



## **ÅLÄNSK UTREDNINGSSERIE 2008:6**

### **Internationella fördrag och landskapet Åland**

- eventuella konsekvenser av att lagtinget inte ger sitt bifall enligt Sjl 59 § vid behandlingen av Lissabonfördraget

**Sören Silverström  
Augusti 2008**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning.....	3
2. Förhandlingar om internationella fördrag och landskapet Åland.....	3
2.1. Finland och förhandlingar om internationella fördrag .....	3
2.2. Landskapet Åland och förhandlingar om internationella fördrag .....	5
2.3. Självstyrande områdens deltagande vid internationella förhandlingar .....	6
2.4. Särlösningar för självstyrande områden vid förhandlingar om internationella fördrag ..	6
3. Ikraftträdande av internationella förpliktelser och landskapet Åland .....	7
3.1. Monism och dualism .....	7
3.2. Ikraftträdandet och godkännandet av internationella förpliktelser i Finland .....	8
3.3. Ikraftträdandet av internationella förpliktelser i landskapet enligt Sjl 59 §.....	9
4. Landskapet Åland och ikraftsättandet av Lissabonfördraget .....	11
4.1. Lagtingets bifall till tidigare ändringar av de fördrag som ligger till grund för unionen .....	11
4.2. Ikraftträdandet av Lissabonfördraget inom unionen .....	12
4.3. Godkännandet och ikraftsättandet av Lissabonfördraget i riket.....	12
4.4. Ikraftsättandet av Lissabonfördraget i landskapet Åland.....	13
5. Lissabonfördraget och eventuella konsekvenser av att lagtinget inte ger sitt bifall.....	15
5.1. Tidigare erfarenheter av enskilda staters ratificeringsproblem .....	15
5.2. Traktaträtten och ändringar i unionens grundfördrag .....	16
5.3. Unionsrättens särställning .....	17
5.4. Det nationella perspektivet.....	19
5.4.1. Möjliga konsekvenser på kort sikt .....	19
5.4.2. Lissabonfördragets ikraftträdande inom unionen och tillämpning av unionsrätt vid avsaknad av lagtingets bifall .....	21
5.4.3. Alternativa relationer till unionen .....	23
6. Sammandrag.....	25

## 1. Inledning

Den 21 april 2008 har till lagtinget lämnats en framställning från presidenten innehållande en begäran om att lagtinget ger sitt bifall till att lagen och den förordning genom vilken Lissabonfördraget sätts i kraft, träder i kraft i landskapet Åland till de delar fördraget faller inom landskapets behörighet och står i strid med självstyrelselagen för Åland (SjL).<sup>1</sup> Samtidigt har landskapsregeringen överlämnat ett meddelande till lagtinget om Lissabonfördraget.<sup>2</sup> Ärendet har orsakat en debatt om de eventuella konsekvenserna av att lagtinget inte ger sitt bifall. Landskapsregeringen har i sitt meddelande angett att det skall genomföras en särskild utredning i frågan. Utredningen skall beskriva tänkbara scenarier som kan bli följden om lagtinget inte ger sitt bifall till Lissabonfördraget.

I denna utredning beskrivs inledningsvis i *kapitel 2* landskapets ställning vid förhandlingar om internationella fördrag och hur landskapets befogenheter förhåller sig till rikets befogenheter på området. Förhandlingarna om Lissabonfördraget är visserligen redan avslutade, men det är inte uteslutet att avsaknaden av lagtingets bifall till Lissabonfördragets ikraftsättande i landskapet i förlängningen kunde aktualisera förhandlingar enligt SjL 58 §. Kapitlet innehåller en viss jämförelse med andra självstyrande områden och hur dessa beaktas vid förhandlingar om internationella förpliktelser.

*Kapitel 3* behandlar frågan om hur internationella förpliktelser träder i kraft i landskapet enligt SjL 59 §. Landskapets befogenheter beskrivs även i förhållande till rikets befogenheter på området eftersom landskapets ställning är svårförståelig om den inte placeras i ett nationellt sammanhang. I *kapitel 4* redogörs inledningsvis för tidigare behandlingar i lagtinget av ändringar i unionens grundfördrag. Därefter redogörs mera specifikt för den inomstatliga behandlingen, både i riket och landskapet, av Lissabonfördraget.

*Kapitel 5* övergår till det egentliga syftet med utredningen, dvs. att behandla eventuella konsekvenser av att lagtinget inte ger sitt bifall till Lissabonfördragets ikraftsättande i landskapet enligt SjL 59 §. Konsekvenserna belyses först ur ett traktaträttsligt perspektiv, främst för att klargöra vilket handlingsutrymme Lissabonfördraget tillåter och möjliggör i ett traktaträttsligt perspektiv. Därefter utreds hur unionsrättens inomstatliga effekter skiljer sig från traditionella internationella förpliktelser. Detta är väsentligt eftersom unionsrättens effekter är mera långtgående. Dessa effekter blir aktuella vid Lissabonfördragets eventuella ikraftträdande inom unionen.

*Kapitel 5.4.* behandlar eventuella konsekvenser och möjliga handlingsalternativ på det nationella planet. Detta är även utredningens mest spekulativa avsnitt eftersom fastställandet av många konsekvenser är beroende av framtida beslut och överväganden, både i landskapet, riket och på unionsnivå. Avsikten är emellertid att peka på de frågeställningar som bör besvaras i den politiska dialog, främst mellan riket och landskapet, som ofrånkomligen uppstår om lagtinget inte ger sitt bifall. Därtill kan i första hand landskapets myndigheter ställas inför frågan om vilka effekter unionsrätten har i samband med konkreta ärenden. Slutligen behandlas frågan om en eventuell omförhandling av landskapets relation till unionen.

## 2. Förhandlingar om internationella fördrag och landskapet Åland

### 2.1. Finland och förhandlingar om internationella fördrag

Landskapet Åland är inte ett självständigt folkrättssubjekt och har inte några befogenheter att i eget namn ingå internationella fördrag. Landskapet är således inte en juridisk person enligt

---

<sup>1</sup> RP 6/2007-2008.

<sup>2</sup> M 4/2007-2008.

folkrätten. Detta medför att det är Finland som ingår internationella fördrag även för landskapets del. De befogenheter som landskapet har vid förhandlingar om internationella fördrag bör sökas inom den nationella rättsordningen, främst i självstyrelselagen. För att få en mångsidig förståelse för landskapets ställning i samband med förhandlingar om internationella fördrag bör självstyrelselagens bestämmelser placeras i ett större nationellt sammanhang.

Enligt 93 § 1 mom. grundlagen (GL) leds Finlands utrikespolitik av presidenten i samverkan med statsrådet. Riksdagen godkänner dock internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser i enlighet med GL 94 och 95 §. Även om det i formell mening är presidenten som i samverkan med statsrådet initierar förhandlingar om internationella fördrag fungerar det ofta i praktiken så att initiativet bereds vid det behöriga substansministeriet i samarbete med utrikesministeriet. Statsrådets plenum tillsätter förhandlingsdelegationen när förhandlingarna berör flera ministerier och ärendet inte faller inom presidentens kompetens. Om ärendet enbart berör ett ministerium kan ministeriet tillsätta förhandlingsdelegationen. Förhandlingsfullmakten undertecknas vanligtvis av utrikesministern. Behövliga förhandlingsanvisningar utfärdas oftast av behörigt ministerium. Presidenten bestämmer på föredragning av behörigt ministerium om att ge fullmakt åt en namngiven person att underteckna ett fördrag.

Undertecknandet av fördraget innebär inte nödvändigtvis att Finland är bundet av fördraget utan i många fall är statens bundenhet vid fördraget förknippat med ett ratificeringsvillkor. Staternas konstitutionella bestämmelser förutsätter ofta att de nationella parlamenten godkänner fördraget och därför kan staterna vid de internationella förhandlingarna bestämma att den slutliga bundenheten skall uttryckas genom en sk. ratificering. Före statens ratificering behandlas fördraget inomstatligt enligt de egna konstitutionella bestämmelserna. I Finland förutsätter GL 94 § att riksdagen godkänner fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse. Presidenten fattar det slutliga beslutet, på förslag av statsrådet, om att ratificera eller att meddela förbundenhet vid fördraget.

Europeiska unionen har medfört den omställningen att unionen och gemenskapen har befogenhet att förhandla för egen del inom de befogenhetsområden som har överförts från medlemsstaterna. Fördrag som ingås på detta sätt kan vara av olika natur, t.ex. fördrag som helt faller inom gemenskapens behörighet eller fördrag som endast delvis faller inom gemenskapens behörighetsområde. Till den delen som fördraget faller inom gemenskapens behörighet fastställer ministerrådet en förhandlingsfullmakt för kommissionen. Till den delen som fördraget berör medlemsstatens behörighet kan medlemsstaten delta i förhandlingarna vid sidan av kommissionen. Fördrag inom ramen för unionens andra och tredje pelare utgör särfall eftersom ministerrådet bemyndigar ordförandelandet att föra förhandlingarna.

Enligt GL 93 § 2 mom. svarar statsrådet 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. Riksdagens grundlagsutskott har gett en vid innebörd åt begreppet "beslut som fattas i Europeiska unionen", bl.a. verkar fördrag inom ramen för unionens andra och tredje pelare definieras som sådana beslut. Eftersom dessa fördrag definieras som EU-ärenden behandlas ärendet i statsrådet enligt samma principer som övriga EU-ärenden. Ansvaret faller främst på det ministerium till vars ansvarsområde ärendet enligt sakinnehållet hör, men kan komma till behandling i statsrådets beredningssektioner eller EU-ministerutskottet. Även riksdagens ställning är en annan i samband med behandlingen av EU-ärenden än vid förhandlingar om internationella förpliktelser. Fördrag som ingås inom gemenskapens kompetensområde kräver inte riksdagens godkännande, men riksdagen kan komma i kontakt med dessa ärenden i enlighet med GL 96 § och 97 §.

Statsrådet skall bl.a. informera riksdagen om ett sådant fördrag så snart ett utkast till konkret fördragstext finns tillgänglig.

## 2.2. Landskapet Åland och förhandlingar om internationella fördrag

Vid en granskning av landskapets ställning i samband med förhandlingar om internationella fördrag bör man i likhet med situationen i riket skilja på när det är frågan om förhandlingar inom Finlands behörighetsområde och när förhandlingarna sker i EU:s regi. Utgångspunkten är att landskapets ställning i det förstnämnda fallet regleras i SjL 58 § medan SjL 59a § tillämpas i det sistnämnda fallet. SjL 59a § hänvisar i likhet med GL 93 § 2 mom. till "beslut som fattas i Europeiska unionen", dvs. bedömningen i riket av när en fördragsförhandling klassas som ett "beslut som fattas i Europeiska unionen" enligt GL 93 § 2 mom. eller som en internationell förpliktelse enligt GL 93 § 1 mom. torde vara avgörande för om SjL 58 § eller 59a § skall tillämpas.

