



ÄRENDE

Avgörande av anhängiggjorda förvaltningsärenden

1 KLAGOMÅLET

Klaganden har i sitt klagomål av den 15 september 2015 kritiserat Ålands landskapsregerings hantering av ansökningar om rubbning av fornminnen, fornminnesförvaltningen i allmänhet och lagstiftningen i synnerhet.

Den klagande har framfört kritik mot att den uppdatering av fornminnesregistret som påbörjades 2007 inte är klar.

Lagstiftningen om fornminnen innehåller inte tillräckligt klara bestämmelser om fördelningen av kostnaderna för arkeologiska undersökningar, förfarandet för att få ersättning vid avslag på ansökan om att rubba en fornlämning samt straffansvar.

I klagomålet framförs kritik mot att i de fall där man ställer sig positiv till ansökningar om tillstånd att rubba en fornlämning ska sökandena betala kostnaderna för arkeologiska undersökningar. Beträffande ansvaret för undersökningskostnaderna hänvisar landskapsregeringen endast till ett principbeslut, och det har inte lagstiftats om kostnadsansvaret.

Behandlingen av tillstånd att rubba fornlämningar går inte lagenligt till. Den klagande har hänvisat till situationen för flera personer som han företräder och som ansökt om tillstånd att rubba fornlämningar, där landskapsregeringen har begärt mer information om anhängiga ansökningar först efter lång tid. Som motivering till ansökan om tillstånd att rubba en fornlämning räcker inte att den sökande till exempel avser att uppföra en fritidsbostad eller bedriva normalt jord- och skogsbruk som innebär användning av maskiner. I och med att ansökningarna om att rubba fornlämningar inte behandlas blir det heller inte möjligt att få ersättningsfrågan prövad i domstol. Dessutom är bestämmelsen om ansökan om ersättningar oklar.

Den klagande har vidare kritiserat landskapsregeringen för att den inte använder sig av den möjlighet som lagstiftningen om fornminnen ger att fastställa skyddsområden och att utmärka fornlämningar i terrängen.

2 ÅLANDS LANDSKAPSREGERINGS UTREDNING OCH UTLÅTANDE

2.1 Förfarandet vid registrering av fasta fornlämningar i landskapet

År 2006 antog lagtinget en ändring av 2 § i LL (1965:9) om fornminnen på basen av en lagmotion utan sedvanlig lagberedning.

Enligt landskapslag (2006:87) om ändring av 2 § LL om fornminnen ska kända fasta fornlämningar i landskapet antecknas i ett register som landskapsregeringen för. Fastighetsägare ska ges tillfälle att bli hörda innan anteckning görs om initiativet till anteckningen har tagits av landskapsregeringen.

Landskapsregeringen ska göra en skriftlig anmälan till fastighetsägaren när anteckning i registret gjorts. Fastighetsägare har rätt att framställa skriftligt rättelseyrkande hos landskapsregeringen inom 30 dagar från delfäendet av anmälan om registrering om anteckning i registret anses vara felaktig.

Enligt samma landskapslag ska anteckningar som gjorts i registret över fasta fornlämningar före den 1 januari 2007 göras på nytt. Detsamma gäller fornlämningar som har påträffats innan registret upprättades den 1 september 1999.

Landskapsregeringen fattade den 25 september 2008 beslut om hörande av fastighetsägare om anteckning i fornminnesregistret.

Landskapsregeringen konstaterar att cirka 1 600 fastighetsägare hörts enligt 2 § 3 mom. i LL om fornminnen. Processen genomfördes kommunvis så att den inleddes med Eckerö kommun och avslutades med skärgårdskommunerna. I samband med hörandet har 1 362 fastighetsägare inte lämnat några synpunkter i ärendet angående uppgifterna om fornlämningar på deras mark.

Nedanstående sammanställning av fastighetsägarnas synpunkter presenterades vid pleniföredragning den 8 oktober 2009 (U4009P8:23) i landskapsregeringen. De synpunkter som fastighetsägarna framförde bearbetades under de följande åren inför det fortsatta registreringsarbetet.

- 70 fastighetsägare har framfört önskemål om en arkeologisk besiktning av berörda fornlämningar (vilket genomförts),
- 49 fastighetsägare har meddelat om felaktiga uppgifter i fastighetsregistret (vilket lantmäteribråns informerats om),
- 31 fastighetsägare har begärt att få mera information om de berörda fornlämningarna (vilket verkställt),
- 26 fastighetsägare har begärt att få mer preciserade kartor över de berörda fornlämningarna (vilket genomförts),
- 17 fastighetsägare har framfört övriga ärenden, till exempel önskemål att fastställa skyddsområde (vilket genomförts), och
- 14 fastighetsägare ha påpekat om felaktiga uppgifter beträffande de berörda fornlämningarna (uppgifterna har rättats).

Därtill har 11 fastighetsägare uttryckt önskemål om att få de berörda fornlämningarna rubbade och 20 fastighetsägare har meddelat att man inte accepterar registreringen av de berörda fornlämningarna. Av denna grupp var 19 fastighetsägare i Långbergsöda och Tengsöda byar i Saltvik. Av dem krävde 6 totalundersökning av fornlämningarna på deras marker och 13 stycken accepterade inte någon registrering av fornlämningarna.

