

## **Autonomi i Norden – dynamiska självstyrelser som exempel för resten av världen?**

Markku Suksi, professor i offentlig rätt, Finland

*De nordiska ländernas enhetsstatliga karaktär bryts på olika sätt upp av olika autonomiarrangemang utan att dessa för den skull blir federationer. De självstyrande områden Färöarna och Grönland i Danmark har under det senaste decenniet genomgått olika förändringar i sin juridiska status och för det självstyrande Åland i Finland förbereds en revidering av självstyrelselagen inför hundraårsjubileet 2020. Utöver dessa territoriella autonomier återfinns i Norden icke-territoriella former av kulturautonomi för samerna, som utgör ett ursprungsfolk och vars internationella och nationella ställning är stadd i utveckling. Vad gäller de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland är fördelning av lagstiftningsmakt, kontakterna mellan självstyrelsemyndigheterna och centralmakten samt de självstyrande områdenas folkrättsliga och även EU-rättsliga ställning temaområden som ständigt väcker diskussion. Beträffande de nordiska sametingen kan noteras att deras maktbefogenheter varierar, men de tre sametingen har likartade möjligheter att representera samerna i förhållande till olika statliga och kommunala myndigheter, samtidigt som Finland, Norge och Sverige förhåller sig olika till ILO-konventionen nr 169 om urfolkens ställning och FN-förklaringen om urfolkens rättigheter. Utkastet till nordisk samekonvention bidrar till att stärka de icke-territoriella självstyrelseformernas ställning. De statsrättsliga och administrativa lösningar som de nordiska ländernas rättsordningar inbegriper med anledning av dessa territoriella och icke-territoriella autonomilösningar väcker också ett tämligen stort intresse utanför Norden.*

### **1. Autonomier i Norden och världen: territoriella och icke-territoriella**

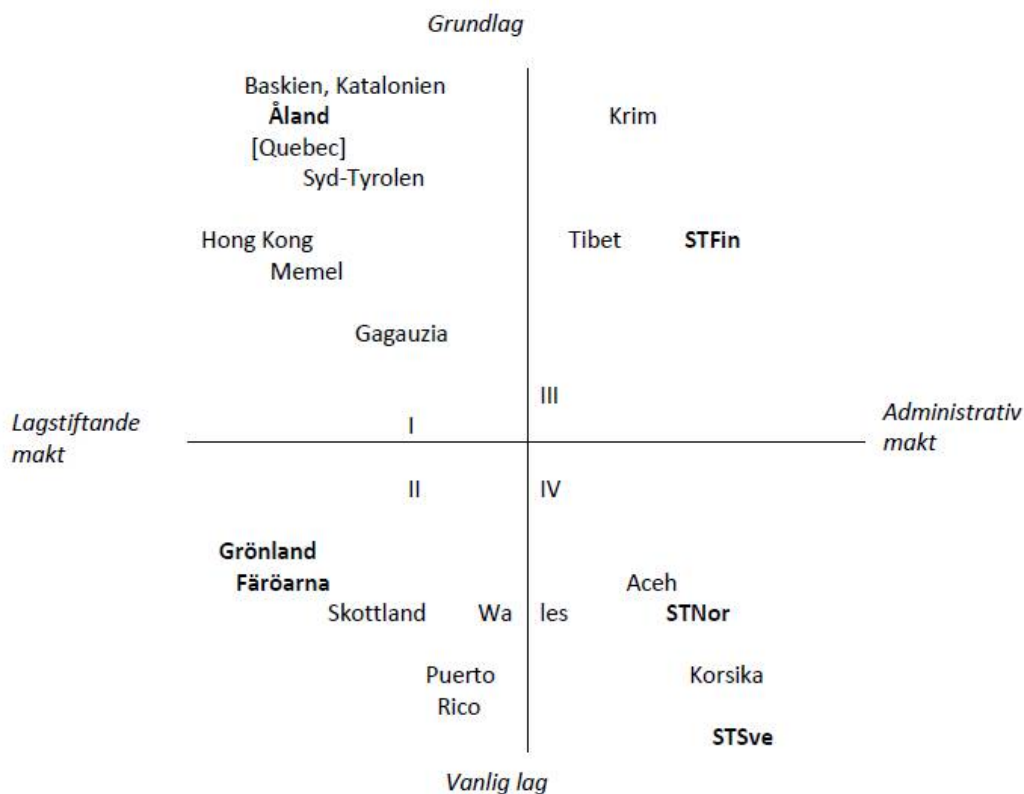
De nordiska autonomierna är av två olika slag, territoriella och icke-territoriella. De territoriella innefattar Färöarna och Grönland i Danmark och Åland i Finland, medan de icke-territoriella innefattar sametingen i Finland,<sup>1</sup> Norge och Sverige, visserligen med den

---

<sup>1</sup> I Finland finns därtill ett rättshistoriskt intressant särområde, Maakalla, som består av två obebodda öar (Maakalla och Ulkokalla utanför Kalajoki kommun i Bottniska viken), vilka under sommarhalvåret används som

reservationen att sametinget i Sverige är en statlig myndighet och inte ett självständigt offentligrättsligt rättssubjekt som grundats genom lag. Det beräknas att det i hela världen existerar ca 65-70 territoriella autonomier (exkl. delstater i federationer). Det finns inga uppgifter om hur många de icke-territoriella autonomierna kunde vara på global nivå, men det är möjligt att deras antal uppgår till kanske mellan 50 och 100.