I landskapets ställning vid förhandlingar enligt SjL 58 § ingår följande huvudpunkter:

- landskapsregeringen kan hos behörig myndighet göra framställning om förhandlingar om fördrag och andra internationella förpliktelser.
- landskapsregeringen skall underrättas om förhandlingar angående fördrag och andra internationella förpliktelser i fråga om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet. Gäller sådana förhandlingar angelägenheter som annars kan ha särskild betydelse för landskapet, skall landskapsregeringen underrättas, om detta lämpligen kan ske.
- landskapsregeringen skall, om särskilda skäl finns, ges tillfälle att delta i förhandlingar som avses här.

Förarbetena till självstyrelselagen innehåller viss tilläggsinformation om omfattningen och tillämpningen av SjL 58 §. Enligt RP 73/1990 är landskapsregeringens initiativrätt speciellt betydelsefull i fråga om nordiska avtal. Det är inte utrett om och hur ofta landskapsregeringen har utnyttjat denna initiativrätt, men det verkar ske ytterst sällan. Nordiska avtal verkar i praktiken inte ha varit av betydelse vid utövandet av landskapsregeringens initiativrätt.

Förarbetena till SjL ger exempel på när det kan finnas särskilda skäl som motiverar landskapsregeringens deltagande i avtalsförhandlingar. Detta kan vara fallet om fördraget kommer att gälla angelägenheter som faller under landskapets behörighet och det är av vikt att de åländska särförhållandena blir beaktade i ett tillräckligt tidigt skede. Det hänvisas särskilt till kravet på lagtingets bifall enligt SjL 59 § och behovet av att i ett tidigt skede lägga fram en reservation eller annat förbehåll för Ålands del. RP 73/1990 nämner att det kan vara motiverat att i samband med förhandlingar om fördrag med ett annat nordiskt land bemyndiga landskapsregeringen att föra förhandlingar om fördraget för Finlands del. Detta verkar inte ha förekommit i praktiken.

I det här sammanhanget har det inte utretts hur ofta och på vilket sätt riksmyndigheter underrättar landskapsregeringen om förhandlingar enligt SjL 58 §. Inom statsrådet finns ett antal handböcker och styrdokument som redogör för Finlands lagstiftning och praxis i samband med förhandlingar om internationella fördrag. I regel verkar denna dokumentation

enbart vara tillgänglig på finska.<sup>3</sup> Det övergripande intrycket av dessa dokument är att landskapet har en undanskymd roll i samband med förhandlingar om internationella fördrag.<sup>4</sup>

### **2.3. Självstyrande områdens deltagande vid internationella förhandlingar**

Självstyrande områden kan ha mycket varierande formell status i samband med förhandlingar om internationella fördrag. Därtill kan praxis variera stort från en stat till annan. Självstyrande områdens befogenheter i samband med förhandlingar om internationella fördrag kan indelas i två huvudgrupper. I det ena fallet har det självstyrande området getts behörighet att ingå fördrag för egen del och i eget namn. Detta innebär att området kan anses vara ett folkrättssubjekt, visserligen ett begränsat sådant. Andra folkrättssubjekts erkännande av denna befogenhet är avgörande för att tilldelningen av befogenheter på det nationella planet kan fungera i praktiken på internationell nivå. I Belgien kan gemenskaperna och regionerna ingå avtal för egen del inom ramen för den egna inomstatliga behörigheten. Den federala regeringen är till och med förhindrad att ingå fördrag inom de inomstatliga enheternas behörighet. Det belgiska systemet utgör en ytterlighet och självstyrande områden brukar inte tilldelas lika långtgående befogenheter.

Den andra huvudgruppen består av olika nationella arrangemang där staten ingår fördrag även för det självstyrande områdets del. Vanligtvis konsulteras det självstyrande området på något sätt av den centrala statsförvaltningen. Förutom konsultation innehar självstyrande områden i ett antal fall möjligheter till att ingå i statens förhandlingsdelegation eller till och med en möjlighet att förhandla på egen hand om ett fördrag. Färöarna och Grönland har nyligen, med stöd av danska lagar, fått utökade befogenheter i förhållande till internationella fördrag och förhandlingar om dessa. Färöarna och Grönland har bemyndigats att, å statens vägnar, förhandla om fördrag som i sin helhet faller inom deras behörighetsområde. I vissa fall kan Färöarnas eller Grönlands regering direkt avtala med staters eller självstyrande områdens regeringar. Danmark har i ett cirkulär meddelat FN och dess medlemsstater om de självstyrande områdenas utökade befogenheter.

I vissa stater verkar de självstyrande områdenas ställning inte vara särskilt formaliserad utan är mera ett resultat av långvarig praxis. Så verkar vara fallet i Förenade kungariket där Kanalöarna och Isle of Man i första hand förlitar sig på konstitutionell praxis. Ålands befogenheter vid förhandlingar medför relativt goda möjligheter till ett aktivt deltagande från landskapets sida. Bestämmelsen utesluter visserligen att landskapet skulle förhandla om internationella fördrag i eget namn. Däremot utesluter den inte att landskapet ingår i Finlands förhandlingsdelegation eller förhandlar å statens vägnar. Åländsk praxis på detta område är outvecklad. Riket verkar inte heller ha någon övergripande utvärdering eller strategi för åländskt deltagande vid förhandlingar om internationella fördrag.

### **2.4. Sär lösningar för självstyrande områden vid förhandlingar om internationella fördrag**

I förarbetena till Sjl 58 § uppmärksammas möjligheten och behovet av att beakta de åländska särförhållandena i ett tillräckligt tidigt skede av förhandlingar om internationella fördrag.

---

<sup>3</sup> "Fördragshandbok". 2003. Utrikesministeriet. Enbart tillgänglig på finska.

"Instruktioner om beredning och ikraftsättande av EU-fördrag". 28.2.2008. Utrikesministeriet. Enbart tillgänglig på finska.

<sup>4</sup> Statsrådets utredning till riksdagen om Finlands fördragspolitik verkar inte ens nämna landskapet Åland. UTP 3/2006. Enbart tillgänglig på finska.

Detta kan vara särskilt motiverat mot bakgrund av kravet på lagtingets bifall enligt Sjl 59 §, dvs. Finland kan vid förhandlingarna om ett fördrag beakta åländska önskemål för att fördraget senare skall få ett bifall från lagtinget. Det kan även finnas behov av fördragsbestämmelser som tillåter att fördraget inte tillämpas på Åland om lagtinget inte skulle ge sitt bifall enligt Sjl 59 §. Möjligheten att förhandla fram särlösningar för självstyrande områden är beroende av beslut både på nationell och internationell nivå. Särskilt två grundläggande frågor kan ställas i detta sammanhang. Den första frågan gäller vilken internationell fördragspraxis en stat i allmänhet eftersträvar för ett självstyrande område. Den andra frågan handlar om vilken reaktion som staten stöter på det internationella planet då olika särarrangemang för ett självstyrande områdes del eftersträvas.

Med avseende på den första frågan kan konstateras att vissa stater har som uttrycklig nationell förhandlingsstrategi att alltid utesluta tillämpningen av fördrag i förhållande till sina självstyrande områden. De fördrag som Förenade kungariket har förhandlat fram sedan 1951 utsträcks inte till att gälla Kanalöarna och Isle of Man om inte dessa öar uttryckligen vill detta. Denna möjlighet medges enligt artikel 29 i Wienkonventionen om traktaträtten och denna brittiska praxis har godtagits av det internationella samfundet. En annan möjlighet är att staten i enskilda fall förhandlar fram särarrangemang för ett självstyrande område. Detta kan vara särskilt motiverat i sk. dualistiska system där det självstyrande området, i likhet med Åland, enligt nationell rätt skall sätta ikraft fördraget. I ett dylikt fall kan staten förhandla fram t.ex. en bestämmelse som anger att staten i ett senare skede meddelar om fördraget tillämpas i förhållande till det självstyrande området. De andra fördragsparterna meddelas om detta så snart det självstyrande området tagit ställning i frågan. Ensidiga reservationer utgör en tredje möjlighet, dvs. staten meddelar de andra fördragsparterna att fördraget delvis eller i sin helhet inte gäller i förhållande till ett självstyrande område. Ensidiga deklarationer kan vara ett fjärde alternativ, men i regel kan en deklaration inte avvika från fördragstexten.

De ovanstående möjligheterna att beakta ett självstyrande område vid fördragsförhandlingar begränsas emellertid av de övriga fördragsparternas vilja att godta dylika särarrangemang. Av olika orsaker kan det finnas en ovillighet att godta särarrangemang för självstyrande områden eller delstater i federationer. Det har bl.a. ansetts att fördragets tillämpning inte blir jämlik och att staterna behandlas olika beroende på statens interna organisation. Enhetsstater uppfattar ofta särarrangemangen som ett försök att kringgå förpliktelserna. Vissa fördrag innehåller ett uttryckligt eller implicit förbud mot territoriell begränsning av den nationella tillämpningen. T.ex. fördrag om mänskliga rättigheter brukar inte tillåta begränsningar av den territoriella tillämpningen.

### **3. Ikraftträdande av internationella förpliktelser och landskapet Åland**

#### **3.1. Monism och dualism**

Stater har intagit olika förhållningssätt till hur internationella förpliktelser träder i kraft inom staten. I den rättsliga doktrinen brukar det göras en skillnad mellan monism och dualism. Dualismens utgångspunkt är att nationell rätt och folkrätt utgör två separata rättssystem. I princip anses nationell rätt inte vara rättsligt underställd folkrätt utan rättssystemen är suveräna inom sina respektive områden. Denna ståndpunkt medför att nationell tillämpning (t.ex. vid en domstol eller förvaltningsmyndighet) av internationella förpliktelser vanligtvis förutsätter att den internationella förpliknelsen har införts i den nationella rättsordningen med stöd av en nationell rättsakt. Monismen utgår i sin tur från att nationell rätt och folkrätt ingår i samma rättssystem. Enligt detta synsätt är nationell rätt underställd folkrätten. Monismen

utgår från att internationella förpliktelser blir automatiskt tillämpliga på det nationella planet om staten har förbundit sig till dem på internationell nivå.

I praktiken kan det finnas stora variationer i hur de nationella rättsordningarna förhåller sig till internationella förpliktelser. I många fall uppvisar staternas arrangemang för införlivandet av internationella förpliktelser i den nationella rättsordningen både dualistiska och monistiska tendenser. De nordiska staterna har traditionellt varit dualistiska. Transformation och inkorporering utgör två metoder för att införliva internationella fördrag med nationell rätt. Vid transformation undersöks om bestämmelserna i fördraget redan motsvaras av den gällande nationella lagstiftningen. Om jämförelsen visar att reglerna i fördraget redan uppfylls i den nationella rätten, behöver ingen åtgärd vidtas för att införliva fördraget. I andra fall ändras de interna reglerna så att de stämmer överens med fördraget. Sker införlivandet genom inkorporering stiftas däremot en särskild lag eller författning som anger att bestämmelserna i fördraget skall gälla som sådana i den nationella rättsordningen (sk. blankettförfarande). När denna metod används blir den autentiska fördragstexten gällande som nationell rätt.