En utredning om lagändringens konsekvenser gjordes på uppdrag av landskapsregeringen av en vicehäradshövding på juridisk ekonomisk byrå Uotila & Mattsson Ab den 31 augusti 2008. Utredningen initierade en diskussion kring lagändring som resulterade i

- en landskapsförordning (2011:100) om fornminnesregister som trädde i kraft den 1 januari 2012. Landskapsförordningen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska och kan antecknas i registret.
- en ändring av 12 § i LL om fornminnen, som trädde i kraft den 1 januari 2012, och som innebär att sådana ersättningar som kan bli aktuella efter avslag på ansökan om rubbning av fast fornlämning inte längre är bundna vid tidpunkten för registrering av fornlämningen.

Enligt 1 § (1999/55) i LL om fornminnen har de fasta fornlämningarna ett rättsligt skydd som gäller omedelbart, utan att något särskilt förfarande behöver vidtas. Det är inte anteckningen i fornminnesregistret som medför ett rättsligt skydd för den fasta fornlämningen. Registreringsförfarandet har således ingen rättsverkan utan ses som en administrativ åtgärd. Fornlämningsregistrets uppgift är enligt lagframställningen ”att det på ett enkelt sätt skall vara möjligt att erhålla information om var i landskapet det finns fornlämningar”. Redan 1978–1979 publicerades en förteckning av alla då kända fornlämningar på fasta Åland. Arbetet gjordes på uppdrag av dåvarande planeringsrådet.

Då anteckning i ett register enligt rättspraxis inte innebär att landskapsregeringen fattar förvaltningsbeslut som är överklagbara ska registreringsförfarandet enligt beslut vid pleniföredragning den 21 december 2012 (U4012P5:5) i fortsättningen skötas av tjänsteman vid museibyran (nuvarande kulturbyran).

Följande skede i registreringsförfarandet var att landskapsregeringen antecknar fornlämningen i registret och anmäler detta skriftligen till fastighetsägaren. Därefter har fastighetsägaren ånyo rätt att framställa skriftligt rättelseyrkande hos landskapsregeringen inom 30 dagar från delfäendet av anmälan.

Omregistreringsprocessen inleddes den 28 januari 2013 och avslutades den 23 oktober 2015 och är därmed slutförd. Processen genomfördes kommunvis. Landskapsregeringen konstaterar att registreringsprocessen har genomförts beträffande de 1 600 fastighetsägare som berörts av hörandeprocessen.

Ett antal fastighetsägare lämnade synpunkter till landskapsregeringen:

- 6 fastighetsägare framförde önskemål om en arkeologisk besiktning av berörda fornlämningar (vilket genomförts),
- 53 fastighetsägare meddelade om felaktiga eller föråldrade uppgifter i fastighetsregistret (vilket lantmäteribyran informerats om),
- 10 fastighetsägare begärde att få mera information om de berörda fornlämningarna (vilket verkställdes),
- 15 fastighetsägare begärde att få mer preciserade kartor över de berörda fornlämningarna (vilket genomförts),

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

- 5 fastighetsägare påpekade om felaktiga uppgifter beträffande de berörda fornlämningarna (uppgifterna har rättats),
- 1 fastighetsägare ville ha fornlämningen rubbad (vilket genomfördes 2014) och en vill ha utbredningen för två olika stenåldersboplatser undersökta (vilket kommer att utföras 2016),
- 9 fastighetsägare har framfört övriga synpunkter (vilka besvarats), och
- 10 fastighetsägare accepterade inte registrering eller fornlämningens existens.

Av de sistnämnda är 8 fastighetsägare i Långbergsöda eller Tengsöda byar och har vid olika tillfällen företrätts av klaganden.

Ändringen av 2 § i LL om fornminnen gjordes inledningsvis utan att konsekvenserna på förhand har utredds av sakkunniga tjänstemän på lagberedningen. En sådan process har i stället genomförts i efterhand, vilket lett till både fördröjningar och svårigheter för museibyrån att genomföra registreringsprocessen. En ytterligare lagändring av 12 § i LL om fornminnen samt en landskapsförordning om fornminnesregister gjordes innan registreringsprocessen kunde fullföljas. Åtgärderna har vidtagits för att genomföra registreringsförfarandet på ett sakligt, korrekt och lagenligt sett.

2.2 Fördelning av ansvaret för kostnaderna för arkeologiska undersökningar

Ålands landskapsregering antog ett regelverk för kostnadsfördelning vid arkeologiska undersökningar genom beslut den 21 juni 2007 (protokoll U4007E21:45, dnr. U40/07/5/48, Regelverk för kostnadsfördelning vid arkeologiska undersökningar). I fråga om kostnadsfördelning mellan landskapet och privata har en praxis utarbetats där fördelningen utgått ifrån om undersökningen föranleds av:

- landskapets (eller annat offentligt rättsligt samfunds) eller privata initiativ,
- pågående eller förändrad markanvändning,
- storleken på ett allmänt eller enskilt arbetsföretag, eller
- uppdragsverksamhet.

I regelverket redovisas de olika typerna av arkeologiska undersökningar utgående från LL om fornminnen samt redovisas praxis i fråga om kostnadsfördelning i anslutning till dem.

Syftet med att ta fram regelverket var att redovisa kostnadsfördelningen så att sökande på förhand kan bli informerade, behandlas på ett likvärdigt sätt och därigenom stärka rättskyddet.

