RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT

Report from the Åland Islands Peace Institute

EU och lagberedningen på Åland

Sia Spiliopoulou Åkermark

”25 år i EU – åländska erfarenheter”

Nr 3–2021

Sia Spiliopoulou Åkermark är direktör vid Ålands fredsinstitut, jur. dr. och docent i folkrätt. Hon är projektledare för utredningen ”25 år i EU – åländska erfarenheter” där Ålands fredsinstitut samarbetar med ÅSUB på uppdrag av Ålands landskapsregering. Sias arbete fokuserar särskilt på frågor om minoriteter, självstyrelser, fred, kollektiv säkerhet och regional integration. Hon har initierat flera forskningsprojekt och samarbeten i dessa ämnen. Hon är ansvarig för fredsinstitutets rapportserie, där bl.a. rapporten ”Constitutions, Autonomies and the EU” publicerades som Rapport No. 3-2008. Hennes senaste bok är ”Demilitarisation and International Law in Context – The Åland Islands” (2018). Sia är redaktör för den kommande boken ”Styr ålänningarna sitt öde? Demokratiperspektiv på Åland” (Cavannus förlag, 2021)

EU och lagberedningen på Åland

Sia Spiliopoulou Åkermark

Rapport från Ålands fredsinstitut
Report from the Åland Islands Peace Institute
Nr 3–2021

ISSN 1797-1845 (Tryckt)
ISSN 1797-1853 (Online)
ISBN 978-952-5265-96-5 (Tryckt)
ISBN 978-952-5265-97-2 (Online)

Utgiven av Ålands fredsinstitut
Hamngatan 4, AX-22100 Mariehamn, Åland, Finland
Tel. +358 18 15570
peace@peace.ax www.peace.ax

Denna rapport kan laddas ner från www.peace.ax

© Sia Spiliopoulou Åkermark, 2021

Tryckt i Mariehamn, Finland av Ålands fredsinstitut 2021

Rapporten är en del i utredningen om EU-medlemskapets betydelse för Åland. 25 år av EU-erfarenheter har analyserats av Ålands fredsinstitut i samarbete med Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) på uppdrag av Ålands landskapsregering.

Ålands fredsinstitut

ÅSUB Ålands statistik- och utredningsbyrå

Ålands landskapsregering

Förord

Hur har EU-medlemskapet påverkat lagberedningsarbetet på Åland? Lagberedningen är den första fasen i lagstiftningsprocessen och är härmed en viktig del av självstyrelsens livskraft och möjlighet att utvecklas. Lagstiftningsarbetet är betydelsefullt också ifrån en EU-horisont, eftersom den europeiska integrationen ska uppnås i stor utsträckning genom en rättslig harmonisering. Självstyrelsesystemet för Åland och EU-rätten kännetecknas av två skilda förhållningssätt till frågan om behörigheter, visar rapporten. Hur kan dessa två skilda förhållningssätt samsas? Dessa är huvudfrågorna i denna rapport som ges ut inom ramen för utredningen ”25 år i EU – åländska erfarenheter”.

Rapporten visar att EU-medlemskapet har inneburit både begränsningar och utvidgningar av behörigheter för Åland. Åland har lyckats relativt väl i den rättsliga EU-anpassningen och hanteringen av lagberedningsarbetet något som visas i rapporten med hjälp av kvantitativa data och intervjuer. Resultaten visar att Åland, liksom andra regioner och stater, karakteriseras av en förskjutning av makten från den parlamentariska till den verkställande makten under åren då Åland varit en del i EU. På Åland saknas dock en oberoende rättspolitisk kunskapsresurs och diskussion i de frågor som berör Åland och där Åland har egen behörighet.

På många sätt är det anmärkningsvärt att så lite är gjort och skrivet för att skildra utvecklingen på Åland under EU-medlemskapet. Det gäller särskilt frågor om lagstiftning och lagberedning på Åland och mer generellt i regioner med lagstiftande makt. Utredningen i vilken rapporten ingår försöker täcka några av de luckor som finns genom att kartlägga erfarenheter av 25 års europeisk integration. Ett tidigare arbetsseminarium om lagberedningsfrågor hölls i december 2020 och finns dokumenterat på Ålands fredsinstituts youtube kanal. Stort tack till alla som har bidragit i intervjuer, diskussioner, med kommentarer och med värdefull information.

Sia Spiliopoulou Åkermark
Jur. dr., Docent i folkrätt,
Direktör, Ålands fredsinstitut
Projektledare

Förkortningar

EU	Europeiska unionen
LR	Ålands landskapsregering
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
RP	Riksdagens proposition (Finlands riksdag)
SjL	Självstyrelselag för Åland
TEUF	Traktat om Europeiska unionens funktion
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WHO	World Health Organisation

Tabeller

Tabell 1	Personalutvecklingen 2012-2017
Tabell 2	Schematisk översikt om behörigheter Åland – EU
Tabell 3	Produktionen av rättsakter inom EU under tre decennier
Tabell 4	Lagförslag till lagtinget under tre decennier 1994-2019
Tabell 5	Stickprov av antalet förordningar utfärdade av landskapsregeringen över tid
Tabell 6	Implementeringen av EU-direktiv i regioner med lagstiftningskompetens
Tabell 7	Formella underrättelser och motiverade yttranden från EU-kommissionen rörande potentiella överträdelser av EU-rätten 2009-2019
Tabell 8	Fall rörande Åland vid EU-domstolen
Tabell 9	Handlingar i EU-domstolens databas om regioner med lagstiftande behörighet

Innehåll

Förkortningar....4
Tabeller....4
Inledning....6
Varför är lagberedningen viktig för Åland, för EU, för medborgarna och demokratin?....7
Landskapets lagstiftningsbehörighet och lagberedningen....10
Lagberedningsprocessen och lagberedningens organisation på Åland....12
EU-rätten och dess betydelse för lagstiftningen på Åland....15
Kvantitativa aspekter på Europeiska unionens inverkan på den åländska rättsordningen....20
Insikter från internationell forskning....22
Hur ska kvaliteten och effektiviteten i lagstiftningen mätas?....24
EU-rätten i kontrollen av åländsk lagstiftning....25
Kommissionens anmärkningar mot åländsk implementering av EU-rätten....32
Lagstiftningsprogrammens ställning....35
Den bredare diskussionen om lagstiftningens kvalitet och om lagberedningen....38
Utveckling av handböcker i Finland....38
Arbetet inom EU och OECD....40
Fortsatt diskussion i Sverige....41
Sammanfattning av tidigare rekommendationer och förslag om lagberedningen på Åland....42
Slutdiskussion....42
Lista över intervjuer....46
Källor....46

Inledning

Debatten om lagstiftningens kvalitet är ständigt pågående – endast intensiteten varierar, skrev Sten Palmgren år 2005 i en publikation om nordisk lagstiftningspolitik.[1] Det är viktigt att diskussionen om lagstiftningens kvalitet hålls levande. Lagstiftningsarbetet är nämligen det tillvägagångssätt som håller en relativt autonom rätt i ständig kontakt och utbyte med samhällets behov, värderingar och med politikens prioriteringar. Den är det enda sättet att hålla tanken om maktdelning relevant för vårt demokratiska styrelsesystem. Lagberedningen är den första fasen i lagstiftningsprocessen och är härmed en betydelsefull del av självstyrelsens livskraft och möjlighet att utvecklas. Trots allt detta har lite uppmärksamhet ägnats åt frågan hittills, åtminstone utanför landskapsregeringen och lagtinget.

I denna rapport diskuteras Europeiska unionens (EU) påverkan på lagberedningsarbetet på Åland under de första 25 år sedan Åland tillsammans med Finland blev en del av unionen. Lagberedningen inom Ålands landskapsregering är en relativt okänd verksamhet för allmänheten, men är en väsentlig tidig del i framtagningen av ny lagstiftning. Således kan man säga att lagberedningen är en av grundstenarna till autonomins väsen, något som diskuteras mer utförligt nedan.

Rapporten baseras på en genomgång av landskapsregeringens meddelanden om Europeiska unionen och Åland. Dessa meddelanden började produceras år 2003-2004. Före det fanns mycket av informationen i landskapsregeringens (tidigare landskapsstyrelsens) årsberättelser till lagtinget. År 2009 publicerades rapporten ”Kvaliteten i lagstiftningsarbetet” (Ålands landskapsregering 15.12.2009). En arbetsgrupp bestående av förvaltningschefen Arne Selander, lagtingsdirektören Susanne Eriksson och lagberedningschefen Lars Karlsson, med förre lagtingsdirektören Lars Ingmar Johansson som extern expert, utredare och sekreterare, arbetade under hösten 2009 för att ”i skyndsam ordning föreslå åtgärder för att höja kvaliteten i lagstiftningsarbetet”. Vi ska återkomma till innehållet och förslagen i rapporten längre ner i denna rapport. Än så länge räcker det att konstatera att EU-frågorna inte ingick i arbetsgruppens rapport och förslag vilket kan vara en indikation på att EU inte ansågs vara det främsta problemet när arbetsgruppen tillsattes.

Landskapsrevisionen gjorde år 2017 en s.k. effektivitetsrevision av lagberedningen.[2] Syftet med granskningen var att bedöma om arbetet inom landskapsregeringens lagberedning fungerar ”effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar”. I sammanfattningen konstaterades att lagberedningen är ”ett utmanande område för självstyrelsen eftersom såväl landskapsregeringens handlingsprogram som EU- och rikslagstiftning ställer höga krav”.

Ovannämnda formella information och skriftliga källor har kompletterats med hjälp av intervjuer och litteraturgenomgångar, samt genom information från EU:s databaser, inklusive från EU-domstolen. Ett digitalt och öppet arbetsseminarium hölls den 15 december 2020 där preliminära resultat och frågor presenterades och diskuterades.[3]

1 *Lagstiftningspolitik*. Nordiskt seminarium om lagstiftningspolitik, TemaNord 2005:516. Publikationen sammanfattade inläggen vid ett tidigare nordiskt seminarium vid Haiko gård i Borgå 2002 där Sten Palmgren var en av initiativtagarna. Seminariet och publikationen behandlade dock inte alls de självstyrda regionerna i Norden.

2 Ålands landskapsregering, Landskapsrevisionen, *Granskning av lagberedningen*, Till Ålands lagting 21.02.2017.

3 Seminarium om lagberedning 15.12.2020. Youtube Ålands fredsinstitut https://www.youtube.com/channel/UCa-2SkoSQ25T81u_0oDWT6w

Varför är lagberedningen viktig för Åland, för EU, och för medborgarna och demokratin?

Oron över lagberedningens effektivitet och lagstiftningens kvalitet är mycket gammal. Så här sammanfattade lagrådet i Sverige sin kritik i ett yttrande angående ny svensk lagstiftning om renskötsel år 1924:

> De föreliggande förslagen [hava] i såväl sakligt som formellt hänseende blivit på ett mindre tillfredsställande sätt utarbetade. Sålunda hava åtskilliga spörsmål, som i förslagen bort besvaras, lämnats väsentligen olösta, och uppkomna frågor om ändring eller fullständigande av den gällande lagen hava i flera fall blivit lösta på sådant sätt, att tvekan måste råda om rätta innebörden av de nya stadgandena, vilka även stundom innefatta större avvikelser från den nuvarande rätten än som lärer hava avsetts. Därjämte synas omarbetningar av den gällande texten, vilka skett huvudsakligen i formellt syfte, ofta icke hava genomförts med tillbörlig omsorg samt i många fall hava lett till betänklig oklarhet och inkonsekvenser. Att komma till en riktig uppfattning av de föreslagna bestämmelserna innehåll försvåras ej sällan genom bristande överensstämmelse mellan motiveringen och lagtexten. I det hela bära förslagen ej blott i enskildheter utan även beträffande huvudfrågors behandling alltför tydliga spår av den brådska, som, enligt vad omförmälts vid avgivande av det kommittébetänkande, som ligger till grund för förslagen, gjort sig gällande vid arbetets slutförande.[4]

Lagrådet betonar lagberedningens formella och innehållsliga aspekter och kraven på tydlighet och effektivitet som i sin tur förutsätter tillräckligt med tid. Detta var långt före EU-rättens och internationaliseringens effekter på våra rättssystem. Redan här ser vi strävan att definiera begreppen effektivitet och tydlighet i lagstiftningen. Det svenska lagrådet skriver att sakfrågorna ska ”väsentligen” lösas, att de föreslagna regleringarna ska vara tydliga och att det ska finnas en koherens, konsekvens och samstämmighet i rättssystemet i sin helhet. Tydliga och tillräckliga motiveringar är något som lagrådet lyfter fram som särskilt viktigt för att säkerställa lagstiftningens kvalitet. När det självstyrda Åland lagstiftar finns liknande förväntningar på lagstiftningsunderlaget.

Autonomi, en term med rötterna i det grekiska språket, betyder att stifta egna lagar (”autos” som betyder själv eller egen och ”nomos” som betyder lag). Härmed är lagen och lagstiftningsprocessen, med sina många faser, i centrum för själva begreppet autonomi, tydligare än för termen ”självstyrelse” som pekar å sin sida på att det finns många olika styrinstrument för ett samhälle. Utöver lagstiftning har vi i ett demokratiskt samhälle förvaltningsbeslut, ekonomiska incitament och påverkan genom information, goda förebilder och utbildning som andra möjliga styrinstrument.[5]

Frågan om lagstiftning återkommer också i de flesta av de vetenskapliga försöken att definiera vad en autonomi egentligen är, eller åtminstone hur en territoriell autonomi är beskaffad.[6] Det handlar om ett territoriellt arrangemang med en (regional) enhet inom vad som annars skulle vara en enhetsstat. Detta arrangemang karaktäriseras av en asymmetri och en exklusiv lagstiftningsbehörighet för regionen, menar Suksi.[7]

4 Citeras av Olle Abrahamsson, i ”Lagstiftningspolitiken i den nationella lagberedningen”, SvJT (2003) Häfte 1, 1-17.

5 Johan Hirschfeldt och Olof Petersson,”Styrmedel i offentlig förvaltning”, *Nordisk Administrativt Tidskrift*, 78, 1997, 308-329.

6 Hannum, Hurst, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: the accommodation of conflicting rights*. Rev. ed. (1996) University of Pennsylvania Press.

7 Markku Suksi, *Sub-state governance through territorial autonomy: a comparative study in constitutional law of powers, procedures and institutions*.

Nordquist å sin sida betonar asymmetrin och talar om vikten av ett konstitutionellt skydd och om ett inomstatligt territorium som har en konstitutionellt baserad självstyrelse som är *mer omfattande än i någon jämförbar region* inom staten.[8]

När EU kommer med i bilden, har utgångspunkten varit att medlemskapet inte påverkar den interna, konstitutionella och i Ålands fall även folkrättsligt förankrade behörighetsfördelningen. Detta är en vanlig utgångspunkt i sättet att betrakta de konstitutionella aspekterna av EU-medlemskapet.[9]

Ett särskilt protokoll förhandlades fram i samband med EU-anslutningen där följande särregleringar finns med:

> *Protokoll 2 om Åland*
>
> Med hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten skall de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen omfatta Åland med följande undantag:
>
> *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.
>
> *Artikel 2*
>
> a) Ålands territorium - som skall anses vara ett tredje land enligt artikel 3.1 tredje strecksatsen i rådets direktiv 77/388/EEG, i direktivets lydelse efter ändringar, och ett sådant nationellt område som inte omfattas av de direktiv om punktskatteharmonisering som avses i artikel 2 i rådets direktiv 92/12/EEG - *skall inte omfattas av EG-bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om omsättningsskatt, punktskatt och annan indirekt skatt*. Detta undantag skall inte återverka på gemenskapens egna intäkter.
>
> Denna punkt skall inte gälla de bestämmelser om skatt på kapital som finns i rådets direktiv 69/335/EEG, i direktivets lydelse efter ändringar.
>
> b) Detta undantag syftar till att bevara en *livskraftig åländsk ekonomi* och skall inte återverka negativt på unionsintressena eller unionens gemensamma politik. Om kommissionen skulle finna att det inte är motiverat att behålla de bestämmelser som finns i punkt a, särskilt med tanke på sund konkurrens och egna intäkter, skall kommissionen förelägga rådet ändamålsenliga förslag som rådet skall besluta om i enlighet med tillämpliga bestämmelser i Romfördraget.
>
> *Artikel 3*
>
> Finland skall se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland.

Undantaget som möjliggjorde skattefria försäljningar, taxfree, på fartyg och flygplan var relativt lätt för Finland att acceptera, då Finland hade ett eget intresse att behålla goda transporter, särskilt ”för att trygga de för Finland så viktiga sjötransporterna” något som speglades i en gemensam förklaring om den saken (*Joint Declaration*

Heidelberg: Springer (2011), 624.

8 Kjell-Åke Nordquist, ”Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism – an overview” i Suksi, Markku (red.) *Autonomy: applications and implications. The Hague: Kluwer Law International* (1998), 59-77.

9 Så även i flera av texterna i Weatherill, Stephen & Bernitz, Ulf (red.), *The role of regions and sub-national actors in Europe*, Hart, Oxford, 2005.

on safeguarding Finland's transport links) som fogades till anslutningsfördraget. För Unionen var det också möjligt att acceptera detta undantag, eftersom andra regioner, såsom Helgoland, Büsingen, Ceuta, Melilla, Kanarieöarna, Livingo, Campione d'Italia, de italienska vattnen av Luganosjön, berget Atos i Grekland, samt Frankrikes utomeuropeiska territorier vad undantagna från momsdirektiv och punktskattedirektiv.[10] Vi kan här se att Åland och Finland behövde ta efter exempel från andra delar av Europa och världen för att främja hållbarheten i det egna s.k. Ålandsexemplet.

Hänvisning i Finlands grundlag till begreppet ”lag” kan ha olika innebörd, menar Suksi. Det kan vara fråga om ett förbehåll för att en fråga ska falla inom ramen för en lag, en begränsning av lagstiftarens behörighet, ett bemyndigande för lagstiftaren att reglera en viss frågeställning, ett uppdrag för lagstiftaren att uppnå de målsättningar som grundlagen uppställer och en inskränkning av kompetensen hos en sådan institution utanför riksdagen som möjligen har rätt att utfärda normer av lägre rang.[11] På samma sätt förhåller det sig i självstyrelselagen och i relation till lagtingets roll.

Ålands regering (den verkställande makten) granskas ständigt genom diskussioner i lagtinget (den lagstiftande makten) och genom de allmänna val som hålls vart fjärde år. Genom våra röster styr vi, i viss mån, de prioriteringar som görs inom lagstiftningsområdet, både genom den regeringen som initierar och lagtinget som granskar och godkänner lagar.

Lagstiftningen och lagberedningen i fråga om ämnesområden där Åland har behörighet är endast en liten del av Ålands totala relation till EU. Frågor om Ålands deltagandemöjligheter och påverkansmöjligheter inom och gentemot EU, EU:s påverkan på befolkningsstrukturen och de fyra friheternas roll för Åland, samt EU:s betydelse för miljöfrågor är andra aspekter som granskas i andra delar av den utredning inom vilken denna rapport publiceras.[12] Därutöver finns mer specifika och ekonomiskt eller praktiskt betydelsefulla aspekter i Ålands deltagande i europeiska program, såsom program för jordbruksstöd (CAP), regionala fonder (European Territorial Cooperation Programmes, Interreg) och strukturfonder (European Regional Development Fund, ERDF) och Cohesion Fund (CF). För utbildningssektorn, forskningen och studenter finns programmet Erasmus (fram till 2017) numera Erasmus+ som möjliggör mobilitet och finansiering av kunskapsrelaterade verksamheter och utbyten.[13]

I denna rapport är lagberedningen i fokus eftersom lagstiftningen är ett centralt styrinstrument

10 OJ 94/C 241/07, Gemensam förklaring No 22 (1994). Gunnar Jansson ”Ålands självstyrelse och EU”, Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, häfte 2/1998, 79-89.

