

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 25/1988-89 med anledning av republikens presidents framställning till Ålands landsting om regeringens proposition till riksdagen med anledning av vissa vid Internationella arbetskonferensen antagna konventioner, vilken proposition innehåller förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i den av Internationella arbetsorganisationen antagna konventionen nr 88 om arbetsförmedlingens organisation.

Landstinget har den 6 januari 1989 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen. Utskottet, som hört lantrådet Sune Eriksson, riksdagsmannen Gunnar Jansson och t.f. lagberedningschefen Lars Karlsson samt inbegärt ett skriftligt utlåtande av professorn Ilkka Saraviita, får härmed vördsamt anföra följande.

Den i framställningen berörda av Internationella arbetsorganisationen antagna konventionen om arbetsförmedlingens organisation innehåller bestämmelser om hur arbetsförmedlingen skall organiseras, om målsättningarna för arbetsförmedlingen, om samarbete mellan arbetsmarknadsparterna samt om arbetsförmedlingens uppgifter och verksamhetsprinciper. Konventionen ingicks redan 1948 men har först nu, sedan den finländska lagstiftningen på området moderniserats, förts till riksdagen för behandling.

Enligt 13 § 1 mom. 6 p. självstyrelselagen är arbetsförmedling ett område där lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten tillkommer landskapets myndigheter. I landskapet gäller bl.a. följande författningar som har anknytning till området arbetsförmedling:

- * landskapslagen om arbetsförmedling (23/60)
- * landskapsförordningen om främjande av arbetskraftens rörlighet (21/71)
- * landskapslagen om sysselsättning (24/72)
- * landskapslagen om yrkesvägledning (22/60).

Den åländska lagstiftningen bygger, såvitt utskottet kunnat bedöma, på de principer som ingår i den nu aktuella ILO-konventionen.

Enligt självstyrelselagens 11 § 2 mom. 19 p. hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet område som är reglerat genom internationella fördrag, dock så att landstinget skall ge sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingår bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelse från stadganden i självstyrelselagen. I regeringens proposition nr 38/1948 rd. konstaterades att denna formulering " ... tydligare klargör att stadgandets syftemål är att reglera landstingets medverkan, ej vid fördragens avslutande, utan i fråga om desammas internrättsliga bringande i kraft ...". För att internationella avtal skall bli en del av den nationella rättsordningen fördras ofta parlamentets medverkan härtill. Riksdagsordningens 69 § anger att fördrag innehållande bestämmelser som hör till området för lagstiftningen skall föras till riksdagen för behandling på i paragrafen närmare föreskrivet sätt. Självstyrelselagens 11 § 2 mom. 19 p. kompletterar sistnämnda bestämmelser i fråga om det internrättsliga ikraftbringandet av fördrag i angelägenheter som hör till självstyrelsens kompetensområde. Landstingets samtycke (godkännande av den s.k. transformations- eller blankettlag varigenom fördraget bringas i kraft) får härvid anses innebära att gällande rättsläge i landskapet förändras till den del de i berörda transformationslag avsedda och i respektive konvention ingående rättsreglerna påkallar detta. I en eventuell konflikt mellan landskapslagstiftningen och konventionens bestämmelser skall de senare anses ha företräde.

När anses ett fördrag innehålla bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelse från stadganden i självstyrelselagen på det sätt 11 § 2 mom. 19 p. självstyrelselagen avser? Tolkningen har utvecklats så att ett fördrag innehållande bestämmelser inom ett område som hör till landstingets lagstiftningsbehörighet (t.ex. kommunalbeskattning) alltid översänts till landstinget för behandling under förutsättning att fördraget anses höra till området för lagstiftningen och alltså bringas i kraft genom lag. Transformationslagen jämte avtalstexten föreläggs då av republikens president landstinget för bifall. Behandlingen i riksdagen av dylika transformationslagar har i sin tur utvecklats längs två olika linjer beroende på det ifrågavarande avtalets materiella innehåll. Berör avtalet område hörande till landstingets lagstiftningsbehörighet utan att någon bestämmelse däri direkt står i strid med ett stadgande i självstyrelselagen har i riksdagen tillämpats vanlig ("enkel") lagstiftningsordning. Om däremot avtalet innehåller något som anses strida mot i självstyrelselagen reglerade förhållanden (t.ex. myndigheternas språk vid skriftväxling) har det ansetts att transformationslagen, med hänsyn till 44 § självstyrelselagen, bör stiftas i grundlagsenlig ordning så som riksdagsordningens 67

§ föreskriver (se t.ex. RP framst.nr 1/1987-88 angående överenskommelsen med Canada om social trygghet vilken innehöll språkbestämmelser som avvek från självstyrelselagen).

Riksdagens grundlagsutskott har med hänvisning till självstyrelselagens ställning i författningshierarkin i sitt utlåtande nr 2/1984 rd redogjort för vilket förfaringsätt som bör följas och konkluderat att det för att bringa i kraft ett folkrättsligt fördrag som till sitt innehåll avviker från det i självstyrelselagen fastställda rättsläget krävs 1) en i grundlagsenlig ordning i riksdagen stiftad transformationslag och 2) att landstinget ger sitt bifall till transformationslagen.

Om däremot fördraget inte innehåller bestämmelser som på något sätt kan anses strida mot i självstyrelselagen ingående bestämmelser utan blott berör ett område tillhörigt självstyrelsens kompetensområde förutsätts för ikraftbringande 1) en i vanlig ordning (enligt 66 § riksdagsordningen) stiftad transformationslag och 2) landstingets bifall till transformationslagen.

Vad gäller den nu aktuella ILO-konventionen nr 88 kan konstateras att riksdagen antagit transformationslagen i vanlig ("enkel") lagstiftningsordning. Utgångspunkten för detta förfarande är, med beaktande av grundlagsutskottets berörda utlåtande, att konventionen inte i sakligt avseende innebär någon ändring av eller avvikelser från någon i självstyrelselagen ingående bestämmelse. Landstingets samtycke innebär sålunda endast att konventionens regler bringas i kraft i landskapet. Landstinget samtycker därmed till att arbetsförmedlingen i landskapet organiseras på det sätt konventionen föreskriver. Under konventionens giltighetstid kan inte landstinget på detta område stifta en landskapslag som avviker från konventionen. Innebörden av landstingets bifall och självstyrelselagens 11 § 2 mom. 19 p. blir alltså att landstingets lagstiftningsbehörighet inom rättsområdet arbetsförmedling begränsas till att kunna utövas endast inom de ramar konventionen anger. Motsvarande inskränkning gäller f.ö. i princip för riksdagens lagstiftningsmöjligheter.

Utgående från vad ovan anförts anser utskottet hinder inte föreligga för att landstinget lämnar sitt samtycke till den i presidentens framställning åsyftade lagen. Den omständigheten att i konventionstexten anges att arbetsförmedlingen skall handhas av en central myndighet måste enligt utskottet uppfattas så att landskapsstyrelsen, som enligt självstyrelsens grundsatser övertagit statliga förvaltningsfunktioner, verkar som en sådan myndighet.

