



ÄRENDE Ålands landskapsregerings förfarande i samband med champagneflaskor som bärgats ur vrak

KLAGOMÅL

Klaganden har den 23 april 2012 bett justitiekanslern utreda Ålands landskapsregerings och Ålands museibyrås agerande i samband med de champagneflaskor som bärgats ur vrak M1 Fö 403.3, även kallat champagnegaleasen.

Enligt klagomålet har Ålands landskapsregering agerat på ett sätt som strider mot lagstiftningen om fornminnen och internationella överenskommelser genom att auktionera ut champagneflaskor som bärgats ur ett vrak i åländska vatten. Klaganden anser att landskapsregeringen även förfarit felaktigt i och med att åtgärderna för att bärga champagneflaskorna inleddes innan Museiverket hade gett sitt utlåtande i ärendet och att bärgningen genomfördes utan adekvat tillsyn, varvid en del av det arkeologiskt betydelsefulla materialet förstördes. Enligt klagomålet dokumenterades vraket inte heller korrekt.

Enligt klagomålet agerade Ålands landskapsregering dessutom i strid med upphandlingslagen då den ingick avtalet med det företag som skulle bärga champagneflaskorna. De i upphandlingslagen angivna särskilda skälen för att utföra arbetet snabbt uppfylls enligt klagomålet inte.

De bärgade champagneflaskorna har enligt klaganden också felaktigt marknadsförts som ”Tsa-rens skatt” trots att fartygets och lastens ursprung har varit okänt. Klaganden framhåller också att projektet med att bärga och sälja champagneflaskorna har medfört betydande kostnader för landskapet Åland, som varit orimligt stora i förhållande till den erhållna nyttan.

Därtill anser klaganden att Ålands landskapsregering genom ovannämnda agerande också har brutit mot lagstiftningen om utförelse av kulturhistoriskt värdefulla föremål. Vidare kritiserar klaganden Ålands landskapsregering för att ha dröjt med att svara på ett brev från ICOMOS/ICUH (International Council on Monuments and Sites/International Committee on the Underwater Cultural Heritage) som är daterat den 29 april 2011 och adresserat till landskapsregeringen. Enligt klaganden har Ålands museibyrå dessutom fått ett brev av arbetsgruppen för Östersjöområdet kulturarv under vatten, daterat den 31 maj 2011, men aldrig besvarat det.

Klaganden har kompletterat sitt klagomål med ett brev daterat den 22 juli 2013. Som bilaga till det kompletterande brevet finns bland annat ett utlåtande som klaganden begärt från humanistiska fakulteten vid Helsingfors universitet (Institutionen för filosofi, historia, kultur- och konstforskning/Marinhistoria), adresserat till Justitiekanslersämbetet, samt ett utlåtande från museiverket i Estland (Muinsuskaitseamet) som likaså begärts av klaganden.

REDOGÖRELSE OCH BEMÖTANDE

Justitiekanslersämbetet har begärt en redogörelse i ärendet av Ålands landskapsregering. Därtill har utlåtanden begärts av undervisnings- och kulturministeriet och Museiverket.

Klaganden har den 19 mars 2013 kommit med ett bemötande till den inhämtade utredningen.

BESLUT

Klagomålets omfattning

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen ska justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter.

Enligt 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet vidtar justitiekanslern med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Till justitiekanslerns uppgifter och behörighet hör inte att ta ställning i frågor om ändamålsenlighet. Av denna anledning behandlar jag i mitt beslut inte kostnaderna för bärgningen eller försäljningen av champagneflaskorna. Till mina uppgifter och min behörighet hör inte heller att övervaka ett privat privaträttsligt samfunds verksamhet.

Rikets lagstiftning

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheterna använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag, deras åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte och åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

Enligt 20 § 1 mom. i lagen om fornminnen är sådana i havet eller i vattendrag påträffade vrak av fartyg eller andra farkoster som kan antas ha sjunkit för minst hundra år sedan eller delar av sådana vrak fredade. Om vrak och delar av vrak gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om fasta fornlämningar.

Paragrafens 2 mom. föreskriver att om det utifrån de yttre omständigheterna är uppenbart att ägaren har övergett ett sådant vrak som avses i 1 mom. eller en del av ett sådant tillhör vraket eller vrakdelen staten.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Paragrafens 3 mom. föreskriver att föremål som påträffas i vrak som avses i 1 mom. eller uppenbart härstammar från ett sådant tillfaller staten utan lösen, och om dem gäller i övrigt i tillämpliga delar vad som föreskrivs om lösa fornföremål.

Paragrafens 4 mom. föreskriver att den som finner ett i denna paragraf avsett vrak eller föremål utan dröjsmål ska anmäla detta till [arkeologiska kommissionen] Museiverket.

Paragrafens 5 mom. föreskriver att fartygsfynd och efterlevnaden av bestämmelserna om dem övervakas förutom av övriga myndigheter som avses i denna lag även av gränsbevakningsväsendet.

Enligt 2 § i lagen om begränsning av utförseln av kulturföremål tillämpas lagen på utförseln av kulturföremål från Finland till andra medlemsstater inom Europeiska unionen och på export från gemenskapens territorium. Lagen gäller föremål som är framställda i Finland eller sådana utomlands framställda föremål som avses i 4 § och som under de senaste 100 åren har varit minst 50 år i Finland.

Enligt lagens 4 § får arkeologiska föremål som avses i lagen om fornminnen och som upphittats på land eller i vatten inte föras ut ur landet utan sådant tillstånd som avses i lagen.

Enligt 6 § 1 mom. ska tillstånd att föra ut ett föremål ur landet sökas av ägaren eller den som ägaren har befullmäktigat.

Enligt 10 § 1 mom. är Museiverket allmän tillståndsmyndighet, om uppgiften inte enligt 2 mom. ankommer på statens konstmuseum eller om något annat inte har beslutats med stöd av 3 mom.

Enligt 12 § 1 mom. kan en tjänsteman eller tjänsteinnehavare vid den behöriga tillståndsmyndigheten temporärt förbjuda att ett föremål förs ut ur landet, om föremålet ska säljas eller annars överlåtas offentligt. Förbud kan utfärdas, om det är sannolikt att för föremålet inte skulle beviljas utförseltillstånd.

Enligt 15 § 1 mom. i upphandlingslagen tillämpas lagen inte:

- 1) på varu- eller tjänsteupphandling, projektävlingar eller tjänstekoncessioner, om upphandlingens uppskattade värde exklusive mervärdesskatt är mindre än 30 000 euro.

Enligt 27 § kan en upphandlande enhet välja direktupphandling bland annat om upphandlingen av tekniska eller konstnärliga skäl eller av skäl som anknyter till skydd av ensamrätt bara kan genomföras av en viss leverantör, eller om det är absolut nödvändigt att sluta kontraktet och det är omöjligt att iaktta de föreskrivna tidsfristerna på grund av synnerlig brådska av ett skäl som inte beror på den upphandlande enheten och som inte kunnat förutses.

Enligt 73 § 1 mom. ska den upphandlande enheten fatta ett skriftligt beslut om de avgöranden som påverkar anbudssökandenas och anbudsgivarnas ställning samt om anbudsförfarandets utgång. Beslutet ska motiveras.

Enligt 2 mom. behöver en upphandlande enhet inte fatta ett beslut som avses i denna paragraf om en tilläggsbeställning som avses i 28 § (direktupphandling vid tilläggsbeställningar).

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om Museiverket har verket, om inte något annat bestäms genom lag eller med stöd av lag, till uppgift att

- 1) sörja för att den kulturhistoriska nationalelegenden utökas, vårdas och ställs ut,
- 2) vara sakkunnigmyndighet med ansvar för skyddet av kulturarvet och kulturmiljön,
- 3) svara för vården och tillsynen i fråga om fornlämningar och, om ärendet inte hör till ansvarsområdet för någon annan myndighet, i fråga om kulturmiljön,
- 4) sörja för forskning i kulturarvet och för dokumentation, bevarande och tillgängliggörande av information om kulturarvet.

Ålands landskapslagar och övriga bestämmelser

1 enlighet med 18 § 11 och 14 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om fornminnen, skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet samt museiväsendet.

Enligt 23 § i samma lag ska förvaltningen i angelägenheter som har hänförts till landskapets lagstiftningsbehörighet skötas av självstyrelsemyndigheterna med iakttagande av

- 1) att statistiska uppgifter för rikets behov som en landskapsmyndighet har tillgång till på begäran ska tillhandahållas riksmyndigheterna,
- 2) att insamlandet av statistiska uppgifter för landskapets behov ska ske i samarbete med de riksmyndigheter som saken gäller,
- 3) att landskapsregeringen ska begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas.

I 59 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland föreskrivs att om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

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

Enligt 3 § i samma lag övervakar landskapsregeringen att fornlämningar skyddas i enlighet med denna lag.

Enligt 16 § i samma lag ska den som hittar ett minst 100 år gammalt löst fornföremål ofördröjligen tillstå landskapsregeringen föremålet såsom sådant.

Enligt 2 § 1 mom. i landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet avses med maritimt kulturarv vrak av farkost som sjunkit för mer än 100 år sedan eller annan över 100 år gammal kulturellt bevarandevärd lämning under vatten eller andra föremål som påträffas i sådana vrak eller som uppenbarligen härstammar från sådana.

