

ARTIKLAR

Refereegranskad artikel

*Professor Markku Suksi, Åbo Akademi*Självstyrelselagens generalklausuler om fördelning
av lagstiftningsmakt mellan Ålands lagting och riksdagen

1. Inledning

Enligt 17 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) stiftar lagtinget lagar för landskapet, s.k. landskapslagar. Det är denna lagstiftningsmakt som avses i hänvisningen till stiftandet av landskapslagar i grundlagen (731/1999) 75 § 2 mom. I självstyrelselagens 18 § anges de rättsområden inom vilka landskapet har lagstiftningsbehörighet.¹ Det är fråga om en enumeration av behörighetsområden till de delar som Ålands lagting har rätt att utöva lagstiftningsmakt med avseende på Ålands territorium. Avsikten är att genom denna uppräknings av behörighetsområdet avgränsa den åländska lagstiftningsmakten på Ålands territorium i förhållande till den lagstiftningsmakt som riksdagen utövar med tanke på samma territorium. Därför ingår motsvarande stadganden om rikets lagstiftningsbehörighet med avseende på Ålands område i form av en uppräknings i självstyrelselagens 27 §.² Inom rikets lagstiftningsbehörighet uppstår rättsnormerna på det sätt som föreskrivs i grundlagen.

Fördelningen av lagstiftningsbehörigheter mellan riksdagen och lagtinget är baserad på en enumeration av bägge lagstiftningsbehörigheterna så, att de i princip är exklusiva i förhållande till varandra. Inom områden där lagtinget är behörigt har inte riksdagen lagstiftningsmakt och inom områden där riksdagen är behörig har inte lagtinget lagstiftningsmakt. Lagstiftningsbehörigheterna är således exklusiva i förhållande till varandra och den strikta uppdelningen av lagstiftningsbehörigheterna kan beskrivas som vattentäta skott mellan riksdagens och lagtingets lagstiftningsbehörigheter som

¹ Jag önskar tacka lagberedaren Sören Silverström, professor Janne Salminen och förutvarande chefen för lagberedningen på Åland Lars Karlsson för uppslag för artikeln.

² I SjöL 29 § uppräknas vissa områden som utöver rättsområdena i SjöL 27 § hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet, men inom vilka lagstiftningsbehörigheten helt eller delvis senare kan överföras till lagtinget. Motiveringarna till detta stadgande går att finna i regeringens proposition RP 73/1990 till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland, ss. 45 och 79–80, där det framgår att företrädare för landskapet Åland hade föreslagit en betydligt mera omfattande överföring av lagstiftningsbehörighet bl.a. på privaträttens och socialrättens område än vad som intogs i självstyrelselagen. Eftersom det var svårt att bedöma verkningarna av de föreslagna lagstiftningsbefogenheterna beslöt det att inte direkt överföra de ifrågakvarande lagstiftningsområdena till landskapets behörighet utan att hänföra dessa till rikets lagstiftning varifrån de sedan genom vanlig rikslag kan överföras till landskapets behörighet. När överföring blir aktuell behöver man inte göra någon ändring i självstyrelselagen.

inte tillåter överlappningar på ett sådant sätt att båda lagstiftningsorganen skulle ha lagstiftningsmakt samtidigt på Ålands område. Ett ärende som är föremål för lagstiftningsåtgärder hör, med avseende på utövning av lagstiftningsmakt inom Ålands gränser, antingen till lagtingets eller riksdagens lagstiftningsbehörighet. Detta gäller även sådana materiellt sett enhetliga områden där lagstiftningsmakten är fördelad mellan de två lagstiftarna.

Utgångspunkten för denna uppdelning av lagstiftningsmakten beträffande Ålands område utgörs av de två förteckningar eller uppräknings av lagstiftningsbehörigheter som ingår i 18 § och 27 §. Självstyrelselagens 18 § uppräknar lagtingets behörigheter och 27 § riksdagens behörigheter, den senare kompletterad genom en specifikation i 29 § gällande behörigheter som riksdagen kan, genom vanlig lag och med lagtingets samtycke, helt eller till vissa delar överföra på landskapet genom lag. Enumerationerna av bägge lagstiftningsbehörigheterna består av tämligen långa och detaljerade uppräknings av lagstiftningsbehörigheter. I slutet av uppräkningarna i både 18 § och 27 § finns emellertid en på likartat sätt formulerad bestämmelse som syftar till att fördela till endera lagstiftningsbehörigheten sådana lagstiftningsärenden som inte omfattas av de specifika punkterna i de egentliga uppräkningarna. Självstyrelselagens 18 § 27 punkten hänvisar till "övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till *landskapets* lagstiftningsbehörighet", medan lagens 27 § 42 punkten hänvisar till "övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till *rikets* lagstiftningsbehörighet" (författarens kursiveringar).

Utgångspunkten är därmed att sådana ärenden som blir föremål för lagstiftningsåtgärder och som inte nämns bland de uppräknade lagstiftningsbehörigheterna kan hänföras antingen till lagtinget eller riksdagen på basis av dessa två generalklausuler, med stöd av vilka ytterligare lagstiftningsärenden och kanske också lagstiftningsområden kan genom tolkning läggas till de uttryckliga lagstiftningsbehörigheter som uppräknas i de två bestämmelserna. I sådana situationer är det antingen lagtinget eller riksdagen som stiftar lagen. Självstyrelselagens system med efterhandskontroll av lagstiftningsbehörighet innan ikraftträdelse av landskapslagen förutsätter emellertid för lagtingets del att lagstiftaren först fattat beslut om landskapslagens godkännande, vilket beslut sedan fastnar i behörighetsprövningen vid HD. För riksdagens del är systemet otydligare och beroende av tillfälligheter.

Vad baserar sig systemet med generalklausuler eller öppna behörighetspunkter på och varför har man i ett rättshistoriskt avseende infört dessa klausuler i självstyrelselagen? Hur har högsta domstolens praxis utvecklats i utlåtanden som gäller vardera behörighetsförteckningens sista punkt, dvs. hur bestämmer grundsatserna vart t.ex. ett nytt rättsområde hör? Hur har detta system med generalklausuler fungerat under de senaste cirka 30 åren? Vår granskning av tematiken gäller utvecklingen av självstyrelsesystemet i detta avseende från 1920 till dagens läge, men granskningen av praxis begränsas främst till de tolkningar av generalklausulerna som avgetts under den tid då

den gällande självstyrelselagens behörighetsuppräknningar angett vad som eventuellt blir utanför de uttryckliga lagstiftningsbehörigheterna hos de två lagstiftningsorganen. Granskningen omfattar inte den tolkningspraxis som uppstått inom Ålandsdelegationen,³ ej heller sådan tolkningspraxis som domstolarna händelsvis vid avgörandet av konkreta mål skapat beträffande generalklausulerna. Det är möjligt och rentav sannolikt att sådana helheter av tolkningspraxis existerar, men de får bli föremål för granskning i något annat sammanhang.

2. I begynnelsen: ett helt annorlunda system för behörighetsfördelning

Ålands lagstiftningsbehörighet har genomgått förändringar under den tid som Ålandsarrangemanget existerat och skiftningen i infallsvinkel har varit betydande särskilt när det gäller övergången från 1920 års självstyrelselag till 1951 års självstyrelselag.

Enligt 1920 års självstyrelselag var fördelningen av lagstiftningsbehörigheten uppbyggd så, att denna första självstyrelselagens 9 § upptog en uppräknning av behörigheter som tillkom republikens lagstiftande organ. Till dessa hörde grundlagsfrågor, ärenden som krävde riksdagens samtycke och sådan lagstiftning av allmän karaktär eller utfärdande av förordning som gällde i 9 § 2 mom. uppräknade ämnesområden, inklusive sådant ämnesområde som är reglerat genom internationella fördrag och sådant ämnesområde, "vilket härintills icke av lagstiftningen förutsatts". Däremot var Ålands lagstiftningsbehörighet inte uppräknad, utan landskapets lagstiftare skulle, med stöd av självstyrelselagens 12 § 1 mom., ha rätt att anta landskapslagar i andra ärenden än de som enligt självstyrelselagens 9 § hörde till rikets behörighet. Rikets lagstiftningsbehörighet var således främst av enumererad karaktär, medan Ålands lagstiftningsbehörighet var av residual karaktär. De två lagstiftningsbehörigheterna var dessutom avsedda att vara varandra uteslutande så, att "ny lag, som i riket trätt i kraft, icke skulle tillämpas inom landskapet Åland, innan den blivit av landstinget

³ Det är emellertid mycket sannolikt att Ålandsdelegationen tämligen ofta tagit ställning till generalklausulerna och till lagstiftningsbehörighetens fördelning med stöd av dem. Se t.ex. Ålandsdelegationens utlåtande nr 31/12 av den 29.10.2012 (likabehandling kan höra till både landskapets och rikets behörighet; https://www.ambetsverket.ax/sites/www.ambetsverket.ax/files/ad_arenden/d_10_12_05_5_3112_likabehandling.pdf; besökt den 30.5.2022) och Ålandsdelegationens utlåtande nr 3/22 av den 28.1.2022 (domännamn hör till rikets behörighet enligt 27 § 42 punkten; https://www.ambetsverket.ax/sites/www.ambetsverket.ax/files/ad_arenden/d_10_21_01_94_-_95_3.22_marknadskontroll.utvidgad_0.pdf; besökt den 30.5.2022).

antagen, eller ock sålunda att landskapet vore behörigt att i dessa ärenden antaga lagar, avsedda för landskapet Åland (...)”.⁴

Självstyrelsesystemet var således ursprungligen formulerat på ett sådant sätt som kännetecknar de flesta federationer: den federala nivån har numererade lagstiftningsbehörigheter, medan delstaternas behörigheter är residuala.⁵ Det här är fallet t.ex. i USA och Förbundsrepubliken Tyskland. Det ursprungliga upplägget för lagstiftningsbehörigheten utgjorde alltså den principiella utgångspunkten för behörighetsutvecklingen genom enumeration för riket och residualitet för Åland. Till synes gav denna utgångspunkt Åland en mycket stark ställning i lagstiftningsarbetet och innehöll ett stort principiellt löfte med tanke på möjligheterna att utforma egen lagstiftning.⁶

⁴ Kommittébetänkande nr 24/1919 till Statsrådet från kommittén för uppgörande av förslag till självstyrelse för länen, förvaltningsdomstolar i lägre instans samt nyreglering av den nuvarande länsindelningen och länsförvaltningen, s. 21. De områden som skulle överlämnas till landskapets behörighetsområde var enligt betänkandet följande (s. 22): kommunallagstiftningen, allmän ordning och säkerhet, brand- och byggnadsväsende, fattig- och hälsovård (med undantag av motarbetandet av epidemier och smittosamma sjukdomar samt den allmänna uppsikten över hälsovården), skola (dock inom de gränser rikets allmänna lagstiftning angående grunderna för undervisningsväsendet utstakar), vägbyggnad och skjutshållning, expropriation, lega av jord, flottnig, dikning, nyttjande av sjöar och vattendrag, invallning, användning av vatten för hushålls- och jordbruksändamål, jordbruk och boskapsskötsel, skog, jakt och fiske, näringslagstiftningen, etc. Expropriation reglerades dock på ett annat sätt i den slutliga självstyrelsen för Åland, jämte tillhörande författningar. Holger Schildts förlag 1930, s. 37. I vissa fall var landskapets lagstiftningsbehörighet dock till den grad oklar att landskapet ansåg sig nödgat att anta ett slags negativa landskapslagar genom vilka landskapets lagstiftningsorgan konstaterade att lagar som riksdagen antagit inte träder i kraft i landskapet. Se Rafael Erich, 'Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt', JFT 1924, s. 133; Rafael Erich, Suomen valtio-oikeus, II osa. Werner Söderström Osakeyhtiö 1925, s. 386; Esko Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Werner Söderström Osakeyhtiö 1939, s. 689. Detta förfarande kan, enligt Hakkila 1939, s. 690, ha berott på två saker, dels på en presumption om att oklara behörighetssituationer talar för rikets lagstiftningsbehörighet, dels på den åländska lagstiftningsbehörighetens undantagskaraktär, vilken i sin tur föranlett en snäv tolkning i förhållande till rikets allmänna lagstiftningsbehörighet. Jääskinen har senare konstaterat att "[I]agtinget kan också stifta en s.k. negativ landskapslag", uppenbarligen för att konstatera att en av riksdagen stiftad lag inte är i kraft på Åland. Se Niilo Jääskinen, Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar. Justitieministeriets publikation 2006:2. Justitieministeriet, 2006, s. 52.