I likhet med förhandlingar om internationella fördrag kan självstyrande områdens ställning och befogenheter i samband med det nationella ikraftträdandet av internationella förpliktelser variera. De lösningar som valts inom olika stater är delvis beroende av om staten har en dualistisk eller monistisk grundlösning. Om staten har en monistisk grundlösning är det internationella fördraget eller förpliktelsen direkt tillämplig inom staten efter att staten förbundit sig på internationell nivå. Detta innebär också att tillämpning av förpliktelserna i ett självstyrande område vanligtvis inte förutsätter nationellt ikraftsättande. I ett monistiskt system faller därför tyngdpunkten för ett självstyrande områdes inflytande och befogenheter på förhandlingsskedet och inte på ikraftsättandeskedet. Även i monistiska stater kan dock förekomma visst behov av implementerande nationell lagstiftning, t.ex. om de internationella förpliktelserna inte är direkt tillämpliga.

Självstyrande områden i dualistiska system kan ha erhållit befogenheter för att sätta i kraft internationella förpliktelser. En del stater verkar ha valt att inte överhuvudtaget tilldela inomstatliga enheter dylika befogenheter. I andra stater har de centrala myndigheterna reserverats en befogenhet att sätta i kraft förpliktelserna om de inomstatliga enheterna inte vidtar tillräckliga åtgärder i detta syfte. Den huvudsakliga orsaken till att inomstatliga enheter inte har erhållit en exklusiv befogenhet att sätta i kraft internationella förpliktelser inom sina behörighetsområden torde vara att det leder till att staten inte kan garantera efterlevnad av sina internationella förpliktelser. Ikraftsättandet kan därtill bli ineffektivt om det förutsätter lagstiftning i många inomstatliga enheter (t.ex. delstater eller provinser).

### **3.2. Ikraftträdandet och godkännandet av internationella förpliktelser i Finland**

Finland har en dualistisk grundsyn på förhållandet mellan den nationella rättsordningen och internationella förpliktelser. Grundlagen utgår från en klar uppdelning i godkännandet och ikraftträdandet av internationella fördrag och förpliktelser. GL 94 § stadgar om godkännande av internationella förpliktelser i riket. Riksdagens godkännande krävs för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse.

Internationella fördrag ratificeras ofta, men förbundenhet till internationella förpliktelser kan även ske på annat sätt enligt överenskommelse mellan parterna. Internationella förpliktelser som Finland samtyckt till binder Finland som stat. Däremot anses internationella



förpliktelser som inte satts i kraft inomstatligt inte vara en del av Finlands rättsordning, dvs. förpliktelserna eller fördraget kan inte tillämpas vid nationella domstolar eller myndigheter.

GL 95 § stadgar om ikraftträdandet av internationella förpliktelser. De bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom rikslag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom riksförordning som utfärdas av republikens president. Blankettlagar och -förordningar är den vanligaste metoden att sätta i kraft förpliktelserna (sk. inkorporering). I blankettlagen eller -förordningen finns en hänvisning till fördraget eller förpliktelsen, dvs. lagen eller förordningen får sitt sakinhåll direkt från det internationella fördraget. Detta är även orsaken till att det finska systemet stundtals har kallats "de facto monism". Undantagsvis kan ikraftsättandet förutsätta att det utarbetas materiella bestämmelser i rikslagstiftningen (sk. transformering).

Riksdagen behandlar vanligtvis godkännandet och ikraftsättandet på samma gång, dvs. riksdagen godkänner förpliktelsen genom en kläm och efter det antas den lag som gör att förpliktelsen kan träda i kraft inomstatligt. Regeringens proposition till riksdagen innehåller i regel förslag till en sådan kläm vid sidan av förslag till ikraftträdelselag. GL 94 § 2 mom. och GL 95 § 2 mom. fastställer behandlingsordningen vid riksdagens beslut om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

### **3.3. Ikraftträdandet av internationella förpliktelser i landskapet enligt SjL 59 §**

SjL 59 § utgår enbart från rättigheter i anslutning till ikraftträdandet i landskapet av internationella förpliktelser. Till skillnad från riksdagens ställning enligt GL 94 § finns det inget stadgat i SjL om lagtingets godkännande av internationella förpliktelser. Riksdagens grundlagsutskott har av detta dragit slutsatsen att Finland kan ratificera ett fördrag även om lagtinget inte har gett sitt bifall.<sup>5</sup> SjL 59 § gör en skillnad mellan situationer då fördraget eller den internationella förpliktelsen innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighet (SjL 59 § 1 mom.) och står i strid med SjL (SjL 59 § 2 mom.). Om bestämmelser står i strid med SjL träder de i kraft i landskapet om

- lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och lagen om sättande i kraft av förpliktelsen antas av riksdagen i den ordning som GL 95 § 2 mom. förutsätter.

Om ett internationellt fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt SjL faller inom landskapets behörighet,

- förutsätts att lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft för att bestämmelsen träder i kraft i landskapet

---

<sup>5</sup> GrUU 10/1998.

Enligt förarbetena blir SjL 59 § 2 mom. tillämplig om landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet fräntas.<sup>6</sup> Enligt regeringens proposition till SjL utgör kravet på bifall enligt detta förfarande ett komplement till SjL 69 §, dvs. förfarandet för ändring av SjL. Uttrycket ”står i strid med SjL” avser ändring, upphävande eller avvikelse från SjL. Det kan inte göras en avvikelse från SjL enligt SjL 59 § 1 mom. vid inhämtandet av lagtingets bifall enligt SjL 59 § 1 mom.. Däremot innebär lagtingets bifall enligt SjL 59 § 1 mom. att landskapet inte kan lagstifta i strid med de internationella förpliktelserna under den tid de är i kraft. Bifallet innebär inte att vare sig lagstiftnings- eller förvaltningsbehörighet fräntas landskapet.

Behovet av riksdagens antagande av en ikraftträdelseuppstår om internationella förpliktelser hör till området för lagstiftningen. Behovet av lagtingets bifall är mera omfattande eftersom SjL 59 § 1 mom. hänvisar till landskapets behörighet och inte till området för lagstiftningen. Landskapets behörighet inbegriper såväl lagstiftnings- som förvaltningsbehörighet. Detta är väsentligt eftersom det innebär att eventuella tolkningsprinciper som tillämpas i riket gällande omfattningen av området för lagstiftningen inte kan som sådant överföras på tolkningen av SjL 59 § 1 mom.. Det innebär också att inte enbart rikslagar utan även andra riksförfattningar kan komma att sändas till lagtinget för bifall.

Riksdagens grundlagsutskott har i ett väsentligt avseende preciserat tolkningen av SjL 59 § och har ansett att den sk. luckteorin som tillämpas i samband med sk. undantagslagar även bör följas vid val av behandlingsordning enligt SjL 59 §. Luckteorin innebär att det krävs kvalificerad lagstiftningsordning för att utvidga en befogenhetsöverföring som genomförts genom en tidigare lag. Å andra sidan kan sådana tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som i sig innebär en obetydlig utvidgning av en tidigare överförd befogenhet genomföras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att den helhet som en gång kom till i kvalificerad lagstiftningsordning inte härigenom förändras till sin natur.<sup>7</sup>

Finlands regering har konstaterat att SjL 59 § inte förutsätter inhämtande av lagtingets bifall vid uppsägning av fördrag: ”Behovet av lagtingets bifall enligt 59 § självstyrelselagen gäller inte uppsägning av internationella överenskommelser eller andra internationella förpliktelser med motsvarande verkningar. Till denna del kan landskapets behörighet att ge sitt bifall inte jämföras med riksdagens behörighet enligt 94 § grundlagen, vilken också gäller uppsägning av internationella överenskommelser eller andra förpliktelser och internationella förpliktelser med motsvarande verkningar.”<sup>8</sup>

Enligt 14 § reglemente för statsrådet (FFS 262/2003) hör landskapet Ålands självstyrelse till justitieministeriets ansvarsområde. Med stöd av detta begär det ministerium som är ansvarigt för beredningen av det internationella fördraget att justitieministeriet inhämtar lagtingets bifall till fördragets ikraftträdande i landskapet. Justitieministeriet föredrar ärendet för republikens president. Därefter skickas presidentens framställning till lagtinget via landshövdingen i landskapet. Lagtingets beslut till presidenten skickas till det ansvariga ministeriet via justitieministeriet. Enligt utrikesministeriets fördragshandbok bör en territoriell reservation läggas fram vid Finlands godkännande av fördraget om lagtinget inte ger sitt bifall. Detta förutsätter att fördraget tillåter en sådan reservation.

Systemet för ikraftträdande av internationella fördrag i landskapet Åland torde vara tämligen ovanligt i en internationell jämförelse. Avsaknaden av instrument för riket att genomföra internationella förpliktelser i landskapet då lagtinget inte gett sitt bifall understryker befogenheternas omfattning. Provinserna i Kanada har en konstitutionell ställning som motsvarar landskapets. Även där förekommer ett dualistiskt system kombinerat

---

<sup>6</sup> RP 73/1990 rd, s. 93.

<sup>7</sup> GrUU 36/2006.

