

Ålands självstyrelse i utveckling

Ålandskommitténs 2013 delbetänkande

Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen

Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö

Ålands självstyrelse i utveckling

Ålandskommitténs 2013 delbetänkande

Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen

Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö



PRESENTATIONSBLAD

28.1.2015

Publikationens titel	Ålands självstyrelse i utveckling Ålandskommitténs 2013 delbetänkande		
Författare	Janina Groop-Bondestam, lagstiftningsråd, justitieministeriet Marine Holm-Johansson, autonomilagsutvecklare, Ålands landskapsregering Sten Palmgren, juris licentiat		
Justitieministeriets publikation	6/2015 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 60/08/2013	HARE nummer	OM016:00/2013
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-259-413-6	ISBN (PDF)	978-952-259-414-3
URN	URN:ISBN:978-952-259-414-3		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-414-3		
Sak- och nyckelord	Ålands självstyrelselag, självstyrelse, statsförfattning		
Referat	Statsrådet tillsatte den 19 september 2013 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utarbeta ett förslag till reform av självstyrelsesystemet för Åland. I kommittén finns representanter för alla riksdagsgrupper samt partierna på Åland. Kommittén leds av president Tarja Halonen. Enligt sitt uppdrag ska kommittén inom år 2014 lämna ett delbetänkande med förslag till riktlinjer för det fortsatta lagstiftningsarbetet och ett slutbetänkande i form av en regeringsproposition senast den 30 april 2017. Kommitténs uppdrag innefattar i huvudsak att		

- föreslå sådana ändringar av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen som motiveras av samhällsutvecklingen och utarbeta förslag till en modern lagstiftning om självstyrelsen,
- föreslå åtgärder för att utveckla den ekonomiska självstyrelsen och
- göra en översyn av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket, samt föreslå ändringar av sådana behörighetsbestämmelser som i praktiken har vållat tolkningssvårigheter.

Kommittén har i delbetänkandet formulerat riktlinjer för utvecklingen av Ålands självstyrelse. Riktlinjerna innehåller förslag till ändringar av det gällande rättsläget i bl.a. följande avseenden:

1. *Ålands självstyrelselag* ska när det gäller detaljer vara kortare än nuvarande självstyrelselag och ange ramarna för Ålands ställning i konstitutionen samt de konstitutionella garantierna för självstyrelsen. Självstyrelselagen ska kompletteras av en eller flera lagar som stiftas i vanlig lagstiftningsordning och med lagtingets samtycke.
2. I syfte att *utöka Ålands ekonomiska självstyrelse* kommer kommittén i det fortsatta arbetet att
 - närmare utreda inom vilka beskattningsformer beskattningsbehörighet eventuellt kunde överföras och vilka mekanismer som då skulle behövas; kommittén avser att utföra en utredning av oberoende experter,
 - ta ställning till förfarandet för överföring av beskattningsbehörighet,
 - närmare utreda hur det nuvarande avräkningssystemet kan förbättras,
 - närmare utreda ett särskilt förfarande eller en mekanism som reglerar de finansiella relationerna mellan riket och landskapet vid överföring av lagstiftningsbehörighet,
 - närmare utreda alternativet att statsskatterna på Åland inte förs in i statsbudgeten utan stannar kvar i landskapet.
3. Landskapet ska, inom de ramar självstyrelselagen ställer, *självt kunna bestämma* i vilken takt det *övertar ny behörighet* av riket. Förfarandet ska dock alltid förutsätta förhandlingar och överenskommelse med riket om de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av en överföring. Ett

särskilt förenklat förfarande utvecklas för att involvera riksdagen när lagtinget beslutar överta ny behörighet. Under det fortsatta arbetet anges rikets kärnområden, som liksom i nuläget kan överföras endast genom ändring av självstyrelselagen.

4. *Lagstiftningskontrollen av landskapslagar* föreslås ändrad så att tyngdpunkten i kontrollen förskjuts till ett tidigare skede i lagberedningsprocessen bl.a. genom att ett lagråd inrättas genom landskapslag. Endast i det fallet att tveksamhet om behörighetsfördelningen föreligger, föredras landskapslagen för republikens president.
5. Kommittén föreslår att *landskapsregeringens rätt att delta i förhandlingar om fördrag* som innefattar frågor inom landskapets behörighet utökas så, att landskapsregeringen på begäran ska ges tillfälle att delta i sådana förhandlingar alltid där detta är möjligt i det förhandlingsorgan där saken behandlas.
6. Kommittén anser att ett återinförande av de tidigare internationella garantierna för självstyrelsen enligt Ålandslösningen skulle vara krävande, eftersom det skulle kräva medverkan av de stater som i tiden har överenskommit om landskapets internationella status. Kommittén ställer sig däremot positiv till ett införande av internationella *mekanismer för att trygga Ålands svenskspråkiga status* enligt 6 kap. i gällande självstyrelselag och avser utreda vilken internationell institution som kunde anförtros en sådan uppgift.
7. Kommittén bedömer att Ålands demilitariserade och neutraliserade status i dagens läge är ett argument vid sidan av kommandospråket för att *militärtjänstgöring ska vara frivillig för ålänningar*. Kommittén anser att det inte längre är befogat eller ändamålsenligt att i självstyrelselagen ha bestämmelser om tjänstgöring som ersätter militärtjänstgöringen.

28.1.2015

Julkaisun nimi	Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö		
Tekijä	Janina Groop-Bondestam, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö Marine Holm-Johansson, autonomialakikehittäjä/ lainvalmistelija, Ahvenanmaan maakunnan hallitus Sten Palmgren, oikeustieteen lisensiaatti		
Oikeusministeriön julkaisu	6/2015 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 60/08/2013	HARE numero	OM016:00/2013
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (nid.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (nid.)	978-952-259-413-6	ISBN (PDF)	978-952-259-414-3
URN	URN:ISBN:978-952-259-414-3		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-414-3		
Asia- ja avainsanat	Ahvenanmaan itsehallintolaki, itsehallinto, valtiosääntö		
Tiivistelmä	Valtioneuvosto asetti syyskuun 19. päivänä 2013 parlamentaarisesti kokoonpannun komitean, jonka tehtävänä on laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uudistamiseksi. Komiteassa on edustajia kaikista eduskuntaryhmistä sekä kaikista Ahvenanmaan puolueista. Komiteaa johtaa presidentti Tarja Halonen. Toimeksiantonsa mukaan komitean tuli vuoden 2014 loppuun mennessä valmistella jatkovalmistelun linjauksia koskeva välimietintö sekä hallituksen esityksen muotoon laadittu loppumietintö 30. päivään huhtikuuta 2017 mennessä. Komitean toimeksiantoon kuuluu pääasiassa		

- ehdottaa yhteiskuntakehityksen edellyttämiä itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistuksia sekä valmistella ehdotus itsehallintoa koskevaksi nykyaikaiseksi lainsäädännöksi,
- ehdottaa toimenpiteitä taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi sekä
- tarkistaa maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallanjakoa ja ehdottaa muutettaviksi sellaisia toimivaltasäännöksiä, jotka ovat käytännössä aiheuttaneet tulkintaongelmia.

Välimietinnössään komitea on muotoillut linjauksia Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseksi. Linjauksiin sisältyy ehdotuksia, jotka muuttaisivat nykyistä oikeustilaa seuraavasti:

1. *Ahvenanmaan itsehallintolain* tulee yksityiskohdiltaan olla lyhyempi kuin nykyinen itsehallintolaki sekä antaa kehykset Ahvenanmaan perustuslailliselle asemalle ja itsehallinnon valtiosääntöoikeudellisille takuille. Itsehallintolakia täydennetään yhdellä tai useammalla lailla, jotka säädetään tavalisen lain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien suositumuksella.
2. Ahvenanmaan *taloudellisen itsehallinnon laajentamiseksi* komitea aikoo jatkotyöskentelyn yhteydessä
 - tarkemmin selvittää minkä verolajien osalta verotustoimivaltaa voitaisiin mahdollisesti siirtää osittain Ahvenanmaalle ja mitä mekanismeja siinä tapauksessa tarvittaisiin; komitea aikoo suorittaa riippumattoman asiantuntijaselvityksen,
 - ottaa kantaa verotustoimivallan siirtoa koskevaan menettelyyn,
 - tarkemmin selvittää miten nykyistä tasoitusjärjestelmää voidaan parantaa,
 - tarkemmin selvittää erityisen menettelyn tai mekanismin luomista maakunnan ja valtakunnan välisten taloudellisten suhteiden säätelemiseksi toimivallansiirtojen yhteydessä,
 - tarkemmin selvittää sitä vaihtoehtoa, että Ahvenanmaalla kannettuja valtionveroja ei sisällytettäisi talousarvioon, vaan ne jäisivät maakunnalle.
3. Maakunnan tulee itsehallintolain asettamissa rajoissa itse voida päättää, missä tahdissa *sille siirretään uusia toimivallanaloja* valtakunnalta. Menettelyn tulee kuitenkin aina edellyttää neuvotteluja ja sopimusta valtakunnan kanssa siirrosta johtuvista hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista. Kehitetään erityinen yksinkertaistettu menettely, jos-

sa varmistetaan eduskunnan myötävaikutus, kun maakuntapäivät päättää ottaa uuden toimivallanalan haltuunsa. Jatkotyöskentelyn yhteydessä täsmennetään valtakunnan ydinalueita (keskeisimpiä asia-alueita), jotka voidaan siirtää maakunnalle vain itsehallintolakia muuttamalla kuten nykyisinkin.

4. *Maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa* ehdotetaan muutettavaksi siten, että painopiste valvonnassa siirtyisi lainvalmisteluprosessin aikaisempaan vaiheeseen mm. lakineuvoston perustamisella maakuntalailla. Vain siinä tapauksessa, että valtakunnan ja maakunnan välinen toimivallanjako on epäselvä, maakuntalaki esiteltäisiin tasavallan presidentille.
5. Maakunnan hallituksen *oikeutta osallistua* sellaisiin *kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin*, jotka käsittelevät maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita, kehitetään siten, että maakunnan hallitukselle annetaan sen pyynnöstä tilaisuus osallistua sellaisiin neuvotteluihin aina, kun tämä on mahdollista siinä neuvotteluelimessä, jossa asiaa käsitellään.
6. Ahvenanmaa-ratkaisusta johtuvien aikaisempien kansainvälisten takuiden palauttaminen olisi haastavaa, koska tämä vaatisi niiden valtioiden myötävaikutusta, jotka aikoinaan ovat sopineet maakunnan kansainvälisestä asemasta. Komitea suhtautuu sitä vastoin myönteisesti maakunnan nykyisen itsehallintolain 6 luvun mukaista *ruotsinkielistä asemaa turvaavien* kansainvälisten *mekanismien* luomiseen, ja aikoo selvittää, mille kansainväliselle instituutiolle tämänkaltaisen tehtävä voitaisiin uskoa.
7. Komitea arvioi, että Ahvenanmaan demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on tänä päivänä komentokielen ohella perustelu sille, että ahvenanmaalaisten tulisi olla *vapautettuja asevelvollisuudesta*. Komitea katsoo, ettei enää ole aiheellista tai tarkoituksenmukaista sisällyttää itsehallintolakiin säännöksiä sellaisesta palveluksesta, joka korvaisi asepalveluksen.

DESCRIPTION



MINISTRY OF JUSTICE
FINLAND

28.1.2015

Name of the Publication Development of the system of self-government in Åland
Preliminary report of the committee appointed to reform the system of self-government in Åland

Author Janina Groop-Bondestam, Senior Adviser, Legislative Affairs,
Ministry of Justice
Marine Holm-Johansson, legislator/autonomy legislation
Government of Åland
Sten Palmgren, LL.Lic.

Publication of the Ministry of Justice 6/2015
Memorandums and statements

OSKARI number OM 60/08/2013 **HARE number** OM016:00/2013

ISSN-L	1798-7091		
ISSN (bound)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (bound)	978-952-259-413-6	ISBN (PDF)	978-952-259-414-3

URN URN:ISBN:978-952-259-414-3
Permanent address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-414-3>

Keywords Act on the Autonomy of Åland, self-government, constitution

Abstract On 19 September 2013, the Government appointed a parliamentary committee to draw up a proposal for the reform of the system of self-government in Åland. The committee consists of representatives from all parliamentary groups as well as the political parties in Åland. The committee is headed by President Tarja Halonen. The committee was assigned to draw up a preliminary report outlining the premises for the law drafting work by the end of 2014 and to prepare a final report in the form of a Government proposal by 30 April 2017.

The assignment of the committee is to

- propose amendments to the system of self-government in Åland and the Act on the Autonomy of Åland in order to meet the changes in society, and to draw up a proposal for a modern self-government legislation,
- propose measures to develop the economic self-government in Åland and
- review the current division of powers between the Province of Åland and the State and to propose amendments to such provisions on the division of powers which, in practice, have left room for interpretation.

In its preliminary report, the committee has outlined the premises for the development of the self-government in Åland. Legislative amendments are proposed e.g. concerning the following circumstances:

1. *The Act on the Autonomy of Åland* should be shorter and less detailed than the current Act, and rather lay down framework regulations defining Åland's status and autonomy guaranteed by the Constitution. The Act on the Autonomy of Åland should be supplemented with one or more acts enacted in the ordinary legislative procedure with the approval of the Åland Parliament.
2. To extend the economic autonomy of Åland, the committee intends to
 - examine in which taxation forms the taxation powers might be delegated to Åland and what kind of instruments this would require; the examination will be carried out by independent experts appointed by the committee,
 - take a stand on the procedure for delegating taxation powers to Åland,
 - examine how the current equalisation system could be improved,
 - examine what kind of separate procedure or instrument could be applied to regulate the economic relations between the Province and the State, if legislative powers are delegated,
 - consider an alternative in which state tax levied in Åland would stay in the Province instead of being included in the Budget.
3. The *Province* should, within the framework of the Act on the Autonomy of Åland, be able to decide on its own to what extent it takes over *new powers from the State*. This should,

however, always require negotiations and an agreement with the State, in order to establish the administrative and economic consequences of the delegation of powers. A simplified procedure will be developed for the involvement of the Parliament in cases where the Åland Parliament decides to take over new powers. The core matters in which the legislative powers of the State cannot be delegated without amending the Act on The Autonomy of Åland will be specified in the further preparation of the reform.

4. The committee proposes that the provisions on *legislative supervision of the Acts of Åland* are amended so that the supervision concerns an earlier stage of the legislative process. To enable this e.g. a legislative council will be established by enacting an Act of Åland Islands on this. An Act of Åland will be presented to the President of the Republic only if there is reason to doubt the appropriateness of the division of powers.
5. The committee proposes that the right of the the Government of Åland *to participate in negotiations on international treaties* in matters that are subject to the competence of Åland is extended, so that the Government of Åland is to be reserved the opportunity to participate in such negotiations whenever possible in the body where the issue is negotiated.
6. According to the committee it would be problematic to reintroduce the former international guarantees for the autonomy of Åland in accordance with the Åland Islands Solution, as it would require the participation of the states that initially agreed on the international status of the Province. However, the committee supports the implementation of *an international instrument to secure the status of Swedish as the official language of Åland*, as provided in Chapter 6 of the current Act on the Autonomy of Åland, and intends to examine which international body could be entrusted with this assignment.
7. The committee considers that with regard to the status of Åland as a demilitarised and neutralised area as well as the language of command of the Defence Forces in Finland, the residents of Åland should *continue to be exempt from conscription for military service*. According to the committee the provisions on service instead of conscription for military service in the Act are no longer justified nor needed.

Till Justitieministeriet
Oikeusministeriölle

Statsrådet har den 19 september 2013 tillsatt en kommitté för att modernisera självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. Kommittén ska i sitt arbete beakta de förslag och synpunkter som ingår i betänkandet från den av Ålands landskapsregering tillsatta parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland (Åländsk utredningsserie 2010:2) samt i den av justitieministeriet tillsatta parlamentariska arbetsgruppens betänkande "Ålands självstyrelse i utveckling" (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2013).

Kommitténs uppdrag innefattar att:

- 1) Föreslå sådana ändringar av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen som motiveras av samhällsutvecklingen och utarbeta förslag till en modern lagstiftning om självstyrelsen.
- 2) Föreslå åtgärder för att utveckla den ekonomiska självstyrelsen.
- 3) Göra en översyn av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket och föreslå ändringar av sådana behörighetsbestämmelser som i praktiken har vållat tolkningssvårigheter.
- 4) Bedöma om kravet på finskt medborgarskap för erhållande av hembygdsrätt och för vissa tjänster kan slopas.

Kommittén ska inom år 2014 färdigställa ett delbetänkande med förslag till riktlinjer för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Ett slutbetänkande i form av en regeringsproposition ska föreligga senast den 30 april 2017.

Till kommitténs ordförande utsågs president *Tarja Halonen* och till dess vice ordförande lagtingsledamoten, riksdagsrådet *Gunnar Jansson* samt direktör *Teija Tiilikainen*. Till medlemmar utsågs statssekreterare *Marjo Anttoora* från Kristdemokraterna, riksdagsledamoten *Pekka Haavisto* från De Gröna (riksdagsledamoten *Satu Haapanen* från De Gröna har genom justitieministeriets beslut den 25 oktober 2013 ersatt riksdagsledamoten *Pekka Haavisto*), riksdagsledamotassistent *Mia Haglund* från Vänsterförbundet, riksdagsledamoten *Johannes Koskinen* från Finlands Socialdemokratiska parti, riksdagsledamoten *Markus Lohi* från Finlands Center, riksdagsledamoten *Kimmo Sasi* från Samlingspartiet, riksdagsledamoten *Maria Tolppanen* från Sannfinländarna och riksdagsledamoten *Ulla-Maj Wideroos* från Svenska folkpartiet samt vicetalman *Viveka Eriksson* från Liberalerna på Åland, lagtingsledamoten *Harry Jansson* från Åländsk Center, vicetalman *Roger Jansson* från Moderat Samling för Åland, lagtingsledamoten *Axel Jonsson* från Ålands framtid, lagtingsledamoten *Barbro Sundback* från Ålands Socialdemokrater och lagtingsledamoten *Danne Sundman* från Obunden Samling, sedermera Moderat Samling för Åland.

Från justitieministeriet utsågs till kommitténs generalsekreterare konsultativa tjänstemannen, från den 1 december 2014 lagstiftningsrådet *Janina Groop-Bondestam* och till sekreterare lagstiftningsrådet, från den 1 juli 2014 jur.lic. *Sten Palmgren*. Från Ålands landskapsregering utsågs till sekreterare i kommittén lagberedaren, numera autonomilagsutvecklaren/lagberedaren *Marine Holm-Johansson*.

Till sitt namn tog kommittén "Ålandskommittén 2013". Kommittén har fram till överlätsen av betänkandet sammanträtt sammanlagt 15 gånger.

Kommittén har ordnat flera hörandetillfällen:

- Vid sitt möte den 16 januari 2014 hörde kommittén professor *Markku Suksi* från Åbo Akademi om skillnaderna mellan Färöarnas och Ålands självstyrelse samt landshövding *Peter Lindbäck* och lagberedningschefen *Lars Karlsson* från Ålands landskapsregering om erfarenheterna av gällande teknik och innehåll för behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket enligt självstyrelselagen.
- Vid sitt möte den 27 februari 2014 hörde kommittén professor emeritus *Bertil Roslin* om utvecklingen av ekonomisk självstyrelse i andra autonomier. Förvaltnings- och utvecklingschefen *Dan E. Eriksson* från Ålands landskapsregering hördes om erfarenheter av det nuvarande ekonomiska systemet i självstyrelselagen.
- Vid sitt möte den 27 mars 2014 hörde kommittén lagtingsdirektören *Susanne Eriksson* från Ålands lagting och europarättschefen *Michaela Slotte* från Ålands

landskapsregering, specialsakkunnig Minna Hulkkonen från Republikens presidents kansli och konsultativa tjänstemannen Heidi Kaila från statsrådets kansli EU-avdelning. Hörandet gällde behovet och möjligheterna att till följd av samhällsutvecklingen ändra bestämmelserna i självstyrelselagen om språk, om internationella förpliktelser och om ärenden som gäller Europeiska unionen. Kommittén tog emot ett skriftligt utlåtande av utrikesministeriets rättstjänst om behovet av att ändra 9 och 9 a kap. i självstyrelselagen och att återinföra de internationella garantierna för självstyrelsen samt om Ålandsexemplet eventuella inverkan på behoven av att förnya självstyrelselagen.

- Vid sitt möte den 10 april 2014 hörde kommittén finansministeriets avdelningschef Lasse Arvela, biträdande budgetchefen Juha Majanen, lagstiftningsrådet Marianne Malmgren och budgetrådet Petri Syrjänen. Därtill hördes Ålands landskapsregerings förvaltnings- och utvecklingschef Dan E. Eriksson och avdelningsjuristen Ida Hellgren. Hörandet gällde åtgärder för att utveckla landskapet Ålands ekonomiska självstyrelse.
- Inrikesministeriet gav den 6 maj 2014 ett skriftligt utlåtande om kravet på finskt medborgarskap för vissa offentliga tjänster.
- Vid sitt möte den 8 maj 2014 hörde kommittén Högsta domstolens företrädare, justitierådet Gustav Bygglin om lagstiftningskontrollen av landskapslagar enligt 19 § i självstyrelselagen samt Högsta förvaltningsdomstolens företrädare, förvaltningsrådet Outi Suviranta om bestämmelserna om ändringssökande i 25 och 26 § i självstyrelselagen. Kommittén tog emot ett skriftligt utlåtande av Ålands landskapsregering om kravet på finskt medborgarskap för erhållande av hembygdsrätt.
- Vid sitt möte den 22 maj 2014 hörde kommittén Allan Rosas, Finlands medlem i EU-domstolen samt sekretariatschef Anne Dannerfjord och konsulent Sören Klit från Statsministeriet i Danmark om Färöarnas och Grönlands självstyrelse.
- Försvarsministeriet gav ett skriftligt utlåtande den 4 november 2014 och arbets- och näringsministeriet ett utlåtande den 11 november 2014 om alternativ tjänstgöring för ålänningar.
- Kommittén erhöll den 14 november 2014 en studie av Ålands fredsinstitut. I studien har utretts Ålands folkrättsliga status samt hembygdsrätten och nationalitetskravet.

Lagtingsledamoten Axel Jonsson har lämnat en reservation till delbetänkandet.

* * * *

Valtioneuvosto on syyskuun 19. päivänä 2013 asettanut komitean itsehallintojärjestelmän ja Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamiseksi. Työssään komitean tulee huomioida ne ehdotukset ja näkemykset, jotka sisältyvät Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asettaman parlamentaarisen komitean mietintöön itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi (Åländsk utredningsserie 2010:2) sekä oikeusministeriön Parlamentaarisen Ahvenanmaa-työryhmän mietintöön Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämisestä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2013).

Komitean toimeksiantoon kuuluu:

- 1) Ehdottaa yhteiskuntakehityksen edellyttämiä itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistuksia sekä valmistella ehdotus itsehallintoa koskevaksi nykyaikaiseksi lainsäädännöksi.
- 2) Ehdottaa toimenpiteitä taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi.
- 3) Tarkistaa maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallanjakoa ja ehdottaa sellaisia toimivaltasäännöksiä muutettaviksi, jotka ovat käytännössä aiheuttaneet tulkintaongelmia.
- 4) Arvioida voitaisiinko luopua vaatimuksesta Suomen kansalaisuudesta kotiseutuoikeuden saamiseksi ja eräisiin virkoihin nimittämisen edellytyksenä.

Komitea valmistelee vuoden 2014 loppuun mennessä osamietinnön sisältäen jatkovalmistelun linjaukset. Hallituksen esityksen muotoon laaditun loppumietinnön on oltava valmis huhtikuun 30. päivään 2017 mennessä.

Komitean puheenjohtajaksi nimettiin presidentti *Tarja Halonen* ja sen varapuheenjohtajiksi eduskuntaneuvos *Gunnar Jansson* sekä johtaja *Teija Tiilikainen*. Komitean jäseniksi nimettiin valtiosihteeri *Marjo Anttoora* Kristillisdemokraateista, kansanedustaja *Pekka Haavisto*, Vihreistä (kansanedustaja *Satu Haapanen*, Vihreistä, on oikeusministeriön päätöksellä lokakuun 25. päivänä 2013 korvannut kansanedustaja *Pekka Haaviston*), kansanedustajan avustaja *Mia Haglund* Vasemmistoliitosta, kansanedustaja *Johannes Koskinen* Suomen Sosialidemokraattisesta puolueesta, kansanedustaja *Markus Lohi* Suomen Keskustasta, kansanedustaja *Kimmo Sasi* Kansallisesta Kokoomuksesta, kansanedustaja *Maria Tolppanen* Perussuomalaisista ja kansanedustaja *Ulla-Maj Wide-roos* Ruotsalaisesta kansanpuolueesta sekä maakuntapäivien varapuhemies *Viveka Eriksson*, Liberalerna på Åland, maakuntapäivien edustaja *Harry Jansson*, Åländsk Center, maakuntapäivien varapuhemies *Roger Jansson*, Moderat Samling för Åland, maakuntapäivien edustaja *Axel Jonsson*, Ålands framtid, maakuntapäivien edustaja *Barbro Sundback*, Ålands Socialdemokrater ja maakuntapäivien edustaja *Danne Sundman*, Obunden Samling, sittemmin Moderat Samling för Åland,.

Oikeusministeriöstä nimettiin komitean pääsihteeriksi neuvotteleva virkamies, joulukuun 1. päivästä 2014 alkaen lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam ja sihteeriksi lainsäädäntöneuvos, heinäkuun 1. päivästä 2014 alkaen oik. lis. Sten Palmgren. Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta komitean sihteereiksi nimettiin lainvalmistelija, sittemmin autonomialakikehittäjä/lainvalmistelija Marine Holm-Johansson.

Komitea otti nimekseen ”Ahvenanmaa-komitea 2013”. Komitea on osamietintönsä luovuttamiseen mennessä kokoontunut yhteensä 15 kertaa.

Komitea on järjestänyt lukuisia kuulemistilaisuuksia:

- Kokouksessaan tammikuun 16. päivänä 2014 komitea kuuli professori Markku Suksea Åbo Akademista Färsaarten ja Ahvenanmaan itsehallinnon eroista, sekä Ahvenanmaan maaherraa Peter Lindbäckia ja lainvalmistelujohtajaa Lars Karlsonia Ahvenanmaan maakuntahallituksesta heidän kokemuksistaan itsehallintolain mukaisen maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallanjaon nykyisestä tekniikasta ja sisällöstä.
- Kokouksessaan helmikuun 27. päivänä 2014 komitea kuuli professori emeritusta Bertil Roslinia taloudellisen itsehallinnon kehityksestä muilla autonomisilla alueilla. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinto- ja kehittämispäällikköä Dan E. Erikssonia kuultiin kokemuksista itsehallintolain nykyisestä taloudellisesta järjestelmästä.
- Kokouksessaan maaliskuun 27. päivänä 2014 komitea kuuli maakuntapäivien pääsihteerinä Susanne Erikssonia ja maakunnan hallituksen Eurooppa-oikeuden päällikköä Michaela Slottea, neuvonantaja Minna Hulkosta Tasavallan Presidentin kansliasta, sekä neuvotteleva virkamies Heidi Kailaa valtioneuvoston kanslian EU-osastolta. Kuuleminen koski yhteiskuntakehityksen herättämiä tarpeita ja mahdollisuuksia muuttaa itsehallintolain kielisäännöksiä sekä kansainvälisistä velvoitteista ja Euroopan unionin asioista annettuja säännöksiä. Komitea vastaanotti kirjallisen lausunnon ulkoasiainministeriön oikeuspalvelulta tarpeesta muuttaa itsehallintolain 9 ja 9a lukua ja palauttaa itsehallinnon kansainväliset takuut, sekä Ahvenanmaan esimerkin mahdollisesta vaikutuksesta tarpeisiin uudistaa itsehallintolakia.
- Kokouksessaan huhtikuun 10. päivänä 2014 komitea kuuli valtiovarainministeriön osastopäällikköä Lasse Arvelaa, apulaishallintopäällikköä Juha Majasta, lainsäädäntöneuvosta Marianne Malmgrenia ja budjettineuvosta Petri Syrjästä. Lisäksi komitea kuuli Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinto- ja kehittämispäällikköä Dan E. Erikssonia ja osastolaki- ja lakiasiainministeriön Ida Hellgrenia. Kuuleminen koski toimenpiteitä Ahvenanmaan taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi.
- Sisäministeriö antoi toukokuun 6. päivänä 2014 kirjallisen lausunnon suomen kansalaisuuden vaatimuksesta eräisiin julkisiin virkoihin nähden.
- Kokouksessaan toukokuun 8. päivänä 2014 komitea kuuli korkeimman oikeuden edustajaa, oikeusneuvos Gustav Byggliniä itsehallintolain 19 §:n mukaisesta

lainsäädäntövalvonnasta sekä korkeimman hallinto-oikeuden edustajaa, hallintoneuvos Outi Suvirantaa itsehallintolain 25 ja 26 §:n muutoksenhakua koskevista säännöksistä. Komitea vastaanotti kirjallisen lausunnon Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta vaatimuksesta Suomen kansalaisuudesta kotiseutuoikeuden saamiseksi.

- Kokouksessaan toukokuun 22. päivänä 2014 komitea kuuli Suomen Euroopan unionin tuomioistuimen jäsentä Allan Rosasia sekä Tanskan valtioneuvoston kanslian edustajia Anne Dannerfjordia ja Sören Klitiä Färsaarten ja Grönlannin itsehallinnosta.
- Puolustusministeriö antoi kirjallisen lausunnon marraskuun 4. päivänä 2014 ja työ- ja elinkeinoministeriö lausunnon marraskuun 11. päivänä 2014 vaihtoehtoisesta palveluksesta ahvenanmaalaisille.
- Komitea vastaanotti marraskuun 14. päivänä 2014 tutkimuksen Ålands fredsinstitutilta. Tutkimuksessa on selvitetty Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista asemaa sekä kotiseutuoikeutta ja kansalaisuusvaatimusta.

Ahvenanmaan maakuntapäivien edustaja Axel Jonsson on ilmoittanut eriävän mielipiteensä osamietintöön.

Ålandskommittén 2013 lämnar högaktningsfullt sitt delbetänkande till justitieministeriet.

Helsingfors tisdagen den 13 januari 2015,

Ahvenanmaa-komitea 2013 luovuttaa kunnioittavasti osamietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä tiistaina 13 päivänä tammikuuta 2015,



Tarja Halonen



Teija Tiilikainen



Gunnar Jansson



Marjo Anttoora



Viveka Eriksson



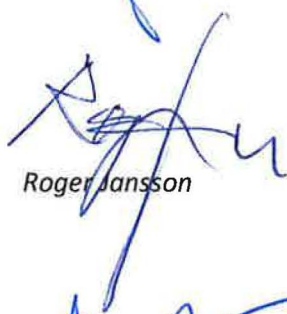
Satu Haapanen



Harry Jansson



Mia Haglund



Roger Jansson



Johannes Koskinen



Axel Jonsson



Markus Lohi



Barbro Sundback



Kimmo Sasi



Danne Sundman



Maria Tolppanen



Ulla-Maj Widenroos



Janina Groop-Bondestam



Marine Holm-Johansson



Sten Palmgren

INNEHÅLL

1	ALLMÄNNA PRINCIPER FÖR SJÄLVSTYRELSENS OMFATTNING OCH UTVECKLING _____	24
1.1	Kort beskrivning av den historiska bakgrunden och nuläget _____	24
1.2	Samhällsutvecklingen och dess betydelse för självstyrelsen _____	27
2	INTERNATIONELLA FRÅGOR _____	34
2.1	Internationella garantier för självstyrelsen _____	34
2.2	Demilitariserad och neutraliserad status _____	34
2.3	Ålandsexemplet _____	35
3	SPRÅKSKYDD OCH SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER _____	36
3.1	Bakgrund och nuläget _____	36
3.2	Riktlinjer för det fortsatta arbetet _____	38
4	BEHÖRIGHETSFÖRDELNINGEN MELLAN LANDSKAPET OCH RIKET _____	40
4.1	Behörighetsfördelningen och dess utveckling _____	40
4.2	Behov och möjligheter att ändra fördelningen _____	42
4.3	Kommitténs syn på fördelningen _____	43
5	INTERNATIONELLA FÖRDRAG _____	45
5.1	Traktaträttslig behörighet _____	45
5.2	Beredningen av EU-ärenden och verkställigheten av EU-rättsakter enligt 9 a kap. i självstyrelselagen _____	50
6	DEN EKONOMISKA SJÄLVSTYRELSEN _____	55
6.1	Bakgrunden med beskrivning av frågeställningarna _____	55
6.2	Alternativa sätt att utveckla den ekonomiska självstyrelsen _____	62
6.3	Riktlinjer för det fortsatta lagstiftningsarbetet _____	67
7	LAGSTIFTNINGSTEKNIKEN _____	69
7.1	Självstyrelselagens ställning i författningen _____	69
7.2	Självstyrelselagens huvudsakliga innehåll – nuläge och alternativ _____	70
7.3	Riktlinjer för en lagtekniskt och språkligt modern och flexibel lagstiftning _	71
8	FÖRFARANDET VID ÖVERFÖRING AV BEHÖRIGHET _____	72
8.1	Kort beskrivning av nuvarande system _____	72
8.2	Behov och alternativa möjligheter att förenkla systemet _____	73

8.3	Riktlinjer för det fortsatta arbetet	74
9	LAGSTIFTNINGSKONTROLLEN	76
9.1	Bedömning av det nuvarande systemet	76
9.2	Behovet av en lagstiftningskontroll	77
9.3	Riktlinjer för det fortsatta arbetet	78
10	SAMRÅD/ MERVÄRDE GENOM VÄXELVERKAN	83
10.1	Möjligheterna att utveckla samrådsförfarandena	83
10.2	Riktlinjer för det fortsatta arbetet	83
11	VISSA SÄRSKILDA FRÅGOR	84
11.1	Hembygdsrätten och kravet på finskt medborgarskap	84
11.2	Nationalitetskrav för tjänster	88
11.3	Förvaltningsprocessuella bestämmelser	92
11.4	Klagorätten	95
11.5	Befrielse från värnplikt	98
11.6	Några detaljfrågor	101
	BILAGA 1	102
	BILAGA 2	104
	RESERVATION TILL ÅLANDSKOMMITTÉNS DELBETÄNKANDE 2015	105

1 ALLMÄNNA PRINCIPER FÖR SJÄLVSTYRELSENS OMFATTNING OCH UTVECKLING

1.1 Kort beskrivning av den historiska bakgrunden och nuläget¹

Vid fredsfördraget i Fredrikshamn 1809 förlorade Sveriges rike sin östra del, dvs. Finland och Åland, till det ryska riket. I samband med att Finland blev en självständig stat och det kaos som följde av det första världskriget, den ryska revolutionen och inbördeskriget uppstod på Åland den s.k. Ålandsrörelsen som hade som mål att ansluta Åland till det gamla moderlandet Sverige. På Åland oroade man sig för Finlands öde men också för befolkningens möjligheter att bevara sitt språk, sin kultur och sina lokala traditioner i den nya staten.

På grund av den uppkomna situationen beredde Finlands regering en proposition med förslag till lag om Ålands självstyrelse. I den konstaterades bland annat: "för att utan dröjsmål avlägsna alla även i någon mån berättigade anledningar till missnöje har det befunnits nödigt att, utan att avvakta den allmänna organisationen av självförvaltning av högre grad, uppgöra ett särskilt lagförslag om mycket vidsträckt självstyrelse för Åland. Sålunda skulle ålänningarna tillförsäkras möjlighet att själva ordna sin tillvaro så fritt det överhuvud är möjligt för ett landskap, som icke utgör en egen stat". Lagen godkändes i grundlagsordning, men företrädarna för befolkningen i landskapet meddelade att ålänningarna inte avsåg att tillämpa lagen.

Sverige gav sitt stöd till Ålandsrörelsens strävanden och frågan fördes slutligen till Nationernas Förbund för avgörande. Nationernas Förbunds råd beslutade 1921 att tillerkänna Finland suveräniteten över Åland men krävde att starka garantier för ålänningarnas nationalitetsskydd infördes i självstyrelselagen. Garantierna skulle införas i lagen och ögruppen neutraliseras och demilitariseras, för att man på så sätt skulle trygga "freden, det framtida goda förhållandet mellan Finland och Sverige samt öarnas egen

¹ Detta avsnitt baserar sig på Aaltoarbetsgruppens betänkande (JM 4/2013), där texten i sin tur bygger på reg.prop. 73/1990 rd (s. 8–10), i vilken det finns en mer omfattande beskrivning av den historiska utvecklingen.

välgång och lycka". Garantierna formulerades i en särskild konvention som fogades till Nationernas Förbunds beslut. Denna s.k. Ålandsöverenskommelse är inte ett internationellt fördrag mellan Finland och Sverige, men den kom att ingå i Nationernas Förbunds beslut och har senare fått en sedvanerättslig betydelse.

I Ålandsöverenskommelsen förklarade Finland sig beslutet att "säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess språk, dess kultur och dess lokala svenska traditioner" samt i lag införa garantier för Ålands självstyrelse bland annat i fråga om att

1. undervisningsspråket i de åländska skolorna ska vara svenska,
2. landskapet, kommunerna i landskapet eller privatperson som är bosatt i landskapet ska ha rätt lösa in fastighet som överlåtits till person som bor utanför landskapet,
3. finska medborgare som flyttat till landskapet får rösträtt i kommunalval och landstingsval först när de har bott stadigvarande i landskapet i fem år,
4. republikens president ska utnämna landshövding efter överenskommelse med landstingets talman,
5. landskapet ska ha rätt att för sina behov använda en viss del av de skatter som härrör från landskapet och
6. Ålands landsting ska ha klagorätt hos Nationernas Förbund över tillämpningen av garantierna.

Enligt Ålandsöverenskommelsen ska frågor om inlösen av överlåtna fastigheter regleras i en särskild lag som ska kunna ändras, tolkas eller upphävas bara på samma sätt som självstyrelselagen för Åland.

De överenskomna garantierna fastställdes i lagen innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning (189/1922, den s.k. garantilagen).

Efter att riksdagen hade godkänt garantilagen, ansåg ålänningarna att det inte fanns några hinder för att tillämpa självstyrelselagen för Åland, garantilagen och lagen angående bringande i verkställighet av lagen om självstyrelse för Åland (125/1920). Det lagenligt valda landstinget sammanträdde till sitt första plenum den 9 juni 1922.

Självstyrelselagen har totalreviderats två gånger. Regeringens proposition RP 38/1948 rd ligger till grund för 1951 års självstyrelselag (670/1951). Propositionen föregicks dock av RP 100/1946 rd, som inte hann slutbehandlas och därför förföll. I den sist nämnda propositionen konstateras det bland annat:

"Från åländsk sida har villigt erkänts, att självstyrelselagen tillfört landskapets befolkning betydande förmåner i fråga om lagstiftnings-, förvaltnings- och självbeskattningsrätt och att självstyrelseorganen i viss mån genom densamma förmått jämna vägen för

utveckling och framåtskridande inom landskapet. Men å andra sidan har av landskapets myndigheter upprepade gånger framhållits önskemålet om en revision av självstyrelselagstiftningen i syfte att avlägsna de otydligheter, som vidlåda densamma, samt skapa nödvändiga förutsättningar för ett friktionsfritt och fruktbärande lagstiftningsarbete till fromma för landskapet och dess befolkning samt därmed även för riket i dess helhet. Den omständigheten, att på grund av meningsskiljaktighet rörande självstyrelselagens rätta tolkning, särskilda lagar blivit av Ålands landsting antagna men icke fått träda i kraft, har utgjort ett irritationsmoment, som enligt vad från åländskt håll uttalats bibragt ålänningarna den uppfattningen, att en frisinnad tolkning av lagen i många fall fått vika för en med autonomisystemets anda och syftemål oförenlig restriktiv tolkning.”

I regeringens proposition RP 38/1948 rd konstateras det att ”Ålands självstyrelse inom de av riket utstakade gränserna kan ytterligen utvecklas så, att densamma bättre motsvarar från åländskt håll framförda önskemål, samt att självstyrelselagen i vissa detaljer är i behov av revision och förtydliganden”.

Fördelningen av den lagstiftande makten ordnades så att rikets och landskapets behörighet reglerades i två olika förteckningar. I motiveringen till proposition RP 100/1946 rd (s. 12) sägs det:

”För erhållande av klarast möjliga behörighetsgränser mellan riket och landskapet och för att såvitt möjligt eliminera det här framträdande osäkerhetsmomentet har landskapets behörighetsområde under 13 § avgränsats i förhållande till riket genom uppräknings av de viktigaste rättsgebit, som hänförts till landskapets kompetens. Eftersom uppräkningsen naturligtvis inte kan vara uttömmande och nya rättsområden småningom tillkommer, bör den kompletteras med ett allmänt stadgande om ’övriga angelägenheter, vilka icke såsom rikslagstiftning blivit riket förbehållna’.”²

En nyhet i 1951 års självstyrelselag var bestämmelserna om den åländska hembygdsrätten. Genom lagen förnyades bestämmelserna om finansiell utjämning och landskapets lagstiftningsbehörighet utvidgades i många avseenden. Ålandsdelegationen fick i uppgift att ge utlåtanden om de landskapslagar som stiftats av landstinget.

En viktig reform var också att landstinget måste godkänna lagar genom vilka internationella fördrag sätts i kraft i landskapet, om fördraget innehåller bestämmelser som medför att bestämmelser i självstyrelselagen upphävs eller ändras eller som avviker

² Enligt grundlagsutskottet skulle lösningen dock kunna medföra tolkningsproblem (1950 rd – U.B. – Prop. Nr 38) (1948 rd s.2). Den sista meningen i citatet saknas i den svenskspråkiga propositionen och har översatts här.

från självstyrelselagen. Enligt den första självstyrelselagen hade riket uteslutande rätt till lagstiftning ”då ärendet rör område som är reglerat genom internationella fördrag”.

Till grund för 1991 års självstyrelselag (1144/1991), dvs. den nuvarande självstyrelselagen, ligger regeringens proposition RP 73/1990 rd. Enligt propositionen var i synnerhet fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet utsatt för ett stort förändringstryck. Fördelningen ansågs inte i alla avseenden ändamålsenlig. Det fanns många ärendegrupper för vars del det ansågs vara motiverat att överlåta den lagstiftande makten till landskapet. Det ansågs likaså vara omotiverat att myndigheterna i riket hade beslutanderätten i vissa förvaltningsärenden. I propositionen konstateras det:

”Ett behov att revidera stadgandena om Ålands självstyrelse föranleds även av att det snart har gått 40 år sedan den gällande självstyrelselagen trädde i kraft. Lagen bygger till stor del på ett beredningsarbete som inleddes redan på 1930-talet. Lagen svarar inte längre mot dagens förhållanden.”

En annan viktig sak i reformen 1991 var utformningen av ett nytt finansiellt system. Man föreslog att det gamla systemet ska ”ersättas med ett system som är enklare och överskådligare och som samtidigt markerar landskapets ekonomi och självständighet”. På så sätt skulle landskapet fritt få disponera avräkningsbeloppet inom ramen för sin egen budget. Landskapet bör dock eftersträva att de sociala förmånerna för landskapets befolkning är minst lika goda som för befolkningen i riket i övrigt (RP 73/1990 rd, s. 7).

1.2 Samhällsutvecklingen och dess betydelse för självstyrelsen

Förändringar globalt och i Europa

Under de drygt 20 år som den nu gällande självstyrelsen har varit i kraft har stora samhälleliga förändringar skett med betydelse för självstyrelsen. EES-avtalet 1994 och anslutningen till Europeiska unionen 1995 har orsakat tre betydande ändringar av självstyrelselagen som blev nödvändiga när Finland inklusive Åland blev en del av den europeiska rättsordningen.

På 2000-talet har den internationella utvecklingen kännetecknats av två trender som varit betydelsefulla för Finlands och Ålands samhällsutveckling. Dels har det varit fråga om en växande internationell konkurrens lika väl i den globala ekonomin som i politiken. Detta har påverkat Finlands eget rörelseutrymme och ökat landets ekonomiska beroende av den globala och europeiska ekonomin. Även den politiska konkurrensen

har vuxit i Europa närmast på grund av Rysslands aktivare stormaktspolitik som på senaste tid bidragit till en kraftig motsättning mellan Ryssland och EU angående Ukraina. Krisen har återspeglat sig som en ökad spänning även i Östersjöområdet. Den normala växelverkan med Ryssland har minskat lika väl i europeiskt sammanhang som i Östersjöregionen på grund av den ryska politiken och EU:s sanktioner mot Ryssland.

Den globala konkurrensen å ena sidan och stormaktspolitiken å andra sidan har ökat Finlands ekonomiska och politiska sårbarhet. Finland har haft svårt att balansera den offentliga ekonomin samtidigt som exporten lider ytterligare av Ukrainakrisen och svårigheterna i den ryska ekonomin. Den säkerhetspolitiska spänningen skapar i sin tur tryck på Finlands försvarspolitiska kapacitet och trovärdighet. Östersjöområdets växande strategiska betydelse har konsekvenser också för Åland trots att landskapets demilitarisering på inget sätt står hotad.

Den andra stora trenden som gör sig gällande är en fördjupning av europaintegrationen i synnerhet när det gäller den ekonomiska och finanspolitiska makten. Den ekonomiska krisen gav upphov till en ytterligare förstärkning av EU:s möjlighet att övervaka medlemsstaternas finanspolitik och styra den makroekonomiska utvecklingen. Euroområdets politiska roll har förstärkts och områdets separata ställning i förhållande till den övriga unionen har betonats. Denna utveckling har fördjupat skiljelinjen mellan Finland och de andra nordiska EU-medlemmarna som står utanför valutaunionen. Utvecklingen har också lett till att mycket olika framtidsvisioner har ritats upp för EU, allt från en fragmentering av unionen, vilket kunde bli aktuellt om Storbritannien utträder, till en federalisering av unionen. För Finland har utvecklingen i EU betytt en polarisering av den inhemska EU-opinionen och ett större ansvar för att försvara den nordiska ekonomiska och sociala modellen i och med att Sverige och Danmark inte är medlemmar i euroområdet.

Inträdet i den europeiska rättsordningen har fört med sig ett helt nytt och omfattande regelverk. Även inträdet i Europarådet har genom Europakonventionen om mänskliga rättigheter medfört stora förändringar när det gäller tillämpningen av grundläggande fri- och rättigheter. Kraven på förvaltningen och politikerna har ökat enormt – mängden lagstiftning har vuxit och ställer stora krav på kunskap om såväl den nationella lagstiftningen som europarätten.

Nationella förändringar

Även på det nationella planet har det hänt mycket. Stats- och kommunalförvaltningen har genomgått och genomgår som bäst stora förändringar. Den gamla länsförvaltningen har ersatts av andra strukturer på regionalförvaltningsnivå och i vissa fall har regional förvaltning ersatts med allt större enheter eller riksomfattande statsförvaltning. Även kommunalförvaltningen präglas av sammanslagningar till allt större kommuner.

Hela den offentliga sektorns roll och sätt att arbeta har förändrats. Stora delar av tidigare statliga eller kommunala uppgifter sköts numera av affärsverk eller bolag i offentlig eller privat regi. De offentliga institutionerna och enheterna har resultatansvar och en stor del av de offentliga tjänsterna är avgiftsbelagda.

EU-anslutningen

Lagtingets bifall till Finlands anslutningsfördrag innebar att en mycket stor del av landskapets behörighetsområden enligt självstyrelselagen överfördes till de europeiska organens beslutanderätt. Landskapets deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden har under årens lopp utvecklats. Medlemskapet har medfört en stor arbetsbörda för i första hand landskapsregeringen men framförallt har det inneburit att beredningen av ärenden inom rättsområden som hör till landskapet behörighet måste skötas via rikets myndigheter, ofta utan möjlighet att ta del av de nationellt framtagna skriftliga underlagen då dessa inte automatiskt översatts till svenska (se 5.2). När det gäller det demokratiska inflytandet har medlemskapet inneburit att landskapet inte är representerat i EU:s beslutande organ på de områden där landskapet har egen behörighet.

Befolkningen

Ålands befolkning har långsamt men stadigt ökat under en längre period. Sedan mitten på 1980-talet är inflyttningen från Sverige och övriga Norden betydligt större än från Finland. Under det senaste decenniet har dessutom inflyttningen från länder utanför Norden ökat. Inflyttningen är mycket viktig för den åländska samhällsutvecklingen bl.a. för att den påverkar åldersstrukturen positivt då den innebär en befolkningstillväxt i yngre åldersgrupper. Den ökade inflyttningen från utomnordiska länder har på Åland föranlett ny integrationslagstiftning, stödåtgärder för att lära de inflyttade svenska och särskilda kurser för att introducera de inflyttade i det åländska samhället. Statistiska uppgifter visar att sysselsättningsgraden bland inflyttade med annat modersmål än svenska och finska är hög (70,9 procent år 2011).

Språket

Ålands statistik- och utvecklingsbyrå (ÅSUB) har i ett antal rapporter från åren 2008 och 2009 redovisat resultat från undersökningar om språk i landskapet. Undersökningarna har bl.a. gällt språkkunskaperna i landskapet, den språkliga servicen inom näringsliv och vid myndigheter samt behovet av kunskaper i finska inom arbetslivet.

Omkring två tredjedelar av den i dag på Åland boende vuxna befolkningen har någon form av kunskaper i finska. Jämfört med liknande undersökningar på 1950-talet innebär detta en kraftig ökning av andelen personer med kunskaper i språket. Den huvudsakliga förklaringen till de ökande kunskaperna i finska är den omfattande inflyttningen av finlandssvenskar.

Frågor om språk och språkliga rättigheter behandlas närmare nedan i kap. 3.

Andra autonomiers utveckling

På uppdrag av statsrådets kansli har *Bertil Roslin* gjort en utredning om de ekonomiska systemen i centrala europeiska autonomier. Utredningen utmynnade i rapporten "Europeiskt självstyre i omvandling" (Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2006). *Markku Suksi* har gjort en undersökning av behörighetsfördelningen mellan Danmark och Färöarna som ingår i publikationen "Utvecklingen av Ålands självstyrelsesystem" (Justitieministeriets utredningar och anvisningar 53/2014).

Roslin konstaterar att det tydligt finns två slag av autonomier, dels gamla som uppkommit vid en tid då förvaltningen och kommunikationerna var outvecklade, dels nya där självstyret har varit ett led i strävan att lösa etniska konflikter eller mota självständighetssträvanden.

Eftersom autonomierna har varierande bakgrund, relationer till moderlandet och ekonomiska och samhällsliga förhållanden utvecklas de på olika sätt. De kan användas som jämförelseobjekt och förebilder, men det är sällan möjligt att direkt kopiera lösningar från andra länder.

Utvecklingen inom internationellt samarbete

Det mellanstatliga samarbetet leder till att allt fler områden regleras genom internationella avtal. Sådana avtal är av intresse för Åland när de gäller frågor inom landskapets behörighet. Även när det gäller angelägenheter som hör till rikets behörighet kan internationella överenskommelser vara mycket betydelsefulla för Åland, exempelvis internationellt samarbete inom IMO.

Landskapet har utökat sina kontakter i nordiska, europeiska och andra internationella samarbetsorganisationer. När det gäller parlamentariskt samarbete är Ålands lagting representerat i flera internationella organisationer. Lagtinget har fullvärdigt medlemskap i Nordiska rådet samt i den parlamentariska Östersjökonferensen (BSPC) och Ålands lagtings talman är medlem i CALRE-samarbetet.³

³ Conference of European Regional legislative Assemblies (74 talmän från regionala lagstiftande regioner i EU).

Ålands landskapsregering är bland annat representerat i EU:s regionkommitté, Nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen, Nordiska ministerrådet med underliggande kommittéer, styrelser och arbetsgrupper samt B7 Baltic Islands Network och Regleg⁴. Ålands landskapsregering deltar dessutom mycket aktivt i vissa EU-program, exempelvis Central Baltic Program i vilket landskapet är representerat i såväl övervakningskommitté och styrkommitté. Landskapet har dessutom ett omfattande bilateralt samarbete med Sverige.

Utbildning

Sedan 1990-talet har antalet elever som efter grundskolan fortsätter utbilda sig på gymnasienivå ökat kraftigt. Det har i sin tur lett till att allt fler ungdomar fortsätter studierna utanför Åland efter gymnasieexamen. Närmare 1 100, eller 81 procent, av de studerande utanför Åland gick på högskola eller yrkeshögskola. År 2013 studerade 68 procent av dessa i Sverige och 27 procent i Finland. Antalet studerande som väljer att fortsätta studierna i riket har under en längre period hållit sig på en relativt konstant nivå om man ser till absoluta tal, men under de fem senaste åren har antalet ungdomar som söker sig till studier i riket ökat.⁵

En konsekvens av att så många studerande väljer att utbilda sig i Sverige är att en stor andel av den åländska arbetskraften har en svensk utbildning. Ett aktuellt exempel är att majoriteten av grundskollärarna i landskapet har svensk utbildning.

Arbetsmarknad och näringsliv

Den åländska arbetsmarknaden och näringslivet skiljer sig markant från riket i övrigt. Karaktäristiskt för den åländska arbetsmarknaden i ett längre perspektiv är låg arbetslöshet jämfört med riket och brist på arbetskraft. Arbetslösheten har dock sakta ökat sedan år 2002. Hösten år 2014 är den 4 procent – en nivå som senast nåddes år 1998. Trots den stora gruppen inflyttare med finländsk bakgrund utgör Sverige en viktigare "extern arbetsmarknad" för ålänningarna än Finland.

Åland har haft en negativ BNP-tillväxt år 2011 och framåt, förutom år 2013 som prognostiseras som nolltillväxt. Sjöfartens verksamhetsförutsättningar har mycket stor betydelse för den åländska ekonomin. Under 2000-talet har konkurrensen i passagerarsjöfarten skärpts. EU:s svaveldirektiv och höga bunkerpriser påverkar sjöfartens tillväxt negativt. Det åländska näringslivet är dessutom känsligt för förändringar i den svenska kronans växelkurs. När den finländska ekonomin stagnerar, drabbas den

⁴ Conference of European Regions with Legislative Power,

⁵ År 1990 studerade 153 ålänningar i högskola eller yrkeshögskola i riket. År 1995 var motsvarande siffra 168 och år 2005 var den 194. År 2013 hade den ökat till 288.

åländska exporten eftersom den är geografiskt koncentrerad. Tre fjärdedelar av varuexporten och närmare 60 procent av tjänsteexporten går till Finland.

Miljön

Ålands läge i Östersjön, den speciella skärgårdsmiljön med glesbygd, småskaligt jordbruk, sjötrafik samt ett näringsliv som domineras av småföretagande innebär helt andra miljöfrågor än i tätbebyggda samhällen med större industrier. Å ena sidan innebär det speciella utmaningar exempelvis när det gäller utsläpp från sjö- och landtrafik men å andra sidan öppnar det för innovativa lösningar och nya utvägar. Östersjöns tillstånd är av avgörande betydelse för befolkningens överlevnad.

Behovet av en samhällsreform

Kommunindelning och förvaltning hör till landskapets behörighet. De strukturella förändringar som genomförts inom stats- och kommunalförvaltning i riket har inte berört Åland. Landskapet har 16 kommuner varav den minsta har 101 invånare medan Mariehamn har 11 346 (31.12.2012). Kommunstrukturen och invånarnas fördelning mellan kommunerna ställer krav på anpassade lösningar t.ex. när det gäller samhällsservice och infrastruktur. Uppdelningen av de offentliga uppgifterna mellan kommuner och landskapet ser annorlunda ut än i riket. På Åland är det landskapsmyndigheterna, inte kommunerna, som ansvarar för exempelvis hälso- och sjukvården, skolor på gymnasialstadiet samt högskolan på Åland.

Den offentliga sektorn på Åland står inför betydande utmaningar med att klara det framtida välfärdsuppdraget. Befolkningen blir äldre samtidigt som det föds färre barn. Behovet av sjukvård och olika former av äldreomsorg förväntas växa. Den totala försörjningskvoten beräknas stiga i landskapet från dagens knappt 70 till 82 inom tio år och till 91 inom 20 år. Förändringen är snabbare på Åland än i Norden i genomsnitt. Det innebär att varje person i yrkesverksam ålder inom två decennier, förutom sig själv, ska försörja nästan en person till. Försörjningskvoten i skärgårdskommunerna är högre än på fasta Åland.

Tendenser i samhällsutvecklingen som bör beaktas vid en självstyrelsreform

- Den europeiska integrationen har gjort att kontakterna mellan landskapets och rikets myndigheter har ökat, eftersom landskapet är beroende av riksmyndigheterna i många ärenden som gäller EU-frågor. Detta leder till ett större behov av samverkan (se avsnitt 5.2 och kap. 10 nedan).
- Europeiseringen har skapat ett komplext regelverk, där även Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis spelar en stor roll. Detta kräver allt mer specialistkompetens hos domstolar och andra myndigheter.

- Integrationen och globaliseringen förutsätter i flera avseenden harmonisering av lagstiftningen – även inom Norden ställs krav på att olikheter i lagstiftningen inte ska försvåra rörligheten för arbetstagare och företag.
- I takt med att politiken internationaliseras och även till följd av växande europeisk integration ökar den mellanfolkliga normeringen i omfattning. För att autonomin ska fungera krävs ett kontinuerligt förändringsarbete.
- **Bolagisering** och privatisering av offentliga uppgifter gör att möjligheterna att kommunicera på svenska i praktiken försämras i många fall.
- Sämre kunskaper i svenska bland finska politiker och tjänstemän har redan blivit ett stort problem när det gäller kontakterna mellan landskapet och riket. Samma tendens gäller för civilsamhället.
- Invandrings- och flyktingpolitiken blir allt viktigare till följd av det oroliga världsläget.
- Många av miljöfrågorna är gränsöverskridande och kräver samarbete mellan länderna såväl när det gäller lagstiftning som övervakning.
- Samhällsutvecklingen på Åland påverkas av läget i Östersjön, utvecklingen på närliggande marknader, befolkningsutvecklingen, utbildningsutbyte på eftergymnasial nivå, sjöfartsnäringen och mycket annat som är beroende av särskilda villkor och förutsättningar på Åland.

2

INTERNATIONELLA FRÅGOR

2.1 Internationella garantier för självstyrelsen

De internationella garantierna för självstyrelsen består främst av Nationernas Förbunds råds beslut 1921, den s.k. Ålandsöverenskommelsen och även av de fredsfördrag i vilka Ålandsöarnas demilitariserade och neutraliserade status har bekräftats.

De garantier som ingick i Nationernas Förbunds råds beslut har inte formellt övertagits av Förenta nationerna. Den klagorätt som i tiden fanns, dvs. möjligheten för ålänningarna att vända sig till Nationernas Förbund om Finland inte uppfyllde sina förpliktelser gentemot självstyrelsen, föreligger således inte längre.

I den juridiska doktrinen har frågan om de internationella garantiernas sedvanerättsliga status diskuterats ingående, men åsikterna har varit delade. Med tanke på beredningen av en ny självstyrelselag konstaterar kommittén att Finland i praktiken i de tidigare självstyrelselagarna och i tillämpningen av dem har erkänt och iakttagit de internationella garantierna och även i förarbetena ansett sig förpliktat att iaktta dem. Finland har således ansett att det av internationell rätt följer att landets konstitution ska innehålla garantier för självstyrelsens fortbestånd. Åtminstone i det avseendet är garantierna sedvanerättsligt bindande för Finland.

Frågan om behovet av att återinföra en klagorätt för ålänningarna för den händelse Finland inte skulle uppfylla de internationella garantierna behandlas nedan i avsnitt 11.4.

2.2 Demilitariserad och neutraliserad status

Konflikten mellan Finland och Sverige om Åland avgjordes med fredliga medel av Nationernas Förbund i och med beslutet av den 24 juni 1921. I enlighet med detta och utifrån den förklaring som Ryssland gav till Paristraktaten av den 30 mars 1856 om att inte befästa Ålandsöarna slöts mellan Tyskland, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Lettland, Polen och Sverige den 20 oktober 1921 konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästande och neutralisering (FördrS 1/1922). Sovjetunionen var inte representerat och Finland slöt i stället med Sovjetunionen den 11 oktober 1940 ett demilitariseringsfördrag (FördrS 24/1940) som sattes i kraft på nytt efter krigsslutet med en separat överenskommelse (FördrS 9/1948). Fördraget

från 1940 är fortfarande i kraft mellan Ryssland och Finland. Det finns bl.a. med i ett protokoll angående bilaterala överenskommelser mellan de båda staterna som undertecknades i juli 1992.

Också Ålands demilitariserade och neutraliserade status är en del av folkrätten. Eftersom både demilitariseringen och neutraliseringen är en del av gällande sedvanerätt är den även bindande för stater som inte har undertecknat konventionerna. Finland har till fullo förbundit sig att iaktta denna status.

2.3 Ålandsexemplet

Sedan början av 1980-talet har Ålands befolkning och dess beslutsfattare ägnat demilitariseringen och neutraliseringen allt större intresse och självstyrelsemyndigheterna för kontinuerligt en dialog med riket i dessa frågor. Från åländsk sida strävar man efter att stärka landskapets ställning som subjekt, dvs. en aktör som kan föra talan i frågor som berör Ålands ställning.

Ålandslösningen är ett exempel på fredlig konfliktlösning som innehåller olika element (självstyrelse, garantier om kulturella och språkliga rättigheter för ögruppens befolkning samt demilitarisering och neutralisering). Ålandsexemplet har intresserat många konfliktområden under årens lopp. År 1998 tillsatte den dåvarande utrikesministern Tarja Halonen en kontaktgrupp mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering. Syftet med kontaktgruppen är att utveckla och öka Ålandsexemplets användning i internationella sammanhang samt att även på annat sätt öka informationen om och kontakterna till Åland. Informationsarbetet bidrar till att förmedla bilden av Finland som en viktig och trovärdig aktör i det internationella samarbetet för konfliktlösning. Kontaktgruppens arbete förutsätter inga bestämmelser i självstyrelselagen.

3 SPRÅSKYDD OCH SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER

3.1 Bakgrund och nuläget

Syftet med självstyrelsen var och är att bevara befolkningens svenska språk, kultur och lokala traditioner. Nationernas förbunds råds beslut om statstillhörighet var direkt kopplat till det svenska språkets bevarande och har därmed karaktären av ett nation-alitetsskydd.

Bestämmelserna om språk i den gällande självstyrelselagen är utformade utifrån de ovan beskrivna internationella garantierna. Språkskyddet är utformat så att landskapet är enspråkigt svenskt. Självstyrelselagen innebär i det avseendet ett undantag från grundlagen, enligt vilken landets nationalspråk är finska och svenska. Språklagen (423/2003) gäller inte i landskapet och finska språket har inte formellt någon särskild status i landskapet. Självstyrelselagen innehåller dock vissa bestämmelser om finska medborgares rätt att få använda finska vid domstolar och statliga myndigheter.

Ämbetsspråket hos landskapets och kommunernas myndigheter är således svenska, men också de statliga myndigheter som är verksamma på Åland har svenska som ämbetsspråk. Även Ålandsdelegationens ämbetsspråk är svenska.

Självstyrelselagen innehåller bestämmelser om ”skriftväxlingsspråket” mellan landskapets och statens myndigheter som innebär att statliga myndigheter ska kommunicera på svenska med landskapet. Lagen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om landskapstjänstemäns rätt att använda svenska i kontakt med riksmyndigheterna, men det har ansetts självklart att även den muntliga kommunikationen ska ske på svenska.

En ny och speciell problematik uppstod i samband med Finlands anslutning till EU. Landskapet fick då rätt att delta inom statsrådet i beredningen och beslutsfattandet i EU-ärenden. Eftersom ämbetsspråket i praktiken nästan alltid är finska, har det varit oklart i vilken mån det finns en skyldighet för riksmyndigheterna att tolka och översätta till svenska. Dessa frågor har man försökt lösa med praktiska arrangemang och instruktioner för tjänstemännen. I praktiken är det dock ofta svårt att i tillräcklig utsträckning åstadkomma översättningar, eftersom beredningsprocesserna är mycket snabba och dokumenten kommer med kort varsel. Översättningskapaciteten är ofta för knapp och även om det finns tillgängliga översättare räcker tiden sällan till.

I de internationella garantierna för Åland ingår en klausul om att undervisningsspråket på Åland är svenska. Undervisningsväsendet hör även till landskapets lagstiftningskompetens. Det är således landskapet som bestämmer om undervisningen på och i andra språk än svenska. I praktiken erbjuds undervisning i finska som andra språk från årskurs fem.⁶ Undervisning i finska som modersmål erbjuds inte. År 1986 togs en ny läroplan i bruk för Ålands lyceum enligt vilken det infördes en studentexamenslinje och en gymnasielinje. På gymnasielinjen var finska ett valfritt språk. År 1995 inleddes ett strukturförsök med större valfrihet i studentexamen som innebar att det blev möjligt att erhålla studentexamen utan att skriva finska.

Andelen elever som läser finska på årskurs 9 har minskat från 77,1 procent år 2000 till 53,0 procent år 2014. I studentexamen är finska ett frivilligt språk. Våren år 2014 skrev 6 studenter Finska A och 12 studenter Finska B av totalt 151 studenter vid Ålands lyceum.

Tidpunkt	Studenter	som skrev Finska A	som skrev Finska B
Våren 2010	128	8	21
Våren 2011	123	6	11
Våren 2012	130	4	16
Våren 2013	132	5	18
Våren 2014	151	6	12

Inflyttningen till Åland är betydande i relation till befolkningstalet. Man räknar med att det talas 55 olika språk bland dem som bor på Åland. De största språkgrupperna med annat modersmål än svenska är finska, lettiska, rumänska och estniska. En minoritet på 4,8 procent har finska som modersmål.

I självstyrelselagen (7 § 2 mom. 3 punkten) uppställs krav på tillfredsställande kunskaper i svenska som villkor för att erhålla hembygdsrätt.

Något större missnöje med språkförhållandena på Åland föreligger inte bland den inflyttade befolkningen. De som flyttar till landskapet vill i regel lära sig svenska.

Undersökningar visar att var fjärde person på Åland upplever brister i de statliga myndigheternas förmåga att bemöta dem på svenska. Förmågan är sämst hos statliga myndigheter som inte har något tjänsteställe i landskapet. När det gäller hälso- och sjukvård, som hör till landskapets behörighet, uppger 14 procent av de tillfrågade att de upplevt språkproblem. Det har då i första hand varit fråga om vård som ges utanför Åland.

⁶ Den årskurs i vilken undervisning i finska erbjuds som ett frivilligt andra språk kan variera mellan kommunerna. På lågstadiet ska eleverna erbjudas möjlighet att frivilligt läsa något av ämnena finska, tyska eller franska. Finska finns som valfritt språk åtminstone från årskurs fem.

Språkproblemen finns även inom den privata handeln bland annat i samband med inköp av varor och tjänster, exempelvis i fråga om bruksanvisningar och produktinformation. Genom Ålands statstillhörighet ingår Åland i det finska handelsområdet. Huvuddelen av varor och tjänster som levereras till Åland kommer från finska producenter eller via finska företag och importörer som har svårt att ge fullvärdig svenskspråkig kund- och produktservice.

Språkproblem förekommer även inom den tredje sektorn. Föreningslivet har en stark lokal förankring men ofta har de åländska föreningarna finskspråkiga systerorgan och "takorganisationer" som ska ge olika form av service. När det brustit i den svenskspråkiga servicen har vissa föreningar, t.ex. inom idrottsverksamheten, sökt kontakt med systerorganisationer eller takorganisationer i Sverige. Det kan t.ex. gälla behovet att få utbildning och tävlingsregler på svenska. I mitten på 90-talet började åländska idrottsföreningar inom vissa grenar att tillåtas tävla på jämlika grunder med svenska föreningar i Sverige.

En allmän utveckling inom många områden är att lagstiftningen kompletteras med information, anvisningar, rekommendationer eller föreskrifter som ges av såväl myndigheter som branschorganisationer och som har olika grad av normativ betydelse. Ett växande problem är att dessa kompletterande texter ofta ges ut enbart på finska.

3.2 Riktlinjer för det fortsatta arbetet

- Huvudsyftet med självstyrelsen är att skydda det svenska språket. Landskapets enspråkiga status är grundpelaren i självstyrelsesystemet.
- Undervisningsspråket i skolorna är svenska. Landskapet bestämmer självt, med iakttagande av internationella fördrag och förpliktelser, i vilken mån undervisning ges på och i andra språk.
- Bestämmelserna om skriftväxlingsspråket bör förtydligas och utvidgas till att gälla all kommunikation mellan riksmyndigheterna och landskapet.
- Principen om att information, anvisningar och föreskrifter som ska gälla på Åland ska ges på svenska ska kvarstå och förtydligas. Ett villkor för att normativa föreskrifter ska bli bindande i landskapet är att de publiceras på svenska.

- Bestämmelserna om rätten att använda finska vid domstolar och statliga myndigheter bör utformas så, att de inte diskriminerar EU-/EES-medborgare.
- I ärenden som gäller tvångsåtgärder från myndigheternas sida samt ingrepp i personlig frihet och integritet ska myndigheten, på det sätt som följer av FN-konventionen om politiska och medborgerliga rättigheter samt Europakonventionen, använda ett språk som kan förstås av den som saken gäller.

4 BEHÖRIGHETSFÖRDELNINGEN MELLAN LANDSKAPET OCH RIKET

4.1 Behörighetsfördelningen och dess utveckling⁷

I *den första självstyrelselagen för Åland (1920)* fanns en förteckning över rikets lagstiftningsbehörighet i 13 punkter. Landskapet var i princip behörigt att lagstifta i frågor som inte förbehållits riket. Landskapets behörighet begränsades dock av en bestämmelse om att rikets behörighet även omfattade nya områden som lagstiftningen i framtiden kom att gälla. Detta innebar på sikt i takt med samhällsutvecklingen en urholkning av självstyrelsen.

Riket hade uteslutande rätt till lagstiftning i grundlagsfrågor. Det fanns rätt detaljerat angivet vilka områden som hörde till rikets lagstiftningsbehörighet. T.ex. bestämdes att rikets behörighet omfattade vad som kan beskrivas som grundläggande fri- och rättigheter. Riket hade också behörighet i fråga om bl.a. försvarsväsendet, sjöfarts-, lots- och fyrväsendet, allmän statistik, post- och telegrafväsendet med mera. Vidare hade riket behörighet beträffande privaträtten med undantag för jordbruk, fiske och andra näringar och yrken som ankom på landskapet men så, att grunderna för rätt att idka näring och yrke ankom på riket. Vidare omfattade rikets behörighet alkohollagstiftningen, arbetarförsäkrings- och arbetarskyddslagstiftningen, handelsregister, skiftesväsendet, strafflag, rättegångs- och utökningsväsendet och verkställighet av domar och straff. Rikets behörighet omfattade också skatter och avgifter med undantag för bl.a. näringskatter och nöjesskatter som hörde till landskapet. Landskapet hade även möjlighet att bestämma om en tilläggsskatt på inkomstkatten och om avgifter för tjänster som landskapet underlydande myndigheter höll till handa. Kommunalskatten var också i landskapet en fråga för kommunerna.

Förhållandet till utländska makter och frågor som var reglerade genom internationella fördrag hänfördes till rikets behörighet.

Systemet enligt den första självstyrelselagen innebar att landskapets behörighet omfattade bl.a. kommunallagstiftningen inklusive grunderna för kommunalbeskattningen, allmän ordning och säkerhet, brandväsendet, största delen av hälsovårdsväsendet, skolväsendet, jordbruk, jakt, fiske och näringslagstiftningen.

⁷ Se *Leif Sevón* "Behörighetsfördelningen i går, i dag och i morgon" och *Markku Suksi* "Enumerationsprincipen v. residualprincipen – Behörighetsfördelning i autonomier och gränsdragning mot federalism" i Justitieministeriets publikation 53/2014.

I *den andra självstyrelselagen (1951)* gick man in för en annan teknik för att slå fast fördelningen av lagstiftningsbehörigheten, så att även de områden som hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet räknades upp i en separat förteckning. En kommitté som berett förslaget⁸ motiverade detta med att kompetensfördelningen i 1920-års självstyrelselag inte hade blivit utstakad med nödvändig skärpa. Genom att göra en förteckning över såväl rikets som landskapets behörighet tänkte man sig att det skulle gå att eliminera tolkningssvårigheter som förorsakats av att de gällande bestämmelserna var generellt avfattade. Den synpunkten delades inte av grundlagsutskottet som förutsåg ökade tolkningssvårigheter men trots det avhöll sig från att föreslå en ändring.⁹

I 1951 års självstyrelselag fanns 20 punkter där de områden som hörde till rikets lagstiftningsbehörighet räknades upp och 21 punkter där de områden som hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet förtecknades. Vardera förteckningen avslutades med en bestämmelse enligt vilken frågor som dittills inte förutsatts av lagstiftningen skulle höra till riket respektive landskapet med tillämpning av principerna för fördelningen i förteckningarna.

I 1951 års självstyrelselag utvidgades landskapets behörighet till att bl.a. också gälla hembygdsrätt, landskapets flagga, expropriation och begränsningar i rätten att idka näring samt rätten att bestämma om grunderna för landskapets beskattning. Beträffande internationella förhållanden infördes en bestämmelse, enligt vilken godkännande av landstinget skulle utverkas för lagar, genom vilka fördrag med främmande stater bringades i kraft i landskapet. Detta gällde om fördragen innehöll bestämmelser som innebar ändring eller upphävande av bestämmelser i självstyrelselagen.

Vid beredningen av *den gällande självstyrelselagen (1991)* behöll man metoden att räkna upp rikets och landskapets behörighetsområden. I inget skede redovisas att andra alternativ skulle ha övervägts.

Vardera förteckningen förlängdes betydligt. Landskapets behörighet förtecknas först i 27 punkter. Därefter förtecknas rikets behörighet i 42 punkter. Utöver detta finns den s.k. B-listan, där rikets behörighet räknas upp i 6 punkter. Dessa behörighetsområden kan överföras till landskapet genom vanlig lag och med lagtingets samtycke.

Genom 1991 års lag utvidgades landskapets behörighet att lagstifta bl.a. när det gällde rätten att använda landskapets flagga på fartyg, hyreslagstiftning och hyresreglementering, fornminnen, socialvård, tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker, moderskapsunderstöd, undervisningsväsendet, postväsendet samt telefon-, telegraf- och radioväsendet och vissa frågor rörande straff. Arbetslagstiftningen överfördes i sin helhet till riket. I fråga om skatter och avgifter gjordes inga ändringar.

⁸ Kommittébetänkande 1946:35

⁹ Se grundlagsutskottets betänkande 1950 Rd. – U.B. Prop. No 38 (1948 Rd.)

Beträffande internationella förhållanden innebar 1991 års lag att landskapet fick rätt att göra framställningar om förhandlingar om fördrag och att landskapet skulle under rättas om fördragsförhandlingar i frågor som föll inom landskapets behörighet eller som annars kunde ha en särskilt stor betydelse för landskapet. Bestämmelserna kompletterades senare med att landskapsregeringen ska ges tillfälle att delta i förhandlingarna om det finns särskilda skäl till det. I samband med Finlands anslutning till EU ändrades lagen så att landskapsregeringen bl.a. fick rätt att i vissa fall delta i beredningen vid statsrådet av Finlands ställningstaganden till beslut inom EU.

Av betydelse för behörighetsfördelningen är även bestämmelsen i självstyrelselagen som gäller lagtingets rätt att väcka initiativ i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet (22 §), bestämmelsen om att en ändring av grundlag eller annan lag inte träder i kraft i landskapet utan lagtingets bifall, såvitt det är fråga om principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet (28 § 1 mom.) samt bestämmelsen om att utlåtande av landskapet ska inhämtas innan riksdagen stiftar en lag som har särskild betydelse för landskapet (28 § 2 mom.).

4.2 Behov och möjligheter att ändra fördelningen

Från åländsk sida har framförts önskemål om att den nya självstyrelselagen ska ha karaktären av en ramlag där rikets lagstiftningsbehörighet finns uppräknad, medan resten av lagstiftningsbehörigheten, den s.k. residualen, ska höra till landskapet. I Gunnar Janssons och i Roger Janssons kommittébetänkanden framgår målsättningen att landskapet ska kunna få större behörighet på beskattningens område och utvidgad traktaträtt. I övrigt berörs inte själva innehållet i lagstiftningsbehörigheten närmare. Tanken i Jansson-kommittéerna förefaller att vara att några större behörighetsöverföringar inte nödvändigtvis sker i samband med att den nya självstyrelselagen träder i kraft, utan att behörighet i framtiden överförs i den takt som lagtinget beslutar och inom de ramar självstyrelselagen anger. I Aalto-kommitténs betänkande ingår en preliminär bedömning av vilka frågor som bör räknas till rikets kärnområden och som således inte bör överföras till landskapet.

Möjligheterna att överföra lagstiftningsbehörighet till landskapet är beroende bl.a. av landskapets administrativa resurser och specialkunnande. På det principiella planet är fördelningen av behörighet i viss mån beroende av rikets behov av att regelverket är likadant i landskapet och i riket. Möjligheterna att överföra skattebehörighet behandlas separat i kap. 6. Det kan också i framtiden bli aktuellt att överföra lagstiftningsbehörighet från landskapet till riket och att sådana önskemål framställs från landskapets sida. Man kan t.ex. tänka sig att EU-lagstiftningen eller annan internationell reglering ställer sådana krav som landskapets förhållandevis begränsade resurser inte klarar av.

4.3 Kommitténs syn på fördelningen

- Till självstyrelsen natur hör att egen lagstiftningsbehörighet innebär att avvikande bestämmelser kan gälla i landskapet utan att detta ska uppfattas som diskriminering av befolkningen i övriga delar av landet.
- Enligt kommitténs bedömning kan det finnas behov av att överföra lagstiftningsbehörighet till landskapet t.ex. i frågor där de lokala förhållandena kräver annorlunda lösningar än i landet i övrigt eller där brister i språklig service bäst kan åtgärdas på det sättet. Det kan också uppstå behov att överföra lagstiftningsbehörighet från landskapet till riket t.ex. i frågor som domineras av komplicerad internationell reglering där en specialiserad förvaltningsapparat krävs.
- Kommittén har inte i detta skede tagit ställning till vilka rättsområden som bör överföras, men anser att det finns behov av ett smidigare system för överföring (detta behandlas i kap. 8).
- Fördelningen av lagstiftningsbehörighet är delvis beroende av vilket system för behörighetsöverföring som föreslås och behandlas i kommitténs fortsatta arbete. Som preliminär utgångspunkt ska följande behörighetsområden höra till rikets kärnområde:
 1. Stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag.
 2. Rätten att vistas i landet, att välja bostadsort och att röra sig fritt inom landet samt rätten att lämna landet. (jfr GrundL 9 §)
 3. Utövande av yttrandefrihet samt begränsningar i meddelandehemligheten. (jfr GrundL 10. 2 §)
 4. Medborgarskap, utlänningslagstiftning, pass. (I pass som utfärdas i landskapet ska också ordet "Åland" anges, om passinnehavaren har hembygdsrätt.)
 5. Förhållandet till utländska makter, med beaktande av bestämmelserna om ikraftträdande av internationella förpliktelser och Ålands deltagande i beredning och genomförande av EU-ärenden samt av att landskapet har behörighet att besluta om landskapets tillhörighet till Europeiska unionen.
 6. Rikets flagga och vapen samt deras användning (med beaktande av att landskapet har egen flagga).

7. Statsmyndigheternas organisation och verksamhet, med beaktande av att landskapet är enspråkigt svenskt och att ämbetsspråket i landskapet är svenska.
8. Sedelutgivning och valuta.
9. Ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet samt försvarstillstånd.
10. Landets försvar och bevakningen av landets gränser och luftrum. (Bestämmelser om värnplikt ska ingå i Ålands självstyrelselag; bevakningen av landets gränser innefattar inte övrig sjöbevakning.)
11. Övriga frågor som enligt grundsatserna ovan ska hänföras till rikets lagstiftningsbefogenhet.

5 INTERNATIONELLA FÖRDRAG

5.1 Traktaträttslig behörighet

Nuläge enligt 9 kap. i självstyrelselagen

I Sjl 58 § finns bestämmelser om förhandlingar om ingående av internationella fördrag och hur Ålands ställning i detta sammanhang ska beaktas. Bestämmelserna kan indelas i följande element:

1. Landskapsregeringen kan hos behörig myndighet **göra framställning** om förhandlingar om fördrag och andra internationella förpliktelser.
2. Landskapsregeringen ska **underrättas** om förhandlingar angående fördrag och andra internationella förpliktelser i fråga om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet. Gäller sådana förhandlingar angelägenheter som annars kan ha särskild betydelse för landskapet, ska landskapsregeringen underrättas, om detta lämpligen kan ske.
3. Landskapsregeringen ska, om särskilda skäl finns, **ges tillfälle att delta** i förhandlingar som avses här.

I Sjl 59 § anges ramarna för när lagtingets bifall ska inhämtas för att ett internationellt fördrag ska bli gällande även på Åland. Bestämmelsen i 1 mom. föreskriver att om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den fattning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

Enligt Sjl 59 § 2 mom. träder en bestämmelse som står i strid med självstyrelselagen i kraft i landskapet endast, om lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och lagen om sättande i kraft av förpliktelsen antas av riksdagen i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse som gäller grundlagen (s.k. inskränkt grundlagsordning). Lagförslag som gäller sättande i kraft av ett internationellt fördrag behöver dock inte behandlas av riksdagen i grundlagsordning, om det endast är fråga om det språk på vilket landskapsmyndigheterna ska stå i förbindelse med utlänningar eller utländska myndigheter. Lagtingets beslut om bifall ska dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Bestämmelsen i Sjl 59 § 3 mom. möjliggör för lagtinget att bemyndiga landskapsregeringen att ge bifallet.

Det har i många sammanhang betonats att en förutsättning för att bestämmelserna i 9 kap. i självstyrelselagen ska fungera är att landskapsregeringen underrättas om förhandlingar om fördrag i så god tid att landskapet har en realistisk möjlighet att påverka förhandlingarna och att behovet av eventuella särlösningar för landskapet kan föras fram i ett så tidigt skede som möjligt. Likaså bör landskapsregeringen ges tillfälle att yttra sig innan fördrag som innehåller bestämmelser inom landskapets behörighet undertecknas. Ett sådant utlåtande ska begäras i tillräckligt god tid. Informationen har särskild betydelse för att Sjl 59 § om utverkande av lagtingets bifall ska fungera.

Eftersom landskapets rätt att delta i förhandlingar är kopplad till ”särskilda skäl”, är det praktiken sällsynt att landskapsregeringen bereds tillfälle att delta i förhandlingarna.

Konsekvenserna av utökad behörighet för landskapet

Eftersom landskapet inte har fördragskompetens, är tillgången till information om fördragsförhandlingar det sätt som säkrar att landskapet i god tid kan förbereda sig för de för Finland förpliktande verkningar som ett fördrag kan få inom landskapets behörighetsområden. Om till landskapet överförs ny behörighet inom något lagstiftningsområde, ökar trycket på det berörda ministeriet att i god tid ge landskapsregeringen tillräcklig information på svenska om fördragsförhandlingar. Överföring av ny behörighet till landskapet, exempelvis på området för den direkta beskattningen, betyder också att behovet av att bereda landskapet tillfälle att delta i förhandlingar ökar.

Delegering av traktatkompetens

Traktatkompetensen hör enligt grundlagens 93 § till den utrikespolitiska ledningen, dvs. till republikens president i samverkan med statsrådet. Republikens president kan redan i dagsläget enligt 93 § i grundlagen befullmäktiga landskapsregeringen att förhandla och ingå ett fördrag för Finlands del, om fördraget gäller något som hör till landskapets behörighet och det enbart gäller förhållanden mellan landskapet och ett annat land.

Grundlagsutskottet har angivit ramarna för behörigheten att ingå fördrag enligt delegering (GrUU 14/2010 rd och GrUU 14/2014 rd) och ansett att i ett sådant fördrag kan endast tekniska och operativa bestämmelser intas. I delegeringen ska tydligt klargöras vem behörigheten ges åt, om vad som kan avtalas och med vilket folkrättsligt subjekt. I praktiken innebär det att myndigheten själv beslutar om att ingå avtalet. Utgångspunkten är att ett dylikt avtal ska ses som ett statsfördrag och ska sättas i kraft och publiceras i fördragsserien så som övriga statsfördrag. Avtalet kan inte innehålla sådant som hör till riksdagens behörighet (området för lagstiftningen). Avtalet kan inte heller gälla sådant som hör till EU:s befogenhet.

När det gäller delegering av avtalsbefogenhet bör kommittén överväga i vilken utsträckning grundlagsutskottets praxis kan tillämpas när det gäller delegering till **landskapsmyndigheter**. Delegering kan inte gälla sådant som hör till riksdagens kompetens, men det är oklart hur det är med sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som faller inom lagtingets kompetens. Delegerade avtal bör sättas i kraft effektivt även på Åland och de torde därför förutsätta ett system med ikraftsättande genom landskapslag eller landskapsförordning.

Ett delegerat fördrag som en landskapsmyndighet ingår förutsätter inte bifall av lagtinget enligt Sjl 59 §.

Internationella förvaltningsavtal

Det är möjligt för landskapsregeringen att i likhet med ministerierna och riksmyndigheterna ingå internationella förvaltningsavtal inom ramen för sin behörighet.

Sådana avtal kan ingås av en myndighet inom ramen för den existerande behörigheten. Avtalen får inte innehålla bestämmelser som hör till riksdagens kompetens. Avtalet binder endast det egna förvaltningsområdet. Det blir direkt gällande och behöver inte sättas i kraft genom det förfarande som tillämpas för fördrag. Avtalen kan publiceras t.ex. på myndighetens externa nätsidor. Internationella förvaltningsavtal gäller oftast praktiskt samarbete, direkta kontakter, främjande av samarbete, samarbetsorgan och motsvarande frågor.

Eventuella frågeställningar och gränsdragningsproblematik som uppstår i enskilda fall i samband med landskapets kompetens att sluta internationella förvaltningsavtal kan lösas genom samarbete mellan statsrådet och landskapsregeringen och förutsätter inte ändringar av självstyrelselagen.

Regionala reservationer

Det har sällan uppkommit behov av att göra en territoriell reservation för Åland i samband med fördrag som Finland ratificerar. Ett sätt att undvika reservationer är att redan under fördragsförhandlingarna ta upp behovet av eventuella särlösningar för landskapet. Den frågan är särskilt viktig i samband med ändringar av EU:s grundfördrag. Riksdagens grundlagsutskott konstaterade i samband med behandlingen av EU:s grundfördrag och Lissabonfördraget att om lagtinget inte ger sitt bifall leder det till en rättsligt oklar situation (GrUU 36/2006 rd, GrUU 10/1998 rd). En ändring av självstyrelselagen löser dock inte problematiken.

Ändringsförslag från landskapets sida

Från landskapets sida har framförts önskemål att gällande bestämmelser i 9 kap. i självstyrelselagen ändras så att landskapets rätt att bli underrättat om och att delta i förhandlingar om fördrag utökas och att landskapet i vissa fall får självständig rätt att förhandla om och ingå fördrag.

Kommittén gör följande bedömning av förslagen:

1. Önskemålet om att landskapets rätt att få information om och att delta i förhandlingar om internationella fördrag ska utökas

Det finns skäl som talar för att bestämmelserna i Sjl 58 § 2 mom. om landskapsregeringens rätt att delta vid fördragsförhandlingar, kunde utvecklas så att landskapsregeringen på begäran och när det är möjligt i det förhandlingsorgan där saken behandlas gavs tillfälle att delta i förhandlingar som avser frågor inom landskapets behörighet.

Om landskapsregeringen deltar i förhandlingsdelegationen representerar den även Finland. Förhandlingsdelegationen presenterar Finlands samordnade ståndpunkt (jfr i fråga om EU-ärenden Sjl 59 a och 59 c §). Eftersom det kan finnas omständigheter som omöjliggör ett åländskt deltagande, t.ex. en begränsad storlek på förhandlingsdelegation vid multilaterala förhandlingar eller behov av att inkludera specialkunnande i delegationen, bör det dock finnas ett visst utrymme för prövning på rikets sida.

Ändringsförslaget kan i någon mån öka ministeriernas arbetsbelastning och behovet av svenskspråkiga översättningar av handlingar som uppgörs på finska inom statsrådet och som är tänkta att sändas till landskapsregeringen inför förhandlingarna. Själva förhandlingarna förs dock i regel på engelska. Ett egentligt behov av tilläggsresurser för förhandlingarna kan dock bedömas tillkomma först om ny behörighet med omfattande internationella avtalskopplingar överförs till landskapet.

Kommittén anser att det är viktigt att landskapet underrättas om förhandlingar i frågor som hör till rikets behörighet, och som har särskild betydelse för landskapet. Sådana frågor kan enligt nuvarande behörighetsfördelning gälla t.ex. sjöfart, invandringspolitik eller beskattning eller frågor som har betydelse för landskapets demilitariserade och neutraliserade status. Kommittén har dock inte i detta skede dragit slutsatsen att det finns behov att ändra gällande bestämmelser i Sjl 58 § till den del dessa gäller underrättande av landskapsregeringen och dess rätt att delta i förhandlingar i sådana frågor.

2. Önskemålet att landskapet ska få självständig rätt att i vissa fall förhandla och ingå fördrag

Från landskapets sida har framförts att landskapet behöver egen traktatkompetens t.ex. inom beskattningen och sjöfarten. Dessa rättsområden, förutom i huvudsak kommunalbeskattningen, hör för närvarande till rikets behörighet.

Flera företrädare för rikspartierna har ansett att traktatkompetensen bör höra till rikets kärnområden. I den mån landskapet ska ha kompetens att ingå fördrag, bör detta ske i form av separata bemyndiganden.

Riktlinjer för det fortsatta arbetet

- Ett fortlöpande samarbete mellan statsrådet och landskapsregeringen i fördragsärenden är även i framtiden det sätt på vilket man lämpligen kan tillrättalägga eventuella oklarheter vid tillämpningen av det nya självstyrelse-systemets fördragsbestämmelser.
- En förutsättning för att nuvarande bestämmelser i 9 kap. i självstyrelselagen ska fungera är att landskapsregeringen underrättas om förhandlingar i så god tid att landskapet har en realistisk möjlighet att påverka förhandlingarna och att behovet av eventuella särlösningar för landskapet kan föras fram i ett så tidigt skede som möjligt. Ett utlåtande av landskapsregeringen om fördraget bör också begäras i god tid. Informationen har särskild betydelse för att Sjl 59 § ska fungera.
- Det är möjligt att utveckla tillämpningspraxis utifrån nu gällande bestämmelser. Denna syn stärks av statsrådets utredning om Finlands internationella avtalspolitik (USP 3/2009 rd) samt av riksdagens utrikesutskotts utlåtande gällande traktatredogörelsen (UtUU 9/2009 rd).
- Det är ändamålsenligt att bestämmelsen i Sjl 58 § 2 mom. om landskapsregeringens rätt att delta i förhandlingar om fördrag som innefattar frågor inom landskapets behörighet utvecklas så, att landskapsregeringen på begäran ska ges tillfälle att delta i sådana förhandlingar alltid där detta är möjligt i det förhandlingsorgan där saken behandlas.
- Under det fortsatta lagstiftningsarbetet bör kommittén utreda öppna frågor i samband med delegerad traktatkompetens för landskapet. Kommittén kan återkomma till frågan om det går att utveckla en egen självständig traktatkompetens för landskapet i vissa särskilt angivna frågor av stor betydelse för landskapet.
- De praktiska rutinerna vid behandlingen av fördragsärenden bör ses över.

5.2 Beredningen av EU-ärenden och verkställigheten av EU-rättsakter enligt 9 a kap. i självstyrelselagen

Nuläge

Självstyrelselagen har ändrats tre gånger med anledning av EU-medlemskapet. Den första ändringen gjordes när Finland inklusive Åland anslöt sig till unionen. Till lagen fogades då ett nytt 9 a kap. (1556/1994) om EU-ärendena. Detta kapitel reviderades helt genom lag 68/2004, då landskapets påverkningsmöjligheter och rätt till inflytande i beredningen och verkställigheten av EU-ärenden stärktes. Till lagen fogades också en bestämmelse om landskapets ansvar för genomförandet av EU-rätten.

Dessutom har statsrådet den 23 april 2009 fattat ett principbeslut om Ålands deltagande i beredningen av EU-ärenden. Beslutet gäller tills vidare. Hur bestämmelserna i Sjl 9 a kap. ska följas i praktiken har preciserats i justitieministeriets anvisningar till ministeriernas handläggare ("Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden". Justitieministeriets utredningar och anvisningar 8/2012). I statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013 (SRR 6/2013 rd) konstateras att en viktig del av genomförandet av Finlands EU-politik är att se till att Åland deltar i beredningen av EU-ärenden och att beakta landskapets möjligheter att påverka.

Landskapsregeringen har rätt att delta vid beredningen i statsrådet av Finlands ställningstaganden till beslut som fattas inom EU, om beslutanderätten annars enligt självstyrelselagen skulle hör till landskapets behörighet eller om saken på något annat sätt kan ha särskild betydelse för landskapet. Landskapet har således rätt att delta i arbetet i statsrådets beredningssektioner och i EU-kommittén. Ålands lantråd har rätt att bli hört av EU-ministerutskottet i ett EU-ärende som rör frågor inom landskapets behörighet eller som är särskilt viktigt för landskapet.

Landskapsregeringen ska på begäran ges tillfälle att delta i Finlands delegations arbete när frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet behandlas inom EU. Om landskapets och rikets ståndpunkter inte kan samordnas, ska landskapets ståndpunkt på begäran av landskapsregeringen delges när Finlands ställningstaganden presenteras i EU:s institutioner. Enligt det ovan nämnda principbeslutet ska landskapets ställningstagande även föras fram i frågor som är av särskild betydelse för landskapet. Detta innebär att riket och landskapet ska försöka nå ett gemensamt ställningstagande i de ärenden som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet eller är av särskilt intresse för landskapet.

I det nationella genomförandet av EU-ärenden är lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten fördelad mellan landskapet och riket i enlighet med självstyrelselagen. I lagen finns bestämmelser om landskapets och rikets skyldighet att förhandla i situationer där deras åtgärder är beroende av varandra. Landskapsregeringen har rätt att stå i kontakt med EU kommissionen i ärenden som hör till landskapets behörighet och som gäller verkställighet i landskapet av beslut som har fattats inom EU. Landskapsregeringen och statsrådet kommer närmare överens om hur statsrådet ska informeras om sådana kontakter.

Genom en lag år 2009 (847/2009) fogades till självstyrelselagen bestämmelser om landskapets ställning i ärenden som gäller fördragsbrott och mål som behandlas i EU-domstolen. På lagnivå slog man fast principen enligt vilken landskapets ståndpunkt på begäran av landskapet ska framgå av svaren till kommissionen och i domstolsbehandlingen i fall där talan beror på en åtgärd eller försummelse av landskapet. Till lagen fogades också en bestämmelse om att en representant för landskapet ska ges rätt att delta i den muntliga förhandlingen i domstolen. Dessutom kan landskapsregeringen göra en motiverad framställning hos statsrådet om att Finland ska delta i en anhängig rättegång vid EU-domstolen eller väcka talan vid domstolen när det gäller frågor som hör till landskapets behörighet eller som annars kan ha särskild betydelse för landskapet.

Kartläggning av eventuella ändringsbehov

Den huvudsakliga utmaningen i samarbetet mellan ministerierna, deras beredningssektioner och landskapsregeringen vid beredningen av EU-ärenden är översättningen till svenska av sådana handlingar som uppgörs inom statsrådet. Det finns anvisningar om de förfaranden som ska tillämpas. Kallelserna till beredningssektionerna, EU-kommittén och EU-ministerutskottet ska finnas tillgängliga även på svenska. Ministerierna har uppmärksammat på att särskilt förslag till Finlands ståndpunkt inför behandlingen av ärenden vid EU:s institutioner, men även andra handlingar, ska översättas till svenska när landskapsregeringen begär detta. Regeringens U-skrivelser till riksdagen översätts alltid till svenska, vilket är till nytta även i kontakterna med landskapsregeringen. I kommissionens överträdelseförfaranden som rör landskapet tillhandahåller utrikesministeriet landskapsregeringen samtliga handlingar på svenska. Skyldigheten att tillhandahålla handlingar på svenska förutsätter att det finns tillräckligt med översättarresurser inom statsrådet.

Även den omständigheten att beredningssektionernas möten hålls på finska är problematisk för landskapstjänstemännen, vilkas ämbetsspråk uteslutande är svenska. Enligt justitieministeriets anvisningar ansvarar beredningssektionens ordförande för att mötesarrangemangen är sådana att den åländska medlemmen kan tillgodogöra sig diskussionerna i sektionen. I praktiken sköts kontakterna till landskapsregeringen i

sådana EU-ärenden som är angelägna för landskapet inte enbart vid beredningssektionens möten, utan även bilateralt så att handläggaren vid ministeriet står i direktkontakt med sin kollega vid landskapsregeringen eller så att ministeriet begär ett utlåtande i ärendet av landskapsregeringen.

En annan utmaning är att samordna rikets och landskapets ståndpunkter i ett EU-ärende, om dessa avviker från varandra. Det rekommenderas att det ansvariga ministeriet försöker utreda landskapets ståndpunkt redan före behandlingen i sektionen, så att den redan framgår av de mötesdokument som delas till sektionens medlemmar. Å andra sidan är det önskvärt att man från åländsk sida i ett tidigt skede av beredningen indikerar t.ex. om ett lagförslag eller något annat EU-ärende under beredning är problematiskt eller om landskapsregeringen särskilt vill följa ett ärende. Genom att utreda landskapets ståndpunkt i ett tidigt skede av EU-beredningen och, om möjligt, innan ärendet tas upp till behandling i EU:s institutioner, får man också veta om saken ur landskapets synvinkel är av sådan vikt att det även under beredningen i EU krävs aktivare och mer fortlöpande dialog mellan det ansvariga ministeriet och landskapsregeringen.

Når man trots gemensamma ansträngningar inte en gemensam ståndpunkt i ärendet, bör enligt anvisningarna behandlingen i EU-ministerutskottet föregås av en diskussion med statsministern, om landskapsregeringen så önskar. I detta sammanträde deltar även den minister som är ansvarig för Ålandsärendena samt de ministrar till vilket ärendet hör. I sista hand återstår det för landskapet att begära att landskapets ståndpunkt delges vid den EU-institution som behandlar frågan.

Vid genomförande och verkställighet av EU-rättsakter finns det ett behov av att riket och landskapet samarbetar vid tolkningen av de rättsakter som berörs. Trots att det kan finnas språksvårigheter mellan myndigheterna i riket och i landskapet, bör man vinnlägga sig om hitta lämpliga arbetsformer som tryggar samarbetet.

Om det råder meningsskiljaktigheter mellan riket och landskapet i fråga om hur bestämmelserna i 9 a kap. ska tolkas, finns det möjlighet att kontakta justitieministeriet som har ett samordningsansvar i Ålandsfrågor inom statsrådet. Vid behov kan utlåtande begäras av Ålandsdelegationen. Högsta domstolen avgör ytterst frågor som rör behörigheten för en landskaps- eller riksmyndighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd.

Representation i Europaparlamentet

Landskapet har alltsedan EU-anslutningen ställt krav på att Åland ska utgöra en egen valkrets för att säkerställa att Åland får en representant i Europaparlamentet. Kravet har upprepats i samband med att lagtinget behandlade Amsterdamfördraget, Nicefördraget, konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget. En lagmotion i ärendet lämnades dessutom till riksdagen i april 2006 (Ö 3/2006) men lagförslaget förkastades av

riksdagen. Lagtinget har i olika sammanhang uppmanat landskapsregeringen att fortsättningsvis ta upp frågan om en egen Europaparlamentsplats till diskussion i statsrådet. Det har landskapsregeringen gjort vid upprepade tillfällen då lantrådet har sammanträffat med statsministern och Europa- och Ålandsministern. Landskapsregeringen vände sig dessutom i ett brev till justitieministern den 5 december 2012 i samma fråga.

I grundlagsutskottets betänkande (GrU 13/2006 rd) om lagmotionen sägs att initiativet är fullt begripligt med hänsyn till Ålands särställning. Enligt grundlagsutskottet överensstämmer förslaget dock inte med kravet på ett proportionellt valsätt och principen om lika rösträtt. Utskottet påpekade att enligt dåvarande siffror (14 ledamöter, fr.o.m. valet 2009 13 ledamöter) skulle Ålands egen representation vara en ledamot per 27 000 invånare, mot en ledamot per 408 000 i landet i övrigt. Frågan om Ålands representation i Europaparlamentet kan därför inte lösas genom folkrättsliga principer eller bestämmelser i grundlagen, utan lösningen måste i sista hand vara politisk. Grundlagsutskottet anser vidare att det är viktigt med fortsatt diskussion på europeisk nivå om landskapets medinflytande i Europaparlamentet. Det är enligt utskottet motiverat också för att landskapet Ålands särställning är unik i Europa.

Statsrådet har i sitt principbeslut från den 23 april 2009 bekräftat att det finns ett behov av att kompensera landskapet genom representation i EU-parlamentet för den behörighet som genom EU-medlemskapet har överförts till unionens kompetensområde. Där fastslås vidare att regeringen har för avsikt att i kommande förhandlingar på unionsnivå om fördelning av parlamentsplatser hävda Ålands internationella särställning och självstyrande status. Landskapet har till detta anfört att Åland på grund av självstyrelsens internationella status och den delade lagstiftningsmakten inom Finland har ett berättigat krav på representation i Europaparlamentet och att denna rätt till representation därför borde erkännas nationellt och på unionsnivå. Så länge denna rätt inte har erkänts av EU borde Finland genom ett inomstatligt arrangemang se till att Ålands folk blir representerat i Europaparlamentet inom de områden som hör till självstyrelsen genom en egen valkrets.

Frågan om en ändring av vallagen var den 13 mars 2013 föremål för diskussion vid regeringens aftonskola, i vilken företrädare för Ålands landskapsregering deltog.

Justitieministeriet konstaterade i ett brev den 26 mars 2013 till landskapsregeringen att regeringen i enlighet med statsrådets principbeslut år 2009 avser medverka till att utveckla landskapets inflytande på arbetet i Europaparlamentet. Regeringen fortsätter att i kommande förhandlingar på unionsnivå om fördelning av parlamentsplatser hävda Ålands internationella särställning och självstyrande status. Däremot finns det fortsättningsvis inte förutsättningar för en ändring av vallagen så att Åland skulle bli en egen valkrets i val till Europaparlamentet.

Kommitténs representanter för de åländska partierna har konstaterat att Åland saknar representation i Europaparlamentet på de områden där självstyrelsen har egen behörighet. Att en del av Finland inte har någon plats i Europaparlamentet är enligt de åländska representanterna ett demokratiproblem av nationell karaktär och som därför bör lösas i den nationella lagstiftningen.

Kommitténs representanter för rikspartierna har konstaterat att frågan om en plats för Åland i Europaparlamentet är berättigad, men att det på grund av Finlands ringa antal parlamentsplatser inte är möjligt att lösa frågan på annat sätt än att Finland beviljas en extra parlamentsplats för Åland.

Under diskussionen i kommittén har även frågan om Ålands representation i EU:s lagstiftande verksamhet på ett mera allmänt plan berörts.

Riktlinjer för det fortsatta arbetet

- Eftersom självstyrelsens behörighetsområden till stora delar sammanfaller med EU:s är det viktigt att det system som möjliggör insyn och inflytande för landskapet i EU-ärenden fungerar i praktiken.
- De bestämmelser som reglerar landskapets förhållande till EU och samarbetet mellan riket och landskapet i EU-ärenden är detaljerade jämfört med annan reglering i självstyrelselagen. Bestämmelserna jämte de kompletterande anvisningar som utarbetats för handläggarna, tydliggör hur samarbetet mellan statsrådet och landskapsregeringen ska hanteras. För att samarbetet ska fungera är det skäl att behålla den nuvarande detaljerade regleringen i självstyrelselagen.
- Det finns inte några direkta behov av att ändra nuvarande bestämmelser. Bestämmelserna är förhållandevis detaljerade, men ändamålsenliga. De behöver dock granskas terminologiskt ur ett EU-rättsligt perspektiv.
- Förfarandena och praxis kan utvecklas i samarbete mellan landskapet och riket inom ramen för nuvarande reglering.
- Kommittén avser utreda frågan om Ålands representation i EU:s lagstiftande verksamhet.

6.1 Bakgrunden med beskrivning av frågeställningarna

Nuläge - systemet för finansiering av självstyrelsen

Landskapet har enligt Sjl 18 § 5 punkten lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet *tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter*. I övrigt hör statsbeskattningen enligt Sjl 27 § 36 punkten till rikets lagstiftningsbehörighet.

Det ekonomiska systemet i landskapet Åland är i huvudsak uppbyggt så att de skattskyldiga betalar skatt till staten enligt samma grunder som de skattskyldiga i övriga delar i landet. I stället överförs via statsbudgeten medel till landskapet för att finansiera självstyrelsens uppgifter. Detta sker enligt självstyrelselagen huvudsakligen genom avräkning, skattegottgörelse och extra anslag. Landskapet har fri budgeteringsrätt, dvs. skattemedlen kan användas på det sätt Ålands lagting beslutar, men så att lagtinget ska sträva efter att de sociala förmånerna för landskapets befolkning är minst desamma som i riket.

Avräkningen

Det belopp som landskapet ska få genom avräkning, *avräkningsbeloppet*, beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden). Enligt Sjl 47 § är avräkningsgrunden 0,45 %.

Avräkningen verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår, men på avräkningsbeloppet betalas ett årligt förskott som beaktas vid uträkningen av det slutliga avräkningsbeloppet. I statsbokslutet har inkomsternas totalbelopp efter avdrag för nettoupplåningen vanligen avvikit från beloppet i budgetpropositionen inklusive tilläggsbudgetpropositionerna. Detta betyder att det slutliga avräkningsbeloppet kan vara större eller mindre än förskottsbeloppet, om detta inte justerats i tillräcklig utsträckning under budgetåret.

Landskapets uppgifter finansieras för närvarande till ca 75 % med avräkningsbeloppet.

Skattegottgörelse

Om den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten överstiger 0,5 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer det överstigande beloppet landskapet som skattegottgörelse (SjL 49 §). Skattegottgörelsen fastställs och utbetalas efter det att beskattningen har slutförts, dvs. två år i efterskott. Skattegottgörelse har utfallit för varje år sedan den nuvarande självstyrelselagen trädde i kraft.

Systemet med skattegottgörelse har inte ingått i de tidigare självstyrelselagarna. I förarbetena (RP 73/1990 s. 56 och 90) konstateras det bl.a. att det har ansetts vara skäligt att landskapet ska få ett förhöjt anslag (skattegottgörelse), om skattenivån i landskapet överstiger ett angivet relationstal. Enligt motiveringarna kompenserar skattegottgörelsen i viss mån det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och -förvaltning. Den utgör enligt förarbetena samtidigt ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter.

Extra anslag

På framställning av lagtinget kan extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med landskapets budget (48 §). Extra anslag har beviljats tre gånger sedan 1993 och i samtliga fall för att trygga elkraftsförsörjningen på Åland.

Särskilda bidrag

Särskilda bidrag kan utgå vid exceptionella situationer, såsom naturkatastrofer och allvarliga störningar i samhällsekonomin. Sådant har dock inte varit aktuellt under den tid som gällande självstyrelselag varit i kraft.

Ålandsdelegationen

Ålandsdelegationens roll i systemet är att verkställa avräkningen, fastställa skattegottgörelsen samt bevilja extra anslag och särskilda bidrag och besluta om de villkor som möjligen förenas med dem. De två första uppgifterna är tekniska till sin natur medan uppgiften beträffande de extra anslagen är att avgöra om de ska beviljas eller inte. I samtliga ekonomiska frågor ska delegationens beslut stadfästas av republikens president.

Enligt de uppgifter som Aaltoarbetsgruppen hade att tillgå (JM 4/2013 s. 40) påfördes på Åland utifrån beskattningen år 2011 direkta skatter om sammanlagt 64,6 milj. euro.

Det sammanlagda beloppet av indirekta skatter och övriga inkomster kunde schablonmässigt beräknas till 139,1 milj. euro. De influtna statsskatterna på Åland år 2011 beräknas till sammanlagt ca 203,7 milj. euro.

I bilaga nr 1 och 2 finns en översiktlig sammanställning över de med hjälp av olika källor för vissa år beräknade skatterna från Åland indelade i de huvudsakliga skatteslagen samt de för samma år beräknade överföringarna till Åland.

Behov av att utveckla den gällande lagstiftningen

Beskattningen

Motiv för utökad beskattningsbehörighet

I detta avsnitt presenteras några av de motiveringar och mål som har framförts på Åland för en utökad beskattningsbehörighet. Kommittén har inte i sak granskat eller argumenterat för eller emot de framförda motiven eller målsättningarna.

Frågan om en utökad rätt för landskapet att uppbära skatt har i landskapet varit aktuell under hela självstyrelsen. Grundtanken med självstyret är att befolkningen på Åland ska tillförsäkras möjlighet att ordna sin tillvaro så fritt det överhuvudtaget är möjligt för en självstyrd region, som inte utgör en stat. Ur landskapets perspektiv stärker en utökad beskattningsbehörighet de ursprungliga intentionerna med självstyrelsen och ökar legitimiteten beträffande de offentliga intäkterna i landskapet. Genom detta rättas även missuppfattningen om att det årliga utjämningsbeloppet från riket utgör ett stöd till landskapet.

Utformningen av det ekonomiska systemet för landskapet bör dels säkerställa att självstyrelsen kan fungera i enlighet med intentionerna bakom självstyret, dels att systemet ger ett godtagbart ekonomiskt utfall för båda parter. Samspelet mellan självstyrelsen och riket på olika rättsområden borde fungera så att både riksdagen och lagtinget kan uppnå sina politiska mål inom sina respektive behörighetsområden utan att politisk friktion uppstår och utan att enskildas rättssäkerhet riskeras.

Med nuvarande behörighetsfördelning mellan riket och landskapet på skatteområdet är ovanstående målsättningar till viss del svåra att uppnå. Kommunal- och statsbeskattningen är starkt sammankopplade med varandra. Om landskapet fullt ut hade drivit egen politik inom kommunalbeskattningen, skulle det inre sammanhanget och logiken i det skattesystem som sammantaget gäller inom beskattningen i landskapet ha riskerat att brista.¹⁰ Avvikelse i den åländska kommunalbeskattningen jämfört med

¹⁰ I riket är kommunalbeskattningen inte ett separat lagstiftningsområde, utan ingår i inkomstkattelagen (1535/92) som en helhet med statsbeskattningen. Eftersom inkomstkattelagen gäller i sin helhet också i landskapet genom statsbeskattningen, är det komplicerat att skapa ett självständigt system för

rikets lagstiftning, riskerar av flera skäl att leda till negativa effekter för skattebetalarna på Åland.¹¹ Detta är det avgörande skälet till att landskapet undviker lösningar som avviker från kommunalbeskattningen i riket och utövar sin beskattningsrätt genom blankettlagstiftning. Ur landskapets synpunkt är det av denna orsak angeläget att en och samma lagstiftare får hantera både kommunal- och statsbeskattningen.

Vanligtvis kan ett parlament påverka de intäkter som finansierar anslagen på utgiftssidan. Så är dock inte fallet för lagtinget. Obalansen i makten över intäkterna och utgifterna leder till att det blir svårt för väljarna på Åland att förstå om effekterna av förd politik ska tillskrivas lagtinget eller riksdagen. Denna obalans har sannolikt påverkat kulturen när det gäller den ekonomiska politiken i landskapet. Systemet fråntar landskapet möjligheter att driva egentlig finanspolitik, men tenderar också att leda till passivitet till den del landskapet har skattebehörighet. Fokus är ofta på storleken av avräkningsbeloppet och övriga överföringar från riket, medan den egna skatteförmågan för finansiering av landskapets förvaltningsområden får mindre uppmärksamhet. De politiska möjligheterna att exempelvis ta ut tilläggsskatt färgas av detta.

Beskattningen är ett av flera instrument för att uppnå exempelvis miljöpolitiska och näringspolitiska målsättningar. Landskapet saknar detta instrument inom sina politikområden. Däremot kan beslut som fattas inom rikets beskattningsbehörighet ha verkningar för politikområden som hör till självstyrelsens behörighet. Om behoven och målsättningarna är olika i riket och i landskapet, kan rikets styrning via statsskatteinstrumentet försvåra landskapets möjligheter att uppnå sina målsättningar för exempelvis miljö- eller näringspolitiken.¹² Detta kan leda till politisk friktion mellan landskapet och riket. Det är inte heller en optimal situation för riket att behöva anpassa sina politiska prioriteringar för hela landet till förmån för landskapets särskilda behov, ofta inom snäva tidsramar.

kommunalbeskattningen i landskapet. Detta är särskilt tydligt inom samfundsbeskattningen, som i riket i materiellt hänseende är en statsskatt som sedan fördelas på flera skattetagare.

¹¹ Med negativa effekter avses att det saknas en sammantagen logik för den fördelningspolitik som bedrivs i landskapet och att skattesystemet därmed får fördelningsmässigt snedvridna effekter. En annan möjlig negativ effekt är att det finns risk för att det blir svårare för skattebetalaren i landskapet att hålla reda på vilka bestämmelser som gäller, om lagstiftning avseende inkomstbeskattning ges av två lagstiftare. Ett konkret exempel är de avdrag inom personbeskattningen som utformas som avdrag från statsskatten, arbetsinkomstavdraget i 125 § och barnavdraget i 126 a § i inkomstskattelagen (1535/92). Om sådana avdrag inte införs i den åländska kommunalbeskattningen, får personer i landskapet som har så höga inkomster att de påförs statsskatt göra avdraget, medan personer med lägre inkomster som enbart betalar kommunalskatt inte får göra avdraget.

¹² Näringsstrukturen och de ekonomiska förutsättningarna är olika i landskapet och i riket och därmed kan de politiska prioriteringarna vara olika. Exempelvis har landskapet behov av att öka konkurrenskraften för sjöfartsnäringen. I början av 2000-talet upplevde landskapet en kris genom utflaggningar av flera fartyg, men kunde inte öka konkurrenskraften genom en egen tonnagebeskattning. Tonnagebeskattning ingår numera i rikslagstiftningen. I landskapet anser man också att det hade varit nödvändigt att på Åland behålla accisbefrielsen för miljövänlig energiproduktion, när den slopades i riket till förmån för ett stödsystem för vindkraft och biogas. Regeringen har den 27 november 2014 gett en proposition till riksdagen med förslag till lag om villkoren för deltagande i kostnaderna för produktionsstödet för el som produceras vid vissa vindkraftverk som byggs i landskapet Åland (RP 274/2014 rd).

Oklart rättsläge vid bedömningen av nuvarande behörighetsfördelning

Behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i fråga om beskattningen har i huvudsak fungerat väl när det gäller tillämpningen av gällande bestämmelser, administrationen och rättsskyddet. Den oklarhet som uppstått är främst kopplad till bestämmelsen i Sjl 18 § 5 punkten om att landskapet har behörighet angående "landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter".

Rättsutvecklingen på skatteområdet har varit sådan att närings- och nöjesskatter har ersatts med i huvudsak allmänna inkomstskatter. Vid tolkningen av självstyrelselagen har det därmed blivit oklart vilken innebörd man ska ge begreppet "närings- och nöjesskatter".

Tolkningssvårigheter har förekommit under de senaste årtiondena i samband med ny lagstiftning om olika typer av näringsspecifika skatter och avgifter av skattenatur.¹³ De senaste åren har problem särskilt förekommit i anslutning till att man övergått till avgifter av skattenatur för finansiering av statlig verksamhet som rör vissa näringsgrenar.¹⁴ Fråga har då varit, om de nya avgifterna av skattenatur hör till rikets behörighet och om man i så fall genom rikslagstiftning kan undanta Åland från tillämpningsområdet för dem, till den del landskapet har behörigheten att reglera den näringsverksamhet på Åland som statsskatten i fråga är tänkt att gälla.¹⁵

Möjligheten att utan behörighetsöverföring för landskapets bruk kvarhålla statsskatter på Åland som betalats där

Tanken om att man kunde utreda möjligheterna att skapa en modell enligt vilken de skatter som uppbärs på Åland stannar kvar i landskapet och inkomstförs direkt i landskapets budget, väcktes ursprungligen av Aaltogruppen (JM 4/2013 s. 63). Frågan ingår i kommitténs mandat.

Enligt 84 § 1 mom. i grundlagen ska i statsbudgeten tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt anges ändamålen för anslagen

¹³ Lotteriskatten (GrUU 9/1992 rd), reseskatten (GrUU 5/1991 rd) och tonnageskatten (ÅD:s utlåtande Nr 34/01).

¹⁴ El- och naturgasnätavgiften (GrUU 31/2012 rd)

¹⁵ El- och naturgasnätavgiften (GrUU 31/2012 rd). Alternativt kunde avgifter av skattenatur anses ingå i landskapets exklusiva behörighet att införa avgifter, eftersom definitionen av vilka avgifter som anses vara av skattenatur har utvecklats med åren. Skogsvårdsavgiften ansågs vara en avgift av skattenatur av grundlagsutskottet redan 1957 men HD bedömde ändå 2001 att det var inom landskapets behörighet att införa avgiften (HD:s utlåtande 16.7.2001). Av HD:s utlåtande framgår inte uttryckligen på vilken grund enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen som HD ansåg att skogsvårdsavgiften hör till landskapets behörighet. Det är möjligt att avgiften närmast är en näringsskatt, alternativt att landskapet av ändamålsenlighetsskäl ska anses ha behörighet att införa avgifter av skattenatur såvida landskapet har behörighet att lagstifta om näringen som sådan.

och tas in övriga budgetmotiveringar. Genom lag kan bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra. Bestämmelsen anger enligt förarbetena (RP 1/1998 rd) innehållet i budgeten och centrala budgeteringsprinciper, nettobudgetering, statens affärsverk och budgetbeslut som gäller dem samt flerårig budgetering.

Enligt 14 § 2 mom. i lagen om statsbudgeten (423/1988) ska bokföringen omfatta alla inkomster, utgifter och finansiella transaktioner samt därtill hörande rättelse- och överföringsposter till bruttobelopp.

För närvarande ska statens skatteinkomster oavsett var i landet de uppbärs tas in i statsbudgeten i enlighet med grundlagens fullständighetsprincip. Gällande lagstiftning måste således ändras för att det ska vara möjligt att för landskapets bruk kvarhålla statsskatter på Åland som betalats där.

Avräkningssystemet

Det finns två utredningar från finansministeriet som belyser erfarenheterna av det nuvarande avräkningssystemet.¹⁶

Finansministeriets senare arbetsgrupp utredde behovet av att ändra avräkningsgrunden. Arbetsgruppen föreslog att man i samband med granskningsarbetet av självstyrelselagen ser över det ekonomiska systemet för landskapet, för att möjliggöra en precisering av kriterierna för förändring av avräkningsgrunden och skattegottgörelsen och skapa större flexibilitet. Frågan ingår i Ålandskommitténs mandat.

Arbetsgruppen var enig om

- Att den ursprungliga avsikten med förändringen i självstyrelselagens finansieringssystem har uppnåtts. Självstyrelselagen har ökat landskapets ekonomiska självständighet samtidigt som det har blivit administrativt enklare att genomföra de årliga besluten om anslag till landskapet Åland.
- Att det nuvarande ekonomiska systemet har sett över tid gett ett för båda parter relativt skäligt resultat gällande de totala anslagsöverföringarna. Anslagen är bundna till statsinkomsterna och därmed påverkas de av finanspolitiken och ekonomiska fluktuationer.

¹⁶ Dels "Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter", som leddes av understatssekreterare Juhani Turunen och som färdigställdes år 2004, dels "Förändringsbehov av avräkningsgrunden" (Finansministeriets publikationer 13b/2013) som leddes av statssekreterare Tuire Santamäki – Vuori och som färdigställdes år 2013.

- Att avräkningsgrunden och skattegottgörelse på en årlig nivå har fungerat som helhet på ett ändamålsenligt sätt, där skattegottgörelsen har inverkat dämpande på fluktuationerna i de totala överföringarna till landskapet.
- Att det i framtiden är befogat att värdera avräkningsgrunden och skattegottgörelsen som en helhet utan att förändra syftet att skattegottgörelsen ska utgöra incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör större skatteintäkter i jämförelse med folkmängdsrelationen.
- Att den nuvarande lagstiftningen är översiktligt formulerad, vilket leder till att den lätt kan tolkas på olika sätt. Myndigheterna i landskapet och riket har t.ex. olika åsikt i fråga om vilka förändringar i statsbokslutet som ska påverka avräkningsgrunden. De förarbeten som rör extra anslag är otillräckliga.
- Att lagstiftningen inte tar hänsyn till befolkningsförändringar, samtidigt som dessa påverkar behovet av tjänster i landskapet och därmed landskapets kostnader. Det finns således ingen koppling mellan befolkningsrelationen och avräkningsgrunden eller mellan befolkningsrelationen och skattegottgörelsen.
- Att även beträffande skattegottgörelsen är en koppling till befolkningsrelationen logisk. Avsikten med skattegottgörelsen är att den ska utfalla när befolkningsrelationen överstiger den befolkningsrelation som rådde då självstyrelselagen stiftades med mer än 4 procent. Att, om det råder oenighet om ändringsbehovet, är det mycket svårt att ändra bestämmelserna i självstyrelselagen om landskapets ekonomi. Förfarandet om att ändra avräkningsgrunden har i praktiken aldrig tillämpats.

Även kontentan av den föregående s.k. Turunen-utredningen var att systemet genom åren gett ett rimligt ekonomiskt utfall för landskapet. Utredningen drog likaså slutsatsen att systemet är ohållbart på lång sikt.

Slutsatser dragna av Ålandskommitténs sakkunnigsektion för finansiella frågor

Enligt 1951-års självstyrelselag fungerade den finansiella utjämningen så, att storleken på det utjämningsbelopp landskapet skulle erhålla för ett visst år, bestämdes efter en detaljerad jämförelse av utgiftsnivåerna mellan landskapet och staten inom enskilda uppgiftsområden. Enligt det nuvarande systemet kan avräkningsgrunden ändras (höjas eller sänkas från 0,45 %) efter att det prövats, om det gjorts sådana ändringar av statsbokslutet, som enligt bestämmelserna i självstyrelselagen ska anses påverka storleken på avräkningsgrunden.

Det nuvarande avräkningssystemet i Sjl 45–49 § infördes i ett sent skede av beredningen av lagen.¹⁷ I 1951 års självstyrelselag hade Ålandsdelegationen en beslutande roll i

¹⁷ (RP 73/1990 rd s. 88-91, GrUB nr 15/1990 rd, statsutskottets utlåtande; bilaga 3 till GrUB)

den ekonomiska utjämningen. Planeringen av avräkningssystemet byggde ursprungligen på att Ålandsdelegationen fortsättningsvis skulle göra en skiljemannamässig tillämpning av systemet och årligen ta ställning till om avräkningsgrunden borde ändras.¹⁸

I regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag förslogs det däremot att en ändring av avräkningsgrunden ska ske genom rikslag med lagtingets bifall. Den nu gällande modellen torde ha haft som syfte att beakta riksdagens budgetmakt utan att möjliggöra ett undantag från denna i självstyrelselagen. Samtidigt som man gick in för att avräkningsgrunden kan ändras genom rikslag, behöll man dock Ålandsdelegationens beslutsfattande i fråga om särskilda anslag. Under riksdagsbehandlingen infördes dessutom möjligheten för Ålandsdelegationen att fortsättningsvis bevilja landskapet extra anslag.

Oavsett sina brister har systemet totalt sett fungerat tillfredsställande när det gäller det ekonomiska utfallet. Det är administrativt enkelt och tydligt och kräver inga större resurser att bestämma det årliga avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen.

6.2 Alternativa sätt att utveckla den ekonomiska självstyrelsen

Kommitténs arbetssätt med frågan

I Ålandskommitténs mandat ingår uppdraget att *föreslå åtgärder för att utveckla den ekonomiska självstyrelsen*:

Kommittén ska bedöma om det behövs lagstiftningsåtgärder för att säkerställa en stabil och gynnsam ekonomisk utveckling för landskapet. Särskild vikt ska läggas på hur en växelverkan till ömsesidig nytta för landskapet och riket kan nås.

Kommittén ska i ett första skede utreda möjligheterna att överföra skattebehörighet på landskapet med beaktande av att det måste finnas mekanismer för samråd och korrigerering av eventuella oönskade effekter. Kommittén ska även utreda om systemet kan ändras så att de skatter som staten bär upp på Åland stannar kvar i landskapet utan att tas in i statsbokslutet.

¹⁸ Ålandskommittén (Kommittébetänkande 1987:31) och Ålandsarbetsgruppen (Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 7/1989).

Oberoende av vilka förslag kommittén lägger fram om skattebehörigheten ska den föreslå ett avräknings- eller annat system där den finansiella utjämningen mellan landskapet och riket smidigt kan ändras när förhållandena förändras.

Ålandskommittén tillsatte 9.9.2014 en sakkunnigsektion med uppgift att senast 14.11.2014 för kommittén ta fram ett beslutsunderlag med tekniska alternativ för utveckling av landskapets ekonomiska självstyrelse. Fråga var om tekniska lösningsalternativ i anslutning till kommittémandatets punkt 2, andra och tredje stycket. Sektionen skulle även bedöma de allmänna verkningarna av de alternativ som kartläggs. Sakkunnigsektionen har gett kommittén en rapport daterad 13.11.2014.

Sakkunnigsektionens lösningsalternativ i sammandrag

Sakkunnigsektionen har angett och bedömt följande lösningsalternativ för att utöka landskapet Ålands ekonomiska självstyrelse:

1. Beskattningsbehörigheten överförs till Åland i sin helhet.
2. Beskattningsbehörigheten överförs delvis till Åland
3. Ingen beskattningsbehörighet överförs
4. Statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk
5. Alternativ till att förnya det nuvarande ekonomiska systemet för Åland

Enligt sitt mandat tar sektionen inte ställning till frågan om landskapets skattebehörighet ska utökas eller inte. Sektionen har av tidsskäl endast i grova drag granskat de ovan nämnda lösningsalternativen och de huvudsakliga verkningarna av dem.

Utgångspunkten är att bl.a. grundlagen, självstyrelselagen och lagen om statsbudgeten påverkas oavsett vilket lösningsalternativ man väljer. Genom självstyrelselagen, som antas i grundlagsordning, kan man införa undantag från grundlagen och rikslagstiftningen. Behovet av lagstiftningsändringar måste utredas närmare. De administrativa kostnaderna vid övergången till ett nytt system för finansiering av självstyrelsen, måste också utredas närmare.

Oavsett vilket lösningsalternativ som väljs förutsätts i ett nytt system fortsättningsvis en fungerande samverkan mellan rikets och landskapets myndigheter. På skatteområdet finns fortsättningsvis ett behov av samverkan i lagberedningen och vid ingående av internationella fördrag.

Sektionen ser följande lösningsmodeller inom respektive lösningsalternativ. De huvudsakliga verkningarna av respektive lösningsmodell framgår likaså nedan:

1. Beskattningsbehörigheten överförs till Åland i sin helhet

Lösningssmodellen som granskats är att skattegränsen mellan riket och landskapet behandlas inom direkt beskattning på samma sätt som gentemot andra stater. Detta betyder att både riket och landskapet vid inkomstbeskattningen kvarhåller både hemvist- och källbeskattningsrätten och dubbelbeskattning undanröjs med motsvarande bestämmelser som finns i de skatteavtal som staten har slutit med andra stater och rättsområden. Inom indirekt beskattning uppstår en skattegräns som fullt ut motsvarar den mellan tredje land och EU-land.

Sektionen har inte under den korta tid som avsatts för arbetet kunnat identifiera på vilket sätt en förenklad lösningssmodell kunde byggas upp och således inte heller uppskattat en sådan modells funktionalitet. Effekterna skulle bl.a. bli följande:

- Landskapets styrmedel ökar.
- Överföringen av skattebehörighet kan i omläggningsskedet och/eller i tillämpning bedömas ha omfattande verkningar bl.a. i fråga om internationella relationer, uppkomsten av en skattegräns mellan landskapet och riket, eventuell skattekonkurrens, myndigheter och näringslivet samt för helheten av det nuvarande ekonomiska systemet. Det uppstår ekonomiska verkningar och kostnader för myndigheter i riket och i landskapet samt för näringslivet. Dessa verkningar och kostnader måste utredas närmare.
- Viktiga är också mekanismer för samråd och korrigering av eventuella oönskade effekter *vid överföring av behörighet*, vilka nämns i kommitténs mandat. Sakkunnigsektionen har utgått ifrån att Ålandskommittén överväger sådana mekanismer i samband med att den bedömer på vilka sätt systemet för överföring av behörighet kan göras smidigare.
- Vid överföring av ny skattebehörighet till landskapet och vid ett eventuellt utövande av denna behörighet är det nödvändigt att beakta EU:s bestämmelser om statligt stöd och Ålandsprotokollet till Finlands anslutningsfördrag till EU.
- Sektionen har i sin rapport (s. 23) konstaterat att det beskattningsområde som medför minst effekter vid en överföring till landskapet är förvärvsbeskattningen av privatpersoner. Även kapitalinkomstbeskattningen inom personbeskattningen är ett område med färre effekter vid överföring än samfundsbeskattningen och indirekt beskattning, men inom kapitalinkomstbeskattningen är risken för att olika skatteregler mellan landskapet och riket utgör skadlig skattekonkurrens större.

2. Beskattningsbehörigheten överförs delvis till Åland

Av tidsskäl har sektionen inte allmänt granskat vilka enskilda beskattningsformer som kunde överföras till landskapet. Följderna blir bl.a.:

- Landskapet får delvis de styrmedel som efterlysts.
- Till den del landskapets behörighet utökas, kan de verkningar som beskrivs under punkt 1 ovan uppstå.
- Om enbart statsbeskattningsdelen av privatpersonernas förvärvsinkomstbeskattning överförs, är verkningarna färre än om samfundsbeskattning och/eller indirekt beskattning överförs.
- Avräkningssystemet bör anpassas efter hand som beskattningsbehörighet överförs.

3. Ingen beskattningsbehörighet överförs

Följderna blir bl.a.:

- Landskapet saknar fortsättningsvis de styrmedel som efterlysts.
- De verkningar som gäller bl.a. internationella relationer, ökade kostnader och ökad administration för myndigheter och företag, som följer av att det i lösningsalternativ 1 och 2 uppstår en ny omfattande skattegräns mellan riket och landskapet, uteblir.
- Dubbelbeskattningsfrågor mellan riket och landskapet gäller i dag endast kommunalbeskattningen. Lagstiftningen om dubbelbeskattningsfrågor inom kommunalbeskattningen borde dock utvecklas.
- Det behövs fortsättningsvis en fungerande samverkan mellan riket och landskapet vid beredningen av skattelagstiftning. Syftet är att enligt principen om god lagstiftning i tillräckligt god tid av beredningen uppmärksamma och belysa i landskapet avvikande verkningar av lagförslag.
- Särskilt i detta fall uppstår det ett behov av att undanröja oklarheten i det rådande rättsläget i fråga om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet till den del denna rör innebörden av begreppet "landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter". Lösningsalternativet är att modernisera lagstiftningen till denna del. Av tidsskäl har frågan inte kunnat utredas inom sakkunnigsektionen.
- Det nuvarande ekonomiska systemet har totalt sett fungerat tillfredsställande när det gäller de ekonomiska verkningarna. Bestämmandet av det årliga avräkningsbeloppet och skattegottgårelsen är administrativt enkelt och tydligt och kräver inga större resurser.

4. Statsskatterna kan lämnas kvar på Åland för landskapets bruk

Följderna blir bl.a.:

- Det finns möjligheter att för den direkta beskattningen fastställa storleken på de skatter som kan anses härröra från Åland, dock med beaktande av att beräkningarna delvis blir schablonbaserade. Svårigheter i detta avseende finns däremot för den indirekta beskattningen.
- För den indirekta beskattningen förutsätter lösningssalternativet
 - att landskapet särskiljs till ett eget skatteområde så att det kan anses som skattetagare **eller**
 - att man överenskommer om hur den avkastning av den indirekta beskattningen som ska anses härröra från Åland ska beräknas och beloppet ställs direkt till landskapets förfogande, med avsteg från principen om statsbudgetens fullständighet. Denna modell innebär att landskapet och riket måste överenskomma om de metoder och indikatorer som ska läggas till grund för beräkningarna.
- Lösningssalternativet medför att det skapas en tydligare koppling mellan de skatter som uppbärs på Åland och landskapets intäkter.
- Landskapet saknar fortsättningsvis de styrmedel som efterlysts. Med anledning av att landskapet inte kan styra utformningen av beskattningen i kombination med att skatteintäkterna i landskapet blir den övervägande inkomstkällan, kan lösningssalternativet vara riskfyllt.
- Lösningssalternativet kan, beroende på sin utformning, förutsätta ändringar av beskattningsförfarandet och Skatteförvaltningens datasystem. Detta kan beräknas medföra ökade kostnader som måste utredas närmare.
- Det behov av materiella ändringar av rikslagstiftningen som lösningssalternativet förutsätter, bör utredas separat.

5. Alternativ till att förnya det nuvarande ekonomiska systemet på Åland

Möjligheter att reformera det nuvarande avräkningssystemet

Enligt sektionen kunde avräkningssystemet ändras t.ex. på följande sätt:

- Man övergår till att beräkna det årliga avräkningsbeloppet enbart på statens skatter och inkomster av skattenatur för att lösa de tolkningsproblem som finns i det nuvarande systemet och inför även en ny komponent för att i avräkningen beakta förändringar i befolkningsrelationen **eller**
- man beräknar avräkningen som nu så att alla inkomster utom nya statslån ingår i underlaget, men systemet kompletteras med en ny komponent, för att i avräkningen beakta förändringar i befolkningsrelationen.

- Skattegottgörelsen kvarstår vid sidan av avräkningsbeloppet, men
 - gränsen för skattegottgörelsen baseras direkt på befolkningsrelationen mellan landskapet och riket, eftersom Ålands proportionella befolkningstal kan ändra över tid, **eller**
 - skattegottgörelsen beräknas som för närvarande för de direkta skatterna, medan för de indirekta skatterna utvecklas beräkningsmodeller som läggs till grund. Skattegottgörelsen avspeglar på detta sätt bättre hela den ekonomiska aktiviteten i landskapet i förhållande till riksgenomsnittet.
- Flexibiliteten i systemet ökas så att
 - a) finansministeriet och landskapsregeringen regelbundet gör en bedömning av om en ändring av avräkningsgrunden behövs och lämnar ett förslag till Ålandsdelegationen när så är fallet. Utifrån Ålandsdelegationens framtällning som regeringen överlämnar till riksdagen, beslutar riksdagen med lagtingets bifall om ändringen. För större förändringar sker riksdagens godkännande genom rikslag med lagtingets bifall **eller**
 - b) Ålandsdelegationen ges i uppdrag att utgående från de grunder som anges i självstyrelselagen besluta om ändringen utgående från det material finansministeriet respektive landskapsregeringen tillställer delegationen.

6.3 Riktlinjer för det fortsatta lagstiftningsarbetet

- Det ekonomiska systemet ska säkerställa självstyrelsens behov.
- Av det ekonomiska systemet bör framgå hur en behörighetsöverföring av ett lagstiftningsområde påverkar de finansiella relationerna mellan landskapet och riket.
- Den inledande analysen visar att en överföring av beskattningsbehörighet i sin helhet eller delvis till landskapet får omfattande verkningar i fråga om bl.a. internationella relationer, uppkomsten av en skattegräns mellan landskapet och riket, eventuell skattekonkurrens samt för myndigheter och näringslivet och hela det nuvarande ekonomiska systemet.
- De ekonomiska verkningar och kostnader som uppstår för myndigheter i riket och i landskapet samt för näringslivet måste utredas närmare innan några beslut om överföring av beskattningsbehörighet kan fattas.
- Om överföring av beskattningsbehörighet till landskapet möjliggörs enbart delvis, förutsätter detta lösningsalternativ att den resterande delen av landskapets självstyrelse finansieras med ett annat, parallellt fungerande lösningsalternativ.

➤ I det fortsatta arbetet kommer kommittén att

- närmare utreda inom vilka beskattningsformer beskattningsbehörighet eventuellt kunde överföras och vilka mekanismer som då skulle behövas; kommittén avser att utföra en utredning av oberoende experter,
- ta ställning till förfarandet för överföring av beskattningsbehörighet,
- närmare utreda hur det nuvarande avräkningssystemet kan förbättras,
- närmare utreda ett särskilt förfarande eller en mekanism som reglerar de finansiella relationerna mellan riket och landskapet vid överföring av behörighet,
- närmare utreda alternativet att statsskatterna på Åland inte förs in i statsbudgeten utan stannar kvar i landskapet.

7.1 Självestyrelselagens ställning i författningen

Enligt 75 § i grundlagen gäller angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland det som särskilt bestäms i dessa lagar. Självstyrelselagen är inte i egentlig mening en grundlag, men den är en lag av grundlagsnatur i det avseendet att den har antagits i den ordning som gäller för stiftande av grundlag samt med lagtingets beslut som har fattats med kvalificerad majoritet. Det är inte heller möjligt att ändra eller upphäva självstyrelselagen på något annat sätt än i grundlagsordning och med kvalificerad majoritet i lagtinget. I detta avseende utgör självstyrelselagen en stark garanti för Ålands självstyrelse.

Enligt grundlagens 120 § har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Enligt 75 § 2 mom. i grundlagen gäller angående lagtingets initiativrätt samt stiftande av landskapslagar det som bestäms i självstyrelselagen.

Finlands konstitution är med andra ord uppbyggd så, att självstyrelselagen hierarkiskt står på samma nivå som grundlagen och att det i självstyrelselagen finns bestämmelser som utgör avvikelser från grundlagen. Det är inte heller möjligt att genom att ändra grundlagen göra bestämmelser i självstyrelselagen verkningslösa. Däremot finns det i självstyrelselagen en bestämmelse om att stiftande och ändring av grundlag hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Det innebär bl.a. att frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

De kanske två viktigaste elementen i den konstitutionella regleringen är att landskapet har egen lagstiftningskompetens inom vissa områden och att landskapet är enspråkigt svenskt. Detta innebär att riksdagens lagstiftningsmakt är territoriellt begränsad i de frågor som hör till landskapets kompetens samt t.ex. att bestämmelsen i grundlagens 17 § om landets nationalspråk inte är tillämplig på Åland. Däremot är t.ex. grundlagens likabehandlingsprincip och diskrimineringsförbud enligt 6 § även tillämpliga på Åland.

7.2 Självestyrelselagens huvudsakliga innehåll – nuläge och alternativ

Gällande självstyrelselag innehåller 79 paragrafer. Som jämförelse kan det ha sitt intresse att konstatera att grundlagen innehåller 131 paragrafer. Självstyrelselagens bestämmelser gäller dels konstitutionella frågor, dels mer praktiska detaljer.

Självstyrelselagen är indelad i 12 kapitel:

- 1 kap. Allmänna stadganden
- 2 kap. Åländsk hembygdsrätt
- 3 kap. Lagtinget och landskapsregeringen
- 4 kap. Landskapets behörighet
- 5 kap. Rikets behörighet
- 6 kap. Språkstadganden
- 7 kap. Landskapets ekonomi
- 8 kap. Landshövdingen och Ålandsdelegationen
- 9 kap. Internationella förpliktelser
- 9 a kap. Ärenden som gäller Europeiska unionen
- 10 kap. Särskilda stadganden
- 11 kap. Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

Självstyrelselagen bereddes och antogs innan Finland inklusive Åland blev medlem av Europeiska unionen. Den avspeglar även i flera andra avseenden ett samhälle som ser annorlunda ut än i dag. Framför allt den internationella utvecklingen och förändringarna i stats- och kommunalförvaltningen samt förhållandena mellan den offentliga och den privata sektorn har genomgått stora förändringar.

