

ÅLÄNDSKA PERSPEKTIV

Av jur. d:r P. J. KLINTHE, Ekenäs

DET ryska östersjöväldets undergång som en följd av bolsjevikrevolutionen medförde, att också Ålands ställning i ett slag förändrades. Ögruppen, som förut betecknats som ett ryskt hot mot Sveriges huvudstad, blev en integrerande del av den självständiga och suveräna republiken Finland. Kring detta faktum gruppera sig en rad utrikespolitiska händelser, om vilkas innebörd och värde meningarna gått och gå isär. Under ett kritiskt skede av frihetskriget i Finland hade svenska truppförband landsatts på Åland för att ge skydd åt dess fredliga befolkning mot rysk soldatesk. För första gången framskyntar alltså Ålands befolkning såsom någonting värt att skänkas uppmärksamhet. Sedan följde under ett par år kring det upprörda 1920 en föga uppbygglig fingerkrokdragning om ögruppens ställning, som utrikespolitiskt resulterade i 1921 års förnyade neutraliserings- och demilitariseringskonvention, däri bl. a. Finland och Sverige voro parter. Konventionen följde strutspolitikens paroller och gjorde den strategiska problemunkten till ett försvarsvakuum.

Den utrikespolitiska konfliktens andra resultat har stannat i skymundan, ehuru det visat sig äga större bärkraft och existerar i den dag som är. Den åländska befolkningen hade under det utrikespolitiska spelets flerfaldiga omkastningar behållit sitt huvud för sig, och där hade rotfäst sig en egen allmän opinion. Den finländska statskommitté, som hade om hand Ålandsproblemets inre sida, har givit en levande bild av detta sakförhållande: »Kommittén har nämligen icke kunnat undgå att skänka beaktande åt den av erfarenheten bekräftade iakttagelsen, att det geografiska läget icke sällan är av avgörande betydelse för en folkgrupps säregna skaplynne och egenskaper. I all synnerhet bekräftas detta i fråga om en öbefolkning, och det utgör anledningen till att de statliga och samhällseliga förhållandena på öar visa benägenhet att utvecklas i egenartad riktning. Känslan av en sådan egenart leder

därjämte ofta till ett säreget politiskt betraktelsesätt. Island, Färöarna, Irland, ävensom ön Man och de s. k. normandiska öarna äro exempel, som i detta avseende kunna åberopas.» — Den åländska befolkningens allmänna opinion gick ut på, att ögruppen skulle återförenas med det svenska riket.

Slutakten utspelades i Genève. Åland förblev en integrerande del av republiken Finland, men dess befolkning erhöll nya garantier för sin språkliga och kulturella särart. Redan två år tidigare, alltså 1920, hade en självstyrelselag stiftats för ölandet, och till denna fogades nu en ny garantilag, augusti 1922. Dessa konstitutiva statsakter, vilka stiftats som finländsk grundlag, utgöra landskapet Ålands författning.

Den nya författningen mottogs icke med någon hänförelse av ålänningarna, som två år tidigare kategoriskt vägrat att antaga dess första del, självstyrelselagen. Härtill bidrog, att denna utgjorde resultatet av politiska kompromisser, som på många håll ansågos mindre tillfredsställande. Sådan var bl. a. uppfattningen inom den svenska gruppen i Finlands riksdag. Genom garantilagen avlägsnades dock sedermera några av de största bristfälligheterna, och de konstitutiva statsakternas tillkomst framstod som en förutsättning för att den tillspetsade Ålandsfrågan skulle kunna lösas enligt finländska linjer

Ålänningarna beslöto sig emellertid för att göra det bästa möjliga av denna utgång. Och detta beslut har visat sig vara lyckligt. Under två decennier har utvecklingen nu fått ådagalägga värdet av de nya institutionerna. Landskapssjälvstyrelsen har organiskt vuxit samman med det åländska samhällslivet, som därigenom fått en naturlig och mångsidig uppenbarelseform. Den betraktas också numera som en omistlig tillgång och uppbäres av en enhällig folkmening. I sin praktiska tillämpning visar den resultat, som väcka glädje, respekt och erkännande. Det åländska folksamhället har frambragt individer och inrättningar, som på ett berömvärt sätt förmått uppbära och utforma landskapets olika funktioner.

Medaljen har dock en fränsida, som nogsamnt måste uppmärksammas. På många håll i riket gavs landskapsförfattningen med lika liten entusiasm, som den mottogs. Men i motsats till senare ådagalagd åländsk arbetsvilja har beklagligtvis den ursprungliga olustkänslan hos vissa av rikets instanser visat sig fortbestå och inverka på deras ställningstagande. Det sagda skall i fortsättningen styrkas med exempelfall.