11 Markku Suksi, *Ålands konstitution: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland*. Åbo: Åbo Akademis förlag (2005), 168.

12 Följande rapporter har publicerats eller publiceras under 2021 i Ålands fredsinstituts rapportserie och utöver förevarande rapport: Hasan Akintug, *The EU referendums on Åland: An overview of the EU debates in the Åland Parliament during autumn 1994* (Rapport No 2-2020), Petra Granholm, *EU:s miljörätt – grus i maskineriet eller katalysator på Åland?* (Rapport No 1-2021), Susann Simolin, A*tt påverkas och påverka – Ålands ambitioner och självbestämmande inom EU* (Rapport No 2-2021), Linn Simonsson, *Vårjaktens ständiga relevans i Ålands EU-relation* (Rapport, kommande 2021). Tidigare har Ålands fredsinstitut publicerat flera EU-relevanta rapporter. Särskilt betydelsefull i relation till förevarande rapport är Anna-Lena Sjölund, *EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket Finland och landskapet Åland* (Rapport No 1-2016). Rapporterna publiceras på fredsinstitutets hemsida https://peace.ax/rapportserie/

13 Inom ramen för förevarande projekt har Åsub publicerat rapporten *Ålands befolkningsutveckling under EU-tiden* (Rapport 2021:1) https://www.asub.ax/sv/utredning/alands-befolkningsutveckling-under-eu-tiden.

i våra demokratiska politiska och juridiska system och även därför att lagstiftning är ett viktigt sätt genom vilket autonomin förverkligas enligt SjL. Fjärde kapitlet i SjL heter Landskapets behörighet och första regleringen här är 17§ som handlar om ”stiftande av landskapslagar” : lagtinget stiftar lagar för landskapet. Sen följer lagstiftningsbehörigheten. Så autonomin eller själva självstyrelsebegreppet förstås i lagen primärt som en lagstiftningsaktivitet. Man kan givetvis diskutera huruvida detta är ett adekvat sätt att se på autonomibegreppet.[14]

Demokratiskt är det viktigt med lagstiftning, eftersom det är det medel som tillsammans med den parlamentariska kontrollen av den verkställande makten, i Ålands fall av landskapsregeringen, finns ytterst hos människorna som bor på Åland. Genom val av landskapsregering och lagtingsledamöter kan vi styra inriktningen på prioriteringarna inom självstyrelselagens ramar och för självstyrelsens och samhällets utveckling även i relation till frågor som rör den Europeiska unionen.

Lagberedningen är en del av landskapsregeringen och inte en del av lagtinget. Lagberedningen är relativt okänd för en bredare allmänhet men har den stora uppgiften att producera ett gott underlag till ny lagstiftning. Lagtinget har sina ledamöter, utskott och kansli men har ingen större utredningskapacitet, till skillnad från parlamentariska församlingar i stora stater. Vi kan säga att lagberedningens roll är på så sätt viktigare och något annorlunda på Åland.

14 Begreppen ”självstyrelse” och ”autonomi” används synonymt.

Landskapets lagstiftningsbehörighet och lagberedningen

Lagstiftningsbehörigheten för det självstyrda landskapet Åland definieras i 18 § SjL. Landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om en rad områden som berörs direkt eller indirekt av EU:s rättsordning (se nedan Tabell 2).

Landskapsregeringen kan med stöd av bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet (21 § SjL). Lag krävs dock för reglering som påverkar individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor ”som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag”.

I en landskapslag kan stadganden av rikslagstiftningsnatur, som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag, upptas för att få enhetlighet och överskådlighet. Upptagande av sådana stadganden i en landskapslag medför däremot inte någon ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet, menar 19.3 § SjL.[15] Det brukar här talas om *lagar av blandad natur*, där landskapets behörighet kompletteras med stadganden ur rikslagstiftningen.

Vidare har landskapet använt sig av s.k. *blankettlagar*, dvs. lagstiftning inom landskapets behörighetsområde enligt 18 § SjL , där rikets lag görs tillämplig även i landskapet. Socialvårdlagstiftning och tekniskt inriktad lagstiftning om kemikalier är exempel på rättsområden där landskapet brukat blankettlagstiftning.

Lagstiftningsprocessen omfattar flera moment, däribland, och i ett tidigt skede, själva lagberedningen. Lagberedningen innebär att landskapsregeringens ansvariga jurister, inom enheten som ansvarar för lagberedning, bereder utkast till ny lagstiftning. Ett utkast föredras numera av ansva-

15 RP 73/1990 och Suksi (1995), 175-178.

rig minister och skickas av landskapsregeringen till lagtinget för politisk behandling och diskussion, först i utskotten och sedan i plenum, innan en lag kan antas av Ålands lagting.

Då Åland generellt och Ålands landskapsregering och lagting speciellt har små resurser för ett brett ansvars- och lagstiftningsområde är det viktigt att lagberedningen är av så god kvalitet som möjligt, något som förkortar senare behandlingar och minimerar risker för lagstiftning som kännetecknas av stora oklarheter eller motsägelser, eller står i strid med annan gällande lagstiftning. Såsom sades i en intervju ”det ska tas bra spadtag från första början”.

Ansvaret för lagstiftningens kvalitet ligger dock inte enbart hos lagberedningen. Ansvariga ministrar och politiker i lagtinget som initierar ny lagstiftning, som föredrar lagutkast, som diskuterar lagförslag i utskotten och som slutligen antar lagar har ett ansvar att göra en bedömning huruvida lagstiftning behövs, vilka mål som lagstiftningen vill uppnå och att identifiera eventuella oklarheter, konflikter, inklusive i relation till EU-rätten. Till sin hjälp har de landskapsregeringens tjänstemän inom respektive avdelning, lagtingets kansli och utskottens sekreterare och sist men inte minst externa resurspersoner som hörs i samband med utskottsbehandlingar vid Ålands lagting.

Landskapsregeringen består idag (2021) av följande avdelningar:

- Regeringskansliet, i vilken ingår Enheten för rättsliga och internationella frågor (före år 2017 kallad EU-enheten)
- Finansavdelningen
- Social- och miljöavdelningen
- Utbildnings- och kulturavdelningen
- Näringsavdelningen
- Infrastrukturavdelningen
- Lagberedningen.

Statens behörighet beskrivs på motsvarande sätt i 27 § SjL. Nedan kommer vi att återkomma till frågor om behörighetsfördelningen i samband med diskussionen om EU:s behörighetsområden.

Europeiska unionen strävar mot en marknadsintegrering i hög grad genom rättsliga medel. Det betyder att lagstiftningen i viktiga delar av den europeiska integrationsprojektet ska vara så enhetlig som möjlig. Utöver primärrätten, dvs EU:s fördrag och medlemsstaternas anslutningsavtal, antas sekundär lagstiftning i form av förordningar, direktiv och beslut.

Primär lagstiftning i EU, dvs fördragen, inklusive Finlands och Ålands anslutningsfördrag gäller omedelbart och kräver ingen aktiv implementering. EU-förordningarna får inte skrivas om eller förklaras i den nationella lagstiftningen. *Förordningar* kräver i princip inte skilda genomförandeåtgärder av medlemsstaterna eller i det här fallet av Åland då saken faller inom landskapets behörighetsområde. Förordningar gäller direkt på Åland. Det kan däremot krävas kompletterande nationella bestämmelser t.ex. beträffande följderna när en EU-förordning inte respekteras eller om vilken myndighet som ansvarar för uppföljningen av bestämmelserna. Förordningar och primärrätten kräver med andra ord större bevakning och eventuellt påverkansarbete tidigt i förhandlingsfasen, så att Åland kan uppnå undantag om nödvändigt.

Ett direktiv sätter upp vilka mål som medlemsländerna ska uppnå, men medlemsländerna får själva bestämma hur det ska gå till. Störst diskretion, dvs bedömningsutrymme för Åland lämnas med andra ord i princip i fråga om direktiv där Åland har exklusiv behörighet enligt självstyrelselagen. Forskare pekar på staternas benägenhet att, trots detta, ”kopiera” direktiv in i nationell lagstiftning. Helen Xanthaki, en av de främsta lagstiftningsexperterna i Europa, kritiserar Storbritannien för samma praktik och påpekar:

> The final decision concerning the means to be used for the achievement of transposition rests with the national authorities under the principle of autonomy. But this is balanced by the equally important principles of subsidiarity, proportionality, adequacy, synergy and adaptability that bind both EU institutions and Member States […] For the legislative process, national implementing measures must respect the principles of subsidiarity, openness, transparency and cost efficiency. And on the technical side of drafting, national implementing measures must be clear, unambiguous, and precise. And capable of leading to effectiveness of national regulation and, as a member of the implementing collective, to effectiveness of EU regulation. *This excludes the use of the "copy out" technique* that is now used as standard even in the UK.[16]

En förklaring som kunde ges till detta kopieringsfenomen, är den som uttrycktes i en av intervjuerna. "Man ska inte få ett sådant rykte om sig att man behöver näpsas", var ett av svaren om varför det är viktigt att implementera direktiven. Om implementeringslagstiftningen kopierar direktiven, är det svårt för kommissionen att kritisera och kommissionen slipper samtidigt även sätta sig in i de specifika omständigheterna i det land eller den region som implementerar direktivet. Kopiering av direktivens innehåll sparar mest på resurserna både på Åland och hos kommissionen. Frågan är dock om en sådan inställning, som inte förekommer endast på Åland, följer kraven på subsidiaritet, flexibilitet och effektivitet som förutsätts av Xanthaki och som möjliggör finjusteringen och anpassningen av direktivens innehåll till de lokala omständigheterna. I den utsträckning kommissionen rutinmässigt inleder överträdelseförfaranden därför att lagstiftningsåtgärderna inte använder sig av samma ordalydelse eller exakta lösningar som i direktiven, motverkar detta givetvis syftet med den frihet som direktiv ska lämna åt stater eller regioner med lagstiftande behörighet i området.

I sin analys av läget i början på 2000-talet, beträffande direktivens detaljnivå och möjlighet till anpassning vid nationell implementeringen, kommenterade den svenske juristen och chefen för justitiedepartementet Olle Abrahamsson att "nuförtiden har direktiven på centrala rättsområden som regel karaktär av ramlagstiftning, där målbestämmelser har stor betydelse. Det innebär att det ges goda möjligheter att anpassa direktivets regler till den nationella lagstiftningssystematiken och att bevara strukturen i den nationella rättsordningen."[17]

Lagberedningsprocessen och lagberedningens organisation på Åland

Lagstiftningen om lagberedningen går tillbaka till 1972 (landskapslag om lagberedningen 1972:13) och kompletterades med en förordning år 1998 (förordning 1998:121). Dessa specifika regleringar kompletteras vidare igenom landskapslagen om Ålands landskapsregerings allmänna förvaltning (1998:70). Såsom konstateras i granskningen av lagberedningen som gjordes av landskapsrevisionen 2017 är landskapslagen, landskapsförordningen samt arbetsordningen om lagberedningen "föråldrade och behöver uppdateras".[18] Arbetsordningen för lagberedningen är fastställd 1977, enligt landskapsrevisorernas granskning.

Enligt landskapslagen om lagberedning (1 §) ankommer det på lagberedningen att bereda

16 Helen Xanthaki, 2014, "Quality of Legislation: Focus on Smart EU and Post-Smart Transposition" i *The Theory and Practice of Legislation*, 2:3, 329-342. *(Min kursivering)*

17 Olle Abrahamsson, "Lagstiftningspolitiken i ett svenskt perspektiv", i *Lagstiftningspolitik. Nordiskt seminarium om lagstiftningspolitik, TemaNord* 2005:516, 65-74, s. 68.

18 Landskapsrevisionen, Granskning av lagberedningen, 21.02.2017, Effektivitetsrevision Nr 10/2017.

lag- och andra författningsförslag samt avgiva utlåtanden i juridiska frågor. För beredning av lag- och andra författningsförslag inom ett visst lagstiftningsområde kan landskapsregeringen tillsätta lagberedningskommittéer. Landskapsregeringen kan även ge en annan enhet i uppdrag att bereda författningsförslag, t.ex. till sakavdelningarna eller annan myndighet i landskapet. I intervjuerna framhävs positivt att det nu finns jurister på nästan samtliga avdelningar inom landskapsregeringen vilket tillåter en ”mer specifik juridisk konversation mellan lagberedningen och sakavdelningarna”, något som stärker landskapets juridiska arbete. Det är de sakkunniga inom respektive avdelning som följer utvecklingen av EU-rätten inom sitt arbetsfält och som kan göra lagberedningen och Enheten för rättsliga och internationella frågor uppmärksamma på nyheter och ändringar av betydelse för landskapet. Enheten för rättsliga och internationella frågor bevakar EU-lagstiftningen med hjälp av databasen/webbplatsen EUR-Lex. Ärenden som kräver lagstiftningsåtgärder registreras i ett ärendehanteringssystem och överlämnas sen till de sakkunniga på avdelningarna. Sedan 1995 är det ministrarna i landskapsregeringen som föredrar lagstiftningsförslag varför landskapslagen om lagberedning föreskriver att sådana förslag ska beredas i samråd med ansvarig minister. Lagberedningen leds av lagberedningschefen, för närvarande och sedan två år tillbaka t.f. lagberedningschef, åtta lagberedare och en byråsekreterare, dvs totalt tio tjänster. En av lagberedarna arbetar även som autonomilagsutvecklare. Landskapsregeringen har sökt rekrytera en lagberedningschef under 2020, men tjänsten är ännu inte tillsatt. I intervjuerna framgår det samstämmigt att tjänsten är mycket omfattande, krävande och förutsätter långvarig erfarenhet och någon menade att det inte alltid finns ”förståelse för lagberedningens arbete från politikernas håll”. Landskapslagen om lagberedningen kompletterades senare genom en förordning (1998:121) som endast föreskriver om de tjänster som ska finnas vid lagberedningen och kvalifikationerna för lagberedarna. År 1995 fanns det 5-6 lagberedare på Åland. År 2019 fanns det 9-10 lagberedare på Ålands landskapsregering, så vi kan konstatera att lagberedningens storlek har fördubblats under EU-medlemskapet. Under den här tiden har även en ny självstyrelselag trätt i kraft, nya behörigheter har tillkommit och internationaliseringen har tagit fart bl.a. i samband med det kalla krigets slut. Det kan med andra ord vara svårt att dra slutsatsen att lagberedningens expansion endast kan förklaras genom EU-medlemskapet.

Lagberedningen	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Antal tjänster	9	9	10	10	11	11
Antal årsverken	9,0	9,4	9,6	9,4	9,9	

Utfall och budget (utgifter och inkomster adderade) har utvecklats enligt följande:

Lagberedningen	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Budget	684 000	574 000	718 000	780 000	918 000	1 000 000
Budget inkl. tillgängligt anslag från tidigare år	858 230	812 957	847 293	923 133	918 000	1 000 000
Utfall	619 615	681 616	703 352	762 337		

***Tabell 1** Personalutvecklingen 2012–2017. Källa: Landskapsrevisionen, Granskning av lagberedningen, 21.02.2017.*

På 1970-talet fanns det en *Handledning för lagberedare och utskottssekreterare* (Ålands landskapsstyrelse, lagberedningen 1974). Handledningen godkändes den 9 januari 1974 av en arbetsgrupp bestående av lantrådet, ordförandena för landstingets utskott, laggranskningsnämndens medlemmar samt utskottssekreterare. Handledningen behandlade först frågor om numrering och systematisering av dåvarande landskapsstyrelsens framställningar, motionerna och utskottsbetänkandena. Därefter behandlades utskottens arbete. Del III i Handledningen från 1974 behandlade frågan om ”Framställning om stiftande av lag”. En framställning från landskapsstyrelsen till Landstinget om stiftande av lag innehåller motivering och lagförslag och ska vara försedd med en rubrik, förklarade handledningen. Därefter ges stilistiska riktlinjer, däribland en rekommendation om att undvika ”långa och invecklade satser” samt ”ålderdomliga uttryck” (s. 6).

Lagberedningen och landskapsregeringen använder sig sedan några år tillbaka av två praktiska blanketter eller handledningar som kallas för Lag PM nr 1 och Lag PM nr 2.

Lag PM nr 1 togs fram 1992 och har rubriken ”Är en lag lösningen på problemet?” Så här förklaras dokumentets bakgrund och mål:

> Den offentliga styrning som behövs för att vårt samhälle skall fungera kan ske med olika medel. Ett vanligt medel är styrning genom *lagstiftning* (lagar och förordningar). All lagstiftning kostar, dels för utredning och beredning dels för genomförandet. Lagstiftningsåtgärder kan i många fall ersättas med annan styrning, till exempel styrning genom *information* (PR-arbete, kampanj, standarder, avtal, osv.) eller genom *administrativa åtgärder*. Vid val av medel för offentlig styrning skall onödiga, dyra eller ineffektiva lagstiftningsåtgärder undvikas. Lagberedningen har därför sammanställt en checklista bestående av frågor, vilkas svar ger vägledning vid bedömningen av om styrning behövs och om så är fallet **vilket medel som är ändamålsenligast**. Denna checklista är utformad som en blankett där man kan skriva in svar på frågorna innan man gör en utskrift *(kursivering och* **fetstil** *i originalet)*.

Lag PM nr 1 har sin inspiration i en promemoria från Statsrådsberedningen i Sverige, där en liknande promemoria fanns från 1990 (PM 1990:2). Frågorna avser klargöra problemet, dess orsaker, och möjliga åtgärder. PM-et utgår ifrån en återhållsamhetslogik, där den bärande frågan är ”behövs verkligen en lag?”.

Lag PM nr 2 togs fram lite senare, nämligen år 2005. Så här förklaras dokumentets funktion:

> Nästa steg [dvs. efter PM1, författarens anmärkning] är nu att med beaktande av de kunskaper och erfarenheter som vunnits under arbetet hittills **dra upp riktlinjer** för det fortsatta arbetet. I det fortsatta arbetet har den ansvariga ledamoten en framträdande roll. För att underlätta ledamotens arbete har denna pm uppgjorts.

> När också de uppgifter som denna pm förutsätter att utförs har avklarats **hålls en överläggning**. Efter att enighet nåtts vid överläggningen ankommer det på den ansvariga ledamoten att ta upp ärendet för eventuella behövliga **diskussioner med grupperna** och då **begära klartecken** för den produkt som beskrivits i denna pm. En och samma ledamot sköter således kontakten med samtliga grupper. Det egentliga **lagberedningsarbetet** kan därefter **inledas**. Den eller de personer som involveras i arbetet **avstämmer** sedan **vid behov** de steg som tas med den ansvariga ledamoten (fetstil i originalet).

PM2 efterfrågar information om önskad tidtabell, beräknad tids- och resursåtgång, visioner och riktlinjer från den ansvarige ministern, kom-

mentarer från fackenheterna och avdelningscheferna samt, sist men inte minst, en dokumentation av den politiska förankringen, dvs huruvida förslaget har presenterats för landskapsregeringen vid en överläggning och godkänts av landskapsregeringen därefter.

Lagberedningens PM1 och PM2 riktar sig med andra ord till två olika målgrupper och fyller två olika funktioner. Meningarna var delade i intervjuerna om hur nyttiga och konsekventa dessa PM är och hur de används i praktiken. Man kan konstatera att dessa PM i vissa fall, men inte konsekvent, finns som underlag och bilaga till protokoll från landskapsregeringen när lagstiftningsprojekt initieras.[19]

Ingen av dessa promemorior tar dock sikte på EU-frågor eller EU-rättens betydelse för lagberedningen på Åland.