Enligt paragrafens 2 mom. är ett maritimt kulturarv fredat. Fredning innebär att det skyddade objektet inte får utgrävas, överhöljas, ändras, skadas, borttas eller på annat sätt rubbas utan tillstånd.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Paragrafens 3 mom. föreskriver att om det utifrån yttre omständigheter är uppenbart att ägaren har övergett ett vrak eller en del därav tillhör vraket eller delen landskapet.

Enligt 4 mom. tillfaller föremål som påträffas i vrak eller lämning som utgör ett maritimt kulturarv eller som uppenbart härstammar från sådana vrak eller lämningar landskapet utan lösen.

Påträffas ett okänt maritimt kulturarv ska fyndet enligt 5 mom. utan dröjsmål anmälas till landskapsregeringen.

Enligt 7 mom, om inte annat följer av denna lag, skall beträffande vrak av farkost som sjunkit för mer än 100 år sedan gälla vad som är föreskrivet om fast fornlämning i landskapslagen om fornminnen. Om föremål som utgör maritimt kulturarv skall på samma sätt gälla vad som är föreskrivet om lösa fornföremål.

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

I 5 § föreskrivs om myndigheternas allmänna rådgivningsskyldighet.

I 7 § 1 mom. föreskrivs om myndigheternas skyldighet att samarbeta med varandra.

Enligt 26 § 1 mom. ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt. Myndigheten ska skaffa den information och de utredningar som behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Om utförelse av kulturföremål föreskrivs i landskapslagen om skydd för kulturhistoriskt värdefulla föremål. Enligt 2 § i lagen krävs utförelsetillstånd för kulturhistoriskt värdefulla föremål som är över 50 år gamla.

Enligt 3 § ska den som har för avsikt att föra ut kulturföremål ansöka om tillstånd till utförelsen av landskapsstyrelsen.

Enligt 1 § i landskapsförordningen om offentlig upphandling tillämpas i landskapet den i riket gällande förordningen om sådan upphandling av varor, tjänster och byggnadsentreprenader som överstiger tröskelvärdet.

Enligt 5 § i Ålands landskapsregerings beslut gällande vissa upphandlingar (ÅFS 2006/41) kan upphandling göras som direkt upphandling hos en viss leverantör om

- 1) värdet av upphandlingen beräknas vara av ringa värde, dock ej högre än 10 000 euro exklusive moms, eller
- 2) varan eller tjänsten inte kan fås på annat håll, eller
- 3) upphandlingen är av brådskande karaktär som inte beror på upphandlingsenhetens försummelse.

Övrig lagstiftning

Om export av kulturföremål. Enligt artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 116/2009 kräver export av kulturföremål utanför gemenskapens tullområde uppvisande av en exportlicens.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Beslut om skyddsbergningen

Ålands landskapsregerings redogörelse

Enligt Ålands landskapsregerings redogörelse underrättades den om upptäckten av den s.k. champagnegaleasen i början av juli 2010. Enligt uppgift var vraket orört. Landskapsregeringen beslöt därför den 19 juli 2010 att upphäva alla dyktillstånd i området kring vraket. Samtidigt konstaterades att Christian Ekström getts tillstånd att ta upp ett föremål från vraket för närmare undersökning. Landskapsregeringen upphävde den 28 juli 2010 sitt tidigare beslut och införde nya restriktioner för dykning kring vraket, eftersom det område som omfattades av de tidigare restriktionerna inte inbegrep vraket i fråga. Landskapsregeringen fattade dessutom ett beslut om att inleda en förundersökning av vraket.

Enligt redogörelsen underrättades landskapsregeringen den 30 juli 2010 om resultatet av den förundersökning av vraket som på landskapsregeringens initiativ förrättats av det av Christian Ekström ägda bolaget genom direkt upphandling. De uppgifter som landskapsregeringen fick ta del av pekade på att vraket var bräckligt och att det innehöll tiotals väl synliga flaskor. Landskapsregeringen bedömde att det fanns omständigheter kring vraket och den publicitet som ärendet fått i media som kan utgöra hot mot vraket och dess last. Dessa hot var att vraket riskerade att rasa ihop och därmed förstöra dess last samt att vraket ligger på ett djup som gör det möjligt att utsättas för otillbörligt intrång. Landskapsregeringen inledde därför en planering för skyddsbergning, för vilket även ett utlåtande begärdes av Museiverket i Finland.

Landskapsregeringen beslutade den 17 augusti 2010 att göra en skyddsbergning av vraket. Landskapsregeringen beslutade samtidigt att, efter anbudsförfarande och lämnat anbud, inleda kontraktsförhandlingar om bergningen med det svenska företaget Anders Näsman Services. Med stöd av landskapsregeringens beslut gällande vissa upphandlingar (ÅFS 2006:41) tecknades entreprenadavtal med detta företag den 23 augusti 2010. Av hänsyn till behov av marinarknologisk erfarenhet och krav på kompetens kunde tjänsten inte upphandlas av leverantörer på Åland. Rapporteringen skulle ske på svenska.

Landskapsregeringen ansåg sig inte ha skyldighet att inhämta Museiverkets utlåtande gällande maritima fornlämningar, men begärde ändå den 18 augusti 2010 ett utlåtande i ärendet och fick svar den 25 augusti 2010. Museiverket skrev i sitt utlåtande att det inte har invändningar gentemot skyddsbergningen, men förutsatte att ”landskapsregeringen följer rådande marinarknologiska principer”. Landskapsregeringen ansåg att Museiverkets utlåtande inte föranledde några vidare direkta åtgärder.

Undervisnings- och kulturministeriets utlåtande

Undervisnings- och kulturministeriet konstaterar i sitt utlåtande att landskapsregeringen enligt 23 § 3 punkten i självstyrelselagen för Åland ska begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas. I landskapslagen om fornminnen finns bestämmelser om fasta fornlämningar, lösa fornföremål och maritimt kulturarv. Enligt 20 § i samma lag finns bestämmelser om maritimt kulturarv i landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet.

Enligt 2 § 1 mom. i landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet är vrak som är över 100 år gamla och föremål som påträffas i det maritimt kulturarv. Enligt 2 § 2 mom. är de fredade. Om inte något annat följer av denna lag, tillämpas på vrak enligt 7 mom. vad som föreskrivs om fasta fornlämningar i landskapslagen om fornminnen. I rikets lag om fornminnen

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

finns motsvarande bestämmelser om fartygsfynd som i Ålands landskapslagar. Om vrak och delar av vrak gäller enligt 20 § i den lagen i tillämpliga delar vad som bestäms om fasta fornlämningar. Bestämmelser om fasta fornlämningar finns i 1 kap. i lagen om fornminnen.

Enligt undervisnings- och kulturministeriets utlåtande handlar det aktuella fallet om ett fartyg som antas ha sjunkit i början av 1800-talet. Det är därmed fråga om ett vrak som avses i 2 § i landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet och som omfattas av bestämmelserna om fasta fornlämningar i landskapslagen om fornminnen. Undersökning eller bärgning av lasten från vraket är därför enligt undervisnings- och kulturministeriet en åtgärd som rubbar en fast fornlämning. Att rubba ett fredat vrak är enligt ministeriet därmed en åtgärd som i landskapslagstiftningen jämföras med att rubba en fast fornlämning. I enlighet med självstyrelselagen för Åland har landskapsregeringen således varit skyldig att begära ett utlåtande av Museiverket innan den vidtog åtgärder i samband med vraket och dess last.

Enligt undervisnings- och kulturministeriet har Ålands landskapsregering därmed agerat i enlighet med självstyrelselagen när den begärde utlåtandet av Museiverket. Eftersom ett utlåtande ska begäras innan en åtgärd inleds, anser ministeriet ändå att åtgärder som gäller fartyget generellt sett inte har kunnat vidtas innan utlåtandet har inkommit. Om åtgärder har vidtagits innan utlåtandet inkommit, har förfarandet stått i strid med principerna om god förvaltning enligt förvaltningslagen och 23 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Museiverkets utlåtande

Museiverket konstaterar att det på begäran gett ett utlåtande om den så kallade champagnegaleasen till Ålands landskapsregering. I utlåtandet godkände verket skydds bärgningen, eftersom vraket löpte en större risk än vanligt att plundras. Ur denna utgångspunkt har man därmed ansett det motiverat att avvika från den primära principen om skydd på plats. Museiverket förutsatte dock i sitt utlåtande att man följer rådande marinarkeologiska principer för dokumentationen av lasten och att de bärgade föremålen behandlas som museiföremål. Landskapsregeringen begärde endast utlåtande om skydds bärgningen, och vid tiden för utlåtandet visste man inte hur landskapsregeringen i övrigt skulle komma att agera i fråga om de bärgade föremålen. Museiverket konstaterar att det utgick från att Ålands landskapsregerings begäran om utlåtande grundade sig på 2 § 7 mom. i landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet. Enligt momentet tillämpas på över 100 år gamla vrak vad som föreskrivs om fasta fornlämningar i landskapslagen om fornminnen.

