

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 9/1984-85 med anledning av republikens presidents framställning till Ålands landsting med anledning av riksdagens svar på regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 1 § självstyrelselagen för Åland.

Landstinget har den 4 januari 1985 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen. Utskottet, som hört talmannen Sune Carlsson, lantrådet Folke Woivalin, t.f. kanslichefen Göran Lindholm samt riksdagsmannen Gunnar Jansson och som konsulterat professorn Bengt Broms, får härmed vördsamt anföra följande.

Genom framställningen inbegärs i enlighet med bestämmelserna i 44 § självstyrelselagen landstingets ställningstagande till riksdagens svar med anledning av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 1 § självstyrelselagen för Åland. Propositionen, som slutbehandlats av riksdagen den 27 november 1984, innebär att självstyrelselagens 1 § ändrats så att vid bestämmandet av landskapets gräns i Ålands hav skall iakttas vad som överenskommits i den mellan Finland och Sverige i november 1982 undertecknade gränsjusteringen. I praktiken berör ärendet gränsdragningen över skäret Märket i Ålands hav. I den av riksdagen godkända lagändringen sägs vidare att lagen träder i kraft vid en tidpunkt varom stadgas genom förordning. Enligt vad utskottet erfarit, är avsikten att detta skall ske samtidigt som regeringen vidtar de nödvändiga åtgärderna för bringande i kraft av den nämnda gränsjusteringen.

Som av motiveringarna till regeringens proposition närmare framgår, är bakgrunden till den föreslagna ändringen av självstyrelselagen den översyn av riksgränsen mellan Finland och Sverige som undertecknats i Helsingfors den 1 november 1982. Genom denna överenskommelse har även riksgränsen över skäret Märket föreslagits få en ny sträckning. Ett område öster om den nuvarande gränsen på c. 0,39 ha överförs till Sverige medan ett lika stort område väster om gränsen överförs till Finland. Avsikten med ändringen har varit att den år 1885 uppförda fyrbyggnaden på Märket skulle komma att ligga på den finländska sidan av skäret. Fyren har uppförts och skötts av de finländska myndigheterna fastän den befunnit sig på den svenska delen av skäret.

Gränsändringen på skäret Märket ingår i en större, regelbundet återkommande översyn av gränserna mellan Finland och Sverige, som i enlighet med båda ländernas nationella lagstiftning förelagts riksdagarna för samtycke. Finlands riksdag har den 12 juni 1984

givit sitt samtycke. I Sveriges riksdag är frågan ännu under behandling men ett avgörande kan väntas inom en relativt snar framtid.

Självstyrelselagen definierar i 1 § 2 mom. landskapet Ålands område som Ålands län, sådant det bestod den 7 maj 1920, då lagen om självstyrelse för Åland trädde i kraft. Gränsen följde då 1810 års gränsreglering sådan den justerats år 1888. Enligt sistnämnda justering går gränslinjen genom mittpunkten av skäret Märket och gängse tolkning av nämnda gränsöverenskommelser mellan dåvarande Ryssland och Sverige har varit att gränsen på Märket utgörs av en linje, som delar skäret i två delar över dess mittpunkt. Regeringen konstaterar i propositionen till riksdagen att landskapsgränsen, som på Märket sammanfaller med riksgränsen, genom gränsöversynen blivit justerad. Eftersom landskapets område är reglerat i självstyrelselagen bör enligt regeringens skrivning även den i gränsöversynen upptagna justeringens verkan på landskapets område beaktas i självstyrelselagen för Åland. Riksdagen har enhälligt omfattat regeringens förslag.

Det egentliga gränsärendet slutbehandlades som ovan framgått för riksdagens del redan den 12 juni 1984 genom det samtycke riksdagen då gav. Riksdagens beslut baserade sig på regeringsformens bestämmelser om att rikets gränser inte kan ändras annorlunda än med riksdagens samtycke. Några som helst kontakter till landskapet hade inte föregått detta ärendes behandling i regering och riksdag. Eftersom riksgränsen vad gäller skäret Märket sammanfaller med landskapet Ålands gräns, konstaterade bl.a. självstyrelsepolitiska nämnden, sedan ändringen blivit känd, att ändringar av riksgränsen i detta fall endast kan företas med beaktande av vad som i självstyrelselagens 1 § 2 mom. stadgas om landskapet Ålands område. Stadgandena i självstyrelselagen, som är en rikslag, får inte ändras, förklaras eller upphävas eller avvikelser från dem göras utan landstingets bifall. Med dessa bestämmelser som utgångspunkt förekom flera kontakter i ärendet mellan landskapets företrädare och riksmyndigheterna. De synpunkter som från landskapets sida framfördes i ärendet baserade sig på en behandling i landstingets självstyrelsepolitiska nämnd.

