

ARTIKLAR

Refereegranskad artikel

*Sören Silverström, PM, LL.M.¹*Den åländska maktodelningslärans konstitutionella konturer
– Montesquieu i Mariehamn?

1. Maktodelningsläran i självstyrelsesystemet – horisontella och vertikala maktrelationer

Makt utan motvikt och kontroll tenderar att koncentreras och missbrukas. De tragiska konsekvenserna av maktmissbruk har fyllt historieböckernas och dagstidningarnas sidor. Delning av offentlig makt syftar till att motverka maktkoncentration. Fördelning av makt är en gammal idé som var aktuell redan under antiken och i slutet av 1600-talet använde sig *John Locke* av en uppdelning av den offentliga makten i tre funktioner.² Maktodelning som en särskild lära eller princip förädlades av *Charles-Louis de Secondat Montesquieu* (1689–1755) som menade att avsaknaden av maktodelning leder till tyranni och förtryck.³ Om lagarnas anda (*De l'Esprit des Lois*), som utkom 1748, är hans främsta verk.⁴ Montesquieus idéer fick tidigt ett stort inflytande på utformningen av konstitutionella rättsakter. Till exempel fäste den amerikanska konstitutionens fäder stor vikt vid maktodelning då den federala konstitutionen togs fram i slutet av 1700-talet. Maktodelning utgör numera en av grundlösningarna i en konstitutionell demokrati, framförallt betonas domstolarnas oberoende.⁵ Rättsstaten förutsätter maktodelning och maktodelningsläran riktar in sig på hur den offentliga makten ska delas. Dock kan maktodelningen förverkligas på många olika sätt, dvs. de konkreta lösningarna uppvisar en betydande variation.

¹ Författaren är doktorand i offentlig rätt vid Åbo Akademi samt anställd som lagberedare vid Ålands landskapsregering. De synpunkter som framförs i artikeln är författarens egna och reflekterar inte arbetsgivarens. Jag önskar särskilt tacka professor Markku Suksi vid Åbo Akademi för synpunkter på utkast till artikeln. Alla eventuella felaktigheter eller missuppfattningar är givetvis uteslutande på författarens ansvar.

² John Locke, *Two Treatises of Government*. Second Treatise of Government [1690]. Kapitel XII.

³ Se Antero Jyränki, *Montesquieu: miksi lakeja ja mitä lakien takana*, s. 153–168 i verket *Jarkko Tontti – Kaisa Mäkelä – Heta Gylling (toim.), Filosofien oikeus I. Suomalainen Lakimiesyhdistys*. Helsinki 2001.

⁴ Charles-Louis de Secondat Montesquieu, *Om lagarnas anda* [1748]. Norstedts Akademiska Förlag. Ratio 1998.

⁵ Aileen Kavanagh, *The Constitutional Separation of Powers*, s. 221–239 i verket *David Dyzenhaus – Malcolm Thorburn (eds), Philosophical Foundations of Constitutional Law*. Oxford University Press 2019, s. 221–223.

I ett längre historiskt perspektiv går det att urskilja en utveckling från autokratisk till konstitutionell monarki där maktutövningen kom att bygga på en skriven konstitution, dvs. monarkens maktutövning skulle hålla sig innanför konstitutionens ramar. Senare har de flesta stater övergått i demokratiska styrelseskick där makten har sitt ursprung i folket som är representerat i ett parlament. I den konstitutionella demokratin upprättas och begränsas all offentlig makt av konstitutionen och den konstitutionella rätten. Lagstiftande, verkställande och dömande makt har uppfattats som separata funktioner, men skiljelinjerna kan vara tolkningsbara. En modern konstitution utgår från en uppdelning i dessa tre funktioner men det finns stora skillnader i hur maktindelningen har fastställts i de konstitutionella bestämmelserna och hur dessa tillämpas i praktiken.⁶ Det finns också andra uppdelningar än den tredelade, t.ex. hänvisar 4 § i lagtingsordningen (2011:97) för Åland till att Ålands lagting utövar den lagstiftande och *ekonomiska* makten inom autonomins behörighet.

Maktdelningslärans utgångspunkt är funktionell samtidigt som den syftar till att begränsa vilka institutioner och personer som kan utöva de enskilda funktionerna. I sin renaste form kan maktindelning förstås så att de olika funktionerna ska skötas av separata institutioner. Framförallt i USA ligger tyngdpunkten på att upprätthålla den institutionella balansen mellan separata institutioner och funktioner genom en ömsesidig kontroll (s.k. spärrar och motvikter). Montesquieu menade att maktfunktionerna och institutionerna ska motverka varandra (*"le pouvoir arrête le pouvoir"*) och på så sätt förhindra maktkoncentration. I praktiken kan en total separation av funktioner och institutioner inte uppnås eller upprätthållas. I många stater ligger tyngdpunkten mera på institutionernas samarbete vid utförandet av de enskilda funktionerna. Överlappningen och samordningen mellan funktionerna och institutionerna kommer till uttryck på olika sätt. Lagstiftningsmakten har vanligen koncentrerats till ett parlament, men lagstiftningen baserar sig i de flesta fall på förslag från regeringsmakten. Regeringsmakten är i sin tur ofta beroende av den lagstiftande institutionens politiska förtroende samtidigt som den har erhållit olika grader av delegerad lagstiftningsmakt. Förhållandet mellan funktionerna nyanseras ytterligare om en president deltar i utförandet av den lagstiftande och verkställande funktionen.⁷

⁶ För en teoretisk och komparativ analys av maktindelningens utveckling i den konstitutionella rätten, se Cheryl Saunders, *Theoretical Underpinnings of Separation of Powers*, s. 66–85 i verket Gary Jacobsohn – Miguel Schor (eds), *Comparative Constitutional Theory*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2018.

⁷ Om olika modeller för horisontell maktindelning, se Jenny S. Martinez, *Horizontal Structuring*, s. 547–575 i verket Michel Rosenfeld – Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press 2013.

I den moderna konstitutionen framträder domstolarnas oberoende som en tydlig och gemensam utgångspunkt.⁸ Montesquieu utgick från en strikt separation mellan lagstiftande och dömande makt, uttryckt i tanken att domstolen bara ska vara ”munnen som uttalar lagen”. Domstolarna sågs som passiva uttolkare av lagen. I Europa fick *Jean-Jacques Rousseaus* (1712–1778) idéer om lagarna som uttryck för allmänviljan (*la volonté générale*) ett kraftigt genomslag.⁹ Före det andra världskriget var det vanligt med en demokratiuppfattning som betonade den lagstiftande makten och parlamentets främsta ställning vilket är svårare att förena med en delning eller balansering av maktfunktioner. Till stor del förklarar detta också varför domstolar i många fall inte erhöi en rätt att pröva lagarnas förenlighet med konstitutionen. Det har skett en klar förändring de senaste årtiondena så att det har blivit något av en global norm med olika former av domstolskontroll gällande lagarnas grundlagsenlighet.¹⁰ Detta har i sin tur påverkat den horisontella maktindelningen mellan de lagstiftande, verkställande och dömande institutionerna. I dagsläget anses också domstolarnas tolkningar av lagar alltid innehålla ett kreativt element så att tolkningarna förändrar lagarnas innehåll.

I en vidare bemärkelse avser maktindelning också andra konstitutionella förhållanden än de ovan beskrivna horisontella maktrelationerna. Stater är i en ökande utsträckning föremål för vertikala behörighetsfördelningar där både lagstiftande, verkställande och dömande makt förflyttas till andra nivåer inom och utanför staten. Maktutövning i en flernivåstruktur är inte ett nytt fenomen, men utvecklingen har intensifierats under de senaste årtiondena. Maktindelningens horisontella dimension hänvisar till den ovan nämnda tredelningen av makten medan den vertikala dimensionen avser fördelningen av makt mellan politiska enheter på olika nivåer.¹¹ Tabellen nedanför hänvisar till tre vertikala nivåer med sina separata horisontella maktrelationer, men inom forskningen

⁸ *Martin Scheinin* har identifierat åtminstone sex element för en sådan konstitution: 1) en skriven och hierarkiskt överordnad konstitution, 2) juridisk kontroll av konstitutionens överordnade ställning, 3) rättsstatlighet, 4) *maktindelning inklusive domstolarnas oavhängighet*, 5) grundrättigheter och 6) en internationalisering av rättsordningen. Martin Scheinin, Introduction, s. 17–26 i verket Martin Scheinin (ed), *Constitutionalism and the Welfare State - Nordic Perspectives*. Copenhagen. Nordic Council of Ministers 2001, s. 17–19.

⁹ Jean-Jacques Rousseau, *On the Social Contract, or, Principles of Political Right* [1762] i verket Leo Damrosch (ed), *The Essential Writings of Rousseau*. The Modern Library. New York 2013, s. 125.

¹⁰ Tom Ginsburg, *The Global Spread of Constitutional Review*, s. 81–98 i verket Keith Whittington – Daniel Keleman – Gregory Caldeira (eds), *Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press 2008, s. 95.

¹¹ Indelningen i horisontell och vertikal maktindelning är vanlig i forskningslitteraturen. Se t.ex. Katharina Diehl – Johanna Mantel – Matthias Reuss – Jan Schmidt, *Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution*. Max-Planck Institute for Comparative Public Law and International Law 2009, s. 59–99.

förekommer också andra uppdelningar.¹² Denna artikel fokuserar på den subnationella nivån och den horisontella maktindelningen inom självstyrelsesystemet. Dock kan en heltäckande bild av självstyrelsens horisontella maktindelning inte erhållas utan att beakta de vertikala behörighetsfördelningarna, framförallt förhållandet till den nationella nivån. Eftersom överföringen av maktfunktioner till självstyrelsen har varit partiell så kan den sammantagna horisontella maktindelningen på Åland härledas till flera olika nivåer. Inom Europeiska unionen har en horisontell maktindelning också upprättats på överstatlig nivå genom överföring av offentlig makt från medlemsstaterna.¹³

Tabell 1. Horisontella och vertikala maktrelationer i ett flernivåsystem.

Vertikala maktrelationer	Lagstiftande makt	Verkställande makt	Dömande makt	Överstatlig nivå
	Lagstiftande makt	Verkställande makt	Dömande makt	Nationell nivå
	Lagstiftande makt	Verkställande makt	Dömande makt	Subnationell nivå
Horisontella maktrelationer				

Den åländska självstyrelsen har från första början varit förknippad med lagstiftande och verkställande makt. I dagsläget utgår självstyrelsens horisontella maktindelning från självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) som är av konstitutionell karaktär.¹⁴ Syftet med denna artikel är att belysa konturerna i en konstitutionell maktindelninglära för den åländska självstyrelsen. Med maktindelning avses i första hand den horisontella uppdelningen i lagstiftande, verkställande och dömande makt. Den horisontella maktindelningen på subnationell nivå har varit föremål för ett ganska begränsat forskningsintresse.¹⁵ Avsikten är att utgående från en schematisk översikt av den konstitutionella förändringen och det konstitutionella materialet peka på allmänna läror eller principer för hur de olika maktfunktionerna och förhållandet mellan dessa

¹² Genom att ytterligare tillföra en lokal och internationell nivå har det hänvisats till ett femvåningshus. Thomas Cottier – Maya Hertig, *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*, s. 261–328 i verket Armin von Bogdandy – Rüdiger Wolfrum (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2003, s. 299–304.

¹³ Se t.ex. Gerard Conway, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*. *European Law Journal* 3/2011, s. 304–322.

¹⁴ Självstyrelselagen är inte en grundlag i ett formellt avseende men till följd av den kvalificerade lagstiftningsordningen är den jämförbar med grundlag (GrUB 15/1990 rd, s. 5–6 och RP 1/1998 rd, s. 127). Inom rättsvetenskapen i Finland har det varit betydligt vanligare att använda termerna statsförfattning och statsförfattningsrätt i stället för konstitutionell rätt. Nackdelen med dessa begrepp är deras knutenhet till statsbegreppet, dvs. självstyrelsens institutioner är inte statliga institutioner och landskapets behörighet ligger inte till grund för statlig maktutövning.

¹⁵ De existerande studierna riktar vanligen in sig på federala system, se t.ex. Francesco Palermo – Karl Kössler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Hart Publishing 2019, s. 139–163 och Maxwell A. Cameron – Tulia G. Falletti, *Federalism and the Subnational Separation of Powers*. *Publius* 2/2005, s. 245–271.

i självstyrelsesystemet kan uppfattas och systematiseras. Fokus ligger på självstyrelsens institutioner medan den kommunala nivån lämnas utanför granskningen. De allmänna lärorenna finns i den konstitutionella rättens metanivå där deras viktigaste syfte är att säkerställa en systematisk rättstolkning och koherens inom rättsordningen.¹⁶ Inom forskningen förekommer att den rättsliga systematiseringen kompletteras med en institutionell analys av hur de olika maktfunktionerna utövas.¹⁷ I den horisontella och vertikala maktodelningen brukar ske både formella och informella förändringar vilket medför ett behov av att anlägga ett mera dynamiskt och historiskt perspektiv.

2. Den horisontella maktodelningen i Finlands konstitution

Enligt 2 § i regeringsformen för Finland (94/1919) tillkom statsmakten i Finland folket, som företräddes av dess till riksdag församlade representation.¹⁸ Den lagstiftande makten skulle utövas av riksdagen i förening med republikens president. Den högsta verkställande makten var uppdragen åt republikens president, men jämte honom skulle för statens allmänna styrelse finnas ett statsråd, bestående av en statsminister och nödigt antal ministrar. Domaremakten skulle handhas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Maktodelningsläran berördes sporadiskt i förarbetena till regeringsformen, t.ex. den kommitté som hade i uppdrag att bereda regeringsformen hänvisade till läran som stöd för en stark verkställande makt.¹⁹ Läran behandlades också i rättslitteraturen årtiondena efter självständigheten.²⁰ Även om maktodelningsläran i Montesquieus tappning var synlig i regeringsformens bestämmelser är det klart att man inte försökte förverkliga någon strikt separation av funktionerna så att dessa skulle skötas av endast ett organ var för sig.

I regeringsformen framträdde separationen tydligast i den verkställande maktens relativt självständiga ställning och domstolarnas oberoende. Presidenten fick en stark ställning i samband med utövningen av såväl den lagstiftande som den verkställande

¹⁶ Om de allmänna lärorens ställning inom den konstitutionella rätten i Finland, se t.ex. Liisa Nieminen, *Valtiosääntöoikeuden yleiset opit 2000-luvulle siirryttäessä*. Lakimies 6–7/1998 s. 1099–1110.

¹⁷ Jfr Christoph Möllers, *Separation of Powers*, s. 230–257 i verket Roger Masterman – Robert Schütze (eds), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*. Cambridge University Press 2019, s. 231.