Landskapsregeringen anser inte att förfarandet beträffande kostnadsfördelningar för arkeologiska undersökningar i landskapet Åland enligt detta regelverk varit oklart. Det ovanstående syftet har uppnåtts.

2.3 Behandlingen av ansökningar om tillstånd att rubba fornlämningar i landskapet

Frågan om att rubba en fast fornlämning berörs i 11 § (1999/55) i LL om fornminnen, där det sägs att: ”Orsakar en fast fornlämning oskäligt stor olägenhet i förhållande till fornlämningens betydelse kan landskapsregeringen på ansökan, efter att en arkeologisk undersökning av fornlämningen utförts, meddela tillstånd att rubba fornlämningen.”

Klaganden har såsom ombud för fastighetsägare i 18 olika ärenden anhållit om att Ålands landskapsregering i enlighet med 11 § i LL om fornminnen ska meddela tillstånd att rubba fornlämningar.

De ansökningar som klaganden lämnat in är till sin karaktär schablonmässiga och opreciserade beträffande vilka skäl som ligger till grund för ansökan och vilka delar av områden på de olika fornlämningarna som berörs. De fornlämningar anhållan gäller är till sin karaktär ytmässigt mycket omfattande. Som ett led i beredningsprocessen hörde landskapsregeringen därför Museiverket för att eventuellt få vägledning i de ovanliga ärendena. Landskapsregeringen anser det viktigt att poängtera att behandlingen av de inlämnade ansökningarna har varit tidskrävande då förvaltningen under normala förhållanden mottar cirka 1–3 anhållanden om rubbning per år.

I lagframställningen sägs beträffande 11 § (Landskapsstyrelsens framställning: Ändring av fornminneslagen 1998–99 nr. 6) att landskapsstyrelsen anser att det av lagen klart bör framgå vad som skall krävas för att en fast fornlämning skall få rubbas och föreslår därför att det intas en bestämmelse om att en arkeologisk undersökning skall utföras innan ett beslut om att rubba en fast fornlämning fattas. Genom att undersökningen utförs innan ett beslut om en rubbning fattas undviks att arkeologiskt värdefullt material förstörs innan det har undersökts och dokumenterats.

Myndighetens uppgift enligt 1 § i LL om fornminnen är att i första hand tillse att fredningsbestämmelserna efterlevs så att förutsättningarna skapas för att fornlämningarna ska bevaras som minne av Ålands tidigare bebyggelse och historia. Landskapsregeringen begärde därför in kompletterande uppgifter för att kunna ta ställning till huruvida fornlämningen orsakar oskäligt stor olägenhet i förhållande till dess betydelse samt för att utreda vilka arkeologiska undersökningar som kunde bli aktuella i de olika fallen. Utan dessa uppgifter kan inte landskapsregeringen ta ställning till ansökningarna gällande rubbning av fornlämningarna. Dessa skäl har meddelats klaganden beträffande samtliga ansökningar.

Klaganden har genom sitt svar (7.7.2014) inte i tillräcklig grad bidragit med uppgifter om vilka olägenheter sökanden anser som oskäliga och vilka delar av fornlämningarna som berörs. I ett brev 6.10.2014 har landskapsregeringen informerat ombudet om att "[u]tan dessa uppgifter kan inte landskapsregeringen ta ställning till ansökningarna gällande rubbning av fornlämningarna". Ålands landskapsregering anser att klagandens förfarande i ärenden har lett till att landskapsregeringen inte har kunnat behandla anhållan om tillstånd att rubba fornlämningar. Dröjsmålet kan därmed anses bero på sökanden.

2.4 Ansökan om ersättningar

I 12 § (1999/55) 1 mom. (2011/99) och 2 mom. i LL om fornminnen sägs: Avslås en ansökan om att rubba eller att täcka över en fast fornlämning som orsakar sökanden olägenhet som inte är ringa, har sökanden rätt till full ersättning av landskapet. Rätt till ersättning föreligger dock endast om sökanden eller någon annan inte tidigare har beviljats ersättning enligt denna paragraf för samma fornlämning. En ansökan om ersättning ska inlämnas till landskapsregeringen inom sex månader från den dag landskapsregeringens beslut att avslå ansökan om att rubba fornlämningen vann laga kraft. Om en ansökan inte inlämnas inom den föreskrivna tiden förloaras rätten till ersättning.

Kommer parterna inte överens om den ersättning som avses i 1 mom., skall talan om ersättningen väckas vid Ålands tingsrätt inom ett år från det att landskapsregeringens beslut att avslå ansökan vann laga kraft.

Då landskapsregering har fattat beslut om att fornlämningen enligt 11 § i LL om fornminnen kan eller inte kan rubbas ska detta beslut delges till sökanden. Mottagaren ska enligt 54 § i förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland anses ha fått ta del av beslutet senast den sjunde

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

dagen efter det att brevet avsändes. Enligt 22 § i förvaltningsprocesslagen (FFS 586/1996) ska besvär anföras inom 30 dagar från att beslutet har delgivits. Då besvärstiden räknas ska den dag då besvären delgivits inte medräknas.

Efter att beslutet har vunnit laga kraft har sökanden enligt 12 § 1 mom. i LL om fornminnen rätt att lämna in ansökan om ersättning inom sex månader från den dag landskapsregeringens beslut att avslå en ansökan om att rubba fornlämningen vann laga kraft. Kommer landskapsregeringen och sökanden inte överens om den ersättning som avses i 1 mom., ska talan om ersättningen enligt 12 § 2 mom. väckas vid Ålands tingsrätt inom ett år från det att landskapsregeringens beslut att avslå ansökan vann laga kraft. Landskapsregeringen anser att bestämmelserna i 12 § 1 mom. och 2 mom. är tydliga.