⁵ Se Markku Suksi, Sub-State Governance through Territorial Autonomy. Springer Verlag 2011, s. 125–132.

⁶ Hakkila 1939, s. 691 f., framför att området för den åländska lagstiftningsbehörigheten enligt 1920 års självstyrelselag var så omfattande att folkförbundsrådet inte ansåg det vara nödvändigt att utvidga behörigheten. Enligt Erich 1925, s. 369, 376–382, var den åländska lagstiftningsbehörigheten omfattande och klart exklusiv i förhållande till rikets lagstiftningsbehörighet och att rikslagen i intet fall skulle stå i hierarkiskt överordnad ställning i förhållande till landskapslag. Enligt Antero Jyränki, Autonomy of the Åland Islands: A Federal Element in the Constitution of a Unitary State?, in Kirsi Pohjolainen (ed.), Constitutionalism in Finland – Reality and Perspectives. Finnish Society of Constitutional Law 1995, s. 13, har det dock under 1920- och 1930-talen rätt oklarhet om riks- och landskapslagarnas inbördes förhållande: det har kunnat anses att en rikslag skulle, vid behörighetskonflikt, ges företräde framom landskapslag. Se härom t.ex. Hakkila 1939, s. 682, 690. Denna oklarhet har dock senare skingrats.

Det bör dock påpekas att punkterna 12 och 13 i den första självstyrelselagens 9 § 2 mom. kan anses ha infört kraftiga begränsningar med avseende på denna principiella regleringsfrihet hos den åländska lagstiftaren. I punkt 12 hänfördes till rikets kompetens sådana områden som är reglerade genom internationella fördrag, något som i dagens läge med en allt mer internationaliserad normeringsomgivning hade kunnat allvarligt hota Ålands egna lagstiftningsbehörighet och överfört åländsk lagstiftningsmakt på riksdagen.⁷ I punkt 13 hänfördes till rikets lagstiftningsbehörighet sådana områden vilka vid tidpunkten av tillkomsten av den första självstyrelselagen inte ännu blivit föremål för lagstiftningsåtgärder. Detta hade i sin tur påverkat stora delar av sådana moderna verksamheter som uppfunnits mycket senare och placerat reglering av dessa verksamheter automatiskt inom riksdagens behörighetsområde.⁸

I efterhand betraktat kan man konstatera att Ålands lagstiftningsbehörighet hade blivit kraftigt kringskuren och utsatt för ett kontinuerligt behörighetsläckage i riktning mot riksdagen, om denna princip för behörighetsfördelning gällt fram till våra dagar. Området för den åländska lagstiftningsbehörigheten hade varit betydligt snävare och rikets lagstiftningsbehörighet mycket mera omfattande än vad de för närvarande är med stöd av den gällande självstyrelselagen. Dessutom upplevdes den ursprungliga kompetensfördelningen som problematisk. Den ansågs inte ha blivit utstakad med nödig skärpa, och åtgärder föreslogs från landskapets sida i detta avseende.⁹

⁷ Enligt Tollet & Uggla 1930, s. 70, intogs 9.2 § 12 punkten i självstyrelselagen "för undvikande av sådan missuppfattning, att fördrag med utländsk makt, då detsamma rör lokallagstiftningens rättsgebit, skulle erfordra landstingets samtycke". Ett sådant samtyckesförfarande infördes emellertid senare och ingår numera i SJL 59 § och det skyddar landskapets lagstiftningsbehörighet.

⁸ En förmildrande tolkning av den första självstyrelselagens 9.2 § 13 punkten ingår dock i Tollet & Uggla 1930, s. 71, där det anförs att stadgandet "icke har en så vidsträckt innebörd att varje ny lagfråga som uppkommer eller varje utveckling eller påbyggnad av gällande rättsnormer skulle vara undantagen från landskapets kompetens. 9 § Ålandslagen uppräknar vissa huvudgrupper av rättssystemet vilka genom det normala lagstiftningsarbetet undergår en kontinuerlig utveckling, varvid den legislativa normeringen kan utsträckas till nya rättsförhållanden, som ej tidigare varit reglerade. Att anse dylika nya rättsförhållanden såsom 'område, vilket icke av lagstiftningen förutsatts' kan icke hava av lagstiftaren åsyftats, utan avses härmed alldeles nya lagstiftningsgebit, som tidigare icke ingått som länkar i rättssystemet, bl.a. sådana frågor, vilka framkallats genom nyuppkomna faktiska förhållanden (t.ex. teknikens vinningar, uppfinningar, mm.). Ur sådan synpunkt bör den år 1927 emanerade rikslagstiftningen angående radioanläggningar hänföras till rikslagstiftningens gebit." Enligt Hakkila 1939, s. 692, uttrycker tanken om "ny lagfråga" riksbehörighetens primära och landskapsbehörighetens sekundära karaktär.

⁹ Kommittébetänkande angående revision av självstyrelselagstiftningen för Åland 1946 (von Hellén-kommitténs betänkande), s. 252 (i verket Förarbeten till 1920 och 1951 års självstyrelselagar för Åland, del III, Alandica Saml.). I detta betänkande föreslogs (s. 254) att "lagstiftningsrätten handhaves av landskapet med undantag av vissa angelägenheter, som förbehållits statsmakten". Det var fortfarande i viss mån fråga om en kompetensfördelning med enumererade behörigheter för riket och residuala behörigheter för landskapet Åland, men i kommittéförslaget inkluderades inte mera en otyglad "framtidensbehörighet" som ingått i 1920 års självstyrelselag, 9.2 § 13 punkten. Dessa synpunkter utgjorde grunden för och finns i RP 100/1946, men utifrån två enumerationer, där 13 § 1 mom., 21 punkten, hänvisade till "övriga angelägenheter, vilka icke såsom rikslagstiftning blivit riket förbehållna".

3. Övergång till dubbelenumeration

Den ursprungliga utgångspunkten för behörighetsfördelningen genomgick en viktig förändring i anslutning till den reform av självstyrelselagstiftningen som inleddes genom regeringens proposition RP 38/1948 rd. I stället för enumeration för riket och residuala behörigheter för Åland föreslogs nu numererade behörigheter för både rikets och Ålands lagstiftningsorgan. Båda föreslagna behörighetsförteckningarna avslutades i propositionen emellertid med en hänvisning till en restkategori angelägenheter. För rikets del var dessa sådana enligt självstyrelselagens (670/1951) 11 § 2 mom. 20 punkten avsedda ärenden som föll inom ”område, som hittills icke av lagstiftningen förutsatts och som med tillämpning av de grundsatser denna paragraf innehåller är att hänföra till rikets lagstiftningsbehörighet”. För Ålands del var dessa angelägenheter sådana i självstyrelselagens 13 § 1 mom. 21 punkten avsedda ”övriga angelägenheter, vilka icke blivit rikets lagstiftning förbehållna och vilka med tillämpning av de grundsatser denna paragraf innehåller höra till landskapets lagstiftningsbehörighet”. Restkategorins innehåll skulle alltså tolkas med utgångspunkt i något slags princip om ömsesidighet, men det är att märka att de två bestämmelserna om restkategorin inte var helt symmetriska.

Enligt propositionen till 1991 års självstyrelselag har man utifrån dessa generalklausuler till landskapets behörighet hänfört ”bl.a. lagstiftningen om tryggnad av sysselsättningen och om kultur och idrott”, vartill man genom landskapslag kunnat stadga ”om parkeringsbot och ordningsbot”, medan konsumentskyddslagstiftningen och lantbruksinkomstlagstiftningen ansetts höra till rikets lagstiftningsbehörighet.¹⁰ I propositionen påpekas emellertid att praxis i ärenden som gäller lantbruket varit oklar, närmast beträffande ”huruvida behörigheten omfattar både privaträttsliga och offentligrättsliga stadganden inom området” (idkande av jordbruk, boskapskötsel, skogsbruk och jordbrukets övriga binärningar).¹¹

Trots att man i 1951 års självstyrelselag övergick till en detaljerad uppräkningsavbrytning av båda lagstiftarnas behörighetsområden och trots att man antog att man på detta sätt ”kan eliminera talrika tolkningssvårigheter, som förorsakats av de gällande stadgandenas generella avfattning”, förutsåg man redan i detta skede att även en övergång till uppräkningsavbrytning av båda lagstiftarnas behörigheter kan ”leda till nya meningsskiljaktigheter beträffande tolkningen”.¹²

Genom denna principiellt sett viktiga förändring fick behörighetsfördelningen mellan riket och Åland en liknande struktur som gäller för Kanadas del med stöd av

¹⁰ RP 73/1990 rd., s. 16.

¹¹ RP 73/1990 rd., s. 16.

¹² GrUB 36/1950, s. 5.

bestämmelser i artikel 91 respektive artikel 92 i Kanadas grundlag, *Constitution Act*, av år 1867.¹³ Trots att Kanada vanligtvis klassificeras bland federationer kan man alltså där skönja en motsvarande exklusiv enumerationstanke som för Ålands del sedan 1951.¹⁴ Det framgår emellertid inte av förarbetena till 1951 års självstyrelselag att den kanadensiska modellen föresvävat lagstiftaren när lösningen med dubbelenumeration infördes.

Ingressen till artikel 91 i den kanadensiska grundlagen skapar en välvägränsad rätt för federationen att lagstifta om ”fred, ordning och god förvaltning” i Kanada som kan gälla nya lagstiftningsområden men som använts för att fylla luckor som uppstått mellan uttryckliga federala lagstiftningsbehörigheter och särskilt för lagstiftning om undantagsförhållanden under t.ex. andra världskriget. Kanadas högsta domstol har emellertid underkänt flera av de försök till användning av denna undantagsbestämelse som federationen företagit. För provinsernas del finns en bestämmelse i artikel 92, punkt 16, där en på motsvarande sätt öppen bestämning tillerkänner provinserna lagstiftningsbehörighet beträffande ”allmänt alla ärenden av enbart lokal eller privat natur i provinsen”.¹⁵ Den kanadensiska versionen av dubbelenumeration innehåller således vissa möjligheter att utveckla lagstiftning utanför de två enumerationerna, men de två enumerationerna uppvisar fortfarande och helt klart exklusivitet i förhållande till varandra även om högsta domstolens tolkningar i vissa avseenden mjukat upp kanterna hos behörighetsfördelningarna.¹⁶ Samtidigt bör man märka att de kanadensiska restkategorierna inte är formulerade på ett symmetriskt sätt, utan uppvisar en asymmetri mellan federationen och provinserna.