Utskottet har enligt 23 § 4 mom. arbetsordningen utsett viceordföranden Jan-Erik Lindfors att redogöra för betänkandet.

Med hänvisning till det anförda får utskottet vördsamt föreslå

att Landstinget måtte ge sitt samtycke till att den i propositionen ingående lagen träder i kraft i landskapet Åland till de delar den nämnda konventionen innebär avvikelser från självstyrelselagen, under förutsättning att riksdagen godkänner propositionen i oförändrad form.

Mariehamn den 23 maj 1989

På lagutskottets vägnar:

Gunnevi Nordman
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare

Närvarande vid ärendets avgörande behandling: ordföranden Nordman, viceordföranden Jan-Erik Lindfors samt ledamöterna Christer Jansson, Karlsson och Wiklöf.

Utlåtande beträffande ikraftbringandet av internationella fördrag i landskapet Åland med särskild hänsyn till Internationella arbetsorganisationens konvention nr 88 om arbetsförmedlingens organisation.

1. Uppdraget

Republikens president har begärt Ålands landstings godkännande av den lag varmed Internationella arbetsorganisationens konvention nr 88 bringas i kraft. Med anledning av anhållan har i landstinget uppstått fråga om vilken rättslig innebörd godkännandet har. Innebär ett bifall till anhållan t.ex. att lagstiftningsbehörigheten (och förvaltningsbehörigheten) inom rättsområdet i fråga övergår från landstinget till riksdagen, republikens president och statens förvaltningsorgan (dvs. till området för rikets lagstiftning eller förordningsmakt)? I uppdraget ingår vidare att beakta republikens presidents beslut 18.3.1977 varmed en i beslutet nämnd landskapslag förordnades att förfalla.

Den i uppdraget ingående rättsliga frågan är en del av ett större problemkomplex: vilken rättslig innebörd har ett av landstinget fattat beslut om godkännande av en lag som bringar i kraft till lagstiftningens område hörande bestämmelser? De principer som gäller beträffande Internationella arbetsorganisationens konventioner skall enligt huvudregeln tillämpas i fråga om alla beslut som fattas av landstinget rörande godkännande av lagar av ifrågavarande slag även om Internationella arbetsorganisationens konventioner i vissa avseenden avviker från andra internationella fördrag. För att kunna ge ett välgrundat svar på den i uppdraget ingående rättsliga frågeställningen är det nödvändigt att relativt utförligt klarlägga vissa i traktaträtten och Finlands regeringsform ingående grundbegrepp, situationen då självstyrelselagen stiftades och Internationella arbetsorganisationens grundstadga samt i vilka avseenden konventioner som antagits av Arbetskonferensen avviker från andra internationella fördrag¹⁾.

1) Enligt överenskommelse med riksdagsman Gunnar Jansson görs i detta utlåtande ingen jämförelse mellan innehållet i konvention nr 88 och den i landskapet Åland gällande lagstiftningen om arbetsförmedling.

2. Fattande av beslut om internationella fördrag enligt Regeringsformen.

2.1. Republikens presidents och riksdagens beslutanderätt.

Den rättsordning som gäller inom en stat och den rättsordning som gäller mellan stater (samt mellan internationella organisationer som skapats av dem, såsom Internationella arbetsorganisationen, i fortsättningen ILO) uppfattas i Finland som skilda rättsordningar. Folkrätten binder enbart stater (och organisationer) medan däremot en enskild stats lagstiftning binder de fysiska och juridiska personer som befinner sig inom det område som faller under dess jurisdiktion. Staterna sluter sinsemellan fördrag som blir rättsligt förpliktande och vilkas giltighet och övriga rättsverkningar bedöms enligt folkrättens regler. En stat är vid äventyr av vissa sanktioner skyldig att följa ingångna fördrag. För att de nationella myndigheterna skall kunna tillämpa dessa fördrag måste de genom speciella åtgärder bringas i kraft inom staten och bli en del av den nationella rättsordningen. Dessa åtgärder kallas transformation eller inkorporering.

Enligt 33 § regeringsformen ankommer det på republikens president att bestämma om Finlands förhållande till utländska makter. Rätten att slutligt, på ett för staten Finland bindande sätt avgöra till vilka internationella fördrag Finland skall ansluta sig utgör en del av denna befogenhet. Genom att ratificera ett fördrag fattar republikens president det beslut som gör Finland bundet av fördraget. Sedan fördraget ratificerats kan en stat i allmänhet inte befria sig från dess förpliktande verkan genom att t.ex. hänvisa till att fördraget har handlagts i strid med de handläggnings- och behörighetsregler som gäller enligt statens inre rättsordning (bl.a. Regeringsformen och självstyrelselagen för Åland).

Förhållandet mellan riksdagens och republikens presidents inbördes beslutanderätt bestäms med ledning av den kompetensfördelning som görs i 2 § Regeringsformen. Detta slås fast i 33 § RF genom stadgandet att ett fördrag som hör till lagstiftningens område eller enligt konstitutionen annars fordrar riksdagens godkännande skall godkännas av riksdagen. De fördrag som står i strid med den i Finland gällande lagstiftningen utgör i praktiken den mest betydelsefulla gruppen av de fördrag som fordrar riksdagens godkännande. När således i ett internationellt

fördrag ingår moment som avviker från en av riksdagen antagen lag, måste fördraget godkännas av riksdagen. Förutom att riksdagen godkänner fördraget fattar den lagstiftningsbeslut genom vilka statens interna rättsordning ändras i enlighet med fördraget (fördraget "bringas i kraft", vanligen genom en s.k. blankettlag, en författning som förklarar att de delar av fördraget som står i strid med lagstiftningen är i kraft). Skulle det inträffa att riksdagen inte godkänner fördraget, är republikens president bunden av riksdagens beslut: han kan inte ratificera fördraget och fördraget blir sålunda inte rättsligt förpliktande för Finland.

Om Finland har ratificerat ett internationellt fördrag (eller om fördraget har blivit rättsligt förpliktande för Finland genom vissa andra åtgärder, som det inte finns anledning att i detta sammanhang gå närmare in på), är Finland skyldigt säkerställa att myndigheterna följer fördraget: Finlands rättsordning måste omarbetas på det sätt som fördraget kräver. Underlåts detta anses Finland bryta mot fördraget och sanktioner - eller andra på folkrätten grundade motåtgärder - kan riktas mot finska staten. Varje stat som vad gäller rättskulturen står på en hög nivå strävar efter att omsorgsfullt följa de fördrag den ingått och att undvika sådana motåtgärder och sådan internationell kritik som fördragsbrott förorsakar. En stat kan i allmänhet inte undgå sitt folkrättsliga ansvar genom att hävda att fördraget internt har bringats i kraft i otillräcklig utsträckning eller på ett felaktigt eller bristfälligt sätt. Å andra sidan är det från folkrättslig synpunkt likgiltigt genom vilka slag av åtgärder en stat ger fördragsreglerna effekt inom sitt område. Från folkrättslig synpunkt (t.ex. i detta fall för de organ som övervakar att ILO:s konventioner följs) räcker det att statens förvaltningsmaskineri fungerar på det sätt fördragen kräver.