För att få ett begrepp om den åländska självstyrelsens innebörd

måste vi först taga ställning till landskapsförfattningens allmänna karaktär. Grundlagsprodukten var dels resultatet av ett förberedande hastverk, och dels hoplappades den slutligen av ett flertal, delvis motsägande, kompromissförslag. Lagtextens avfattning är därför otymplig, ofullständig och i hög grad oklar. Och om den också skänker rikligt stoff för vetenskaplig spekulation, så framkallar den dess värre de vanskligaste tolkningsfrågor för det praktiska statslivet.

I första hand vägleda oss några betydelsefulla uttalanden från regeringshåll vid självstyrelselagens tillkomst, vilka ge en fingerisning om avsikterna med lagstiftningsverket och alltså också för dess tolkning och tillämpning. Regeringspropositionen ville tillförsäkra ålänningarna möjlighet »att själva ordna sin tillvaro så fritt det över huvud är möjligt för ett landskap, som icke utgör en egen stat». I remissdebatten framhölls från regeringens sida, »att man här verkligen uppriktigt vill skapa för Ålands lokationella särställning erforderliga grundförutsättningar».

De konstitutiva statsakterna angiva i sin egenskap av landskapets författning först och främst dess territorium och befolkning och vidare dess högsta organ, deras tillkomst, ömsesidiga förhållande och verksamhetskrets. I kompetensavseende innehålla de stadganden om de dittillsvarande statsuppgifter, vilka hädanefter skola vara landskapets. Denna objektbestämning innebär alltså, att landskapssjälvstyrelsen är av statlig natur: den gäller handhavandet av statsuppgifter i eget namn, i eget intresse och på eget ansvar. I riket för övrigt fortgår samma statliga funktion kontinuerligt genom vederbörande statsorgan på de områden, som för landskapets vidkommande underlagts dess självstyrelseorgans kompetens.

När det nu på grund av deras bristfälliga och oklara avfattning gäller att tolka de konstitutiva statsakterna ha trenne olika tolkningsmetoder tagits i bruk. Den första, företrädd av äldre doktrin och mestadels tillämpad av riksinstanserna, särskilt av högsta domstolen, gör gällande, att de konstitutiva statsakterna äro undantagslagar; enligt dem är rikets kompetens regeln, landskapets undantaget. De böra därför tolkas strängt restriktivt till rikets förmån. Den andra, som upp bäres av landskapsmyndigheterna, förfäktar, att de konstitutiva statsakterna avse att skapa en så vittgående självstyrelse, att rikets kompetens allenast är ett undantag, och att de därför böra tolkas restriktivt till landskapets förmån, detta så mycket mer som lagen uttryckligen uppräknar rikets

behörighetsfall, medan all övrig kompetens överförs till landskapet.

En tredje tolkningsmetod, som i själva verket betecknar en förmedling mellan de förstnämnda, framföres av nyare doktrin och tillämpas här. Vi anse, att principen om »le juste milieu» är avgörande för de konstitutiva statsakterna. Såsom landskapets författning utgöra de alls icke några undantagslagar, utan normera en offentligrättslig kompetenssfär för landskapet, vilken är ensartad med rikets. Paritetsprincipen förfullständigas med, att rikets och landskapets kompetenssfärer i regel äro exklusiva och ej konkurrerande. Ur landskapets synpunkt är den statliga självstyrelsefunktionen lika regelrätt inom dess kompetenssfär som rikets funktion inom sin. Inte ens den mest strikta grundlagstolkning berättigar inför detta sakförhållande till en restriktiv tolkningsmetod till rikets förmån.

Landskapsförfattningen har utrustats med tvenne slag av konstitutionell författningssgaranti, en stats- och en folkrättslig. Dess stadganden kunna icke ändras, förklaras eller upphävas, inte heller kan avvikelser från dem göras utan det åländska landstingets bifall och i den ordning, som om finländsk grundlag är stadgad. Detta bifall utgör en framtida medverkan i författningsändringar, som enligt vedertagen praxis försiggår i regelrätt landskapslagstiftningsväg, vars beslut sedermera inkluderas i rikets grundlagstiftningsakt. — Den konstitutionella folkrättsgarantien åter möjliggör för landstinget att anföra klagomål eller anmärkningar över garantilagens tillämpning, vilka genom rikets regering och jämte dess påminnelser skola överlämnas till Nationernas förbunds råd för vidare åtgärder. Världshändelsernas utveckling har eliminerat stadgandets praktiska innebörd; någon hänvändelse från åländsk sida har ej heller förekommit.

