

## EU:s behörighet och Åland

Till statsrådets kansli

Statsrådets kansli har den 3 september 2002 av undertecknad beställt en utredning om hur de reformprojekt som är aktuella i Europeiska konventet, vilket behandlar Europeiska unionens framtid, kan komma att påverka självstyrelsen i landskapet Åland.

Utredningsuppdraget bottnar i statsrådets redogörelse om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater (E 66/2002 rd), vilken överlämnades till riksdagens stora utskott den 14 juni 2002. I den meddelade statsrådet att det har för avsikt att separat utreda hur eventuella ändringar i behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna påverkar landskapet Ålands behörighet.

Utredningsmannen fick i uppdrag att utreda följande frågor:

- 1) Till vilka delar kan de ändringar i behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna som eventuellt tas upp i konventet och vid den kommande regeringskonferensen inverka på landskapet Ålands behörighetsområde?
- 2) På vilket sätt kan eventuella ändringar som gäller unionens behörighet och beslutsförfaranden påverka Ålands ställning vid bedrivandet av Finlands EU-politik?

Tidsfristen för utredningen fastställdes till den 31 januari 2003.

I samband med utredningsarbetet har följande personer gett mig respons:

- lagstiftningsrådet *Sten Palmgren* vid justitieministeriet, som föredrar Ålandsfrågor i statsrådet,
- förvaltningsrådet *Olof Olsson*, som är medlem i Ålandsdelegationen,
- presidenten i högsta domstolen *Leif Sevón*.

Dessutom har jag besökt Mariehamn den 9 december 2002 och i det sammanhanget diskuterat frågor som anknyter till uppdraget med följande personer:

- för Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnds del vice talmannen *Christer Jansson* samt ledamöterna *Roger Jansson*, *Britt Lundberg*, *Hasse Svensson* och *Lasse Wiklöf*,
- för landskapsstyrelsens del lantrådet *Roger Nordlund*, vice lantrådet *Olof Erland* och ledamoten *Sune Eriksson*,
- för landskapsstyrelsens och lagtingets tjänstemannakårs del EU-samordnaren *Anne Mäkelä*, tf. enhetschefen *Sören Silverström*, finansavdelningens avdelningschef *Dan E Eriksson*, finansavdelningens avdelningsjurist *Niclas Slotte*, näringsavdelningens avdelningsjurist *Susanne Andersson*, landskapsveterinären *Mikael Karring* och lagtingssekreteraren *Lars Ingmar Johansson*, samt
- landshövdingen *Peter Lindbäck*.

Utredningsarbetet har försvårats av att arbetet i Europeiska konventet, som behandlar EU:s framtid, under utredningens gång inte har nått fram till några slutliga konklusioner.

Detsamma gäller givetvis också Finlands regerings och riksdags samt Ålands landskapsstyrelses och lagtings förhandlingsmål, som torde preciseras efter hand som konventets arbete och den därpå följande regeringskonferensen framskrider.

Med anledning av detta har utredningsarbetet när det gäller de allmänna dragen hos EU:s behörighetsstruktur utgått från de relevanta arbetsgruppsrapporter som konventet publicerat i oktober 2002 samt konventspresidiets utkast till konstitutionellt fördrag för Europeiska unionen. Till mitt förfogande har jag också haft andra förslag till konstitutionellt fördrag, bl.a. det inofficiella förslaget som beretts i kommissionen och som offentliggjordes den 4 december 2002. När det gäller de konkreta behörighetsändringarna har bedömningen grundat sig på ställningstagandena i statsrådets ovan nämnda redogörelse.

Vad Åland beträffar har jag haft tillgång till de ställningstaganden som lagtinget och landskapsstyrelsen har avgett i olika sammanhang under Finlands tid som EU-medlem. Utgående från dem har jag försökt bilda mig en uppfattning om de problem som landskapet har upplevt visavi relationen mellan EU:s behörighet och självstyrelsesystemet. I detta sammanhang hänvisar jag särskilt till dels landskapets ställningstaganden i samband med beredningen och ikraftsättandet av Amsterdamfördraget och Nicefördraget, dels de självstyrelsepolitiska redogörelser som landskapsstyrelsen årligen har förelagt lagtinget och de utlåtanden som lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd har avgett beträffande dem.

De frågor som nämns i uppdraget överlappar delvis dem som granskats i Ålandsarbetsgruppen, som justitieministeriet har tillsatt (Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999). Utifrån arbetsgruppens beredningsarbete har regeringen avlåtit propositionerna 147/1998 rd och 18/2002 rd med förslag till lagar om ändring av självstyrelselagen för Åland. De ändringar som föreslås i den förstnämnda regeringspropositionen har satts i kraft genom lagen om ändring av självstyrelselagen för Åland (75/2000), som trätt i kraft den 1 mars 2000. Den sistnämnda regeringspropositionen har behandlats i riksdagen under höstsessionen 2002 (GrUB 7/2002 rd.), och för att de i den föreslagna ändringarna skall träda i kraft förutsätts ytterligare att lagtinget samtycker samt att den nya riksdagen, som väljs i mars 2003, ger sitt godkännande. Utredningen har avgränsats så, att den inte omfattar de frågor som behandlas i de ovan nämnda propositionerna till den del de förslag som tagits upp i konventet inte direkt har ansetts ge anledning till att de tas upp.

Under utredningsarbetets gång har jag lagt märke till att det i samband med förberedelserna inför de ovan nämnda ändringarna av självstyrelselagen för Åland och statsrådets aftonskola den 24 oktober 2001, där relationerna mellan Åland och EU behandlades, för statsrådets bruk har sammanställts ett dokumentmaterial som beskriver självstyrelsesystemet samt relationen mellan Åland och EU ingående. Med avseende på detta har utredningen i mån av möjlighet avgränsats så, att den del som refererar de ovan nämnda frågorna inskränkts till vad som kan behövas som bakgrund till de rekommendationer som framförs som slutsatser i utredningen.

Efter att ha slutfört arbetet överlämnar jag högaktningsfullt utredningen till statsrådets kansli.

Helsingfors den 14 januari 2003

Niilo Jääskinen  
förvaltningsråd

## UTREDNINGSMANNENS SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

### I Inledning

#### A HUR ÄNDRINGAR AV EU:S BEHÖRIGHET INVERKAR PÅ ÅLANDS BEHÖRIGHETSOMRÅDE

##### II Behörighetssystemet enligt självstyrelselagen och EU:s behörighetssystem

###### II.1 Behörighetsfördelningen mellan Åland och riket med tanke på EU:s behörighet

###### II.2 Behörighetsfördelningen mellan EU och dess medlemsstater

###### II.3 Ålands särställning i EU

##### III De reformer som planeras i anslutning till strukturerna för EU:s behörighetssystem

###### III.1 Allmänt

###### III.2 Avgränsning och precisering av behörigheten

###### III.3 Subsidiaritetsprincipen

###### III.4 De nationella parlamentens roll

###### III.5 Hur EU:s status som juridisk person inverkar från Ålands synpunkt

###### III.6 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

##### IV Förslagen till ändring av EU:s behörighet med avseende på Ålands behörighet

#### B HUR ÄNDRINGAR AV EU:S BEHÖRIGHET OCH BESLUTSFÖRFARANDEN PÅVERKAR ÅLANDS STÄLLNING INOM FINLANDS EU-POLITIK

##### V Unionens beslutsförfarande i fråga om grundfördragen och EU-rätten

###### V.1 Ändringsprojekt i anslutning till ändringar av primärrätten och Åland

###### V.2 Ålandsprotokollets ställning

###### V.3 Ålands ställning inom EU-beslutsfattandet

###### V.4 Ålands representation i Europaparlamentet

###### V.5 Verkställigheten av unionens politik

###### V.6 Regioners rätt att väcka talan och Ålands ställning inom unionens rättstillämpning

## UTREDNINGSMANNENS SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I det här avsnittet presenteras en sammanfattning av utredningsmannens slutsatser och rekommendationer. De har delats in i tre grupper enligt följande:

Slutsatser och rekommendationer som förutsätter fortsatt beredning och politiska beslut  
 Slutsatser och rekommendationer som bör beaktas vid konventet och vid den nationella beredning som gäller regeringskonferensen  
 Frågor som inte behöver beredas ytterligare

I den första gruppen presenteras slutsatserna och rekommendationerna i den prioriteringsordning som de bör ha enligt utredningsmannen.

### ***Slutsatser och rekommendationer som förutsätter fortsatt beredning och politiska beslut***

#### *Tryggande av Ålandsprotokollets status*

I konventet och den därpå följande regeringskonferensen bör Finland sträva efter en sådan fördragsteknisk lösning som bibehåller Ålandsprotokollets nuvarande rättsverkningar i fråga om såväl EU:s som Finlands konstitution, inbegripet möjligheten att inhämta lagtingets bifall för författningar om genomförande av ändringar av protokollet. I samband med revideringen av beslutsförfarandet gällande beskattningen gäller det dessutom att se till att ändringarna inte innebär att Finland förlorar sin möjlighet att utöva vetorätt vid beslutsfattande som gäller ändring eller upphävande av det skatteundantag som fastställts i protokollet. De fördragstekniska alternativen för säkerställande av detta bör diskuteras med andra medlemsstater i samma position (Danmark, Förenade kungariket).

#### *Deltagande i beslut om EU-frågor*

Jag anser det vara omöjligt att på primärrättslig nivå garantera regioner med lagstiftningsbefogenheter över lag eller Åland särskilt omedelbar rätt att delta i beslutsfattandet inom rådet. I fråga om beslutsfattandet vid statsrådet och i anslutning till det beredningen och beslutsfattandet i rådet tillskriver ändringarna av självstyrelselagen Åland en sådan ställning som enligt min mening inte kan utvidgas ytterligare utan att principerna enligt 93 § grundlagen kränks. Däremot bör det utredas om självstyrelselagen kan kompletteras med bestämmelser som ger landskapets självstyrelseorgan möjlighet att delge riksdagen sin ståndpunkt som ett led i den förhandsbehandling av EU-ärenden i riksdagen som föreskrivs i 96 och 97 § grundlagen.

#### *EU:s status som juridisk person*

Konventets arbetsgrupp för EU:s status som juridisk person har föreslagit att unionen och Europeiska gemenskaperna skall sammanslås till en internationell juridisk person som agerar utgående från ett enda grundfördrag och att unionen i samband därmed skall effektivisera sin externa verksamhet. Statsrådet ställer sig positivt till förslagen.

Enligt min bedömning kan lösningen att tillerkänna unionen status som internationell juridisk person och den därmed förknippade effektiveringen av unionens utövande av extern behörighet ha den inverkan att det vid utövandet av unionens externa behörighet skulle bli avgjort svårare att beakta de inskränkningar som följer av Ålands självstyrelse än i unionens interna beslutsfattande. I detta skede av förberedelserna saknas emellertid

förutsättningar att ta närmare ställning till de delfrågor som ingår i detta, eftersom inga slutliga uppgifter finns om materiella ändringar i unionens interna behörighet och därmed inte heller om materiella ändringar i unionens externa behörighet. Jag rekommenderar att de berörda myndigheterna (handelspolitiska avdelningen och rättsavdelningen vid utrikesministeriet samt justitieministeriet och statsrådets kansli) separat utreder, tillsammans med landskapsstyrelsen, de frågor som hänför sig till unionens externa behörighetsarrangemang från självstyrelselagens synpunkt. Bland de frågor som bör utredas ingår särskilt hur man i praktiken kan trygga iakttagandet av de restriktioner för utövandet av EU:s externa behörighet som följer av Ålandsprotokollet, och om detta förutsätter exempelvis att man på förhand går in för en viss reservationspraxis från Finlands eller kommissionens sida. Underrättande av de andra medlemsstaterna och kommissionen om detta kan också förutsätta att en särskild förklaring avges vid regeringskonferensen eller något annat lämpligt arrangemang.

#### *Förhållandet mellan Ålands lagstiftningsbehörighet och Finlands internationella fördrag*

Med hänsyn till den gällande statsförfattningen - oavsett ändringarna i anslutning till diskussionerna om EU:s framtid - åtnjuter Ålands självstyrelse inte ett effektivt skydd mot sådana av Finland godkända förpliktelser genom vilka befogenheter som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet delegeras till unionen.

I sådana situationer där EU:s befogenheter utvidgas inom områden där landskapet är behörigt enligt självstyrelselagen är det befogat att överväga en ändring av 59 § självstyrelselagen i syfte att trygga effektiviteten hos det krav på lagtingets bifall som föreskrivits för att skydda landskapets lagstiftningsbehörighet. Behovet föreligger oavsett de förslag som framförts i diskussionerna om EU:s framtid. Ärendets betydelse kan i väsentlig grad ökas av den delning av grundfördraget i en konstitutionell och en teknisk del som behandlats i konventet och av delegeringen till unionen av ändringsbefogenheterna beträffande den sistnämnda. Med hänsyn till de allmänna principerna i grundlagen och självstyrelselagen bör eventuella ändringar av paragrafen företas på ett sätt som innebär att ändringen uteslutande gäller överföringen av landskapets behörighet till unionen. Tekniskt kan detta genomföras t.ex. genom att ett nytt moment tas in i 59 § självstyrelselagen. Enligt det nya momentet skall landskapets bifall erhållas för internationella förpliktelser för Finland till den del förpliktelserna innebär att landskapets behörighet enligt självstyrelselagen överförs till ett internationellt organ.

Det krav på lagtingets bifall som föreskrivs i 59 § självstyrelselagen kan inte tolkningsmässigt utsträckas till att gälla sådana ändringar av grundfördragen som inte strider mot självstyrelselagen eller angelägenheter som faller inom landskapets behörighet. Enbart en övergång från enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet förutsätter inte i sig lagtingets bifall, även om det handlar om angelägenheter som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

#### *Regioners rätt att väcka talan och Ålands ställning inom unionens rättstillämpning*

Argumenten för att regionerna inte i grundfördraget beviljas privilegierad ställning som kärke väger tyngre än argumenten för en motsatt lösning. På det nationella planet bör landskapets ställning i beredningen vid statsrådet tryggas så, att Finland låter bli att genom talan reagera på sådant utövande av EU:s behörighet som enligt landskapets egen uppfattning kränker landskapets behörighet endast om statsrådet efter noggrann juridisk beredning och konsultationer på politisk nivå går in för den uppfattningen att det inte är

förenligt med Finlands allmänna EU-politiska principer att talan väcks. Lösningar som på ett juridiskt bindande sätt begränsar statsrådets beslutanderätt i fråga om väckande av talan harmonierar däremot inte med 93 § grundlagen eller behörighetsregleringen enligt självstyrelselagen. I fråga om överträdelsetalan som kommissionen väckt på grund av bristfällig implementering och som berör Åland bör det anses att Finlands försvar med stöd av de grunder som tillämpats i lagstiftningsövervakningen när det gäller självstyrelselagen bör utgå från att landskapets tolkning av EU-rätten är juridiskt motiverad. Finlands försvar i EG-domstolen kan då enligt prövning skötas av landskapsstyrelsen med fullmakt av Finlands regering eller av ett ombud för Finlands regering i samarbete med landskapsstyrelsen. I fråga om kommissionens talan gällande bristfällig implementering på Åland måste det accepteras att riket har samma åsikt som kommissionen. Då statsrådet däremot inte har några konstitutionella förutsättningar att tvinga landskapet att stifta behövliga lagar, är det i dylika situationer med tanke på tydligheten i processkonstellationen mest ändamålsenligt att Finlands anföranden i ärendet hålls av en av Finlands regering bemyndigad företrädare för landskapsstyrelsen och att man från Finlands sida inte ingriper i försvaret utan särskilda skäl.

#### *Omnämmande av regionalt och lokalt självstyre i grundfördraget*

Till Ålands viktigaste mål under medlemskapet i EU har hört att få den åländska självstyrelsens särställning erkänd i grundfördragen. I en rapport från konventets arbetsgrupp för kompletterande befogenheter föreslås att det i artikel 6.3 i unionsfördraget som exempel på nationell identitet hos medlemsstaterna som unionen skall respektera nämns bl.a. medlemsstaternas konstitutionella och regionala struktur, inklusive regionalt och lokalt självstyre.

Jag rekommenderar att statsrådet bedömer denna fråga tillsammans med representanter för landskapet och överväger om de negativa bedömningar som preliminärt framförts kan anses vara motiverade med tanke på tryggheten av Ålands självstyrelse och med beaktande av landskapsstyrelsens och lagtingets förhandlingsmål.

#### *Respekterande av medlemsstaternas interna behörighetsfördelning inom EU-rätten*

Utan att framföra någon rekommendation tillkännager jag statsrådet synpunkten att det i anslutning till behandlingen av vissa förslag som tagits upp av konventet är möjligt att på politisk nivå framföra principen att EU-rätten inte i realiteten bör reglera behörighetsförhållandena eller organisationsstrukturerna för det nationella genomförandet på ett sätt som kränker principerna om regionalt och lokalt självstyre.

#### *Regionkommitténs rätt att väcka talan*

Ålands direkta representation i EU:s beslutsfattande har ordnats genom 59 c § självstyrelselagen, enligt vilken landskapet har rätt att utse en av Finlands representanter i EU:s Regionkommitté. Konventets arbetsgrupp för subsidiaritetsprincipen har föreslagit att Regionkommittén skall få rätt att väcka talan i EG-domstolen när det gäller kontrollen av att subsidiaritetsprincipen iakttas. Statsrådet har förhållit sig negativt till förslaget.

Jag rekommenderar att Regionkommitténs rätt att väcka talan skall bedömas i ett större perspektiv som en del av den beredning som gäller kommitténs roll i EU:s institutionella struktur och att det till denna del också beaktas vilken särskild betydelse Regionkommittén har med tanke på Ålands förhållande till EU.

*Slutsatser och rekommendationer som bör beaktas vid konventet och vid den nationella beredning som gäller regeringskonferensen*

### *Straffrätt*

Enligt 18 § 25 punkten självstyrelselagen har landskapet behörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Med beaktande av att landskapets behörighet omspannar betydelsefulla områden inom EU-rätten, bl.a. miljövard samt jordbruks- och fiskeripolitik, skulle ett godtagande av den av kommissionen gjorda tolkning som nämns i statsrådets redogörelse innebära att en avsevärd del av landskapets ovan nämnda lagstiftningsbehörighet skulle ankomma på unionen till denna del. Den ståndpunkt som statsrådet har antagit i fråga om samarbetet på det straffrättsliga området kan därför anses vara motiverad också med avseende på skyddet för landskapets behörighet.

### *Jordbruks- och fiskeripolitik*

De ståndpunkter beträffande unionens jordbruks- och fiskeripolitik som framförs i redogörelsen baserar sig på politiska substansbedömningar av sektorerna i fråga. I den egenskapen har de ingen fristående inverkan på Ålands självstyrelse. Landskapsstyrelsen har emellertid en i 58 § 2 mom. självstyrelselagen föreskriven rätt att bli underrättad och att påverka utformningen av Finlands förhandlingspositioner inom dessa områden.

### *Den inre marknaden*

Statsrådets mål, ett klargörande av de sektorspecifika rättsliga grunderna för den inre marknaden samt av möjligheten till en stramare nationell reglering, kan anses vara motiverat också när det gäller tryggheten av substansen i Ålands självstyrelse.

### *Offentliga hälsovårdstjänster*

Enligt 18 § 12 punkten självstyrelselagen faller hälso- och sjukvård, med vissa undantag, inom Ålands behörighet. Den ändring i EG-fördraget som föreslås i statsrådets ståndpunkt och som innebär att de bestämmelser om fri rörlighet för tjänster som ingår i EG-fördraget inte skulle gälla offentliga hälsovårdstjänster skulle till denna del klargöra situationen också för Ålands vidkommande.

### *Social trygghet*

Enligt statsrådets redogörelse kunde regleringen av den sociala tryggheten göras klarare genom en sådan precisering av lydelsen i artikel 42 att lagstadgad socialvård och lagstadgade socialtjänster inte inkluderas i artikelns tillämpningsområde.

Enligt 18 § 13 punkten självstyrelselagen hör socialvården till Ålands behörighet. Den ändring av EG-fördraget som föreslås i statsrådets ståndpunkt skulle till denna del klargöra situationen också för Ålands vidkommande.

### *Kommunikationspolitik*

AV-politiken måste för innehållens del anses ingå i landskapets kulturpolitiska behörighet. Beträffande övriga frågor på kommunikations- och teleområdet kan behörigheten höra antingen till riket eller till landskapet beroende på de områden som EU-regleringen omfattar. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra de skyldigheter att underrätta och höra landskapet som framgår av 58 § 2 mom. självstyrelselagen.

### *Indirekt beskattning och offentliga avgifter*

Enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen omfattar landskapets behörighet bl.a. näringskatter samt grunderna för avgifter till landskapet. Begreppet näringskatt är inte entydigt, och självstyrelselagen har på denna punkt tillmätts ett snävt innehåll i tolkningspraxis. Statsrådets förslag till möjliggörande av beslutsfattande med kvalificerad majoritet t.ex. i fråga om avgifter som tas ut av de olika transportformerna kunde eventuellt, när dessutom landskapets behörighet inom olika transportsektorer beaktas, innebära att frågor som hör till landskapets behörighet överförs till EU:s behörighet för att avgöras med kvalificerad majoritet inom ramen för den. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen.

### *Utbildningspolitik*

Enligt 18 § 14 punkten självstyrelselagen faller undervisning, läroavtal och ungdomsarbete inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen, även om det är fråga om ändringar som syftar till ett klaggörande av grundfördragen och som inte föranleder någon överföring av behörighet till EU.

### *Folkhälsa*

Enligt 18 § 12 punkten självstyrelselagen har landskapet behörighet i fråga om hälso- och sjukvård. Åland har en egen tobakslag. På grund av den betydelse som tobaksprodukterna har för den skattefria försäljningen i färjetrafiken har landskapet haft meningsskiljaktigheter med både riket och EU, t.ex. när det gäller försäljningen av munsnus på bilfärjorna. Ett sådant upprättande av en särskild rättslig grund för unionens på hälsoaspekter baserade tobakslagstiftning som föreslås i statsrådets redogörelse skulle innebära att lagstiftningsbehörighet som hör till Åland överflyttas till EU på denna punkt. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen.

### *Regionalpolitik*

Vad EU:s regionalpolitik beträffar hör behörigheten på Åland till landskapet via den samverkan som flera olika punkter i 18 § självstyrelselagen har. Med stöd av 59 b § självstyrelselagen hör det beslutsfattande som gäller tillämpningen av EU:s regionalpolitik på Åland till landskapsstyrelsen. För regional- och strukturpolitikens vidkommande har det



uppkommit problem beträffande behörigheten och samarbetet som till en del är av liknande art som inom genomförandet av jordbruks- och fiskeripolitiken. Till den del de tryck på ändringar som nämns i statsrådets redogörelse aktualiseras gäller det att, vid utarbetandet av Finlands förhandlingspositioner, beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen.

### *Miljö*

Enligt 18 § 7 punkten självstyrelselagen faller byggnads- och planväsendet och enligt 10 punkten natur- och miljövården, friluftslivet och vattenrätten inom landskapets behörighet. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen, även om det är fråga om ändringar som syftar till ett klargörande av grundfördragen och som inte föranleder någon överföring av behörighet till EU.

### *Idrott*

Unionen saknar behörighet på idrottens område. Enligt statsrådets redogörelse ansåg Finland sig vid den regeringskonferens som beredde Amsterdamfördraget kunna stödja ett eventuellt förslag om begränsad behörighet som allmänt syftar till att främja idrott och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna på idrottens område.

Enligt 18 § 14 punkten självstyrelselagen hör idrott till landskapets behörighet. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen, även om det är fråga om ändringar som syftar till ett klargörande av grundfördragen och som inte föranleder någon överföring av behörighet till EU.

### *Räddningstjänst*

Räddningstjänst ingår i gemenskapens verksamhet enligt artikel 3 i EG-fördraget, men den har ingen egen uttrycklig rättslig grund i fördraget. Enligt statsrådets redogörelse kunde unionens behörighet i frågor som gäller räddningstjänst anges klarare än nu i grundfördraget.

Enligt 18 § 6 punkten självstyrelselagen hör brand- och räddningsväsendet till landskapets behörighet. Å andra sidan hör befolkningsskyddet enligt lagens 27 § 28 punkt till rikets lagstiftningsbehörighet med den begränsningen att beslut om förflyttning av personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsstyrelsens samtycke. Vid utarbetandet av Finlands förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen.

## *Frågor som inte behöver beredas ytterligare*

### *Direkt beskattning*

Frågan om vilket beskattningssystem som skall tillämpas på Åland är en generell fråga som tangerar självstyrelsesystemets centrala principer. Det är skäl att hålla behandlingen av de meningsskiljaktigheter mellan landskapet och riket som anknyter till den isär från de förberedelser som gäller EU:s framtid. Detta gäller också eventuella förhandlingsfrågor som hänför sig till osaklig skattekonkurrens.

### *En egen företrädare för Åland i Europaparlamentet*

För närvarande förutsätter eller hindrar inte unionens rättsordning att Åland bildar en egen valkrets i val till Europaparlamentet. Juridiskt sett kompenserar en sådan lösning emellertid inte de demokratiska möjligheter till deltagande som lagtingets väljarkår gått miste om på grund av överföringen av lagtingets befogenheter till unionen. Bestämmelsen i 6 § grundlagen kan dock medföra även juridiska begränsningar för en sådan lösning, särskilt med hänsyn till att Åland åtnjuter en särställning inom EU som innebär ensidiga undantag från medlemskapsförpliktelserna. I övrigt är det fråga om en politisk intressekonflikt mellan landskapet och det övriga Finland.

### *De nationella parlamentens ställning*

I landskapets ställningstaganden har det förutsatts att lagtinget skall jämföras med riksdagen i den reglering som gäller de nationella parlamentens roll i EU samt i samarbetet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet.

Jag rekommenderar att Ålands ställningstaganden beträffande de nationella parlamentens roll på EU-nivå inte ger anledning till någon fortsatt beredning i statsrådet.

### *Stadgan om de grundläggande rättigheterna*

En ändring av stadgan om de grundläggande rättigheterna så att den blir rättsligt bindande har inga sådana följder för ålänningarnas nationalitetsskydd och Ålands självstyrelse som skulle rubba det nuvarande rättsläget.

## I Inledning

Europeiska unionen baserar sig på sådana grundfördrag mellan medlemsstaterna som ingåtts i form av internationella fördrag. De reglerar unionens uppgifter, behörighet och institutionella system samt rättigheterna och skyldigheterna för de enskilda subjekt som står under medlemsstaternas jurisdiktion. Unionen – inklusive Europeiska gemenskaperna – är till sin rättsliga natur ensam i sitt slag, dvs. en organisation *sui generis*. Dess uppbyggnad omfattar drag av en mellanstatlig internationell organisation, ett politiskt statsförbund (konfederation) och en förbudsstat (federation).

Vissa konstitutionella särdrag hos unionen talar för en uppfattning enligt vilken unionen är inte bara ett förbund mellan medlemsstater utan också mellan deras folk. I detta hänseende är i synnerhet två omständigheter värda att notera: Unionen har en egen direktvald folkrepresentation, Europaparlamentet, som deltar i utövandet av unionens lagstiftningsmakt, budgetmakt och traktatkompetens, med maktbefogenheter av varierande omfattning. De enskilda är i stor utsträckning direkta subjekt för de rättigheter och skyldigheter som går tillbaka på unionens rättsordning.

Det oaktat kan unionen fortfarande anses vara en i det väsentliga statscentrerad samverkansstruktur. Både när det gäller att utforma och att verkställa unionens politik samt att administrera den har medlemsstaterna och deras regeringar en privilegierad ställning visavi aktörer på regional eller lokal nivå som står under medlemsstaterna i hierarkin, även om dessa enligt den berörda medlemsstatens interna författning skulle ha lagstiftande eller verkställande makt i det aktuella ärendet.