Ett statsfördrag kommer att gälla statens område i dess helhet dvs. ett fördrag skall enligt folkrätten (29 artikeln Wien-konventionen om traktaträtten) tillämpas inom hela det område staten omfattar. Från denna regel kan en stat i allmänhet avvika endast såvida fördraget tillåter förbehåll som avser dess territoriella tillämpning.

2.2. Allmänna principer som följs när statsfördrag bringas i kraft.

Avsikten med att bringa ett statsfördrag i kraft är att ändra det interna rättsläget i staten så att myndigheterna kan använda sin förvaltningskompetens på det sätt fördraget kräver. I fördraget föreskrivs också ofta att verkningarna av dess bestämmelser skall utsträcka sig ända till den enskilde medborgaren. Vi har ovan konstaterat att fördrag som avviker från lagstiftningen bringas i kraft genom en lag som refererar till fördraget (blankettlagar). Efter riksdagsbehandlingen utfärdas dessutom en blankettförordning, som slutligt föreskriver att fördragsreglerna såsom bindande för myndigheterna skall tillämpas. Efter riksdagsbehandlingen införskaffas också samtycke från landstinget, såvida fråga är om sådant fördrag som, därför att det rör Åland, för sin giltighet förutsätter landstingets bifall. När samtycke har lämnats utfärdas en blankettförordning, vari landstingets bifall omnämns. Rör fördraget emellertid sådana till lagstiftningen hörande områden där rätten att lagstifta uteslutande tillkommer staten (ärende som nämns i 11 § Självstyrelselagen kan inte regleras genom landskapslag), träder fördraget i kraft utan landstingets bifall också när det rör Åland.

2.2.1. Särdrag hos Internationella Arbetsorganisationens konventioner.

De av internationella arbetsorganisationens arbetskonferens antagna konventionerna avviker i vissa hänseenden från sedvanliga multilaterala statsfördrag. Fram till andra världskriget tillerkändes inte dåvarande Nationernas förbunds Arbetsorganisations konventioner i alla avseenden en ställning som folkrättsligt bindande fördrag. Sedan Arbetsorganisationen blivit ett av Förenta Nationernas specialorgan har den åsikten vunnit hävd att Arbetsorganisationens konventioner skall anses som folkrättsligt bindande fördrag för staterna på samma sätt som övriga konventioner. Trots att det i Regeringsformens 33 § och i Självstyrelselagens 11 § 2 mom. 19 punkten talas om fördrag med "utländska makter" respektive "främmande makt"¹⁾ medan ILO:s konventioner ingås vid en konferens där även arbetsgivar- och arbetstagarparterna är representerade och undertecknas dessutom inte på samma sätt som multilaterala statsfördrag är dock ILO:s konventioner vid bl.a. tolkning av Självstyrelselagen och bedömningen av om Landstingets samtycke behövs att jämföras med sedvanliga mellanstatliga fördrag.²⁾

1) Översättarens anm.: citatet är ej helt korrekt i originalversionen ("vieraan valtioiden") eftersom lagtexten använder singularform ("vieraan valtion").

2) Grundlagsutskottet konstaterade detta i sitt utl. nr 2 (27.3.1984) till utrikesutskottet betr. regeringens prop. nr 218 (1983 års riksdag) med anledning av vissa beslut vid den internationella arbetskonferensen.

Internationella arbetsorganisationens konventioner rör en mängd specialbestämmelser i ILO:s grundstadga. Dessutom följs en från övriga fördrag avvikande handläggningsordning när konventionerna bringas i kraft i Finland. Enligt grundstadgans 19 artikel skall varje medlemsstat inom en fastställd tid underställa vid arbetskonferensen antagen konvention vederbörande statsorgan (i Finland Riksdagen) för behandling. Statsorganet är inte skyldigt att godkänna fördraget och staten kan, efter att ha lämnat konventionen till parlamentet för behandling, avstå från att ratificera fördraget. Ofta konstateras att statens interna lagstiftning inte överensstämmer med den antagna konventionen och att staten inte anser det ändamålsenligt att ändra lagstiftningen, varför man åtminstone tillsvidare avstår från att ratificera konventionen. ILO har ett exceptionellt effektivt maskineri som övervakar att medlemsstaterna följer de konventioner de ratificerat. Stater som bryter mot ingångna fördrag görs på sätt och vis ansvariga för sin inställning till fördraget, bl.a. publiceras en lista över de stater som förbrutit sig och från organisationens sida framställs med organisationsdiplomatins medel påtryckningar mot dem.

Om Finland önskar ratificera en konvention förfars så att Finlands lagstiftning ändras, så att den kommer att stå i överensstämmelse med konventionen. Detta verkställs således genom ändring av arbetslagstiftningens regler så att de erhåller den form konventionen kräver. När Finlands rättsordning genom dylika s.k. sakinnehållande lagar ändrats så att den blivit förenlig med fördraget, ratificeras det. När det gäller att bringa ILO:s fördrag i kraft används endast i undantagsfall det ovan relaterade blankettlagsförfarandet. Ett av dessa undantagsfall är ILO-fördragens förhållande till Ålands landskapslagar.

Enligt huvudregeln stiftas en blankettlag endast i det fall att en bestämmelse i ett folkrättsligt fördrag står i strid med en av riksdagen antagen lag. När ILO-konventioner bringas i kraft görs avsteg från denna princip i de fall då det förekommer anknytning till den åländska landskapslagstiftningen. Om en ILO-konvention innehåller bestämmelser som rör sådana till lagstiftningen hörande områden vilka i Självstyrelselagen¹⁾ hänförts till landskapslagarnas användningsområde, antas i riksdagen en blankettlag i anslutning till riksdagsbehandlingen av ILO-konventionen. Så görs ibland utan hänsyn till om det existerar någon landskapslag som reglerar frågan eller inte. Redan den omständigheten att en konventions-

1) Översättarens anm.: I originaltexten "Itsehallinnossa"; troligen bör det i stället vara "Itsehallintolaissa" - i Självstyrelselagen.

regel faller inom området för landstingets lagstiftningsbehörighet leder till att en blankettlag används (Sainio s. 738). I föremålet för detta utlåtande, Regeringens proposition 224/1988 med anledning av vissa vid internationella arbetskonferensen antagna konventioner, konstaterades i enlighet med nämnda praxis att "Konventionen nr 88 innehåller bestämmelser, som med beaktande av stadgandena i 11 och 13 §§ självstyrelselagen för Åland (670/51) hör under landstingets lagstiftningsbehörighet i landskapet. Om bringande i kraft av konventionen skall sålunda stadgas genom en lag, för vilken enligt 11 § 1 mom.¹⁾ skall skaffas landstingets godkännande". Av skäl som hänför sig till Självstyrelselagen används olika slag av blankettlagar när fördrag som avviker från rikets lagstiftning bringas i kraft. Långtifrån alla angelägenheter som regleras i ILO:s konventioner hör till landskapslagarnas område: rikslagstiftningen har förbehållits bl.a. frågor som rör arbetarskydd, ett av internationella arbetsorganisationens främsta verksamhetsområden (Självstyrelselagens 11 § 2 mom. 9 punkten).