¹⁸ Regeringsformen var en av fyra grundlagar: 1) Regeringsformen för Finland av den 17 juli 1919, 2) riksdagsordningen av den 13 januari 1928, 3) lagen den 25 november 1922 om riksrätten (FFS 273/1922) samt 4) lagen den 25 november 1922 om rätt för riksdagen att granska lagenligheten av statsrådsmedlemmarnas och justitiekanslerns samt riksdagens justitieombudsmans ämbetsåtgärder (FFS 274/1922).

¹⁹ Kommittébetänkande 1917:7, s. 27. *K. J. Ståhlberg* fungerade som kommitténs ordförande.

²⁰ Se bl.a. Rafael Erich, *Suomen valtio-oikeus. Osa 1. Tietosanakirja-oy*, Helsinki 1924, s. 154–156 och Esko Hakkila, *Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä*. Porvoo 1939, s. 19–22.

funktionen. Efter inbördeskriget sågs presidenten som ett skydd mot en radikalisering av parlamentet. Presidentmakten i Finland var en historisk kompromiss, ett sätt att hantera en motsättning i självständighetens tidiga skeden mellan vänster och höger. Kompromissen var att den parlamentariska grundsatsen bibehölls men samtidigt kompletterades den med en förhållandevis stark presidentmakt.²¹ På sätt och vis överfördes principer förknippade med en konstitutionell monarki till den finska konstitutionen. Presidenten blev självständig från riksdagen i den meningen att denne utsågs på basis av elektorsval men sedan början av 1990-talet har presidentvalet varit ett direkt val. När det gäller förhållandet till den lagstiftande makten kunde presidenten i sista hand upplösa riksdagen, men presidenten hade också befogenheter att utfärda förordningar direkt med stöd av regeringsformen.²² Enligt regeringsformen fick presidenten också ett uppskjutande veto i förhållande till lagar antagna av riksdagen. Lagarnas ikraftträdande förutsatte presidentens stadfästelse men en lag kunde sättas i kraft efter ett riksdagsval utan presidentens stadfästelse.

Den verkställande makten blev delad mellan presidenten och statsrådet. Detta arrangemang hade en motsvarighet i förhållandena under autonomitiden då den ryske kejsaren-storfursten och senaten delade på den verkställande makten.²³ Det har alltid varit svårt att klassificera Finlands dualistiska system vilket delvis har berott på att presidentens roll har påverkats av partikonstellationer och presidentens personliga egenskaper. Under regeringsformens tid vacklade det politiska systemet mellan genuin parlamentarism och semi-presidentialism.²⁴ Överlag kan man beskriva den konstitutionella utvecklingen i Finland så att de parlamentariska elementen har stärkts medan presidentens maktbefogenheter har försvagats. Till exempel ändrades presidentens vetorätt redan i slutet av 1980-talet så att behandlingen av en lag som presidenten inte hade stadfäst kunde fortsätta i riksdagen utan ett mellanliggande nyval. I början av 1990-talet ändrades regeringsformen så att presidenten inte mera kunde upplösa riksdagen på egen hand utan presidentens beslut om förrättandet av förtida riksdagsval förutsätter numera statsministerns motiverade initiativ och hörande av riksdagsgrupperna.

²¹ Dag Anckar, *Presidentmakt i avtoning*, *Finsk Tidskrift* 1/2011, s. 9–20, 16.

²² I jämförelse med dagsläget utövades lagstiftningsmakten tidigare till stor del utanför riksdagen, t.ex. utgjorde riksdagslagarnas andel ca 20 % av all lagstiftning fram till 1950-talet. Riksdagslagarnas andel har överstigit 40 % från och med 1990-talet. På motsvarande sätt har andelen förordningar minskat. Veli-Pekka Viljanen, *Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut?* *Lakimies* 7–8/2005, s. 1050–1064, 1059.

²³ Antero Jyränki, *Presidential Elements in Government: Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency*, *European Constitutional Law Review* 2/2007, s. 285–306, 288.

²⁴ Jaakko Nousiainen, *From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, *Scandinavian Political Studies* 2/2001, s. 95–109, 97–98.

På 1970-talet gjordes ett försök till en konstitutionell reform men detta resulterade inte i några formella ändringar av regeringsformen. Före medlet av 1980-talet var grundlagarna föremål för enbart mindre justeringar.²⁵ Av större betydelse var systemet med s.k. undantagslagar som antogs i grundlagsordning, men som ändå inte resulterade i ändringar av grundlagens bokstav. Detta instrument utvecklades till en central konstitutionell lösning i Finland under 1900-talet. Efter den 1 mars 2000 har Finland enbart en grundlag. Möjligheten att anta undantagslagar kvarstod, men numera får dessa enbart innehålla avgränsade undantag från grundlagen. Grundlagen syftade till att ytterligare betona riksdagens ledande ställning vilket indirekt stärker statsrådets position. Enligt grundlagens 2 § 1 mom. tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. I förarbetena sägs uttryckligen att det inte kan finnas andra konkurrerande statsorgan utöver riksdagen eftersom det ankommer på riksdagen att representera folket som innehar statsmakten.²⁶ Sedan slutet av 1940-talet utgör Åland en valkrets vid riksdagsmannaval vilket betyder att de finska medborgarna på Åland alltid kan få in en representant i riksdagen.²⁷

I förarbetena till grundlagen hänvisas till den klassiska tredelningen i lagstiftande, verkställande och dömande makt som en utgångspunkt. Dock har syftet inte varit helt och i ren form särskilja de grundläggande statliga uppgifterna och fördela dem mellan olika statsorgan.²⁸ I grundlagens 3 § föreskrivs hur de olika maktfunktionerna fördelas mellan de högsta statsorganen. Den lagstiftande makten utövas av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Regeringsmakten utövas av republikens president samt statsrådet, vars medlemmar ska ha riksdagens förtroende. Den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Stärkandet av det parlamentariska elementet i grundlagens totalreform var tydligast i att regeringsbildningen i huvudsak helt och hållet anförtroddes riksdagen. Presidenten och statsrådet är fortfarande konstitutionellt bundna vid varandra, bl.a. genom att presidenten ska fatta sina beslut i statsrådet på fördragning av vederbörande minister. Rörelseriktningen var ändå tydlig så att presidentens befogenheter minskades på olika sätt och den ändring av grundlagen som trädde i kraft år 2012 utgjorde en fortsättning på denna utveckling.²⁹

²⁵ Se Markku Suksi, Finland, s. 87–114 i verket Dawn Oliver – Carlo Fusaro (eds), *How Constitutions Change – A Comparative Study*. Hart Publishers 2011, s. 90–93.

²⁶ RP 1/1998 rd, s. 74. Om grundlagens konsekvenser för maktodelningen i Finland, se Jaakko Husa, *Montesquieu's Separation of Powers and the Semi-Presidential Constitution – Finland's Past and Future?*. TfR 1999, s. 904–920, 915–920.

²⁷ Se 68 § i den gällande självstyrelselagen.

²⁸ RP 1/1998 rd, s. 76.

²⁹ RP 60/2010 rd.

I regeringsformen hade domstolarna inte erhållit en befogenhet att pröva lagars grundlagsenlighet i efterhand utan kontrollfunktionen kom primärt att utföras av riksdagens grundlagsutskott i samband med lagstiftningsförfarandet.³⁰ Genom grundlagen infördes en ”försiktig” efterhandskontroll av lagars grundlagsenlighet. Grundlagens 106 § förutsätter att en lagbestämmelse ska vara uppenbart oförenlig med grundlagen för att domstolen ska kunna åsidosätta bestämmelsen. I praktiken innebär kravet på uppenbarhet att domstolarnas efterhandskontroll är underordnad de tidigare eventuella tolkningar som riksdagens grundlagsutskott framfört i lagstiftningskedet om lagbestämmelsernas förhållande till grundlagen. Domstolarnas roll och den dömande funktionen i Finland har förändrats genom en övergripande och ömsesidig internationalisering och konstitutionalisering av rättsordningen.³¹ Redan grundrättighetsreformen innebar ett behov av att föra en diskussion om konsekvenserna för domstolarnas roll ur ett maktodelningsperspektiv. EU-rättens direkta tillämplighet och företräde medförde att domstolarna erhöll befogenheter att åsidosätta nationella rättsnormer och enligt grundlagsutskottet verkar företrädesprincipen också gälla i förhållande till grundlagen.³² De senaste årtiondenas konstitutionella förändringar i Finland har ofta haft ett internationellt ursprung.

Den verkställande maktens karaktär och omfattning tenderar att vara den flyktigaste av de tre maktfunktionerna och det finns märkbara problem med att formulera heltäckande konstitutionella definitioner och begränsningar av verkställande makt.³³ Genom grundlagen ersattes den tidigare hänvisningen till den högsta verkställande makten i regeringsformen med en hänvisning till regeringsmakten. Detta avser den egentliga regeringsmakten som utövas av presidenten och statsrådet medan den verkställande makten är ett vidare begrepp som inkluderar förvaltningen.³⁴ Avsaknaden av en hänvisning till den verkställande makten och förvaltningsorganisationen i grundlagens 3 § betyder inte att förvaltningen är betydelselös i ett konstitutionellt avseende. Faktum är att grundlagens reglering om förvaltningen är så omfattande att grundlagen också fungerar som förvaltningens konstitution.³⁵ En bestämmelse av grundläggande betydelse är den i grundlagens 2 § 3 mom. om att all utövning av offentlig makt ska

³⁰ Om den historiska bakgrunden till Finlands konstitutionella lösning gällande förhandskontrollen av lagarnas grundlagsenlighet, se Jaakko Husa, *Locking in Constitutionality Control in Finland*. *European Constitutional Law Review* 2/2020, s. 249–274.

³¹ Tuomas Ojanen, *Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä*. *Lakimies* 7–8/2014 s. 937–952.

³² GrUU 14/1994 rd, s. 3.

³³ Paul Craig – Adam Tomkins (eds), *The Executive and Public Law*. Oxford University Press 2006, s. 4–8.

³⁴ Jan-Magnus Jansson, *Från regeringsformen till grundlagen*. Söderströms 2000, s. 112–113.

³⁵ Olli Mäenpää, *Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan*. *Lakimies* 7–8/2005 s. 1065–1085, 1067.

bygga på lag och att lag ska noggrant iakttagas i all offentlig verksamhet. Utövan­det av offentlig makt återförs inte enbart på statlig verksamhet utan kravet på att all offentlig maktutövning ska vara lagbunden utsträcks också till landskapet Åland, dvs. rättsstatsprincipen utsträcks också till den maktutövning som sker inom den åländska självstyrelsens förvaltningsorganisation.³⁶

Även om Finlands konstitution utgår från indelningen i den lagstiftande, verk­stäl­lande och dömande funktionen framstår maktodelningen som en hybrid där de institu­tionella lösningarna kombinerar element från både parlamentariska och presidentiella system. Samtidigt bör man vara medveten om att det konstitutionella systemet utgår från två kolliderande konstitutionella principer så att grundlagens 3 § reflekterar del­ningen av makten medan grundlagens 2 § 1 mom. baserar sig på tanken om folkets suveränitet.³⁷ Ingenting av dessa konstitutionella principer har förverkligats fullständigt utan vissa institutionella lösningar betonar folksuveräniteten (framförallt riksdagens framträdande ställning) medan andra betonar separationen av funktionerna (särskilt domstolarnas oberoende). I den mening utgör de konkreta institutionella lösningarna en kombination av delvis motstridiga principer. *Antero Jyränki* har noterat att det i grundlagen inte mera finns många spår av tanken om att statsorganen ska balansera och kontrollera varandra genom s.k. spärrar och motvikter. Detta förklaras till stor del genom parlamentariserings- och utvecklingen mot ett system där riksdagen har den mest framträdande ställningen bland statsorganen.³⁸

Maktodelningsläran har inte rotat sig särskilt djupt i Finlands rättsliga och politiska kultur. Den framträder oftast i bakgrunden vid tillämpningen av mera specifika be­hörighetsbestämmelser. I vissa stater har domstolar direkt hänvisat till maktodelnings­principen vid prövningen av lagarnas grundlagsenlighet, t.ex. tillämpade den högsta domstolen i Danmark i det s.k. *Tvind*-ärendet ”maktfördelningsprincipen” i den danska grundlagens 3 §.³⁹ Dylka direkta hänvisningar till maktodelningen mellan statsorganen har varit ovanliga i domstolar i Finland.⁴⁰ En sökning på olika variationer av ordet makt­delning i elektroniska databaser över finländsk rättspraxis ger inte några träffar. Den konstitutionella prövningen av de begränsningar som följer av makt­delningen

³⁶ RP 1/1998 rd, s. 75.

³⁷ Jaakko Husa, *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis*. Hart Publishing, Oxford 2011, s. 45.

³⁸ Antero Jyränki, *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. Talentum 2003, s. 149–150.

³⁹ UfR 1999. 841 H. EU-domstolen har hänvisat till ”maktfördelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar”. Dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 228.

⁴⁰ Se dock *Pauline Koskelos* avvikande åsikt i HD:2012:11, som gällde tillämpningen av 106 § i grundlagen. Koskelo hänvisar till att domstolarna i en konstitutionell demokratisk rättsstat härleder sina befogenheter från riksdagen och att det finns skäl att hålla sig till dessa befogenheter.

har istället kanaliserats till riksdagens grundlagsutskott. Det har varit en allmän uppfattning inom rättsvetenskapen att regeringsformen inte avsåg dra någon skarp gräns mellan de olika maktfunktionerna.⁴¹ Maktindelningens skarpare konturer definieras och konkretiseras genom kompletterande konstitutionella bestämmelser och annan lagstiftning. Grundlagsutskottet ansåg redan i slutet av 1940-talet att det av regeringsformens bestämmelser om maktindelningen också följer konstitutionellt bindande begränsningar för riksdagen.⁴² Efter grundlagens ikraftträdande den 1 mars 2000 har utskottet berört grundlagens 3 § i mer än tjugo utlåtanden och betänkanden.⁴³

3. Den horisontella maktindelningen i självstyrelsesystemet

Om självstyrelsens horisontella maktindelning betraktas i ett längre tidsperspektiv har det inte skett principiella förändringar gällande vilka maktfunktioner som har överförs till självstyrelsen. Till självstyrelsen har överförts lagstiftande och verkställande makt medan den dömande makten har huvudsakligen kvarstått hos rikets domstolsväsende.⁴⁴ I den åländska diskussionen är det ovanligt med hänvisningar till självstyrelsens horisontella maktindelning. I förarbetena till den gällande lagtingsordningen finns vissa tankegångar som påminner om balansering och kontroll mellan lagtinget och landskapsregeringen.⁴⁵ Redan Tulenheimokommitténs förslag till den första självstyrelselagen utgick från en indelning av lagens kapitel i ”lagstiftningen”, ”förvaltningen” och ”lagskipningen”. Denna uppdelning följde med in i den lag som antogs av riksdagen.⁴⁶ Motsvarande kapitelrubriker fanns i den andra självstyrelselagen.⁴⁷ Maktens tredelning framträder inte lika klart i den gällande självstyrelselagens disposition. Till skillnad från regeringsformens 2 § och grundlagens 3 § har det inte förts in övergripande bestämmelser i självstyrelselagarna om vilka institutioner som utövar den lagstiftande, verkställande och dömande makten. Däremot hänvisar lagtingsordningen numera till lagtingets lagstiftande och ekonomiska makt samt den regeringsmakt som utövas av landskapsregeringen.