EU-rätten och dess betydelse för lagstiftningen på Åland

”Ålänningarna hade vant sig att leva på två nivåer, den åländska under självstyrelselagen och den nationella under rikslagstiftningen”.[20] Så skrev Gunnar Jansson år 1998. EU innebar en tredje nivå och det kändes ovant. ”I vissa stunder brukar jag tycka att självstyrelse enligt åländsk modell egentligen passar ganska dåligt in i EU-systemen, åtminstone med nuvarande jordbruks- och fiskepolitik just därför att den tredje nivån känns avlägsen och ohanterlig för landskapsstyrelsens relativt lilla förvaltning.”

Europeiska unionens befogenhetskategorier och områden fastställs i stora drag i Artikel 2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (TEUF). Där talas det om *exklusiva befogenheter* (där endast unionen kan lagstifta), *delade befogenheter* (där medlemsstaterna kan lagstifta i den mån unionen inte utövat eller beslutat att inte utöva sina befogenheter), *stödjande, samordnande och kompletterande* befogenheter (där unionen hjälper medlemsstaterna). Samma reglering fastställer medlemsstaternas förpliktelse att samordna sin ekonomiska och sysselsättningspolitik och ger unionen befogenhet att utforma och genomföra den gemensamma utrikes-och säkerhetspolitiken, inklusive den ”gradvisa utformningen” av den gemensamma försvarspolitiken.

Till skillnad från grundidén i självstyrelselagen, ger inte EU-fördragen någon lista på staternas exklusiva behörigheter. Enligt Rosas och Armati skapas härmed de största diskussionerna och ibland spänningarna mellan EU och medlemsstaterna – just i det fält som beskrivs som delade befogenheter.[21]

EU:s exklusiva behörighet och kärna, den s.k. inre marknaden, fastställs i Artikel 3(1) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (TEUF). Unionen ska ha exklusiv befogenhet på följande områden:

a) Tullunionen.
b) Fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion.
c) Den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta.
d) Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.
e) Den gemensamma handelspolitiken.

19 T.ex. Protokoll nr 15, 5.9.2019, Protokoll fört vid enskild föredragning, Ärende nr 29, Revidering av LL (1996:53) om Ålands kulturdelegation.

20 Gunnar Jansson, ”Ålands självstyrelse och EU”, Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, häfte 2/1998, 79-89.

21 Rosas, Allan & Armati, Lorna (2012). *EU constitutional law: an introduction.* 2. rev. ed Oxford: Hart, s 25: “The battle for occupying the territory of shared competence remains to be fought…”

Ålands exklusiva behörigheter SjL 18 §

- Lagtingets organisation & val.
- Landskapsregeringen & underlydande myndigheter
- Landskapets tjänstemän, avtal, villkor
- Landskapets flagga & vapen inkl. på fartyg med hemort i landskapet
- Kommunindelning, val och kommunernas förvaltning
- Landskapet tillkommande tilläggsskatt och andra landskapet och kommunerna tillkommande skatter
- Allmän ordning och säkerhet med vissa undantag. Brand- och räddningsväsendet
- Byggnads- och planväsendet, grannelagsförhållanden, bostadsproduktion
- Inlösen av fast egendom
- Hyror och lega av jord
- Natur- och miljövård, friluftsliv, vattenrätt
- Fornminnen, kulturskydd
- Hälso- och sjukvård med vissa undantag
- Socialvård och alkoholtillstånd
- Undervisning, läroavtal, kultur, idrott, ungdomsarbete, arkiv- biblioteks- och museiväsendet med visst undantag
- Jord- och skogsbruk
- Jakt- och fiske
- Djurskydd och veterinärväsendet
- Tillvaratagande av jordbruksmarks, skogsmarks och fiskevattens produktionsförmåga
- Leta efter, inmuta och utnyttja mineralfyndigheter
- Postväsendet rundradio- och tv-verksamhet
- Vägar, kanaler, båttrafik, farleder för lokal sjötrafik
- Näringsverksamhet och främjande av den samma
- Främjande av sysselsättningen
- Statistik om landskapet
- Straff inom rättsområden som hör till landskapets behörigheter
- Vite och andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets behörigheter
- ”Övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lagska hänföras till landskapets lagstiftningsbehörigheter”.

Finlands exklusiva behörigheter SjL 27 §

- Stiftande, ändring, upphävande av grundlag & avvikelse från grundlag
- Rätt att vistas i landet, välja boningsort, färdas från en ort till en annan, utövande av yttrande-, förenings- & församlingsfriheten, brev-, telegraf- & telefonhemligheten
- Statsmyndigheternas organisation & verksamhet
- Förhållandet till utländska makter med vissa begränsningar
- Rikets flagga och vapen
- Släkt- och förnamn, förmynderskap, dödförklaring
- Äktenskap och familjeförhållanden, barns rättsliga ställning och adoption, arv
- Föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, bokföring
- Hela riket gällande allmänna villkor för utlänningars och utländska sammanslutningars rätt att äga och besitta fast egendom och aktier samt att idka näring
- Upphovsrätt, patent, mönsterrätt & varumärke, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, främjande av konkurrens & konsumentskydd
- Försäkringsavtal
- Utrikeshandel
- Handelssjöfart och farleder för denna
- Luftfart
- Priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter
- Fastighetsbildning och fastighetsregistrering
- Mineralfyndigheter och gruvdrift
- Kärnkraft med visa begränsningar
- Måttenheter, mätredskap och mätmetoder, standardisering
- Ädla metaller
- Arbetsrätt
- Straffrätt
- Rättskipning
- Administrativa ingrepp i den personliga friheten
- Kyrkolagen & religiösa samfund
- Medborgarskap, utlänningslagstiftning, pass
- Skjutvapen
- Befolkningsskyddet
- Smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefruktning, rättsmedicinska undersökningar
- Vissa yrkesbehörigheter inom vård
- Smittsamma sjukdomar hos husdjur
- Förbud mot införande av djur och djurprodukter
- Förebyggande av införsel av växtförstörare till landet
- Försvar & gränsbevakning
- Sprängämnen
- Skatter
- Sedlar & valuta
- Statistik och arkiv för riket
- Televäsendet
- ”Andra än i denna paragraf särskilt nämnda privaträttsliga angelägenheter, om de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt denna lag hör till landskapets lagstiftningsbehörighet”
- ”Övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet”

Tabell 2: *Schematisk översikt om behörigheter Åland – Riket – EU utifrån https://europa.eu/citizens-initiative/how-start-initiative/faq-eu-competences-and-commission-powers_sv i kombination med självstyrelselagen. De skuggade punkterna berörs påtagligt av EU-rätten.*

EU:s exklusiva behörigheter Art. 3 TEUF
- Tullunionen
- Konkurrensregler nödvändiga för inre marknaden
- Skydd för marina resurser inom gemensamma fiskeripolitiken
- Handel
- Penningpolitik inom euro-området

EU:s delade behörigheter Art. 4 TEUF
- Inre marknaden
- Delar av socialpolitiken. Aspekter om folkhälsa
- Ekonomisk, social och regional sammanhållning
- Jordbruk och fiskeri
- Miljö
- Konsumentskydd
- Transport
- Transeuropeiska nätverk
- Energi
- Området om frihet, säkerhet och rättvisa
- Forskning, teknisk utveckling och rymden
- Utvecklingssamarbete och bistånd

EU:s stödjande och parallella behörigheter

Stödjande - Art. 6 i TEUF
- Förbättring av människors hälsa
- Kultur
- Utbildning
- Ungdomsfrågor
- Idrott
- Näringsliv
- Civilskydd
- Administrativt samarbete

Parallella - Art. 5 TEUF
- Ekonomisk politik
- Sysselsättning
- Socialpolitik

De delade befogenheterna beskrivs i artikel 4 TEUF. Här ska unionen ha delad befogenhet ”om den genom fördragen tilldelas en befogenhet” som inte anses exklusiv (enligt artikel 3) eller stödjande, samordnande eller kompletterande (enligt artikel 6). Här nämns: inre marknaden, vissa frågor inom socialpolitik, ekonomisk, social och territoriell sammanhållning (regionalpolitik), jordbruk och fiskeri (med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser), miljö, konsumentskydd, transport, transeuropeiska nät, energi, området om ”frihet, säkerhet och rättvisa” och sist men inte minst, säkerhetsaspekter i fråga om folkhälsan.

Tabellen är ett försök att åskådliggöra flera olika punkter och aspekter. För det första att Ålands behörighetsområde är relativt snävt, men täcker områden såsom språk, utbildning, landskapets institutioner och symboler, kommunerna på Åland som alla har varit centrala i Ålandslösningen och över tid. Vidare visas att även sådana områden, som oftast uppfattas som centrala inom det s.k. självstyrelsepolitiska fältet i den politiska diskussionen på Åland, finns inom de ”mjuka” delarna av EU:s behörigheter, bland de s.k. stödjande behörigheterna, inom områden såsom kultur, utbildning, ungdomsfrågor eller förbättring av människors hälsa. Svårigheten med detta kan vara att uppnå politisk vilja och avsätta resurser i form av tid och lämpliga personer som kan bevaka och arbeta med ett så pass brett område. Möjligheten ligger i att kunna staka egna linjer för Åland, men på ett informerat sätt genom de kunskapsresurser och kanaler som EU-medlemskapet öppnar för Åland. Ytterligare en följdfråga blir om EU-plattformen är optimal eller bör prioriteras just för den här typen av frågor där EU endast har stödjande behörighet. Ett exempel är området hälsa där Världshälsoorganisationen (WHO) tillåter associerat medlemskap i sin konstitution.[22] Puerto Rico och Tokelau är för närvarande ”associate members” i WHO. Därutöver görs WHO:s statistiska rapportering, t.ex. i fråga om Covid-19, på så sätt att olika territorier med speciell ställning görs synliga.[23] Åland har nyligen anhållit om att associerad medlem i UNESCO som arbetar med frågor om kultur och utbildning.[24]

För det andra visar tabellen ovan att Ålands behörighetsområde påverkas proportionellt mer än Finlands behörigheter av EU-rätten. Den asymmetriska effekten påtalats i samtliga intervjuer gjorda inom ramen för denna rapport. ”Åland påverkas mycket mer än Finland” är den kortaste sammanfattningen av detta resonemang.[25]

För det tredje visar tabellen att sättet att definiera och dela upp behörigheterna i enlighet med självstyrelselagen skiljer sig markant från upplägget och logiken inom EU-rätten. En central skillnad i tankesättet är den att EU sätter stor vikt på samarbete och delad behörighet medan logiken i Åland-Finland relationen base-

22 Basic Documents of the World Health Organization, 49th edition (2020). Article 8 in the Constitution of the WHO provides: Territories or groups of territories which are not responsible for the conduct of their international relations may be admitted as Associate Members by the Health Assembly upon application made on behalf of such territory or group of territories by the Member or other authority having responsibility for their international relations. Representatives of Associate Members to the Health Assembly should be qualified by their technical competence in the field of health and should be chosen from the native population. The nature and extent of the rights and obligations of Associate Members shall be determined by the Health Assembly. https://apps.who.int/gb/bd/ (as of 21.04.2021).

23 WHO, Covid-19, Situation Report 76 (5 April 2020) rapporterar skilt om följande sju europeiska territorier: Färöarna, Kosovo, Guernsey, Isle of Man, Jersey, Gibraltar, Grönland.

24 Åland vill bli medlem i UNESCO, Ålands radio https://alandsradio.ax/nyheter/aland-vill-bli-medlem-unesco (23 mars 2021).

25 Detta lyfts fram även av Anna-Lena Sjölund, *EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket Finland och landskapet Åland*, Rapport från Ålands fredsinstitut, Nr 1-2016.

ras på exklusivitet och tydligt skilda ansvar, även om det givetvis alltid finns och kommer finnas gråzoner som hanteras genom förhandling och goda kontakter. Utifrån denna skillnad kan man vänta sig principiella svårigheter i fråga om anpassningen av de två logikerna till varandra.

För det fjärde, och i linje med Rosas och Armatis påpekande om svårigheterna kring de delade behörigheterna, uppstår frågan om hur Åland ska klara av att hantera frågor om delad behörighet med en så pass liten administration, ekonomiska och personella resurser som finns tillgängliga. Där stater eller federala delstater har hundratals om inte tusentals tjänstemän ansvariga för jordbruksfrågor, miljö, djurskydd eller näringspolitik, har Åland i allmänheten bara någon ensam tjänsteman eller ett fåtal ansvariga som ska bevaka både utvecklingen av nya regler och implementeringen av redan antagna rättsakter.

Som ovan nämnts och enligt en samstämmig tolkning av de intervjuade på Åland, har Ålands behörigheter *påverkats proportionellt i mycket högre grad* än Finlands behörighet till följd av EU-medlemskapet. Frågor om jordbruk, miljö, fiske och näringsverksamhet, är sådana som ses som särskilt centrala och omfattande i det avseendet, men även frågor om energi och djurskydd nämns som omfattande och kraftigt påverkade.

Flera av EU:s rättsakter påverkar dessutom både exklusiva, utifrån SjL, åländska behörigheter (såsom jordbruk, fiske eller djurskydd) och Finlands behörighetsområde (t.ex. rättsskipning). Ett exempel av en sådan blandad sakfråga är arbetet som gjordes i början av 2000-talet kring jordbrukets olika stödformer, där behörigheten ansågs i början som tillhörande riket (med betoning på karaktären som inkomststöd) och senare som tillhörande landskapet (med betoning på karaktären som miljöstödsinsatser).[26]

Det åländska argumentet om större proportionell påverkan på den åländska rättsordningen och behörigheten kan förstås på flera sätt och kan härmed kunna ha även olika potentiella konsekvenser. Argumentet påtalar att det asymmetriska och tydliga system som skapades i och med Ålandslösningen 1921 och självstyrelselagens tre faser (1922, 1951 och 1991) rubbas utan att Åland ”kompenseras”. Detta argument tycks ligga till grund för Ålands tidiga förväntningar om möjligheten att påverka unionens lagstiftning på tidigt stadium, bl.a. genom en EU-parlamentsplats.[27]

En sådan parlamentsplats blir, enligt den här logiken, särskilt betydelsefull för de områden där Åland har exklusiv behörighet enligt självstyrelselagen, men som direkt påverkas av EU-rätten.

Om vi återgår till SjL:s lista på exklusiva åländska behörighetsområden, så ser vi t.ex. följande:

Näringsverksamheten (18.22 § SjL) påverkas i stor omfattning bl.a. genom konkurrensreglerna, konsumentskyddsregler och regler om statsstöd eller om offentlig upphandling.

Jordbruket (18.15 § SjL) påverkas i stor utsträckning genom ovanstående, men även genom bl.a. regler om strukturfonderna och landsbygdsutvecklingsprogram samt givetvis av miljöregleringar, konsumentskyddsregler, djurskyddsregler och regleringar av specifika produkter, såsom t.ex. socker- eller mjölkprodukter.

Fiskerinäringen (18.16 § SjL) påverkas i stor omfattning då detta är ett av EU:s största verksamhetsområden. En sökning i EUR-Lex databasen resulterar i början av år 2021 i 45.108 rättsakter rörande fiskerifrågor. Mer än hälften av dessa är förordningar, så de kräver i allmänhet inte någon implementering (och berör härmed inte lagberedningen) men sökningen resulterar även i 1.479 direktiv. Även om många av dem

26 Jord- och skogsbruksministeriet, ”Behörigheten mellan riket och landskapet Åland gällande jordbrukets olika stödformer”, Slutrapport 2006.

27 Akintug (2020), Susann Simolin, ”The Aims of Åland and Finland regarding a New Act on the Autonomy of Åland: An Analysis of three Parliamentary Committee Reports”, i *Journal of Autonomy and Security Studies*, (2018, Vol 2, Issue 1) https://jass.ax/volume-2-issue-1/

inte berör Åland direkt, är det ändå sådana att de måste hanteras och landskapet ska ta ställning till dem.

Miljön (18.10 § SjL) är ett område som behandlas i en speciell rapport i den utredning inom vilken även denna rapport publiceras. Vi kommenterar därför här inte utförligt. Vid en sökning på ordet ”vatten” i EUR-Lex får vi totalt 6.982 förordningar och 1.010 direktiv.

En annan linje och form av ”kompensation”, främst riktad inåt, mot riket och det åländska ekonomiska systemet, skulle vara, enligt den åländska logiken, den om skattebehörighet som skulle överföras till lagtinget, vilket också fördes fram tidigt som önskemål av Åland i EU-förhandlingarna och har bestått sedan dess, inklusive i samband med diskussionerna om revideringen av självstyrelselagen efter år 2010.[28]

Ett tredje sätt att förstå det åländska asymmetriargumentet på är det att EU-rättsordningens alltmer starka betoning på delade eller stödjande behörighetsområden ställer krav på samarbeten och omfattande kontakter, med både EU och riket, som ett litet örike med en befolkning på 30.000 personer, inte klarar av vare sig ekonomiskt eller genom tillräckliga personella resurser. Kanske även psykologiskt. Så här skrev Gunnar Jansson år 1998:

> ”Det sämsta som kan hända är att självstyrelsen och EU-medlemskapet ställs mot varandra. Det gagnar ingen. Alltså är det bara samarbete och samverkan som gäller. Här har vi fortfarande en psykologisk barriär att kämpa ner därför att i självstyrelsesystemet har det funnits en motsättning med statsmakten på samma sätt som det fanns en motsättning mellan det autonoma Finland och det ryska kejsardömet”.[29]

Vi återkommer längre ner i rapporten till frågan om samarbeten när vi behandlar frågan om verkställandet av EU-lagstiftningen på nationella och regional nivå.

Visste man inte på Åland om effekterna av det åländska medlemskapet på rättsordningen redan vid inträdesförhandlingarna? Många förstod givetvis mycket väl situationen särskilt bland de ansvariga tjänstemännen och politikerna.[30] Det fanns dock också de som tyckte att ”EU-skulle vara en diskussionsklubb i likhet med det nordiska samarbetet. Utan förpliktelser och juridik. Men verkligheten var förstås än annan”, enligt en formulering i en av intervjuerna. EU-inträdet fanns däremot inte heller med i bilden i samband med de långvariga förhandlingarna om 1991 års självstyrelselag, något som innebar att lagen behövde revideras redan ett fåtal år efter det att den trädde i kraft.[31]

Kvantitativa aspekter på Europeiska unionens inverkan på den åländska rättsordningen

Med hjälp av EU:s databas över lagstiftning (EUR-Lex) är det möjligt att få en uppfattning och överblick av utvecklingen av ny lagstiftning inom EU.

Av tabellen framgår att lagstiftningstakten inom EU har minskat betydligt, ca 65% minskning av nya rättsakter och ca 85% minskning av reviderande sådana. Detta är i linje med EU:s egen ambition att minska lagstiftningsproduktionen i takt med att den inre marknaden i mångt och mycket är reglerad och EU:s mål är bättre, snarare än flera, regleringar (se nedan om

28 Gunnar Jansson (1998).

29 Gunnar Jansson, (1998) s. 87.

30 Se Granholm (2021) som hänvisar till gedigna utredningar i miljöområdet i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet.

31 Kommentar av Gunnar Jansson under arbetsseminariet inför förevarande rapport, den 15.12.2020 som finns på Ålands fredsinstituts youtube kanal https://www.youtube.com/watch?v=QzV87Yrnm3Y

EU-diskussion om bättre reglering och Better Regulation programmet).