3 KLAGANDES BEMÖTANDE OCH TILLÄGGSSKRIVELSE

Den klagande har bland annat konstaterat att förfarandet för omregistrering av fornlämningar i landskapet på sätt och vis slutförts hösten 2015. Hans huvudmän har emellertid begärt omprövning av omregistreringarna och dessa har ännu inte avgjorts. Det grundläggande problemet kvarstår då fasta fornlämningar märks ut på kartor och registreras schablonmässigt och utan konkreta undersökningar.

Den klagande har hänvisat till 15 § i landskapslagen om fornminnen och konstaterat att det är svårt att veta på förhand hur landskapsförvaltningen förhåller sig till kostnaderna för arkeologiska undersökningar. Kostnaderna kan ibland vara betydande i förhållande till fastighetens värde. Anvisningar om kostnadsfördelningen borde finnas på lagnivå, eftersom det är fråga om äganderätt och rätt att idka näring, som skyddas av grundlagen.

4 UTLÅTANDE AV MUSEIVERKET I RIKET

Museiverket i riket har gett sitt sakkunnigutlåtande i ärendet till den del saken hör till dess behörighet och uppgifter.

Utlåtandet har bifogats detta beslut för klagandens kännedom.

5 AVGÖRANDE

5.1 Om behandling av klagomålet

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Jag konstaterar i detta sammanhang att i enlighet med 3 § 3 mom. i grundlagen är det i första hand oberoende domstolar som utövar den dömande makten, i högsta instans högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, som i enskilda fall tar ställning till frågor om tolkning av de gällande landskapslagarna. I detta sammanhang konstaterar jag också att rättsgrund för efterhandskontroll av landskapslagens grundlagsenlighet är grundlagens 106 §.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Klagomålet gäller å ena sidan landskapets lagstiftning om fasta fornlämningar och landskapsförvaltningens agerande vid olika förvaltningsförfarande som gäller fornlämningar. Å andra sidan innehåller det flera detaljerade tolkningsfrågor som gäller bestämmelser i landskapslagen i anslutning till förvaltningsärenden som personer som den klagande företrädar har inlett hos landskapsregeringen. Det ingår inte i justitiekanslerns uppgifter och behörighet att ingripa i enskilda anhängiga förvaltningsärenden, eller att ge den behöriga myndigheten föreskrifter eller anvisningar om den innehållsmässiga behandlingen av ärenden som hör till dess behörighet.

Med anledning av klagomålet har det bedömts nödvändigt att begära ett sakkunnigutlåtande av Museiverket i riket om de saker som framkommit i samband med behandlingen av klagomålet, vilket Museiverket redan på eget initiativ har delgett även landskapsregeringen.

5.2 Landskapets lagstiftning om fornminnen

5.2.1 Landskapslag (1965:9) om fornminnen

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad.

Enligt 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.

Enligt 18 § 11 punkten i självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om fornminnen, skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet.

Enligt 23 § 3 punkten (FFS 68/2004) i självstyrelselagen ankommer förvaltningen i angelägenheter som har hänförts till landskapets lagstiftningsbehörighet på självstyrelsemyndigheterna med iakttagande av att landskapsregeringen ska begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas.

Landskapet Åland har vid sidan av riket förbundit sig att iaktta även Europakonventionen till skydd för det arkeologiska arvet (ÅFS 1995:97).

Enligt 1 § (1999/55) i landskapslagen om fornminnen är fasta fornlämningar fredade som minne av Ålands tidigare bebyggelse och historia. Utan tillstånd som meddelats med stöd av denna lag är det förbjudet att gräva ut, ändra, skada, ta bort eller på annat sätt rubba en fast fornlämning eller att täcka över den.

Enligt 2 § (1999/55) 2 mom. (2011/99) ska kända fasta fornlämningar i landskapet antecknas i ett register som landskapsregeringen för. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som ska antecknas i registret utfärdas av landskapsregeringen genom en landskapsförordning.

Enligt 3 mom. (2006/87) ska fastighetsägare ges tillfälle att bli hörd innan anteckning i det register som nämns i 2 mom. görs om initiativet till anteckningen har tagits av landskapsregeringen.

Enligt 4 mom. (2006/87) ska landskapsregeringen göra en skriftlig anmälan till fastighetsägaren när anteckning i registret gjorts.

Enligt 5 mom. (2006/87) har fastighetsägare rätt att framställa skriftligt rättelseyrkande hos landskapsregeringen inom 30 dagar från delfåendet av anmälan om registrering om anteckning i registret anses vara felaktig. Landskapsregeringen kan också på eget initiativ rätta felaktig anteckning i registret, varvid fastighetsägare ska ges tillfälle att bli hörd innan rättelse görs.

Enligt 3 § (1999/55) övervakar landskapsregeringen att fornlämningar skyddas i enlighet med denna lag.

Enligt 4 § 1 mom. hör till fast fornlämning sådant jordområde, som erfordras för att fornlämningen ska kunna bevaras samt för att med hänsyn till fornlämningens art och betydelse nödvändigt utrymme beredes däromkring. Enligt 2 mom. benämnes område, varom i 1 mom. är stadgat, i denna lag skyddsområde.