Museiverket konstaterar vidare att om skyldigheten att begära utlåtande enligt 23 § 3 punkten i självstyrelselagen gäller det maritima kulturarvet, har bärgningen av last från ett fredat vrak varit en sådan åtgärd mot en fast fornlämning som avses i punkten. Enligt den praxis som Museiverket tillämpar bildar ett vrak och dess last en helhet som ska behandlas som en fast fornlämning. Skydds bärgning av last innefattar undersökning och omhändertagande av en fornlämning och placering av den på annan plats enligt 10 § i rikets lag om fornminnen. Enligt rikets lagstiftning är det fråga om en undersökning som rubbar fornlämningen och som kräver tillstånd, om den utförs i någon annans regi än myndighetens.

Bedömning

Med stöd av självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller fornminnen. Enligt landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet avses med maritimt kulturarv vrak av farkost som sjunkit för mer än 100 år sedan eller annan över 100 år gammal kulturellt bevarandevärd lämning under vatten eller andra föremål som påträffas i såd-

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

ana vrak eller lämningar eller som uppenbarligen härstammar från sådana. Enligt samma lag omfattas föremål som påträffas under vatten av bestämmelserna om lösa fornföremål i landskapslagen om fornminnen.

Enligt landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet är ett maritimt kulturarv fredat. Fredning innebär att det skyddade inte får utgrävas, överhöljas, ändras, skadas, borttas eller på annat sätt rubbas utan tillstånd. Enligt lagen tillfaller föremål som påträffas i vrak eller lämning som utgör ett maritimt kulturarv eller som uppenbart härstammar från sådana vrak eller lämningar landskapet utan lösen.

Enligt vad som anförts ovan har landskapsregeringen efter att ha fått kännedom om upptäckten av den så kallade champagnegaleasen haft behörighet att besluta om skyddsbergning av vraket. Museiverket har dessutom i sitt utlåtande konstaterat att lasten som bärgats från vraket är landskapet Ålands egendom och därför till sin karaktär avviker från fynd från arkeologiska utgrävningar i allmänhet, och eftersom det i lagstiftningen inte finns täckande bestämmelser om förvaltningen av nationell egendom i fråga om fornföremål är det motiverat att beslut i frågan fattas av demokratiskt valda politiska organ.

Enligt självstyrelselagen för Åland ska landskapsregeringen dock begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas. I en regeringsproposition som gällde självstyrelselagen motiveras detta med att dylika fall även är av riksomfattande betydelse (RP 1990/73). Både undervisnings- och kulturministeriet och Museiverket har, till skillnad från landskapsregeringen, i sina utlåtanden ansett att rubbande av ett fredat vrak är en åtgärd som i lagstiftningen jämföras med rubbande av en fast fornlämning, vilket därmed förpliktar landskapsregeringen att begära ett utlåtande i ärendet av Museiverket.

Jag anser att landskapsregeringens beslut om att begära ett utlåtande av Museiverket i sig har varit i linje med självstyrelselagen. Frågan måste dock även bedömas ur ett perspektiv som beaktar syftet med självstyrelselagens bestämmelser om skyldigheten att begära utlåtande och kravet på god förvaltning.

Landskapsregeringen fattade enligt sin redogörelse ett beslut den 17 augusti 2010 om att inleda kontraktsförhandlingar om skyddsbergningen med företaget Anders Näsman Services. Den till Museiverket riktade begäran om utlåtande om skyddsbergningen är daterad den 18 augusti 2010. Enligt den styrkande dokumentationen är Museiverkets utlåtande visserligen daterat den 25 augusti 2010, men det har inkommit per fax till landskapsregeringen den 27 augusti 2010. I den dykrapport som bifogats landskapsregeringens redogörelse hade de första egentliga bergningarna av champagneflaskorna gjorts redan den 26 och den 27 augusti 2010.

Enligt lagen om Museiverket har verket bland annat till uppgift att vara sakkunnigmyndighet med ansvar för skyddet av kulturarvet. Syftet med utlåtandet har varit att delge en myndighet verkets expertuppfattning i frågan. I enlighet med detta har landskapsregeringen därmed varit skyldig att inhämta Museiverkets utlåtande innan åtgärden vidtogs. På denna grund har det inte varit tillåtet att vidta åtgärder i samband med vraket innan Museiverkets utlåtande inkommit, och landskapsregeringens förfarande har i detta avseende stridit mot självstyrelselagen.

Betydelsen av Museiverkets utlåtande framhävs när frågan behandlas mot bakgrund av principerna om god förvaltning. En myndighets viktigaste skyldighet när det gäller beredningen av ett förvaltningsärende är att se till att ärendet utreds. Myndigheten ska ha sådana rutiner att den har tillgång till den information och de utredningar som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Denna ombesörjningsskyldighet omfattar också att känna till och vid behov skaffa inform-

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

ation om de rättsregler som påverkar avgörandet av ärendet. Detta krav grundar sig på kravet på lagenlighet inom förvaltningen. Eftersom en myndighet enligt grundlagens 2 § 3 mom. noggrant ska iakttä lagen i sin verksamhet måste den naturligtvis själv känna till den lag som ska tillämpas i ärendet eller vid behov inhämta kunskap om den (Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Werner Söderström Lakitieto Oy, Porvoo 2003, s. 298). I det aktuella fallet handlar det om en exceptionell situation där utredningen av dess rättsliga aspekter skulle ha krävt att man sätter sig in i ärendet och vid behov inhämtar en expertutredning.

I förarbetena till rikets lag om fornminnen konstateras det att fredning av en fast fornlämning innebär att det är förbjudet att utgräva, överhölja, ändra, skada, ta bort eller på annat sätt rubba en fast fornlämning utan behörigt tillstånd (RP 100/1962). Förbudet gäller både privatpersoner och myndigheter. Allmän tillståndsmyndighet är Museiverket. Den bestämmelse i lagen om fornminnen som avses i förarbetena motsvarar till sitt innehåll landskapslagen om fornminnen. I landskapet Åland beviljas tillståndet emellertid av landskapsregeringen. Den innehar dock inte samma arkeologiska sakkunskap som Museiverket.

Landskapsregeringens agerande har också stridit mot den utredningsskyldighet som hör till god förvaltning i det avseendet att den har vidtagit åtgärder för att genomföra skyddsåtgärden innan utlåtandet från Museiverket inkom.

Till god förvaltning hör också att myndigheternas verksamhet är förutsägbar. Om en myndighet enligt lagen är skyldig att begära ett utlåtande i ärendet av en sakkunnigmyndighet är det således motiverat att anta att vidare åtgärder inte vidtas innan utlåtandet inkommit. God förvaltningssed har inte heller i detta avseende iakttagits, då Ålands landskapsregering inledde åtgärder för att genomföra skyddsåtgärden innan Museiverkets utlåtande inkom.

Ålands landskapsregering har i sin redogörelse motiverat sitt agerande med att Museiverket i sitt utlåtande godkände skyddsåtgärden. Landskapsregeringen har inte heller kunnat känna till – åtminstone har ingen sådan redogörelse lämnats – innehållet i Museiverkets utlåtande på förhand. Vid bedömningen av betydelsen av Museiverkets utlåtande ur detta perspektiv bör man även beakta att Museiverket utgick från att landskapsregeringens begäran om utlåtande grundade sig på landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet, enligt vilken över 100 år gamla vrak omfattas av bestämmelserna i landskapslagen om fornminnen. Enligt den lämnade redogörelsen hade skyddsåtgärden vid den så kallade champagnegaleasen till stor del redan genomförts innan Museiverkets utlåtande kom. Därmed har Museiverkets utlåtande i praktiken inte haft någon betydelse för behandlingen av ärendet.

Genomförandet av skyddsåtgärden

Landskapsregeringens redogörelse

Ålands landskapsregering fattade ett beslut om skyddsåtgärning av ett vrak efter att ha fått kännedom om dess läge och att det var lastat med champagne. Den brådskande åtgärden har motiverats med att vraket löpte risk att rasa ihop och bli utsatt för plundring. Landskapsregeringen konstaterar i sin redogörelse att dess egen personal deltog som övervakare vid samtliga förrättningar som ägde rum. På plats i samband med åtgärden av flaskorna fanns också arkeologer från Ålands museibyrå, bland annat landskapsantikvarie Viveka Löndahl och marinarknologen Marcus Lindholm. Efter åtgärden av flaskorna anlätades utomstående sakkunniga så som beskrivs närmare i redogörelsen. Dessa sakkunniga var konservatorn Max Jahrehorn från Kalmar läns museum, vinmakaren Francois Hautekeur från Veuve Cliquot och champagneexperten Richard Juhlin. Den organisation som Jahrehorn företrätt innehar sannolikt den

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

mesta samlade kunskapen i marinarkeologiska frågor och har starkt bidragit till att operationerna har genomförts på ett adekvat sätt.

Vad gäller arkeologisk dokumentation konstateras det i redogörelsen att en skriftlig redogörelse över upptäckten av vraket och förundersökningen har lämnats in av Anders Näsman till Marcus Lindholm på Ålands museibyrå. Näsman och hans team har samtliga utbildning inom arkeologi. Vidare konstateras i redogörelsen att dykarna till en början uppskattat flaskornas antal till ett 70-tal, men att de senare bärgade 168 flaskor från vraket, vilket bevisar att de inte vidrört flaskorna under förundersökningen. Det var vanskligt att exakt uppskatta hur många flaskor det rörde sig om eftersom de låg i en hög i aktern och var täckta med sediment. De fotografier som dykarna tagit visar exakt hur flaskorna låg placerade. Varje flaska har ett arkeologiskt referensnummer som anger dess position på fartyget.