Båda autonomityperna består av enheter som skapats genom lagstiftning på varierande normativ nivå samtidigt som dessa autonomiers i lag etablerade maktbefogenheter kan variera mellan lagstiftningsmakt och makt att fatta förvaltningsbeslut (se tabell 1 nedan):



Tabell 1: Olika autonomipositioner (ST = sametinget)

Tabell 1 antyder att stor variation råder bland enheter som identifieras som autonoma eller självstyrande. De grundar sin existens på bestämmelser i ett lands grundlag eller får den

---

fiskelägen. Maakallas självstyrelse fungerar med stöd av 1771 års Kongl. Maj:ts förnyade hamnordning (24 Januarii 1771), och år 1989 beslöt Högsta domstolen att beslutsrätten avseende området hör till Maakalla, inte till Skogsstyrelsen.

autonoma ställningen i vanlig lagstiftning utan att alls nämnas i den skrivna konstitutionen. Det är möjligt att autonoma eller självstyrande enheter av detta slag är utrustade med omfattande lagstiftningsmakt, men det finns också enheter som har rätt att fatta förvaltningsbeslut i större eller mindre utsträckning.

## 2. Territoriella autonomier i Norden

Uppställningen med exempel på autonoma områden placerar Åland i sektion I i och med att landskapet har exklusiv lagstiftningsbehörighet i stöd av en enumeration med ett stort antal punkter i självstyrelselagens för Åland (1144/1991) 18 §, främst inom området för offentlig rätt,<sup>2</sup> samtidigt som Ålands ställning definieras i grundlagens 120 § och 75 §. Det sistnämnda lagrummet etablerar en hänvisning till en åländsk lagstiftare och placerar denna på samma nivå som lagstiftaren i riket. Därtill är självstyrelselagen antagen i grundlagsstiftningsordning (2/3 kvalificerad majoritet) och förutsätter för ändring eller upphävande bifall av Ålands lagting genom överensstämmande beslut fattat med 2/3 kvalificerad majoritet. Ändringar i självstyrelselagen kräver således en hög nivå av samstämmighet mellan riket och Åland.

I Danmarks grundlag ingår ingen uttrycklig bestämmelse om Färöarnas eller Grönlands autonomi, men däremot en bestämmelse i 28 § som etablerar dessa områdens representation i Folketinget. Följaktligen är dessa autonomiers ställning i teorin ”endast” beroende av vanlig lagstiftning, men hänvisningar till överenskommelse mellan den danska regeringen och de självstyrande områdenas regeringar ingår i ingresserna till respektive självstyrelselag.<sup>3</sup> Mot bakgrunden av en dylik överenskommelsekonstruktion, som ger uttryck för s.k. *rigsfaelleskab* mellan de olika delarna av Danmark, kan man tänka sig att de två självstyrande enheterna fått en i konstitutionellt avseende upphöjd ställning som inte gör det åtminstone politiskt sett möjligt att ändra eller rentav upphäva den danska självstyrelselagstiftningen genom ensidiga lagstiftningsåtgärder i Folketinget. De danska autonomiernas ställning förefaller emellertid tämligen svag i ett formellt hänseende,<sup>4</sup> även om Grönlands ställning kan anses vara skyddad i folkrätten genom det erkännande av den grönländska befolkningens självbestämmanderätt

---

<sup>2</sup> Självstyrelselagens 27 § etablerar ett på det hela taget ”privaträttsligt” kompetensområde för rikets lagstiftare.

<sup>3</sup> Lov nr. 137 af 23. Marts 1948 om Færøernes Hjemmestyre och lov nr. 578 af 24. Juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder samt lov om Grønlands Selvstyre av den 12 juni 2009.

<sup>4</sup> Det bör noteras att även om den första självstyrelselagen för Färöarna stiftades 1948, godkändes den nuvarande grundlagen för Danmark år 1953 utan någon hänvisning till den redan då existerande färiska självstyrelsen med lagstiftningsmakt.

som ingår i 2009 års lag om Grönlands självstyrelse. Däremot är de danska autonomierna starka med avseende på deras befogenheter inom lagstiftningsområdet, särskilt då båda självstyrande områdena kan överta lagstiftningsmakt från den danska lagstiftaren. Den grönländska självstyrelsen kan enligt 2009 års lagstiftning i själva verket överta alla lagstiftningsbefogenheter och förklara sig självständig.

De finska och danska autonomierna har, utöver lagstiftningskompetens, även förvaltningskompetens. Det är naturligt att innehav av lagstiftningskompetens samtidigt betyder att lagarna som stiftats av det autonoma områdets lagstiftningsorgan verkställs av det autonoma områdets verkställande myndigheter. Ofta gäller även det motsatta, dvs. att verkställigheten av rikslagarna på det autonoma området handhas av statliga myndigheter inom det autonoma området. Det finns emellertid vissa undantag till denna huvudregel. I vissa fall verkställer riksmyndigheter åländsk landskapslagstiftning och de åländska landskapsmyndigheterna rikslagstiftning, förutsatt att en särskild överenskommelseförordning reglerar det relevanta verkställighetsuppdraget. För Färöarnas del gäller ett något liknande arrangemang bl.a. hälso- och sjukvård, där lagstiftningsbehörigheten fortsättningsvis ligger hos rikets lagstiftare, men utförandet i många fall på självstyrelsemyndigheterna.

### **3. Icke-territoriella autonomier i Norden**

Sametingen i de tre nordiska länderna är också olika organiserade i den nationella lagstiftningen.<sup>5</sup> I Finland innehåller grundlagen en utgångspunkt för skapandet av sametinget i grundlagens 121 § 4 mom., andra satsen, enligt vilket "[s]amerna har inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag". Det är sedan sametingslagen som etablerar Sametinget i Finland som ett slags icke-territoriell autonomi (även om sametingets verksamhetsområde avgränsas till samernas hembygdsområde i det nordligaste Finland, får alla röstberättigade samer rösta i sametingsvalen oavsett hemort i Finland), samtidigt som organisationsformen i viss mån skyddas av grundlagsbestämmelsen.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Svenska Finlands folkting torde inte räknas till de icke-territoriella autonomierna.

<sup>6</sup> För en kritisk granskning av samedefinitionen, valen till det finländska sametinget och sametingets beslutanderätt, se Leena Heinämäki et al., *Förverkligandet av samiska rättigheter: Internationell jämförande Forskning*. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 4/2017. Helsingfors: Statsrådet, 2017 (på finska och engelska) ([http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/4\\_saamelaiten+oikeuksien+toteutuminen+kansainv%C3%A4](http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/4_saamelaiten+oikeuksien+toteutuminen+kansainv%C3%A4)

Varken den norska eller den svenska grundlagen innehåller bestämmelser om institutionella lösningar för samisk befolkning, utan där baserar sig sametingens verksamhet på vanlig lagstiftning.