Ovan konstaterades att ett statsfördrag enligt huvudregeln blir tillämpligt inom statens hela territorium och att undantag från regeln inte kan göras enbart genom förbehåll. ILO:s konventioner skiljer sig från konventioner däri att i dem i allmänhet inte kan göras förbehåll²⁾. Härav följer, att i de fall då en ILO-konvention avser ett område som tillhör landskapslagstiftningen och fördraget förhindrar territoriella förbehåll men dock förutsätter att det efterföljs i statens hela territorium, fordras Landstingets bifall för ratifikation av fördraget, eftersom i fördraget inte kan göras något förbehåll för landskapet Ålands område. ILO:s grundstadga känner visserligen ett specialarrangemang (I konvention nr 88 artikel 13 hänvisas till möjligheten att använda det). Med tillämpning av 35 artikeln i ILO:s grundstadga kan viss del av en stats område lämnas utanför en konventions bindande verkan. I bestämmelsen avses s.k. non-metropolitan territories. Om till en stat hör ett område med lokal självstyrelse för vars folkrättsliga relationer staten ansvarar (som Finland för Åland) kan den anmäla till ILO:s generaldirektör att den avser att tillämpa artikel 35. Om fördraget rör frågor där beslutanderätten ligger hos det självstyrande områdets förvaltningsorgan, kan staten underställa det självstyrelseorganen för behandling, så att de ges möjlighet att bringa fördraget i kraft inom sitt område. I sinom tid underrättar staten ILO:s generaldirektör om självstyrelseorganens positiva eller negativa avgörande; med andra ord så meddelar man om fördraget inom självstyrelseområdet i fråga kommer att tillämpas eller

1) Skall vara 2 mom.

2) Betr. detaljer se Raunila-Härmälä s. 197 och den i fotnot 17 nämnda källan (ILO official Bulletin 1951, s. 303 f.) Betr. källorna hänvisar jag till den källförteckning som finns i slutet av detta utl.

inte. Detta förfarande har Finland inte tillämpat beträffande Åland¹⁾.

3. Landstingets kompetens vid ingående av internationella fördrag

3.1. Bakgrunden till den gällande Självstyrelselagen

Den gällande Självstyrelselagen från 1951 (670/51) ersatte den Självstyrelselag som stiftades 6.4.1920. 1920 års lag skiljde sig från den gällande lagen bl.a. däri att de åländska landskapslagarnas ställning var svagare och mer obestämt reglerad. I den ursprungliga Självstyrelselagen fanns inte något arrangemang som liknar det i den nuvarande lagen, där såväl de till statens allmänna lagstiftning som de till landskapslagstiftningen hörande områdena uppräknas särskilt för sig (9 § och 12 § /1951 års lags 11 § och 13 §). Enligt 9 § 2 mom. 12 punkten 1920 års lag hade rikets lagstiftande organ uteslutande rätt till lagstiftning i ärende som rörde område vilket var reglerat genom internationellt fördrag. En uttrycklig avsikt med 1920 års Självstyrelselag var att säkerställa att det inte uppstod situationer där Ålands landsting inte skulle godkänna att landskapet anslöts till internationellt fördrag. I annat fall skulle Finland i en sådan situation kunna tvingas göra förbehåll i fördraget för Ålands del. Alla internationella fördrag som förutsatte lagstiftningsåtgärder trädde enligt den gamla lagen i kraft också på Åland.²⁾

I den gällande Självstyrelselagen stärktes Landstingets ställning i förhållande till internationella fördrag. Grundlagsutskottet, där lagen var föremål för förberedande behandling, observerade den nya regleringen (Självstyrelselagens 11 § 2 mom. 9 punkt) och tolkade den så att inhämtandet av Landstingets bifall till statsfördrag som medför upphävande eller ändring av bestämmelse i Självstyrelselagen, inte innebar någon ändring i den situation som rådde på grund av 1920 års lag (bet. 36/1950 Rd / Prop. nr 30/1948 Rd). Senare stadgad riksdomspraxis, tolkningen av Självstyrelselagen och Grundlagsutskottets ställningstagande från år 1984 visar dock att landskapets självstyrelse vad gäller landskapslagstiftningen väsentligt stärktes när 1951 års självstyrelselag trädde i kraft. I praktiken syns detta däri att ett anmärkningsvärt antal folkrättsliga fördrag, vilka förr bringades i kraft utan Landstingets hörande, underställs Landstinget för godkännande. Numera är man vid beredningen av statsfördrag beredd på att ett fördrag som är under utarbetande kan förutsätta Landstingets godkännande och i vissa fall, när man ansett det inte

1) Raunila-Härmälä s. 199. T.ex. Danmark har tillämpat det för Grönlands och Färöarnas del.

2) Se Erich II s. 381 och Tollet, Ugglä s. 70.

föreligga skäl att bringa den folkrättsliga regleringen i kraft på Åland, har detta undvikits antingen genom förbehåll eller genom vissa andra förfaranden så att Landstingets samtycke inte har varit erforderligt¹⁾. Landstingets kompetens blev en betydande del av statsfördragsberedningen och fick en ställning som den inte hade under den tid 1920 års självstyrelselag gällde.

I samband med riksdagsbehandlingen av 1951 års självstyrelselag presenterade grundlagsutskottet en bedömning av vilken rättslig innebörd Landstingets bifall till internationellt fördrag skulle ha. Redan till 1946 års riksdag hade lämnats en proposition med förslag till ny Självstyrelselag (100/1946). I regeringens proposition ingick en om ordalydelsen i 33 § RF påminnande bestämmelse, enligt vilken till internationellt fördrag som avvek från Självstyrelselagstiftningen skulle inhämtas landstingets "godkännande". Uttrycket kunde tyda på att Landstinget innehade ställning av part vid fattandet av beslut rörande folkrättsliga förpliktelser för staten (riksdagens godkännande av internationellt fördrag enligt 33 § RF tolkades på den tiden i doktrinen, utgående från främst Kaarlo Kairas tolkningsresultat, som medverkan vid ingående av fördrag). Behandlingen av 1946 års självstyrelselagsförslag förföll dock när mandatperioden gick till ända. I den nya regeringspropositionen (prop. 38/1948 Rd Handl. I) konstateras att propositionen avvek från sin föregångare vad gällde statsfördrag. I den nya propositionen hade regleringen beträffande Landstingets behörighet i fördragsfrågor erhållit en lydelse "som tydligare klargör att stadgandets syftemål är att reglera landstingets medverkan, ej vid fördragens avslutande, utan i fråga om desamma i n t e r n a r ä t t s l i g a bringande i kraft ... för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av stadganden i självstyrelselagen" (spärrn. IS). Även utrikesutskottet betecknade den i den nya Självstyrelselagens 11 § 2 mom. 19 punkten avsedda medverkan vid beslutsfattandet som "landstingets befogenhet med avseende å det interna bringandet i kraft ... av internationella, av riket ingångna fördrag" (Uu utl. 1/1948 Rd/Prop. 38/1948 Rd). När Landstingets beslut rörande konvention nr 88 i slutet av detta utlåtande granskas, har karakteristiken av 11 § 2 mom. 19 punkten Självstyrelselagen i anslutning till det beslut som gäller ikraftbringande av ett statsfördrag en central ställning. När Landstinget ger sitt samtycke (godkänner transformationslagen) fastställer det att det gällande rättsläget i landskapet Åland förändras genom de i lagen avsedda och i konventionen ingående rättsreglerna. Om en gällande landskapslag står i strid med fördraget

1) Toivo Sainio refererar ett säreget förfarande som tillämpades när Förenta Nationernas fördrag rörande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter bringades i kraft, Juristnytt 3/1989 s. 33. Se även Sainio LM 1972 s. 736.

skall fördraget följas i landskapet och att förändra detta rättsläge genom en ny landskapslag eller genom att ändra en landskapslag så att den avviker från fördraget är stridande mot fördraget och därmed förbjudet enligt folkrätten. Med andra ord så har konventionen en för rättsläget bindande verkan sålunda att det förblir så som konventionens bestämmelser kräver.