I 5 § (1999/55) 1 mom. sägs att har en fast fornlämning jämte skyddsområde fastställts vid fastighetsförrättning eller exproprierats ska därvid fastställda gränser gälla.

I 2 mom. sägs att har en fornlämnings gränser inte fastställts vid fastighetsförrättning eller exproprierats ska landskapsregeringen fastställa gränserna på eget initiativ eller på ansökan av fastighetsägaren. Till ansökan ska bifogas förslag till gränser för fornlämningen, utredning om äganderätten till den fastighet inom vilken fornlämningen finns, utdrag ur fastighetsregistret samt tillförlitlig karta eller kartsnitt som visar var fornlämningen finns. Ska gränserna fastställas på landskapsregeringens initiativ ska fastighetsägaren ges tillfälle att bli hörd.

I 3 mom. sägs att har en fornlämnings gränser inte fastställts så som anges ovan ska gränserna gå så att skyddsområdet blir två meter brett räknat från fornlämningens synliga ytterkanter.

Om ett skyddsområde, vars gränser bestämts av landskapsregeringen, orsakar en fastighetsägare eller en nyttjanderättshavare olägenhet som inte är ringa vid användandet av en fastighet, har fastighetsägaren respektive nyttjanderättshavaren enligt 7 § (1999/55) 1 mom. rätt till ersättning av landskapets medel om användandet av fastigheten inte har varit inskränkt på motsvarande sätt tidigare.

Kommer parterna inte överens om den ersättning som avses i 1 mom., ska enligt 2 mom. talan om ersättningen väckas vid Ålands tingsrätt inom ett år från det att skyddsområdets gränser fastställdes genom ett laga kraft vunnet beslut.

Orsakar en fast fornlämning oskäligt stor olägenhet i förhållande till fornlämningens betydelse kan landskapsregeringen enligt 11 § (1999/55) 1 mom. på ansökan, efter att en arkeologisk undersökning av fornlämningen har utförts, meddela tillstånd att rubba fornlämningen eller att täcka över den på sätt som annars enligt 1 § 2 mom. är förbjudet. I tillståndet kan särskilda villkor intas.

Enligt 3 mom. föreskrivs om tillstånd att rubba en fast fornlämning vid förverkligande av ett allmänt arbetsföretag i 13 §.

Avslås en ansökan om att rubba eller att täcka över en fast fornlämning som orsakar sökanden olägenhet som inte är ringa, har sökanden enligt 12 § (1999/55) 1 mom. (2011/99) rätt till full ersättning av landskapet. Rätt till ersättning föreligger dock endast om sökanden eller någon annan inte tidigare har beviljats ersättning enligt denna paragraf för samma fornlämning. En ansökan om ersättning ska inlämnas till landskapsregeringen inom sex månader från den dag

landskapsregeringens beslut att avslå ansökan om att rubba fornlämningen vann laga kraft. Om en ansökan inte inlämnas inom den föreskrivna tiden förloras rätten till ersättning.

Kommer parterna inte överens om den ersättning som avses i 1 mom., ska talan om ersättningen enligt 2 mom. väckas vid Ålands tingsrätt inom ett år från det att landskapsregeringens beslut att avslå ansökan vann laga kraft.

Utgör en fastighet, inom vars område fornlämningen är belägen, pant för fordran eller har någon annan än fastighetsägaren rätt att uppbära viss återkommande avkastning, ska enligt 3 mom. vad som föreskrivs om deponering och fördelning av ersättning i 7 § 3 mom. tillämpas på motsvarande sätt.

Enligt 13 § (1999/55) 1 mom. ska vid planering av byggande av allmän väg, kanal eller flygfält, reglering av vattendrag eller annat liknande allmänt arbetsföretag eller planläggning den som avser att utföra arbetsföretaget i god tid utreda om någon fast fornlämning kan komma att beröras och om så är fallet genast göra en anmälan om detta till landskapsregeringen för överläggning. Vid överläggningen ska fastighetsägaren höras.

Enligt 2 mom. ska innan landskapsregeringen beslutar i ärendet en arkeologisk undersökning utföras.

Anträffas under grävning eller annat arbete fast fornlämning, som ej förut varit känd, ska enligt 14 § arbetet till den del det rör fornlämningen omedelbart avbrytas och den som leder arbetet ofördröjligen bringa saken till landskapsregeringens kännedom för nödiga åtgärder. Är arbetet sådant, som avses i 13 §, ska i ärendet förfaras såsom i sagda paragraf är sagt.

Berör förverkligande av allmänt eller större enskilt arbetsföretag fast fornlämning på sådant sätt, att därav föranledes särskild undersökning av denna eller särskilda åtgärder för dess bevarande, bör företagaren enligt 15 § ersätta kostnaderna härför eller delta i dem, såvitt detta icke med beaktande av omständigheterna ska anses oskäligt.

Enligt 25 a § (1999/55) kan ett beslut som landskapsregeringen fattat med stöd av denna lag avseende lagligheten överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt 26 § utfärdas närmare föreskrifter angående verkställigheten och tillämpningen av denna lag vid behov genom landskapsförordning.