⁴¹ Kauko Sipponen, Lainsäädäntövällän delegoiminen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 68. 1965, s. 464. Se också Kauko Sipponen, Valtiovallan kolmijako. I–III. Poliitikka 1961, s. 129–145 och s. 174–203 samt Poliitikka 1962, s. 34–67.

⁴² GrUU 1/1946 rd.

⁴³ Se t.ex. GrUU 41/2017 rd, s. 3.

⁴⁴ Jfr R.A.Wrede, Landskapet Ålands självstyrelse. JFT 1/1931, s. 1–14, 4 och Markku Suksi, Ålands konstitution. Åbo Akademis förlag 2005, s. 66.

⁴⁵ Se detaljmotivering till 4 § i lagmotioner 2 och 3/2010–2011 om ny lagtingsordning.

⁴⁶ Lag om självstyrelse för Åland (FFS 124/1920).

⁴⁷ Självstyrelselag för Åland (FFS 670/1951).

I alla självstyrelselagar har funnits bestämmelser om att den åländska befolkningen företräds inom självstyrelsen av Ålands lagting (tidigare landstinget) som utövar lagstiftningsmakten genom att anta landskapslagar. När det gäller den verkställande makten fanns i den första självstyrelselagen en bestämmelse om att landskapsförvaltningen omhänderhas av en landskapsnämnd som tillsätts av landstinget. Liknande bestämmelser finns också i de senare självstyrelselagarna, dock så att regeringsorganets namn först ändrades till landskapsstyrelsen och sedan till landskapsregeringen. Det finns en viss otydlighet gällande de begrepp som används i lagstiftningen om den verkställande makten inom självstyrelsen. I den gällande självstyrelselagens 3 § 2 mom. anges att landskapets allmänna styrelse och förvaltning ankommer på Ålands landskapsregering och de myndigheter som lyder under den. Förhållandet mellan begreppen styrelse och förvaltning är inte entydigt.⁴⁸ Begreppet allmän styrelse användes tidigare i regeringsformen, men det har strukits från grundlagen. Däremot finns det kvar i självstyrelselagen, men lagtingsordningen hänvisar till det i grundlagen använda begreppet regeringsmakt. Såväl begreppet allmän styrelse som regeringsmakt avser den egentliga regeringsmakten i form av den politiskt ansvariga landskapsregeringen. Begreppet förvaltning avser landskapsregeringens allmänna förvaltning och de myndigheter som lyder under landskapsregeringen.⁴⁹ Både regeringsmakten och förvaltningen ingår i självstyrelsens verkställande makt.

Till skillnad från förhållandena i riket har den lagstiftande funktionen inom självstyrelsen alltid varit koncentrerad till ett organ. Förslaget till den första självstyrelselagen utgick från att landskapslagarnas ikraftträdande alltid skulle ha förutsatt presidentens stadfästelse, dvs. landskapslagarna skulle ha varit landstingets och presidentens gemensamma lagstiftningsakter.⁵⁰ En sådan ställning för presidenten skulle ha ändrat hela självstyrelsens karaktär och landskapslagarna skulle ”i strängt formell mening haft karaktären av finsk lag”.⁵¹ Detta upplägg ändrades under riksdagsbehandlingen så att presidentens vetorätt blev bunden till om landstinget hade överskridit landskapets lagstiftningsbehörighet.⁵² Därmed blev landstinget det enda organet som fattade beslut

⁴⁸ Ida Koivisto, Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694, 675–676.

⁴⁹ I landskapslagstiftningen finns olika lagar för de olika delarna av självstyrelsens verkställande makt: landskapslagen (1971:42) om Ålands landskapsregering och landskapslagen (1975:58) om ärendenas handläggning i landskapsregeringen (den politiska regeringsmakten), landskapslagen (1998:70) om Ålands landskapsregerings allmänna förvaltning (landskapsregeringens centralförvaltning) och olika landskapslagar om de enskilda myndigheterna inom landskapsförvaltningen.

⁵⁰ RP 73/1919 rd, s. 5–6.

⁵¹ Rafael Erich, Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll. JFT 1924, s. 72–157, 99.

⁵² Se GrUB 1/1920 rd. Presidentens vetorätt kunde också användas om lagen stred mot ”republikens allmänna intresse”, men numera används det snävare ”rikets inre eller yttre säkerhet” i den gällande självstyrelselagens 19 §.

om antagandet av landskapslagar och som aktivt påverkade innehållet i dessa lagar.⁵³ Förordningsmaktens ställning inom den lagstiftande funktionen var inledningsvis förvirrad, antagligen för att det gjordes så stora ändringar i självstyrelsens grundlösningar under ett sent skede av riksdagsbehandlingen våren 1920. Landskapsnämnden erhöll ingen befogenhet att anta delegerad lagstiftning i form av landskapsförordningar och på grund av de motstridiga bestämmelserna i den första självstyrelselagen var det länge oklart hur självstyrelsesystemet förhöll sig till förordningsmakten i riket. I den andra självstyrelselagen infördes en befogenhet att i landskapslag bemyndiga landskapsstyrelsen att vid behov meddela föreskrifter angående verkställighet och tillämpning av landskapslagen genom landskapsförordning.⁵⁴

Den konstitutionella utvecklingen i självstyrelsesystemet har inneburit en med riket jämförbar utveckling vad gäller delegering av lagstiftningsmakt. Detta har också påverkat maktindelningen mellan lagtinget och landskapsregeringen. Konstitutionella begränsningar som följer av grundlagens 80 § har överförts till den gällande självstyrelselagens 21 §. I dagsläget förutsätter all normgivning på lägre nivå än lag i såväl riket som landskapet att det finns en tydligt avgränsad fullmakt i lag. Självstyrelselagen känner enbart till delegerad lagstiftningsmakt i form av landskapsförordningar som utfärdas av landskapsregeringen, medan enskilda myndigheter i riket kan erhålla en begränsad rätt att utfärda rättsnormer i bestämda frågor. De striktare begränsningarna för hur lagtinget kan delegera lagstiftningsmakt till landskapsregeringen har varit en vanlig orsak till att landskapslagar har fällts i lagstiftningskontrollen.⁵⁵ Den bakomliggande principen om att lagtinget ska anta allmänt bindande rättsnormer som berör enskildas rättigheter och skyldigheter har också kommit till uttryck på andra sätt. Det har framförts kritik mot den omständigheten att viktiga grunder för förvaltningsbeslut som riktar sig till enskilda endast framgår ur interna dokument.⁵⁶ Dylika synpunkter anknyter till maktindelningläran eftersom de utgår från att ett verkställande organ inte ska inkräkta på det lagstiftande organets revir. När det gäller frågan om när den lagstiftande makten inkräktar på området för den verkställande makten har grundlagsutskottet inte ställt upp några strikta gränser för stiftandet av lagar för enskilda

⁵³ Rafael Erich, Suomen valtio-oikeus. Osa 2. Tietosanakirja-oy. Helsinki 1925, s. 375.

⁵⁴ 13 § 3 mom. i den andra självstyrelselagen.

⁵⁵ Ida Jansson, Att sätta självstyrelsens gränser. Av laggranskarna underkänd åländsk lagstiftning 1922–2018. Olof M Janssons stiftelse. Mariehamn 2020, s. 178. Högsta förvaltningsdomstolen har tagit ställning till om en landskapsförordning gällde grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen för Åland i övrigt hörde till området för lag (HFD:2017:23).

⁵⁶ Lagutskottets betänkande nr 15/2001–2002, s. 3 och Suksi 2005, s. 338–339.

fall (*lex singularis* eller *lex in casu*).⁵⁷ Dyliga lagar är förknippade med risken att det lagstiftande organet träder in i det verkställande organets ställning.⁵⁸

Om folksuveränitetsprincipen fick ett klart avtryck i landstingets framträdande ställning så blev förhållandet mellan den lagstiftande och verkställande makten mera öppet fastställt i självstyrelselagen. Det ursprungliga förslaget byggde på att presidenten skulle utnämna lantrådet ”bland tre av landstinget på förslag uppförda personer”.⁵⁹ Det påtänkta arrangemanget torde ha varit bundet till att den lagstiftande funktionen skulle utövas gemensamt av landstinget och presidenten. Eftersom den slutliga lösningen blev att landstinget skulle vara det enda lagstiftande organet fanns inte mera skäl att involvera presidenten i tillsättandet av landskapsnämnden.⁶⁰ Möjligen kunde de konstitutionella förhållandena från storfurstendömet ha påverkat det ursprungliga förslaget eftersom kejsaren-storfursten stadfäste lagar som antogs av lantdagen samtidigt som generalguvernören fungerade som kejsaren-storfurstens ställföreträdare och ordförande i senaten. Även om presidentens roll reducerades från det ursprungliga förslaget kom presidenten att få en central ställning i den första självstyrelselagen, bl.a. i lagstiftningskontrollen och vid utövandet av förordningsmakten. Därtill hade landshövdingen, ”med begivande av republikens president”, rätt att upplösa landstinget och förordna om verkställande av nya val.⁶¹

Rikets konstitutionella utveckling har präglats av en successiv reducering av presidentens roll i maktdelningen mellan de högsta statsorganen. Delvis har motsvarande utveckling varit synlig i självstyrelsesystemet, bl.a. så att presidentens förordningsmakt har ersatts med en möjlighet för lagtinget att delegera förordningsmakt till landskapsregeringen. Ett annat exempel är presidentens ställning i förhållande till lagtinget. I den andra självstyrelselagen övergick befogenheten att upplösa landstinget och förordna om nyval visserligen helt på presidenten, men numera förutsätter presidentens upplösning av lagtinget och förordnande om nyval ett samråd med lagtingets talman. Därtill kan i landskapslag stadgas om lagtingets rätt att upplösa sig och förordna om nyval vilket har gjorts genom bestämmelser i lagtingsordningen. Överlag går det att

⁵⁷ För ett Ålandsrelaterat exempel, se GrUU 72/2014 rd, s. 2.

⁵⁸ Reformen av ledningsstrukturen inom landskapsregeringen i medlet av 2000-talet uppvisade vissa problematiska aspekter (se landskapsregeringens framställning 8/2005–2006). Reformen innebar att tjänsten som kanslichef drogs in och ersattes med en tämligen liknande tjänst som förvaltningschef, utan att dåvarande tjänsteinnehavare förflyttades till den omformulerade tjänsten. I rättslitteraturen har kritiserats avsaknaden av överklagbara beslut och rättsmedel för tjänsteinnehavarna vid liknande reformer genom lag. Se Kaarlo Tuori, Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7–8/2005, s. 1021–1049, 1047.

⁵⁹ Förslag till 3 § i RP 73/1919 rd.

⁶⁰ StUB 7/1920 rd.

⁶¹ Se 6 § i den första självstyrelselagen.

se en utveckling där självstyrelsens organisatoriska frågor uppfattas som interna angelägenheter för lagtinget att bestämma om i landskapslag. Flera av de landskapslagar som innehåller grundläggande bestämmelser om lagtingets och landskapsregeringens organisation och beslutsfattande har antagits i kvalificerad lagstiftningsordning och kan sägas utgöra en slags konstitutionell landskapslagstiftning.⁶²

Då självstyrelsen upprättades fastställdes parlamentarismen inte i självstyrelselagen utan det föreskrevs endast att landstinget skulle tillsätta landskapsnämnden och välja lantrådet som fungerade som landskapsnämndens ordförande. Tidigare baserade sig förhållandet mellan lagtinget och landskapsregeringen inte på parlamentarism i dess nuvarande betydelse. Före slutet av 1980-talet tillsattes det verkställande organet visserligen av landstinget, men lantrådet och landskapsstyrelsens ledamöter valdes vid olika tidpunkter. Ursprungligen tillsattes såväl lantrådet som ledamöterna för en bestämd tid om tre år. I slutet av 1920-talet bestämdes att lantrådet skulle kvarstå i sitt ämbete så länge personen hade landstingets förtroende, dvs. till sin pensionering om inte landstinget förklarade att förtroende saknades. Däremot utsågs ledamöterna för två kalenderår och valet i landstinget av dessa förrättades som proportionella val med kandidatlistor. Lantrådet saknade en direkt möjlighet att påverka sammansättningen samtidigt som lantrådet hade en dubbel roll som politiker och tjänsteman. Efter 1988 har självstyrelsen stegvis övergått i en mera renodlad parlamentarism vad gäller förhållandet mellan den lagstiftande makten och regeringsmakten.⁶³

Numera sitter samtliga ministrar i landskapsregeringen på politiska mandat och regeringsuppdraget är en heldagssyssla. En lagtingsledamot som har utnämnts till minister ska frånträda sitt uppdrag som ledamot av lagtinget för den tid uppdraget i landskapsregeringen varar och till ministrar kan också utses personer som inte är lagtingsledamöter.⁶⁴ Eftersom ministrarna inte sitter i lagtinget upprättas en tydligare separation mellan regeringsmakten och den lagstiftande makten. Lantrådets inflytande vid regeringsbildningen och över landskapsregeringens sammansättning har ökat. Lantrådet måste ha lagtingets förtroende för hela sin ministär och minst fem

⁶² Enligt 69 § 2 mom. i den gällande självstyrelselagen kan i landskapslag stadgas att beslut om antagande av landskapslag ska fattas av lagtinget med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Se bl.a. 64 § i lagtingsordning (2011:97) för Åland och 26 § i landskapslagen (1971:42) om Ålands landskapsregering.

⁶³ För en allmän beskrivning av införandet av parlamentarism på Åland, se Jan Sundberg – Stefan Sjöblom, *Det åländska självstyrets kvaliteter. Demokrati, resurser och kompetens*. Appell Förlag 2021, s. 92–95. Se också Henrik Gustafsson – Lars Ingmar Johansson, 1972 års landstingsordning som grund för landstingets arbete i verket Åland i utveckling. Festskrift utgiven av Ålands landsting med anledning av självstyrelsens 60-års jubileum den 9 juni 1982. Frenckellska Tryckeri Ab. Helsingfors 1982, s. 63–65.