3.2. Tolkning av Självstyrelselagen

Enligt 11 § 2 mom. 1 satsen Självstyrelselagen uppräknas i 2 mom. de områden som hör till rikets allmänna lagstiftningsrätt och förordningsmakt. Enligt 19 punkten hör till den även område som är reglerat genom internationella fördrag, dock så, att jämväl landstinget bör ge sitt bifall till lag genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, om i fördraget ingår bestämmelser som innebär upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen. Vid bedömningen av vid vilka situationer ett folkrättsligt fördrag fordrar Landstingets bifall till transformationslagen, förefaller lagtexten ge möjlighet till flera olika tolkningar.

En tolkning enligt ordalydelsen förefaller innebära att landstingets bifall till ikraftträdandet behövs **e n d a s t** om det folkrättsliga fördrag som är i fråga förändrar det rättsläge som har införts genom uttrycklig bestämmelse i Självstyrelselagen. Om man exempelvis med hjälp av statsfördrag skulle önska upphäva Ålands ställning som självstyrande område, landstinget som institution eller annat dylikt vore det nödvändigt att inhämta landstingets samtycke. Det förefaller som om grundlagsutskottet avsåg denna tolkning i sitt utlåtande vid 1950 års riksdag när man konstaterade att det på grund av den nya Självstyrelselagen inte inträffade någon förändring av Landstingets behörighet. Denna tolkning skulle till en obetydlighet inskränka det antal fördrag som fordrar Landstingets samtycke. Inte en enda av de lagar som under Självstyrelselagens giltighetstid har underställts Landstinget för godkännande har avsett en uttrycklig ändring av de rättsliga regleringar som kan utläsas direkt ur Självstyrelselagens text¹⁾.

Tolkning som anknyter sig till området för landskapslagstiftningen. Man kan ge 11 § 2 mom. 19 punkten i 1950 års Självstyrelselag en mer vidsträckt tolkning än den som återgivits ovan. Självstyrelselagens 13 § reglerar de angelägenheter

1) Jag förbigår här med ett omnämnande gränsjusteringsfördr. mellan Sverige och Finland som föranledde en mot fördraget svarande ändr. av 1 § Självstyrelselagen (8.2.1985/527).

beträffande vilka landstinget reserverats rätt att självständigt använda sin egen lagstiftningsrätt. Man kan tänka sig att ett internationellt fördrag, som innehåller bestämmelser från det för landstinget reserverade lagstiftningsområdet, står i ett slags indirekt konflikt med Självstyrelselagen. Så kan vara fallet oavsett om den angelägenhet som avses i det internationella fördraget redan regleras genom en landskapslag eller om det förhåller sig så att ingen landskapslag ännu existerar men dock vore möjlig att stifta med stöd av 13 § Självstyrelselagen. I ett dylikt fall - när ett internationellt fördrag alltså innehåller bestämmelser om en angelägenhet som enligt reglerna i 13 § Självstyrelselagen hör till landskapslagstiftningens område - skulle fördraget på det sätt som anges i 19 § 2 mom. 19 punkten Självstyrelselagen anses stå i strid med Självstyrelselagen (innebära "upphävande eller ändring av eller avvikelse från stadgande i självstyrelselagen"). Det förefaller som om rättspraxis stadgade sig i enlighet med denna tolkning mycket snart efter självstyrelselagens ikraftträdande. Denna tolkning av självstyrelselagen kan utläsas även ur motive- ringen i regeringens proposition nr 244/88, föremålet för detta utlåtande, för den handläggningsordning som föreslagits i fråga om Arbetsförmedlingskonventionen. Det är värt att beakta att man i propositionen inte ens omnämnt den landskapslag som reglerar arbetsförmedlingen (Landskapslag om arbetsförmedling)¹⁾. Regeringens proposition - som således innehöll ett blankettlagförslag där man hänvisar till Ålands Självstyrelselag - innehöll ingen som helst bedömning av om den nämnda landskapslagen harmonierar med eller står i strid med ILO-fördraget.

Grundlagsutskottets tolkning i utlåtande 2/1984. I utlåtandet, som rörde behand- lingsordningen för och ikraftbringandet m.m. för Ålands del av två beslut som arbetskonferensen fattat, framförde grundlagsutskottet en anmärkningsvärd tolk- ning, vilken stärker självstyrelsen. Utskottet konstaterade att landskapet Åland är ett område som omfattas av Finlands suveränitet och som inte har rätt att ingå internationella fördrag. Av Finland ingånget internationellt fördrag gäller hela landet, även landskapet Åland, om inte Finland på vederbörligt sätt, i första hand genom förbehåll i fördraget, önskar begränsa fördragets tillämpningsområde (utskottet beaktade inte, att möjligheten att göra förbehåll i ILO:s fördrag är begränsad). Utskottet konstaterade vidare att 44 § självstyrelselagen för Åland föreskriver att bestämmelserna i självstyrelselagen inte får ändras och inte heller får avvikelse göras från den utan landstingets samtycke och endast i den ordning som om grundlag är stadgat. Att för ändringar krävs den ordning som gäller för

1) Jag har kunnat granska Ålands landskapslagstiftning endast till år 1984, eftersom det i riksdagsbiblioteket inte fanns någon nyare upplaga av Ålands lagsamling.

grundlag beror på att Självstyrelselagen i författningshierarkin avviker från vanliga lagar. Utskottet påpekade att det för avvikelse från Självstyrelselagen krävs detta kvalificerade lagstiftningsförfarande även i samband med statsfördrag.

Grundlagsutskottets ovan refererade tolkning av Självstyrelselagen är anmärkningsvärd vad gäller den åländska självstyrelsens ställning. Enligt det första av de ovan fastställda tolkningsalternativen bringas statsfördrag som avviker från Självstyrelselagen i kraft på Åland genom en lag som Landstinget ger sitt bifall till. Det stadgas ingenstans att denna lag i riksdagen borde antagas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Genom att framhålla den följdriktiga normlogiska aspekten (den för Självstyrelselagen gällande, från vanliga lagar avvikande lagstiftningsordningen) kom grundlagsutskottet fram till den tolkning, enligt vilken den rättsliga reglering för bringande i kraft genom lag som ett från det i självstyrelselagen fastställda rättsläget avvikande folkrättsligt fördrag kräver, förutsätter två saker: 1. en transformationslag på riksnivå som stiftas i den för grundlag gällande ordningen¹⁾ och 2. denna transformationslag skall godkännas av landstinget.