1994: Grund/Basic 1128	Revidering/Amendments: 610
1995: Grund/Basic: 879	Revidering/Amendments: 604
1996: Grund/Basic: 886	Revidering/Amendments: 551
2004: Grund/Basic: 876	Revidering/Amendments: 630
2005: Grund/Basic: 843	Revidering/Amendments: 627
2006: Grund/Basic: 975	Revidering/Amendments: 637
2014: Grund/Basic: 551	Revidering/Amendments: 137
2015: Grund/Basic: 484	Revidering/Amendments: 129
2016: Grund/Basic: 478	Revidering/Amendments: 114
2019: Grund/Basic: 424	Revidering /Amendments: 89

Tabell 3: *Produktionen av rättsakter inom EU under tre decennier (datainhämtning 15.12.2020*)

Av tabellen kan vi vidare utläsa hur prövande de första åren inom EU, i mitten på 1990-talet, måste ha varit för Åland. Ålands landskapsregering skulle både förverkliga då gällande lagstiftning och samtidigt följa antagningen och sen implementera ny EU-lagstiftning med över 800 nya rättsakter och flera hundra revideringar årligen. Man kan här konstatera att Ålands EU-anpassning, som medförde relativt få anmärkningar från EU var en stor och imponerande prestation från Ålands sida.

Det kunde här vara värt att notera att EU-kommissionen i början av år 2020 hade ca 32.000 tjänstemän, med permanenta eller tillfälliga anställningar.[32]

Följande utveckling har skett beträffande lagstiftningsprojekt som har skickats av landskapsregeringen till lagtinget under motsvarande period:

1994: 41	2004: 13	2014: 18
1995: 34	2005: 21	2015: 28
1996: 27	2006: 14	2016: 29

Tabell 4: *Lagförslag till lagtinget under tre decennier 1994–2019*

32 Uppgifter enligt https://euemployment.eu/european-commission-employee-number/ (per 17.03.2021)

Lagberedningen arbetar även ofta med förordningar som utfärdas av landskapsregeringen och som inte når lagtinget. Tabellen nedan ger en kort överblick och poängterar att utfärdandet av förordningar också påverkas av EU-rätten och kräver resurser och kunskap inom landskapsregeringen generellt och lagberedningen speciellt.

1994: 7	1998: 38
1995: 19	2008: 32
	2018: 21 & 2 överenskommelseförordningar

Tabell 5: *Stickprov av antalet förordningar utfärdade av landskapsregeringen över tid*

Förordningar granskas inte av lagtinget utan föredras internt inom landskapsregeringen, jfr 21 § SjL. Det skulle behövas en närmare granskning för att undersöka omfattningen av EU-rättens påverkan i området som hanteras genom förordningar.[33] Inom vissa områden används dessutom i stor utsträckning blankettlagstiftning och EU-rättens effekt kommer således via riket. Ett exempel är landskapsförordningen om ändring av landskapsförordningen om fordons konstruktion, utrustning, skick, användning och belastning (ÅFS 24/2021) i vilken landskapsregeringen föreskriver följande beträffande fordonsmyndighetens ansvar:

> Tillstånd till ändringar som avviker från kraven enligt transport- och kommunikationsverkets föreskrift om ändring av

33 Petra Granholm skriver i sin rapport (2021) följande: ”Landskapsstyrelsen noterar efter bara några år av EU-medlemskap att” Tendensen till ramlag som kompletteras med ett betydande antal förordningar och beslut är – om man ser pragmatiskt på det – en i det närmaste oundviklig följd av EG-anslutningen.”Samtidigt förhindrar grundlagen att man reglerar fri- och rättigheter på förordningsnivå. Det här aktualiserades i synnerhet när lagstiftningen kring samordnad miljötillståndsprövning skulle antas.”

> bilars och till dem hörande släpvagnars konstruktion får ges av fordonsmyndigheten för ändringar i ett fordons kaross eller chassi om fordonsägaren kan uppvisa ett intyg från Ålands Motorklubb, Sveriges fordonsbyggares riksorganisation eller en motsvarande organisation som godkänts av landskapsregeringen. Av intyget ska det framgå att ändringen har skett under överinseende av en av organisationens kontrollanter och att ändringen godkänts av organisationen och inte leder till att fordonets trafiksäkerhet äventyras.

I denna kortfattade åländska förordning görs inte direkta hänvisningar till EU-lagstiftning, som t.ex. EU-förordning 2019/2144 om ”om krav för typgodkännande av motorfordon och deras släpvagnar samt de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, med avseende på deras allmänna säkerhet och skydd för personer i fordonet och oskyddade trafikanter”. Intressant i det aktuella exemplet är att all bakomliggande reglering är utfärdad av Kommunikationsministeriet och Trafik- och kommunikationsverket (Traficom) i riket. Intygen som ska godkännas av fordonsmyndigheten på Åland är Ålands motorklubb, Sveriges fordonsbyggares riksorganisation ”eller en motsvarande organisation som godkänts av landskapsregeringen”. Förordningen lämnar öppet huruvida intyg från riket (Traficom) eller motsvarande myndigheter i andra EU-länder godkänns eller inte. Med tanke på att Åland har en betydande andel inflyttade från flera EU-länder, kan en sådan oklarhet skapa onödig osäkerhet.[34]

Det kan här nämnas att riket har en annan ordning för beredningen och motiveringen av förordningar där en föredragningspromemoria ska finnas tillgänglig för uttolkning av utfärdade förordningar. Ett exempel är de föredragningspromemorior som finns som underlag till Republikens presidents förordningar som berör Åland.[35]

Ålands förvaltningslag (2008:9) föreskriver dessutom motivering av alla beslut, med få undantag.

Enligt 60§ SjL gäller följande rörande landskapsförordningar:

> Om ett stadgande i en landskapsförordning står i strid med landskapslag eller i landskapet tillämplig rikslagstiftning, får det inte tillämpas av myndigheterna.
>
> Uppstår meningsskiljaktighet angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd, avgörs frågan på framställning av landskapsregeringen eller riksmyndigheten av högsta domstolen, sedan utlåtande har inhämtats av myndigheten i fråga och Ålandsdelegationen.

Insikter från internationell forskning

Forskningen har konstaterat att det finns få studier om regionernas implementering av EU-rätten och att mycket större intresse ägnas åt frågor om inflytande vid tillkomsten av EU-beslut och regleringar och om hanteringen av ekonomiska program såsom strukturfonderna.[36]

34 Åsub Rapport 2021:1.

35 T.ex. Justitieministeriet Promemoria, 27.7.2018, om Republikens Presidents Förordning om utvärdering och godkännande av sjöfartsutbildning som ges på Åland. I promemorian nämns både den internationella konvention som ligger bakom lagstiftningen, dvs 1978 års internationella konvention angående normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (sk. STCW-konventionen, FördrS 22/1984) och EU-direktivet 2008/106 om minimikrav på utbildning för sjöfolk.

36 Enrico Borghetto & Fabio Franchino, The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives (2009), Institute for Advanced Studies, Vienna.

Table 1 Measures of subnational authorities

Member state	No. directives	No. of SNA measures	Examples of subnational measures
Austra	214	235	Landesgesetz, Verordnung der Landesregierung
Belgium	575	192	Arrêté du Gouvernement (Wallon, Flammand), Arrêté du Gouvernement de la Communaté française
Finland	235	90	Landskapslag, Åland Landsskapsstyrelses Beslut, Landskapsförordningen
Germany	474	169	Landesgesetz, Landesverordnung
Italy	566	12	Legge Regionale, Decreto del Presidente della Giunta Regionale
Netherlands	496	3	Provinciale Verordening
Portugal	491	3	Decreto Legislatvio Regional, Decreto regulamentar regional (Maderia, Açores)
Spain	502	5	Ley de la Comunidad Autónoma, Orden de la Comunidad Autónoma
United Kingdom	528	213	Act, Regulation, Order

Tabell 6: *Implementeringen av EU-direktiv i regioner med lagstiftningskompetens - Comparative data on directives implementation by subnational authorities in the EU, Borghetto and Franchino (2006), p. 7, SNA står för subnational authorities. Den här studien tittar både på federala stater (med relativt symmetriska lösningar för de olika delstaterna) och mera asymmetriska lösningar såsom Madeira, Azorerna och Åland.*

Borghetto och Franchino menar att regionernas roll i implementeringen av EU-lagstiftning är stor och har ökat över tid, till exempel inom områden såsom miljö, socialpolitik och offentlig upphandling. Resultaten i den studien pekar på att stater med decentraliserade system, och särskilt när det finns speciella arrangemang i samband med EU-inträdet och en vald regering i regionen, visar större engagemang i implementeringen av lagstiftningen. Det är inte heller överraskande att denna studie drar slutsatsen att när det finns ett större deltagande hos regionerna, då tar implementeringen också längre tid. För Borghetto och Franchino innebär ett större deltagande i regionerna samtidigt en möjlighet och en risk. Åtminstone har den ett pris. Å ena sidan kan en regional implementering och ett regionalt engagemang öka legitimiteten och förståelsen för EU-reglerna och besluten bland medborgarna och därmed stärka subsidiariteten, dvs. ambitionen att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt. En regional implementering bidrar också till en större förståelse hos kommissionen och EU beträffande förutsättningar och villkor i olika delar av unionen, då självstyrda regioner informerar kommissionen om vidtagna åtgärder, genom s.k. notifiering. Å andra sidan kan det i implementeringsfasen innebära större behov för differentiering. Dessa forskare pekar också på det särskilda problem som vi ska återkomma till, nämligen situationer där EU-rätten förutsätter att endast en myndighet per medlemsstat kan ha ansvar för uppföljningen och implementeringen av EU-lagstiftning.

Detta är ett problem som diskuterades redan i början av 2000-talet, men som ännu saknar en adekvat lösning, vilket vi kommer att se nedan.[37]

I den kvantitativa delen av studien, menar Borghetto och Franchino att Finland och Åland står sig väl i en europeisk jämförelse i fråga om implementering av EU direktiv i regioner med lagstiftningsmakt. Studien avser dessutom de tio första åren av Finlands och Ålands medlemskap, så de tyngsta åren i fråga om införlivandet av EU-lagstiftning i den åländska rättsordningen.

Även andra forskare har pekat på det relativa ointresse som länge funnits inom forskningen beträffande regionernas roll inom EU och i synnerhet deras ställning i fråga om förverkligandet av den europeiska integrationens rättsliga regler. Mer generellt är även forskningen drabbad av en fokusering på stater som de centrala aktörerna i regionala integrationer. Flest studier finns kring mer symmetriska federala system, såsom i Tyskland, där man diskuterar det federala systemens försenande effekt eller på skillnader mellan en konkurrensinriktad och en samarbetsinriktad federalism.[38] Tidsaspekten finns även för Åland, som måste invänta Finlands implementerande lagstiftning i de fall man önskar anta blankettlag.

Eller såsom det uttrycktes redan år 1988 av Siedentopf och Ziller:

> ”The incorporation process reflects a certain unwillingness of the subnational levels to comply with [...]measures on whose substance they had had no influence.”[39]

Robert Schützes argument är däremot mera genomgripande och radikalt då han drar slutsatsen att vi ser en förskjutning bort från lösningar som innebär konstitutionell exklusivitet mellan olika nivåer, och mot en alltmer samarbetsorienterad förståelse där flera nivåer alltid behöver samverka med varandra.[40] I vilket fall som helst så måste också de olika nivåernas relation till varandra tas fullt i beaktande redan vid antagningen av nya regler om implementeringen ska ha en chans att lyckas, menar å sin sida andra forskare.[41] Även om det för Ålands del kan konstateras att man inte alltid hinner vara proaktiv, blir implementeringsmotståndet naturligtvis större om man inte har något inflytande i utvecklingen av lagstiftning inom ett område där landskapet annars skulle ha ensam behörighet.

Hur ska kvaliteten och effektiviteten i lagstiftningen mätas?

Hur ska vi mäta kvaliteten på lagstiftning? Åland gick med i EU för 25 år sedan för att flertalet i omröstningarna och i lagtinget ansåg i en samlad bedömning att samarbete, samordning och regional integration skulle gagna landskapet.[42]

37 Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report (2001).

38 Schütze, Robert. (2009). *From dual to cooperative federalism - the changing structure of European Law*. Oxford: Oxford University Press; König Thomas and Luetgert Brooke (2009) ”Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives”, *British Journal of Political Science*, 39(1), pp. 163–194.

39 Siedentopf H. & Ziller J. (eds), 1988, *Making European Policies Work – The Implementation of Community Legislation in the Member States,* London: Sage såsom citeras i Borghetto & Franchino, s. 3.

40 Samma grundtes har också förts fram av Rosas och Armati (2012) som skriver: ”In terms of responding to allegations of what has been called ”competence creep”, and demands for more clarity and transparency, it may be observed that Article 4 TFEU could have been structured differently and drafted to send a clearer message that *shared competence is the norm*.” (s. 25, min kursivering).

41 Lorenzo Allio & Marie-Hélène Fandel, 2006, *Making Europe Work: improving the transposition, implementation and enforcement of EU regulation*, European Policy Centre Working Paper No 25

42 Akintug (2021) & Simolin (2021).

Den rättsliga integrationen innebär bl.a. att frågor som Åland inte kan hantera på egen hand, till exempel på grund av deras tekniska karaktär, gränsöverskridande dimension eller resurskrävande komplexitet, kan hanteras med hjälp av kunskap och resurser på europeisk nivå. Politiskt innebär EU-integrationen även att fler aspekter och åsikter förs fram kring olika frågor, i stället för en situation där det förekommer endast en tudelning mellan riket och Åland. Fler parter i stället för två parter. En viktig part i lagstiftningsutvecklingen inom EU är kommissionen som har övervakningsansvaret om hur medlemmarna förverkligar (implementerar) sekundär lagstiftning. Nedan sammanfattas hur EU-rätten framträder i den inomstatliga lagstiftningskontrollen av lagar antagna av Ålands lagting. Därefter ska vi granska hur synen på åländsk lagstiftning har sett ut i kontakten med EU-kommissionen och EU-domstolen.

EU-rätten i kontrollen av åländsk lagstiftning

Ett sätt att visa på och tydliggöra rättsområden och sakfrågor där EU-rätten har inneburit svårigheter för Åland eller svårigheter mellan Åland, EU och i vissa fall Finland är att lyfta fall där kritik har framförts på basis av EU-rätten i den interna, inhemska, lagstiftningskontrollen av åländsk lagstiftning enligt den ordning som föreskrivs i Självstyrelselagens 19 §. Där föreskrivs följande:

> Beslut om antagande av landskapslag skall tillställas justitieministeriet, samt Ålandsdelegationen som avger utlåtande över beslutet till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president.
>
> 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.
>
> 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.

Vi går inte alls här in på en diskussion om själva lagstiftningskontrollen som sådan. Den har varit och är föremål för en viktig och intressant diskussion, bl.a. inom ramen för processen av en möjlig revidering av Ålands självstyrelselag och i flera tidigare utredningar och texter.[43] Vårt intresse här ligger snarare i vilka svårigheterna är i fråga om lagberedning med avseende på EU-rättsliga aspekter. Vilka sakfrågor berörs? Vilka problem återkommer?

I följande fall har EU-relaterad kritik framkommit i laglighetskontrollen av lagar antagna av Ålands lagting under perioden 1995 - 2019.[44]

43 Niilo Jääskinen, *Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar*, Justitieministeriet, publikation 2006:2. Anna-Lena Sjölund (2016). Suksi, Markku, "Sub-National Issues: Local Government Reform, Re-Districting of Administrative Jurisdictions and the Åland Islands in the European Union" (2007), 13 *European Public Law*, Issue 3, 379-406 och Suksi (2011), 593-603. Ida Jansson, Göran Lindholm och Bjarne Lindström. *Att sätta självstyrelsens gränser. Av laggranskarna underkänd åländsk lagstiftning 1922–2018* (Olof M. Janssons stiftelse, Publikation 1/2020, Mariehamn).

44 Ålandsdelegationens Publikationer Serie XII, 1988-1996; f.o.m. 1997 finns publikationerna från Ålandsdelegationen tillgängliga även digitalt för 1997-2007 och 2008-2014 https://www.ambetsverket.ax/alandsdelegationen/alands-delegationens-publikationer. Ärenden f.o.m. 2015 finns publicerade digitalt https://www.ambetsverket.ax/alandsdelegationen/arenden.

Landskapslagen om rätt att utöva näring som antogs av Ålands lagting 8.6.1995 och specifikt med avseende på näringsverksamhet inom jordbruk och fiske diskuterades utifrån frågan om huruvida den stod i strid med Ålandsprotokollet, dvs primär EU-rätt. Där Ålandsdelegationen ansåg att lagstiftningskontrollen endast omfattar kontroll av enlighet med grundlagen och självstyrelselagen, fann Högsta domstolen att sådan kontroll täcker även internationella fördrag, dock med en minoritet inom domstolen som menade annorlunda. Högsta domstolen rekommenderade Republikens president att lagen borde förfalla då den var i strid med Ålandsprotokollet och hade en *diskriminerande effekt*. Republikens president följde Högsta domstolens resonemang. Lagen förföll och ersattes av en landskapslag om rätt att utöva näring ÅFS 1996:47 som trädde i kraft den 1 juli 1996.

Landskapslagen om naturvård som antogs 11.3.1998 och syftade till att implementera flera miljödirektiv inklusive Rådets direktiv 79/409/EEG, 94/24/EG, 91/224/EEG, 81/854/EEG, 85/411/EEG, 86/122/EEG, 92/43/EEG, 97/62/EG, 96/15/EG. Ålandsdelegationen fann inga problem, men Högsta domstolens menade att den paragraf (25 §) som gällde ansvarig myndighet på Åland var problematisk och borde förfalla partiellt, dvs. till del. Högsta domstolen tolkade saken så att endast en myndighet kunde bära ansvaret av uppföljning av direktiv och Finlands internationella åtaganden och att behörighetsfördelningen mellan Åland och riket inte påverkas av detta faktum. Republikens President följde Högsta domstolens bedömning och 25 § förordnades att förfalla. Ärendet är viktigt eftersom det för första gången hanterade den senare återkommande frågan om ansvariga myndigheter och huruvida sådana kan utses både i riket och på Åland i enlighet med behörighetsfördelningen. Samtliga intervjuade i förevarande studie menar att frågan om endast en ansvarig myndighet gentemot EU är ett stort och bestående problem i frågan om EU-rättens ställning på Åland och att situationen i allra högsta grad påverkar behörighetsfördelningen mellan riket och Åland och synligheten av densamma utåt. Utifrån en folkrättslig infallsvinkel och Wienkonventionen om traktaträtten är det så att stater inte får åberopa intern lagstiftning för att rättfärdiga ett åsidosättande av sina internationella åtaganden (Artikel 27). Här rör det sig dock inte om ett åsidosättande av EU-lagstiftning eller internationella åtaganden, utan snarare om tillvägagångssätt och institutionella lösningar för att förverkliga och följa upp sådana internationella åtaganden.