De icke-territoriella autonomiernas placering i tabellen antyder en ytterligare variation i och med att de inte försetts med lagstiftningsmakt, utan har endast befogenheter av administrativ natur och även dessa i tämligen begränsad utsträckning. Det är här inte fråga om vare sig beskattningsrätt eller självständiga uppdrag inom centrala offentliga tjänster, vilka handhas av staten och kommunerna inom de områden där samer bor, utan främst om ordnandet av den samiska befolkningens representation i förhållande till statliga och kommunala beslutsfattare beträffande ärenden som är viktiga för samerna. I det avseendet är den engelskspråkiga terminologin beträffande sametingen missvisande, för det engelska uttryck som används är ”Sami Parliament”, vilket antyder att sametingen skulle ha lagstiftningsbehörighet. Detta är emellertid inte fallet, utan de tre sametingen har genom lagstiftning givits vissa uppgifter vars natur och omfattning varierar mellan de nordiska länderna. Därför skulle det engelskspråkiga uttrycket ”Sami Assembly” bättre illustrera de tre olika sametingens verksamhet.

I Finland beslutar Sametinget med stöd av Sametingslagen bl.a. om vem som är röstberättigad i sametingsvalen<sup>7</sup> och om fördelning av de budgetmedel som Sametinget tilldelas i statsbudgeten, men därtill ger Sametinget utlåtanden i ärenden som angår frågor inom det samiska hembygdsområdet och utgör part i de förhandlingar som statliga och kommunala myndigheter bör engagera sig i beträffande beslut och åtgärder som har en inverkan på samiska förhållanden inom samiska hembygdsområdet.<sup>8</sup> Därtill finns materiell lagstiftning som ger Sametinget möjlighet att representera samerna i olika beslutsprocesser och även möjlighet att utöva besvär rätt på samernas vägnar.<sup>9</sup> I Norge är situationen likartad i och med att Sametinget har beslutsmyndighet när sametingslagen eller andra bestämmelser i lag så föreskriver, vilket betyder att Sametinget beslutar om beviljningar som härstammar från statsbudgeten,<sup>10</sup> men även om de fyra samiska medlemmarna i styrelsen för

---

linen+oikeusvertaileva+tutkimus/e765f819-d90c-4318-9ff0-cf4375e00688?version=1.0, besökt den 31 januari 2017).

<sup>7</sup> De tolkningar som Högsta förvaltningsdomstolen kommit med sedan 1990-talet om vem som har och vem som inte har rösträtt i sametingsvalen har väckt en livlig och kritisk debatt om samedefinitionens gränser. Se t.ex. Heinämäki et al. 2017, ovan.

<sup>8</sup> Sametingslag (974/1995).

<sup>9</sup> Gruvlag (621/2011).

<sup>10</sup> Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven; LOV-1987-06-12-56).

Finnmarkseiendommen som förvaltar det omfattande vildmarksområdet i nord-Norge och uttalar sig och tar initiativ i samiska frågor.<sup>11</sup> Den materiella lagstiftningen som det norska Sametinget kan stöda sig på innefattar gruvlagen, som ger med finska Sametinget jämförbara möjligheter för Sametinget att representera samerna i beslutsprocesser som kan leda till öppnandet av gruvor.<sup>12</sup> I Sverige har Sametinget likartade uppgifter, inklusive att besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden, men därtill att utse medlemmarna i Sameskolstyrelsen som förvaltar de statliga sameskolorna.<sup>13</sup> Det förefaller som om den svenska gruvlagen inte innehåller några särskilda bestämmelser om samernas möjligheter att delta i beslutsfattandet om åtgärder som leder till beslut om öppnandet av gruvor (men nog om information om vissa åtgärder till Sametinget eller relevant sameby).<sup>14</sup>

Utmärkande för de tre sametingens förhållande till den reguljära förvaltningsorganisationen är att de är främst komplementära och åsidosätter vanligtvis inte statliga och kommunala myndigheters verksamheter, förutom i Sverige med avseende på sameskolorna. Samtidigt existerar emellertid med stöd av den svenska minoritetslagstiftningen ett samiskt förvaltningsdistrikt i vilket kommuner sammanförs till en större helhet för t.ex. ordnandet av utbildning och hälsovård för samerna. I övrigt har de tre sametingen uppdraget att främja samiska språk och samisk kultur. Sametingen framträder därför som ett representativt organ för samer med syfte att ge utlåtanden, ta initiativ och upprätta eller finansiera olika kulturanknutna verksamheter, såsom läroboksproduktion. Det är sannolikt att de tre nordiska sametingen på det hela taget uppfyller förutsättningarna som artikel 6 i ILO-konventionen nr 169 uppställer för de institutionella former och förfaranden som ursprungsbefolkningar borde få åtnjuta för skyddet av sin ställning. ILO-konventionen hänvisar emellertid varken till autonomi eller till självstyrelse, inte heller till självbestämmande. Det gör däremot artikel 4 i FN:s (icke-bindande) förklaring om ursprungsbefolkningars rättigheter, enligt vilken dessa befolkningar har, för utövandet av sin rätt till självbestämmande, rätt till autonomi eller självstyrelse i frågor som gäller deras interna och lokala ärenden och därtill rätt till finansiering av deras autonoma uppgifter.<sup>15</sup> Det förefaller som om området för de nordiska

---

<sup>11</sup> Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven; LOV-2005-06-17-85).

<sup>12</sup> Lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven; LOV-2009-06-19-101).

<sup>13</sup> Sametingslag (1992:1433).

<sup>14</sup> Minerallag (1991:45).