⁶⁴ De konstitutionella förhållandena i olika stater uppvisar en stor variation i detta avseende. Keith Dowding – Patrick Dumont, *Structural and Strategic Factors Affecting the Hiring and Firing of Ministers*, s. 1–20 i verket Keith Dowding – Patrick Dumont (eds), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing of Ministers*. Routledge 2008, s. 6–8.

lagtingsledamöter kan framställa ett skriftligt yrkande på att lagtinget ska förklara att lantrådet saknar lagtingets förtroende. Ett yrkande om misstroende kan formuleras så att det av motiveringen framgår att misstroendet i praktiken i första hand gäller en eller flera utpekade ministrar.⁶⁵ Varje del av landskapsregeringens förvaltning ska vara underställd lantrådets eller en viss ministers ansvar och ansvarsfördelningen framgår ur landskapsregeringens handlingsprogram. Lantrådet eller den minister som lantrådet förordnar i sitt ställe har rätt att närvara vid landskapsregeringen underordnade förvaltningsorgans sammanträden.⁶⁶ Det har också upprättats myndigheter som lyder under lagtinget.⁶⁷ Förvaltningens konstitutionella ställning och förutsättningarna för maktutövningen inom självstyrelsens verkställande funktion framgår inte särskilt tydligt ur självstyrelselagen. Därtill kunde det finnas skäl att utvärdera hur förvaltningsuppgifter överförs till privata aktörer eftersom de konstitutionella begränsningar som följer av 124 § i grundlagen också gäller inom självstyrelsen.

I Europa har förvaltningsorganisationen uppfattats som en del av den verkställande makten, men så att det görs en skillnad mellan den politiska nivån och förvaltningen.⁶⁸ Det parlamentariska ministeransvaret innebär att ministrarna i landskapsregeringen inför lagtinget ansvarar politiskt inte enbart för sina egna åtgärder utan indirekt för alla delar av självstyrelseförvaltningen. Därtill lyder både den politiska regeringsmakten och tjänstemännen under det rättsliga tjänsteansvar som följer av 118 § i grundlagen. Det finns olika grader av separation mellan den politiska regeringsmakten och självstyrelseförvaltningen. Det finns inte några vattentäta skott mellan politik och förvaltning inom landskapsregeringens allmänna förvaltning. Beslutsfattandet har till stor del delegerats till tjänstemannanivå, men i vissa kategorier av ärenden fattas beslutet av den politiska regeringsmakten vid landskapsregeringens sammanträde.⁶⁹ Fram till medlet av 1990-talet fungerade en tjänsteman som föredragande vid landskapsregeringens sammanträde. Numera har en minister denna uppgift som föredragande, dock så att beredningen sker i samråd med tjänsteman. De underlydande myndigheterna har inrättats genom landskapslag och de är organisatoriskt fristående från landskapsregeringens allmänna förvaltning. Om ansvaret för ett förvaltningsärende ankommer på en underlydande myndighet kan en minister eller landskapsregeringen inte fatta beslut i

⁶⁵ Se talmanskonferensens framställning 1/2014–2015, s. 8.

⁶⁶ Se 1 § 2 mom. och 13 § i landskapslagen (1971:42) om Ålands landskapsregering.

⁶⁷ Framförallt avser detta Landskapsrevisionen som upprättades genom landskapslagen (2013:25) om Landskapsrevisionen. För en nordisk jämförelse, se Henrik Wenander, Förvaltningsorgan under parlamenten i Norden, s. 35–62 i verket Sebastian Godenhjelm – Eija Mäkinen – Matti Niemivuo (red.), Förvaltning och rättssäkerhet i Norden. Appell Förlag 2022.

⁶⁸ Mark Rutgers, Public Administration and the Separation of Powers in a Cross-Atlantic Perspective. *Administrative Theory & Praxis* 2/2000, s. 287–308, 298.

⁶⁹ Se 10b § i landskapslagen (1971:42) om Ålands landskapsregering.

ärendet eftersom uppgiften hör till den underlydande myndighetens ansvarsområde. Till skillnad från detta är de flesta europeiska förvaltningar hierarkiskt organiserade så att den politiska regeringsmakten och förvaltningsorganisationen är integrerade, dvs. ministeransvaret och -styrningen utsträcks till förvaltningsmyndigheterna som i formell mening agerar i ministerns namn.⁷⁰

Parlamentarismen och regeringsmaktens politiska ansvar för förvaltningsorganisationen förutsätter insyn och styrning. Den parlamentariska insynen i förvaltningen kan förverkligas genom lagtingets rätt att av landskapsregeringen, dess underlydande myndigheter och tjänstemän få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende.⁷¹ Betydelsen av riksdagens konstitutionella rätt att få information har nyligen understrukits, men det är inte klart hur och i vilken omfattning motsvarande rätt för lagtinget har utnyttjats.⁷² Det är möjligt att genom landskapslag föreskriva om landskapsregeringens styrning av förvaltningen, men denna möjlighet har blivit ganska outnyttjad i landskapslagstiftningen. Rättsstatsprincipens krav på att utövningen av offentlig makt inom självstyrelseförvaltningen ska ha en behörighetsgrund i lag och en tämligen strikt syn på förvaltningsmyndigheternas behörighetsgränser innebär begränsningar för sådan styrning.⁷³ I dagens läge är styrningen av självstyrelsens förvaltningsorganisation vanligen indirekt, t.ex. så att landskapsregeringen tillsätter en styrelse eller utnämner en myndighetschef. I praktiken verkar det ställvis finnas en otydlighet gällande hur landskapsregeringen kan eller bör styra förvaltningsorganisationen.⁷⁴ Med tanke på förvaltningsorganisationens expansion och det relativt stora antalet underlydande myndigheter inom självstyrelseförvaltningen är styrningen inte mera av marginell betydelse.

Det finns rättsliga avgöranden som pekar på förekomsten av ett konstitutionellt skydd för myndigheternas och tjänstemännens oberoende ställning inom självstyrelseförvaltningen. I lagstiftningskontrollen av landskapslagar har högsta domstolen ansett att det i lagen saknades tydliga kriterier för när landskapsregeringen kunde skilja en ledamot eller ersättare i en prövningsnämnd från uppdraget. Detta var problematiskt med tanke på myndighetsutövningens oavhängighet och det krav på opartisk tjänsteverksamhet som anses följa av grundlagens 21 §.⁷⁵ I ett annat ärende bedömde högsta

⁷⁰ Jacques Ziller, *European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces*. Parliamentary Affairs 1/2001, s. 102–119.

⁷¹ Se 44 § i lagtingsordningen för Åland.

⁷² GrUU 30/2020 rd— EÄ 35/2020 rd.

⁷³ Om möjligheterna till styrning, se Atte Korte, *Toimivaltaraajojen jäykkyyden viranomaistoiminnassa*. Edilex 2015/38.

⁷⁴ Se Janne Holmén, *Åländsk högre utbildning. Styrning och autonomi*, s. 75–95 i verket *Sia Spilioupoulou Åkermark (red.), Styr ålänningarna sitt öde? Demokratiperspektiv på Åland*. Cavannus 2021, s. 94.

⁷⁵ Högsta domstolens utlåtande 11.11.2019, OH2019/227.

förvaltningsdomstolen upphörandet av ett tjänsteförhållande som myndighetschef vid Datainspektionen. Den prövotid som landskapsregeringen hade bestämt med stöd av landskapets tjänstemannalag var inte var förenlig med dataskyddsförordningens krav på tillsynsmyndighetens oberoende ställning. Främst med hänvisning till grundlagens 21 § och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ansåg domstolen att myndighetschefen skulle få avslutandet av tjänstgöringen prövat vid domstolen.⁷⁶ Ärendet var knutet till EU-lagstiftning där det allt oftare har förts in krav på nationella tillsynsmyndigheters oberoende.⁷⁷ Därför kan man inte utsträcka domstolens slutsatser förbehållslöst till övriga delar av självstyrelseförvaltningen. I vilket fall som helst syftar skyddet för oberoende inte till att undandra förvaltningen insyn och kontroll. I en demokratisk rättsstat ska all förvaltning ske i enlighet med lag, under domstolsprövning och under tjänsteansvar.⁷⁸

Tabell 2. Den åländska självstyrelsens horisontella maktindelning.

Horisontell maktindelning		Institutioner	Behörighet
Lagstiftande funktion	Lagstiftningsmakt	Lagtinget	Landskapet
	Delegerad lagstiftningsmakt	Landskapsregeringen	
Verkställande funktion	Regeringsmakt (allmän styrelse)	Landskapsregeringen (lartråd och ministrar)	Landskapet
	Förvaltning	Landskapsregeringens allmänna förvaltning Myndigheter som lyder under landskapsregeringen	
Dömande funktion	Domsrätt	Domstolar	Riket

Den dömande funktionen är i en särskild ställning i självstyrelsesystemet eftersom domstolarna ska vara oberoende i förhållande till såväl den lagstiftande och verkställande makten. En orsak till att det i många fall inte har inrättats ett separat domstolväsende på subnationell nivå torde vara att domstolarna ska vara oberoende i förhållande till alla institutioner.⁷⁹ Domstolarna ska tillämpa både landskaps- och rikslagstiftningen på ett oberoende sätt. I ett konstitutionellt system som fördelar lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet på olika nivåer är en av domstolarnas centrala uppgifter att upp-

⁷⁶ HFD:2021:125.

⁷⁷ Om denna utveckling ur ett nordiskt perspektiv, se Henrik Wenander, Administrative Independence in the Nordic States: EU Law Requirements and National Traditions. *Nordic Journal of European Law* 1/2022, s. 20–49.

⁷⁸ Olli Mäenpää, Offentlig makt och rättsstaten. Publikationer från juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet. Helsingfors 2020, s. 5.

⁷⁹ Se också Markku Suksi, Lagstiftningskontroll och rättsskipning i autonomier – jämförande perspektiv på domstolsorganisation i självstyrande områden. *JFT* 1/2015 s. 27–55, 52–53.

rätthålla den vertikala behörighetsfördelningen.⁸⁰ Landskapets behörighet är partiell i ett materiellt avseende, dvs. den lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet som har överförs till självstyrelsens lagstiftande och verkställande institutioner gäller avgränsade områden. Självstyrelserreformerna har till stor del kretsat kring vilka områden som ska överföras till landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Detta kan bidra till att behörighetsbegreppet betonas i självstyrelsefrågor medan det institutionella eller funktionella perspektivet hamnar i skymundan.

4. Den vertikala dimensionen i självstyrelsens maktindelning

Forskningen om självstyrelsen har i många fall riktat in sig på Ålands folkrättsliga särställning och fokus i konstitutionella betraktelser har vanligen legat på den vertikala behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket. Dock har självstyrelsens horisontella maktindelning alltid varit en given bakgrundsfaktor eftersom det är lagstiftande och verkställande behörighet som har överförs till självstyrelsens institutioner. Självstyrelsens horisontella maktindelning är på många sätt inbäddad i Finlands konstitution och rikets institutionella lösningar. Detta medför att konstitutionella och institutionella förändringar på nationell nivå också kan påverka förhållandet mellan den lagstiftande, verkställande och dömande makten i självstyrelsesystemet. Därför måste det närmare innehållet i en åländsk maktindelninglära definieras genom en kombination av den horisontella och vertikala dimensionen i självstyrelsesystemet. Förändringar på nationell nivå påverkar maktfunktionerna på subnationell nivå.⁸¹ En helhetsmässig uppfattning av självstyrelsens horisontella maktindelning skulle förutsätta att också förhållandet till de överstatliga och internationella nivåerna beaktas eftersom den maktutövning som maktindelningläran försöker definiera och begränsa också sker på dessa nivåer.⁸² I detta sammanhang finns inte möjlighet att mer än flyktigt beröra dessa utomstatliga aspekter.

Enligt tidigare forskning har omständigheterna kring hur federala eller kvasi-federala system kommer till en bestående inverkan på hur behörighetsfördelningen och de institutionella lösningarna utvecklas.⁸³ Det har gjorts en skillnad på om den vertikala

⁸⁰ För en komparativ studie av domstolarnas ställning i federala stater, se Nicholas Aroney – John Kincaid (eds), *Courts in Federal Countries. Federalists or Unitarists?* University of Toronto Press 2017.

⁸¹ Jfr Cheryl Saunders, *Executive Power in Federations*. *Jus Politicum* 2017, nr 17, s. 271–292, 280.

⁸² Jfr Daniel Bonilla Maldonado, *The Conceptual Architecture of the Principle of Separation of Powers*, s. 145–174 i verket David Bilchitz – David Landau (eds), *The Evolution of the Separation of Powers. Between the Global North and the Global South*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing 2018, s. 170–173.

⁸³ Nicholas Aroney, *The Formation and Amendment of Federal Constitutions in a Westminster-derived Context*. *International Journal of Constitutional Law* 1/2018, s. 17–53, 52–53.

behörighetsfördelningen uppstår som ett resultat av integration eller disintegration.⁸⁴ Den åländska självstyrelsen kan ses som ett exempel på en konstitutionellt fastställt behörighetsfördelning som har ett ursprung i disintegration. Den vertikala behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket har utgått från en separerande dynamik där lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet har överförts till självstyrelsen och dess institutioner. Behörighetsfördelningen kom från första början att basera sig på att landskapets och rikets behörighetsområden är separerade så att de inte överlappar varandra. Om ett ärende faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet ska enbart landskapslagen tillämpas och den rikslag som reglerar samma sak utanför Åland saknar betydelse.⁸⁵ Denna exklusivetsprincip har också bekräftats i förarbetena till grundlagen och rättspraxis.⁸⁶ Det finns inte ett behov av en företrädesprincip om behörighetsfördelningen bygger på exklusivitet eftersom lagstiftningen i de olika behörighetsområdena inte kan överlappa varandra. Därför är förhållandet mellan landskapslagar och rikslagar inte av en hierarkisk karaktär.⁸⁷

Det konstitutionella förhållandet mellan behörighetsområdena är intimt sammankopplat med hur institutionerna förhåller sig till varandra. Då separationen är omfattande i ett institutionellt avseende upprättas parallella institutioner för utförandet av samtliga tre maktfunktioner inom respektive behörighetsområde på nationell och subnationell nivå. I ett dylikt behörighetssystem ökar behovet av en oberoende kontrollfunktion för upprätthållandet av behörighetsgränserna eftersom institutionerna alltid måste finna sig inom sina respektive behörighetsområden. En konsekvent tillämpning av behörighetsområdenas exklusivitet medför ett motsvarande behov av att behandla institutionerna i respektive behörighetsområde lika i förhållande till varandra.⁸⁸ Detta utesluter inte att det kan finnas diverse skillnader i förvaltningsorganisationen och den materiella lagstiftningen mellan behörighetsområdena. I många fall bör självstyrelsepolitiska ställningstaganden på Åland läsas mot bakgrund av en sådan uppfattning om behörighetsområdenas exklusivitet och jämlikhet mellan institutionerna. Ställningstagandena syftar till ett konstitutionellt försvar av det åländska behörighetsområdets gränser och en strävan efter lösningar som syftar till institutionell

⁸⁴ Koen Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*. *American Journal of Comparative Law* 1990, s. 205–263, 206.

⁸⁵ GrUB 15/1990 rd, s. 4.

⁸⁶ RP 1/1998 rd, s. 127 och HD 2001:79. Redan på 1930-talet hänvisade *Paul Johan Klinthe* till förekomsten av en exklusivetsprincip. Se *Paul Johan Klinthe, Ålandsdelegationen och dess verksamhet: med en exkurs över landskapet Ålands statsrättsliga ställning 1938*, s. 202.

⁸⁷ För en annan syn på detta förhållande, se *Ilkka Saraviita, Perustuslaki*. *Talentum*. Helsinki 2011, s. 35–36.

⁸⁸ I belgisk konstitutionell rätt finns en sådan uttrycklig koppling mellan en princip om exklusivitet och en princip om institutionell likabehandling. *Francis Delpérée – Marc Verdussen, L'égalité, mesure du fédéralisme*. *Revue Belge de Droit Constitutionnel* 3–4/2004, s. 289–303.

jämlikhet. En dylik grundsyn har också fått avtryck i vissa av självstyrelsesystemets institutionella lösningar, framförallt så att både lagtinget och statsrådet utser ledamöter och suppleanter i Ålandsdelegationen.⁸⁹ Den här typen av lösningar är förknippade med en underliggande spänning eftersom Ålandsdelegationen samtidigt ska uppfattas som självständig i förhållande till de politiska institutionerna.

Behörighetsområdenas exklusivitet och institutionernas jämlikhet utgör en ändamålsenlig referenspunkt för en analys av förändringarna i förhållandet mellan rikets och landskapets horisontella maktindelning. I bilden nedanför befinner sig rikets och landskapets maktfunktioner vid sidan av varandra, dock så att den dömande makten och domstolsväsendet befinner sig inom rikets behörighetsområde. Maktfunktionerna placeras under den konstitutionella funktionen för att illustrera att funktionerna härleder sina befogenheter från den konstitutionella rätten. Självstyrelselagens ändringsförfarande ligger till grund för självstyrelselagens rättsliga status inom rättsordningen samtidigt som förfarandet innebär ett exceptionellt starkt konstitutionellt skydd för självstyrelsen.⁹⁰ Landstingets bifall till framtida ändringar av självstyrelselagen infördes ensidigt i riksdagen ”för att fullständigt och oomtvistligt trygga Ålands självstyrelse”.⁹¹ Äläningarna blev ett konstitutionellt subjekt i den meningen att det lagstiftande organet på Åland blev en part vid ändringar av självstyrelselagen. Den första självstyrelselagens ändringsförfarande satte gränser för riksdagens ensidiga lagstiftningsåtgärder vilket också gäller grundlagsändringar.⁹²

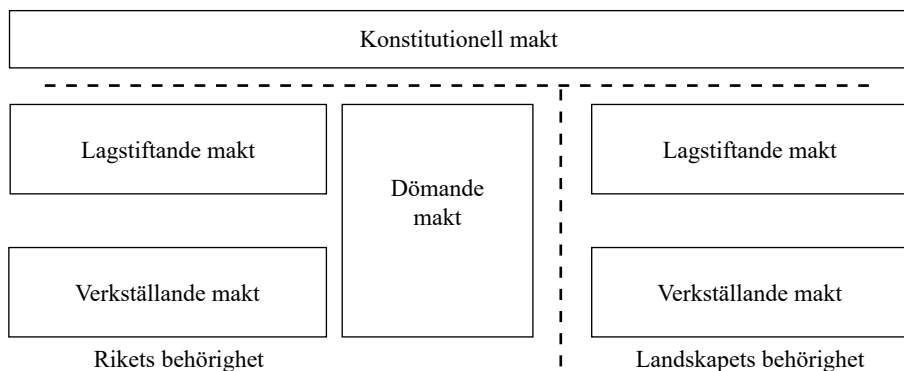


Bild 1. Landskapets och rikets horisontella maktfunktioner i självstyrelsesystemet.

⁸⁹ Se 55 § i den gällande självstyrelselagen.

⁹⁰ *Rafael Erich* ansåg att Finlands suveränitet hade *begränsats* till förmån för Åland. Rafael Erich, Suomen valtio-oikeus. Osa 2. Tietosanakirja-oy. Helsinki 1925, s. 366.

⁹¹ GrUB 1/1920 rd.

⁹² Självstyrelselagen kan inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Se 69 § i den gällande självstyrelselagen. Samma ändringsförfarande ingår också i 17 § jordförvärvslagen för Åland (FFS 3/1975).

Genom ändringsförfarandet skyddas inte enbart den vertikala behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket utan också i viss mån den horisontella maktodelningen i självstyrelsesystemet. Detta innebär ändå inte att förändringar i maktodelningen inom landskapets behörighet alltid skulle förutsätta ändringar av självstyrelselagen. Till exempel har förhållandet mellan självstyrelsens lagstiftande och verkställande makt förändrats med stöd av landskapslagstiftning så att det har införts en mera renodlad parlamentarism. Av bilden ovan kan man också få intrycket att maktfunktionerna inom landskapets behörighet är statiska och att det inte sker någon växelverkan med rikets maktfunktioner. Detta är i regel så för den lagstiftande funktionen, men lagtinget och riksdagen är inte helt isolerade från varandra. Lagtinget kan väcka initiativ i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Den här möjligheten utnyttjades särskilt under den första självstyrelsetiden, men ledde sällan eller aldrig till att riksdagen antog lagstiftning.⁹³ Ett annat exempel är lagtingets möjlighet att avge ett motiverat yttrande som ska delges Finlands riksdag om föreslagen EU-lagstiftning anses strida mot subsidiaritetsprincipen.⁹⁴

Landskapets och rikets verkställande institutioner växelverkar med varandra i en ganska vid omfattning.⁹⁵ I självstyrelsesystemet har de s.k. överenskommelseförfordningarna använts för att hantera samordning över behörighetsgränserna så att förvaltningsuppgifter som hör till riksförvaltningen kan för viss tid eller tills vidare överföras på en självstyrelsemyndighet. På motsvarande sätt kan förvaltningsuppgifter som hör till en självstyrelsemyndighet överföras på en riksmyndighet. I självstyrelselagen har också införts olika särbestämmelser som innebär avsteg från förvaltningsbehörighetens exklusivitet.⁹⁶ Överenskommelseförfordningar utfärdas av presidenten med landskapsregeringens samtycke. I dagsläget gäller ca fyrtio överenskommelseförfordningar. Tidigare var det vanligare att förvaltningsuppgifter överfördes från riksmyndigheter till självstyrelsemyndigheterna medan rörelseriktningen verkar vara den motsatta i dagsläget. EU-lagstiftningen kunde delvis förklara det ökande antalet överenskommelseförfordningar eftersom den överstatliga regleringen inte beaktar inomstatliga

⁹³ Det märkbara undantaget kom 1974 då riksdagen antog både jordförvärvslagen och ändringar i självstyrelselagen med anledning av en lagmotion från landstinget. Ålands landstings motion 1/1973, GrUU 46/1974 rd, StUB 143/1974 rd.

⁹⁴ Se 59 a § 4 mom. i den gällande självstyrelselagen.

⁹⁵ Tidigare forskning om s.k. flernivåsystem utgår vanligen från hur den lagstiftande och verkställande makten är fördelad medan frågan om hur de olika nivåerna växelverkar när dessa befogenheter utövas inte har fått lika mycket uppmärksamhet. Se dock Nicole Bolleyer – Lori Thorlakson, *Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems*. Publius 4/2012, s. 566–591.

⁹⁶ Se 23 § och 30 § i den gällande självstyrelselagen.

behörighetsfördelningar.⁹⁷ I vissa fall kan EU-rättens genomförande förutsätta samordning genom överenskommelseförordningar. Förordningarna kan ändå leda till att de demokratiska ansvarsförhållandena blir oklara för en utomstående betraktare.⁹⁸ Den horisontella maktindelningen utgår annars från att lagtinget utövar en parlamentarisk översyn av självstyrelsemyndigheter, men genom överenskommelseförordningarna överförs självstyrelsens förvaltningsuppgifter till riksmyndigheterna. Dock kan förordningarna sägas upp vilket medför att förvaltningsbehörigheten återgår till grundläget i den horisontella maktindelningen.

Internationella förpliktelser har påverkat både den lagstiftande och verkställande funktionen inom självstyrelsesystemet. I den första självstyrelselagen föll ”område, som är reglerat genom internationella fördrag” inom rikets lagstiftningsbehörighet vilket på sikt innebar en risk för att landskapets lagstiftningsbehörighet skulle urholkas på sitt innehåll genom internationella förpliktelser.⁹⁹ I den andra självstyrelselagen introducerades bestämmelser som gav landstinget en roll i samband med ikraftsättandet av internationella förpliktelser inom landskapets behörighet, dvs. det konstitutionella skyddet för landskapets behörighetsområde utvidgades. Dock kvarstår det bakomliggande strukturella problemet med att regleringen och institutionerna på internationell nivå i regel enbart känner till staten som helhet. Detta medför att självstyrelsens lagstiftande och verkställande funktioner och institutioner i många fall måste inordnas i statens konstitutionella strukturer. Denna problematik har blivit mera påtaglig genom EU-medlemskapet och EU-rätten har fått mera djupgående konsekvenser för självstyrelsen.¹⁰⁰ Före 1990-talet kunde den konstitutionella integriteten för det åländska behörighetsområdets exklusivitet upprätthållas med relativt enkla medel, men därefter har betoningen i självstyrelselagsrefomerna legat på hur självstyrelsen ska integreras i unionens institutionella strukturer.¹⁰¹

⁹⁷ Medlemsstaten kan inte åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iakttä EU-rättsliga skyldigheter. EU-domstolens dom av den 28 mars 1985 i mål 275/83, kommissionen mot Belgien. ECLI:EU:C:1985:149, punkt 10.

⁹⁸ För en kritik av lagstiftning i anslutning till överenskommelseförordningar, se särskilt högsta domstolens utlåtande 31.3.2015, OH 2015/29.

⁹⁹ Se 9 § 2 mom. 12 punkten i den första självstyrelselagen.

¹⁰⁰ Se t.ex. Sören Silverström, *The Competence of Autonomous Entities in the International Arena – With Special Reference to the Åland Islands in the European Union*. *International Journal on Minority and Group Rights* 2–3/2008, s. 259–271 och Carlo Panara, *The ‘Europe with the Regions’ before the Court of Justice*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2/2019, s. 271–293.

¹⁰¹ Anpassning av självstyrelselagen till EU-medlemskapet (FFS 1556/1994, RP 307/1994 rd, GrUB 9/1994 rd), ytterligare anpassning till EU-medlemskapet (FFS 68/2004, RP 18/2002 rd, GrUB 7/2002 rd), landskapets ställning i förhållande till EU-domstolen (FFS 847/2009, RP 57/2009 rd, GrUB 6/2009 rd) och lagtingets medverkan i övervakningen av subsidiaritetsprincipen (FFS 1115/2011, RP 77/2010 rd, GrUB 4/2010 rd).

Den åländska lagstiftningsverksamheten kretsar numera i stor utsträckning kring implementeringen av EU-direktiv och annan EU-rätt inom den åländska lagstiftningsbehörigheten.¹⁰² Det har definitivt uppkommit ett större behov av samordning mellan landskapets och rikets behörighetsområden. I praktiken verkar EU-medlemskapet ha medfört en maktförskjutning från lagtinget till landskapsregeringen.¹⁰³ De lagstiftande institutionerna på subnationell nivå har en tämligen marginaliserad roll i förhållande till EU. Deras funktion består främst i att implementera EU-lagstiftning och utöva en kontroll av den verkställande institutionen på subnationell nivå. Lagtingets inflytande vid beredningen av beslut på EU-nivå är indirekt i en flerfaldig bemärkelse. Lagtingets ställningstaganden ska kanaliseras via landskapsregeringen som ska försöka få dessa ställningstaganden beaktade inom statsrådet som i sin tur behöver framföra dem på EU-nivå. EU-medlemskapet har också medfört andra principiella förändringar av självstyrelsens verkställande funktion. Inom Europeiska unionen har utförandet av den verkställande funktionen till största delen överlämnats till förvaltningsmyndigheterna inom medlemsstaterna.¹⁰⁴ EU-medlemskapets konsekvenser för den verkställande funktionen är komplexa eftersom också självstyrelsemyndigheterna är skyldiga att åsidosätta inomstatlig lagstiftning som är oförenlig med EU-rätten.¹⁰⁵

5. Den dömande makten och kontrollfunktionen i självstyrelsesystemet

Separationen av den lagstiftande makten och regeringsmakten kan i praktiken komma att suddas ut. Detta är särskilt fallet om förhållandet baserar sig på parlamentarism och ett enskilt politiskt parti innehar en majoritetsposition.¹⁰⁶ Däremot kan domstolarnas institutionella autonomi och domarnas oavhängighet inte vara beroende av politiska dynamiker utan domstolarna måste åtnjuta ett starkt konstitutionellt skydd. Domstolarna får inte ta emot instruktioner från de lagstiftande eller verkställande or-

¹⁰² Se Sia Spiliopoulou Åkermark, EU och lagberedningen på Åland. Rapport från Ålands fredsinstitut nr 3/2021.

¹⁰³ Motsvarande gäller också för förhållandet mellan nationella regeringar och parlament, se Diane Fromage, The implementation of EU law in Member States and its impact on the relationship between parliaments and governments, s. 87–101 i verket Diane Fromage – Anna Herranz-Surrallés (eds), Executive-legislative (im)balance in the European Union. Oxford. Hart 2021.

¹⁰⁴ Robert Schütze, From Rome to Lisbon: 'Executive federalism' in the (new) European Union. Common Market Law Review 5/2010, s. 1385–1427.

¹⁰⁵ Dom den 22 juni 1989 i mål 103/88. Fratelli Costanzo SpA mot Milano kommun. ECLI:EU:C:1989:256, punkt 31.

¹⁰⁶ Om förhållandet mellan den lagstiftande och verkställande makten ur ett komparativt perspektiv, se Matthew S. Shugart, Comparative Executive-Legislative Relations, s. 344–365 i verket Sarah A. Binder – R. A. W. Rhodes – Bert A. Rockman (eds), The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press. Oxford 2006.

ganen om hur de ska utöva den dömande funktionen i enskilda ärenden. Domstolarna får inte heller sanktioneras i efterhand för hur de har utövat den dömande makten i ett enskilt ärende. Skyddet för domstolarnas oberoende ställning brukar knytas till rättsstatsprincipen.¹⁰⁷ Domstolarna har inte haft en särskilt framträdande ställning i Finlands konstitutionella rätt och vissa grundlagsbestämmelser jämställer fortsättningsvis domstolar och förvaltningsmyndigheter.¹⁰⁸ Det har också uttryckts så att domstolarna har entydigt setts som statliga och inte som samhällseliga inrättningar.¹⁰⁹ I samband med beredningen av regeringsformen hade riksdagen röstat emot förslaget att ge högsta domstolen befogenheter att pröva lagarnas grundlagsenlighet.¹¹⁰ Detta förklarar delvis varför regeringsformen och rikets grundlagar kom att få en marginell ställning inom domstolsväsendet.

Eftersom den dömande makten faller inom rikets behörighet kan förändringarna av domstolarnas ställning i Finland också påverka självstyrelsens lagstiftande och verkställande funktion. Domstolsväsendet har ställvis anpassats till självstyrelsen, främst genom inrättandet av Ålands förvaltningsdomstol som verkar i anslutning till Ålands tingsrätt.¹¹¹ Det har skett en långsiktig utfasning av förvaltningsmyndigheter som besvärinstanser i Finland. Utvecklingen har gått mot ett i princip heltäckande system där överprövning av förvaltningsbeslut ska ske i oberoende förvaltningsdomstolar snarare än i överordnad förvaltningsmyndighet. Numera är det också huvudregel att besvär över beslut av myndigheter som lyder under landskapsregeringen inte anförs hos landskapsregeringen utan hos Ålands förvaltningsdomstol.¹¹² Dock kan fortsättningsvis i landskapslag bestämmas att beslut i förvaltningsangelägenheter som har fattats av myndigheter som lyder under landskapsregeringen och som inte gäller skatt eller avgift samt beslut av en kommunal myndighet i ärenden som hör till landskapets behörighet överklagas hos landskapsregeringen i stället för hos Ålands förvaltningsdomstol.

I det här sammanhanget är det motiverat att se lagstiftningskontrollen av landskapslagar som en del av den dömande funktionen eftersom det rör sig om en konstitutionell

¹⁰⁷ Se den checklista om rättsstatsprincipen som antagits av Venedigkommissionen. Venice Commission of the Council of Europe, Rule of Law Checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016).

¹⁰⁸ Se 21 § och 107 § i grundlagen.

¹⁰⁹ Kaarlo Tuori, Domstolarnas och domarnas oavhängighet. JFT 1996, nr. 132, 492–501, 494.

¹¹⁰ I slutet av autonomitiden hade senatens justitiedepartement inte uppfattats som politiskt oberoende och detta verkar ha varit en bidragande orsak till att högsta domstolen inte erhöll dylika befogenheter i förhållande till riksdagen. Paavo Kastari, Korkeimpien oikeuksien aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. Lakimies 1964, s. 909–921, 915.

¹¹¹ Lag om Ålands förvaltningsdomstol (FFS 547/1994).

¹¹² Se 25 § 1 mom. i självstyrelselagen och GrUB 7/2002 rd, s. 7.

förhandskontroll av att lagtinget inte överskrider sin lagstiftningsbehörighet. I ett vidare perspektiv kunde man tala om en kontrollfunktion som ska säkerställa att varken rikets eller landskapets lagstiftande eller verkställande institutioner överskrider gränserna för den vertikala behörighetsfördelningen i självstyrelsesystemet. Presidentens centrala ställning i lagstiftningskontrollen kan te sig märklig eftersom det rör sig om en politisk institution, men kan förklaras med de speciella historiska omständigheterna då den första självstyrelselagen kom till. Förslaget utgick nämligen från att presidentens stadfästelse var en förutsättning för att samtliga landskapslagar skulle kunna träda ikraft.¹¹³ I ett sådant institutionellt arrangemang skulle behörighetskontrollen ha varit av mindre betydelse eftersom stadfästelse kunde ha vägrats både på politiska och rättsliga grunder. Systemet skulle också ha byggt på en stor grad av symmetri mellan presidentens befogenheter i samband med stadfästelse av rikslagar och landskapslagar, t.ex. skulle i båda fallen avsaknaden av presidentens stadfästelse inom en tremånadersperiod ha inneburit vägran av stadfästelse.¹¹⁴ Det föreslagna upplägget ändrades i ett sent skede av riksdagsbehandlingen så att presidentens vetorätt blev bunden till om landstinget hade överskridit landskapets lagstiftningsbehörighet.¹¹⁵

Presidentens förhandskontroll av landskapslagar verkar ändå inte ha varit alldeles improviserad utan presidenten har i olika sammanhang setts som en konstitutionell väktare som står ovanför dagspolitiken. Detta synsätt var tidigare vanligt gällande statsöverhuvudena i konstitutionella monarkier, men det kan inte problemfritt överföras på en folkvald president med en egen politisk agenda.¹¹⁶ I den tyska rättslitteraturen har förts diskussioner om inte enbart statsförfattningsdomstolen utan också förbundspresidenten kunde uppfattas som en sådan politiskt neutral institution eller *pouvoir neutre*.¹¹⁷ I början av 1930-talet behandlades i riksdagen ett förslag om att ge de högsta domstolsinstanserna en befogenhet att pröva lagarnas grundlagsenlighet.¹¹⁸ Grundlagsutskottet understödde inte detta förslag utan hänvisade till att Finlands statsförfattning redan innehöll effektiva garantier för att det inte antas grundlagsstridiga lagar. Utskottet hänvisade uttryckligen till presidentens möjlighet att inför stadfästelse av en riksdagslag begära av högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen ett

¹¹³ RP 73/1919 rd, s. 5–6.

¹¹⁴ Se 19 § 3 mom. i regeringsformen och förslag till 13 § 2 mom. i den första självstyrelselagen.

¹¹⁵ GrUB 1/1920 rd.

¹¹⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Constitutional Jurisdiction. Structure, Organisation and Legitimation*, s. 186–207 i verket Mirjam Künkler – Tine Stein (eds), *Constitutional and Political Theory. Selected Writings*. Ernst-Wolfgang Böckenförde. Oxford University Press 2017, s. 188.

¹¹⁷ Karl Doehring, *Der "Pouvoir neutre" und das Grundgesetz*. *Der Staat* 3/1964, s. 201–219, 201.

¹¹⁸ RP 8/1931 rd och GrUB 8/1931 rd.

utlåtande om den antagna lagens grundlagsenlighet.¹¹⁹ I början av 2000-talet begärde presidenten i stadfästelseskedet ett utlåtande av högsta domstolen i samband med det s.k. lotterilagsärendet där det fanns ingredienser för en allvarligare institutionell konflikt mellan högsta domstolen och riksdagen (eller närmare bestämt grundlagsutskottet).¹²⁰ Ärendet gällde tolkningen av självstyrelselagen och gränserna mellan landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet. Händelseförloppet visade att presidenten kan bidra till ett försvar av självstyrelsens behörighetsfördelning utanför systemet för lagstiftningskontrollen av landskapslagar enligt självstyrelselagen. I den gällande självstyrelselagens 60 § finns också en mekanism som möjliggör att meningsskiljaktighet angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd förs till högsta domstolen.¹²¹ Denna typ av behörighetskontroll som utövas efter lagstiftningens ikraftträdande inrättades redan i den första självstyrelselagen, men den har genomgått vissa förändringar under självstyrelsetiden.¹²²

Domstolarnas ställning har stärkts i förhållande till den lagstiftande och verkställande makten under de senaste årtiondena. Orsakerna till detta bör framförallt sökas i grundrättighetsreformen, den europeiska integrationen och grundlagen. Ur domstolarnas perspektiv har förhållandet till lagstiftaren blivit mera laddat efter att grundlagen möjliggör att domstolarna åsidosätter en lagbestämmelse som är uppenbart oförenlig med grundlagen. Tidigare tillämpade domstolarna mycket sällan grundlagsbestämmelser. Regeringsformen och de övriga grundlagarna ansågs i första hand riktade till riksdagen vilket underströks av att grundlagstolkningen hade koncentrerats till grundlagsutskottet. Grundrättighetsreformens uttryckliga syfte var att stärka domstolarnas möjligheter att tillämpa grundrättigheterna.¹²³ De numera i grundlagens andra kapitel ingående grundrättigheterna har i stor utsträckning utformats mot bakgrund av internationella människorättskonventioner, särskilt Europeiska människorättskonventionen (FördrS 18–19/90) och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7–8/76).¹²⁴ I likhet med grundrättigheterna tillämpa-

¹¹⁹ Mikael Hidén hänvisar till att presidenten 1925 inför stadfästelse av rikslag begärde ett sådant utlåtande av högsta domstolen gällande förhållandet till den första självstyrelselagen. Mikael Hidén, Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Vammala 1974, s. 302.

¹²⁰ GrUU 36/2001 rd s. 3–4. Se även HD:2001:79.

¹²¹ Denna möjlighet har använts endast i sex fall under den gällande självstyrelselagens tid. HD:2021:83, HD:2017:48, HD:2017:47, HD:2001:38, HD:1998:8, HD:1993:90.

¹²² Ursprungligen omfattade detta instrument ”kompetenskonflikter såväl på lagstiftningens som förvaltningens område” men genom den andra självstyrelselagen begränsades högsta domstolens behörighet till kompetenskonflikter gällande förvaltningsåtgärder. GrUU 36/1950 rd, s. 10–11.

¹²³ RP 309/1993, s. 30–31.

¹²⁴ Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeusuudistus ja kansainvälistet ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996 s. 788–815.

des dylika människorättsbestämmelser inte nämnvärt i domstolarna före början av 1990-talet.¹²⁵ De senaste årtiondenas konstitutionella utveckling i Finland har byggts på en rättighetsbaserad konstitutionalisering.¹²⁶ Eftersom grundrättigheterna också begränsar landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet kan sättet för hur dessa tolkas och tillämpas påverka maktdelningen i självstyrelsesystemet.¹²⁷ Det finns folkrättsliga och konstitutionella garantier för skyddet av den åländska befolkningens språkliga och kulturella rättigheter.¹²⁸ Självstyrelselagens och jordförvärvslagens särbestämmelser kan avvika från grundrättigheterna, men de hör inte till grundlagens grundrättighetssystem.¹²⁹

Konstitutionaliseringen avser en process som medför att den konstitutionella rätten får en starkare ställning och ett vidare genomslag inom hela rättsordningen.¹³⁰ Grundlagens ställning i självstyrelsesystemet har bestämts på formell grund och enligt hur författningen kommer till, dvs. rikets behörighet gällande grundlag har från första början grundat sig på om det rör sig om stiftande, ändring, upphävande av grundlag eller avvikelse från grundlag.¹³¹ Dock kan inte en riksförfattning av formell grundlagskaraktär ändra självstyrelselagen. Rikets grundlagstiftare kan nämligen inte utan lagtingets bifall göra ensidiga ändringar i självstyrelselagen. I grundlagsutskottet har ansetts att grundlagsändringar, t.ex. i form av nya grundrättigheter, som enbart inskränker landskapets behörighet inte ännu medför en ändring av självstyrelselagen.¹³² Det konstitutionella förhållandet mellan rikets grundlagar och självstyrelselagen är säreget eftersom det inte baserar sig på hierarki. Förhållandet mellan självstyrelselagen och

¹²⁵ Juha Lavapuro, Ihmisoikeuskulttuurin murrokset? Eräitä kvantitatiivisia havaintoja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tapahtuneista muutoksista v. 1976–2010, s. 357–368 i verket Tatu Hyttinen – Katja Weckström (toim.), Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

¹²⁶ Om denna utveckling i allmänhet, se Juha Lavapuro – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin, Rights-based Constitutionalism in Finland and the Development of Pluralist Constitutional Review. *International Journal of Constitutional Law* 2/2011, s. 505–531.

¹²⁷ Om grundrättigheterna ur ett maktdelningsperspektiv, se Jaakko Husa, Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? *Oikeus* 2003, s. 4–25.

¹²⁸ Se t.ex. Antero Jyränki – Jaakko Husa, *Konstitutionell rätt*. Talentum 2015, s. 103.

¹²⁹ Om förhållandet mellan grundrättigheterna och självstyrelselagens undantag gällande hembygdsrätten, se högsta domstolens utlåtande 6.10.2015, OH2015/155.

¹³⁰ Martin Loughlin, What is Constitutionalisation?, s. 47–69 i verket Petra Dobner – Martin Loughlin (eds), *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford University Press. Oxford 2010.

¹³¹ Om förhållandet mellan grundlag och självstyrelselag, se Antero Jyränki, Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000, Sten Palmgren, De statsrättsliga garantierna för Ålands självstyrelse. *JFT* 6/2020, s. 689–715 och Suksi 2005, s. 461–473.

¹³² GrUB 15/1990 rd, s. 4.

grundlagen uppvisar drag av *konstitutionell pluralism* och *heterarki*.¹³³ Självstyrelselagen kan komplettera eller avvika från rikets grundlagar, men omvänt utesluts inte att ändringar i grundlag påverkar självstyrelselagen och landskapets behörighetsområde.¹³⁴ Detta symbiotiska och växelverkande förhållande verkar inte ha ifrågasatts av självstyrelsemyndigheterna så länge som rikets grundlagar saknade större genomslag utanför riksdagen och grundlagsutskottet.

Genom 106 § i grundlagen kompletterades grundlagsutskottets abstrakta förhandskontroll av föreslagna rikslagars grundlagsenlighet med en konkret efterhandskontroll i ett ärende som behandlas av en domstol. Trots detta grundar sig förhållandet mellan riksdagen och domstolarna fortfarande på den lagstiftande institutionens företräde. Efterhandskontrollens bundenhet till en uppenbar oförenlighet med grundlagen utformades avsiktligt i syfte att säkerställa grundlagsutskottets ställning vid tolkningen av grundlagen.¹³⁵ Domstolarnas befogenhet att åsidosätta en lagbestämmelse för att den uppenbart anses strida mot grundlagen har härtillys använts i enbart tio lagakraftvunna domstolsavgöranden.¹³⁶ I förarbetena till bestämmelsen uppmärksammar grundlagsutskottet de åländska landskapslagarnas ställning vid tillämpningen av bestämmelsen om grundlagens företräde. Det konstateras lakoniskt att landskapslagarna ”bör i detta hänseende betraktas som lagar enligt 106 §”.¹³⁷ Det skulle ha funnits skäl att belysa hur domstolarnas befogenheter och uppenbarhetskriteriet enligt grundlagens 106 § förhåller sig till eventuella uttalanden som framförts i lagtinget och självstyrelsesystemets lagstiftningskontroll om landskapslagens förhållande till grundlagen. Domstolarnas efterhandskontroll av landskapslagarnas grundlagsenlighet aktualiseras mycket sällan, men den är av principiell betydelse för hur man ska se på maktindelningen mellan den lagstiftande och dömande makten i självstyrelsesystemet. Enligt högsta domstolen kan innehållet i en landskapslag inte angripas på den grunden att det strider mot kompetensfördelningen mellan riket och landskapet efter att lagen passerat lagstiftningskontrollen, enbart på den grunden att innehållet strider mot grundlagen.¹³⁸

¹³³ Denna modell utgår från att det finns samexisterande och kommunicerande rättsordningar som inte kan organiseras hierarkiskt och som har konkurrerande anspråk på företräde. Jfr Mattias Derlén – Johan Lindholm – Markus Naartijärvi, *Konstitutionell rätt*. Norstedts Juridik. Stockholm 2020, s. 56–60.

¹³⁴ I 28 § 1 mom. i den gällande självstyrelselagen finns en specifik begränsning av grundlagens tillämpning på Åland. Ändring av grundlag eller annan rikslag som gäller principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet förutsätter lagtingets bifall.

¹³⁵ Tuomas Ojanen, *From Constitutional Periphery toward the Center - Transformation of Judicial Review in Finland*. Nordisk Tidsskrift för Menneskerettigheter 2009, s. 194–207, 201.

¹³⁶ Maija Hirvi – Sanna – Ahola – Sirpa Rautio, *Bestämmelsen om företräde i 106 § i grundlagen och kravet på uppenbar grundlagsstridighet – är tiden mogen för förändring?* Människorättscentrets publikationer 5/2021.

¹³⁷ GrUB 10/1998 rd, s. 30.

¹³⁸ HD 2018:16, stycke 10.

De senaste årtiondena har grundlagen fått ett kraftigare genomslag vid den lagstiftningskontroll av landskapslagar som utförs av Ålandsdelegationen, högsta domstolen och presidenten. Andelen landskapslagar som fällts helt eller delvis för att de har ansetts stå i strid med grundlag har ökat väsentligt efter år 2000.¹³⁹ Denna utveckling kan härledas till konstitutionaliseringen, dvs. förutsättningarna för grundlagens tillämpning inom lagstiftningskontrollen verkar ha förändrats. Grundlagsutskottet har en ställning som auktoritativ uttolkare av grundlagen i Finlands konstitutionella system.¹⁴⁰ Eftersom grundlagen och grundrättigheterna med vissa avvikelser också gäller i självstyrelsesystemet bör grundlagsutskottets tolkningar beaktas vid beredningen av landskapslagar och i samband med lagstiftningskontrollen av landskapslagar. Detta behöver inte betyda att det finns enbart en enda tolkning av grundlagen eller grundrättigheterna.¹⁴¹ Tolkningssituationerna inom självstyrelsesystemet kan vara helt nya och oprövade. Detta ökar sannolikheten för tolkningspluralism, t.ex. så att högsta domstolens grundlagstolkningar avviker från grundlagsutskottets senare grundlagstolkningar i riksdagen. De institutionella asymmetrierna väcker också frågor om det finns förutsättningar att utöva kontrollen av landskapslagarnas grundlagsenlighet på ett lika nyanserat sätt som i riksdagen. En modern grundrättighetskontroll förutsätter en hög grad av återkoppling från kontrollfunktionen till lagstiftaren. Den konstitutionella dialogen om grundrättigheternas innehåll och implementering verkar märkbart mera nyanserad inom rikets lagstiftningsförfarande.¹⁴² Överhuvudtaget kunde det finnas orsak att förutsättningslöst utvärdera lagstiftningskontrollen i syfte att öka den konstitutionella dialogen mellan berörda institutioner.¹⁴³

¹³⁹ Ida Jansson – Bjarne Lindström, I gränlandet mellan juridik och politik. Högsta domstolen och den åländska lagstiftningsprocessen, s. 217–241 i verket Sia Spilioupoulou Åkermark (red.), Styr ålänningarna sitt öde? Demokratiperspektiv på Åland. Cavannus 2021, s. 236.

¹⁴⁰ Se bl.a. Juha Lavapuro, Perustuslakivaliokunnan arvovalta ja valtiosääntökulttuurin muutos, s. 223–237 i verket Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2009, s. 226.

¹⁴¹ Jfr Outi Suviranta, Perustuslakivaliokunta ja perustuslain ”ainoa oikea” tulkinta. Lakimies 1/2006, s. 87–88.

¹⁴² Om grundlagsutskottets olika sätt att framföra konstitutionella anmärkningar i sin utlåtandep Praxis, se Anssi Keinänen – Maija Pitkänen – Outi Saarinen, Kokonaisvaltaista perustuslainmukaisuuden valvontaa. Oikeus 1/2013, s. 28–48.

¹⁴³ Jfr Pauliine Koskelo, Högsta domstolens roll i behörighetsfrågor mellan riket och Åland, s. 9–17 i verket Sia Spilioupoulou Åkermark (red.), Den åländska hembygdsrätten. Rapport från seminariet Hembygdsrätt, näringsrätt, medborgarrätt – hörnstenar i den åländska självstyrelsen i Helsingfors den 14 juni 2007. Ålands lagting & Ålands fredsinstitut 2007.

Det är en sak att grundlagsutskottet i sina utlåtanden tolkar grundlagen och grundrättigheterna vilket sedan beaktas i självstyrelsesystemet.¹⁴⁴ Individens grundrättigheter borde nämligen beaktas och skyddas på ett liknande sätt i samband med all offentlig maktutövning och i förhållande till all lagstiftningsbehörighet.¹⁴⁵ Dock har grundlagsutskottet också bedömt förslag till rikslagar i relation till självstyrelselagen och lämnat utlåtanden om huruvida de bör behandlas enligt självstyrelselagens ändringsförfarande.¹⁴⁶ Det är problematiskt om grundlagsutskottet bedömer riksdagens egen behörighet i förhållande till lagtinget och dess lagstiftningsbehörighet.¹⁴⁷ Grundlagsutskottets tolkningsauktoritet gällande grundlagen kan motiveras med att riksdagen antagit grundlagen och att grundlagsfrågorna hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Dessa argument äger inte samma giltighet gällande grundlagsutskottets tolkningar av den vertikala behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket.¹⁴⁸ Både riksdagen och lagtinget har nämligen samtyckt till hur lagstiftningsbehörigheten fördelas enligt självstyrelselagen, dvs. båda dessa lagstiftande institutioner har en partsställning i självstyrelsens behörighetssystem och självstyrelselagens ändringsförfarande.¹⁴⁹ Därtill fungerar grundlagsutskottet som huvudsakligt fackutskott vid behandlingen av förslag till ändringar i självstyrelselag och grundlag. I det sammanhanget är de överväganden som framförs i utskottets betänkanden inte enbart av rättslig karaktär, t.ex. kan grundlagsutskottet uttala sig om vilken reglering som borde ingå i självstyrelselagen.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Grundrättigheterna kan medföra en centraliserande effekt inom staten som helhet, men erfarenheterna från federala system är inte entydiga. Se t.ex. James B. Kelly, *Reconciling Rights and Federalism during Review of the Charter of Rights and Freedoms: The Supreme Court of Canada and the Centralization Thesis, 1982 to 1999*. *Canadian Journal of Political Science* 2/2001, s. 321–355.

¹⁴⁵ Detta behöver inte utesluta att tolkningen och tillämpningen av grundrättigheter fastställda i en nationell konstitution uppvisar olika variationer på subnationell nivå, se t.ex. Vincent Martenet, *Federalism in Rights Cases*. *The American Journal of Comparative Law* 3/2019, s. 551–585.

¹⁴⁶ Se t.ex. GrUU 36/2001 rd, s. 3 och GrUU 18/2022 rd.

¹⁴⁷ Jfr Niilo Jääskinen, *Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar*. Justitieministeriets publikationer 2/2006, s. 51–52.

¹⁴⁸ Domstolars befogenhet att upprätthålla en vertikal fördelning av lagstiftningsbehörighet mellan nationell och subnationell nivå kan inte ifrågasättas med demokrati- eller majoritetsargument eftersom folket är representerat på båda dessa nivåer. Jeffrey Goldsworthy, *Structural Judicial Review and the Objection from Democracy*. *University of Toronto Law Journal* 1/2010, s. 137–154, 139.

¹⁴⁹ Det brittiska parlamentets partsställning i förhållande till Wales, Skottland och Nordirland var en orsak till att parlamentets överhus (*House of Lords*) inte erhöll befogenheter att avgöra behörighetskonflikter gällande de självstyrande områdena. Sedan 2009 har högsta domstolen (*Supreme Court*) haft denna roll. Christopher McCorkindale – Aileen McHarg – Paul Scott, *The Courts, Devolution and Constitutional Review*. *University of Queensland Law Journal* 2/2017, s. 289–310, 293–294.

¹⁵⁰ Se t.ex. GrUB 7/2002 rd. Ytterligare kan grundlagsutskottets tolkningar i anslutning till godkännandet av internationella fördrag få långtgående konsekvenser för självstyrelsen. Se t.ex. GrUU 10/1998 rd, s. 9–10.

En grundmodell för behörighetsfördelning som bygger på exklusiva behörighetsområden och jämlikhet mellan rikets och landskapets politiska institutioner talar för en enda central och oberoende kontrollfunktion. *Hans Kelsen* låg bakom förslaget om att i Österrikes federala konstitution från 1920 introducera en statsförfattningsdomstol som står ovanför federationens och delstaternas politiska institutioner. Domstolen utför en dubbel funktion som väktare av såväl federationens som delstaternas konstitutionella rätt.¹⁵¹ Motsvarande lösningar inrättades inte i självstyrelsesystemet utan kontrollfunktionen bäddades till största delen in i rikets existerande institutionella lösningar. Dock har det konstaterats att högsta domstolens behörighetskontroll i självstyrelsesystemet har likheter med de uppgifter som ankommer på statsförfattningsdomstolar.¹⁵² Ålandsdelegationens roll är speciell eftersom institutionen är specifik för självstyrelsesystemet. Den nuvarande reformeringstakten samt den expanderande lagstiftningsverksamheten leder till ett större behov av aktiv samordning mellan landskapet och riket inom självstyrelsesystemet. Därför är det möjligt att självstyrelsefrågor allt oftare blir aktuella i grundlagsutskottet vilket väcker frågan om vilken roll grundlagsutskottet borde ha i självstyrelsesystemet.¹⁵³ Det kunde finnas ett behov av att precisera rollfördelningen i syfte att förbättra den konstitutionella dialogen i självstyrelsesystemet. Grundlagsutskottets ställning som auktoritativ uttolkare av grundlagen utesluter inte självstyrelseanpassade grundrättighetstolkningar, men detta förutsätter också en aktiv åländsk dialog om innehållet i och begränsningarna av grundrättigheterna. Däremot borde grundlagsutskottets tolkningar av den vertikala behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket inte basera sig på ensidiga auktoritetsargument utan beakta de tolkningar som har framförts inom kontrollfunktionen i självstyrelsesystemet.¹⁵⁴ Därför kunde man utvärdera institutionella lösningar som möjliggör att grundlagsutskottet inhämtar ett utlåtande från högsta domstolen om en föreslagen rikslags förhållande till fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riksdagen och lagtinget.¹⁵⁵

¹⁵¹ Se bl.a. Stephan G. Hinghofer-Szalkay, *The Austrian Constitutional Court: Kelsen's Creation and Federalism's Contribution? Fédéralisme Régionalisme 2017*, s. 1–17 och Theo Öhlinger, *The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation. Ratio Juris 2/2003*, s. 206–22.

¹⁵² Ari Kantor, *Högsta domstolens roll inom Ålands självstyrelsesystem*, s. 20–33 i *Högsta domstolens årsberättelse 2021*, s. 33.

¹⁵³ I diskussionen har också framförts att grundlagsutskottets centrala ställning i kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet står i strid med maktens tredelning och rättsstatsprincipen. Janne Juusela, Miksi Suomeen tarvitaan perustuslakituomioistuini? (Edilex 17.6.2021) <<https://www.edilex.fi/uutiset/69958>> besökt 15.6.2022.

¹⁵⁴ En sådan lyhördhet för tolkningar framförda inom självstyrelsens kontrollfunktion förekommer i vissa av grundlagsutskottets utlåtanden, t.ex. har utskottet hänvisat till Ålandsdelegationens tolkningar (GrUU 18/2022 rd, s. 3). Se också GrUU 97/2022 rd.

¹⁵⁵ Jfr Matti Pellonpää, *Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. Lakimies 6/2021* s. 911–945, 936–940.

6. Självstyrelsens maktodelningsprinciper och skyddet för maktodelningen

Självstyrelsens maktodelningslära utgör en komplex blandning av rättsliga och institutionella förhållanden på olika nivåer. Självstyrelsens maktodelning utgör en kombination av horisontella och vertikala maktodelningsprinciper. *Montesquieus* maktodelningslära har alltid varit närvarande i den åländska självstyrelsen i den meningen att självstyrelselagarna har utgått från indelningen i lagstiftande, verkställande och dömande makt. Denna tredelning är fortsättningsvis ett av de bärande ”mönster” som strukturerar det som tänks och sägs om självstyrelsens konstitutionella ställning.¹⁵⁶ Behörighetsöverföringen till självstyrelsen och dess institutioner har varit partiell både i ett funktionellt och materiellt avseende. Till landskapet har överförts lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet som enbart utsträcks till i självstyrelselagen avgränsade och uppräknade rättsområden. Maktens funktionella tredelning i Finland framgår på ett principiellt plan av grundlagens 2 § medan motsvarande principiella utgångspunkter går att urskilja i den gällande självstyrelselagens 3 §. Dock framgår självstyrelsens horisontella maktodelning kanske tydligare i lagtingsordningen för Åland. *Montesquieus* tanke om att olika funktioner och institutioner ska motverka varandra i syfte att förhindra maktkoncentration har haft en ganska marginell roll inom självstyrelsen. En bidragande orsak till detta kan vara att den offentliga makten också splittras vertikalt, dvs. självstyrelsen är förknippad med mer maktodelning än *Montesquieus* horisontella maktodelningslära. Intresset för maktodelning kan också påverkas av att mer maktodelning uppfattas som ett hinder för politisk handlingskraft och effektivitet.

Då man betraktar självstyrelsens horisontella maktodelning framträder vissa förhållanden så tydligt att de får en principiell karaktär. Lagtingets centrala ställning är etablerad och man kunde tala om en *princip om lagtingets ledande ställning* inom landskapets behörighetsområde. Denna princip har sin motsvarighet i riksdagens ställning som det högsta statsorganet enligt grundlagen. Dock gäller principen om att folket företräds av riksdagen inte i fråga om självstyrelsen och landskapets behörighetsområde. Den offentliga makten inom landskapets behörighet utgår från den åländska befolkningen, men lagtinget företräder denna befolkning. Lagtingets ledande ställning underbyggs också av *principen om parlamentarism* som har etablerat sig i en mera renodlad form först de senaste årtiondena. Denna princip kommer numera också till uttryck i lagtingsordningen för Åland som anger att regeringsmakten utövas av landskapsregeringen vars medlemmar ska åtnjuta lagtingets förtroende. I ett system som utgår från lagtingets ledande ställning och parlamentarism bygger förhållandet mellan den lagstiftande makten och regeringsmakten inte på en statisk separation utan det

¹⁵⁶ Jfr Thomas Bull, *Maktodelningen i den svenska författningen?*, s. 19–31 i verket Åke Frändberg – Stefan Hedlund – Torben Spaak (red.), *Festskrift till Anders Fogelklou*. Iustus Förlag. Uppsala 2008, s. 21.

definieras i praktiken av förändringarna i maktförhållandena mellan de politiska grupperna i lagtinget. Trots att den politiska dynamiken kunde leda till maktkoncentration har detta inte varit ett större problem inom självstyrelsen och det finns en långvarig demokratisk tradition med flertalet politiska föreningar på Åland.¹⁵⁷ För tillfället har självstyrelsen en majoritetsregering där fyra av de åtta politiska grupperna i lagtinget är representerade.¹⁵⁸

Majoritetsprincipen är grundläggande för det demokratiska styrelseskicket, men ger inte majoriteten villkorlös rätt att härska över minoriteten. Den liberala demokratin försöker förena folksuveräniteten och rättsstatens skydd för den individuella friheten.¹⁵⁹ Rättsstatsprincipen förutsätter att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och att lag ska noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Både ministrar och tjänstemän är föremål för tjänsteansvar då de utför de i landskapslag föreskrivna förvaltningsuppgifterna. I rättspraxis har framträtt vissa konstitutionella garantier för myndigheternas oberoende och tjänstemännens oavhängighet, dvs. det finns gränser för hur den politiska regeringsmakten eller överordnad myndighet kan ingripa i eller styra förvaltningsorganisationen. Lagstiftningsmakten finns hos lagtinget och landskapslagarna, utöver budgeten, är lagtingets centrala styrinstrument i förhållande till den verkställande makten och självstyrelseförvaltningen. Lagstiftningsmakten måste utövas i förenlighet med de konstitutionella begränsningarna. Delegeringen av lagstiftningsmakt till landskapsregeringen har de senaste årtiondena märkbart stramats åt. Landskapsregeringen kan inte ens med stöd av landskapslag erhålla förordningsmakt som rör grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Å andra sidan är det klart att det finns olika utvecklingstendenser som tyder på en maktförskjutning från lagtinget till landskapsregeringen och förvaltningsorganisationen.¹⁶⁰ Överhuvudtaget har självstyrelsens verkställande makt varit föremål för stora förändringar, bl. a. genom en expanderande förvaltningsorganisation och bolagiseringar, som väcker olika frågor gällande demokratisk legitimitet, insyn och kontroll.

¹⁵⁷ Det proportionella valsystemet ökar sannolikheten för att makten inte koncentreras till ett enskilt parti. Om valsystemets betydelse för maktodelningen, se särskilt Stephen Gardbaum, *Political Parties, Voting Systems, and the Separation of Powers*. *The American Journal of Comparative Law* 2/2017, s. 229–264.

¹⁵⁸ Om den åländska partibildens utveckling de senaste årtiondena, se David Arter, *Personal representation or party representation? Elections in the autonomous Åland Islands*. *Regional & Federal Studies* 4/2022, s. 511–524.

¹⁵⁹ Olof Petersson, *Rätten och demokratin i Kelsens statslära*, s. 375–387 i verket *Sten Heckscher – Anders Eka* (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, Iustus Förlag, Uppsala 2008, s. 382.

¹⁶⁰ Under självstyrelsens historia har det förekommit politiska spänningar mellan lagtingets talman och lantrådet, se Dan Nordman – Kenneth Gustavsson – Ida Scherman – Tom Gullberg, *Det åländska folkets historia*. V:2. Ålandsrörelsen och självstyrelsen 1917–1995. Ålands kulturstiftelse. Mariehamn 2022, s. 508–513.

Montesquieus idéer om vertikal maktindelning har inte fått lika mycket uppmärksamhet eftersom dessa utgick från franska medeltida konstitutionella förhållanden.¹⁶¹ Då Montesquieu analyserade maktindelningen uppvisade staten och dess institutionella strukturer inte den komplexitet som överstatligt och internationellt samarbete medför.¹⁶² Den vertikala dimensionen i maktindelningen mellan landskapet och riket baserar sig på strukturella maktdelningsprinciper. Självstyrelsens grundmodell för vertikal maktindelning utgår från en *princip om behörighetsområdenas exklusivitet*. En konsekvent tillämpning av principen innebär att landskapets och rikets lagstiftande och verkställande institutioner enbart rör sig inom det egna behörighetsområdet.¹⁶³ I den meningen kunde man anse att det också finns en underliggande *princip om institutionell jämlikhet* eftersom en lagstiftande eller verkställande institution inom det ena behörighetsområdet inte kan styra eller överordna sig motsvarande behörig institution inom det andra behörighetsområdet. Upprätthållandet av dessa vertikala principer är beroende av en oberoende kontrollfunktion, men också av en fungerande konstitutionell dialog och samordning mellan de olika institutionerna i självstyrelsesystemet. Framförallt de senaste årtiondenas konstitutionella förändringar väcker frågan om man behöver ytterligare precisera de olika institutionella förhållanden som kan bli aktuella i självstyrelsens kontrollfunktion. Behovet av samordning mellan behörighetsområdena och behörighetsgränsernas tolkningsbarhet kommer inte att försvinna. Detta är särskilt fallet i självstyrelsens förhållande till EU-rätten och de internationella förpliktelserna. Anpassningen av självstyrelsen till de överstatliga och internationella strukturerna bör utgå från att avvikelserna från de ovan nämnda principerna om exklusivitet och institutionell jämlikhet minimeras så att den konstitutionella balansen mellan landskapet och riket inte rubbas mer än nödvändigt.

I praktiken uppstår olika situationer där den ovan nämnda grundmodellen och den anknytande principen om behörighetsområdenas exklusivitet inte är möjlig eller ändamålsenlig. I många fall behövs samordning mellan behörighetsområdena eller det finns praktiska skäl till att avvika från grundmodellen. Överenskommelseförordningarna utgör det huvudsakliga instrumentet för sådan flexibel samordning genom att dessa tillåter en förflyttning av förvaltningsbehörighet över behörighetsgränsen. Denna flexibilitet är praktisk och i många fall nödvändig men leder till mindre tydlighet på

¹⁶¹ Se Lee Ward, Montesquieu on Federalism and Anglo-Gothic Constitutionalism. *Publius* 4/2007, s. 551–577.

¹⁶² Peter L. Strauss, Separation of Powers in Comparative Perspective: How Much Protection for the Rule of Law?, s. 397–419 i verket Peter Cane – Herwig C.H. Hofmann – Eric C. Ip – Peter L. Lindseth (eds), *The Oxford Handbook on Comparative Administrative Law*. Oxford University Press 2021, s. 416–417.

¹⁶³ Denna princip motsvarar det som i federala sammanhang förknippas med *dual federalism*. Jfr Robert Schütze, Dual federalism constitutionalised. The emergence of exclusive competences, s. 209–236 i verket Robert Schütze, *Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays*. Cambridge. Cambridge University Press 2014, s. 209–210.

systemnivå och överföringarna av förvaltningsbehörighet går inte heller att utläsa från självstyrelselagen. I vissa fall avviker fördelningen av förvaltningsbehörighet i självstyrelselagen från grundmodellen. Detta blev särskilt tydligt då coronapandemin bröt ut våren 2020 genom att smittskyddet blev ett centralt behörighetsområde. Smittskyddet hör till rikets lagstiftningsbehörighet, men i självstyrelselagen har förvaltningsuppgifterna överförts till landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag. Under våren 2020 togs också beredskapslagstiftningen i bruk vilket påverkade självstyrelsen på ett grundläggande sätt.¹⁶⁴ En motsvarande centralisering av befogenheter till regeringsmakten på nationell nivå har varit vanlig i federala system, men det har inte varit fråga om någon enhetlig utveckling.¹⁶⁵

Självstyrelsens maktodelning har inte varit statisk under det senaste seklet, men det har inte skett radikala förändringar i de grundläggande maktodelningsprinciperna. Den konstitutionella utvecklingen har präglats av kontinuitet. Beredningen av en fjärde självstyrelselag har visat på svårigheterna med att komma överens om större förändringar i det gällande behörighetssystemet. Reformarbetet har inriktat sig på den vertikala dimensionen och hur ytterligare behörighetsområden kunde överföras till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Även självstyrelselagens förhållande till grundlagen har varit en central fråga och handlingsutrymmet verkar i praktiken ha krympt genom att grundlagens innehåll skyddas i reformarbetet. Den horisontella maktodelningen i självstyrelsesystemet har inte varit föremål för någon djupare utvärdering. I omvärlden har strålkastarljuset riktats mot de olika sätt som maktodelningen kan undergrävas i syfte att koncentrera makten på ett sätt som är skadligt för ett demokratiskt samhälle.¹⁶⁶ Detta väcker frågan om det finns risker för demokratisk tillbakagång inom självstyrelsen, t.ex. genom manipulativa ändringar i vallagstiftningen eller en systematisk politisering av tjänstemannakåren. I många stater har införts konstitutionell reglering om oberoende valmyndigheter för att skydda valförfarandet så att valmyndigheterna uppfattas som en fjärde maktfunktion, fristående från den lagstiftande, verkställande och dömande makten.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Högsta domstolen har konstaterat att de befogenheter som finns för myndigheter enligt beredskapslagstiftningen i samband med undantagsförhållanden kan tas i bruk även på Åland inom sådana områden som under normala förhållanden hör till landskapets lagstiftningskompetens. Högsta domstolens utlåtande 1.6.2021, HD/97/2021. Om ibruktagandet av beredskapslagstiftningen i allmänhet, se Janne Salminen, Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången. SvJT 10/2020, s. 1116–1129.

¹⁶⁵ Se t.ex. Nico Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*. Routledge 2022.

¹⁶⁶ För en översikt av olika hot mot maktodelning och olika sätt att motverka maktkoncentration, se Stephen Gardbaum, *The Counter-Playbook: Resisting the Populist Assault on Separation of Powers*. *Columbia Journal of Transnational Law* 1/2020, s. 1–64.

¹⁶⁷ Bruce Ackerman, Good-bye, Montesquieu, s. 38–43 i verket Susan Rose-Ackerman – Peter L. Lindseth – Blake Emerson (eds), *Comparative Administrative Law*. Cheltenham. Edward Elgar 2017.

I Finland har förts en diskussion om att stärka de konstitutionella garantierna för maktindelningen och rättsstaten.¹⁶⁸ Finlands rättsstatssituation är visserligen rätt bra i internationell jämförelse.¹⁶⁹ I många stater har införts materiella begränsningar eller högre trösklar för vissa ändringar i konstitutionen, men detta förhållningssätt har haft ett mycket begränsat genomslag inom de nordiska staternas konstitutionella rätt.¹⁷⁰ I Finland har utgångspunkten varit att det bara finns förfarandemässiga begränsningar då det görs ändringar i grundlagen. Det är ännu svårare att göra ändringar i självstyrelselagen eftersom detta förutsätter lagtingets samtycke samtidigt som det finns folkrättsliga förpliktelser som skyddar vissa aspekter av självstyrelselagens innehåll. Därför är det oerhört osannolikt att riksdagen och lagtinget skulle genom överensstämmande beslut göra avvikelser från maktindelningens grundlösningar i självstyrelsesystemet på ett sätt som liknar utvecklingen i auktoritära statsskick. Dock kan en heltäckande analys av riskerna för maktkoncentration inom självstyrelsesystemet inte avgränsa sig till den konstitutionella nivån utan den måste inkludera landskapslagstiftningen och institutionella strukturer inom landskapets behörighetsområde. Eftersom landskapets behörighet avgränsar sig till lagstiftande och verkställande makt borde en landskap-sintern riskanalys främst sikta in sig på dessa maktfunktioner.

På Åland har grundlagens kraftigare genomslag inom självstyrelsesystemet stundtals ifrågasatts. Under riksdagsbehandlingen av förslaget till den första självstyrelselagen sade *Ernst Estlander* att avsikten hade varit att ”utan egentlig förebild åstadkomma en landskapsförfattning, en konstitution i smått”.¹⁷¹ Under självstyrelsetiden har de flesta ålänningar antagligen uppfattat saken så att självstyrelselagen är självstyrelsens konstitution medan rikets grundlagar i första hand har riktat sig till statsorganen i riket. Grundlagens funktion har förändrats och dessa förändringar har till stor del orsakats av de internationella förpliktelseernas och grundrättigheternas större betydelse.¹⁷² Det har skett ett perspektivskifte där individens ställning betonas, t.ex. har det hänvisats till grundrättighetskulturens genombrott.¹⁷³ Det kan finnas olika faktorer, bl.a. språkliga,

¹⁶⁸ Se t.ex. högsta förvaltningsdomstolens president Kari Kuusiniemi överblick i HFD:s årsberättelse 2021, s. 3–5.

¹⁶⁹ Se Juha Raitio – Allan Rosas – Pekka Pohjankoski, Rättsstat, Europeiska unionen och Finland. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:39.

¹⁷⁰ Tuomas Ojanen, Constitutional Unamendability in the Nordic Countries, *European Journal of Law Reform* 3/2019, s. 385–402.

¹⁷¹ Riksdagens protokoll från torsdagen den 15 april 1920, s. 168.

¹⁷² Mikael Hidén, Puitteet ja perusta – havaintoja perustuslain muuttuvasta roolista. *Lakimies* 1/2014 s. 85–89, 89. Denna förändring är inte avgränsad till Finland utan motsvarande utveckling har skett i Sverige. Se Thomas Bull, Regeringsformens renässans, s. 67–81 i verket Thomas Bull – Olle Lundin – Elisabeth Rynning (red.), *Allmänt och enskilt. Festskrift till Lena Marcusson*. Iustus 2013.

¹⁷³ Veli-Pekka Viljanen, De grundläggande friheternas och rättigheternas betydelse inom olika rättsområden, s. 163–180 i verket *Minna Gräns – Staffan Westerlund* (red.), *Interaktiv rättsvetenskap*, Uppsala Universitet 2006, s. 163.

kulturella och institutionella, som gör att tröskeln för ett sådant genombrott i självstyrelsesystemet är högre. Det folkrättsliga och konstitutionella skyddet för ålänningarnas svenska språk, kultur och lokala traditioner står i ett spänningsförhållande till grundrättigheter och mänskliga rättigheter som gör anspråk på universalitet.¹⁷⁴ Maktodelningen och rättighetsskyddet är numera grundläggande komponenter i en liberal demokrati och de syftar båda till att begränsa den offentliga maktutövningen.¹⁷⁵ Redan 1789 hänvisade artikel 16 i deklarationen om människans och medborgarens rättigheter till att både rättigheter och maktodelning utgör grundläggande förutsättningar för en konstitution.¹⁷⁶ Detta är något man också bör ha i åtanke då den åländska självstyrelsen går in i sitt nästa århundrade. Makten i självstyrelsesystemet härleds i sista hand från enskilda människor och makten ska användas med respekt för deras frihet och rättigheter.

¹⁷⁴ Jfr José Woehrling, *Federalism and the Protection of Rights and Freedoms. Affinities and Antagonism*, s. 139–156 i verket Ferran Requejo – Miquel Caminal (eds), *Political Liberalism and Plurinational Democracies*. Routledge 2010, s. 144.

¹⁷⁵ Jfr Robert Schütze, *Constitutionalism(s)*, s. 40–66 i verket Roger Masterman – Robert Schütze (eds), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*. Cambridge University Press 2019, s. 56–60.

¹⁷⁶ Om förhållandet mellan maktodelning och rättigheter, se Richard Bellamy, *The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*. *Political Studies* 3/1996, s. 436–456.