Landskapet Åland är enligt sin författning utrustad med en offentligrättslig självstyrelseform av statlig natur, vilken tillämpas på dess eget territorium och för dess egen befolkning. Den statsrättsliga doktrinen talar i ty fall om en »territorialkorporation». Territoriet fixeras i självstyrelselagen såsom omfattande det tidigare Ålands län, bestämt per den 6 maj 1920. Det kvalificeras direkt genom landstingets rätt att stifta lag om de åländska kommunernas grundande och inbördes gränser. Indirekt sker det åter i förhållande till gränserna för rikets förvaltningsområden, då landskapet omfattar det förutvarande länet. —

Till landskapets befolkning höra de finländska medborgare, som

äro mantalsskrivna i någon av dess kommuner och där faktiskt äga sitt laga bo och hemvist. Den uppbär ett antal rättigheter, vilka ej tillkomma invånarna i rikets övriga delar. Den bofasta befolkningen är landskapets väljande organ, som kvalificeras genom stadgandet, att valrätt till landstings- och kommunala val endast kan utövas av den, som under minst fem år haft laga bo och hemvist på Åland. Detsamma gäller numera inlösningsrätten till åländsk fastighet, som försäljes till utomstående. Befolkningens språkliga egenart har skyddats genom att svenskan är obligatoriskt undervisningsspråk i de åländska skolorna; någon offentlig underhållsskyldighet mot andra skolor existerar ej. Vidare äro de åländska ynglingarna befriade från allmän värnplikt.

Här är inte platsen att i detalj redogöra för den åländska självstyrelsens intresseväckande utbyggnad på den statliga lagstiftningens och förvaltningens område, som upplåtits genom rikets självbegränsning i de konstitutiva statsakterna. Vi måste nöja oss med några korta antydningar. Gränserna för rikets och landskapets lagstiftningssfär ha uppdragits genom enumerationsmetoden för den förra. Inom densamma kvarstannade då bl. a. lagstiftningen i grundlagsfrågor, finländska medborgares allmänna rättigheter, republikens förhållande till utländska makter, försvarsväsendet, privat-, straff- och processrätten. Till landskapets kompetensområde överfördes åter bl. a. följande statliga uppgifter: kommunallagstiftningen, med undantag av grunderna för kommunal rösträtt, lagstiftningen om den allmänna ordningen och säkerheten samt fattigvård och inom vissa gränser hälso- och sjukvård, undervisningsväsendet, med undantag av grunderna därför, byggnads- och brandordning, vägbyggnad och skjutshållning, jordbruket och dess binäringar, jakt, fiske och betesvård, skogslag, fornminnesvård, naturskydd samt näringslagstiftningen, med undantag beträffande grunderna för rätt att idka näring och yrke.

Landskapets lagstiftningsorgan är landstinget; dess beslut skola dock i de flesta fall underställas republikens president. Dennes verksamhet är enbart av negativ natur, i det att han, efter att ha hört högsta domstolen, kan inom tre månaders förlopp förordna, att landskapslagen skall förfalla. Skäl härtill äro, att landstinget överskridit sin lagstiftningskompetens, eller att »republikens allmänna intresse» sådant kräver. Sistnämnda skäl är av politisk natur och får icke utsträckas utöver självstyrelsens rättssystem.

Exklusivitetsprincipen är i regel utmärkande för såväl rikets som landskapets kompetenssfär. Finländsk statsförfattningsrätt

känner lika litet som åländsk självstyrelserätt till stadgandet »riksrätt bryter landsrätt». En kvantitativ måttstock kan inte heller tagas i bruk, om man också kan påvisa, att riket förbehållits en mängd lagstiftningsgebit, som »gemenligen äro inom en och samma stat likformiga». Det blir en subjektiv prövningsfråga, som icke får inverka på bedömandet av kompetenssfärernas gränser. Inte heller innehålla de konstitutiva statsakterna något stadgande, som berättigar att betrakta rikets kompetenssfär såsom den primära, landskapets såsom den sekundära. Lagstiftningsprodukterna äro likvärdiga envar inom sin behörighetsfär. Endast skenbart utgör det ett undantag från denna grundsats, att landstinget kan »recipiera» rikslag på sitt kompetensområde eller, för sammanhangets och redans skull, antaga »lagar av blandat innehåll», där riksstadganden ingå i oförändrat skick. Lika litet utgör detta något avsteg från exklusivitetsprincipen. Ett sådant finnes emellertid inom förordningsrätten, där riksinstanserna tillagts kompetens på landskapslagstiftningens gebit. På grund av förordningsrättens sekundära natur viker dock förordning för senare tillkommen landskapslag.

Landskapets styrelse supplerar dess lagstiftning. Högsta styrelseorgan är landskapsnämnden under ordförandeskap av lantrådet. För denna institution har benämningen »landskapsstyrelsen» numera vunnit burskap. Också i fråga om landskapets förvaltning gälla paritets- och exklusivitetsgrundsatserna: landskapet förvaltar på det område, där det lagstiftar. Emedan landskapsförvaltningen dock är förvaltning i första instans, kunna dess avgöranden i besvärsväg bringas under rikets centralmyndigheters prövning. — Ett smidigt och användbart system införes genom de s. k. överenskommelseförordningarna. Genom dem, som utfärdas med landskapsstyrelsens bifall, kunna alternativt landskaps- och riksförvaltningsuppgifter överföras från landskapets till rikets kompetensområde eller tvärtom.