Som bilaga till landskapsregeringens redogörelse fanns ett utlåtande av Ålands museibyrå. Enligt utlåtandet var det primära syftet med skydds bärgningen att skydda vraket då de flaskor som upphittats där i massmedia bedömdes inbringa ett värde på 50 000 euro per flaska. Vrakets position var allmänt känd. Även innehållet i flaskorna var viktigt att säkra. Innan skydds bärgningen påbörjades utvecklades en säker metod i samarbete med en konservator och dykare för att undvika att viktig information gick förlorad. Detta innebär bl.a. att samtliga bärgade flaskors kontext säkrades redan på botten innan de bärgades upp till ytfartyget. Väl uppe på ytan säkrades flaskorna och innehållet ytterligare av konservatorn. Det finns ett betydelsefullt referensmaterial för framtida forskning taget på den vätska som klassificeras som champagne. Referensprover för framtida forskning togs även på den vätska som klassificerades som öl. Även VTT har gjort omfattande analyser av vätskan. I nuläget finns det 64 registrerade och tillvaratagna flaskor till den arkeologiska samlingen med tillhörande accessionsnummer samt även originalkorkor bevarade för framtiden. Dessa kan också användas i utställningssyfte.

De åtgärder som gäller vraket och dess last har enligt Ålands museibyrå planerats och dokumenterats på ett adekvat sätt under ledning och övervakning av experter. Arbetet utfördes för att bevara det arkeologiska arvet, och de krav som tillämpas för att säkerställa den arkeologiska forskningen uppfylldes. Museibyråns marinarkeolog har övervakat själva fältarbetet tillsammans med ett flertal personer med arkeologisk kompetens. Utöver det involverades en konservator, den enda som i Östersjöområdet arbetat med liknande frågor. Dokumentation och avrapportering skedde vid varje dyktillfälle i enlighet med gällande praxis. Handläggningen av ärendet och beslutsfattandet kring det har efter de första dykningarna och efter att fyndets karaktär blivit känt överförts till de politiskt förtroendevalda.

Museibyran hänvisar också till ICOMs (The International Council of Museums) etiska regler för museer enligt vilka medlemmarna av museernas yrkeskår är skyldiga att följa de normer och tillvägagångssätt som råder i den institution där de är anställda. Museibyran är direkt underställd Ålands landskapsregering.

Undervisnings- och kulturministeriets utlåtande

Undervisnings- och kulturministeriet anser i sitt utlåtande att ministeriet inte har den sakkunskap som behövs för att bedöma huruvida förfarandet för att inleda och genomföra skydds bärgningen har varit adekvat, eftersom det inom rikets territorium är Museiverket och dess experter som ansvarar för tillsynen över åtgärder som gäller undersökning och rubbande av fasta fornlämningar. Mot denna bakgrund och med stöd av 23 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland har Museiverket den 25 augusti 2010 gett ett utlåtande i ärendet till Ålands landskapsre-

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

gering. Ansvar för besluten och åtgärderna ligger dock hos Ålands landskapsregering och de åländska myndigheterna.

Undervisnings- och kulturministeriet framhåller att det enligt gällande lagstiftning är landskapet Åland som är behörigt i ärendet och att varken Museiverket eller undervisnings- och kulturministeriet har haft beslutanderätt eller tillsynsskyldighet i ärendet.

Museiverkets utlåtande

Museiverket konstaterar att de nuvarande marinarkeologiska principerna, som enligt verkets uppfattning ska iakttas vid skyddsbergningar, bäst framgår av bilagan till Unescos konvention om skyddet för det marina kulturarvet från 2001. Enligt den ska man vid alla åtgärder som gäller det marina kulturarvet sörja för bl.a. projektplanering, inhämtande av bakgrundsfakta, val av mål, metodologi och teknik, konservering och objekthantering, dokumentation, rapportering, arkivering och informationsförmedling,

Vidare konstaterar Museiverket att en skyddsbergning är en marinarkeologisk utgrävning, men att situationens karaktär avviker från en utgrävning som utförs på rent vetenskapliga grunder. Vid en skyddsbergning ställer brådskan gränser för hur mycket tid man på förhand kan lägga ner på att göra upp en forskningsplan. Dessutom kan möjligheterna att välja tidpunkt för utförandet vara mer begränsade. Museiverket konstaterar att det inte kan ta ställning till huruvida det i detta fall var nödvändigt att inleda skyddsbergningen enligt det tidsschema som tillämpades.

Museiverkets utlåtande tar inte heller ställning till hur den arkeologiska dokumentationen av objektet i detta fall har gjorts. Enligt verket hör övervakningen och utvärderingen av skyddsbergningen till den åländska museimyndigheten, i förhållande till vilken Museiverket inte har högre ställning som expertmyndighet. Museiverket har emellertid inte haft tillgång till en stor del av det nödvändiga materialet, varför det är omöjligt att bedöma operationen som helhet. I slutrapporten anges till exempel inte på vilket sätt bildmaterialet har organiserats och analyserats.

Övriga utlåtanden

I det utlåtande från institutionen för filosofi, historia, kultur- och konstforskning vid Helsingfors universitet som skickats till justitiekanslern på klagandens begäran konstateras det att fynd enligt allmänt vedertagna marinarkeologiska forskningsprinciper ska bevaras *in situ*, dvs. där de hittats. Utlåtandet är undertecknat av professorn i arkeologi Mika Lavento och amanuensen i marinhistoria Anne Ala-Pöllänen.

I utlåtandet konstateras att man i enlighet med ovannämnda princip kan utgå från att fynden ska lämnas kvar i sin kontext, om en marinarkeologisk utgrävning inte är möjlig. Om fynd tas ur sitt sammanhang, förstörs fyndkontexten ofrånkomligen, likaså en viktig del av den ursprungliga informationen. Ett orört vrak är vanligen täckt av sediment, vars egenskaper eventuellt kan avslöja när skeppsbrottet har inträffat. En noggrann dokumentation på plats skulle ha kastat ljus över det som hände vid skeppsbrottet, hur flaskorna har rört sig, huruvida det var en plötslig händelse eller om besättningen hann förbereda sig. Fanns det kvar rester av de ursprungliga etiketterna bland sedimentet? Hur var flaskorna förpackade för att hålla under sjötransporten och avvek det från förpackningssättet för landtransporter?

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

I utlåtandet förhåller man sig kritiskt till genomförandet av skyddsbergningen och konstaterar bland annat följande: I fallet med den åländska champagnegaleasen har sedimentet och fyndkontexten förstörts oåterkalleligen, och därmed har man grovt brutit mot både forskningsmässiga och etiska principer. Felet har i första hand begåtts av det politiska organet, som inte har insett skillnaden mellan arkeologisk forskning och skyddsbergning.

Bedömning

De ovannämnda utlåtandena visar att det i ärendet har framförts skilda, från varandra avvikande åsikter om huruvida skyddsbergningen genomförts med beaktande av principerna för marinarkeologisk forskning.

Till justitiekanslerns uppgifter och behörighet hör att övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Därför hör det inte till justitiekanslerns behörighet och uppgifter som laglighetsövervakare att ta ställning till i vilken mån man vid skyddsbergningen av vraket har iakttagit marinarkeologiska principer för att bevara vrakfyndets forskningsvärde. Därför kan jag inte heller i vidare utsträckning bedöma Ålands museibyrås andel i genomförandet av skyddsbergningen.

Jag delger dock Ålands landskapsregering de ovannämnda aspekter som framförts av Helsingfors universitet.

Genomförandet av skyddsbergningen i relation till upphandlingslagen

Landskapsregeringens redogörelse

Landskapsregeringen konstaterar i sin redogörelse att den som tillståndsgivande myndighet för dykning i landskapet har en god bild av den kompetens på området som finns på Åland. I detta fall kunde upphandlingen inte göras på Åland. Anders Näsman och hans dykarteam hade även tidigare utfört marinarkeologiska uppdrag och landskapsregeringen hade mycket goda erfarenheter av de dykrapporter som lämnats av Anders Näsman Services.

Upphandlingens brådskande karaktär grundades på den redogörelse som lämnats till landskapsregeringen. Anders Näsman och hans team hade en erfarenhet och en profil som lämpade sig väl för uppdragsbeskrivningen. Dokumentationen och rapporteringen skulle ske på svenska. Vid upphandlingsförfarandet beaktades följande kriterier: att anbudet hade kommit in i tid, kompetensen hos företaget och dess personal, genomförande (förståelse av uppdraget, metodval, analyser) och kostnader.

Övrig styrkande dokumentation

I landskapsregeringens protokoll (nr 23) av den 17 augusti 2010 konstateras att landskapsregeringen med stöd av landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet samt landskapsregeringens beslut gällande vissa upphandlingar (ÅFS 2006/41) beslutade att inleda kontraktsförhandlingar med företaget Anders Näsman Services (Tullinge, Sverige) gällande skyddsbergning av ett vrak som upphittats i Föglö skärgård i enlighet med anbudsbegäran och inlämnat anbud.

I landskapsregeringens protokoll (nr 25) av den 23 augusti 2010 hänvisas till det tidigare beslutet och konstateras att landskapsregeringen den 17 augusti 2010 med stöd av landskapslagen

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

om skydd av det maritima kulturarvet samt landskapsregeringens beslut gällande vissa upphandlingar (ÅFS 2006/41) beslutat att inleda kontraktsförhandlingar med företaget Anders Näsman Services (Tullinge, Sverige) gällande skyddsbärgning av ett vrak (M1 Fö 403.3) beläget i Föglö skärgård.