Det beredningsarbete som vidtog under 1980-talet i syfte att åstadkomma en ny självstyrelselag för Åland hade för avsikt att utöka landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. I och för sig kan man skönja en successiv ökning av åländska lagstiftningskompetenser sedan 1920, men en av avsikterna med beredningen var att ytter-

¹³ Dubbelenumeration förekommer även i Danmark med avseende på Färöarna med stöd av *hjemmestyreloven* av år 1948 i kombination med den bestämning av ett minimum av rikets lagstiftningsmakt och den överföringsrätt som det färiska lagtinget har med stöd av den s.k. överföringslagen av år 2005. Se härom Markku Suksi, *Double Enumeration of Legislative Powers in a Sub-state Context - A Comparison between Canada, Denmark and Finland*. Springer, 2018, s. 13–15. Därtill förekommer dubbelenumeration i Frankrike med avseende på Nya Kaledonien. Se Markku Suksi, *Self-Determination through Autonomy or Independence? - On the Current and Future Position of New Caledonia*, p. 67-105 in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2021.

¹⁴ En hänvisning till Kanada finns i den s.k. Tulenheimo-kommitténs betänkande. Se Kom.bet. 24/1919, s. 16, så det är tänkbart att man redan vid stiftandet av den första självstyrelselagen 1920 kände till den kanadensiska dubbelenumerationen.

¹⁵ Angående tolkningen av dessa två bestämmelser, se Suksi 2018, s. 81–85.

¹⁶ Suksi 2018, s. 104.

ligare öka den åländska behörigheten att stifta landskapslagar. Därför föreslogs att lagstiftningsbehörighet i största möjliga utsträckning skulle "överföras till landskapet på alla de områden som har ett betydelsefullt samband med självstyrelsen och där ändamålsenlighetsskäl talar för en sådan reglering".¹⁷ Ny eller utvidgad behörighet för Åland föreslogs därför med avseende på användning av landskapets flagga, hyra och hyresreglering, fornminnen, socialvård, utskänkning av alkoholdrycker, arkivväsendet, postväsendet samt radio och television och straffstadganden. Dessutom ingick det i propositionen ett förslag om flexibel överföring av behörighet från riket till Åland med stöd av lag inom området för folkbokföring, handels-, förenings- och fartygsregister, arbetspensionsskydd och annan socialförsäkring, alkohollagstiftning, bank- och kreditväsendet, arbetsavtal och samarbete inom företag. Samtidigt föreslogs också en överföring i motsatt riktning i och med att behörigheten inom ramen för arbetsavtalslagstiftningen skulle övergå på riksdagen.

Grundvalarna för kompetensfördelningen i 1991 års självstyrelselag för Åland förblev således de samma som i den föregående självstyrelselagen, dvs. att behörighetsfördelningen baserar sig på enumeration av båda lagstiftningsorganens behörigheter och innehåller en generalklausul i slutet av behörighetsförteckningarna som tillåter en viss utveckling av behörigheterna inom var sitt område. Dessa generalklausuler kan uppfattas som hänvisningar till *implied powers* av något slag som genom lagstiftning tillerkänts båda lagstiftningsorganen och vilkas innehåll är beroende av tolkning inom behörighetsprövningen. Det som utgör en skillnad mellan bestämmelserna om restkategorin i självstyrelselagarna av år 1951 och 1991 är att generalklausulen i 1991 års självstyrelselag är symmetriskt formulerad för båda lagstiftarnas del genom användning av samma formulering.

Enligt förarbetena till 1991 års självstyrelselag är avsikten genom uppräkningsarna i 18 § och 27 § att ange å ena sidan vilka angelägenheter som hör till landskapets behörighet och å andra sidan vilka som hör till rikets behörighet. Därtill konstateras emellertid följande: "Alla rättsområden har inte angivits och kan inte heller uppräknas." Detta betyder ett helt relevant erkännande av att enumerationer av detta slag inte kan göras fullständigt täckande för all framtid. Därför fortsätter propositionen med att konstatera, att "[f]örslaget innehåller även generalklausuler, vilka är avgörande för lagstiftningsbehörigheten bl.a. på nya rättsområden".¹⁸

Rättsområden som inte särskilt nämnts i 18 § och 27 § skall enligt propositionen till självstyrelselagen "i behörighetshänseende bedömas utgående från de grundsatser

¹⁷ RP 73/1990, s. 6.

¹⁸ RP 73/1990 rd, s. 42, 63 f., 69, 73, 78 f.. Såsom det konstateras på s. 41 så var en orsak till förnyelsen av behörighetsfördelningen den osäkerhet om behörighetens omfattning som delade rättsområden vällar, även inom tillämpningen av lagstiftningen.

som följts i lagen som helhet”,¹⁹ vilket betyder att det inte endast är grundprinciperna som framgår av de två enumerationerna som bör beaktas i tolkningen, utan den helhet som självstyrelselagen utgör. Till denna allmänna ram utifrån självstyrelselagen kunde därför hänföras t.ex. bestämmelserna om hembygdsrätt i självstyrelselagens 6 §–8 §, näringsrätt i självstyrelselagens 11 § och möjligtvis också jordförvärv utifrån självstyrelselagens 10 §.²⁰

Vid beredningen av en ny självstyrelselag som skulle ersätta 1991 års självstyrelselag har vissa karakteriseringar av den gällande självstyrelselagens generalklausuler framförts. Enligt Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande tillhör nya rättsområden, när sådana uppstår, antingen riksdagens eller lagtingets behörighetsområde. ”Den grundläggande principen i 1991 års lag för hur ett nytt område ska bedömas i behörighetshänseende är att det ska hänföras till det område till vilket det har de starkaste kopplingarna. Ingen av förteckningarna i den nuvarande lagens 18 § över lagtingets behörighet respektive 27 § över riksdagens behörighet har större tyngd än den andra vid bedömningen.”²¹ Det här är ett allmänt uttalande om generalklausulerna som på många sätt bestyrks av den mera detaljerade genomgången av de olika relevanta utlåtandena nedan i följande avsnitt.

4. Tolkningar beträffande generalklausulerna

4.1 Inledning

Även om generalklausulen är symmetriskt formulerad för båda lagstiftarnas del så är förfarandet vid tolkningen av de två bestämmelsernas innehåll asymmetrisk. Den generalklausul som kopplas till lagtingets lagstiftningsbehörighet tolkas av högsta domstolen, medan det i princip är riksdagens grundlagsutskott som kunde uttala sig om tolkningen av den generalklausul som kopplas till riksdagens lagstiftningsbehörighet med avseende på Ålands område. Grundlagsutskottet uttalar sig ibland om rikslagstiftningens förhållande till den åländska lagstiftningsbehörigheten, men det är inte fråga om någon systematisk granskning av riksdagens lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen. Där en bedömning av riksdagens lagstiftningsbehörighet ägt rum så är det i regel fråga om tolkning i förhållande till de uppräknade lagstiftningsbehörigheterna.

¹⁹ RP 73/1990 rd., s. 79.

²⁰ Se även HD 1965-II-70, som framhåller detta med avseende på lagstiftningsbehörighet i jordförvärvsrenden.

²¹ Ålands självstyrelse i utveckling - Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande. Justitieministeriet, Betänkanden och utlåtanden 14/2018. Justitieministeriet 2018, s. 153.

Det är inte känt för författaren att grundlagsutskottet i någon större utsträckning skulle ha prövat riksdagens lagstiftningsmakt i förhållande till generalklausulerna i självstyrelselagens 18 § 27 punkten som gäller landskapets lagstiftningsbehörighet eller 27 § 42 punkten som gäller rikets lagstiftningsbehörighet. En kvalificerad gissning i detta sammanhang är att sådana bedömningar är tämligen sällsynta, men åtminstone ett fall, lotterilagen, existerar (se nedan, avsnitt 4.3.2.). Däremot finns det en del tolkningar beträffande lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 27 punkten och rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 42 punkten som högsta domstolen avgett inom ramen för den behörighetskontroll som gäller landskapslagar.

4.2 Högsta domstolens tolkningar beträffande landskapets generalklausul

4.2.1 Folkomröstning om EU-inträde

Ett första tolkningsfall efter ikraftträdelsen av den gällande självstyrelselagen år 1993 kom tämligen snabbt. Självstyrelselagen innehåller ingen bestämmelse om folkomröstning och det finns ingen allmän lag om förfarandet vid rådgivande folkomröstningar i landskapet.

Systemet för beslutsfattande på landskapsnivån är således starkt representativt. I sin nuvarande utformning anvisar självstyrelselagen ingen plats för folkets direkta deltagande i självstyrelsen på landskapsnivå genom folkomröstning. Frågan om huruvida en rådgivande folkomröstning vore möjlig på Åland aktualiserades i anslutning till beslutsfattandet angående Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Lagtinget önskade utröna ålänningarnas åsikter i ärendet och stiftade landskapslagen om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Åland skall anslutas till Europeiska unionen (ÅFS 76/1994). Enligt lagens 1 § skulle den rådgivande folkomröstningens resultat ange hur lagtinget skall besluta i frågan om Ålands anslutning till Europeiska unionen. Frågan som ställdes den personkrets som ägde rösträtt i lagtingsval var om Åland skall anslutas till Europeiska unionen enligt det förhandlingsresultat som uppnått och de svarsalternativ som lagen definierade var ja eller nej. Folkomröstningen fokuserades sålunda direkt på det s.k. Ålandsprotokollet, dvs. Finlands anslutningsfördrag jämte de undantag som Åland utlovats. Folkomröstningens resultat skulle fastställas av centralnämnden för lagtingsval och detta beslut kunde inte överklagas. Lagen reglerade inte hela folkomröstningsproceduren, utan i dess 2 § gjordes en hänvisning till landskapslagen om lagtingsval och kommunalval, som i tillämpliga delar skulle iaktas vid folkomröstningen.

När folkomröstningslagen inkom för stadfästelse till republikens president, uppstod frågan huruvida lagtinget hade behörighet att stifta den, varpå ett utlåtande från högsta domstolen inhämtades. Högsta domstolen utgick i sitt utlåtande av den 9.9.1994 ifrån det faktum att det i detta fall var fråga om ingående av ett sådant internationellt för-

drag som innehåller en bestämmelse vilken står i strid med självstyrelselagen.²² Enligt självstyrelselagens 59 § 1 mom. blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas en lag i grundlagsstiftningsordning (s.k. inskränkt grundlagsstiftningsordning enligt förutvarande riksdagsordningen) och med överensstämmande beslut av lagtinget. Föremålet för folkomröstningen var alltså detta bifallsbeslut av lagtinget som i sig inte var av lagstiftningskaraktär, men ett bifall eller ett uteblivet bifall har normativa konsekvenser för Ålands del.