Utskottet konstaterar att den proposition om ändring av självstyrelselagen, som riksdagen nu godkänt och som förelagts landstinget, är ett resultat av överläggningar mellan landskapet Åland och riksmyndigheterna, varvid de åländska synpunkterna i ärendet beaktats. Vidare framhåller grundlagsutskottet i sitt betänkande i ärendet (nr 28/1984 rd) att "gränsjusteringen, genom vilken det område som fastställts för landskapet i självstyrelselagen för Åland de facto ändras, medför en förpliktelse att behandla ändringen av landskapets gräns i den ordning som stadgas i självstyrelselagen." Sålunda har regeringen genom sitt förslag och riksdagen genom sitt uttalande slagit fast att gränsändringar till den del de berör landskapet Ålands gränser inte kan ske utan landstingets bifall.

Huruvida det område om 0,39 ha som genom gränsregleringen fallit på den finländska sidan om riksgränsen skall betraktas som statens eller landskapets egendom är en fråga som inte direkt berörs av förevarande framställning. Det kan dock vara skäl att utgående från bestämmelserna i 25 § självstyrelselagen och den med stöd härav utfärdade förordningen om statens fasta egendom och byggnader i landskapet Åland (34/54) närmare granska denna aspekt av ärendet.

Eftersom den aktuella lagändringen inte i praktiken innebär någon förändring av det område som omfattas av den åländska självstyrelseförvaltningen, riksgränsen i havet norr och söder om skäret inte heller påverkas och eftersom propositionen i föreliggande form står i konformitet med självstyrelselagens bestämmelser och sålunda måste anses som ett erkännande av från åländsk sida framförda synpunkter i ärendet, har utskottet beslutat föreslå att riksdagens beslut skulle bifallas.

Utskottet har vidare fäst avseende vid den aktuella gränsändringens anknytning till bestämmelserna i 1921 års konvention angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering. Konventionens bestämmelser är enligt dess artikel 2 tillämpliga på samtliga de öar, holmar och skär som är belägna inom ett vattenområde avgränsat av bl.a. räta linjer mellan i konventionen uttryckligen definierade punkter. En av dessa punkter är mittpunkten på skäret Märket. Den mellan Sverige och Finland överenskomna gränsändringen innebär att riksgränsen till en liten del kommer att avvika från den enligt konventionen uppdragna linjen. Riksgränsen kommer även i fortsättningen att löpa genom skärets mittpunkt men följer i övrigt den brutna linje länderna överenskommit om, dock så att gränslinjen återgår till sin tidigare sträckning innan den skär strandlinjen i norr och söder. Finlands utrikesministerium har den 28 maj 1984 notifierat parterna i Ålandskonventionen och Sovjetunionen om gränsändringen på Märket. I texten till noten anges att Finlands och Sveriges regeringar är överens om att gränslinjen på Märket även efter gränsjusteringen fortsätter att överensstämma med den linje som avses i konventionens artikel 2. Följaktligen skall konventionens bestämmelser även i fortsättningen tillämpas på hela den finländska delen av skäret medan hela den svenska delen står utanför konventionen. Notens text biläggs detta betänkande.

Utskottet konstaterar att notifikationen innebär en faktisk ändring av det i Ålandskonventionen definierade området så att dess gräns i fortsättningen sammanfaller med den nya riksgränsen. Från Storbritanniens sida har enligt uppgift meddelande ingått om att man inte har något att erinra mot åtgärden. Övriga stater synes konkludent ha accepterat åtgärden. Enligt vad utskottet inhämtat är en dylik notifiering gängse förfaringssätt vid mindre modifieringar av mellanstatliga avtal. I fall fråga skulle vara om mera genomgripande ändringar eller om ändringar som kan anses rubba grundläggande principer i avtalets innehåll kan inte förfarandet med endast notifiering tillämpas.