Landskapsregeringen hade tidigare konstaterat att upphandlingen var av brådskande karaktär på grund av att delar av lasten måste sättas i säkert förvar. Upphandlingen var brådskande även med beaktande av att en del av den ifrågavarande lasten var hotad på grund av vrakets bräcklighet. Av hänsyn till behovet av marinarkeologisk erfarenhet och kraven på kompetens kunde tjänsten inte upphandlas av leverantörer på Åland.

Bedömning

Enligt rikets upphandlingslag tillämpas lagen inte på varu- eller tjänsteupphandling, projektävlingar eller tjänstekoncessioner, om upphandlingens uppskattade värde exklusive moms är mindre än 30 000 euro. Enligt samma lag kan en upphandlande enhet välja direktupphandling bland annat om det är absolut nödvändigt att sluta kontraktet och det är omöjligt att iaktta de föreskrivna tidsfristerna på grund av synnerlig brådskande av ett skäl som inte beror på den upphandlande enheten och som inte kunnat förutses.

Enligt landskapslagen angående tillämpning i landskapet Åland av lagen om offentlig upphandling tillämpas rikets lag om offentlig upphandling med de undantag som anges i lagen bland annat på upphandling som görs av landskapsregeringen. Enligt denna landskapslag tillämpas lagen dock inte på upphandlingar som understiger de tröskelvärden som anges i EG:s bestämmelser om offentlig upphandling.

Enligt Ålands landskapsregerings beslut (ÅFS 2006/41) gällande vissa upphandlingar kan upphandling göras som direkt upphandling hos en viss leverantör om värdet av upphandlingen beräknas vara av ringa värde, dock ej högre än 10 000 € exklusive moms, eller varan eller tjänsten inte kan fås på annat håll, eller upphandlingen är av brådskande karaktär som inte beror på upphandlingsenhetens försummelse.

Ärendets brådskande karaktär kan således vara en grund för direkt upphandling enligt både rikets lag och de bestämmelser som gäller i landskapet Åland. Landskapsregeringen har bland annat i sin begäran om utlåtande till Museiverket ansett att skyddsbärgningen bör genomföras i brådskande ordning och hänvisar även i sin redogörelse till justitiekanslern till ärendets brådskande karaktär. Även övriga omständigheter som påtalas i redogörelsen och de beslut som fattats i ärendet pekar på ett direktupphandlingsförfarande, även om uttrycket ”direkt köp” inte används i redogörelsen eller protokollen.

De ovannämnda besluten av landskapsregeringen visar att den har bedömt att upphandlingen i anslutning till skyddsbärgningen var av brådskande karaktär. Av besluten framgår också motiveringarna till varför skyddsbärgningen ansågs vara brådskande. Jag hänvisar här till Museiverkets bifallande utlåtande till landskapsregeringen om att genomföra skyddsbärgningen i brådskande ordning och konstaterar att jag i övrigt inte kan bedöma grunderna för brådskande skyddsbärgning.

Ingetdera av de ovannämnda besluten av landskapsregeringen uppfyller dock de krav på omsorgsfullhet och klart språkbruk som hör till god förvaltning, eftersom det inte framgår av dem att det uttryckligen handlar om direkt upphandling. Huvudregeln i upphandlingslagstiftningen är att offentliga upphandlingar ska konkurrensutsättas, och direktupphandling är ett undantag

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

från denna regel. Vid direkt upphandling väljer den upphandlande enheten utan att publicera ett meddelande om upphandling en eller flera leverantörer med vilka den förhandlar om kontraktsvillkoren och gör upphandlingen utan anbudsförfarande. Orsaken till att direkt upphandling tillämpas ska dock konstateras på förhand och den ska motiveras i upphandlingsbeslutet eller i därtill hörande handlingar. Därför ska det av beslutet framgå att det är fråga om direkt upphandling.

I övrigt visar de uppgifter jag har tillgång till inga tecken på brott mot lag eller tjänsteplikt.

Försäljningen av champagneflaskorna

Landskapsregeringens redogörelse

Efter att ha bedömt innehållet i de champagneflaskor som bärgades från vraket beslutade landskapsregeringen den 17 november 2010 (nr 8) att sälja en del av flaskorna på auktion. Samtidigt beslutade landskapsregeringen att registrera fem flaskor som museiföremål. Föremålen, som är registrerade i en accessionskatalog, har således säkrats för framtida generationer och forskning. Nettoinkomsterna ska enligt nämnda beslut öronmärkas för sjöfartshistoriska och marinarkeologiska ändamål samt för Östersjöns miljö. Bland annat har landskapsregeringen på enskild föredragning den 8 juni 2012 inrättat ett stipendium på 25 000 euro för dessa ändamål.

I sin redogörelse betonar landskapsregeringen att den är den myndighet som beslutar i tillståndspliktiga ärenden och att det är ställt utom allt tvivel att landskapet är ägare till såväl vraket som de föremål som påträffats i det. Landskapsregeringen ser enligt redogörelsen heller inget självändamål i att bevara fler flaskor för museala ändamål än de fem man beslutat om den 17 november 2010. Därmed är de rent museala behoven tillgodosedda enligt landskapsregeringens bedömning.

Landskapsregeringen framhåller att den vid varje beslut som rör vraket har beaktat de kulturhistoriska aspekterna. Syftet med försäljningen av champagneflaskorna har varit att dela det kulturhistoriska fyndet med omvärlden och att marknadsföra Åland för att främja forskningen, det åländska samhället och näringslivet. Eftersom champagnen tillhör landskapsregeringen och ålänningarna är avyttringen av ett antal flaskor en möjlighet för ålänningarna. Pengarna som auktionen har inbringat kommer att användas för forskning inom marinarkeologi och sjöfartshistoria.

Landskapsregeringen konstaterar att Unescos konvention om skyddet för det marina kulturarvet (Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage) inte har varit föremål för Ålands lagtings bifall enligt 59 § i självstyrelselagen för Åland. I självstyrelselagen föreskrivs att om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft. Eftersom lagtinget inte har ratificerat konventionen har den inte trätt i kraft i landskapet. Konventionen har inte heller ratificerats av Finland. Landskapsregeringen har självständig lagstiftningsbehörighet i fråga om fornminnen, kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål samt museiväsendet.

I övrigt tar utlåtandet inte ställning till internationella konventioner, rekommendationer eller etiska regler som gäller arkeologiska föremål eller museiverksamhet.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Enligt redogörelsen har auktionsfirma Acker Merrall & Condit svarat för marknadsföringen av champagneflaskorna. Ålands landskapsregering har inte uppmuntrat 2011 års auktionsfirma Acker Merrall & Condit att marknadsföra auktionen som "Tsarens skatt". Vidare konstaterar landskapsregeringen att den är av den uppfattningen att auktionsfirman inte heller själv har påstått att det var en gåva på väg till tsaren.

Undervisnings- och kulturministeriets utlåtande

Undervisnings- och kulturministeriet konstaterar i sitt utlåtande att landskapslagen om skydd av det maritima kulturarvet föreskriver att föremål som påträffas under vatten omfattas av bestämmelserna om lösa fornföremål i landskapslagen om fornminnen. Lösa föremål som påträffas i vrak eller härstammar från sådana tillfaller landskapet utan lösen. Behörig myndighet i landskapet är således landskapsregeringen. Detta gäller även de champagneflaskor som påträffats i vraket.

Undervisnings- och kulturministeriet konstaterar dessutom att landskapet Åland enligt 18 § 11 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i fråga om fornminnen samt skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet. Bestämmelserna om lösa fornföremål i landskapslagen om fornminnen, som också tillämpas på de föremål som påträffats i vraket, gäller huvudsakligen upphittarens anmälningsskyldighet och äganderätten till föremålen.

Bestämmelserna säger därmed ingenting om hur man ska gå till väga efter att föremålen på korrekt sätt har överlämnats till landskapet. Detsamma gäller bestämmelserna i rikets lag om fornminnen. I den gällande lagstiftningen finns således inga uttömmande bestämmelser om hur fornföremål som tillfaller staten eller landskapet utan lösen ska hanteras, inte heller om överlåtelse, deponering (överlåtelse till ett annat museum) eller försäljning av föremål som tillhör museisamlingar.

Enligt undervisnings- och kulturministeriet har landskapsregeringen enligt sin uppfattning strävat efter att hitta en lösning för hanteringen av vraket som å ena sidan säkerställer de forskningsmässiga behoven och att kulturarvet bevaras i museisamlingarna och å andra sidan utnyttjar det intresse för landskapet som vraket medfört.

Trots det som sagts ovan anser undervisnings- och kulturministeriet att försäljningen av statsägda arkeologiska fynd på en kommersiell auktion inte är en åtgärd som är förenlig med rikets lagstiftning eller andan i internationella konventioner och rekommendationer. I Unescos konvention förbjuds kommersiellt utnyttjande av det maritima kulturarvet. I bilagan till konventionen konstateras att det maritima kulturarvet inte ska säljas, köpas eller bytas som handelsvara. Även om Finland inte har ratificerat konventionen har man i flera internationella sammanhang uppgett att man följer dess principer.