Högsta domstolen konstaterade med utgångspunkt i självstyrelselagens 3 § 1 mom. att i fråga om självstyrelsen företräds landskapets befolkning av Ålands lagting. Dessutom noterade högsta domstolen att självstyrelselagen inte innehåller några bestämmelser om rådgivande folkomröstningar. Efter en genomgång av rikets lagstiftning med avseende på nationella och kommunala rådgivande folkomröstningar konstaterade domstolen att bestämmelserna om rådgivande folkomröstningar i sig inte är av grundlagsstiftningsnatur. Av den orsaken utgjorde lagtingsbeslutet om landskapslag angående rådgivande folkomröstning i EU-frågan inte en sådan avvikelse från grundlag beträffande vilken lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkten tillkommer riket.

Därefter undersökte domstolen huruvida det i självstyrelselagen kunde finnas andra grunder för avgörandet av problemet som en behörighetsfråga. Här stod tolkningen av generalklausulerna i slutet av Ålands och rikets behörighetsförteckningar i fokus, dvs. lagstiftningsbehörighet inom sådana rättsområden som inte är omnämnda i självstyrelselagen. Högsta domstolen anförde att landskapet enligt självstyrelselagens 18 § 1 punkten har lagstiftningsbehörighet i fråga om lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter. Domstolen ansåg också att landskapet därtill tillkommer rätt att i stor utsträckning själv bestämma om handhavandet av landskapets angelägenheter. Med utgångspunkt i denna utredning om grundsatserna i självstyrelselagen ansåg domstolen att lagstiftningen om en rådgivande folkomröstning i EU-frågan bör enligt 18 § 27 punkten hänföras till landskapets behörighetsområde.²³ Denna konklusion kan anses vara innehållsmässigt motiverad även av den orsaken att EU-medlemskapet gällde uttryckligen överföring av lagstiftningsbehörighet från området för självstyrelselagens 18 § till Europeiska unionen.

²² Se även Antero Jyränki, *Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta – Om Ålands statsrättsliga ställning*. Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000. Helsingfors: Justitieministeriet, 2000, s. 47, där HD-utlåtandet om den åländska folkomröstningslagstiftningen kommenteras utifrån det perspektivet att detta utlåtande möjligtvis eftersträvar något allmängiltigt till åtskillnad från de sedvanliga utlåtandenas ämnesspecifika natur i och med att utlåtandet hänvisar till att EU-folkomröstningen ”endast är rådgivande och således inte ingriper i tillvägagångssättet vid fattande av beslut och inte fräntar lagtinget dess rätt att företräda landskapet”.

²³ Detta var även utgångspunkten för Ls. framst. 44/1993–94 och LuB 19/1993–94.

Den slutsats som HD kom till innehöll en bedömning av huruvida den rådgivande folkomröstningen på något sätt bröt mot självstyrelselagens bestämmelser om lagtingets roll som beslutsfattare i ärendet. Domstolen ansåg nämligen att folkomröstningen endast är rådgivande och inte ingriper i tillvägagångssättet vid fattande av beslut, varvid den inte heller fråntar lagtinget dess rätt att företräda landskapet. Högsta domstolen kom således till den slutsatsen att införandet av bestämmelser om en rådgivande folkomröstning genom en landskapslag inte strider mot självstyrelselagen. Inga hinder för folkomröstningslagens ikraftträdande befanns föreligga.

En intressant omständighet som HD verkar ha bortsett ifrån är ordalydelsen i folkomröstningslagens 1 §, enligt vilken ålänningarna genom folkomröstningen avgör hur lagtinget *skall* besluta i ärendet när bifallsbeslutet fattas. Trots att lagens rubrik använder uttrycket rådgivande folkomröstning finns det alltså i en av lagens bestämmelser en mycket kraftig formulering som egentligen etablerar bindande verkan hos folkomröstningens resultat. En dylik bindande effekt skulle klart begränsa lagtingets makt och strida mot självstyrelselagens bestämmelser om beslutsfattandet vid lagtinget. En ändring av självstyrelselagen skulle bli nödvändig om man införde ett sådant folkomröstningsförfarande på Åland genom vilket man försöker förplikta lagtinget att rösta på ett visst sätt. Mot bakgrunden av den i folkomröstningslagen använda förpliktande formuleringen kunde man möjligen konstatera att folkomröstningslagen om EU-inträde innebar en avvikelse från självstyrelselagens bestämmelser om lagtingets roll som beslutsfattare på Åland. HD bedömde dock situationen annorlunda och folkomröstningslagen kunde träda ikraft som planerat.²⁴ HD:s utlåtande kan emellertid kritiseras för att det i själva verket godkänner föranstaltandet av en bindande folkomröstning som inverkar på lagtingets befogenheter på ett sätt som inte står i harmoni med de grundsatser i självstyrelselagen som definierar lagtinget som det beslutsfattande organet i landskapet Åland. En ändring av självstyrelselagen skulle egentligen ha behövts för att införa en bindande folkomröstning. Alternativt kunde folkomröstningslagen ha stiftats utan en förpliktelse för lagtinget att följa folkomröstningens resultat.

4.2.2 Skapandet av medelbar offentlig förvaltning

Vid lagtingsbeslutet om antagande av landskapslag om ändring av idrottslagen för landskapet Åland var det fråga om överföring av handhavandet av förvaltningsangelägenheter till en organisation som står utanför den egentliga offentliga förvaltningen.

²⁴ Den åländska EU-folkomröstningen ordnades den 20 november 1994, dvs. efter att både Finland och Sverige i sina respektive nationella folkomröstningar tagit ställning för medlemskap i EU. I denna första åländska folkomröstning deltog endast 49,1 % av de röstberättigade. Av de röstande avgav 73,6 % sin röst för Ålands medlemskap i EU tillsammans med Finland, medan endast 26,4 % motsatte sig medlemskapet. Lagtinget fattade sitt bifallsbeslut genom 2/3 kvalificerade majoritet i enlighet med folkomröstningsresultatet den 2 december 1994.

I självstyrelselagen ingår inte några uttryckliga stadganden om detta. HD ansåg i sitt utlåtande av den 19.12.1996 att landskapets allmänna styrelse och förvaltning ankommer enligt självstyrelselagens 3 § 2 mom. på landskapsregeringen och de myndigheter som lyder under denna. HD ansåg emellertid att det av detta stadgande inte följer att det inte vore möjligt att överföra handhavandet av förvaltningsangelägenheter till en organisation som står utanför den egentliga offentliga förvaltningen. Tvärtom, ansåg HD och framförde att det inom förvaltningen ges talrika exempel på så kallad medelbar offentlig förvaltning, för landskapets del till exempel i landskapslagen om skogs- och vårdsföreningar (ÅFS 10/52). En möjlighet fanns således att även inom landskapet Åland upprätta så kallad medelbar offentlig förvaltning.

Problemet var emellertid att det i självstyrelselagen inte ingår några uttryckliga stadganden om överföring av beslutanderätten i förvaltningsangelägenheter till organisationer som står utanför den egentliga landskapsförvaltningen. Behörighetsgrunden för landskapslagstiftning om enheter inom medelbar offentlig förvaltning behövde därför förankras i landskapets behörighetsförteckning genom 18 § 27 punkten: ”Då landskapet enligt 18 § 1 punkten självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsstyrelsen och under denna lydande myndigheter och inrättningar finner Högsta domstolen med tillämpning av 27 punkten i nämnda paragraf att lagstiftningsbehörigheten på detta område bör anses tillkomma landskapet.” Medelbar offentlig förvaltning eller offentlig förvaltning genom enskilda kan alltså användas för verkställighet av landskapslagstiftning, men behörighetsgrunden är inte uttrycklig utan bör anses tillkomma lagtinget genom tillämpning av självstyrelselagens 18 § 27 punkten där anknytningen till grundsatserna i självstyrelselagen meddelas genom självstyrelselagens 18 § 1 punkten. Det är också rimligt att tänka sig att skapandet av enheter inom medelbar offentlig förvaltning ansluter sig till utövning av offentlig makt och till vertikala rättsförhållanden mellan myndigheter och enskilda, så kopplingen till offentligt rättsliga frågeställningar, vilka ofta hör till landskapets behörighet, finns i denna ärendehelhet.

Om förvaltningsuppgifter överförs på enheter utanför landskapsförvaltningen så att medelbar offentlig förvaltning skapas, bör överföringen beakta de krav som GL 124 § ställer, dvs. att överföringen sker genom lag eller med stöd av lag, att överföringen är nödvändig för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och att överföringen inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.²⁵ Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt, såsom

²⁵ De grundrättighetsspörsmål som denna lagstiftningsbehörighet väcker varierar givetvis enligt det ämne som lagtinget försöker reglera, men härvid bör åtminstone uppmärksamhet fästas vid GL 6 § om jämlikhet och GL 21 § om rättsskydd och god förvaltning samt GL 22 § om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna.

polisens maktbefogenheter, får dock ges endast myndigheter.²⁶ Även om HD i princip godkände en överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter, fastnade denna landskapslag i behörighetskontrollen av andra orsaker.²⁷

4.2.3 Avgift för överskriden utsläppsrätt

Den av lagtinget år 2005 antagna landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel innehöll en bestämmelse om en verksamhetsutövare som vid fall av överskridning av utsläppsrätt åläggs betala en avgift till landskapet, inte till staten såsom i rikslagen om utsläppshandel. HD konstaterade i sitt utlåtande av den 29.6.2005 att sanktionen inte är utformad som ett straff och av den orsaken hänfördes inte avgiften till sådana i 18 § 25 punkten avsedda kriminaliseringar som landskapet har möjlighet att skapa inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Däremot ansåg HD att det var fråga om en förvaltningsrättslig påföljdsavgift. Därför ansåg HD att det var fråga om en i självstyrelselagens 18 § 5 punkten avsedd avgift till landskapet som dessutom gällde områden som till sitt materiella innehåll till största delen hänför sig till landskapets lagstiftningsbehörighet. HD beaktade dessutom generalklausulen i 18 § 27 punkten när den ansåg att det är befogat att landskapet är behörigt att i landskapslag stadga om påföljdsavgiften. Generalklausulen var inte den egentliga grunden för konstaterandet av att behörigheten låg hos landskapet, men HD kanske ansåg sig behöva stöd av generalklausulen i detta fall. Samtidigt är det klart att regleringen hör till det offentlighetsrättsliga området.

4.2.4 Lagtinget underställd särskild myndighet

Lagtinget antog år 2012 en landskapslag om ändring av lagtingsordningen för Åland och en landskapslag om Landskapsrevisionen samt vissa andra anslutande lagar. Ett av syftemålen med regelverket var att omorganisera landskapets revisionsverksamhet genom att bilda en ny myndighet för att sköta uppgifterna utan organisatorisk an-

²⁶ Se även Markku Suksi, *Finlands statsrätt*. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi 2002, s. 374–387.

²⁷ Ett stadgande om överförande av offentlig förvaltning till en privat organisation bör enligt HD innehålla närmare bestämmelser åtminstone om organisationens namn och verksamhetsform samt om rätten att söka ändring i organisationens avgörande. Då sådana bestämmelser saknades i lagtingsbeslutet ansåg HD med hänvisning till 27 § 1 punkten självstyrelselagen att lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Avsaknaden av de elementära rättsskyddsgarantierna ansågs alltså utgöra en kränkning av rikets lagstiftningsbehörighet inom området för grundlag. Till denna del sammanfaller HD:s krav långt med de krav som GL 124 § ställer för överföring av förvaltningsuppgifter genom lag på enheter utanför den egentliga myndighetsorganisationen. Om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt GL 124 §, se Suksi 2002, s. 374–387.

knytning till den verkställande makten. Landskapets revisionsfunktion överfördes från landskapsregeringens ansvar till lagtingets ansvar så, att landskapsrevisionen utgör en oberoende myndighet under lagtinget. Myndighetens skulle enligt lagen svara för övervakningen av landskapets finanser, budgetens iakttagande och verkställigheten av lagtingets beslut och för att landskapsförvaltningen sköts på ett lagenligt och ändamålsenligt sätt. En motsvarande reform hade redan ett drygt decennium tidigare genomförts i riket.

Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande av den 15.2.2013 att den föreliggande ändringen i lagtingsordningen i huvudsak reglerar lagtinget och dess verksamhet. Såsom HD observerade så har landskapet enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om lagtingets organisation och uppgifter samt landskapsregeringen och myndigheter och inrättningar som lyder under den. HD ansåg att det är ”uppenbart att regleringen rör kärnområdet för den lagstiftningsbehörighet som tillkommer landskapet” i och med att det genom ”landskapslagen om Landskapsrevisionen bildas en helt ny myndighet i landskapet”, en oberoende myndighet under lagtinget. HD konstaterade att 18 § 1 punkten i självstyrelselagen ger landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om lagtingets organisation och uppgifter samt landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar. En självständig revisionsmyndighet under lagtinget hör emellertid inte till området för lagtingets organisation: ”Ordalydelsen i lagrummet förefaller inte att ge landskapet någon behörighet att skapa fristående och oberoende myndigheter eller myndigheter som lyder under lagtinget. Det oaktat kan anses underförstått att lagstiftningsbehörigheten måste omfatta en åtgärd av nu föreliggande slag, där uppgifter som till största del tillkommit landskapsregeringen och som enbart gäller den interna övervakningen av landskapets förvaltning och ekonomi överförs till en myndighet som organisatoriskt underlyder lagtinget.”

Här var det således fråga om en myndighet som kanske kunde ha fortsatt att existera inom ramen för landskapets behörighet enligt självstyrelselagens 18 § 1 punkten som en myndighet under landskapsregeringen men där man ville ändra på myndighetens institutionella förankring från landskapsregeringen till lagtinget. Det förefaller som om HD använt 27 punkten i landskapets behörighetsförteckning som stöd för att godkänna skapandet av landskapsrevisionen i anslutning till lagtinget: ”Även om betänkligheter kan uppstå huruvida skapande av en oberoende myndighet under lagtinget kan intolkas i 18 § 1 punkten självstyrelselagen, konstaterar Högsta domstolen att enligt 18 § 27 punkten självstyrelselagen har landskapet också lagstiftningsbehörighet i fråga om övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i självstyrelselagen skall hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet. Mot denna bakgrund förefaller det klart att landskapslagarna, som hänför sig till det centrala inom landskapsförvaltningen, faller under landskapets lagstiftningsbehörighet.” Här användes generalklausulen i självstyrelselagens 18 § 27 punkten således som ett argument för varför det låg i linje med behörighetsförteckningens 1 punkt att skapa en oberoende revisionsmyndighet under

lagtinget. Därtill kan dylik myndighetsrelaterad reglering anses höra till området för offentlig rätt.

4.2.5 Övriga icke-nämnda behörigheter utan hänvisning till generalklausul

Utöver de ovannämnda ärendena finns ett antal utlåtanden av HD som gäller lagar som inte kanske på ett helt självklart sätt passar in i de behörighetsområden som uppräknas i självstyrelselagens 18 § men där landskapet konstateras ha lagstiftningsbehörighet, dock utan uttrycklig hänvisning till självstyrelselagens 18 § 27 punkt.

Regleringen i landskapslagen om tillämpning på Åland av riksförfattningar om dataskydd var föremål för HD:s utlåtande av den 1.8.2019. HD konstaterade att varken dataskydd eller behandling av personuppgifter överlag omnämns vid fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket i självstyrelselagen. ”Lagstiftningsbehörigheten bör därför bedömas utgående från de rättsområden landskapslagstiftningen kan beröra”, vilka enligt HD var flera: ”Alla de tre riksförfattningar som görs tillämpliga på Åland genom landskapslagen om tillämpning på Åland av riksförfattningar om dataskydd innehåller även bestämmelser som gäller sådana angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningskompetens.” Hit hörde bl.a. hantering av personuppgifter i olika typer av polisverksamhet, som har koppling till självstyrelselagens 18 § 6 punkten om allmän ordning och säkerhet och uppenbarligen också 18 § 26 punkten om viten och andra tvångsmedel inom landskapets behörighetsområde. Samtidigt konstaterade HD att landskapslagen ifråga även uppfyller de krav som grundlagsutskottet i sin praxis ställt på dataskyddslagstiftningen.

Lagtinget hade antagit en blankettlag för att göra rikets diskrimineringslag (FFS 1325/2014) tillämplig på Åland med vissa avvikelser på de områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. HD konstaterade i sitt utlåtande av den 16.9.2020 att diskriminering eller dess förhindrande inte omnämns vid fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket i självstyrelselagen. Av denna orsak anser HD att detta område av lagstiftning är så att säga delat, varmed rikets lagstiftning tillämpas direkt på de områden som hör till rikets lagstiftningskompetens, medan landskapets andel av detta område regleras så att landskapslagens tillämpning är organisatoriskt definierad. Det verkar utifrån utlåtandet att landskapets lagstiftningsbehörighet beträffande diskriminering förankras i självstyrelselagens 18 § 1 punkten (landskapets egen organiseringsmakt beträffande myndigheter), 18 § 22 punkten (näringsverksamhet) och 18 § 26 punkten (vite). HD förutsatte emellertid att stadgandena om likabehandling och diskrimineringsförbud på Åland uppfyller de krav grundlagen ställer på skyddet för jämlikheten.

I ett ärende gällande bl.a. offentlighetslagstiftningen i landskapet konstaterade HD i sitt utlåtande den 1.6.2021 att skyddet för personuppgifter inte omnämns vid uppdelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket i självstyrel-

selagen. HD ansåg därför att lagstiftningsbehörigheten bör bedömas utgående från de rättsområden landskapslagstiftningen kan beröra, nämligen tillämpning av rikets offentlighetslag på de områden som hör till rikets lagstiftningskompetens (vilket beaktats i landskapslagen) och sekretessbeläggande för att skydda intressen i rikslagstiftningen (vilket beaktats i landskapslagen). HD fann att de granskade landskapslagarna faller inom landskapets behörighet eller att bestämmelserna i dem annars kan upptas i landskapslagarna. Inget hinder för deras ikraftträdande fanns.

Av dessa utlåtanden kunde man dra slutsatsen att sådana ämnesområden för reglering kan uppstå som ser ut som om de var nya utan att en egentlig användning av generalklausulen i 18 § 27 punkten behöver aktualiseras, i varje fall om sådana ”nya” ämnesområden kan på ett tillräckligt klart sätt förankras i någon eller några av de behörighetspunkter som uppräknas i självstyrelselagens 18 §. En sådan materiell förankring kan tänkas existera i ovannämnda fall, varvid behovet av att använda generalklausulen i 18 § 27 punkten inte aktualiseras men där ett resonemang förs med implicit beaktande av självstyrelselagens 18 § 27 punkten och den terminologi som där finns för att förstärka förankringen av vissa teman till redan existerande behörighetsområden. Frågan är om dessa ämnesområden, dataskydd och behandling av personuppgifter, diskriminering och sekretessbestämmelser, alls är nya behörighetsområden då de egentligen kanske reglerats i landskapslag redan tidigare med hänvisning till de materiella behörighetspunkterna i självstyrelselagens 18 §, såsom t.ex. diskriminering, som motverkas genom hänvisningen till den allmänna förvaltningsrättsliga principen om jämlikt bemötande förvaltningslagen (ÅFS 2008:9) för landskapet Åland. I alla dessa fall var det också fråga om reglering av sådana omständigheter genom landskapslag som kan anses höra till området för offentlig rätt.

4.3 Högsta domstolens och grundlagsutskottets tolkningar beträffande rikets generalklausul

4.3.1 Genteknik

Första gången som behörighetsprövningen utifrån generalklausulerna fick en sådan utgång att det var riket som ansågs ha lagstiftningsbehörighet var i anslutning till behandlingen av lagtingsbeslutet med landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om genteknik och genetiskt modifierade organismer. HD konstaterade i sitt utlåtande av den 21.3.1996 att lagstiftningen om genteknik inte är ”omnämnd i förteckningarna över landskapets och rikets lagstiftningsområden i 18, 27 och 29 §§ självstyrelselagen”. Dessutom ansåg HD att lagstiftningen inte heller kan direkt hänföras till något område som anges i behörighetsförteckningarna.

HD befann sig således i en situation där ett nytt lagstiftningsområde uppenbarade sig, ett sådant lagstiftningsområde som inte kunde hänföras till något sådant lagstift-

ningsområde som är nämnt i behörighetsförteckningarna. Enligt 18 § 27 punkten och 27 § 42 punkten i självstyrelselagen skall lagstiftningsbehörigheten i ett sådant fall avgöras enligt grundsatserna i lagen. Gentekniken kan emellertid enligt HD inverka på ett flertal områden som hänförs till landskapets lagstiftningsbehörighet. Till dessa områden hör till exempel natur- och miljövården, jord- och skogsbruket, hälso- och sjukvården samt djurskyddet och veterinärväsendet. Dessa områden hör enligt självstyrelselagens 18 §, 10, 12, 15 och 17 punkterna, till landskapets behörighetsområde.

Efter en genomgång av ett större antal behörigheter i rikets behörighetsförteckning i självstyrelselagens 27 §, nämligen punkterna 18, 29, 30, 31, 32 och 33 (kärnkraft, smittsamma sjukdomar hos människor, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen, framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål, smittsamma sjukdomar hos husdjur, förbud mot införande av djur och djurprodukter, förebyggande av införsel av växtförstörare till landet) konstaterade HD "att riket har förbehållits lagstiftningsbehörigheten rörande omständigheter som förutsätter en särskild naturvetenskaplig sakkunskap hos de berörda myndigheterna eller som på ett vittgående eller svåröverskådligt sätt kan påverka miljön och hälsan både i landskapet och utanför landskapet. Gentekniken innebär ett djupgående ingrepp i den naturliga utvecklingen. Trots att gentekniken i viss mån berör områden som hör till landskapets behörighet bör lagstiftningen om genteknik enligt Högsta domstolens uppfattning enligt 27 § 42 punkten i självstyrelselagen hänföras till rikets behörighet." Med utgångspunkt i detta resonemang om ämnesområdets anslutning till grundsatserna för rikets lagstiftningsbehörighet valde HD att hemställa att det prövade lagtingsbeslutet måtte förordnas att förfalla. Följden av resonemanget är att den av riksdagen redan tidigare stiftade gentekniklagen (377/1995) gäller som sådan även på Åland med utgångspunkt i rikets lagstiftningsbehörighet.

Den senare utvecklingen av genteknik och genetik i allmänhet förefaller bestyrka domstolens bedömning, men här träffades ett val till förmån för rikets lagstiftningsbehörighet på grunder som både utifrån rikets lagstiftningsbehörigheter och landskapets lagstiftningsbehörigheter uppvisade olika förankringar i bägge enumerationerna. Att valet föll på rikets lagstiftningsbehörighet var kanske inte på något sätt självklart. Gentekniklagen reglerar emellertid i huvudsak frågeställningar som berör marknaden, produkter och verksamhetsidkare inom genteknologi, dvs. horisontella rättsförhållanden som kan hänföras till området för privaträtt, vilket för sin del talar för att lagstiftningsbehörigheten hör till riket.