Medlemsstaterna är företrädna i rådet, även om en medlemsstats talerätt också kan utövas av en person på ministernivå som representerar en delstatsregering eller motsvarande organ, förutsatt att denne har fått bindande fullmakt därtill av medlemsstatens regering.<sup>1</sup> Detta möjliggjordes genom Maastrichtfördraget, för att t.ex. ministrarna i de tyska delstatsregeringarna skulle kunna företräda Tyskland i rådet i ärenden som faller under deras behörighet. Medlemsstaterna och deras nationella företrädarkvoter utgör de grundläggande enheterna inom systemet för val till Europaparlamentet, och de har rätt att besluta vilka som skall utnämnas till poster vid kommissionen och Europeiska gemenskapernas domstolar. Enligt huvudregeln är medlemsstaterna också ansvariga för genomförandet av EU-rätten. Vidare har medlemsstaterna enligt unionens rättsskyddssystem privilegierad ställning som kärke bl.a. i det avseendet att rätten att få lagenligheten hos unionens rättsakter prövad av gemenskapens domstol är begränsad till institutionerna och medlemsstaterna (artikel 230.3 i EG-fördraget).

EG-domstolen har i sitt beslut i målet *Région wallonne mot Europeiska kommissionen (C-95/97, Rättsfallssamling 1997 I s. 1-1787)* uttryckt unionens statscentrerade rättsliga karaktär som följer:

"Det framgår i detta hänseende tydligt av fördragens allmänna uppbyggnad att begreppet medlemsstat - i den mening som avses i fördragets bestämmelser, och i synnerhet bestämmelserna om domstolsprövning - enbart avser regeringarna för de medlemsstater som ingår i Europeiska gemenskapen. Begreppet kan därför inte även anses omfatta regeringar för

---

<sup>1</sup> Artikel 203.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan artikelns nummer och benämningen EG-fördraget). I motsvarande hänvisningar till Fördraget om Europeiska unionen används benämningen EU-fördraget. I texten används benämningen (Europeiska) unionen också i fråga om Europeiska gemenskaperna, om inte sammanhanget förutsätter större exakthet.

regioner eller autonoma gemenskaper, oavsett omfattningen av den behörighet som de har tilldelats. Att tillåta motsatsen skulle skada den institutionella jämvikt som föreskrivs i fördragen, *en jämvikt som bland annat avser att bestämma under vilka villkor medlemsstaterna, det vill säga de stater som har skrivit under de ursprungliga fördragen och anslutningsfördragen, kan delta i gemenskapsinstitutionernas verksamhet. Europeiska gemenskaperna kan nämligen inte anses utgöras av ett större antal medlemsstater än det antal stater mellan vilka gemenskaperna har ingåtts.*<sup>2</sup>

På dessa grunder förvägrade domstolen regionen Vallonien, som ansvarat för det nationella genomförandet av EU-rätten i fråga, rätten att väcka talan.

I flera medlemsstater utövas den lagstiftande makten vid sidan om staternas konstitutionella statsorgan också av regionala enheter. Belgien, Tyskland och Österrike är förbundsstater som är indelade i delstater. I Spanien finns regioner som utövar lagstiftande makt (autonomier) men vilkas behörighet är av varierande omfattning. I Italien hör den lagstiftande makten enligt en grundlagsändring som trädde i kraft 2001 till regionerna till den del den inte särskilt har anvisats centralmakten eller delats mellan centralmakten och regionerna. I Förenade kungariket har Skottland och Wales partiell självstyrelse i lagstiftningshänseende. Också i Portugal (Azorerna och Madeira) och i Finland (Åland) åtnjuter en del av riket självstyrelse när det gäller lagstiftningen.<sup>3</sup>

Förhållandet mellan EU:s centrerings på stater och den självstyrelse för regioner med lagstiftningsbehörighet som baserar sig på medlemsstaternas nationella författningar har visat sig vara problematiskt. Utsträckandet av EU:s behörighet har ansetts leda till att de självstyrande regionernas behörighet undermineras dels i förhållande till Europeiska unionen, dels i förhållande till medlemsstatens centralmakt.

I den först nämnda relationen består problemet i att när en del av medlemsstaternas behörighet överförs till unionen via uttryckliga ändringar av grundfördragen eller på omvägar, via unionens lagstiftnings- och rättspraxis, övergår samtidigt lagstiftande makt också från de regionala självstyrande enheterna till unionen till den del den lagstiftande makt och övriga behörighet som övergått till unionen hör till dem, enligt den nationella författningen.

Att unionens beslutssystem är statscentrerat leder å sin sida till att de självstyrande enheterna vanligtvis inte är företrädare i rådet. Visserligen kan ministrar från de tyska och de belgiska delstaterna/regionerna eller språkgemenskaperna företräda medlemsstaten i frågor som faller under de berörda enheternas behörighet. Dessutom har självstyrande regioner i exempelvis Skottlands och Ålands fall i praktiken haft möjlighet att delta i medlemsstatens förhandlingsdelegation.

Det är möjligt att ordna så att företrädare för regeringar som befinner sig under medlemsstatsnivå har talerätt, om en medlemsstat i sin helhet är indelad i självstyrande enheter och dessa har ett inbördes kollektivt system för beslutsfattande, som t.ex. Bundesrat i Tyskland. Om självstyrelsesystemet i en medlemsstat är regionalt asymmetriskt, är det avsevärt svårare att genomföra en sådan talerätt utan att den samtidigt försvagar påverkningsmöjligheterna för sådana delar av medlemsstaten som står utanför den självstyrande enheten i fråga och för medlemsstaten som helhet. Detta skulle vara slutresultatet

<sup>2</sup> Min kursivering – NJ.

<sup>3</sup> I EU finns det 72 regioner med lagstiftande makt. Omkring 56 % av unionens befolkning är bosatt i dessa regioner.

av t.ex. en lösning där regeringen i en medlemsstat inte kan utöva sin rösträtt i rådet om dess förhandlingsposition inte godkänns av den självstyrande regionen.

För delstaternas eller de självstyrande regionernas del kompenseras den behörighet som överförs från dem till unionen således inte av att de erhåller inflytande i beslutsfattandet på unionsnivå på samma sätt som när det gäller medlemsstaterna. Detta innebär att om unionens behörighet tilltar ökar också den makt som regeringen i en medlemsstat har i förhållande till självstyrelseorganen, även om genomförandet av unionens beslut i lagstiftningen fortsätter att ingå i deras lagstiftande makt. Dessutom har man i EU-rätten och EU:s förvaltningspraxis ibland gått in för lösningar som förutsätter att relationerna mellan medlemsstatens förvaltning och kommissionen sköts via ett enda ställe eller som kräver att det beslutsfattande som rör administrationen av unionens program eller lagstiftning centraliseras nationellt till en enda myndighet. Härvid kan självstyrelsen de facto inskränkas till förmån för centralmakten också på förvaltningsplanet.

De problem som följer av unionens statscentrering och av den därmed förknippade faktiska maktökning som kommit regeringarna i medlemsstaterna till del inskränker sig inte till de självstyrande regionerna. Deras problem är härvid till stor del likartade som frågorna kring de nationella parlamentens ställning i Europeiska unionen. Å andra sidan har det ofta uppfattats som viktigt också på det allmänna planet att ställa upp gränser för en utvidgning av unionens befogenheter, i syfte att trygga medlemsstaternas makt att fatta beslut självständigt. Därför intar frågorna kring en exaktare definiering av unionens behörighet, de nationella parlamentens roll och subsidiaritetsprincipen en central ställning vid förberedelserna i samband med diskussionen om Europeiska unionens framtid.

Europeiska konventet avhandlar dock de ovan nämnda frågorna närmast ur medlemsstaternas perspektiv, även om det i konventet har framförts initiativ som gäller också tryggandet av beslutanderätten på det regionala planet. Detta gäller i synnerhet regioner med självständig lagstiftande makt.<sup>4</sup> Regeringarna för dessa självstyrande regioner med lagstiftningsbefogenheter bedriver s.k. *Regleg*-samarbete. I anslutning därtill avgav regionernas och delstaternas regeringschefer den 14–15 november 2002 en gemensam förklaring om reformen av EU:s institutioner. Regionernas folkrepresentationer åter arrangerar s.k. CARLE-konferenser, och inom ramen för detta samarbete har de etablerat samtal med Europaparlamentet. CARLE har den 29 oktober 2002 antagit en förklaring gällande arbetet kring beredningen av EU:s framtid.

Landskapet Åland har med stöd av Finlands grundlag och självstyrelselagen för Åland en vidsträckt och stark behörighet varmed landskapet utövar lagstiftande och verkställande makt i egenskap av en instans som är oberoende av riksdagen och regeringen i Finland. Tillsynen från statens sida begränsar sig till denna del till att republikens president har vetorätt beträffande landskapets lagstiftningsförfarande. Utövandet av vetorätten har utanför frågor som gäller rikets inre och yttre säkerhet avgränsats till rättsliga grunder, alltså tillsyn över att lagtinget inte har överskridit sina befogenheter. Det finansiella system som självstyrelselagen inbegriper lämnar inte särskilt mycket utrymme för statlig styrning genom finansiella instrument.

---

<sup>4</sup> T.ex. konventsledamöterna Karel De Gucht (det belgiska representanhuset) och Andrew Duff (Europaparlamentet) samt suppleanten Patrick Dewael (Regionkommittén) framlade för konventet den 26 juni 2002 ett förslag om behandling i konventet av ställningen för sådana enheter under statsnivå som utövar lagstiftande makt. Vidare förelade Kimmo Kiljunen, som företräder Finlands riksdag, konventet den 7 oktober 2002 ett förslag angående ställningen i EU för regioner som utövar lagstiftande makt. Förslaget har undertecknats av sammanlagt 16 konventsledamöter och suppleanter, bland dem Eva-Riitta Siitonen (Regionkommittén) och Teija Tiilikainen (Finlands regering).

Ytterligare bör det konstateras att domsrätten också för Ålands vidkommande tillkommer de statliga domstolarna, av vilka högsta domstolen med stöd av självstyrelselagen har särskilda uppgifter när det gäller avgränsningen mellan landskapets behörighet respektive rikets behörighet. Beslut av landskapsstyrelsen kan enligt 25 § självstyrelselagen överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, som på denna punkt utövar tillsyn över lagenligheten hos landskapsstyrelsens beslut.

Grunden för Ålands självstyrelse är de folkrättsliga förpliktelser som Finland godtog som en del av Nationernas Förbunds avgörande i Ålandsfrågan år 1921 i enlighet med förbundets resolution. Syftet med dessa folkrättsliga förpliktelser är att för den åländska befolkningen trygga möjligheten att bevara sitt svenska språk, sin svenska kultur och sina svenska seder samt att i anknytning till detta bibehålla svenskan som skolspråk, bevara jorden i invånarnas egna händer, uppställa nödvändiga restriktioner för inflyttade till landskapet att erhålla rösträtt, garantera utnämningen av en landshövding som har befolkningens förtroende samt säkerställa landskapet en viss andel av skatteavkastningen för finansiering av självstyrelsen.

Ålands självstyrelse har sedan 1920 års självstyrelselag och den garantilag som stiftades 1921 i syfte att genomföra Nationernas Förbunds resolution utvidgats genom 1951 och 1991 års självstyrelselagar. Tack vare självstyrelsen har Åland utvecklats till en välmående enhet som till sin såväl kulturella som politiska identitet skiljer sig från det finländska fastlandet, också från Finlands övriga svenskspråkiga befolkning. Ålands demokratiska politiska institutioner, lagtinget och landskapsstyrelsen, har i landskapet upprättat ett eget partisystem och utifrån det ett parlamentariskt system som uttrycker ålänningarnas vilja. Också en strävan efter självständig internationell synlighet med hjälp av t.ex. egna nationella beteckningar och symboler märks allt starkare i landskapet.

När Finland gick med i Europeiska unionen tryggades Ålands ställning genom ett protokoll som togs med i anslutningsfördraget. På så sätt blev det möjligt att också som medlem i EU tillämpa de restriktioner i fråga om förvärv av fast egendom och näringsverksamhet som baserar sig på Nationernas Förbunds resolution och självstyrelselagen. I protokollet definierades Åland också stå utanför EU:s skatteområde vid den indirekta beskattningen. Genom denna lösning tryggades den fortsatta skattefria försäljningen inom färjetrafiken, som är nödvändig för landskapets ekonomiska livsduglighet och för trafikförbindelserna, också i ett läge där den skattefria försäljningen i övrigt upphör i trafiken inom EU.

Trots speciallösningarna i Finlands anslutningsfördrag har det på olika håll på Åland förekommit oro och missnöje i fråga om följderna av EU-medlemskapet. Många av dessa frågor har granskats i den ovan nämnda propositionen med förslag till ändring av självstyrelselagen. Delvis handlar det om frågor som inte har något direkt samband med de frågor som tas upp vid den beredning som gäller EU:s framtid. Här kan nämnas problem i anslutning till de praktiska följderna av skattegränsen samt de praktiska problem i informationsutbytet mellan landskapets och rikets myndigheter<sup>5</sup> som svenska språkets försvagade ställning inom den finländska centralförvaltningen ger upphov till. Enligt självstyrelselagen skall detta informationsutbyte ske på svenska.

---

<sup>5</sup> De finländska förvaltningsmyndigheternas förutsättningar att uppfylla sina förpliktelser som följer av språklagen förefaller utifrån utredningsmannens egna erfarenheter, som grundar sig på förvaltningslagskipning, också mera allmänt taget synnerligen otillfredsställande. Det måste betonas att det för Ålands del inte bara handlar om språkpolitiska principer. Kunskaperna i finska hos landskapets tjänstemannakår begränsas av det faktum att ålänningar-na allt oftare får sin högskolebildning i Sverige.

De ovan nämnda allmänna problem som självstyrande regioner har — att behörighet överförs dels på unionen, dels på medlemsstaternas regeringar — har däremot åtskilliga beröringspunkter med de frågor som behandlas av Europeiska konventet. Därför har utredningen i enlighet med uppdraget strävat efter att kartlägga i vilket förhållande de lösningar som har framförts i diskussionerna om unionens framtid står till Ålands självstyrelse och att bedöma möjligheterna att vid beredningen av ett konstitutionellt fördrag för EU eller genom nationella lösningar avgöra frågor som landskapet lyfter fram.

Utgångspunkten för rekommendationerna i utredningen är självstyrelsesystemets politiska och konstitutionella grundlösning enligt vilken de åländska självstyrelseorganen i frågor som faller inom deras behörighet har rätt att besluta om sina politiska mål och prioriteringar oavsett om dessa stämmer överens med den finländska regeringens och riksdagens ställningstaganden. Å andra sidan har inte vare sig Nationernas Förbunds resolution eller självstyrelselagen begränsat, och inte heller avsetts begränsa, handlingsfriheten i internationella och europeiska forum för företrädare för Finland eller för de finländare som finns utanför Åland till den del beslutet inte i landskapet ingriper i frågor som faller inom självstyrelseorganens behörighet.<sup>6</sup>

Inom Europeiska unionens beslutssystem finns det en bestående strukturell konflikt mellan dessa två grundläggande principer. Denna konflikt kan inom vissa gränser bemästras på EU-nivå eller genom nationella arrangemang. Resultaten av utredningen visar ändå att konflikten inte med rättsliga medel kan vare sig lösas eller utplånas fullständigt, varför det ankommer på landskapets och rikets behöriga organ att dra de politiska slutsatserna.

---

<sup>6</sup> Nationernas Förbunds resolution gav inte landskapet någon internationell handlingsbehörighet, men i fråga om tillämpningen av garantierna för nationalitetsskyddet fick lagtinget rätt att anföra besvär och framställa anmärkningar hos regeringen i Finland, som skulle vidarebefordra dem till Nationernas Förbunds råd. Denna garanti togs med i 6 § i 1921 års garantilag, men på grund av Sovjetunionens motstånd skrevs ingen bestämmelse om internationella garantier för nationalitetsskydd in i 1951 års självstyrelselag. Sovjetunionen ansåg att en sådan här internationell kontroll av Finlands förpliktelser stod i strid med Finlands suveränitet enligt fredsfördraget i Paris.

## A HUR ÄNDRINGAR AV EU:S BEHÖRIGHET INVERKAR PÅ ÅLANDS BEHÖRIGHETSOMRÅDE

### II Behörighetssystemet enligt självstyrelselagen och EU:s behörighetssystem

#### II.1 Behörighetsfördelningen mellan Åland och riket med tanke på EU:s behörighet

Ålands lagstiftningsbehörighet anges i 18 och 29 § självstyrelselagen. Den förstnämnda paragrafen anger i vilka frågor landskapet har lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen. I den sistnämnda paragrafen anges de frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet och som utan ändringar av självstyrelselagen och med lagtingets samtycke kan överföras till landskapets lagstiftningsbehörighet genom vanlig lag.

På en abstrakt nivå kan man anse att Europeiska unionen har behörighet av olika grad på de flesta områden som faller inom Ålands behörighet. I en stor del av dessa ärenden är dock EU:s behörighet tunn och ger inte möjlighet att i väsentlig grad ingripa i landskapets självständiga beslutsfattande. Till exempel när det gäller det byggnads- och planväsende som avses i 18 § 7 punkten självstyrelselagen torde unionens behörighet i nuvarande form vara begränsad närmast till en harmonisering av de tekniska bestämmelserna om byggnadsprodukter. Landskapets behörighet enligt självstyrelselagen omfattar däremot också frågor där EU är ensam behörig, t.ex. fiskeripolitik.

Det är dock inte möjligt att enbart på basis av en jämförelse av bestämmelserna i självstyrelselagen och unionens grundfördrag dra några slutsatser om i vilken omfattning EU i enstaka fall kan ha behörighet att utfärda lagstiftning eller vidta andra åtgärder på områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Detta beror bl.a. på att EU har behörighet att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning i syfte att trygga verksamheten på den inre och den gemensamma marknaden. I anslutning härtill kan unionens lagstiftning också omfatta sådana frågor som till sakinhållet i princip faller inom medlemsstaternas lagstiftningsbehörighet. Å andra sidan har självstyrelselagen tolkats så, att trots att utrikeshandeln hör till rikets behörighet har Åland behörighet i synnerhet när det gäller s.k. indirekta handelshinder, om frågan till innehållet gäller ett ärende som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet, t.ex. miljövård.

Utgående från de uppgifter som finns tillgängliga är det omöjligt att ge några kvantitativa bedömningar av i vilken omfattning EU:s och Ålands behörighet i själva verket överlappar varandra. Som riktgivande kan dock kanske betraktas den uppgift som ingår i landskapsstyrelsens redogörelse över självstyrelsepolitiska frågor för 2000, enligt vilken 15 % av de arbetsdokument från EU som statsrådet tillställt landskapsstyrelsen hade betydelse ur landskapets synvinkel.<sup>7</sup>

Utgångspunkten i självstyrelselagen för Åland är en fullständig uppdelning av lagstiftningsbehörigheten så att den tillkommer antingen landskapet eller riket. Till skillnad från de flesta federativa statsförfattningar och även det system inom EU som beskrivs nedan har lagstiftningsbehörigheten inte till någon del angetts vara gemensam och delad mellan parterna. Självstyrelselagen känner inte någon s.k. delad behörighet genom vilken båda parterna är behöriga och enligt vilken den ena partens lagstiftning därmed

<sup>7</sup> Landskapsstyrelsens Redogörelse enligt 32 § LO till Lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd, för tiden 1.11.1998-31.10.1999 (156 K 10, 31.3.2000), s. 1.



sekundärt kan tillämpas i fall då den andra parten inte har utövat sin behörighet.<sup>8</sup> Därmed leder inte det faktum att Åland inte har utfärdat bestämmelser i någon fråga som faller inom dess behörighet till att motsvarande allmänna lagstiftning i riket kan tillämpas i saken.

Vid tillämpningen av behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen kan man visserligen tala om delad behörighet i den betydelsen att när det gäller en sådan viss grupp av ärenden i självstyrelselagen som i allmänhet hör till landskapets behörighet kan vissa speciella frågor höra till rikets lagstiftningsbehörighet eller tvärtom. Inte heller i dessa situationer är det dock möjligt att tillämpa den andra partens lagstiftning sekundärt, utan behörighetsfrågan måste avgöras utgående från de preciserande tolkningar som Ålandsdelegationen och högsta domstolen gör.

De allmänna grundläggande lösningarna i självstyrelselagen innebär att landskapet har *lagstiftningstväng* på de områden som faller inom dess lagstiftningsbehörighet, om inte ett helt oreglerat tillstånd anses godtagbart.<sup>9</sup> Detta har lett till att s.k. blankettlagar ingår i landskapslagstiftningen, vilket innebär att man genom en landskapslag anger att rikets relevanta lagstiftning skall tillämpas också i landskapet. Nämnda lagstiftningstväng är av betydelse i synnerhet när det gäller genomförandet av Europeiska unionens lagstiftning i landskapet och de problem som framkommit i anslutning till en utebliven eller försenad implementering av direktiven. Ålands behörighet omfattar sådana områden inom EU-rätten inom vilka det finns hundratals gällande EU-rättsakter med tusentals sidor text, så som t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken eller veterinärlagstiftningen.

Enligt 23 § självstyrelselagen ankommer förvaltningen i angelägenheter som har hänförs till landskapets lagstiftningsbehörighet på självstyrelsemyndigheterna. Denna reglering kompletteras av bestämmelsen i lagens 59 b §, enligt vilken landskapsstyrelsen formulerar, till den del ärendet faller inom landskapets behörighet, Finlands nationella ställningstagande vid tillämpningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland.<sup>10</sup>

## II.2 Behörighetsfördelningen mellan EU och dess medlemsstater

Europeiska unionen tillkommer bara den behörighet som särskilt har överlåtits åt den i grundfördragen. Unionen kan således agera bara i de frågor och med de medel för vilka medlemsstaterna har överlåtit behörighet till unionen. Avsikten med de särskilda bestämmelserna i grundfördragen är att fastställa unionens behörighet och ange de förfaranden som iaktas i anslutning till utövandet av denna behörighet. En behörighetspresumtion som gynnar medlemsstaternas behörighet ingår i gemenskapsrättens princip om *attribution des compétences*. Enligt denna princip skall gemenskapen "handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål

<sup>8</sup> Enligt övergångsbestämmelsen i 71 § självstyrelselagen skall visserligen rikslagstiftning eller en landskapslag som tillkommit före lagens ikraftträdande tillämpas tills vidare om behörigheten genom lagen överförs från riket till landskapet eller tvärtom.

<sup>9</sup> I landskapet utfärdades t.ex. landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet 72/1977 efter det att högsta förvaltningsdomstolen genom sitt beslut 8.11.1973 liggare 4478 konstaterat att rikets offentlighetslagstiftning inte kunde tillämpas på landskapsstyrelsens handlingar.

<sup>10</sup> I regeringens proposition 18/2002 rd föreslås att innehållet i 59 b § skall ändras så att det är klart mera detaljerat än tidigare i syfte att säkerställa att frågor som gäller tillämpningen av EU:s gemensamma politik på Åland till innehållet avgörs i olika skeden av beslutsprocessen enligt landskapets ståndpunkt, till den del som ärendet gäller frågor som hör till landskapets behörighet.

som har ställts upp för den genom detta fördrag." (artikel 5.1 i EG-fördraget) Om gemenskapen inte har tilldelats behörighet genom en bestämmelse i grundfördragen hör den till medlemsstaterna som en allmän kompetens i deras suveränitet.

Med begreppet behörighet förstås den makt som unionens institutioner har att ge bindande rättsakter eller vidta andra åtgärder. Bestämmelser om EU:s behörighet och utövandet av den finns för varje politisk sektor inskrivna i grundfördragets artiklar om respektive sektor. Unionens behörighet bestäms utifrån dessa sektorspecifika behörighetsbestämmelser med hänsyn också till de mål som i fördragen har slagits fast för unionen inom varje politikområde.

Utöver den behörighet som grundar sig på uttryckliga rättsliga grunder i grundfördragets bestämmelser kan unionen också ha underförstådd behörighet att vidta nödvändiga åtgärder enligt de mål som anges i grundfördragen, även om åtgärderna inte nämns uttryckligen i den bestämmelse som behörigheten grundar sig på. En dylik implicit behörighet grundar sig bl.a. på EG-domstolens rättspraxis gällande gemenskapens yttre förbindelser, rådets omfattande tillämpning av f.d. artikel 235 (nuvarande artikel 308) i EG-fördraget i lagstiftningspraxisen på 1970- och 1980-talen samt på att de icke-obligatoriska utgifterna i unionens budget i rättspraxis har ansetts förutsätta en rättslig grund som grundar sig på unionens lagstiftning eller en institutions beslut. Därigenom har man genom utövande av budgetmakten på sätt och vis kunnat utvidga den krets av uppgifter som unionen åtar sig.

Till karaktären kan unionens behörighet vara exklusiv eller delad med medlemsstaterna eller också kan den komplettera eller samordna medlemsstaternas behörighet. Denna etablerade indelning grundar sig dock inte direkt på grundfördragen, utan på EG-domstolens rättspraxis och den därpå baserade juridiska doktrinen.

På de områden som helt och hållet omfattas av unionens *exklusiva* behörighet får medlemsstaterna före utövandet av unionens behörighet inte vidta några som helst åtgärder som kan äventyra en effektiv realisering av unionens mål på dessa områden. När unionen utövar sin behörighet måste medlemsstaternas åtgärder på området i fråga basera sig på en rättslig grund som ingår i unionens lagstiftning.

Det råder inte full enighet om vilka områden som hör till unionens exklusiva behörighet. Enligt statsrådets redogörelse om behörighetsfördelningen ingår i denna grupp enligt nuvarande uppfattning åtminstone den gemensamma handelspolitiken, bevarandet av fiskeresurserna samt den monetära politiken. Dessutom har man ofta ansett att åtgärder på den inre marknaden som är nödvändiga för den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor, gemenskapens interna trafikpolitik, konkurrensbegränsningar över medlemsstaternas gränser samt marknadsarrangemang som är nödvändiga för utövande av den gemensamma jordbrukspolitikerna ingår i ett slags gråzon mellan den exklusiva och den delade behörigheten.

Den *delade* behörigheten mellan unionen och medlemsstaterna omfattar de områden där unionens behörighet inte i sig utesluter medlemsstaternas behörighet. När unionen i syfte att föra den politik som anges i EG-fördraget utfärdar bestämmelser genom vilka gemensamma regler införs, kan medlemsstaterna ändå inte utanför unionens institutioner vidta åtgärder som kan påverka dessa regler eller förändra deras innebörd. På detta sätt kan unionens utövande av sin behörighet i princip leda till att medlemsstaternas motsvarande behörighet åsidosätts fullständigt, om unionens reglering kan anses uttömmande i fråga om

omfattningen och detaljrikedomen. Följderna av utövandet av unionens delade behörighet med tanke på medlemsstatens beslutsmyndighet är härvid beroende av om unionens lagstiftning syftar till att endast uppställa minimikrav eller att heltäckande harmonisera lagstiftningen.

Till unionens *kompletterande* behörighet hör de områden där unionens politik enligt EG-fördraget bara kompletterar medlemsstaternas politik. På områdena inom denna grupp kan unionens åtgärder således aldrig leda till att medlemsstaternas behörighet åsidosätts fullständigt.

Från de ovan nämnda formerna av unionens behörighet skall särskiljas de procedurer av t.ex. typen öppen samordning där medlemsstaterna samarbetar inom ramen för ett institutionellt system som unionen tillhandahåller men som inte regleras i grundfördragen och som därmed inte gäller utövande av unionens behörighet.<sup>11</sup>

På andra områden än de där unionen har exklusiv behörighet måste det avgöras från fall till fall om det är unionen eller medlemsstaterna som skall utöva behörighet eller om de utövar sin behörighet samtidigt. Härvid skall frågan om utövandet av behörighet avgöras genom tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Enligt subsidiaritetsprincipen agerar unionen bara i det fall och den omfattning medlemsstaterna inte själva tillräckligt väl kan nå målen för en planerad verksamhet, vilka på grund av verksamhetens omfattning eller verkningar därför kan nås bättre på unionsnivå. Ett nära samband med frågan om unionens utövande av behörighet har också proportionalitetsprincipen, enligt vilken unionens insatser inte får gå utöver det som är nödvändigt för att nå målen i grundfördragen.

I diskussionen om EU:s framtid har grundfördragets bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna ansetts vara alltför osystematiska och inexacta. Bakgrunden till diskussionen i olika medlemsstater har sedan 1980-talet varit en oro för att unionens behörighet ser ut att utvidgas på ett okontrollerat sätt och leda till en allt mer detaljerad reglering som irriterar företag och medborgare. Trots att denna diskussion har förts i alla medlemsstater torde den viktigaste orsaken till att avgränsningen av unionens behörighet har fått en så viktig position i diskussionerna om EU:s framtid vara Tysklands oro för att unionens behörighet i allt större utsträckning också börjar gälla frågor som faller inom delstaternas (*Länder*) exklusiva behörighet.