Frågan om gränsjusteringens förenlighet med Ålandskonventionen har även berörts i Sveriges riksdag. I utrikesutskottets yttrande till den svenska riksdagens lagutskott konstateras att ".... den nu föreslagna justeringen av riksgränsen (är) förenlig med bestämmelserna i artikel 2 i Ålandskonventionen. Bestämmelserna i denna konvention skall alltså gälla för hela den finländska delen av skäret, medan hela den svenska delen av skäret skall falla utanför konventionens tillämpningsområde." Utrikesutskottet konstaterar vidare att inga invändningar har rests mot notifikationen och har tillstyrkt förslaget i den till Sveriges riksdag lämnade propositionen om godkännande av överenskommelsen mellan Sverige och Finland om ändring av riksgränsen såvitt avser riksgränsen på skäret Märket.

Enligt utskottets uppfattning kommer sålunda Ålandskonventionens status och faktiska innebörd inte att förändras av den gränsändring som nu företas på skäret Märket. Ändringen avser en liten justering av det område som berörs av konventionen men inte konventionens grundläggande innehåll. Inte heller ur denna synvinkel ser utskottet därför hinder för att landstinget skulle lämna sitt bifall till riksdagens beslut angående ändringen av självstyrelselagen. Utskottet anser det dock väsentligt att frågan om Ålandskonventionens innebörd och rätta tolkning liksom om formerna för ev. avvikelser från den ägnas fortsatt uppmärksamhet med tanke på framtiden. Utskottet har därför fogat en hemställningskläm till betänkandet enligt vilken självstyrelsepolitiska nämnden föreslås närmare utreda denna fråga.

Utskottet konstaterar slutligen att förevarande fråga gett vid handen att konventionens signatärmakter är medvetna om konventionens existens som ett för Ålandsöarnas status väsentligt aktstycke.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet, med framhållande av att landstingets beslut i ärendet skall fattas i den ordning 55 § 1 mom. landstingsordningen föreskriver, vördsamt föreslå

att Landstinget måtte ge sitt bifall till den av riksdagen den 27 november 1984 antagna lagen om ändring av 1 § självstyrelselagen för Åland.

Utskottet föreslår vidare

att Landstinget hos självstyrelsepolitiska nämnden hemställer om att nämnden låter utreda 1921 års Ålands konventions folkrättsliga status.

Mariehamn den 10 januari 1985.

På lagutskottets vägnar:

Sune Eriksson
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare.

Närvarande vid ärendets avgörande behandling: ordf. Sune Eriksson, v.ordf. Curt Carlsson
samt ledamöt. Andersson, Börje Eriksson och J-E. Lindfors.

FINLANDS MINISTERIUM
FÖR UTRIKESÄRENDEN

Bestämmelserna i konventionen av den 20 oktober 1921 angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering gäller enligt konventionens artikel 2 samtliga de öar, holmar och skär, vilka är belägna inom det vattenområde, som bl a begränsas av de räta linjer, vilka sammanbinder de i konventionen angivna punkterna. En av dessa punkter (punkt nr 16) utgör mitten av skäret Märket ($60^{\circ} 18,5' N$ och $19^{\circ} 08,5' O$) i Ålands hav. Avsikten har varit att linjen på skäret följer den nationella gränsen mellan Finland och Sverige, vilken löper genom detta skär. Gränslinjen har dock aldrig fastställts på marken.

På skärets västra halva har i nästan etthundra år funnits en fyr, som ägs och sköts av Finland. Under en periodisk omarbetning av den nationella gränsen mellan Finland och Sverige år 1981 har man överenskommit, att gränslinjen mellan de bägge staterna på skäret Märket skulle dragas genom skärets mitt på sådant sätt, att fyrområdet (område B på bilagda kartan) skall tillhöra Finland, medan ett motsvarande område på skärets östra halva (område A på bilagda kartan) skall tillhöra Sverige. Denna precisering av gränslinjen skall framläggas för riksdagen i Finland och i Sverige.

Finlands och Sveriges regeringar är ense om att gränslinjen på skäret Märket även efter denna precisering skall fortsätta att sammanfalla med den i sagda konventionens artikel 2 åberopade linjen. Således skall konventionens bestämmelser även i fortsättningen gälla hela den finländska delen av skäret, medan hela den svenska delen förblir utanför konventionens giltighetsområde.

Helsingfors den 28 maj 1984

Översättningens riktighet intygas:



Jocelyn Palmer
Edvuren translator
CGT-Translator
Sworn translator
Translator authorized by
the Central Chamber of
Commerce of Finland