<sup>8</sup> RP 78/2003 rd, s. 147.

med att de statliga myndigheterna saknar befogenheter att sätta i kraft internationella förpliktelser inom provinsernas behörighetsområde.<sup>9</sup> Detta verkar ha lett till en praxis som innebär att provinsernas bifall inhämtas före Kanada ratificerar ett fördrag. Ett motsvarande förfarande används i Tyskland i förhållande till delstaterna med stöd av det sk. Lindauavtalet. Även om Nederländerna i princip verkar tillämpa ett monistiskt system har Nederländska Antillerna och Aruba en konstitutionell status som har likheter med det system som har upprättats enligt SjL 59 §. I samband med ekonomiska och finansiella fördrag som påverkar territorierna kan de lokala parlamenten lägga in ett veto mot att fördragen skall gälla där. Även då ett fördrag påverkar Nederländska Antillerna och Aruba och fördraget kräver det nationella parlamentets godkännande måste de lokala parlamenten ge sitt bifall för att det skall bli gällande där.<sup>10</sup>

## **4. Landskapet Åland och ikraftsättandet av Lissabonfördraget**

### **4.1. Lagtingets bifall till tidigare ändringar av de fördrag som ligger till grund för unionen**

I samband med EU-medlemskapet gjordes bedömningen att unionens grundfördrag stred mot SjL och därför inhämtades lagtingets bifall enligt det förfarande som för närvarande regleras i SjL 59 § 2 mom.. Finlands regering gjorde denna bedömning uttryckligen för att landskapets behörighet överfördes till unionens institutioner.<sup>11</sup> Även om också Amsterdamfördraget överförde ytterligare behörighet till unionens institutioner bedömde Finlands regering att bifallet bör inhämtas enligt nuvarande SjL 59 § 1 mom..<sup>12</sup> Grundlagsutskottet hänvisade enbart till SjL 59 § i sin helhet och ansåg att lagtingets bifall måste inhämtas.<sup>13</sup>

Regeringens proposition med anledning av Nicefördraget antyder att inrättandet av en rådgivande kommitté om socialt skydd förutsatte lagtingets bifall enligt SjL 59 § 1 mom. och även en ändring av EG-fördragets bestämmelse om regionkommittén ansågs förutsätta lagtingets bifall enligt SjL 59 § 1 mom..<sup>14</sup> Här kan nämnas att grundlagsutskottet inte uttalade sig om behovet av lagtingets bifall, men ansåg att Nicefördraget är ett sådant i GL 94 § avsett fördrag av ”avsevärd betydelse” som förutsätter riksdagens godkännande.<sup>15</sup>

SjL 59 § har varit föremål för viss tolkning i lagtinget i samband med behandlingen av ändringar i unionens grundfördrag. Då lagtinget behandlade Nicefördraget konstaterade lagutskottet att lagtingets bifall till presidentens framställning erfordras i enlighet med nuvarande SjL 59 § 1 mom.. Däremot var valet av behandlingsordning mera kontroversiell i samband med behandlingen av Amsterdamfördraget. Lagutskottet ansåg att Amsterdamfördraget inte innehöll något nytt som skulle kunna betecknas som stridande mot SjL på det sätt som nuvarande SjL 59 § 2 mom. avser.<sup>16</sup> Ärendet remitterades emellertid senare till stora utskottet som ansåg att det är fråga om ett i nuvarande SjL 59 § 2 mom. avsett

---

<sup>9</sup> Baserar sig främst på ett domslut från Privy Council år 1937. *A.G. Can. v. A.G. Ont. et al.* (fallet Labour Conventions), [1937] 1 D.L.R. 673.

<sup>10</sup> Council of Europe & British Institute of International and Comparative Law, *Treaty Making – Expression of Consent by States to be Bound by a Treaty*. 2001.

<sup>11</sup> RP 135/1994 rd, s. 680.

<sup>12</sup> RP 245/1997 rd, s. 166.

<sup>13</sup> GrUU 10/1998, s. 9.

<sup>14</sup> RP 93/2001 rd, s. 70-71.

<sup>15</sup> GrUU 38/2001, s. 2.

<sup>16</sup> Lagutskottets betänkande nr 20/1997-1998.

ärende.<sup>17</sup> Motiveringen till tillämpningen av den kvalificerade beslutsordningen var att lagtingets lagstiftningsrätt inskränktes på ett sätt som strider mot SjäL. Särskilt hänvisades till Amsterdamfördragets bestämmelser om Schengenregelverket och ministerrådets nya befogenheter bl.a. i fråga om hälso- och miljövard. Lagtinget beslöt enligt kvalificerad beslutsordning.

## 4.2. Ikraftträdandet av Lissabonfördraget inom unionen

Enligt artikel 48 i EU-fördraget ska ändringarna av de fördrag som unionen bygger på träda i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. Ett motsvarande krav finns i artikel 6 i Lissabonfördraget som fastställer att fördraget ska ratificeras av fördragsparterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Avsikten enligt artikel 6 i Lissabonfördraget är att fördraget träder i kraft den 1 januari 2009. Detta förutsätter att samtliga ratifikationsinstrument har deponerats. Om detta inte är fallet träder fördraget i kraft den första dagen i den månad som följer efter det att ratifikationsinstrumentet har deponerats av den signatärstat som sist deponerar instrumentet. Ratifikationsinstrumenten ska deponeras hos Republiken Italiens regering.

I Irland hölls en folkomröstning den 12 juni 2008. Vid folkomröstningen röstade 53,4 % emot Lissabonfördraget. Det är i dagsläget oklart vilka åtgärder som vidtas med anledning av den irländska folkomröstningen. Frågan skall tas upp vid Europeiska rådets möte i oktober 2008 där Irland förväntas framlägga förslag till åtgärder.

## 4.3. Godkännandet och ikraftsättandet av Lissabonfördraget i riket

I kapitel 3.2. har redogjorts för hur internationella förpliktelser godkänns och ikraftsätts i riket enligt GL 94 § och 95 §. Finlands regering överlämnade en proposition till riksdagen om godkännandet och ikraftsättandet av Lissabonfördraget.<sup>18</sup> I propositionen föreslogs att riksdagen ska godkänna Lissabonfördraget och anta en lag om sättande i kraft av fördraget. Enligt propositionen innehåller Lissabonfördraget bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i GL 94 § 2 mom., dvs. fördraget skall godkännas med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Förslaget till riksdagens kläm om godkännande lyder:

*”Riksdagen godkänner det i Lissabon den 13 december 2007 ingångna Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.”*

Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen föreslogs bli antagen i inskränkt grundlagsordning på det sätt som avses i GL 95 § 2 mom.. Den lag som ingår i propositionen föreslogs träda i kraft samtidigt som Lissabonfördraget träder i kraft, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av presidenten. Förslaget till ikraftträdelselag lyder:

---

<sup>17</sup> Stora utskottets betänkande nr 5/1997-1998.

<sup>18</sup> RP 23/2008.

*De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Lissabon den 13 december 2007 ingångna Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.*

## 2 §

*Om ikraftträdandet av denna lag bestäms genom förordning av republikens president. Genom denna lag upphävs lagen av den 8 december 2006 om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (1149/2006).*

Riksdagen antog lagen i enlighet med förslaget den 11 juni 2008. Enligt GL 77 § skall en lag som har antagits av riksdagen föredras för republikens president för stadfästelse. Presidenten skall besluta om stadfästelsen inom tre månader från det lagen tillställts presidenten för stadfästelse. Lissabonfördraget skall ratificeras av presidenten. Beslutet om ratificering fattas i enlighet med GL 58 § på föredragning av behörig minister vid statsrådet. Förbundenheten vid fördraget inleds vid överlämnandet av ratifikationsinstrumentet. Lissabonfördraget träder i kraft i enlighet med det som beskrivs ovanför i kapitel 4.2.

### **4.4. Ikraftsättandet av Lissabonfördraget i landskapet Åland**

I kapitel 3.3. har redogjorts för Sjl 59 § och hur internationella förpliktelser träder i kraft enligt Sjl. Både i Finlands regerings proposition och landskapsregeringens meddelande om Lissabonfördraget har gjorts bedömningar om vilken behandlingsordning som aktualiseras enligt Sjl 59 §. I det sammanhanget har gjorts bedömningen att främst vissa ändringar inom området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete föranleder behandlingsordning enligt Sjl 59 § 2 mom.. I presidentens framställning till lagtinget anges att fördraget bör behandlas i enlighet med Sjl 59 § 2 mom. eftersom unionens befogenheter utvidgas genom Lissabonfördraget till områden som enligt Sjl hör till landskapets behörighet.<sup>19</sup> Regeringens proposition till riksdagen om Lissabonfördraget innehåller följande motivering med avseende på behandlingsordningen:

"Enligt 59 § 2 mom. (68/2004) i självstyrelselagen för Åland ska bestämmelser i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som står i strid i med självstyrelselagen träda i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till en lag om sättande i kraft med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och den aktuella lagen behandlas av riksdagen i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen.

De bestämmelser i Lissabonfördraget som innebär överföring av landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet till unionens befogenhetsområde bör anses stå i strid med självstyrelselagen. Vid bedömning av behandlingsordningen för lagtingets bifall tillämpas en prövning som kan jämföras med den s.k. luckteorin: Om lagtinget tidigare har gett sitt bifall till en behörighetsöverföring, kan en ändring av fördragsbestämmelsen i fråga behandlas i vanlig lagstiftningsordning under förutsättning att ändringen inte innebär att en tidigare överförd befogenhet utvidgas (GrUU 36/2006 rd, s. 12, första spalten).

Lissabonfördraget innehåller några bestämmelser som jämfört med nuläget eventuellt medför att landskapets behörighet överförs på unionen i den mening som avses i självstyrelselagen. Turism, idrott, civilskydd och administrativt samarbete är nya unionsområden som ingår i landskapets behörighet. Inom dessa områden har unionen dock bara befogenheter att vidta stödjande och samordnande åtgärder som inte syftar

---

<sup>19</sup> RP 6/2007-2008.

till harmonisering av lagstiftningen i medlemsstaterna. Unionens befogenhet är av sådant slag att lagstiftningen inte strider mot självstyrelselagen för Åland (GrUU 36/2006 rd, s. 12, första spalten).

I artikel 152.5 i EUF-fördraget tillskrivs unionen rätt att besluta om åtgärder för att bekämpa allvarliga gränsöverskridande hot mot hälsan. Med hänsyn till bestämmelserna i 27 § i självstyrelselagen om rikets lagstiftningsbehörighet i fråga om befolkningsskydd och smittsamma sjukdomar samt införande av djur och djurprodukter och införsel av växtförstörare till landet, handlar den aktuella fördragsbestämmelsen inte åtminstone i alla delar om frågor inom landskapets behörighet (GrUU 36/2006 rd, s. 12, andra spalten).

De bestämmelser i 69b i EUF-fördraget som gäller minimiregler för materiell straffrätt och minimiregler om fastställande av påföljder innebär, så som nämns ovan, att unionens befogenheter utvidgas på det straffrättsliga området. I och med att den s.k. pelarstrukturen faller bort kommer dessutom bl.a. gemenskapsrättsliga principer att tillämpas på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. I fråga om allmän ordning och säkerhet har landskapet lagstiftningsbehörighet med de undantag som nämns i 18 § 6 punkten i självstyrelselagen. Enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen hör beläggande med straff och storleken av straff till landskapets behörighet inom områden som annars hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Att unionens befogenheter utvidgas till områden som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet bör anses vara en fråga som förutsätter behandlingsordning enligt 59 § 2 mom. i självstyrelselagen.

Med stöd av vad som anförts ovan bör lagtingets bifall för ikraftträdandet av fördraget i landskapet Åland begäras på det sätt som anges i 59 § 2 mom. i självstyrelselagen, och av nämnda orsaker bör också lagen om sättande i kraft behandlas av riksdagen i inskränkt grundlagsordning.

När grundlagsutskottet behandlade det konstitutionella fördraget bedömde det vilken betydelse bifall till en författning om sättande i kraft har utifrån självstyrelselagen för Åland och 93–95 § i grundlagen (GrUU 36/2006 rd, s. 13, första spalten). Bedömningen är relevant också för Lissabonfördraget, trots att Lissabonfördraget avviker från det konstitutionella fördraget i det avseendet att Lissabonfördraget och författningen om sättande i kraft av det inte upphäver de gällande grundfördragen eller författningarna om sättande i kraft av dem."