Genom den ändring av Tysklands grundlag som godkändes med anledning av Maastrichtfördraget försökte man begränsa den oreda som till följd av utvidgningen av unionens behörighet uppstod mellan förbundsregeringen och delstaterna. Delstaterna fick rätt att föra Tysklands talerätt i EU till den del som ärendena gällde frågor som hörde till deras exklusiva behörighet.<sup>12</sup>

Från den tyska debatten kommer också tanken på att utarbeta en kompetenskatalog för EU. I katalogen skulle anges vilka områden som omfattas av unionens och eventuellt också medlemsstaternas exklusiva behörighet samt i vilka frågor unionen och medlemsstaterna har delad behörighet. Sambandet mellan en dylik *Kompetenzkatalog* och systemet i Tysklands förbundsgrundlag är uppenbart.

<sup>11</sup> Se Statsrådets utredning 22.3.2002 med anledning av den öppna samordningsmetoden (E 20/2002 rd) samt därtill anslutna utskottshandlingar (GrUU 23/2002 rd och UtUU 2/2002 rd).

<sup>12</sup> Enligt artikel 23.5 i Tysklands grundlag bestämmer förbundsrådet om förbundsrepublikens representant i dylika situationer.

Diskussionen om en kompetenscatalog bottnar alltså i utvidgningen och fördjupningen av unionens behörighet utan att det funnits någon klar rättslig grund i EG-fördraget. Behörigheten utvidgades å ena sidan av rättspraxisen vid EG-domstolen som i synnerhet vid förfarandet för förhandsavgöranden tolkade gemenskapens uppgifter och behörighet samt gemenskapsrättens bindande karaktär på ett utvidgande sätt. Man kan heller inte glömma rådet som i avsaknad av en explicit rättslig grund med stöd av dåvarande artikel 235 i Romfördraget (nuvarande artikel 308 i EG-fördraget) utfärdade harmoniseringsbestämmelser inom sådana på 1970-talet viktiga områden som konsumentskydd, miljövard och jämställdhetspolitik. Artikel 308 i EG-fördraget ger rådet en möjlighet att fatta ett enhälligt beslut för förverkligande av gemenskapens mål, om fördraget inte innehåller någon särskild bestämmelse om befogenheterna.

De principiella problemen med kompetenscatalogen hänför sig till att unionens behörighet funktionellt har avgränsats genom att vissa mål har uppställs för EU:s verksamhet inom varje område och genom att närmare bestämmelser eventuellt utfärdas om karaktären av de åtgärder som unionen kan vidta. EU-integrationen började som en samordning av ekonomierna och är detta i huvudsak fortfarande. Om saken drivs till sin spets gäller detta vid sidan av nämnda artikel 308 en tillnärmning av lagstiftningen i syfte att genomföra den gemensamma (artikel 94 i EG-fördraget) eller den inre marknaden (artikel 95 i EG-fördraget). Inom vilket område, i vilken omfattning och i vilken fråga som en tillnärmning är nödvändig i syfte att eliminera snedvridningar av konkurrensen eller utjämna förutsättningarna för konkurrens kan inte på förhand avgränsas med hjälp av rättsliga kriterier.

När det gäller genomförandet av den inre marknaden är det därmed inte egentligen fråga om en självständig politisk sektor utan om funktionellt lagstiftningsarbete. När det gäller regleringen av den inre marknaden kan man åtminstone inte kalla det en fråga som helt och hållet faller inom unionens exklusiva behörighet. Den inre marknaden är ett område som främst omfattas av den delade behörigheten. Unionens kan dock bli ensam behörig när gemensamma regler antas. Genomförandet av den inre marknaden ankommer dock uteslutande på unionen i det hänseendet att bara unionen kan utfärda de rättsakter som behövs för att nå målet. I sak gäller regleringen i alla fall frågor där medlemsstaterna är behöriga med undantag för genomförandet av den inre marknaden.

Inom den nuvarande unionen torde det inte längre finnas någon sådan sektor i samhällslivet eller rättsordningen som är reserverad för medlemsstaterna på så sätt att den helt och hållet är skyddad från utövningen av unionens behörighet. Å andra sidan är unionens behörighet, om man bortser från jordbruket och fisket, utrikeshandeln och tullar samt den monetära politiken, synnerligen tunn. Den täcker sällan helt och hållet sådana målområden som är av betydelse för den nationella lagstiftningen.

På politisk nivå gäller diskussionen om en kompetenscatalog därmed en precisering av de rättsliga gränserna för en utvidgning av unionens behörighet. Med tanke på integrationen innebär detta att tiden för s.k. *spillover* är förbi. Det att integration på ett område också kan inverka på andra områden utan medvetet och demokratiskt berättigat nationellt beslutsfattande anses inte längre lika godtagbart som på 1970- och 1980-talen.

De problem som ligger till grund för diskussionen om EU:s allmänna behörighet är i stor utsträckning desamma som de problem som gett upphov till oro och missnöje på Åland. En oförutsägbar överföring av behörigheten till EU urholkar innehållet i den lagstiftningsbehörighet som tillkommer landskapet enligt självstyrelselagen. Detta innebär

samtidigt åtminstone i någon form en överföring av makten från självstyrelsemyndigheterna till rikets myndigheter, i synnerhet till statsrådet och ministerierna, vilka i rättsligt hänseende och i praktiken för Finlands och den däri ingående Ålands talerätt i unionens beslutsfattande.

### II.3 Ålands särställning i EU

I anslutningsfördraget 1994 reserverades Finland en möjlighet att lämna Åland utanför tillämpningen av Europeiska gemenskapernas grundfördrag. Avgörandet baserade sig på att behörigheten enligt gemenskapens grundfördrag i avsevärd grad inverkar på Ålands behörighet enligt självstyrelselagen. Resultatet av den separata folkomröstning om EU som ordnades på Åland samt lagtingets bifall till den lag som gällde ikraftsättande av anslutningsfördraget gjorde det möjligt för Finland att i samband med ratificeringen av anslutningsfördraget avge en förklaring om att alla EU:s grundfördrag skall tillämpas också på Åland.<sup>13</sup>

Anslutningsfördragets protokoll nr 2 om Åland innehöll de särskilda villkor som skall tillämpas såvida Åland blir en del av gemenskapens område. Protokollet har följande innehåll:

"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 omsättningskatt, 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

---

<sup>13</sup> Genom Amsterdampfördraget har artikel 299.5 i EG-fördraget uppdaterats så att bestämmelserna i fördraget konstateras omfatta Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll 2 i anslutningsakten från 1994.

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."

Artikel 1 i protokollet gjorde det möjligt att tillämpa de grundläggande elementen, på det sätt som dessa utvidgats i 1951 och 1991 års självstyrelselag, i det nationalitetsskydd som ingår i självstyrelsesystemet även vid ett medlemskap i EU. Däremot var det inte längre möjligt att utöka dessa begränsningar jämfört med den situation som rådde 1994 då EES-avtalet trädde i kraft. I strid med Finlands förhandlingsmål beaktades i protokollet inte begränsningarna i rösträtten och valbarheten vid kommunala val, men de dåvarande medlemsstaterna gav i slutakten till anslutningsfördraget en förklaring enligt vilken den reglering som dessa förutsätter skall genomföras inom sex månader från Finlands anslutning. Senare gavs inte några separata bestämmelser i ändringen av det direktiv som gäller rösträtt vid kommunala val för Ålands del, men enligt direktivets ingress kan den begränsning som gäller en viss tids bosättning och som direktivet möjliggör som villkor för rättigheterna gälla på Åland bosatta finska medborgare som saknar hembygdsrätt samt medborgare i andra medlemsstater.

Skatteundantaget i artikel 2 i protokollet utesluter Åland från EU:s skatteområde när det gäller mervärdesskatter, punktskatter och andra indirekta skatter. Syftet med artikeln konstaterades ovan, dvs. att möjliggöra en skattefri försäljning i färjtrafiken till och från Åland även om den i övrigt försvinner i EU:s interna trafik. Detta syfte med skatteundantaget framgår också av artikeln. I artikeln ges kommissionen dessutom rätt att förelägga rådet förslag om bestämmelserna i undantaget inte längre är motiverade. Enligt artikeln fattar rådet i detta läge beslutet "i enlighet med tillämpliga bestämmelser i Romfördraget".

I artikel 7 i anslutningsakten<sup>14</sup> från 1994 sägs att om något annat inte föreskrivs i denna anslutningsakt, kan den tillfälligt sättas ur kraft, ändras eller upphävas endast genom det förfarande som anges i de grundläggande fördragen och som gör det möjligt att ändra dessa fördrag. Enligt artikel 8 i anslutningsfördraget skall sådana rättsakter som har antagits av institutionerna och som omfattas av övergångsbestämmelser i denna anslutningsakt behålla sin rättsliga status. Framför allt skall förfarandena för ändring av dessa rättsakter tillämpas också i fortsättningen.

Med stöd av artikel 7 i anslutningsakten verkar det klart att det förfarande som skall tillämpas vid ändringar av artikel 1 och 3 i Ålandsprotokollet är det förfarande som i allmänhet iakttas vid ändringar av EU:s grundfördrag och om vilket det bestäms i artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen. En förutsättning för att ändringarna skall träda i kraft är enligt 3 punkten i den nämnda artikeln att samtliga medlemsstater har ratificerat dem i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

---

<sup>14</sup> Bestämmelserna i Finlands EU-anslutningsfördrag ingår till största delen i den anslutningsakt och i de bilagor och protokoll till den som utgör en integrerad del av anslutningsfördraget. Ålandsprotokollet är det protokoll som det hänvisas till i den artikel 28 i anslutningsfördraget som gäller införande av punkt d i artikel 227.5 i det dåvarande EG-fördraget.

När det gäller skatteundantaget i artikel 2 i Ålandsprotokollet är situationen däremot oklar. Punkt b i artikeln tyder på att rådet på förslag av kommissionen kan ändra undantaget eller rentav slopa det helt. Detta beror på att det i punkten hänvisas till en situation då undantagen inte längre är motiverade. Eftersom förfarandet för ändring av grundfördragen redan då anslutningsakten upprättades hade överförts från EG-fördraget till fördraget om Europeiska unionen verkar en språklig tolkning av bestämmelsen leda till att artikel 93 (f.d. artikel 99) i EG-fördraget skall tillämpas vid ändringsförfarandet.

Nämnda artikel gäller en harmonisering av omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter i syfte att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar. Beslutsförfarandet enligt artikeln innebär att rådet enhälligt fattar beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén. Rådets beslut förutsätter därmed inte något ratificeringsförfarande på nationell nivå.

Denna tolkning är dock osäker med tanke på att det i artikel 2 i Ålandsprotokollet inte är fråga om en anpassning av gemenskapens sekundärrätt. Det undantag som gjorts för Åland har inte i de reviderade versioner som EU publicerat av det sjätte mervärdesskattedirektivet och accisdirektivet ansetts vara en ändring av texten i direktiven. Kommissionen har därmed ansett att skatteundantaget är ett arrangemang som överenskommit på primärrättslig nivå och inte en sådan anpassning av gemenskapens bestämmelser som avses i artikel 8 i anslutningsfördraget.<sup>15</sup>

När det gäller EG-domstolens rättspraxis har inte heller någon sådan situation som liknar den som nu är aktuell direkt behandlats. EG-domstolens förhandsavgörande 1988 i förenade målen 31 och 35/86 (*Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) and CPC España SA v Council*, 1988 ECR 2285)<sup>16</sup> ger dock stöd för att en fullständig slopning av Ålands särställning i beskattningshänseende eller en radikal ändring av den inte nödvändigtvis hör till rådets befogenheter.

Domstolen ansåg att bestämmelserna i bilaga 1 till Spaniens och Portugals anslutningsakt inte var rättsakter utfärdade av institutionerna utan primärrättsliga bestämmelser som ändras och upphävs enligt det förfarande för ändring som ingår i grundfördragen, om inte något annat bestäms i anslutningsakten. Oavsett en bestämmelse som motsvarade artikel 8 i Finlands anslutningsakt, kunde giltigheten hos en ändring av rådets förordning i enlighet med anslutningsakten därmed inte prövas av domstolen. Anslutningsakten skulle klart anses vara ett avtal mellan medlemsstaterna och inte en åtgärd av institutionerna och därför kunde inte något skadestånd utanför avtalsförhållandet krävas av institutionerna i samband med utfärdandet av förordningen.

Domstolens slutsats kan anses vara av betydelse för Ålands skatteundantag. Enligt denna kan tolkningen ovan anses vara ännu mer motiverad eftersom bestämmelserna i anslutningsakten bekräftar de resultat av medlemsförhandlingarna genom vilka man i sin helhet försökt lösa de problem som anslutningen medför för gemenskapen och kandidatländerna.

---

<sup>15</sup> Kommissionens ledamot Bolkestein har i sitt svar 15.11.2001 på Europaparlamentets ledamot Jonas Sjöstedts fråga konstaterat att Åland anses befinna sig utanför gemenskapens skatteområde. Denna status beviljades på Finlands begäran i samband med anslutningsförhandlingarna och motiveras av den särställning som Åland har i Finlands grundlag.

<sup>16</sup> Domen har inte publicerats på finska eller svenska.

Med hänsyn till detta kan rådets befogenheter när det gäller en ändring av skatteundantaget begränsa sig endast till förhindrande av att undantaget missbrukas. Så länge målet för undantaget, dvs. tryggnad av en livsduglig lokal ekonomi och av landskapets trafikförbindelser, förutsätter en särskild status för Åland i beskattningshänseende torde rådet inte ha befogenheter att helt omintetgöra innehållet i artikel 3.

Tryggandet av Ålandsprotokollets ställning i reformer i anslutning till diskussionerna om EU:s framtid har väckt oro på Åland. De förslag som kommit fram i konventet ser ut att väcka många frågor om protokollets status och förfarandet för ändring av det. Jag redogör närmare för dessa frågor nedan.

### **III De reformer som planeras i anslutning till strukturerna för EU:s behörighetssystem**

#### **III.1 Allmänt**

I det följande granskas de förslag som intagits i utkastet till konstitutionellt fördrag eller lagts fram av konventets arbetsgrupper och som har betydelse med tanke på Ålands ställning. Vid behandlingen bedöms också de förhandlingspositioner som formulerats vid beredningen i statsrådet samt landskapsstyrelsens och lagtingets ställningstaganden i anslutning till förslagen. En del av arbetsgruppernas förslag hör samman med utvecklandet av unionens beslutsförfaranden. Till en bedömning av dessa återkommer jag i senare avsnitt av utredningen.

#### **III.2 Avgränsning och precisering av behörigheten**

I Europeiska konventets arbete och i diskussionen om EU:s framtid har frågan om en avgränsning och precisering av EU:s befogenheter intagit en central position. I anslutning till detta har det också framkommit en strävan efter att dela in de frågor som regleras genom EU:s grundfördrag i två delar: i en konstitutionell del och en mera teknisk del. Tanken är samtidigt att beslutsförfarandet vid ändringar av den konstitutionella delen skall vara tyngre än vid ändringar av den tekniska delen.

I utkastet till EU:s konstitutionella fördrag åskådliggörs fördragets struktur på rubriknivå samt olika artiklars sakinnehåll. Avdelning III i fördragets första konstitutionella del skall ta upp unionens befogenheter och åtgärder. Fördragets andra del – dvs. "mindre konstitutionella" del – skall innehålla bestämmelser om befogenheterna och förfarandena inom olika politikområden. Fördragets tredje del skall innehålla allmänna bestämmelser om bl.a. ändringar av fördraget och dess regionala tillämpningsområde.

I avdelning III i fördragets första del skall bestämmelser om följande frågor ingå:

*Artikel 7:* Denna artikel tar upp principerna för unionens åtgärder: dessa skall utövas i enlighet med bestämmelserna i fördraget, inom ramen för de befogenheter som tilldelas genom fördraget och i enlighet med principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

*Artikel 8:* I denna fastställs respekten för principen enligt vilken varje befogenhet som inte tilldelas unionen genom konstitutionen förblir medlemsstaternas befogenhet. I artikeln fastställs unionsrättens företräde vid utövandet av de befogenheter som har tilldelats unionen. I artikeln fastställs reglerna för en effektiv kontroll av subsidiariteten och proportionaliteten. De nationella parlamentens roll i detta avseende kommer att anges. I artikeln fastställs regler för systemets anpassbarhet (artikel 308). I artikeln fastställs



medlemsstaternas skyldighet i fråga om lojalt samarbete gentemot unionen samt principen om medlemsstaternas genomförande av institutionernas rättsakter.

*Artikel 9:* I denna artikel förtecknas kategorierna för unionens befogenheter.

*Artikel 10:* I denna artikel anges områdena för unionens exklusiva befogenheter.

*Artikel 11:* I denna artikel anges områdena för delade befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna. I artikeln fastställs principen att medlemsstaterna får vidta åtgärder endast inom den ram som fastställs i unionsrätten allt eftersom unionen vidtar åtgärder inom dessa områden.

*Artikel 12:* I denna bestämmelse anges de områden där unionen stöder och samordnar medlemsstaternas åtgärder men inte har befogenhet att lagstifta.

*Artikel 13:* Inom vissa områden fastställer och genomför medlemsstaterna inom unionens ram en gemensam politik enligt specifika bestämmelser. I denna artikel kommer dessa områden att anges.

Konventets arbetsgrupp för kompletterande befogenheter inriktade sig i synnerhet på en definition av kompletterande befogenheter och de politikområden som dessa omfattar. Arbetsgruppen kom dock också att granska grundläggande frågor i anslutning till befogenhetsfördelningen.

Arbetsgruppens konkreta förslag till konventet var bl.a.:

Begreppet "kompletterande befogenheter" (*complementary competence*) bör ersättas med ett begrepp som "stödande åtgärder" (*supporting measures*), som bättre betecknar det väsentliga i förhållandet mellan medlemsstaterna och unionen och den begränsade intensiteten i de åtgärder som unionen kan vidta.

Ett framtida konstitutionellt fördrag bör innehålla en särskild avdelning som ägnas åt alla befogenhetsfrågor (särskilt bestämmelser om den grundläggande avgränsningen av befogenheter inom varje politikområde, en definition av de tre kategorierna av unionsbefogenheter, villkor för utövandet av unionens befogenheter). Dessutom föreslår arbetsgruppen att konventet skall överväga om hänvisningen till "en allt fastare sammanslutning" i artikel 1 i EU-fördraget bör formuleras om eller förtydligas för att undvika intrycket av att en framtida överföring av befogenheter till unionen i sig förblir en strävan och ett mål för unionen.

Ett konstitutionellt fördrag skall innehålla en grundläggande avgränsning av befogenheterna inom varje politikområde, medan den exakta och detaljerade definitionen av befogenheter lämnas kvar i de befintliga fördragen (eller i den "andra delen" av ett framtida konstitutionellt fördrag).

I ett framtida konstitutionellt fördrag definieras stödande åtgärder så, att dessa gäller politikområden där medlemsstaterna inte har överfört sina lagstiftande befogenheter till unionen, såvida inget annat anges särskilt och tydligt i den relevanta artikeln i fördraget. Genom stödande åtgärder kan unionen stödja och komplettera nationell politik när det ligger i unionens och medlemsstaternas gemensamma intresse.

Genom stödjande åtgärder får unionen anta rekommendationer, resolutioner, riktlinjer, program och andra icke rättsligt bindande rättsakter samt rättsligt bindande beslut i den utsträckning som specificeras i de tillämpliga artiklarna i "den andra delen" av fördraget. Unionslagstiftning (förordningar och direktiv) får inte antas som stödjande åtgärder, såvida inget annat anges särskilt och tydligt i den relevanta artikeln i fördraget. Anslag från unionens budget får tilldelas för finansiering av stödjande åtgärder.

Unionens exklusiva befogenheter och delade befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna föreslås bli definierade i enlighet med EG-domstolens nuvarande rättspraxis. Det föreslås att konkreta politikområden med exklusiva respektive delade befogenheter intas i fördraget i enlighet med kriterier som utarbetats av domstolen.

Arbetsgruppen föreslår att följande politikområden skall komma i fråga för stödjande åtgärder:

- sysselsättning (artiklarna 125-130 i EG-fördraget).
- utbildning och yrkesutbildning (artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget).
- kultur (artikel 151 i EG-fördraget).
- folkhälsa (artikel 152 i EG-fördraget).
- transeuropeiska nät (artiklarna 154–156 i EG-fördraget).
- industri (artikel 157 i EG-fördraget).
- forskning och utveckling (artiklarna 163-173 i EG-fördraget)

I ett framtida konstitutionellt fördrag skall utöver och som komplement till den princip som framgår av artikel 5.1 i det nuvarande EG-fördraget, dvs. enligt vilken gemenskapen tilldelas sina befogenheter, intas en bestämmelse enligt vilken alla befogenheter som inte har tilldelats unionen genom fördraget kvarstår hos medlemsstaterna.

Bestämmelserna i artikel 6.3 i det nuvarande EU-fördraget om att unionen skall respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna bör göras mer öppna. Detta sker genom att man klargör att de väsentliga inslagen i den nationella identiteten omfattar bland annat medlemsstaternas grundstrukturer och väsentliga funktioner, i synnerhet deras politiska och konstitutionella struktur, inklusive regionalt och lokalt självstyre, deras val av språk, nationellt medborgarskap, territorium, kyrkans och religiösa samfunds rättsliga status samt nationellt försvar och organisationen av de väpnade styrkorna.

I fördraget skall det på ett mer precist sätt anges att åtgärder för att harmonisera lagstiftning som bygger på fördragets bestämmelser om den inre marknaden (artikel 94 och 95 i EG-fördraget) endast är tillämpliga på områden för stödjande åtgärder om åtgärdernas huvudmål, innehåll och avsedda verkningar hänför sig till fördragets artiklar om den inre marknaden.

Ett kapitel om villkor för utövandet av befogenheter i en allmän avdelning om befogenheter i ett konstitutionellt fördrag skall innehålla separata artiklar om följande principer:

- subsidiaritetsprincipen,
- proportionalitetsprincipen,
- principen om gemenskapsrättens företräde,
- principen om nationellt genomförande och nationell verkställighet (förutom kommissionens befogenheter att genomföra och verkställa, om dessa fastställs i fördragen),

- motivering till antagandet av en rättsakt med den information som krävs för att kontrollera om kraven i principerna för utövandet av befogenheter är uppfyllda,
- principerna om gemensamt intresse och solidaritet.

En flexibilitetsartikel liknande den i artikel 308 i EG-fördraget skall bibehållas i fördraget, men förutsättningarna för användningen av den skall skärpas på ett sätt som arbetsgruppen närmare föreslår. Utgående från detta rekommenderade arbetsgruppen bl.a. att artikel 3 u<sup>17</sup> i EG-fördraget skall ändras så, att åtgärder i anslutning till turism inte ingår i unionens uppgifter. Nya särskilda rättsliga grunder i fördraget bör antas för områden som främst har reglerats på grundval av artikel 308, t.ex. betalningsbalansstöd till tredje land, immateriella rättigheter, energi, räddningstjänst och inrättande av organ om unionen vill driva politik på dessa områden.

För att medge en bättre kontroll genom tillämpningen av artikel 308 bör villkoren när det gäller innehåll och förfarande för tillämpningen av artikeln uppdateras och skärpas så att artikeln inte utgör en grund för att utvidga området för unionens befogenheter, förändra fördraget eller vidta harmoniseringsåtgärder på politikområden där unionen utesluter harmonisering. En åtgärd som skall antas enligt artikeln skall ligga inom ramen för den gemensamma marknaden, den ekonomiska och monetära unionen, eller genomförandet av sådan gemensam politik eller verksamhet som avses i artiklarna 3 och 4 i EG-fördraget.

Domstolskontroll på förhand jämförbar med bestämmelserna i artikel 300.6 i EG-fördraget bör vara tillgänglig enligt artikel 308. Artikeln bör medge att rättsakter som antagits enligt den upphävs genom beslut med kvalificerad majoritet.

Arbetsgruppen föreslår att en ny rättslig grund för god förvaltning skapas i det framtida fördraget. Enligt rekommendationen ger den rättsliga grunden unionen två slag av befogenheter:

- befogenhet att anta bestämmelser om god förvaltning inom EU:s institutioner,
- befogenhet att anta stödjande åtgärder för att underlätta utbytet av information och personer som har anknytning till förvaltningen av EU-rätten samt stödja gemensamma utbildnings- och utvecklingsprogram.

#### *Bedömning av förslagen med tanke på Ålands självstyrelse*

Åland<sup>18</sup> har som landskapets huvudmålsättning i anslutning till konventets arbete uppställt ett erkännande av den regionala lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten i första hand i fråga om alla EU-regioner med lagstiftande befogenheter och i andra hand för Åland. Landskapet har också gett sitt stöd för en förenkling av grundfördragen samt en precisering av behörighetsfördelningen förutsatt att man genom dessa inte ändrar på Ålandsprotokollets status.

Av de förslag som lagts fram av konventets arbetsgrupp för kompletterande befogenheter framgår att regleringen av kriterierna för EU:s befogenheter måste preciseras för att

<sup>17</sup> Enligt nämnda bestämmelse innefattar gemenskapens verksamhet åtgärder på områdena energi, räddningstjänst och turism. I EG-fördraget ingår dock inte några närmare bestämmelser om unionens befogenheter eller mål på de nämnda områdena.

<sup>18</sup> Landskapets Ålands positioner i förhållande till arbetet i det Europeiska konventet. Omfattade av Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnd den 4 augusti 2002. Ålands lagtings självstyrelsepolitiska nämnds betänkande 1/2002-2003 om Europeiska unionens framtida utveckling, 2002-11-15.

befogenheterna inte skall kunna glida över till EU utan medvetet beslutsfattande i behörig ordning. Också de strukturella lösningar som föreslås i utkastet till konstitutionellt fördrag kan leda till samma slutresultat, men på grund av att förslaget ännu är enbart ett utkast kan man utgående från det inte göra motsvarande bedömning av innehållet.

Till den del som målet är tryggande av det reella innehållet i den åländska självstyrelsen kan arbetsgruppens förslag anses främja detta mål. Avgränsningen av EU:s befogenheter eller en ny benämning på kompletterande befogenheter har i sig inte någon betydelse med tanke på Ålands behörighet enligt självstyrelselagen, eftersom landskapet har behörighet i ärendegrupper som hänför sig till alla behörighetskategorier.<sup>19</sup> Däremot tryggar arbetsgruppens förslag om att de befogenheter som gäller stödjande åtgärder inte utan särskild grund skall omfatta unionens normgivningskompetens klart landskapets lagstiftningsbehörighet, i synnerhet som de ärendegrupper som arbetsgruppen nämner i detta sammanhang i huvudsak hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.<sup>20</sup> Detta gäller de villkor beträffande proceduren som föreslagits både för tillämpningen av artikel 308 och de rättsliga grunderna för den inre marknaden (artikel 94 och 95 i EG-fördraget).

Förslaget att anta nya rättsliga grunder i anslutning till artikel 308 i EG-fördraget kan däremot också utöka EU:s befogenheter på områden som hör till landskapets behörighet när det gäller energipolitik och räddningstjänst<sup>21</sup>. Här är det dock avgörande om det är fråga om delade befogenheter eller endast om unionens befogenheter gällande stödjande åtgärder.

Både i utkastet till konstitutionellt fördrag och i arbetsgruppens förslag har man föreslagit att det skall preciseras att befogenheter som inte tilldelats unionen genom fördraget kvarstår hos medlemsstaterna. En dylik fördragsbestämmelse skyddar Ålands befogenheter i samma mån som Finlands befogenheter.

I anslutning till detta har arbetsgruppen föreslagit att bestämmelserna i artikel 6.3 i det nuvarande EU-fördraget om att unionen skall respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna skall göras mer öppna så att det i artikeln nämns exempel på sådana aspekter som hör till denna nationella identitet. Arbetsgruppen föreslår att man skall nämna bl.a. medlemsstaternas konstitutionella struktur, inklusive regionalt och lokalt självstyre, nationellt medborgarskap, val av språk samt nationellt försvar och organisationen av de väpnade styrkorna.

---

<sup>19</sup> Med beaktande av subsidiaritetsprincipen, som tankemässigt tillämpats både vid skapandet av grunderna för EU:s befogenheter och vid överföringar i Finland av befogenheter till landskapet i samband med revideringar av självstyrelselagen, dvs. uppåt och nedåt från nationalstaten, är det i sig intressant att någon betydande överlappning överhuvudtaget har kunnat uppkomma mellan EU:s och Ålands behörighet.