Om de konstitutiva statsakternas lagtext förorsakat tolknings- och tillämpningssvårigheter rörande landskapets lagstiftning och styrelse, gäller detta i ännu högre grad dess nuvarande finanssystem. Förarbetena till självstyrelselagstiftningen hade till och med underlåtit att ens nämna ett sådant grundläggande institut som landskapets årsbudget. Avsikten var att landskapet skulle bli ekonomiskt självförsörjande, och till den ändan utrustades det med en del närings- och nöjesskatter, en i anslutning till rikets inkomstbeskattning påbjuden tilläggsskatt ävensom extra beskatt-

ning samt särskilda expeditionsavgifter. Härtill kommo inkomsterna från statens jordegendomar inom landskapet, vartill det fått övertaga nyttjanderätten.

I praktiken visade sig detta system alldeles otillfredsställande. Sagda inkomster uppgå nämligen till i regel endast en tiondedel av den årliga balanssumman; det sista normalåret, 1939, utgjorde exempelvis 1,053,135: 85 fmk av 12,734,488: 25 fmk, som på utgiftsidan godkändes till kompensation vid bidragsregleringen. Man förutsåg dock någonting sådant vid lagens stiftande, och därför tillkom stadgandet, att, om det framgår, att beskattningen i landskapet Åland för självstyrelsens ordinarie behov är i förhållande till av landskapet åtnjutna förmåner proportionsvis högre än beskattningen i medeltal för motsvarande ändamål annorstädes i riket, skall det erhålla bidrag ur statsmedel. Skattetekniskt kvarstår nämligen i landskapet statens såväl direkta som indirekta beskattning, med nämnda oväsentliga undantag, medan statsförvaltningen i hög grad beskurits.

Det ordinarie bidraget fastställs för en tid av tre budgetår i sänder av den s. k. Ålandsdelegationen, ett offentlighetsrättsligt institut, som är sammansatt enligt paritetsprincipen. Två ledamöter utses av landstinget och två av statsrådet, medan landshövdingen i landskapet är självskriven ordförande. Ålandsdelegationen fungerar såsom ett kollegialt ämbetsverk, vars verksamhet i praktiken utsträcks utöver bidragsregleringen till lagberedning och allmän sakkunnigutredning. Vid sin egentliga uppgift har Ålandsdelegationen fått arbeta på obruten mark och i stor utsträckning själv utbilda rättspraxis. Den ordinarie bidragsregleringen grundar sig på landskapets årsbokslut, särskilt för ett vart av de tre åren. I sidolöpande kolumner upptagas härvid inkomsterna samt de utgifter, som kompenseras, antingen helt eller delvis, eller ställas utom regleringen.

En provosten för förfarandet inrymmer i orden »av landskapet åtnjutna förmåner». Efter en hel del tvehågsenhet har doktrin och praxis stannat vid, att härmed avses en kostnadskalkyl. Landskapet har övertagit tidigare statsuppgifter och bör erhålla nödiga medel för deras bekostande, varför brist i dess budget skall utjämnas. Å andra sidan få dessa kostnader ej göras mera spatiösa än annorstädes under motsvarande förhållanden i riket, eljes skulle landskapet erhålla en oberättigad förmån; dock skall hänsyn tagas till landskapets särskilda omständigheter och deras krav. Då statsfunktionen skall fortgå kontinuerligt, oavsett vem som handhar

den, kan självstyrelsen såsom sådan icke betraktas som någon kalkylmässig »förmån».

Fullt självständigt fastställer Ålandsdelegationen på denna grund sitt ordinarie utjämningsbeslut. Det underställes därpå republikens president i statsrådet, som, efter eventuella återremisser och jämkningar, oförändrat äger stadfästa detsamma. Det stadfästa beslutet verkställs av statsrådet och har samma rättsliga karaktär som regelrätta regeringsbeslut. Utjämningsbeloppen upptagas i riksbudgeten. Numera beaktas där också förskottsbelopp för landskapets beräknade behov, vilka sedermera gå i avräkning. För extraordinarie behov kan engångsbidrag beviljas enligt i huvudsak samma grunder. Stadfästelse är dock icke obligatorisk, utan de kunna få förfalla, med rätt för landskapet att förnya bidragsäskandena. Ålandsdelegationens verksamhet har åstadkommit en tekniskt friktionsfri bas för landskapets finanssystem.

Enligt självstyrelsens allmänna princip är också landskapet underkastat en vidlyftig uppsiktsrätt från rikets sida. Spörsmålet hänför sig emellertid till Finlands allmänna statsförfattningsrätt. Vi nämna blott uppsiktsorganen: i första hand landshövdingen, vidare såsom besvärinstanser rikets centrala ämbetsverk och högsta förvaltningsdomstolen. Republikens presidents vetorättsprövning antydde redan. Slutligen äger högsta domstolen, utöver sina konsultativa utlåtanden i sagda lagstiftningsfall, rätt till kompetenskontroll. Vid kollision mellan landshövdingens, landstingets och landskapsstyrelsens behörighet skall avgörande träffas av högsta domstolen. Denna rätt inskränker sig dock till fall av offentlig förvaltningsverksamhet och allaredan fulländade rättsärenden.