Under behandlingen i riksdagen ansåg grundlagsutskottet följande om behandlingsordningen.

"Om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen för Åland faller inom landskapets behörighet, ska lagtinget enligt 59 § 1 mom. i självstyrelselagen ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft för att den ska träda i kraft i landskapet. Om bestämmelsen står i strid med självstyrelselagen träder den enligt 59 § 2 mom. i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Dessutom ska det föreskrivas om sättande i kraft av förpliktelsen genom en lag som behandlats i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen.

Lissabonfördraget innebär att EU får utvidgad straffrättslig befogenhet. Att pelarindelningen avskaffas leder till att de allmänna principerna i unionsrätten också ska tillämpas inom polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Så som utskottet konstaterade redan vid behandlingen av det konstitutionella fördraget (GrUU 36/2006 rd) är sådana rättsliga verkningar för landskapets behörighet så betydande att lagen om sättande i kraft av fördraget måste behandlas i kvalificerad ordning enligt 59 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland."<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> GrUU 13/2008 rd.

I presidentens framställning föreslås att lagtinget ger sitt bifall till att lagen och den förordning genom vilken Lissabonfördraget sätts i kraft, träder i kraft i landskapet Åland till de delar fördraget faller inom landskapets behörighet och står i strid med självstyrelselagen för Åland. Om lagtinget ger sitt bifall ska det omnämnas i den förordning av presidenten genom vilken det föreskrivs om ikraftträdandet av lagen om sättande i kraft av fördraget.

## **5. Lissabonfördraget och eventuella konsekvenser av att lagtinget inte ger sitt bifall**

### **5.1. Tidigare erfarenheter av enskilda staters ratificeringsproblem**

Enskilda medlemsstater har tidigare haft problem med ratificering av fördragsändringar och i vissa fall har detta lett till åtgärder på fördragsnivå.

i) I samband med den nationella behandlingen år 1986 av Europeiska enhetsakten röstade det danska parlamentet initialt emot fördraget, men vid en folkomröstning stöddes fördraget av majoriteten. Danmark ratificerade.

ii) Irlands ratificering av enhetsakten fördröjdes pga en domstolsprövning av fördragets förenlighet med konstitutionen (fallet *Crotty*). Detta medförde en ändring av konstitutionen och därefter ratificerade Irland.

iii) I samband med Maastrichtfördraget röstade den danska befolkningen med liten marginal (50.7 %) emot fördraget. Detta ledde i sin tur till att Europeiska rådet utarbetade särskilda bestämmelser som enbart var avsedda för Danmark. Danmark höll en ny folkomröstning vilket ledde till en dansk ratificering av Maastrichtfördraget. I rättslig mening innebar dessa särbestämmelser inte en ändring av fördraget, men senare i samband med Amsterdamfördraget framförhandlades ett rättsligt bindande protokoll om Danmark.

iv) Vid en irländsk folkomröstning om Nicefördraget röstade befolkningen emot fördraget. Detta ledde till antagandet av deklARATIONER vid Europeiska rådet, men någon ändring av fördraget gjordes inte. Nicefördraget fick majoritetens stöd vid en ny folkomröstning.

v) Efter att det konstitutionella fördraget röstades ner vid folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna fanns inte förutsättningar för fördragets ikraftträdande. Lissabonfördraget förhandlades därefter fram.

Irlands folkomröstning om Lissabonfördraget har försatt unionen i en ny ratificeringskris. I dagsläget är det oklart vilka åtgärder som skall vidtas. Den enda framkomliga vägen verkar vara att hålla en ny folkomröstning i Irland efter eventuella åtgärder på unionsnivå. Troligen eftersträvas i första hand lösningar som inte förutsätter nya ratificeringar från övriga medlemsstater.

Inget av de ovanstående exemplen kan jämföras med en situation där lagtinget inte ger sitt bifall till ikraftsättandet av Lissabonfördraget i landskapet Åland. En delorsak är att avsaknaden av lagtingets bifall enbart skulle beröra en del av en medlemsstat. En annan orsak är att avsaknaden av lagtingets bifall enligt finsk konstitutionell rätt inte är ett hinder för

statens ratifikation. Det är dock ett faktum att en sådan ratifikation skulle vara rättsligt problematisk.

## 5.2. Traktaträtten och ändringar i unionens grundfördrag

Inledningsvis bör det granskas hur traktaträtten och den allmänna folkrätten förhåller sig till genomförandet av internationella fördrag i självstyrande områden. Eftersom Lissabonfördraget är en internationell traktat är dessa folkrättsliga regler av relevans i sammanhanget. Det bör dock påminnas om att unionsrätten innebär mycket mera djupgående förpliktelser än vanliga internationella förpliktelser. EG-domstolen har nämligen ansett att de fördrag som ligger till grund för unionen har infört en särskild rättsordning som "härrör ur en autonom källa".<sup>21</sup> EG-domstolens syn på unionsrättens inomstatliga effekter behandlas emellertid i kapitel 5.3.

Traktaträtten framgår i första hand ur Wienkonventionen om traktaträtten. EG-domstolen har i ett antal fall tillämpat Wienkonventionen och även konstaterat att den internationella sedvanerätten på området binder gemenskapen.<sup>22</sup> Wienkonventionen innehåller grundläggande regler för hur en stat blir bunden av internationella traktater. Ur artikel 11 framgår att ett samtycke till att vara bunden av en traktat kan uttryckas genom ratifikation, vilket är den metod som valts i samband med Lissabonfördraget. Redan från och med de första utvidgningsförhandlingarna har utgångspunkten varit att de anslutande staterna skall godta gemenskapens/unionens gällande lagstiftning som sådan. Det har dock varit möjligt att förhandla fram temporära undantag och i vissa enskilda fall permanenta undantag från gällande unionslagstiftning. Det förekommer också att medlemsstaterna lämnar in ensidiga förklaringar vid regeringskonferenserna, dvs. före den inomstatliga behandlingen av de fördragsändringar som har förhandlats fram. Ensidiga förklaringar är inte rättsligt bindande, däremot kan gemensamma förklaringar ha ett viss tolkningsvärde.<sup>23</sup>

Enligt artikel 19 i Wienkonventionen kan en stat vid ratifikation anmäla en reservation, såvida reservationen inte är förbjuden enligt traktaten eller den är oförenlig med traktatens ändamål och syfte. De fördrag som ligger till grund för unionen verkar inte innehålla ett uttryckligt förbud mot ensidiga reservationer, men sådana har veterligen aldrig godtagits vid ratifikation av ändringar i grundfördragen. Man kan därför utgå från att sådana skulle strida mot grundfördragets ändamål och syfte. Medlemsstaterna förväntas därför inlämna ovillkorliga ratifikationsinstrument i samband med ratifikationen av Lissabonfördraget, dvs. att medlemsstaterna samtycker till bundenhet vid Lissabonfördraget i sin helhet. Detta är också en bidragande orsak till att enskilda medlemsstaters svårigheter att ratificera fördragsändringar kan försätta hela unionen i en ratificeringskris.

Artikel 29 i Wienkonventionen stadgar om traktaters territoriella tillämpningsområde. Enligt bestämmelsen är en traktat bindande för varje part med avseende på hela dess territorium, såvida inte en annan avsikt framgår av traktaten eller har fastställts på annat sätt. EG-fördragets (och Euratomfördragets) territoriella tillämpningsområde har begränsats i förhållande till vissa mindre territorier (bl.a. Åland) i enlighet med artikel 299 i EG-fördraget. Detta innebär att eventuella särlösningar för enskilda territorier och självstyrande områden har beaktats i samband med EG-fördragets bestämmelser om det territoriella tillämpningsområdet medan möjligheten att begränsa tillämpningen ensidigt (t.ex. genom reservationer) är utesluten. Det är således i samband med regeringskonferenserna om ändring av

---

<sup>21</sup> Mål C-6/64 *Costa mot ENEL* [1964] ECR 585.

<sup>22</sup> Mål C-162/96, *A Racke GmbH & Co. mot Hauptzollamt Mainz*, REG 1998, s I-3655.

<sup>23</sup> Skriftlig fråga E-3008/97 från Gerhard Hager (NI) till kommissionen. (1 oktober 1997) Ämne: Protokolls och förklarings rättsliga status.



grundfördragen, inte vid inlämnandet av ratifikationsinstrumentet, som krav på territoriella särarrangemang bör framföras.

Artiklarna 26 och 27 i Wienkonventionen innehåller bestämmelser om efterlevnaden av traktater, dvs. de behandlar frågan om traktaternas ställning efter att ratifikationsinstrumentet har överlämnats och traktaten trätt i kraft. Enligt artikel 26 är varje i kraft varande traktat bindande för dess parter och skall ärligt fullgöras av dem (*pacta sunt servanda*). Enligt artikel 27 kan en part ej åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat. Fasta mellanfolkliga domstolen (PCIJ) konstaterade redan 1931 att en stat inte kan åberopa ens sin egen statsförfattning för att undvika fördragsenliga förpliktelser.<sup>24</sup>

Wienkonventionen innehåller emellertid ett undantag från denna huvudregel. Enligt artikel 46 kan staten inte åberopa överträdelse av en bestämmelse i dess interna rätt vid lämnandet av statens samtycke till att vara bunden av en traktat, "såvida icke överträdelsen var uppenbar och berörde en regel i dess interna rätt av grundläggande betydelse". Enligt konventionen är överträdelsen uppenbar, om den skulle vara objektivt tydlig för varje stat som uppträder i saken i överensstämmelse med normal praxis och i ärligt uppsåt. Det är dock av två orsaker tveksamt om undantaget enligt artikel 46 skulle kunna åberopas om lagtinget inte har gett sitt bifall till ett fullständigt ikraftträdande av Lissabonfördraget i landskapet. Riksdagens grundlagsutskott har nämligen konstaterat att Finland skulle ha kunnat ratificera både Amsterdamfördraget och det konstitutionella fördraget i frånvaro av lagtingets bifall.<sup>25</sup> Lagtingets befogenheter enligt SjL 59 § utsträcker sig inte till godkännandet av fördraget, enbart ikraftsättandet av fördraget i landskapet. Därtill utgår artikel 46 i Wienkonventionen från att den uppenbara överträdelsen av en regel i den interna rätten åberopas av den stat som överträdelsen berör. Det är därför inte troligt eller logiskt att Finland åberopar denna artikel om Finland ratificerar Lissabonfördraget utan att lagtinget gett sitt bifall.