<sup>15</sup> UN G.A.Res. 61/295, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 107th plenary meeting, 13 September 2007.

samernas interna och lokala ärenden är tämligen begränsat, även om området säkerligen kan tänkas öka ju mera ansvar sametingen får t.ex. när det gäller användningen av markområden.

Utkastet till nordisk samekonvention av den 13 januari 2017 (förhandlingsdelegationens förslag) etablerar i artikel 14 sametingens rätt till självstyre.<sup>16</sup> Enligt utkastet till fördragsbestämmelse fattar sametingen ”självständiga beslut i de frågor som de enligt nationell lagstiftning ansvarar för samt i övriga frågor de arbetar med”. Bestämmelsen i utkastet utgår ifrån det att sametingens beslutandemakt bestäms i nationell lag och att de inte har något självskrivet område för utövning av offentlig makt, förutom att de kan arbeta med övriga frågor. Utkastet till samekonvention innehåller således ingen antydning om sådan offentlig makt som sametingen skulle kunna utöva, utan deras maktbefogenheter ska kunna bestämmas i den nationella lagstiftningen såsom hittills, något som även konstateras i utkastets artikel 12(4), första satsen. Däremot ingår i utkastets artikel 12(3) en tanke om att sametingen ska ha sådant ansvar och sådana uppgifter som gör det möjligt för dem att förverkliga samernas rätt till självbestämmande, vilket kan tänkas antyda ett stöd för en överföring av ytterligare maktbefogenheter till sametingen. Därtill ingår i utkastets artikel 12(4), andra satsen, en tanke om att sametingen bestämmer självständigt vilka övriga frågor de vill arbeta med. Det förefaller mot bakgrunden av den från kommunalrätten kända uppdelningen i den självstyrande kommunens allmänna och speciella kompetens som om man i utkastet till en nordisk samekonvention skulle arbeta med en motsvarande distinktion, d.v.s. att sametingen har en allmän kompetens att självständigt bestämma vilka frågor de vill arbeta med och en speciell kompetens som består av genom lagstiftning bestämda uppgifter.

#### **4. Fördelning av lagstiftningsbehörighet i territoriella autonomier, inklusive behörighetskontroll**

En typisk federation kännetecknas av att federationens grundlag etablerar en enumeration av lagstiftningsbehörigheter för den federala lagstiftaren och lämnar resten av lagstiftningsbehörigheterna till delstaterna. Samtidigt brukar en federal företrädesrätt etableras, antingen i grundlagen eller genom konstitutionell rättspraxis, som innebär att i fall av konflikt mellan federal och delstatslagstiftning slås den senare ut av den förra. Federationer

---

<sup>16</sup> <https://www.sametinget.se/111445> (besökt den 23 januari 2017).

är därtill organiserade så, att det finns två lagstiftande organ, en av hela federationens befolkning direkt vald folkrepresentation och ett federationsråd (eller en senat) som antingen genom val eller tillsättningsbeslut innehåller en institutionell representation för delstaterna, varigenom delstaterna får en andel i lagstiftningsarbetet på federal nivå. En typisk autonomi kännetecknas av det motsatta, nämligen att statens konstitution i bred bemärkelse etablerar en enumeration av lagstiftningsbehörigheter för den autonoma enheten och behåller resten för statens centrala lagstiftare. Samtidigt gäller att ingen företrädesrätt ges för statens lagstiftning i förhållande till den autonoma enhetens lagstiftning. Autonoma enheter är därtill organiserade så att deras befolkning deltar i de reguljära statliga valen, men har ingen institutionell representation i någon särskild kammare i det statliga parlamentet.

De nordiska territoriella autonomierna står inte i ett federalt förhållande till de stater där de existerar, utan är i princip vanliga autonomier, förutom på en punkt, nämligen med avseende på fördelning av lagstiftningsbehörigheten mellan statens lagstiftare och det självstyrande områdets lagstiftare. Vid fördelningen av lagstiftningsbehörigheten uppvisar de nordiska territoriella autonomierna Färöarna och Åland en alldeles särskild profil som på många sätt är unik och tillämpas sällan på annat håll (fördelningen av lagstiftningsbehörigheten i Kanada mellan federationen och provinserna är ett ytterligare exempel). Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten avviker nämligen från det för autonomier typiska genom att både den statliga lagstiftarens (Folketingets och Riksdagens) och den självstyrande enhetens lagstiftares (Ålands lagting och Färöarnas lögting) behörigheter är uppräknade (enumererade), men på olika sätt. För Grönlands del förhåller det sig emellertid så att Folketinget behåller en rest av de lagstiftningsbehörigheter som inte hör till eller överförts till självstyrelsen (Grönlands Inatsisartut). I det avseendet motsvarar Grönlands självstyrelse bättre ett vanligt autonomiarrangemang.

I förhållandet mellan Åland och riket bestämmer självstyrelselagens 18 § genom en uppräkning i 27 punkter lagtingets lagstiftningsbehörigheter (främst inom det offentligrättsliga området) samtidigt som 27 § uppställer en förteckning av 42 punkter som hör till riksdagen (främst inom det privaträttsliga området). Mellan dessa två enumerationer råder i princip vattentäta skott: där lagtinget har lagstiftningsbehörighet kan inte riksdagen lagstifta, och där riksdagen har lagstiftningsbehörighet kan inte lagtinget lagstifta. Situationen är likartad för Färöarnas del i och med att överföringslagen av år 2005 delar upp rikets lagstiftningsbehörighet i tre kategorier av ämnen och ämnesområden, nämligen icke-



överförbara (kärnan av offentlig rätt),<sup>17</sup> sådana som kan överföras efter förhandlingar mellan Danmarks regering och Färöarna<sup>18</sup> och sådana som kan överföras utan förhandlingar. Från tiden före 2005 gäller att Färöarna redan haft en hel del enumererade lagstiftningsbehörigheter. Behörighetsfördelningssystemet i 2005 års överföringslag skapar ett förfarande genom vilket den färöiska lagstiftaren överför behörigheter från riket genom sina egna lagstiftningsbeslut. Detta leder till att olika delar av den färöiska behörigheten etableras i ett antal olika färöiska lagar antagna vid olika tidpunkter på ett sätt som verkar fragmentariskt och svåröverskådligt, men i grunden uppstår på Färöarna en enumeration av färöiska lagstiftningsbehörigheter. Trots omfattande överföringsmöjlighet och trots att många lagstiftningsbehörigheter överförts från folketinget till lögtinget, återstår ännu behörigheter hos folketinget trots att de är överförbara.