Här ha huvudkonturerna för landskapets självstyrelseverksamhet nu tecknats. Dess tjugoåriga tillvaro har dock inte varit friktionsfri, och denna sida av saken skall nu föras på tal. Landstinget har upprepade gånger sökt åstadkomma partiella förbättringar, men dessa försök ha av olika orsaker icke lett till resultat. Stämningen mellan rike och landskap har därför under vissa tider varit betänkligt irriterad. När emellertid de utrikespolitiska händelserna år 1938 och Sveriges och Finlands förhandlingar om Ålandsöarnas remilitarisering åter förde landskapet i centrum för uppmärksamheten, kunde reformkraven inte längre negligeras. Regeringen tillsatte en revisionskommitté, men dess uppdrag var ganska snävt tillmätt och gällde endast nödighetsfulla förtydligan-

den av lagtexten. Åtgärderna hade inte heller lämnat beredningsstadiet, när situationen på hösten 1939 åter radikalt förändrades. Efter förhandlingar med landstingets och landskapsstyrelsens ledning hade regeringen på sommaren sagda år framlagt förslag i landstinget dels om åländsk värnplikt och dels om lösningsrätten till fastighet. Det förra förslaget strandade på, att landstinget icke ansåg det innehålla tillfyllestgörande stadganden om det militära tjänstespråket.

Den åländska allmänna opinionen lät sig likväl inte efter vinterkrigets slut nöja med regeringens överksamhet, utan genom landstingsinitiativ tillsattes på våren 1941 en auktoritativ juristkommitté, vars »Förslag om reviderad lag om självstyrelse för Åland», ställt till landskapsstyrelsen, numera föreligger i tryck. I sitt arbete har juristkommittén å ena sidan sökt taga tillbörlig hänsyn »till lagens rätta mening och grund så att densamma utan hinder av en alltför trång rättstolkning verkligen skulle motsvara vad vid autonomilagens utfärdande åsyftats». Å andra sidan ha rikets välförstådda intressen ägnats tillbörligt och i lagens system grundat beaktande.

Juristkommittén har sökt nå en praktiskt genomförbar lösning genom att icke föreslå någon genomgripande omgestaltning av det nuvarande självstyrelsesystemet utan lämnat landskapsförfattningens grunder i allt väsentligt orubbade. Reformförslaget, som begränsas till endast självstyrelselagen, lägger huvudvikten vid bestämmelserna om kompetensfördelningen mellan riket och landskapet i fråga om lagstiftning och förvaltning. Därefter ha bidragsregleringen och Ålandsdelegationens verksamhet, landskapslagstiftningens ikraftträdande och handläggningen av kompetenskonflikter ägnats uppmärksamhet. Talrika smärre förbättringar ha vidtagits. Reformförslaget omfattar paritets- och exklusivitetsgrundsatserna, men dessa ha icke uppställts såsom en generell författningsnorm, lika litet som någon legal tolkningsregel angivits. I sistnämnda avseende har man i stället eftersträvat en så långt gående specificering, att spelrum ej skulle lämnas åt framtida tolkningar. Det är betecknande, att enumerationsmetoden i reformförslaget tillämpats både vid bestämmande av rikets och landskapets kompetenssfär. Lagtekniska upprepningar, undantag och undantag från undantag ha godtagits framom otydlighet och tolkningssvårigheter.

Enumerationsmetoden har i reformförslaget konsekvent genomförts i fråga om rikets kompetensområde. Härvidlag har man sökt

utreda just de tolkningsfrågor, där meningsskiljaktigheter nu råda mellan rike och landskap. Några belysande exempelfall må här anföras. Lagstiftningen i grundlagsordning har uttryckligen begränsats till rikets författningsrätt, självfallet med undantag för de konstitutiva statsakternas speciella procedur. På grund av nyligen vunnen erfarenhet innehåller reformförslaget ett tillägg för rikets kompetens angående »av krigstillstånd eller kristid påkallad undantagslagstiftning». Expropriationslagstiftningen begränsas till »expropriation för statsverkets behov». I fråga om den åländska kulturautonomin förbehålles riket såsom ett undantag läropliktslagstiftningen om barn och de åldersår, då lärotvång råder. Tvenne gånger har landstinget nämligen antagit landskapslagar angående läroplikt, men dessa ha efter utlåtande i kompetensfrågan av högsta domstolen fått förfalla. På den allmänna och speciella privaträttens ävensom den ekonomiska rättens område tillgriper reformförslaget en lagtekniskt sett föga elegant uppdelning av behörigheten från specialfall till specialfall.