Landskapslag om ändring av landskapslagen om renhållning antogs 29.4.1998 och avsåg förverkliga bl.a. Rådets direktiv 259/93. I likhet med föregående fallet beträffande ansvarig övervakningsmyndighet, fann Högsta domstolen och därefter republikens president att paragrafen som utsåg landskapsstyrelsen som den behöriga myndigheten för Ålands del skulle förfalla partiellt. Resonemanget i Högsta domstolen och republikens president gick ut på att EU:s rättsakter som kräver genomförande i rikets och landskapets lagstiftning inte alltid är 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, menade Högsta domstolen och republikens president, 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, menade de, på hur frågan om rikets och landskapets parallella kompetens i dylika fall skall kunna tillgodoses, något som borde hanteras i kommande revisioner av självstyrelselagen. I direktiv 259/93 (som inte längre är i kraft) fanns

Högsta domstolens utlåtanden finns efter år 2009 tillgängliga digitalt https://supremecourt.fi/sv/index/lausunnot.html

den relevanta regeln i Artikel 36: ”Medlemsstaterna skall utse en eller flera behöriga myndigheter som skall svara för tillämpningen av denna förordning. Endast en transitmyndighet skall utses per medlemsstat.”Regeln tycks lämna ett visst utrymme för flera myndigheter, något som dock inte nyttjades i det aktuella fallet. Ålandsdelegationen hade inte sett några problem med den ursprungliga åländska lagen, i enlighet med resonemanget även i det tidigare nämnda fallet om naturvård. Lagen trädde i kraft som ÅFS 1998/91 men den omstridda regeln förföll. Lagen reviderades genom ÅFS 2001/33 där tillståndsmyndigheten utsågs vara Ålands miljöprövningsnämnd och landskapsstyrelsen utses som ansvarig myndighet att föra ett avfallsregister och senare genom ÅFS 2008/126 som hänvisar vidare till landskapslagen om miljöskydd (ÅFS 2008/124) där ansvarig tillståndsmyndighet utses att vara Ålands miljö- och hälsovårdsmyndighet (9 §). Vi ser här en seg dragkamp i fråga om tolkningen av frågan om ansvariga myndigheter.

Landskapslagen om fritidsbåtars säkerhet som antogs 29.4.1998 och skulle implementera Europaparlamentets och rådets direktiv 94/25 (direktivet är inte längre i kraft). Ålandsdelegationen godkände lagen. Även här förordade Högsta domstolen ett partiellt förfall av föreskriften om den ansvariga myndigheten i likhet med ovannämnda fall. Detta blev också republikens presidents position. Landskapslagen 1998/102 kunde därefter träda i kraft. Samma problematik uppstod när den ersattes av landskapslag 2003/32 om fritidsbåtar. Även här ser vi i fotnot att flera paragrafer inklusive ursprungliga 23 § 1 moment hade av presidenten förordats förfalla.

År 2004 reviderades självstyrelselagen (genom ÅFS 2004/11) till följd av dessa rättsfall och utdragna problem. Då infördes ett nytt kapitel (kapitel 9) om ”Ärenden som gäller Europeiska unionen”. Revideringen omfattade även en ny reglering i fråga om genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen (59 b §). Regleringen ändrade förutsättningarna för samarbetet mellan riket och landskapet på ett grundläggande sätt och förtjänar återges i sin helhet (kursivering av författaren):

> 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 landskapsmyndigheten 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 ståndpunk*t.
> 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.

Landskapslagen om ändring av tobakslagen för landskapet Åland berörde frågan om snus och antogs av lagtinget 23.4.2003. Republikens president beslöt om partiellt förfall då lagen fanns vara i strid med Artikel 8 i direktiv 2001/37/EG och även med Ålandsprotokollet. Den aktuella regleringen krävde förbud mot försäljning av snus, eller rättare sagt om förbud mot 'utsläppandet' av snus. Direktivet tillät explicit de undantag som hade införlivats i anslutningsakten för Österrike, Sverige och Finland. Ålands lagting resonerade utifrån ordet 'utsläppandet' i direktivet att förbudet endast gällde nya produkter i marknaden medan försäljningen av snus på Åland ansågs som ett bevarande av en traditionell produkt. I detta fall fann samtliga lagstiftningskontrollinstanser, Ålandsdelegationen, Högsta domstolen och republikens president, att 2 § 1 moment i lagen skulle förfalla, varpå lagen trädde i kraft som ÅFS 2003/66 och reviderade härmed tobakslagen ÅFS 52/1978. Såsom det även noterades av Högsta domstolen är det ytterst EU-domstolen som avgör om en lagstiftning i en medlemsstat står i strid med EU-rätten. Högsta domstolen skulle kunna begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen i enlighet med Artikel 267 i TFEU. Något sådant initiativ togs inte, men med tanke på enigheten i de nationella instanserna är det måhända inte troligt att utgången hade varit en annan. Frågan är dock relevant i relation till det principiellt viktiga om vem som uttolkar EU-rätten i förhållande till en självstyrelses behörighet. Därför var det också riktigt att saken senare landade i EU-domstolen (C-343/05 om implementering av tobaksdirektiven). Domstolen meddelade sin kortfattade dom den 18 maj 2006 om att Finland och Åland hade begått ett fördragsbrott genom att inte införa förbud av försäljning på Åland och på fartyg registrerade i Finland.

Ännu en sak om miljöfrågor kom upp i anslutning till landskapslagen om tillämpning i *landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel* som antogs 6.4.2005. Här var det fråga om implementering av direktivet 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter med växthusgaser genom en blankettlag. Även här var kärnfrågan den om endast en myndighet i varje medlemsland, men också behandlingen av alla verksamheterna i Finland på ett likvärdigt sätt. Intressant i detta fall var att Ålandsdelegationen inte ansåg det möjligt att ha flera ansvariga myndigheter i ett medlemsland, medan Högsta domstolen och republikens president, snarare betonade riskerna för att utsläppsrätterna enligt den nationella fördelningsplanen överskrids. Lagen förordades att träda i kraft såsom ÅFS 2005/60 med undantag för de berörda paragraferna om ansvarig myndighet.

Lagen ersattes senare av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel (ÅFS 2009/31). Förvaltningsuppgifterna regleras efter revidering genom ÅFS 2015/105 enligt följande:

> 3 §. Förvaltningsuppgifter
> Om inte annat särskilt stadgas i annan landskapslag ska de förvaltningsuppgifter, som enligt en författning som avses i 1 § handhas av myndigheter i riket, i landskapet skötas av landskapsregeringen till den del förvaltningen grundar sig på landskapets behörighet på området.
> Landskapsregeringen kan med stöd av 32 § självstyrelselagen samtycka till att de förvaltningsuppgifter som avses i 1 mom. i enlighet med en överenskommelseförordning överförs på rikets myndigheter. I landskapslagen (2015:103) om Ålands energimyndighet finns särskilda bestämmelser om de förvaltningsuppgifter som avses i 1 mom.

Vi kan konstatera att problemet med de ansvariga myndigheterna inte tog slut i och med självstyrelselagens kapitel 9 efter år 2004. Vidare kan noteras att saker som en gång hanterats av de organ som ansvarar för lagstiftningskontrollen,

återkommer i något nya skepnader vid senare tillfällen och att frågeställningen återkommer på så sätt som uppgift för lagberedningen.

Landskapslagen om gymnasieutbildning antogs av lagtinget 30.9.2010 och innehöll ett stadgande (44 § 1 moment) om att undervisningen och med den sammanhängande förmåner för studerande som har sin hemkommun i de nordiska länderna och som fullgör sin utbildning vid någon av de skolor som omfattas av lagen bekostas av landskapet på motsvarande sätt som för studerande som har hemkommun i landskapet. Detta stadgande hade sin rättsliga grund i ett nordiskt avtal från 2004 om nordisk utbildningsgemenskap på gymnasienivå (FördrS 43/2008), dock med den skillnaden att den nordiska konventionen rör ersättningsavtal mellan de nordiska staterna och inte skapar rättigheter och skyldigheter för enskilda medborgare. Fallet är principiellt viktigt då det rör ett av Ålands centrala behörighetsområden, utbildningsområdet, som är ett område där EU endast har begränsad behörighet. Dessutom är det intressant då unionsrätten och nordisk integrationsrätt stod potentiellt i konflikt med varandra. Ålandsdelegationen begärde ett utlåtande från Justitieministeriet, som påtalade en viss risk för att det kunde föreligga en situation av indirekt diskriminering. Trots att Ålandsdelegationen inte såg några uppenbara konflikter mellan den åländska lagen och unionsrätten, var Högsta domstolen och republikens president av en annan åsikt, då andra än nordiska medborgare ansågs försättas i ett sämre ekonomiskt utgångsläge och 44 § 1 moment förordades förfalla. Lagen kunde därefter träda i kraft som ÅFS 2011/13.

Samma typ av frågeställning uppstod i relation till *landskapslagen om tillämpning på Åland av rikets hissäkerhetslag* som antogs av lagtinget den 14.12.2016. Enligt 4 § 1 mom och 5 § 1 mom i den åländska lagen skulle auktoriserade hissbesiktningspersoner vara sådana som hade godkänts av ansvariga instanser i riket eller Sverige. Ålandsdelegationen ville att hela lagen skulle förfalla, dels därför att den var en blankettlag som skulle börja gälla på Åland före motsvarande lagstiftning i riket var i kraft, dels därför att saken ansågs handla primärt om standardisering, något som är rikets behörighet. Högsta domstolen fann i sitt utlåtande av den 31.3.2017 att det är möjligt att reglera om de nationella behörighetskraven och om ett förfarande om hur behörighet och kompetens som skaffats i övriga EU-medlemsstater och EES-stater ska beaktas vid behörighetsprövning. Däremot är det inte möjligt, menade Högsta domstolen, att införa ett stadgande som 'kategoriskt ställer dem som uppfyller behörighetskrav i en viss medlemsstat i en annan ställning än dem som är behöriga i andra länder inom EU och EES'. Högsta domstolen såg inga större problem i fråga om följdordningen av blankettlagen i förhållande till rikets lagstiftning och konstaterade att lagen rör många olika rättsområden, där vissa hör till landskapets och andra till rikets behörigheter. Högsta domstolen fann däremot att saken primärt ska anses ha en karaktär av näringsverksamhetslagstiftning som härmed faller inom landskapets behörighet. Republikens president följde Högsta domstolen och 4 § 1 mom. och 5 § 1 mom. förordnades förfalla. I övrigt kunde lagen träda i kraft den 1 juli 2017 (ÅFS 2017/40). Fallet är en god illustration av lagstiftning som berör många olika rättsområden, där Åland, riket och EU har olika behörighet och relevans och där unionens likabehandlingsprincip har haft en stor effekt.

Nästa fall rör återigen frågor om implementering av EU-direktiv inom miljöområdet och då specifikt frågor om besvärsmöjligheterna vid miljökonsekvensbedömningar. *Landskapslagen om miljökonsekvensbedömning* antogs den 16.4.2018 för att implementera direktiv 2014/52/EU om ändring av ett tidigare direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Ålandsdelegationen konstaterade i sitt utlåtande att rättsskipning

hör till rikets behörighetsområden i enlighet med 27 § 23 punkten i självstyrelselagen. I landskapslagen finns bestämmelser om besvärsförbud. Dessa avser åtgärder av förberedande natur, förklarade Ålandsdelegationen. Den som är missnöjd över sådana åtgärder av förberedande natur kan besvära sig över dessa i samband med andra besvär över det slutliga beslutet i ärendet. Detta i enlighet med annan landskapslagstiftning, konstaterade Ålandsdelegationen. I sammanhanget konstaterade Ålandsdelegationen att, enligt landskapslagens 13 §, har ÅMHM rätt att anföra besvär över ett tillståndsbeslut som gäller ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om en miljökonsekvensbedömning inte har gjorts. Detta gäller utöver det som särskilt föreskrivs om sökande av ändring. En motsvarande bestämmelse fanns i rikslagen (FFS 2017/252) och utöver denna bestämmelse gäller den besvärsrätt som anges i rikslagens 34 § 2 mom. även i landskapet, menade Ålandsdelegationen. De drog därmed slutsatsen att besvärsbestämmelserna härmed inte föranleder några anmärkningar i behörighetsavseende.

Högsta domstolen konstaterade i sitt utlåtande av den 15.8.2018 att enligt den sista meningen i 6 § 2 mom. landskapslagen om miljökonsekvensbedömning och miljöbedömning får ett beslut om huruvida ett projekt kräver en miljökonsekvensbedömning inte överklagas särskilt. Domstolen har därefter följande resonemang beträffande besvärsrätten:

> Enligt 19 § 3 mom. självstyrelselagen kan i en landskapslag dock 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.
>
> Högsta domstolen noterar att enligt 37 § 1 mom. rikslagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017) får den projektansvarige söka ändring genom besvär i de beslut om tillämpning av förfarandet vid miljökonsekvensbedömning i enskilda fall som avses i 13 § samma lag. Enligt den angivna landskapslagen saknar alltså den projektansvarige denna besvärsrätt.
> Eftersom den sista meningen i 6 § 2 mom. landskapslagen således inte i fråga om ärende i vilket riket har lagstiftningsbehörighet i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslagen, finner Högsta domstolen att denna bestämmelse utgör en behörighetsöverskridning.

Utifrån detta förordade Högsta domstolen att just 6 § 2 mom. i landskapslagen skulle förfalla. Republikens president följde Högsta domstolens bedömning. Landskapslagen om miljökonsekvensbedömning och miljöbedömning (ÅFS 2018/31) kunde därefter träda i kraft den 1 september 2018, med undantag för 6 § 2 mom. som förordnades att förfalla.

Landskapslagen om ändring av jaktlagen antogs den 13.6.2018 och däri fanns bestämmelser om akut skyddsjakt på björn, varg och lodjur utan särskilt beslut av landskapsregeringen (30 a §). Samtidigt kunde landskapsregeringen införa begränsningar i skyddsjakten om den skulle försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för rovdjuren (30 b §). Både Ålandsdelegationen och Högsta domstolen fann konstruktionen mellan dessa två regleringar problematisk och menade att 30 b § borde förordas förfalla. Den gav inte tillräckligt skydd åt ägarna av tamdjur. Men skulle 30 b § förfalla kunde 30 a § inte vara kvar, för då skulle det, enligt Högsta domstolens bedömning, stå i strid med direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. En möjlighet att begränsa skyddsjakten var nödvändig för att inte stå i strid med direktivet. Då Högsta domstolen sammanfattade i detta ärende sin syn på EU-rättens inverkan och på hanteringen av EU-rätten i lagstiftningskontrollen är det befogat att återge en del av utlåtandet av den 27.9.2018:

Högsta domstolen har i ett flertal utlåtanden tagit ställning till eventuella brott mot Europeiska unionens lagstiftning som upptäcks vid lagstiftningskontrollen och en vedertagen praxis har uppstått i detta hänseende (se t.ex. utlåtandet gällande antagande av landskapslag om tillämpning på Åland av rikets hissäkerhetslag, OH 2017/33, och däri nämnda utlåtanden). Utgångspunkten har varit att ett fördragsbrott innebär ett ingrepp i förhållande till utländska makter. Enligt 27 § 4 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. Stadganden i en landskapslag har förordnats förfalla om det varit uppenbart att de skulle leda till en konflikt mellan unionens lagstiftning och landskapslagstiftning. Den omständigheten att man utgått ifrån att det är påkallat att förordna om att en landskapslag ska förfalla endast då konflikten är uppenbar motiveras av att det i sista hand är EU-domstolen som tolkar gemenskapsrätten och därför också om en lagstiftningsakt i en medlemsstat innebär att staten bryter mot sina förpliktelser enligt grundfördragen.

En ur unionsrättslig synpunkt definitiv tolkning av fördraget kan endast fås genom ett avgörande av EU-domstolen. En bedömning av frågan med hänsyn till landskapets lagstiftningsbehörighet måste emellertid ske på nationell nivå och i den ordning som föreskrivs i 19 § självstyrelselagen. I föreliggande fall ankommer det på Högsta domstolen att på basis av tillbuds stående utredningar utlåta sig över landskapets behörighet även till denna del.

Ur EU-rättslig synvinkel utgör 30 a och 30 b §§ i den föreliggande landskapslagen en helhet. Enligt direktivet 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet) är jakt på så kallade stora rovdjur huvudsakligen förbjuden. Det finns möjlighet till vissa undantag enligt artikel 16 i direktivet, förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. Eftersom man inte enbart på basis av 30 a § kan försäkra sig om möjligheterna att reagera om skyddsjakten försvårar upprätthållandet av denna bevarandestatus, utgör landskapslagen inte en fungerande helhet i avsaknad av landskapslagens 30 b §. Om det inte är möjligt att begränsa skyddsjakten enligt 30 b § är det uppenbart att lagstiftningen leder till en konflikt mellan unionens lagstiftning och landskapslagstiftning.

Här ser vi ingen diskussion om behovet av ett förhandsavgörande från EU-domstolen, inte heller om subsidiaritetsprincipen eller relationen mellan självstyrelselagen, grundlagen och den internationella rätten. Eftersom landskapslagen inte skulle kunna fungera utan 30 b § kom Högsta domstolen fram till slutsatsen att lagen skulle förordas att förfalla i sin helhet. Landskapslagen om ändring i jaktlagen ÅFS 2019:89 trädde i stället i kraft i oktober 2019 och kompletterades genom landskapsförordning ÅFS 2019:112 som trädde i kraft 1.1.2020 och beskrev specifikt hur skyddsjakten regleras.

Fördragsbrott: formella underrättelser och motiverade yttranden

Formella underrättelser påbörjade mot Finland

Börjar strukturerat år 2003 - EU-prioriteringar	2019		2018		2017		2016		2015		2014	2013	2012	2011	2010	2009
	Försenad implementering	Felaktig implementering	Försenad	Felaktig	Försenad	Felaktig	Försenad	Felaktig	Försenad	Felaktig	Båda	Båda	Båda	Båda	Båda	Båda
Berör enbart riket	3	7	8	1	9	2	19	1	11	4	5	7	1	4	4	4
Berör både landskapet och riket	1	5	4	1	9	0	9	2	2	1	5	5	8	6	6	11
Berör enbart landskapet	2	0	0	0	6	0	8	1	4	1	0	0	0	0	1	0
Totalt antal berörande landskapet	8				15		20		8		5	5	8	6	7	11

Motiverande yttranden

	2019		2018		2017		2016		2015		2014	2013	2012	2011	2010	2009
	Försenad	Felaktig	Försenad	Felaktig	Försenad	Felaktig	Försenad	Felaktig	Försenad	Felaktig	Båda	Båda	Båda	Båda	Båda	Båda
Berör enbart riket	2	1	0	1	3	0	6	2	0	5	4	2	5	8	4	4
Berör både landskapet och riket	0	2	1	0	1	0	5	0	1	1	4	5	4	3	8	4
Berör enbart landskapet	1	0	1	0	5	0	2	1	1	0	0	2	0	6	4	0
Totalt antal berörande landskapet	3				6		8		3		4	7	4	9	12	4

Tabell 7: *Formella underrättelser och motiverade yttranden från EU-kommissionen rörande potentiella brott mot EU-rätten 2009–2019. Källa: Ålands landskapsregerings redogörelser om Europeiska unionen och Åland samt databasen https://eur-lex.europa.eu/ Före år 2014 var sammanställningen i redogörelserna mindre detaljerad. Toppen som noteras åren 2016–2017 kan eventuellt förklaras genom Kommissionens betoning på vikten av genomförande av EU-rätten genom Meddelandet om bättre resultat genom bättre tillämpning (2017/C 18/02) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN*

Kommissionens anmärkningar mot åländsk implementering av EU-rätten

Ett annat sätt att mäta de eventuella svårigheterna för eller motstånd ifrån Åland när Åland hanterar EU:s rättsordning och kanske även för att kvantifiera lagstiftningens kvalitet och effekt är att undersöka situationer där kommissionen utfärdar varningssignaler gällande potentiella fördragsbrott. Om ett land eller en region med lagstiftningsbehörighet inte har anmält åtgärder för att införliva ett direktiv eller inte åtgärdar en misstänkt överträdelse av EU-rätten, kan kommissionen inleda ett formellt överträdelseförfarande. Dessa varningar är en del av dialogen mellan kommissionen och myndigheterna ifråga om implementeringen av EU-rätten. Första steget i detta är, enligt den praxis som har utvecklats, att kommissionen skickar en *formell underrättelse* och begär mer information. Berörd part har i allmänhet två månader på sig att svara, men tidsfristen kan varierar enligt specifika direktiv.