Vad gäller behörighetsområden som är nämnda i förteckning nr 1 i bilagan till den grönländska självstyrelselagen av år 2009 kan den grönländska självstyrelsen enligt 3 § själv fastställa tidpunkten för när de övergår till självstyrelsen.<sup>19</sup> Förteckning nr 2 innehåller behörighetsområden som övergår till den grönländska självstyrelsen först efter förhandlingar med riksmyndigheterna.<sup>20</sup> Den första gruppen behörigheter är mindre än för Färöarnas del, medan den andra gruppen är mera omfattande. Behörigheter som inte är övertagna av de grönländska självstyrelsemyndigheterna hör till riksmyndigheterna. Trots att överföringsmöjligheten är mycket omfattande och trots att omfattande behörigheter överförts från folketinget till den grönländska självstyrelsen finns det ännu förhållandevis många

---

<sup>17</sup> I överföringslagens 1 § 2 stycke fastslås att statsförfattningen, medborgarskapet, högsta domstolen och utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikerna samt valuta- och penningpolitiken är ämnesområden som inte kan överföras till Färöarna. Dessa områden utgör kärnan av folketingets behörighet på Färöarna.

<sup>18</sup> I överföringslagens 2 § 2 stycke hänvisas till den bilaga till överföringslagen som innehåller de ämnen och ämnesområden som kan överföras efter förhandlingar mellan Danmarks regering och Färöarnas regering: advokatverksamhet, folkkyrkan, förmögenhetsrätt, industriella egendomsrättigheter (bl.a. patent och varumärke), kriminalvård, flygtrafik, pass, familje- och kvarlåtenskapsrätt samt personrätt, polis- och åklagarmyndigheten och de delar av straffrätten som ansluter sig till dem, rättskipning (inklusive grundandet av domstol) och straffrätten samt utlänningsärenden och gränskontroll.

<sup>19</sup> Arbetskadeförsäkring, återstående områden inom hälsovården, trafik, förmögenhetsrätten och dykning.

<sup>20</sup> Kriminalvård, pass, polisen och åklagarmyndigheten samt härtill anslutna delar av straffrättskipning, rättskipning med grundandet av domstolar, straffrätt, utlänningslag och gränskontroll, personrätt, familjerätt, arvsrätt, advokatverksamhet, vapen, radiobaserade maritima nöd- och säkerhetstjänster, radiokommunikationer, bolags-, boksluts- och revisorsområdet, födoämnes- och veterinärområdet, luftfart, immaterialrätt, upphovsrätt, skeppsvrak, vrakgods och användning av havsbotten, sjösäkerhet, fartygsregister och sjörättsliga förhållanden, kartläggning, farledsbestämning, fyrbelysning och lotsområdet, havsmiljö, finansiell reglering och tillsyn, råvaruområdet, arbetsmiljö och meteorologi.

sådana som hör till folketinget och som skulle kunna överföras till den grönländska självstyrelsen.<sup>21</sup>

Jämfört med Färöarna är det speciellt att den grönländska självstyrelselagen av år 2009 inte innehåller någon uppräknings av behörigheter som inte kan överföras. Avsaknaden av en uppräknings av icke-överförbara behörigheter förefaller lämna dem hos folketinget så att riksbehörigheterna utgör den del som återstår.<sup>22</sup> Upplägget med behörighetsfördelningen är alltså en annan beträffande Grönland än beträffande Färöarna: folketingets återstående behörigheter när det gäller Grönland motsvaras när det gäller Färöarna av uppräknade behörigheter. Många av dessa har när det gäller Grönland överförts till den grönländska lagstiftaren genom denna lagstiftares egna beslut.<sup>23</sup> I likhet med Färöarna leder detta till att olika delar av den grönländska behörigheten etableras i ett antal olika grönländska lagar antagna vid olika tidpunkter på ett sätt som verkar mycket fragmentariskt och svåröverskådligt, men som etablerar en enumeration för Grönlands del. Samtidigt verkar det i det grönländska fallet som om komplexiteten ökas något av att de återstående behörigheterna finns på rikets sida. Hur som helst motsvarar den grönländska behörighetsfördelningen bättre en "idealtyp" för autonomi: staten behåller de återstående behörigheterna eller resten, medan det autonoma området har uppräknade behörigheter. Även om de två danska autonomierna uppvisar en från varandra avvikande konstruktion av lagstiftningskompetens är den flexibilitet som det danska systemet upprättar genom överföringsmöjligheter efter beslut av det självstyrande områdets lagstiftare från den nationella lagstiftaren till autonomi ett mycket säregnet sätt att disponera över ett centralt kännetecken för suveränitet, nämligen lagstiftningsmakten. Det danska exemplet visar att staten kanske inte behöver vara så ömsint eller känsligt om sina suveräna lagstiftningsbehörigheter när det gäller smärre områden långt

---

<sup>21</sup> För behörigheter som övertagits av Grönland, se *Oversigt over sagsområder, der er overtaget af Grønlands hjemmestyre (I og II) henholdsvis Grønlands Selvstyre (III)*, [http://www.stm.dk/multimedia/Oversigt\\_sagsomr\\_der\\_241111.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/Oversigt_sagsomr_der_241111.pdf) ( per den 27 augusti 2014).

<sup>22</sup> Uppfattningen i förarbeten till den grönländska självstyrelselagen verkar vara den, att man av hänsyn till *rigsfællesskabet* och särskilda bestämmelser i Danmarks grundlag inte kan överföra vissa behörigheter till Grönland, nämligen statsförfattningen, medborgarskap, högsta domstolen, utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken samt valuta- och penningpolitiken, dvs. samma behörigheter som i den färöiska överföringslagen uttryckligen förklaras som icke-överförbara. Avsaknaden är emellertid symmetrisk med tanke på möjligheten för Grönland att genom ett i självstyrelselagen etablerat förfarande uppnå självständighet, dvs. överta de för suveräniteten centrala behörigheterna.