Tvist har rätt om vattenrätten, där högsta domstolen hänfört den i hela dess omfattning till rikets lagstiftningsgebit. I särskilda avseenden, flottning, dikning, invallning o. dyl., föreligger dock ett typiskt landskapsintresse. I fråga om moderskapsunderstöd har Ålandsdelegationen uttalat, att dessa icke tillhöra den riket förbehållna arbetarlagstiftningen, utan närmast landskapets fattigvårdslagstiftning. Högsta domstolen har åter hänfört ärendet till den befolkningspolitiska lagstiftningens gebit, vilket såsom icke förutsatt i självstyrelselagen tillhör riket. I fråga om barnskydd har landstinget tvenne gånger tagit lagstiftningsinitiativ, som av högsta domstolen underkänts. Beträffande den viktiga arbetarlagstiftningen åter har högsta domstolen funnit, att arbetsreglementen och läroavtal tillhöra landskapets kompetens.

Jordinlösning och kolonisation har varit ett lagstiftningsområde, där åsikterna om kompetensfördelningen gått skarpt isär. Ålandsdelegationen har ansett, att nämnda särslagstiftning underliggert begreppet »idkande av jordbruk» och alltså landskapets behörighet. Högsta domstolen har varit av en rakt motsatt åsikt, vilken också i praktiken kommit till tillämpning, dock med hänsyn tagen till kolonisationsstadgandet i självstyrelselagen och garantilagens skyddsbestämmelser. I ett nytt och uppseendeväckande skede kom frågan, då den s. k. snabbkolonisationslagen skulle tillämpas på Åland år 1940. Landskapsmyndigheterna påvisade dess orättmätighet och inlade protest med hänvisning till garantilagen. Rege-

ringen, som beaktade jämväl frågans utrikespolitiska aspekt, inställde de planerade åtgärderna. — I fråga om fornminnesvärden har viss hänsyn tagits till rikets intressen.

Strafflagstiftningen har nu, som tidigare, förbehållits riket. Denna omständighet har likväl icke ansetts utgöra hinder för, att i landskapslag intagits särskilda straffbestämmelser, som dock ej få innefatta ändringar av gällande strafflag. Från denna tidigare erkända rättsuppfattning har högsta domstolen, som numera inslagit en allt mera hårdraget restriktiv tolkningsmetod, senare gjort avsteg och hänfört till strafflag i självstyrelselagens mening även straffbestämmelser gällande för landskapslagstiftningens område. En likadan tolkningsmetod kommer till uttryck exempelvis i fråga om bekämpande av sjukdomar hos fisk- och kräftbeståndet. Bekämpande av epidemiska sjukdomar tillhör visserligen rikets behörighet, men i det nämnda fallet ha vi att göra med fiskerilagstiftning, som underlyder landskapets. Högsta domstolens ställningstagande är en bokstavstolkning utan hänsyn till självstyrelselagens system.

Reformförslaget har oförändrat bibehållit bestämmelsen om rikets kompetens på »område, som är reglerat genom internationella fördrag». I juristkommittén framhölls emellertid, att stadgandet borde inskränkas i så måtto, att nämnda fördrag ej finge inkräkta på självstyrelsens områden. Slutligen reserveras rättsgebit, som hitintills icke förutsatts av lagstiftningen, fortfarande för rikets kompetens dock med det förbehållet, att det ej enligt kompetensfördelningens allmänna grundsatser skulle hänföras till landskapets.

Också för landskapets lagstiftningsområde tillämpar reformförslaget, som sagt, enumerationsmetoden. Detta är ett uttryck för reciprocitetsprincipen och har också den gynnsamma verkningen, att vad som lagtekniskt enligt nuvarande stadganden framstår som ett undantag eller kanske som ett undantag från undantag nu framträder som en regelrätt, icke en deducerad rättsnorm. Kompetensfärerna avgränsa varandra ömsesidigt, och ingendera får försteg framom den andra.

Då landskapslagstiftningen är självstyrelsens kärnpunkt, är det skäl att här ge plats för en ganska fullständig uppräknig av fallen inom dess behörighetsområde. Man jämföre med vad som i varje fall är sagt om rikets kompetens. I korthet angivet äger landstinget lagstiftningsrätt bl. a. rörande: 1) rätt till expropriation, med en del undantag, 2) undervisningsväsendet, med en del undantag,

ringen, som beaktade jämväl frågans utrikespolitiska aspekt, inställde de planerade åtgärderna. — I fråga om fornminnesvärden har viss hänsyn tagits till rikets intressen.

Strafflagstiftningen har nu, som tidigare, förbehållits riket. Denna omständighet har likväl icke ansetts utgöra hinder för, att i landskapslag intagits särskilda straffbestämmelser, som dock ej få innefatta ändringar av gällande strafflag. Från denna tidigare erkända rättsuppfattning har högsta domstolen, som numera inslagit en allt mera hårdraget restriktiv tolkningsmetod, senare gjort avsteg och hänfört till strafflag i självstyrelselagens mening även straffbestämmelser gällande för landskapslagstiftningens område. En likadan tolkningsmetod kommer till uttryck exempelvis i fråga om bekämpande av sjukdomar hos fisk- och kräftbeståndet. Bekämpande av epidemiska sjukdomar tillhör visserligen rikets behörighet, men i det nämnda fallet ha vi att göra med fiskerilagstiftning, som underlyder landskapets. Högsta domstolens ställningstagande är en bokstavstolkning utan hänsyn till självstyrelselagens system.