### 5.3. Unionsrättens särställning

Vid en granskning av eventuella konsekvenser vid avsaknad av lagtingets bifall bör det analyseras hur unionsrätten skiljer sig från övriga internationella förpliktelser. EG-domstolen har betecknat grundfördragen som den "konstitutionella urkunden" för en rättslig gemenskap.<sup>26</sup> Enligt fallet *Costa mot ENEL* skiljer sig de fördrag som ligger till grund för unionen från vanliga internationella förpliktelser.<sup>27</sup> Enligt EG-domstolen infördes genom EG-fördraget "en särskild rättsordning som införlivades i medlemsstaternas rättssystem när fördraget trädde i kraft och som är bindande för deras domstolar". EG-domstolen uteslöt ensidiga nationella åtgärder som avviker från fördragets förpliktelser:

*"Detta införlivande med varje medlemsstats rätt av bestämmelser som härrör från gemenskapskällor och, mera allmänt, fördragets ord och anda har till följd att det är omöjligt för staterna att, i strid med en rättsordning som har godtagits av dem på grundval av ömsesidighet, göra gällande en senare ensidig åtgärd som kan strida mot denna rättsordning.*

*Den makt som utövas genom gemenskapsrätten kan i själva verket inte variera från en stat till en annan på grund av senare nationell lagstiftning utan att äventyra*

<sup>24</sup> *Polish Nationals in Danzig*. PCIJ, Series A/B, nr 44 (1931).

<sup>25</sup> GrUU 36/2006.

<sup>26</sup> Mål 294/83, *Les Verts*, REG 1986, s. 1339 (p. 23); yttrande 1/91 om upprättandet av EES, REG 1991, s. I-6079 (p. 21).

<sup>27</sup> Mål C-6/64 *Costa mot ENEL* [1964] ECR 585.

*förverkligandet av de fördragsmål som avses i artikel [...] andra stycket och utan att leda till en diskriminering som är förbjuden genom artikel [...].*

[...]

*Av dessa faktorer sammantagna följer att den rätt som uppkommit ur fördraget och som härrör från en autonom källa alltså inte, till följd av sin självständiga och särpräglade karaktär, kan rättsligt befinna sig i konflikt med någon som helst nationell lagtext utan att förlora sin gemenskapskaraktär och utan att den rättsliga grunden för själva gemenskapen sätts i fråga."*

EG-domstolen ser unionsrätten som en autonom rättsordning vars effekt inte kan variera i medlemsstaterna beroende på ensidiga nationella åtgärder. Enligt EG-domstolen åsidosätter unionsrätten också medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser.

*"Om den rätt som följer av fördraget, dvs. av en självständig rättskälla, skulle åsidosättas av bestämmelser i nationell lagstiftning, av vilket slag de än kan vara, skulle den förlora karaktären av gemenskapsrätt och den rättsliga grundvalen för själva gemenskapen hotas.*

*Därför påverkas giltigheten av en gemenskapsakt eller dess verkan inom en medlemsstats territorium inte av att det görs gällande att den kränker grundläggande rättigheter i en medlemsstats författning eller principerna i dess författningsstruktur."<sup>28</sup>*

I fallet *Simmenthal* konstaterade EG-domstolen uttryckligen att motstridiga bestämmelser i den befintliga nationella lagstiftningen blir automatiskt otillämpliga "i och med att gemenskapsreglerna träder i kraft."

*"Enligt principen om gemenskapsrättens företräde skall dessutom fördragsbestämmelserna och institutionernas direkt tillämpliga rättsakter ha den verkan i förhållande till medlemsstaternas inhemska rätt att de inte endast medför att varje motstridande föreskrift i den befintliga nationella lagstiftningen blir automatiskt otillämplig i och med att gemenskapsreglerna träder i kraft, utan även hindrar - genom att dessa bestämmelser och rättsakter utgör en integrerad del av och har företräde inom den rättsordning som är tillämplig inom varje medlemsstats territorium - att nya nationella lagstiftningsakter antas med giltig verkan till den del de är oförenliga med gemenskapsreglerna."<sup>29</sup>*

En följd av EG-domstolens slutsatser är att det finns en förpliktelse att ändra nationell lagstiftning som strider mot unionsrätten.<sup>30</sup> Samtidigt är medlemsstaterna skyldiga att under tiden avhålla sig från att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionsrätten.<sup>31</sup> Denna skyldighet utsträcker sig i princip till alla nationella myndigheter som tillämpar unionsrätt, inte enbart nationella domstolar.<sup>32</sup> Förpliktelsen är mycket vid eftersom den kan tolkas som en skyldighet för landskapsregeringen eller åländska kommuner att åsidosätta självstyrelselagen till förmån för unionsrätten. I fallet *Jiménez Melgar* konstaterade EG-domstolen följande:

---

<sup>28</sup> Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.

<sup>29</sup> Mål C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal S.p.A.* [1978] REG, s. 75; svensk specialutgåva, volym 4.

<sup>30</sup> Mål 159/78 *kommissionen mot Italien*, REG 1979, p. 22.

<sup>31</sup> Mål 48/71, *kommissionen mot Italien*, REG 1972, s. 529, svensk specialutgåva, volym 2, s. 19.

<sup>32</sup> Mål C-103/88, *Fratelli Costanzo mot Comune di Milano* (1989) ECR 1839.

*"Domstolen erinrar i detta hänseende om att medlemsstaternas skyldighet enligt ett direktiv att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet samt deras skyldighet enligt artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) att vidta alla allmänna eller särskilda åtgärder som är ägnade att säkerställa att denna skyldighet uppfylls enligt fast rättspraxis åvilas samtliga myndigheter i medlemsstaterna, bland annat lokala och regionala organ såsom kommuner."*<sup>33</sup>

Fallet gällde visserligen ett direktivs rättsliga effekter men EG-domstolens resonemang är överförbart på all unionsrätt. Vid en analys av EG-domstolens rättspraxis om unionsrättens effekter ter det sig därför klart hur landskapets myndigheter ur ett unionsrättsligt perspektiv borde lösa en eventuell konflikt mellan unionsrätten och nationell rätt. EG-domstolens rättspraxis ger också stöd för slutsatsen att domstolen inte beaktar vilket inomstatligt förfarande som har föregått statens ratificering av grundfördragen. Fallet *San Michele* kan ses som prejudicerande eftersom det i detta mål ifrågasattes om vissa bestämmelser i fördraget om Europeiska kol- och stålgemenskapen var förenliga med en italiensk lag som införlivade fördraget i den nationella rätten. EG-domstolen ansåg att den enbart kan beakta Italiens ovillkorliga samtycke enligt ratifikationsinstrumentet.

*"Whereas, however, the Court of Justice, as the institution entrusted with ensuring that in the interpretation and application of the Treaty the law is observed, can only take into consideration the instrument of ratification, which itself was deposited on behalf of Italy on 22 July 1952 and which, together with the other instruments of ratification, brought the Treaty into force.*

*Whereas, it is clear from the instruments of ratification, whereby the Member States bound themselves in an identical manner, that all states have adhered to the Treaty on the same conditions, definitively and without reservations other than those set out in the supplementary protocols, and that therefore any claim by a national of a Member State questioning such adherence would be contrary to the system of Community law;"*<sup>34</sup>

Om samtliga medlemsstater ratificerar Lissabonfördraget träder det i kraft inom unionen. Även om Finland ratificerar Lissabonfördraget utan att lagtinget har gett sitt bifall skulle EG-domstolen med stor sannolikhet inte beakta avsaknaden av lagtingets bifall vid eventuell prövning av om ett fördragsbrott föreligger. EG-domstolen torde inte ta i beaktande krav inom den nationella rättsordningen för Lissabonfördragets nationella ikraftsättande utan enbart beakta Finlands samtycke till Lissabonfördraget enligt ratifikationsinstrumentet. Detta skulle vara i linje med domstolens syn på unionsrätten som en från den nationella rättsordningen fristående autonom rättsordning. Lösandet av en eventuell normkonflikt mellan SjL 59 § och unionsrätten blir dock mera komplicerad då den belyses ur den nationella rättsordningens perspektiv. Förhållandet mellan unionsrätten och nationell rätt har nämligen inte varit okontroversiell i medlemsstaterna.

## **5.4. Det nationella perspektivet**

### **5.4.1. Möjliga konsekvenser på kort sikt**

Det kan finnas två orsaker till avsaknad av lagtingets bifall enligt SjL 59 § 2 mom., dvs. antingen avstår lagtinget från att fatta ett beslut eller så fattar lagtinget ett beslut som inte

---

<sup>33</sup> Mål C-438/99, *Jiménez Melgar*.

<sup>34</sup> Mål 9/65, *San Michele*.

uppfyller beslutsvillkoren för bifall. Det torde inte finnas någon tidsgräns för när lagtinget kan ge sitt bifall. I samband med att förvaltningsråd Niilo Jääskinen hördes i lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd ansåg han att lagtinget inte kan ångra sitt beslut utan att det görs ett undantag till självstyrelselagen enligt Sjl 69 § 1 mom.. Enligt denna bestämmelse fattas beslutet i riksdagen i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Detta skulle innebära att lagtinget inte kan "backa" utan att Finlands regering antar en proposition om ändring av självstyrelselagen. Ett dylikt ångrande av lagtingets tidigare beslut skulle undergräva landskapets trovärdighet.

Om lagtinget inte röstar för bifall skulle det leda till en dialog mellan landskapets och rikets myndigheter. Riksmyndigheterna skulle i första hand vara intresserade av orsakerna till lagtingets beslut för att därmed kunna analysera vilka handlingsalternativ Finland har med tanke på ratificeringen och ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Efter Irlands folkomröstning är det oklart om det finns förutsättningar för Lissabonfördragets ikraftträdande inom unionen. Det är inte uteslutet att fördraget blir föremål för nya ändringar som kan förutsätta en ny ratificeringsprocess bland medlemsstaterna. Det är möjligt att sådana eventuella ändringar förutsätter behandling i riksdagen enligt grundlagen och lagtingets bifall enligt Sjl 59 §.

Om det emellertid skulle visa sig att det finns förutsättningar för fördragets ikraftträdande inom unionen är Finlands handlingsutrymme begränsat. Finland skulle troligen inte finna något omfattande stöd hos övriga medlemsstater för ett uppskjutande av fördragets ikraftträdande inom hela unionen pga att lagtingets bifall saknas. Det är därför inte uteslutet att presidenten skulle se sig tvungen att ratificera Lissabonfördraget, väl medveten om att detta leder till en konflikt mellan unionsrätten och den nationella rättsordningen. Finland skulle då antagligen informera de andra medlemsstaterna om behovet av framtida åtgärder för att åtgärda den rättsliga konflikten. Om dessa åtgärder skall vidtas på nationell nivå eller på unionsnivå bör klargöras i diskussionerna mellan rikets och landskapets myndigheter.

Om lagtinget inte röstar för bifall är det landskapsregeringen som för landskapets talan i förhållande till riksmyndigheterna. Detta är särskilt fallet om lagtingets beslut i förlängningen skulle leda till öppnandet av förhandlingar om ändringar i grundfördragen. Sjl 58 § reglerar landskapsregeringens ställning i samband med sådana förhandlingar. För att ha goda förutsättningar i diskussionerna med riksmyndigheterna om den uppkomna situationen krävs en bred politisk uppslutning kring målsättningarna med förhandlingarna.