Ikraftträdelsebestämmelse (2006/87): Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007. Anteckningar i det i lagens 2 § 2 mom. nämnda registret som har gjorts innan denna lag trätt i kraft skall göras ånyo enligt denna lag. Detsamma gäller fornlämningar som har påträffats innan registret upprättades den 1 september 1999. Den i lagens 12 § 1 mom. nämnda tiden för sökande av ersättning ska räknas från det att registreringen av fornlämningen har gjorts enligt denna lag. Härvid ska de ersättningsgrunder som gäller enligt lagens 12 § 1 mom. tillämpas. Registreringsförfarandet enligt denna lag skall beträffande varje fastighet inledas inom två år från denna lags ikraftträdande.

5.2.2 Landskapsförordning (2011:100) om fornminnesregister

Enligt 1 § 2 och 4 punkten ska i registret finnas åtminstone lokaliseringssuppgifter över fornlämningen och registreringstidpunkt.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Enligt 2 § 3 och 5 punkten kan i registret införas topografisk beskrivning, denna innehåller en beskrivning av var fornlämningen finns i förhållande till omgivningen i de fall där en sådan beskrivning är ändamålsenlig, och övriga uppgifter, t.ex. uppgifter om gjorda undersökningar.

5.2.3 Förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland

Enligt 1 § 1 mom. innehåller denna lag bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Syftet med denna lag är att främja en god och effektiv förvaltning samt ett gott rättsskydd i förvaltningsärenden.

Enligt 4 § ska myndigheterna bemöta dem som utträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

Är en handling som har tillställts en myndighet bristfällig, ska myndigheten enligt 19 § 1 mom. uppmana avsändaren att komplettera handlingen inom en viss tid, om det inte är onödigt med tanke på avgörandet av ärendet. Avsändaren av handlingen ska upplysas om hur handlingen ska kompletteras.

Enligt 20 § 1 mom. ska ett ärende som har inletts hos myndigheten behandlas utan ogrundat dröjsmål och såvitt möjligt upptas för avgörande inom tre månader från den dag då ärendet inleddes. För de ärenden som inte har upptagits till avgörande före utgången av denna tidsrymd, ska tjänstemannen eller annan som handlägger ärendet årligen uppgöra och tillstålla myndigheten en redogörelse över varför ärendena inte upptagits i tid.

Enligt 26 § 1 mom. ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Enligt 2 mom. ska en part lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden. Parten ska också i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inletts.

Enligt 27 § ska det i en begäran om utlåtande eller annan utredning specificeras beträffande vilka särskilda omständigheter utredning ska läggas fram.

Enligt 31 § 1 mom. ska det för komplettering av en handling, framläggande av utredning och avgivande av förklaring sättas ut en tidsfrist som är tillräcklig med hänsyn till ärendets art.

Enligt 2 mom. ska en part underrättas om att ärendet kan avgöras, om parten inte inom utsatt tid vidtar de åtgärder som har begärts. Fristen får förlängas på en parts begäran, om det är nödvändigt för att ärendet ska kunna utredas.

Enligt 40 § 1 mom. ska ett beslut motiveras.

5.3 Allmänt om förvaltningsförfarandet

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldighet behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motive-
rade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god
förvaltning ska tryggas genom lag.

Enligt 20 § 1 mom. i förvaltningslagen för landskapet Åland ska ett ärende som har inletts hos
myndigheten behandlas utan ogrundat dröjsmål och såvitt möjligt upptas för avgörande inom
tre månader från den dag då ärendet inleddes. I 23 § i landskapslagen om fornminnen bestäms
särskilt att ansökan om tillstånd att rubba en fornlämning ska behandlas utan dröjsmål.

I 19 § 1 mom. i landskapets förvaltningslag sägs att är en handling som har tillställts en myn-
dighet bristfällig, ska myndigheten uppmana avsändaren att komplettera handlingen inom en
viss tid, om det inte är onödigt med tanke på avgörandet av ärendet.

Bestämmelser om utredning av förvaltningsärenden finns i 6 kap. i landskapets förvaltningslag.
En myndighet ska se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. En part ska med-
verka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett. Ett ärende får avgöras utan att
en part hörs, om yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart avslås såsom ogrundat. En
part ska underrättas om att ärendet kan avgöras, om parten inte inom utsatt tid kompletterar
handling, framlägger utredning eller avger förklaring.

Landskapsregeringen är tvungen att avgöra de förvaltningsärenden som inletts och som omfat-
tas av dess behörighet.

5.4 Fornminnesregister

Fasta fornlämningar är fredade direkt med stöd av 1 § i landskapslagen om fornminnen. Grän-
sarna för en fast fornlämning fastställs vid ett separat förfarande eller så bestäms de i sista hand
direkt i enlighet med 5 § 3 mom. i landskapslagen om fornminnen.

Anteckningar som gjorts i det fornminnesregister som avses i 2 § 2–5 mom. i landskapslagen
om fornminnen medför i sig inga egentliga rättigheter eller skyldigheter. I ikraftträdelsebe-
stämelsen i ändringen (2006/87) av landskapslagen om fornminnen kopplades dock tiden för
ansökan om ersättning på grund av avslag på ansökan om tillstånd att rubba en fornlämning till
registreringen av fornlämningen. Enligt bestämmelsen skulle tidsfristen räknas från registre-
ringstidpunkten och registreringsförfarandet skulle beträffande varje fastighet inledas inom två
år från ändringens ikraftträdande. Kopplingen har sedermera upphävts. Ovannämnda ikraftträ-
delsebestämmelse och delvis även det rättelseyrkandeförfarande som var förenat med registre-
ringen var ägnade att fördunkla registreringsanteckningens rättsliga karaktär.