Reformförslaget har oförändrat bibehållit bestämmelsen om rikets kompetens på »område, som är reglerat genom internationella fördrag». I juristkommittén framhölls emellertid, att stadgandet borde inskränkas i så måtto, att nämnda fördrag ej finge inkräkta på självstyrelsens områden. Slutligen reserveras rättsgebit, som hitintills icke förutsatts av lagstiftningen, fortfarande för rikets kompetens dock med det förbehållet, att det ej enligt kompetensfördelningens allmänna grundsatser skulle hänföras till landskapets.

Också för landskapets lagstiftningsområde tillämpar reformförslaget, som sagt, enumerationsmetoden. Detta är ett uttryck för reciprocitetsprincipen och har också den gynnsamma verkningen, att vad som lagtekniskt enligt nuvarande stadganden framstår som ett undantag eller kanske som ett undantag från undantag nu framträder som en regelrätt, icke en deducerad rättsnorm. Kompetensfärens avgränsa varandra ömsesidigt, och ingendera får försteg framom den andra.

Då landskapslagstiftningen är självstyrelsens kärnpunkt, är det skäl att här ge plats för en ganska fullständig uppräknig av fallen inom dess behörighetsområde. Man jämföre med vad som i varje fall är sagt om rikets kompetens. I korthet angivet äger landstinget lagstiftningsrätt bl. a. rörande: 1) rätt till expropriation, med en del undantag, 2) undervisningsväsendet, med en del undantag,

3) kommunallagstiftningen, med en del förbehåll, 4) vattenrätt, med en del förbehåll, 5) moderskapsunderstöd, 6) arbetsavtal och vad med arbetsförhållandet sammanhänger, 7) inlösen av legoområde och kolonisationsverksamhet, 8) jord- och tomtlegorätten, fiskerilagstiftningen, jordbruk, boskapsskötsel, skogsbruk och jordbrukets binärningar, bete och ägors fredande, jakt och växtskydd, 9) grundsatserna om näringsfriheten och vad därmed sammanhänger, 10) fornminnesvården, med en del förbehåll, 11) av landskapsmyndigheterna utsatta bötesstraff och vitesäventyr, disciplinär bestraffningsrätt av deras underlydande, 12) den allmänna ordningen och säkerheten i den mån den icke gäller statens befogenheter, 13) eldfarliga oljor och explosiva ämnen, med nyssnämnt förbehåll, 14) lagstiftningen om barnskydd, dock med en del undantag, 15) sociala omvårdnadsuppgifter, 16) hälso- och sjukvård, med en del förbehåll, 17) olika väg-, trafik- och kommunikationsförhållanden, 18) naturskydd och inplantering av främmande djurslag, 19) stadsplane- och annan dylik lagstiftning och, slutligen, 20) övriga angelägenheter, vilka icke såsom rikslagstiftning blivit riket förbehållna.

En viktig nyhet i reformförslaget beträffande landskapslagarna består i, att det obligatoriska hänskjutandet till högsta domstolen, före det republikens president träffar sitt vetorättsavgörande, numera utsträcker till Ålandsdelegationen. I detta organ, som beklagligtvis på sista tiden i många fall skjutits åt sidan av vissa ministerier, finnas både sakkunskap och erfarenhet företrädda, varjämte det är sammansatt enligt paritetiska grundsatser. Till och med förelåg i juristkommittén förslag, att det helt skulle övertaga nämnda befogenhet av högsta domstolen. Det nuvarande obestämda stadgandet om »republikens allmänna intresse» har fastlästs vid rikets inre och yttre säkerhet samt dess allmänna handels- och finanspolitik.

I fråga om självstyrelseförvaltningen ha de tidigare grundprinciperna upprätthållits.

Landskapets finanssystem och Ålandsdelegationen ha i reformförslaget ägnats välbehörlig uppmärksamhet. De med rikets inkomstbeskattning sammankopplade tilläggsskatten och tillfällig extra beskattning ha lösgjorts för att utgå enligt av landstinget fastställda grunder. Förslag härom har tidigare framställts i riksdagen från åländsk sida, men icke vunnit framgång. En viktig nyhet är, att landskapets årsbudget nu nämnes i lagtexten.

Bidragutjämnningen, varom gällt så bristfälliga stadganden, har

utbyggs i ett fullständigare system. Ålandsdelegationens paritetiska sammansättning bibehålles. Vid förfall för landshövdingen tjänstgör en interimsofdrörande. Ledamotsförordnande kan — i likhet med tromansställning i riket — återkallas, när skäl därtill föreligga. Bidragsregleringens system är ett belysande kännetecken för självstyrelsen i dess helhet. Reformförslaget har upptagit en överskådlig kategorisering, som väl förtjänar att återges.