I den nuvarande politiska debatten i landskapet har det skett en koppling mellan lagtingets beslut om bifall och landskapets krav gällande Ålands mera allmänna inflytande i EU-frågor. Det handlar främst om platsen i Europaparlamentet, talerätten inför EG-domstolen, lagtingets ställning i den sk. subsidiaritetskontrollen och deltagandet vid ministerrådsmöten. Dessa krav verkar riktade främst till riket, dvs. landskapet verkar inte rikta dem till unionen eller övriga medlemsstater.

Det bör dock noteras att medlemsstaternas syn på självstyrande områdets ställning i de flesta av dessa frågor har klarlagts under tidigare fördragsförhandlingar. Bland annat har Finland eftersträvat en åländsk tilläggsplats i Europaparlamentet vid Europeiska rådets möte. Med tanke på att de åländska inflytandefrågorna rör främst unionens institutioner som är ett särskilt känsligt område och då många medlemsstater har autonoma regioner är det mycket svårt att få stöd för införandet av sär rättigheter för landskapet på unionsnivå. Det är inte heller troligt att övriga medlemsstater skulle ställa krav på vilka inomstatliga rättigheter en annan medlemsstat tilldelar en autonomi, särskilt inte om dessa staters egna självstyrande områden inte har motsvarande rättigheter.

Även om landskapets myndigheter i första hand riktar krav till riket skulle konsekvenserna av att lagtinget inte ger sitt bifall utsträcka sig till unionsnivå. Om Finland ratificerar Lissabonfördraget och fördraget träder i kraft inom unionen uppstår en rättslig konflikt med unionsrätten. Ett alternativ är att Finland och unionen accepterar det

ofullständiga ikraftsättandet på Åland. Denna strategi kan dock leda till att frågan senare kommer till EG-domstolens prövning, t.ex. genom ett sk. fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 i EG-fördraget eller en begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol. EG-domstolens sannolika slutsatser i ett sådant ärende har behandlats i kapitel 5.3.

Om det vid förhandlingar mellan rikets och landskapets myndigheter blir klarlagt att det inte finns förutsättningar att åtgärda den rättsliga konflikten på nationell nivå kan det bli aktuellt att lyfta frågan till unionsnivå. Den korrekta lösningen skulle vara att föra sådana förhandlingar före Lissabonfördraget träder i kraft inom unionen men pga brist på tid och samsyn mellan riket och landskapet kan detta vara uteslutet. Den lösning Finland skulle eftersträva vid förhandlingar på unionsnivå kan inte förutsägas. Det är uteslutet att förhandla fram en fördragsändring som skulle undanta Åland från tillämpningen av Lissabonfördraget till de delar fördraget berör landskapets behörighet, dvs. följden enligt SjöL 59 § om lagtinget avstår från att ge sitt bifall. En orsak till detta är att unionsrättens effekter på Åland skulle vara beroende av behörighetsfördelningen i SjöL. Unionens institutioner har inte någon behörighet att tolka nationell rätt. Bl.a. i fallet *Hauer* konstaterade EG-domstolen att den gemensamma marknadens enhetlighet skulle gå förlorad om det infördes särskilda bedömningskriterier från en viss medlemsstats lagstiftning.<sup>35</sup>

Eftersom det inte skulle vara aktuellt att förhandla fram en lösning som motsvarar självstyrelselagens konsekvenser är det en politisk bedömning vad som skall eftersträvas. Det skulle dock vara till förmån för både landskapet och riket att det finns största möjliga samsyn. Inom landskapet finns inte för tillfället någon större politisk enighet om en alternativ relation till unionen. Det sämsta alternativet skulle vara att förhandlingarna mellan riket och landskapet strandar. Detta kunde i teorin leda till att riket, eventuellt efter påtryckningar från unionens institutioner eller andra medlemsstater, beslutar sig för att lösa den rättsliga konflikten utan att vara överens med landskapet. En teoretisk möjlighet är då att Finland helt utesluter Åland från grundfördragets tillämpningsområde utan att landskapet eftersträvar detta.

#### **5.4.2. Lissabonfördragets ikraftträdande inom unionen och tillämpning av unionsrätt vid avsaknad av lagtingets bifall**

Riksmyndigheter (förutom domstolarna) tillämpar i regel inte landskapslagstiftning. Om Finland skulle besluta sig för att ratificera Lissabonfördraget och fördraget träder i kraft inom unionen utan att lagtinget har gett sitt bifall skulle i första hand landskapets myndigheter vid konkreta tillämpningssituationer få ta ställning till den rättsliga konflikt som uppstår. Detta under förutsättning att Finland inte har hunnit förhandla fram en fördragsändring som avskaffar den rättsliga konflikten. I kapitel 5.3. har redogjorts för EG-domstolens rättspraxis om unionsrättens ställning i förhållande till den nationella rättsordningen. Domstolens rättspraxis har inte fått ett villkorslöst godtagande i alla medlemsstaters domstolar. Problematiken tillspetsas i de stater som har en dualistisk syn på förhållandet mellan den nationella rättsordningen och internationella förpliktelser. Unionens grundfördrag har ofta satts i kraft på grundlagsnivå i de dualistiska rättsordningarna vilket gör att risken för konflikter inte är särskilt stor.

I vissa stater har unionsrättens företrädare framom den nationella rätten uttryckligen kvalificerats på grundlagsnivå, särskilt med avseende på grundläggande rättigheter.<sup>36</sup> I t.ex. Sverige uppställer grundlagen som villkor för överlåtelse av beslutanderätt till unionen att den

<sup>35</sup> Mål 44/79, *Hauer*, [1979] ECR, 3727, p. 14.

<sup>36</sup> Se Rosas, Allan, Tolknings- och tillämpningsproblem i mötet mellan nordisk och internationell juridisk metod. I *Forhandlingerne ved Det 37. nordiske Juristmøde i Reykjavík 18.–20. august 2005*. Bind I. Udgivet af Den islandske Styrelse, 2005, s. 317–345.

“inte rör principerna för statskicket” och att “fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilken överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i [Europakonventionen].”<sup>37</sup> I andra stater har nationella domstolar satt vissa villkor för unionsrättens företrädare. Den tyska och italienska statsförfattningsdomstolens ställningstaganden gällande förhållandet mellan unionsrätten och nationell rätt, särskilt de grundläggande rättigheterna, har varit omdebatterad.<sup>38</sup> I Finland finns inte några motsvarande reservationer gällande unionsrättens företrädare. Finska domstolar har i enskilda fall gett unionsrätten företrädare framom finsk rätt.<sup>39</sup> I regeringens proposition om anslutningsfördraget angavs att unionsrätten har företrädare framom nationell rätt, oberoende av den nationella lagstiftningens normhierarkiska ställning.<sup>40</sup>

Om Lissabonfördraget skulle träda i kraft inom unionen utan att lagtinget gett sitt bifall skulle det antagligen vara ganska sällan som landskapets myndigheter stöter på en rättskonflikt för att unionsrätten inte har satts i kraft i landskapet enligt Sjl 59 §. En möjlighet är att unionens institutioner antar sekundär unionslagstiftning med stöd av de fåtal nya rättsgrunder (främst rörande åtgärder för att bekämpa allvarliga gränsöverskridande hot mot hälsan) i Lissabonfördraget som utgör nya behörighetsöverföringar inom landskapets behörighet. Eventuellt skulle högsta domstolen och presidenten få ta ställning till rättskonflikten vid förhandskontrollen av landskapslagar enligt Sjl 19 §, t.ex. om landskapet förutsätts genomföra direktiv enligt dessa rättsgrunder. Ett annat alternativ är att det uppstår en konflikt vid en direkt tillämpning av Lissabonfördragets bestämmelser eller sekundär unionslagstiftning som hänvisar till Lissabonfördraget.

Landskapets myndigheter kan vid en konkret tillämpningssituation välja mellan att tillämpa och genomföra unionsrätten eller utgå från att vissa delar av den inte satts i kraft i landskapet. I samband med det förstnämnda alternativet skulle unionsrätten få företrädare, men i formell mening torde detta inte avskaffa förekomsten av ett fördragsbrott. Medlemsstaterna är nämligen enligt EG-domstolen förpliktade att undanröja oklarheter och osäkerhet som kan vara följden av oförenlig nationell lagstiftning,<sup>41</sup> dvs. kommissionen och EG-domstolen skulle ändå kunna förutsätta ett ikraftsättande enligt Sjl 59 §.

Om landskapets myndigheter väljer att sätta åt sidan de av unionsrättens bestämmelser som lagtinget inte bifallit är vissa scenarier tänkbara. Ett alternativ är att en nationell domstol, t.ex. HFD eller Ålands förvaltningsdomstol, får ta ställning till den rättsliga konflikten i samband med ett konkret ärende. Enligt artikel 234 i EG-fördraget kan domstolar vända sig till EG-domstolen för att få ett sk. förhandsavgörande om den anser att detta är nödvändigt för att döma i saken. Domstolar i sista instans (främst HD och HFD) är förpliktade att vända sig till EG-domstolen i ett sådant ärende. EG-domstolen skulle då sannolikt förutsätta unionsrättens företrädare i enlighet med resonemanget i kapitel 5.3. EG-domstolens förhandsavgörande är bindande för den domstol som begär det.<sup>42</sup> Det är mycket tveksamt om den nationella domstolen skulle trotsa EG-domstolen och tillämpa Sjl framom unionsrätten. Enligt EG-domstolen kan nämligen även nationella domstolar göra sig skyldiga till fördragsbrott.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> Regeringsformens 10 kap. 5 §.

<sup>38</sup> För Danmarks del har højesteret uttalat, att danska domstolar “må ... anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinaere situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetetsafgivelsen ifølge tiltraedelseoven”. Dom af 6. april 1998 i sag I 361/1997, *Hanne Norup Carlsen m.fl. mod statsminister Poul Nyrup Rasmussen*, UfR 1998, 800.

<sup>39</sup> Bl.a. HFD 1996 B 577.

<sup>40</sup> RP 135/1994.

<sup>41</sup> Mål 159/78, p. 22.

<sup>42</sup> Mål 29/68 *Milch- Fett- und Eier-kontor mot Kommissionen* (1969) ECR 165.

<sup>43</sup> Mål C-224/01 *Köbler*, dom av den 30 september 2003.

Ett annat alternativ är att kommissionen påbörjar ett sk. fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 i EG-fördraget. Det är möjligt att kommissionen väljer att se frågan om Lissabonfördragets ikraftsättande på Åland i första hand som en politisk fråga, särskilt om medlemsstaterna avser lösa den rättsliga konflikten genom en omförhandling av landskapets förhållande till unionen. Eventuellt kunde kommissionen då invänta dessa förhandlingar och inte driva en rättslig process mot Finland. Det finns dock inget rättsligt hinder för att kommissionen väcker talan mot Finland inför EG-domstolen.