I undervisnings- och kulturministeriets utlåtande konstateras att övervakningen av illegal handel med arkeologiska fynd och utförsel av dem är en utmaning. Trots att problemet inte är lika omfattande i Finland som i många andra länder har myndigheterna ett särskilt ansvar för att förhindra kommersiellt utnyttjande av det arkeologiska arvet. Alla åtgärder bör genomföras med hänsyn till internationella regler, rekommendationer och principer som tillsammans med internationella avtal och konventioner utgör grunden för en professionell, högkvalitativ och etisk verksamhet för att bevara och skydda kulturarvet. De internationella konventioner som är mest relevanta i det aktuella fallet är Europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska

kulturarvet (Maltakonventionen) och den tidigare nämnda Unescokonventionen om skyddet för det marina kulturarvet.

Undervisnings- och kulturministeriet har för avsikt att under de närmaste åren inleda en reform av lagen om fornminnen. Reformen ger möjlighet att även behandla frågor som gäller förvaltning av kulturegendomen. Ministeriet har också för avsikt att tillsammans med utrikesministeriet utreda möjligheten att ratificera Unescos konvention.

Museiverkets utlåtande

Museiverket har enligt sitt utlåtande till justitiekanslern utgått från att de föremål som bärgas från vraket ska behandlas som museiföremål. Detta innebär katalogisering, hantering och förvaring som en del av en museisamling, varvid föremålen kan undersökas, analyseras, deponeras eller avlägsnas ur samlingen. Beslut ska fattas efter expertberedning och de ska dokumenteras och motiveras på museala grunder. Enligt ICOMs etiska regler för museer kan föremål avlägsnas ur samlingarna även genom försäljning, men då ska föremålen i första hand erbjudas till andra museer och intäkterna från försäljningen bör endast användas till förmån för samlingarna. De som arbetar i museerna bör varken direkt eller indirekt medverka i handeln med kulturarvsföremål.

I sitt utlåtande till landskapsregeringen hade Museiverket också utgått från att alla föremål som bärgas från vraket ska införlivas i museisamlingarna. Enligt Museiverket innebär detta dock inte att varje föremål måste bevaras som sådant, utan att de även som museiföremål rimligen kan undersökas och förvaras på olika sätt, exempelvis genom att deponera dem i andra museers samlingar och utställningar. Eftersom lasten som bärgats från vraket är landskapet Ålands egendom och därför till sin karaktär avviker från fynd från arkeologiska utgrävningar i allmänhet, och eftersom det i lagstiftningen inte finns täckande bestämmelser om förvaltningen av nationell egendom i fråga om fornföremål är det motiverat att beslut i frågan fattas av demokratiskt valda politiska organ. För kulturarvets tillgänglighets skull bör lastens användbara innehåll utnyttjas så att en tillräcklig mängd av den tryggas för kommande generationer och forskning, och en del undersöks och används på ett sätt som ökar de nuvarande generationernas medvetenhet om det maritima kulturarvet och tillgodoser allmänhetens behov av information.

Även Museiverket hänvisar i sin bedömning till internationella konventioner om arkeologiska fynd. Europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska kulturarvet, den så kallade Maltakonventionen, betonar vikten av det arkeologiska arvet som informationskälla och föremål för vetenskaplig forskning. Enligt den förklarande rapporten till konventionen är syftet att förhindra att det arkeologiska arvet betraktas som en källa till ekonomisk vinning. Med arkeologiskt arv avses alla typer av artefakter från mänsklighetens förflutna. Den kontext där artefakterna påträffas är lika viktig som artefakterna själva. Konventionen syftar också till att säkerställa den arkeologiska forskningens kvalitet med hjälp av tillståndsplikt och tillsyn samt att förhindra illegala utgrävningar och plundring. Att bevara integriteten för arkeologiska objekt, undersöka dem med så konserverande metoder som möjligt och skydda dem på plats så ofta som möjligt är några utgångspunkter för att se till att information inte försvinner på ett okontrollerat sätt. Metoder som kan förstöra forskningsobjektet bör endast användas under ansvar av kompetenta och för uppdraget godkända personer.

Museiverket påpekar dessutom att Unescos konvention om det maritima kulturarvet tar avstånd från kommersiellt utnyttjande av det maritima kulturarvet, något som på en global skala är ett betydande hot mot skyddet av detta kulturarv och den därtill relaterade informationsspridningen. Enligt konventionen ska det maritima kulturarvet inte säljas, köpas eller utbytas som han-

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

delsvara. Finland röstade för ett godkännande av konventionen 2001 men har ännu inte ratificerat den. Enligt konventionen tillhör över 100 år gamla arkeologiska lämningar under vatten det maritima kulturarvet. Åldersgränsen motsvarar Finlands och Ålands lagstiftning.

På ovannämnda grunder ställer sig Museiverket negativt till handel med det i lag skyddade arkeologiska kulturarvet. Syftet med skyddsåtgärden av lasten från champagnegaleasen var att förhindra att lasten hamnar i fel händer och eventuellt på den illegala marknaden. Det faktum att en myndighet själv släpper ut en del av lasten på marknaden fördunklar det ovannämnda syftet och äventyrar trovärdigheten för skyddet av kulturarvet. Åtgärden kan också ge en signal om att handel med föremål som härstammar från arkeologiska objekt är acceptabelt och kan därmed rentav bidra till skapandet av eller tillväxten på en sådan marknad.

Övriga utlåtanden

I det utlåtande från museiverket i Estland som klaganden begärt och skickat till justitiekanslern konstateras att fallet med den åländska champagnegaleasen har sänt allmänheten fel signaler om hur man ska gå tillväga med historiska kulturföremål. Varken allmänt vedertagen god praxis på området eller den internationella rättens principer har tillämpats i fallet. (inofficiell översättning här)

Bedömning

Rikets eller landskapets lagstiftning om fornminnen innehåller inte särskilda bestämmelser om förfaringssättet efter det att ett fornföremål har överlåtits till den behöriga myndigheten. Därmed innehåller lagstiftningen inte heller bestämmelser om försäljning av föremål som klassificeras som fornminnen.

I förarbetena till rikets lag om fornminnen konstateras att skyddet och bevarandet av fornminnen hör till statens kulturpolitiska skyldigheter. Angående skeppsvrak konstateras det att fornforskningen de senaste decennierna har kommit att omfatta en del viktiga objekt, såsom i havet påträffade skeppsvrak med ombordvarande föremål. Möjligheterna till att utnyttja sådana fynd har dels berott på att vraken tack vare vattenkvaliteten vid landets kuster har kunnat bevaras till och med i flera århundraden, dels på att de tekniska metoderna för att lokalisera och undersöka maritima forskningsobjekt har utvecklats. Förlista skeppsvrak från forna tider anses vara mycket värdefulla för fornforskningen, bland annat för att de föremål som påträffats ombord på dem beskriver förhållandena under en viss tidsepok. I förarbetena konstateras att dylika fynd har varit handelsvaror även utomlands och att de delvis därför behöver fredas (RP 100/1962).

Vidare konstateras det att fredningen av fasta fornlämningar bygger på den allmänt vedertagna uppfattningen att fasta fornlämningar som minnen över Finlands tidigare bosättning och historia är ett slags nationell egendom, som på grund av sitt bildningsvärde ska bevaras för kommande generationer. Principiellt sett gäller detta även fall där lämningen eventuellt skadar andra intressen. I förarbetena i samband med en ändring av lagen om fornminnen konstateras att fornlämningar i första hand anses ha ett arkeologiskt och/eller historiskt värde, inte längre något bruksvärde (RP 80/2002).

Vid tolkningen av landskapslagen om fornminnen finns inga förarbeten att tillgå. Det kan dock konstateras att inte heller den föreskriver om ett förfarande där en myndighet säljer föremål som är i dess besittning och att det lagen uppenbart syftar till är att föremål ska bevaras för museala ändamål.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det konstateras att det allmänna syftet med lagstiftningen om fornminnen är att fornminnen ska hanteras så att man med hjälp av dem kan få historisk information och att deras fornhistoriska värde kan bevaras. Ur denna synvinkel är kommersiellt utnyttjande av fornminnen inte ett förfarande som avses i lagen. Tanken bakom den lagenliga skyldigheten att överlåta fornminnen till myndigheterna har varit att fredningen av dem kan garanteras om de är i myndigheternas besittning.

Såsom beskrivs närmare ovan ställer sig både undervisnings- och kulturministeriet och Museiverket negativa till försäljningen av champagneflaskorna. Museiverket förutsatte redan i sitt utlåtande till Ålands landskapsregering att de föremål som påträffas i vraket ska hanteras som museiföremål. I sitt utlåtande till justitiekanslersämbetet påpekar Museiverket att syftet med skyddsbärgningen av lasten från champagnegaleasen bland annat var att förhindra att lasten hamnar i fel händer och eventuellt på den illegala marknaden. Museiverket anser att det faktum att en myndighet själv släpper ut en del av den bärgade lasten på marknaden fördunklar det ovannämnda syftet och äventyrar trovärdigheten för skyddet av kulturarvet. Åtgärden kan också ge en signal om att handel med föremål som härstammar från arkeologiska objekt är acceptabelt och kan därmed rentav bidra till skapandet eller tillväxten av sådan marknad.