<sup>23</sup> Intrycket av att det är folketinget som har de återstående rättigheterna förstärks av bestämmelsen i självstyrelselagens 4 §, enligt vilken det grönländska landsstyret och den danska regeringen kan avtala, att ämnesområden som endast berör grönländska angelägenheter och som inte är nämnda i bilagan till självstyrelselagen kan övertas av Grönlands självstyrelse.

borta från huvudstaden, utan kan förhålla sig flexibelt till utövningen av lagstiftningsmakten i autonoma områden.

## 5. Fördjupning av självstyrelsen och möjlighet till självständighet

Ett rättshistoriskt spørsmål är Finlands, Norges och Islands placering i Tabell 1 innan de blev självständiga. Efter en något oklar ställning för det autonoma Finland i anslutning till Ryssland försågs artikel 2 i Rysslands första skrivna grundlag av år 1906 med en bestämmelse om Finland enligt vilken särskilda institutioner och särskild lagstiftning skulle utgöra grunden för styrelsen i Finland.<sup>24</sup> I kombination med 1772 års regeringsform och 1789 års förenings- och säkerhetsakt kan man placera Finland i sektion I, men förryskningsåtgärderna mot slutet av autonomitiden signalerar en förändring i den ryska inställningen som förmodligen avsåg en placering av Finland i sektion III strax innan självständigheten den 6 december 1917, för etthundra år sedan. Det kaos som utbröt i Ryssland i anslutning till bolsjevikrevolutionen i oktober 1917 ledde till att Finland beslöt förklara sig självständigt och utverkade dessutom revolutionsledarnas samtycke till självständighet alldeles i slutet av år 1917. Norge blev självständigt år 1905 utifrån en ställning som genom Kielfördraget 1814 och personalunionen med Sverige främst antyder placering i sektion I. Även om förhållandet mellan de två riksdelarna, Sverige och Norge, hade varit ansträngda redan en längre tid, var den omedelbara orsaken till den norska självständighetsförklaringen frågan om huruvida Norge kunde ha egna utrikesbeskickningar.<sup>25</sup> Island i sin tur blev självständigt från Danmark under 1944 utifrån ett självstyrelsearrangemang som lämpligast placeras i sektion II, dvs. i en autonomiposition som både Färöarna och Grönland senare tilldelats inom ramen för den danska statsförfattningen. Islands utveckling från autonomi till självständighet möjliggjordes av att kontakten till den danska regeringsmakten upphörde genom den nazistiska ockupationen av Danmark under andra världskriget, samtidigt som Island i militärt avseende kontrollerades av allierade.

Med hänvisning till det som framfördes i avsnitt 2 ovan kan man kanske förklara förekomsten av territoriell autonomi i Danmark och Finland med hänvisning till att det existerat historiska

---

<sup>24</sup> “The Grand Duchy of Finland, while it constitutes an indivisible part of the Russian State, is governed in its domestic affairs by special institutions on the basis of a special legislation.” Se Marc Szeftel, *The Russian Constitution of April 23, 1906. Political Institutions of the Duma Monarchy*. Bruxelles: Les éditions de la librairie encyclopédique, 1976, s. 84.

<sup>25</sup> För en jämförelse mellan Finland och Norge före autonomitiden, se Lars Björne, *Hotet från öster: drag i finsk och även norsk konstitutionell historia fram till 1809/1814*. Oslo: Akademisk Publiserings 2014.

exempel på dylika territoriella lösningar som efteråt kunde tjäna som modeller. De två nuvarande danska autonomiernas reglering i den danska statsförfattningen kunde således åtminstone i viss utsträckning falla tillbaka på Islands självstyrelse som en tidigare modell, och en dylik modell kan också ha existerat i bakgrunden till den åländska självstyrelsen då den grundades år 1920/22 i och med att Finland just innan varit ett autonomt område i anslutning till Ryssland. En central fråga i sammanhanget är emellertid om territoriell eller icke-territoriell autonomi är predestinerad att leda till självständighet för det autonoma området?

Folkrätten ställer sig negativt till ensidiga självständighetsförklaringar och tillåter sådana endast i situationer som avser avveckling av koloniala förhållanden eller i situationer av mycket grova kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitärrätt. Mycket grova kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitärrätt torde inte förekomma i de nordiska länderna, men avkoloniseringsargumentet kunde fortsättningsvis tänkas vara möjligt i förhållande till Grönland. I den grönländska självstyrelselagen av år 2009 har emellertid den danska lagstiftaren skapat en reglerad process för eventuell självständighet för Grönland som innehåller en rådgivande folkomröstning i Grönland om önskvärdheten hos självständighet och därefter förhandlingar mellan båda parterna samt avslutningsvis en beslutande folkomröstning i Grönland som tar ställning till folkomröstningsresultatet. Även om man alltså kunde tänka sig att Grönland också har en direkt rätt till externt självbestämmande utan Danmarks medgivande så har den danska lagstiftningen etablerat ett förfarande som möjliggör en med Danmark framförhandlad och därmed utifrån danskt perspektiv frivillig självständighet för Grönland. De övriga territoriella autonomierna, dvs. Färöarna och Åland, befinner sig inte i något kolonialt förhållande till sina respektive stater, och deras självstyrelselagar innehåller inte heller något etablerat förfarande som under vissa förutsättningar kunde leda till frivillig secession.