4.3.2 Lotterilagstiftning

Det är inte väldigt ofta som grundlagsutskottet i anslutning till rikslagstiftning uttolkar självstyrelselagens bestämmelser eller behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet. Det är mycket sällsynt att de så kallade generalklausulerna, särskilt själv-

styrelselagens 27 § 42 punkten om rikets lagstiftningsbehörighet, skulle ha tolkats av grundlagsutskottet. Det sistnämnda förefaller ha ägt rum endast en gång under den gällande självstyrelselagens giltighetstid, nämligen i anslutning till lotterilagsfrågan, då grundlagsutskottet avgav utlåtandet GrUU 22/2001 rd med anledning av regeringens proposition RP 197/1999 rd.²⁸

Grundlagsutskottet ansåg att anordnandet av lotterier utgör sådan näringsverksamhet som avses i självstyrelselagens 18 § 22 punkten. Eftersom det förslag till bestämmelser som riksdagens förvaltningsutskott hade begärt utlåtande om och som påförde en straffrättslig sanktion vid brott mot lotterilagen ansågs av grundlagsutskottet stå i strid med 18 § 22 punkten, ansåg grundlagsutskottet att lagförslaget skulle behandlas i den ordning som föreskrivs i självstyrelselagens 69 § 1 mom., dvs. som en avvikelse från självstyrelselagen som godkänns genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget och i riksdagen i grundlagsstiftningsordning som en så kallad undantagslag. Grundlagsutskottet gick in för att formulera ett förslag till en bestämmelse som undvek straffrättslig reglering genom att skapa administrativ reglering. Utskottet ansåg att utbudande av lotter i nätet till salu inom riket kan tekniskt ”inskränkas till exempel genom att den som anordnar lotterier ställer vissa krav på den som registrerar sig som köpare”, dvs. ”att den som anordnar lotterier i landskapet Åland genom lag kan förpliktas att se till att den som stadigvarande bor inom riket inte kan delta i lotterier anordnade i landskapet Åland per telefon, Internet eller någon annan jämförlig datateknisk tillämpning”, vilket betyder att regleringen enligt utskottets mening inte behöver effektiviseras genom kriminalisering.

Det som däremot var behövligt enligt grundlagsutskottet var att lagstifta om rätt för Ålands länsstyrelse att förordna att den som bryter mot förpliktelsen skall uppfylla den och att förena förordnandet med vite. Utskottet ansåg att ”[e]n reglering av detta slag harmonierar med 18 § 26 punkten och 27 § 42 punkten självstyrelselagen för Åland, eftersom det vid användningen av administrativa tvångsmedel i så fall är fråga om ett ärende som faller inom rikets och inte inom landskapets lagstiftningsbehörighet”. Mot den bakgrunden ansåg grundlagsutskottet att lotterilagen kunde utifrån detta kompletteras exempelvis med en bestämmelse om att ”[d]en som i landskapet Åland anordnar lotterier per telefon, Internet eller någon annan jämförlig datateknisk tillämpning skall se till att en person som är stadigvarande bosatt inom riket inte här kan delta i sådana lotterier. Ålands länsstyrelse kan på framställning av inrikesministeriet förordna att den som bryter mot sin förpliktelse enligt 1 mom. skall uppfylla den samt förena förordnandet med vite.”

Grundlagsutskottets utlåtande är något oklart skrivet, men det verkar utgå ifrån att riket har rätt att vid behov förse rikslagstiftning med vitesbestämmelser, om lag-

²⁸ Se även Suksi 2002, s. 361–363.

stiftningsbehörigheten ligger hos riket, på samma sätt som landskapet med stöd av självstyrelselagens 18 § 26 punkten har rätt att förse landskapslagstiftning med vitesbestämmelser. Frågan är härvid emellertid om ärendet, förhindrandet av att åländska lotterier i riket, dvs. reglering av spel över Internet i riket, hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Om det gör det, finns också möjlighet att t.ex. kriminalisera eller vitesbelägga lagöverträdelsen. I och med att både landskapet och riket har rätt att lagstifta om lotterier, vart och ett inom sitt geografiska område och på ett exklusivt sätt, kan man tänka sig att grundlagsutskottet därför ansåg att riket hade rätt att skydda sina lotterier inom rikets område genom reglering av tillträdet av åländska lotterier till området för rikets lotterier. Den regleringen kunde anta straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga former, varvid grundlagsutskottet hade föredragit förvaltningsrättslig reglering, även om frågan efter rikslagens godkännande och HD:s utlåtande sedermera löstes på ett annat sätt i rikets lotterilag (1047/2001).

Högsta domstolen fick emellertid en utlåtandebegäran av republikens president i detta ärende och avgav utlåtandet HD 2001:79, där det var fråga om förenligheten mellan vissa bestämmelser i den av riksdagen godkända lotterilagen med behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket och om utövningen av presidentens suspensiva vetorätt i förhållande till rikslag som godkänts av riksdagen.²⁹ Högsta domstolen konstaterar att fördelningen av lagstiftningsbehörigheten definieras enligt regleringens föremål så att någon viss ärendehelhet hör antingen till rikets eller till landskapets behörighet. När man avgör till vilken lagstiftares behörighet en viss lagstiftningsåtgärd hör ska de ifrågasvarande bestämmelserna granskas innehållsmässigt enbart för att avgöra den ärendehelhet till vars område bestämmelserna ska hänföras. Enligt denna föremålsklassificering beträffande regleringen avgörs om ifrågasvarande bestämmelse eller reglering hör till rikets eller landskapets behörighet. Däremot har ändamålsenlighetssynpunkter som gäller bestämmelsernas innehåll inte enligt HD någon betydelse vid bedömningen av hur behörigheten enligt självstyrelselagen fördelas.

Efter konstateranden om bl.a. de två behörighetsområdenas exklusivitet i förhållande till varandra framförde HD som sin åsikt om grundlagsutskottets utlåtande att utskottet utgått ifrån att man genom rikslagstiftning kunde ingripa i sådan verksamhet som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet där det sakligt sett är fråga om näringsutövning i riket och där medlet är elektroniska nät. HD anser att en sådan utgångspunkt har en större verkan på behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket än det aktuella saksammanhanget då även annan näringsverksamhet som sker genom elektroniska nät kunde därmed bli föremål för reglering i riket och en sådan utgångspunkt kunde också inverka på regleringen av sådan näringsverksamhet där varor erbjuds från landskapets område för försäljning i riket. I det fall att en viss vara

²⁹ Om de konstitutionella konvulsioner som motsättningen mellan grundlagsutskottet och högsta domstolen i detta fall förorsakade, se Suksi 2002, s. 361–363, och Jääskinen 2006, s. 51 f.

som erbjuds till försäljning av ett samfund som idkar näringsverksamhet i landskapet skulle räcka till för att göra en försäljare av dylik vara till föremål för rikets lagstiftning och för rikets näringsrättsliga reglering och tvångsmedel, så skulle konsekvenserna för behörighetsfördelning vara betydande.

Att omfatta en sådan grund för behörighetsfördelning som grundlagsutskottet enligt HD:s uppfattning föreslagit skulle enligt HD införa sådana nya och svårbedömda element som HD anser att inte finner stöd i självstyrelselagen. HD tar avstamp i självstyrelselagens 27 § 42 punkten när domstolen konstaterar att bestämmelsens hänvisning till de allmänna grundsatserna inte på detta sätt kan utvidga omfattningen av rikets lagstiftningsbehörighet. Mot denna bakgrund dementerar HD användbarheten av 27 § 42 punkten i detta sammanhang. Samtidigt anför HD ett asymmetriargument:³⁰ att godkänna 27 § 42 punkten som behörighetsgrund genom ensidig tolkning av riksorganen är inte förenligt med självstyrelselagen. HD upprepar sin uppfattning om att ändamålsenlighetshänsyn inte inverkar på behörighetsfördelningen, utan den bestäms på formella grunder enligt regleringens föremål. De särskilda drag som ansluter sig till elektroniska nät och de behov som föranleds av dem berättigar därmed inte riksorganen att skapa nya behörighetsgrunder eller behörighetsprinciper. Ifall en av grundlagsutskottet föreslagen tolkning av behörighetsfördelningen omfattades, kunde den även inverka i motsatt riktning genom att ge landskapets lagstiftningsorgan en motsvarande möjlighet att ingripa i verksamhet som äger rum från rikets område. Även i ett sådant fall skulle slutresultatet enligt HD vara oförenligt med självstyrelselagen.

Det som här antyds av HD är att det inte fanns sådana i självstyrelselagens 27 § 42 punkten avsedda övriga angelägenheter inom lotterilagsfrågan som skulle ha fallit utanför de materiella definitionerna av landskapets lagstiftningsbehörighet: lotteriverksamheten betraktas som näringsverksamhet av det slag som avses i självstyrelselagens 18 § 22 punkten och lotteriverksamheter kan därmed regleras genom landskapslagstiftning. Det var inte i denna situation fråga om en sådan avsaknad av behörighetsgrund som hade skapat ett behov av avlägsna en normativ oklarhet genom tolkning av den generalklausul som hör ihop med rikets lagstiftningsbehörighet.

I sin sammanfattning av behörighetsläget beträffande lotterilagsstiftningen anser HD att det inte finns hinder för att man i riket förbjuder försäljning eller förmedling av andra lotter än sådana som beviljats i lotterilagen avsett tillstånd och att en kriminalisering förenas till detta förbud vad gäller försäljning och förmedling av sådana lotter i riket. Däremot anser HD att sådan reglering inte hör till systemet med självstyrelselagen där man genom rikslagstiftning riktar en förpliktelse gentemot en näringsidkare som har hemort i landskapet, vars verksamhet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och enligt vilken en förpliktelse ska uppfyllas och verkställas i landskapet under övervak-

³⁰ Se Suksi 2005, s. 536–537, för en illustration av asymmetrin. Om behandlingen av lotterilagsfrågan, se även Suksi 2005, s. 185–189.

ning av rikets förvaltning. I och med att verksamheten, i detta fall lotteriverksamheten, hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, hör även förvaltningsbehörigheten till landskapets myndigheter. Rikslagstiftningen kan således inte användas för att ge en riksmyndighet, i detta fall länsstyrelsen, i uppdrag att använda administrativ makt och tvångsmedel i ett ärende där behörigheten ligger hos landskapets myndigheter. I slutändan förefaller hela problematiken således bli fokuserad på vem det är som borde utöva den förvaltningsbehörighet som kanske skulle behövas i sammanhanget med utgångspunkt den rättmätiga lagstiftarens behörighet, en frågeställning som HD redan tidigare år 2001 avgjort som en förvaltningsbehörighetsfråga med stöd av självstyrelselagens 60 § 2 mom. och där kommit fram till att förvaltningsbehörigheten beträffande lotterier och andra penningspel tillhör landskapet och att dåvarande landskapsstyrelsen inte överskridit sin behörighet genom sitt beslut år 1997 att på vissa villkor och på försök tillåta anordnande av spel på Internet.³¹

Därtill fäste HD uppmärksamhet vid den omständigheten att det i en av de aktuella bestämmelser hade varit fråga om sådan särskild reglering som har landskapet som föremål och som inte skulle gälla inom rikets område: inom riket skulle försäljning eller förmedling av lotterier utan behörigt tillstånd vara förbjudet och kriminaliserat med stöd av bestämmelser i strafflagen (bl.a. penningspelsbrott i nuvarande SL 17:16 a §), medan rikslagstiftningen inte skulle innehålla bestämmelser om att otillåten lotteriverksamhet kunde i riket motverkas genom administrativa förpliktelser och tvångsmedel. HD frågar sig i detta sammanhang om grundlagsutskottet tänkt på att det kunde uppstå en med grundlagens 6 § och dess likställhetsprincip oförenlig situation mellan rikslagstiftning och landskapslagstiftning, dvs. att reglernas olika innehåll kunde leda till diskriminering. Det är sammanfattningsvis möjligt att karakterisera hanteringen av lotterilagsärendet vid HD genom att konstatera, att HD trädde fram på ett mycket förtjänstfullt sätt till skydd för självstyrelsens behörighetsfördelning. En annan utgång hade kunnat leda till många negativa konsekvenser för självstyrelsen.