Undervisnings- och kulturministeriet konstaterar i sitt utlåtande att försäljningen av statsägda arkeologiska fynd i en kommersiell auktion inte är en åtgärd som är förenlig med rikets lagstiftning eller dess anda. Ministeriet poängterar att myndigheterna har ett särskilt ansvar för att förhindra kommersiellt utnyttjande av det arkeologiska arvet och för att alla åtgärder genomförs med hänsyn till internationella överenskommelser och principer. Myndigheterna ska i alla sin verksamhet även följa de internationella regler, rekommendationer och principer som tillsammans med internationella avtal och konventioner utgör grunden för en professionell, högkvalitativ och etisk verksamhet för att bevara och skydda kulturarvet.

Jag instämmer i Museiverkets och undervisnings- och kulturministeriets ovan beskrivna bedömningar. Den gällande lagstiftningen saknar uttömmande bestämmelser om hur fornföremål som tillhör landskapet ska hanteras. Jag anser dock att Ålands landskapsregerings beslut att sälja champagneflaskor som påträffats i ett över 100 år gammalt skeppsvrak har stridit mot syftet med bestämmelserna om fornminnen. I brist på mer exakt reglering har förfarandet dock inte varit klart lagstridigt.

I ärendet har även framkommit att de bärgade champagneflaskorna i den offentliga debatten har omtalats som ”Tsarens skatt” (t.ex. www.champagne.ax/2011/06/01/tsars-treasure-champagne-auction/). Enligt landskapsregeringens redogörelse har den dock inte varit delaktig i marknadsföringen. Av den tillgängliga redogörelsen framgår inte heller i övrigt att landskapsregeringen skulle ha deltagit i marknadsföringen av auktionen av champagneflaskorna. Av denna anledning konstaterar jag endast att det inte hör till mina uppgifter och min behörighet att bedöma agerandet hos auktionsfirma Acker Merrall & Condit eller någon annan privat aktör som deltagit i marknadsföringen av champagneflaskorna.

Försäljningsbeslutet i relation till kraven på god förvaltning

Beslutet att sälja champagneflaskorna måste även bedömas med avseende på iakttagandet av principerna om god förvaltning. En myndighets beslutsfattande och verksamhet ska alltid gå att motivera och bedöma objektivt.

Myndighetens skyldighet att se till att ett ärende utreds tillräckligt har av hävd ansetts vara en väsentlig del av god förvaltning. Myndigheten ska aktivt se till att den har tillgång till den in-

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

formation och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Omfattningen av informationen och utredningen beror naturligtvis på det aktuella ärendets natur. Om det gäller ett ofta återkommande rutinärende, räcker det i regel med de utredningar som myndigheten i allmänhet använder för handläggningen. Om ärendet som ska avgöras emellertid är exceptionellt såtillvida att myndigheten inte har tidigare erfarenhet av motsvarande ärenden och det kräver kännedom om lagstiftningen på något område som är främmande för myndigheten eller annan expertkunskap, ska myndigheten skaffa den information som behövs för att kunna avgöra ärendet på ett välgrundat sätt.

I det aktuella fallet var det ärende som landskapsregeringen behandlade exceptionellt både nationellt och internationellt sett, och det kunde inte avgöras genom att jämföra med motsvarande fall. Här skulle ett välgrundat beslut om champagneflaskornas öde i enlighet med principerna om god förvaltning ha krävt en mer omfattande expertutredning om bland annat flaskornas arkeologiska värde och om vad som sägs i internationella konventioner och etiska riktlinjer om arkeologiska fynd.

Jag anser att landskapsregeringen inte i tillräcklig utsträckning iakttog sin skyldighet att skaffa den information och de utredningar som behövdes innan den fattade beslutet om att sälja champagneflaskorna på auktion. Jag anser att agerandet är klandervärt och strider mot god förvaltnings sed.

I det aktuella ärendet väcks dessutom frågan om huruvida försäljningen av champagneflaskorna syftade till sådan ekonomisk fördel för ett offentligt samfund att det kan betraktas som en grund som inte har samband med förvaltningsverksamhet, och att försäljningsbeslutet även därför strider mot god förvaltnings sed.

Enligt 4 § i förvaltningslagen för landskapet ska myndigheterna använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Bestämmelsen motsvarar det som föreskrivs i rikets förvaltningslag. Bestämmelserna är ett uttryck för den princip om krav på objektivitet som hör till god förvaltnings sed. Enligt den får förvaltningsverksamheten inte basera sig på grunder som är osakliga eller på något annat sätt främmande för förvaltningen. Dyliga grunder kan till exempel vara strävan efter särskilda ekonomiska fördelar för ett offentligt samfund.

Vid bedömningen av frågan kan man beakta vilken ekonomisk fördel försäljningen har gett och till vilket syfte vinsten har använts eller planerats att användas. Sett ur ett laglighetsövervakningsperspektiv är det väsentliga här dock huruvida beslutet är godtagbart med tanke på principen om förvaltningens ändamålsbundenhet. I denna bedömning har jag tagit hänsyn till att landskapsregeringen genom sitt beslut har strävat efter att göra landskapet Åland mer känt. Enligt landskapsregeringens redogörelse ansåg den att försäljningen av champagneflaskorna på auktion skulle ge landskapet positiv publicitet och öka intresset för landskapet som turistmål. Med vidare beaktande av landskapsregeringens beslut om att använda inkomsterna från försäljningen av champagneflaskorna för marinarkeologisk och sjöfartshistorisk forskning samt för Östersjön i allmänhet anser jag inte att grunderna för beslutet att sälja flaskorna har varit främmande för förvaltningen och i detta avseende stridit mot god förvaltnings sed.

Internationella konventioner

Försäljningsbeslutet måste också bedömas mot bakgrund av internationella konventioner. Arkeologiska fynd omfattas i första hand av den så kallade Maltakonventionen (Revirerad Europeisk konvention om skydd för det arkeologiska arvet) och Unescos konvention om skyddet för det marina kulturarvet.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Maltakonventionen ingicks 1992 och trädde i kraft i Finland 1995 (FördrS 26/1995). Konventionen har även trätt i kraft på Åland genom Ålands lagtings beslut (97/1995). Enligt konventionen ska ”alla lämningar och föremål och alla andra spår av mänskligheten från tidigare tidsåldrar betraktas som delar av det arkeologiska kulturarvet, av vilka bevarandet och studiet bidrar till att utforska mänsklighetens historia och dess förhållande till den naturliga miljön, för vilka utgrävningar eller upptäckter och andra forskningsmetoder om mänskligheten och den hithörande miljön är de huvudsakliga informationskällorna”.

Syftet med Maltakonventionen är enligt dess artikel 1 att skydda det arkeologiska arvet som en källa för det europeiska kollektiva minnet och som ett redskap för historiska och vetenskapliga studier. Det arkeologiska arvet omfattar strukturer, anläggningar, grupper av byggnader, boplatser, lösa föremål och minnesmärken liksom deras omgivning, både på land och under vatten. Konventionen betonar det arkeologiska arvets betydelse som informationskälla och föremål för vetenskaplig forskning. Enligt de förklarande rapporterna syftar konventionen till att förhindra att det arkeologiska arvet betraktas som en källa till ekonomisk vinning. I konventionens artikel 3 och 5 påpekas att syftet är att säkerställa kvaliteten hos arkeologiska undersökningar genom tillståndstvång och övervakning samt genom att förhindra illegala utgrävningar och plundring.

Parterna förbinder sig bland annat att upprätta ett rättsligt system enligt vilket den som hittar ett föremål som tillhör det arkeologiska arvet är skyldig att anmäla fyndet till myndigheterna. Vidare förbinder sig parterna att se till att de övriga parterna underrättas om varje föremål som bjuds ut till försäljning, om de misstänks härröra från illegala utgrävningar eller vara olagligt tagna från officiella utgrävningar.

I konventionen finns inga särskilda bestämmelser om ett förfarande där en myndighet säljer arkeologiska föremål som kommit i dess besittning. Med beaktande av konventionens allmänna syfte att förhindra bland annat utnyttjande av arkeologiska fynd som källor till ekonomisk vinning, bör försäljningen av de upphittade champagneflaskorna på offentlig auktion på initiativ av en myndighet åtminstone anses strida mot konventionens anda och syfte.

Unescos konvention trädde i kraft internationellt 2009. Finland har emellertid inte ratificerat den. Konventionen har inte heller trätt i kraft i landskapet Åland. Enligt undervisnings- och kulturministeriets utredning röstade Finland för konventionen vid generalförsamlingen 2001. Finland har godkänt huvudmålen för konventionen och dess materialrättsliga inriktning. Enligt konventionen tillhör över 100 år gamla arkeologiska lämningar under vatten det maritima kulturarvet. Konventionen tar avstånd från allt slags kommersiellt utnyttjande av det maritima kulturarvet.

Unescos konvention är inte juridiskt bindande för Finland eller landskapet Åland. Jag anser dock att konventionens innehåll kan användas som tolkningshjälp vid bedömningen av Ålands landskapsregerings agerande, eftersom konventionen har trätt i kraft internationellt och Finland enligt undervisnings- och kulturministeriet har röstat för konventionen och godkänt de grundläggande principerna i den. Sett ur detta perspektiv instämmer jag i undervisnings- och kulturministeriets bedömning enligt vilken landskapsregeringens agerande kan klandras även med beaktande av innehållet i Unescos konvention och de internationella etiska principerna för arkeologiska fynd.