Detsamma gäller även icke-territoriella autonomier, dvs. de nordiska sametingen. Även om ursprungsbefolkningarna tillerkänns i FN:s förklaring om ursprungsfolkens rättigheter från år 2007 en rätt till självbestämmande, institutionellt genomförd med hänvisning till autonomi i förklaringens artikel 4, ingår i förklaringens artikel 46(1) ett förbud mot användning av förklaringens rättigheter så att en suverän stats territoriella integritet eller politiska enhet äventyras. Samtidigt som de icke-territoriella autonomiarrangemangen alltså ger de samiska befolkningarna en särskild institutionell ställning och en implicit målsättning med tanke på

utökandet av den beslutsmakt som de kunde ha, utövas dessa urbefolkningars självbestämmande i ett internt avseende utan möjlighet till externt självbestämmande genom självständighet. Såsom framfördes ovan så är Grönlands urbefolkning i en annan ställning i detta avseende.

Sammantaget kan man konstatera att autonomi i princip inte representerar något oundvikligt mellanläge på vägen mot statlig självständighet, i varje fall inte utan särskilda praktiska och juridiska förutsättningar. I själva verket skyddar folkrätten de existerande staternas suveränitet och självbestämmande och ger således en försäkran åt staten om att interna arrangemang för självbestämmande i form av autonomi och självstyrelse kan etableras för hantering av särskilda situationer.

## **6. Fördragsbehörighet och möjlighet att delta i internationellt samarbete**

Det faktum att autonomi inte kan anses vara ett förstadium till självständighet betyder inte att autonomier inte kunde ha en andel i de internationella relationer som staten upprätthåller med andra stater eller internationella organisationer. Längst i detta avseende har de danska autonomierna kommit. Färöarna har fått en viss folkrättslig behörighet att ingå internationella traktater med stöd av lov nr. 579 af 24. Juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler. Lagen förutsätter att fördragets ämnesområde hör till Färöarnas behörighet och att Danmark inte i egenskap av stat utövat sin traktatkompetens, dvs. behörighet att ingå internationella avtal, med avseende på den omständighet som den internationella överenskommelsen gäller. I sista hand är det emellertid Danmark som ansvarar även för internationella åtaganden som Färöarna beslutar. Grönland har med stöd av 2009 års självstyrelselag en motsvarande möjlighet att uppträda i folkrättsliga förbindelser, men bestämmelserna om Grönlands utrikesrelationer går något längre i och med att självstyrelselagen även t.ex. medger för Grönland möjligheten att ingå i internationella organisationer, förutsatt att organisationens grundstadga godkänner medlemskap av enheter som inte är stater i egentlig mening. Åland har inte någon självständig fördragskompetens, men har med stöd av självstyrelselagen möjlighet att delta i förhandlingar som avser folkrättsliga fördrag eller åtgärder inom EU. Därtill förutsätts att sådana fördragsbestämmelser som faller inom ramen för Ålands lagstiftningskompetens godkänns genom ett bifallsbeslut av lagtinget för att fördragsbestämmelsen ska gälla för Ålands del.

Ifall sådant bifall inte erhålls av Åland, kan Finland t.ex. notifiera fördragsparterna om regionalt undantag för Ålands del. En annan möjlighet är att hela fördraget framförhandlas så att Åland erhåller nödvändiga undantag för erhållandet av bifall. Detta ägde rum vid Finlands anslutning till EU, då särskilda undantag för Åland i EU:s primärrätt införlivades i ett särskilt protokoll till anslutningsfördraget, Protokoll 2 om Åland.

De nordiska autonomiernas möjligheter att delta i internationellt samarbete varierar bland annat med tanke på Europeiska unionen, i vilken Åland deltar med vissa undantag, men Färöarna och Grönland inte, även om särskilda fördragsarrangemang råder mellan dessa två och EU. Däremot uppmärksammas dessa territoriella autonomier i Nordiska rådet genom artiklarna 47 och 48 i Helsingforsavtalet, enligt vilka autonomierna utser egna delegationer som en del av de nationella delegationerna.<sup>26</sup>

Det faktum att de olika autonomiernas antal i världen har ökat föranleder många juridiska frågor. Redan under mellankrigstiden slog den fasta mellanfolkliga domstolen fast i det s.k. *Lighthouses of Crete and Samos-fallet*<sup>27</sup> att det var Turkiet som ännu i början av 1910-talet ansvarade för sådana internationella avtalsrättsliga åtaganden som gällde de då autonoma områdena Kreta och Samos. Trots att dessa öar redan *de facto* börjat glida över till Grekland, fann domstolen att det ännu vid den tidpunkten och i stöd av de konstitutionella normerna som gällde de två autonoma områdena fanns en sådan politisk länk till ”moderlandet” Turkiet att ansvaret beträffande de kontraktuella åtagandena inte kunde anses ha fallit på Grekland.

Efter skapandet av det europeiska människorättssystemet har europeiska människorättsdomstolen konstaterat i ett flertal fall att det är staten som sådan som ansvarar för autonoma områdens människorättssituation. Ett sådant statsansvar över det autonoma områdets förehavanden realiserades bl.a. i fallet *Ekholm mot Finland*,<sup>28</sup> i vilket klagomålet gällde underlåtenhet från de åländska myndigheternas sida att tillämpa sådan lagstiftning som hörde till Ålands lagstiftningsbehörighet och sådana domar av Ålands förvaltningsdomstol och Högsta förvaltningsdomstolen som syftade till att rätta till de åländska myndigheternas agerande i förhållande till landskapslagstiftningen. I de aktuella målen vid förvaltningsdomstolarna var det egentligen fråga om domstolstrots: de statliga domstolarnas

---

<sup>26</sup> Färöarna har upprepade gånger framställt om möjligheten få fullvärdigt medlemskap i Nordiska rådet.

<sup>27</sup> *Lighthouses of Crete and Samos*, Judgment of 8 October 1937, PCIJ, Series A./B. – Fasc. No. 71.

<sup>28</sup> *Ekholm v. Finland*, EMRD, dom av den 24 juli 2007.

beslut togs inte *ad notam* av det autonoma landskapets myndighetsorganisation, vilket är ett problem utifrån rättsstatligheten och begreppet ”rule of law”. Vad finländska myndigheter i en sådan situation kan göra i förhållande till åländska myndigheter är oklart.<sup>29</sup> Fallet visar emellertid att det i autonomier kan i praktiken uppstå situationer som är problematiska med tanke på grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter, även om grundandet av autonomier åtminstone i princip kan vara motiverat utifrån ett rättighetsperspektiv.