Om kommissionen anser att berörd medlemsstat eller region med lagstiftningsbehörighet inte uppfyller sina skyldigheter enligt EU-lagstiftningen, kan den skicka ett s.k. *motiverat yttrande* (artikel 258 TFEU), dvs. en formell uppmaning att följa lagstiftningen. Där förklarar kommissionen varför den anser att man har brutit mot EU-rätten och begär information om de åtgärder som har vidtagits. Återigen har medlemsstaten eller regionen med lagstiftningsbehörighet i allmänhet två månader på sig att svara.

Tabellen ovan visar att det rör sig om totalt 23 formella underrättelser som berör endast landskapet. Situationer av försenad implementering är betydligt vanligare än situationer om felaktig implementering, där endast två fall förekommer. De allvarligare, ur EU-rättsordningens synpunkt, motiverade yttrandena är lika många, 23 stycken. Betydligt fler fall av både formella underrättelser och motiverade yttranden berör både landskapet och riket, dvs landskapet och riket gör samma bedömningar och har liknande syn på EU-rättens tillämpning. Här rör det sig om 75 formella underrättelser och 39 motiverade yttranden.

Om frågan om tolkningen, synen på och tillämpning av EU-direktiven inte lösts under ovannämnda procedur, föreskriver Artikel 258 TFEU följande:

> Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får denna föra ärendet vidare till Europeiska unionens domstol.

Återigen har kommissionen ett bedömningsutrymme för att avgöra om saken är av den art att den ska föras till EU-domstolen. Hur ofta har Åland haft ärenden vid EU-domstolen? Detta är nästa sätt för att begrunda lagstiftningens kvalitet och EU-rättens påverkan på den åländska rättsordningen.

- C-344/03 ang. Direktiv 79/409/EG (vårfågeljakten I);
- C-327/04 ang. Implementering av Direktiv 2000/43/EG ang. lika behandling;
- C-107/05 ang. Implementering av Direktiv 2003/87/EG och Direktiv 96/61/EG om utsläppshandel;
- C-343/05 implementering av Direktiv 89/622/EG (snus);
- C-152/06 och
- C-154/06 ang. Direktiv 2002/95/EG och Direktiv 2003/108/EG ang. begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter och hanteringen av sådana produkter
- C-159/06 ang. Direktiv 2001/42/EG ang. miljökonsekvensbeskrivningar
- C-217/19 vårfågeljakten II

***Tabell 8:** Fall rörande Åland vid EU-domstolen.*

Vi ser i denna tabell att endast ett fåtal ärenden förts vidare till EU-domstolen. Totalt åtta (8) fall om Åland har nått domstolen. En mer detaljerad granskning skulle krävas för att undersöka närmare de fall där motiverade yttranden har utfärdats men där kommissionen har bedömt att det inte föreligger anledning att ta saken vidare. Man kan konstatera att det är relativt sällan som ett fall kommer så långt som till domstolen. Diskussioner mellan landskapet och kommissionen efter formella underrättelser eller motiverade yttranden räcker väl för att hantera flertalet uppkomna frågor. Enligt en intervjuperson: ”Ingen vill hamna i domstol! Det kostar om domstolen finner att Åland har begått ett brott mot EU-rätten. 2 miljoner euro är ett ansenligt belopp”.

Då frågor om miljö och jakt diskuteras i andra rapporter inom förevarande utredning och frågor om tobak-direktiven och snus har nämnts redan tidigare diskuteras närmare här endast domen i mål C-327/04 om lika behandling.

EU-domstolens dom i fallet C-327/04 angående implementering av direktiv 2000/43/EG om lika behandling meddelades den 24 februari 2005. Likabehandlingsdirektivet hade antagits i juni 2000, men direktivet hade inte verkställts på Åland, konstaterade EU-domstolen. Likabehandlingsdirektivet verkställdes på Åland genom landskapslagen om förhindrande av diskriminering på Åland (ÅFS 2005:66).

Enligt en notering i lagberedningens mapp i landskapets arkiv (18.02.2004) i fråga om begäran om utlåtande efter kommissionens officiella anmärkning, framgår att landskapsstyrelsen har notifierat direktivet den 4.8.2000 då det konstaterats att direktivets genomförandebestämmelser kräver lagstiftningsåtgärder som hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 23 punkten självstyrelselagen. Denna bedömning angående lagstiftningsbehörigheten har dock kommit att revideras, noterar skrivelsen.[45] Denna ändring i bedömning diskuteras inte desto mera i framställning 10/2004-2005 om lagstiftning mot diskriminering som lades fram av landskapsregeringen till Ålands lagting den 17.3.2005. Här noteras i stället:

> Direktiven berör ett stort antal angelägenheter som hör till landskapets kompetensområde.
>
> Enligt 18 § 1, 2 och 4 p. självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning,

45 Ålands landskapsarkiv, Lagberedningen, Hb, 14.

landskapets tjänstemän och kommunernas tjänsteinnehavare samt tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda. Enligt 27 § 21 p. självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om övrig arbetsrätt.

Vidare har landskapet lagstiftningsbehörighet enligt 18 § i fråga om hyra (9 p.), hälso- och sjukvård (12 p.), socialvård (13 p.), undervisning (14 p.), näringsverksamhet (22 p.) och främjande av sysselsättningen (23 p.) Enligt 18 § 25 p. kan landskapet lagstifta om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Riket har, enligt 27 § 23 p. självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om rättskipning, som bland annat innefattar bevisregler och andra processrättsliga regler.

Framställningen gav grunden för stiftandet av diskrimineringsombudsmannamyndigheten på Åland. I avsnitt 5.1 noteras att ”det skulle kunna vara tänkbart att senare överföra ytterligare uppgifter, som rör mänskliga rättigheter och enskildas rättigheter, till den nya myndigheten. Landskapsregeringen kommer att överväga att i ett senare skede lämna ett förslag till lagtinget om att ge den nya myndigheten i uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen, bistå patienter inom hälso- och sjukvården och klienter inom socialvården samt främja jämställdheten mellan kvinnor och män.”

I det nu aktuella fallet skulle man kunna säga att landskapsregeringens behörigheter och institutionaliserade struktur kom att vidgas till följd av EU:s likabehandlingsdirektiv, även om det tycks ha förekommit viss osäkerhet kring saken initialt. Det kan noteras att likabehandlingssaken är ett av få områden efter EU-inträdet där det finns handlingar sparade i landskapsarkivet. Här finns även en mapp rörande integritetsskyddfrågor och dataskyddsdirektiven. Varför det saknas förberedande handlingar i andra rättsområden har inte varit möjligt att klarlägga. Det är beklagligt, åtminstone från en forsknings- och rättshistorisk horisont, att förberedande handlingar till lagstiftning inte sparas konsekvent i arkivet, särskilt som exemplet som härmed diskuteras visar att landskapsregeringens framställning inte alltid redogör för en fullständig bild om hur den nya lagstiftningen initierats, t.ex. i relation till EU-rätten eller i kontakter om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet. Ur ett medborgarperspektiv utgör dock detta inte ett problem, då lagens förarbeten är just den framställning som landskapsregeringen lägger fram, tillsammans med efterföljande diskussioner i lagtinget och inom ramen för lagstiftningskontrollen.

På en lite mer ytlig, men jämförande nivå, har vi sökt i EU-domstolens databas om ärenden som rör regioner med lagstiftande kompetens.

27	Åland (Finland)
108	Azorerna (Portugal)
23	Madeira (Portugal)
17	Sydtyrolen (Italien)
95	Tyskspråkiga regionen (Belgien)

Tabell 9: *Handlingar i EU-domstolens databas https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/ om regioner med lagstiftande behörighet, per 15.12.2020*

I ovanstående jämförelse ingår endast fall av asymmetriska autonoma regioner i EU, där en omfattande lagstiftningsbehörighet inte ingår som en del i en federal stat. Vi kan konstatera att det tycks finnas skillnader i förekomsten av dessa autonomiers ärenden i EU-domstolens arbete, något som i framtiden skulle förtjäna en närmare granskning. För Ålands del kan vi i alla fall konstatera att det inte tycks finnas anledning att tro att det finns omfattande problem i fråga om just EU-rättens hantering och ställning i landskapet. Skillnaderna väcker också intressanta frågor om praxis och svårigheter i de europeiska autonomierna. De skulle förtjäna en närmare granskning av jämförande karaktär, något som inte ryms inom ramarna för förevarande utredning.

Lagstiftningsprogrammens ställning

I intervjuerna finns vid flera tillfällen en dubbel oro i relation till EU:s inverkan. För det första finns det en samstämmig uppfattning om att EU-rätten är krävande och omfattande och att Ålands litenhet och personalresurser inte räcker till för att hantera mängden och komplexiteten av EU-rätten inom Ålands behörighetsområden. För det andra, anser man att bevakningen och implementeringen av EU-rätten innebär att andra frågor, som kanske är viktigare ur en åländsk horisont, får sättas åt sidan under långa tider. Ett exempel som anges i en intervju är offentlighetslagstiftningen, där det nu finns ett lagförslag (tidigare kallades de för framställning) som behandlas av lagtinget (lagförslag 8/2020-2021), men där det, enligt intervjun, har funnits ett behov under många år.

Det är svårt att i forskningen hitta tillräckligt gott underlag för orsakerna till förseningar i lagstiftningsprojekt, särskilt då lagstiftningsprogrammen inte är offentliga på Åland idag. Lagstiftningsprogrammen har tidigare varit offentliga på Åland, precis som de är offentliga i riket idag.[46] Enligt de intervjuade var det inte praktiskt med sådan offentlighet av lagstiftningsprogrammen, då många ”tar för givet att projekten ska fullföljas, men mycket kan inträffa på vägen”. Lagstiftningsprogrammen diskuteras däremot löpande av lagberedningschefen och lantrådet. Enligt arbetsgruppen som tillsattes 2009 för att stärka kvaliteten i lagstiftningsarbetet bör den informella förteckningen över lagstiftningsprojekt bibehållas. ”Den bör betraktas som ett levande dokument som regelbundet och tillräckligt ofta ses över”, menade 2009 års arbetsgrupp.

Det är oklart exakt varför det beslöts att lagstiftningsprogrammen inte ska vara offentliga på Åland. Regeringsprogrammen å sin sida går sällan in på lagstiftningsfrågor i detalj och är inte systematiska i detta avseende, bland annat då de är fyraåriga. Viss diskussion i frågan har förts i lagtinget. Roger Jansson ställde i april 2001 en s.k. enkel fråga enligt följande:

> *Landskapsstyrelsens lagberedningsprogram*
>
> Lagtinget, dess utskott och ledamöter har ett rimligt behov av tidsplanering. Antalet ärenden i lagtinget är litet och minskar nu efter att landskapsstyrelsen återtagit det enda större lagstiftningspaketet som legat för behandling i lagtinget, *Plan- och byggnadslag för landskapet Åland*. Uttalat behov av förnyad lagstiftning finns förutom därom, avseende arbetsmarknadslag, lantbrukslag, näringsstödslag, personregisterlag, offentlighetslag, jordförvärvslag, registerlag, finansförvaltningslag, lag om offentlig upphandling, arkivlag, lag om sjösäkerhetscentrumet, renhållningslag, båttrafiklag, med flera.
>
> Hänvisande till ovanstående får jag vördsamt med stöd av 48 § 2 mom. lagtingsordningen till landskapsstyrelsen ställa följande fråga
>
> Hur ser landskapsstyrelsens lagberednings-program ut inkluderande ungefärlig tidtabell för åtminstone år 2001?[47]

Frågan debatterades i lagtinget den 23 april samma år. Landskapsstyrelsens ledamot Sune Eriksson var då upprörd att frågan togs upp endast tolv dagar efter det att regeringen hade tillträtt. Eriksson började med en kort historisk tillbakablick som kastar ljus i kronologin.

46 Se t.ex. Pressmeddelande om godkännande av lagstiftningsplan 28.8.2020. Lagstiftningsplanen i riket anger ämne, ansvarigt ministerium och namn på ansvarig tjänsteman. Se https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/regeringen-godkande-lagstiftningsplan-for-host-och-varsessionen

47 Ålands lagting, Enkel fråga No 10/2000-2001 (10.04.2001).

> Det kanske skulle vara skäl att göra en historisk tillbakablick på hur lagberedningen och de program som har legat till grund för den politiskt har skötts hittills. Redan år 1983 infördes i lagen om lagberedningen en bestämmelse om att landskapsstyrelsen till dåvarande landstinget skulle överlämna ett lagberedningsprogram omfattande tolv månader i form av ett meddelande vid vår sessionens början den 1 mars. Meddelandet skulle tjäna som underlag för en allmänpolitisk debatt. Den allmänpolitiska debatten skulle flyttas från budgetdebatten, som då skulle bli enbart en debatt om budgeten och den skulle hållas i anslutning till lagberedningsprogrammet. Den här ordningen fungerade inte bra – egentligen rätt dåligt – så år 1988 upphävdes den lagbestämmelsen. Sedan dess har det inte funnits något egentligt lagberedningsprogram utan olika sammanställningar av nödvändiga lagstiftningsåtgärder med en viss prioritering i angelägenhetsordning. [...] Landskapsstyrelsen har sedan några dagar tillbaka startat en inventering av nödvändiga lagstiftningsåtgärder inom landskapsförvaltningen. Då denna är klar kommer landskapsstyrelsen att tillsammans med lagberedning, avdelningar och byråer göra en bedömning av angelägenhetsgraden av olika lagstiftningsarbeten och försöka ordna dem i en prioritetsordning. Faktorer som kommer att inverka på hur en prioritetsordning kan genomföras tidsmässigt hänger bl.a. samman medbehovet av utfärdande av förordningar, ändring av blankettlagstiftning till följd av ändringar i rikslagstiftningen, där våra regler inte längre gäller samt behovet att anpassa lagstiftningen till EU-normer.[48]

Roger Jansson replikerade:

> Hur är det med programmet? Hur ser det ut för mig som lagtingsman, för oss 30 stycken här i lagtinget? Vi vet att det finns ett sådant underlagsmaterial och att det skulle vara någon nyhet att den nya landskapsstyrelsen börjar jobba med ett sådant är knappast sant. Under min tid som lantråd lämnade jag in för varje session som lagtinget satt till lagtingets sekreterare en förteckning över de lagframställningar som vi räknade med att kunna leverera till lagtinget, och det hade varit bra om det hade fortsatt även under den förra landskapsstyrelsen och särskilt under den här landskapsstyrelsen så att man i lagtinget vet vad det är för program som gäller.[...] Jag tycker att det skall föras en seriös dialog mellan lagtinget och landskapsstyrelsen om dessa viktiga frågor. Det är dessutom inte så hemskt många lagar mera som levereras till lagtinget eftersom det är så mycket förordningar man har att jobba med, inte så mycket EU-anpassningar mera.[49]

Ett skriftligt svar till Roger Janssons m.fl. fråga gavs av Sune Eriksson (föredragande minister) och Roger Nordlund (lantråd) den 21 januari 2002. Svaret noterar bl.a. följande (författarens kursivering):

> Landskapsstyrelsen strävar i sitt arbete efter att ärendena skall tillställas lagtinget i början av varje session. Detta gäller i synnerhet mera omfattande ärenden som ställer speciella krav på behandlingen i lagtinget. På så sätt ges lagtinget förutsättningar att planera sitt arbete inom ramarna för de fastslagna sammanträdesperioderna.
>
> Denna strävan har veterligen också tidigare landskapsstyrelser ställt sig bakom. Såväl denna landskapsstyrelse som tidigare landskapsstyrelser har emellertid i sitt arbete drabbats av sådana förseningar att ärendena tillställts lagtinget först mot slutet av sammanträdesperioderna. *Inte minst EG-medlemskapet har i flera avseenden försvårat landskapsstyrelsens möjligheter att planera sitt arbete utgående från lagtingets sammanträdesperioder.*

48 Ålands lagting, protokoll 23.04.2001.

49 Ibid. Roger Jansson var lantråd åren 1995-1999, då Roger Nordlund var vice lantråd och finansminister.

Därefter följer en ytterst kort redogörelse om landskapsregeringens då pågående lagberedningsarbete samt planer för den närmaste sessionen.

Frågan om lagberedningsprogrammet återkom i lagtingets diskussioner några år senare, genom en hemställningsmotion av Danne Sundman:

> I den nya regeringens handlingsprogram nämns många nya lagar som skall framställas till lagtinget. Lagberedningsbördan blir övermäktig om alla löften skall infrias. I flera av fallen handlar det dessutom om lagar som är direkt onödiga eftersom befintlig lagstiftning bra räcker till de syften som man vill uppnå med ny lagstiftning. Det har också framkommit i debatten att lagberedningen arbetar med lagstiftning som sedan p.g.a. att det inte finns en majoritet för politiken kastas direkt i papperskorgen, något som mot bakgrund av oenigheten inom den nya regeringen inte lär bli mer sällan förekommande. Med tanke på att lagberedningskapaciteten är given så bör en noggrann prioritering göras över vilka lagar som skall revideras. Ett program över detta bör godkännas av lagtinget för att garantera att en majoritet finns för det arbete som utförs och resurserna inte kastas bort. Med anledning av det ovanstående föreslår jag att Lagtinget hos landskapsregeringen hemställer om landskapsregeringen kommer till Lagtinget med ett meddelande om lagberedningsprogrammet.[50]

Motionen diskuterades i lagtinget då dåvarande lantråd Roger Nordlund framförde följande:

> I mitt förra politiska liv i början av åttiotalet, närmare bestämt 1983, infördes det i lagboken med utgångspunkt från en motion här i lagtinget att det skulle föreläggas lagtinget ett lagberedningsprogram. Det systemet jobbade man med i ungefär fyra-fem år och hade olika debatter här på vårsessionerna om ett meddelande som dåvarande landskapsstyrelse lämnade till lagtinget. Jag tror att det var två huvudorsaker till varför man 1989 tog bort det. Det första var nog att man helt enkelt kom fram till att det blev mycket pratande kring de här sakerna i lagtinget men det gav inte så mycket konkret egentligen. Den andra huvudorsaken till varför man tog bort det är nog att parlamentarismen infördes på Åland. Systemet med att föra ett lagberedningsprogram till lagtinget kan man nog finna ett visst fog för i ett system där man inte har parlamentarism, men i ett parlament där det råder full parlamentarism, där lagtinget väljer en landskapsregering och landskapsregeringen arbetar utgående från ett eget handlingsprogram är det svårt att veta vilken större nytta det skulle föra med sig att föra ett lagberedningsprogram som skulle behandlas i hela lagtinget när det ändå är de regerande partiernas ansvar och skyldighet att se till att det kommer lagar utgående från handlingsprogrammet till parlamentet för behandling.
>
> Den nuvarande landskapsregeringen arbetar precis enligt det systemet: vi har ett handlingsprogram som vi har gjort upp och kommit överens om. Just nu håller vi på och finslipar också prioriteringen av den tågordning som vi försöker arbeta fram de olika lagpaketen i, väl medvetna om att det också måste finnas en ganska stor rörlighet därför att vissa saker kan vi påverka själva och vissa saker måste vi s.a.s. reagera på i och med att EU kommer med egen lagstiftning och direktiv som vi måste anpassa oss till och implementera här i vårt eget samhälle. Redan av den orsaken, den EU-verklighet som vi lever i idag, är det svårt att tänka sig att man skulle på något sätt fastställa ett lagberedningsprogram här i Ålands lagting. Jag tror att det enbart skulle leda till ytterligare frustrationer eftersom man på grund av faktorer som man inte kan påverka vare sig från lagtinget eller regeringen skulle vara tvungen att göra olika ändringar.[51]

50 Ålands lagting, Hemställningsmotion no 2/2004-2005, 2004.03.09

51 Ålands lagting, Remissdebatt, 11 april 2005.