4.3.3 Straffstadganden om sjöfylleri

En landskapslag om fritidsbåtar hade godkänts av lagtinget år 2003 och HD konstaterade att föremålet för lagstiftningen är i första hand båttrafik som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 21 punkten. Därtill fanns även inslag av näringslagstiftning i landskapslagen, och i vissa avseenden även till rikets lagstiftningsbehörighet hörande konsumentlagstiftning. Eftersom landskapet har lagstiftningsbehörighet med stöd av 18 § 25 punkten beträffande beläggande med straff och storleken av

³¹ HD 2001:38.

straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, kunde man som utgångspunkt tänka sig att straffstadganden i landskapslagen hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet. I landskapslagen ingick emellertid bestämmelser om straffrihet i vissa fall, nämligen när den som framför eller försöker framföra fritidsbåten för att rädda person eller gods från allvarlig fara, under förutsättning att omständigheten berättigade båtföraren att anse denna fara som särskilt betydande i förhållande till den fara som framförandet kunde medföra. HD noterade att detta stadgande inte är utformat som ett straffbeläggande utan som en formulering av nödtillstånd.

Som sådan reglerade detta stadgande ett undantag av allmän natur och skulle gälla en situation när en handling som uppfyller en brottsbeskrivning inte anses strida mot rättsordningen. HD konstaterade att strafflagens allmänna del innehåller bestämmelser om nödtillstånd. Eftersom avvikelserna i lagtingsbeslutet därtill var märkbara ”och då stadgandet faller inom straffrättens s.k. allmänna läror, som enligt 27 § 22 punkten självstyrelselagen hör till rikets behörighet, har lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet”. I sammanhanget hänvisade HD även till generalklausulen i rikets behörighetsförteckning och konstaterade att ”[e]nligt 27 § 42 punkten har riket dessutom lagstiftningsbehörighet i fråga om övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet”, men det är oklart i vilken mån denna generalklausul inverkar på HD:s bedömning; möjligtvis stödde generalklausulen HD:s resonemang i någon mån, men det syns att hänvisningen till generalklausulen var onödig i sammanhanget.

4.4 Sammanfattande synpunkter

Det är möjligt att utifrån högsta domstolens utlåtande HD 2001:79 beträffande rikets lotterilag fråga sig vad som är ett nytt lagstiftningsområde, vad det är som avses med regleringens föremål och föremålsklassificering och vad det är som utgör en ärendehelhet med avseende på att något hör antingen till landskapets eller rikets behörighet. Ett första steg vid tillämpningen av generalklausulen är en granskning av den föreslagna lagstiftningens ämnesområde mot de existerande behörighetsområdena i någondera behörighetsförteckningen. Om ingen förankring i någondera behörighetsförteckningen hittas genom vilken lagstiftningens ämnesområde kan kopplas till en materiell behörighetsgrund, består ett andra steg av en undersökning kring huruvida den föreslagna lagstiftningen med tanke på föremålet för regleringen kunde klassificeras som hörande till landskapets eller rikets behörighet. Ifall föremålsklassificeringen antyder anknytning till något av behörighetsområdena, är det tredje steget ett motiverat konstaterande att lagstiftningens ämnesområde hör till något av de två behörighetsområdena, landskapets eller rikets.

Eftersom det grovt taget förhåller sig så att landskapets materiella behörigheter i stor utsträckning rör sig om så kallade offentlighetsrättsliga ämnesområden, medan rikets

materiella behörigheter i en större utsträckning är av privaträttslig karaktär,³² kan man allmänt tänka sig att reglering av vertikala rättsförhållanden, dvs. sådana som gäller förhållandet mellan myndighet och enskild, kan höra till landskapets behörighet, medan reglering av horisontella rättsförhållanden, dvs. sådana som gäller förhållandet mellan två enskilda, kan höra till rikets behörighet. Behörigheten beträffande straffbestämmelser kan också anses följa av denna indelning, då landskapets behörighet inom straffrättens område är beroende av den i allmänhet tämligen offentlighetsrättsliga karaktären hos landskapets övriga lagstiftningsbehörighet. Rikets allmänna behörighet inom straffrättens område är däremot inte lika tydligt kopplad till denna indelning.

När det gäller genteknik, skapandet av enheter inom medelbar offentlig förvaltning och upprättandet av landskapsrevisionen som en självständig myndighet har ett nytt område för lagstiftningen upptäckts. Detta är visserligen inte helt självklart för landskapsrevisionens del i och med att landskapsrevisionen tidigare verkat under landskapsregeringen. Därefter har man företagit en föremålsklassificering och med stöd av den en bestämning om ärendehelheten som något som hör till antingen landskapets eller rikets lagstiftningsbehörighet. Tolkningarna kring dessa landskapslagar syns följa den tolkningsanvisning som HD utvecklade i HD 2001:79 om rikets lotterilag, för HD har granskat bestämmelserna innehållsmässigt för att avgöra den ärendehelhet till vars område bestämmelserna ska hänföras och avgjort efter denna föremålsklassificering beträffande regleringen om ifrågavarande bestämmelse eller reglering hör till landskapets eller rikets behörighet. Beträffande landskapsrevisionen och beträffande enheter inom medelbar offentlig förvaltning kom HD till slutsatsen utifrån generalklausulerna att behörigheten hör till landskapet, vilket kan anses harmoniera med tanken om att regleringen av offentlighetsrättsliga frågeställningar, särskilt vertikala rättsförhållanden, hör till landskapets behörighet. HD hänförde gentekniken till rikets lagstiftningsbehörighet, vilket ger för handen det utlåtandet harmonierar med grundsatserna för rikets lagstiftningsbehörighet, då det i gentekniklagen främst är fråga om reglering av marknaden, produkter och verksamhetsidkarens ställning, även om myndighetsorganisationen också involveras i denna lagstiftning.

På basis av HD 2001:79 om rikets lotterilag ser det ut som om de behörighetstolkningar ovan i avsnitt 4.2.5., där man hittat en behörighetskategori i uppräkningsarna och förstärkt den kategoriseringen genom hänvisning till generalklausulen, är sådana där man utgått ifrån en föremålsklassificering och hittat en ärendehelhet till vilken

³² Suksi 2005, s. 191–192. Utöver rikets generalklausul finns det i själva verket en ”allmän privaträttsklausul” i självstyrelselagens 27 § 41 punkt, som ger riket lagstiftningsbehörighet i 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. Denna allmänna privaträttsklausul är ägnad att förstärka riksbehörigheternas privaträttsliga karaktär.

landskapslagen kan hänföras, varefter man ännu befäst tolkningen genom en kontroll mot generalklausulen. Det är inte nödvändigtvis ett väldigt etablerat förfaringssätt då de aktuella tolkningarna är tämligen färska, men det verkar vara ett möjligt tillvägagångssätt mot bakgrunden av HD:s tolkningsbeskrivning. I dessa situationer har man egentligen inte tillämpat generalklausulen för att fördela lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket, utan det som tillämpats är existerande materiella behörigheter i de egentliga enumerationerna.

Ytterligare finns några tolkningar där man kan säga att uttolkaren av generalklausulen misstagit sig om premisserna för användningen av någondera generalklausulen.

Grundlagsutskottets tolkning med avseende på lotterilagen verkar i ljuset av HD 2001:79 om rikets lotterilag bestå av en missuppfattning om hur behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket är strukturerad och om hur generalklausulen kan användas. Utskottet förfäktade en sådan tolkning av rikets lagstiftningsbehörighet som hade gett möjlighet åt dåvarande länsstyrelsen på Åland att utöva förvaltningsbehörighet på Åland inom ett område där lagstiftningsbehörigheten och därmed även förvaltningsbehörigheten hörde till landskapet. Det fanns inga sådana övriga angelägenheter inom lotterilagsfrågan som skulle ha fallit utanför de materiella definitionerna av landskapets lagstiftningsbehörighet och som således hade skapat ett behov av avlägsna en normativ oklarhet genom tolkning av den generalklausul som hör ihop med rikets lagstiftningsbehörighet.

När det gäller EU-folkomröstningen borde man utifrån ordalydelsen i lagen ha behandlat frågan som en bindande folkomröstning som inte faller inom ramen för någon materiell behörighet i självstyrelselagens 18 § och inte heller inom ramen för generalklausulens tillämpning som ett nytt lagstiftningsområde, utan som egentligen föranleder en ändring i självstyrelselagen. Det är möjligt att motargument härvid kan presenteras om att avsikten hela tiden var att föranstalta en rådgivande folkomröstning, något som också reflekteras i lagens namn, men ordalydelsen som lagens innehåll fått är ändå förpliktande för lagtinget. Här finns helt klart ett nytt lagstiftningsområde, men föremålet för regleringen, att enligt ordalydelsen skapa ett bindande folkomröstningsförfarande, faller utanför självstyrelselagens ramar, vilket i själva verket hade föranlett en formell ändring av självstyrelselagen. Det kan hända att ett ändamålsenlighetstänkande överskuggade folkomröstningsfrågan,³³ för det var enbart naturligt att tänka sig att en folkomröstning skulle föranstaltas på Åland om Ålands inträde i Europeiska unionen tillsammans med resten av Finland.

³³ Angående kommentarer kring ändamålsenlighetsbedömningar vid tolkning av lagstiftningsbehörighet, se Suksi 2005, s. 142, och Markku Suksi, År lagstiftning om offentlig upphandling reglering av förvaltningsförfarande eller främjande av konkurrens? - Analys av fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och lagtinget. JFT 3/2021, s. 186, 188–189, 218–219.

5. Generalklausulen i den pågående självstyrelselagsreformen

Försök att förnya självstyrelselagstiftningen och lägga om dess struktur genom att stifta en ny självstyrelselag som ersätter 1991 års självstyrelselag har pågått i snart 15 år. Utan att närmare gå in på innehållet i dessa planer kan man emellertid konstatera att även i ett system med möjlighet för lagtinget att genom egna beslut överföra riksbehörigheter till landskapet tänker man sig att ett system med två enumerationer består och därmed även behovet av två generalklausuler.