Därtill har europeiska människorättsdomstolen konstaterat att artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till europeiska människorättskonventionen äger tillämplighet även på sådana lagstiftningsorgan som i stöd av statens konstitutionella bestämmelser fått sig tilldelade lagstiftningsbehörigheter. Artikel 3 hänvisar i sitt ursprungliga sammanhang till statens lagstiftningsorgan, men tolkningen av fördragsrummet har här utvecklats till att omfatta även subnationella lagstiftande organ. Därför bör valen till dylika subnationella lagstiftningsorgan numera äga rum enligt de principer som tilläggsprotokollets artikel 3 etablerar. Det är då fråga om sådana subnationella enheter som hör till sektion I i figuren, möjligen också om sådana enheter som hör till sektion II, medan sektionerna III och IV bör anses vara sådana på vilka artikel 3 i första tilläggsprotokollet inte tillämpas.

Eftersom de nordiska sametingen inte har lagstiftningsmakt, faller de inte inom ramen för artikel 3 i första tilläggsprotokollet, varmed deras på val baserade självstyrelse inte påverkas av kraven i artikel 3. Däremot innehåller den finska sametingslagen en hänvisning till att sametinget kan representera samerna i internationella sammanhang. Dylik internationell kompetens föresvävar även med stöd av utkastet till nordiska samekonventionen, som i artikel 15 om samarbeten konstaterar att sametingen kan ingå avtal om samarbete med andra urfolk, och i artikel 19 föreslår regler om internationell representation enligt vilka staterna ska främja sametingens rätt till självständig representation i internationella organisationer och möten som behandlar frågor av särskild betydelse för samerna. Dessutom skulle det förutsättas att staterna aktivt involverar sametingen i internationella sammanhang när frågor av särskild betydelse för samerna behandlas. Någon fördragskompetens är det emellertid inte fråga om.

---

<sup>29</sup> Det är staten Finland som betalat den gottgörelse som Europeiska människorättsdomstolen påförde (5.000 euro för ekonomisk skada, 10.000 euro för immateriell skada och 5.000 euro för kostnader), och landskapet Åland har enligt uppgift inte kompenserat staten för utlägg. Dessutom kan inte riket på något sätt kommandera fram en förändring i det rättsläge som råder inom den för ärendet relevanta åländska lagstiftningen, eftersom lagstiftningsbehörigheten i detta fall ligger på lagtinget. Den direkta orsaken till klagomålet, en hundgård som förorsakat oljud, har dock flyttats.

## 7. Avslutning och teser

Avsikten med detta tema är att diskutera olika teoretiska och praktiska frågeställningar kring nordiska autonomiarrangemang utifrån ett statsrättsligt, förvaltningsrättsligt och folkrättsligt, även EU-rättsligt perspektiv. Vad fungerar och vad är mindre bra? Ett tänkbart resultat utifrån temat är att med utgångspunkt i inläggen utvärdera huruvida autonomilösningar av nordiskt slag företer sådana allmängiltiga drag som i större utsträckning än för närvarande kunde göras tillgängliga för den övriga världen. Temat inbjuder också till rättshistorisk reflektion i och med att 2017 är jubileumsåret för Finlands självständighet 1917, då landet övergick från autonomi i anslutning till Ryssland till statlig självständighet. Är självständighet ett oundvikligt slutmål för autonomier? I varje fall innehåller den grönländska självstyrelselagstiftningen från 2009 regler för en sådan utvecklingsmöjlighet.

Tes 1: De territoriella och icke-territoriella autonomierna i Norden är väldigt olika organiserade i de olika nordiska konstitutionerna med tanke på både normativ ställning och maktbefogenheter.

Tes 2: De nordiska länder där det finns till ursprungsbefolkning hörande samiska invånare har varit mycket försiktiga med att överlåta formell beslutsmyndighet åt sametingen, medan Danmark har placerat lagstiftande makt inom Grönlands självstyrelse, där denna makt används av de till ursprungsfolken hörande inuiterna, som utgör majoriteten av Grönlands invånare.

Tes 3: Föremålet för självstyrelse är vanligtvis maktbefogenheter av något slag, men i jämförelse med de territoriella autonomiernas lagstiftningsmakt framstår de icke-territoriella autonomierna som tomma skal utan något mer konkret föremål för självstyrelsen.

Tes 4: Färöarna och Åland uppvisar på olika sätt ett jämförelsevis sällsynt mönster för fördelning av lagstiftningskompetens genom en dubbelenumeration där både statens lagstiftare och det självstyrande områdets lagstiftare har var sin uppräknade lagstiftningsbefogenheter, medan Färöarna och Grönland är unika genom möjligheten att självstyrelsens lagstiftningsorgan kan överföra lagstiftningsmakt från den nationella lagstiftaren till sig själv.



Tes 5: I och med att ensidigt förklarad självständighet för en autonomi inte är möjlig (förutom för Grönlands del med hänvisning till rätten till självbestämmande), utan endast självständighet som uppnås genom statens samtycke, bör utvecklandet av självstyrelsen för en autonom enhet äga rum inom statens rättsordning genom ökning av intern suveränitet och internt självbestämmande.

Tes 6: Autonomiernas internationella ställning kan förstärkas på olika sätt, t.ex. genom medlemskap i eller representation vid internationella organisationer och genom begränsad fördragskompetens, men staten är alltid ansvarig för folkrättsliga förhållanden och förbindelser även när dessa ingåtts av autonoma enheter.

Tes 7: De nordiska autonomierna kan i många avseende tjäna som modeller eller i varje fall som laboratorier för motsvarande lösningar på andra håll i världen, även om införandet av autonomi i form av särskild självstyrelse samtidigt kan leda till en del problem som landets rättsordning bör kunna hantera och lösa.