Republikens presidents beslut 18.3.1977. Med stöd av Självstyrelselagen beslöt republikens president förordna att en landskapslag innehållande regler beträffande fisket i Östersjön skulle få förfalla. I beslutet hänvisade republikens president till Högsta domstolens utlåtande den 10 mars samma år. I HD:s utlåtande hade konstaterats att sedan Finland ratificerat den 13 september 1973 ingångna konventionen rörande fisket och bevarande av de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten, det s.k. Gdansk-avtalet, hade riksdagen för säkerställande av en effektiv tillämpning av konventionen antagit en särskild fullmaktslag och landstinget för sin del givit sitt bifall till det avgörande genom vilket konventionen bringades i kraft, varför landstinget hade överskridit sin behörighet genom stiftande av den ovan nämnda landskapslagen. När Landstingets bifall i tiden inhämtades avvek skrivelsen i frågan till ordalydelsen från den skrivelse som gäller ILO-konventionen, vilket kanske beror på att Gdansk-avtalet bringades i kraft genom förordning medan det till ILO:s konvention 88 fogades en blankettlag. HD ansåg att även om regleringen av fiskeförhållanden och naturskydd hör till landskapslagstiftningsens område hade den nämnda konventionen på grund av bestämmelserna i 11 § 2 mom. 19 punkten självstyrelselagen överfört rätten att stifta lag inom området i fråga till rikets lagstiftningsbehörighet.

¹⁾ I detta utlåtande förbigås frågan om på en dylik lag skall tillämpas den s.k. inskränkta grundlagstiftningsordningen, RO 67/69,1

HD:s utlåtande och det beslut som republikens president fattade på grund härav är knapphändigt motiverade. Vad gäller den sakhet som är föremål för utlåtande kan konstateras följande. Internationella arbetsorganisationen och fiskerikommissionen för Östersjön avviker som beredare av folkrättsliga normer på ett väsentligt sätt från varandra. ILO ingår konventioner vid en konferens och man kan för varje konvention direkt ur konventionstexten utläsa på vilka punkter den påverkar en stats interna rättsordning. Fiskerikommissionen för Östersjön är till sin natur en modern organisation som tillämpar en i den internationella organisationspraxisen mycket ovanlig teknik för normskapande (den s.k. opting out-metoden); beträffande detaljer se Perttunen m.fl. samt Saraviita passim¹⁾). För Opting out-metoden är typiskt att en organisation fattar besluten inom sitt verksamhetsområde vilka blir förpliktande för medlemsstaterna om de förblir passiva; dvs. avstår från att framföra reservation eller således underlåter att genom aktiva åtgärder frigöra sig från den bindande verkan som organisationens rekommendationer erhåller. För att finska staten effektivt skall kunna säkerställa att rekommendationer som blir bindande klanderfritt kan bringas i kraft överallt i landet stiftades den i HD:s beslut nämnda lagen, vilken gör det möjligt att bringa alla rekommendationer i kraft genom förordning. Lagen blev nödvändig år 1975 sedan Fiskerikommissionen 1.7.1975 antagit en rekommendation rörande fiskfångst och fiskeriverksamhet samt bl.a. fiskeredskap och Finland underlät att framställa sådan i konventionen avsedd reservation som skulle ha lämnat Finland utanför rekommendationens verkningsområde. När Ålands landsting i tiden gav sitt bifall till den ordning enligt vilken konventionen bringas i kraft och då den nämnda fullmaktslagen täcker rikets territorium i dess helhet, övergick landskapslagstiftningen på sätt och vis till konventionens område. Man reserverade sig så att säga på förhand mot den befogenhet att utfärda rekommendationer som senare skulle utövas: rättsläget skulle komma att ändras allt efter som rekommendationer utfärdas och Finland erkänner dem som folkrättsligt förpliktande. Om landskapslagen inte förordnats att förfalla skulle följande ha kunnat inträffa. Fiskerikommissionen förbereder en rekommendation, som avses bli bindande, rörande angelägenheter vilka en gällande landskapslag reglerar på ett från planen avvikande sätt. Är det inte härvid möjligt att få till stånd sådana ändringar i rekommendationen som beaktar landskapslagens särdrag så kan Finland inte tillåta att den rekommendation som senare utfärdas erhåller bindande verkan för Finland och Finland måste lämna sig utanför kretsen av de stater som rekommendationen binder med problem som möjligen följer härav.

1) Översättarens anm.: Lika i originaltexten; avser latinets "passim" = på spridda ställen.

Med den nämnda fullmaktslagen kan ju inte Finland ändra landskapslagen så att den kommer att överensstämma med rekommendationen. Finland skulle tvingas lämna sig utanför kommande rekommendationer intill dess landskapslagen ändrats. Enligt min åsikt kan HD:s ståndpunkt när man hemställde att landskapslagen skulle förordnas att förfalla motiveras med just det säregna sätt på vilket organisationens beslut fattas. Det finns endast några få internationella organisationer som tillämpar samma beslutsförfarande.

Såsom ovan konstaterats tillämpas vid internationella arbetsorganisationens beslutsfattande det traditionella konferensförfarandet (även om beslutsfattandet har vissa särdrag, eftersom såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationerna har särskild representation i organisationen). ILO-konventioner som föreläggs för ratificering har inga verkningar av det slag som följer av opting out-metoden och ratificeringen av ILO:s konvention nr 88 samt Landstingets bifall till transformationslagen överför heller inte landskapslagstiftningsbehörighet via det internationella fördraget till rikets lagstiftningsområde. ILO-konventionens förhållande till rättsläget på Åland kan utläsas direkt ur konventionens text genom jämförelse av fördragsartiklarna med den på Åland gällande arbetsförmedlingslagstiftningen.

4. Den rättsliga innebörden av ett landstingsbeslut om bifall till den lag som gäller Internationella arbetsorganisationens konvention nr 88 om arbetsförmedlingens organisation.

4.1. Rättslig bedömning av beslut som fattas av Landstinget.

Ovan har dragits vissa slutsatser beträffande innebörden av beslut som Landstinget fattar. Det beslut som nu är i fråga avser inomstatligt ikraftbringande för landskapet Ålands del av föreliggande internationella fördrag. Eftersom beslutet gäller transformation är det att jämställa med ett lagstiftningsbeslut eller stiftande av landskapslag. Eftersom ett beslut om bifall ändrar det gällande rättsläget i landskapet Åland utgör beslutet utövande av normgivningsmakt. När transformationslagen har antagits och trätt i kraft ändras rättsläget på Åland på det sätt det internationella fördraget förutsätter. Om det i fördraget finns bestämmelser som avviker från en gällande landskapslag undantränger fördragsreglerna lagen: myndigheterna måste följa fördraget i stället för lagen.