Diskussionen som följde var intressant och handlade främst om relationen mellan regeringars handlingsprogram och behovet av lagstiftningsprogram, om parlamentarismens ställning på Åland samt frågan om användningen av blankettlagstiftning eller ej. Motionen remitterades till lagutskottet men förföll på grund av nyval. EU-aspekterna spelade ingen roll i denna debatt.

Det kan säkert diskuteras vidare huruvida den parlamentariska kontrollen och lagtingets arbete och framförhållning försvåras när lagstiftningsprogrammen inte är offentliga, men någon större sådan diskussion har inte förts på Åland på senare år och så långt som har kunnat undersökas inom ramen för förevarande rapport.

I landskapsrevisionens granskning av lagberedningen diskuteras kort frågor om lagstiftningsprogrammet, som alltså är idag ett internt arbetsdokument inom landskapsregeringen.[52] Det konstateras att lagstiftningsprogrammet är ambitiöst och att fler lagberedare behövs för att inom rimlig tid klara av allt som prioriteras. Alternativt måste tydliga nedprioriteringar göras. Lagstiftningsprocessen gynnas av att en känsla av uppgivenhet inom lagberedningen undviks, konstaterar revisionsrapporten. Revisionen efterlyser nedskrivna rutiner för bevakningen av förändringar som påverkar landskapslagstiftningen och även en årlig plan för lagberedningens arbete. Såväl den interna som den externa kommunikationen skulle förbättras. Det skulle tydliggöra vilka lagberedningsprojekt som är aktuella och var i tidsplanen projekten ligger, menar revisorernas granskning. Det borde därför finnas en årlig plan för lagberedningens arbete, menade revisorerna. Revisionsrapporten föreslår något som tycks ligga ganska nära praxis i riket, där lagstiftningsplanerna är årliga och motsvarar riksdagens höst- och vårsession. Inom EU införs genom Lissabonfördraget (i kraft 2009) en skyldighet för kommissionen att översända sina samrådsdokument, det årliga lagstiftningsprogrammet och utkast till lagstiftningsakter direkt till de nationella parlamenten.

52 Landskapsrevisionen, Granskning av lagberedningen, 21.02.2017, Effektivitetsrevision Nr 10/2017.

Den bredare diskussionen om lagstiftningens kvalitet och om lagberedningen

Frågan om lagberedningens och lagstiftningens kvalitet är inte ny eller unik för Åland. Vi inledde med att citera ur nordiska diskussioner om lagstiftningens kvalitet och ur lagrådets kommentarer i Sverige år 1924 om vad som förväntas av utkast till ny lagstiftning. I det här avsnittet kommer vi se att dessa frågor återkommer idag på olika nivåer både inomstatligt såväl som på internationell och multilateral nivå.

Utveckling av handböcker i Finland

I riket har Justitieministeriet utvecklat en rad handböcker till stöd för lagberedningsarbetet.[53] Häribland finns en handledning om ”Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden” som är en av få handledningar som finns även på svenska. Den vänder sig till dem som ska bereda ny lagstiftning i riket och där Ålands ställning berörs.[54] ”Lagberedarens EU-handbok. Anvisningar för beredning av nationella författningar” finns, tyvärr, endast på finska och enligt uppgift från Justitieministeriet har man aldrig tänkt på att den skulle behövas även på svenska. EU-handboken har däremot inte uppdaterats sedan 2017 och dess innehåll har numera överförts till

53 Justitieministeriet, Handböcker och anvisningar för lagberedningen, https://oikeusministerio.fi/sv/handbocker-och-anvisningar-for-lagberedningen (per 15.12.2020). Tack till Saana Majander som hjälpt med sammanställningen av de finskspråkiga texterna.

54 Handledningen finns här: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76351 (2012)

lagberedarens handbok.[55] Lagberedarens EU-handbok består av 5 delar samt bilagor. Handboken inleds med en beskrivning av EU-rättens förhållande till rättssystemet i Finland och de olika formerna av bestämmelser. Nedan ges en kort sammanfattning av delar av den finskspråkiga handboken för att få en uppfattning om de frågor som anses behöva hanteras i relation till EU-rätten.

Del 2.1 i handboken behandlar EU-rättens genomförande i medlemsländer och de krav som ställs på genomförandet. Ett av kraven är tidsriktigheten av genomförandet och då anmärks att i tidtabellen bör beaktas även tiden som krävs för genomförandet på Åland, så att implementeringstidsfristen blir tillräckligt lång. Detta betonas även senare i avsnitt 2.4.3 om utmaningarna i genomförandet av direktiv. Då genomförandet ska ske båda på Åland och i riket måste Finland se till att genomförandetiden räcker till för båda parter.

Följande avsnitt (del 2.2) behandlar EU-rättens principer som ska iakttas i lagberedningen då en sådan bestämmelse förbereds som är inom EU-rättens tillämpningsområde. Del 2.3 och 2.4 behandlar särdragen med att genomföra förordningar respektive direktiv och erbjuder därför mera specifik information för lagberedaren.

Del 2.4.2. behandlar specifikt genomförandemetoder av direktiv. Handboken beskriver de olika metoderna för genomförandet av direktiv, såsom omskrivningsmetoden, inkorporeringsmetoden och hänvisningsmetoden. I landskapet genomförs, som vi sett tidigare, direktiv ibland genom att hänvisa till rikets lagstiftning (blankettlagstiftning), men också skilt genomförande förekommer då val av metod blir aktuell. Så vi kunde säga att ansvarig minister, tjänstemän och sen lagberedaren på Åland har dubbla metodologiska val i genomförandet av direktiv. Ska det vara blankettlagstiftning eller inte? Om inte, vilken metod är lämpligast, mellan omskrivning, inkorporering och hänvisning?

För att underlätta genomförandeprocesserna rekommenderar handboken att lagberedningstjänstemännen deltar redan i förhandlingarna på EU-nivå. Om förhandlingarna och lagberedningen hör till flera olika rättsområden och ansvariga tjänstemän, rekommenderas samarbete. Logiken är den att ju tidigare medverkan av lagberedningstjänstemännen desto bättre kan kvaliteten på lagstiftningen förväntas bli. Inget sägs dock om de åländska tjänstemännens konkreta roll i de områden som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet trots att det påminns även om ett adekvat samarbete mellan riket och landskapet. Interaktion och kommunikation under lagberedningen hör till justitieministeriets utvecklingsområden, inklusive ett smidigt samarbete mellan statsrådet och riksdagen både vid förhandlingsskedet och i genomförandeskedet. I riket har utvecklats ett digitalt informationssystem (*Eutori*) för att följa processen och tidtabellen vid genomförandet av EU-lagstiftning.

Del 2.6. innehåller mera detaljerade anvisningar om lagstiftningsprocessen, inklusive om vikten av motiveringarna i regeringens proposition, något som ses som ett område som behöver utvecklas vidare). Då det är frågan om EU-lagstiftning är det viktigt, menar handboken, att det i motiveringarna kommer fram hur relationen mellan den nationella bestämmelsen och EU-lagstiftningen ser ut och hur EU-bestämmelsens förpliktelser genomförs. I detta avsnitt finns specifika anvisningar om hur motiveringarna skall skrivas och vilka saker som ska nämnas, t.ex. att det ska klart framgå vilken del av bestämmelsen hänför sig till EU-rätten och vilken del föreslås endast på grund av nationella behov.

I del 4 behandlas notifieringsförpliktelserna enligt artikel 114 TEUF. Då direktiv bereds skall kommissionen alltid notifieras, dvs. informeras, om de vidtagna åtgärderna. Notifieringen skall ges inom den i direktivet angivna tiden.

55 http://lainkirjoittaja.finlex.fi/ (per 15.12.2020)

Även om själva genomförandet försenas skall notifieringen ges till den delen som genomförandet har gjorts. Om genomförandet i riket sker innan genomförandet har skett i landskapet, skall ministeriet i riket uppge att notifieringen kompletteras senare för Ålands del. Det poängteras i handboken att Åland ansvarar själv för sin del av notifieringen. Förordningar kräver sällan notifiering men om de gör det gäller samma uppdelning.

Enligt revisionen av lagberedningen används de av justitieministeriet framtagna anvisningar och checklista för konsekvensbedömning av författningsförslag i viss utsträckning vid arbetet på lagberedningen, ett arbete som sker i samarbete med sakkunniga i avdelningarna och ibland med underlag av bl.a. ÅSUB.[56]

Sammanfattningsvis kan vi ändå konstatera att lagberedaren i riket har ett omfattande stöd och utvecklade rutiner, som oftast saknas för lagberedaren på Åland.

Arbetet inom EU och OECD

Inom EU har kommissionen arbetat med utvecklingen av lagstiftningsarbetet i synnerhet efter år 2015 då meddelandet *Better Regulation for Better Results* publicerades.[57] Meddelandet kompletterar tidigare program inom EU i syfte att göra lagstiftningen ändamålsenlig, tillgänglig och förståelig samt att stärka samarbetet inom EU-institutionerna och mellan EU och medlemsstaterna i diskussionen om ny eller reviderad lagstiftning. Ett resultat av detta arbete har varit att lagstiftningstakten har minskat och publiceringen av konsoliderad lagstiftning, där ändringar och revideringar över tid beaktas. Däremot har vi inte hittat någon konkret strategi beträffande kapacitetsutbyggnaden och kommunikationen mellan EU-institutionerna och regioner med lagstiftande makt i de frågor då EU och regionen delar ansvaret.

Redan år 2001 gjordes dock en analys av behoven inom lagstiftnings- och regleringspolitiken inom EU i Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (2001) och mycket av nuvarande praxis bygger på dessa rekommendationer. Rapporten identifierade följande centrala aspekter för lyckad reglering:

- Regleringsalternativen måste utredas och diskuteras
- Konsekvensbedömningar ska genomföras
- Konsultationer med berörda parter
- Simplifieringsgenomgångar både nationellt och inom EU
- Regleringar ska vara tillgängliga för medborgarna
- Strukturer som implementerar och följer upp reglerna ska vara på plats, inklusive vad gäller implementeringen av EU-rätten.

En annan multilateral organisation med stor kompetens inom utvecklingen av styrinstrument, inklusive lagstiftningsarbete, är OECD. OECD genomför även granskningar av regleringspolitiken i medlemsstaterna. Finland var föremål för en sådan granskning senast år 2003.[58] Här konstateras vad gäller EU-rättens påverkan att lokala och regionala myndigheter har en stor roll i förverkligandet av EU-rätten, inklusive att tillhandahålla service eller som tillståndgivare. OECD konstaterade då beträffande riket att dessa lokala och regionala myndigheter inte involverades tillräckligt i förhandlingen och implementeringen av EU-lagstiftningen samt att det skulle vara ändamålsenligt om Finland vill överväga kommunsammanslagningar där kommunerna är alltför små. Frågor om *transparens* i alla faser av lagstiftningsprocessen och

56 Landskapsrevisionen, Granskning av lagberedningen (2017), s. 7.
57 COM(2015)215 final (19.5.2015).
58 OECD:s rapporter finns tillgängliga digitalt https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform_19900481

goda rutiner för *konsultationer* med olika delar av samhället samt frågor om konsekvensanalyser av regleringsförslag var andra aspekter som betonades i OECD:s analys av situationen i riket. Ålands ställning och lagstiftningsbehörighet beaktas däremot inte alls i analysen.

Sverige blev föremål för en liknande granskning år 2007. Det fanns flera punkter gemensamma med slutsatserna i analysen av situationen i Finland. Så här skrev OECD i sin granskning av Sverige vad gäller hanteringen av EU-saker:

> Management of EU regulatory processes, from the early discussions on an issue before it takes shape in a draft law, to transposition of agreed legislation into the Swedish regulatory framework, needs to involve key stakeholders at all stages and be adequately resourced. This will help to minimise regulatory burdens as well as helping to ensure an outcome that is acceptable to Sweden. A strong overall strategy that identified the most important issues is also important.
> Local government is often a key stakeholder, but is currently neglected in these processes. It is deeply affected by policy and rule making across a number of specific issues such as the environment and food chain, as well as the more general issues such as public procurement and regional development, in which the EU plays a central role. It needs to be more involved, via input at the negotiation stage and later with the implementation of EU rules into Swedish law through agency ordinances and rules.

Den subnationella nivån betonas av OECD i fråga om förverkligandet av den europeiska integrationen och regleringarna. Då Åland har egen lagstiftningsbehörighet kunde OECD:s rekommendationer vara ett stöd i utvecklingen av SjL:s regleringar i fråga om Ålands hantering av EU-rätten.

Fortsatt diskussion i Sverige

Ytterligare ett exempel på den fortsatta diskussionen om lagberedningen och lagstiftningspolitiken i Sverige är det seminarium som ordnades av Svensk Juristtidning hösten 2019 och som förde samman praktiker från departement och domstolar med akademiker från svenska universitet.[59] Professor Torbjörn Andersson diskuterade där EU-rättens inverkan på svensk lagberedning. Ett konkret förslag som lades fram av Andersson, var att rättspolitisk input efterfrågas redan under tiden för framförhandlingen av nya EU-regler, möjligen i institutionaliserad form i likhet med remissförfaranden vad gäller lagberedningen av nationell lagstiftning. Vidare menar Torbjörn Andersson att det bör införas en formaliserad mekanism för att säkra informationsöverföring från förhandlingsfas till genomförandefas samt att ”[p]ositionen som rättschef bör […] ses över, kanske särskilt i ljuset av de uppgifter EU-lagstiftandet för med sig. Kanske skulle en analys ge stöd för resursförstärkning, förändrade former för hanteringen av lagstiftningsärenden och/eller förändringar av rättschefernas ställning, vad gäller organisation, anställningsformer och karriär.”

I Ålands fall kan minst två problem skönjas i relation till dessa förslag. För det första, så saknas egentlig rättspolitisk diskussion i fråga om Ålands egna behörighetsområden. De konstitutionella aspekterna av SjL diskuteras oftare då de även tangerar Finlands konstitutionella frågor, medan innehållet i de materiella regleringarna som faller under Ålands exklusiva behörighetsområden, t.ex. näringslagstiftning, plan- och bygglagstiftning, miljö- och hälsofrågor, eller utbildningslagstiftning diskuteras endast inom landskapsregering och lagting då det är dags för lagstiftningsrevideringar eller ny lagstiftning.

För det andra, så står Åland i stor grad utanför förhandlingarna av EU-lagstiftning. Åland kan

59 ”Lagberedning – från ax till limpa” Flera texter i Svensk Juristtidning, Häfte 1 (2020) från symposium hösten 2019 som även finns dokumenterat som inspelning: https://svjt.se/video

inte med egna resurser klara av att aktivt följa samtliga materiella områden där Åland har exklusiv behörighet. Det är just därför landskapsregeringen har utvecklat EU-meddelandena som anger prioriterade områden och sakfrågor år för år. Däremot är det tänkbart att ministerierna i riket skulle kunna ha en tydligare förpliktelse och praxis för att informera och få in Ålands position tidigt. Enligt SjL 59.a.3 § är det nu så reglerat att landskapsregeringen ”skall underrättas” om beredningen inom Europeiska unionen av de ärenden som rör landskapets behörighet. Landskapsregeringen skall också ”på begäran ges tillfälle att delta i Finlands delegations arbete” när frågor som enligt SjL hör till landskapets behörighet bereds inom Europeiska unionen. Detta förutsätter att Finlands konstitutionella tvåspråkighet fungerar och att rikets tjänstemän är väl medvetna om Ålands behörighet i olika sakfrågor.

Sammanfattning av tidigare rekommendationer och förslag om lagberedningen på Åland

Som vi redan har noterat fick en arbetsgrupp år 2009 i uppdrag att föreslå åtgärder för att höja kvaliteten i lagstiftningsarbetet. Arbetsgruppen föreslog att laggranskningen i landskapet effektiveras som en i huvudsak tekniskspråklig granskning av i första hand lagtexten och som en del av beredningsarbetet. Extern granskning rekommenderades.

Landskapsrevisionen av lagberedningen (2017) konstaterade att lagstiftningsprogrammet av den 26.1.2017 hade 30 lagstiftningsåtgärder listade under rubriken ”igångsatt och under arbete vid lagberedningen” och ytterligare 15 ärenden under rubriken ”särskilt brådskande ärende, som bör sättas igång snarast” och under ”övriga ärenden” räknades 66 saker upp. Omfattningen och komplexiteten varierar givetvis. Revisionen konstaterade att ”[t]rots fler inrättade tjänster upplevs fortfarande lagberedningen som den trånga sektorn i lagstiftningsprocessen. Det är inte säkert att problemet åtgärdas enbart genom att anställa fler lagberedare. Behoven som initieras politiskt och inom förvaltningen i kombination med de krav EU-lagstiftning och rikslagstiftning ställer är så pass omfattande samt tenderar att öka.”
Landskapsrevisionen rekommenderade bland annat tydliga prioriteringar och en formaliserad form för samverkan mellan lagberedning och avdelningarna, då lagberedningen ”blir effektivare om projekteten drivs strukturerat enligt givna riktlinjer”. Revisionen har inte fokuserat specifikt på EU-rättens inverkan på lagberedningsarbetet. Det konstateras vidare i revisionen att alla nuvarande lagberedare inte har juridisk examen, något som formellt krävs enligt lagen, men här saknas närmare information om specialiserad EU-rättslig kunskap då detta inte var det huvudsakliga målet med revisionsarbetet.

Slutdiskussion

Intervjupersonerna i denna studie anger att arbetet med EU-sakerna har över tid gynnat utvecklingen av ny kunskap, rutiner och arbetsmetoder inom landskapsregeringen. Ett exempel på detta är det samarbete som kontinuerligt behövs mellan tjänstemännen i lagberedningen, mellan avdelningarna där ämnessakkunniga finns (t.ex. näringsavdelningen eller social- och miljöavdelningen) och mellan Enheten för rättsliga och internationella frågor. Lagberedarens ensamhet och kunskapsutveckling kan på så sätt hanteras genom utformningen av formella eller informella arbetsgrupper kring mer komplexa lagstiftningsprojekt. Enligt en intervju är det också ett sådant arbetssätt man har valt att följa på senare år, t.ex. i fråga om ny offentlighetslag som nu föreligger lagtinget (lagförslag 8/2020-2021).

Lagberedaren i en liten jurisdiktion arbetar under mycket speciella omständigheter. Det

kunde Thomas William Cain, rättschef (attorney-general) på Isle of Man livligt beskriva i sin artikel ”The legislative draftsman in a small jurisdiction” in början av 1990-talet.[60] Enligt Cain kan problemen sammanfattas enligt följande: brist på tydliga instruktioner, brist på nödvändig litteratur och jämförande underlag, flera olika typer av plikter och arbetsuppgifter på en och samma person, starka politiska viljor som försöker styra lagberedningsprocessen, brist på fortbildning och ensamhet. Antagligen skulle lagberedarna på Åland känna igen många av dessa aspekter även idag.

Vissa aspekter har idag blivit lättare, med hjälp av digital teknologi och utvecklade rutiner. Även om Cains lista inte beaktar EU-aspekterna alls, kan man ha anledning att tro att EU-rättens påverkan i viss mån förstärker dessa problem. Fortbildning och tidskrävande utbyten och kontakter är saker som inte tycks rymmas i nuläget inom lagberedningens arbetsutrymme på Åland.