Enligt landskapsregeringens utredning har omregistreringsprocessen för fasta fornlämningar
slutförts den 23 oktober 2015. Enligt bemötandet har processen även enligt den klagades åsikt
slutförts, dock hyser de fastighetsägare som den klagande företräder misstankar beträffande
anteckningarnas korrekthet, bland annat huruvida det över huvud taget finns en fast fornläm-
ning på fastigheten. Den klagande har allmänt framfört kritik mot att fornlämningarnas place-
ring på viss fastigheter inte motsvarar eventuella fornlämningars faktiska placering, utan mar-
keringarna följer fastighetsgränserna.

Enligt utredningarna var det 10 fastighetsägare som inte accepterade registreringen eller forn-
lämningens existens.

Enligt 2 § 4 mom. i landskapslagen om fornminnen har fastighetsägare rätt att framställa skriftligt rättelseyrkande hos landskapsregeringen inom 30 dagar från delfåendet av anmälan om registrering om anteckning i registret anses vara felaktig. Landskapslagen om fornminnen innehåller inga särskilda bestämmelser om förfarandet för behandling av begäran om rättelseyrkande annat än att det ska framställas skriftligt och inom den tid som föreskrivs i landskapslagen. Landskapets förvaltningslag kan tillämpas på saken som allmän lag.

Åtminstone enligt den klagandes bemötande i juni 2016 skulle begäran om rättelseyrkanden som gäller registreringar fortfarande vara anhängig hos landskapsförvaltningen i flera fall. Jag har inte inhämtat någon närmare utredning om behandlingstiderna och nuläget i fråga om de fall där begäran om rättelseyrkande är anhängig.

När det gäller behandlingen av förvaltningsärenden hänvisar jag till det som konstaterats i punkt 5.3.

5.5 Gränserna för fasta fornlämningar och ersättning för olägenheter som orsakas av skyddsområden

Enligt 5 § i landskapslagen om fornminnen kan gränserna för en fast fornlämning fastställas vid en fastighetsförrättning eller exproprieras eller av landskapsregeringen på eget initiativ eller på ansökan av fastighetsägaren. Har en fornlämnings gränser inte fastställts på något av dessa sätt ska gränserna gå så att skyddsområdet blir två meter brett räknat från fornlämnings synliga ytterkanter.

Det kan konstateras att i motiveringen till högsta domstolens beslut 28.5.2007 nr 1098 i ett ärende som gällde återbrytande av Ålands tingsrätts lagakraftvunna dom har man behandlat förhållandet mellan den fornminnesinventering som gjordes i landskapet 1979 och det skyddsområde som avses i 5 § 2 mom. i landskapslagen. Ansökan om återbrytande har avslagits. I beslutet har högsta domstolen bland annat konstaterat att ”Med stöd av förefintlig utredning ter det sig uppenbart att tingsrätten felaktigt har ansett att fornminnesinventeringen år 1979 skulle ha inneburit att gränserna för det ifrågavarande forna boningsområdet skulle ha fastställts enligt 5 § 2 mom. landskapslagen om fornminnen och felaktigt tillämpat nämnda lagrum.”

I 7 § i landskapslagen om fornminnen sägs att om ett skyddsområde, vars gränser bestämts av landskapsregeringen, orsakar en fastighetsägare olägenhet som inte är ringa (jfr 7 § 1 mom. i rikets lag om fornminnen: vållar betydande olägenhet) vid användandet av en fastighet, har fastighetsägaren rätt till ersättning av landskapets medel. Kommer parterna inte överens om ersättningen ska talan om ersättningen väckas vid Ålands tingsrätt inom ett år från det att skyddsområdets gränser fastställdes genom ett laga kraft vunnet beslut.

I 10 § 1 mom. i landskapslagen om fornminnen bestäms om utmärkning.

Det kan konstateras att i landskapslagen om fornminnen (och i rikets lag om fornminnen) används begreppet skyddsområde i två bemärkelser. Å ena sidan verkar skyddsområde omfatta både själva fornlämningen och det omgivande egentliga skyddsområdet (4 §) och å andra sidan är själva fornlämningen och det omgivande skyddsområdet separata (5–7 §). Som bilaga till bemötandet finns en utredning av Museiverket i riket av den 27 mars 2012. Där har Museiverket på landskapsregeringens begäran framfört sina åsikter om fast fornlämning och fastställande av dess skyddsområde i ljuset av rikets lag om fornminnen, som i stora drag motsvarar landskapslagen om fornminnen. I Museiverkets utredning har man hänvisat till högsta förvalt-

ningsdomstolens beslut HFD 1995 A 43, där man i fråga om rikets lag om fornminnen har gjort skillnad mellan själva den fasta fornlämningen och dess skyddsområde.

Frågan om fastställande av gränserna för ett fornminne är av betydelse också därför att den är förenad med eventuell rätt att få ersättning för olägenheter som skyddsområdet förorsakar.

Den klagande har kritiserat att landskapsregeringen inte tar initiativ till att fastställa fornlämningars skyddsområden.

Jag konstaterar att också fastighetsägaren själv kan lämna in en ansökan om han vill ha gränserna fastställda.