Bidragsregleringen förblir av tvenne olika slag, ordinarie och extraordinarie. Den förstnämnda verkställs enligt reformförslaget i efterhand för en tid av ett år i sänder, sålunda att till grund för beräkningen av det landskapet tillkommande bidraget ur statsmedel lägges landskapets utgifter under finansåret för självstyrelsens ordinarie behov, med avdrag av dess inkomster för samma tid. Följande betingelser skola iakttagas vid beräkningen: a) anslagsbelopp skola beviljas endast för behov, som hänföra sig till självstyrelsens behörighetsområde, b) kostnaderna skola utjämnas i den utsträckning, vari motsvarande ändamål i övriga delar av riket tillgodoses eller understödas, dock med beaktande av rådande prislägen på Åland, c) landskapet må icke komma i åtnjutande av andra eller proportionsvis större förmåner än dem, som på motsvarande områden beretts övriga delar av riket; dock med beaktande av landskapets avskilda läge och befolkningens särskilda levnadsbetingelser och härav påkallade anslagsbehov, d) landskapet skall självt stå för sina ledamöters kostnader i Ålandsdelegationen, i den mån dess verksamhet gäller bidragsregleringen, e) räntemedel, som utgå för upplåning av senare utjämnade tillskottsmedel, skola gå i avräkning, f) subventioner och understöd böra gå i utjämning, om de till beskaffenhet och belopp motsvara kostnaderna för jämförlig, av staten upprätthållen eller understödd verksamhet, samt, slutligen, g) att till landskapets inkomster hänföras de särskilda i lagen närmare uppräknade intraderna, som tidigare omnämndes, och att de skola gå i avdrag vid bidragsregleringen, dock med undantag av vissa specialinkomster.

Reformförslaget vill ge en noggrannare definition av begreppet extraordinarie utgifter. Vid deras reglering skall iakttagas, vad här ovan sagts i punkterna a, b och c. Den i praxis uppkomna och av doktrinen angivna proceduren hos regeringen vid behandlingen av Ålandsdelegationens beslut har lagfäst. Detsamma gäller förskottsanslag i riksbudgeten.

Några språklagstiftningsstadganden ha också infogats i reformförslaget. Dels gälla de landskapets enspråkigt svenska karaktär,

och dels fastställa de också, att Ålandsdelegationens ämbetspråk är svenska. I överensstämmelse härmed står stadgandet, att skriftväxlingsspråket mellan landskapsmyndigheterna och de centrala riksmyndigheter, som utöva kompetens på landskapets område, också skall vara svenska. Anmärkningsvärt är, att lagtexten nödgas upptaga bestämmelsen, att högsta domstolens utlåtanden och avgöranden beträffande Åland skola avfattas på landskapets officiella språk.

I fråga om högsta domstolens kompetenskontroll innebär reformförslaget, att den inskränkes till förvaltningsåtgärder av landshövdingen, länsstyrelsen och landskapsstyrelsen, medan landstinget såsom lagstiftningsorgan helt stannat utanför.

Reformförslaget åberopar »en frisinnad tolkning och tillämpning av självstyrelselagen», sådan den ställdes i utsikt av regeringen vid de konstitutiva statsakternas införande. Det är givet, att en självbegränsning för riket alltid innebär uppgivande av ett visst mått makt. Om makten vore självändamål kunde man därför förstå, att sakförhållandet alstrar bitterhet. Men självstyrelseidén har en alldeles annan innebörd. Den avser att genom decentralisering uppnå en avlastning av det moderna, över hövan betungade statsmaskineriet. Å andra sidan vill den tillägga större eller mindre medborgargrupper självverksamhet på eget ansvar och i eget intresse.

För Åland är landskapssjälvstyrelsen den offentliga livsform, däri dess inbyggare önska utöva sin verksamhet. I arbetet och strävandena för sin författning anse de sig gå till en rättskamp. De äro den svagare parten, och varje småaktig kitslighet och allt rätthaveri framstår såsom ett avsteg från den högtidligt grundlagfästa självstyrelseidén. Ser man lidelsefritt och utan förutfattad mening på landskapet Ålands problem, kan det därför endast utgöra en akt av statskloket och framsynt frisinne att tillstādja självstyrelsesystemet att fullt ut komma till sin rätt. Ömtåliga politiska problem, inte minst av utrikespolitisk natur, och mycken misstämning skulle därmed neutraliseras.

En betydelsefull synpunkt är det också, att den åländska självstyrelsen i många och viktiga avseenden framstår som ett föredöme för utvecklingen i andra nordiska länder. Den nordiska rättsordningen har gjort ett värdefullt nyförvärv med landskapet Åland och dess självstyrelse, som kan utgöra en framtida föreningslänk i vår samverkan på rättsgestaltningens område.