<sup>20</sup> Av de områden som arbetsgruppen nämner omfattar landskapets behörighet med stöd av 18 § självstyrelselagen i princip helt och hållet sysselsättning (punkt 23), utbildning och yrkesutbildning (punkt 14), kultur (punkt 14) samt i huvudsak folkhälsa (punkt 12) och industri (punkt 22). Uppenbarligen skall också forskning och utveckling i princip anses omfattas av undervisning och kultur i punkt 14, och som sådan av landskapets behörighet. När det gäller transeuropeiska nät har riket eller landskapet behörighet beroende på vilket slags nät det är fråga om.

<sup>21</sup> Enligt 27 § 18 punkten självstyrelselagen faller kärnkraftspolitiken inom rikets behörighet medan annan energipolitik är en reglering av näringsverksamheten och faller inom landskapets behörighet enligt 18 § 22 punkten. På motsvarande sätt hör befolkningskyddet till rikets behörighet med stöd av 27 § 28 punkten, medan allmän ordning och säkerhet samt brand- och räddningsväsendet hör till landskapets behörighet enligt 18 § 6 punkten. Begreppet "räddningstjänst" (civil protection) i EG-fördraget och dess förhållande till termerna räddningsväsende och befolkningskydd i Finlands lagstiftning torde inte vara entydigt.

Till Ålands viktigaste mål under medlemskapet i EU har hört att få den åländska självstyrelsens särställning erkänd i grundfördragen. Detta ställningstagande är huvudmålsättningen i Ålands ställningstaganden gällande konventets arbete. De exempel på aspekter som hör till den nationella identiteten som arbetsgruppen nämner omfattar sådana centrala element i det åländska självstyrelsesystemet som självstyrelsen som institution, Åland som regional enhet särskild från det övriga Finland, Ålands enspråkighet samt befriande av landskapets befolkning från värnplikten. Till den del som Ålands hembygdsrätt kan anses vara en särskild rättslig kompetens som kompletterar det finska medborgarskapet kan arbetsgruppens förslag anses möjliggöra en tolkning enligt vilken den räknas som en del av Finlands nationella identitet.

Finlands ståndpunkt, som beretts i statsrådet, beträffande arbetsgruppens förslag verkar dock med tanke på de nämnda viktiga frågorna för Åland vara mycket avvisande. Bland annat har det ansetts att det i detta skede är för tidigt för Finland att binda sig till den lista som arbetsgruppen föreslår om de politikområden som omfattas av de stödjande åtgärderna. Dessa måste ännu bedömas separat utgående från de kriterier som arbetsgruppen föreslår och det system som i sin helhet intas i fördraget.

Vidare har det framförts att Finland stöder att en sådan klausul om tryggnad av den nationella identiteten som liknar den som ingår i artikel 6.3 i det nuvarande EU-fördraget intas i det konstitutionella fördraget, men anser att det i detta sammanhang inte är skäl att sträva efter att på det sätt som arbetsgruppen föreslår förteckna särskilda områden som de väsentliga inslagen i den nationella identiteten omfattar. Ställningstagandet har inte motiverats till denna del.

Av det förslag som utarbetats i statsrådet framgår det såvitt jag kan se inte på ett övertygande sätt vilka problem Finland åsamkas t.ex. till följd av att de sektorer som omfattas av tillämpningen av stödjande åtgärder förtecknas på det sätt som arbetsgruppen föreslår eller att inslagen i den nationella identiteten framförs på det sätt som arbetsgruppen föreslår.

*Jag rekommenderar att statsrådet bedömer ovan nämnda frågor tillsammans med representanter för landskapet och överväger om de negativa bedömningar som preliminärt framförts kan anses vara motiverade med tanke på tryggnaden av Ålands självstyrelse och med beaktande av landskapsstyrelsens och lagtingets förhandlingsmål.*

Till de förslag som konventets arbetsgrupp lagt fram om kontrollen av befogenheterna samt om god förvaltning och genomförandet av EU-rätten återkommer jag senare i utredningen.

### III.3 Subsidiaritetsprincipen

I utkastet till konstitutionellt fördrag för unionen föreslås att artikel 7 i fördraget skall innehålla en bestämmelse enligt vilken unionens befogenheter utövas i enlighet med principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Konventets arbetsgrupp för kompletterande befogenheter föreslår en liknande reglering.

Frågan har granskats separat i konventets arbetsgrupp för subsidiaritetsprincipen. Arbetsgruppen anser i sin slutrapport att ytterligare förbättringar kan göras både när det gäller tillämpningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen, trots att genomförandet av principen redan nu diskuteras av de institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet och

att en rättslig kontroll av tillämpningen av principen i efterhand genomförs av EG-domstolen. Arbetsgruppen konstaterar att dessa förbättringar dock inte får leda till att beslutsfattandet inom institutionerna blir mer tungrovt, tar längre tid eller blockeras. Målen för förbättringarna är en effektiv tillämpning och kontroll av principen oberoende av den institutionella struktur som är utmärkande för varje medlemsstat dock så, att påverkan på nationella institutionella debatter undviks. Det sistnämnda ställningstagandet torde ha att göra med att arbetsgruppen inte godtagit förslaget om att regioner med lagstiftande befogenheter i medlemsstaterna skall ges rätt att besvära sig i anslutning till kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Också konventets arbetsgrupp för de nationella parlamentens roll har föreslagit en mekanism med hjälp av vilken de nationella parlamenten på ett tidigt stadium av lagstiftningsprocessen kan framföra sina synpunkter på om ett lagstiftningsförslag stämmer överens med subsidiaritetsprincipen.

Arbetsgruppen för subsidiaritetsprincipen har lagt fram följande konkreta förslag:

Kommissionen åläggs att till sina förslag foga en utredning om iakttagandet av subsidiaritetsprincipen för att lagstiftaren (rådet och Europaparlamentet) från fall till fall skall kunna göra en bättre bedömning av principen.

En mekanism för tidig varning inrättas som gör det möjligt för de nationella parlamenten att i början av lagstiftningsprocessen framföra sin åsikt om huruvida kommissionens lagstiftningsförslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Mekanismen för tidig varning skall fungera så att kommissionen direkt skall tillsända varje nationellt parlament sina lagstiftningsförslag samtidigt som gemenskapslagstiftaren tillställs dessa. Efter detta har varje nationellt parlament möjlighet att inom sex veckor till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande avge ett motiverat yttrande om huruvida förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Detta yttrande bör vara uttryck för en majoritetsuppfattning i det nationella parlamentets plenum och det bör endast avse förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Om gemenskapslagstiftaren mottar yttranden av mindre än en tredjedel av de nationella parlamenten skall denne ytterligare motivera rättsakten med avseende på subsidiaritetsprincipen. Om minst en tredjedel av de nationella parlamenten avger ett yttrande skall kommissionen ta upp sitt förslag till förnyad behandling.

De nationella parlament som utlöst en mekanism för tidig varning får rätt att vända sig till EG-domstolen, efter det att rättsakterna antagits, om subsidiaritetsprincipen åsidosatts.

Regionkommittén kan vända sig till EG-domstolen när det gäller texter om sådana områden på vilka kommittén ombeds yttra sig inom den normala ramen för sina befogenheter.

De nationella parlamenten uppmanas att effektivisera kontrollen av sina respektive regeringar när det gäller kontrollen av att subsidiaritetsprincipen följs.

Arbetsgruppen har förkastat följande förslag i anslutning till kontrollen av subsidiaritetsprincipen:

För kontrollen av subsidiaritetsprincipen bör inte något särskilt *ad hoc-organ* inrättas.

De regioner som har lagstiftande befogenheter ges *inte* rätt att vända sig till EG-domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen kränkts.

Det är inte skäl att inrätta en mekanism för rättslig förhandskontroll i anslutning till kontrollen av subsidiaritetsprincipen.

*Bedömning av förslagen med tanke på Ålands självstyrelse*

Åland har i ovan nämnda ställningstagande förutsatt att subsidiaritetsprincipen skall intas i det framtida grundfördraget som en bindande princip också i förhållande till de lagstiftande regionerna. Landskapet har vidare ansett<sup>22</sup> att lagtinget skall ges motsvarande rätt att delta i kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen som de nationella parlamenten har, om det system som arbetsgruppen föreslår införs. Landskapet har också gett sitt stöd för det av arbetsgruppen förkastade arrangemanget, enligt vilket de lagstiftande regionerna skulle ha rätt att väcka talan i EG-domstolen i sådana fall då de anser att unionens lagstiftning strider mot subsidiaritetsprincipen. Dessutom har landskapet förordat att Regionkommittén skall få rätt att väcka talan när det gäller kontrollen av att subsidiaritetsprincipen följs. Enligt landskapet har statsrådets ståndpunkt till denna del inte motiverats tillräckligt.

Enligt Finlands ståndpunkt, som statsrådet godkänt, anser Finland att en sådan av arbetsgruppen föreslagen mekanism för tidig varning som baserar de nationella parlamentens reaktioner är ett bra sätt att stärka iakttagandet av subsidiaritetsprincipen i unionen. När formerna för mekanismen för tidig varning utvecklas vidare bör man dock se till att unionens lagstiftningsprocess inte blir tyngre än tidigare och att systemet inverkar så litet som möjligt på de interna förhållandena mellan medlemsstaternas statsorgan. Däremot förhåller sig Finland negativt till arbetsgruppens förslag om en utvidgning av rätten att väcka talan på så sätt att de nationella parlamenten och Regionkommittén, efter det att rättsakterna antagits, kan vända sig till EG-domstolen om subsidiaritetsprincipen åsidosatts. Den avvisande ståndpunkten i fråga om de nationella parlamentens och Regionkommitténs rätt att väcka talan motiverades med att kränkningar av principen i allmänhet inte kan påvisas med rättsliga medel eftersom den till naturen inkluderar en lämplighetsprövning. För det andra kunde i synnerhet de nationella parlamentens rätt att väcka talan vara problematisk med tanke på förhållandena mellan de nationella statsorganen.

När det för det första gäller Ålands krav på att subsidiaritetsprincipen i grundfördragen också skall konstateras vara bindande gentemot regionerna, är det såvitt jag kan se till denna del närmast fråga om vilka politiska signaler man vill förmedla med texten i grundfördraget. Subsidiaritetsprincipen som samhällsfilosofisk och politisk princip vid maktutövande skyddar alla enheter i samhällslivet desto starkare, ju närmare de finns medborgarna. Juridiskt måste det med tanke på unionens rättsordning anses uppenbart att till den del som subsidiaritetsprincipen skyddar medlemsstaterna i förhållande till unionens maktutövning skyddar den i samma förhållande också organ på en lägre nivå än medlemsstaterna. Maktfördelningen mellan medlemsstaten och de nämnda regionala och lokala organen är för sin del en fråga som skall avgöras i den nationella statsförfattningen.

När det gäller det system för förhandskontroll som skall inrättas via de nationella parlamenten måste det konstateras att de praktiska problem som det föreslagna systemet kan medföra eventuellt inte har beaktats i tillräcklig omfattning i förslaget och i statsrådets positiva principiella ståndpunkt. Dessa problem hör bl.a. samman med de olika

---

<sup>22</sup> Lantrådet Nordlunds brev till statsrådets EU-ministerutskott 14.11.2002 (104 K16).

parlamentariska förfarandena i de olika medlemsstaterna, t.ex. avbrott i sessionsperioden, vilka kan hindra den föreslagna behandlingen i plenum inom den sex veckor långa reaktionstiden. En bindning av institutionernas förpliktelser vid antalet nationella parlament som avgett ett yttrande kan enligt min åsikt inte genomföras så att medlemsstaterna blir rättvist behandlade oberoende av om de har ett enkammar- eller tvåkammerssystem. Däremot motsvarar den avvisande ståndpunkten beträffande de nationella parlamentens rätt att väcka talan också min egen uppfattning.

Dessa synpunkter innebär för sin del också att jag inte anser det vara möjligt att på EU-nivå jämställa Ålands lagting med riksdagen, om den mekanism för tidig varning som arbetsgruppen föreslår förverkligas. På EU-nivå torde det inte vara realistiskt att förvänta sig att medlemsstaterna enhälligt skulle kunna godkänna en lösning som innebär att de 72 olika regionala parlamenten<sup>23</sup> med olika maktbefogenheter skulle kunna inta samma ställning som de nationella parlamenten. Denna lösning skulle också leda till säregna resultat på grund av de kriterier som baserar sig på antalet parlament: medlemsstatens kraft att förhindra i beslutsfattandet skulle med stöd av EU:s grundfördrag vara desto större, ju flera parlament den har. Med tanke på behörighetssystemet enligt självstyrelselagen är det problematiskt med en lösning enligt vilken statsrådet, riksdagen och lagtinget ingår som internationella aktörer i samma process, medan landskapsstyrelsen inte har någon rättsligen preciserad ställning i denna.

Om systemet trots allt genomförs bör det enligt min åsikt övervägas om och på vilket sätt Åland på nationell nivå kan delta i en dylik förhandskontroll av subsidiaritetsprincipen. Till denna fråga återkommer jag senare i utredningen.

Ålands direkta representation i EU:s beslutsfattande har ordnats genom 59 c § självstyrelselagen, enligt vilken landskapet har rätt att utse en av Finlands representanter i EU:s Regionkommitté. Enligt min uppfattning är Regionkommittén, dvs. EU:s rådgivande organ, också det EU-organ i vilket landskapets intressen lättast kan vinna gehör.

De rättsliga argument i statsrådets ställningstagande som talar mot att Regionkommittén skulle ha rätt att väcka talan är i sig motiverade. De beaktar dock inte att EG-domstolen har ansett att frågan om iakttagande av subsidiaritetsprincipen kan föras till domstolen för prövning<sup>24</sup> och att institutionerna och medlemsstaterna har denna möjlighet. Det att domstolen inte har behörighet att avgöra innehållsliga frågor som hör till den politiska prövningsrätten undanröjer inte det faktum att på samma sätt som i fråga om kommunalbesvär i Finland kan lagenligheten i beslut av politiska organ i rättstillämpningen prövas t.ex. när det gäller förfarandet och motiveringsskyldigheten. Utgående från detta motiverar statsrådets argument inte uttömmande varför Regionkommittén inte kan beviljas rätt att väcka talan när det gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, om en dylik rätt att väcka talan redan existerar på de håll som jag nämnde.

*Jag rekommenderar att Regionkommitténs rätt att väcka talan skall bedömas i ett större perspektiv som en del av den beredning som gäller kommitténs roll i EU:s institutionella struktur och att det till denna del också beaktas vilken särskild betydelse Regionkommittén har med tanke på Ålands förhållande till EU.*

<sup>23</sup> Antalet regionala parlament är större än antalet regioner eftersom det i vissa medlemsstater finns ett tvåkammerssystem också på regional nivå.

<sup>24</sup> Se domen i ärende C-233/94, Tyskland v Europaparlamentet och rådet, Saml. 1997 I-2411.



Frågan om Ålands rätt att väcka talan granskas särskilt nedan.

#### III.4 De nationella parlamentens roll

I utkastet till EU:s konstitutionella fördrag föreslås att de nationella parlamentens roll i kontrollen av subsidiariteten och proportionaliteten skall anges i artikel 8 i fördraget. Dessutom skall de nationella parlamenten delta i den omtvistade kongress med företrädare för Europas folk som föreslås i fördragsutkastet.

Konventets arbetsgrupp för de nationella parlamentens roll konstaterar i sin slutrapport att det är viktigt att främja ett större engagemang från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet. De nationella parlamenten har en bestämd roll inom EU, och en ökning av deras delaktighet skulle bidra till att stärka unionens demokratiska legitimitet och närma den till medborgarna.

Såvitt jag kan se är följande förslag av arbetsgruppen betydelsefulla med tanke på Ålands roll:

- De nationella parlamentens uppgifter erkänns i det framtida konstitutionella fördraget.
- De nationella parlamenten skall ha möjlighet att uttrycka sin egen ståndpunkt i fråga om alla förslag till EU:s lagstiftningsåtgärder och lagstiftande verksamhet.
- Protokollet till Amsterdamfördraget om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen skall kompletteras i syfte att främja möjligheterna för de nationella parlamenten att reagera.
- Konferensen mellan organ för EG-frågor vid de nationella parlamenten och Europaparlamentet *COSAC* skulle kunna överväga att utarbeta riktlinjer och/eller en uppförandekod för de nationella parlamenten med önskvärda miniminormer för en effektiv nationell parlamentarisk granskning.
- *COSAC:s* mandat bör klargöras för att stärka dess roll som en interparlamentarisk mekanism.

#### *Bedömning av förslagen med tanke på Ålands självstyrelse*

I landskapets ställningstaganden har det förutsatts att lagtinget skall jämföras med riksdagen i den reglering som gäller de nationella parlamentens roll i EU samt i samarbetet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Det har bl.a. krävts att lagtinget skall få delta i *COSAC:s* verksamhet. Till denna del har som utgångspunkt föreslagits en lösning liknande den inom Nordiska rådet.

De ståndpunkter som framförts vid statsrådets beredning av arbetsgruppens förslag innehåller inte några ställningstaganden som är relevanta med tanke på ovan nämnda frågor.

De mål som uppställts av Åland kan bedömas å ena sidan utgående från EU-nivå och å andra sidan utgående från nationell nivå.

Utgående från EU-nivå kan det anses uppenbart att ett allmänt jämställande av de regionala parlamenten med de nationella parlamenten inte kan anses realistiskt. Skillnaderna mellan medlemsstaterna är i detta avseende alltför stora: den ena ytterligheten är de medlemsstater i vilka det inte finns någon som helst regional decentralisering av lagstiftningsbehörigheten och den andra förbundsstaterna. Under dessa förhållanden är det övermäktigt att finna en rättvis ömsesidig jämvikt mellan medlemsstaterna. I vissa medlemsstater finns det dessutom svåra interna konflikter i frågor som gäller regioner och minoriteter, och därför torde det inte vara möjligt att nå enighet om dylika förslag.

Ovan nämnda synpunkter gäller också *COSAC*. Dess verksamhet baserar sig på nationella delegationer med sex delegater så, att i tvåkammerssystem utses delegationen till hälften av den övre och till hälften av den undre kammaren. Enligt *COSAC:s* arbetsordning kan endast ledamöter i de nationella parlamenten (eller Europaparlamentet) delta i dess arbete. En utvidgning av *COSAC:s* sammansättning så att den omfattar också regionala lagstiftande organ innebär att Regionkommittén eller *CALRE* samt *COSAC* på sätt och vis delvis sammanslås, vilket leder till att *COSAC:s* medlemsantal i en utvidgad union blir så stort att organets verksamhetsförmåga kan ifrågasättas.<sup>25</sup>

Enligt *COSAC:s* gällande arbetsordning ger inte deltagande i *COSAC:s* verksamhet Åland det slutresultat som det eftersträvar, dvs. att landskapets representanter skall ha självständig talerätt i frågor som hör till landskapets behörighet. Enligt *COSAC:s* arbetsordning kräver beslutsfattandet i konferensen att de närvarande delegationerna är eniga. Det slutresultat som landskapet eftersträvar skulle därmed förutsätta att också *COSAC:s* arbetsordning ändras så att representanterna för de regionala parlamenten bildar en delegation separat från de nationella delegationerna.

*COSAC* är inte en EU-institution och över huvud taget inte ett system som skapats av EU. Den grundar sig på ett samarbete mellan de nationella parlamenten som inleddes 1989 och i vilket Europaparlamentet har inbjudits att delta. I protokollet om de nationella parlamentens ställning i Amsterdamfördraget har *COSAC* dock getts en möjlighet att framföra ståndpunkter i vissa frågor i anslutning till unionens beslutsfattande. Trots detta har enbart delegationerna från de parlament som deltar i verksamheten den formella rätten att fatta beslut om *COSAC:s* arbetsordning och verksamhet. Därför är möjligheterna begränsade att i konventet eller i regeringskonferensen fatta beslut i frågor som rör *COSAC*.

*Jag rekommenderar att Ålands ställningstaganden beträffande de nationella parlamentens roll på EU-nivå inte ger anledning till någon fortsatt beredning i statsrådet.*

Ålands roll i jämförelse med de nationella parlamentens roll i EU kan också granskas utgående från det nationella systemet för beslutsfattande i Finland. Frågor i anslutning till detta behandlas nedan i avsnitt V.3.

---

<sup>25</sup> Detta gäller t.ex. de nationella parlamentens möjligheter att i praktiken ordna *COSAC:s* möten.

### III.5 Hur EU:s status som juridisk person inverkar från Ålands synpunkt

I utkastet till konstitutionellt fördrag för Europeiska unionen har utgångspunkten varit att Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen (samt eventuellt Euratom) sammanslås till en enda internationell juridisk person. Också konventets arbetsgrupp för EU:s status som juridisk person har rekommenderat en sådan lösning, och den har i anslutning därtill betraktat följderna av att unionen tillerkänns status som enda juridiska person, konsekvenserna av att unionens och gemenskapens juridiska personer sammanslås samt frågor som anknyter till en förenkling av grundfördragen.

Arbetsgruppens centrala rekommendation går ut på att unionen tilldelas status som enda juridiska person. Till följd av detta skulle unionen bli ett erkänt folkrättssubjekt, och unionens status som juridisk person skulle ersätta gemenskapens och Euratoms motsvarande status. Frågan om unionens status som enda juridiska person hör intimt samman med frågan om status som juridisk person kan bidra till en förenkling av grundfördragen. Härvid gäller det att definiera på vilket sätt unionens framtida status som enda juridiska person (med vilken gemenskapens status som juridisk person sammanslås) skulle inverka på de två viktigaste fördragen, EG-fördraget och EU-fördraget. Arbetsgruppen konstaterar att en sammanslagning av grundfördragen skulle vara en konsekvent följd av att de bådas status som juridisk person införlivas med varandra och bidra till en förenkling av grundfördragen.

Det nya fördraget, som skulle ersätta EG-fördraget och EU-fördraget, skulle bestå av två delar. Den grundläggande delen skulle innehålla konstitutionella bestämmelser som antingen är nya eller härrör från de nuvarande fördragen. Den andra delen skulle kodifiera och omstrukturera alla de bestämmelser i EG-fördraget och EU-fördraget som inte omfattas av den grundläggande delen.

Arbetsgruppen konstaterar att status som juridisk person skulle göra unionen synligare för resten av världen. Unionen blir ett självständigt folkrättssubjekt som har rättskapacitet i internationella sammanhang och agerar jämsides med medlemsstaterna. Arbetsgruppen betonar att status för unionen som enda juridiska person inte i sig innebär någon ändring av den nuvarande behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Inte heller medför den ändringar i institutionernas förfaranden och behörighet, i synnerhet med avseende på inledande, förhandling och ingående av internationella avtal. Arbetsgruppen understryker att den instans som berättigas att förhandla fram internationella avtal på unionens vägnar utses centralt genom en enda rättslig grund i grundfördraget. Godkännandet av den enda rättsliga grunden leder inte nödvändigtvis till att detaljer i de olika avtalsförfarandena ändras.

Arbetsgruppen föreslår att den nuvarande artikel 24 i EU-fördraget, vilken gäller avtal om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inte längre skall innehålla en hänvisning till förfaranden som medlemsstatens konstitution förutsätter. Enligt bestämmelsen i fråga skall ett avtal inte vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla "vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden". De övriga rådsmedlemmarna kan enas om att avtalet skall gälla provisoriskt för dem. Hänvisningen till medlemsstaternas egna konstitutionella förfaranden har föranlett oklarhet, eftersom avtal som avses i artikel 24 innebär att unionens behörighet utövas i frågor som ingår i avdelning V i EU-fördraget och, med stöd av artikel 38, i frågor som ingår i avdelning VI. Avtalen ingås alltså i unionens namn och de är bindande för unionen som självständig juridisk person. Den rätt som medlemsstaternas regeringar och de nationella parlamenten har, exempelvis att i förväg behandla uppdrag som gäller unionens avtalsförhandlingar, skulle dock förbli likartad som nu.

### *Bedömning av förslagen med avseende på Ålands självstyrelse*

De förslag som arbetsgruppen för status som juridisk person har lagt fram gäller direkt eller indirekt vissa centrala frågor som rör Ålands självstyrelse. Finlands ståndpunkt till arbetsgruppens förslag har beretts i statsrådet, och den är positiv.

Landskapet Åland har konsekvent ställt kravet att ändringar i EU:s grundfördrag inte får förändra Ålandsprotokollets ställning. Den föreslagna sammanslagningen av grundfördragen skulle medföra behov av att ompröva protokollets ställning. I det nu gällande systemet ingår Åland i tillämpningsområdet för Fördraget om Europeiska unionen utan några särskilda villkor, men i tillämpningsområdet för Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (artikel 299.5 i EG-fördraget, artikel 198.3 i Euratom-fördraget) med de restriktioner som fastställs i Ålandsprotokollet.

Följande frågor anknyter till den föreslagna sammanslagningen:

- skall Ålandsprotokollet införlivas med det nya grundfördragets konstitutionella del eller dess tekniska del?
- i det sistnämnda fallet: vilken är den procedur för ändring av protokollet som skall tillämpas?
- hur påverkas proceduren för ändring av artikel 2 i protokollet av ett eventuellt beslut om partiell övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i beskattningsfrågor?

De problem som är förknippade med Ålandsprotokollet är delvis beroende av eventuella ändringar i unionens enskilda befogenheter, vilka behandlas nedan. Dessutom är den mera detaljerade studien av dem delvis kopplad till hur det krav på Ålands samtycke som föreskrivs i självstyrelselagen skall betraktas i förhållande till de ändringar av procedurerna för ändring av grundfördragen som föreslagits. Därför koncentreras betraktelsen över problematiken kring protokollet till avsnitt V.2.

Omvandlingen av unionen till en enda juridisk person och den däri ingående effektiveringen av unionens externa verksamhet skulle inte i sig ändra behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Den kan trots detta ha vissa rättsliga och faktiska verkningar för Ålands ställning, bl.a. med avseende på förhandlingar om avtal som överskrider gränserna mellan pelarna och möjligheten att bemyndiga unionen att förhandla fram s.k. blandade avtal också på medlemsstaternas vägnar.

Här gäller det för det första att konstatera att det i enskilda fall är möjligt att de politisk-ekonomiska samarbetsavtal som hänför sig till det regionala samarbetet i polisfrågor i III pelaren och t.ex. i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inbegriper förpliktelser som faller inom Ålands behörighet. Till skillnad från dagens läge torde det föreslagna nya systemet till denna del inbegripa att rättsligt sett entydig makt att ingå avtal delegeras till EU inom dessa områden. Enligt förklaring nr 4 som fogats till Amsterdamfördraget innebär däremot artiklarna 24 och 38 i EU-fördraget inte att behörighet överförs till unionen.<sup>26</sup> Arbetsgruppens förslag bygger som jag ser det på uppfattningen att den ifrågavarande makten att ingå avtal redan har övergått till EU med stöd av de ovan nämnda artiklarna. Förslaget om att stryka artikel 24 i Fördraget om Europeiska unionen innebär sannolikt ett förtydligande av det faktum att nationellt ikraftsättande inte kan tillämpas i dylika situationer till den del avtalet faller inom unionens behörighet. Till denna del utgår också möjligheten att i enlighet med 59 §

<sup>26</sup> Jag har kritiserat det nuvarande systemets grumlighet i min artikel Euroopan unionin konstituutio – perussopi-mus vai perustuslaki, *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV-2001* s. 87.

självstyrelselagen inhämta lagtingets bifall till den nationella författning genom vilken förpliktelsen sätts i kraft.

Följderna av en centralisering av unionens externa verksamhet måste bedömas också i relation till att Amsterdamfördraget och Nicefördraget har utsträckt EU:s och rådets handelspolitiska befogenheter bl.a. inom området för handel med tjänster. På samma gång har man dock förbjudit ingående av sådana avtal för vilkas del EU inte har någon befogenhet att harmonisera lagstiftningen. Vidare har som förutsättning för bl.a. förhandlingarna om handel med kulturtjänster, audiovisuella tjänster, utbildningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster fastställts inte bara ett sådant beslut om att inleda förhandlingar som rådet har fattat i enlighet med artikel 300 i EG-fördraget utan också en gemensam överenskommelse mellan medlemstaterna.