Från rättssäkerhetssynpunkt vore det naturligtvis att rekommendera att de delar av en landskapslag som står i strid med bestämmelserna i ett folkrättsligt fördrag som Landstinget godkänt ändras så att de kommer att stå i överensstämmelse med fördraget. Om dock så inte förfars motsvarar situationen en konflikt mellan rikslagstiftningen och en blankettlag: myndigheterna följer blankettlagen, varvid de bestämmelser i rikslagen som står i strid med fördragsbestämmelserna viker för de sistnämnda.

Då transformationslagen har antagits kan det rättsläge som fördraget föreskriver inte ändras genom landskapslagstiftning. Fördraget binder rättsläget på Åland under sin giltighetstid. ILO:s konventioner kan i allmänhet sägas upp med 10 års mellanrum (konvention nr 88, artikel 17). Såvida Landstinget godkänner transformationslagen, fördraget ratificeras och blir förpliktande för Finland, blir rättsläget på Åland bundet till dess Finland genom uppsägning möjligen lösgör sig från konventionen.

När fråga är om ett beslut vars syfte är att lämna bifall till en transformationslag ingår inte däri någon form av bemyndigande. Med delegering av lagstiftningsmakt eller s.k. legislativ fullmakt avses ett i lagstiftningsordning fattat beslut varigenom ett statsorgan som äger lagstiftningsmakt (däribland Ålands landsting) överför sin lagstiftningsmakt till något annat (vanligen underordnat) organ. Som begrepp betraktade är transformation av statsfördrag och delegering av lagstiftningsmakt fullständigt olika saker, varför det kan betraktas som en självklarhet att ett landstingsbeslut som gäller transformation inte kan överföra lagstiftningsmakt (avse eller innebära delegering av lagstiftningsmakt). Redan tidigare konstaterade vi att ILO inte har någon opting out-befogenhet.

Liksom beträffande delegering av lagstiftningsmakt kan man också säga att ikraftbringandet av ett internationellt fördrag inte kan innebära att administrativ beslutanderätt överförs till andra statsorgan. Transformationens enda syfte är att göra ett internationellt fördrags bindande normer till en del av statens interna rättsordning. Sålunda kan inte ett beslut som gäller bifall till ett fördrag överföra vare sig lagstiftningsmakt eller verkställande makt varken till landskapets egna eller till statens myndigheter.

En sådan situation kan tänkas att Ålands landsting, vid godkännande av en transformationslag, uttryckligen anger att man önskar föra över sin lagstiftnings-

makt till statens lagstiftnings- eller förvaltningsorgan. Det kan också inträffa att det folkrättsliga fördrag som är föremål för behandling uttryckligen förutsätter en dylik kompetensöverföring till organ som tillhör statens centralförvaltning. Hur skall man förfara i ett sådant fall?

Principerna i ovan refererade grundlagstutskottsutlåtande 2/1984 förefaller beträffande statsfördrag och beslut som förutsätter kompetensöverföringar leda till följande resultat. Förhållandet mellan de högsta statsorganens (riksdagen, republikens president samt domstolsväsendet, RF 2 §) och Ålands självstyrelseorgans beslutandemakt är reglerade i självstyrelselagen, som har antagits i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Självstyrelselagen kan ändras i Finlands riksdag endast med Landstingets samtycke samt i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Landstingsordningen för landskapet Åland (2.2.1972, 55 §) förutsätter 2/3 majoritet för samtycke till en ändring av Självstyrelselagen. Om man önskar förändra den lagstiftning som reglerar kompetensförhållandena mellan de organ som hör till statens centralförvaltning och Ålands självstyrelseorgan (oavsett till vilkenderas fördel det sker) blir det alltid fråga om ändring av eller undantag från Självstyrelselagen. Och detta förutsätter den ovan angivna kvalificerade handläggningsordningen.

Självstyrelselagen innehåller ingen bestämmelse som skulle möjliggöra ändringar i lagstiftningsmakten t.ex. så att till självstyrelsen hörande lagstiftningsbehörighet (landskapslagarnas tillämpningsområde) överflyttades till området för rikets lagstiftning. Likaså måste det anses strida mot Självstyrelselagen att på annat sätt än i den för ändring av Självstyrelselagen stadgade ordningen utvidga landskapslagstiftningens område. Kompetensförhållandena mellan statens och landskapets lagstiftande organ förefaller vara fasta. De kan inte ändras genom ett Landstingsbeslut vars syfte är att lämna bifall till en transformationslag.

Däremot finns beträffande överförande av den verkställande eller administrativa makten en specialregel i Självstyrelselagen. Med stöd av 20 § 1 mom. Självstyrelselagen kan genom förordning (s.k. överenskommelseförordningar, Suviranta 1975 s. 147 och Erich II s. 404) som utfärdas med landskapsstyrelsens samtycke till rikets allmänna förvaltning hörande uppgifter för viss tid eller tills vidare överföras till landskapsförvaltningen och på samma sätt kan till landskapsförvaltningen hörande

uppgifter överförs till rikets allmänna förvaltning. Självstyrelselagen innehåller således en möjlighet att under bestämda förutsättningar överföra administrativ makt: överföringen är tidsbestämd eller sker på obestämd tid, varvid den i det senare fallet genom ensidiga åtgärder kan återkallas. Kompetensändringen förutsätter landskapsstyrelsens medgivande och verkställs genom av republikens president utfärdade förordningar. Regeln i 20 § är s.k. lex specialis, en undantagsregel, varför jag anser att administrativ makt inte i någon annan ordning (med undantag av förfarandet vid ändring av självstyrelselagen) kan överföras från landskapsstyrelsen och den underlydande förvaltningsorgan till centralförvaltningen eller vice versa.

Eftersom det beslut om godkännande av en transformationslag som Landstinget på republikens presidents framställning fattar innebär blott och bart en handling i syfte att bringa ikraft ett internationellt fördrag, kan det inte betraktas som ett i 20 § 1 mom. avsett medgivande från landskapsstyrelsen till kompetensöverföring genom förordning på det sätt som förutsätts i 20 §. Under sådana förhållanden kräver kompetensöverföringar, som ett internationellt fördrag eventuellt kan förutsätta, landstingets medgivande och en transformationslag som stiftas i den för stiftande av grundlag gällande ordningen.

Innebörden av ett Landstingsbeslut beträffande ILO:s konvention nr 88.

Om inte Landstinget ger sitt samtycke till ett godkännande av bestämmelserna i konvention nr 88 till den del de avviker från bestämmelserna i självstyrelselagen (med andra ord inte godkänner den transformationslag som riksdagen redan antagit), torde Finland inte kunna ratificera fördraget på så sätt att det är rättsligt bindande också på Åland¹⁾. I konventionen kan man uppenbarligen inte göra förbehåll om att den inte skall gälla Åland²⁾.

Om transformationslagen rörande konvention nr 88 godkänns av Landstinget och fördraget ratificeras, inträder följande rättsverkningar.

De delar av konventionen som har anknytning till landskapslagstiftningen bringas i kraft i vanlig lagstiftningsordning genom antagande av transformationslagen. Utgångspunkten för denna lösning är, med tillämpning av de i grundlagsutskottets

1) Vid ratificering av ILO:s konv. förutsätts inte alltid att statens interna rättsläge fullständigt överensstämmer med konv. Betr. detalj. se Salmenperä, pæsim.