Begränsning av utförseln av kulturföremål

Ålands landskapsregerings redogörelse

Beträffande utförsel av kulturföremål konstaterar landskapsregeringen i sin redogörelse att ”enligt landskapslagen om kulturhistoriskt värdefulla föremål 3 § ska den som har för avsikt att föra ut kulturföremål ha tillstånd till utförseln. Samma lagrum anger när tillstånd ska ges. § 4 reglerar när tillstånd inte beviljas. Lagrummet kan inte tillämpas på klangandens anmärkning enär det inte från konstnärlig, vetenskaplig, historisk eller kulturhistorisk synpunkt kan anses motiverat att föremålen blir kvar i landskapet. Lagrummet tillåter även i ett sådant fall att tillstånd beviljas för utförsel.”

Vidare konstateras i redogörelsen att ”landskapsregeringen är den myndighet som kan bevilja tillstånd för utförsel, vilket är rutinförfaranden och regelbundet förekommande inom Museiby-rån.” Enligt redogörelsen har landskapsregeringen härvidlag handlat helt i enlighet med lag.

Bedömning

I landskapsregeringens redogörelse konstateras enbart på ovannämnda sätt att landskapsrege- ringen å ena sidan är den myndighet som kan bevilja tillstånd för utförsel, och å andra sidan att beviljandet av tillstånd är ”rutinförfaranden och regelbundet förekommande inom Museiby- rån.” Redogörelsen är inkonsekvent i detta avseende. Av redogörelsen framgår inte heller huruvida landskapets myndigheter hade behandlat försäljningen av champagneflaskorna ur denna aspekt eller om man till exempel i samband med försäljningen hade gett köparen väg- ledning i att ansöka om tillstånd för utförsel. Frågan omnämns inte heller i utlåtandet från Ålands museibyrå. Enligt den styrkande dokumentationen behandlas försäljningen av cham- pagneflaskorna ur denna aspekt inte heller i landskapsregeringens olika beslut i ärendet.

Landskapsregeringens redogörelse till justitiekanslern är därmed till denna del väsentligen bristfällig och uppfyller inte kraven i grundlagens 111 §.

Enligt landskapslagen om om skydd för kulturhistoriskt värdefulla föremål ska den som har för avsikt att föra ut kulturföremål ha tillstånd till utförseln. Tillståndet beviljas av Ålands land- skapsregering. Tillstånd beviljas bland annat om föremålet är framställt utanför landskapet och inte under de senaste 70 åren funnits minst 50 år på Åland. Tillstånd till utförsel beviljas inte om det är viktigt från konstnärlig, vetenskaplig, historisk eller kulturhistorisk synpunkt att fö- remålet blir kvar i landskapet. Dock får även i sådant fall tillstånd beviljas om särskilda skäl föreligger.

Dessa omständigheter, som även landskapsregeringen hänvisar till i sin redogörelse, blir dock föremål för bedömning i samband med tillståndsförfarandet. Tillståndet ska sökas av den i la- gen avsedda ägaren till föremålet. Tillståndet beviljas enligt landskapslagen av landskapsrege- ringen. I detta fall har dock landskapsregeringen själv initierat den process som resulterat i att champagneflaskor har sålts till länder utanför Finland. Om den utländska köparen i detta fall hade ansökt om tillstånd till utförsel, skulle ansökan ha handlagts av samma myndighet som hade sålt föremålet. Inte heller denna situation har beaktats i lagstiftningen om utförsel av kul- turföremål, och ett dylikt förfarande skulle inte kunna anses förenligt med det krav på myndig- heters opartiskhet som följer av principerna om god förvaltning.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Om champagneflaskor har sålts till så kallade tredje länder utanför Europa, ska i enlighet med hänvisningsbestämmelsen i rikets lagstiftning även rådets förordning (EG) nr 116/2009 om export av kulturföremål tillämpas på fallet. Förordningen förutsätter en särskild EU-exportlicens för föremål som definieras i bilagan till förordningen. Sådana är till exempel arkeologiska föremål som är äldre än 100 år och som härrör från utgrävningar och fynd på land eller under vatten.

Vid en helhetsbedömning av ärendet utifrån de uppgifter jag har tillgång till anser jag det uppenbart att Ålands landskapsregering vid sitt beslut om att sälja champagneflaskorna har låtit bli att beakta såväl den nationella som den europeiska lagstiftningen om utförsel av kulturföremål. Jag anser att den situation som uppkommit är mycket klandervärd och strider mot principerna om god förvaltning, och hänvisar till den utredningsskyldighet som jag påtalat ovan.

En behandling av ärendet med hänsyn till lagstiftningen om utförsel av kulturföremål hade utgjort ett medel för både myndighetsintern och extern kontroll.

Svaren på breven

Landskapsregeringens redogörelse

Beträffande ICOMOS brev till landskapsregeringen konstateras det i redogörelsen att brevet besvarades av avdelningschef Rainer Juslin den 12 mars 2012. De synpunkter som organisationen framförde i sitt svarsbrev betecknades som värdefulla och innehållet antecknades. I övrigt föranledde brevet inga åtgärder enligt redogörelsen. I redogörelsen tar man inte ställning till den övriga korrespondensen och anger inte heller några orsaker till varför det förstnämnda brevet besvarades först cirka 11 månader efter att det kom in.

Däremot tar man i Ålands landskapsregerings redogörelse eller Ålands museibyrås utlåtande inte alls ställning till huruvida man besvarade brevet från arbetsgruppen för Östersjöområdets maritima kulturarv (Baltic Sea States Working Group on Underwater Cultural Heritage), daterat den 31 maj 2011.

Bedömning

De högsta laglighetsövervakarnas avgörandepraxis har av hävd utgått från att den allmänna rådgivningsskyldighet som anges i förvaltningslagen innebär att sakliga förfrågningar ska besvaras inom rimlig tid. I förvaltningslagen för landskapet åläggs landskapets myndigheter samma skyldighet.

Eftersom brevet från ICOMOS har besvarats och det inte direkt handlar om att ge avsändaren råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende eller dylikt, hör det inte till justitiekanslerns uppgifter att närmare bedöma innehållet i svaret på brevet. Däremot konstaterar jag att besvarandet av brevet nästan ett år efter att det kom in kan anses vara orimligt sent, då inga särskilda skäl till dröjsmålet heller har angetts.

Eftersom jag inte har fått några närmare uppgifter om det sistnämnda brevets innehåll eller huruvida det har besvarats, hänvisar jag här enbart till den ovan påtalade skyldigheten för myndigheten att besvara förfrågningar inom rimlig tid.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Slutsatser

Genom att inleda åtgärder för skyddsbergning av den så kallade champagnegaleasen (M 1 Fö 403.3) redan innan Museiverkets utlåtande inkom har Ålands landskapsregering förfarit i strid med självstyrelselagen och god förvaltningssed.

I och med beslutet om att sälja champagneflaskorna har Ålands landskapsregering förfarit i strid med syftet med lagstiftningen om maritima fornminnen och Europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska kulturarvet (Maltakonventionen).

När Ålands landskapsregering fattade försäljningsbeslutet iakttog den inte heller i tillräcklig utsträckning sin skyldighet att i enlighet med landskapets förvaltningslag och god förvaltningssed skaffa den information och de utredningar som behövdes för att kunna avgöra ärendet på ett välgrundat sätt.

Ålands landskapsregering har också i sina beslut om direkt upphandling underlåtit att iaktta kraven på noggrannhet och ett klart språk i enlighet med god förvaltningssed.

Avdelningschef Rainer Juslin har försummat sin skyldighet att besvara en skriftlig förfrågan inom rimlig tid.

Åtgärder

Jag ger Ålands landskapsregering en anmärkning om förfarande som har stridit mot självstyrelselagen och god förvaltningssed eftersom landskapsregeringen har inlett åtgärder för skyddsbergning av den så kallade champagnegaleasen innan Museiverkets utlåtande inkom.

Jag fäster Ålands landskapsregerings uppmärksamhet vid dess skyldighet att i enlighet med landskapets förvaltningslag och god förvaltningssed skaffa den information och de utredningar som behövs för att kunna avgöra ett ärende.

Dessutom fäster jag Ålands landskapsregerings uppmärksamhet vid skyldigheten att i beslut om direkt upphandling iaktta kraven på noggrannhet och ett klart språk i enlighet med god förvaltningssed.

Vidare fäster jag Ålands landskapsregerings uppmärksamhet vid justitiekanslerns rätt enligt grundlagens 111 § att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll.

Jag fäster avdelningschef Rainer Juslins uppmärksamhet vid hans skyldighet enligt förvaltningslagen att besvara en skrivelse inom rimlig tid.

Jag delger Ålands landskapsregering de synpunkter som Helsingfors universitet och museiverket i Estland framfört i sina utlåtanden genom att bifoga kopior av utlåtandena.

Jag delger Museiverket och undervisnings- och kulturministeriet mitt beslut.

Jag anser att klagomålet inte föranleder ytterligare åtgärder.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Det material som klaganden bifogat återsänds.

Biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen

Äldre justitiekanslernssekreterare

Minna Ruuskanen

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

BESÖKSADRESS Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
POSTADRESS PB 20, 00023 Statsrådet

TELEFON +358 295 16001
TELEFAX +358 9 160 23975

E-MAIL fornamn.efternamn@okv.fi
INTERNET www.justitiekanslern.fi