Rättsligt sett kan unionen på grund av avsaknaden av intern behörighet sannolikt inte ingå avtal om handel med tjänster på så sätt att avtalen skulle avvika från bestämmelserna i artikel 1 i Ålandsprotokollet.<sup>27</sup> Jag känner inte till hur detta har kunnat säkerställas i praktiken i kommissionens och rådets beslutsfattande.<sup>28</sup> Möjligt är också att en ovan nämnd gemensam överenskommelse om att inleda förhandlingar om ett avtal som gäller handel med de ovan nämnda tjänsterna i sig skulle vara en internationell förpliktelse som gäller landskapet Ålands behörighet men som ändå inte sätts i kraft nationellt och som lagtinget därför inte förutsätts ge sitt bifall till.

*Enligt min bedömning kan lösningen att tillerkänna unionen internationell status som juridisk person och den därmed förknippade effektiveringen av unionens externa behörighet ha den inverkan att det vid utövandet av unionens externa behörighet skulle bli avgjort svårare att beakta de inskränkningar som följer av Ålands självstyrelse än i unionens interna beslutsfattande. I detta skede av förberedelserna saknas emellertid förutsättningar att ta närmare ställning till de delfrågor som ingår i detta, eftersom inga slutliga uppgifter finns om materiella ändringar i unionens interna behörighet och därmed inte heller om materiella ändringar i unionens externa behörighet. Jag rekommenderar att de berörda myndigheterna (handelspolitiska avdelningen och rättsavdelningen vid utrikesministeriet samt justitieministeriet och statsrådets kansli) separat utreder, tillsammans med landskapsstyrelsen, de frågor som hänför sig till unionens externa behörighetsarrangemang från självstyrelselagens synpunkt. Bland de frågor som bör utredas ingår särskilt hur man i praktiken kan trygga iakttagandet av de restriktioner för utövandet av EU:s externa behörighet som följer av Ålandsprotokollet, och om detta förutsätter exempelvis att man på förhand går in för en viss reservationspraxis från Finlands eller kommissionens sida. Underrättande av de andra medlemsstaterna och kommissionen om detta kan också förutsätta att en särskild förklaring avges vid regeringskonferensen eller något annat lämpligt arrangemang.*

### III.6 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

<sup>27</sup> Finlands lista över specifika åtaganden till **GATS-avtalet** (RP 296/1994 rd, Band II s. 445) innehåller för Ålands del en reservation gällande förvärv av fast egendom samt tillhandahållande av tjänster och etableringsrätt. Enligt detta undantag tillämpas principen om nationell behandling inte på Åland. (RP 296/1994 rd, Band I s. 139/I).

<sup>28</sup> Av exempelvis beslutet av Gemensamma rådet EG-Mexiko nr 2/2000 (EGT 2000 L 157) framgår att Finland har framställt en reservation angående tillämpningen på Åland av bilaga XI till beslutet, vilken gäller offentlig upphandling.

Den konventsarbetsgrupp som ägnat sig åt frågan om unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har gått in för att rekommendera att stadgan görs till en rättsligt bindande del av EU:s grundfördrag. Stadgan, som antagits i samband med Nicefördraget, är nu till sin rättsliga karaktär en icke-bindande politisk deklaration.

I sitt ovan nämnda ställningstagande av den 4 augusti 2002 har Åland förutsatt att stadgan inte får försvaga självstyrelsen.

Europeiska människorättskonventionen är för Ålands del i kraft utan begränsningar. De grundläggande friheter och rättigheter som Finlands grundlag tryggar tillämpas på Åland, även om självstyrelselagen medför vissa för systemet med grundläggande rättigheter och friheter acceptabla begränsningar, t.ex. vad gäller jämlikhetsprincipen och fullföljandet av de språkliga rättigheterna.

I artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna erkänns näringsfriheten i enlighet med gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Till denna del kan ur stadgan inte härledas några inskränkningar beträffande tillämpningen av Ålandsprotokollet.

I artikel 21 stycke 1 i stadgan förbjuds diskriminering på grund av bland annat språk. Artikel 14 i stadgan innebär att respekten för föräldrarnas pedagogiska övertygelse tryggas enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ansett att det inte strider mot människorättskonventionen att i strid med föräldrarnas önskemål bestämma undervisningsspråket i skolorna i enlighet med regionprincipen.<sup>29</sup> Med avseende på detta kan inga restriktioner sannolikt härledas ur stadgan när det gäller Ålands enspråkighet och det däri ingående undervisningsspråket svenska.

*Min slutsats är att en ändring av stadgan om de grundläggande rättigheterna så att den blir rättsligt bindande inte har sådana följder för ålänningarnas nationalitetsskydd och Ålands självstyrelse som skulle rubba det nuvarande rättsläget.*

#### **IV Förslagen till ändring av EU:s behörighet med avseende på Ålands behörighet**

I statsrådets redogörelse om behörighetsfördelningen (E 66/2002 rd) konstateras som generell slutsats att ministeriernas utlåtanden som legat till grund för redogörelsen inte visade på några särskilt stora behov av ändrade principer för behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. På flera områden konstaterades i alla fall att vissa behörighetsbestämmelser behöver förtydligas eller preciseras. Också de politiska instrumenten och beslutsprocesserna samt balansen mellan institutionerna uppmärksammades.

I det följande granskas sektorspecifikt sådana ställningstaganden som ingår i redogörelsen för den materiella behörighetsfördelningens vidkommande, till den del de enligt min bedömning är av betydelse för Ålands självstyrelse eller för de mål för EU:s utveckling som företrädare för landskapet har föreslagit i olika sammanhang. Jag har inte haft tillgång till utredningar kring hur långt diskussionerna i konventet har avancerat beträffande enskilda materiella behörighetsfrågor. Ovan konstateras emellertid att arbetsgruppen för kompletterande befogenheter till vissa delar har framställt förslag också på denna exakthetsnivå.

---

<sup>29</sup> Se Pellonpää, M., European ihmisoikeussopimus, 3 uppl., Helsingfors 2000, s. 497.

### *Unionens agerande i fråga om yttre förbindelser*

I statsrådets redogörelse har de frågor som blir aktuella beträffande de yttre förbindelserna till största delen redan betraktats ovan, i samband med frågan om unionens status som juridisk person. För Ålands vidkommande måste i detta sammanhang konstateras att Finland inte har som mål att åstadkomma förändringar när det gäller unionens gemensamma försvar. Detta skulle innebära *status quo* också i fråga om Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering, vilket också sammanfaller med landskapets mål.

När det gäller det ovan refererade införlivandet av handeln med tjänster med gemenskapens handelspolitiska behörighet, vilket genomfördes genom Nicefördraget, konstateras i redogörelsen att Finland i enlighet med landets ståndpunkt i förhandlingarna om Nicefördraget understöder att också investeringarna införlivas med unionens behörighet.

*Till denna del hänvisar jag till de synpunkter som anges ovan och som hänför sig till beaktandet av Ålandsprotokollet vid utövande av unionens makt i fråga om yttre förbindelser.*

### *Rättsliga och inrikes frågor*

Enligt statsrådets redogörelse kan bestämmelserna om polissamarbete i avdelning VI i EU-fördraget anses tillräckligt heltäckande och tydliga, och de ger en möjlighet till mycket intimt samarbete, om medlemsstaterna så önskar.

Enligt 18 § 6 punkten självstyrelselagen har landskapet behörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet, dock så, att riket enligt lagens 27 § 23 punkt är behörigt i fråga om förundersökning. Utgående från statsrådets redogörelse torde inga för landskapet betydelsefulla ändringar vara att vänta för polissamarbetets del.

Det straffrättsliga samarbetet bedrivs med stöd av artiklarna 31, 32 och 34 i EU-fördraget genom intimare samarbete mellan behöriga myndigheter och vid behov genom en tillnärmning av medlemsstaternas bestämmelser på det straffrättsliga området. I statsrådets redogörelse konstateras i fråga om samarbetet kring materiell straffrätt att förteckningen i artikel 31 punkt e i EU-fördraget över de former av kriminalitet där en tillnärmning av medlemsstaternas bestämmelser kan göras för att stärka minimibestämmelserna i fördragets olika språkversioner har angetts antingen som en exempelförteckning eller som en uttömmande förteckning. Med tanke på behörigheten vore det viktigt att förteckningen i artikeln är uttömmande, så att det inte blir oklart vad unionen har befogenhet att bestämma om. Detta hänger samman med den mera allmänna synen att en tillnärmning på det straffrättsliga området ur Finlands synvinkel enligt subsidiaritetsprincipen bör gälla bara grov gränsöverskridande och organiserad brottslighet. Dessutom har det uppstått problem i fråga om straffrätten av den anledningen att kommissionen i sina förslag har ansett att de straffrättsliga bestämmelserna faller under gemenskapens behörighet när gemenskapsbestämmelser utfärdas på sådana områden (t.ex. miljövård) där gemenskapen är behörig. Enligt statsrådets uppfattning bör grundfördragen förtydligas så att det inte går att göra den tolkningen att unionen eller gemenskapen har också sådan straffrättslig behörighet om vilken inte gemensamt har avtalats genom ändringar i grundfördragen.

*Enligt 18 § 25 punkten självstyrelselagen har landskapet behörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Med beaktande av att landskapets behörighet omspannar betydelsefulla områden inom EU-rätten, bl.a. miljövård samt jordbruks- och fiskeripolitik,*

*skulle ett godtagande av den av kommissionen gjorda tolkning som nämns i statsrådets redogörelse innebära att en avsevärd del av landskapets ovan nämnda lagstiftningsbehörighet skulle ankomma på unionen till denna del. Den ståndpunkt som statsrådet har tagit i fråga om samarbetet på det straffrättsliga området kan därför anses vara motiverad också med avseende på skyddet för landskapets behörighet.*

#### *Jordbruks- och fiskeripolitik*

Enligt statsrådets redogörelse måste både konventet och den kommande regeringskonferensen när det gäller jordbrukspolitiken förbereda sig på en mycket politiskt inriktad behörighetsdiskussion som huvudsakligen har sin bakgrund i medlemsstaternas mycket olika syn på jordbruksproduktionens ställning och stödet till jordbruket. Gemenskapens reglering av jordbruks- och fiskeripolitiken grundar sig på artikel 37 i EG-fördraget. För närvarande hör den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken kanske till de längst integrerade politiska sektorerna inom gemenskapen. Den avdelning i EG-fördraget som gäller den gemensamma jordbrukspolitiken har kvarstått oförändrad ända sedan det ursprungliga Romfördraget. Grundlinjerna inom den bygger avsiktligt på öppna alternativ för att nödvändig smidighet skall kunna garanteras. En del av bestämmelserna under avdelningen är därför svårbegripliga i dagens läge. Artiklarna i EG-fördraget har ändå fungerat väl vid styrningen av den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken, och inga nämnvärda problem har uppstått i tillämpningen av dem.

Enligt statsrådets redogörelse bör man vara öppen för en diskussion om uppdatering av artiklarna om jordbruk och fiske med tanke på att grundfördragen behöver göras klarare, men ändå beakta bakgrunden till och målet för avdelningen om jordbruket. Det finns likväl ingen orsak att göra sådana ändringar i grundfördraget som påverkar innehållet i den gemensamma jordbrukspolitiken. För fiskeripolitikens del har det också föreslagits en separat artikel.

Enligt statsrådets redogörelse är det inget realistiskt tillvägagångssätt att renationalisera den gemensamma jordbrukspolitiken, eftersom det ifrågasätter verksamheten på den inre marknaden till viktiga delar. Lite sannolikare är det att medlemsstaterna får större finansiellt ansvar för åtgärder enligt den gemensamma jordbrukspolitiken. Det är likaså möjligt att instrumenten för den gemensamma jordbrukspolitiken (i synnerhet stödmekanismerna) tillämpas smidigare på ett sätt som bättre beaktar förhållandena i medlemsländerna. Detta förutsätter ändå inte några direkta ändringar i EG-fördraget.

Revideringar pågår som bäst i den gemensamma fiskeripolitiken. De gäller främst reglering av fisket, inte grunderna för politiken. Vissa medlemsstater har föreslagit att fiskeripolitiken skall renationaliseras. Detta är ända inget bra tillvägagångssätt, enligt statsrådets redogörelse, eftersom de fiskbestånd som man skall ha hand om gemensamt kräver gemensamma regler och insatser.

Finland förhåller sig öppet till att bestämmelserna om och målen för den gemensamma jordbrukspolitiken uppdateras (t.ex. att föråldrade bestämmelser slopas och konsument- och miljöaspekter nämns), men ställer sig avvaktande till tankarna på en ny nationalisering av jordbrukspolitiken och på väsentliga ändringar av de viktigaste jordbrukspolitiska målen. En eventuell ökning av medlemsstaternas finansiella ansvar för utgifterna inom den gemensamma jordbrukspolitiken och en smidigare användning av de jordbrukspolitiska instrumenten kräver inga ändringar i grundfördragen.



Enligt 18 § självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om jord- och skogsbruk samt styrning av lantbruksproduktionen. Landskapet skall dock föra förhandlingar med de statsmyndigheter som saken gäller innan lagstiftningsåtgärder angående styrning av lantbruksproduktionen vidtas. Med stöd av punkt 17 i paragrafen hör veterinärväsendet till landskapets behörighet med de undantag som bestäms i 27 § 31–33 punkten. Dessa är smittsamma sjukdomar hos husdjur, förbud mot införande av djur och djurprodukter samt förebyggande av införsel av växtförstörare (skadegörare) till landet. De sistnämnda frågorna placerar sig i gränsområdet mellan den gemensamma jordbrukspolitiken och reglerna för den inre marknaden. Vidare hör till landskapets lagstiftningsbehörighet med stöd av 18 § 16 punkten fiske, registrering av fiskefartyg samt styrning av fiskerinäringen.

Jordbruks- och fiskeripolitiken samt veterinärväsendet utgör sammantaget den till omfånget mest betydande lagstiftningssektorn inom EU. Också genomförandet av lagstiftningen inom området på nationell nivå är noga reglerat, och EU:s rättsakter förutsätter ställvis att de funktioner som hänförs till genomförandet samt till informationsutbytet med kommissionen och de andra medlemsstaterna styrs via en enda nationell myndighet. Därför har det inom jordbruks- och fiskeripolitiken förekommit ett stort antal behörighetstvister mellan landskapet och riket. I landskapet har man ansett att EU-rätten och de därtill anknutna tolkningar som högsta domstolen har gjort leder till att den förvaltningsbehörighet som landskapet enligt självstyrelselagen har stegvis flyttas över på riksmyndigheterna. I detta sammanhang bör också konstateras att behörighetsbestämmelserna i självstyrelselagen har utarbetats med avseende på helt andra förhållanden än EU-medlemskapet. När de trädde i kraft var utrikeshandeln med jordbruks- och fiskeprodukter mycket begränsad och gårdsbrukets inkomstbildning styrdes genom ett lantbruksinkomstsystem.

Med avseende på landskapets självstyrelse skulle en renationalisering av jordbruks- och fiskeripolitiken innebära att reglerings- och övervakningsuppgifter inom dessa sektorer återgår till landskapets självstyrelsemyndigheter i motsvarande utsträckning. En sådan lösning, eller en nerbantad version av den, alltså ökat finansiellt ansvar på det nationella planet, skulle å andra sidan inverka på penningflödena inom triangeln landskapet–riket–EU.

Finlands ståndpunkt som presenteras i statsrådets redogörelse, alltså *status quo* i fråga om en eventuell modernisering av grundfördragen och ett ökat nationellt finansiellt ansvar om vilket bestäms separat, skulle om den realiserats innebära att den nuvarande situationen bibehålls också i förhållandet mellan riket och landskapet. Införlivandet av en särskild artikel gällande den rättsliga grunden för fiskeripolitiken med grundfördragen skulle formellt vara en ändring som berör Ålands självstyrelse. I sak är fiskeripolitiken dock ett område där unionen är ensam behörig, och ett förtydligande av grundfördragen till denna del skulle inte förändra situationen rättsligt sett när det gäller Ålands utövande av sin behörighet. Härvid gäller det dock att lägga märke till att fiskerinäringens betydelse på Åland är proportionellt sett avsevärt större ekonomiskt och socialt sett än på andra håll i Finland. Sådana ändringsförslag beträffande självstyrelselagen som är av betydelse för växelverkan mellan självstyrelsemyndigheterna och riksmyndigheterna vid genomförandet av EU:s jordbruks- och fiskeripolitik ingår i den aktuella regeringspropositionen 18/20002 rd.

*De ståndpunkter beträffande unionens jordbruks- och fiskeripolitik som framförs i redogörelsen baserar sig på politiska substansbedömningar av sektorerna i fråga. Juridiskt sett har de ingen fristående inverkan på Ålands självstyrelse. Landskapsstyrelsen har emellertid en i 58 § 2 mom. självstyrelselagen föreskriven rätt att bli underrättad och att påverka utformningen av Finlands förhandlingspositioner inom dessa områden.*

### *Den inre marknaden*

Beträffande inre marknadsavsnittet i statsrådets redogörelse kan vissa enskilda frågor vara av betydelse för Åland.

Artikel 95 i EG-fördraget innehåller bestämmelser om genomförandet av åtgärder för upprättande av den inre marknaden genom tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning. Om artikeln används som rättslig grund innebär det i praktiken vanligen en fullständig harmonisering. Artikeln innehåller likväl bestämmelser om de specificerade situationer där det är möjligt för medlemsstaterna att hålla i kraft eller införa strängare nationella bestämmelser av orsaker som hänför sig till miljö- eller arbetsmiljöskydd. När det gäller behörigheten är artikel 95 i princip tydlig: gemenskapen har behörighet att genomföra de fyra friheterna på den inre marknaden (funktionell behörighet). I praktiken har artikeln ibland dock lett till konflikt med grundfördragets behörighetsbestämmelser i fråga om de olika politikområdena (substansbehörighet).

Enligt statsrådets redogörelse är artikel 95 dock tillräckligt tydlig i fråga om behörighetsfördelningen, och det finns inget behov av att ändra den på denna punkt. Eventuella preciseringar och avgränsningar av behörighetsfördelningen i fråga om den inre marknaden måste försöka genomföras via andra fördragsbestämmelser genom att tillämpningsområdena för de olika rättsliga grunderna anges noggrannare. Före nästa regeringskonferens kunde man ändå ytterligare utreda om det går att göra kraven för tillämpning av strängare nationella bestämmelser klarare.

Den nämnda artikel 95 ger EU en behörighet som i enskilda fall kan sträcka sig nästan till vilken som helst sektor som nämns i 18 § självstyrelselagen. Eftersom behörigheten till denna del är funktionell och inte avgörs enligt målområdet, kan man inte i förväg förutse med säkerhet vilken faktisk betydelse artikeln kommer att ha när det gäller en inskränkning av självstyrelsemyndigheternas behörighet.

*Därför kan statsrådets mål, ett klagande av de sektorspecifika rättsliga grunderna samt av möjligheten till en stramare nationell reglering, anses vara motiverat också när det gäller att säkerställa substansen i Ålands självstyrelse.*

Den rättsliga grunden för fri rörlighet för kapital ingår i artikel 57 i EG-fördraget. Gemenskapen har behörighet att genomföra fri rörlighet för kapital. Enligt statsrådets redogörelse har inga nämnvärda problem förekommit i behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna, med undantag för ett visst tryck att förenhetliga kapitalbeskattningen, vilket hänger samman med skattekonkurrensen mellan medlemsstaterna. Dessa problem kan tänkas växa i takt med att integrationen framskrider på andra områden, t.ex. finansmarknaden.

Artikel 1 i Ålandsprotokollet gör det möjligt att begränsa rörligheten för kapital som riktar sig till Åland i fråga om fast egendom. Undantaget beträffande näringsverksamhet innebär också en indirekt begränsning som gäller direkta investeringar. På denna punkt innebär Finlands förhandlingsposition ingen ändring av nuläget.

Av statsrådets redogörelse framgår inte hurdana ändringar statsrådet anser vara möjliga i anknytning till trycket på en harmonisering av kapitalbeskattningen. Enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om bl.a. närings- och nöjesskatter samt kommunerna tillkommande skatter. På Åland har fr.o.m. 1993 tillämpats en

nedsatt samfundsskatteandel till kommunen i fråga om s.k. captive-försäkringsbolag. Detta har inom EU betraktats som det för Finlands del enda exemplet på osaklig skattekonkurrens, och saken har också lett till att kommissionen sänt Finland underrättelser utgående från EU-bestämmelserna om statligt stöd.<sup>30</sup> Den landskapslag som gällde beskattning av captive-bolag upphävdes i november 2002.<sup>31</sup>

För Ålands vidkommande tangerar frågan det mera övergripande målet att ändra landskapets ställning i beskattningshänseende så, att landskapets egen beskattningsrätt utsträcks. Detta har i en del inlägg kopplats samman med tanken att utnyttja skattesystemet för att locka internationell företagsverksamhet till Åland. I landskapet har man också sett saken som så, att det gällande samfundsskattesystemet, där förhållandet mellan kommunerna och staten har betraktats via den sammantagna verkan som de i riket liggande kommunernas samfundsskatteandel och systemet med statsandelar har, behandlar de åländska kommunerna orättvist som skattetagare. Det har ansetts att den ursprungliga tanken bakom självstyrelsesystemet, nämligen principen att kostnaderna för självstyrelsen huvudsakligen finansieras via landskapets beskattningsbehörighet, inte har infriats efter det att tyngdpunkten inom beskattningssystemet i Finland redan före krigen överflyttats till andra skatter än de som avses i 21 § i den ursprungliga självstyrelselagen samt i 4 § garantilagen.

Från rikets synpunkt är det väsentliga i sammanhanget att beskattningen med de undantag som bestäms i självstyrelselagen hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Vid EU-anslutningsförhandlingarna avgav Finland också en förklaring där det garanterades att Åland inte tillåts att utvecklas till ett s.k. skatteparadis.

*Frågan om vilket beskattningssystem som skall tillämpas på Åland är en generell fråga som tangerar självstyrelsesystemets centrala principer. Det är skäl att hålla behandlingen av de meningsskiljaktigheter mellan landskapet och riket som anknyter till den isär från de förberedelser som gäller EU:s framtid. Detta gäller också eventuella förhandlingsfrågor som hänför sig till osaklig skattekonkurrens.*

Den rättsliga grunden för liberalisering av tillhandahållandet av tjänster finns i artikel 52 i EG-fördraget. Det är gemenskapen som är behörig i dessa frågor. Enligt statsrådets redogörelse har frågan om behovet av att i EG-fördraget klargöra de offentliga hälsovårdstjänsternas ställning kommit upp vid EG-domstolens avgöranden under senare tid. Domstolen har ansett att det fria tillhandahållandet av tjänster delvis också gäller offentligt finansierade hälsovårdstjänster. I Finland har praxis ändrats på så sätt att FPA-ersättningar betalas också för vård och behandling utomlands. Domstolen har inte ifrågasatt kravet på förhandstillstånd för den som från den offentliga hälsovården söker sig utomlands för vård eller behandling. Om funktionsdugligheten hos det offentliga hälsovårdssystemet i Finland i ljuset av domstolens tolkningar kräver att ställningen för de offentliga hälsovårdstjänsterna klargörs i EG-fördraget, kan det bli aktuellt med en sådan precisering av EG-fördraget att dess bestämmelser om fri rörlighet för tjänster inte skall gälla offentliga hälsovårdstjänster.

*Enligt 18 § 12 punkten självstyrelselagen faller hälso- och sjukvård, med vissa undantag, inom Ålands behörighet. Den ändring i EG-fördraget som föreslås i statsrådets ståndpunkt skulle till denna del klargöra situationen också för Ålands vidkommande.*

<sup>30</sup> EGT 6.11.2001 C 309/4. Kommissionen har preliminärt ansett att arrangemanget är olämpligt för den gemensamma marknaden.

<sup>31</sup> Landskapslagen om upphävande av 4 a § kommunalskattelagen för landskapet Åland (ÅFS 78/2002).

Artikel 42 i EG-fördraget utgör rättslig grund för sådana åtgärder på den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet inom gemenskapen för arbetstagare. Genom förordningen om samordning av den sociala tryggheten har medlemsstaternas olika system för den sociala tryggheten knutits till varandra genom juridisk-teknisk reglering. I fråga om den juridiska samordningen och den personkrets som omfattats av tillämpningsområdet har tillämpningen gått längre och blivit mer komplicerad än man kunde anta utifrån lydelsen i artikel 42. Enligt statsrådet kunde regleringen av den sociala tryggheten göras klarare genom en sådan precisering av lydelsen i artikel 42 att lagstadgad socialvård och lagstadgade socialtjänster inte inkluderas i artikelns tillämpningsområde.

*Enligt 18 § 13 punkten självstyrelselagen hör socialvården till Ålands behörighet. Den ändring av EG-fördraget som föreslås i statsrådets ståndpunkt skulle till denna del klargöra situationen också för Ålands vidkommande.*

### *Kommunikationspolitik*

Om medlemsstaternas gemensamma transportpolitik bestäms i artiklarna 70–80 i EG-fördraget. Gemenskapens interna transportpolitik omfattas i regel av gemenskapens ensamma behörighet när det gäller de transportformer som anges i artikel 80. Enligt statsrådets redogörelse kan vissa artiklar i EG-fördragets avdelning om transporter ses som föråldrade eller dåligt lämpade för dagens läge (t.ex. art. 76–79). Det finns inget avsevärt behov av att ändra eller ersätta dem, men det är skäl att öppet överväga att uppdatera dem.

Inom gemenskapens interna telekommunikation har gemenskapen ingen uttrycklig behörighet, utan behörigheten baserar sig på flera olika behörighetsgrunder. Inom EU-propositioner som gäller elektronisk kommunikation och postverksamhet har åtminstone tio olika rättsliga grunder tillämpats under de senaste åren. I fråga om den elektroniska telekommunikationen har behörighetsfrågorna lyfts fram i samband med lagpaketet om elektronisk kommunikation. På det hela taget har Finland ställt sig positivt till att gemenskapen har stark behörighet inom telekommunikationsbranschen. När det gäller de yttre förbindelserna inom telekommunikationen är inställningen positiv till att behörigheten inom handeln med teletjänster överförs på gemenskapen. Däremot ställer Finland sig inom AV-politiken negativt till att låta gemenskapsregleringen omfatta innehållen.

Enligt 18 § 21 punkten självstyrelselagen omfattar landskapets behörighet bl.a. vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken. Å andra sidan omfattar rikets behörighet med stöd av lagens 27 § 13 punkt handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten och med stöd av lagens 14 punkt luftfart. Postväsendet samt rätten att utöva rundradio- och kabelsändningsverksamhet hör med stöd av 18 § 20 punkten till landskapets behörighet, fränsett förhållandet till utländska makter. Enligt 18 § 14 punkten självstyrelselagen omfattar landskapets behörighet kultur och enligt 18 § 22 punkten näringsverksamhet.

*AV-politiken måste beträffande innehållet anses ingå i landskapets kulturpolitiska behörighet. Beträffande övriga frågor på kommunikations- och teleområdet kan behörigheten höra antingen till riket eller till landskapet beroende på de områden som EU-regleringen omfattar. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra de skyldigheter att underrätta och höra landskapet som framgår av 58 § 2 mom. självstyrelselagen.*

## Skattepolitik

Inom beskattningen har unionen enligt EG-fördraget uttrycklig behörighet bara i fråga om indirekt skatt i enlighet med artikel 93. Enligt statsrådets redogörelse finns det ingen anledning att utvidga unionens behörighet inom beskattningen till att generellt gälla direkta skatter. Inom den direkta beskattningen finns det ändå ett behov av reglering på gemenskapsnivå inom beskattningen av vissa kapital- och företagsinkomster, eftersom skattebasen är särskilt rörlig på detta område. Unionens utvidgning gör det nödvändigt att öka antalet beslut som fattas med kvalificerad majoritet i synnerhet när det gäller rättsakter om energi- och miljöbeskattning. Dessutom kan en övergång till beslut med kvalificerad majoritet övervägas inom inkomstbeskattningen när beskattningen gäller särskilt rörliga skattebaser, t.ex. ränte- och dividendinkomster eller vissa andra med dem jämförbara kapital- och företagsinkomster. Ekonomisk styrning blir i framtiden allt viktigare när det gäller att minska miljöolägenheterna från trafiken. Rådet bör t.ex. kunna besluta om förslag till lagstiftning om infrastrukturavgifter för olika transportformer med kvalificerad majoritet i stället för genom enhälliga beslut. Avgifterna måste härvid ändå definieras entydigt, så att de klart kan skiljas från skatter.

Beträffande statsrådets förhandlingspositioner i anslutning till skattekonkurrensen på den direkta beskattningens område hänvisar jag till den rekommendation som framförts ovan i samband med den fria rörligheten för kapital. Ståndpunkten angående den indirekta beskattningen, till förmån för en ökning av det beslutsfattande som sker med kvalificerad majoritet, ser inte ut att gälla den för tillämpningen av skatteundantaget för Åland väsentliga beskattningen av tobaks- och alkoholprodukter i internationell trafik. Eftersom beslutsfattandet med kvalificerad majoritet till denna del har ett väsentligt samband med problematiken kring förfarandet för ändring av artikel 2 i Ålandsprotokollet tas denna frågeställning upp på nytt i det avsnitt om Ålandsprotokollet som ingår i utredningen.

*Enligt 18 § 5 punkten självstyrelselagen omfattar landskapets behörighet bl.a. näringskatter samt grunderna för avgifter till landskapet. Begreppet näringskatt är inte entydigt, och självstyrelselagen har på denna punkt tillmätts ett snävt innehåll i de praktiska tolkningarna. Statsrådets förslag till möjliggörande av beslut med kvalificerad majoritet t.ex. i fråga om avgifter som tas ut av de olika transportformerna kunde eventuellt, när dessutom landskapets behörighet inom olika transportsektorer beaktas, innebära att frågor som hör till landskapets behörighet överförs till EU:s behörighet för att avgöras med kvalificerad majoritet inom ramen för den. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen.*

### *Utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor*

Enligt artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget skall gemenskapens åtgärder inom utbildning och yrkesutbildning stödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet. Utbildningssystemet och undervisningens innehåll faller under medlemsstaternas behörighet. Gemenskapens åtgärder får inte leda till ändringar av medlemsstaternas lagar och förordningar.

I artiklarna anges tydligt den delade behörigheten mellan gemenskapen och medlemsstaterna, enligt statsrådets redogörelse, och ingen översyn behövs. När grundfördragen totalrevideras kunde man överväga att se över målen för utbildningen och yrkesutbildningen, och likaså att i grundfördraget upprätta en egen avdelning för utbildningspolitik.

Det går inte att sluta sig till EU:s behörighet på utbildningens område utifrån artiklarna om utbildningspolitik. Med stöd av många artiklar i EG-fördraget, t.ex. artiklarna om fri rörlighet för personer och om transportpolitik, har det getts lagstiftning som anknyter till utbildningen och som går längre än vad behörigheten enligt artiklarna om utbildningspolitiken skulle ge möjlighet till. På utbildningens område måste särskild vikt fästas vid övervakning av att subsidiaritetsprincipen följs. Vid behov kan man också överväga klart avgränsade regler för bemyndiganden.

Gemenskapen har behörighet i ungdomsfrågor främst med stöd av artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget. Ungdomspolitikerna i sig omfattas likväl av den nationella behörigheten. Enligt statsrådets redogörelse är EU:s behörighet i ungdomsfrågor snäv och dess innehåll så gott som helt odefinierat, även om unionen gör många insatser som direkt eller indirekt gäller ungdomen. Artikel 149 i EG-fördraget, med stöd av vilken samarbetet huvudsakligen bedrivs, motsvarar inte till innehåll och utformning dagens faktiska läge tillräckligt väl. Därför bör gemenskapens verksamhet och målen med den definieras klarare. Behörigheten i ungdomsfrågor behöver i alla fall inte ökas. Man bör också överväga att definiera ungdomspolitikerna, t.ex. på motsvarande sätt som i fråga om kulturartikeln, som en politik som skall beaktas på gemenskapens alla politikområden.

*Enligt 18 § 14 punkten självstyrelselagen faller undervisning, läroavtal och ungdomsarbete inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen, även om det är fråga om ändringar som syftar till ett klargörande av grundfördragen och som inte föranleder någon överföring av behörighet till EU.*

#### *Folkhälsa*

Artikel 152 i EG-fördraget utgör rättslig grund för gemenskapens insatser på folkhälsans område. Dessa insatser skall enligt artikeln fortfarande vara främjande verksamhet som kompletterar medlemsstaternas insatser. Unionen har ingen behörighet att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på folkhälsoområdet, med stöd av den nämnda artikeln.

Enligt statsrådets redogörelse saknar unionen tillräcklig rättslig grund för en gemensam tobakslagstiftning som baserar sig på hälsoaspekter. Det bör därför övervägas hur en tillräcklig rättslig grund kan skapas för en tobakslagstiftning som baserar sig på hälsoaspekter.

*Enligt 18 § 12 punkten självstyrelselagen har landskapet behörighet i fråga om hälso- och sjukvård. Åland har en egen tobakslag. På grund av den betydelse som tobaksprodukterna har för den skattefria försäljningen i färjetrafiken har landskapet haft meningsskiljaktigheter med både riket och EU, t.ex. när det gäller försäljningen av snus på bilfärjorna. Upprättandet av en särskild rättslig grund för en på hälsoaspekter baserad unionslagstiftning skulle innebära att lagstiftningsbehörighet som hör till Åland överflyttas till EU på denna punkt. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen.*

#### *Regional- och strukturpolitik*

Om gemenskapens regional- och strukturpolitik bestäms i artiklarna 158–162 i EG-fördraget. Om drivandet av politiken och om finansieringsorgan bestäms närmare i artiklarna 159–161, av

vilka artikel 159 nämner de s.k. strukturfonderna, som formellt sett inte är några egentliga fonder utan budgetmoment. Medel för strukturpolitiska åtgärder kanaliseras till medlemsstaterna via målprogram, gemenskapsinitiativprogram och sammanhållningsfonden. Om finansieringen och hela förfarandet besluts enligt artikel 161 enhälligt för en finansieringsperiod åt gången och från och med den 1 januari 2007 genom beslut med kvalificerad majoritet, men i praktiken märks effekterna av denna ändring inte förrän finansieringsperioden efter 2013.

Enligt statsrådets redogörelse har det i diskussionen om unionens framtid föreslagits att den kommande sammanhållningspolitiken skall begränsas till unionens fattiga medlemsstater och bara vara mellanstatlig. På så sätt lämnas de rikare medlemsländernas, inklusive Finlands, fattigaste regioner utanför EU:s regional- och strukturpolitik. Enligt kommissionens tolkning förutsätter detta att EG-fördraget ändras. Diskussionerna om grunderna för den framtida politiken kan skapa ett behov av att precisera arbetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna. Finland ser det som viktigt att gemenskapen behåller sin behörighet inom regional- och strukturpolitiken, som syftar till att minska utvecklingskillnaderna mellan medlemsstaterna och deras regioner.

*Vad EU:s regionalpolitik beträffar hör behörigheten på Åland till landskapet via den samverkan som flera olika punkter i 18 § självstyrelselagen har. Med stöd av 59 b § självstyrelselagen hör det beslutsfattande som gäller tillämpningen av EU:s regionalpolitik på Åland till landskapsstyrelsen. För regional- och strukturpolitikens vidkommande har det uppkommit problem beträffande behörigheten och samarbetet som till en del är av liknande art som inom genomförandet av jordbruks- och fiskeripolitiken. Till den del de tryck på ändringar som nämns i statsrådets redogörelse aktualiseras gäller det att, vid utarbetandet av Finlands förhandlingspositioner, beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen.*

### *Miljöpolitik*

Om gemenskapens miljöpolitik bestäms i artiklarna 174–176 i EG-fördraget. I statsrådets redogörelse konstateras till denna del vid sidan av annat att undantagsbestämmelsen i artikel 175.2 beträffande de områden på vilka kravet på enhällighet och samråd med Europaparlamentet under vissa förutsättningar tillämpas vid beslutsfattande som sker på miljövärdgrunder är otydlig, och bl.a. därför har den inte gått att använda som rättslig grund. De berörda områdena är beskattning, fysisk planering och markanvändning, förvaltning av vattenresurser, val mellan olika energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur. Enligt statsrådets redogörelse är behörighetsbestämmelserna inom miljöpolitiken huvudsakligen tillräckligt tydliga och behöver inte ändras. Tillämpningsområdet för artikel 175.2 i EG-fördraget behöver likväl göras klarare.

*Enligt 18 § 7 punkten självstyrelselagen faller byggnads- och planväsendet och enligt 10 punkten natur- och miljövärdet, friluftslivet och vattenrätten inom landskapets behörighet. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen, även om det är fråga om ändringar som syftar till ett klagörande av grundfördragen och som inte föranleder någon överföring av behörighet till EU.*

## *Idrott*

Gemenskapen saknar behörighet på idrottens område. Enligt statsrådets redogörelse ansåg Finland sig vid den regeringskonferens som beredde Amsterdamfördraget kunna stödja ett eventuellt förslag om begränsad behörighet som allmänt syftar till att främja idrott och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna på idrottens område. Denna ståndpunkt behöver inte ändras.

*Enligt 18 § 14 punkten självstyrelselagen hör idrott till landskapets behörighet. Vid utarbetandet av Finlands preciserade förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen, även om det är fråga om ändringar som syftar till ett klagörande av grundfördragen och som inte föranleder någon överföring av behörighet till EU.*

## *Räddningstjänst*

Räddningstjänst ingår i gemenskapens verksamhet enligt artikel 3 i EG-fördraget, men den har ingen egen uttrycklig rättslig grund i fördraget. Av detta följer att alla beslut om räddningstjänst fattas enhälligt med stöd av artikel 308 i EG-fördraget. Enligt statsrådets redogörelse kunde unionens behörighet i frågor som gäller räddningstjänst anges klarare än nu i grundfördraget.

*Enligt 18 § 6 punkten självstyrelselagen hör brand- och räddningsväsendet till landskapets behörighet. Å andra sidan hör befolkningskyddet enligt lagens 27 § 28 punkt till rikets lagstiftningsbehörighet med den begränsningen att beslut om förflyttning av personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsstyrelsens samtycke. Vid utarbetandet av Finlands förhandlingspositioner gäller det därför att beakta den inverkan som Ålands behörighet har och att fullgöra den skyldighet att underrätta och höra landskapet som fastställs i 58 § 2 mom. självstyrelselagen.*



## B HUR ÄNDRINGAR AV EU:S BEHÖRIGHET OCH BESLUTSFÖRFARANDEN PÅVERKAR ÅLANDS STÄLLNING INOM FINLANDS EU-POLITIK

### V Unionens beslutsförfarande i fråga om grundfördragen och EU-rätten

#### V.1 Ändringsprojekt i anslutning till ändringar av primärrätten och Åland

Enligt artikel 48.2 i Fördraget om Europeiska unionen skall ändringar av de fördrag som unionen bygger på beredas av en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar. För att ändringarna skall träda i kraft förutsätts att samtliga medlemsstater ratificerar dem i överensstämmelse med sina konstitutionella bestämmelser. Förfarandet tillämpas även på ändringar av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och ändringar av avtal om anslutning av nya medlemsstater.

Ratificering av varje medlemsstat i överensstämmelse med medlemsstatens konstitutionella bestämmelser som villkor för att fördragen skall träda i kraft torde inte innebära att överensstämmelsen med de konstitutionella bestämmelserna för den nationella ratificering som utgör villkor för ikraftträdandet kan bedömas av EG-domstolen. I enlighet med de allmänna traktatsrättsliga reglerna kan unionen och de övriga medlemsstaterna lita på att en medlemsstat som lämnar ett meddelande om ratificering har iakttagit sina egna konstitutionella bestämmelser korrekt. Ett undantag från detta utgörs av grova kränkningar av den nationella konstitutionen, vilka kan konstateras av utomstående.<sup>32</sup> I ljuset av EG-domstolens rättspraxis förefaller det också uppenbart att ratificeringsvillkoret beträffande ikraftträdandet av ändringar i grundfördragen inte kan tolkas så, att det utsträcks till att gälla sättande i kraft genom särskilda nationella lagstiftningsåtgärder, vilket förutsätts för att internationella förpliktelser skall träda i kraft i de medlemsstater som tillämpar ett s.k. dualistiskt system, t.ex. Finland.<sup>33</sup>

I Europeiska konventet har en av utgångspunkterna för både förslagen till förenkling av grundfördragen och förslagen till precisering av EU:s behörighet varit att ett nytt grundfördrag/nya fördrag på sätt eller annat indelas i en konstitutionell och en teknisk del. Bestämmelserna om unionens behörighet och beslutsförfarandet överförs åtminstone delvis till den sistnämnda delen. Trots att konventet såvitt jag vet ännu inte har fattat några konkreta beslut om detta, är det en uppenbar följd av denna grundläggande lösning att ändringsförfarandet för den senare, dvs. den tekniska delen, är lättare än för den konstitutionella delen, på vilken uppenbarligen det nuvarande ändringsförfarandet skall tillämpas, eventuellt med kompletteringar som utökar Europaparlamentets inflytande.

Om man vill ersätta det nuvarande systemet, torde det grundläggande alternativet för ändringsförfaranden i fråga om den tekniska delen vara att ändringsbefogenheterna till denna del överförs till unionens institutioner. Alternativen är då rådets enhälliga beslut med nationell ratificering, rådets enhälliga beslut utan nationell ratificering eller rådets beslut med kvalificerad majoritet eller förstärkt kvalificerad majoritet. Krav på nationell

<sup>32</sup> Se *Sinclair, Ian*, Vienna Convention on the Law of Treaties, Second Edition, Manchester 1984 s. 169-171.

<sup>33</sup> EG-domstolen konstaterade i sitt beslut *Costa v. ENEL*, Mål 6/64 (Rec. 1964, s. 01141, svensk specialupplaga I s. 211) att "staternas överförande av rättigheter och skyldigheter enligt fördraget från sina nationella rättsordningar till det gemenskapsrättsliga systemet för med sig en bestående begränsning av deras suveräna rättigheter, över vilken en senare ensidig åtgärd som är oförenlig med gemenskapsbegreppet inte kan råda." Det står i strid med detta att ett fel i anslutning till utfärdandet av en nationell författning om genomförande för en medlemsstat som ratificerat en ändring av grundfördraget påverkar giltigheten för den aktuella fördragsändringen med hänsyn till gemenskapsrätten.

ratificering kan också fogas till ett beslut som rådet fattat med kvalificerad majoritet eller förstärkt kvalificerad majoritet, antingen i fråga om alla medlemsstater eller i fråga om medlemsstater som företräder en bestämd kvalificerad majoritet. Samtliga alternativ som presenterats här kan också förenas med ett krav på godkännande av Europaparlamentet.

När det gäller ändringsalternativen i fråga om den tekniska delen i grundfördraget kan två väsentliga trösklar identifieras med tanke på Finlands konstitution och Ålands självstyrelse. Den första hänför sig till den grundläggande lösning som gäller huruvida ändringsbefogenheterna på denna punkt överförs till unionen så, att ändringen handlar om ett beslut av en institution eller institutioner inom unionen. Om så sker, är den väsentliga frågan med tanke på Finlands konstitution om den tekniska delen i grundfördraget då fortfarande juridiskt kan kvalificeras som en traktatsrättslig åtgärd för medlemsstaterna, dvs. ett internationellt fördrag, där ändringsbefogenheterna på ratificeringsvillkor trots allt innehas av institutionerna. Den tekniska delen påminner då om stadgan för en internationell organisation på regeringsnivå. Ett annat alternativ är att den tekniska delen juridiskt sett är en EU-rättsakt som normhierarkiskt befinner sig mellan den konstitutionella delen i grundfördraget och unionens sekundärrätt.<sup>34</sup>

Om den lösning som väljs innebär att rådet eller rådet och Europaparlamentet tillsammans till vissa delar tilldelas befogenheter att ändra grundfördraget, är det inte fråga om en helt ny situation. EG-fördraget bemyndigar redan för närvarande rådet att ändra vissa bestämmelser i grundfördraget.<sup>35</sup> Med tanke på Finlands konstitution är det till denna del fråga om ett organisationsbeslut med folkrättslig verkan. Den doktrin om s.k. flexibelt ikraftsättande som tillämpas i fråga om sådana beslut möjliggör vid behov nationellt ikraftsättande.<sup>36</sup>

Om unionens beslut däremot i enlighet med det sistnämnda alternativet handlar om utövande av unionens normgivningskompetens, förefaller möjligheten till nationellt ikraftsättande utesluten till denna del. På de grunder som framförs nedan har detta avgörande betydelse för Åland. En mera avgörande tröskel för Finlands konstitution och riksdagens beslutanderätt aktualiseras däremot först genom frågan om de beslut som rådet (och Europaparlamentet) fattat i detta hänseende är förenade med ett villkor om nationell ratificering och om villkoret gäller samtliga medlemsstater.

Enligt artikel 269.2 i EG-fördraget skall kravet på nationell ratificering tillämpas på beslut om Europeiska gemenskapens egna medel. Grundlagsutskottet<sup>37</sup> har till denna del tolkat Finlands konstitution som följer:

"Med tanke på Finlands statsförfattning innebär godkännande av rådets beslut det slag av internationell förbindelse som ingår i 33 § regeringsformen. Beslutet leder till att en medlemsstats BNI-baserade avgifter stiger och de avgifter som bygger på

<sup>34</sup> Med tanke på tillämpningen av medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser är det till denna del viktigt att frågan avgörs i själva fördragstexten så, att den tekniska delens karaktär som antingen en del av grundfördraget eller en s.k. organisk eller institutionell rättsakt uttrycks klart. För närvarande är valrättsakten för Europaparlamentet och rådets beslut om gemenskapens egna medel exempel på unionsrättsakter som på grund av kravet på nationell ratificering är förenade med ett traktatsrättsligt element.

<sup>35</sup> Med stöd av artikel 222.3 i EG-fördraget får rådet ändra artikel 223.3 vad gäller antalet generaladvokater i EG-domstolen. Med stöd av artikel 225.2 får rådet anpassa EG-domstolens stadga.

<sup>36</sup> Se *Saraviita, I.*, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa, *Vammala* 1973, s. 187-205.

<sup>37</sup> GrUU 7/1995 rd i ärendet RP 32/1995 rd med förslag till godkännande av rådets beslut av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapernas egna medel (94/728/EG, Euratom).

momsskattebasen sjunker. Till följd av att Europeiska gemenskapernas sammantagna egna medel har ökat stiger det sammanlagda beloppet av de avgifter som medlemsstaterna betalar till gemenskaperna och i regel också enskilda medlemsstaters avgifter. *Beslutet binder riksdagens budgetmakt och kräver därför samtycke av riksdagen.*" (min kursivering - NJ)

Grundlagsutskottet ansåg alltså att riksdagens samtycke behövdes för rådets beslut. Förslaget om godkännande skulle behandlas i den ordning som föreskrevs i 69 § 2 mom. riksdagsordningen och avgöras med enkel majoritet. Sålunda gäller att om ändringar i den tekniska delen av grundfördraget har karaktär av utövande av EU:s kvalificerade normgivningskompetens, förenat med ett krav på nationell ratificering för alla medlemsstater, är det såvitt jag kan se fråga om en sådan i 94 § 1 mom. grundlagen avsedd förpliktelse som berör riksdagens lagstiftningsmakt. Enligt innehållet skall riksdagen med stöd av paragrafens 2 mom. godkänna förpliktelsen med enkel majoritet eller med två tredjedelar av de avgivna rösterna. Såvitt jag kan se aktualiseras däremot inte nationellt ikraftträdande enligt 95 § grundlagen.<sup>38</sup>

Frågor om ändringar av beslutsförfarandena i anslutning till enskilda rättsliga grunder torde också tas upp i konventet. På denna punkt kan en övergång till beslut med kvalificerad majoritet anses väsentlig för Ålands vidkommande. Finland har på bred front förespråkade detta redan i förhandlingarna om Amsterdam- och Nicefördraget.

Gällande ordalydelse i 59 § självstyrelselagen:

*59 §. Ikraftträdande av internationella fördrag.* Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med denna lag, blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas en lag i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse som gäller grundlag och lagtinget ger sitt bifall till lagen med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Om ett fördrag innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt denna lag faller inom landskapets behörighet, skall lagtinget för att bestämmelsen skall bli gällande i landskapet ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

Lagtinget kan bemyndiga landskapsstyrelsen att ge bifall som avses i 2 mom.

I RP 18/2002 rd föreslås i paragrafen ändringar av teknisk natur och ändringar av innehållet. Såvitt jag kan se har ändringarna dock inte någon betydelse för den problematik som behandlas här.

---

<sup>38</sup> Med tanke på Finlands konstitution är situationen däremot betydligt mera problematisk, om ratificering av medlemsstater som företräder en bestämd majoritet skulle räcka till för att ändringarna skall träda i kraft. Om Finland vill ratificera ändringen, är frågan skenbart okomplicerad. Om Finland däremot inte ratificerar ändringen men om den trots allt träder i kraft så att den är bindande för Finland, torde det då handla om att Finland i sak har delegerat sin grundlagstiftningsmakt till unionen. Härvid väcks dock frågan, om det ens i ett positivt beslut är fråga om godkännande av en förpliktelse enligt 94 § 1 mom. grundlagen. Om det över huvud taget inte förutsätts någon nationell ratificering, är det oavsett beslutsbestämmelsen för rådet fråga om ett beslut som faller inom unionens behörighet på vilket inte tillämpas 94 § grundlagen utan vad som i 96 § bestäms om riksdagens deltagande i beredningen.

Lagtingets bifall enligt 59 § självstyrelselagen gäller ikraftträdandet på Åland av författningar om genomförande av internationella fördrag, alltså inte internationella fördrag eller andra förpliktelser i sig. Paragrafen hindrar sålunda inte att Finland i förhållande till andra fördragsslutande parter förbinder sig vid en internationell förpliktelse även för Ålands vidkommande, trots att Finland på grund av avsaknaden av lagtingets bifall inte kan garantera att fördraget iakttas på Åland, eftersom det inte träder i kraft nationellt i landskapet. Grundlagsutskottet fastställde denna tolkning i sitt utlåtande (GrUU 10/1998 rd) om Amsterdamfördraget som följer:

"Utskottet har gjort en bedömning av om Finland kan ratificera Amsterdamfördraget om det inte bifalls av Ålands lagting. Enligt vår konstitution är det republikens president som bestämmer om Finlands förhållande till utländska makter inom ramen för riksdagens befogenheter enligt 33 § regeringsformen i sådana frågor. Åland är inte part i fördraget. Kravet på bifall för internationella fördrag av Ålands lagting bygger på självstyrelselagen för Åland, som ingår i rikets lag och inte är en landskapslag. Bifall i enlighet med självstyrelselagen är ett villkor för att ett fördrag skall bli gällande i landskapet. Härvidlag är det fråga om ett nationellt förfarande som grundar sig på självstyrelsen. Enligt utskottets uppfattning kan Finlands ratifikation av Amsterdamfördraget konstitutionellt sett inte vara beroende av vilken ståndpunkt Ålands lagting intar. Fördraget kan således ratificeras om riksdagen antar fördraget och den anknyttande lagen.

Det är sedan en annan sak att det kan medföra vissa problem både i Finland och i landskapet om lagtinget inte ger sitt bifall. Enligt fördragstexten skall EG-fördraget omfatta Åland i enlighet med bestämmelserna i protokoll 2 i akten om villkoren för Finlands anslutning. Finland kan dock inte garantera ett relevant genomförande av EG-fördraget i landskapet inom de områden som enligt kompetensfördelningen mellan riket och landskapet hör till landskapet. Om Åland låter bli att följa EG-fördraget betyder det i sista hand att de skyldigheter som åläggs Finland som medlemsstat åsidosätts, vilket kan ha skadliga följder. Utskottet menar att regeringen bör inleda förhandlingar med Europeiska unionen i syfte att reda ut problemet, om Ålands lagting inte ger sitt bifall till Amsterdamfördraget."

*Med tanke på den gällande konstitutionen i Finland kan det alltså konstateras att Finland oavsett lagtingets bifall kan ratificera också en sådan ändring av EU-fördraget, vars ikraftsättande enligt självstyrelselagen förutsätter lagtingets bifall, t.ex. därför att ändringen innebär att lagstiftningsbehörighet som enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet delegeras till unionen.*

Med hänsyn till unionens rättsordning gör Finland sig dock i denna situation skyldigt till fördragsbrott, för vilket EG-domstolen kan förelägga påföljder enligt EG-fördraget. Med hänsyn till EU-rätten är det också uppenbart att med stöd av principerna om företräde och omedelbara rättsverkningar kan enskilda personer i domstolar och hos myndigheter åberopa den aktuella ändringen av grundfördraget och sina rättigheter enligt EU-rätten som genomför den, även om ändringen inte har satts i kraft på Åland. Domstolarna i Finland blir då tvungna att pröva om de skall iaktta Finlands konstitution eller EU-rätten.

En dylik normkonflikt kan i princip förebyggas för det första genom att Finland i fråga om sådana ändringar av grundfördraget som förutsätter Ålands bifall förhandlar om ett motsvarande separat arrangemang för Åland som i anslutningsfördraget 1994. I Finlands fördragspraxis har dock separata förbehåll beträffande Åland varit synnerligen exceptionella. Finland har i allmänhet litat på att lagtinget ger sitt bifall för ikraftsättandet

om det behövs. När det gäller ändringar av grundfördragen inom EU kan förbehållslösningen vara svår att genomföra i praktiken till den del det är fråga om att utforma nya rättsliga grunder eller att utvidga tillämpningsområdet för tidigare rättsliga grunder. Lösningen medför svåra tolkningsproblem vid avgörandet av om och till vilka delar en viss ny rättsakt gäller även på Åland.

För det andra kan normkonflikten förebyggas genom att lagtingets bifall enligt 59 § självstyrelselagen gäller själva den internationella förpliktelsen, inte författningen om genomförandet.<sup>39</sup> Om denna lösning inte är förenad med ovan nämnda ikraftträdelsemekanism för respektive förpliktelse, ändras dock Finlands rätt att ingå avtal så att rätten utövas genom rikets och landskapets gemensamma beslut, vilket medför att de utrikespolitiska befogenheterna för republikens president och statsrådet samt riksdagen begränsas betydligt i sak, också till den del det inte är fråga om Åland. Som en allmän lösning harmonierar detta inte med grundlagens eller självstyrelselagens bestämmelser om behörighetsfördelningen.

Med tanke på den gällande konstitutionen bör det dock konstateras att *oavsett ändringarna i anslutning till diskussionerna om EU:s framtid åtnjuter Ålands självstyrelse inte ett effektivt skydd mot sådana av Finland godkända förpliktelser genom vilka befogenheter som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet delegeras till unionen.*

Ovan har behandlats tänkbara följder av att ett nytt grundfördrag för EU indelas i en konstitutionell och en teknisk del. Som en slutsats har konstaterats bl.a. att i en situation där befogenheter gällande ändringar av den tekniska delen överförs till unionens institutioner, kan riksdagens godkännandebefogenhet enligt 94 § grundlagen bibehållas, om ikraftträdandet av ändringarna förutsätter ratificering av samtliga medlemstater.

Eftersom lagtingets godkännandebefogenhet enligt 59 § självstyrelselagen dock gäller författningar om genomförande av internationella förpliktelser, inte själva förpliktelserna i sig, är redan det att den rättsliga karaktären hos ändringar av teknisk natur i grundfördraget ändras från ändring av ett internationellt fördrag till utövande av unionens normgivningskompetens en avgörande förändring med tanke på landskapets behörighet. Ur denna synvinkel ger 94 § grundlagen riksdagens lagstiftningsmakt ett mera omfattande skydd mot utvidgningen av EU:s behörighet än det skydd som 59 § självstyrelselagen ger lagtingets lagstiftningsbehörighet.

*På de grunder som anförts ovan är det i sådana situationer där EU:s befogenheter utvidgas inom områden där landskapet är behörigt enligt självstyrelselagen befogat att överväga en ändring av 59 § självstyrelselagen i syfte att trygga effektiviteten hos det krav på lagtingets bifall som föreskrivits för att skydda landskapets lagstiftningsbehörighet. Behovet föreligger oavsett de förslag som framförts i diskussionerna om EU:s framtid. Ärendets betydelse kan i väsentlig grad ökas av den delning av grundfördraget i en konstitutionell och en teknisk del som behandlats i konventet och av delegeringen till unionen av ändringsbefogenheterna beträffande den sistnämnda. Med hänsyn till de allmänna principerna i grundlagen och självstyrelselagen bör eventuella ändringar av paragrafen företas på ett sätt som innebär att ändringen uteslutande gäller överföringen av landskapets behörighet till unionen. Tekniskt kan detta genomföras t.ex. genom att ett nytt moment tas in i 59 § självstyrelselagen. Enligt det nya momentet skulle landskapets*

<sup>39</sup> I betänkandet av Ålandsarbetsgruppen 1998/1999 (s. 47) föreslogs att 59 § självstyrelselagen ändras på detta sätt i samband med ändringarna i anslutning till att självstyrelselagen anpassas till grundlagen.

*bifall erhållas för internationella förpliktelser för Finland till den del förpliktelserna innebär att landskapets behörighet enligt självstyrelselagen överförs till ett internationellt organ.*

Lagtinget och landskapsstyrelsen har i olika sammanhang framfört en tolkning enligt vilken landskapets bifall 1994 gällde Europeiska unionens primärrätt som helhet sådan den gällde när Finland anslöt sig till unionen. Av detta följer att alla ändringar av primärrätten, i synnerhet ändringar i beslutsystemet till den del tillämpningsområdet för beslut med kvalificerad majoritet utvidgas, gäller den fördragshelhet som lagtinget godkänner så, att lagtingets bifall behövs för författningar om genomförande av varje ändring i grundfördragen. Motiveringen till landskapets nämnda ställningstaganden är uppfattningen att i de situationer där Finland har vetorätt i beslutsfattandet inom EU kan landskapet med politiska och juridiska medel påverka saken så, att Finlands regering vid behov förhindrar EU-beslut som har skadliga följder för landskapet. Materiellt hänför sig frågan särskilt till förfarandet för ändring av skatteundantaget enligt Ålandsprotokollet, till vilket jag återkommer nedan.

Behovet av lagtingets bifall enligt 59 § självstyrelselagen utlöses av två kriterier: att en internationell förpliktelse strider mot de materiella bestämmelserna i självstyrelselagen eller att en förpliktelse gäller en fråga som materiellt sett faller inom landskapets behörighet. Såvitt jag kan se finns det inte några juridiska grunder för att i fråga om ändringar av grundfördragen ge ordalydelsen i paragrafen en vidare tolkning så, att landskapets bifall behövs även om ingetdera av villkoren uppfylls. Självstyrelselagen medger inte möjlighet att inhämta lagtingets bifall enbart därför att det är fråga om i 58 § 2 mom. avsedda angelägenheter av särskild betydelse för landskapet eller därför att ett bifall annars anses vara politiskt ändamålsenligt.

I ovan nämnda utlåtande GrUU 10/1998 rd har grundlagsutskottet uttalat följande om den konstitutionella bedömningen av övergången till beslut med kvalificerad majoritet:

"Det är skäl att göra en konstitutionell bedömning också av de ändringar som innebär att beslut med enhällighet ersätts av beslut med kvalificerad majoritet. Ändringarna måste bedömas med hänsyn till avtalsbestämmelsernas karaktär och tillämpningsområde. Vissa ändringar gäller unionens interna procedurer.

---

De ändrade beslutsreglerna rubbar inte kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen utan ingriper i gemenskapens beslutsförfaranden. Ändringarna har inte heller särskilt stor betydelse eftersom de bara utvidgar tillämpningen av ett redan existerande förfarande. Utskottet håller med regeringen om att ändringarna av beslutsförfarandena i dessa fall inte längre medför några materiella ändringar i dessa fall i det övergripande system som antogs och sattes i kraft genom Finlands anslutningsfördrag. Fördraget innebar bland annat att Finland som medlem i unionen utövar en del av sin suveränitet tillsammans med de övriga medlemsstaterna. Av denna anledning behöver inte de ändringar i beslutsförfarandet som avses i Amsterdamfördraget sättas i kraft i inskränkt grundlagsordning."

Med hänsyn till detta kan inte enbart det att man inom EU övergår från enhälliga beslut till beslut med kvalificerad majoritet i angelägenheter som faller inom Ålands lagstiftningsbehörighet i sig anses innebära en ändring som medför tillämpning av 59 § självstyrelselagen. Vid en eventuell ändring av skatteundantaget kan det dock bli fråga om en ändring i det övergripande system som antogs och sattes i kraft genom Finlands anslutningsfördrag.

*På de grunder som anförts ovan anser jag att det krav på lagtingets bifall som föreskrivs i 59 § självstyrelselagen inte tolkningsmässigt kan utsträckas till att gälla sådana ändringar av grundfördragen som inte strider mot självstyrelselagen eller avser angelägenheter som faller inom landskapets behörighet. Enbart en övergång från enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet förutsätter inte i sig lagtingets bifall, även om det handlar om angelägenheter som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet.*

## V.2 Ålandsprotokollets ställning

Om EU-fördraget indelas i en konstitutionell och en teknisk del, bör det också avgöras hur en sådan ändring påverkar Ålandsprotokollets rättsliga status. Om revideringarna av beslutsfattandet resulterar i att beslut med kvalificerad majoritet är möjliga också inom området för indirekt beskattning, väcks dessutom frågan om hur en sådan ändring påverkar det förfarande för ändring av skatteundantaget som anges i artikel 2.2 i protokollet.

Ålandsprotokollet avgränsar det territoriella tillämpningsområdet för vissa förpliktelser enligt EG-fördraget och Euratomavtalet. Trots att innehållet i protokollet är unikt, innehåller artikel 299 i EG-fördraget bestämmelser som avgränsar eller modifierar fördragets territoriella tillämpningsområde även beträffande Färöarna, Förenade kungarikets suveräna områden på Cypern samt Kanalöarna och Isle of Man.

Tekniskt sett kan en bestämmelse som motsvarar artikel 299 i EG-fördraget och det anknytande Ålandsprotokollet fogas till den konstitutionella eller den tekniska delen i fördraget. Den sistnämnda lösningen får stöd av att begränsningarna i fråga om tillämpningen av EU-rätten gäller endast angelägenheter enligt gemenskapspelaren. En sådan lösning kan dock innebära att protokollets rättsliga ställning förändras radikalt beroende på vilken lösning man går in för när det gäller förfarandet för ändring av den tekniska delen. På de grunder som anförts ovan kan lösningen leda till att lagtingets bifall inte längre behövs för att ändringar av artiklarna 1 och 3 i protokollet skall sättas i kraft, eller i yttersta fall att protokollet kan ändras på alla punkter utan samtycke av Finland. Det här innebär en ändring av grunderna för det centrala övergripande system som Finland förhandlade fram vid anslutningsförhandlingarna.

De ovan beskrivna problemen åskådliggörs av en analys av utkastet till konstitutionellt EU-fördrag, vilket offentliggjorts i kommissionsordförandens namn. Enligt förslaget skall de nuvarande protokollen i grundfördragen bli tilläggsbestämmelser i det nya konstitutionella fördraget. Tilläggsbestämmelse nr 5 gäller bl.a. den territoriella tillämpningen av det konstitutionella fördraget. Enligt artikel 101.2 i det konstitutionella fördraget skall protokollet ändras i samma ordning som s.k. institutionella lagar. För

stiftande och ändring av institutionella lagar förutsätts ett beslut som rådet godkänner med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet med förstärkt majoritet. (artikel 78.3)<sup>40</sup>

Enligt artikel 5 i nämnda tilläggsbestämmelse skall de protokoll som nämns i bilagan till tilläggsbestämmelsen fortsätta att gälla. De skall ändras i den ordning som gäller för ändring av institutionella lagar, dock så att om ett protokoll gäller en situation som hänför sig till en viss medlemsstat, krävs medlemsstatens samtycke för att ändringen skall träda i kraft. För Finlands del gäller det här Ålandsprotokollet och protokollet om det samiska folket.

En sådan lösning innebär således att rådet och Europaparlamentet kan ändra Ålandsprotokollet, men för att ändringen skall träda i kraft förutsätts godkännande av Finland. Juridiskt bör samtycket förstås som i 94 § avsett godkännande av en sådan internationell förpliktelse som kräver riksdagens godkännande. Eftersom det juridiskt sett är fråga om ändring av en institutionell lag inom EU kan ändringen emellertid inte sättas i kraft nationellt. Av detta följer i sin tur att lagtingets bifall enligt 59 § självstyrelselagen inte behövs eller ens kan inhämtas för ändringen, även om den gäller artikel 1 i protokollet, vilken påverkar det centrala innehållet i landskapets självstyrelse.

Såvitt jag kan se bidrar följande fördragstekniska lösning bäst till *status quo* vad gäller bibehållandet av protokollets nuvarande rättsliga status:

Till den konstitutionella delen i grundfördraget fogas en bestämmelse i analogi med nuvarande artikel 299 i EG-fördraget. Innehållet i den nya bestämmelsen innebär att det territoriella tillämpningsområdet för de materiella bestämmelserna i den tekniska delen och den konstitutionella delen, till den del de tas in i den sistnämnda, avgränsas i analogi med nuläget. Bestämmelsen avgränsar däremot inte territoriellt tillämpningen av sådana bestämmelser i den konstitutionella delen som motsvarar Fördraget om Europeiska unionen samt de allmänna och institutionella bestämmelserna i EG-fördraget. Lösningen innebär också att förfarandet för ändring av den konstitutionella delen skall tillämpas på ändringar av Ålandsprotokollet. Innan Finlands ståndpunkt fastställs är det önskvärt att de olika tekniska alternativen diskuteras med andra berörda medlemsstater (Danmark, Förenade kungariket).

Ovan hänvisas till den juridiska oklarhet som gäller förfarandet för ändring och upphävande av skatteundantaget enligt Ålandsprotokollet. Innehållet i skatteregleringen enligt protokollet faller inom rikets behörighet, men av själva protokollet framgår syftet med skatteundantaget, dvs. att trygga en livskraftig åländsk ekonomi och landskapets trafikförbindelser. Till denna del bör skatteundantaget såväl i förhållandet mellan Finland och Åland som i förhållandet mellan Finland och EU ses som en del av en sådan övergripande lösning som förhandlats fram och som EG-domstolen hänvisade till i sitt ovan nämnda beslut i fallet LAISA och grundlagsutskottet i sitt utlåtande om Amsterdamfördraget.

Finland omfattar till vissa delar möjligheten till beslut med kvalificerad majoritet när det gäller beskattningen. Utgående från statsrådets redogörelse kan man dock inte sluta sig till

---

<sup>40</sup> För förstärkt kvalificerad majoritet i rådet förutsätts två tredjedelars majoritet av de rådsmedlemmar som företräder två tredjedelar av folkmängden i unionen. Förstärkt majoritet i Europaparlamentet är två tredjedelar av alla dess ledamöter.



att ändringen avser den skattefria försäljning inom internationell trafik som legat till grund för godkännandet av Ålandsprotokollet.

Med tanke på Ålands framtid är det viktigt att Finlands regering kvarhåller sin vetorätt i beslut som gäller ändringar av skatteundantaget. Så som konstaterats ovan är det juridiskt sett oklart om vetorätten kan härledas uteslutande ur anslutningsfördraget eller om den delvis baserar sig på att artikel 93 i EG-fördraget för närvarande förutsätter enhällighet i fråga om harmonisering av indirekta skatter.

*På de grunder som anförts ovan anser jag att Finland i konventet och den därpå följande regeringskonferensen bör sträva efter en sådan fördragsteknisk lösning som bibehåller Ålandsprotokollets nuvarande rättsverkningar i fråga om såväl EU:s som Finlands konstitution, inbegripet möjligheten att inhämta lagtingets bifall för författningar om genomförande av ändringar av protokollet. I samband med revideringen av beslutsförfarandet gällande beskattningen gäller det dessutom att se till att ändringarna inte innebär att Finland förlorar sin möjlighet att utöva vetorätt vid beslutsfattande som gäller ändring eller upphävande av det skatteundantag som fastställts i protokollet. De fördragstekniska alternativen för säkerställande av detta bör eventuellt diskuteras med andra medlemsstater i samma position (Danmark, Förenade kungariket).*

### V.3 Ålands ställning inom EU-beslutsfattandet

I en gemensam förklaring förutsatte regeringscheferna för EU:s regioner med lagstiftningsbefogenheter den 14-15 november 2002 att dessa regioner tilldelas en särskild status inom EU-beslutsfattandet, bl.a. att de garanteras rätt att delta i rådets arbete när det gäller frågor som faller inom regionernas behörighet. Regionerna skall dessutom i regel höras vid beredningen i kommissionen och ha möjlighet att delta i systemet för kontroll av subsidiaritetsprincipen. Lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd har framfört liknande krav i olika sammanhang, senast i sitt betänkande av den 15 november 2002 om Europeiska unionens framtid.

Enligt gällande 59 a § självstyrelselagen skall landskapsstyrelsen underrättas om ärenden som bereds inom Europeiska unionens institutioner, om saken faller inom landskapets behörighet eller annars kan ha särskild betydelse för landskapet. Landskapsstyrelsen har rätt att delta när dylika ärenden bereds vid statsrådet.

I RP 18/2002 rd föreslås att paragrafen ändras bl.a. så, att för den händelse att landskapets och rikets ståndpunkter i frågor som hör till landskapets behörighet inte kan samordnas, skall landskapets ståndpunkt på begäran av landskapsregeringen delges när Finlands ställningstaganden presenteras i EU:s institutioner.<sup>41</sup> Landskapsregeringen skall också på begäran ges tillfälle att delta i Finlands delegations arbete när frågor som hör till landskapets berörighet bereds inom EU. Enligt motiveringen till förslaget skall landskapet dock inte ha rätt till en fristående talerätt i EU och förslaget inskränker inte statsrådets rätt att bestämma Finlands representation och ståndpunkt vid rådets möten.

---

<sup>41</sup> Enligt min mening ligger en sådan lösning knappast desto mera i Ålands än i Finlands intresse. Framförande av meningsskiljaktigheter inom en medlemsstat försvagar digniteten i medlemsstatens argumentation vid beredningen i rådet; å andra sidan avgör de övriga medlemsstaterna knappast sin ståndpunkt på den grunden att ett visst alternativ främjar genomförandet av den åländska ståndpunkt som Finland motsätter sig.

Såvitt jag vet har landskapsstyrelsen redan nu kunnat delta inte bara i den nationella beredningen av EU-ärenden vid statsrådet utan också inom Finlands delegation i rådet och i beredningen vid dess beredande organ.

Så som konstaterats ovan medger artikel 203 i EG-fördraget att medlemsstaterna företräds i rådet också av andra än företrädare för regeringen, förutsatt att företrädarna är på ministernivå och har befogenhet att fatta bindande beslut för medlemsstatens regering. På basis av artikeln har vissa medlemsstater genom nationella beslut gjort det möjligt för företrädare för delstaters eller regioners regeringar att företräda medlemsstaten i rådet.

Utan väsentliga ändringar av grunderna för EU:s institutionella system eller balansen mellan medlemsstaterna torde det dock inte vara möjligt att på grundfördragsnivå garantera att företrädare för regioner med lagstiftningsbefogenheter har beslutande- eller deltaganderätt i rådet. En sådan lösning kränker medlemsstaternas konstitutionella autonomi och kan svårligen samordnas med kravet på jämlikt bemötande av olika medlemsstater, om deras beslutanderätt och möjligheter att delta påverkas av den inre regionstrukturen och tillhörande varierande lösningar beträffande befogenheterna.

På kollektiv nivå strävar Regionkommittén efter att höra regionala intressen vid beslutsfattandet inom EU. Enligt 59 c § självstyrelselagen har Åland rätt att föreslå en av Finlands representanter i Regionkommittén. I regioner med lagstiftningsbefogenheter tycks det råda missnöje med Regionkommitténs verksamhet och verkningfullheten av dess utlåtanden. Såvitt jag kan se faller dock frågorna om förtydligande och eventuell förstärkning av Regionkommitténs institutionella ställning utanför detta utredningsuppdrag.

I 93 § 2 mom. grundlagen föreskrivs att statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen enligt vad som föreskrivs i grundlagen. I 96 § grundlagen bestäms om behandlingen i stora utskottet och i de specialutskott som ger utlåtande till stora utskottet av sådana EU-förslag som faller inom riksdagens behörighet och som behandlas som s.k. U-ärenden. Bestämmelserna i 97 § grundlagen gäller riksdagens rätt att få information i internationella frågor och EU-frågor. Utredningar enligt paragrafen behandlas som s.k. E-ärenden i riksdagen. Regleringen enligt grundlagen utgår sålunda från att det hör till statsrådets behörighet att företräda Finland i EU och i synnerhet i rådet, men denna behörighet skall utövas med beaktande av de begränsningar som med hänsyn till den parlamentaristiska principen följer av de ställningstaganden som riksdagen framfört med stöd av 96 och 97 §.

Såvitt jag kan se står det inte i samklang med 93 § 2 mom. grundlagen att Ålands ens för egen del skulle ha i självstyrelselagen garanterad rätt att fristående utöva Finlands talerätt vid rådets möten. Jag anser också att det med hänsyn till grundlagen är omöjligt att landskapets och rikets meningsskiljaktigheter i angelägenheter som i fråga om Åland faller inom landskapets behörighet skulle hindra statsrådet från att utöva den finska medlemsstatens talerätt i EU. Det strider däremot inte mot paragrafen att landskapet har möjlighet att delta i rådets beredning samt att inom Finlands delegation delta i rådets möten och hålla Finlands anföranden vid dem till den del det är möjligt enligt Finlands delegation, som godkänts av riksdagen, och behöriga medlem av statsrådet anser sig kunna stå till svars för dem inför riksdagen. Enligt min bedömning företräder de ändringar som föreslås i RP 18/2002 och som utökar landskapets möjligheter att agera, i detta hänseende

det som maximalt kan genomföras utan att den reglering av de statliga organens befogenheter som till denna del omfattats i grundlagen frångås.

Den institutionella strukturen i självstyrelselagen för Åland uttrycker principen om att lagtinget och landskapsstyrelsen i landskapet och riksdagen och statsrådet i riket på sätt och vis är parallella konstruktioner. Det är först republikens president som i egenskap av statsöverhuvud som förenar dessa maktutövningssystem, som är oberoende av varandra. Bortsett från 9 a kap., vilket stiftades i samband med medlemskapet i EU, innehåller självstyrelselagen därför inte några närmare bestämmelser om förhållandet mellan självstyrelsemyndigheterna och det parlamentariska beslutssystemet i Finland. De anhängiga ändringarna av 9 a kap. understryker dock att i ärenden som ansluter sig till Europeiska unionen måste självstyrelsemyndigheterna och statsrådet på alla förvaltningsnivåer ständigt förhandla om och sammanjämka sina ståndpunkter. Å andra sidan försiggår beslutsfattandet vid statsrådet inom ramen för det särskilda parlamentariska övervakningssystem som föreskrivs i grundlagen.

Både den gällande självstyrelselagen och ändringen av den utgår från att landskapets och rikets ståndpunkter i mån av möjlighet bör kunna sammanjämkas i angelägenheter som för Ålands vidkommande faller inom landskapets behörighet. Självstyrelselagen tillhandahåller, i synnerhet efter det att ovan nämnda ändringar har genomförts, tillräckliga rättsliga ramar för en sådan samordning och förhandlingskontakt. De praktiska problemen i anslutning till att landskapet deltar i beredningen vid statsrådet kan enligt min mening i hög grad lösas genom att självstyrelselagens språkbestämmelser iakttas bättre än för närvarande samt genom att det upprättas effektivare, direkta kanaler för en politisk dialog mellan landskapsstyrelsen och statsrådet när det gäller att utreda meningsskiljaktigheter som framkommit vid tjänstemannaberedningen.

När det gäller sammanjämkningen av landskapets och rikets ståndpunkter bör det däremot ses om en brist att det inte finns några reglerade samarbetsformer för landskapets självstyrelseorgan och riksdagen när EU-frågor behandlas. Till följd av detta känner inte riksdagens specialutskott eller stora utskottet nödvändigtvis till landskapsstyrelsens och lagtingets ståndpunkter när de skall behandla EU-frågor och utgående från behandlingen ta ställning till statsrådets förhandlingsmål.

Med stöd av 36 § 2 mom. riksdagens arbetsordning har riksdagsledamoten från Ålands valkrets visserligen alltid rätt att delta i stora utskottets sammanträden, även om ledamoten inte är medlem i utskottet. Via Ålands riksdagsledamot torde stora utskottet få kännedom om de viktigaste åländska intressena i anslutning till de aktuella EU-frågorna. För att landskapets röst skall bli hörd är det emellertid viktigt att självstyrelseorganens eventuella ställningstaganden i ett så tidigt skede som möjligt är tillgängliga redan för det specialutskott som ger utlåtande till stora utskottet. I frågor som faller inom landskapets behörighet enligt självstyrelselagen gäller det dessutom att beakta att den åländska riksdagsledamoten inte nödvändigtvis har en partipolitisk ståndpunkt som omfattas av den lagtingskoalition som landskapsstyrelsen bildat.

I avsnitt III.3 har jag konstaterat att om en mekanism för tidig varning i anslutning till subsidiaritetsprincipen inrättas via nationella parlament, kan lagtinget i fråga om sin ställning inte jämföras med de nationella parlamenten. Också ur perspektivet för kontrollen av subsidiaritetsprincipen är det således motiverat att utforma klara förfaranden så att riksdagen känner till och kan beakta självstyrelseorganens ställningstaganden.

I betänkandet om den anhängiga ändringen av självstyrelselagen har grundlagsutskottet (GrUB 7/2002 rd) framfört för prövning att ett avsnitt med bedömning av ärendets betydelse för Åland tas in som en standardpunkt i handlingarna om U- och E-ärenden som tillställs riksdagen och att landskapets ställningstaganden antecknas i handlingarna så som de har framförts.

Det här kan betraktas som ett praktiskt sätt att delge riksdagsutskotten självstyrelseorganens ställningstaganden. Det praktiska genomförandet på ett för utskotten ändamålsenligt sätt, dvs. i ett så tidigt skede i beredningsprocessen inom rådet, kan dock förutsätta bindande procedurbestämmelser. I detta sammanhang kan det konstateras att den även internationellt erkända funktionsdugligheten hos systemet med förhandsbehandling av EU-ärenden i riksdagen i hög grad har baserat sig på behövliga bestämmelser om statsrådets och riksdagsutskottens förfaranden har utfärdats på konstitutionell nivå.

Landskapets deltagande i behandlingen av EU-ärenden i riksdagen enligt 96 och 97 § grundlagen kan genomföras t.ex. så, att självstyrelselagen kompletteras med bestämmelser enligt vilka statsrådet är skyldigt att tillställa landskapsstyrelsen skrivelser enligt 96 § grundlagen och utredningar enligt 97 § till den del de gäller angelägenheter som faller inom landskapets behörighet eller annars är av särskild betydelse för landskapet. I enlighet med vad som bestäms i landskapslagstiftningen skall landskapsstyrelsen ha rätt/skyldighet att sända skrivelserna och utredningarna vidare till lagtinget för kännedom.

Landskapsstyrelsen och lagtinget kan enligt prövning avge ett utlåtande i saken till stora utskottet och de specialutskott vid riksdagen som behandlar ärendet. Vid behandlingen av ett ärende i landskapets organ iaktas sådan sekretess som stora utskottet eller utrikesutskottet bestämmer med stöd av 50 § 3 mom. grundlagen. Dessutom kan det utredas om det är nödvändigt att i enlighet med den modell för hörande av samerna i riksdagens utskott som anges i 37 § 2 mom. riksdagens arbetsordning föreskriva att Ålands landskapsstyrelse eller lagtinget skall höras när EU-ärenden behandlas i riksdagen, om EU-ärendet särskilt berör Åland.

*Sammanfattningsvis konstaterar jag att jag anser det vara omöjligt att på primärrättslig nivå garantera regioner med lagstiftningsbefogenheter över lag eller Åland särskilt omedelbar rätt att delta i beslutsfattandet inom rådet. I fråga om beslutsfattandet vid statsrådet och i anslutning till det beredningen och beslutsfattandet i rådet tillskriver ändringarna av självstyrelselagen Åland en sådan ställning som enligt min mening inte kan utvidgas ytterligare utan att principerna enligt 93 § grundlagen kränks. Däremot bör det utredas om självstyrelselagen kan kompletteras med bestämmelser som ger landskapets självstyrelseorgan möjlighet att delge riksdagen sin ståndpunkt som ett led i den förhandsbehandling av EU-ärenden i riksdagen som föreskrivs i 96 och 97 § grundlagen.*

#### V.4 Ålands representation i Europaparlamentet

Under hela den tid Finland varit medlem i EU har Åland yrkat att landskapet borde ha en egen företrädare i Europaparlamentet. Det har förutsatts att detta genomförs antingen så, att Finland lyckas förhandla sig fram till en extra plats för Åland i sin nationella kvot, vilket inte har blivit verklighet, eller så, att en plats i Finlands representationskvot reserveras för landskapet.

Som motivering till kravet har framförts att en egen ledamot av Europaparlamentet skulle kompensera den åländska befolkningen för den förlust gällande den demokratiska legitimiteten som föranleds av att lagtingets befogenheter överförs till EU. Lagtingets

självstyrelsepolitiska nämnd har i sitt senaste ställningstagande<sup>42</sup> också ställt sig bakom det krav som framförts i ovan nämnda förklaring av regeringscheferna i EU-regioner med lagstiftningsbefogenheter om att medlemsstaternas regioner med lagstiftningsbefogenheter bör beaktas i valkretsindelningen för EP.

Frågan om en egen företrädare för Åland i Europaparlamentet är av politisk karaktär och förenad med en oförenlig intressekonflikt mellan Finlands befolkning utanför Åland och landskapet. Egen representation för landskapet i Europaparlamentet skulle medföra en betydande obalans mellan landskapet och det övriga Finland när det gäller förhållandet antalet väljare/företrädare. Den skulle också minska det redan avtagande inflytandet i Europaparlamentet för fastlandsbefolkningen och de partier som företräder den.

Eftersom kontroversen är av politisk natur granskas frågan här bara ur perspektivet för om det finns obestridliga juridiska skäl som talar för eller emot att Åland bildar en egen valkrets vid val till Europaparlamentet.

Enligt artikel 189 i EG-fördraget skall Europaparlamentet bestå av företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna. Kvoterna för folken enligt varje medlemsstat anges i artikel 190. Av artikel 190.4 följer att företrädarna i Europaparlamentet väljs genom direkta och allmänna val. I EG-fördraget tas däremot inte ställning till om valen skall vara proportionella eller om rösträtten faktiskt skall vara lika inom medlemsstaterna.

Med tanke på EG-fördraget är den åländska befolkningen inte ett sådant från den finska befolkningen i övrigt fristående folk som slutit sig samman i gemenskapen och som på denna grund skulle ha rätt till egen separat representation i Europaparlamentet. Med folk avses i EG-fördraget staternas folk, som alltså är lika många som medlemsstaterna, oavsett deras interna etniska struktur och de nationella minoriteternas politiska identitet.

I artikel 1 i valrättsakten gällande Europaparlamentet<sup>43</sup> föreskrivs att i varje medlemsstat skall Europaparlamentets ledamöter väljas genom listval (valsedlar) eller ett förfarande med single transferable vote (STV), och valsättet skall vara proportionellt. Medlemsstaterna får tillåta listval med preferenslistor enligt bestämmelser som skall fastställas av respektive medlemsstat. Valen skall vara allmänna, direkta, fria och hemliga. I artikel 2 sägs att varje medlemsstat får, i enlighet med sin specifika nationella situation, upprätta valkretsar för val till Europaparlamentet eller föreskriva indelning i andra enheter, utan att detta får inkräkta på valsystemets proportionella karaktär. Till de delar som inte regleras i valrättsakten skall enligt artikel 7 valförfarandet i varje medlemsstat genomföras enligt de nationella bestämmelserna. I dessa nationella bestämmelser kan nationella särdrag i medlemsstaterna eventuellt beaktas, men de får inte inkräkta på valsystemets proportionella karaktär.

Valrättsakten gör det sålunda möjligt att beakta specifika nationella situationer, förutsatt att valsystemets proportionella karaktär inte äventyras. En egen plats för Åland i Europaparlamentet innebär ett betydande undantag från valsystemets proportionella karaktär. Det område i Belgien som bebos av en tysktalande minoritet har dock av hävd bildat en egen valkrets vid val till Europaparlamentet. Med hänsyn till detta kan det

<sup>42</sup> Ålands lagting. Självstyrelsepolitiska nämndens betänkande (2002-11-15): 1/2002-2003, Europeiska unionens framtida utveckling.

<sup>43</sup> Rådets beslut om akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet (76/787/EKSG, EEG, Euratom), EGT 1976 L 278 s. 5, ändrad genom rådets beslut 772/2002 (EG, Euratom), EGT L 283 s. 1.

åtminstone inte helt klart anses stå i strid med valrättsakten att Åland bildar en egen valkrets, trots att det innebär ett betydande undantag från kravet på jämlikhet för väljarna och därigenom kravet på proportionella val inom Finland.

Det kan emellertid konstateras att trenden i den allmänna utvecklingen när det gäller Europaparlamentets ställning närmast är den att Europaparlamentet blir ett parlament som på basis av sin partistruktur företräder hela befolkningen i EU. Till denna del kan nämnas de bestämmelser om de europeiska partiernas ställning som fogats till EG-fördraget, den lösning som något mera än för närvarande tar hänsyn till folkmängden i medlemsstaterna och som tillämpats i den justering nedåt av antalet företrädare för medlemsstaterna som genomförts genom Nicefördraget samt projekten för införandet av allmäneuropeiska listor vid val till Europaparlamentet.

När det gäller EU-nivån är min slutsats att unionens rättsordning inte motiverar men absolut inte heller hindrar att Åland upprättar en egen valkrets vid val till Europaparlamentet.

I övrigt bör det däremot konstateras att Ålands argument för en egen ledamot av Europaparlamentet inte är juridiskt obestridliga. Den åländska befolkningen har rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet. Det är således inte fråga om sådan avsaknad av demokratisk rätt att delta som framförts i landskapets ställningstagande. Det bör ytterligare observeras att en egen plats i Europaparlamentet inte juridiskt kan kompensera lagtingets förlorade befogenheter. Orsaken är att rösträtten i lagtingsval och val till Europaparlamentet bestäms på olika grunder.

I valen till lagtingen är rösträtten bunden till hembygdsrätten. Exempelvis i det senaste lagtingsvalet den 17 oktober 1999 var antalet röstberättigade 18 694 och valdeltagandet 65,9 %. Röstberättigade och valbara i valen till Europaparlamentet är däremot även på Åland bosatta finska medborgare som saknar hembygdsrätt och unionsmedborgare samt ålänningar som förlorat sin hembygdsrätt på grund av flyttning från Åland. I valet till Europaparlamentet den 13 juni 1999 uppgick därför antalet röstberättigade till 24 150 och valdeltagandet var 21,8 %.

Åland har inte några gällande undantag beträffande rösträtt eller valbarhet när det gäller Europaparlamentet. Det är därför en juridisk omöjlighet att vid val till Europaparlamentet begränsa rösträtten till att gälla endast den som innehar hembygdsrätt. En juridisk granskning visar att det förlorade inflytandet för väljarkåren vid lagtingsvalen på grund av medlemskapet i EU inte kompenseras av att Åland bildar en egen valkrets i valen till Europaparlamentet.

Det åländska valdeltagandet i val till Europaparlamentet har varit exceptionellt lågt, också jämfört med det redan låga valdeltagandet i hela riket. Med antalet röstande som måttstock har mindre än hälften av dem som röstat i lagtingsvalen använt sin rösträtt i val till Europaparlamentet. Det här torde ha sin förklaring inte bara i det ringa intresset för valen till Europaparlamentet utan också i att på grund av avsaknaden av en egen företrädare i Europaparlamentet finns det inte på de riksomfattande listorna sådana intressanta kandidater för de åländska väljarna som skulle ha realistiska möjligheter att klara sig. Ur landskapets synvinkel baserar sig lagtingen och landskapsstyrelsens yrkanden sålunda på en befogad och motiverad oro.

Det bör däremot observeras att inom EU åtnjuter Åland en exceptionell särställning som innebär ensidiga eftergifter. Inom lagtingets lagstiftningsbehörighet som helhet torde även förlusten av befogenheter till EU kunna ses som betydligt mindre än den förlust av lagstiftningsmakten som gäller riksdagen. Detta kan i sin tur också ha juridisk betydelse vid en bedömning av grundlagsenligheten för en egen åländsk ledamot av Europaparlamentet när det gäller principen om jämlikhet enligt 6 § grundlagen.

*Min slutsats är att unionens rättsordning för närvarande inte förutsätter eller hindrar att Åland bildar en egen valkrets i val till Europaparlamentet. Juridiskt sett kompenserar en sådan lösning emellertid inte de demokratiska möjligheter till deltagande som lagtingets väljarkår gått miste om på grund av överföringen av lagtingets befogenheter till unionen. Bestämmelsen i 6 § grundlagen kan dock medföra även juridiska begränsningar för en sådan lösning, särskilt med hänsyn till att Åland åtnjuter en särställning inom EU som innebär ensidiga undantag från medlemskapsförpliktelserna. I övrigt är det fråga om en politisk intressekonflikt mellan landskapet och det övriga Finland.*

#### V.5 Verkställigheten av unionens politik

I 59 b § självstyrelselagen sägs att landskapsstyrelsen formulerar, till den del ärendet faller inom landskapets behörighet, Finlands nationella ställningstagande vid tillämpningen av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland. I samband med ändringen av självstyrelselagen föreslås att den bestämmelse som gäller t.ex. strukturfondsprogram eller projekt i likhet med nätverket Natura 2000 överförs till 59 a § 2 mom.

Under EU-medlemskapstiden har det förekommit meningsskiljaktigheter angående behörighet mellan landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna i anslutning till det administrativa genomförandet av EU-rätten. Problem har föranletts bl.a. av att EU-rätten i vissa fall förutsätter att en nationell myndighet administrerar lagstiftningen i medlemstaten eller att utbytet av information mellan medlemsstaten och kommissionen genomförs endast via en nationell myndighet. Behörighetsmotsättningar har också framkommit i samband med tilldelningen av fiskekvoter för medlemsstaterna. Högsta domstolen har både som behörighetstvistemål enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen och i samband med övervakningen av lagstiftningen tvingats ta ställning till dessa problem som följer av EG-rätten. Enligt mina iakttagelser kan friktioner också ha uppkommit av att riksmyndigheterna kan ha haft svårt att godta den konsekvens som följer av självstyrelselagen och som innebär att landskapet i samband med genomförandet av EG:s lagstiftning kan ha rätt och möjlighet att för egen del avgöra ärendet på andra grunder än vederbörande ministerium.

I förslaget till ändring av självstyrelselagen har man försökt lösa ovan beskrivna problem i anslutning till genomförandet av beslut som fattats inom EU genom att revidera 59 b §. Enligt paragrafen är utgångspunkten att när EU-beslut genomförs är lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten fördelad enligt de allmänna grunderna i självstyrelselagen. Landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna skall dock samråda, om deras åtgärder är beroende av varandra. Om enligt EU-rätten endast en åtgärd kan vidtas i ett förvaltningsärende, bör landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna försöka nå en gemensam ståndpunkt, men beslutet om åtgärden fattas i sista hand av riksmyndigheten så, att landskapsmyndigheternas ståndpunkter så långt som möjligt blir beaktade. En rekommendation till avgörande kan begäras av Ålandsdelegationen.

Ytterligare föreslås bli bestämt att i en situation där medlemsstaterna får utse endast en myndighet och ärendet faller inom både landskapets och rikets behörighet, skall riket utse denna myndighet. När denna myndighet fattar ett beslut som annars skulle höra till landskapets behörighet skall beslutet fattas i enlighet med landskapsregeringens beslut. Landskapsregeringen skall ha rätt att på det sätt som den och statsrådet tillsammans kommit överens om stå i kontakt med kommissionen i ärenden som hör till landskapets behörighet och som gäller verkställighet i landskapet av EU-beslut.

I Ålands egna ställningstaganden och i gemensamma ställningstaganden av EU-regioner med lagstiftningsbefogenheter har man betonat den urholkande effekt som EU:s statscentrerade handlingssätt har för det faktiska innehållet i regionernas självstyrelse. I anslutning till detta har det krävts bl.a. att kommissionen regelbundet skall höra regionerna i samband med beredning och genomförande som faller inom deras behörighet. Såvitt jag kan se skapar de anhängiga ändringarna av självstyrelselagen sådana rättsliga ramar för uppnåendet av målen som kan utformas på nationell nivå i Finland utan att den grundläggande utgångspunkt som uttrycks i 93 § grundlagen kränks och som innebär att beslut om ställningstaganden i EU som är bindande för Finland som medlemsstat fattas av statsrådet, som till denna del står under särskild parlamentarisk övervakning av riksdagen.

Lagstiftningen i Finland kan däremot självfallet inte reglera kommissionens skyldigheter i detta hänseende. Med hänsyn till principen om opartiskhet i kommissionen samt skillnaderna mellan medlemsstaterna anser jag det inte heller vara sannolikt att kraven på detaljerad reglering av dylika frågor på ett sätt som framhäver regionernas självstyrelse med lätthet kan genomföras på grundfördragsnivå. Via gemensamma politiska förklaringar eller politiska förklaringar av vissa medlemsstater kan det däremot vara möjligt att framföra målet att EU-rätten inte bör innehålla reglering som innebär direkta eller indirekta ingripanden i en medlemsstats interna konstitutionella struktur eller förvaltningsstruktur. Ur perspektivet för säkerställande av ett effektivt samarbete inom EU och ändamålsenlig användning av kommissionens resurser kan det däremot inte anses omotiverat att förutsätta att kontakterna mellan medlemsstaterna och kommissionen upprätthålls via myndigheter av typen *point of contact*. Bestämmelser som förutsätter att endast en nationell myndighet skall sköta och svara för genomförandet av ett visst program eller en viss lagstiftning strider däremot i princip mot medlemsstaternas konstitutionella autonomi.

I avsnitt III.2 ovan hänvisas till förslaget av konventets arbetsgrupp för kompletterande befogenheter om att bl.a. medlemsstaternas regionala och lokala självstyre skall nämnas som exempel på sådan nationell identitet som unionen bör respektera. Arbetsgruppen har också föreslagit att en bestämmelse om god förvaltning inom EU:s institutioner tas in i grundfördraget. I grundfördraget bör dessutom tas in bestämmelser om det gemensamma intresset av att det nationella genomförandet av EU-rätten blir effektivt och om att unionen skall kunna anta stödjande åtgärder för att underlätta utbytet av information och personer som har anknytning till förvaltningen av EU-rätten samt stödja utbildnings- och utvecklingsprogram.

Nämnda förslag av arbetsgruppen och regleringen av subsidiaritetsprincipen bildar en politisk ram i samband med vilken man t.ex. i politiska förklaringar som fogas till grundfördraget kan ta upp ovan nämnda synpunkter på att EU-rätten inte i realiteten bör reglera behörighetsförhållandena eller organisationsstrukturen för det nationella genomförandet på ett sätt som kränker principerna om regionalt och lokalt självstyre.



Ett sådant uttryck för medlemsstaternas och institutionernas politiska vilja kan ha stor betydelse ur åländsk synvinkel liksom för de övriga EU-regionerna med lagstiftningsbefogenheter, och det råder inget tvivel om att de medlemsstater som internt betonar decentralisering kommer att framhålla en dylik tematik under förhandlingarna.<sup>44</sup> Finland är dock en medlemsstat där de politiska strukturerna mellan den lokala nivån och riksnivån är exceptionellt utvecklade, med undantag av Ålands självstyrelse, och där statsförvaltningen i hög grad har organiserats enligt principer som innebär att beslutanderätten koncentreras till ministerierna. Frågan om Finland i EU vill framhålla betydelsen av regionalt självstyre bör därför avgöras politiskt.

*Utan att framföra någon rekommendation tillkännager jag därför statsrådet synpunkten att det i anslutning till behandlingen av vissa förslag som tagits upp av konventet är möjligt att på politisk nivå framföra principen att EU-rätten inte i realiteten bör reglera behörighetsförhållandena eller organisationsstrukturerna för det nationella genomförandet på ett sätt som kränker principerna om regionalt och lokalt självstyre.*

#### V.6 Regioners rätt att väcka talan och Ålands ställning inom unionens rättstillämpning

Med stöd av artikel 230 i EG-fördraget har medlemsstaterna samt rådet och kommissionen genom EU:s rättstillämpningssystem ställning som privilegierad kärke. De tre instanserna har rätt att låta Europeiska gemenskapernas domstol pröva lagenligheten för vilken EU-rättsakt som helst. Som grund för talan aktualiseras bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, lagstridigt innehåll eller maktmissbruk.

Ovan har hänvisats till EG-domstolens avgörande i fallet Vallonien, där domstolen ansåg att denna rätt att väcka talan inte står till förfogande för medlemsstaternas regioner med lagstiftningsbefogenheter, trots att de på nationell nivå har befogenhet att genomföra rättsakten. Regionerna kan däremot i likhet med övriga offentliga samfund med stöd av artikel 230.4 i EG-fördraget, vilken gäller alla fysiska och juridiska personer, låta EG:s förstainstansrätt pröva lagenligheten i ett EU-beslut på villkor att beslutet gäller dem direkt och personligen. Det här har varit möjligt t.ex. i ärenden som gäller statsstöd.

Åland för egen del samt EU-regioner med lagstiftningsbefogenheter gemensamt har yrkat att de för tryggheten av sina befogenheter skall tilldelas rätt att väcka talan för prövning av EU-rättsaktens lagenlighet åtminstone på grundval av bristande behörighet och kränkning av subsidiaritetsprincipen. Ovan har också hänvisats till att konventets arbetsgrupp för subsidiaritetsprincipen inte har rekommenderat att regioner med lagstiftningsbefogenheter beviljas nämnda rätt att väcka talan.

Frågan om Ålands ställning inom EG-domstolens rättstillämpning kan också aktualiseras när det är fråga om talan som kommissionen fört mot Finland som medlemsstat med anledning av bristfälligt eller oriktigt genomförande av EU-rätten (artikel 226 i EG-fördraget). I ärenden som faller inom landskapets behörighet kan en sådan talan föranledas av att det inte (till alla delar) finns sådan landskapslagstiftning som behövs för genomförandet av en EU-rättsakt (bristfällig implementering) eller att landskapslagstiftningen står i strid med EU-rätten (felaktig implementering). När överträdelsetalan väcks med stöd av artikel 226 i EG-fördraget är

---

<sup>44</sup> Jag hänvisar i detta sammanhang till den förklaring av Belgien, Österrike och Tyskland om subsidiaritet som hänför sig till Amsterdamfördraget. Enligt förklaringen anser nämnda medlemsstater att insatser som Europeiska gemenskapen gör i enlighet med subsidiaritetsprincipen inte bara gäller medlemsstaterna utan också enheter inom dessa i den utsträckning som dessa enheter enligt nationell konstitutionell rätt har befogenhet att själva stifta lagar.

Finland således svarande inför EG-domstolen, trots att det är fråga om ett sådant fel från Ålands sida som Finland inte ens i princip kan förebygga.

I RP 18/2002 behandlas påföljds- och skadeståndsfrågor i anslutning till bristfälligt eller oriktigt genomförande av EU-rätten på Åland, men inga ändringar föreslås till denna del. I grundlagsutskottets betänkande 7/2002 rd föreslås däremot att självstyrelselagen kompletteras med en ny 59 d § om landskapets nationella ansvar i dessa situationer och om att ärenden som gäller detta skall behandlas som förvaltningstvistemål.

I propositionen föreslås däremot att självstyrelselagen kompletteras med en ny 59 c § om ställningstaganden som gäller fördragsbrott. Enligt paragrafen bereder landskapsregeringen tillsammans med riksmyndigheterna innehållet i Finlands svar på ställningstaganden av Europeiska gemenskapernas kommission angående brister vid fullgörandet av medlemsstatens skyldigheter till den del fullgörandet hör till landskapets behörighet samt Finlands ställningstaganden som i ett sådant ärende framförs vid Europeiska gemenskapernas domstol.

Enligt motiveringen till paragrafen (RP 18/2002 rd, s. 21) är avsikten inte att genom paragrafen försöka ändra den praxis som redan har utformats i den nationella beredningen av fördragsbrottsfrågor. I motiveringen konstateras vidare att fastän Finlands regering i sista hand beslutar om innehållet i Finlands svar och ställningstaganden i fördragsbrottsärenden som gäller landskapet, skall man när svar och ställningstaganden bereds fästa särskild uppmärksamhet även vid landskapets rätt att försvara sig. Till exempel i en situation där kommissionen anser att landskapslagstiftningen strider mot gemenskapsrätten, bör det av Finlands ställningstaganden i allmänhet framgå på vilken grund landskapsregeringen anser att landskapslagen är förenlig med gemenskapsrätten, även om riksmyndigheterna har samma uppfattning som kommissionen angående tolkningen av gemenskapsrätten.

Medlemsstaternas ställning som privilegierad kärke inom laglighetskontrollen av beslutsfattandet inom EU baserar sig enligt de grunder som framgår av EG-domstolens avgörande i fallet Vallonien på att behörighetsbestämmelserna i grundfördragen anses skydda balansen mellan medlemsstaterna samt balansen mellan medlemsstaterna och institutionerna. Ur EU-rättsordningens perspektiv kan en rättsakt som utfärdats av institutionerna kränka medlemsstaternas rätt, om den sträcker sig utöver unionens behörighet. Medlemsstaternas regioner har inte oavsett deras konstitutionella behörighet något sådant på unionens rättsordning baserat befogenhetsområde i förhållande till unionen som den allmänna befogenheten för medlemsstaterna utanför unionens särskilda behörighet i sin tur är. Med stöd av de rättsnormer som faller inom EG-domstolens kompetens har regionerna sålunda inte någon sådan rättslig ställning för vilken EG-domstolen kan utfärda rättsskydd.

En annorlunda ståndpunkt skulle leda till två grundläggande problem ur EU-rättsordningens synvinkel. Det första är att medlemsstaten via talan som förs av ett av dess områden kan få sådant rättsskydd som staten inte själv har yrkat i rådet eller som den inte begär i domstolen. Fristående rätt att väcka talan för en region kan således i sak leda till att EG-domstolen tvingas avgöra en politisk eller rättslig meningsskiljaktighet mellan medlemsstatens regering och en region såsom ett ärende som berör EU:s behörighet. Om det däremot inte finns någon sådan meningsskiljaktighet mellan medlemsstaten och regeringen, står rätten att väcka talan självfallet fritt till förfogande för regeringen i medlemsstaten i fråga.

Ett annat grundläggande problem när det gäller erkännande av fristående rätt att väcka talan för regionerna är att lösningen försätter medlemsstaterna i olika ställning beroende på hur de inom sig har fördelat lagstiftningsbehörigheten mellan olika nivåer. Erkännande av rätt att väcka

talans medför t.ex. att Åland har rätt att väcka talan i ärenden som gäller statsstöd, därför att Åland har lagstiftningsbehörighet, medan t.ex. städerna Helsingfors och London inte har denna rätt, därför att de inte har lagstiftningsbehörighet. Det här gäller också om den aktuella EU-rättsakten i sak kan inskränka deras självstyrelse på samma sätt som Ålands självstyrelse. Lösningen medför således att de olika medlemsstaternas rättsliga ställning varierar enligt grunder som är slumpartade med tanke på unionens rättsordning och beslutsfattande.

Med stöd av vad som anförts ovan anser jag det inte vara juridiskt motiverat eller politiskt sannolikt att regionerna via grundfördraget tilldelas självständig rätt att väcka talan som gäller utövande av EU:s behörighet. Motiveringen till kravet, dvs. uppfattningen att befogenhetsområdet för regioner med självstyrelse kan urholkas genom utövandet av EU:s befogenheter, är däremot obestridligen korrekt. Det är också sant att regionernas ställning är problematisk med tanke på den nationella behörighetsfördelningen, därför att medlemsstatens regering beslutar om utövandet av rätten att väcka talan. Deras möjlighet att försvara sitt eget konstitutionella behörighetsområde är bunden till medverkan av den instans gentemot vilken man i första hand önskat skydda nämnda behörighetsområde.

EU:s rättsordning torde emellertid inte hindra att rätten att företräda medlemsstaten i EG-domstolen på nationell nivå på vissa villkor överförs till den berörda regionen.<sup>45</sup> Det här kan ske för det första så, att den nationella lagstiftningen förpliktar medlemsstatens regering att väcka talan på basis av kränkning av behörigheten, varvid regeringen på sätt och vis är ombud för regionens regering. I Belgien och Österrike skall förbundsregeringen väcka talan redan om en enda region kräver det. I Tyskland kan däremot förbundsrådet förplikta förbundsregeringen att väcka talan, om frågan gäller delstaternas exklusiva behörighet. För det andra kan medlemsstatens nationella lagstiftning i vissa frågor delegera rätten att väcka talan till regionerna. En tredje möjlighet är att medlemsstaten i enskilda fall berättigar regionens regering att föra medlemsstatens talerätt i ärendet. Om så önskas kan dessa tre alternativ genomföras även i Finland, men bortsett från det sista alternativet förutsätter arrangemanget att självstyrelselagen ändras.

De alternativa lösningarna, som innebär att statsrådet skall vara skyldigt att väcka talan om landskapsstyrelsen kräver det eller att landskapsstyrelsen med stöd av självstyrelselagen har självständig rätt att föra Finlands talerätt vid talan, strider såvitt jag kan se mot behörighetsregleringen enligt 93 § grundlagen. Även till denna del bör Finlands agerande i EU stå under riksdagens parlamentariska övervakning, vilket förutsätter att statsrådet i sista hand beslutar om utövande av talerätten. Även grundlagsutskottet understryker i sitt betänkande 7/2002 rd att Finlands regering har sistahandsavgörandet när det gäller innehållet i Finlands svar och ställningstaganden. De alternativa lösningarna bör således i enlighet med den nya 59 c § självstyrelselagen sökas i arrangemang som möjliggör samordning av statsrådets och landskapets ståndpunkt så, att det inflytande för landskapsstyrelsen som förutsätts för tryggande av landskapets självstyrelse kan tillgodoses.

När det gäller behörighetsmotsättningar kan de grundläggande situationerna grovt taget indelas i två kategorier. Enligt den första anser landskapet att ett visst ärende inte hör till EU:s behörighet, medan riket anser att saken hör till EU:s behörighet eller att saken åtminstone är så oklar att det inte anses befogat att väcka ogiltighetstalan. Statsrådet torde däremot inte enligt grundlagen kunna handla så, att det anser att ett visst EU-beslut klart faller utanför dess behörighet men samtidigt trots allt beslutar att inte väcka ogiltighetstalan. Genom ett sådant

<sup>45</sup> Se *Van Nuffel, Piet*, What is a Member State? Central and decentralized authorities before the Community Courts, *Common Market Law Review* 2001, s. 880-884.

förfarande medverkar statsrådet nämligen till ikraftträdandet av en sådan förpliktelse som berör Finland i fråga om vilken Finland inte enligt den ordning som föreskrivs i grundlagen har tilldelat rätt att utöva unionens befogenheter.

Den andra grundläggande situationen är att landskapet och riket är överens om att ärendet hör eller inte hör till EU:s behörighet. I sådana fall kan beslut att väcka eller att inte väcka talan således fattas utgående från en gemensam grund.

I den förstnämnda situationen har Finland kunnat rösta för en EU-rättsakt, avhålla sig från att rösta eller kvarstå som minoritet i rådet. Landskapets misstankar beträffande EU:s behörighet är en fråga som kommit fram redan i samband med beredningen av rådets beslut.

Med stöd av vad som ovan anförts om beredning och samordning i statsrådet och riksdagen bör statsrådet ha förutsättningar att identifiera en meningsskiljaktighet som gäller EU:s behörighet, klarlägga rättsliga frågor i anslutning till den utgående från rent juridiska argument och i sista hand försöka avgöra tolkningsmotsättningen mellan landskapet och riket genom konsultationer på tillräckligt hög politisk nivå. Det här förutsätter att riket respekterar behörigheten enligt självstyrelselagen och godtar att det med hänsyn till Finlands konstitution inte är acceptabelt att ärenden som faller inom landskapets behörighet, utan några viktiga EU-politiska grunder disponeras i strid med landskapets ståndpunkt inom EU-beslutsfattandet.

Med hänsyn till detta bör den omständighet betonas som blir allt viktigare om ett eventuellt system för kontroll av subsidiaritetsprincipen genomförs och som innebär att vid beslutsfattande i statsrådet och riksdagen bör EU:s behörighet åtminstone upp till en viss gräns kunna bedömas separat från frågan om huruvida innehållet i målen för det aktuella förslaget bör understödjas eller inte. Med stöd av 93 § grundlagen och även med stöd av självstyrelselagen kan statsrådet besluta att inte väcka talan trots att Åland yrkar det, men ett sådant beslut bör basera sig på tillbörlig juridisk och politisk prövning.

Beträffande tillsynstalan av kommissionen gällande Åland kan två grundläggande situationer urskiljas. När det gäller bristfällig implementering har inom högsta domstolens praxis antagits en tolkning enligt vilken presidenten kan utöva sin vetorätt, om en landskapslag står i strid med EU-rätten. Bristfällig implementering, dvs. att alla bestämmelser som en EU-rättsakt förutsätter inte har tagits in i landskapslagen, har däremot inte lett till att vetorätten har utövats.

När det gäller situationer med påstådd felaktig implementering kan man sålunda anse att riket via avgöranden av sin högsta domstol och sitt statsöverhuvud har antagit den juridiska tolkning av de förpliktelser som EU-rätten uppställer som har legat till grund för landskapslagstiftningen. Det är då tillbörligt att Finlands försvar byggs upp på landskapsstyrelsens position och att t.ex. eventuella avvikande synpunkter bland ministerierna vid statsrådet inte ges sådan betydelse i saken som avses i regeringspropositionen. Med hänsyn till detta är det i sin tur en praktisk fråga, om landskapsstyrelsens åsikt framförs i EG-domstolen direkt av en av Finland bemyndigad företrädare för landskapsstyrelsen eller av ett ombud för Finlands regering i samarbete med landskapsstyrelsen.

När det gäller bristfällig implementering är det däremot acceptabelt att man från rikets sida anser att kommissionen har rätt. Under kontrollförfarandet före rättegången har kommissionen dock fått kännedom om att Finlands regering inte har några konstitutionella förutsättningar att tvinga landskapet att stifta (alla) sådana landskapslagar som förutsätts för genomförandet av EU-rättsakten i fråga. Med tanke på tydligheten hos processkonstellationen är det i dylika situationer såvitt jag kan se mest ändamålsenligt att Finlands anföranden i ärendet hålls av en

av Finlands regering bemyndigad företrädare för landskapsstyrelsen och att man från Finlands sida inte ingriper i försvaret utan särskilda skäl.

*Sammanfattningsvis anser jag att argumenten för att regionerna inte i grundfördraget beviljas privilegierad ställning som kärande väger tyngre än grunderna för en motsatt lösning. På det nationella planet bör landskapets ställning i beredningen vid statsrådet tryggas så, att Finland låter bli att genom talan reagera på sådant utövande av EU:s behörighet som enligt landskapets egen uppfattning kränker landskapets behörighet endast om statsrådet efter noggrann juridisk beredning och konsultationer på politisk nivå går in för den uppfattningen att det inte är förenligt med Finlands allmänna EU-politiska principer att talan väcks. Lösningar som på ett juridiskt bindande sätt begränsar statsrådets beslutanderätt i fråga om väckande av talan harmonierar däremot inte med 93 § grundlagen eller behörighetsregleringen enligt självstyrelselagen. I fråga om överträdelsetalan som kommissionen väckt på grund av bristfällig implementering och som berör Åland bör det anses att Finlands försvar med stöd av de grunder som tillämpats i lagstiftningsövervakningen när det gäller självstyrelselagen bör utgå från att landskapets tolkning av EU-rätten är juridiskt motiverad. Finlands försvar i EG-domstolen kan då enligt prövning skötas av landskapsstyrelsen med fullmakt av Finlands regering eller av ett ombud för Finlands regering i samarbete med landskapsstyrelsen. I fråga om kommissionens talan gällande bristfällig implementering på Åland måste det accepteras att riket har samma åsikt som kommissionen. Då statsrådet däremot inte har några konstitutionella förutsättningar att tvinga landskapet att stifta behövliga lagar, är det i dylika situationer med tanke på tydligheten i processkonstellationen mest ändamålsenligt att Finlands anföranden i ärendet hålls av en av Finlands regering bemyndigad företrädare för landskapsstyrelsen och att man från Finlands sida inte ingriper i försvaret utan särskilda skäl.*