5.6 Tillstånd att rubba en fast fornlämning och ersättning på grund av avslag på ansökan om tillstånd

Orsakar en fast fornlämning oskäligt stor olägenhet i förhållande till fornlämningens betydelse kan landskapsregeringen enligt 11 § 1 mom. i LL om fornminnen på ansökan, efter att en arkeologisk undersökning av fornlämningen har utförts, meddela tillstånd att rubba fornlämningen eller att täcka över den på sätt som annars enligt 1 § 2 mom. är förbjudet. I tillståndet kan särskilda villkor intas. Enligt 23 § i samma lag ska en sådan ansökan behandlas utan dröjsmål (i jämförelse med rikets lag om fornminnen ”i brådsökande ordning”).

Avslås en ansökan om att rubba eller att täcka över en fast fornlämning som orsakar sökanden olägenhet som inte är ringa, har sökanden enligt 12 § 1 mom. i LL om fornminnen rätt till full ersättning av landskapet (i jämförelse med 12 § 1 mom. i rikets lag om fornminnen ”skälig ersättning”). En ansökan om ersättning ska inlämnas till landskapsregeringen inom sex månader från den dag landskapsregeringens beslut att avslå ansökan om att rubba fornlämningen vann laga kraft (i jämförelse med 12 § 1 mom. i rikets lag om fornminnen: inom två år från det fornlämningen påträffades). Kommer parterna inte överens om den ersättning som avses i 1 mom., ska talan om ersättningen enligt 2 mom. väckas vid Ålands tingsrätt inom ett år från det att landskapsregeringens beslut att avslå ansökan vann laga kraft.

Frågan om avgörande av ansökan om tillstånd att rubba en fornlämning är av betydelse också därför att avslag på tillståndsansökan är förenad med eventuell rätt till ersättning.

I enlighet med 23 § 3 punkten i självstyrelselagen ska landskapsregeringen begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas. Enligt motiveringen till regeringens proposition med förslag till självstyrelselagen (RP 73/1990 rd) ska detta göras för att vården av fasta fornlämningar ska ske enligt allmänt iakttagna principer. Bestämmelsen avser bl.a. rubbande av fasta fornlämningar samt byggnads- eller andra åtgärder som gäller en sådan fornlämning.

Museiverket har i sitt utlåtande med anledning av detta klagomål ansett att det vore motiverat att i ärenden som gäller tillstånd att rubba fornlämningar begära Museiverkets utlåtande redan före en arkeologisk undersökning. Det är möjligt att tolka självstyrelselagens bestämmelse så att även en arkeologisk undersökning betraktas som en åtgärd som rubbar en fast fornlämning. När man bedömer längden på behandlingstiden för ansökningar om tillstånd att rubba fornlämningar måste man beakta att innan beslutet fattas måste det eventuellt begäras utlåtande av Museiverket i riket och utföras en arkeologisk undersökning.

Landskapsregeringen och den klagande har olika uppfattning om huruvida ansökningarna om tillstånd att rubba fornlämningar har varit uppgjorda på så sätt och även efter tilläggsutredningar från den sökande på så vis bristfälliga att ansökningarna inte har kunnat avgöras utifrån de föreliggande dokumenten.

Beträffande behandlingen av ärenden som gäller tillstånd att rubba fornlämningar hänvisar jag till det som konstaterats i punkt 5.3.

5.7 Undersökning av fasta fornlämningar och ersättning för kostnaderna för detta

I 15 § i landskapslagen om fornminnen sägs att berör förverkligande av allmänt eller större enskilt arbetsföretag fast fornlämning på sådant sätt, att därav föranledes särskild undersökning av denna eller särskilda åtgärder för dess bevarande, bör företagaren ersätta kostnaderna härför eller deltaga i dem, såvitt detta icke med beaktande av omständigheterna skall anses oskäligt. Landskapslagen om fornminnen (eller rikets lag om fornminnen) har inga bestämmelser om det förfarande som ska iakttas vid behandlingen av ersättningsfrågor som följer av undersökning och åtgärder. Den rättsliga karaktären av de avgöranden som måste träffas i ärenden som gäller ersättning för kostnaderna är därför delvis beroende av tolkning.

Ålands landskapsregering antog ett regelverk för kostnadsfördelning vid arkeologiska undersökningar genom beslut den 21 juni 2007. I regelverket redovisas de olika typerna av arkeologiska undersökningar utgående från LL om fornminnen samt redovisas praxis i fråga om kostnadsfördelning i anslutning till dem. Syftet med att ta fram regelverket var att redovisa kostnadsfördelningen så att sökande på förhand kan bli informerade, behandlas på ett likvärdigt sätt och därigenom stärka rättskyddet.

Enligt mig är det, när det gäller det ovannämnda riktgivande regelverket, inte fråga om bindande rättsnormer.

6 Åtgärder

Jag fäster landskapsregeringens uppmärksamhet vid att begäran om rättelseyrkande som gäller registrering av fornminnen och ansökningar om att rubba fasta fornlämningar ska behandlas lagenligt och utan ogrundat dröjsmål. I enlighet med vad som konstaterats i punkt 5.1 tar jag inte ställning till den innehållsmässiga behandlingen av anhängiga förvaltningsärenden.

Biträdande justitiekanslers ställföreträdare

Kimmo Hakonen

Äldre justitiekanslerssekreterare

Minna Pulkkinen

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET
