

TIDSKRIFT

UTGIVEN AV

JURIDISKA FÖRENINGEN I FINLAND

ETTHUNDRASEXTIOFÖRSTA ÅRGÅNGEN

FEMTE OCH SJÄTTE HÄFTET

2025

Artiklar

Catharina Ekström: Barnets rätt i hemundervisningens normativa gränsländ: Rättssäkerhetsbrister i tillsynskedjan i riket och på Åland 325–354

Björn Forssén: Karusellhandelsmålen i Sverige kräver en förändring i god advokatsed 355–372

Praxis och kortare bidrag

Peter Wetterstein: Några kommentarer i anledning av Eagle S-domen (Helsingfors tingsrätt 3.10.2025) 373–383

Tuuli Wohlström: Lectio Praecursoria: Europe Beyond the Courts – Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries... 384–389

Anneli Albi: Review Essay: Tuuli Wohlström's Thesis 'Europe Beyond the Courts – Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries'.. 390–430

Alfred Streng: Lectio Praecursoria: Skattepolitiken och välfärdsstaten – om skatteprincipernas roll inom den finländska socialpolitiken..... 431–437

Heikki Hiilamo: Opponentens utlåtande över Alfred Strengs avhandling... 438–439

Johan Bärlund: Nordic Commercial Law Review (NCLR) har börjat utkomma 440–444

Litteratur

Dan Frände: Peter Garde, Nødværge i fortid och nutid. En retshistorisk, retsdogmatisk og retskomparativ undersøgelse (Bokrecension)..... 445–446

Innehållsförteckning 2025 448–449

Tidskriften utkommer år 2025 med 6 nummer.

REDAKTION

Huvudredaktör: Professor Dan Helenius, Juridiska fakulteten, Porthania 5:e vån., Universitetsgatan 3 (PB 4), 00014 Helsingfors universitet, Finland, tel. +358-(0)505361396, e-post: dan.helenius@helsinki.fi.

Första redaktionssekreterare: JM Rufus Nordman, Institutionen för ekonomi och juridik, Juridicum, Biskopsgatan 13, 20500 Åbo, tel. +358-(0)407154953, e-post: rufus.nordman@abo.fi.

Andra redaktionssekreterare: JD, PK Anette Alén-Savikko, Juridiska fakulteten, Porthania 5:e vån., Universitetsgatan 3 (PB 4), 00014 Helsingfors universitet, Finland, tel. +358-(0)294123391, e-post: anette.alen@helsinki.fi.

Litteraturredaktör: JM Alexander Nybonn, Juridiska fakulteten, Porthania 5:e vån., Universitetsgatan 3 (PB 4), 00014 Helsingfors universitet, Finland tel. +358-(0)405189833, e-post: alexander.nybonn@helsinki.fi.

Redaktionsråd: Professor emeritus Dan Frände (ordförande), konsultativ tjänsteman Heidi Kaila, professor Björn Sandvik, professor emeritus Niklas Bruun (i egenskap av Juridiska Föreningens representant), professor Hans Petter Graver (i egenskap av nordisk medlem) och professor Dan Helenius (i egenskap av huvudredaktör för JFT).

Prenumeration kan ske på adressen <http://jff.fi/prenumeration> eller genom föreningens skattmästare JM EM Jill Winter, Juridiska Föreningen i Finland rf, c/o Borenius Advokatbyrå Ab, Södra Esplanaden 2, 00130 Helsingfors, e-post: skattmastaren@jff.fi.

Prenumerationspriset är 70 euro. För juris studerande är priset 25 euro. För utländska prenumeranter utanför EU är priset 80 euro.

Anmälan av nya medlemmar samt adressändringar tas emot av föreningens skattmästare eller på adressen <http://jff.fi/medlemsarenden/>.

Medlemsavgiften är 50 euro. För juris magistrar, som avlagt examen under de fem senaste åren, är avgiften 25 euro. Varje medlem får ett exemplar av tidskriften.

Inbetalningar kan göras på föreningens bankkonto
IBAN: FI73 2400 3800 0241 98, SWIFT: NDEAFIHH.

Prenumeranternas adressförändringar och övriga anmälningar om distributionen av tidskriften görs hos föreningens skattmästare.

Äldre årgångar av tidskriften kan rekvireras från Vetenskapsbokhandeln, Snellmansgatan 13, 00170 Helsingfors, telefon (09) 635 177, e-post: tiedekirja@tsv.fi. Medlemmar och studerande vid en juridisk fakultet i Finland får 50 % rabatt.

ARTIKLAR

Refereegranskad artikel

*Catharina Ekström., LL.M, M.Ed., forskningsassistent, Åbo Akademi¹***Barnets rätt i hemundervisningens normativa gränsländ:
Rättssäkerhetsbrister i tillsynskedjan i riket och på Åland****1. Inledning**

Hemundervisning har under de senaste åren vuxit fram som en etablerad utbildningsform, särskilt på Åland. En central orsak är att svenska familjer har bosatt sig i landskapet för att möjliggöra denna undervisningsform. Cirka 4 procent av Ålands läropliktiga barn deltar i hemundervisning.² I riket (Finland exklusive Åland) är andelen under 0,2 procent, även om det totala antalet hemundervisade barn är högre än på Åland.³

För närvarande krävs varken i riket eller på Åland något formellt myndighetstillstånd för att inleda hemundervisning. Barnets vårdnadshavare kan på eget initiativ besluta att den läropliktiga ska hemundervisas. Detta skiljer sig från flera andra europeiska länder där hemundervisning är tillståndspliktig eller förenad med behörighetsvillkor för vårdnadshavaren. Samtidigt innebär läropliktens bindande karaktär att barnet inte kan ställas utanför samhällets utbildningsansvar. Hemundervisning är ett alternativt sätt att uppfylla läroplikten, inte ett undantag från den.

Skälen till att familjer väljer hemundervisning omfattar både barns individuella behov, upplevda brister i skolsystemet och ideologiska övertygelser.⁴ Hemundervisning är dock inte enbart ett uttryck för vårdnadshavarnas valfrihet, utan ytterst en fråga om barnets rätt till utbildning, utveckling och delaktighet. Barnet befinner sig i en beroendeställning i förhållande till både sina vårdnadshavare och det allmänna, och regleringen av hemundervisning måste därför förstås i ljuset av barnets rättigheter och

¹ Artikeln är baserad på författarens avhandling pro gradu i juridik 2025 med titeln *Hemundervisning i riket och på Åland. Tillsyn och reglering av läropliktens fullgörande i hemundervisning i två jurisdiktioner*. Ett särskilt tack riktas till professor Sia Spiliopoulou Åkermark vid Åbo Akademi, som fungerade som handledare under arbetet med avhandlingen. Synpunkterna som framförs i denna artikel är helt och hållet författarens egna och eventuella felaktigheter är på författarens ansvar.

² Sverige införde skolplikt genom skollagen (2010:800). Omkring 80 procent av de hemundervisade barnen på Åland är födda i Sverige. Ålands statistik- och utredningsbyrå 27.05.2025 (publicerad 14.10.2024).

³ Statistikcentralen 06.04.2025 och Utbildningsstyrelsens statistiktjänst Vipunen 30.5.2025 samt uppgifter från *Tillsynsenheten för Ålands hemundervisning* 15.01.2025.

⁴ Orsakerna till att välja hemundervisning i Finland har bland annat granskats i avhandlingar pro gradu i pedagogik av Petra-Marja Perttula (2019), Francine Eriksson (2019) och Outi Myllymäki (2017).

principen om barnets bästa.

Läroplikten är både en skyldighet och en rättighet, som ur samhällelig synvinkel ska säkerställa arbetskraft, jämställdhet och demokrati.⁵ Enligt 16 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999, nedan GL) har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning, och bestämmelser om läroplikten ska utfärdas genom lag. I riket regleras läroplikten i läropliktslagen (1214/2020), medan mål och innehåll för Ålands läroplikt framgår av landskapslagen (2020:32) om barnomsorg och grundskola del III, som även innehåller ett kapitel om hemundervisning.

Rättsgrunden för hemundervisning i riket återfinns i 26 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), som anger att läroplikten även kan fullgöras genom att förvärva motsvarande kunskaper utan skolgång. Begreppet *hemundervisning* används dock inte uttryckligen i rikslag. Vid hemundervisning bär vårdnadshavaren det fulla ansvaret för barnets lärande, men kommunen är samtidigt skyldig att övervaka att barnet gör tillräckliga framsteg.⁶

Tillsyn är ett centralt verktyg inom rättsstaten för att säkerställa laglighet och att individens rättigheter tillgodoses.⁷ I snäv mening avses kontrollerande myndighetsutövning med sanktionsmöjligheter. I en vidare mening omfattar tillsyn även främjande åtgärder, såsom rådgivning, handledning och informationsstyrning.⁸ Samtidigt saknas en sektorsövergripande legaldefinition av begreppet.⁹ Detta understryker behovet av att tydliggöra tillsynens funktion inom utbildningsområdet, särskilt i fråga om hemundervisning.¹⁰

När barns rättigheter berörs är en förebyggande tillsyn särskilt viktig, så att brister identifieras i ett tidigt skede.¹¹ Egenkontroll, där vårdnadshavaren själv systematiskt följer upp lärandet, spelar då en central roll, särskilt när myndigheternas tillsynsresurser

⁵ Paula Alanen, *Oppivelvollisuus koulu yhteiskunnallisten viiteongelmien ratkaisukeinona*, s. 66–97 i verket Janne Sääntti (toim.), *Koulu ja menneisyys. Oppivelvollisuus 100 vuotta. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historian seura* 2021, s. 90. För individen är utbildning avgörande, då förverkligandet av flera grundrättigheter förutsätter exempelvis läs- och skrivförmåga. Se Pentti Arajärvi, *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopiston kirjasto* 2006, s. 87.

⁶ Kommunens tillsynsansvar framgår av landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 29 §, för Ålands del, och lagen om grundläggande utbildning 26 § 3 mom. samt läropliktslagen 14 §, för rikets del.

⁷ Ida Asplund, *Den enskildes rättigheter i individnära tillsyn*. Umeå universitet 2021, s. 13–14.

⁸ Mats Bengtsson – Emma Ek, *Tillsyn*, s. 50–68 i verket Vicki Johansson – Lena Lindgren (red.), *Uppdrag offentlig granskning*. Studentlitteratur 2013, s. 52–56.

⁹ Se Asplund 2021, s. 9, 49–50, 59.

¹⁰ Det finska begreppet *valvonta* översätts med tillsyn, kontroll, övervakning, bevakning, överinseende. Se *Svenskt lagspråk i Finland*. Statsrådets publikationer 2023:17.

¹¹ Niina Mäntylä – Ville Karjalainen – Maria Refors Legge – Hanna-Kaisa Pernaa, *Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? Otavan kirjapaino Oy* 2021, s. 40.

är begränsade.¹² *Proaktiv tillsyn* kan ta formen av anmälan, tillståndsförfaranden, krav på planer, informationsstyrning och återkommande uppföljning, medan *reaktiv tillsyn* aktualiseras efter att brister har uppdagats, exempelvis genom klagomål eller tillsynsärenden. Ändringssökande kan ses som ytterligare en form av efterhandskontroll.¹³ Både den proaktiva och den reaktiva tillsynsdimensionen är relevant vid hemundervisning.

I denna artikel används begreppet *tillsynskedja* som analytiskt ramverk för att schematiskt beskriva de fyra led som tillsammans ska säkerställa att barnets rätt till utbildning förverkligas i hemundervisning. Dessa led återspeglar tillsynens preventiva och repressiva dimensioner genom normstyrning och tidig upptäckt av brister samt rättsmedel för att åtgärda kränkningar. Tillsynskedjan utgör därmed den funktionella ramen för barnets rättsskydd i hemundervisning genom att binda samman förebyggande mekanismer med efterhandskontroll, och gör det möjligt att bedöma hur väl barnets rätt till utbildning faktiskt tryggas. Tillsynskedjan består av:

- 1) den rättsliga regleringen av läroplikt och hemundervisning,
- 2) anmälan och planering innan hemundervisningen inleds,
- 3) kommunens uppföljning av studieframsteg, samt
- 4) ingripande- och rättsmedelssystem när brister uppstår.

Inom skolväsendet syftar tillsyn i första hand till att säkerställa lagenlighet, kvalitet och elevens rätt till utbildning.¹⁴ Dessa mål bör i lika hög grad avse barn i hemundervisning. Samtidigt skiljer sig tillsynen av hemundervisning från tillsynen av grundskolan, eftersom undervisningen sker utanför offentlig institutionell verksamhet. Någon kontinuerlig insyn är därför inte möjlig.

I den finländska diskussionen har det betonats att tillsynen vid hemundervisning enbart ska inriktas på barnets kunskapsnivå och fullgörandet av läroplikten.¹⁵ En sådan tolkning illustrerar dock en snäv förståelse av tillsynskedjan, där fokus läggs på resultatkontroll, snarare än på barnets faktiska möjligheter att lära sig, utvecklas och få stöd.

Tillsynen handlar inte om allmän kontroll av familjelivet, utan att tillsynens minimelement är utformade så att barnets rätt till utbildning kan säkerställas i praktiken. Tillsynen ska vara barnrättsligt motiverad, ändamålsbunden och inriktad på att läroplikten fullgörs på ett sätt som ger barnet reella förutsättningar att tillgodogöra

¹² Lea Halonen – Anssi Keinänen, Kohti parempaa valvontajärjestelmää – oman toiminnan valvonnan sääntelykehys ja hyödyntäminen viranomaisvalvonnan osana. *Lakimies* 2/2017, s. 143–148.

¹³ Se Heikki Kulla – Janne Salminen, Hallintomenettelyn perusteet. *Alma Talent* 2024, s. 410.

¹⁴ Se Mäntylä – Karjalainen – Refors Legge – Pernaa 2021, s. 35.

¹⁵ Se till exempel Arajärvi 2006, s. 140.

sig utbildning och vid behov fångar upp stödbehov och rättsskyddsfrågor. I fokus står således tillsynens funktionella kärna. En effektiv tillsyn kräver dessutom samverkan mellan flera aktörer, där vårdnadshavaren har en nyckelroll vid sidan av kommunens uppföljning. Ur ett barnrättsligt perspektiv behövs därför en bred och funktionell förståelse av tillsynens innehåll.

I artikeln analyseras två huvudfrågor:

- 1) Hur är tillsynskedjan vid hemundervisning rättsligt utformad i riket respektive på Åland?
- 2) Vilka svaga länkar i tillsynskedjan riskerar att äventyra barnets rätt till utbildning och rättssäkerhet?

2. Metod, material och avgränsningar

Analysen bygger på rättsdogmatisk och komparativ metod med fokus på gällande rätt (*de lege lata*), som reglerar läroplikt och hemundervisning i riket och på Åland. Genom jämförelsen av normstruktur, procedurkrav, dokumentationsskyldighet, uppföljningsfrekvens, tillgängliga reaktions- och rättsmedel samt förekomsten av extern och oberoende kontroll synliggörs skillnader i tillsynskedjans utformning mellan de två jurisdiktionerna. Materialet omfattar grundlagen, riks- och landskapslagstiftning, relevanta förordningar, förarbeten och myndighetsanvisningar, liksom hänvisningar till rättspraxis. Eftersom hemundervisning i riket i betydande utsträckning vilar på myndighetsanvisningar snarare än bindande normer, ges dessa särskild tyngd som tolkningsunderlag. Utöver juridisk doktrin nyttjas icke-bindande rättskällor för att belysa tillämpningen i praktiken och synliggöra potentiella rättssäkerhetsproblem.

Artikeln utgår från ett barnrättsligt tolkningsperspektiv. Normerna tolkas mot bakgrund av barnkonventionen (FördrS 59–60/1991) och de grundläggande fri- och rättigheterna. Analysen är i huvudsak avgränsad till offentlighetsrättsliga aspekter av tillsynskedjan vid hemundervisning. Med hemundervisning avses här undervisning som sker under vårdnadshavarens ansvar. Undervisning i hemmet under skolans regi, vid exempelvis sjukdom, faller därmed utanför studien.¹⁶

Enligt 18 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet inom utbildning. Läroplikten på Åland omfattar årskurserna 1–9 och kan fullgöras i grundskola, hemundervisning eller i ersättande skola. I riket uppfylls läroplikten vid 18 års ålder eller när gymnasie- eller yrkesutbildning har avlagts, och även dessa kan genomföras i hemundervisning genom motsvarande

¹⁶ Undervisningsmetoderna vid hemundervisning kan dock variera från strukturerad undervisning till *unschooling*, där inlärningen styrs av barnets motivation. Joanna Hartman – Rauno Huttunen, *Vahva demokratia ja kotiopetus*. Kasvatus & Aika 15(3–4) 2021, s. 87.

kunskapsförvärv.¹⁷ I denna artikel analyseras endast hemundervisning som hänförelse till grundläggande utbildning, eftersom riket och Åland kan jämföras på denna punkt.¹⁸

3. Barnets rättigheter som normativ utgångspunkt för tillsyn

3.1. *Barnet som omyndigt rättssubjekt och rätten till utbildning*

Utgångspunkten för analysen är barnet som självständigt rättssubjekt och de krav i grundlagen, barnkonventionen och annan människorättslig reglering som varje led i tillsynskedjan måste förhålla sig till. Barn i hemundervisning befinner sig i en särskilt utsatt rättslig position, då de står utanför skolans dagliga struktur och professionella insyn.

Enligt artikel 1 i FN:s barnkonvention och 6 § i barnskyddslagen (417/2007) är varje person under 18 år ett barn, och enligt lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) är den som inte har fyllt 18 år omyndig. Barn är dock bärare av samma grundläggande fri- och rättigheter som vuxna.¹⁹ Barnets rättigheter tillkommer barnet självt, även om talan normalt förs av vårdnadshavaren eller en intressebevakare.²⁰ Rättskapaciteten uppkommer vid födseln och upphör vid döden. Barnets rättsliga ställning är därmed dubbel, då barnet är en egen rättighetsbärare, men beroende av vuxnas agerande för att dessa rättigheter ska realiseras.²¹ Barnets rättigheter får dock inte reduceras på grund av begränsad rättshandlingsförmåga.²²

GL 6 § tryggar barns jämlikhet och förbjuder diskriminering, medan GL 6 § 3 mom. anger att barn har rätt till delaktighet enligt ålder och mognad. Enligt GL 19 § 3 mom. ska det allmänna stödja dem som ansvarar för barnets uppväxt, och GL 22 § ålägger det allmänna att tillgodose grundläggande och mänskliga rättigheter.

¹⁷ Vid funktionsnedsättning eller sjukdom kan beslut om förlängd läroplikt fattas för det enskilda barnet.

¹⁸ På andra stadiet kan utbildningen enligt läropliktslagens 15 § 5 mom. avläggas genom särskild examen, vilket regleras i 26 § 2 mom. i gymnasielagen (714/2018) samt i 52 § 6 mom. i lagen om yrkesutbildning (531/2017).

¹⁹ Suvianna Hakalehto-Wainio, *Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa*, s. 17–52 i verket *Suvianna Hakalehto-Wainio – Liisa Nieminen (toim.), Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013*, s. 25.

²⁰ Se förvaltningslagen (434/2003) 14 § i riket och 11 § i förvaltningslagen (2008:9) för landskapet Åland. Från 15 års ålder kan barnet föra talan parallellt i ärenden som gäller den egna personen, och i barnskyddssammanhang erkänns barnets processuella ställning redan tidigare.

²¹ Henna Pajulampi, *Lapsen oikeus osallistua*, s. 89–123 i verket *Suvianna Hakalehto-Wainio – Liisa Nieminen (toim.), Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013*, s. 99.

²² Se RP 309/1993 rd, s. 25–26 och Suvianna Hakalehto – Virve Toivonen, *Johdatus lapsen oikeuksiin perheessä*, s. 20–69 i verket *Suvianna Hakalehto – Virve Toivonen (toim.), Lapsen oikeudet perheessä. Kauppakamari 2021*, s. 29.

Läroplikten är ett medel att förverkliga barnets rätt till utbildning i GL 16 §, och inte en inskränkning av den.²³

Finland är bundet av flera internationella konventioner som tryggar barnets rätt till utbildning, såsom FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 13–14), den reviderade europeiska sociala stadgan (artikel 17) och första tilläggsprotokollet till Europakonventionen (FördrS 63/1999). Den mest centrala är FN:s barnkonvention, som har ställning av lag i Finland, och ska därmed tillämpas även vid hemundervisning.

Barnets bästa i artikel 3 i barnkonventionen ska vara en primär övervägning i alla åtgärder som rör barnet. Bedömningen görs *in casu* och ska utgå från barnets samlade rättigheter, ålder, utveckling, familjesituation, särskilda behov och egna åsikter.²⁴ I hemundervisningskontext försvåras denna bedömning av att myndigheterna har begränsad insyn i barnets vardag. Enligt FN:s barnrättskommitté, som avger tolkningar av barnkonventionen, är barnets bästa en materiell rättighet som är direkt tillämplig och kan åberopas i domstol, men utgör även en grundläggande tolkningsprincip samt ett tillvägagångssätt där fastställande av barnets bästa kräver ett rättssäkert förfarande.²⁵ Varje led i tillsynskedjan vid hemundervisning ska således bidra till att skydda barnets utveckling, delaktighet och framtida utbildningsmöjligheter. I den fortsatta analysen används principen om barnets bästa som en konsekvent bedömningsram för tillsynskedjan, så att normer, procedurer och rättsmedel värderas utifrån deras faktiska betydelse för barnet. Eventuella konflikter mellan vårdnadshavarens frihet och barnets rättigheter ska också avgöras utifrån barnets bästa.

Barnkonventionens artikel 2 om icke-diskriminering innebär att barn ska ha likvärdig utbildning och rättsskydd, oavsett undervisningsform. Stora variationer mellan kommuner och jurisdiktioner kan därmed aktualisera diskrimineringsförbudet. Rätten att bli hörd i artikel 12 gäller alla frågor som rör barnet och ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad. Den är central både vid beslut om hemundervisning och i genomförandet av tillsynen. Barnrättskommittén har framhållit att rätten att bli hörd ska tillämpas oavsett barnets ålder.²⁶

Enligt artikel 13 i barnkonventionen har barn rätt till yttrandefrihet och enligt artikel 17 rätt till information. Enligt *Henna Pajulammi* ersätter barnets rätt till delaktighet delvis avsaknaden av rättsbehandlingsförmåga och möjliggör därmed inflytande över den egna utbildningen.²⁷

²³ Suvianna Hakalehto, *Lapsen oikeudet koulussa*. Kauppakamari 2015, s. 52.

²⁴ Suvianna Hakalehto, *Lapsioikeuden perusteet*. Alma Talent 2018, s. 436.

²⁵ FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar nr 14, 2013, CRC/C/GC/14, punkt 6 och 87.

²⁶ FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar nr 12, 2009, CRC/C/GC/12, punkt 19–21.

²⁷ Se *Henna Pajulammi*, *Lapsi, oikeus ja osallisuus*. Talentum 2014, s. 79, 211. Barnet kan även välja att avstå från att uttrycka sin åsikt, vilket kan ses som ett uttryck för den grundlagsstadgade rätten till integritet.

Barnrättskommittén betonar att barnets ställning som rättsinnehavare ska tryggas i ett så tidigt skede som möjligt.²⁸ Barnet är således inget passivt föremål för åtgärder.²⁹

Artikel 28 i barnkonventionen anger att rätten till utbildning ska vara obligatorisk, men inte nödvändigtvis knuten till skolplikt. Utbildningens mål enligt artikel 29 – utveckling av barnets personlighet, förmågor och deltagande i samhället – gäller oavsett av var undervisningen sker. Utbildningen ska vara barnanpassad och ge barnet makt över sin situation, och rätten till utbildning gäller både tillgång till utbildningen och dess innehåll.³⁰

Enligt artikel 4 måste staten ”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser” för att förverkliga dessa rättigheter, vilket harmonierar med GL 22 § om det allmänna skyldighet att tillgodose grundläggande och mänskliga rättigheter. Det innebär att tillsynen vid hemundervisning inte kan reduceras till en ren kunskapskontroll, utan måste säkerställa att barnets samlade rättigheter tillgodoses.

3.2. Barnets sårbara ställning i familjen och behovet av extern kontroll

Hemundervisning är djupt förankrad i familjefären. Beslutet fattas inom ramen för vårdnaden, och enligt barnkonventionens artikel 18 har vårdnadshavaren det primära ansvaret för barnets fostran och utveckling. Samtidigt begränsas denna autonomi av barnets rättigheter.³¹

Enligt 2 § i barnskyddslagen ska vårdnadshavaren trygga barnets harmoniska utveckling och välfärd, och barnet har enligt 4 § 3 mom. samtidigt rätt att få information om beslut som rör barnet självt. Lagen saknar däremot sanktioner vid underlåtenhet att uppfylla denna informationsskyldighet.³² Barnrättskommittén betonar att i all bedömning av barnets bästa ska barnets åsikter beaktas som en central faktor, vilket innebär att barnet inte får göras rättsligt osynligt i val av undervisningsform.³³

Vid beslut om hemundervisning bör vårdnadshavaren, enligt *Nina Lahtinen*, beakta barnets behov av social interaktion, undervisningens struktur, tillgång till läromedel och arbetsredskap, samt den egna förmågan att ansvara för barnets utbildning.³⁴ Även barnets språkliga och kulturella bakgrund, behov av vård och stöd, samt familjens ekonomiska resurser utgör centrala faktorer för att barnets rätt till utbildning faktiskt

²⁸ FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar nr 7, 2005, CRC/CGC/7, punkt 14.

²⁹ Se RP 309/1993 rd, s. 49.

³⁰ FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar nr 1, 2001, CRC/GC/2001/1, punkt 1–3.

³¹ Urpo Kangas, Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Alma Talent 2023, s. 150.

³² Pajulammi 2013, s. 112.

³³ FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar nr 14, 2013, CRC/C/GC/14, punkt 43.

³⁴ Nina Lahtinen, Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu. PS-Kustannus 2011, s. 48–49.

tillgodoses. Vårdnadshavarens ideologi eller religiösa övertygelse kan också påverka valet av undervisningsform.³⁵

Det privaträttsliga förhållandet mellan barn och vårdnadshavare kännetecknas därmed av asymmetri, då barnet är ekonomiskt, socialt och emotionellt beroende av vuxna, och kan ha begränsad förmåga att identifiera eller formulera rättighetskränkningar.³⁶ Det finns inte heller behörighetskrav för hemundervisning eller systematisk prövning av vårdnadshavarens förutsättningar att bära detta ansvar.³⁷ Hemundervisning kan därmed ske i miljöer med begränsad tillgång till information eller social interaktion, utan att det nödvändigtvis uppmärksammas av det offentliga.³⁸ Samtidigt avser tillsynen inte en fri prövning av familjeförhållanden, utan endast den rättsliga tröskel som följer av barnskyddets anmälningsplikt och av omständigheter som direkt påverkar rätten till utbildning.

Ur ett barnrättsligt perspektiv bör därför tillsynen fungera som en yttre skyddsstruktur för barn som annars saknar regelbunden insyn från det offentliga. Tillsynskedjan behöver utformas med medvetenhet om barnets beroendeställning och vårdnadshavarens kontroll över information och myndighetskontakt, samtidigt som rätten till privatliv i GL 10 § och vårdnadshavarens rättigheter i förhållande till barnet respekteras.

3.3. Barnets förhållande till det offentliga och mötet med tillsynsmyndigheter

Artikel 5 i barnkonventionen anger att vårdnadshavaren ansvarar för barnets utveckling och fostran, och artikel 18 uttrycker att detta ska ske med stöd av det allmänna. Förverkligandet av barnets bästa utgör en juridisk skyldighet för myndigheter enligt barnkonventionen och grundlagen.³⁹ Barnrättskommittén har betonat att barn inte förlorar sina rättigheter i skolmiljöer, och samma princip gäller när barnet möter tillsynsmyndigheter vid hemundervisning. Uppföljning och kontroll får inte utövas på ett sätt som kränker barnets värdighet.⁴⁰

När hemundervisning aktualiserar kontakt med kommunen träder barnet in i ett förvaltningsrättsligt sammanhang. Barnet är den svagare parten, då det saknar

³⁵ Se Hartman – Huttunen 2021, s. 87–91. Vårdnadshavaren har enligt 3 § i religionsfrihetslagen (453/2003) och artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen inflytande över barnets religiösa fostran. Barnets religions- och samvetsfrihet skyddas dock av GL 11 § och artikel 14 i barnkonventionen.

³⁶ Hakalehto 2018, s. 162–163, 171.

³⁷ Se Hakalehto – Toivonen 2021, s. 24–25 om familjens skyddade status, som har tagit sig uttryck i lagstiftarens och domstolsväsendets försiktighet att ingripa i den med juridiska medel.

³⁸ Joanna Hartman – Rauno Huttunen, The legality and justifiability of the methods used for monitoring the progress of home-educated children in Finland. Policy Futures in Education, October 2020, s. 12.

³⁹ Suvianna Hakalehto, Lapsen oikeuksien sopimuksen lapsikäsitäykestä. Lakimies 7–8/2016, s. 1197.

⁴⁰ FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar nr 1, 2001, CRC/GC/2001/1, punkt 8.

rättshandlingsförmåga och möter en maktutövande myndighet.⁴¹ I riket ansvarar varje kommun själv för tillsynen. Barn ska registreras i den nationella informationsresursen Koski, men den praktiska samordningen av tillsyn är begränsad, vilket leder till betydande variation i tillsynens omfattning och kvalitet.⁴² På Åland har en central tillsynsenhet för hemundervisning inrättats (2024) för att motverka olikheter mellan landskapets 16 kommuner. Mariehamns stad är huvudman för enheten, med samordnings- och uppföljningsuppdrag, men är inte en myndighet under landskapsregeringen.⁴³

Sammanfattningsvis ska barnets samlade rättigheter, inte vårdnadshavarens autonomi eller kommunens organisatoriska val, vara utgångspunkten för tillsynen. Om normerna är otydliga, kontakten med barnet sporadisk, uppföljningen bristfällig eller rättsmedlen svårtillgängliga, uppstår svaga länkar i tillsynskedjan som drabbar barn i en redan sårbar situation. Rättskränkningar kan leda till konsekvenser som kan påverka flera släktled.⁴⁴ I det följande analyseras hur dessa risker tar sig uttryck i riket respektive på Åland.

4. Tillsynskedjan del I: Normledet

4.1. Grundlagsreglering med anknytning till hemundervisning

Rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning i GL 16 § innebär en grundläggande och mänsklig rätt till kunskaper och färdigheter, förenad med det allmännas skyldighet att skapa förutsättningar för denna rättighet.⁴⁵ Hur läroplikten kan fullgöras genom hemundervisning regleras inte i grundlagen, utan genom rikslagstiftning respektive landskapslagstiftning.⁴⁶

I förarbeten och rättspraxis har den i GL 16 § tryggade avgiftsfriheten tolkats att omfatta läromedel, skolmaterial, måltider och skoltransporter.⁴⁷ Högsta förvaltningsdomstolen har ändå konstaterat att dessa förmåner inte måste tillhandahållas

⁴¹ Obalansen i maktförhållandet bör därför hela tiden tas i beaktande. Se Suvianna Hakalehto-Wainio, Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Kariston kirjapaino 2012, s. 321–322.

⁴² Hartman – Huttunen 2020, s. 8. Även Suomen kotikouluhydistys undersökning år 2023 (N=114) ger en indikation om betydande skillnader i de kommunala tillsynsarrangemangen i riket.

⁴³ Intervju med Mariehamns stads bildningschef Mikael Rosbäck 07.02.2025. Se även *Avtal om tillsyn som köptjänst* 29.12.2024 samt Ålands landskapsregerings rapport Dnr: ÅLR 2021/9940, s. 12 om samordningen.

⁴⁴ Hakalehto-Wainio 2013, s. 27–28; Niina Mäntylä – Ville Karjalainen, Perusopetuksen valvonnan kehittäminen osana oppilaan oikeuksien toteutumisen tehokkaampaa turvaamista. Edilex 32, 07.09.2022, s. 3.

⁴⁵ Se Hakalehto-Wainio 2012, s. 131; Pentti Arajärvi, Lapsi ja koulutuksellisen hyvinvoinnin takaaminen, s. 11–24 i Suvianna Hakalehto (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015., s. 17–18, 45.

⁴⁶ Pentti Arajärvi, Koulutusoikeus. Alma Talent 2021, s. 185.

⁴⁷ GrUB 25/1994 rd, s. 10; RP 309/1993 rd, s. 21, 68.

barn i hemundervisning för att jämlikhetsprincipen i GL 6 § eller rätten till utbildning i GL 16 § 1 mom. ska anses respekterade. Vårdnadshavaren har möjlighet att välja skolgång och därigenom få tillgång till förmånerna.⁴⁸ Kommunerna kan dock frivilligt erbjuda förmånerna till hemundervisade barn.⁴⁹ Samtidigt har det i doktrin framförts att åtminstone rätten till läromedel borde tryggas i lag, då kostnadsansvaret helt bärs av vårdnadshavarna, som fattar beslut om barnets utbildning.⁵⁰

Legalitetsprincipen i GL 2 § 3 mom. förutsätter att den offentliga makten utövas med stöd i lag och att lag noggrant iakttas. I GL 21 § tryggas rätten till god förvaltning, som konkretiseras i förvaltningslagstiftningen och är av särskild betydelse när kommunen utövar tillsyn över hemundervisning. Kommunernas självstyrelse skyddas i GL 121 §. De allmänna grunderna för kommunala uppgifter ska föreskrivas genom lag, men kommunerna bestämmer i övrigt om sina egna verksamhetsformer och förvaltningslösningar.⁵¹ Detta innebär att tillsynen vid hemundervisning organisatoriskt sett kan se olika ut, förutsatt att lagstadgade minimikrav uppfylls.

Eftersom läroplikten har förankring i GL 16 § har det gjorts gällande att landskapet Åland, trots lagstiftningsbehörighet inom utbildning, inte kan ändra läropliktens kärninnehåll eller införa skolplikt genom vanlig landskapslagstiftning. Möjligheten att införa skolplikt har dock återkommande diskuterats i landskapet.⁵²

4.2. Speciallagstiftning om hemundervisning i riket och på Åland

I **riket** regleras hemundervisning indirekt genom spridda bestämmelser. Centrala är 9 och 14 §§ i läropliktslagen om vårdnadshavarens ansvar för att barnet fullgör läroplikten respektive kommunens handlednings- och tillsynsansvar. Enligt lagen om grundläggande utbildning 26 § 3 mom. har kommunen en skyldighet att övervaka studieframstegen när barnet inte deltar i undervisningen i en skola. Begreppet hemundervisning används inte i lagtext, men bestämmelserna utgår från att läroplikten kan fullgöras utanför skolan och att kommunen då har tillsynsansvar. Formen och omfattningen av tillsynen är däremot inte närmare reglerade i lag.

Utbildningsstyrelsens anvisningar om hemundervisning utgör därmed den

⁴⁸ Se HFD 1297/2013, 16.04.2013.

⁴⁹ Lahtinen 2011, s. 50–51; Sanna Haanpää – Nina Lahtinen, 140 kysymystä perusopetuksesta. Otava 2020, s. 30.

⁵⁰ Suvianna Hakalehto-Wainio, Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Kariston kirjapaino 2012, s. 185.

⁵¹ Heikki Kulla, Förvaltningsförfarandets grunder. Talentum 2014, s. 25.

⁵² Ilkka Saraviita, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum 2005, s. 435; Juhani Paavolainen, Onko kotiopetus ihmisoikeus? Valtiosääntöoikeuden laitos, Helsingin yliopisto 2013. s. 4.

viktigaste tolkningsramen för kommunerna i riket.⁵³ Anvisningarna saknar dock bindande rättsverkan, eftersom myndigheten inte har bemyndigats att normera hur läroplikten ska fullgöras utanför skolan. Detta ger upphov till betydande regionala skillnader i hur tillsynen organiseras och genomförs. Barn i hemundervisning omfattas inte heller av lagen om elev- och studerandevård (FFS 1287/2013), utan hänvisas till välfärdsområdets allmänna social- och hälsotjänster.⁵⁴

På **Åland** är hemundervisning uttryckligen reglerad i landskapslag om barnomsorg och grundskola del III kap. 6. I lagen föreskrivs om vårdnadshavarens ansvar och allmänt om hemundervisning (27 §), anmälan om inledande av hemundervisning (28 §) och kommunens tillsynsansvar (29 §). Rätten till betyg för läropliktiga i hemundervisning framgår av 30 §. Vårdnadshavarens tillsynsansvar för att barnet uppfyller läroplikten finns reglerat i 4 § och gäller även om barnet går i en skola. Av landskapslagens del VII 3 § framgår hur ett beslut som gäller avbrytande av hemundervisning kan överklagas samt vilket förfarandet är vid missnöje över ett beslut som gäller bedömning.

De allmänna bestämmelserna i landskapslagens första delar om utbildningens mål, såsom principen om barnets bästa och barnets rätt att bli hörd, gäller i tillämpliga delar också barn i hemundervisning.⁵⁵ Hemundervisade barn på Åland omfattas även av regleringen om psykolog- och kuratorstjänster samt skolhälsovård.⁵⁶ I landskapet finns därmed mer sammanhållet regelverk för hemundervisning, där ansvarsfördelning, anmälan, tillsyn och rätt till betyg framgår direkt av lag.

4.3. Styrdokument och myndighetsnormer om hemundervisning

I både riket och på Åland kompletteras lagstiftningen av läroplansdokument och andra styrmedel. I **riket** uppgör Utbildningsstyrelsen *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (GGL 2014)*, vilka utgör bindande rättsnormer.⁵⁷ Enligt Utbildningsstyrelsen ska bedömningen av barnets studieframsteg i hemundervisningen göras i relation till läroplanens målstruktur.⁵⁸ Utöver läroplansgrunderna är

⁵³ Se Utbildningsstyrelsens webbplats, Hemundervisning.

⁵⁴ Lag om välfärdsområden (611/2021) 3 § stadgar om välfärdsområdenas medlemmar och GL 19.3 § om social trygghet. Se även Haanpää – Lahtinen 2020, s. 30.

⁵⁵ Se BESLUT Dnr ÅLR 2022/10628, 19.04.2023, s. 6–9.

⁵⁶ Kommunens ansvar att ordna dessa tjänster framgår även av landskapslag om barnomsorg och grundskola del IV 4 §, landskapslag (2008:97) om tillämpning i landskapet Åland av barnskyddslagen 4 f §.

⁵⁷ Enligt GL 80.2 § kan myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor. Detta förutsätter emellertid särskilda skäl, att saken kan regleras utan lag eller förordning, och att tillämpningsområdet är exakt avgränsat. Se även Arajärvi 2015, s. 17.

⁵⁸ Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen i riket är baserade på lagen om grundläggande utbildning (628/1998), förordningen om grundläggande utbildning (852/1998) och statsrådets förordning om riksomfattande mål och timfördelning för den grundläggande utbildningen (422/2012).

Utbildningsstyrelsens webbaserade anvisningar om hemundervisning den enda nationella, konkreta vägledningen för hur tillsynsansvaret ska utövas, trots att de formellt sett endast utgör rekommendationer.

På Åland grundar sig *Ålands läroplan för grundskolan (ÅLp21)* på landskapslag och tillhörande förordning.⁵⁹ Läroplanen är uttryckligen normstyrande även för hemundervisning.⁶⁰ För tillsynen används dessutom kommunala styrdokument. *Mariehamns stads PM för prövning och rapportering av läroplikt som fullgörs hemma* anger bland annat hur anmälan ska göras, hur ofta uppföljning ska ske och hur vårdnadshavarens rapportering ska ordnas.⁶¹ Standardiserade styrdokument skapar bättre förutsättningar för en mer enhetlig och transparent tillämpning.

4.4. Förvaltningslagarnas betydelse och barnvänlig god förvaltning

Förvaltningslagen (434/2003, nedan FL) i riket och förvaltningslagen (2008:9) för landskapet Åland (nedan ÅFL) tillämpas på all offentlig förvaltningsverksamhet och kompletterar speciallagstiftningen inom bland annat utbildningsområdet.⁶² Tillsyn av hemundervisning utgör myndighetsutövning och omfattas därför av rättssäkerhetsgarantierna i GL 21 § samt av barnets rättigheter enligt barnkonventionen. De allmänna rättsprinciperna i 6 § FL och 4 § ÅFL är kärnan i god förvaltning och utgörs av principerna om likabehandling, proportionalitet, objektivitet, tillitsskydd och ändamålsbundenhet.⁶³

Bedömning innebär betydande utövning av offentlig makt. Enligt *Suvianna Hakalehto-Wainio* är dessa principer särskilt viktiga i utbildningsrelaterade sammanhang, såsom vid utvärderingen av läropliktigas studieframsteg, och barn är berättigade till barnvänlig god förvaltning.⁶⁴ Principen om likabehandling och förbudet mot direkt och indirekt diskriminering i GL 6 § och artikel 2 i barnkonventionen kräver jämlikt bemötande och bedömning. Objektivitetsprincipen förutsätter att bedömningen är saklig, förutsebar och fri från personliga värderingar. Detta skapar legitimitet och förtroende för myndigheter.⁶⁵ Eftersom hemundervisning saknar skolans kontinuerliga dokumentation blir kravet på transparens och tydliga bedömningskriterier särskilt starkt.

⁵⁹ Se landskapsförordning (2020:99) om barnomsorg och grundskola.

⁶⁰ Se landskapslag (2020:32) om barnomsorg och grundskola del III 27 §.

⁶¹ Se Mariehamns stads PM för prövning och rapportering av läroplikt som fullgörs hemma.

⁶² Se Kulla 2014, s. 100 om förvaltningslagens karaktär som sekundär lag och god förvaltning.

⁶³ Olli Mäenpää, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita 2016, s. 81.

⁶⁴ Hakalehto-Wainio 2012, s. 167–168. Målet med bedömningen ska vara att stöda barnets lärande.

⁶⁵ Kulla 2014, s. 113–114.

Enligt proportionalitetsprincipen ska åtgärderna alltid stå i rimligt förhållande till syftet att trygga läroplikten. Bedömningsmetoderna måste därför anpassas till barnets ålder, mognad och studieförutsättningar, i linje med principen om barnets bästa. Principen om ändamålsbundenhet innebär att endast det som är relevant enligt läroplanens mål får bedömas, och inte barnets hemmiljö eller pedagogiska metoder som saknar rättslig betydelse. Även bedömningsfrekvensen måste avvägas mot barnets bästa och behov av skydd.⁶⁶

Tillitsskyddet innebär att barnet och vårdnadshavaren ska kunna lita på att myndigheterna handlar lagenligt och förutsebart.⁶⁷ Kommunen ska tillämpa enhetliga och kända kriterier, informera om ändringar i förväg och undvika retroaktivitet.⁶⁸ Detta harmonierar med barnets rätt till trygghet och förutsebarhet.

Utöver rättsprinciperna innehåller förvaltningslagarna procedurregler som är direkt tillämpliga på tillsynskedjan. Myndigheten ska utreda ärendet tillräckligt (FL 31 §; ÅFL 26 §), handlägga ärendet utan ogrundat dröjsmål (FL 23 §; ÅFL 20 §) och använda sakligt och begripligt språk (FL 9 §; ÅFL 6 §). Barnet ska ges möjlighet att förstå tillsynsprocessen och dess följder i enlighet med barnrättskommitténs tolkning av artikel 12, inklusive information om ärendets natur, förfarandet och de möjliga följderna samt återkoppling om hur barnets synpunkter har beaktats.⁶⁹

Barn har rätt till ett sakligt, lättillgängligt och effektivt förfarande. Service och rådgivningsskyldigheten i FL 7–8 §§ i riket och ÅFL 5 § innebär att myndigheten aktivt ska bistå både barnet och vårdnadshavaren, inklusive informera om rättigheter, skyldigheter och tillgängliga rättsmedel.⁷⁰ Offentlighetsprincipen i GL 12 § 2 mom. i offentlighetslagen (621/1999) i riket och offentlighetslagen (2021:78) för Åland säkerställer insyn i myndigheternas verksamhet och stärker förtroendet för tillsynen.⁷¹

Barnets rätt till barnvänlig god förvaltning kräver dessutom att myndigheten säkerställer att barnet kan komma till tals, bemöts av en trygg och kompetent person samt får åldersanpassad information. Kontinuitet i handläggningen, så att samma person hanterar ärendet över tid, främjar barnets trygghet och delaktighet.⁷² För barn utanför skolans vardagliga stödstrukturer är dessa garantier av särskild betydelse.

⁶⁶ Se Hakalehto-Wainio 2012, s. 167–168.

⁶⁷ Mäenpää, s. 81.

⁶⁸ Hakalehto-Wainio 2012, s. 167–168.

⁶⁹ FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar nr 12, 2009, CRC/C/GC/12, punkt 41 och 45. Kraven på tydlig kommunikation och skyndsamhet är viktiga, då barn uppfattar tid och oklara situationer annorlunda än vuxna. Se Hakalehto 2018, s. 256.

⁷⁰ Hakalehto 2018, s. 253–254.

⁷¹ Även av lag om offentlighet i myndigheters verksamhet (621/1999) 20 § och kommunlagen (410/2015) 29 § i riket framgår myndigheters informationskyldighet.

⁷² Se Hakalehto 2018, s. 255.

5. Tillsynskedjan del II: Inledningsfasen

5.1. Vårdnadshavarens underrättande om hemundervisning

När en vårdnadshavare beslutar att en läropliktig ska inleda eller övergå till hemundervisning, aktualiseras i båda jurisdiktionerna en skyldighet att underrätta barnets boendekommun. Kommunens kännedom om att barnet hemundervisas är en grundläggande förutsättning för tillsyn och för att barnets rätt till utbildning ska kunna bevakas. Någon rättslig förpliktelse att motivera beslutet om undervisningsform föreligger dock inte.⁷³

I riket saknas lagstiftning om anmälan till hemundervisning. Utbildningsstyrelsens anvisningar anger att kommunen ska informeras, men utan reglering av form, tidsfrist eller specifik mottagare. Det klargörs inte heller huruvida meddelandet gäller tills vidare eller behöver förnyas årligen. Vårdnadshavaren är därmed hänvisad till den information som enskilda kommuner tillhandahåller. Underlåtenhet att meddela kommunen kan dock medföra att läroplikten anses försummad och i sista hand aktualisera straffrättsligt ansvar för vårdnadshavaren.⁷⁴ Den oreglerade situationen skapar osäkerhet för både familjer och kommuner.

Till skillnad från Åland finns inget krav på undervisningsplan eller annat underlag som visar hur läropliktens mål ska uppnås. Inledningsfasen i riket bygger därmed varken på systematisk dokumentation eller på förhandsbedömning av barnets förutsättningar att få en fullgod utbildning. Ur barnrättslig synvinkel försvagar detta det första ledet i tillsynskedjan.

På Åland är anmälningsförfarandet reglerat i landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 28 §. Vårdnadshavaren ska inlämna en skriftlig anmälan som åtföljas av en undervisningsplan för hela läroplikten. Anmälan görs varje läsår till hemkommunens bildningskansli, som vidarebefordrar handlingarna till tillsynsenheten.⁷⁵ Den övergripande planen fungerar som ett centralt tillsynsverktyg för myndigheter, men också som ett instrument för vårdnadshavarens egenkontroll, genom att synliggöra läroplanens krav och struktur. Variationer förekommer dock i omfattning och detaljnivå, vilket har lett till önskemål om en standardiserad mall.⁷⁶

På Åland har uppmärksamats att hemundervisande familjer kan vara folkbokförda i landskapet, men huvudsakligen vistas i Sverige.⁷⁷ Eftersom tillsyn sker en gång per

⁷³ Lahtinen 2011, s. 47.

⁷⁴ Se exempelvis Kajanalands tingsrätts dom 21/103009, 09.02.2021.

⁷⁵ Se Mariehamns stads webbplats, *Hemundervisning*. Enligt tillsynsenhetens styrdokument ska anmälan göras senast den 15 augusti varje år. Barnet registreras även i kommunikationsplattformen Wilma.

⁷⁶ Ålands landskapsregerings rapport Dnr: ÅLR 2021/9940, s. 12, 15.

⁷⁷ Ålands landskapsregerings rapport Dnr: ÅLR 2021/9940, s. 6–7.

termin, kan barnet befinna sig var som helst övrig tid, vilket försvårar tillsyn och belastar barnets formella hemkommun. Territoriella krav är svåra att förena med GL 9 § om rörelsefrihet. Mot denna bakgrund har landskapsregeringen föreslagit ett tillståndssystem.⁷⁸ Ålands hemundervisarförening har invänt att ett sådant system riskerar att bli godtyckligt och skapa rättslig osäkerhet.⁷⁹

Med hänsyn till barnets rättigheter måste tillståndssystem prövas mot artiklar 2 och 28 i barnkonventionen om icke-diskriminering och rätten till likvärdig utbildning. Internationellt knyts tillstånd för hemundervisning ibland till vårdnadshavarens utbildningsnivå, lärarbehörighet eller ekonomi.⁸⁰ Sådana kriterier riskerar att koppla barnets faktiska tillgång till utbildning till faktorer utanför barnets kontroll, och riskerar därmed att urholka likvärdigheten i utbildningssystemet. Ett alternativ som har diskuterats är att knyta ett tillstånd till den undervisningsplan som redan krävs, så att vårdnadshavaren visar tillräcklig förståelse för det ansvar som hemundervisning innebär.⁸¹ Dagens anmälningsförfarande fungerar redan delvis som en materiell förhandskontroll.

5.2. Kommunens informations- och rådgivningsskyldighet

Kommunernas skyldighet att informera om hemundervisning följer i båda jurisdiktionerna av förvaltningslagens serviceprincip och rådgivningsbestämmelser (FL 7–8 §§ i riket, ÅFL 5 §). Den omfattar skyldigheten att ge korrekt, begriplig och lättillgänglig information om tillsynens upplägg och omfattning, rättigheter och skyldigheter vid hemundervisning, vilka förmåner barnet avstår ifrån samt vilka rättsmedel som står till buds.⁸²

På Åland är informationsflödet till stor del centraliserat genom tillsynsenheten, som tillhandahåller skriftlig information om tillsynsprocessen och fattar ett formellt förvaltningsbeslut i samband med anmälan.⁸³ Om den nuvarande samordningen mellan

⁷⁸ Regeringen Sjögrens regeringsprogram 11.12.2023, s. 25.

⁷⁹ Ålands hemundervisarförenings reservation mot landskapsregeringens rapport Dnr: ÅLR 2021/9940, s. 5–6.

⁸⁰ Se webbplats för *Progressive Schooling: Home School Laws in Europe by Countries samt European Commission/EACEA/Eurydice*, 2018. *Home Education Policies in Europe: Primary and Lower Secondary Education. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁸¹ Ålands landskapsregeringens rapport Dnr: ÅLR 2021/9940, s. 8.

⁸² För Ålands del se även Lagförslag 28/2018–2019, s. 48, och för rikets del Utbildningsstyrelsens anvisningar om hemundervisning. Utöver förvaltningslagens bestämmelser föreskriver även 20 § 2 mom. i offentlighetslagen (621/1999) i riket att myndigheter ska informera om individens rättigheter och skyldigheter.

⁸³ Intervju med Mariehamns stads bildningschef 07.02.2025.

kommunerna skulle upphöra, finns det dock risk att variationerna återigen skulle öka, trots befintlig speciallagstiftning.

I **riket** bygger informationsgivning helt på kommunal praxis, vilket leder till stora lokala skillnader. Kommunernas informationsmaterial är ofta den enda vägledningen för vårdnadshavare, eftersom nationell reglering saknas och Utbildningsstyrelsens anvisningar saknar bindande verkan. I frånvaro av en nationell struktur hänvisas många vårdnadshavare till privata nätverk och sociala medier för att få vägledning, vilket förstärker den rättsliga osäkerheten och kan påverka barnets rättigheter.

6. Tillsynskedjan del III: Uppföljningsprocessen

6.1. Vårdnadshavarens ansvar och dokumentation samt barnets rätt till stöd

Uppföljningsprocessen utgör tillsynskedjans kärna, eftersom löpande planering, dokumentation, möten med barnet och utvärdering av studieframsteg avgör om hemundervisningen tillförsäkrar barnet den utbildning som grundlagen och barnkonventionen förutsätter. I både riket och på Åland ansvarar vårdnadshavaren för samtliga praktiska arrangemang kring hemundervisningen. Tid, plats, läromedel och metoder bestäms i hemmet och det finns inget krav på att följa timfördelning som gäller skolundervisningen, så länge målen för varje läroämne uppnås.⁸⁴

I **riket** rekommenderas i Utbildningsstyrelsens anvisningar att vårdnadshavaren upprättar en utbildningsplan och sänder den till den övervakande läraren, men detta är inte obligatoriskt. Hemundervisade barn ska i princip läsa alla gemensamma läroämnen enligt 11 § i lagen om grundläggande utbildning, med undantag för elevhandledning och vissa valfria ämnen.⁸⁵ Det saknas dock lagstadgade krav på skriftlig planering och systematisk dokumentation av studieframsteg. Formen och omfattningen av dokumentationen bestäms från fall till fall i samråd med den övervakande läraren eller kommunen, vilket leder till stora lokala skillnader och en svag normstyrning i detta led av tillsynskedjan.⁸⁶

På **Åland** ska vårdnadshavaren enligt landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 28 § uppdatera den övergripande plan som ges in vid anmälan inför varje nytt läsår. Detta stärker planens funktion som ett verktyg för egenkontroll. Hemundervisningen omfattar samtliga gemensamma ämnen i den åländska läroplanen,

⁸⁴ Timfördelningen finns i landskapsförordningen om barnomsorg och grundskola (2020:99) på Åland och statsrådets förordning om riksomfattande mål för timfördelning i den grundläggande utbildningen (422/2012).

⁸⁵ Se även Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (D: 104/011/2014) samt Utbildningsstyrelsens webbplats, *Hemundervisning*, om läroämnen, mål och innehåll i hemundervisning.

⁸⁶ Haanpää – Lahtinen 2020, s. 411.

inklusive elevhandledning, vars syfte är att stödja barnets personliga utveckling och sociala mognad, särskilt i relation till framtida studieval och yrkesliv.⁸⁷ Utöver den övergripande planen är vårdnadshavaren skyldig att inför varje provningstillfälle lämna in en redogörelse över det arbete som har utförts under perioden (del III 29 § 2 mom.).⁸⁸ Det finns ingen lagstadgad mall för redogörelsen, vilket har identifierats som en svaghet ur likvärdighetssynpunkt, liksom oklarheten kring vilka rättsliga följder som inträder om redogörelsen uteblir trots påminnelse.⁸⁹

När det gäller anpassningar och stöd är regelverken i de båda jurisdiktionerna restriktiva i fråga om barn i hemundervisning. I riket kan ett barn som hemundervisas inte avvika från den grundläggande utbildningens lärokurs eller mål på det sätt som är möjligt för skolelever enligt lagen om grundläggande utbildning.⁹⁰ På Åland kan mångprofessionellt stöd i form av individuellt anpassad lärokurs enligt landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 20 § endast ges till barn som är inskrivna i skolan. Kommunerna är inte heller skyldiga att erbjuda hemundervisade barn annat stöd för lärande och skolgång som regleras i 4 a kap. i lagen om grundläggande utbildning respektive 5 kap. i landskapslagen om barnomsorg och grundskola.

Denna ordning anknyter till den statsrättsliga tolkningen att kommunen vid hemundervisning endast kan övervaka barnets framsteg, och inte den faktiska undervisningen i hemmet. Enligt *Pentti Arajärvi* kan kommunen fullgöra sitt tillsynsansvar även i situationer där barnet inte får någon egentlig undervisning, genom att enbart pröva resultatet.⁹¹ Även rätten till elevvårdstjänster är endast tryggad för barn som är inskrivna i en skola.

Syftet med att begränsa stöd och anpassningar i hemundervisning är att säkerställa barnets rätt till stöd och utbildning. Ålands diskrimineringsombudsman har på denna grund bedömt att nekande av anpassat stöd för hemundervisade barn inte strider mot diskrimineringslagen (1325/2014) eller landskapslagen (2022:43) om

⁸⁷ Se Ålands läroplan för grundskolan (ÅLp21), Ämnesdel, Elevhandledning samt Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (D: 104/011/2014), Elevhandledning.

⁸⁸ Enligt Lagförslag 28/2018–2019, s. 49 ska parterna komma överens om tidpunkten för inlämnandet.

⁸⁹ Intervju med ansvarig för *Tillsynsenheten för Ålands hemundervisning* 06.02.2025.

⁹⁰ Enligt Utbildningsstyrelsens anvisningar kan inte hemundervisade barn i riket befrias från gemensamma läroämnen eller ges särskilda pedagogiska anpassningar.

⁹¹ Se Arajärvi 2006, s. 140. Föremålet för den rättsliga kontrollen vid hemundervisning är specifikt läroplikten uppfyllande och undervisningsresultatet. Själva undervisningen ska inte övervakas av myndigheter. Se även Arajärvi 2021, s. 171. Hemundervisning är ett tillåtet sätt att fullgöra läroplikten utanför det institutionella skolsystemet, men utgör inte en form av skola.

tillämpning av diskrimineringslagen.⁹² Enligt Regionförvaltningsverket, vars centrala uppgifter sedan den 1 januari 2026 utövas av Tillstånds- och tillsynsverket, kan ett barn i hemundervisning inte studera enligt individuell lärokurs, även om orsaken är mobbning i skolan.⁹³ Kommunen ska säkerställa en trygg inlärningsmiljö enligt lagen om grundläggande utbildning 29 § och barnet ska få professionellt stöd i skolmiljö.

Det är dock inte ovanligt att barn i hemundervisning har neuropsykiatriska diagnoser eller inlärningssvårigheter.⁹⁴ Barn med stort behov av individuella arrangemang kan då hamna i en utsatt position, när vårdnadshavaren beslutar om hemundervisning för att barnet inte klarar av skolmiljön, men motsvarande stöd inte kan fås i denna undervisningsform. Hemundervisade barn saknar därmed tillgång till det stöd som i skolmiljön är avsett att trygga barnets rätt till utbildning. Ur ett barnrättsligt perspektiv väcker detta frågan huruvida en juridiskt betingad uppdelning mellan undervisning, tillsyn och stöd kan förenas med principen om barnets bästa och förbudet mot diskriminering i barnkonventionen, när barn med stora stödbehov riskerar att falla utanför systemet.

6.2. Kommunens ansvar, uppföljning och prövningstillfällen

Kommunens tillsynsansvar konkretiseras i hur ofta och på vilket sätt tillräckligheten i barnets studieframsteg prövas. På Åland är uppföljningsfrekvensen tydligt reglerad. Enligt landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 29 § åligger det kommunen att pröva det hemundervisade barnets utveckling och studieframsteg en gång per termin. Detta kan ske genom samtal med barnet, skriftliga och muntliga prov, praktiska tester samt portfolier över barnets arbete. Ålands läroplan preciserar att prövningen sker i ett möte mellan barnet och en eller flera lärare vid slutet av varje termin, utifrån de studieområden som vårdnadshavaren har lämnat in en redogörelse om inför tillsynstillfället.⁹⁵

Tillsynsenhetens styrdokument anger två tillsynsperioder per läsår, vilket ger en fast struktur.⁹⁶ Trots detta sker dock ibland övergångar till eller från hemundervisning under

⁹² Se ÅOM-RÅD 2022/69, ÅOM-RÅD 2024/17 samt ÅOM 2024/13. Av den åländska läroplanen framgår att ”barnets studier och bedömningen av dem kan synas vara strängare bundna till läroplanens mål och kunskapskriterier” i hemundervisning. Formuleringen är svårtolkad, men torde syfta på att avvikelser från läroplanen inte kan göras i hemundervisning. Ålands läroplan för grundskolan (ÅLp21), Allmänna delen, s. 22.

⁹³ Se LSAVI/2010/1241/Op-13.

⁹⁴ Resultaten från Suomen Kotikouluhydistys undersökning år 2023 (N=114) ger en fingervisning om att barnets stödbehov kan utgöra en orsak till att välja hemundervisning för barnet.

⁹⁵ Ålands läroplan för grundskolan (ÅLp21), Allmänna delen, s. 23.

⁹⁶ Mariehamns stads PM för prövning och rapportering av läroplikt som fullgörs hemma, s. 4.

pågående läsår, vilket medför organisatoriska svårigheter. Behovet av en tydligare reglering av sådana situationer har därför uppmärksamats.⁹⁷

En särskild åländsk komponent är den språkliga tillsynen. I landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 29 § 3 mom. föreskrivs att särskild tillsyn ska göras av barnets kunskaper i svenska om ingen av vårdnadshavarna har svenska som modersmål. Barnet har därutöver rätt att delta i kommunens förberedande undervisning i svenska. Detta knyter tillsynen till Ålands enspråkigt svenska ställning och syftar både till att säkra måluppfyllelse i språket och att främja kulturell och språklig integration.⁹⁸

I riket är uppföljningsfrekvensen däremot oreglerad. Utbildningsstyrelsens anvisningar nämner att ett eller två tillsynstillfällen per år är vanligt, men variationen är stor. Enligt forskning följs vissa hemundervisade barn i riket upp så ofta som varannan månad, medan andra helt saknar tillsyn.⁹⁹ Formerna för uppföljningen bestäms i samråd mellan vårdnadshavaren och den övervakande läraren, men utan bindande normer om hur ofta möten ska ske, eller att barnet och den tillsynsansvariga ska träffas personligen. Någon särskild språklig tillsyn förekommer inte. Brister i barnets rätt till utbildning kan därmed upptäckas först efter att en rättighetskränkning redan har skett. FN:s barnrättskommitté har 2023 uppmärksammat Finland på behovet av en tydligare reglering för att säkerställa likvärdig och kvalitativ utbildning även för barn i hemundervisning.¹⁰⁰

När det gäller tid och plats för tillsynstillfället har kommunen i respektive jurisdiktion en stark ställning. I riket har det klargjorts i praxis att kommunen bestämmer tid och plats utan att behöva vårdnadshavarens samtycke, och att den övervakande läraren inte är skyldig att genomföra bedömningen utanför skolans lokaler. För barn som vistas utomlands anges uttryckligen att tillsynen ska ske när barnet återvänder till Finland.¹⁰¹ På Åland hålls prövningstillfället i regel i tillsynsenhetens lokaler i Mariehamn, men kommunerna kan avtala om att prövningen undantagsvis ordnas i barnets hemkommun, särskilt i skärgården.¹⁰²

Ur barnets perspektiv är det centralt att uppföljningen inte förvandlas till en ren formalitet. Regelbundna, dokumenterade möten med en professionell tillsynsperson

⁹⁷ Intervju med ansvarig för Tillsynsenheten för Ålands hemundervisning 06.02.2025.

⁹⁸ Lagförslag 28/2018–2019, s. 48.

⁹⁹ Hartman – Huttunen 2020, s. 8. Samma indikation ger en undersökning från Suomen Kotikouluyhdistys (2023) som visar att 48,2 % av 114 svarande hade haft två tillsynstillfällen under året, medan 7,9 % uppgav att ingen tillsyn hade ägt rum.

¹⁰⁰ CRC/C/FIN/CO/5–6, 2023, punkt 36 a (i).

¹⁰¹ Enligt Regionförvaltningsverkets avgörande ESAVI 11380/2017 har kommunen ingen skyldighet att anordna tillsynen utanför sitt geografiska område. Se även EOAK/6885/2019, s. 10, där JO hänvisar till UBS dåvarande rekommendationer.

¹⁰² Se Avtal om tillsyn som köptjänst 29.12.2023. Barnets hemkommun står för kostnaderna, om tillsynen sker annanstans än i tillsynsenhetens utrymnen.

utgör det enda externa kontrollmomentet i hemundervisningen. Om detta led är svagt på grund av glesa, otydligt reglerade eller helt uteblivna tillsynstillfällen riskerar både stödbehov och brister i undervisning att upptäckas för sent, och barnets rättigheter förverkligas därmed inte.

Begreppet övervakande lärare förekommer i båda jurisdiktionerna i samband med hemundervisning, men har olika rättslig förankring. I riket nämner lagstiftningen inte övervakande lärare, behörighetskrav eller uppdragets innehåll.¹⁰³ Enligt Utbildningsstyrelsens anvisningar utses ändå som regel en övervakande lärare i barnets hemkommun. Den övervakande läraren ska hålla kontakt med vårdnadshavaren och följa upp barnets framsteg. Kommunen har stor frihet att bestämma hur tillsynen ordnas, och har enligt förvaltningspraxis sista ordet när det gäller formerna för uppföljning. Vårdnadshavaren kan framföra önskemål, men den slutliga beslutanderätten tillkommer barnets boendekommun.¹⁰⁴ Någon lagstadgad skyldighet att utse en övervakande lärare finns inte.¹⁰⁵ Enligt den nuvarande statsrättsliga tolkningen anses en mer långtgående tillsyn riskera att gå utöver den offentliga kontroll som är tillåten i hemundervisning.¹⁰⁶ Detta lämnar dock barnet utan kontinuitet i uppföljningen och utan extern övervakning av barnets rätt till utbildning.

På **Åland** nämns den övervakande läraren i förarbetena till landskapslagen om barnomsorg och grundskola som den som ska bedöma barnets utveckling och framsteg i relation till läroplanens mål.¹⁰⁷ Idag är uppdraget koncentrerat till Tillsynsenheten för Ålands hemundervisning, där prövningen genomförs av två lärare tillsammans, vilket stärker rättssäkerheten för alla parter.¹⁰⁸

I ett uppmärksammat tillsynsärende har landskapsregeringen understrukit att tillsynslärare måste uppfylla behörighetskraven för lärare och ha gedigen kännedom om den åländska läroplanen. Uppdraget innefattar bedömning av barnets studieframsteg och utgör därmed betydande utövning av offentlig makt, som enligt GL 124 § endast får anförtros myndigheter. Kommunen är därför skyldig att aktivt

¹⁰³ Östra Finlands förvaltningsdomstol (1962/2024) har bekräftat att kommunerna möjlighet att fritt förverkliga tillsynsansvaret i riket har ökat sedan lagen om grundläggande utbildning (628/1998) trädde i kraft år 1998. Kommunen kan fortsättningsvis förordna en övervakande lärare, tack vare den lösa formuleringen om tillsyn i lagen om grundläggande utbildning 26 § 3 mom. samt på basis av lagens förarbeten.

¹⁰⁴ Av avgörandet LSSAVI/3925/2024 framgår att kommunens val av övervakande lärare inte förutsätter vårdnadshavarens samtycke, då förverkligandet av det kommunala tillsynsansvaret inte finns beskrivet i lag.

¹⁰⁵ Enligt den upphävda grundskolelagen (476/1983) kontrollerades barnets framsteg av en examinator.

¹⁰⁶ Se Arajärvi 2006, s. 96, 140. Vårdnadshavaren har heller ingen undervisningsskyldighet.

¹⁰⁷ Lagförslag 28/2018–2019, s. 49.

¹⁰⁸ I landskapsregeringens rapport från 2021 konstateras att tillsynsuppdraget ofta utgjorde en belastning för de kommunala lärarna, och skillnaderna var betydliga i fråga om tid och resurser som lärarna fick för uppdraget.

söka behöriga tillsynslärare, och kan inte nöja sig med obehöriga om behöriga finns att tillgå.¹⁰⁹

En central skillnad mellan jurisdiktionerna gäller den skriftliga dokumentationen av bedömningen. På **Åland** anger landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 29 § att kommunen efter varje provningstillfälle ska upprätta en skriftlig redogörelse över barnets studieframsteg, som ges till vårdnadshavaren. Redogörelsen utgör inte ett betyg, men arkiveras och används som grund vid kommande tillsynstillfällen.¹¹⁰ För ändamålet används särskilda blanketter som har utarbetats enkom för tillsynsenhetens verksamhet.¹¹¹ Detta bidrar till en enhetligare praxis. Enligt landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 28 § är vårdnadshavaren skyldig att överlämna redogörelsen till den nya hemkommunen vid flytt.

I **riket** föreslår Utbildningsstyrelsen att den övervakande läraren sammanställer en skriftlig rapport, men detta är inte obligatoriskt. Det finns inga regler om hur rapporten ska se ut, hur den ska arkiveras eller om den ska följa barnet vid byte av kommun. Kontinuiteten i tillsynen blir därmed beroende av enskilda personer och kommunala lösningar, och både barnet och vårdnadshavaren saknar ofta en skriftlig beskrivning av hur progressionen har bedömts. Uppföljningsprocessen framstår därmed som ett avgörande men normativt svagt led i tillsynskedjan, särskilt i riket.

6.3. Intyg, betyg och särskild examen

I både riket och på Åland erhåller barnet ett skiljebetyg när det lämnar skolundervisningen och övergår till hemundervisning. Under hemundervisningen ges däremot normalt inga vitsord. När barnet har förvärvat kunskaper motsvarande den grundläggande utbildningens lärokurs utfärdar kommunen ett intyg över fullgjord läroplikt. För att få ett betyg som är likvärdigt med skolans krävs dock avläggande av särskild examen.

I **riket** regleras särskild examen i lagen om grundläggande utbildning 38 § samt förordningen om grundläggande utbildning. Kommuner och andra utbildningsanordnare kan anordna examinationen, men är inte skyldiga att göra det om ”sakliga skäl” föreligger.¹¹² Eftersom särskild examen är avgiftsfri för barnet, saknas ekonomiska incitament för andra utbildningsanordnare än hemkommunen att stå för arrangemangen,

¹⁰⁹ Tillsynsärendet initierades år 2022. Landskapsregeringen uppmärksammade år 2023 Sottunga på brister i kommunens agerande då en tillsynslärare anställdes. Då kommunen fortsättningsvis anställde en obehörig person tilldelades anmärkningar år 2024. Se Ålands landskapsregerings BESLUT 12 U2, ÅLR 2022/10628. Språk- och behörighetskraven för tillsynslärare finns i landskapsförordningen (2020:99) om barnomsorg och grundskola.

¹¹⁰ Ålands läroplan för grundskolan (ÅLp21), Allmänna delen, s. 23.

¹¹¹ Intervju med ansvarig för *Tillsynsenheten för Ålands hemundervisning* 06.02.2025.

¹¹² Se Haanpää – Lahtinen 2020, s. 52 samt Utbildningsstyrelsens webbplats, Hemundervisning.

vilket sålunda kan begränsa barnets möjligheter att få tillgång till särskild examen.¹¹³ Betyg kan ges i enskilda ämnen, för vissa årskurser eller för hela grundskolans lärokurs, och ligger till grund för ansökan i ordinarie betygskvoten till utbildning på andra stadiet.¹¹⁴ Utan särskild examen hänvisas barnet till antagning enligt prövning, där möjligheterna att få studieplats kan vara sämre än vid gemensam antagning.¹¹⁵

På **Åland** är särskild examen reglerad i landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 30 §. Anmälan till examenstillfället måste göras minst ett år i förväg.¹¹⁶ Anordnandet av särskild examen ingår i tillsynsenhetens uppdrag och vårdnadshavaren uppger i samband med läsårsanmälan vilka ämnen barnet avser att examinera. Betyg kan liksom i riket utfärdas för enskilda ämnen, årskurser eller hela lärokursen.¹¹⁷ När barnet har uppnått kunskaper motsvarande grundskolans lärokurs, eller när tio år har förflutit sedan läroplikten inleddes, utfärdas ett intyg över fullgjord läroplikt. Intyget möjliggör antagning enligt prövning till fortsatta studier, medan särskild examen ger ett betyg som kan användas i det ordinarie urvalssystemet.¹¹⁸

Systemet med särskild examen har kritiserats både i riket och på Åland. Lärarsidan pekar på svårigheten att bedöma ett barns kunskapsnivå utifrån enstaka provtillfällen, liksom på de resurser som krävs för att organisera rättssäkra examina.¹¹⁹ Samtidigt har Ålands hemundervisarförening betonat att särskild examen eller någon annan reglerad rätt till betyg är avgörande för att hemundervisade barn inte ska missgynnas vid inträde till fortsatta studier.¹²⁰

Ur barnets perspektiv är rätten till dokumenterade studieresultat en central rättssäkerhetsfråga. Barnkonventionens artikel 28 om rätten till utbildning innefattar inte bara en abstrakt rätt att lära sig, utan också möjligheten att gå vidare i utbildningssystemet.¹²¹ Om vägen till betyg och fortsatta studier är oklar, beroende

¹¹³ Eeva Rantatorikka, Kotiopetuksessa olevan lapsen oikeus opetukseseen. Itä-Suomen yliopisto 2024, s. 43–45.

¹¹⁴ Se Utbildningsstyrelsens webbplats, Hemundervisning.

¹¹⁵ Läroanstalten bedömer i ett prövningsförfarande utbildningsbehovet och förutsättningarna att klara av studierna. Rantatorikka 2024, s. 46–47 menar att möjligheten att avlägga särskild examen bör stärkas i lag för att trygga ansökan i betygskvoten, då antagning enligt prövning verkar betyda sämre utsikter att få studieplats.

¹¹⁶ I landskapslagen (2020:32) om barnomsorg och grundskola del III 30 § anges anmälningstiden.

¹¹⁷ Se Lagförslag 28/2018–2019.

¹¹⁸ Till Ålands lyceum kan hemundervisade antas via ett prövningsförfarande med test i matematik, svenska och engelska, som påvisar godkänd kunskapsnivå, och vid Ålands yrkesgymnasium testas kunskaperna i matematik, svenska och engelska vid prövningsförfarandet och lämpligheten bedöms.

¹¹⁹ Intervju med ansvarig för *Tillsynsenheten för Ålands hemundervisning* 06.02.2025.

¹²⁰ Ålands hemundervisarförenings reservation mot landskapsregeringens rapport Dnr: ÅLR 2021/9940, s. 9.

¹²¹ Se FN:s barnkonvention artikel 28 b.

av lokal praxis eller ekonomiska överväganden, blir uppföljningsprocessen en svag länk i tillsynskedjan.

Justitieombudsmannen har understrukt att principerna om god förvaltning och barnets bästa förutsätter att kommunen och vårdnadshavaren samarbetar kring de praktiska arrangemangen kring tillsynen.¹²² Samtidigt kräver principen om likabehandling att tillsynen organiseras likvärdigt för alla hemundervisade barn inom kommunen.¹²³ Genom samordning av det kommunala tillsynsansvaret på Åland kan ett mer enhetligt och jämlikt system upprätthållas i hela landskapet, under förutsättning att alla kommuner deltar.

7. Tillsynskedjan del IV: Reaktions- och rättsmedelssystemet

7.1. Tillsyn och det repressiva rättsskyddets funktion

Tillsyn och rättsskydd är nära förbundna genom sitt gemensamma syfte att säkerställa efterlevnad av normer och skydda individens rättigheter. Tillsynskedjan vid hemundervisning omfattar därför också de rättsmedel som står till buds för att barn och deras vårdnadshavare ska kunna tillvarata sina rättigheter enligt GL 21 §.

Barns faktiska möjligheter att utöva dessa rättigheter är ändå begränsade, särskilt då vårdnadshavare av olika skäl inte alltid kan eller vill företräda barnets rättsintressen. Det allmänna bär därför ett särskilt ansvar för att aktivt skydda barnets rättigheter.¹²⁴ Rättsskyddet utgör en central motvikt till den offentliga makten och förutsätter tillgång till effektiva, snabba och förmånliga rättsmedel.¹²⁵ I hemundervisning, där tillsynen i hög grad är begränsad till resultatkontroll och stödinsatser är kopplade till inskrivning i skolan, blir behovet av verksamma rättsmedel särskilt framträdande för att skydda barnets rätt till utbildning i realtid.

Det *preventiva rättsskyddet* syftar till att förebygga rättskränkningar och vilar på principerna om god förvaltning, rättssäkerhet, förutsebarhet och tydlig normstyrning.¹²⁶ Inom utbildningssektorn sker detta exempelvis genom utbildningsanordnares skyldighet att upprätta planer, genomföra systematiska utvärderingar samt registrera läropliktiga barn.¹²⁷

Det *repressiva rättsskyddet* aktualiseras när en rättskränkning redan har inträffat, och möjliggör prövning i domstol eller hos oberoende myndigheter. Inom

¹²² Se EOAK 341/4/11.

¹²³ Lahtinen 2011, s. 51–52.

¹²⁴ Mäntylä–Karjalainen 2022, s. 7. Se även Hartman – Huttunen 2020, s. 12.

¹²⁵ Hakalehto 2018, s. 251.

¹²⁶ Jaakko Husa – Teuvo Pohjalainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Hansaprint 2014, s. 263–264. Se även Hakalehto–Wainio 2012, s. 323–324.

¹²⁷ Se RP 212/2024 rd, s. 58 samt Arajärvi 2021, s. 527.

utbildningssektorn utgör besvär, omprövning, förvaltningsklagan och skadestånd de huvudsakliga rättsmedlen. Extraordinära rättsmedel kan tillämpas först sedan ett beslut har vunnit laga kraft.¹²⁸ Rättelse av beslut kan i riket begäras med stöd av FL 50–53 § och på Åland enligt 45–48 § ÅFL. Ändringssökande kan ses som en form av efterhandskontroll, där lagligheten i tidigare fattade beslut granskas i efterhand.¹²⁹

FN:s barnrättskommitté betonar att barn ska ha effektiva möjligheter att få misstänkta överträdelser prövade och få gottgörelse vid rättighetskränkningar, vilket även framgår av flera andra internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.¹³⁰ Detta krav gäller oavsett undervisningsform och måste därför också förverkligas vid hemundervisning.

7.2. Administrativa och straffrättsliga åtgärder

När brister uppstår i hemundervisningen aktiveras tillsynskedjans sista länk, de reaktions- och rättsmedelssystem som ska skydda barnets rätt till utbildning och säkerhet. Kommunen har ansvar att reagera när hemundervisningen inte uppfyller läropliktens krav.

I **riket** ska vårdnadshavaren enligt 9 § i läropliktslagen säkerställa att barnet fullgör läroplikten. Enligt 22 § i samma lag kan en vårdnadshavare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter detta ansvar dömas till bötespåföljd. Vid misstänkt försummelse av tillsynen över den läropliktigas framsteg kan boendekommunen göra en utredningsbegäran till polisen, oberoende av om barnet deltar i hemundervisning eller går i en skola. Tingsrätten avgör ärendet utifrån åklagarens åtal.

Domstolen ska i sin bedömning av vårdnadshavarens försummelse beakta barnets ålder, mognad och övriga omständigheter.¹³¹ Domstolspraxis visar dock att böter endast utdöms vid långvarig försummelse eller aktivt förhållande av att barnet uppfyller läroplikten.¹³² I flera fall har domstolarna godtagit vårdnadshavarens uppgifter om hemundervisning trots att kommunen inte har informerats, vilket försvagar normstyrningen och tydligheten i ansvarsfördelningen.¹³³

Barnet kan inte åläggas sanktioner vid försummelse av läroplikt, utan ansvaret vilar uteslutande på vårdnadshavaren. När läroplikten upphör eller barnet omhändertas,

¹²⁸ Se Arajärvi 2021, s. 526–528.

¹²⁹ Kulla – Salminen 2024, s. 410.

¹³⁰ FN:s barnrättskommitté, allmän kommentar nr 5, 2003, CRC/GC/2003, punkt 24.

¹³¹ Se RP 173/2020 rd, s. 166.

¹³² Pentti Arajärvi – Merja Aalto-Setälä, Opetuslainsäädännön käsikirja. Edita 2004, s. 28.

¹³³ Se Kajanalands TR:s dom 21/103009, 09.02.2021 och Norra Savolax TR:s dom 18/134922, 27.08.2018.

upphör även detta ansvar.¹³⁴ I övrigt är verktygen i riket begränsade vid brister i hemundervisning. Detta hänger samman med att lagens fokus ligger på vårdnadshavarens ansvar, snarare än barnets rättsskydd. Åtgärderna är i huvudsak repressiva och aktiveras först när bristerna har blivit allvarliga. Det saknas en uttrycklig mekanism att avbryta hemundervisningen även när särskilt allvarliga brister konstateras, vilket försvagar tillsynskedjans yttersta led.

På **Åland** finns ett mer detaljerat sanktionssystem. En bestämmelse motsvarande rikets om polisanmälan vid vårdnadshavarens försummelse finns i del III 4 § i landskapslagen om barnomsorg och grundskola, som möjliggör böter. Vid allvarliga brister i barnets kunskapsutveckling kan kommunen även besluta att avbryta hemundervisningen. Enligt del III 29 § 4 mom. i landskapslagen om barnomsorg och grundskola får hemundervisning avbrytas om barnets framsteg bedöms vara ”väsentligen lägre än vad som rimligen kan förväntas”.

Vårdnadshavaren ges då en termin för att åtgärda bristerna. Om dessa kvarstår, och samtliga villkor enligt 29 § 5 mom. är uppfyllda, det vill säga att barnets utveckling och lärande uppvisar allvarliga brister under ett läsår, läroplikten inte fullgörs och vårdnadshavaren åsidosätter sin tillsynsskyldighet, får kommunen besluta om avbrytande. Beslutet ska bygga på barnets bästa och rätten till utbildning.¹³⁵

I praxis har hemundervisning avbrutits också när barnet har haft en intellektuell funktionsnedsättning och inte har kunnat tillgodogöra sig den allmänna lärokursen i hemundervisning.¹³⁶ Detta aktualiserar svåra avvägningar mellan barnets rätt till stöd, likabehandling och rätten till utbildning på en nivå som är realistisk för barnets förutsättningar.

7.3. Barnskyddsanmälan och välfärdsaspekter

Kommunens tillsyn av hemundervisade barn fokuserar primärt på att den läropliktigas studieframsteg motsvarar målen i läroplanen. Samtidigt har kommunen en skyldighet att beakta barnets allmänna välbefinnande, som är en central dimension av tillsynen. Enligt 25 § i barnskyddslagen föreligger en ovillkorlig och individualiserad anmälningsplikt för alla yrkesverksamma inom undervisning, vård och socialvård vid misstanke om att ett barn far illa. Skyldigheten gäller trots sekretess och innebär att en anmälan ska göras utan dröjsmål. I riket görs anmälan till välfärdsområdet och på Åland till barnets boendekommun.¹³⁷

¹³⁴ Barnskyddslagens (417/2007) 45 § stadgar om vårdnad vid omhändertagande.

¹³⁵ Se Lagförslag 28/2018–2019, s. 49–50. Beslutet fattas av behörig utbildnings- eller grundskolechef.

¹³⁶ Ålands FD:s beslut 66/2023, 18.08.2023.

¹³⁷ Enligt 35 § i socialvårdslagen (1301/2014) i riket och 35 § i landskapslagen (2020:12) om socialvård på Åland kan den anmälningskyldiga även kontakta socialvården tillsammans med barnet.

Brister i hemmiljön kan påverka barnets säkerhet, hälsa samt möjligheter till lärande. I sådana situationer stärks det allmännas ansvar för att skydda barnet och tillgodose dess rättigheter. Barnskyddslagstiftningen fungerar därför inte enbart som reaktiv mekanism vid akut fara, utan också som en normativ ram för att identifiera strukturella brister i förutsättningarna för hemundervisning. Enligt barnskyddslagen ska stöd erbjudas i ett så tidigt skede som möjligt, för att förebygga mer ingripande åtgärder, samtidigt som familjens rätt till privatliv ska respekteras.¹³⁸

Hemundervisning utgör inte i sig en grund för barnskyddsingripande, men enligt Utbildningsstyrelsen och barnskyddslagens förarbeten kan försummad skolgång eller otillräckliga studieframsteg föranleda en orosanmälan.¹³⁹ *Sanna Haanpää* och *Nina Lahtinen* framhåller att kontakt till socialvården är motiverad om barnets kunskapsnivå är så låg att barnet sannolikt inte skulle uppnå godkänd nivå i särskild examen.¹⁴⁰ Barnskyddets mandat kan dock inte systematiskt kompensera för avsaknaden av proaktiv utbildningsrättslig tillsyn.

Regionförvaltningsverkets praxis visar att barnskyddsanmälan har godtagits som lagenlig även när vårdnadshavarna har uppfattat den som ogrundad.¹⁴¹ Den materiella bedömningen av behovet av barnskydd görs däremot alltid av barnskyddsmyndigheterna. Majoriteten av insatserna bygger på frivillighet. Om vårdnadshavaren avböjer stödinsatser kan barnet i realiteten stå utan hjälp, även om behov föreligger. I särskilt allvarliga fall kan ingripande ändå ske mot vårdnadshavarens vilja för att skydda barnet.¹⁴²

7.4. Laglighetskontroll och rättsmedel vid hemundervisning

Enligt GL 2 § 3 mom. ansvarar kommunen för lagligheten och sakligheten i dess förvaltning, och kommunens tjänstemän, såsom rektorer och lärare, arbetar under tjänsteansvar enligt GL 118 §. Myndigheter ska också inom ramen för normprövning lämna en förordning eller norm av lägre rang utan avseende om den strider mot lag (GL 107 §).¹⁴³ Laglighetskontrollen av kommunernas tillsyn vid hemundervisning sker genom både allmän laglighetsövervakning och sektorspecifik tillsyn.

I riket övervakas lagligheten i offentlig verksamhet av riksdagens justitieombudsman

¹³⁸ Virve Toivonen – Kirsi Pollari, Hyvä hoito ja kasvatus osana lapsen huolto, s. 70–115 i verket *Suvianna Hakalehto – Virve Toivonen (toim.), Lapsen oikeudet perheessä*. Kauppakamari 2021, s. 75.

¹³⁹ Se RP 252/2006, s. 142 samt Utbildningsstyrelsens webbplats, *Hemundervisning*.

¹⁴⁰ Haanpää – Lahtinen 2020, s. 33.

¹⁴¹ Se exempelvis PSAVI/14892/2023 och ESAVI/10373/06.06.01/2021.

¹⁴² Arajärvi 2021, s. 186.

¹⁴³ Mäenpää 2016, s. 4.

och justitiekanslern i statsrådet enligt GL 108–109 §§.¹⁴⁴ De högsta laglighetsövervakarna kan på eget initiativ eller efter klagomål granska kommunernas förfarande i ärenden som rör hemundervisning samt vid behov rikta anmärkning, uppmärksamgöra krav på god förvaltning eller väcka åtal vid tjänstebrott.

Tillstånds- och tillsynsverket är dessutom sektorsspecifik tillsynsmyndighet inom undervisningsväsendet och kan enligt 10 § 2 mom. i kommunallagen (410/2015), i kombination med 41 a § i lagen om grundläggande utbildning, utreda om kommunen har iakttagit gällande lagstiftning inom utbildningsområdet.¹⁴⁵ Av grundad anledning kan denna myndighet även på eget initiativ granska lagenligheten inom den grundläggande utbildningen samt besluta om förelägganden och vite. Dessa befogenheter omfattar inte hemundervisning, som därmed faller utanför ramen för proaktiv extern myndighetstillsyn.¹⁴⁶ Detta medför en rättssäkerhetsrisk för hemundervisade barn, då de inte omfattas av samma laglighetskontroll som den kommunala skolundervisningen.

På **Åland** utövas laglighetskontroll av landskapsregeringen i dess roll som tillsynsmyndighet enligt landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 84a–88 §§ samt av de högsta laglighetsövervakarna. Enligt 4 § i kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland ska landskapsregeringen övervaka kommunernas laglighet i verksamheten. Landskapsregeringen kan enligt landskapslagen om barnomsorg och grundskola del III 87 § rikta anmärkning vid felaktigt förfarande samt genom 88 § förelägga kommunen att åtgärda missförhållanden vid vite eller med hot om avbrytande av verksamhet vid allvarlig risk för elevers säkerhet. Kritik har dock riktats mot att samma enhet ansvarar för både utveckling och tillsyn av utbildningen, vilket kan påverka oberoendet i laglighetskontrollen.¹⁴⁷

Vid brister i faktisk förvaltningsverksamhet är klagomål (förvaltningsklagan) det centrala rättsskyddsinstrumentet i båda jurisdiktionerna. I riket regleras förvaltningsklagan i 8 a kap. i FL, särskilt 53 a–53 d §. Vem som helst kan anföra klagomål över lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldighet i förvaltningsverksamhet till behörig tillsynsmyndighet. Klagomålet kan leda till att myndigheten uppmärksamgörs på kraven för god förvaltning, ges en anmärkning eller delges tillsynsmyndighetens uppfattning om lagenligt förfarande, men beslut i det enskilda fallet kan inte ändras och avgörandet över klagomålet kan inte överklagas. Klagomål utgör därmed inget egentligt rättsmedel.

¹⁴⁴ Se även lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002), lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2002) samt lag om fördelning av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022).

¹⁴⁵ Enligt 3 § i lagen om Tillstånds- och tillsynsverket (530/2025) sköter Tillstånds- och tillsynsverket uppgifter inom ansvarsområdet för utbildning.

¹⁴⁶ Se RP 212/2024, s. 20, 44.

¹⁴⁷ Se Slutrapport, Dnr: ÅLR 2024/1309, s. 5–7, 13.

I ÅFL finns ingen uttrycklig reglering om förvaltningsklagan, men enligt förarbetena hindrar detta inte att enskilda lämnar anmälningar om felaktigheter till landskapsregeringen i ärenden där denna är tillsynsmyndighet. I praktiken fyller sådana anmälningar en liknande funktion som förvaltningsklagan i riket.

Särskilt i riket blir denna konstruktion problematisk. Det fattas normalt inte sådana individuella, skriftliga beslut i tillsynen av hemundervisning som uttryckligen är besvärsgrundande. Den läropliktiga och vårdnadshavaren hänvisas då till klagomål och endast i vissa fall till omprövning och besvär i samband med särskild examen. Rätten till effektiva rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen och rätten till rättsskydd i GL 21 § försvagas därmed för hemundervisade barn.

På Åland är rättsmedlen i viss mån tydligare reglerade. Enligt landskapslagen om barnomsorg och grundskola del VII 3 § kan rättelse begäras av vissa beslut som gäller grundskolan, och beslut om avbrytande av hemundervisning enligt del III 29 § 4–5 mom. får överklagas till Ålands förvaltningsdomstol inom 14 dagar. Rättelse av fel i beslut regleras i 45–48 §§ i ÅFL och även extraordinära rättsmedel samt besvärsförfarande följer lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) och 25 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Landskapsregeringen kan dessutom i sin tillsynsroll vidta åtgärder enligt landskapslagen om barnomsorg och grundskola 87–88 §, vilket ger ett mer utvecklat sanktions- och reaktionssystem än i riket. Samtidigt saknas uttrycklig reglering om möjligheten att återgå till hemundervisning efter ett beslut om avbrytande och om växling mellan undervisningsformerna. Detta utgör en normlucka ur rättssäkerhetssynpunkt, även i Ålands mer reglerade modell.

8. Svaga länkar i tillsynskedjan i två jurisdiktioner

I artikeln har analyserats hur den rättsliga regleringen och tillsynskedjan vid hemundervisning är utformad i riket respektive på Åland, och vilka svaga länkar som kan äventyra barnets rätt till utbildning och rättssäkerhet. Jämförelsen visar att tillsynen i båda jurisdiktionerna präglas av strukturella svagheter, även om de tar sig olika uttryck. Bristerna kan spåras genom hela tillsynskedjan, från normnivå till rättsmedel.

I **normledet** framträder den mest grundläggande svagheten i riket genom avsaknaden av en sammanhållen och bindande reglering. Centrala frågor såsom anmälningsförfarande, tillsynens innehåll, dokumentation och uppföljningsfrekvens regleras inte i lag, utan lämnas till kommunal praxis och myndighetsanvisningar. Detta medför betydande variationer mellan kommunerna, och förvaltningslagens rättsprinciper får därmed fylla ut brister i normledet för att upprätthålla rättssäkerheten.

Barnets rättsliga ställning blir beroende av lokala tolkningar, resurser och kompetens i avsaknad av bindande minimikrav. Normledets preventiva funktion försvagas därmed, vilket står i spänningsförhållande till kraven på likabehandling, förutsebarhet och barnets bästa. På Åland finns uttrycklig landskapslagstiftning som

ger en mer strukturerad rättslig ram, men även där förekommer lagtekniska luckor avseende exempelvis återgång till hemundervisning efter avbrytande.

En analys av skolelevers rättsskydd i Finland visar att en rättssäker tillsyn förutsätter en normstyrning som är tydlig, förutsebar och transparent. Normverket bör därför utvecklas först, innan tillsynen effektivteras. När rättigheter och skyldigheter är klart definierade för samtliga parter kan även behovet av ingripande tillsynsåtgärder minska.¹⁴⁸ De strukturella bristerna i normledet vid hemundervisning färgar av sig på samtliga efterföljande led i tillsynskedjan.

I inledningsfasen uppstår problem som påverkar barnets rättsliga ställning redan innan tillsynen har påbörjats. I riket kan hemundervisning inledas genom ett ensidigt meddelande till kommunen, utan krav på planering, dokumentation eller dialog, och utan att barnets rätt att bli hörd systematiskt säkerställs i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen.

På Åland ger kravet på en skriftlig undervisningsplan en tydligare initial struktur, men variationerna i planernas innehåll och avsaknaden av standardiserade mallar påverkar förutsebarheten. I båda systemen är informationen sällan barnanpassad. Avsaknaden av samlad, tillförlitlig och åldersanpassad information försvårar barnets faktiska möjligheter att förstå beslutets konsekvenser och att utöva sina rättigheter.

Uppföljningsprocessen utgör kärnan i tillsynskedjan och är samtidigt dess mest sårbara led. I riket saknas bindande krav på personlig kontakt med barnet, utseende av övervakande lärare, systematisk dokumentation och enhetliga bedömningskriterier. Ett barn kan därmed fullgöra hela sin läroplikt utan att någon myndighet någonsin möter barnet. Brister i kunskapsutveckling och stödbehov riskerar då att upptäckas först i ett sent skede, exempelvis vid särskild examen eller barnskyddsprocesser.

I ljust av GL 22 § och barnkonventionens artikel 4 framstår ett tillsynssystem som i praktiken reduceras till sporadisk resultatkontroll som otillräcklig, eftersom det inte säkerställer ett effektivt och förebyggande genomförande av barnets rätt till utbildning.

På Åland finns en reglerad halvårstillsyn med personlig kontakt och skriftlig dokumentation, vilket stärker förutsebarheten. Samtidigt är systemet beroende av administrativ samordning som saknar uttryckligt lagstöd, och tillsynen koncentreras till samma aktörer som ansvarar för utbildningens utveckling. Både i riket och landskapet saknas systematisk och långsiktig uppföljning av kvalitet och resultat, vilket begränsar möjligheterna att utveckla tillsynen på ett kunskapsbaserat och barnrättsligt hållbart sätt.

Även **reaktions- och rättsmedelssystemet** uppvisar betydande brister. I riket fattas sällan sådana individuella beslut i tillsynen av hemundervisning som kan överklagas. Den läropliktiga och vårdnadshavaren hänvisas därför till förvaltningsklagan, som

¹⁴⁸ Mäntylä – Karjalainen – Refors Legge – Perna 2021, s. 59, 115.

inte ger ett effektivt skydd för barnets rätt till utbildning i realtid. Klagomål kan inte ändra beslut i det enskilda fallet, eller skapa omedelbart rättsskydd. Rättsskyddet blir därmed indirekt, långsamt och i begränsad utsträckning anpassat till barnets behov.

På Åland är rättsmedelsstrukturen tydligare, särskilt vid beslut om avbrytande av hemundervisning som kan överklagas. I båda jurisdiktionerna är barnets faktiska möjligheter att initiera rättsprocesser starkt beroende av vårdnadshavarens agerande, vilket riskerar att göra rättsskyddet illusoriskt, särskilt i situationer där barnets och vårdnadshavarens intressen inte sammanfaller.

Gemensamt för båda systemen är även att sektorspecifik, oberoende och proaktiv extern tillsyn av hemundervisning saknas.

En barnrättsligt förankrad tillsyn förutsätter att barnets samlade behov beaktas. Sammantaget visar analysen att hemundervisade barn i både riket och på Åland inte åtnjuter ett rättsskydd som fullt ut motsvarar de krav som följer av grundlagen och barnkonventionen, särskilt i fråga om tydlig normstyrning, systematisk uppföljning och tillgång till effektiva rättsmedel. En tillsynskedja vid hemundervisning som inriktas på sporadisk resultatkontroll uppfyller inte dessa krav. En fortsatt rättsdogmatisk analys, kompletterad med empiriska studier av tillämpningen, skulle kunna belysa hur de identifierade svagheterna påverkar barn i realiteten. Tillsynskedjan är enbart så stark som sin svagaste länk.

Björn Forssén, juris doktor, civilekonom, f.d. byrådirektör, Stockholm

Karusellhandelsmålen i Sverige kräver en förändring i god advokatsed

1. Bakgrund – lagstiftarens åtgärder mot momsbedrägerier samt momsforskningen

I denna artikel återkommer jag till ämnet mervärdesskattebedrägerier av karuselltyp (s.k. karusellhandel), där svenska staten lider stora förluster i intäkter avseende mervärdesskatt (moms). Tidigare har jag framhållit betydelsen av rättssäkerhet, så att lagföringen inte leder till att företagare utan uppsåt att tillskansa sig pengar från statskassan blir angripna i skatteprocesser och brottmål föranledda av utredningar som Skatteverket (SKV) och Ekobrottsmyndigheten (EBM) i Sverige genomför avseende fall av misstänkt karusellhandel.

I en serie artiklar under åren 2021–2025 har jag skrivit om problematiken med fenomenet karusellhandel,¹ i vilka jag gör den övergripande konklusionen att lagstiftaren har misslyckats med att komma till rätta med fenomenet momsbedrägerier av så kallad karuselltyp. Sedan början av 2000-talet har så kallad omvänd betalningsskyldighet

¹ De längre artiklarna har publicerats i JFT och Tidningen Balans fördjupningsbilaga och i ett fall i Svensk Skattetidning, och dessa är följande: Momsbedrägerier av så kallad karuselltyp och NJA 2018 s. 704, Svensk Skattetidning 2022 s. 118–130 (Forssén 2022); Skenfaktura med momsdebitering – konsekvenser för skatt och redovisning, Tidningen Balans fördjupning 2023 s. 1–9 (publ. 2023-06-13, www.tidningenbalans.se), Forssén 2023a; Momsbedrägerier genom karusellhandel – erfarenheter i Sverige avseende mervärdesskatt, redovisning och straffrätt i förhållande till EU-rätten, JFT 4–6/2023 s. 344–378 (Forssén 2023b); Aktuell utredning löser inte problemet med momsbedrägerier, Tidningen Balans fördjupning 2024 s. 1–11 (publ. 2024-05-06, www.tidningenbalans.se), Forssén 2024a; Mellanmän och frågor om karusellhandel respektive vinstmarginalbeskattning – en jämförelse av gamla och nya mervärdesskattelagen i Sverige, JFT 4/2024 s. 294–329 (Forssén 2024b); och Frågor med anledning av slutbetänkandet Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier, Tidningen Balans fördjupning 2025 (publ. 2025-05-15, www.tidningenbalans.se), Forssén 2025a. Jag inledde serien 2021 med artikeln ”Rätt resurs på rätt ställe minskar momsbedrägerierna” i svenska nättidningen Dagens Juridik (publ. 2021-05-05, kl. 11:07, www.dagensjuridik.se), Forssén 2021. För övriga av mina kortare artiklar i Dagens Juridik rörande karusellhandel hänvisar jag till min e-bok från 2024, ”Momskaruseller” samt näringspenningtvätt, m.m., vilken är tillgänglig på min hemsida www.forssen.com, under PFS Böcker (med kod 046Blå) och i tryckt version hos Kungliga biblioteket i Stockholm och hos Lunds universitetsbibliotek. Forssén 2021 har varit central för fortsättningen av serien, eftersom jag där berör frågan om registreringskontroll hos SKV som avgörande för att hindra momsbedrägerier, oavsett om det gäller karusellhandel eller andra bedrägerier avseende moms. Jag har även skrivit en artikel i JFT med förslag till användning av juridisk semiotik i samband med registreringen till moms, vilket är avsett att förfina urvalet av subjekt att registrera genom en utveckling av artificiell intelligens (AI) som ett verktyg därvidlag, Juridik och teknologi – idéer för AI-verktyg till momsgranskningen i Sverige, JFT 1/2025 s. 31–64 (Forssén 2025b).

införts på flera områden, så att likvidflödet avseende felaktigt överskjutande ingående moms från svenska staten till bedragare helt upphör. Emellertid visar erfarenheten att bedragarna anpassar sig till ändringarna av mervärdesskattelagstiftningen, genom att byta tillvägagångssätt så att de rundar lagstiftarens åtgärder. Ett exempel på detta är att det i skattebrottsmålet NJA 2018 s. 704, vilket jag berör särskilt i Forssén 2022, rörde sig om varor som inte omfattades av omvänd skattskyldighet för investeringsguld, nämligen guld av låg finhalt, silver och platina.

I Forssén 2023b anför jag att lagstiftaren i Sverige får anses ha misslyckats med att stävja fenomenet med momsbedrägerier genom karusellhandel. Den metodik som har förmodats vara vägvinnande är just att införa omvänd betalningsskyldighet (tidigare omvänd skattskyldighet) på olika områden, vilket har skett sedan år 2000 då den ordningen infördes som huvudregel för omsättning inom landet av investeringsguld inom landet. Sedermera har utvecklingen fortsatt med bland annat utsläppsrätter. Jag konstaterar dock att misslyckandet från lagstiftarens sida är tämligen uppenbart mot bakgrund av att ett enda ärende numera kan omfatta miljarder kronor i redovisad moms som ifrågasätts av SKV och EBM. Jag anför att i stället för verkningfulla lagstiftningsåtgärder har utvecklingen i verkligheten gått till att utredningar och bedömningar av skatteobjektet, det vill säga av omsättningens (numera leveransens eller tillhandahållandets) karaktär och placering, har ersatts i utredningarna av SKV och EBM så att de i första hand i fråga om handel mellan EU:s medlemsstater avser en viss sorts vara, framför allt elektroniska produkter.²

Nämnda utveckling av hur ärendena om karusellhandel hanteras har lett till att förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna beträffande skattefrågan respektive skattebrottsfrågan inte ens får chansen att pröva den grundläggande frågan om vem som är skattesubjekt, utan nämnda förutfattade mening av betydelsen av vilken sorts vara målet gäller tillåts överskugga den aspekten. I Forssén 2024b beskriver jag hur detta, framför allt beträffande frågor kring handel i kommission eller agentförhållanden (mellanmanssituationer), medför att svenska staten helt går miste om momsintäkter från stora internationella aktörer. Detta genom att SKV och EBM bortser från huruvida beskattningsunderlaget ska ligga hos dem avseende intäkter från licenser på operativsystemen i exempelvis datorer eller mobiltelefoner och att mellanmannen – som många gånger är ett tämligen litet företag – åsätts ett beskattningsunderlag som vem helst bör inse inte rimmar med skatteförmågeprincipen.³

Det senaste försöket från lagstiftarens sida att åtgärda momsbedrägerier av

² Jämför Forssén 2023b, s. 367.

³ Jämför Forssén 2024b, avsnitt 6 (Frågan om karusellhandel och sammansatta transaktioner bestående i att en elektronisk produkt utgör en vara och en licens avseende operativsystemet).

karuselltyp bestod i utredningen *Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier*.⁴ Utredningen berörde bland annat karusellhandel och framförde framför allt att undantaget från muntliga uppgifter som grund för skattebrott enligt skattebrottslagen (1971:69, här förkortad SBL) skulle tas bort, det vill säga att oriktiga uppgifter inte enbart skulle avse felaktiga uppgifter i momsdeklarationer eller övriga skriftliga meddelanden till SKV. Detta hade enligt min mening varit mycket svårhanterligt att genomföra rättssäkert, vilket jag berörde i Forssén 2024a och Forssén 2025a, och förslagen ledde inte heller till avsedda lagstiftningsåtgärder den 1 juli 2025. Lägg därtill att karusellhandelsmål typiskt innehåller frågor om skentransaktioner, och att detta blivit särskilt komplext genom reformen 2008 och implementeringen då av artikel 203 i EU:s mervärdesskattedirektiv (2006/112/EG) i den svenska mervärdesskattelagen. Därigenom föreligger en särskild betalningsskyldighet för felaktigt debiterad moms avseende bland annat sådana transaktioner, men utan att det i SBL anges huruvida betalningsskyldighet för ett dylikt belopp utgör *skatt* vid prövningen av frågor om skattebrott. Jag tar upp den frågeställningen i Forssén 2023a och erinrar här om att den innebär en särskilt komplex problematik, eftersom kompetensen på momsområdet har tilldelats EU, medan straffrätten alltså omfattas av en exklusiv nationell kompetens och frågan angående SBL således ska lösas direkt hos Sveriges riksdag utan att gå vägen via EU.⁵

Min analys av karusellhandelsproblematiken har bidragit till att jag har föreslagit en stor skattereform i Sverige.⁶ Min kritik av det rådande systemet består framför allt i att analysen av momsfrågorna inte sker genom att betydelsen av frågan om skattesubjektet bedöms i förstone innan frågan om skatteobjektet behandlas. Det har hittills saknats incitament till en sådan ordning från såväl lagstiftarens åtgärder som i momsforskningen i Sverige. Akademikerna ger inte användbara influenser till lagstiftaren, och det har lett till missriktade processer i såväl förvaltningsdomstolarna som i de allmänna domstolarna avseende skattefrågan respektive skattebrottsfrågan. I en serie artiklar under 2020–2023 publicerade i JFT och Tidningen Balans gick jag igenom samtliga avhandlingar i Sverige under 1994–2020 i ämnet indirekta skatter

⁴ Utredningen lämnade delbetänkandet Skyddet för EU:s finansiella intressen, Ändringar och kompletteringar i svensk rätt (SOU 2023:49) och slutbetänkandet Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier (SOU 2024:32).

⁵ Jämför 10 kap. 6 § regeringsformen (1974:152, här förkortad RF) resp. förarbetena till EU-lagen (SFS 1994:1500), prop. 1994/95:19 (Sveriges medlemskap i Europeiska unionen) Del 1, s. 472. Jämför även Forssén 2025a, avsnittet Sveriges advokatsamfund anknyter i remissvaret till sina synpunkter vid reformen 2008.

⁶ Den har jag presenterat i JFT och följt upp med en kortversion i Tidningen Balans. Jämför Björn Forssén, *Förslag till en stor skattereform i Sverige som också förbereder en EU-skatt*, JFT 5–6/2024 s. 455–496 (Forssén 2024c), och Björn Forssén, *Förslag till grundbultar i en stor skattereform*, Tidningen Balans fördjupning 2025 (publ. 2025-10-02, www.tidningenbalans.se). (Forssén 2025c).

(dvs. i första hand moms, punktskatter och tull), där tolv av fjorton avsåg moms. Den gemensamma nämnaren för min kritik av momsforskningen var att forskarna förbigår skattesubjektsfrågan och behandlar i stället direkt objektsfrågan.⁷

I denna artikel går jag inte mera igenom åtgärder att vidta från lagstiftarens sida. I stället tar jag särskilt upp vad Sveriges advokatsamfund bör göra för att bidra till att skatteprocesser och brottmål där momsbedrägerier genom karusellhandel utgör ett centralt inslag leder till prövningar i högsta instans, så att gällande rätt fylls ut till gagn för att eliminera sådana för samhällsbygget oönskade luckor i mervärdesskattelagen (2023:200, här förkortad ML), och mervärdesskattedirektivet respektive SBL.

2. Problembeskrivning avseende advokaternas roll i karusellmålen

För att fylla ut gällande rätt i frågor om karusellhandel efterlyser jag prejudikat i svenska högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och svenska högsta domstolen (HD) i mål om skattefrågan respektive skattebrottsfrågan. Det skulle, som nämnts, vara till gagn för att åtminstone minska omfattningen av fenomenet momsbedrägerier av karuselltyp. Min erfarenhet är dock att kunskapsnivån är för låg i dessa hänseende hos aktörerna i domstolarna⁸ för att rättspraxis skulle utvecklas så att oönskade luckor i ML och SBL inte längre skulle kunna utnyttjas av bedragare. Därför föreslår jag i denna artikel vissa anpassningar av Sveriges advokatsamfunds regler om god advokatsed. Därigenom ska framför allt skattesubjektsfrågan inte längre förbigås genom att fokus i ärendena och målen i fråga sätts på objektsfrågan till men för prövningen av vem som är den som ska påföras en beskattningsåtgärd avseende moms i fall av karusellhandel. De anpassningar av reglerna om god advokatsed som jag föreslår i förevarande hänseende avser framför allt att undvika att kunskaper i mervärdesskatterätt inhämtas från sakkunniga i ämnet för sent i målen i fråga, med den följd att advokatens passivitet med att söka stöd för att kunna framhålla skattejuridiken i ett tidigare skede av det aktuella ärendet och målet leder till påståenden om efterhandskonstruktioner från SKV eller åklagaren, när så väl sker. Den regel som jag främst anser att Sveriges advokatsamfund bör anpassa till i första hand skatteprocessen är regeln om att advokaten inte ska vara undervisande, vilken återfinns i regeln 5.4 (Vilseledande uppgifter) i dess Vägledande regler om god

⁷ Den serien inledde jag med en artikel i JFT 2020 angående metodfrågorna i momsforskningen i Sverige. Jämför Björn Forssén, *Momsforskningen i Sverige – metodfrågor*, JFT 6/2020 s. 716–757 (Forssén 2020). Jag återger Forssén 2020 och övriga av mina artiklar under 2020–2023, där jag berör avhandlingarna i Sverige i ämnet indirekta skatter under tidsperioden 1994–2020, i min e-bok från 2024, *Indirekta skatter – en svensk erfarenhet av forskningen i EU-rätten*. Den är tillgänglig på min hemsida www.forssen.com, under PFS Böcker (med kod 045Blå) och i tryckt version hos Kungliga biblioteket i Stockholm och hos Lunds universitetsbibliotek.

⁸ Med aktörerna i processerna i fråga avser jag: i skatteprocessen, advokat eller annat ombud, SKV och förvaltningsdomstolens ledamöter; och i brottmålet, advokat, åklagare och den allmänna domstolens ledamöter.

advokatsed (VRGA).⁹ Jag återkommer nedan till bland annat den regeln i VRGA, men redan här får jag framhålla att en förutsättning för mitt förslag är att ledamöterna av den svenska advokat kåren överhuvudtaget är intresserade av att fördjupa sina kunskaper i ämnet mervärdesskatterätt. Innan jag i nästa avsnitt går vidare med förslag till anpassning av VRGA, ger jag i detta avsnitt en kort problembeskrivning angående dagens hantering av frågorna om moms som måste beaktas i karusellmålen på temat skattebrott.

Ett nödvändigt rekvisit för skattebrott enligt SBL 2 § är att brottet ska ha varit uppsåtligt. Därför är det centralt för ifrågavarande problematik att SKV anför i förslag till beslut grundade på skatterevisorer att företagaren har varit i ond tro om att förvärv för vilka denne yrkar avdrag för ingående moms ingått i en transaktionskedja där oegentligheter förekommit i form av karusellhandel. Samtidigt med att jag skrev Forssén 2024b ingick jag som författare i en arbetsgrupp hos Sveriges advokatsamfund, där uppdraget bestod i att ta fram ett yttrande från Advokatsamfundet över SOU 2024:32. I Forssén 2024b och i Advokatsamfundets yttrande över SOU 2024:32¹⁰ berörs uppfattningen som generaladvokaten i ett mål i EU-domstolen anför i sitt förslag till avgörande. Målet gällde ett fall av så kallad *missing trader* (försvunnen näringsidkare) avseende karusellhandel.¹¹ Av intresse för frågan om ond tro i fall av karusellhandel är att generaladvokaten i sitt förslag till avgörande till EU-domstolen i förenade målen C-131/13, C-163/13 och C-164/13 nämnde att *missing trader* är ett fall av karusellhandel där bedrägeriet helt enkelt består i att en näringsidkare försvinner, men ansåg att mottagaren av fakturan ändå kan vara i god tro om att det skulle innebära att oegentligheter förekommit avseende momsredovisningen. Generaladvokaten noterade att fall av *missing trader* innebär att mottagaren av en faktura gör avdrag för debiterad ingående skatt, medan säljaren inte redovisar någon utgående skatt (eller så sker det till ett lågt belopp) och varan i fråga sätts åter i omlopp.¹² Generaladvokaten anförde att flera olika varutyper kan användas vid momsbedrägerier genom sådan karusellhandel,

⁹ Jämför Regler för advokatverksamhet, femte upplagan från januari 2025, avsnitt I, Vägledande regler om god advokatsed. Se <https://www.advokatsamfundet.se/Nyhetsarkiv/2025/juni/regler-for-advokatverksamhet-har-uppdaterats/> (besökt 2025-07-24).

¹⁰ Yttrandet lämnades till Finansdepartementet 2024-11-15. Sveriges advokatsamfunds remissvar av 2024-11-15 till Finansdepartementet över SOU 2024:32 återfinns på dess hemsida (<https://www.advokatsamfundet.se/>) med dnr R-2024/1201.

¹¹ Se EU-domstolens förenade mål C-131/13, C-163/13 och C-164/13 (Schoenimport ”Italmoda” Mariano Previti, ECLI:EU:C:2014:2455) och generaladvokatens förslag till avgörande (ECLI:EU:C:2014:2217). Jag tog upp detta även i min senaste artikel i JFT. Jämför avsnitt 3.1 i min artikel *Rättssäkerhet i mål om moms och anknytande frågor i Sverige*, JFT 4/2025 s. 261–294 (Forssén 2025d).

¹² Se punkterna 32–34 i generaladvokatens förslag till avgörande till EU-domstolen i förenade målen C-131/13, C-163/13 och C-164/13. Jämför även Forssén 2024b, s. 313.

och att bedragarna ofta föredrar varor som datorer eller mobiltelefoner,¹³ eftersom de har ett högt värde per enhet och är lätta att transportera. Vidare anförde generaladvokaten att det i sådana fall inte är fråga om normala leveranskedjor, utan om verksamheter organiserade uteslutande för att ett skattebedrägeri ska kunna genomföras, men att det också förekommer att vanliga företag utnyttjas med eller utan deras vetskap. Generaladvokaten menade att vissa näringsidkare till och med kan vara ovetande om att de deltar i ett bedrägeri och handla i god tro. Enligt generaladvokaten är det ”endast den försvunna näringsidkaren som, genom att inte betala den skatt han eller hon är skyldig, begår ett bedrägeri i egentlig mening”. Generaladvokaten medgav också att moms-systemet är tämligen komplext, men att en fullständig skatteneutralitet utgör fördelen med systemet, medan ”medaljens baksida är att systemets komplexitet gör det lättare att utnyttja dess mekanismer i bedrägligt syfte”.¹⁴

Min erfarenhet är att trots Sveriges advokatsamfunds yttrande över SOU 2024:32 underlåter advokater att framhålla generaladvokatens synsätt, medan SKV anför ”Italmoda”-målet utan att ens nämna vad generaladvokaten anförde i sitt förslag till domstolen. Sedan utgår EBM och åklagaren alltjämt från SKV:s utredning i skatte- och skattetilläggsfrågan. Om någon från försvararhåll läser på och den tilltalade exempelvis vill anföra ett alternativt scenario till vad åklagaren anför, blir invändningen från åklagarens sida typiskt sett att fråga är om en efterhandskonstruktion.

Sålunda gäller det enligt min mening för försvararna att ändra tillvägagångssätt i arbetet med att försvara en företagare som kan anföra omständigheter till belägg för att ha varit i god tro om eventuella momsmässiga oegentligheter i en transaktionskedja där denne ingår. I stället för att vänta på att först i rätten visa sig begåvad kring vad åklagaren anför baserat på ett förundersökningsprotokoll (där SKV:s utredning ingår), gäller det att så tidigt som möjligt undersöka om det finns ett alternativt scenario att anföra eller annars någon rättsinvändning att göra. Om en sådan möjlighet inte utnyttjas av försvararen återstår bara förnekande från den anklagades sida. Därmed får SKV i praktiken stå oemotsagd när SKV redan i skatterevisionen anför att företagaren varit i ond tro om oegentligheter beträffande momsredovisningen hos en motpart, och baserar detta i stort sett enbart på att skatteobjektet består i elektroniska produkter – vilka givetvis är lätta att transportera. Enligt min uppfattning bedrivs ett försvar i förevarande sammanhang bäst för den misstänkte genom att försvararen gör invändningar på temat ond tro redan i samband med att företagaren ska svara på SKV:s förslag till beslut, så att inte bevis- och rättsfrågor förbigås bara för att aktörerna i rätten inte uppmärksammar att SKV:s och åklagarens anförande inte ens

¹³ Jämför i den engelska språkversionen *'computer components or mobile phones'*.

¹⁴ Se punkterna 31–37 i generaladvokatens förslag till avgörande till EU-domstolen i förenade målen C-131/13, C-163/13 och C-164/13. Jämför även Forssén 2024b, s. 313 och 314.

är rimligt med hänsyn till skatteförmågeprincipen. Regeln 5.4 i VRGA bör således inte kvarstå i nuvarande avfattning till rättfärdigande av att advokaten inte gör ett beriktigande när denne inser att SKV eller EBM inte grundar vad de anför på gällande rätt på momsområdet. Om det inte ens finns objektiv täckning för ett uppsåt, faller skattebrottsfrågan redan på den grunden. Således gäller det att inte negligera att oriktig uppgift ingår som en brottsförutsättning, eftersom lagstiftaren anser att vad som är en oriktig uppgift beträffande skattebrott ”måste avgöras med ledning av bestämmelserna i den skatteförfattning som i det enskilda fallet reglerar skattskyldigheten. Detta samband mellan skattebrottmålet och själva skattefrågan kan givetvis inte brytas”.¹⁵

Sambandet mellan skattebrottsmålet och skatteprocessen angående vad som utgör oriktig uppgift kommer inte att få sin rättmätiga plats i karusellmålen om inte advokaterna bidrar till att prejudikat skapas genom att momsjuridiken prövas för sammanhanget. Då gäller det att lyfta kunskaperna i ämnet mervärdesskatterätt så att HFD och HD inte avfärdar behovet av vägledning i de lägre instanserna med ett lakoniskt nej till prövningstillstånd. Annars fortsätter givetvis SKV med att utfärda ställningstaganden där dess inställning läggs fram utan någon analys, såsom jag beskriver i Forssén 2025d beträffande bland annat den särskilda *momskommissionsregeln* i 6 kap. 7 § mervärdesskattelagen (1994:200, här förkortad GML).¹⁶ Advokaterna bör anstränga sig för att få upp något mera vägledande mål i HD än NJA 2018 s. 704, där frågan om uppsåt – ond tro – inte ens omfattades av prövningstillståndet. Annars lär tingsrätter och hovrätter fortsatt godta att förvaltningsdomstolarna i de närliggande skattemålen tillåter SKV att anföra som en faktisk gällande rätt att den särskilda *momskommissionsregeln* utvidgar begreppet skattskyldighet (numera betalningsskyldighet) till att omfatta även mellanmanssituationer som inte utgör kommission i civilrättslig mening.¹⁷

Om inte prejudikat av en motsatt innebörd än den som SKV anför i nyss nämnda hänseende tillkommer, råder därmed fortsatt en rättsosäkerhet för bland annat vanliga

¹⁵ Jämför prop. 1995/96:170 (Översyn av skattebrottslagen), s. 91; förarbetena till reformen av SBL den 1 juli 1996, genom SFS 1996:658, varvid skattebrottet ändrades från ett effektbrott till ett farebrott.

¹⁶ Jag anför där att SKV angående betydelsen av att ML har ersatt GML den 1 juli 2023 inte förändrar sin inställning om existensen av en särskild momskommissionsregel. I sitt ställningstagande av 2020-09-25 har SKV enbart gjort ett tillägg, ”Nytt: 2023-05-31”, där SKV noterar att ML inte medför att SKV:s rättsliga bedömning ändras. Se SKV:s ställningstagande av 2020-09-25, Förmedling av tjänster i eget eller i annans namn, mervärdesskatt, dnr 8-314934, avsnitt 3.2. Se <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/384806.html?date=2020-09-25> (besökt 2025-07-14). Jämför även Forssén 2024b, s. 300.

¹⁷ I likhet med i Forssén 2025d avser jag följande med uttrycken faktisk gällande rätt respektive gällande rätt i egentlig mening. Faktisk gällande rätt följer inte redan av uttolkningen av en aktuell lagregel och har inte heller kommit till uttryck i form av prejudikat från HFD, medan så är fallet beträffande vad jag avser med gällande rätt i egentlig mening, varvid också får nämnas att det är EU-domstolen som är högsta uttolkare av EU-rätten, såsom beträffande mervärdesskattereglerna. Att EU-domstolen är högsta uttolkare av EU-rätten följer av att högsta instans i ett medlemsland ska föra en tolkningsfråga avseende EU-rätten vidare för förhandsavgörande hos EU-domstolen, om inte den nationella domstolen kan avgöra frågan. Jämför artikel 267 tredje stycket i fördraget om EU:s funktionssätt.

agenter, eftersom en tillämpning av den särskilda *momskommissionsregeln* normalt sett leder till en oförutsedd höjning av beskattningsunderlaget för sådana företag. Det innebär också att svenska staten fortsätter tappa momsintäkter genom att licenserna på operativsystemen i elektroniska produkter såsom datorer och mobiltelefoner inte beskattas hos de stora internationella aktörerna som äger licenserna.

Sålunda har jag anfört att rättssäkerheten kräver att prövningstillstånd i HFD och HD kommer till stånd, så att grundprinciperna för vad som utgör moms enligt EU-rätten inte fortsatt åsidosätts i karusellmålen.¹⁸ Enligt min uppfattning är nämligen ett fortsatt oklart rättsläge angående fenomenet karusellhandel till men för både rättssäkerheten och statskassan.¹⁹ Beträffande advokaternas roll i karusellmålen ska givetvis den också beaktas på temat rättssäkerhet. Till följande går jag igenom hur Sveriges advokatsamfund bör anpassa VRGA till gagn för att det i processerna angående karusellhandel lämnas synpunkter på gällande rätt beträffande vilka rättsfrågor som har prejudikatvärde och bör leda till att HFD och HD meddelar prövningstillstånd när advokaterna biträder klienter med överklaganden på temat momsbedrägerier av karuselltyp.

3. Behov av vägledning från Sveriges advokatsamfund till gagn för rättssäkerheten i karusellmålen samt till stöd för advokaten i konkursförvaltarrollen

3.1 Sveriges advokatsamfunds ansvar för rättssäkerheten i brottmål om karusellhandel

Ur ett processuellt perspektiv av betydelse i bland annat brottmål om karusellhandel anser jag att Sveriges advokatsamfund bör komplettera regeln 5.4 i VRGA.²⁰ Där anges följande: ”En advokat får inte vilseleda motparten genom att om faktiskt förhållande eller innehållet i rättsregel lämna uppgift som advokaten vet är oriktig.” I den vidstående kommentaren anges bland annat att ”regeln tar sikte endast på advokatens vetskap”. Regeln innebär att advokaten inte får vilseleda om fakta eller innehållet i en rättsregel, men den anses samtidigt innebära att advokaten inte ska vara undervisande. Det innebär att advokaten inte anses agera i strid mot VRGA om denne inte tar åklagaren ur en villfarelse om innebörden i reglerna i ML och skatteförfarandelagen (2011:1244, här förkortad SFL). Den 13 juni 2024 beslutade i och för sig Advokatsamfundet om införande – med ikraftträdande den 14 juni 2024 – av regeln 2.1.3 i VRGA, vilken – enligt dess rubrik – innebär att en advokat inte får åta sig ett uppdrag om denne

¹⁸ Jämför Forssén 2025d, avsnitten 5–5.3.

¹⁹ Jämför Forssén 2025d, avsnitt 5.3.

²⁰ Jämför Regler för advokatverksamhet, femte upplagan från januari 2025, avsnitt I, Vägledande regler om god advokatsed. Se <https://www.advokatsamfundet.se/Nyhetsarkiv/2025/juni/regler-for-advokatverksamhet-har-uppdaterats/> (besökt 2025-07-24).

saknar den kompetens och erfarenhet som uppdraget kräver. I kommentaren till regeln anges bland annat följande:

Flertalet jurisdiktioner har etiska regler som betonar vikten av advokaters kompetens när de åtar sig uppdrag. Även i den europeiska sammanslutningen av europeiska advokatsamfund, CCBE, och dess Code of Conduct, framhålls det att en advokat inte bör hantera ett ärende som advokaten vet eller borde veta att han eller hon inte är kompetent att hantera, utan att samarbeta med en advokat som har den nödvändiga kompetensen.

Problemet är bara att advokaten som har förordnats av tingsrätten som offentlig försvarare eller en privat försvarare sällan har den erforderliga kompetensen i ämnet mervärdesskatterätt, och borde söka samarbetet som krävs därvidlag utanför advokatkåren. Framtiden får utvisa huruvida ärenden kommer att behandlas i Advokatsamfundets disciplinnämnd om advokaters åsidosättande i förevarande hänseende av regeln 2.1.3 i VRGA. Emellertid kvarstår det problem som jag tar upp här, det vill säga att även om försvarsadvokaten har erforderlig moms kompetens själv eller införskaffar den genom samarbete – med andra advokater eller skatterättskunniga från affärsjuristsidan eller ekonomer hos revisionsbyråerna – anses inte han eller hon ha en undervisande roll.

Sålunda kan aktörerna komma att föra resonemang i ett komplext brottmål – såsom beträffande påstått momsbedrägeri av karuselltyp – utan att beakta mervärdesskatteprincipen enligt EU-rätten. Om advokaten inser att åklagaren i gärningsbeskrivningen har missat vad moms är enligt EU-rätten eller inte har täckning för åtalet i övrigt enligt reglerna i ML eller SFL, bör han eller hon ta en undervisande roll så tidigt som möjligt, helst redan vid förundersökningen så att ett åtalsbeslut kan undvikas. Det är enligt min erfarenhet svårt att komma in som sakkunnig och försöka hjälpa till med att styra processen rätt angående momsreglerna, när den redan har pågått länge i tingsrätten eller till och med nått till hovrätten. Motargumentet från åklagare blir inte sällan att klienten och försvararen ägnar sig åt efterhandskonstruktioner, när ett sakkunnigvittne anlitas och vittnar om just innebörden av gällande rätt. En ännu värre situation som jag också har erfarit är att jag till och med anlitas som biträde åt en försvarare i hovrätten, men bevisningen inte kan tas om eftersom huvudparten av processen numera ska äga rum i tingsrätten och omförhör därför avvisas i hovrätten. Det blir till att snällt lyssna i hovrätten på videospelade förhör från tingsrätten som ter sig förfelade för sakens rätta utredande. Det spelade ingen roll att åklagaren efteråt sade till försvararen att mitt anförande var intressant, varvid någon sarkasm inte var avsedd utan kommentaren uppfattades som ärligt menad. Principen *jura novit curia* (domstolen känner till rätten) hjälper inte heller på temat rättvis rättegång, om inte vare sig tingsrätten eller hovrätten just är kunniga i mervärdesskatterätt. Den domde förstår oftast inte något av vad han eller hon varit med om i domstolarna, vilket fler än jag borde se som ett rättssäkerhetsmässigt problem på temat rättvis rättegång.

Jag anser att det inte är att arbeta som försvarare i ett brottmål som rör karusellhandel genom att bara vara begåvad kring vad som finns i förundersökningsprotokollet. Det gäller i första hand att för de klienter som har en verklig verksamhet, och inte bara har anlitat ett företag som förekommer i ett flertal utredningar som lager men som SKV inte godtar som ett verkligt lagringsföretag, framhålla just detta, för att skilja ut klienten från dem som anlitar dylika företag för att köra runt varor i en karusell. Om inte försvararna använder sådana argument och bevis för att presentera motargument i form av ett alternativt scenario på temat seriositet till åklagarens schablonmässiga anföranden, kan processen gå förlorad. Åklagarens argument bygger i grunden på en anmälan från SKV. Argumenten där är att advokatens klient skulle vara i ond tro angående att dennes företag förekommit i ett momsbedrägeri av karuselltyp. Om försvararen inte anför ett alternativt scenario till åklagarens, innebär det i praktiken att försvararen bortser från att generaladvokaten i sitt förslag till avgörande i förenande målen C-131/13, C-163/13 och C-164/13, som nämnts, anser att en näringsidkare kan vara ovetande om att denne deltar i ett sådant bedrägeri och handlar i god tro. Genom en sådan passivitet i processföringen befäster bara försvararen SKV:s förutfattade mening om att de som handlar med elektroniska produkter anses ha en förhöjd undersökningsplikt och att de är i ond tro. Det innebär i praktiken att försvararen hjälper en åklagare som anför en illa underbyggd gärningsbeskrivning att vinna gehör hos domstolen. Det faktum att ingen i domstolen tar fasta på att den tilltalade kan ha varit i god tro innebär inte bara att han eller hon inte får en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i den Europeiska Konventionen om de mänskliga rättigheterna (här förkortad EKMR),²¹ utan till och med att den så kallade oskuldspresumtionen i artikel 6.2 åsidosätts.²²

Om inte ett alternativt scenario presenteras när så kan ske, spelar det ingen roll för försvararen att plocka i förundersökningsprotokollet – vilket ibland kan omfatta tusentals sidor – för att finna en *smoking gun* beträffande någon enskildhet om vem som har haft attesträtt eller inte i företaget. Det är verkligen att spela på åklagarens piano om försvararna i samband med fall med fler än en tilltalad i ett företag hänger sig åt att klienterna ska anklaga varandra.

Mot bakgrund av dessa aspekter på hur brottmål i förevarande fall kan bli förfelade på temat gällande rätt beträffande moms anser jag att Sveriges advokatsamfund så snart som möjligt bör komplettera regeln 5.4 i VRGA, så att den inte i praktiken utgör ett hinder för sakens rätta utredande i brottmål som berör frågor avseende påstått

²¹ Europakonventionens – EKMR:s – fullständiga titel är: Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950.

²² Ang. oskuldspresumtionen: jämför även artikel 48.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt artikel 11.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Se i sistnämnda hänseende Svenska FN-förbundets hemsida: <https://fn.se/vi-gor/vi-utbildar-och-informerar/fn-info/vad-gor-fn/fns-arbete-med-manskliga-rattigheter/den-allmanna-forklaringen-om-de-manskliga-rattigheterna/> (besökt 2025-07-26).

momsbedrägeri av karuselltyp. Sveriges advokatsamfund har således också ett ansvar för att aktörerna i brottmål ska bidra till rättssäkerheten i mål som i grunden avser påstådd karusellhandel. Det ansvaret bör Sveriges advokatsamfund ta för att monopolen för advokater i brottmål ska kunna anses fortsatt motiverat också i dylika mål. Annars anser jag att det monopolen bör avskaffas eller modifieras till gagn för åtminstone förevarande frågor.

Även om Advokatsamfundet inte reviderar VRGA i enlighet med vad jag föreslår, borde det framstå som uppenbart för advokater som tagit på sig försvararrollen att göra rättsinvändning mot att deras klient anklagas för skattebrott på grund av att denne utfärdat en faktura med felaktig debitering av moms. Det framgår nämligen inte av SBL att ordet *skatt* i 2 § i den lagen skulle omfatta ett sådant belopp när det inte redovisats i en särskild skattedeclaration till SKV. Av förarbetena till reformen 2008, varvid artikel 203 i mervärdesskattedirektivet angående betalningsskyldighet för sådant belopp implementerades i GML genom SFS 2007:1376, följer i stället att den enda konsekvensen för ett företag som utfärdat sådan faktura är just betalningsskyldigheten, vilken kvarstår så länge det inte utfärdat en kreditnota. Genom att betalningsskyldigheten för ett sådant belopp reglerades i en separat paragraf, GML 1 kap. 2 e §, underströk lagstiftaren att åtgärden som innebär felaktig debitering av moms inte ska leda till annat än en särskild betalningsskyldighet för beloppet i fråga för företaget som har utfärdat fakturan.²³ I sitt yttrande 2024-11-15 till Finansdepartementet över SOU 2024:32 påminde också Advokatsamfundet om sin invändning i samband med reformen år 2008 av innebörd att en regel som avser brottsbekämpning inte hör hemma i skattelagstiftningen, varför Advokatsamfundet invände mot införande på sådana grunder av en regel som ålägger en person som felaktigt har debiterat moms att redovisa och betala beloppet till staten.²⁴

Att advokaterna som försvarare i karusellmålen bör reagera redan idag, när åklagare anför SBL 2 § till stöd för att en gärning som består i utfärdande av faktura med felaktig debitering av moms, får anses följa av vad Sveriges advokatsamfund anför i sitt yttrande 2024-11-15 till Finansdepartementet över SOU 2024:32 beträffande ordet *skatt* i den regeln. Advokatsamfundet nämner att den som utfärdar en faktura som innehåller ett belopp som felaktigt har betecknats som mervärdesskatt ska redovisa beloppet i en särskild skattedeclaration och betala det till staten, om inte denne utfärdar en kreditnota till mottagaren av fakturan.²⁵ Advokatsamfundet anför sedan

²³ Jämför prop. 2007/08:25 (Förlängd redovisningsperiod och vissa andra mervärdesskattefrågor), s. 90. GML 1 kap. 1 § tredje stycket och 2 e § motsvaras av ML 16 kap. 23 §. Jämför även Forssén 2025d, avsnitt 3.3.1 och Forssén 2023a, s. 3.

²⁴ Jämför Sveriges advokatsamfunds remissvar av 2024-11-15 till Finansdepartementet över SOU 2024:32 (dnr R-2024/1201) och hänvisningen där till prop. 2007/08:25, s. 86.

²⁵ Jämför ML 7 kap. 49 och 50 §.

att förarbetena till reformen 2008 innebär just att det är den enda konsekvensen för den som utfärdar fakturan, eftersom lagstiftaren underströk att ”en felaktigt debiterad mervärdesskatt inte ska leda till annat än en betalningsskyldighet för den som felaktigt har debiterat skatten”.²⁶ Advokatsamfundet anser sålunda att utfärdaren av fakturan inte kan anses begå skattebrott enligt samma regel, eftersom ett som mervärdesskatt felaktigt betecknat belopp i en faktura inte anges utgöra *skatt* enligt SBL 2 §. Däremot kan enligt Advokatsamfundet mottagaren av en faktura som innehåller ett sådant belopp omfattas av rekvisiten för skattebrott i SBL 2 §, eftersom fakturan inte grundar rätt till avdrag för ingående skatt. Advokatsamfundet anför därför också att för den som har utfärdat en sådan faktura kan straffrättsligt ansvar aktualiseras för medverkan till skattebrott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken (1962:700). Medverkan till skattebrott kan vidlåda mottagaren av fakturan, om denne har försökt göra avdrag för det som moms felaktigt angivna beloppet som om det vore ingående skatt. Beroende på vem av de tilltalade i målet som försvarsadvokaten biträder kan enligt min mening således olika anledningar föreligga för att ta upp betydelsen i förevarande hänseende av ordet *skatt* i SBL 2 §. Min poäng är dock att försvararna redan idag har stöd av Advokatsamfundets yttrande över SOU 2024:32 för att ifrågasätta en åklagares gärningsbeskrivning på den punkten, om de inser att stämningsansökan och sakframställan från åklagaren saknar reflektioner angående nämnda frågeställning. De bör enligt min uppfattning reagera redan vid förhör under förundersökningen när åklagaren första gången presenterar gärningsbeskrivningen, så att det inte kommer invändningar om efterhandskonstruktion för det fall innebörden i ordet *skatt* i SBL påpekas först under förhandlingen i tingsrätten eller hovrätten.

3.2 Behov av vägledning från Sveriges advokatsamfund till stöd för advokaten i konkursförvaltarrollen

Om inte försvarsadvokaterna i skattebrottsmålen eller advokater eller andra ombud i skatteprocesserna ifrågasätter SKV:s ställningstaganden utifrån gällande rätt i egentlig mening, fortsätter givetvis SKV med att utfärda ställningstaganden där dess inställning läggs fram av SKV:s handläggare respektive åklagare utan någon analys, såsom jag har beskrivit ovan och i Forssén 2025d beträffande den särskilda *momskommissionsregeln*. I Forssén 2025d tog jag också upp SKV:s etablering av en faktisk gällande rätt inom områdena vård och omsorg, nämligen beträffande momssituationen för bemanningsföretag därvidlag. Angående den problematiken föreslog jag att åtgärder vidtas av Skatteförvaltningen i Finland genom detaljerade anvisningar, så att stora dominerande bemanningsföretag i Sverige inte ges något komparativt stöd för att

²⁶ Jämför prop. 2007/08:25, s. 90.

driva en linje om momsfrihet för bemanningen med risk för en parallell rättsbildning jämfört med EU-domstolens praxis enligt dess förhandsavgörande den 12 mars 2015 i målet C-594/13 ("go fair" Zeitarbeit).²⁷

I framför allt punkterna 23–25 i EU-målet "go fair" Zeitarbeit poängterar EU-domstolen att en bedömning huruvida ett företag inom områdena vård och omsorg ska ta ut moms på sina tjänster ska ske i två steg. Det innebär att såväl subjektfrågan angående huruvida personen i fråga utgör en beskattningsbar person som frågan om skatteobjektet undantas från mervärdesskatteplikt måste beaktas vid bedömningen av om mervärdesbeskattning ska ske avseende ett bemanningsuppdrag inom områdena i fråga. Det räcker således inte med att konstatera att den utyrda arbetskraften är legitimerad inom området i fråga eller kan uppvisa något annat uppfyllt behörighetskrav. Det är i stället bemanningsföretaget, den beskattningsbara personen själv, som måste ta ett vård- eller omsorgsansvar gentemot patient och brukare för att moms inte ska tas ut för uppdraget.²⁸

Den gemensamma nämnanen för min kritik av momsforskningen i Sverige är att forskarna förbigår skattesubjektfrågan och i stället behandlar objektfrågan direkt. I Forssén 2025d nämnde jag att det, förutom mina båda avhandlingar,²⁹ hittills bara finns en svensk avhandling inom mervärdesskatterätten som berör skattesubjektfrågan.³⁰ Det är "Mervärdesbeskattning vid obestånd" av Jesper Öberg. Emellertid behandlades EU-rätten sparsamt där, med motiveringen att "EG:s regelverk endast ger ramarna och måste fyllas ut med nationella regler", varvid han noterade att någon motsvarighet till de för undersökningen centrala konkursbestämmelserna i GML inte fanns i dåvarande mervärdesskattedirektiv.³¹

Sålunda anser jag att det faktum att det har förekommit att SKV anfört synsätt på hur en advokat som har tagit på sig rollen som konkursförvaltare ska hantera momsfrågor därvidlag talar för att en dialog åter bör ske mellan kollektivet av konkursförvaltare och SKV. Det innebär enligt min mening att Sveriges advokatsamfund bör engagera sig i sådana frågor, för att motverka att SKV:s synsätt etableras som en faktisk gällande rätt, i stället för att uppfattningen om gällande rätt i egentlig mening utvecklas. Det fall

²⁷ Jämför EU-domstolens förhandsavgörande C-594/13 ("go fair" Zeitarbeit), ECLI:EU:C:2015:164.

²⁸ Jämför Forssén 2025d, avsnitt 2.2.1.

²⁹ Jämför Björn Forssén, *Skattskyldighet för mervärdesskatt – en analys av 4 kap. 1 § mervärdesskattelagen*, Jure Förlag AB 2011 (Forssén 2011), licentiatavhandling, resp. Björn Forssén, *Skatt- och betalningsskyldighet för moms i enkla bolag och partrederier*, Örebro Studies in Law 4, Örebro universitet 2013 (Forssén 2013), doktorsavhandling. Forssén 2011 och Forssén 2013 är tillgängliga i databasen DiVA (www.diva-portal.org) och på www.forssen.com.

³⁰ Jämför Forssén 2025d, avsnitt 3.2.

³¹ Jämför Jesper Öberg, *Mervärdesbeskattning vid obestånd*, Andra upplagan, Norstedts Juridik AB 2001 (Öberg 2001), s. 19. Avhandlingen är från 2000. Jag hänvisar till den utgivna boken: Öberg 2001. Jämför även Forssén 2020, s. 733 och 738.

jag särskilt avser i förevarande sammanhang gäller hanteringen av moms i konkurs beträffande en felaktig debitering av moms för vilken betalningsskyldighet kvarstår efter gäldenärens konkurs. Frågan är vilket ansvar som åvilar advokaterna i egenskap av konkursförvaltare för att lösa situationen, varvid jag anför följande utifrån vad jag anför därvidlag i Forssén 2025a:

- Eftersom konkursförvaltarens huvuduppgift är att verka för en så förmånlig avveckling som möjligt av konkursboet från borgenärssynpunkt, har det tidigare ansetts att förvaltaren bör vara verksam med att föra talan beträffande gäldenärens momsredovisning, så att påfordr moms kan sättas ned om det är möjligt, vilket får betydelse för utdelningen i konkursen. Detta följer av Riksskatteverkets (numera SKV) Moms vid konkurs från 1984.³² Av intresse i förevarande sammanhang är att däri också angavs att ”gäldenären och förvaltaren bör samråda vid upprättandet av sina deklARATIONER. Om gäldenären inte deklarerar är det önskvärt att förvaltaren, på förfrågan från länsstyrelsen (numera SKV, *min anm.*), lämnar sådana uppgifter att länsstyrelsen ändå kan fatta ett så korrekt beskattningsbeslut som möjligt”.³³ Beträffande en felaktig debitering av moms bör konkursförvaltaren hellre se till att gäldenären utfärdar en kreditnota än låta det som moms felaktigt betecknade beloppet ingå på tillgångssidan i konkursbouppteckningen.
- Enligt min erfarenhet förekommer det numera ingen rutin hos kollektivet av konkursförvaltare angående åtgärder som borde vidtas av en konkursförvaltare beträffande gäldenärens momsredovisning. Jag anser att det av rättssäkerhetsmässiga skäl bör åligga konkursförvaltarna att ta ansvar för att utfärda kreditnota avseende en felaktig debitering av moms, så att sådan skuld inte belastar boet. Av sådana skäl bör det enligt min mening inte åvila gäldenären – den enskilde – att ansöka hos SKV:s huvudkontor om befrielse från betalningsskyldighet med stöd av SFL 60 kap. 1 §. För befrielse krävs nämligen synnerliga skäl, och det är dessutom oklart om befrielseinstitutet omfattar belopp som felaktigt benämnts moms. I en artikel från 2018 tog jag upp ifrågavarande befrielseinstitut i SFL.³⁴ För övrigt anför jag i Forssén 2025a, i samband med att jag framhåller att det

³² Jfr Riksskatteverkets Moms vid konkurs – information om hur man redovisar moms i samband med en konkurs, RSV 556 utg 1 (maj 1984), under rubriken Behörighet att föra talan i skatteprocess, s. 13.

³³ Jämför nämnda Riksskatteverkets Moms vid konkurs, under rubriken Deklarationsskyldighet, s. 13.

³⁴ Jämför Björn Forssén, *Befrielse från skatt – en nåd att stilla bedja om hos Skatteverkets huvudkontor och Regeringen eller rättspröva hos HFD*, Tidningen Balans fördjupningsbilaga 3/2018 s. 3–5, publicerad på www.tidningenbalans.se/Fördjupning 2018-06-12. (Forssén 2018). Forssén 2018 finns även på www.forssen.com.

måste klarläggas huruvida ett belopp som utgör en felaktigt debiterad moms omfattas av ordet *skatt* i SBL, att det även bör klarläggas i SFL om SKV med stöd av reglerna om företrädaransvar i 59 kap. 12–21 § kan genomdriva en talan om personligt betalningsansvar för sådant belopp mot företrädare för en juridisk person, exempelvis ett aktiebolag, som har utfärdat fakturan med beloppet.³⁵ Av utrymmesskäl behandlas dock inte dessa frågor mer i denna artikel.

- En sådan betalningsskyldighet som nu avses ska inte kvarstå i boet bara för att gäldenären inte äger rådighet att utfärda en kreditfaktura på grund av konkurstillståndet. Jag anser därför att det återigen bör utvecklas rutiner för konkursförvaltarna angående nämnda frågor om moms vid konkurs. Det kan förslagsvis ske mellan kollektivet av konkursförvaltare och SKV, varvid givetvis Sveriges advokatsamfund bör delta i utvecklingen av sådana rutiner till stöd för advokaten i konkursförvaltarrollen.³⁶

Sistnämnda har jag också föreslagit i en handbok om mervärdesskatt från 2019.³⁷ I Forssén 2019b berör jag också problematiken med att SKV kan etablera som en faktisk gällande rätt principer som avviker från mervärdesskatterätten. I det hänseendet får jag nämna följande.

Tidigare förekom att SKV:s Handledning för mervärdesskatt 2005 återopades för att en konkursförvaltare skulle fakturera beställare av en byggnadsentreprenad moms för tjänster som inte utförts och inte heller skulle komma att utföras efter konkursbeslutet.³⁸ Uppfattningen från SKV stred enligt min mening mot skatteförmågeprincipen, eftersom moms skulle tas ut utan att grundas på tillhandahållande av en byggtjänst. Uppfattningen uttrycktes enligt följande: ”Om entreprenören försätts i konkurs ska momsen redovisas på alla a conton och förskott som har erhållits före konkursutbrottet. Momsen ska anges i en faktura eller i en motsvarande handling som upprättas då entreprenörens arbete upphör och ska beräknas efter den skattesats som gällde när skattskyldighet inträdde för a contobetalingarna. I fakturan ska vidare anges momsen på eventuella krav utöver vad som har betalats i förskott eller a conto.”³⁹

³⁵ Jämför Forssén 2025a, avsnittet Oäkta moms i skenfaktura och företrädaransvar.

³⁶ Jämför Forssén 2025a, avsnittet Konkursförvaltarna och frågan om kreditfaktura avseende felaktigt debiterad moms.

³⁷ Jämför s. 191 i *Momsrullan IV: En handbok för praktiker och forskare* (eget förlag 2019). (Forssén 2019b). Forssén 2019b är tillgänglig på www.forssen.com, och i tryckt version hos Kungliga biblioteket i Stockholm och hos Lunds universitetsbibliotek.

³⁸ Jämför SKV:s Handledning för mervärdesskatt 2005 (SKV 553 utgåva 16).

³⁹ Jämför SKV:s Handledning för mervärdesskatt 2005, s. 946 – avsnitt 41.3.8 (Byggnadsföretags konkurs).

Enligt min erfarenhet var det den sista meningen i citatet från SKV:s handledning som både konkursförvaltaren och SKV åberopade till stöd för att konkursförvaltaren skulle utfärda fakturor med moms till beställarna av byggnadsentreprenaden för tjänster som beställarna aldrig hade erhållit och inte heller kom att få utförda av konkursgäldenären eller konkursboet. Meningen fanns kvar i SKV:s Handledning för mervärdesskatt 2009,⁴⁰ men den utmönstrades till slut i och med utgåvan 2010.⁴¹

Från Forssén 2019b upprepar jag att den beskrivna uppfattningen hos SKV, innan nämnda mening utmönstrades ur dess momshandledning, utgör ett exempel på vad jag benämner en faktisk gällande rätt som etableras av SKV genom bland annat dess handledningar och ställningstaganden. SKV:s uppfattning enligt handledningen från 2005 stred uppenbart mot den inom skatterätten grundläggande skatteförmågeprincipen, det vill säga mot gällande rätt i egentlig mening avseende bland annat mervärdesskatterätten. Jag anför sålunda ånyo att situationen utgjorde ett exempel på fenomenet faktisk gällande rätt, och bör uppmärksammas av lagstiftaren och prövas i HFD, som bör lämna prövningstillstånd i skatteprocesser avseende frågor som annars tillåts bli avgjorda i lägre instanser på basis av uppfattningen hos en av parterna, exempelvis SKV:s ställningstaganden som uttryck för en faktisk gällande rätt.⁴²

4. Avslutande synpunkter

Enligt min mening borde Sveriges advokatsamfund framhålla för försvararna att VRGA innebär att en advokat förväntas kunna presentera ett alternativt scenario än det som åklagaren anför med hänvisning till SKV:s förutfattade mening om ond tro hos den som handlar med exempelvis elektroniska produkter. Jag anser att advokaten därvidlag har all anledning att bidra till en rättvis rättegång genom att anföra vad Advokatsamfundet tar upp i sitt yttrande över SOU 2024:32 med hänvisning till generaladvokatens i ”Italmoda”-målet presenterade uppfattning av innebörd att även om någon ingår i en transaktionskedja där karusellhandel förekommer kan denne vara i god tro därom. Ett effektivt försvar i förevarande hänseende bör således, till skillnad från vad som enligt min uppfattning är fallet idag, börja redan vid första förhöret när åklagaren presenterar gärningsbeskrivningen till stöd för sin brottsmisstanke på temat momsbedrägeri av karuselltyp. Då får åklagaren också bestämma sig tidigt under förundersökningen om misstanke om skattebrott ska kompletteras med tillägg av näringspenningtvätt i gärningsbeskrivningen. Jag anser således, som framgår ovan, att regeln 5.4 i VRGA inte bör kvarstå i sin nuvarande avfattning till rättfärdigande av att advokaten inte gör

⁴⁰ Jämför SKV:s Handledning för mervärdesskatt 2009 Del 2 (SKV 554 utgåva 4), avsnitt 41.3.1.3 (s. 1173).

⁴¹ Jämför SKV:s Handledning för mervärdesskatt 2010 Del 2 (SKV 554 utgåva 5), avsnitt 40.3.1.3 (s. 1189).

⁴² Jämför Forssén 2019b, s. 191 och 192. Jämför i förevarande hänseende även Forssén 2019a, avsnitt 3.11.3.

ett beriktigande så snart denne inser att SKV eller EBM inte grundar vad de anför på gällande rätt i egentlig mening på momsområdet.

Idag röner åklagarna inte invändningar i sådana fall från försvararna, utan en åklagare kan tämligen fritt justera en gärningsbeskrivning på temat skattebrott genom tillägg sent under förundersökningen av misstanke om näringspenningtvätt. Det är enligt min erfarenhet inte heller ovanligt att rättens ordförande hjälper åklagare med att justera exempelvis att de redan i gärningsbeskrivningen har blandat ihop ingående moms med överskjutande ingående moms. Då kan sådant förekomma ända upp i hovrätten utan att frågan ställs huruvida åklagarens justeringar ska hänföras till samma kategori som anklagelser om efterhandskonstruktioner när en advokat får anledning att undervisa om gällande rätt på momsområdet. Därför ska inte regeln 5.4 i VRGA vara en hämsko för försvararen som en av aktörerna i en rättegång värd namnet i en västerländsk rättsstat.

Dessutom får jag framhålla att Sveriges advokatsamfund har anledning att ge vägledning till advokaterna i deras egenskap av konkursförvaltare, när det gäller hanteringen av moms i konkurser. Jag anför detta i avsnitt 3.2 i denna artikel, vilket inte kräver någon ändring eller komplettering av VRGA. I stället föreslår jag, som nämnts, att det återigen bör utvecklas rutiner för konkursförvaltarna angående hanteringen av frågor om moms vid konkurs. Under överinseende av Sveriges advokatsamfund kan det förslagsvis ske i samarbete mellan kollektivet av konkursförvaltare och SKV, varvid Riksskatteverkets handledning från 1984, ”Moms vid konkurs – information om hur man redovisar moms i samband med en konkurs”, kan ge uppslag till avfattningen av rutinerna i fråga. Eftersom ML och SFL är speciallagstiftningar i förhållande till den civilrättsliga redovisningsrätten, bör givetvis synpunkter på rutinerna inhämtas från svenska bokföringsnämnden (BFN), som ansvarar för utvecklandet av god redovisningssed enligt 8 kap. 1 § första stycket första meningen i bokföringslagen (1999:1078) och sålunda kan ha värdefulla redovisningsmässiga synpunkter. Tyvärr förslås i budgetpropositionen för 2026 att BFN ska avvecklas. Enligt regeringen ska från och med 2027 BFN:s uppgifter överföras till och inordnas i Revisorsinspektionen (RI).⁴³ Detta är i och för sig inget som påverkar mina synpunkter i denna artikel, men jag nämner regeringens förslag som en omständighet i samma kontext som den i vilken redovisningsfrågorna angående momsens förekommer.

Det senaste som i skrivande stund har hänt med anledning av utredningen *Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier* är att regeringen den 9 respektive 16 oktober 2025 lämnade remisser till Lagrådet baserade på SOU 2024:32 respektive SOU 2023:49, där sistnämnda lett till en proposition den 6 november 2025, prop. 2025/26:43 (Kompletteringar och förtydliganden i fråga om sanktioner vid skatteundandragande

⁴³ Jämför prop. 2025/26:1, Utgiftsområde 24, s. 36.

och bedrägerier). I propositionen föreslås att även muntliga uppgifter ska kunna leda till straffansvar enligt SBL och ligga till grund för skattetillägg. Dessutom föreslås att begreppet oriktig uppgift ska ändras, för att tydliggöra att den som lämnar en uppgift om moms avseende en transaktion som ingår som ett led i ett momsbedrägeri ska anses ha lämnat en oriktig uppgift, om denne kände till eller borde ha känt till att uppgiften var oriktig. I lagrådsremissen den 9 oktober 2025 föreslås bland annat att SKV ska ges större möjligheter till registreringskontroll, och – under vissa omständigheter – kunna besluta att överskjutande ingående moms inte ska tillgodoräknas den momsregistrerade. Advokatsamfundet ansåg också i sitt yttrande 2024-11-15 till Finansdepartementet över SOU 2024:32 att en ökad kontroll hos SKV av vilka som momsregistreras bör ge ett mer fokuserat urval av utredningsobjekt och mer koncentrerade ärenden och mål om skattebrott, när SKV anmäler någon till EBM för misstänkt momsbedrägeri.⁴⁴ Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) lämnade också sitt yttrande 2024-11-15 till Finansdepartementet över SOU 2024:32. I avsnitt 2.4 framhöll även FAR behovet av ökad kontroll i samband med momsregistreringen, varvid FAR anförde att det är ”mycket viktigt att dessa kontroller har en så hög träffsäkerhet som möjligt så att vanliga skattskyldiga inte påverkas negativt”. Eftersom Advokatsamfundet har samma principiella inställning som FAR i förevarande hänseende, anser jag att Advokatsamfundet också bör stämma av de frågor som jag tar upp i denna artikel med FAR.

⁴⁴ Jämför även Forssén 2025a, avsnittet Återinförd revisionsplikt för mindre företag och ökad registreringskontroll – alternativ till förslagen i SOU 2023:49.

PRAXIS OCH KORTARE BIDRAG

Professor emeritus Peter Wetterstein, Åbo Akademi

Några kommentarer i anledning av *Eagle S*-domen (Helsingfors tingsrätt 3.10.2025)

I min tidigare artikel ”Balticconnector-incidenten – möjlig ersättningsskyldighet och dess förverkligande” i JFT 5–6/2024, s. 516–551 diskuterades frågan om ingripanden mot främmande fartyg i Finlands exklusiva ekonomiska zon (EEZ). Tankfartyget *Eagle S* är i detta sammanhang extra intressant på grund av att de finska myndigheterna lyckades förmå fartyget att från Finlands EEZ insegla till finska farvatten. Förundersökning inleddes och tre medlemmar av fartygets befäl åtalades sedermera för grova brott i Helsingfors tingsrätt som gav sin dom i ärendet 3.10.2025.

1. Bakgrundsuppgifter

1.1 Händelsen

Den 25 december 2024 uppdagades att elkabeln Estlink 2 mellan Estland och Finland jämte fyra datakablar hade skadats. Tankern *Eagle S*, som var på väg från ryska Ust-Luga västerut i Finska viken, rörde sig över kablarna vid denna tidpunkt. Fartyget var lastat med 35 000 ton blyfri bensin och registrerat på Cooköarna samt ägt av bolaget Caravella LLC-FZ med säte i Förenade Arabemiraten.

De finska myndigheterna uppmanade *Eagle S* som befann sig inom Finlands EEZ att komma till finskt territorium, så att polisen och gränsbevakningen kunde borda och undersöka fartyget. Fartygets befälhavare hörsammade uppmaningen och fartyget ankrade samt kvarstadsbelades av myndigheterna utanför Borgå (Sköldviks hamn).

1.2 Besvär över kvarstadsbeslutet

Eagle S ägare bestred myndigheternas kvarstadsbeslut och krävde att fartyget skulle frigges. Från ägarens sida framfördes bland annat att då ett eventuellt brott hade skett utanför Finlands territorialvatten saknade domstolen behörighet. Helsingfors tingsrätt förkastade medelst beslut av 3 januari 2025 ägarens ansökan och vidhöll kvarstadsbeslutet. Domstolen anförde bland annat ”att då det misstänkta brottets

verkningar sträcker sig till Finland, har de finska myndigheterna haft behörighet att rikta undersökningsåtgärder mot fartyget” [*min övers.*].¹

Fartygsägaren ansökte av Helsingfors hovrätt om tillstånd till fortsatt handläggning av ärendet, men sådant tillstånd beviljades inte. Därefter har ärendet gått till Högsta domstolen som beviljade sökanden besvärstillstånd över hovrättens beslut.²

1.3 Polisens undersökningar

I själva ärendet företog polisen tekniska undersökningar ombord på fartyget och förhör med besättningen men kunde inte påvisa att fartyget i sabotagesyfte med sitt ankare hade skadat elkabeln eller andra kablar. Fartyget frigavs 28 februari 2025. Även de skadelidande hade i ersättningstryggande syfte sökt kvarstad av *Eagle S* men den verkställdes inte.³ Kostnaderna för kablarnas reparation har uppgått till närmare 60 miljoner euro.⁴

Centralkriminalpolisen i Finland (CKP) som ledde förundersökningen meddelade emellertid den 13 juni 2025 att fartygets befäl, det vill säga befälhavaren, överstyrmanen och ytterligare en styrman, misstänks för grovt sabotage (34 kap. 3 § strafflagen) och grovt störande av datakommunikation (38 kap. 6 § strafflagen).⁵ Ärendet överfördes till riksåklagarens byrå och den 12 augusti 2025 rapporterades i media att biträdande riksåklagaren beslutat att väcka talan mot de misstänkta för uppsåtlig skadegörelse. I tillägg till den fysiska skadan på kablarna har kabelbrotten enligt åklagaren orsakat allvarlig fara för energiförsörjningen och telekommunikationen i Finland.

2. Behandlingen av åtalen i Helsingfors tingsrätt

2.1 Åtalspunkterna

Vid rättegången som började den 25 augusti 2025 vid Helsingfors tingsrätt omfattade åtalen förutom de ovan nämnda brottsrubriceringarna (under 1.3) även sekundära och alternativa åtalspunkter. Ifall det under rättegången framgick att kriterierna för grovt sabotage inte är uppfyllda kunde svarandena dömas för sabotage (strafflagen 34 kap. 1 §), grov skadegörelse

¹ Helsingfors tingsrätts beslut 25/39 3.1.2025 (nr PK24/8677) s. 6.

² Högsta domstolens beslut 2.4.2025 (nr 1027 2665).

³ Om kvarstad av fartyg se närmare nedan avsnitt 3.

⁴ Vid behandlingen av straffyrkandena i Helsingfors tingsrätt krävde Fingrid Oyj och Elering AS av svarandena i ersättning för Estlink 2-elkabelns reparation 55,3 miljoner euro jämte ränta och för utebliven inkomst 50 miljoner euro. Elisa Oyj krävde 287,000 euro i ersättning för kabelskadorna. Helsingfors tingsrätts dom 3.10.2025 (nr 1035 6447) s. 5.

⁵ *Turun Sanomat* 14.6.2025.

(strafflagen 35 kap. 2 §) eller orsakande av allmän fara (strafflagen 34 kap. 7 §).

Fartygets befälhavare och de övriga svarandena på *Eagle S* bestred åtal. Befälhavaren anförde att fråga varit om en olyckshändelse och att han inte vetat att fartygets ankare skadat kablar på havsbotten. Vidare uppgav han att man ombord på *Eagle S* inte observerat att ankaret släpade efter fartyget. Fartygets sänkta hastighet berodde på ett motorfel. De åtalade saknade därför uppsåt till skadorna.

Men de åtalade bestred dock i grunden de finska domstolarnas straffrättsliga behörighet, eftersom kabelbrotten skedde inom den ekonomiska zonen utanför finskt territorialvatten.

2.2 Behandlingen av ärendet

Inledningsvis konstaterade tingsrätten att åklagaren inte hade påstått att svarandenas uttryckliga avsikt varit att kapa eller skada undervattenskablar eller att de handlat på någon annans vägnar. Men de hade dock i enlighet med gärningsbeskrivningarna uppsåtligt försummat sina skyldigheter och därmed gjort sig skyldiga till de i åtalen nämnda brotten.

Tingsrätten diskuterade kännetecknen för de i åtalen nämnda brotten grovt sabotage och (sekundärt) sabotage. Brottsrubriceringen sabotage kräver i sin grundform att allvarlig⁶ fara åsamkas energiförsörjningen, den allmänna hälsovården, försvarsväsendet eller andra jämförbara verksamheter. Faran bör vara konkret. Det allvarligare brottet *grovt sabotage* förutsätter att särskilt allvarlig fara förorsakas någon för samhället viktig verksamhet genom den hotande skadans sannolikhet, långvarighet, omfattning eller annat skäl.⁷

Tingsrätten ansåg att kapandet av elkabeln Estlink 2, som vid skadetillfället huvudsakligen levererade el till Estland, inte uppfyllde kriterierna för vare sig sabotage eller grovt sabotage. Som skäl anförde tingsrätten bland annat:

Kännetecknen för sabotage skyddar för det första energiförsörjning. Tingsrätten anser att energiförsörjningen i detta sammanhang bör tolkas så att den närmast avser tillgången till el och dess tillräcklighet. Energiförsörjning bör inte med hänsyn till de av legalitetsprincipen uppställda begränsningarna tolkas så att den omfattar elmarknadens verksamhet mera vidsträckt eller överföring av el utomlands. I den utsträckning som kabelbrottet enligt åtalsbeskrivningen har utsatt elförsörjningen för fara i andra länder har följderna inte i enlighet med 1 kap. 10 § strafflagen uppkommit i Finland. [...] Enligt utredningen i målet kunde kabelbrottet i värsta fall ha orsakat höjning av

⁶ Med termen ”allvarlig” hänvisas till både skadans sannolikhet och dess omfattning. Domen s. 11.

⁷ Domen s. 11.

eltarifferna och några timmars elavbrott inom olika områden. Faran har i detta avseende varit jämförelsevis betydande men inte ändå jämförbar med det i lagens förarbeten nämnda lamsländet av samhällets aktiviteter. [...] På grund av detta anser tingsrätten att handlingen inte orsakat följder i enlighet med kännetecknen för sabotage och sålunda inte heller för grovt sabotage i Finland. Slutledningen beträffande elkabeln stöds även av att kabeln vid gärningstidpunkten användes för överföring av el från Finland till Estland (*min övers.*).

Däremot ansåg tingsrätten att svarandenas handlande uppfyllde kriterierna för grovt störande av datakommunikation samt den alternativa åtalpunkten grov skadegörelse. De åtalade hade försummat sina skyldigheter att kontrollera ankarmaskineriets skick samt närmare utreda orsaken till fartygets minskade hastighet då det tio ton vägande ankaret fallit och släpat 90 km efter fartyget. De skadelidande hade orsakats stor ekonomisk förlust som för de finska bolagens del hade uppkommit i Finland.⁸

Skadeorsakandet hade skett inom Finlands EEZ och i princip kan finsk straffrätt bli tillämplig. Enligt 1 kap. 1 § i strafflagen tillämpas finsk lag på brott som begåtts i Finland. Vidare följer av 10 § 1 mom. i sagda kap. att ett brott anses vara begånget såväl där den brottsliga handlingen företogs som där den rekvisitsenliga följden av brottet framträdde. Samma lagrum gäller även underlåtenhetsbrott.⁹

I föreliggande ärende hade brottets följder uppkommit i Finland. Även tingsrätten konstaterade att den finska strafflagen i princip kunde tillämpas på gärningar som begåtts utanför Finlands område – förutsatt att de i den aktuella brottsbeskrivningen nämnda följderna inträffat i Finland.¹⁰

Dessutom ingår bestämmelser om finska domstolars straffrättslig behörighet även i lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004) 5 kap. 10 § och specifikt om miljöbrott i 5 kap. 11 §.

Tingsrätten diskuterade emellertid också 1 kap. 15 § i strafflagen som behandlar frågan om internationella avtals eller i övrigt folkrättens begränsande betydelse för tillämpningsområdet för finsk straffrätt.¹¹ Härvid åberopade tingsrätten artikel 58 i

⁸ Se fotnot 4.

⁹ Ett sådant brott ”anses vara begånget såväl där gärningsmannen borde ha handlat som där den rekvisitsenliga följden av brottet framträdde”.

¹⁰ Domen s. 10.

¹¹ Lagrummet lyder: ”Om en internationell överenskommelse som är förpliktande för Finland eller någon annan författning eller bestämmelse som är internationellt förpliktande för Finland i något fall begränsar tillämpningsområdet för finsk straffrätt utöver vad som stadgas i detta kapitel, skall begränsningen följas såsom avtalats. Utan hinder av detta kapitel skall dessutom iakttas de begränsningar av tillämpningsområdet för finsk lag som följer av allmänt erkända folkrättsliga regler.”

UNCLOS¹² som föreskriver fri sjöfart inom kuststaternas ekonomiska zoner¹³ och artikel 92 om fartygs status.¹⁴ Särskilt betydelsefull i sammanhanget är artikel 97.1 som gäller straffrättslig jurisdiktion avseende kollision eller annan navigeringsincident:

I händelse av kollision eller annan navigeringsincident, som berör fartyg på det fria havet och som medför straffrättsligt eller disciplinärt ansvar för befälhavare eller annan person i tjänst på fartyget, får straffrättsligt eller disciplinärt förfarande ej inledas mot sådan person inför andra judiciella eller administrativa myndigheter än myndigheterna i flaggstaten eller i den stat där personen är medborgare.

Med hänvisning till att kabelskadorna i föreliggande ärende orsakats ombord på *Eagle S* som befunnit sig inom Finlands EEZ som utgör en del av det fria havet och fråga varit om besättningens handlande ("navigeringsincident") ansåg tingsrätten att den saknade straffrättslig behörighet gentemot befälhavaren och de åtalade styrmännen. Därtill hänvisade tingsrätten till lagen om skydd för vissa undervattensledning (145/1965) som utanför Finlands territorialvattengräns gäller endast fartyg under finsk flagg, finska medborgare och finska sammanslutningar.¹⁵

Eftersom finsk straffrätt inte kunde tillämpas i ärendet avvisade Helsingfors tingsrätt åtalen jämte de ersättningsanspråk som grundade sig på dessa.

¹² När det gäller kuststaternas rätt att utöva jurisdiktion på sina vattenområden är den centrala utgångspunkten FN:s havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea) som ingicks i Montego Bay 10 december 1982. Konventionen är en bred reglering av frågor med anknytning till havsrätten och dess bestämmelser hade i stor utsträckning blivit internationell sedvanerätt redan innan konventionen trädde i kraft 16 november 1994. Konventionen är även bindande för Finland och innehåller bland annat bestämmelser om avgränsningen av olika havsområden och kuststaternas rättigheter.

¹³ Artikel 58.1 lyder: "I den ekonomiska zonen åtnjuter alla stater, vare sig de är kuststater eller kustlösa stater, med förbehåll för tillämpliga bestämmelser i denna konvention, de i artikel 87 avsedda friheterna till sjöfart och överflygning, utläggande av undervattenskablar och rörledningar samt annan enligt folkrätten legitim användning av havet i samband med dessa friheter, såsom de som har samband med fartygs och luftfartygs framförande samt skötsel av undervattenskablar och rörledningar och är förenliga med övriga bestämmelser i denna konvention."

¹⁴ Fartyg skall segla under endast en stats flagg och vara underkastade denna stats exklusiva jurisdiktion på det fria havet utom i undantagsfall, varom uttryckligen stadgas i internationella fördrag eller i UNCLOS.

¹⁵ Se även fotnot 16.

3. Några synpunkter på domen

Utgående från en strikt bokstavstolkning av bestämmelserna i UNCLOS (särskilt artikel 97.1, jfr artikel 113¹⁶) kan nog ett sådant slutresultat nås. Ett ingrepp mot ett utländskt fartyg på det fria havet och inom en kuststats ekonomiska zon är i utgångspunkten ett folkrättsbrott. Ingreppet kränker flaggstatens exklusiva jurisdiktion (*flaggstatsjurisdiktionen*)¹⁷ och måste förankras i UNCLOS eller andra konventioners bestämmelser.¹⁸

Men uppmärksammas bör att skadeorsakandet skedde inom Finlands EEZ där flaggstatens behörighet begränsas enligt lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004, nedan EEZ-lagen) som utformats med iakttagande av bestämmelserna i UNCLOS. Beträffande finska statens rättigheter och jurisdiktion i EEZ bestäms i 1 kap. 2 § 2 mom. att

[i] den ekonomiska zonen har Finland i enlighet med folkrätten jurisdiktion med avseende på uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och andra konstruktioner samt på skydd av den marina miljön och marinvetenskaplig forskning, liksom också andra av folkrätten erkända rättigheter och skyldigheter.

Se också artikel 56 i UNCLOS¹⁹ och de tidigare nämnda stadgandena om straffrättslig behörighet i lagen om Finlands ekonomiska zon (ovan s. 376).

Sålunda har Finland viss straffrättslig behörighet för skadegörelse som sker på dess EEZ. Med hjälp av en dynamisk och anpassande tolkning av UNCLOS kunde man på ett mera allmänt plan argumentera att skrivningen ”konstgjorda öar, anläggningar

¹⁶ Helsingfors tingsrätt noterade också artikel 113 som lyder: ”Varje stat skall anta de lagar och andra författningar som behövs för att straffbelägga handling som uppsåtligen eller genom vårdslöshet vållas ombord på *ett fartyg som för dess flagg (min kursiv.)* eller av person underkastad dess jurisdiktion, om handlingen medför brott eller skada på undervattenskabel i det fria havet, varigenom telegraf- eller telefonförbindelse kan avbrytas eller hindras, eller på undervattensrörledning eller högspänningskabel. Denna föreskrift omfattar även handling som är avsedd att leda till eller som kan framkalla fara för sådant brott eller sådan skada...” Tingsrätten konstaterade att bestämmelsen ger flaggstaten exklusiv jurisdiktion (domen s. 15). I denna fråga instämmer jag med Henrik Ringbom som utförligt diskuterar tingsrättens ställningstagande samt konkluderar att inget i bestämmelsens text eller dess motsvarighet i finsk rätt talar för flaggstatens exklusiva jurisdiktion. Se närmare Henrik Ringbom, Finsk straffjurisdiktion och havsrätten – Tankar med anledning av Helsingfors tingsrätts dom i *Eagle S* målet, manuskript för publicering i Festskrift Ämnesföreningen Stadga r.f. 1996 - 2026, s.12–14.

¹⁷ Se artiklarna 90–94 i UNCLOS.

¹⁸ Se närmare till exempel Frede Rønning Rangnes, Inngrep overfor forurensende skip på åbent hav og i økonomiske sone. Marlus No. 531. Sjørettsfondet 2020, s. 7–15.

¹⁹ Artikel 56 innehåller detaljerade bestämmelser om kuststatens rättigheter och skyldigheter i den ekonomiska zonen.

och andra konstruktioner” även borde omfatta gasrör och kablar.²⁰ De övergripande intressen som i betydande grad styr konventionens målsättning talar för kuststatens strävan att kunna skydda även sin undervattensinfrastruktur. Kuststaten har ett starkt intresse av ostörd verksamhet med undervattensrör och kablar inom sin ekonomiska zon. Förutom de ekonomiska intressena kan också eltilförseln, datakommunikationen och mera allmänt kuststatens skyddsbehov, säkerhet och försörjningsberedskap nämnas. Nya cyberhot i form av sabotage och annan skadegörelse bör härvid tas i beaktande.²¹

I föreliggande ärende kunde Helsingfors tingsrätt inte finna uppsåtligt handlande hos de åtalade besättningsmännen ombord på *Eagle S*. Men de allvarliga brottsrubriceringarna grovt störande av datakommunikation och grov skadegörelse ansågs ha uppfyllts. Ändå avvisade tingsrätten åtalen och de krävda ersättningarna med hänvisning främst till artikel 97.1. i UNCLOS (ovan s. 377).

Intresset riktas härvid till denna artikels centrala skrivning ”kollision eller annan navigeringsincident, som berör fartyg på det fria havet”. UNCLOS saknar en närmare bestämning av texten, men tingsrätten bedömde att föreliggande händelse och besättningsens handlande kunde ses som en ”navigeringsincident”.

Inledningsvis kan beträffande tolkningen av artikel 97.1 sägas att ordet ”kollision” som utgångspunkt inte är svårtolkat. Sammanstötningar mellan fartyg hör till vardagen inom sjöfarten. Men man kan i framtiden råka ut för situationer där ett fartyg i sabotagesyfte eller annars uppsåtligt orsakar en kollision. Gäller flaggstatens exklusiva straffrättsjurisdiktion exempelvis då dess fartyg uppsåtligt skadar ett annat fartyg inom en kuststats ekonomiska zon? Tolkningsmaterialet i detta avseende är knapphändigt men man kan nog med fog ifrågasätta en sådan tolkning.²²

Vid andra sammanstötningar än mellan fartyg riktas intresset mot uttrycket ”navigeringsincident” som också gäller kabelbrotten orsakade av *Eagle S*. Nämnade uttryck kan ses som en sammanslagning av två ord navigering och incident. Ett fartygs navigering kan i ett lite bredare perspektiv ses som ett uttryck för fartygets nautiska

²⁰ Jfr Peter Wetterstein, Balticconnector-incidenten – möjlig ersättningsskyldighet och dess förverkligande. JFT 5–6/2024, s. 520–521, 526–527 med litteraturhänvisningar.

²¹ Jag kan instämma med Henrik Ringbom – Alexander Lott, Chapter 6 Sabotage of Critical Offshore Infrastructure: A Case Study of the Balticconnector Incident, som anför s. 162 i verket Alexander Lott (ed.), Maritime Security Law in Hybrid Warfare. Brill 2024: “...it seems clear that the overall interests underlying the LOSC heavily favor the interests of States who seek to have their undersea infrastructure intact; it is difficult to find anything in the text of the Convention or in its underlying object and purpose that would protect actors or States that seek to abuse the provisions of the LOSC for carrying out sabotage activities at sea, or to protect ships that may reasonably be suspected to be involved in such activities from further investigation.”

²² Jfr piratverksamhet som inte åtnjuter folkrättsligt skydd. Se bl.a. Kari Hakapää, Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum 2010, s. 406.

handhavande, dvs. dess framförande, navigering och sjömansmässiga handhavande²³ (jfr begreppet ”gott sjömanskap”), men i detta sammanhang täcker det åtminstone ett fartygs framförande och navigering. Ordet ”incident” för tankarna till en ”olycka” eller ”händelse”, alltså här en olyckshändelse till sjöss.²⁴

I föreliggande ärende ansåg Helsingfors tingsrätt att ankarsläpet och de åtalades handlande/uraktlåtenhet ombord på tankern *Eagle S* omfattades av skrivningen ”navigeringsincident”. Denna tolkning väcker emellertid frågor.

Fällande av ett fartygs ankare utgör förvisso typisk fartygsdrift. Kabelskador är inte ovanliga i sjöfartssammanhang.²⁵ Men *Eagle S* hade tappat sitt ankare och släpat det nittio kilometer på havsbotten över området i vilket de skadade el- och datakablar fanns. Fartyget inklusive dess ankarspel hade varit i dåligt skick.²⁶

Det i tingsrätten visade orsaks- och händelseförloppet ombord på *Eagle S* avvek markant från normal ankarhantering och dess egentliga syfte, nämligen att hålla ett fartyg på plats. Och släpandet av ankaret räckte över sex timmar vilket kan rimma illa med gängse uppfattning av begreppet ”incident”. Man kan sålunda på goda grunder ifrågasätta om fråga varit om en ”navigeringsincident” enligt artikel 97.1 i UNCLOS såsom tingsrätten konkluderar.²⁷

Fastän tingsrätten på grund av dess övriga bedömningar i domen inte specifikt tog ställning till frågan om uppsåtliga handlingars betydelse vid tillämpningen av artikel 97.1, synes domstolen likväl anse att även sådana handlingar omfattas av flaggstatsens

²³ Jfr Peter Wetterstein, Redarens miljöskadeansvar. Åbo Akademis förlag 2004, s. 31–50 om redarens principalansvar enligt 7 kap. 1 § sjölagen (674/1994).

²⁴ Jämförelsevis kan nämnas artikel 221.1 i UNCLOS som bekräftar kuststatsens behörighet att skrida till åtgärder för att förhindra förorening som härrör från sjöolyckor. I artikel 221.2 ingår en definition av ”sjöolycka”: ”I denna artikel avses med ’sjöolycka’ kollision mellan fartyg, grundstötning, eller annat navigeringsmissöde, eller annan händelse ombord på ett fartyg eller utanför detta, som medför materiell skada eller omedelbart hot om materiell skada på fartyg och last.”

²⁵ Som exempel kan nämnas Sveriges Högsta domstols dom 14.11.2023 (T 6909–22) i ärendet *m/s Delfborg* som gällde skada på undervattenskabel för överföring av högspänd likström mellan Trelleborg och Lübeck.

²⁶ Finlands Transport- och kommunikationsverk Traficom gjorde inspektioner ombord på *Eagle S* och fann flera allvarliga brister i fartygets skick och utrustning. Bland annat var baboradssidans ankarmaskineri i dåligt skick och delvis sönder. Traficom stoppade fartyget den 8 januari 2025 i avsikt att de upptäckta felen och bristerna skulle repareras.

²⁷ Här kan också hänvisas till Henrik Ringbom, manuskript ovan fotnot 16, s. 9 som kommenterar tingsrättens tolkning. Han anför att ”[e]n tolkning som hade haft betydligt mer stöd i ovannämnda bakgrundsmaterial vore att incidenter som följer av normal ankarhantering, dvs då ankaret används för sitt egentliga (och enda) syfte, dvs att hålla fartyget på plats, omfattas av begreppet navigeringsincident, även då oavsiktliga händelser inträffar i samband med ankrandet, såsom draggningar, olyckshändelser vid om-ankring osv. Däremot verkar inget av det oovansagda stöda tolkningen att användningen av ankaret till ändamål som inte har något med normal fartygsdrift att göra, såsom att dra det efter sig vid normal gång ska omfattas av termen navigeringsincident.”

straffrättsjurisdiktion.²⁸ Då jag ovan kort kommenterade uttrycket ”kollision” ifrågasatte jag en sådan tolkning av artikel 97.1.

Vissa grundelement för tolkningen av ”navigeringsincident” berördes ovan. Jag har svårt att tänka mig att man då texten till 1982 års havsrättskonvention utarbetades ville ge skrivningen en vidsträcktare innebörd än det som enligt gängse uppfattning avsågs som ett fartygs framförande/navigering och därmed förknippade risker och olyckor. Dagens cyber- och hybridverklighet var givetvis okänd vid denna tidpunkt. Och som framgått syftar också ordet ”incident” på en icke-avsiktlig händelse eller olycka.

Jämförelsevis kan nämnas att för avsiktligt skadeorsakande i form av till exempel sjöröveri råder universell verkställighetsbehörighet på det fria havet.²⁹ Åtminstone klara fall av sabotage och annan avsiktlig skadegörelse riktade mot Finland och finska intressen borde sålunda i mån av möjlighet alltid prövas i finsk domstol enligt finsk straffrätt. Även i juridisk litteratur har nämnts att flaggstatsjurisdiktionen enligt artikel 97.1 i UNCLOS inte nödvändigtvis omfattar uppsåtlig skadegörelse på undervattenskablar.³⁰

I föreliggande ärende bedömde Helsingfors tingsrätt att de åtalade gjort sig skyldiga till icke-avsiktliga handlingar och försummelser som dock orsakat finska (och estniska) intressen mycket betydande ekonomiska förluster. Då en tillämpning av artikel 97.1 inte enligt min uppfattning borde göras kvarstår ännu frågan om finsk straffrättslig behörighet i ärendet.

Även tingsrätten konstaterade att den finska strafflagen i princip kunde tillämpas på gärningar som begåtts utanför Finlands område – förutsatt att de i de aktuella brottsbeskrivningarna nämnda följderna inträffat i Finland. Tingsrätten utvecklade inte närmare sitt resonemang utan koncentrerade sig främst på de behörigheten begränsande artiklarna 97.1 och 113 i UNCLOS.

Brotten hade begåtts inom Finlands ekonomiska zon med nämnda allvarliga följder. Detta talar för finsk straffrättslig behörighet. Men ur en allmänpreventiv synvinkel kan man nog ifrågasätta nyttan av att döma några besättningsmän för skadegörelse – bortsett från att anhängiggörandet av straffrättsliga krav i en finsk domstol kunde utgöra en signal om att kuststaten skriker till rättsliga åtgärder vid sabotage- och cyberangrepp.

Av större betydelse i sammanhanget är möjligheten att erhålla ersättning för orsakad skada. Men igen, att döma besättningsmän räcker inte långt. Deras ersättningsförmåga är vanligen begränsad och möjlig utmätningsbar egendom finns i utlandet. Det skulle gälla att få fartygets rederi eller andra till fartygsdriften anknutna ansvarssubjekt ersättningskyldiga.

²⁸ Domen s. 16.

²⁹ Se närmare Ringbom, manuskript ovan fotnot 16, s.11. Se även fotnot 21.

³⁰ Se hänvisningen i tingsrättens dom s. 15.

Men de skadeorsakande fartygen, såsom *Eagle S*, är ofta registrerade i och drivna från länder utanför EU. Ett belysande exempel är den så kallade ryska skuggflottan som seglar i Östersjön jämte Finska viken och transporterar av EU och andra västländer sanktionerade oljeprodukter från Ryssland.³¹ Fartygen är i regel äldre, bristfälligt underhållna och genomgående i dåligt skick. De byter ofta flagg och operatörer. Att under sådana omständigheter få en effektiv ersättningsdom mot skyldiga aktörer är komplicerat och osäkert.³²

Jämförelsevis kan tilläggas att överlåtandet av straffrättslig behörighet till fartygets flaggstat i enlighet med UNCLOS artikel 97.1³³ kan medföra stor osäkerhet beträffande ifrågavarande stats beredskap att lagföra inom Finlands EEZ begångna brott – flaggstaten kan ju själv vara involverad i driften av det skadeorsakande fartyget. Även möjligheterna att framställa krav på skadestånd kan försvåras ytterligare.

Som inledningsvis nämndes (ovan avsnitt 1.3) hade de skadelidande sökt kvarstad av *Eagle S* till säkerhet för sina fordringar, men senare avstått från den. Kvarstad av fartyg är ett effektivt rättsmedel för att säkra bland annat ett skadeståndskrav mot en redare.

Beläggandet av ett i Finland befintligt fartyg med kvarstad kan vara den enda möjligheten att effektivt framställa ett krav mot en utländsk redare. Härigenom erhålls såväl domstolsbehörighet (*fartygsforum*) som möjlighet att verkställa en eventuell dom. Domen ger borgenären rätt till utsökning av fordran.

Genom kvarstad eller hot om kvarstad kan man även utöva påtryckning mot gäldenären, så att denne frivilligt betalar skulden eller ställer annan tillräcklig säkerhet för betalning av den (det senare alternativet är vanligt inom internationell sjöfart).³⁴

Sjölagens 4 kap. innehåller bestämmelser om kvarstad av fartyg för en sjöfordran som nämns i 4 § och som i Finland eller i annat land är eller kan bli föremål för talan. Förteckningen av sjöfordringar omfattar även skador av *Eagle S*-typ, dvs. kabelskador orsakade av fartyg med släpande ankare.

Det är sålunda lite förvånande att de skadelidande som hade sökt kvarstad av *Eagle S* inte hade verkställt den då fartyget frigavs av myndigheterna den 28 februari 2025. Måhända hade bestämmelsen i rättegångsbalken (4/1734) 7 kap. 11 § inverkat på de skadelidandes agerande. Av lagrummet följer nämligen att en sökande som i onödan har utverkat en säkringsåtgärd skall ersätta motparten den skada som säkringsåtgärden och verkställigheten av den har orsakat honom samt kostnaderna i saken. Det är

³¹ Den ryska skuggflottan omfattar uppskattningsvis 1200–1300 fartyg och dagligen avgår ett tiotal fartyg med olja och oljeprodukter från ryska hamnar i Finska viken. *Hufvudstadsbladet* 23.1.2025.

³² Beträffande svårigheterna att framställa framgångsrika ersättningskrav mot utländska skadeorsakande fartyg, se närmare Wetterstein 2024, s. 529–534.

³³ I artikeln nämns alternativt staten där den av bestämmelsen omfattade personen är medborgare.

³⁴ Om kvarstad i fartyg och dess verkställande se närmare Wetterstein 2024 s. 516–551, 534–544.

fråga om strikt ansvar för all uppkommen ekonomisk skada. Det bör noteras att ett beslut om en säkringsåtgärd får inte verkställas om inte sökanden ställer säkerhet hos utmätningssmannen för den skada som åtgärden kan åsamka motparten.³⁵

Sammanfattningsvis kan beträffande finsk straffrättsjurisdiktion för brottslig verksamhet inom den ekonomiska zonen sägas att åtminstone klara sabotagefall och annan uppsåtlig skadegörelse riktade mot Finland och finska intressen borde i mån av möjlighet alltid prövas i finsk domstol enligt finsk straffrätt. Vid icke-uppsåtliga handlingar bör man vid tolkningen av flaggstatsjurisdiktionen enligt artikel 97.1 och dess begrepp ”navigeringsincident” uppmärksamma både textens språkliga utformning och upphovsmännens förmodade avsikt vid skrivningens tillkomst 1982, dvs. att begreppet avser ett fartygs sedvanliga framförande/navigering och därmed förbundna risker och olyckor. På skadeorsakande inom Finlands ekonomiska zon som inte faller under artikel 97.1 i UNCLOS tillämpas finsk straffrättslig jurisdiktion i enlighet med strafflagens och EEZ-lagens tidigare nämnda bestämmelser.

Helsingfors tingsrätt avvisade åtalen i föreliggande ärende men åklagaren har ansökt av Helsingfors hovrätt tillstånd till fortsatt handläggning av ärendet. På grund av dess betydande rättsliga betydelse jämte principiella intresse är en fortsatt handläggning önskvärd.

Slutligen bör påpekas att de relevanta artiklarna i UNCLOS borde revideras och specificeras till att bättre beakta och möta dagens cyber- och hybridhot. Men med beaktande av alla de kompromisser och den tidsutdräkt som antaget av 1982 års havsrättskonvention krävde, är det förståeligt att staterna förhåller sig försiktiga till att ”öppna” texterna på nytt.

³⁵ Utsökningsbalken 8 kap. 2 § 1 mom. Storleken av säkerheten, som oftast är en bankgaranti, avgörs av utmätningssmannen och är i regel betydande. I tillägg till denna säkerhet kan krävas borgen av en eller flera personer. Dessa stränga krav leder till att sökanden stundom inte lyckas uppställa tillräcklig säkerhet och kvarstadsbeslutet följaktligen inte verkställs. Se närmare Wetterstein 2024, s. 539–541.

Tuuli Wohlström, Doctor of Laws, Postdoctoral Researcher, University of Helsinki

Europe Beyond the Courts – Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries¹

The European Union is not – or so we are told – just a legal construct, it is specifically a judicial construct. The dominant theories in both political and legal science instruct us and have trained us to observe our legal world through the eyes of a court. How the story usually begins is that in the 1960s the European Court of Justice, in its classic case law, began to build the European constitutional project by announcing that EC law was autonomous and independent of national legal orders, but not only that: it was also superior to the norms of national constitutions. What the Court also did was to introduce rights for private individuals. And with the help of private litigants pursuing their own interests through the courts, lower courts in particular – many of which now had review powers for the first time – gained significant influence over national legislatures and national constitutional courts and courts with constitutional jurisdiction.

National constitutions, then – so the story goes – were weakened by the process of Europeanisation, as national lower courts have made themselves the interlocutors of the Court of Justice. There is a whole host of classics that elaborate on these topics. To take just a few examples, Alec Stone Sweet wrote about the ‘*judicial construction of Europe*’. And when, in 1993, Burley and Mattli sought to highlight the role of national lower courts in this process, their new political theory of legal integration was of course entitled ‘*Europe before the Court*’.

In this tradition, we also know that EU law causes changes in the national constitutional contexts. And we know what those changes are. The role of the legislatures diminished compared to what it once was – and with that the role of preliminary works of legislation diminished as well. But above all, this dynamic between the European Court of Justice and the national lower courts sidelined national constitutional courts and courts with constitutional jurisdiction in the institutional structures of constitutional review.

Here we now come to the most important part of the story, which is the meeting of two powerful apex courts. In this story, based on very famous examples from specific national contexts, we know that there was a counterreaction – even a backlash – from constitutional courts and highest national courts that were subject to this treatment.

¹ *Lectio praecursoria* presented at the public examination of the author’s doctoral dissertation ‘Europe Beyond the Courts – Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries’ at the Faculty of Law of the University of Helsinki on 31 January 2025.

And this, then, is the story of the European Court of Justice and an equally powerful constitutional court as its counterweight.

In this narrative, it is the court that stands as the guardian of the national constitution, clinging to its well-established powers. It is the court that ensures that the powers defined by the national constitution are not exceeded, and it is the court that stands as the guardian of national democracy and human rights. It is the court that guides the legislature and, ultimately, it is the court that defines the limits of the legal order, its relationship to other legal orders and the constitutional identity of the nation.

We have a host of theories and different kinds of approaches that build on this tension and balancing between two powerful courts. Here we are talking about so-called *dialogues* between the top courts, where they might go about each other's case-law carefully so as not to step on each other's toes. They might adapt to each other's jurisprudence from their own perspective. Or they might say 'No – up to this point, but no further'. And here we come to the question of the national constitution setting actual limits, or conditions, to legal integration; the possibility of *constitutional conflict*, which is central to my study.

The first and most comprehensive legal theory that builds on this tension is the theory of constitutional pluralism, which emerged in the 1990s. According to Neil MacCormick, there are in fact not one but two constitutions, neither of which recognises the other as the source of its own validity. And the interpretive power of the highest judicial authorities of the system must be ultimate for each system. From this it follows that it is for the European Court of Justice, in the last instance, to interpret the norms of Community law. But it also follows that it must be for the highest constitutional court of the Member State to interpret its own constitutional norms – and thus also the interaction between the validity of Community law and the higher norms of validity in the respective state system.

MacCormick's seminal contribution was inspired by a specific national context, and it was published at a very specific point in time, in the 1990s, when the *German Constitutional Court*, in its Maastricht decision, gave the green light for German ratification of the Maastricht Treaty on European Union. But at the same time, it asserted its willingness to review the constitutionality of European laws and its power to determine the limits of European authority in Germany. While this may sound very practical, pluralism in fact also grows into a whole theory of the relationship between EU law and national law. This is indeed a very compelling story – precisely because it seems to answer a very real question. And in the form in which pluralism has been developed since the 1990s – in the thesis I discuss it especially in the light of Miguel Poiaras Maduro's classic articles – it seeks to offer a new academic space for engagement and accommodation. A step away from contestation and towards harmony and mutual understanding between EU law and the constitutional law of the Member States. A step from conflict to dialogue.

But the way it does this is by building on this meeting of two powerful courts with *two ultimate perspectives*. And here too, the actors of the ‘European legal community’, on whose practices this new discursive understanding of ‘the foundation of the legitimacy of the European legal order and its distinctive identity’ was to be based, were the courts. The reason I want to go through all these stories again is precisely because all these and many other fundamental narratives on the topic presuppose and build on specific assumptions of national constitutionalism and constitutional review. And what is wrong with that is that where we are, in the Nordic countries, this meeting never took place. At least not in the form we are taught.

So, the point of my thesis is to try to go beyond these court-based narratives and theories and specifically into constitutional pluralism and Nordic constitutional law. The Nordic Member States of the European Union, Denmark, Sweden and Finland, all have very different institutional mechanisms of constitutional review, where the courts have long exercised very limited forms of constitutional review, and the main focus of constitutional review has been on the legislature. We also know that the practices on these contested boundaries between EU and national law have been different. In both Sweden and Finland, the legislature has, since their accession to the EU in the 1990s, assumed the role of the court in drawing the boundaries of the constitution in relation to EU law. And in the case of Denmark, the legislature has been doing this since the Danish accession in the 1970s. In the 1990s, then, we begin to see the rise of the Court, which is both a move towards an internally pluralist system of constitutional review, where the tasks are shared between the legislature and the courts – and towards expressing normative critique of EU law.

At this point I knew I had something: the actors of Nordic law are different. Their critical and accommodating practices are different. But it is more fundamental than that: especially in Denmark, the Supreme Court is not only reacting to the impact of EU law, as the dominant accounts explain – it is also shaping the model of constitutional review in its case law. So, there is also a deeper entanglement between the question of limits and the development of the Nordic models of constitutional review.

Overall, if we take this classic story to the Nordic environment, we will see that in reality it is a story told from a very specific perspective. It is a story of an already strong constitutionalism with stable institutional structures and strong courts, which does not take into account the possibility of the rise of national constitutionalism and the slow adaptation to a more judicial style, or the possibility of a majoritarian or pluralist model of review. And if we take the pluralist question into the Nordic environment, we also see that the idea of the sufficiency of the ultimate perspective gives a feeling of great security.

Instead of the exciting realm of judicial politics, we sometimes find ourselves studying the old-fashioned world of party politics. So, are we really talking about the same question, or something quite different? How, in the end, are we supposed to ask

the questions of pluralism if we do not have a judicial perspective that is suitable for the task? What if we are not even sure whether we do or do not have such a perspective? What if, instead of one ultimate arbiter of the limits of the constitution, we have many? And how does such internal pluralism in constitutional review relate to external pluralism at the European level?

Hence, when we choose to look at our legal world through the lens of two apex courts, we are already making profound assumptions about national constitutionalism. And making institutional assumptions is very dangerous because the country's chosen model of constitutional review is also extremely embedded in other constitutional structures. It is extremely telling of the country's history, its conception of democracy, the role of rights in the legal system, and so on. It is not just a question of how constitutional review is organised. And then we are having this discussion in a context where we are talking about the constitution's relation to the outside world, which raises another set of fundamental questions.

What I am suggesting is that while this critique is extremely simple, it has fundamental consequences for how we are able to apply this theory in different national contexts. Which practices we recognise as relevant and what we are able to see in different national contexts. And what I argue in the thesis is that this is a very real world where we do see the full scale of critique and accommodation, but it almost disappears when we look at it through the court-based lens of constitutional pluralism.

So, what I ended up doing in the thesis is that I deliberately took the classic core question of the limits of integration into the Nordic environment and tried to look at it through the Nordic lens. I read it in the light of Nordic sources. I traced the story of Nordic forms of resistance, Nordic ways of solving problems at the limits of law, and Nordic debates and contestations. I placed these stories in the Nordic political context, and the EC/EU accession stories, the simultaneous transformation of Nordic constitutional law, and the interactions within this transformation.

But there are always two focal points in the thesis. The first is the Maastricht turn, where all stories intersect:

- 1) The German Court's famous jurisprudence,
- 2) The turn to constitutional pluralism,
- 3) Sweden and Finland's EU accession in 1995,
- 4) The great Maastricht era turmoil in Denmark, when the Danish people first rejected the Maastricht Treaty and then approved it in another referendum,
- 5) The constitutional turn in all three Nordic countries, where the role of the constitution and the role of the courts begins to strengthen.

These are the developments that we have to understand in order to understand all the developments that followed.

The second focal point is, of course, the *institutional perspective*, and taking an institutional perspective to constitutional pluralism in the Nordic countries can only mean one thing. This is not a story of stable structures; it is a story of changing and evolving models of constitutional review.

This is also the first reason why the study has a very long time frame. The second is that I wanted to cover the three membership periods in the EC/EU as a whole, because I found out that it is indeed possible to read through the whole constitutional transformation in the three countries from the perspective of this question. Especially in the Scandinavian countries, the constitutional question has always been a very big part of the ‘Europeanisation debates’.

So, it also follows that even though this is a very specific perspective – which certainly highlights the frictions and the tensions – it also offers quite a lot from the perspective of complementing what we know about the Nordic constitutional turn and the transitions in Nordic constitutionalism. And it also offers new, or perhaps I should say ignored or forgotten, parallels to the famous counter-reactions of national actors at the Maastricht turn, starting already from the time when the European Court of Justice had first handed down its famous case law and started to construct its constitutional narrative, and Denmark was preparing for its EC accession.

Inevitably, therefore, the thesis also becomes a rereading of the Nordic transition, and I do this three times, in the three country-specific parts of the thesis. I found that the discussion on the problem of limits has mainly emerged in nine partly overlapping settings. And here we see how much the list actually expands when we give up the idea that it is enough to study court practice:

- 1) Adoption and amendment of constitutional provisions on the transfer of powers to international organisations,
- 2) Accession to the EC or the EU,
- 3) Transfer of powers to the EC or the EU in connection with treaty amendments,
- 4) Further regulation of membership of the European Union in the constitution,
- 5) Processing of EU legislation by the legislature during the EU legislative process, including *ex ante* control of EU legislation,
- 6) Adoption and amendment of constitutional provisions on fundamental rights,
- 7) Amendment and development of constitutional review systems,
- 8) *Ex post* judicial constitutional review of EU legislation, and
- 9) Discussion concerning other specific court cases.

As I go through these sources, I observe the balance and shifts between the legislature and the courts. Because outside the constitutional court model, the question of who the key constitutional actors actually are at any given time, and what their mutual relationship and weight in the constitutional system is, is itself an important consideration. But I

also observe the role of the academia in this process, as many leading jurists played an important role in the Scandinavian accession and Maastricht era debates, and in all three countries prominent lawyers participated in the preparation of key reforms in various advisory roles. Several leading figures also had dual roles or moved between academia, government ministries, the judiciary and the EC/EU Courts.

This is interesting primarily because it often helps us to understand the main actors. But when we combine the changing model of constitutional review and the question of the limits of the constitution, we also open the door to something else: the greatest passions of Nordic law. And when we start asking questions like what exactly should be the balance between the legislature and the courts, where exactly should the limits be on the transfer of power to the EU, what are the limits of legitimate normative critique of EU law, to what extent should the Constitution be adapted to the needs of EU law, we will disagree. And so did the protagonists of this thesis. So, Henrik Zahle is still here. Hjalte Rasmussen is still here. Ulf Bernitz is still here. Heikki Karapuu is still here. And so many others. Even some people who are in this room are in the thesis.

Our own discussions in Nordic constitutional law, and what we often call ‘Europeanisation debates’, do contrast with the dominant narratives – we just have not always taken them as seriously as we should have done. But when we try to go beyond court-centred thinking and extend the investigation to these specific contexts, we see that the actors are different, their tools are different, their time perspective is different, and obviously the relationship between law and politics is different. So, in the end, this does lead to a very different picture of our legal world and a critique of constitutional pluralism, which I then explain and elaborate on at the beginning and end of the thesis.

The structure of the thesis is a bit like a sandwich, it begins and ends with constitutional pluralism and the general issues of Nordic constitutional law, and in the middle, there are three country-specific parts on each Member State. I see this as critical basic research, where I test legal and constitutional theory against constitutional practice. And I wrote this thesis with someone in mind who knows constitutional law very well, but maybe not the Nordic countries. Or someone who knows one or two countries, but not all three. And I tried to write the thesis in such a way that people from different positions could draw useful information from it.

So, if you are at all interested in this topic and have the time, please just read it for yourself. Do not let anyone else tell you what it is or how to read it. What I tried to do is gather the evidence, explain as many perspectives on what happened as possible, and give my analysis. But then I often invite the readers to decide for themselves, and to come up with new perspectives. I know that I am writing about the topics of our passions. And I know that different readers may feel differently about what happened, depending on their position. I have really tried to listen to everyone – and I would still like to hear more.

Anneli Albi, Professor of European Law, University of Kent, UK

Review Essay: Tuuli Wohlström's Thesis 'Europe Beyond the Courts. Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries'

Abstract

This review essay seeks to invite a wider consideration of Tuuli Wohlström's doctoral thesis 'Europe Beyond the Courts: Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries'. Prompted by the observation that the Nordic countries have been overlooked in the EU legal pluralism discourses due to court-centric perspectives, Wohlström documents manifold conflicts with, and limits to, EU law, and argues that to understand these, it is necessary to expand the frame of reference to the broader constitutional cultures. Wohlström shows that in the Nordic countries, limits to EU law have predominantly been set by parliaments and through ex ante constitutional review mechanisms. However, she argues that EU law has brought about 'major shifts' in the institutional configurations, with a reluctant and vexed process of strengthening the power of courts. This culminated with the Ajos case of the Danish Supreme Court where, for the first time, a Nordic court said 'No' to the CJEU. The present reviewer adds broader comments from the point of view of comparative European constitutional law, and suggests that many Nordic constitutional values – especially the social welfare state – ought to be regarded as a model, rather than be replaced by neoliberalism and neofunctionalism through EU governance. The review also calls for a formal acknowledgement of structural problems in EU research, and puts forward a policy proposal to support the international publication of doctoral theses on national and comparative European constitutional law.

1. Introduction: Omission of Nordic countries in the EU legal pluralism discourses due to court-centric perspectives

This review essay seeks to invite wider Nordic and European readerships to consider the profoundly important themes explored in Tuuli Wohlström's doctoral thesis *Europe Beyond the Courts: Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic*

Countries.¹ The thesis is an exceptionally comprehensive, insightful and fascinating comparative work, which explores the constitutional law of the three Nordic EU Member States – Denmark, Sweden and Finland – from the perspective of identifying the shared and divergent traits of the Nordic constitutional culture(s), and changes that have occurred in result of EU integration. There are additional references to constitutional law developments in Norway and Iceland. The research questions emanated from Wohlström’s observation that as the EU discourses on legal pluralism have focused on judicial dialogues between the EU courts and national apex courts, **the Nordic countries have been overlooked because courts have traditionally had a more limited role in these constitutional cultures**. The thesis rightly notes that the EU pluralist discourses ‘more often than not ... did not tend to say much about the Nordic context at all.’²

Before proceeding to an overview of the thesis, it should be noted that as review essays are typically written about published books rather than doctoral theses, this review additionally seeks **to raise a policy issue with regard to European legal publishing**. This was prompted by a concern of the present reviewer that has developed over two decades: whereas doctoral theses on EU, international and global law, as well as on the law of Anglo-American jurisdictions, typically go on to be published as monographs by leading international publishing houses, theses on national legal systems and on comparative European constitutional law are typically published by little-known national publishing houses, and most remain only in the form of a thesis. The vast majority are not written in English, and thus remain entirely inaccessible to foreign readers. This has contributed to **a major structural problem whereby research on national legal systems has been omitted from mainstream European, EU and international law discourses, and has reinforced the prevailing distorted narratives whereby national constitutional matters have generically been reduced to sovereignty and national constitutional identity**, along with assessment of the

¹ T Wohlström, *Europe Beyond the Courts: Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries. Dissertations Universitatis Helsingiensis* 39/2025 (University of Helsinki, 2025, available at <https://helda.helsinki.fi/items/2115dc4f-58ad-41ee-8724-704360da58d9>). The thesis was supervised by Professor Kaarlo Tuori and Professor Tuomas Ojanen, and defended at the University of Helsinki on 31 January 2025; it was awarded a distinction mark. The present writer was invited to act as the Opponent, and earlier, with Dr Anu Mutanen from the University of Tampere, as a preliminary examiner. This review has been developed on the basis of the Opponent Statement (14 February 2025). I would like to thank Tuuli Wohlström, Tuomas Ojanen and Anu Mutanen for their comments on this review; any errors are solely the responsibility of the author. Due to the very extensive scope of the theme and limited space available in the present review, the reader is kindly asked to bear in mind the following note with regard to referencing: where the work of further authors has been cited or summarised in Wohlström’s thesis or other publications of the present writer, generally only the names of further authors will be written out. In case of citing, the reader is kindly asked to look up the full publication details from the thesis and from the publications indicated.

² Wohlström (n 1) 6.

eurofriendliness or euroscepticism of courts. On a related note, Daniel Thym, and Janne Salminen and Päivi Leino-Sandberg, have raised the issue of a ‘disconnect’ between the national legal communities and the somewhat closed epistemic community of elite EU lawyers who operate in English and do not read national law journals.³ This review is therefore also written with the aim of seeking to invite consideration on how joined-up scholarly discourses could be developed on EU law and national legal orders.

Returning to Wohlström’s thesis, it sets out the context by outlining the conditions and limits to EU integration established by the German Constitutional Court, especially in the *Solange* and *Maastricht* cases.⁴ The conditions include in particular the respect of fundamental rights, and the *Kompetenz-Kompetenz* rule, ie that it is the Member States who hold the role of the Masters of the Treaties and have the power to decide which competences are delegated to the EU. Wohlström makes the following remark:

Even the story of the Maastricht turn, in which national courts suddenly ‘fight back’, is a story told from the specific perspective of strong legal institutions and an already strong tradition of national constitutionalism. It ... does not properly take into account ... the role of non-judicial constitutional actors or the complex dynamics between European law and changing national constitutionalism ...⁵

In terms of the theoretical framework, the analysis in Wohlström’s thesis is situated in constitutional pluralism, as originally propounded by Professor Neil MacCormick and subsequently widely developed in pluralist scholarship.⁶ However, Wohlström develops a critique of the institutional assumptions of constitutional pluralism, given the reality whereby questions regarding conflicts with, and limits to, EU law – whilst having been present in the Nordic countries in manifold ways – have been omitted in EU pluralist discourses due to court-centric perspectives. From a Nordic viewpoint, the theories of constitutional pluralism ‘can give you the feeling of watching the debate from the sidelines: They are trying to make sense of a legal world that the Nordic countries have never fully embraced, or have been slow to adapt to.’⁷ Wohlström’s thesis challenges the generalisation of country-specific standpoints, and shows that ‘it is indeed possible to tell the story of ‘limits’ through a Nordic lens that differs

³ See Daniel Thym, ‘The Solitude of European Law Made in Germany’, *Verfassungsblog* 29 May 2014; Päivi Leino and Janne Salminen, ‘Languages and EU law discourse: A view from a bilingual periphery’, *Verfassungsblog* 2 April 2014, both available at <<https://verfassungsblog.de>>, accessed 18 June 2025.

⁴ Wohlström (n 1) 2ff.

⁵ Wohlström (n 1) 446.

⁶ For references, see Wohlström (n 1) 2ff.

⁷ Wohlström (n 1) 7.

from classical studies of integration ...'.⁸ Since in the Nordic countries the limits have not mainly been set by courts, it was necessary 'to study the real diversity of constitutional practices', especially by including 'actors within the legislative process and their different practices', as well as scholarly debates. These 'can sometimes be more difficult and often also require ... reference to concepts such as 'doctrine' and 'culture'.⁹

In the above context, Wohlström takes a bottom-up approach and embarks on a highly ambitious process of collating and synthesising an entirely new set of sources – parliamentary and governmental documents, expert opinions, *travaux préparatoires* and scholarly commentary – which formed the basis for the eventual solutions. These documents have been collated from the perspective of seeking to answer the research questions with a focus on the '**problem of limits**', which are addressed in nine settings: (1) Amendment of constitutions on the transfer of powers to international organisations; (2) Accession to the EC/EU; (3) Transfer of powers in connection with treaty amendments; (4) Further regulation of EU membership in the Constitution; (5) Processing of EU legislation by the legislature, including *ex ante* control; (6) Amendment of constitutional provisions on fundamental rights; (7) Development of constitutional review systems; (8) *Ex-post* judicial review of EU legislation; and (9) Other specific court cases.¹⁰ Based on these materials, the thesis seeks to paint a more detailed picture of the people behind the most important decisions. As Wohlström explains,

The role of the preparatory works of legislation means that it is often by comparing the parliamentary documents agreed by the political actors and the documents produced by academics ... that we can get a clearer picture of what really happened What was really on the table, what was rejected, what was intended ... ? While actual political negotiations are not always accessible, complex constitutional issues are difficult to tackle without constitutional experts, and receiving such help leaves a trail. It is also central to the Nordic context that the court rarely comes first in constitutional review. In fact, we may have to wait a long time (and often in vain) for the courts to speak, and when they do, it is only in the light of what has gone before that we are able to see whose voice we are really hearing in the voice of the court.¹¹

⁸ Wohlström (n 1) 43.

⁹ Wohlström (n 1) 44.

¹⁰ Wohlström (n 1) 46; emphasis added.

¹¹ Wohlström (n 1) 48.

The synthesis of the above documents has led to profoundly important research findings. I will summarise some of these in Section 2. In particular, Wohlström draws out the shared and divergent aspects of Nordic constitutional cultures, and articulates key changes that have been happening through EU law, especially the ‘major shifts’ in power from parliaments to courts. Other key findings include that a proactive quest to avoid conflicts with EU law in advance has played a special role in the Nordic countries. However, the downside to this is that the manifold clashes with EU law have not registered as conflicts in EU discourses.

Remarks on methodology will be made in Section 3, where I submit that Wohlström’s thesis has tacitly embedded what I would refer to as the introduction of the bottom-up study of national constitutional cultures and systems into the neofunctionalist research on autonomous, self-referential EU law. In this regard, a brief detour will be made into the epistemology of EU law, and especially the ‘Integration-through-Law’ project, one side-effect of which has been blindness to national constitutional law and legal orders. In relation to this, in Section 4, I will raise as a broader policy issue that perhaps Nordic countries, with their culture of openness, would be well placed to take the lead in creating initiatives to support the international publishing of doctoral theses and other research on national and comparative European constitutional law.

In Section 5, it will be noted that the thesis provides a solid basis for developing proactive suggestions to address challenges posed by EU law to national constitutional law; some examples of possible solutions will also be brought from the work of other scholars.

Throughout this review, I have written up some more in-depth discussion points, as I have been grappling with similar themes in my own research in the aftermath of the European Research Council funded project ‘The Role of National Constitutions in European and Global Governance’ (hereinafter ‘Role of Constitutions’ project). In the framework of the project, a two-volume book *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*¹² (hereinafter the *National Constitutions* book) was published, containing twenty-nine in-depth national reports from the then 28 EU Member States and Switzerland. I have been in a protracted process of writing up two comparative monographs: the first synthesises EU-related constitutional adjudication in the Member States;¹³ the second provides an outline of the classic, comparative European understanding of constitutional law, which

¹² A Albi and S Bardutzky (eds), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law – National Reports*. Volumes I and II (TMC Asser Press and Springer 2019) open access at <<https://www.springer.com/us/book/9789462652729>> accessed 18 June 2025.

¹³ A Albi, *A Comparative Study on National Constitutions in EU Governance* (Springer and Asser Press, forthcoming 2026).

comprises three broader constitutional traditions.¹⁴ In result of the above project, I have postulated an ongoing Kuhnian paradigm shift from classic European constitutional law to autonomous EU governance, which I have explained in a longer article ‘A Paradigm Shift in the Role of Courts?’, published in the Estonian law journal *Juridica International*.¹⁵ Several comments below briefly refer to arguments developed more fully in the above publications. It is hoped that the comments will provide a basis for wider follow-up research with a view to seeking constructive solutions for the future development of the EU legal order in a way that would be more attuned to the co-existence of advanced national constitutional systems in Europe.

In the final section, I will bring the example of a core Nordic constitutional value – the universal social welfare state – as a better model for humanity, rather than something that ought to be replaced by post-national EU governance that is assumed to be normatively superior but, on closer view, represents the entrenchment of neoliberalism and neofunctionalism.

On a practical note, law is close to power. Especially in EU integration and decision-making, legal scholarship has played a crucial role.¹⁶ Therefore, Wohlström’s thesis is not only of scholarly importance, but is of direct relevance to the fundamental questions of how we and future generations in Europe will be governed, and who will decide and how.

2. Outline of the main contributions: Exploration of limits to EU law in Nordic constitutionalism, with a tradition of weak courts

In terms of structure, Wohlström’s thesis is divided into five parts. It opens with a chapter outlining the growing tensions with regard to limits to EU law in the Member States, as well as in relation to CJEU judicial activism, and sets out the relevant literatures, with a focus on constitutional pluralism. This is followed by three country-specific parts, starting with Denmark, which was the first to join (at the time) the EC, and moving on to Sweden and Finland. The final chapter draws out the different country-specific and broader conclusions.

The contributions of the thesis to the existing research are very extensive and complex, and will be summarised in the subsequent sections. As an aside, I found Wohlström’s thesis highly interesting and engaging to read, and was keen to find out what the conclusions and suggestions might be.

¹⁴ For a preliminary outline, cf the text accompanying below note 34, along with notes 33 and 36.

¹⁵ A Albi, ‘A Paradigm Shift in the Role of Courts? Disappearance of Judicial Review through Mutual Trust and other Neofunctionalist Tenets of EU Law’ (2022) 31 *Juridica International – Law Review of University of Tartu* (University of Tartu Press) 3 <<https://ssrn.com/abstract=4230871>> accessed 18 June 2025.

¹⁶ See eg Vauchez (n 100).

2.1 Nordic constitutional cultures: Shared values and differences; ‘the whole legal system’

In terms of the central overarching theme, Wohlström’s thesis makes a profoundly important contribution by drawing out and elucidating the manifold shared values and components in the constitutional cultures, substantive constitutional law and institutional configurations in Nordic constitutionalism, as well as the variations between the individual constitutional cultures. On this basis, the thesis articulates differences in comparison to the EU legal order, and shows how Nordic constitutionalism has been changed through EU integration. The thesis additionally identifies similarities and divergences in the paths taken by the three Nordic EU Member States to deal with the EU integration processes.

The shared features of Nordic constitutional culture are explored in the section entitled ‘What is Nordic about Nordic constitutional law’.¹⁷ Wohlström explains that on the one hand, scholars have pointed out that ‘there is no ‘Nordic model’,’¹⁸ and there are ‘the variations of ‘Nordicness’’¹⁹. On the other hand, there are a set of core values and traits which the Nordic countries traditionally share and also defend in the international arena, although many of these are not expressly set out in the constitutions. For example, Helle Krunke and Björg Thorarensen have identified the following core values: a strong welfare state, transparency, public trust in state institutions, consensus-based politics, human rights, democracy, the rule of law, good governance, a clean environment and gender equality.²⁰

For the purposes of the present review, a key feature is parliamentary supremacy and a cautious, deferential role for the courts, which will be explored in the next section. In this regard, Wohlström summarises Jaakko Husa’s list of eleven macro elements common to Nordic constitutionalism, which include the following:

- 1) *A parliamentary system ...*; 2) *consensual democracy* (avoidance of open conflicts in politics, stable multi-party systems); 3) *cautious systems of judicial constitutional review* (... judicial self-restraint, no strong culture of rights); 4) *respect of the will of the legislator* (avoidance of conflicts between Parliaments and Supreme Courts, great significance of travaux as a source of law); ... 7) *no separate constitutional courts*; 8) *combination of written and*

¹⁷ Wohlström (n 1) 30.

¹⁸ H Krunke and B Thorarensen, ‘Concluding thoughts’ in H Krunke and B Thorarensen (eds), *The Nordic constitutions: A Comparative and Contextual Study* (Hart 2018), as cited in Wohlström (n 1) 32.

¹⁹ Wohlström (n 1) 47.

²⁰ Krunke and Thorarensen (n 18), as summarised in Wohlström (n 1) 30.

*unwritten rules and principles; ... 10) pragmatic and practical legal style and 11) flexibility of the constitution.*²¹

Wohlström's explanation of Nordic constitutional cultures is particularly helpful for readers who have a legal grounding in the legal type of constitutionalism, with strong constitutional review, which prevails especially in continental Europe. For example, the thesis helps to clarify the following dimensions: the parliamentary supremacy in the guardianship of the constitution; the weak role of courts and the more recent evolution of judicial review, which continues to be cautious and deferent; and the predominantly *ex ante* nature of constitutional review – along with the terminology of 'legisprudence' and 'judicial preview'. The thesis also elucidates how the social welfare state, while not expressly written in the constitutions, is part of the invisible constitutions and the broader constitutional cultures in the Nordics; this will be explored further in Section 6. One key theme that arises in multiple contexts is the Nordic concept of openness, with its many inter-related dimensions, such as transparency, access to documents and official records, and openness and accountability in public administration. Throughout the thesis, these and further shared values of Nordic constitutionalism are outlined, often in the context of explaining how they have come under strain by virtue of EU law.

A further related contribution in Wohlström's thesis – and one of profound systemic importance – is identification of the lack of attention in EU discourses to the important perspective of the '**whole legal system**'. As Wohlström notes, the stories collated

provide examples of how 'the whole legal system' has an impact on why problems arise and why they do not. This dimension is also easily overlooked when questions of 'limits' are approached only from an *ex post* legal perspective. Indeed, from a Nordic viewpoint, focusing on judicial pluralism alone can appear as a narrow and passive stance, as it risks reducing the other relevant actors and other parts of the constitutional order to static assumptions.²²

This could further be linked to the remark that 'the institutional dimensions of the systems are only the tip of the iceberg'.²³

I share the concerns about the absence of the dimension of the 'whole legal system'. Such concerns were at the origin of my 'Role of Constitutions' project noted above; the project started from an uneasy sense that national constitutions have simplistically been reduced to EU narratives regarding sovereignty and national constitutional identity,

²¹ J Husa, *Nordic Reflections on Constitutional Law: A Comparative Nordic Perspective* (Petter Lang 2002), 178–179, as summarised in Wohlström (n 1) 31 (emphases added by Wohlström).

²² Wohlström (n 1) 456.

²³ Wohlström (n 1) 33.

and assessment of the euro-friendliness or euroscepticism of courts. There has been virtually no attention to substantive constitutional law and values in the Member States, such as fundamental rights, the rule of law, separation of powers, and how they have been affected by EU law. In result of the extended comparative research, I have come to be deeply concerned that there has been **a systemic blindness in EU law and discourses to the advanced, carefully fine-tuned constitutional systems** of the Member States. Gradually it has emerged that this broader configuration has not come about by happenstance, but is a hitherto undiscussed side-effect of the ‘Integration-through-Law’ project, as will be explained in Section 3.

Recently, a broadly similar observation was made by Signe Rehling Larsen in the article ‘Varieties of Constitutionalism in the European Union’, noting that ‘the debate on constitutional pluralism is **blind** to the “plurality of constitutionalisms” of the EU Member States’.²⁴ Rehling Larsen adds that the underlying assumption of constitutional pluralism has been that there ‘is a fundamental constitutional homogeneity amongst the EU Member States’;²⁵ that there is ‘only *one* form of “constitutionalism” – *one* constitutional theory – that perceives a constitution as a normative order of universal moral-legal values’.²⁶ Rehling Larsen classifies Denmark and Sweden, as well as the United Kingdom, as ‘[p]aradigmatic examples of ... evolutionary constitutionalism’,²⁷ contrasting these to ‘post-fascist constitutionalism’ and ‘postcommunist constitutionalism’.²⁸

Here it additionally seems apposite to mention the research of Cecilia Bruzelius. Having also noted that constitutions are often treated in EU discourses as relatively monolithic sets of instruments that primarily serve to protect sovereignty, Bruzelius has elucidated fundamental differences between the German legal type of constitutionalism and the Swedish political type of constitutionalism, in the context of exploring the effects of juridification through EU law on social rights.²⁹ Bruzelius argues that EU judicialised modes of developing cross-border rights ‘overlook ... implications for more fundamental norms underpinning national welfare states’, which ‘depend not on a country’s welfare regime but rather follow from its constitutional tradition’.³⁰ One

²⁴ S Rehling Larsen, ‘Varieties of Constitutionalism in the European Union’ (2021) 84(3) MLR 478–479 (emphasis to ‘blind’ added by the present writer; emphasis in ‘constitutionalisms’ original).

²⁵ Rehling Larsen (n 24) 477.

²⁶ Rehling Larsen (n 24) 478–479 (references omitted) (emphasis original).

²⁷ Rehling Larsen (n 24) 488–489ff.

²⁸ Rehling Larsen (n 24) 477, 481.

²⁹ C Bruzelius, ‘How EU Juridification shapes Constitutional Social Rights’ (2020) JCMS 58(6) 1488–1489.

³⁰ Bruzelius (n 29) 1488.

fundamental change has been that the Nordic Member States that have residence-based social insurance have had to reform these schemes towards more contribution-based policy solutions in response to CJEU case law.³¹

Against this background, Wohlström's thesis fills an important gap, by making a systematic comparative analysis of Nordic constitutional cultures and especially substantive constitutional law, along with analysis of how these have changed through EU law, available in English. The thesis offers a joined-up, inter-systemic treatment of both EU law and national constitutional law, which in the existing literature have by and large remained separate.

By way of a broader comment, Wohlström's thesis seems to approach the Nordic constitutional cultures as 'Nordic constitutional exceptionalism',³² this is contrasted to 'Europeanisation', 'European law' and 'the European legal order', where the references to Europe seem to be mainly about EU law and integration, in combination with the ECHR. The constitutional law in Germany and other dominant countries in Europe is also merged in the vocabulary of 'Europeanisation' because of the strong role of courts. Nordic countries are seen as becoming more Europeanised through EU and ECHR law, and through the strengthening of courts. It should be noted that this account is not specific to Wohlström's thesis, but is a standard approach in the Nordic constitutional literatures.

In this regard, it seems important to point out that the Nordic constitutional cultures with strong parliaments and weak courts are not exceptional in the rest of Europe. In result of the 'Role of Constitutions' project, I have classified the Nordic countries as part of the 'political' type of constitutionalism, which is also shared in the UK, Malta, the Netherlands, Luxembourg, Switzerland and beyond.³³ This type of constitutions are also referred to as evolutionary constitutions, as per Rehling Larsen's above-mentioned research.

Furthermore, the juxtaposition of the Nordic or even the wider political constitutional tradition vis-à-vis the EU and the rest of Europe is in need of reconsideration for the reason that – as I argue on the basis of my comparative research – the political

³¹ Bruzelius (n 29) 1490, with reference to the work of A Christensen and M Malmstedt, and T Erhag. I would add that impressionistically, the loss of the universal social welfare state dimension (ie change from social assistance entitlements simply on the basis that the person lives in the country to social assistance entitlements that are based on work or economic activity) is an additional factor that contributes to the shift of the human person to *homo oeconomicus* through EU law – see the text accompanying below note 141, as well as notes 136–138.

³² Wohlström (n 1) 9.

³³ A Albi and S Bardutzky, 'Revisiting the Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance: Introduction to the Research Project' in Albi and Bardutzky (n 12) 13.

constitutional tradition is part of what I refer to as classic European constitutional law.³⁴ Dieter Grimm has elucidated the fact that modern constitutionalism is predicated on the constitutional achievements and arrangements which resulted from the French, American and English Revolutions and Enlightenment ideals.³⁵ I would add that the political constitutional tradition is the most widely shared basic template of modern constitutionalism in Europe, and it is part of the broader classic European constitutionalism. In classic European constitutionalism, power is ultimately held by the people, and in everyday operation, by parliaments; courts administer justice, along with different degrees of intensity of the judicial protection of fundamental rights and judicial and constitutional review. The general scheme of classic European constitutional law entails considerable diversity, especially the three broader constitutional traditions in Europe: post-totalitarian and post-authoritarian (both in Western and Central-Eastern Europe), traditional legal, and political constitutions.³⁶ A basic floor in fundamental rights protection is set for all by the ECHR. By contrast, EU law is very different from classic European constitutional law, as it is predicated to a significant extent on neofunctionalism and other new ideologies, where ‘Europeanisation’ is typically used in the meaning of a mechanical shift in law and competences from the national to EU level, without attention to the substantive law or values at stake; this will be explained in more detail below in Section 3.

Here it is further relevant to point out that treating national constitutions as exceptionalism tallies with a pattern that emerged in result of the above-mentioned ‘Role of Constitutions’ project: it is that where problems have been raised in relation to national constitutional law, in each Member State the scholars and experts have typically tended to assume that only their jurisdiction has problems with EU law, which they have regarded as an idiosyncratic matter of national constitutional identity vis-à-vis a presumed ‘European’ standard. There has been very little awareness that the problems are very often widely shared, and affect classic European constitutionalism or one of the three broader constitutional traditions in Europe. Indeed, in the conclusions, Wohlström makes the following remark:

³⁴ For an initial account on classic – especially continental – European constitutional law, see Albi, *A Paradigm Shift*, (n 15) 5, 14ff; this is currently being developed further in a draft monograph. Differences between ‘classic European understanding of constitutionalism’ and the governance paradigm have also been outlined in Albi and Bardutzky, ‘Revisiting the Role and Future of National Constitutions’ (n 33) 24ff and especially at 27.

³⁵ D Grimm, ‘The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World’ in P Dobner and M Loughlin (eds), *The Twilight of Constitutionalism?* (OUP 2010) 3ff; D Grimm, ‘Types of Constitutions’ in M Rosenfeld and A Sajó (eds) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (OUP 2012) 101, 104.

³⁶ See Albi and Bardutzky, ‘Revisiting the Role and Future of National Constitutions’ (n 33) 12ff.

From the beginning of this process I felt it was difficult to relate the Nordic experience to anything around me. Especially the role of the national legislatures seemed unexplored That certain features belong to the characteristic features of national constitutionalism in the Nordic countries does of course not exclude the possibility that they can be characteristic features of other constitutional systems as well, but in the end, that is just a comfortable shortcut to 'I don't know'. As I tried to understand why the Nordic countries do not show on the map, I also often wondered what other different kinds of invisibilities there were Towards the end of my project, it finally emerged that others had started to ask similar questions.³⁷

2.2 'Major shifts' in the Nordic institutional balance through EU integration: Ajos as a 'judicial revolution'

Wohlström's thesis elucidates in more detail a key shared institutional configuration in Nordic constitutionalism: majoritarian constitutionalism where parliaments are the supreme guardians of the constitution, with courts traditionally having a limited, comparatively weak role. The keywords that mark Nordic judiciaries include cautiousness, deference and judicial self-restraint.

Against this background, the central overarching argument in Wohlström's thesis is that through EU law, a profound internal reconfiguration and 'major shifts' have occurred in the institutional balance in the Nordic constitutional cultures. The Nordic approach to EU and ECHR influences has been summarised well by the eminent Professor Ulf Bernitz, who in 1991 described accession to the EC as a paradigm shift in relation to the role of law in Sweden. According to Bernitz,

It is my general impression ... that the role of law and of lawyers in the Swedish society ... has probably been weaker than in most Western European countries and definitely weaker than in the EC system. One can point here to such things as the absence of a constitutional court, the limitation of the possibilities to set aside laws and also governmental decrees (!) as unconstitutional to 'manifest' cases In general, ... there has been a strong tendency to see the role of lawyers as more limited and mostly centred on technical legal issues and conflict resolution.³⁸

³⁷ Wohlström (n 1) 459.

³⁸ U Bernitz, 'Inför europeiseringen av svensk rätt', *Juridisk Tidskrift* 1991–92, 29–30, as cited in Wohlström (n 1) 170.

On the basis of the materials collated above, Wohlström documents in slow motion how through EU law, as well as through the ECHR, judicial review has gradually been strengthened, outlining the respective cases and extensive legal, political and scholarly debates, which show that this has been a reluctant, vexed and contested process. In several places ‘reversal of institutional roles’ has been observed, albeit not in the meaning of complete reversal, but a process of change, whereby legislatures have taken on the role of raising issues and conflicts in relation to EU law. It has also entailed a shift from legislatures to courts as regards an increase in the level of involvement of Nordic courts.³⁹ Indeed, several scholars have likened the changes to a ‘judicial revolution’, especially as regards the Danish Supreme Court’s *Ajos* judgment⁴⁰ where, for the first time, a clear ‘No’ was said to the CJEU’s much-contested judicial activism.⁴¹ In all three countries, there has even been discussion about the creation of a constitutional court. At the same time, overall, the role of courts has not been strengthened to the point where they would become regular interlocutors in European judicial dialogues.

By way of a commentary, above it was noted that Wohlström’s thesis regards the strengthening of courts in the Nordic countries as part of ‘Europeanisation’, as something that is mainly about EU law and integration, in combination with the ECHR, as well as a reflection of the strong role of courts in Germany and elsewhere. It should be noted that this is not specific to Wohlström’s thesis, but is a standard approach in Nordic constitutional literature on the ‘Europeanisation’ of courts and increase in judicial activism.

Harking back to the remark about different meanings of Europeanisation in the preceding section, in the above-mentioned article ‘A Paradigm Shift in the Role of Courts’, I explained in more detail that differentiation would seem to be warranted as regards the role of courts in the EU legal order and in German and other post-totalitarian constitutional systems. Some aspects of the above argument would also seem to resonate with issues raised in Wohlström’s thesis, and will be briefly outlined below. It should be emphasised that my concerns do not apply to the European Court of Human Rights, which sets the basic floor for fundamental rights but does not replace national law.

In Wohlström’s thesis, when speaking about national courts in EU integration, a summary of the influential EU law literature is provided on the role of national courts in the success of the EU legal order, which has originated especially from the writings of Joseph Weiler, Karen Alter, Alec Sweet Stone and others.⁴² Some of the key narratives

³⁹ Wohlström (n 1) eg 164, 178.

⁴⁰ UfR 2017.824H, Dansk Industri (*Ajos*).

⁴¹ Wohlström (n 1) 50.

⁴² A summary and references are provided in Wohlström (n 1) 22–25.

have included the theme of competition of courts, the ‘judicial empowerment thesis’, and more generally ‘judicial activism’ of courts.⁴³ Wohlström in particular mentions Karen Alter’s highly popular monograph *Establishing the Supremacy of European Law*, where Alter argues that the EC legal system became the most effective international legal system in the world because of the competition of courts: the lower courts were willing to make use of the preliminary reference system due to the new status that lower national courts were gaining in relation to higher courts or constitutional courts, which was a way of improving their own standing in the national legal hierarchy.⁴⁴ The thesis further notes the key idea in the publications of Karen Alter, Joseph Weiler, and Anne-Marie Burley and Walter Mattli, that courts have become key players in European integration in result of nothing more than pure self-interest.⁴⁵

Crucially, Wohlström’s thesis explains that the above accounts of Alter and other scholars do not fit with the context of courts in the Nordic countries. Wohlström notes that ‘[i]t is no coincidence that it was a Danish scholar, Marlene Wind, who first pointed out the difficulty of applying this kind of theory to the Nordic region.’⁴⁶ Wind has explained that by 2009, the Danish courts had asked for only 104 preliminary rulings since Denmark joined the EC in 1973. The figures for Sweden and Finland were also remarkably low compared to Austria, which joined the EU at the same time. Wind observed that while it was expected in EU discourses that supreme courts would be the least willing to submit to an authority outside the national legal order and that lower courts would make the most referrals as a means of rebelling against the national legal hierarchy, this prediction did not seem to hold true in the case of the Nordic countries, where lower courts left it to the appellate courts and supreme courts to make almost all of the references. In fact, the European Commission issued a complaint against the Swedish Government over the low number of preliminary references, after which in recent years all the Nordic countries have come to rank slightly above average.⁴⁷ I would add that Professor Bernitz has elsewhere clarified that the complaint took the form of a ‘reasoned opinion’, which means that if the national legislation had not been changed rapidly in order to secure better compliance, the European Commission would have started an infringement procedure against Sweden in the CJEU for breach

⁴³ As summarised, with references, in Wohlström (n 1) eg 7, 19, 22–25.

⁴⁴ K Alter, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe* (OUP 2021), as summarised in Wohlström (n 1) 22.

⁴⁵ As summarised, with references, in Wohlström (n 1) 25.

⁴⁶ Wohlström (n 1) 22–23.

⁴⁷ As summarised in Wohlström (n 1) 22–23, based on M Wind, ‘When Parliament Comes First – The Danish Concept of Democracy Meets the European Union’ (2009) *Nordic Journal of Human Rights*, 27, and M Wind ‘The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review’ (2010) *JCMS*, 48.

of its treaty obligations.⁴⁸ This is an important theme to which I will return at the end of this section.

Wohlström concludes that the Nordic judicial dynamics regarding EU law are not about competition within existing court structures, but reflect the broader Nordic judicial culture.⁴⁹ This important explanation regarding the differences in the judicial dynamics regarding EU law in EU and Nordic discourses frames Wohlström's thesis, and merits wider awareness, along with correction of the above EU narratives on competition and self-interest of courts in the mainstream discourses.

Nevertheless, more generally, Wohlström's account on occasions seems to by and large conflate the role of all courts in the broader process of Europeanisation of courts – including in the context of EU law, the ECHR, in German constitutionalism and in the Nordic process of strengthening the courts. As noted, this is also the standard approach in Nordic constitutional discourses. I would point out that in the context of EU law, the understanding of the role of courts is generally different than in classic European constitutionalism. The above EU narratives around competition and self-interest of courts have become widespread in result of the 'Integration-through-Law' project propounded by Joseph Weiler and other scholars, and has been the baseline approach in the understanding of the role of courts in the discourses at the European University Institute in Florence; on a closer look, this is predicated on neofunctionalism and US fiduciary constitutionalism.⁵⁰ Wohlström's thesis also notes Alter's theoretical commitments to American political realism as regards the role of courts.⁵¹

In classic European constitutionalism, courts have a different role and purpose, with variations in the three broader constitutional traditions. In the post-totalitarian and post-authoritarian constitutional traditions, courts operate on the basis and for the protection of the constitution, which also determines the limits of any activism. As per Robert Alexy's seminal book *A Theory of Constitutional Rights* regarding the German legal system, there is no leeway in judicial interpretation in the case of constitutional *rules*, whereas in the case of *principles* there is scope for proportionality balancing.⁵² Notably, however, even proportionality balancing serves the purpose of ensuring the

⁴⁸ See U Bernitz, 'No need for Commission to be heavy-handed over courts' *Politico* 24 November 2004, <<https://www.politico.eu/article/no-need-for-commission-to-be-heavy-handed-over-courts/>> (accessed 15 December 2025). For the stages of EU infringement procedure, see European Commission, 'Infringement procedure', <https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure_en> (accessed 15 December 2025).

⁴⁹ Wohlström (n 1) 23 (with references).

⁵⁰ See Albi, *A Paradigm Shift* (n 15) 25ff; see also the text accompanying below notes 99–100.

⁵¹ Wohlström (n 1) 25.

⁵² R Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (J Rivers tr OUP 2002) 4ff.

predictability of judicial rulings, and avoiding arbitrary results and an overall situation of an ‘uncontrollable mess’.⁵³

In relation to the CJEU, Gerard Conway was the first to observe that no-one before, even Professor Rasmussen whose critical monograph on the CJEU will be mentioned in Section 3, had asked the question what, in fact, is the normative theory underlying the CJEU’s judicial interpretation.⁵⁴ Conway himself concluded that although very different, the CJEU reasoning is ultimately part of the same paradigm as the Member States’ law.⁵⁵ However, the present writer and a small but growing number of other scholars have come to the view that CJEU case law as well as EU law in general represent a different paradigm, predicated on new ideologies for the exercise of public power, as will be briefly explained in Section 3.

By way of examples of key differences, it is now well-established that the primary mission of the CJEU has been to act as a ‘motor of integration’; there have been long-standing criticisms of the CJEU judicial activism and extensive teleological interpretation.⁵⁶ This has increasingly caused tensions in all Member States, and was also one of the key issues in the debates leading up to Brexit. In a widely cited blog ‘Stop the European Court of Justice’, Roman Herzog, a former President of the German Constitutional Court, raised concerns that the CJEU does not represent Western methods of interpretation, and creates principles out of nowhere.⁵⁷ Additionally, it is now widely acknowledged that CJEU judicial review is intensive in relation to the Member States’ measures and seeks to displace national regulatory autonomy, whereas judicial review has been very lax in relation to measures of EU institutions. I have listed these and further criticisms in the above-mentioned article, where I added my concern that this has also been changing the role of national courts – from providing judicial protection to the prioritisation of trust, efficiency and enforcement. As a practical case to illustrate the paradigm shift – which includes disappearance of judicial review under national constitutions in areas governed by EU law – I brought the example of the case of Neeme Laurits, an Estonian citizen who was extradited to Finland without any judicial review despite compelling evidence of innocence. While the CJEU allows exceptions to extradition on the grounds of prison conditions, this was not the problem here, since Finland probably has some of the best prison conditions in the world. The problem was that human dignity was not respected, as the person in

⁵³ Alexy (n 52) 423.

⁵⁴ G Conway, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice* (CUP 2012) 84.

⁵⁵ Conway (n 54) 89–90.

⁵⁶ For an overview, see Conway (n 54) ch 2.

⁵⁷ R Herzog and L Gerken, ‘Stop the European Court of Justice’ *EUobserver* (10 September 2008) <www.euobserver.com> accessed 1 July 2015.

question was not granted any judicial protection due to the near-automatic European Arrest Warrant rules. In a TV documentary, Mr Laurits compared his treatment to the Soviet-type repressive court proceedings.⁵⁸

Against the above background, a more nuanced approach would seem to be warranted when speaking about ‘Europeanisation’ of courts, differentiating between EU law and the broader constitutional traditions in Europe.

I would briefly flag one more issue here – in relation to the above-mentioned European Commission reasoned opinion against Sweden due to low numbers of preliminary ruling references. Wohlström cites Professor Bernitz, who writes that ‘[a]s far as known ... the Commission has never before taken formal action against a member state because its court(s) of last resort have not observed its Treaty obligation to refer cases to the CJEU.’⁵⁹ The Swedish Government firmly rejected any allegations of a breach of the then Article 234(3) EC (now Article 267(3) TFEU) but introduced a respective change in the law. The Supreme Court and the Supreme Administrative Court considered this an unjustified intrusion from the European Commission, and the Law Council also found that this was absolutely unnecessary. However, because the Government decided to proceed with the matter regardless of these objections, we never got to read what would have been a historic judgment from the Court of Justice.⁶⁰ Some concerns about the very far-reaching implications of the ultimate threat of EU enforcement proceedings and fines on the national constitutional and judicial systems – along with the underlying ideational frameworks – will be outlined in Section 5.

2.3. The focus in the Nordic countries on strategies to avoid conflicts in advance

The above broader constitutional configuration leads to a further central finding that is documented by Wohlström throughout the thesis: **a proactive quest to avoid conflicts with EU law in advance has a special role in the Nordics**. Conflict avoidance is one expression of consensual constitutionalism, which is characteristic to Nordic constitutionalism.

⁵⁸ See Albi, *A Paradigm Shift* (n 15) 25ff, 42ff.

⁵⁹ As cited and summarised, with references to Bernitz, in Wohlström (n 1) 265–266. The present writer would add that in a media article, Bernitz made the following comment: ‘The steps taken by the Commission are far-reaching and easy to criticize from the viewpoint of constitutional principles. In Sweden, as in other member states, the courts are fully independent and the two supreme courts (the Supreme Court for the law in general and the Supreme Administrative Court) enjoy a special position under the constitution.’ Bernitz concluded as follows: ‘There is still a reluctant attitude towards the use of European law among many national judges, not least in Scandinavia. This should be overcome by promoting education, contacts and understanding, not by the Commission starting infringement proceedings against national governments.’ See for a fuller discussion also from the perspective of the EU obligation of co-operation, Bernitz, *No need for Commission to be heavy-handed* (n 48).

⁶⁰ As cited and summarised, with references to Bernitz and official documents, in Wohlström (n 1) 265–266.

Wohlström shows that in Denmark and Sweden, conflict avoidance has been achieved to a significant extent by virtue of optouts from EU Treaties. In Finland, the Parliament's Constitutional Law Committee has used a number of proactive techniques to avoid conflicts, and has also adopted a general self-imposed 'principle of conflict avoidance'.⁶¹

One complicating factor, which the thesis explains in particular detail on the basis of comments from Swedish negotiators, is that seeking to ensure the compliance of EU measures with the Constitution in advance in the negotiations process is not only time-consuming and resource-intensive, but has also been draining the overall negotiating capital of the state, as well as being costly.⁶² There has been limited understanding on the part of other Member States who often did not quite 'get it', as well as 'a drain on Sweden's general negotiating capital in EU cooperation'.⁶³

As Swedish negotiators have observed in relation to avoiding constitutional conflicts with constitutional Acts on freedom of speech – which is a fundamental right that is valued particularly highly in Sweden – '[t]here is never a point at which the defence ... is 'finished', rather the questions return again and again in various guises.'⁶⁴ Notably, all this has eventually led to a strong pressure to adjust the constitutional requirements downwards.

A key aspect of the conflict avoidance strategies is 'constitutional preview' (*ex ante* review), which is contrasted to the practices in the other Member States and in the EU where conflicts are typically dealt with after they have occurred.⁶⁵

An internationally influential role in shaping EU measures in line with constitutional requirements in advance has been played by the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament. As a particularly remarkable example, the Finnish Constitutional Law Committee achieved a change in the draft ESM Treaty to ensure the unanimity requirement in the process of EU level negotiations in the event of an increase of the financial liabilities.⁶⁶

Below it will be suggested that elsewhere the Nordics are regarded as 'centre' countries which have considerable leverage to proactively shape EU law, even if perhaps not seen as such within the Nordic countries. From this perspective, I would add that the Finnish Parliament's finding that the ESM Treaty would be unconstitutional in the event of increasing the financial liabilities without unanimity was subsequently raised by the Chancellor of Justice in Estonia in the constitutional challenge brought

⁶¹ Wohlström (n 1) 415, 450.

⁶² Comments by Justice Henrik Jermsten, as summarised (with references) in Wohlström (n 1) 239.

⁶³ Olle Abrahamsson and Henrik Jermsten, as cited (with references) in Wohlström (n 1) 243.

⁶⁴ Olle Abrahamsson and Henrik Jermsten, as cited (with references) in Wohlström (n 1) 243.

⁶⁵ Wohlström (n 1) 183; the English translation 'judicial preview' is explained in footnote 631.

⁶⁶ Wohlström (n 1) 406–407.

to the Estonian Supreme Court in relation to the ratification of the ESM Treaty. Whilst the constitutionality of the ratification was eventually narrowly approved, nine judges wrote dissenting opinions, expressing concerns about the effects of the very large financial liabilities on the social and democratic state based on the rule of law.⁶⁷

2.4. Downsides: Conflicts and tensions overlooked in EU discourses

Following on from the above context, Wohlström articulates a major downside of the strategies of conflict avoidance: **due to the early interventions, the fact that there have been manifold sharp tensions and conflicts in the Nordic countries has not reached the attention of EU pluralist discourses.** As the thesis notes with regard to Sweden, ‘tensions between legal orders can linger on for a long time – and they can be taken out of the system by using multiple methods, by lawyers as well as politicians – without them ever becoming constitutional conflicts proper, ie a problem for the courts’.⁶⁸ Wohlström sums up these issues in the concluding chapter:

While writing this study, I have often debated with myself whether it is right to call a conflict a conflict when it arises during the legislative process. The actors carrying out the constitutional review often see it as a conflict, but this does not have the same impact as it would if it came to the surface in the practice of a court. If a potential conflict is identified and resolved early in the political process ... we tend to think of it as just politics. ... It is only when these problems reach the courts that we know whether they become conflicts – and in the case of Sweden and Finland this has never happened. So, is it not a reasonable assertion that there have never been constitutional conflicts in Sweden and Finland? There have in Denmark

The answer this study gives to that question is ... yes and no. The Nordic practices ‘beyond the courts’ may not always be as exciting as the encounters between the great courts of Europe, but in the end, they are just as real. The fact remains that what happens in the Nordic countries is constitutional review nonetheless, and if we look at the pluralist dilemma through the Nordic experience, not only do the actors and their tools change, but the questions themselves change.⁶⁹

Wohlström’s thesis additionally identifies the practical problem of ‘non-judicial actors

⁶⁷ See H Kalmo and A Albi, ‘Estonia: From Rules to Pragmatism’ in S Griller, L Papadopoulou and R Puff (eds) *National Constitutions and EU Integration* (Hart Bloomsbury, 2022) <<http://ssrn.com/author=1246144>> accessed 18 June 2025.

⁶⁸ Wohlström (n 1) 253.

⁶⁹ Wohlström (n 1) 453–454.

trying to work their way through the EU legislative process to make their voices heard’;⁷⁰ the Nordic legislatures and non-court actors can never get to the CJEU.⁷¹ For example, the Finnish Parliament’s Constitutional Law Committee ‘cannot communicate directly with the European Court of Justice’, and the related perspectives ‘disappear from view’⁷². One of the conclusions is that whilst ‘the Nordic countries were put on the map of Europe when the Danish Supreme Court introduced *ex post* control, the Finnish and Swedish experiences suggest that the majoritarian approach can be at its strongest when no one is looking.’⁷³ Whereas in a court-centred approach there is a strong idea of how constitutional limits are defended, this is not the case in the Nordics, as illustrated eg by ‘[t]he biggest single Nordic story, the ‘defence of openness’’, which ‘lies entirely outside the realm recognised by contemporary discourse’. The tools of the legislator, such as the ‘building of borders’ and ‘(deliberate) passivity’, ‘do not show up on the map’.⁷⁴

As regards the point that Nordic countries ‘do not show up on the map’ in EU legal pluralism discourses, the present reviewer had also not been aware of many of the constitutional problems in the Nordic countries that were identified in the thesis in relation to EU law, despite extensive comparative reading in the field, and despite having received conference programmes through the Nordic European Law mailing list for many years. There has been wider awareness about some issues, such as the Danish and Swedish EU referendums, the Danish *Ajos* case,⁷⁵ and *Viking* and *Laval*⁷⁶, and the related issue of subjugating fundamental rights and social protections to EU market freedoms through the proportionality test. However, there seems to be limited or no awareness that there have been sharp concerns about EU law amongst Nordic judges and lawyers, both more generally as regards reluctance in relation to strengthening the courts, as well as in relation to many individual areas of constitutional law.

The present writer first read about the fact that the Nordic countries have weak courts, that judicial review is more recent, and that the EU and ECHR systems have brought about greater ‘judicialisation’ in the national reports in the above-mentioned

⁷⁰ Wohlström (n 1) 455.

⁷¹ Wohlström (n 1) 27.

⁷² Wohlström (n 1) 455.

⁷³ Wohlström (n 1) 456.

⁷⁴ Wohlström (n 1) 455.

⁷⁵ Cf n 40.

⁷⁶ Case C-438/05 *Viking Line* [2007] ECR I-10779; Case C-341/05 *Laval* [2007] ECR I-11767.

National Constitutions book.⁷⁷ However, up until reading Wohlström's thesis, the present writer had had the impression that greater juridification had by and large been regarded as a positive development, and that conflicts between national constitutions and EU law had in the main arisen in what I have referred to as the post-totalitarian and post-authoritarian constitutional traditions, whereas application of EU law had generally been a smooth process in the Nordic countries. For example, at a joint UK-Finland EU law webinar, the Nordic countries were applauded as a welcome example of smooth application of EU law, in contrast to some other Member States where constitutional courts have shown resistance.⁷⁸

Examples of more specific tensions and conflicts outlined in Wohlström's thesis include the following. The initial Swedish constitutional amendment clause regarding EU integration came to be known as the 'flattening clause', in the aftermath of a 1993 article by Sten Heckscher, who was subsequently the President of the Supreme Administrative Court. Heckscher wrote as follows:

Among other things the Court of Justice sometimes takes itself freedoms of the kind we are not used seeing from the Swedish courts. Why should we encourage such further by entirely unnecessarily laying us flat to the ground and asking the EU institutions to drive over us?⁷⁹

After retiring from his judicial post, Heckscher reiterated in 2011 what Wohlström refers to as 'the revival of one Swedish classic: No, "we should not lay us flat like a doormat"' – this time in relation to the European Court of Human Rights. Wohlström has subsequently clarified that the original debate remains more famous.⁸⁰

Another example is the assessment of the EU Constitutional Treaty by Sweden's Law Council; the Law Council 'did not say no, but ... openly expressed something that was bound to upset almost everybody' and after which 'all hell broke loose' in

⁷⁷ See H Krunke and T Baumbach, 'The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance'; J Nergelius, 'The Constitution of Sweden and European Influences: The Changing Balance Between Democratic and Judicial Power', and T Ojanen and J Salminen, 'Finland: European Integration and International Human Rights Treaties as Sources of Domestic Constitutional Change and Dynamism', in Albi and Bardutzky, *National Constitutions* (n 12).

⁷⁸ Joint UKAEL/FIDE Finland Webinar 'The European Court of Justice and National Constitutional Courts: Resistance or Cooperation?' 23 November 2021 <<https://ukael.org/past-events-2020-2023/>> accessed 18 June 2025.

⁷⁹ S Heckscher, 'Ruins förslag kan skada vår förhandlingsposition (Svenska Dagbladet 28.3.1993)' in Fredrik Sterzel (ed), *EG och den svenska grundlagen: förbundsstat i vardande?* : seminarium 16 april 1993 (Rättsfonden: Stockholm; Uppsala), as translated and cited in Wohlström (n 1) 190.

⁸⁰ As cited, with references, in Wohlström (n 1) 277, and as subsequently clarified in comments on this review.

the *Riksdag* and ... in the leading newspapers'.⁸¹ The remarks of the Law Council included observations that the 'transfers of legislative and treaty-making powers are so extensive and significant that the position of the Parliament is in fact substantially undermined', and that 'the erosion of the Parliament's status as a norm-setter and the partial abolition of the possibility of accountability' affect the meaning of Art 10:5 of the Instrument of Government.⁸²

The above quote by Heckscher and many other quotes additionally convey a widely shared disquiet in relation to the judicial activism of the CJEU. For example, in relation to the changes in the mainstream positions in the post-2014 debate, Wohlström notes that '[s]uddenly, accusing the Court of Justice of trampling on the will of the Masters of the Treaties was no longer considered the ultimate heresy – neither was it anymore a "Nordic perspective"'.⁸³

I also noted the remarks of Professor Sverker Gustavsson, whose comments with regard to EU law and its claim to primacy have been summarised as follows: it is no longer obvious that we own the question of how the Swedish Constitution should be defined. There are no longer any institutions that would insist that Swedish law and practice take precedence over the interpretation of the principle of free movement by the European Court of Justice.⁸⁴

On occasions, Wohlström's thesis openly conveys the underlying discontent with regard to CJEU judicial activism in the broader national legal communities. For example, the thesis paraphrases the dynamics of the CJEU response to the Danish Supreme Court in *Ajos* as follows:

A) Ask a silly question like: how about overturning your case law which so many people dislike ...? B) Get a disrespectful answer. C) Then say: 'Oops! The Constitution came to play so we could not disapply anything after all. Sorry guys, but there is absolutely nothing we can do...' D) While Danish EU lawyers medicate themselves with red wine, the Supreme Court's supporters will shrug and say: 'oh well, we always knew that the Luxembourg Court was arrogant anyway...'.⁸⁵

More generally, it was new to the present writer to read from different parts of Wohlström's thesis that in general, the Nordic view seems to be that only limited and not all powers can be transferred, that the CJEU does not have *Kompetenz-Kompetenz*,

⁸¹ Wohlström (n 1) 213, 214.

⁸² As cited, with references, in Wohlström (n 1) 213–214.

⁸³ Wohlström (n 1) 281, with references.

⁸⁴ As summarised, with references, in Wohlström (n 1) 239–240.

⁸⁵ Wohlström (n 1) 151.

and that the transfers of powers cannot amount to the point where the respective countries would no longer be independent states, even if the limits have proven hard to police in practice. A limit in the EU clause of the Danish Constitution that frequently arises is ‘*ved lov i nærmere bestemt omfang*’, which means that the powers have been delegated to the EU ‘to a specified extent’.⁸⁶ A substantial part of Wohlström’s account synthesises the legal and political debates, documents and cases regarding the limit that only certain but not all powers can be transferred. The thesis summarises the different expert and judicial statements, where it has typically been found that yet another EU treaty does not really undermine sovereignty, and therefore does not need a special ratification procedure. Wohlström writes: ‘You do feel like you are reading the same statements over and over again, which is essentially what you are doing’.⁸⁷

The growing popular concerns about increasingly extensive transfers of powers to the EU are exemplified well by a quote from Finn Laursen:

those who supported the Lisbon Treaty were usually very happy to learn that it had been concluded that a referendum could be avoided. Those who were against further integration called for a referendum and claimed that the Government was cheating the people.⁸⁸

With regard to the Maastricht Treaty case in Denmark in 1993, Wohlström notes that the action was brought by twelve individuals who cited as their occupation everything from social worker to student and fisherman’s wife, the purpose of which was to demonstrate their varying personal interests in the case; the Association Constitution Committee, which altogether represented 777 people, intervened in the case in support of the claim. One of the claims was that the transfer of sovereignty was on such a scale and of such a nature that it was inconsistent with the democratic form of government guaranteed in the Constitution.⁸⁹

The thesis shows that questions about limits have come to be voiced more acutely in relation to the EU-imposed financial commitments, especially as regards the Finnish Parliament’s above-mentioned concern about the financial liabilities under the ESM Treaty. More recently, with regard to the EU Corona Reconstruction Fund, the thesis notes that the Finnish Parliament’s Constitutional Law Committee steered away from consulting with the familiar names of constitutional law who had offered solutions more or less in line with its previous practice.⁹⁰

⁸⁶ See eg Wohlström (n 1) footnote 187 at p 54, and at 56, 96, 109, 118.

⁸⁷ Wohlström (n 1) 119. I would add that I have had the same impression over twenty-plus years of working in this field, and with regard to the (formerly) twenty-eight Member States.

⁸⁸ F Laursen, ‘Denmark and the Ratification of the Lisbon Treaty: How a Referendum was Avoided’, Dalhousie EUCE Occasional Paper No. 7, at 15, as cited in Wohlström (n 1) 132.

⁸⁹ Wohlström (n 1) 96.

⁹⁰ Wohlström (n 1) 420–423.

At the end of the thesis, Wohlström briefly mentions the recent rise of populist parties in the Nordic countries. However, the thesis does not seem to link this in any way to the preceding discussions, eg about the growing concerns about the lack of limits to transfers of powers, loss of democracy through EU integration, or the shift from the social welfare state to the EU neoliberal economic order; this last issue will be discussed at the end of this review in Section 6. Indeed, one rarely finds discussion of this type of causalities in mainstream legal discourses. On a related note, Luis Garcia Bouza has elucidated how the EU institutions promote the narratives of populism and nationalism in order to ‘constrain dissensus’.⁹¹

There is a further question which may be worth flagging for consideration in relation to the question of limits to EU integration. In my own work, I have come to a conclusion that the focus on limits is not a fruitful exercise, as what seems to be underway is a more all-encompassing process of a Kuhnian paradigm shift in the operating system of public power from classic European constitutional law to autonomous EU governance; this will briefly be outlined in Section 3. Generally, when reading Wohlström’s account about the legal debates on whether the constitutional provisions and cases regarding EU integration should be more ‘flat’ or protective of constitutions, it seemed rather like a slow-motion narration of a piecemeal playing out of the tensions between the two paradigms.

3. Remarks on the methodology: Introduction of bottom-up research on national constitutional cultures into the neofunctionalist research on autonomous, self-referential EU law

It seems apposite to note that the above and many further important research findings in Wohlström’s thesis are new from the perspective of the established EU discourses, and will not sit easily with these. As Harm Schepel and Rein Wesseling have observed, critical approaches to the CJEU tend to be either denounced or ignored, given also the ‘complex stranglehold’ exercised by the CJEU on the academic literature.⁹²

In this regard, it may be useful to point out that there are a small number of studies that have reached broadly similar conclusions about how EU law has changed Nordic constitutionalism. Some examples include the above-mentioned research of Signe Rehling Larsen and Cecilia Bruzelius.⁹³ Thus, there is something of an emerging ‘canon’, corroborating the validity of the concerns raised.

⁹¹ L Bouza Garcia, ‘The “New Narrative Project” and the Politicisation of the EU’ (2017) 25(3) *Journal of Contemporary European Studies* 347–349.

⁹² H Schepel and R Wesseling, ‘The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe’ (1997) 3 *ELJ* 178; this concern has been cited and shared in Conway (n 54) xvi.

⁹³ Cf the text accompanying notes 24–31.

In order to understand why such research has not been available for a long time, it is necessary to make a detour into the literature on the epistemology of EU law, of which national constitutional lawyers typically have not been cognisant of but which is of crucial importance to the methodologies tacitly embedded in Wohlström's thesis, as well as to discussions about the future of national constitutional systems in EU governance.

In Wohlström's thesis, issues relating to difficulties surrounding critical work on EU law have partly been raised when discussing the treatment of Professor Hjalte Rasmussen and his famous monograph *On Law and Policy in the European Court of Justice*.⁹⁴ As Wohlström notes, '[t]he harsh reception that the book received is quite possibly even more famous than its actual content', and Rasmussen was not invited to mainstream Community law conferences for ten years.⁹⁵ Wohlström cites criticisms by Joseph Weiler and Mario Cappelletti, including remarks about 'fresh rudeness',⁹⁶ as well as Toth's remark that 'Rasmussen's book was a dangerous read for young scholars'.⁹⁷ More generally, Wohlström brings a quote from Karen Alter about 'the institutional transformation orchestrated by the ECJ and its supporters'.⁹⁸

The present writer would add that both Weiler and Cappelletti are the key protagonists of the 'Integration-through-Law project', the deep and wide influence of which on reshaping European law has come to be more widely acknowledged in recent years.⁹⁹ Whilst mostly a celebratory approach has been taken, there are also widening critical concerns. Antoine Vauchez has extensively documented that a central element of the 'Integration-through-Law' project has been the European Commission's programme of promoting and funding specialised EU law journals and university centres, with the aim of shifting EU studies away from a comparative analysis of national laws to the study of the 'specificity' of EU law, focusing on the relationships between EU law and national law, and especially on the relations between the CJEU and national courts.¹⁰⁰ Here it may be apposite to remark in relation to the concerns that Wohlström expresses about narrow, court-centric perspectives that the focus on courts has thus not come about by happenstance.

⁹⁴ H Rasmussen, *On law and policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking* (Martinus Nijhoff Publishers 1986).

⁹⁵ Wohlström (n 1) 107. See also Conway (n 54) 64ff.

⁹⁶ As cited, with references, in Wohlström (n 1) 306.

⁹⁷ As cited, with references, in Wohlström (n 1) 108.

⁹⁸ As cited, with references, in Wohlström (n 1) 107.

⁹⁹ For an overview, see Albi, *A Paradigm Shift* (n 15) 32ff.

¹⁰⁰ A Vauchez, 'The Transnational Politics of Judicialization. *Van Gend en Loos* and the Making of the EU Polity' (2009) 16(1) ELJ 20–21.

The ‘Integration-through-Law’ project has had a particularly far-reaching but hitherto largely undiscussed side-effect: it has led to the disappearance of national constitutional law and the legal systems of the Member States from discourses on ‘European law’. A growing number of scholars have in one or another way voiced concerns in relation to the EU legislative, funding and other programmes that have the aim of a gradual shift to autonomous, self-referential and uniform EU law, with no reference to the national laws of the Member States or their histories, legal cultures and legal languages. This stream of critical scholarship includes especially the work of Anne-Lise Kjaer, Pierre Legrand and Simone Glanert; the present writer has come to acutely share these concerns.¹⁰¹ Anne-Lise Kjaer has expressed concern about ‘the end of ... comparative law in Europe’, and posed the question of what will happen when European lawyers ‘involve themselves in an increasingly self-referential European legal discourse’, in the English language, and where ‘communicating about law ... [is] no longer conducted in divergent national legal languages, but in a Europeanized legal language with no reference to the domestic laws of the Member States’.¹⁰²

The broader dynamics in EU law scholarship have been elucidated well by Harm Schepel and Rein Wesseling, who have documented how articles in the main EU law journals – written by the community of lawyers who move in their career paths between the EU institutions, the Court of Justice and academia – have advanced a shared mindset that seeks to depoliticise European integration ‘by creating an opposition between a realm of European “law” as a rational force towards the inevitable and a realm of national “politics” as the articulation of the illogical, irrational and ideological’.¹⁰³ Päivi Leino-Sandberg has described the broader processes as the ‘enchantment’ of EU legal scholarship with the EU as a ‘legal-political project’.¹⁰⁴ Leino-Sandberg has documented the far-reaching influence of EU institutional officials and judges through their roles in the editorial boards of the main journals.¹⁰⁵ Leino-Sandberg further cites Jo Shaw who, having observed that a critical scholarly stance towards the development of the EU is rare in the academia, notes that ‘the early missionaries unwittingly

¹⁰¹ References to literature are provided Albi, A Paradigm Shift (n 15) 10.

¹⁰² A L Kjaer, ‘Theoretical Aspects of Legal Translation in the EU: The Paradoxical Relationship between Language, Translation and the Autonomy of EU Law’ in S Šarčević (ed) *Language and Culture in EU Law: Multidisciplinary Perspectives* (Routledge 2015) 98.

¹⁰³ Schepel and Wesseling (n 92) 186.

¹⁰⁴ P Leino-Sandberg, ‘Enchantment and critical distance in EU legal scholarship: what role for institutional lawyers?’ (2022) 1 ELO 231ff, 236.

¹⁰⁵ Leino-Sandberg (n 104) 249ff, 234–236, with references to literature. See also about the ‘complex stranglehold’, in the text accompanying n 92.

created a monster which now dominates its own environment'.¹⁰⁶ Leino-Sandberg raises fundamentally important questions about 'the relationship between institutional loyalty, censorship and academic freedom' and 'the effect of funding structures on academic freedom'.¹⁰⁷

I fully share Leino-Sandberg's concerns about academic freedom, and have added my observation that the above context represents the *systemically neofunctionalist operational setting of EU law research*.¹⁰⁸ For national legal communities this is a much more far-reaching phenomenon, the cumulative effects of which are more like subtle exclusion and suppression of EU-critical research from the perspective of national and comparative European constitutional law. In the field of political science, Ian Manners and Richard Whitman have documented the 'silencing' and 'exclusion' of critical and comparative voices, based on their statistical analysis of high visibility EU studies journals.¹⁰⁹

Indeed, gradually I have come to be deeply concerned that there has been systemic blindness in EU law and discourses to the fact that national constitutions represent advanced, complex and carefully fine-tuned constitutional systems governing the exercise of power. Above I noted a recent, broadly similar concern expressed by Rehling Larsen – that even EU pluralist discourses have been blind to varieties of constitutionalism in the Member States, and have proceeded from the assumption that there is one kind of constitutionalism.¹¹⁰

Against the above background, I would submit that what has tacitly been embedded in Wohlström's thesis is a new and much-needed methodology, which I would tentatively refer to as *the introduction of bottom-up research on national constitutional systems, constitutional cultures and comparative European constitutional law into the neofunctionalist research on autonomous, self-referential EU law*. A more specific dimension of such a methodology is the study of *how the shift to autonomous, uniform EU law has changed national constitutional systems and legal cultures, what problems have been caused, and what aspects may have been lost*. In Wohlström's thesis, this new methodology seems to have been embedded tacitly, and grew out of a practical need, given the omission of the Nordic constitutional debates on conflicts and limits in the EU legal pluralism discourses. As Wohlström notes, she sought to 'understand

¹⁰⁶ J Shaw, 'European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic' (1996) 16 (2) OJLS 235, as cited in Leino-Sandberg (n 104) 238.

¹⁰⁷ Leino-Sandberg (n 104) 233, 256.

¹⁰⁸ Albi, A Paradigm Shift (n 15) 19.

¹⁰⁹ I Manners and R Whitman, 'Another Theory is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe' (2016) 54(1) JCMS 3, 5–9, 12.

¹¹⁰ Cf the text accompanying above notes 24–28.

why the Nordic countries do not show on the map'.¹¹¹ This methodology is something that hitherto has not been readily possible to use: the need for it emerges only for a limited number of scholars who work simultaneously and in-depth both on EU law as well as on a multiplicity of national constitutional systems and, furthermore, have some familiarity with the literatures on the epistemology of EU law.

A similar approach has been used by Anu Mutanen who, in her doctoral thesis 'Towards A Pluralistic Constitutional Understanding of State Sovereignty in the European Union?', describes her methodology as '[a] bottom-up perspective on European constitutional pluralism'.¹¹² Mutanen writes as follows, based partly on an explication of the bottom-up approach by Olaf Tans, as well as the publications of Tuomas Ojanen, Antero Jyränki and others:

Usually EU law and the effects of the EU are studied from a top-to-bottom or top-down perspective, which looks at states from the point of view of the EU, the starting point being Union law. In contrast, this study offers a *bottom-up approach* to European constitutional pluralism. This means that the focus is on studying state sovereignty from the point of view of national constitutions and national constitutional law within the EU and its pluralistic constitutional context. Indeed, Albi has expressed the concern that European constitutional law has predominantly come to denote the constitutional law of the EU, having moved away from comparative constitutional law in Europe. If constitutional pluralism is to be understood in an inclusive and de-centralised manner, the arguments based on national perspectives are a relevant and even necessary part of the discourse on pluralism.¹¹³

A note of caution should be added to anyone contemplating the use of such a methodology, as they will almost certainly encounter very significant difficulties, challenges and structural problems, which I have sought to outline in the article 'A Paradigm Shift in the Role of Courts'; some issues are summarised below. Indeed, there is a need for a formal acknowledgement that EU law discourses are not normal scholarly discussions where the two sides are on a level playing field; the national and

¹¹¹ Wohlström (n 1) 459.

¹¹² A Mutanen, *Towards A Pluralistic Constitutional Understanding of State Sovereignty in the European Union? The Concept, Regulation and Constitutional Practice of Sovereignty in Finland and Certain Other EU Member States* PhD thesis (University of Helsinki 2015), 10. For a review in this law journal, see A Albi, 'Opponent's report on Anu Mutanen's doctoral dissertation "Towards a Pluralistic Constitutional Understanding of State Sovereignty in the European Union?"', *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 3/2015, 275–286.

¹¹³ Mutanen (n 112), 12, *emphasis original*; references omitted from the quote. For the bottom-up approach, Mutanen refers to O Tans, C Zoethout and J Peters (eds.): *National Parliaments and European Democracy: A Bottom-up Approach to European Constitutionalism* (European Law Publishing, Groningen 2007) 6.

classic constitutional side face considerably higher burdens, and even subtle exclusion and suppression.

A key difficulty will be that a scholar embarking on the study of national or comparative constitutional law in the context of EU law will find that it is difficult to get published internationally. I have recommended to transform Wohlström's thesis into a monograph and publish it with a leading international publishing house. Whilst Wohlström's thesis has relatively good prospects to this end due to its regional as well as EU law dimension, in more than twenty years of academic experience, I have observed that doctoral theses on national and comparative European law are typically published by little-known national publishing houses, and most have only ever remained in the format of a thesis published in the *Dissertationes* series of the respective university. The vast majority are only available in inaccessible national languages. Additionally, whilst there are a large number of journals on 'European' law, a very small number of these publish on substantive national and comparative European constitutional law, especially with critical perspectives on EU law.

Furthermore, research on comparative law is extraordinarily difficult, time-consuming and laborious; indeed, Wohlström's work had taken more than ten years to complete. It is praiseworthy that the materials synthesised are in several languages, including Finnish, Swedish, Danish and German. In comparison, a very large proportion of doctoral theses that are subsequently published internationally as leading books tend to focus only on autonomous, self-referential EU law, and are often based exclusively on English-language sources.

There are further extensive practical issues around a situation where complex national constitutional and legal orders increasingly have to be explained, justified and defended vis-à-vis autonomous EU law. For example, it is simply not possible to compress national law, comparative constitutional law and EU law materials into a 10,000-word article or a 20-minute conference presentation.

One significant practical issue is the language barriers and consequent disenfranchisement of national legal communities. Wohlström's thesis stands out by being written at the highest international standards. However, there are only a small number of scholars and lawyers who can write and speak in English as a foreign language at such a high level. This may be worth noting, as I recall that one of the criticisms regarding Professor Rasmussen's monograph was that it was written in poor English language and grammar. Indeed, native English and Anglo-American scholars and officials typically do not realise how difficult it is to explain and defend a complex national constitutional system not only generally, but furthermore in a foreign language.

Moreover, given the dominant influence of British scholars, who remain highly influential even after Brexit (including the publications of Professor MacCormick), it is important to note that British scholars tend to write their EU law commentaries from a background where there is no written constitution and no clear constitutional

constraints on the exercise of power. Therefore, for British scholars, many issues that have been acute for continental European constitutional lawyers and the *Rechtsstaat* tradition of the rule of law simply do not arise at all.

All of the above has very real but largely undiscussed practical effects. Wohlström's thesis mentions the view of Cappelletti that EU law is 'higher law';¹¹⁴ Rehling Larsen has mentioned the assumption of EU law as 'a normatively superior model'.¹¹⁵ In my experience, when I have written and presented about erosion of constitutional rights in EU law in post-authoritarian constitutional jurisdictions,¹¹⁶ I have very often met incredulity that EU law can undermine fundamental rights; this is regarded as very unusual or even somehow nationalistic. Subsequently it has emerged that there is a profound but largely overlooked difference: post-totalitarian and post-authoritarian constitutions typically contain extensive and detailed bills of constitutional fundamental rights, which are protected by strong constitutional courts; in the political type of constitutionalism – including in the Nordic countries and the UK – there is typically an older or more basic national bill of rights, with the ECHR and to some extent the EU Charter in general providing a higher level of protection. Nevertheless, from Wohlström's thesis, it emerges that there are very many areas where EU law has reduced advanced national protections for fundamental rights and other constitutional values in Nordic constitutionalism; this concerns especially the values of open and transparent public administration and the social welfare state. Wohlström's thesis is likely to provide a strong basis for EU discourses to reconsider their dogmatic assumptions that all EU law is inherently more progressive.

A further profound and practical, real-life consequence is that EU law cumulatively has had the very far-reaching but largely undiscussed effect of leading to the hollowing-out and obsolescence of national constitutions.¹¹⁷ This is especially discernible in the case of the post-totalitarian constitutional systems where advanced fundamental rights and rule of law safeguards have been entrenched against arbitrary use of power, especially of coercive power. EU law has gradually dismantled these through prioritisation of effectiveness, the market and wide discretion granted to EU institutions as well as national institutions when implementing EU law.

Furthermore, I have postulated that what has been underway is an ongoing Kuhnian paradigm shift in the operating system of public power from classic European constitutional law to autonomous EU governance, as I explained in more detail in

¹¹⁴ As cited, with references, in Wohlström (n 1) 108.

¹¹⁵ Rehling Larsen (n 24) 478.

¹¹⁶ See the two-part article A Albi, 'Erosion of Constitutional Rights in EU Law: A Call for "Substantive Co-operative Constitutionalism"', Part 1: (2015) 9(2) *Vienna Journal of International Constitutional Law* 151–185; Part 2: (2015) 9(3) 291–343.

¹¹⁷ See Albi, A Paradigm Shift (n 15) 4, 15.

my article ‘A Paradigm Shift in the Role of Courts’.¹¹⁸ By way of a brief summary, autonomous EU governance, contrary to the prevailing assumptions, is predicated on new ideologies for the exercise of public power, such as neofunctionalism, neoliberalism, US federal constitutional law, including fiduciary constitutionalism, as well as international law, including the roots of international law in colonial management. There are two broader parallel epistemic communities – of EU governance and of national and comparative constitutional law – who have by and large been ‘talking past each other’. The former, inter alia, has largely been operating with the assumption that EU law is one legal order and where national constitutions already are, or are destined to become, redundant, as anything ‘national’ represents sovereignty, irrationality and obstacles to integration, whereas EU law represents rationality and the path to human progress. I additionally listed growing concerns that what has been gradually imposed through EU law is ‘authoritarian liberalism’ or ‘authoritarian neoliberalism’.¹¹⁹ I cited Michael Wilkinson’s finding that ‘a foundational change’ has occurred from the people to the international creditor communities.¹²⁰ I made a case for staying in the main in the paradigm of classic European constitutional law, and for a reconsideration of the EU legal order which was designed in the 1950s for a single market but which has now expanded to virtually all areas of law.

In relation to functionalism and neofunctionalism, it should be briefly noted that one aspect relevant to the above discussion on the epistemology of EU law is that blindness to national constitutions is inherent in these ideologies, along with omission of other complex national systems, as all these are generically reduced to nationalism, which is seen as the main, generic cause of wars. More generally, Jan Klabbers has elucidated that functionalism, which is the somewhat hidden language of international law, regards international and supranational organisations as inherently benevolent and rational, with nation-states being the problem. Additionally, functionalism has its origins in US colonial administration.¹²¹ In the context of EU neofunctionalism, human progress is expected to take place through Europeanisation – in the meaning of a somewhat mechanical shift of law and powers from the national to the EU level. This meaning of ‘Europeanisation’ is especially used eg in the publications and conferences

¹¹⁸ Albi, *A Paradigm Shift* (n 15) 14ff.

¹¹⁹ A Somek, *Cosmopolitan Constitutionalism* (OUP 2014) 23–24; M Wilkinson, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe* (Oxford: OUP 2021); see also further publications referred to in Albi, *A Paradigm Shift* (n 15) 29.

¹²⁰ M Wilkinson, ‘The Reconstitution of Postwar Europe: Lineages of Authoritarian Liberalism’ *LSE Working Paper 05/2016* <<http://www.lse.ac.uk/law/working-paper-series>> (accessed 30 August 2022) 22 and 27ff, with reference to the publications of Chris Bickerton and Wolfgang Streeck. For further references, see Albi, *A Paradigm Shift* (n 15) 18.

¹²¹ J Klabbers, ‘The Emergence of Functionalism in International Institutional Law: Colonial Inspirations’ (2014) 25(3) *EJIL* 651, 645, 675.

of ECSA, UACES, FIDE and other EU-funded organisations and networks.

That the ‘Integration-through Law’ project represents the ‘neo-functionalism paradigm’ has been noted by Antoine Vauchez.¹²²

4. A policy proposal to fund international publication of doctoral theses on national constitutional and legal systems and comparative European law

If the reader finds some of the above concerns justified, then at the very least these issues need to be thoroughly discussed before we definitively settle into a new understanding of ‘European’ law or even into a new paradigm. Additionally, the above issues need addressing because the general public trusts scholarly research on the assumption that it represents objective and neutral study; indeed, there has been a growing mistrust in science and scholarly expertise.

Against the above background, the present writer would like to raise a wider policy issue in relation to publishing doctoral theses and other research on national and comparative European law. Nordic countries with their culture of openness may be particularly well placed to take the lead in addressing these structural problems. Additionally, they are not tainted by the rule of law crises that have spread in many other parts of Europe. A further important dimension is that the Nordic countries are regarded by many as ‘centre’ countries, which do have a lot of leverage in EU discourses.

In the above-mentioned article ‘A Paradigm Shift in the Role of Courts’, I have called on national scientific funding councils and national academies of science to make available co-ordinated funding for joined-up critical and comparative research on EU law and governance. I would add the suggestion that **there is a need to formally acknowledge the existence of deep and long-standing structural problems in EU law and integration research and discourses**, partly in result of what Antoine Vauchez has documented as the European Commission’s programme of funding specialised EU law journals and university centres, with the aim of shifting European law from comparative law to autonomous EU law. There is a need for a formal recognition that EU legal scholarship has become ‘a monster which now dominates its own environment’.¹²³ The decades of distorted narratives embedded in EU discourses cannot realistically be addressed by the very small number of scholars who have sufficient knowledge of EU, national and comparative European law, as well as of the epistemology of EU law, and who at the same time are able to write and speak at a high standard of English, and can spend years collating extensive comparative evidence of problems caused by

¹²² A Vauchez, “‘Integration-through-Law’”. Contribution to a Socio-history of EU Political Commonsense’, EUI Working Paper RSCAS 2008/10, 1ff, especially footnote 4, and 21ff <<http://cadmus.eui.eu>> accessed 18 June 2025.

¹²³ Cf the above-mentioned remark by Shaw, cited by Leino-Sandberg, in the text accompanying note 106.

EU law for the Member States' legal orders. Furthermore, scholars, judges and courts who have sought to protect national constitutions need a good deal of courage and a strong conscience, as they typically come under sharp criticism as Eurosceptic or, in more recent times, as nationalist and populist.¹²⁴

I would put forward the suggestion that there is a need for all Member States to jointly establish and fund a comparative European law journal and book series with leading publishing houses, which would publish research of scholars who work predominantly on national constitutional law and legal systems, comparative law, and in national languages. It is important for the law journals to publish longer articles where national, comparative and EU law could be discussed in a joined-up manner. It is also important to publish translations of doctoral theses, articles and books from national languages, and to provide financial support for translations, linguistic editing and open access fees. There is additionally a pressing need for existing 'European' law journals to start routinely including articles on substantive constitutional law of the Member States, including EU-critical analyses, and to allow for a longer word limit. There is further an acute need for post-doctoral fellowships and research grants for the study of national, regional and comparative European law.

As a practical matter, through the 'Role of Constitutions' project I learnt that subsidies for publishing cannot be provided under EU law, as this would distort the market. However, if these matters are left to the market and EU funding alone, we end up with new generations of lawyers who operate only with autonomous, self-referential, neofunctionalist and neoliberal EU law, and Anglo-American law and legal thinking. Indeed, in the EU and English-language discourses, especially amongst younger generations of lawyers, an alarming degree of knowledge about advanced constitutional and legal systems in Europe has been lost, especially as regards the advanced continental European constitutional *Rechtsstaat* tradition of the rule of law.

Given the above structural problems and their real-life implications, a further policy issue needs to be raised: there is a need for a pause and corrective redirection in EU and national law discourses. There is a need to reverse the burden of justification from national to EU law communities: it may be time to take a look at the problems in the EU legal order, rather than continue to place the entire burden on the (now) twenty-seven Member States to endlessly change and replace their constitutional rules by autonomous EU law. As a parallel important practical issue, I have gradually come to a realisation that very many of the authoritative EU law scholars do not, in fact, have a good level of understanding of comparative European constitutional law; this has contributed to the prevalence of the distorted and reductionist but widely perpetuated narratives about national constitutions. In other words, EU lawyers don't know what

¹²⁴ Cf also the text accompanying above note 91.

they don't know, and therefore, for a long time the respective literatures have by and large been oblivious to the fact that EU law has caused wide-ranging adverse effects and loss of advanced protections 'on the ground' in the Member States.

I would suggest that it is additionally the responsibility of the mainstream scholars, lawyers and politicians to reconsider the above issues, so as to find solutions to the situation where people in more and more Member States find that the only way to make their concerns about the EU heard is to vote for anti-establishment parties. Perhaps the solution may partly lie in the law faculties, with a better communication between scholars working on national constitutional and legal systems, and lawyers working on EU and international law. For example, the widespread assumption in the latter epistemic communities that national law is inherently less progressive or even irrational, and that the solution lies in the gradual expansion of post-national law, would seem to be in need of reconsideration. Without such corrective measures in EU law research and publishing, there is a risk of a widening crisis in constitutionalism and the rule of law, beyond a point of no return.

5. A missed opportunity for proactive suggestions for the future development of EU law?

Returning to Wohlström's thesis, the argument built up an expectation that suggestions would be made in relation to how the manifold and serious problems which Nordic constitutionalism has faced in relation to EU law could be addressed. The accompanying commentary seemed to share the concerns, pointing out where they had been downplayed, 'silenced', hushed, 'brushed aside', '(perhaps deliberately) hidden', etc.¹²⁵ In this light, the conclusions ultimately remained somewhat generic, and in the main explained once more that the conflicts have not been on the radar in EU law discourses because of the constitutional configuration in the Nordic countries. In broad lines, there seem to be three main solutions offered in Wohlström's thesis. The first suggestion seems to be addressed to the EU pluralist discourses, in that it would be helpful if they could start paying more attention to institutions beyond courts, such as parliaments. Secondly, in order to set limits to EU law, continued strengthening of the courts in the Nordic countries could be expected. Thirdly, it may be necessary to devote more attention to the negotiation of EU measures, although the actors involved mention being increasingly drained out. But are not the above types of solutions precisely something along the lines, as per the above-mentioned Swedish quote, of encouraging the usual EU dynamics of 'laying us flat ... and asking the EU institutions to drive over us?'¹²⁶

¹²⁵ Cf quotes eg Wohlström (n 1) at 265, 268, 290, 301.

¹²⁶ Cf the text accompanying n 79.

A growing number of critical EU law scholars have started to take issue with the assumption that ‘[t]here are no alternatives’ in the context of the EU’s neoliberal economic governance.¹²⁷ My impression was that the author seems to have found the overall situation troubling, and that reception of EU law in the Nordic countries should not simply be a passive and one-sided process. If this is so, then I would recommend to use this very solidly researched thesis to develop future work with suggestions regarding more constructive practical solutions.

Examples of some more proactive suggestions from other scholarly works include the following. In her thesis, Anu Mutanen puts forward the idea of ‘pluralistic state sovereignty’, which ‘would allow for country to country differences and also the coexistence of national, subnational, regional, international, and supranational competences, institutions, and legal orders without one level gaining the ultimate supremacy in every question’; the related solutions would also gear the EU towards increasing respect of national democratic and constitutional structures in the sense of a two-way process.¹²⁸ Mutanen’s thesis more generally draws attention to the fact that in the constitutional clauses, sovereignty, in fact, typically refers to popular sovereignty, ie that power belongs to the people.

Elsewhere, judges from four constitutional courts published a joint manifesto to express concerns about the CJEU, and made a proposal for reverse preliminary rulings in matters of national identity.¹²⁹ The Danish Professor Anne-Lise Kjaer has pointed out that the autonomy and independence of EU law ultimately depend on the co-operation of national lawyers, and references a certain tale about an Emperor by Hans Christian Andersen, which, although it is ‘primarily about vanity and pretence, ... also shows how reality is established in the discourse of a group and how the individual group member’s beliefs are shaped by what other members say’.¹³⁰ The pre-eminent EU law Professor Jo Shaw, in the *Oxford Encyclopaedia of EU Law*, writes as follows:

It may be that the nature of EU law will end up having to undergo a comprehensive remodelling It may now be argued that the EU has transformed to a substantial degree into a system for differentiated integration, so that the metaphor and practices of the single legal order need to be replaced by a conception of multiple legal orders operating within shifting and sometimes indeterminate spaces.¹³¹

¹²⁷ See eg Somek (n 119) 23–24; Wilkinson (n 119).

¹²⁸ Mutanen (n 112) 392.

¹²⁹ C Grabenwarter, P M Huber, R Knez and I Ziemele, ‘The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network’ (2021) 27(1) EPL 43–62, at 44, 55–56, 60.

¹³⁰ Kjaer (n 102) 98–99.

¹³¹ J Shaw, ‘European Integration’ in *The Oxford Encyclopedia of EU Law*, entry dated June 2022, para 41, <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oeul/law-oeul-e102>> accessed 18 June 2025.

There is additionally a practical issue which appears in Wohlström's thesis on several occasions: the fines threatened by the European Commission eg in the aftermath of the German *Solange* cases, and the risk of fines implicit in the reasoned opinion against Sweden in relation to the low number of preliminary references, as well as in other instances of national disloyalty. In this regard, it may be of interest to mention an article by Samo Bartuzky – published in the Slovenian law journal *Zbornik znanstvenih razprav* – about the 'unbearable' and 'egregious' results of EU infringement proceedings and fines in relation to non-compliance arising from fundamental rights-based constitutional review of the national legislation implementing the EU Data Retention Directive.¹³² This issue is of direct relevance to Sweden in relation to the 3 million EUR fine imposed by the European Commission due to delays in implementing the EU Data Retention Directive; the delays were caused by public protests prompted by fundamental rights concerns about introduction of what was regarded as a mass surveillance measure. It would seem that Denmark was not threatened with EU fines after the *Ajos* decision. Wohlström mentions that one issue is that '[i]f a parliament knowingly crosses the line ... it can ... be seen as non-compliance'.¹³³ This seems of profound importance given the central role of parliaments in the Nordics in addressing conflicts with EU law. A related issue is the EU law dynamic whereby national fundamental rights are first dismantled by one set of EU measures, followed by a gradual shift to the EU level, which then triggers compliance monitoring through European Commission annual reports, backed up by the threat of EU enforcement proceedings and fines. This dynamic, which has been applied eg to Greece in relation to social rights, would be particularly iniquitous in the case of the Nordic social states. In the light of the above issues, the threat of EU fines – along with their underlying ideological frameworks – would seem to be in need of wider discussion and reconsideration, in order to make possible a meaningful debate and national institutional and judicial scrutiny in relation to adverse effects of EU law on fundamental constitutional rights and other constitutional values.¹³⁴ Otherwise, the overall EU law system would seem authoritarian, and with national parliamentary, judicial and popular contestation pre-empted by the threat of fines, along with the suppression of the consciences of the national judges and officials involved.

¹³² S Bartuzky, 'A Constitutionalist Critique of the Objective Character of the Infringement Proceedings and a Case for a "Constitutional Defence": A Lesson from the Non-Implementation of the Data Retention Directive', in *Zbornik znanstvenih razprav*, (2019) Vol 79 *Perspectives on European Union Law*, <<http://www.pf.uni-lj.si/media/zr.2019.eu.bartuzky.pdf>> accessed 18 June 2025.

¹³³ Wohlström (n 1) 453–454.

¹³⁴ On the underlying ideological frameworks, see Bartuzky (n 132) on the EU 'management-enforcement' approach, and Albi, *A Paradigm Shift*, (n 15) 28, 37, 38, 43 and, on the possible origins in colonial management, p 23.

6. Nordic social state as a better model for humanity, rather than to be replaced by EU neoliberalism?

On a final note, perhaps a core substantive value in Nordic constitutionalism – the Nordic universal social welfare state – is a good example to illustrate the misconceptions in the EU discourses where national constitutions are seen to represent sovereignty and idiosyncrasy, and the path to human progress is assumed to lie in a gradual shift to EU and post-national law.

As regards Finland, I noted from Wohlström's thesis that early on, Antero Jyränki had been one of the very few scholars to express serious concerns that the creation of the primacy of EC law was something akin to a '*juridical coup d'état*', and that EU super freedoms and entry into the euro area 'tied Finland to a social policy that is more in line with a fairly unconditional market liberalism than even Keynesian economic policy ... The surrender to economic globalisation has complemented this effect'.¹³⁵

I would add that a very helpful panoramic account of how the Nordic social states have been changed through EU law has been provided by Fritz Scharpf. Noting that 'EU member states differ greatly in the ... normative premises of their existing economic and social systems', Scharpf points out that '[t]hese differences ... have been all but ignored in legal discourses on European integration'.¹³⁶ Scharpf outlines three broader approaches to the social state in Europe. The most generous is the Nordic universal social welfare state model, which aims to ensure a high level of social equality for all citizens by providing universal public services. At the opposite end is the 'liberal' or 'Anglo-Saxon' model, where the role of the state is reduced to the minimum, and the state provides basic social and health services to those in need, but the rest is left to private investment, insurance, pension and service markets.¹³⁷ Scharpf shows that the so-called 'negative integration' approach, whereby the CJEU has systematically dismantled national protections and autonomy, is similar to the Anglo-Saxon model, and has led to the destruction of the more advanced social systems.¹³⁸

The shift from the social welfare state to EU neoliberalism is also related to the concern mentioned earlier in Section 2.4 about the absence of discussion in Wohlström's thesis – and in much of the mainstream discourses – about the causalities regarding the rise of the anti-establishment parties. There is a growing scholarly literature that sees the EU neoliberal economic ideology as a key cause of the rise of extreme parties.

¹³⁵ As cited, with references, in Wohlström (n 1) at 311 and in footnote 1148.

¹³⁶ F Scharpf, 'The Double Asymmetry of European Integration Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy' *MPIfG Working Paper 09/12* (2009) 24 <<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-12.pdf>> accessed 17 April 2015.

¹³⁷ See Scharpf (n 136) 24–25.

¹³⁸ Scharpf (n 136) 25, 26, 34.

A helpful overview of this literature has been provided by Philipp Kender, who has developed the argument that Hayekian neoliberalism has been entrenched in the EU legal order from the outset and, after the 2008 financial crisis, became one of the main causes of the populist and authoritarian turn in Europe.¹³⁹ With remarkable insight, Kender has additionally posited several ‘inversions’ in constitutionalism, which I had struggled to articulate for a long time when synthesising the national adjudication related to EU economic governance measures. On the basis of Foucault, Kender explains that neoliberalism ‘inverts the hierarchy between the juridical and the economic’ and renders ‘the former instrumentally subordinate to the latter.’¹⁴⁰ Kender further explains how neoliberalism has changed the human person, with a shift from the *homo juridicus* to *homo oeconomicus* – a market actor who competitively pursues narrow self-interests and passively submits to the authority of the market.¹⁴¹ Further inversions, explained by Kender with reference to Wendy Brown’s monograph *Undoing the Demos*, include the shift in the political discourse to phrases like the ‘jumpiness,’ ‘calmness,’ ‘happiness,’ or ‘unhappiness’ of the markets, which have become the indices of good or bad government in neoliberal governmentality. In result of this, governance based on market metrics began to supplant classical liberal political criteria, such as justice and citizen protection.¹⁴²

There is something profoundly important at stake here. By way of a somewhat digressive note, I am writing this review on a thesis about the Nordic countries as a native of Estonia – Finland’s southern neighbouring country, which has a similar language as part of the Finno-Ugric language group and aspires to be Nordic. However, since the restoration of independence after the fall of the Iron Curtain, Estonia’s social and economic policy has been a mix of the initial IMF neoliberal ‘shock therapy’ measures and subsequent continuation of Hayekian and Friedmanian ultra-liberal economic policies, even though Art. 10 of the Estonian Constitution mentions human dignity and the principles of a social and democratic state based on the rule of law.

In hindsight, I wish that Estonia and perhaps also the other countries in Central and Eastern Europe – instead of the IMF neoliberal shock therapy policies – would have followed the Nordic social state model, or at least a more affordable variation of it. The experience with the Soviet Union was that communism and the centrally planned economy did not work. However, this has widely come to be presented in

¹³⁹ P Kender, *Authoritarian government in early twenty-first century Europe: elements of a genealogy*, PhD thesis defended at the University of Birkbeck (2020) <<https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/48940/>> accessed on 18 June 2025. The thesis is being prepared for publication with Routledge.

¹⁴⁰ Kender (n 139) 80.

¹⁴¹ Kender (n 139) 174ff. See also the text accompanying above n 120.

¹⁴² Kender (n 139) 75, summarising W Brown, *Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution* (Zone Books 2015) 82, 110.

global discourses as the only and failed alternative to unbridled market liberalism. Yet there is the Nordic social state model, as well as the German social-democratic *Rechtsstaat* noted below, which have worked supremely well. Indeed, in various world league tables, the Nordic countries typically rank at the top as regards personal security, trust, happiness, health, wellbeing, life expectancy and other markers of quality of life.¹⁴³ I have always felt that there has been something very special and precious about the Nordic societies, in the way in which each person is valued and cared about, in the quality of interpersonal relationships, and with highly well-functioning societies. The people are well educated and there is a high level of social equality.

Whilst Estonia has not had a rule of law crisis and was ranked 10th in the World Justice Project Rule of Law Index in 2025,¹⁴⁴ over the years the country has seen a high level of emigration, especially to Finland, and there has been a rise of the more extreme EKRE Party. Elsewhere in Central and Eastern Europe, there has been a widening rule of law crisis. Many scholars, most prominently Joanna Kusiak – in her award-winning book written as part of the competition ‘Why has the rule of law become so fragile?’ – finds that the turn to anti-establishment parties in Hungary and Poland was because of the unaffordable cost of housing and public services, which resulted from a combination of the IMF ‘shock therapy’ measures and EU neoliberal policies.¹⁴⁵ Kusiak notes that these policies, and especially housing that became unaffordable, were also a key cause of mass emigration from Poland. I share this concern regarding emigration from the Baltic states, and would add that herein may also lie the broader reasons why cases such as *Viking* and *Laval* have arisen at all.

Regarding housing, Kusiak’s book elucidates how residential flats have come to be owned by large multinational investment corporations; I would add that the impact of the underlying CJEU case law on market freedoms would need greater attention in this regard. Furthermore, as an example from the Nordic context of the complex but largely undiscussed ways in which EU law has contributed to the unaffordability of housing, I would flag for awareness a Swedish housing dispute with the EU. The European Commission had required Sweden and some other Member States to dismantle their universal, subsidised rental housing policies as incompatible with EU state aid law due to distortion of competition on the market, beyond means-tested, British style ‘residual’ social housing measures to those in need. The European Commission had

¹⁴³ A wealth of relevant tables have been collated by Wilkinson and Pickett; see with the accompanying text below n 151.

¹⁴⁴ See data at <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>> (accessed 9 December 2025).

¹⁴⁵ Joanna Kusiak, *Radically Legal: Berlin Constitutes the Future* (CUP 2024), 144ff. On the award, see <<https://ninedotsprize.org/winners/joanna-kusiak/>>. See also M A Orenstein and B Bugarič, ‘Work, family, Fatherland: the political economy of populism in central and Eastern Europe’ (2022) 29 (2) JEPP 176–195.

rejected the Swedish Government's arguments that '[t]he goal of housing policy is to create conditions for everyone to live in good housing at reasonable cost and in a safe and stimulating environment', that the policy also has 'a social integration function', and that the right to a home is protected in the Swedish Constitution and 'has long been an important part of Swedish welfare policy'.¹⁴⁶

More generally, the Nordic model is the opposite of the conditions described by Alexander Somek, which were regarded as being amongst the reasons that had led to the rise of authoritarian parties in German history:

People who struggle with economic necessity remain formally free. ... Their choices, however, are driven by their needs and their fear of losing their livelihood. They take on any job they can find. ... They run through this world with a servile posture. They do not lead their lives. ... Theirs are not lives lived in dignity. ... [I]t is important to view human dignity as intrinsically associated with the whole package of rights that are characteristic to constitutionalism 2.0.¹⁴⁷

With lessons learnt from history, a strong social state to ensure material conditions for life lived in dignity became a core element of the German post-WWII social-democratic constitutional *Rechtsstaat*.

Given the war in Ukraine and the increasingly acute geopolitical situation, it may be worth noting that there is a well-consolidated stream of literature in which concerns have been expressed that the roots of Russia's turn to authoritarianism partly lie in the IMF 'shock therapy' administered in the 1990s. In particular, Nobel Prize winner and former Chief Economist of the World Bank, Joseph Stiglitz, has documented how the neoliberal policies and the general dismantling of the role of the state and of social protections have been a cause of structural poverty, inequality and non-emergence of a strong middle class which would uphold a strong democracy and civil society.¹⁴⁸ More recently, several eminent professors in law and economics, including Katarina Pistor, Professor of Comparative Law at Columbia Law School, have argued that the roots of Russia's war partly lie in the IMF 'shock therapy'.¹⁴⁹

¹⁴⁶ See Swedish Ministry of Sustainable Development, 'Response to complaint from European Property Federation' (CP 115/02) (8 November 2005), cited in – and with an outline of respective EU and comparative rules – Alexis Mundt, 'EU-Legislation and Social Housing – An Overview'. Paper presented at the ENHR conference 'Housing in Expanding Europe: Theory, Policy, Participation and Implementation' (Ljubljana, 2–5 July 2006) pp 13ff, on file with the author and cited with the permission of Alexis Mundt.

¹⁴⁷ Somek (n 119) 12–13.

¹⁴⁸ Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents* (Penguin 2002) 167, 141, 162, and 133ff.

¹⁴⁹ See eg K Pistor, 'From Shock Therapy to Putin's War', Project Syndicate, 28 February 2022, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/1990s-shock-therapy-set-stage-for-russian-authoritarianism-by-katharina-pistor-2022-02>> accessed 18 June 2025.

In looking for ways to reform global financial governance, Joseph Stiglitz has noted that the Swedish model, with Government taking on far greater responsibilities in promoting social welfare, is better than the US model.¹⁵⁰ Social scientists Richard Wilkinson and Kate Pickett in their world-renowned book *Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone* have brought Nordic countries as an example for their conclusion that '[t]here can be no doubt whatsoever that human beings are capable of living well' in societies where inequalities are small. They have collated extensive scientific research which shows that 'reducing inequality leads to a very much better society', and that this is attainable rather than about utopias, as demonstrated by their findings that are based on 'comparisons of existing societies'.¹⁵¹

In the article 'A Paradigm Shift in the Role of Courts', I have suggested that the social states in the Nordic countries, Germany and in much of continental Europe are part of the uniquely high quality and achievements of classic European constitutionalism. In my view, they should be an example of aspirations towards a more human- and people-centric constitutionalism. The present direction of travel has been to gradually dismantle the nation-state and national constitutionalism and replace these with a universal marketplace, in a somewhat dogmatic pursuit of progress through a mechanical shift to EU and global governance, as well as in the pursuit of endless economic growth – even despite increasingly acute climate change.

Harking back to the earlier points about the need to address structural problems in EU research and discourses, the introduction of initiatives to support joined-up discussion on national legal orders and EU law, along with further exploration of the Nordic, post-WWII German and other national constitutional models that have led to well-functioning societies, could contribute towards finding better ways forward. Concerns are being expressed that the reconstruction of Ukraine after the war will resemble 'shock therapy 2.0'.¹⁵² I would end this review with a call for a wider consideration of a shift from shock therapy to a variation of Nordic social state therapy, as a better model for humanity.

¹⁵⁰ Stiglitz (n 148) 217–18.

¹⁵¹ R Wilkinson and K Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone* (Penguin 2009) 197.

¹⁵² See eg L Lynch, 'The neoliberal battle for Ukraine's reconstruction', 24 August 2024, *The New Statesman*, <https://www.newstatesman.com/the-weekend-essay/2024/08/the-neoliberal-battle-for-ukraines-reconstruction> (accessed 12 November 2025).

Alfred Streng, ED, PD, JD, docent, Åbo Akademi

Skattepolitiken och välfärdsstaten – om skatteprincipernas roll inom den finländska socialpolitiken¹

Ärade kustos, ärade opponenter och ärade åhörare.

Låt oss börja med ett citat av Jean-Baptiste Colbert, som var finansminister i Frankrike i slutet av 1600-talet: ”Skattepolitikens (eller beskattningens) konst är att plocka gåsen på så sätt att man får flesta möjliga fjädrar med minsta möjliga kacklande.”

Med andra ord: Skattepolitik skapar och reflekterar förhållanden mellan marknaden, medborgaren och staten. Med skattepolitik kan avses den del av den statliga politiken, där man för att förverkliga samhällsliga målsättningar använder skattemedel. Det är här fråga om finansiering av den offentliga sektorn med skattemedel, reglering av inkomster och utgifter och omfördelning av medel, det vill säga det som allmänt kallas välfärdsstaten, men som mer specifikt handlar om hur skatteinkomster används och omfördelas mellan grupper i syfte att skapa social välfärd. Allt detta kan göras antingen med direkta inkomstöverföringar eller indirekt med olika offentliga tjänster. För välfärdsstatens existens och funktion utgör skattemedel grunden, eftersom det är med skattemedel som välfärdsstatens verksamhet finansieras.

Synvinkeln på denna forskning är skattepolitisk. Till kännetecknen för forskningen hör att de centrala principerna i skattesystemet och skattelagstiftningen utgås ifrån, framför allt principerna om likabehandling, rättvisa, jämlikhet och effektivitet och hur dessa förverkligas i välfärdsstaten Finlands skattepolitik och skattelagstiftning, i synnerhet inom inkomstbeskattningen, men även inom mervärdesbeskattningen och förmögenhetsbeskattningen.

Principerna i fråga har ofta sin bas i grundlagar, i fördrag om mänskliga rättigheter och i konventioner. Man kan dela in principerna i mer grundläggande principer, som utgör grunden för rättssystemet och andra som sedan kan härledas från dem, men detta kräver både systematisering och tolkning. Principerna kan även sägas utgöra ”förenklade sammanfattningar av fakta, argument och olika överväganden som anger riktningen för bedömningar”. Principerna är generella typer av principer ifall de kan tillämpas allmänt och inte bara på särskilda fall eller situationer.²

Denna forskning anknyter också till välfärdsforskningen. Den samhällsvetenskapliga välfärdsforskningen har haft en betydande roll i uppbyggnaden av de västerländska

¹ Lectio praecursoria presenterad på författarens disputation i socialpolitik vid Academi, Åbo Akademi, 16.12.2025.

² Se Aulis Aarnio, *Laintulkinnan teoria*. Juva 1989, s. 79–81 och Alfred Streng, *Effektiv och neutral mervärdesbeskattning – digital ekonomi, social- och hälsovård samt hållbar utveckling*. Acta Electronica Universitatis Laponiensis 306 (2021), s. 11–12.

nationalstaternas välfärdssystem och välfärdspolitik. Forskningens uppgift har varit och är att ta fram information som kommer det statliga beslutsfattandet till gagn, till exempel om skillnader i välfärd och om servicesystemens funktionalitet. Forskningens instrumentella roll har varit kännetecknande för detta forskningsområde i Finland, Norden och även i andra västerländska nationalstater.³

En grundläggande fråga ur socialpolitisk synvinkel som denna forskning också tangerar är i vilken mån den offentliga makten överhuvudtaget har möjlighet att använda beskattningen som ett samhällspolitiskt styrmedel och genom den fördela materiell välfärd.

Styrningen kan vara direkt, då man vid stadgandet av skatteregler tar i beaktande samhällspolitiska eller icke-fiskala målsättningar. Exempelvis strävar man med progressiviteten i inkomstbeskattningen till inkomstfördelande målsättningar och de olika skattestöden har varierande samhällspolitiska målsättningar. Styrningen kan också vara indirekt som då man med skattemedel finansierar förmåner och verksamheter som tjänar de samhällspolitiska målsättningarna.⁴

De övergripande frågeställningar som granskas i denna forskning är därmed:

- 1) För det första, vad kravet på likabehandling, jämlikhet, rättvisa och effektivitet innebär för stiftandet av, tolkningen och tillämpningen av lagar, d.v.s. skattepolitiken inom de skatteområden som granskas;
- 2) För det andra vad dessa principer uttryckligen innebär för skattepolitiken ur en socialpolitisk synvinkel, eftersom principerna utgör grundbultarna i ett välfungerande skattesystem, som är en nödvändig hörnsten i välfärdsstaten;
- 3) För det tredje, att också granska de mångfacetterade kopplingarna och konflikterna som kan förekomma mellan begreppen eller principerna och den förda skattepolitiken i välfärdsstaten. Inom skattepolitiken kan nämligen kravet på jämlikhet, likabehandling och rättvisa anses ha en större betydelse än inom många andra områden, eftersom man genom skattelagstiftningen fördelar skattebördan mellan de skattepliktiga;
- 4) För det fjärde, huruvida de ifrågavarande principerna i den nationella lagstiftningen kan stå pall mot trycket från överstatliga ekonomiska linjedragningar och makroekonomiska analyser.

Då objektet för denna forskning är skattepolitiken och skattelagstiftningen kan den karaktäriseras som skattepolitisk forskning. Skattepolitisk forskning är social eller

³ Se bl.a. Janne Autto – Mikael Nygård (red.), *Hyvinvointivaltion kulttuurintutkimus*. Lapin yliopiston-kustannus 2015, s. 8–9.

⁴ Se t.ex. Kalle Määttä, *Veropoliittikka. Teoria ja käytäntö*. Edita 2007, s. 132–133.

samhällelig juridisk forskning, där man granskar lagens innehåll och målsättningar med bl.a. rättsdogmatisk metod och de påverkningar och idealtillstånd som beskattningen har och strävar till med ekonomiska och samhällsvetenskapliga metoder.⁵

Målsättningen för dylik forskning är således att både utvärdera och utveckla skattelagstiftningen. Den skattepolitiska forskningen ses därmed som en forskning genom vilken man uttryckligen vill påverka det skattepolitiska beslutsfattandet och lagberedningen samt finna medel åt lagstiftaren med vilka hen kan skapa en möjligast ändamålsenlig skattelagstiftning. Beskattningens huvudsakliga ändamål är fiskala, d.v.s. att samla in skattemedel, men i den skattepolitiska forskningen betonas även beskattningens icke-fiskala målsättningar. Beskattningen kan som helhet betraktas som en form av verktyg för att nå målsättningar man önskar.

Den rättsdogmatiska metoden utgör grunden för denna forskning genom att systematisera och analysera gällande skatterätt samt rättsutvecklingen från mitten av 1990-talet framåt. Metoden är väl lämpad för att klarlägga lagstiftningens struktur och rättsliga ramar, men dess räckvidd är begränsad när det gäller att analysera socialpolitiska aspekter såsom rättvisa, jämlikhet och fördelningseffekter. Dessa frågor kan inte fullt ut besvaras enbart genom tolkning av rättskällor, utan kräver en kompletterande analysram som sätter skatterätten i relation till välfärdsstatens socialpolitiska mål. Studien problematiserar därför även den rättsdogmatiska metodens begränsningar och använder den som en bas för en bredare diskussion där rättsliga normer tolkas och värderas i ljuset av socialpolitiska kriterier.

Här används också en deskriptiv metod för att beskriva den rådande samhällssituationen och det skattepolitiska läget som är föremål för forskningen. I den skattepolitiska forskningen kan nämligen ingå en historisk–deskriptiv granskning av lagstiftningen, där syftet är att granska lagstiftningens uppkomst och utveckling. Här beaktas då inte endast lagstiftningen utan också den samhälleliga kontext där lagstiftningen har uppstått.⁶ Forskningsresultat från ekonomiska vetenskaper kan också användas inom den skattepolitiska forskningen, trots att skattepolitiska lösningar inte i sin helhet kan basera sig på ekonomiska modeller.

Beskattningen betraktas således i denna forskning som ett ekonomiskt och samhälleligt fenomen, som man med juridiska, ekonomiska och samhällsvetenskapliga metoder försöker förstå. Enbart utifrån ekonomisk-teoretiska modeller kan man dock inte skapa skattepolitiska lösningar. Samhällsvetenskapliga och ekonomiska teorier kan emellertid ge medel och metoder åt den skattepolitiska forskningen, med vilka man kan analysera beskattningen ur flera synvinklar. Forskningsmetoderna och -synvinklarna

⁵ Se bl.a. Kaijus Ervasti, *Yhteiskunnallinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2009.

⁶ Se t.ex. Määttä 2007, s. 7.

utesluter inte, utan snarare kompletterar varandra.⁷

Vid en granskning av förverkligandet av de grundläggande principerna i skattepolitiken, är det ändamålsenligt att åtminstone se på saken ur några synvinklar och perspektiv, eftersom det sällan är fråga om en entydig situation. Ur en helhetssynvinkel är det också väsentligt att upptäcka eventuella särdrag gällande förverkligandet av principerna i de olika skedena av skattepolitiken, för att kunna skapa sig en så korrekt uppfattning som möjligt.

Viktigt är även att kunna säkerställa att det fenomen som man granskar är av betydelse ur en objektiv synvinkel och att de sätt som det görs på uppfyller de målsättningar som man har för granskningen. Skattesystemet innehåller också vissa särskilda grundlösningar, utgående från vilka man sedan bygger vidare med den skattepolitik som förs och den skattelagstiftning som stadgas.

Exempelvis måste ett sådant grundläggande fenomen i beskattningen som inkomst även karaktäriseras och definieras. I Finland har definitionerna av inkomst av tradition gjorts med rätt öppna stadganden. Detta innebär att det generella begreppet inkomst, sedan måste specificeras och indelas i olika typer av inkomst. Ju mer specificerad typ av inkomst det blir frågan om, desto mer noggranna stadganden och teknisk reglering blir det frågan om. När regleringen blir mer specifik, minskar samtidigt också tolkningsmöjligheterna för vad saken gäller.

Alla skattepolitiska åtgärder har i praktiken också socialpolitiska konsekvenser, eftersom de påverkar olika grupper på olika sätt. En förändring i beskattningen kan för vissa innebära en lindrigare beskattning och en därmed mer fördelaktig position, medan den för andra kan leda till högre beskattning och en mer ofördelaktig ställning. Skattepolitiken måste därför förstås som en sammanhängande helhet, där varje enskild ändring påverkar den totala fördelningen av välfärd och ekonomiska resurser. Grunden för skattesystemet vilar på dessa grundlösningar, som i sin tur speglar samhällets uppfattning om rättvisa och social balans. Därmed är skattepolitiken inte enbart ett ekonomiskt styrmedel, utan också ett centralt redskap för att förverkliga social jämlikhet och samhällelig delaktighet.

Utgår man från ett socialpolitiskt orienterat synsätt på skattepolitiken, kan man betona vikten av att beakta hur olika regleringsalternativ påverkar befolkningens olika socioekonomiska skikt och samhällsgrupper i praktiken.

En eventuell skattereform bör då inte enbart värderas utifrån dess ekonomiska incitamenteffekter, utan också i relation till dess konsekvenser för den sociala rättvisan och medborgarnas faktiska delaktighet i samhällsgemenskapen. På detta sätt kan beskattningen också bidra till att främja social hållbarhet, förstådd som välfärdsstatens

⁷ Se även Petra Lyly, Veropoliittinen tutkimus esimerkkinä monitieteisestä oikeustutkimuksesta. Lakimies 7–8/2022, s. 1376–1377 och Matti Myrsky, Vero-oikeustutkimuksen vaihtoehtoista ja mahdollisuuksista. Verotus 5/1997, s. 529–534.

långsiktiga förmåga att garantera både ekonomisk stabilitet och social sammanhållning.

Ser vi på de principer som granskas i avhandlingen kan man till att börja med säga att lagbundenheten eller legalitetsprincipen utgör den mest centrala begränsningen vad gäller de skattepolitiska valen i välfärdsstaten. De skattepolitiska målsättningarna bör med andra ord sammanfattas till konkreta lagstadganden som uppfyller de villkor som legalitetsprincipen ställer. I skattepolitiken, som en del av politiken i välfärdsstaten, kan det mest centrala innehållet ändå anses gälla vilken politik det är som den rådande samhällsutvecklingen kräver.

Ifall man till exempel vill införa ett skattestöd, en skattesanktion eller ett annat stadgande som eventuellt leder till en strängare beskattning för vissa parter, bör man som grund ha en målsättning som kan godkännas, är tillräckligt specifik, noggrann och proportionell samt som utgör en riktig reaktion på den rådande samhällsutvecklingen.

Kravet på likabehandling binder lagstiftaren och påverkar i vilken uträkning man i skattelagstiftningen kan göra betydande åtskillnader mellan olika personer i förhållande till deras skattepliktighet. För lagtillämparen innebär likabehandlingskravet framför allt ett krav på formell likabehandling och begränsar bland annat domstolarnas och Skatteförvaltningens skönsmässiga bedömning och förutsätter att myndigheterna ska tillämpa lagen utan att göra andra åtskillnader än vad lagen stadgar.

På grund av beskattningens karaktär av massförfarande och de multipla tolknings-situationerna är det rätt klart att man vid beskattningen inte i alla situationer kan uppnå en helt enhetlig tillämpning av skattelag men vid tillämpningen ska man naturligtvis sträva till en möjligast enhetlig tolkning.

För rättvisepincipens del diskuteras förhållandet mellan den horisontala och den vertikala rättvisepincipen. Utgångspunkten är att man i ett rättvist skattesystem tar de skattepliktigas skatteförmåga i beaktande. Skatteförmågeprincipen anses ofta som en objektiv grund på vilken skattenormerna ska stå för att förverkliga rättvisa. I ett vertikalt förhållande har principen tolkats innebära en progressiv beskattning, fastän det inte är någon nödvändighet att så är fallet. Problematiskt ur den horisontella rättvisans synvinkel kan bland annat vara hur man ska bedöma individernas och familjernas likheter och likadana skattebehandling.

I praktiken strävar man till att förverkliga horisontell rättvisa genom bland annat olika typer av skatteavdrag medan den vertikala rättvisan kan framför allt förverkligas för fysiska personers del genom den progressiva skatteskalen och därmed sträva till att jämna ut inkomstskillnaderna mellan personer i olika inkomstklasser. Till skillnad från de andra rättvisepinciperna kan man hävda att den socialpolitiska beskattningsprincipen innebär ett uttryckligt fördelningspolitiskt syfte att förverkliga social rättvisa genom beskattningen. För de andra principernas del är syftet mer att finna ett rättvist kriterium för fördelningen av skattebördan så att man kan finna berättiganden för beskattningen.

Jämlikhetsprincipen igen kan uppfattas som en princip enligt vilken lika fördelning syftar till rättvisa. Av rättviseskäl kan man då uttryckligen sträva efter jämlikhet och

en lika fördelning. Något som är kännetecknande för de egalitaristiska teorierna om jämlikhet, dit nämnda uppfattning om jämlikhet kan kategoriseras, är att de förespråkar en omfördelning i samhället med syftet att bland annat öka den genomsnittliga välfärden eller att för att ta hand om de som befinner sig i sämst ställning i samhället.

Beträffande effektivitetsprincipen och begreppet effektivitet kan ett antal olika distinktioner låta sig göras. Ett alternativ är att göra det utgående från de mål eller målsättningar man strävar till att uppfylla. Ur skattepolitisk synvinkel kan till exempel skattesystemets administrativa effektivitet vara intressant. På grund av ett alltför byråkratiskt och komplicerat skattesystem och även på grund av en alltför sträng beskattning, kan det bland annat uppstå effektivitets- och välfärdsförluster, som kan yttra sig såsom sjunkande sysselsättning eller konsumtion eller också mer allmänt som en försvagning av den ekonomiska tillväxten, om beskattningen leder till att de ekonomiska aktörerna förändrar sitt beteende. Ifall det är fråga om avsevärda förluster i effektivitet och välfärd, kan det innebära restriktioner gällande planeringen av skatte- och inkomstöverföringssystemet och även gällande socialskyddets och de offentliga tjänsternas omfattning.

Om man jämför de olika principerna, uppkommer även frågan om det existerar konflikter mellan dessa principer. Det är då framför allt vid tillämpningen av principerna som potentiella konflikter kan uppkomma. Till exempel beträffande rättvisa och effektivitet är det bland annat då man definierar och bedömer situationer som rättvisa eller effektiva samt då man tillämpar och förverkligar medlen för att skapa vissa särskilda förhållanden som är det svårt att till fullo förena en rättvis skattefördelning med en effektiv resursallokering. Detta kan också leda till att rättvisaspekter i beskattningen får ge vika för målsättningar att reducera effektivitetsförluster i den offentliga ekonomin.

I förhållande till socialpolitiken kan man säga att rättvisa, likabehandling och jämlikhet är normativa mål i sig inom det politikområdet, medan effektivitet fungerar som ett instrumentellt värde för att förverkliga dessa mål. I skattepolitiken vägs däremot ofta rättvisa och effektivitet mot varandra i syfte att förena ekonomisk tillväxt med social hållbarhet. Båda politikområdena vilar emellertid ytterst på samma konstitutionella grund: principen om likabehandling enligt 6 § grundlagen (731/1999).

I den nationella kontexten står dessa principer också ibland under tryck från överstatliga ekonomiska linjedragningar och makroekonomiska analyser, såsom EU:s finanspolitiska övervakningsmekanismer, stabilitetspakten och OECD:s rekommendationer om skattebasbreddning och konkurrenskraft. Trots detta är de konstitutionella principerna om likabehandling och rättvisa i beskattningen, särskilt i Finland genom 6 § och 81 § i grundlagen, uttryck för en demokratisk suveränitet över skattepolitiken. De ger lagstiftaren ett självständigt normativt utrymme att väga ekonomisk effektivitet mot social rättvisa. I praktiken innebär detta att även om makroekonomiska analyser ofta betonar budgetdisciplin och tillväxtfrämjande skattereformer, måste dessa alltid

förverkligas inom ramen för nationella rättsprinciper som syftar till jämlikhet, social hållbarhet och legitimitet i beskattningen.

Man kan även fråga sig hur neutral skattepolitiken verkliga bör vara. Risker finns att ju mer man betonar neutralitet, desto mindre finns det utrymme för samhällliga målsättningar. Därför bör alltid också en prioritetsbedömning göras då skattepolitiken utformas. Exempelvis bör centrala värden såsom en fungerande demokrati, social välfärd och rättvis fördelning vägas mot sådant som ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft. Det ena utesluter visserligen inte alltid det andra, men en diskussion bör föras om vilka värden som ska vara vägledande. Exempelvis, fastän en skattepolitik som verkar omfördelande på inkomsterna ibland också ökar effektiviteten, kan målsättningarna beträffande omfördelning och effektivitet ofta vara i konflikt med varandra. Valet mellan omfördelning och effektivitet beror således på vilka samhällliga värden som ska vara vägledande och vilken utgångspunkt för skatterättsliga som man utgår ifrån.

Den nordiska välfärdsstatens tradition av universalism bygger ju på antagandet att små inkomstskillnader och jämlik tillgång till välfärdstjänster stärker den samhällliga tilliten, vilket i sin tur bidrar till att upprätthålla beskattningens sociala acceptans. En socialpolitisk tolkning innebär därmed att beskattningens legitimitet delvis vilar på dess fördelningsmässiga effekter, det vill säga i vilken mån den understöder social hållbarhet, ekonomisk delaktighet och minskad fattigdom.

Man kan påstå att denna forskning i ett avseende fyller ett tomrum, eftersom här granskas förverkligandet och inverkan av principerna om rättvisa, jämlikhet, likabehandling och effektivitet för skattepolitiken i Finland från och med medlet av 1990-talet ur en skattepolitisk synvinkel inom ämnet socialpolitik, vilket inte tidigare gjorts i någon större omfattning. Utgående från den teoretiska diskussionen om begreppen och principerna i fråga, behandlas här beskattningen som ett ekonomiskt och samhällligt fenomen som man försöker förstå från ett samhällsvetenskapligt perspektiv.

Den akademiska diskussionen om grundläggande principer inom beskattningen har framför allt förts ur en rättsvetenskaplig synvinkel, medan utgångspunkten här är skattepolitisk. Denna forskning utgör också ett försök att överbygga klyftan mellan rättsvetenskaplig och socialpolitisk forskning. Till skillnad från tidigare finländsk rättsvetenskaplig forskning, som främst analyserat skattesystemet med fokus på rättsdogmatisk metod, lyfter denna studie fram skatteprinciperna som socialpolitiskt relevanta.

Genom att relatera den rättsliga analysen till välfärdsstatens socialpolitiska mål, vill studien fördjupa förståelsen av skattepolitikens roll som fördelningspolitiskt och legitimerande instrument i Finland. Därmed kompletteras och utvidgas den befintliga forskningen, samtidigt som den öppnar för en bredare tvärvetenskaplig diskussion om sambandet mellan skattesystem och välfärdsstatens utveckling. Forskningen utgör sålunda även ett inlägg i diskussionen om de grundläggande principernas betydelse i samhällspolitiken, här särskilt skattepolitiken. Vilken skattepolitik som bedrivs å vilka principer den bygger på, kan sedan vara avgörande för hela välfärdssystemets upprätthållande.

Heikki Hiilamo, professor i socialpolitik, Helsingfors universitet

Opponentens utlåtande

Alfred Strengs avhandling *Skattepolitiken och välfärdsstaten – om skatteprincipernas roll inom den finländska socialpolitiken* analyserar det finländska skattesystemets betydelse för välfärdsstatens utveckling, med särskilt fokus på perioden efter Finlands EU-anslutning. Avhandlingens utgångspunkt är att skattepolitik inte enbart är ett tekniskt eller finanspolitiskt instrument, utan en central del av välfärdsstatens socialpolitiska arkitektur. Streng problematiserar den traditionella uppdelningen mellan skattepolitik och socialpolitik och visar hur skattesystemets utformning påverkar omfördelning, riskfördelning och välfärdspolitikens legitimitet.

Relationen mellan skattepolitik och socialpolitik analyseras genom tre centrala funktioner: finansiering av välfärden, omfördelning via skatte- och transfereringssystemet samt skattepolitikens roll som ett direkt socialpolitiskt styrmedel, exempelvis genom skatteavdrag, skattelättnader och socialförsäkringsavgifter. I stället för en strikt uppdelning bygger analysen på fyra övergripande principer: likabehandling, rättvisa, effektivitet och legitimitet.

Metodiskt är studien rättsdogmatisk. Genom analys av lagstiftning, förarbeten och relevant forskning visar Streng hur skattepolitiken inte bara finansierar socialpolitiken, utan också formar sociala utfall. Ett centralt resultat är att skattepolitik bör förstås som en integrerad del av socialpolitiken: skatter och transfereringar bildar tillsammans ett sammanhängande fördelningssystem, där förändringar på ena sidan påverkar den andra. Avhandlingen visar också att målkonflikter mellan exempelvis effektivitet och rättvisa inte är tekniska problem, utan normativa och politiska avvägningar som är avgörande för välfärdsstatens långsiktiga hållbarhet.

Avhandlingen identifierar med rätta en betydande forskningslucka i gränslandet mellan skattepolitik och socialpolitik. Författaren tar sig därmed an en komplex och mångfacetterad problematik där den tidigare forskningen är begränsad, särskilt i en finländsk kontext. Streng har valt att brett täcka området snarare än att fördjupa sig i en avgränsad del.

Avhandlingens huvudsakliga bidrag är att den tydliggör skattepolitikens roll som en central del av välfärdsstatens kärnpolitik. Detta perspektiv är mycket relevant i en tid då välfärdsstaterna står inför omfattande demografiska, ekonomiska och sociala utmaningar. Dessa utmaningar kräver mer samordnade och långsiktiga politiska lösningar än tidigare.

Avhandlingen har flera tydliga förtjänster. Den behandlar ett ämne av hög samhällsrelevans och rör sig med ambition och vetenskaplig självständighet i ett tvärvetenskapligt forskningsfält. Författarens ambition att analysera skattepolitikens

roll som ett socialpolitiskt verktyg är både modig och intellektuellt fruktbar. Författaren uppvisar också god kännedom om forskningsfältet. Arbetet vilar på en omfattande litteraturgenomgång som täcker både juridiska och socialpolitiska källor. Den breda litteraturbasen stärker arbetets trovärdighet och visar på en djup förankring i relevant forskning.

Samtidigt uppvisar avhandlingen även vissa svagheter. Några centrala skatteteman med tydlig betydelse för inkomstfördelning och välfärdspolitik behandlas inte. Detta gäller exempelvis tidigare skeden av fastighetsskattereformen samt utvecklingen av socialförsäkringsavgifter. Avsaknaden av dessa analyser motiveras inte närmare i texten. Forskningsfrågorna är dessutom formulerade på en relativt generell nivå. Detta försvårar en mer systematisk och stringent analys. Strukturellt präglas avhandlingen av ett för stort omfång. Detta påverkar läsbarheten och gör det svårt att följa den analytiska progressionen.

Ämnesvalet är aktuellt, relevant och forskningsstrategiskt välmotiverat. Att analysera skattepolitik ur ett socialpolitiskt perspektiv är ett innovativt grepp, särskilt i kombination med en rättsdogmatisk metod. Samtidigt är syftet relativt översiktligt formulerat.

De fyra principerna – rättvisa, jämlikhet, likabehandling och effektivitet – utgör en i grunden relevant och välmotiverad analytisk ram. De fungerar delvis mer som strukturerande rubriker än som fördjupade analytiska verktyg. Den rättsdogmatiska metoden är i sig legitim och väl vald i relation till avhandlingens rättsliga fokus. Samtidigt har metoden begränsningar när det gäller socialpolitisk analys, vilket inte alltid problematiseras tillräckligt tydligt.

Materialvalet är relevant och ändamålsenligt. Avhandlingen bygger på en mycket stark och bred litteraturbas. Resultaten presenteras på ett klart och överskådligt sätt. Slutsatserna är normativt engagerade och innehåller flera intressanta iakttagelser om skattesystemets betydelse för rättvisa och jämlikhet.

Avhandlingen vittnar om vetenskaplig självständighet och behandlar ett komplext och relevant ämne. Den uppvisar ett nyskapande ämnesval och en tydlig ambition att bidra till forskningen i skärningspunkten mellan skattepolitik och socialpolitik. Den vetenskapliga potentialen är tydlig.

Vid disputationen den 16 december i Vasa försvarade Streng sin avhandling med stor tydlighet och styrka. Streng visade god förmåga att bemöta kritiska frågor, klargöra metodologiska val och försvara avhandlingens centrala argument. Försvaret präglades av saklighet, analytisk skärpa och övertygande resonemang. Detta stärkte helhetsintrycket av arbetets vetenskapliga kvalitet.

Johan Bärlund, professor, Helsingfors universitet

Nordic Commercial Law Review (NCLR) har börjat utkomma

Ett nytt uppsving för det nordiska samarbetet på förmögenhetsrättens område har resulterat i utgivningen av den nya nordiska förmögenhetsrättsliga tidskriften Nordic Commercial Law Review (NCLR). Lanseringen av NCLR skedde den 27 november 2025 i Köpenhamn då den externa webbplatsen för NCLR gjordes offentlig innehållande ett urval artiklar från alla de fem nordiska länderna. Från och med lanseringen tar tidskriften nu emot bidrag från hela det nordiska förmögenhetsrättsliga forskarsamfundet. Lanseringen markerar inte bara publiceringen av en ny tidskrift, utan också början på ett långsiktigt nordiskt samarbete med målet att stärka spridningen av nordisk förmögenhetsrättslig forskning internationellt. Under lanseringsevenemanget presenterades också tidskriftens vision, publiceringsprocess och redaktionella riktlinjer, samt den redaktionella plan som ska styra urvalet av artiklar under de första åren.

Varför behövs Nordic Commercial Law Review?

På rättsvetenskapens område publiceras det i de nordiska länderna fortfarande mycket på de nationella språken. Juridisk forskning på de nationella språken i Norden är av stor betydelse för att våra språk ska vara samhällsbärande även i framtiden. Den nordiska förmögenhetsrättsliga publiceringsverksamheten på de nationella språken danska, finska, isländska, norska och svenska medför ändå den nackdelen att rättsvetare som inte behärskar dessa språk har haft det svårt att ta del av de nordiska forskningsrönen. Detta gäller i synnerhet sådan forskning där det ingår spännande jämförelser på mikronivå mellan olika lösningar i de nordiska länderna, där de nordiska lösningarna ofta kan ha relevanta skillnader men är svårare att integrera i internationella översikter när materialet är språkligt avgränsat.

Tidigare har det varit kostsamt att låta översätta vetenskapliga artiklar till andra språk, men i och med utvecklingen av högklassig maskinöversättning med hjälp av generativ AI är det nu möjligt att snabbt och utan stora kostnader få till stånd översättningar av bra kvalitet. NCLR tar fasta på denna utveckling genom att kombinera maskinöversättning med mänsklig eftergranskning (*post-editing*) och juridisk fackgranskning, för att säkerställa att terminologin, kontexten och de rättskulturella nyanserna återges korrekt. NCLR gör det möjligt att erbjuda en bredare inblick i den nordiska rättsvetenskapen på förmögenhetsrättens område för en engelskspråkig läsekrets.

Vilken är bakgrunden till Nordic Commercial Law Review?

Startskottet för NCLR blev det nordiska seminarium som 20–21.4.2023 hölls på ”Flädie Mat & Vingård” utanför Lund. En utvald grupp förmögenhetsrättsliga forskare från de fyra stora nordiska länderna hade av professor Göran Millqvist bjudits in till ett ”Nordiskt Centermöte för planering av kontakt och samverkan på nordisk basis”. Mötet blev lyckat och den 21 april kunde mötesdeltagarna enas om – vid sidan av många andra samarbetsformer – att föra vidare tanken om att inrätta ”en nordisk tidskrift för förmögenhetsrätt”, där tanken uttryckligen är ”att tidskriften ska publicera nordisk förmögenhetsrättslig forskning översatt till engelska”. Göran Millqvist hade nämligen tidigare fått en påstöt av (numera professor) Erik Lidman om behovet av en sådan tidskrift.

Under mötet diskuterades flera centrala frågor: vilken typ av artiklar som lämpar sig bäst för internationell publicering, hur man säkerställer hög kvalitet vid översättning och uppdatering, samt hur man skapar en hållbar organisatorisk struktur och finansiering. Man enades om att det finns ett behov av en nordisk tidskrift med tydlig profil på förmögenhetsrätt i bred bemärkelse.

Styrgruppen för det nordiska förmögenhetsrättsliga samarbetet för planeringen vidare

Vid mötet i Flädie utsågs en styrgrupp för det nordiska förmögenhetsrättsliga samarbetet. Till den utnämndes Johnny Herre från Sverige som samordnande person, med Patrik Lindsoug (Sverige), Birgitte Hagland (Norge), Johan Bärlund (Finland) och Mads Bryde Andersen (Danmark) som medlemmar. Senare kompletterades gruppen med Víðir Smári Petersen (Island). Den 24 november 2023 sammanträdde styrgruppen i Köpenhamn i samband med en lyckad nordisk doktorandkurs med fokus på gemensamma metodologiska frågor. I Köpenhamn kunde man enas om att undersöka om danska Karnov Group skulle vara villigt att fungera som förläggare, vilket senare visade sig vara möjligt.

Mottagande och fastställande av principer

På de nordiska förmögenhetsrättsdagarna i Reykjavík blev mottagandet 25.4.2024 av en nordisk engelskspråkig förmögenhetsrättslig tidskrift synnerligen positivt. Den nordiska styrgruppen förde planerna vidare så att den i november 2024 kunde slå fast principerna för Nordic Commercial Law Review och utse den första redaktionen för NCLR.

Styrgruppen arbetade under 2024 med att utarbeta riktlinjer för urval, en policy för upphovsrätt och återpublicering, samt praktiska rutiner för översättning och uppdatering av äldre artiklar. Man definierade också en kvalitetsprocess där varje

artikel först genomgår en maskinell översättning och terminologisk harmonisering. Eftersom artiklarna kan ha publicerats till och med tio år före återpubliceringen på engelska, måste de uppdateras så att gällande rätt beaktas med hänvisningar till senare lagändringar, praxis och doktrin. Den juridiska fackgranskningen är viktig (*peer review*) särskilt med fokus på metod, material och stil. Vid behov kan redaktionen föreslå ändringar för att artiklarna ska tilltala en internationell publik utan att tappa den nordiska kontexten.

På detta sätt kan NCLR bli en ny bro mellan nationell nordisk rättsvetenskap och den internationella diskursen genom att viktiga artiklar med uppdaterad relevans kan återpubliceras i NCLR. Likväl ska NCLR kunna vara en kanal för originalartiklar på engelska med tydlig nordisk anknytning. Sammanfattningsvis ska NCLR vara en kvalitetsdriven open access-publikation som bygger på en transparent redaktionell process.

Publiceringsplattform och öppen tillgång

Den nya nordiska tidskriften NCLR fungerar alltså som en plattform för publicering av högkvalitativa juridiska artiklar som ursprungligen publicerats på ett annat språk än engelska i de nordiska länderna. Det danska förlaget Karnov Group publicerar artiklarna dels på dess befintliga kommersiella plattform, dels på en extern webbplats som möjliggör fri åtkomst utanför plattformens vanliga betalmurar (*open access*). Den externa webbplatsen finns på adressen <https://www.karnovgroup.dk/nordic-commercial-law-review>.

Open access-modellen bidrar till att forskningsresultaten mer effektivt kan spridas till domare, lagstiftare, akademiker, studenter och praktiker, både inom och utanför Norden. Den externa webbplatsen är utformad för att vara användarvänlig, med förbättrade sökfunktioner och information om originalpubliceringar. Genom att inkludera artiklarna även i danska Karnovs abonnemangsbaserade databaser säkerställs att de når de juridiska yrkesverksamma som använder Karnovs verktyg i sin dagliga praktik.

Ämnesområde och redaktionell policy

Redaktionen har slagit fast att artiklarna ska behandla ämnen som är relaterade till nordisk förmögenhetsrätt i bred bemärkelse och vara intressanta för en engelsktalande publik. Artiklar med ett allmänt fokus på förmögenhetsrätt och med ett nordiskt perspektiv lämpar sig särskilt bra för NCLR, liksom artiklar som diskuterar teoretiska och metodologiska aspekter av nordisk förmögenhetsrätt.

Utgångspunkten är att de artiklar som tas med i NCLR ska handla om privaträttsliga förhållanden med fokus på förmögenhetsvärden. Av tradition har man ju brukat dela

in förmögenhetsrätt i obligationsrätt och sakrätt. Inom obligationsrätten i vidsträckt bemärkelse har vi områden som bland annat avtalsrätt, köprätt, fordringsrätt och annan obligationsrätt i inskränkt bemärkelse, skadeståndsrätt, fastighetsrätt och konsumenträtt, medan de sakrättsliga spörsmålen gäller bland annat äganderätt, nyttjanderätt, säkerhetsrätter och insolvensrätt. Av tradition har även immaterialrätten hänförs till förmögenhetsrätten. Associationsrätten har också starka förmögenhetsrättsliga drag, medan till exempel konkurrensrätten eller marknadsföringsrätten präglas av offentlighetsrättsliga drag trots att de reglerar verksamheten på marknaden. Ännu längre från de förmögenhetsrättsliga kärnområdena ligger idag den moderna miljöskyddsrätten eller hållbarhetsrätten, som visserligen kan ha starka förmögenhetsrättsliga kopplingar, men där de offentlighetsrättsliga hänsynen ofta överväger.

Artiklar som hänför sig till den offentliga rätten såsom konstitutionell rätt, förvaltningsrätt, straff- och processrätt eller folkrätt ligger helt klart utanför tidskriftens fokus. I sista hand blir det redaktionens sak att ta ställning till vilka artiklar som ämnesmässigt sett kan ingå i NCLR.

Kvalitetssäkring och peer review

Många av de artiklar som NCLR återpublicerar har genomgått en strukturerad kollegial granskning (*peer review*) med två oberoende granskare. Tanken är att även nyskrivna artiklar som erbjuds NCLR ska erbjudas möjligheten att få kollegial granskning av två granskare av vilka åtminstone en kommer från ett annat nordiskt land än författarens hemland. Vid granskningen bedöms inte bara artikelns forskningsfrågor, metod och rättskällanvändning samt argumentationsstruktur, utan även originalitet och tydlighet i framställningen och läsbarhet för en internationell publik.

Vid återpubliceringen klargörs artikelns ursprung och uppdateringar i ingressen av artikeln, vilket underlättar en korrekt akademisk referenshantering.

NCLR strävar efter indexering i relevanta juridiska databaser och sökmotorer. Ett viktigt led i synligheten är goda kontakter till nordiska forskningsnätverk och konferenser inom förmögenhetsrätten. Även om tidskriften an efter publicerar inkomna artiklar, ska det vara möjligt att samla artiklarna till tematiska helheter.

Redaktionen och rådgivande organ

NCLR publiceras alltså av Karnov Group och är fritt tillgänglig på nätet (*open access*), vilket säkerställer att artiklarna är fritt tillgängliga utanför förlagets betalvägg. Dessutom ingår NCLR i Karnovs databaser tillsammans med förlagets andra juridiska tidskrifter.

Redaktionen för NCLR består av fem välrenommerade professorer från de fem nordiska länderna. Chefredaktör är professor Johan Bärlund från Finland, biträdande redaktör är professor Mads Bryde Andersen från Danmark, och som övriga

redaktionsmedlemmar före detta domaren i Högsta domstolen, professor Svante O. Johansson från Sverige, professor Ellen J. Eftestøl från Norge och professor Valgerður Sólnes från Island. Senare ska redaktionen kompletteras med en stödande expertgrupp bestående av medlemmar med kontakter till de nordiska ländernas ledande juridiska tidskrifter på förmögenhetsrättens område.

Det rådgivande rådet kommer att bidra med strategisk vägledning, förslag på tematiska fokusområden, och stärka kontakterna med de nationella redaktionerna. Målet är att etablera en robust struktur som främjar kvalitet, kontinuitet och nordisk förankring.

Avslutande ord och inbjudan

Med NCLR tar vi ett viktigt nordiskt steg för att göra det bästa av vår förmögenhetsrättsliga forskning tillgänglig för en global publik, utan att ge avkall på det som gör den nordisk: stilen, traditionen, rättskällorna och den komparativa blicken. Tidskriften välkomnar bidrag från forskare i alla karriärstadierna – från doktorander till seniora professorer – och uppmuntrar särskilt till samarbete över nationsgränserna.

Författare som vill bidra ombeds att följa tidskriftens riktlinjer för manuskript och formalia, vilka snart ska bli tillgängliga på den externa webbplatsen. Frågor om insändning, återpublicering eller tematiska nummer kan riktas till redaktionen via den externa webbplatsen. Vi ser fram emot att tillsammans utveckla en öppen, kvalitativ och nordiskt förankrad arena för den nordiska förmögenhetsrätten.

LITTERATUR

Bokrecension

Peter Garde: *Nødværge i fortid och nutid. En retshistorisk, retsdogmatisk og retskomparativ undersøgelse*. Djøf Forlag 2024, 562 ss.

Efter sitt monumentala trebandsverk om världslitteraturens jura¹ har Peter Garde tagit sig an nödvärnet. Denna hörnsten i straffrättens ansvarslära hittas i alla rättsordningar. Dock är lösningarna rätt skiftande i olika länder. Som bokens titel ger vid handen vill han använda flera juridiska forskningsmetoder, inte bara rättsdogmatik utan även rättshistoria och rättsjämförelse för att förklara och belysa nödvärnet som juridiskt fenomen.

Garde har indelat framställningen i två delar. Den första delen ”Nødværge i historien” omfattar något över 200 sidor och innehåller bl.a. redogörelse för hur en rad författare ser på nödvärnet och dess gränser. Kända filosofer finns med, bl.a. Kant, Hegel och Fichte. Men även inflytelserika jurister som P. J. A. Feuerbach, Johan Hagströmer och Oliver Wendell Holmes kommer till orda. Garde nöjer sig inte med enskilda författare utan tar också upp rättsordningar och enskilda händelser och rättsfall. Det är en mycket brokig bild av nödvärnet som här målas upp och läsaren väntar sig att Garde ska räta ut frågetecknen i den fortsatta framställningen. Mycket blir nog klarare men på vissa grundläggande problemställningar inom nödvärnsrätten finns dock inga entydiga svar.

Bokens andra del har titeln ”Nødværge i dag” och är indelad i tre underavsnitt: angreppet, försvaret och vissa specialfall. I denna andra del kombinerar Garde sina tre juridiska metoder på ett intressant och ibland för läsaren rätt utmanande sätt.

Vid behandlingen av angreppet lyfter Garde särskilt upp kraven på att angreppet ska vara ”oretmaessigt” och ”påbegyndt eller overhengende”. Garde börjar sin analys av nödvärnsangreppet med en diskussion om grunderna för rätten till nödvärn och särskilt frågan om rätten att döda angriparen. Efter några sidor om passivitet som angrepp ägnas ett betydande utrymme åt frågan om vilka rättsgoda som kan skyddas genom nödvärnshandling. En rad intressanta och kontroversiella frågor tas upp, bl.a. frågan om man kan se ärekränkning som ett angrepp som ger rätt till en nödvärnshandling.

Kravet på att angreppet ska vara obehörigt samt påbörjat eller överhängande ges en grundlig genomgång. Här har författaren hittat en rad intressanta rättsfall från främst

¹ Se min anmälan i JFT 1/2023. Garde har efter nödvärnsboken hunnit ge ut en bok om juridiken i de isländska sagorna ”Med lov skal vi vort land bygge – ret, lov og jura i islændingesagaerne”. Frydenlund 2025.

dansk, tysk och amerikansk litteratur. Dessa gäller bl.a. nödvärn mot en våldsam partner. Även frågan om bevisbördan i dessa konstellationer behandlas.

I kapitlet om kravet på att försvarshandlingen ska vara nödvändig diskuteras bl.a. det kända Gäfgen-fallet gällande frågan om tortyr kan användas för att rädda liv. Mycken uppmärksamhet ges kontroverserna kring kravet på proportionalitet mellan angrepp och försvar. Finns det situationer när flykt blir en skyldighet? Garde visar här hur frågan har lösts i olika länder och av olika författare. Under rubriken ”angriberens person” tar författaren upp en rad mera specifika problem och gränsdragningar. Hit hör bl.a. angriparens psykiska sjukdom, hans förhållande till försvararen, vilket brott angriparen begår och intervention i nödvärn samt olika fall av misstag. Garde får även med frågor i anslutning till nödvärnsexcess.

Bokens avslutande kapitel handlar om en rad omdiskuterade problem kring statligt våld. Mest utrymme ägnas det som Garde kallar nödvärn i folkrätten innefattande ”target killings”.

Gardes bok öppnar utan tvivel upp nödvärnet för läsaren. En stor mängd svårbedömda och kontroversiella nödvärnsrelaterade situationer lyfts fram och kommenteras. Författarens egna uppfattningar kommer också klart fram i texten. Bokens användbarhet lider något av bristen på sakordsregister. Detta kompenseras åtminstone delvis av ett omfattande register över var enskilda författare nämns i boken.

Dan Frände

Professor emeritus, Helsingfors universitet

TABLE OF CONTENTS

Articles

Catharina Ekström: The Child's Right in the Legal Borderline of Home Education: Deficiencies in the Oversight Chain in Mainland Finland and the Åland Islands

Björn Forssén: Cases of carousel trading in Sweden demand an alteration in generally accepted legal practice

Praxis och kortare bidrag

Peter Wetterstein: Some comments on the Eagle S case (Helsinki District Court 3.10.2025)

Tuuli Wohlström: Lectio Praecursoria: Europe Beyond the Courts
– Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries

Anneli Albi: Review Essay: Tuuli Wohlström's Thesis 'Europe Beyond the Courts – Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries'

Alfred Streng: Lectio Praecursoria: Tax Policy and the Welfare State – On the Role of Tax Principles in Finnish Social Policy

Heikki Hiilamo: Statement of opponent on Alfred Streng's thesis

Johan Bärlund: Nordic Commercial Law Review (NCLR) has been launched

Literature

Book review by Dan Frände: Peter Garde, *Nødværge i fortid och nutid. En retshistorisk, retsdogmatisk og retskomparativ undersøgelse*

Innehåll år 2025

ARTIKLAR

<i>Bärlund, Johan</i> : Ångerrätten vid försäljning av varor på distans enligt nordisk rätt	209–245
<i>Ekström, Catharina</i> : Barnets rätt i hemundervisningens normativa gränsland: Rättssäkerhetsbrister i tillsynskedjan i riket och på Åland	325–354
<i>Esko, Anna</i> : The concept of autonomy and the case of Åland Islands	147–166
<i>Forssén, Björn</i> : Juridik och teknologi – idéer för AI-verktyg till momsgranskningen i Sverige	31–64
<i>Forssén, Björn</i> : Karusellhandelsmålen i Sverige kräver en förändring i god advokatsed	355–372
<i>Forssén, Björn</i> : Rättssäkerhet i mål om moms och anknytande frågor i Sverige	261–294
<i>Launiala, Mika – Tammenlehto, Laura</i> : Disciplinär tillsyn över advokaters yrkesetiska efterlevnad i Norden	1–30
<i>Muukkonen, Matti – Ropponen, Oskari – Rantahalvari, Sanna – Malminen, Toni</i> : Den finska Sagrada Familia – varför tog det 150 år att bygga en regionförvaltning?	125–146
<i>Nieminen-Finne, Hanna</i> : Upphäva eller vidmakthålla – konsekvenser av myndighetens hörandefel i ljustet av HFD:s rättspraxis	167–184
<i>Sulin, Ida</i> : Personuppgiftsansvar i kommunkontext	246–260

PRAXIS OCH KORTARE BIDRAG

<i>Albi, Anneli</i> : Review Essay: Tuuli Wohlström's Thesis 'Europe Beyond the Courts – Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries'	390–430
<i>Bärlund, Johan</i> : Nordic Commercial Law Review (NCLR) har börjat utkomma	440–444
<i>Hiilamo, Heikki</i> : Opponentens utlåtande över Alfred Strengs avhandling	438–439
<i>Kanniainen, Otto</i> : Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland – the wind of (climate) change in the European Court of Human Rights and beyond	65–74
<i>Oker-Blom, Max</i> : Dworkins rättsteori och HD 2024:11	75–87
<i>Rosas, Allan</i> : Utlåtande av opponenten	301–305

<i>Sandvik, Björn</i> : HD 2024:67 om en indirekt förlust enligt köplagen	185–195
<i>Silverström, Sören</i> : Lectio Praecursoria 5.9.2025	295–300
<i>Streng, Alfred</i> : Lectio Praecursoria: Skattepolitiken och välfärdsstaten – om skatteprincipernas roll inom den finländska socialpolitiken	431–437
<i>Wetterstein, Peter</i> : Några kommentarer i anledning av Eagle S-domen (Helsingfors tingsrätt 3.10.2025)	373–383
<i>Wohlström, Tuuli</i> : Lectio Praecursoria: Europe Beyond the Courts – Constitutionalism, Pluralism and Integration in the Nordic Countries	384–389

LITTERATUR

<i>Frände, Dan</i> : Peter Garde, Nødværge i fortid och nutid. En retshistorisk, retsdogmatisk og retskomparativ undersøgelse (Bokrecension)	445–446
<i>Frände, Dan</i> : Petter Asp, Uppsåt, oaktsamhet och ursäktande omständigheter: En handbok (Bokrecension)	88–96
<i>Morris, P. Sean</i> : Campbell McLachlan, The Principle of Systemic Integration in International Law (Bokrecension)	97–103
<i>Ollus, Robin</i> : Christina Peristeridou och André Klip (eds.), Comparative Perspectives of Criminal Procedure (Bokrecension)	196–203
<i>Stenlund, Karolina</i> : Max Lyles och Filippo Valguarnera, Rättshistoria. Rättsvetenskapens utveckling i Sverige (Bokrecension)	306–310
<i>Wallinmaa, Eero</i> : Henrique Carvalho and Anastasia Chamberlen, Questioning Punishment (Bokrecension)	311–319

ÖVRIGT

Innehåll år 2025	448–449
Juridiska Föreningen i Finland rf: Årsberättelse, revisionsberättelse och bokslut för räkenskapsperioden 1.11.2023–31.10.2024	104–118

ANVISNINGAR FÖR SKRIBENTER

Allmänt

I JFT publiceras juridiska texter och litteraturrecensioner av intresse främst för den finländska, men även den nordiska läskretsen. Bidrag från andra nordiska länder än Finland och länder utanför Norden är följaktligen också välkomna.

Publiceringsspråket är primärt svenska, men även texter på andra språk, främst engelska, publiceras. Vid behov ordnar redaktionen översättning av ett bidrag till svenska.

Manuskriptet insänds som e-postbilaga, eller alternativt lagrad på en minnessticka per post till första redaktionssekreteraren (adressuppgifter på frampärmens insida) i Word-format. Tabeller, diagram och övriga grafiska framställningar bör insändas som en separat fil. Scheman sänds i Word- eller Excel-format som separata filer och bilder som JPG-filer (noggrannhet 300 dpi). Tabeller, diagram och figurer numreras löpande och deras rubriker utskrivs kursivt ovanför den grafiska framställningen.

Skribenten ska uppge namn, titel (examen) eller tjänst och kontaktuppgifter. Ett förslag till engelskspråkig rubrik bör uppges i korrekturskedet. Redaktionen granskar texten och korrigerar klara skriv- och språkfel utan skribentens tillstånd.

För publicering som artikel krävs av bidraget en klar akademisk ambition. Övriga bidrag, som inte hör till litteraturavdelningen, publiceras i huvudsak under ”Praxis och kortare bidrag”. Redaktionen bedömer publiceringspotentialen hos ett bidrag och bestämmer publiceringsavdelningen.

Till skribenten betalas ingen ersättning om inte annat avtalas. Varje skribent får sitt bidrag i elektronisk form samt ett exemplar av det nummer av JFT i vilket bidraget ingår. Publiceringsrättigheten för bidrag som publicerats i JFT tillhör Juridiska Föreningen i Finland, men rättighetsöverlåtelsen begränsar inte författarens rätt att utge artikeln i översättning eller att göra den tillgänglig i icke-kommersiella, vetenskapliga syften på internet. Om överlåtelse av publiceringsrättigheten avtalas in casu med skribenten. Texter som redan publicerats på samma språk eller som kommer att publiceras i andra tidskrifter eller verk på samma språk publiceras inte. Redaktionen förbehåller sig rätten att refusera insända bidrag.

Referensskrivning

Referenser görs i fotnoter med fortlöpande numrering. Redaktionen rekommenderar att fullständiga bibliografiska uppgifter uppges endast första gången källan anges. En separat litteraturlista intas endast om detta motiveras av artikelns längd. Detaljerade referensanvisningar ges av första redaktionssekreteraren, men i korthet förordar redaktionen följande referensmodell:

- Böcker: Dan Frände, Allmän straffrätt. Forum Iuris 2012, s. 225.
- Artiklar i samlingsverk (observera att bibliografiska uppgifter såsom redaktör anges på originalspråket, dvs. red./toim./ed./eds): Johan Boucht, Den juridiska utbildningen – ett genmäle, s. 263–277 i verket Kimmo Nuotio – Casper Herler – Johan Boucht (toim./red.), Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2001, s. 270.
- Artiklar i tidskrifter utan årgångsnummer: Marcus Norrgård, Civilprocessens funktioner – tolkningshjälp eller läroboksutfillnad. JFT 2–3/2001, s. 140–163, 142.
- Artiklar i tidskrifter med årgångsnummer: Joan Loughrey, Accountability and the Regulation of the Large Law Firm Lawyer. Modern Law Review 77(5) 2014, s. 732–762, 751.

Vid upprepade hänvisningar till samma verk uppges endast författarens efternamn och verkets tryck- eller publiceringsår (t.ex. Frände 2012, s. 100). Om referenser görs till flera verk av samma författare från samma år åtskiljs dessa med små bokstäver efter tryck- eller publiceringsåret (t.ex. Frände 2012a; Frände 2012b).

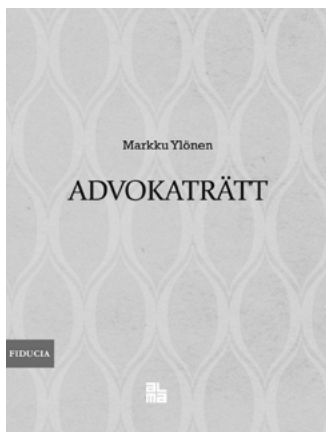
Refereegranskning

På begäran eller vid behov ordnar redaktionen refereegranskning av artiklar. Refereegranskningen genomförs anonymt, dvs. varken skribenten eller granskaren vet motpartens identitet, utan redaktionen fungerar som mellanhand. Lämna därför gärna in en anonymiserad version av artikeln om refereegranskning önskas.

Litteraturrecensioner

Om recensioner avtalas särskilt med litteraturredaktören eller redaktionen. Recensionerna kan skrivas på svenska, engelska, norska eller danska. Längden på recensionen bör vara minst två sidor. Redaktionen erbjuder också ett gratis bokexemplar i utbyte mot en recension av boken i fråga.

ISSN 0040-6953
PUNAMUSTA OY
VANDA



Markku Ylönen
ADVOKATRÄTT
Svensk översättning Alicia Nylund
2021, 121 €

Boken Advokaträtt innehåller de viktigaste bestämmelserna och anvisningarna om lagen om advokater, stadgarna för Finlands Advokatförbund, reglerna om god advokatsed och advokatarvoden.

FIDUCIA

I FIDUCIA-serien publiceras praktiskt användbara och vetenskapligt högtstående verk inom finsk rättsvetenskap på svenska i samarbete mellan Juridiska Föreningen i Finland och Alma Talent. Böckerna är i första hand avsedda att vara läroböcker, men de lämpar sig också för yrkesverksamma praktiker och för en nordisk publik som önskar inhämta kunskap om finsk rätt. Böckerna finns tillgängliga både som tryckta böcker och som e-böcker.

Beställ från
SHOP.ALMATALENT.FI
eller
KIRJAT@ALMAMEDIA.FI

Böcker som publicerats i Fiducia-serien

Matti Pellonpää
EUROPEISKA MÄNNISKO-RÄTTSSKONVENTIONEN

Dan Helenius
NE BIS IN IDEM

Kai Kokko
MILJÖRÄTTENS GRUNDER

Urpo Kangas
FAMILJE- OCH KVAR-LÄTENS KAPSRÄTTENS GRUNDER

Pauli Ståhlberg – Juha Karhu
FINSK SKADESTÄNDRÄTT

Heikki Kulla
FÖRVALTNINGS-FÖRFARANDETS GRUNDER

Antero Jyränki – Jaakko Husa
KONSTITUTIONELL RÄTT

Jussi Tapani – Matti Tolvanen
STRAFFRÄTTENS ANSVARSLÄRA

Olli Norros
OBLIGATIONSRÄTT

Jukka Mähönen – Seppo Villa
AKTIEBOLAG I – ALLMÄNNA LÄROR