### 5.4.3. Alternativa relationer till unionen

I detta skede finns det skäl att i korthet analysera vilka alternativa relationer som möjligen kunde vara aktuella om landskapet vill eller är tvunget att omformulera sitt förhållande till unionen. Några grundförutsättningar bör understrykas. Eftersom landskapet inte är ett folkrättssubjekt bör en sådan alternativ relation alltid ingå av Finland. Landskapets ställning inom ramen för fördragsförhandlingar utgår från Sjl 58 § och landskapet är beroende av riket vid dylika förhandlingar. Förhandlingsresultatet skulle antagligen också vara föremål för riksdagens beslut om godkännande och ikraftträdande medan lagtingets ställning regleras enligt Sjl 59 §.

Ett teoretiskt alternativ är att landskapet står helt utanför unionen. Förvaltningsråd Niilo Jääskinen har ansett att det inte skulle vara möjligt att utesluta landskapet enbart utanför Lissabonfördraget. Artikel 299 i EG-fördraget skulle behöva ändras så att landskapet står utanför grundfördragets hela tillämpningsområde. Detta skulle motsvara den lösning som gäller för Färöarna eftersom artikel 299.6 a) i EG-fördraget anger att "detta fördrag skall inte tillämpas beträffande Färöarna". En sådan förändring i fördragstexten skulle förutsätta alla medlemsstaters ratificering. Detta skulle även innebära att Ålandsprotokollet inte mera är aktuellt, dvs. det skulle inte finnas behov av dessa undantag eftersom Åland skulle stå helt utanför grundfördragen och unionsrättens tillämpningsområde.

En dylik fördragsändring skulle antagligen förutsätta riksdagens godkännande enligt GL 94 § med hänvisning till att det är ett fördrag "av avsevärd betydelse" i grundlagens mening. Däremot är det inte alldeles klart att ändringen skulle förutsätta antagandet av en ikraftträdelseförfattning. Orsaken till detta skulle enligt Niilo Jääskinen vara att förändringen inte skulle innebära några nya förpliktelser för Finland utan en minskning av förpliktelser. Å andra sidan, avsaknaden av en ikraftträdelseförfattning skulle vara ett avsteg från den dualism som i övrigt tillämpas i Finland. Fördragsändringen skulle nämligen då avvika från de författningar som sätter i kraft grundfördragen (inklusive Lissabonfördraget), dvs. nationella myndigheter kunde eventuellt få uppfattningen att Åland fortfarande är en del av unionen eftersom ändringen inte införlivas i den nationella rättsordningen.

Om man utgår från att en ikraftträdelseförfattning krävs är det inte självklart att lagtingets bifall inhämtas, även om det skulle te sig märkligt att Ålands inträde i unionen, som bekräftats vid en särskild åländsk folkomröstning, kunde avskaffas utan behandling i landskapet. Enbart riksdagens, inte lagtingets, godkännande krävs för uppsägning av en internationell förpliktelse.<sup>44</sup> Utgångspunkten i Wienkonventionen om traktaträtten är emellertid att uppsägning kan utövas endast med avseende på hela fördraget. I ett formellt avseende kunde det därför hävdas att en fördragsändring rörande enbart Åland inte kunde klassas som en sådan uppsägning.

Den sk. luckteorin har introducerats i samband med tolkningen av Sjl 59 § 2 mom., dvs. kvalificerad lagstiftningsordning krävs för att utvidga en befogenhetsöverföring som genomförts genom en tidigare lag. I detta fall skulle det inte röra sig om en utvidgning av

---

<sup>44</sup> Se t.ex. RP 78/2003 rd, s. 147.

tidigare befogenhetsöverföringar. Inhämtandet av lagtingets bifall enligt Sjl 59 § 1 mom. är bundet vid om en internationell förpliktelse "faller inom landskapets behörighet" medan GL 94 § och 95 § hänvisar till det snävare begreppet "området för lagstiftningen".

Grundlagsutskottet har i samband med tolkningen av grundlagen bl.a. ansett att en bestämmelse i fördrag som gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter hör till området för lagstiftningen.<sup>45</sup> En fördragsbestämmelse som placerar landskapet helt utanför unionsrättens tillämpningsområde synes på ett grundläggande sätt påverka individens rättigheter och skyldigheter på Åland. Oberoende av hur Sjl 59 § tolkas bör det dock påminnas om att det inte är landskapets myndigheter som avgör om lagtingets bifall skall inhämtas.

En ändring av grundfördragets territoriella tillämpningsområde så att Åland står utanför fördragen skulle innebära att landskapet inte överhuvudtaget skulle vara direkt föremål för unionsrätten. Inom rikets behörighet skulle en stor del av unionsrätten vara tillämplig som rikslagstiftning (främst genom implementeringar av EU-direktiv). I detta sammanhang görs inte någon mera ingående analys av vilka konsekvenserna skulle vara för Åland eftersom frågan utreddes av landskapsstyrelsen i samband med medlemskapet.<sup>46</sup> De principiella slutsatserna i den utredningen gäller till stor del även i dag, även om det skett vissa nya behörighetsöverföringar i samband med senare fördragsändringar. I utredningen berörs följande alternativa relationer till unionen:

- i) ett totalt utanförskap
- ii) unionen fastställer ensidigt ett arrangemang beträffande Åland (eller det ingås ett temporärt avtal).
- iii) specialavtalsmodeller

I utredningen görs bedömningen att det ligger i Ålands intresse att landskapets ekonomiska relationer till unionen regleras genom ett specialavtal (t.ex. frihandelsavtal eller tullunion), dvs. det skulle inte vara ekonomiskt hållbart med ett totalt utanförskap. I avvaktan på ett sådant specialavtal kunde unionen eventuellt fastställa ett ensidigt arrangemang eller så förhandlas ett provisoriskt handelsavtal fram. Denna modell användes i förhållande till Färöarna åren 1974-1991. Lissabonfördraget skulle dock införa den formella skillnaden att ett eventuellt specialavtal ingås mellan Finland och unionen, dvs. gemenskapen skulle inte vara fördragspart eftersom unionen övertar rollen som juridisk person. Om specialavtalet delvis skulle utsträcka sig utanför unionens behörighet skulle dess ikraftträdande förutsätta alla medlemsstaters ratificering. Ett sådant ratificeringsförfarande kan vara långdraget.

Om landskapet verkligen skulle vilja träda ut ur unionen skulle det vara till allas fördel att det sker efter moget övervägande och inte som någon form av oavsiktligt resultat av att lagtinget inte ger sitt bifall till Lissabonfördraget. Grönlands utträde ur gemenskapen skedde efter att grönlänningarna vid en folkomröstning röstade för ett utträde år 1982. Danmark förhandlade fram det sk. Grönlandsfördraget som trädde i kraft år 1985. Grönland fick samma ställning som de utomeuropeiska länderna och territorierna.

---

<sup>45</sup> T.ex. GrUU 11/2000 rd, GrUU 12/2000 rd och GrUU 45/2000 rd.

<sup>46</sup> Bilaga till landskapsstyrelsens meddelande nr 2/1993-94. Konsekvenserna av ett åländskt icke-medlemskap i Europeiska unionen.



## 6. Sammandrag

Lissabonfördraget innebär en ändring av unionens grundfördrag. I den meningen skiljer sig inte Lissabonfördraget från de ändringar som följde av Amsterdam- och Nicefördraget. Landskapets befogenheter i samband med en sådan fördragsändring utgår från SjL 58 § och 59 §. SjL 58 § definierar landskapets ställning vid förhandlingarna om fördraget medan SjL 59 § fastställer hur fördragsändringar inom landskapets behörighet träder i kraft i landskapet. Med anledning av att SjL 59 § inte ger landskapet några befogenheter i samband med Finlands godkännande av samtycke på det internationella planet till dessa förpliktelser har riksdagens grundlagsutskott ansett att Finland kan ratificera ett internationellt fördrag trots att lagtinget inte har gett sitt bifall till att förpliktelser inom landskapets behörighet träder i kraft i landskapet.

Konsekvenserna av att lagtinget inte ger sitt bifall till Lissabonfördragets ikraftsättande i landskapet är problematiska av två huvudsakliga orsaker. En reservation gällande landskapet är utesluten i samband med ratificeringen, dvs. Finland har inte en möjlighet att ensidigt meddela andra medlemsstater att vissa av Lissabonfördragets förpliktelser inte gäller på Åland. En annan orsak är att fördragstexten inte innehåller någon möjlighet till att landskapet står utanför Lissabonfördragets eller unionsrättens tillämpningsområde.

Konsekvenserna av att lagtinget skulle välja att inte ge sitt bifall följer inte någon förutbestämd logik utan ett antal frågeställningar får sitt svar enbart efter fortsatta politiska och rättsliga överväganden. Det bör dock påpekas att många av för landskapet avgörande beslut inte fattas av landskapets myndigheter. I ett första skede bör det avgöras om presidenten ratificerar Lissabonfördraget trots att lagtingets bifall saknas. Om det finns förutsättningar för att Lissabonfördraget kan träda ikraft inom unionen kan presidenten se sig tvungen att ratificera fördraget väl medveten om att detta leder till en konflikt mellan nationell rätt och unionsrätten. Det är inte troligt att övriga medlemsstater skulle beblanda sig i Finlands interna angelägenheter för att tillförsäkra landskapet ett större EU-inflytande på det nationella planet. Det är också mycket tveksamt om medlemsstaterna skulle vara villiga att skjuta upp ikraftträdandet inom unionen i syfte att tillmötesgå nuvarande åländska krav på fördragsnivå.

Om Lissabonfördraget träder i kraft inom unionen utan att lagtinget gett sitt bifall uppstår frågan om hur den rättsliga konflikten skall åtgärdas. Om frågan inte kan lösas på det nationella planet återstår möjligheten att förhandla fram en fördragsändring som löser situationen. I dagens läge finns inte någon politisk samsyn i landskapet om en helt ny relation till unionen. Den frågan skulle emellertid bli föremål för förhandlingar mellan riket och landskapet. Beroende på hur dessa nationella förhandlingar avlöper kan Finland föreslå öppnandet av fördragsförhandlingar. Det är sannolikt att dessa förhandlingar skulle syfta till en ändring av landskapets nuvarande relation till unionen. Det finns många tänkbara alternativ för en sådan ny relation, men för landskapet skulle det i så fall vara centralt att åtminstone de ekonomiska relationerna till unionen tryggas.

Under tiden kan det bli aktuellt för i första hand landskapets myndigheter att vid tillämpningssituationer ta ställning till konflikten mellan nationell rätt och unionsrätt. Det är möjligt att frågan kommer till behandling inför EG-domstolen och sannolikt att domstolen då anser att unionsrätten, trots avsaknaden av lagtingets bifall, skall ges företräde.

Sören Silverström

11.8.2008