Vi har också kunnat konstatera att riket och EU inte ännu har funnit former för att hantera självstyrda regioners ansvar och lagstiftningsbehörighet på ett samlat sätt. Inom ramen för nuvarande utvecklingsarbetet ”Better Regulation” inom EU och med det intresse som finns för regleringsfrågor inom OECD men också på nordisk nivå, finns det måhända nu möjligheter för nya initiativ.

I rapporten ”Styrket Nordisk lovsamarbeid – Muligheter og utfordringer” utgiven 2018 av Nordiska ministerrådet, analyserar den norska professorn Inge Loranger Backe möjligheterna för utveckling av djupare nordiskt lagstiftningssamarbete. Rapporten är också det enda exempel vi har kunnat hitta som specifikt diskuterar, om än ytterst kort, behoven och förutsättningarna för Färöarna, Grönland och Åland som självstyrda regioner i Norden. Professor Backe konstaterar att sådant samarbete är särskilt värdefullt för små jurisdiktioner såsom Nordens självstyrelser, som inte har stora resurser att sätta in i lagberedningsutvecklingen. Backe fann att det saknas ett strukturerat nordiskt samarbete i fråga om förberedelse och implementering av EU- och EES-lagstiftning även i sådana sakfrågor där det finns ett starkt gemensamt intresse såsom tjänstedirektivet eller dataskyddsreglerna. Rapporten innehåller 13 konkreta förslag för utvidgat nordiskt lagberedningssamarbete, dock ingen specifik rörande de självstyrda regionerna.

Efter landskapsrevisionens granskning av lagberedningen 2017 som följde upp rapporten från arbetsgruppen om kvaliteten i lagstiftningsarbetet från 2009 finns det nu en mängd uppslag och insikter också i relation till EU-rätten. Åland lyckades med en snabb anpassning till EU:s rättsordning i mitten av 1990-talet. Flera av Ålands centrala behörighetsområden, såsom jordbruk, näringspolitik och miljö har påverkats starkt av EU-rätten.

Intervjupersonerna betonar att Åland har proportionellt påverkats i högre grad än riket av EU-rätten. Samtidigt har nya rättsområden tillkommit inom Ålands behörighetsspektrum, trots att de inte syns (ännu?) uttryckligen i SjL, t.ex. diskrimineringsfrågor, dataskyddslagstiftning, offentlig upphandling och konsumentskydd. Inom dessa områden liksom inom tekniskt krävande områden såsom energifrågor, kemikalier och miljö är kunskapsutvecklingen större tack vare de samarbeten som möjliggörs inom EU. Samtidigt är lösningarna inte alltid anpassade till behoven i ett litet samhälle, något som blev tydligt t.ex. i diskussionerna år 2015 mellan Åland och Kommissionen i fråga om etableringen av Kraftnät Åland ab, Ålands elmarknadstillsynsmyndighet och direktiv 2009/72 (elmarknadsdirektivet).

EU-rättens implementering sägs vara en orsak till varför andra viktiga lagstiftningsprojekt måste sättas åt sidan eller tar längre tid. I

60 Hon TW Cain QC (1993) The legislative draftsman in a small jurisdiction, *Commonwealth Law Bulletin*, 19:3, 1237-1245.

landskapsregeringens årliga meddelanden om EU-frågor används regelbundet begreppet ”av mindre/större självstyrelsepolitiskt intresse”. Begreppet definieras inte desto mera, och det skulle krävas en systematisk genomgång av meddelanden över tid, för att se hur det tolkas och implementeras olika år och av olika landskapsregeringar. Är begreppet kopplat till Ålandslösningens garantier som i år fyller 100 år? Är begreppet snarare kopplat till Ålandsprotokollet som tillfogades EU-inträdet? Är begreppet snarare ett verktyg inom ramen för de föränderliga regeringsprogrammen?

Viktiga institutionella förändringar kan kopplas till EU-rättens inverkan på Åland. EU-enheten skapades tidigt i medlemskapets början och kunde på så sätt avlasta lagberedningen från en stor del av EU-frågorna. Införandet år 2003-2004 av landskapsregeringens EU-meddelanden till Ålands lagting gav möjlighet att formulera och tydliggöra prioriteringarna för det kommandet året och utvärdera det gångna året på ett systematiskt sätt.

Frågan om en enda myndighet som ansvarar för uppföljning av EU-lagstiftning har ännu inte funnit en adekvat lösning, trots införandet av 9 a kapitel i SjL i mitten av 2000-talet. Det är ett dilemma för Åland hur saken ska hanteras. Små myndigheter med endast en person är inte optimala och frågan om myndigheternas oberoende i relation till det politiska är svårare att hantera i ett litet samhälle. Samtidigt vill Åland fortsätta värna om de behörighetsområden som Åland har enligt SjL och det kan göras både i regelutvecklingen men även i implementeringen. Det tycks ändå finnas olika möjligheter, som ännu inte utforskats fullt ut. Bland annat kunde följande alternativ tänkas. Ett sätt vore att bruka 59 b § SjL fullt ut och införa en plikt för riksmyndigheter att hämta in och alltid redovisa landskapets position och åtgärder. Ett annat, liknande, sätt är att använda sig av logiken i handräckning och anse att riksmyndigheterna inte kan fullfölja sina åtaganden om de inte inhämtar information och ståndpunkter från landskapet. Ett tredje mer komplicerat sätt vore att inkludera i en kommande reviderad självstyrelselag en paragraf liknande den i 30 § SjL även i kapitel 9 om EU-frågor, på så sätt att alla frågor där Åland och riket har båda viss behörighet i relation till EU listas. Ett fjärde sätt vore att det kan finnas två myndigheter för verkställigheten av EU-lagstiftning, men endast en av dem för rapporteringen till EU. Det tycks finnas visst utrymme för sådana lösningar i EU-lagstiftningen, som vi har sett ovan.

Direktivens implementering på sätt som främjar och anpassas till den lokala verkligheten är ett område som tycks lämna visst handlingsutrymme och som ännu inte fullt ut nyttjats. Både medlemsstaterna och regioner med lagstiftningskompetens föredrar ofta att kopiera direktiv, då de annars hotas med kritik från kommissionen, och trots att direktiven oftast är utformade som en ramlagstiftning. Men då måste det finnas kunskap, beredskap, kapacitet och politisk vilja för att föra fram goda alternativa lösningar i genomförandet av direktiven.

Det förvånar något att det saknas ett större och strukturerat samarbete mellan självstyrda regioner i EU och mellan dem och de europeiska institutionerna i fråga om lagberedningsarbete och implementeringen av EU:s rättsregler. Då de flesta självstyrda regionerna saknar resurser för att genomdriva ett sådant samarbete på egen hand, är det rimligare att EU, medlemsstaterna och regionerna med lagstiftningskompetens gemensamt tar liknande initiativ, t.ex. inom ramen för EU:s initiativ ”Better Regulation”. Men det förutsätter att dessa regioner synliggörs som samarbetspartners och aktörer med lagstiftningsbehörighet i det europeiska samarbetet. På sätt och vis är detta avhängigt av viljan att jämka två delvis olika logiker. Självstyrelselagens logik bygger på separata behörighetslistor för riket respektive landskapet (något som brukar kallas enumeration). EU-rättens logik bygger snarare på

överlappning och samarbete, mer eller mindre intensivt, i regelutvecklingen men också i implementeringen av ny lagstiftning. Asymmetrin påverkar båda förhållningssätten.

Förslagen i rapporten från Nordiska ministerrådet ”Styrket Nordisk lovsamarbeid – Muligheter og utfordringer” (2018) skriven av Inge Loranger Backe 2018 ger en god plattform för en diskussion om lagberedningsprocesserna även i de nordiska autonoma regionerna och även i relation till EU-rätten.

Har EU-medlemskapet i EU inneburit en maktförskjutning från lagtinget till landskapsregeringen, i likhet med det som ofta har konstaterats på nationell nivå i många medlemsländer? Förevarande rapport har inte haft för avsikt att analysera lagtingets arbete och insyn i EU-frågor. Vi kan konstatera att det saknas inom lagtinget en tydlig resurs eller samlingspunkt för EU-kunskap och analys. Det är framför allt i Självstyrelsepolitiska nämnden som internationella frågor diskuteras. Vi har även kunnat konstatera att förarbeten till landskapsregeringens förordningar inte publiceras, varför lagtinget (och medborgarna) inte heller får tolkningshjälp och stöd för att förstå innehållet i sådana förordningar och för att diskutera val av regleringsnivå eller lagstiftningssystematik vad gäller dessa förordningar.

Landskapsregeringens meddelanden i EU-frågor innehåller numera generell årlig information om lagstiftningsprojekt och behov. Revisionen som gjordes 2017 föreslog dock att det borde finnas en årlig plan specifikt för lagberedningens arbete. Såväl den interna som den externa kommunikationen skulle förbättras, menade revisorerna.

I relation till innehållet och tolkningen av autonomibegreppet ligger betoningen i den åländska diskussionen på själva omfattningen av lagstiftningsbehörigheter, med andra ord listan i 18 § SjL. Frågor om kvaliteten eller effektiviteten när landskapet använder sig av lagstiftningsbehörigheten är i allmänhet diskuterade i mindre omfattning. Här skulle en framtida systematisk kartläggning av praxis inom respektive sakområde i 18 § SjL kunna ge en bättre helhetsbild beträffande effekterna av EU-rätten på åländsk rätt, men också om möjligheterna till utveckling. Detta kräver dock en långsiktig kunskapssatsning på den åländska rätten.

Låt oss avsluta såsom vi började. Debatten om lagstiftningens kvalitet är ständigt pågående – endast intensiteten varierar. EU-rätten har under de senaste 25 åren satt stora spår på den åländska rättsordningen, inklusive lagberedningen. Mycket har fungerat imponerande smidigt, trots litenhet och begränsade resurser. Ännu finns flera olösta frågor och intressanta förslag som kommer säkert diskuteras vidare under kommande år. Internationaliseringen kommer med all sannolikhet fördjupas och frågorna lär bestå länge till.

Lista över intervjuer

Hans Selander, t.f. lagberedningschef 12.11.2019 (vid planeringsfasen) och 30.11.2020 (uppföljning)

Lasse Karlsson, tidigare lagberedningschef, 10.11.2020

Michaela Slotte, Chefsjurist, Ålands landskapsregering, Enheten för rättsliga och internationella frågor, 30.11.2020

Susanne Eriksson, Lagtingsdirektör, 08.12.2020.

Synpunkter av *Gunnar Jansson* i samband med Seminarium om lagberedning 15.12.2020. Youtube Ålands fredsinstitut https://www.youtube.com/channel/UCa-2SkoSQ25T81u_0oDWT6w

Källor

Abrahamsson, Olle, "Lagstiftningspolitiken i den nationella lagberedningen", *SvJT* (2003) Häfte 1, 1-17

Abrahamsson, Olle, "Lagstiftningspolitiken i ett svenskt perspektiv", i *Lagstiftningspolitik. Nordiskt seminarium om lagstiftningspolitik*, TemaNord 2005:516, 65-74

Akintug, Hasan, *The EU referendums on Åland: An overview of the EU debates in the Åland Parliament during autumn 1994*, Ålands fredsinstitut, Rapport No 2-2020

Allio, Lorenzo, & Fandel, Marie-Hélène, *Making Europe Work: improving the transposition, implementation and enforcement of EU regulation*, European Policy Centre Working Paper No 25 (2006)

Borghetto, Enrico & Franchino, Fabio, *The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives* (2009), Institute for Advanced Studies, Vienna

Cain, T W, QC (1993) "The legislative draftsman in a small jurisdiction", *Commonwealth Law Bulletin*, 19:3, 1237-1245

EU Databasen https://eur-lex.europa.eu/

EU Kommissionen, *Better Regulation for Better Results*, COM(2015)215 final (19.5.2015)

EU, *Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report* (2001)

EU-domstolens databas https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/

Granholm, Petra, *EU:s miljörätt – grus i maskineriet eller katalysator på Åland?*, Ålands fredsinstitut, Rapport No 1-2021

Hannum, Hurst, *Autonomy, Sovereignty, and Self-determination: the accommodation of conflicting rights. Rev. ed.* (1996) University of Pennsylvania Press

Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof, "Styrmedel i offentlig förvaltning", *Nordisk Administrativt Tidskrift*, 78, 1997, 308-329

Jansson, Gunnar "Ålands självstyrelse och EU", *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, häfte 2/1998, 79-89

Jansson, Ida, Lindholm, Göran & Lindström, Bjarne. *Att sätta självstyrelsens gränser. Av lagranskarna underkänd åländsk lagstiftning 1922–2018*, Olof M. Janssons stiftelse, Publikation 1/2020, Mariehamn

Jord- och skogsbruksministeriet, *Behörigheten mellan riket och landskapet Åland gällande jordbrukets olika stödformer*, Slutrapport 2006

Justitieministeriet, Promemoria (27.7.2018) om *Republikens Presidents Förordning om utvärdering och godkännande av sjöfartsutbildning som ges på Åland.*

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

König Thomas & Luetgert Brooke (2009) 'Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives', *British Journal of Political Science*, 39(1), pp. 163–194

Lagstiftningspolitik. Nordiskt seminarium om lagstiftningspolitik, TemaNord 2005:516

"Lagberedning – från ax till limpa", flera texter i *Svensk Juristtidning*, Häfte 1 (2020)

Nordquist, Kjell-Åke, "Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism – An Overview" i Suksi, Markku (red.) *Autonomy: applications and implications*, The Hague: Kluwer Law International (1998), 59-77

OECD Reviews of Regularatory Reforms finns här: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform_19900481

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland, RP 73/1990

Rosas, Allan & Armati, Lorna, *EU constitutional law: an introduction* (2012), 2. Uppl. Oxford: Hart

Schütze, Robert, *From dual to cooperative federalism - the changing structure of European Law*, (2009) Oxford: Oxford University Press

Simolin, Susann, *Att påverkas och påverka – Ålands ambitioner och självbestämmande inom EU*, Ålands fredsinstitut, Rapport No 2-2021

Simolin, Susann, "The Aims of Åland and Finland regarding a New Act on the Autonomy of Åland: An Analysis of three Parliamentary Committee Reports", i *Journal of Autonomy and Security Studies*, (2018, Vol 2, Issue 1) https://jass.ax/volume-2-issue-1/

Simonsson Linn, *Vårjaktens ständiga relevans i Ålands EU-relation*, Ålands fredsinstitut, Rapport (kommande 2021)

Sjölund, Anna-Lena, *EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket Finland och landskapet Åland*, Ålands fredsinstitut, Rapport No 1-2016

Statsrådet, Pressmeddelande om godkännande av lagstiftningsplan 28.8.2020, https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/regeringen-godkande-lagstiftningsplan-for-host-och-varsessionen

Suksi, Markku, *Ålands konstitution: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland*. Åbo: Åbo Akademis förlag (2005)

Suksi, Markku, "Sub-National Issues: Local Government Reform, Re-Districting of Administrative Jurisdictions and the Åland Islands in the European Union" (2007), 13 *European Public Law*, Issue 3, 379-406

Suksi, Markku, *Sub-state governance through territorial autonomy: a comparative study in constitutional law of powers, procedures and institutions*. Heidelberg: Springer (2011)

Weatherill, Stephen & Bernitz, Ulf (red.), *The role of regions and sub-national actors in Europe*, Hart, Oxford (2005)

WHO, *Basic Documents of the World Health Organization*, 49th edition (2020)

WHO, *Covid-19, Situation Report 76* (5 April 2020)

Xanthaki, Helen, "Quality of Legislation: Focus on Smart EU and Post-Smart Transposition" i *The Theory and Practice of Legislation* (2014) 2:3, 329-342

Ålands lagting, Enkel fråga No 10/2000-2001 (Roger Jansson, 10.4.2001)

Ålands lagting, Hemställningsmotion no 2/2004-2005 (Danne Sundman, 9.3.2004)

Ålands lagting, protokoll 23.04.2001 (om lagberedningsprogram)

Ålands landskapsarkiv, Lagberedningen, Hb, 14

Ålands landskapsregering, Landskapsrevisionen, Granskning av lagberedningen, 21.02.2017, Effektivitetsrevision Nr 10/2017

Ålands landskapsregering, Lagberedningen, Lag PM Nr 1 (1992)

Ålands Landskapsregering, Lagberedningen, Lag PM Nr 2 (2005)

Ålands landskapsregerings redogörelser om Europeiska unionen och Åland (efter 2003-2004)

Ålands radio, "Åland vill bli medlem i UNESCO", https://alandsradio.ax/nyheter/aland-vill-bli-medlem-unesco (23 mars 2021)

Ålandsdelegationens publikationer

ÅSUB, *Ålands befolkningsutveckling under EU-tiden*, Rapport 2021:1

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT

Report from the Åland Islands Peace Institute

Ålands fredsinstitut är ett oberoende institut som arbetar med forskning, utbildning och information. Forskningen vid Ålands fredsinstitut är en central del av verksamheten och bedrivs i olika former och samarbeten. Ålands internationella särställning utgör utgångspunkten för forskningen, som därför fokuserar huvudsakligen på tre centrala komponenter: minoriteters ställning, självstyrelsefrågor samt demilitarisering och neutralisering.

Institutets verksamhet som helhet ska bidra till fredlig samhällsutveckling, fredlig konfliktlösning och konfliktförebyggande. Fredsinstitutet tillhandahåller kunskap och analys samt fungerar som en mötesplats och arena för dialog inom sina områden.

Utifrån kontinuerlig och kritisk forskning om Ålandsexemplet och dess komponenter kan fredsinstitutet bidra med aktuell kunskap och analys för de besökare från hela världen som kommer till Åland för att studera erfarenheterna på plats och få inspiration och kunskap som kan användas vid konfliktlösning, fredsprocesser och nationella dialoger.

Forskningsresultat och information om pågående projekt och seminarier sprids genom fredsinstitutets hemsida www.peace.ax, böcker och rapporter, rapportserien och den vetenskapliga tidskriften Journal of Autonomy and Security Studies (JASS).

Report from the Åland Islands Peace Institute
RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT

Utgiven av Ålands fredsinstitut
Hamngatan 4, AX-22100 Mariehamn, Åland
peace@peace.ax www.peace.ax

Nr 3–2021
EU och lagberedningen på Åland
Sia Spiliopoulou Åkermark

ISSN 1797-1845 (Tryckt)
ISSN 1797-1853 (Online)
ISBN 978-952-5265-96-5 (Tryckt)
ISBN 978-952-5265-97-2 (Online)

Selected EU reports from the Åland Islands Peace Institute
UTVALDA EU-RAPPORTER FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT

No. 1-2021
EU:s miljörätt – grus i maskineriet eller katalysator på Åland? Petra Granholm
ISBN-13: 978-952-5265-92-7 (Tryckt)
ISBN-13: 978-952-5265-93-4 (Online)

Nr 2–2021
Att påverkas och påverka – Ålands ambitioner och självbestämmande inom EU. Susann Simolin
ISBN 978-952-5265-94-1 (Print)
ISBN 13 978-952-5265-95-8 (Online)

Nr 1-2016
EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket Finland och landskapet Åland. Anna-Lena Sjölund.
ISBN 978-952-5265-81-1 (Print)
ISBN 978-952-5265-82-8 (Online)

Rapporterna kan laddas ner kostnadsfritt från www.peace.ax eller beställas för 10 euro + porto från Ålands fredsinstitut, Hamngatan 4, AX-22100 Mariehamn, Åland, Finland
Tel. +358 18 15570, info@peace.ax