

N:o 28/1951.

LAGUTSKOTTETS betänkande N:o 28/1951 över Republikens Presidents skrivelse till Ålands landsting med anledning av Riksdagens skrivelse om antagande av självstyrelselag för Åland och lag om utövande av lösningsrätt vid överlåtelse av fastighet i landskapet Åland.

Republikens President har i det avseende som föreskrives i 36 § i lagen den 6 maj 1920 om självstyrelse för Åland, 7 § i lagen den 1 april 1938 om utövande av lösningsrätt vid försäljning av fastighet i landskapet Åland och 7 § i lagen den 11 augusti 1922 innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning låtit genom landshövdingen i landskapet Åland till landstinget överlämna följande av Finlands Riksdag den 12 oktober 1951 antagna lagar, nämligen

självstyrelselag för Åland och

lag om utövande av lösningsrätt vid överlåtelse av fastighet i landskapet Åland.

Landstinget har hänskjutit ärendet för utlåtande till lagutskottet, som behandlat detsamma och beslutat för landstinget vördsamast framhålla följande:

Enligt § 36 i självstyrelselagen kan denna icke ändras, förklaras eller upphävas, ej heller kan avvikelser från stadgandena i densamma göras annorledes än med landstingets bifall och i den ordning, som om grundlag är stadgat. Detsamma är förhållandet med garantilagen och lösningslagen enligt 7 § i nämnda lagar. Medan landstingets bifall sålunda å ena sidan är en rättslig förutsättning för att de av Riksdagen antagna lagarna skola kunna föreläggas Republikens President för stadfästelse och träda i kraft, innebära de åberopade lagrummen å andra sidan, att landstingets bifall måste vara ovillkorligt, d.v.s. att landstinget icke i något avseende kan ändra Riksdagens beslut. I sådant fall anses landstinget icke hava givit sitt bifall till lagstiftningen.

Vid sådant förhållande har utskottet icke granskat de förelagda lagarnas skilda paragrafer i syfte att framställa ändringsförslag, utan tagit ställning till lagarna såsom helhet för att kunna föreslå antingen deras godkännande eller förkastande.

Redan då självstyrelselagen stiftades var man på åländskt håll medveten om, att lägen hade många och stora brister. Dessa brister gjorde sig kännbara redan från början vid lagens tillämpning i praktiken. De förhoppningar på en liberal och vidsynt tolkning och tillämpning, som man här med fullgoda skäl gjorde sig, infriades icke, utan lägens anda och mening blev ofta enligt åländsk uppfattning åsidosatt till förmån för en restriktiv bokstavstolkning till nackdel för självstyrelsen.

Ända sedan självstyrelsens första år hava röster därför höjts för revision av självstyrelselagen, dels i syfte att förtydliga oklara stadganden, som givit anledning till slitningar, dels för att få självstyrelsen utbyggd i landskapets intresse. Särskilt kraftigt framfördes landskapets missnöje och revisionskrav i landstingets skrivelse till Finlands Regering av den 11 september 1945, vari bland annat säges: "För Finlands Regering kan det icke vara obekant vilka svårigheter Ålands folk mött vid tillämpningen och utformningen av sin självstyrelse. Ständiga meningsskiljaktigheter mellan rikets och landskapets myndigheter hava på Åland vidmakthållit en irritation och en osäkerhetskänsla, som inte äro förenliga med begreppen frihet och trygghet. Den åländska jordlösningsrätten, som hör till de ovillkorliga förutsättningarna för Finlands suveränitet över Åland, har först under år 1939 bragts i verkställighet och då på ett sätt, som gör den illusorisk", Bakom uttalandet stod ett enhälligt landsting.

Landstingets förenämnda skrivelse - måhända även nya, av den förändrade politiska situationen föranledda synpunkter och säkert Republikens Presidents personliga förståelsefulla inställning till våra problem - föranledde Regeringen att upptaga frågan på sitt arbetsprogram, och den 8 november 1945 beslöt statsrådet tillsätta en kommitté för uppgörande av förslag till revision av lagstiftningen om Ålands självstyrelse. Kommittén, i vilken även representanter från landstinget invaldes, avgav sitt betänkande redan den 12 april 1946, och på basen av detta betänkande samt tidigare utredningar och förslag avgav Regeringen sin första proposition i ärendet till Riksdagen den 6 november 1946.

Stora voro de förhoppningar, som Ålands folk ställde på det sålunda inledda revisionsarbetet, och man väntade sig här allmänt ett snabbt och för landskapets befolkning fullt tillfredsställande avgörande i Riksdagen. Så blev emellertid icke fallet. Svårigheter av olika slag och hinder, bottnade i olika bevekelsegrunder och betraktelsesätt, reste sig i propositionens väg och ärendets

behandling i Riksdagen drog ut på tiden. Den första propositionen kunde icke slutbehandlas, innan Riksdagen skiljdes åt efter nyval. Till 1948 års riksdag överlämnade Regeringen en ny proposition, vars behandling i Riksdagen visade huru grannlaga och svårlöst denna lagstiftningsfråga i själva verket är, och först sedande lagar, som på basen av 1948 års proposition antogos av 1950 års riksdag, lämnats vilande över nyval, kunde Riksdagen den 12 oktober 1951 med den i riksdagsordningen föreskrivna kvalificerade majoriteten lägga sistahanden vid lagstiftningsarbetet och antaga lagarna, sådana de nu förelagts landstinget.

Av ovansagda framgår dels, att missnöjet med autonomilagstiftningen varit permanent; alltsedan självstyrelselagen trädde i kraft, dels även att de svårigheter, som övervunnits, innan dagens resultat uppnått, varit utomordentligt stora. Vittbärande lagar äro oftast resultat av många kompromisser, och då stora intressen stå mot varandra - här i främsta rummet rikets enhet och suveränitet å ena sidan och landskapets rättigheter och intressen på den andra - är det naturligt, att resultatet, sådant det föreligger, även bär spår av de jämkningar, som företagits än i den ena än i den andra partens intresse.

Vid jämförelse mellan den nu gällande och den reviderade självstyrelselagstiftningen måste det oförbehållsamt erkännas, att den reviderade icke blott avhjälpt de mest påtagliga bristerna i den nu gällande, utan även utbyggt landskapets autonomi på ett sätt som bättre motsvarar vad man från början avsåg med densamma. Kompetensfördelningen mellan rikets och landskapets lagstiftning och förvaltning är - för att nämna några exempel - i den reviderade lagen genomförd sålunda, att den uppräknar, i den mån det är möjligt, dels de rättsområden, som falla under rikets behörighet, dels de rättsområden, vilka underlyda landskapet, medan den nu gällande självstyrelselagen endast angiver de rättsgebit, som förbehållits rikets uteslutande behörighet. Därigenom synas de tolkningssvårigheter och konflikter, som så ofta under årens lopp och ända till senaste tid uppkommit vid kompetensprövningen och som alltid utgjort ett irritationsmoment i landskapets förhållande till riket, i görligaste mån vara undanröjda. Klara stadganden hava införts om den åländska medborgarrätten, i det att begreppet "åländsk hembygdsrätt", för vilket landstinget under hela

sin verksamhetstid förgäves sökt vinna budskap och gehör, icke blott blivit ett lagfäst rättsbegrepp, utan även utbyggts på ett sätt, som såväl de internationella organen under den mellanfolkliga behandlingen av Ålands-frågan som ålänningarna själva från början avsett. Självstyrelseförvaltningens finansierings- och avräkningssystem har fastställts, visserligen sådant det genom tillämpning i praktiken utformats, men medan landskapets möjligheter att finansiera självförvaltningen för närvarande endast bero på beaktande av skälighetssynpunkter och praxis, tryggar den revideradelagen en verklig rätt för landskapet. Även här föreligger en utbyggnad av landskapets autonoma rätt, i det att nu genom lag fastslås, "att landskapet genom utjämningen skall komma i åtnjutande av enahanda förmåner, som på motsvarande områden beredas övriga delar av riket, varvid böra beaktas landskapets avskilda läge och särförhållanden rådande prislägen på Åland och befolkningens särskilda levnadsbetingelser samt härav påkallade anslagsbehov". Till den del språklagstiftningen regleras av självstyrelselagen har däri införts den synnerligen viktiga ändringen, att Åland i språklagstiftningshänseende skall betraktas såsom enspråkigt svenskt. Jordinlösningssrätten, som genom lagen den 1 april 1938 nu är ordnad på ett ytterst bristfälligt sätt, visserligen i enlighet med garantilagens ordalydelse, har reglerats och utbyggts såväl med avseende å grunderna för densamma som ifråga om förfarandet vid lösningssrättens utövande och den nya lagen synes därför i praktiken komma att utgöra ett effektivt skydd för den åländska jordens bevarande i åländska händer.

Såsom redan av dessa exempel framgår, tillförsäkrats landskapet genom de nya lagarna ökade möjligheter för ett fruktbringande arbete till landskapets fromma och förkovran. Emellertid upphäves genom den reviderade självstyrelselagen lagen den 11 augusti 1922, innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning, den såkallade garantilagen, vars § 6, som i motsats till övriga paragrafer i lagen icke inarbetats i den reviderade självstyrelselagen, påkallar ett särskilt intresse. Det motstånd, som revisionen av autonomilagstiftningen mött, koncentrerar sig i huvudsak kring denna § 6.

Vad innebär då § 6 i garantilagen och vad innebär dess bortlämnande från självstyrelselagen? Lagrummet lyder: "I händelse av Ålands landsting anföras klagomål eller anmärkningar i anledning av tillämpningen av stadgandena i denna lag, överlämnar republikens regering desamma, med biläggande av egna anmärkningar, till Folkens förbunds råd, på det att förbundet må kunna övervaka tillämpningen av sagda stadganden och, om saken till sin natur är av rättslig beskaffenhet, införskaffa utlåtande av permanenta internationella domstolen."

Enligt ^{den}uppfattning, som utskottets flertal företräder, konstitueras Ålands rätt och Finlands folkrättsliga förpliktelser beträffande Åland såväl av den mellan Finland och Sverige i juni 1921 ingångna överenskommelsen som av Folkens förbunds råds beslut av den 27 juni 1921, vilka alltjämt äro i kraft. Garantilagens § 6 ^{äter}avser endast att reglera sättet och ordningen förutövan- det av Nationernas förbunds kontroll. Nu existerar, såsom känt, icke vidare Nationernas förbund, ej heller den i sagda paragraf avsedda permanenta internationelladomstolen. Upphävandet av § 6 i garantilagen inverkar sålunda icke på Ålands rätt och Finlands internationella förpliktelser i ovan berört avseende, ty oberoende av den form, som den inomstatliga lagstiftningen ikläder sig, står ovannämnda överenskommelse och beslut av den 27 juni 1921 fortfarande kvar.

Tilläggas må, att § 6 i garantilagen icke heller ingick i den första regeringspropositionen av den 6 november 1946. Men i stället innehöll denna ett stadgande av följande lydelse: "Regeringen åligger att, såsnart möjlighet därtill föreligger, söka utverka internationell garanti för tillämpningen av denna lag, såvitt angår stadgandena om utnämning av landshövding, den åländska hembygdsrätten, svenska språkets ställning, förvärvande och inlösen av fastighet samt grunderna för den ekonomiska utjämningen mellan riket och landskapet ävensom angående rätt för landstinget att genom förmedling av regeringen få sådan fråga underställd internationellt forum." Man bör därför utgå ifrån, att Finlands statsmakter, oberoende av § 6 i garantilagen, erkänna landets ifrågavarande folkrättsliga förpliktelser.

Genom Nationernas förbund upphört att existera och § 6 i garantilagen, som anger sättet och ordningen förutövande av Nationernas förbunds övervakningsbefogenheter, förlorat sin betydelse,

utgår lagutskottet från att landstinget, då möjligheter därtill finnas, skall vända sig till Finlands regering i syfte att få motsvarande garantier av reellt värde för tillämpningen av denna lag.

Genom den reviderade autonomilagstiftningen tillföres landskapet Åland betydande förmåner på många betydelsefulla områden av självstyrelsen, ökade förmåner i förhållande till de, som den nu gällande lagstiftningen medför. Revisionen av självstyrelselagstiftningen jämnar vägen för ökat framåtskridande i landskapet, även om alla de syftemål, till vilka landskapet strävat, icke kunnat uppnås. Naturligtvis gäller det dessutom för landskapets befolkning att genom egna insatser värna sitt språk och sin kultur i hägnen av de reviderade lagarna, men uppenbart är, att detta kan göras lättare och säkrare, om lagarna antagas, än om de förkastas och landskapet hänvisas till den nu gällande autonomilagstiftningen. Utskottet, vars flertal omfattat ovanstående synpunkter, får därför för landstinget vördsammast föreslå,

att landstinget ville giva sitt bifall till antagande av de av Finlands Riksdag den 12 oktober 1951 godkända lagarna om självstyrelselag för Åland och lag om utövande av lösningsrätt vid överlåtelse av fastighet i landskapet Åland.

Mariehamn den 26 november 1951

På lagutskottets vägnar:

Tor Brenning.

Axel Kuffschinoff

Närvarande i utskottet: Tor Brenning, Herman Mattsson, Jan Erik Eriksson, J.A. Sjöblom och Viktro Bertell.

Till betänkandet fogas reservation av Jan Erik Eriksson och J.A. Sjöblom

Rättelseblad

Fogas till bet. sid 47-52.

Reservation med anledning av lagutskottets betänkande rörande ny självstyrelselag för Åland.

Genom N.F:s domslut år 1921 tillerkändes Finland suveräniteten över Åland endast under förutsättning, att vissa garantier skapades för landskapets självstyrelse. Garantierna i fråga, som fastställdes av N.F., intogs i grundlagen av den 11 aug. 1922 (den s.k. garantilagen), vilken lag ej kan upphävas utan landstingets bifall. Genom denna lag bindes Finland statsrättsligt utåt. Att slopa garantilagen betyder enligt vår uppfattning att man från åländsk sida befriar riket från dessa statsrättsliga förpliktelser utåt och att Finland erhåller full suveränitet över Åland med landstingets bifall.

Ett slopande av garantilagen innebär vidare enligt vår åsikt en försvagning av den svensk-finska överenskommelse, som en gång bekräftats genom de av N.F:s råd fastställda garantierna för Ålands befolkning.

Vi reservera oss mot det av lagutskottets flertal fattade beslutet att förorda den nya självstyrelselagens antagande detta, trots däri införda förtydliganden och förbättringar på enskilda punkter, därför att vi med lagens antagande samtidigt från vår sida uttryckligen avstå från den garantilag, som genom N.F:s domslut av år 1921 tillkom som förpliktande för Finland och därmed från vår sida skulle befria Finland från dess utåt bundna förpliktelser gentemot Åland.

Utskottsmajoritetens tanke på att få garantierna tillbaka utan att visa på något medel härför, samtidigt man föreslår ett frivilligt slopande av hela garantilagen, kan verka lugnande, men hänvisar dock Åland till ett tröstlöst utgångsläge och kan därför av oss ej tillmätas något värde.

Vi ha i vårt ställningstagande känt vårt ansvar för Ålands framtida möjligheter att på den gamla grunden kunna bevara och slå vakt om sitt svenska språk, sin svenska kultur och självstyrelserätt.

Mariehamn den 26 november 1951

Jan Erik Eriksson

J.A. Sjöblom