2) Reglerna i 12 o. 13 art. som gäller fördr. tillämpn.område lämnar i någon mån rum för tolkn. och ger möjlighet att inom vissa specialomr. avstå från tillämpn. av fördraget. Detta med hänsyn till föreliggande utlåtande perifera problem nöjer jag mig med att här blott omnämna.

utlåtande 2/1984 angivna principerna, att lagen inte innebär någon ändring eller avvikelse från Självstyrelselagen. Ändring eller avvikelse hade kunnat göras endast genom antagande av transformationslagen i den för stiftande av grundlag gällande ordningen. Detta innebär vidare att beslutet om godkännande - då det endast innebär att konventionens regler bringas i kraft i landskapet Åland - inte överför lagstiftningsbehörigheten beträffande arbetsförmedlingens organisation på lag- eller förordningsnivå till riksdagen, republikens president eller arbetskraftsministeriet. Lika litet kan beslutet överföra den verkställande makt som tillkommer Ålands landsting eller landskapsstyrelsen förbi Självstyrelselagen till statens förvaltningsmyndigheter. Den blankettförordning som i framtiden utfärdas på grund av ILO:s konvention nr 88 kan inte, trots att den innehåller ett omnämnande om landstingets godkännande av transformationslagen, betraktas som en i 20 § 1 mom. Självstyrelselagen avsedd förordning rörande samtycke till kompetensöverföring beträffande arbetsförmedlingen.

Genom att godkänna den blankettlag varigenom konvention nr 88 om arbetsförmedlingens organisation bringas i kraft fastställer Ålands landsting att arbetsförmedlingen på Åland skall organiseras så som fördraget föreskriver. Under den tid konventionen är gällande kan arbetsförmedlingen på Åland inte genom landskapslag ordnas på ett från konventionens bestämmelser avvikande sätt. Om en dylik landskapslag ändå stiftas, anser jag att republikens president på det sätt som stadgas i 14 § 2 mom. Självstyrelselagen kan förordna att landskapslagen skall förfalla: ett gällande internationellt fördrag (till vars ikraftträdande på Åland landstinget har lämnat sitt bifall) har på det sätt som avses i 11 § 2 mom. 19 punkten överfört arbetsförmedlingen till rikslagstiftningens område. Konventionen begränsar med andra ord rätten att självständigt organisera arbetsförmedlingen (varom stadgas i 13 § 1 mom. 6 punkten Självstyrelselagen) så, att den kan utövas endast inom de ramar konventionen anger och denna begränsning bortfaller endast om Finland på det sätt som förutsätts i konventionen säger upp den. Inte heller rikslagstiftningen kan ändras så att den kommer att avvika från konventionen, dvs. det sker inte någon överföring av lagstiftningsrätten från Landstingets kompetensområde till statens lagstiftande organ. Skulle Landskapslagen om arbetsförmedling innehålla bestämmelser som står i strid med konventionen, kommer konventionens bestämmelser - vilka Ålands landsting har godkänt att gälla i landskapet - att undantränga landskapslagen.

* * *

Eftersom jag dragit slutsatsen att ett godkännande av transformationslagen inte förorsakar några förskjutningar i den lagstiftningsmakt och verkställande makt som grundar sig på självstyrelselagen för Åland, rättsläget så att säga fryses i enlighet med konventionens bestämmelser, torde det inte vara nödvändigt att i detalj belysa de tillägsfrågor som fördes fram när detta utlåtande begärdes.

Helsingfors den 14 maj 1989

Ilkka Saraviita

Professor i offentlig rätt, JD

Helsingfors

Översättare

Christer Jansson

vicehäradshövding

Källförteckning

Broms Bengt: Link between autonomous territory and suzeran state. Nordic journal of international law. 1986: 1-2, s. 12-16.

Dreijer J: Då ålänningarna kämpade för sina konstitutionella rättigheter. Åland 9/1965 s. 2-9.

Erich Rafael: Suomen valtio-oikeus II.

Eriksson Jan Erik: Ålands självstyrelse. Svenska Folkskolans Vänner Kalender 1955.

Eriksson, Lars D: Om den åländska självstyrelsens gränser. Nya Argus (1989): 9-10 s. 162-166.

Hidén Mikael: Eduskunnan asema kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimusten käsittelyssä. Kansainoikeus 1986 1-2, s. 130-138.

Hidén, Mikael: Valtakunnan raja ja Ahvenanmaan maakunnanraja: päätösvaltaa koskevia näkökohtia. Juhlajulkaisu Simo Zitting. Helsinki 1985 s. 99-101.

Jansson, Christer: The Autonomy of Åland: A Reflexion of International and Constitutional Law. Nordisk Tidskrift för International Ret 51 (1982) 1-2 s. 15-22.

Johansson, Lars Ingmar: Ahvenanmaan maakunnan erityisasema palo- ja pelastustoimessa: Palontorjunta 1981 s. 212-214.

Kaira Kaarlo: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932.

Kellberg Love: Ålandsöarnas internationellrättsliga ställning. SvJT 1974 s. 184-194.

Lindholm Göran: The Right of autonomous regions to participate in Nordic co-operation. Nordisk tidskrift for international ret 54 (1985): 1-2, s. 79-84.

Modén Tore: UNESCO-konventioner mot diskriminering inom undervisning och Ålandsöarna. JFT 1976 s. 139-166.

Perttunen, Juhani, Castrén Erik, Saraviita Ilkka: Opting-out lauseke. Passiivisuudesta aiheutuva sidonnaisuus kansainväliseen sopimukseen.

Raunila-Härmälä, Marjatta: Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten voimaansaattamisesta; Sopimukset, jotka sisältävät Ahvenanmaan Itsehallintolainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Kansainoikeus 3 1986: 1-2 s. 187-202.

Sainio Toivo: Näkökohtia valtiosopimusten voimaansaattamisesta Ahvenanmaan maakunnassa. LM 1972 s. 234-759.

Salmenperä Matti: Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten ratifiointimahdollisuuksien arvioinnissa noudatetuista periaatteista. Kansainoikeus 1986 1-2, s. 138-147.

Saraviita Ilkka: Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Helsinki 1973.

Saraviita Ilkka: Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositustenantovalta. Juhlajulkaisu Urho Kekkone, 1900. 3/9. 1975 s. 218-226.

Suontausta Tauno: Ålands rättsliga ställning. SvT 1951 s. 249-263.

Suviranta Antti: Miten Kansainvälinen työjärjestö vakuttaa Suomen Työoikeuteen. Sosiaalinen Aikakauskirja n:o 5, Helsinki 1969 s. 301-309.

Suviranta Antti: Sekaluontoisista laeista Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkone 1900-1975. Helsinki 1975 s. 140-14

Suviranta Antti: On the Influence of International Labour Standards on Finnish Labour Law. Kansainoikeus 1986 1-2, s. 123-130.

Tollet, Arthur - Uggla John: Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar med förklaringar. Helsingfors 1930.