I ett utkast av den 2 juli 2021 till regeringens proposition beträffande en ny självstyrelselag³⁴ framförs att det i förslaget till detaljmotiveringar beträffande 27 § 1 mom. 36 punkten att lagtinget har lagstiftningsbehörighet i fråga om "[ö]vriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag ska hänföras till lagtingets lagstiftningsbehörighet". Bestämmelsen motsvarar enligt utkastet 18 § 27 punkten i gällande självstyrelselag. På ett liknande sätt har generalklausulen beträffande riksdagens lagstiftningsbehörighet formulerats i utkastets 28 § 1 mom. 52 punkten till att omfatta "[ö]vriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag ska anses höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet".

Bestämmelsen har för lagtingets del utformats på samma sätt som för riksdagens del, vilket betyder att bestämmelserna om generalklausulerna skulle vara symmetriska på samma sätt som i den gällande självstyrelselagen. I detaljmotiveringarna framställs symmetrin emellertid inte som helt fullständig: för lagtingets del ska sådana behörighetsområden som inte särskilt nämns i 27 eller 28 § i behörighetshänseende bedömas utgående från de grundsatser som har följts i lagen som helhet. Detta gäller också för riksdagens del, men hänvisningen till nya rättsområden som kan uppstå har tagits in endast för riksdagens del: "När ett nytt rättsområde uppstår och det är klart att området hör till riksdagens eller lagtingets behörighet ska saken bedömas utifrån grundsatserna enligt denna paragraf samt 27 §."³⁵ Orsaken till detta kan vara den att om det uppstår ett nytt rättsområde för rikslagstiftningsdel och om det uppstår ett behov av att överföra det till lagtingets behörighetsområde så kan lagtinget tämligen lätt överföra detta område utan att nödvändigtvis inveckla sig själv i resonemang kring nya rättsområden. Denna omständighet antyds möjligtvis av Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande på ett i viss mån kryptiskt sätt.³⁶

I utkastets detaljmotiveringar till 27 § 1 mom. 5 punkten finns ett exempel på hur man tänker sig att generalklausulen för lagtingets behörigheter kunde användas: "Med

³⁴ Utkast av den 2 juli 2021 till regeringens proposition beträffande en ny självstyrelselag, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/43e0520d-248e-4fc6-98f6-77c74e3be669/5f76b164-bfa7-4464-87fd-e056123bdc44/LAUSUNTOPYYNTO_20210706122322.PDF (besökt den 2.6.2022).

³⁵ Utkast av den 2 juli 2021 till regeringens proposition beträffande en ny självstyrelselag, s. 150.

³⁶ Ålands självstyrelse i utveckling - Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande, s. 153.

beaktande av grundsatserna i den föreslagna 35 punkten är det en åländsk angelägenhet att lagstifta också om andra eventuella symboler för självstyrelsen än de som nämns särskilt i 5 punkten.” Utöver Ålands flagga och vapen kan alltså också andra symboler för självstyrelsen utvecklas med stöd av landskapslagstiftningen, men utifrån ovan i avsnitt 4.4. framförda stegvisa prövning av lagstiftningsbehörighet torde en föremålsbedömning och -kategorisering av någon ny typ av symbol, t.ex. att genom landskapslag ge ”Ålänningens sång” officiell ställning, leda till att en sådan faller inom ramen för landskapets behörighet även utan en sådan motivering.

6. Avslutning

Systemet med generalklausuler eller öppna behörighetspunkter i slutet av landskapets och rikets behörighetsförteckningar är en konsekvens av att man ansett det vara omöjligt att en gång för alla fastslå vilka ämnesområden som hör till vilken lagstiftare. Systemet har sin grund i den ursprungliga behörighetsfördelningen i 1920 års självstyrelselag som i princip placerade en resterande del av behörigheterna hos landskapet men öppnade för utövning av lagstiftningsmakt från rikets håll när det gällde nya lagstiftningsområden som uppkom på ett sätt som automatiskt hänförde dessa till riksdagens lagstiftningsbehörighet. Det är möjligt att tänka sig att den ursprungliga situationen för Ålands del liknade en federal fördelning av lagstiftningsmakt där det typiska är att delstaten förlorar lagstiftningsbehörighet genom tillämpning av en federal företrädesprincip.

För att stoppa ett otillfredsställande behörighetsläckage av detta slag skapades i 1951 års självstyrelselag ett system med dubbelenumeration, dvs. två listor av behörigheter för utövning av lagstiftningsmakt på Ålands område, där en behörighetsförteckning gav lagstiftningsmakt åt landskapet och en annan behörighetsförteckning åt riket. Även med dubbelenumeration kunde det hända att nya rättsområden inte hittar sin plats i de uttryckliga materiella behörigheterna, vilket föranledde behovet av att formulera en restkategori, en generalklausul, i slutet av de två behörighetsförteckningarna. Detta system överfördes i princip till den gällande självstyrelselagen, men generalklausulerna gjordes symmetriska så, att de utifrån en likadan formulering kan åstadkomma en symmetrisk fördelning av nya ämnesområden till någondera lagstiftaren utan att någon av dem har fördel av systemet. Tanken är att detta system skulle gälla även i en ny självstyrelselag, som visserligen skulle vara något annorlunda beskaffad genom den planerade möjligheten för lagtinget att genom egna beslut bestämma om överföring av lagstiftningsbehörighet från riksdagen till lagtinget.

Det är förhållandevis sällan som generalklausulerna behövt användas som grund för behörighetsprövningen, vilket kan anses betyda att de tämligen detaljerade materiella behörighetsförteckningarna fungerar förhållandevis bra även i situationer där

lagstiftningsbehörigheten inte är helt självklar och given. Under de senaste 30 åren har endast tämligen få sådana lagstiftningsärenden som hunnit uppstå vilka man inte kunnat placera i de redan existerande materiella behörighetskategorierna. Det bästa exemplet härvid är troligtvis genteknik, som onekligen representerar ett nytt lagstiftningsområde. De flesta utlåtandena om landskapslagar som HD avgett har därför baserat sig på de materiella punkterna i behörighetsförteckningarna, vilket kan uppfattas som så att de uttryckliga enumerationerna fungerat bra, kanske bättre än man förutsåg vid stiftandet av den gällande självstyrelselagen.

Högsta domstolen har således behövt stöda sig på argument om grundsatser i generalklausulerna i förhållandevis få situationer, dessutom i ungefär lika många situationer för både landskapets och rikets behörigheter. Landskapet har med utgångspunkt i "sin" generalklausul fått lagstiftningsbehörighet i fråga om skapandet av enheter inom medelbar offentlig förvaltning och inrättandet av landskapsrevisionen som en särskild myndighet under lagtinget, medan riksdagen fått lagstiftningsbehörighet utifrån "sin" generalklausul i fråga om genteknik. Det är möjligt att anse, att de två behörigheter som genom tillämpning av generalklausulen ansetts höra till landskapet är tydligare, medan frågan om genteknik var ny på ett "äkt" sätt och framkallade en otydligare situation med tanke på placeringen av gentekniken inom något av de två behörighetsområdena. Det förefaller som om frågan om genteknik varit det bästa exemplet hittills om hur bedömningarna och tolkningen av behörigheten bör ske med utgångspunkt i generalklausulerna. I de situationer där generalklausulerna använts för att fördela lagstiftningsmakten mellan landskapet och riket har HD upprätthållit den klara skiljelinje mellan de två lagstiftarnas behörigheter som självstyrelselagen etablerar: generalklausulerna leder inte till någon överlappning av lagstiftningsbehörighet, utan lagstiftningsbehörigheten fördelas åt antingen landskapet eller riket och förblir exklusiv för bägge lagstiftarna. På ett sätt som liknar situationen i Kanada inför generalklausulerna i självstyrelselagen inte någon sådan företrädesprincip för den nationella lagstiftaren som skulle vara vanlig i federationer. Detta visar att behörighetsfördelning kan på ett framgångsrikt sätt skapas också på annan grund än den traditionella federala behörighetsfördelningen.

Det är också möjligt att HD utnyttjar generalklausulerna för att stöda placeringen av ett ämnesområde bland de materiella rättsområdena som nämns i behörighetsförteckningarna. Detta verkar ha varit fallet för landskapets del beträffande avgiften för överskridning av utsläppsrättighet, medan generalklausulens stöd för riksbehörighet kan ha framförts för sjöfylleri. Det har också hänt att HD, utan uttrycklig hänvisning till generalklausulen, argumenterat i banor som gäller grundsatserna på ett sådant sätt som förefaller förstärka placeringen av ett visst ämnesområde inom en materiell behörighet. Det här är en tämligen färsk utveckling inom området för dataskydd, diskriminering och skydd av personuppgifter. Intressant är att även riksdagens grundlagsutskott åtminstone en gång känt sig föranlett att stöda sig på rikets generalklausul, men den gången,

beträffande lotterilagsfrågan, fick HD träda in och förklara att generalklausulen inte kan brukas på det sätt som grundlagsutskottet tänkt sig. Samtidigt har HD i ett fall, EU-folkomröstningen på Åland, sannolikt på felaktiga grunder gått in för att tillämpa landskapets generalklausul när frågan egentligen hade krävt en ändring av självstyrelselagen så att folkomröstningar som binder lagtingets beslutsmakt blir möjliga.

Utifrån tillämpningen av generalklausulerna kan man i detta skede av den gällande självstyrelselagens livscykel konstatera att tolkningssituationerna är förhållandevis få och att sådana frågor egentligen inte uppkommit under det senaste årtiondet, efter bedömningen av lagstiftningen om landskapsrevisionen. Någon helt fast praxis kan således inte utläsas ur de utlåtanden av högsta domstolen som hittills avgivits, förutom att HD i utlåtandet 2001:79 beträffande lotterilagsfrågan uttalade sig på ett tämligen klart sätt om hur föremålsklassificeringen och tolkningen bör äga rum. I det sammanhanget uppstod också en viktig linjedragning som kan anses skydda det gällande självstyrelsearrangemangets behörighetsfördelning.

Eftersom privaträttsliga frågeställningar inte aktualiseras i någon större utsträckning inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet, kan man tänka sig att generalklausulen i slutet av landskapets behörighetsförteckning aktiveras väldigt sällan med avseende på privaträttsligt orienterade landskapslagar. För riksdagens del kan tillämpningen av rikets generalklausul nog bli aktuell inom området för offentlig rätt, förutom när det är fråga om vissa typiska områden för offentlig rätt vilka hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, men särskilt blir det fråga om det privaträttsliga området för rikets del, och därtill även allmän straffrätt. En utomstående betraktare kunde möjligtvis få uppfattningen att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket inte uppvisar en god balans. Mot bakgrunden av de ovan anförda synpunkterna kan man emellertid anse att det finns en god balans i lagstiftningsmaktens fördelning genom generalklausulerna: inom de centrala områdena för offentlig rätt (utbildning, social- och hälsovård, miljö, etc.) där landskapet har omfattande behörigheter fungerar generalklausulen i självstyrelselagens 18 § 27 punkten till landskapets fördel, medan generalklausulen i självstyrelselagens 27 § 42 punkten fungerar inom området för privaträtt till rikets fördel, i båda fallen utifrån grundsatserna i självstyrelselagen. Det syns också att generalklausulerna i slutet av vardera behörighetsförteckningen är till sin karaktär sådana att de i jämförelse med de ämnesspecifika behörighetspunkterna inte enbart inbjuder till mera djuplodande och allmängiltiga ställningstaganden, inklusive en utveckling av ett stegvist förfarande för bedömning av behörighetsområdet, utan leder i själva verket till att en mera generell tolkning av bestämmelsernas normativa omgivning är nödvändig.