En ny självstyrelselag för Åland bör innehålla grundläggande bestämmelser åtminstone om självstyrelsens innehåll, landskapets demilitariserade och neutraliserade status, lagtinget och övriga självstyrelseorgan, kommunalförvaltningen, statens myndigheter på Åland, landskapets och rikets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet, lagstiftningsförfarandena, samrådsförfaranden mellan landskapet och riket, språk och språkliga rättigheter, internationella fördrag och EU-ärenden.

Behörighetsfördelningen kunde vara förhållandevis generell i självstyrelselagen och kompletteras av normer på lägre nivå, dels i vanlig rikslag som stiftas med lagtingets bifall, dels i landskapslag och i vissa fall i rikslag. Hur fördelningen mellan självstyrelselagen och annan lagstiftning ska göras kan närmare bedömas först i samband med den egentliga lagberedningen.

Frågan om lagstiftningen ska vara allmänt avfattad eller detaljerad är ett klassiskt dilemma. En allmänt avfattad lag kan medföra tolkningsproblem, som myndigheterna och domstolarna då måste avgöra. Detta kan göra att domstolarna måste ta ställning

till frågor som egentligen borde avgöras av lagstiftaren. Å andra sidan kan en allmänt avfattad lag ge större utrymme för skälighetsbedömningar för myndigheter och domstolar.

Fördelarna med en detaljerad lagstiftning är att den som tillämpar lagen har lättare att förstå vad lagstiftaren har avsett. Nackdelarna är att lagstiftaren inte kan förutse alla de tillämpningssituationer som uppkommer och att det är svårt för myndigheterna och domstolarna att göra skälighetsbedömningar som till synes strider mot lagens bokstav. Lagstiftaren måste därför ofta ta till lösningar som går ut på en allmän formulering kompletterad med några exempel. På det sättet kan det bli möjligt att tillämpa lagen även på motsvarande fall, trots att de inte uttryckligen har nämnts i lagtexten.

En detaljerad lagstiftning medför att det uppstår behov av att ofta göra ändringar. Om man önskar att självstyrelselagen ska ha karaktären av grundlag och att den sällan ska ändras, bör man således undvika alltför detaljerad reglering – åtminstone på sådana punkter där man kan föreställa sig att samhällsutvecklingen leder till behov av ändringar. Målet bör vara att detaljregleringen finns på en lägre normnivå.

Vissa benämningar och termer bör övervägas. Till dem hör lagens rubrik samt "riket", "Ålandsdelegationen" och "lagstiftningsbehörighet".

7.3 Riktlinjer för en lagtekniskt och språkligt modern och flexibel lagstiftning

- Den nya lagen om Ålands självstyrelse ska liksom gällande självstyrelselag vara en lag av grundlagsnatur (*sui generis*) och målet ska vara att den inte ska behöva ändras ofta. Lagen kunde heta *Ålands självstyrelselag* (jfr Finlands grundlag).
- Ålands självstyrelselag ska när det gäller detaljer vara kortare än nuvarande självstyrelselag och ange ramarna för Ålands ställning i konstitutionen samt de konstitutionella garantierna för självstyrelsen.
- Självstyrelselagen ska kompletteras av en eller flera lagar som stiftas i vanlig lagstiftningsordning och med lagtingets samtycke.
- Språket i självstyrelselagen ska vara modernt och begripligt men ändå stilmässigt anpassat till lagstiftningstraditionen när det gäller grundlagar.

8 FÖRFARANDET VID ÖVERFÖRING AV BEHÖRIGHET

8.1 Kort beskrivning av nuvarande system

Överföring av lagstiftningsbehörighet

Enligt Sjl 69 § 1 mom. kan lagstiftningsbehörighet normalt överföras från riket till landskapet och vice versa enbart genom att självstyrelselagen ändras. För en överföring krävs således grundlagsordning i riksdagen och kvalificerad majoritet (2/3) i lagtinget. I Sjl 29 § finns dock en förteckning (den s.k. B-listan) över sådana rättsområden där lagstiftningsbehörigheten kan överföras på landskapet genom (vanlig) lag och med samtycke av lagtinget. Den sistnämnda möjligheten har inte i praktiken tillämpats.

Självstyrelselagen har ändrats flera gånger, främst beroende på de förändringar som EU-medlemskapet har krävt. Ändringarna har beretts av arbetsgrupper med representanter för landskapet och riket. Förslagen har sänts på remiss till landskapsregeringen, relevanta ministerier och myndigheter samt till Ålandsdelegationen. I riksdagen behandlas lagförslagen av grundlagsutskottet. Det har även hänt att förslag om ändring av självstyrelselagen har förklarats brådskande med 5/6 majoritet i riksdagen och att lagen sedan har antagits på ett och samma riksmöte.

Överföring av förvaltningsbehörighet

Förvaltningsbehörigheten följer i regel lagstiftningsbehörigheten, men självstyrelselagen innehåller en lång förteckning över undantag från huvudregeln. Dessutom finns det flera bestämmelser om att det krävs samråd eller samtycke innan en förvaltningsåtgärd kan vidtas.

Förvaltningsbehörighet kan överföras från landskapet till riket och vice versa genom en s.k. överenskommelseförordning (Sjl 32 §). En överföring innebär således att landskapet åtar sig att sköta en uppgift som ankommer på riket, eller tvärtom att riket åtar sig att sköta en uppgift som ankommer på landskapet. Ett exempel på det sistnämnda är att riket sköter administrationen av barnbidrag, trots att lagstiftningsbehörigheten är landskapets. En överenskommelseförordning kan också handla om samverkan mellan myndigheterna. Sådana bestämmelser finns t.ex. i förordningen om polisförvaltningen i landskapet Åland.

Överenskommelseförordningar utfärdas av republikens president med landskapsregeringens samtycke. En överenskommelseförordning kan gälla för viss tid eller tills vidare. Den kan sägas upp ensidigt.

Eftersom kostnadsansvaret för skötseln av förvaltningsuppgifter i regel ankommer på den som har lagstiftningsbehörighet, brukar man i samband med överenskommelseförordningar även föreskriva om att särskilt avtal ska ingås om ersättning för skötseln av de uppgifter som överförs.

Överenskommelseförordningar har i praktiken visat sig vara ett mycket smidigt sätt att avtala om skötseln av förvaltningsuppgifter.

8.2 Behov och alternativa möjligheter att förenkla systemet

Det nuvarande systemet för överföring av lagstiftningsbehörighet är stelt och tungrott, eftersom en överföring i regel kräver att självstyrelselagen ändras.

I vissa fall har det visat sig svårt att hitta smidiga politiska lösningar när behörighetsområdena går in på varandra – i synnerhet har det visat sig svårt att beakta särförhållanden i landskapet. Exempel på detta är sjöfartsfrågor och utbyggnad av vindkraft.

I Janssonkommitténs och Aaltoarbetsgruppens betänkanden presenteras olika modeller för att överföra lagstiftningsbehörighet. Janssonkommitténs betänkande utgår från att självstyrelselagen innehåller en förteckning över rikets behörighet, medan resten (residualen) hör till landskapet. Förslaget innebär att det skulle finnas endast en förteckning över behörighetsområden. Aaltoarbetsgruppen utgår däremot från att ett system med två listor är tydligare och även förenligt med landskapets intresse. Två listor visar tydligare att det är fråga om två lagstiftare.

I Aaltoarbetsgruppen (s. 56–57) diskuterades olika möjligheter för överföring, bl.a. att överföring i vissa fall skulle ske genom landskapslag och med riksdagens bifall. Följande riktlinjer för det fortsatta arbetet bygger på en modell som utvecklats utifrån de två betänkandena, men som inte närmare har diskuterats i dem.

8.3 Riktlinjer för det fortsatta arbetet

Lagstiftningsbehörigheten

- Självstyrelselagen ska innehålla en förteckning över den lagstiftningsbehörighet som hör till riket (*kärnområdena*). I självstyrelselagen anges enligt nu gällande modell att nya/onämnda rättsområden eller angelägenheter hänförs till rikets behörighet enligt grundsatserna för rikets kärnområden. Resten (den s.k. residualen) hör till landskapet, dock så att hos riket kvarstår den lagstiftningsbehörighet som enligt självstyrelselagen gäller när den nya lagen träder i kraft (*rikets kvarstående behörighet*).
- Landskapet ska, inom de ramar självstyrelselagen ställer, självt kunna bestämma i vilken takt rikets kvarstående behörighet övertas. Förfarandet ska dock alltid förutsätta förhandlingar och överenskommelse med riket om de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av en överföring. Ett särskilt förfarande utvecklas för att involvera riksdagen när lagtinget beslutar överta behörighet.
- Det nya ekonomiska systemet bör ta hänsyn till hur en behörighetsöverföring påverkar de finansiella relationerna mellan landskapet och riket och innefatta samarbetsformer för objektiv beredning av sådana förändringar (se 6.3).
- I landskapslagstiftning intas bestämmelser om det sätt på vilket lagtinget fattar beslut om övertagande av behörighet.
- Förteckningen över rikets kärnområden kan ändras enbart genom beslut i grundlagsordning i riksdagen och med kvalificerad majoritet i lagtinget. Genom sådana ändringar kan rikets lagstiftningsbehörighet minska eller öka på olika rättsområden.
- Ålands självstyrelselag ska kompletteras med en lag om införande av självstyrelselagen. Den ska stiftas i vanlig lagstiftningsordning, men med lagtingets bifall.

Införandelagen ska innehålla en förteckning över rikets kvarstående behörighet, som inte hör till kärnområdet. Denna förteckning innehåller en "A- och en B-lista".

Överföring i framtiden av rikets kvarstående behörighet kan ske så att:

– De områden som ingår i A-listan kan överföras genom landskapslag efter att landskapet och riket har träffat överenskommelse om de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av en överföring. (A-listan innebär i praktiken att kompetensen att besluta om övertagande överförs redan när

den nya självstyrelselagen träder i kraft.) Ett särskilt förfarande utvecklas enligt vilket riksdagens medverkan i överenskommelsen angående konsekvenserna av behörighetsöverföringen säkerställs (se även former för samarbete enligt avsnitt 10.2).

– De områden som ingår i B-listan kan överföras genom samstämmiga beslut av lagtinget och riksdagen som fattas i vanlig lagstiftningsordning. Lagtinget ska på motsvarande sätt som enligt nuvarande SjöL 22 § 1 mom. kunna väcka initiativ till en ändring av införandelagen, om regeringen och landskapsregeringen inte når en överenskommelse om förutsättningarna för en behörighetsöverföring. Initiativet föreläggs riksdagen genom regeringens försorg.

I införandelagen behövs också en bestämmelse om förfarandet då lagtinget önskar överföra lagstiftningsbehörighet på riket.

I införandelagen bör även, liksom i gällande självstyrelselag, finnas en bestämmelse om att nya eller onämnda rättsområden/angelägenheter hänförs till rikets kompetens enligt grundsatserna för den gällande kompetensfördelningen.

Förvaltningsbehörigheten

- Förvaltningsbehörigheten ska i regel, så som nu, följa lagstiftningsbehörigheten – undantag kan föreskrivas i införandelagen.
- Systemet med överenskommelseförordningar kvarstår.
- I ärenden som inte innebär myndighetsutövning ska myndigheterna ha möjlighet att avtala om köp- och säljtjänster åt varandra.

9.1 Bedömning av det nuvarande systemet

När lagtinget har antagit en landskapslag ska den sändas till justitieministeriet (JM) och Ålandsdelegationen (ÅD). ÅD ger ett utlåtande till JM i frågan om lagtinget har hållit sig inom sin lagstiftningsbehörighet. Förfarandet gäller såväl nya landskapslagar som ändringslagar.

Efter att ha fått ÅD:s utlåtande överväger JM om utlåtande även ska begäras av Högsta domstolen (HD). Republikens president (RP) kan nämligen inte utöva vetorätt utan att ha ett utlåtande av HD.

Presidenten kan utöva vetorätt, om

1. lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet,
2. landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet.

Vetorätten kan gälla hela landskapslagen eller endast en del av den, t.ex. en enda paragraf eller ett enda moment i en paragraf.

Beslut om utövande av vetorätt ska fattas inom fyra månader från den dag då lagtingets beslut delgavs JM. Presidenten stadfäster alltså inte landskapslagarna, utan fattar endast beslut om att utöva eller inte utöva vetorätt. Har presidenten inte fattat något beslut inom fyramånaderstiden, träder landskapslagen i kraft.

I praxis begär JM utlåtande av HD i samtliga fall där ÅD eller en skiljaktig ledamot i ÅD har ansett att lagtinget har överskridit sin behörighet. Utlåtande begärs i regel också när det är fråga om ett nytt rättsområde eller någon särskilt viktig lag eller där behörighetsfrågan inte tidigare har prövats.

Det är rätt sällsynt att presidenten utövar vetorätt, men det brukar hända några gånger per år. Oftast är det fråga om att lagtinget i misstag har överskridit sin lagstiftningsbehörighet, men någon gång kan det hända att landskapslagen handlar om ett nytt rättsområde, där behörighetsfördelningen inte är självklar. Under den tid 1991 års självstyrelselag har varit i kraft har det inte en enda gång hänt att presidenten skulle ha utövat vetorätt på den grunden att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet.

Lagstiftningskontrollen är en utpräglad rättslig kontroll, där politiska överväganden inte får vara avgörande. Möjligheten för presidenten att utöva vetorätt på den grunden att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet innehåller dock politiska element.

Också rättspolitiska överväganden kan någon enstaka gång ha betydelse för presidentens beslut.

HD har i praxis ansett att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet, om en landskapslag uppenbart strider mot EU-rätten. Också delegeringsbestämmelser som strider mot grundlagen eller självstyrelselagen har ansetts innebära överskridande av lagstiftningsbehörigheten.

9.2 Behovet av en lagstiftningskontroll

Kommittén konstaterar att det nuvarande systemet på det hela taget är välfungerande, men att lagstiftningskontrollen är onödigt detaljerad och att systemet i framtiden bör ha som utgångspunkt att lagtinget har förmåga att tillämpa självstyrelselagen på ett riktigt sätt. För att förbättra kvaliteten på landskapslagstiftningen och minska behovet av en detaljerad efterhandskontroll, bör mer sakkunskap anlitas i ett tidigare skede av lagstiftningsprocessen, dvs. innan lagtinget antar lagen.

Kontrollen av landskapslagars förenlighet med EU-rätten är principiellt problematisk. Å ena sidan är det EU-domstolen som i sista hand avgör om en landskapslag är förenlig med EU-rätten eller ej, å andra sidan är det Finland i egenskap av medlemsstat som är ansvarig för EU-rättens genomförande i Finland. Landskapet kan visserligen i sista hand bli ansvarigt gentemot riket för s.k. EU-böter som Finland dömts att betala.

Varken ÅD eller JM har ansett sig ha de resurser som behövs för att i detalj analysera landskapslagars förenlighet med EU-rätten. Också för HD kan en sådan analys vara problematisk, dels beroende på att substansfrågan kan vara främmande, dels för att den tid som står till förfogande är knapp. Det finns således behov att få in expertis i ett tidigare skede av lagstiftningsprocessen.

Från åländsk sida har framförts önskemål om att den nuvarande tiden på fyra månader inom vilken presidenten ska fatta sitt beslut förkortas till tre månader.

9.3 Riktlinjer för det fortsatta arbetet

Behovet av en efterhandskontroll

- En efterhandskontroll av antagna landskapslagar behövs i någon form, eftersom den ger stabilitet åt systemet och garanterar att landskapslagarnas legitimitet inte ifrågasätts.
- Kontrollen behöver inte vara lika detaljerad som för närvarande – utgångspunkten bör vara att landskapslagarna är i skick när de antas och att kontrollen främst gäller principiella gränsdragningsfrågor.
- Den närmare utformningen av kontrollsystemet blir beroende av hurdan systematik som skapas för behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket.

Inrättande av ett lagråd

- I självstyrelselagen införs en bestämmelse om att ett lagråd ska inrättas genom landskapslag.
- Lagrådets sammansättning, uppgifter och arbetssätt bestäms genom landskapslag.
- Lagrådet ska fästa särskild uppmärksamhet vid att förslag till landskapslagar uppfyller grundlagens, självstyrelselagens och EU-rättens krav.

Avgörande av frågor som gäller tolkning av självstyrelselagen

- Det behövs även i framtiden ett i förhållande till riksdagen och lagtinget oberoende organ som avgör frågor om tolkning av självstyrelselagen. Presidentämbetet lämpar sig väl för detta.
- Behörighetsfrågor bör i första hand lösas genom samrådsförfaranden, men det behövs även en möjlighet att i sista hand få ett rättsligt avgörande av ett oberoende organ.

Förfarandet

- Tyngdpunkten i kontrollen bör förskjutas till ett tidigare skede i lagberedningsprocessen.
- Fel som upptäcks bör kunna rättas till smidigt.
- Kontrollen av landskapslagars förenlighet med EU-rätten bör i huvudsak ske innan lagtinget antar lagarna.
- Endast viktigare lagförslag föredras för presidenten. Antalet föredragningar kan skäras ner betydligt.

Lagrådet

Lagrådsgranskningen skulle innebära en förhandsgranskning. Lagrådet skulle därför inrättas med stöd av landskapslag och lagtinget skulle bestämma om dess sammansättning. Ledamöterna borde ha god kännedom om statsrätt, självstyrelselagen och Europarätten. Lagrådet skulle kunna höra föredraganden i ärendet, andra tjänstemän och även utomstående experter. Då skulle de EU-rättsliga frågorna även kunna analyseras.

Lagrådet bör vara uteslutande ett expertorgan. Det kunde ha flera ledamöter med olika sakkunskap. Samtliga ledamöter skulle inte behöva vara närvarande, utan sammansättningen kunde variera beroende på ärendets art. Experterna behöver inte vara enbart ålänningar, utan rekrytering kan ske även från andra delar av landet men också från utlandet.

Fördelen med en lagrådsgranskning skulle vara att det finns större möjligheter att undanröja tolkningsproblem redan i lagberedningsskedet och att lagstiftningens kvalitet ökar. Samtidigt minskar behovet av en efterhandskontroll.

Lagrådsremissen skulle ske innan landskapsregeringen överlämnar sitt lagförslag till lagtinget.

Ålandsdelegationens roll

Ålandsdelegationens roll som sakkunnigorgan har blivit allt viktigare och bekräftas även av att HD vid sin beredning analyserar delegationens utlåtanden. Om ett lagråd inrättas, behöver ÅD inte längre detaljgranska landskapslagarna på samma sätt som nu, utan kan koncentrera sig på större frågor. ÅD:s utlåtande kommer att få allt större betydelse när JM eller RP bedömer om utlåtande av HD ska inhämtas.

- När det gäller EU-rättslig problematik borde ÅD uttala sig, om det ser ut att föreligga uppenbara fördragsbrott. I övrigt behöver ÅD inte detaljgranska landskapslagars förenlighet med EU-rätten.

Justitieministeriets roll

- JM bör ha kvar rollen att besluta om utlåtande av HD om landskapslagar ska begäras.

Om ett lagråd inrättas, minskar dock behovet av detaljgranskning i JM. Ministeriet har inte längre möjlighet att så som tidigare via sin Europarättsenhet granska landskapslagars förenlighet med EU-rätten. Det beror på att Europarättsenhetens uppgifter och arbetssätt har förändrats.

Föredragning av landskapslagar för presidenten

- Kommittén anser att landskapslagar behöver föredras för presidenten endast i de fall då det föreligger tveksamhet angående behörighetsfördelningen.

Beslutet att föredra en landskapslag skulle fattas av JM. Saken kunde bestämmas i självstyrelselagen så att "beslutet om antagande av landskapslagen ska föredras för republikens president, om högsta domstolen eller Ålandsdelegationen har ansett att det finns grund för presidenten att utöva vetorätt eller om presidenten eller justitieministeriet med hänsyn till ärendets vikt har bestämt att landskapslagen ska föredras". Presidenten borde, även utan att saken föredras från JM vid formell presidentföredragning, ha möjlighet att begära utlåtanden av ÅD och HD.

Grunderna för utövande av vetorätt

- Kommittén anser att det inte i detta skede av beredningen ser ut att finnas orsak att ändra på de nuvarande grunderna för utövande av vetorätt.

Kontrollen av landskapslagarnas förenlighet med EU-rätten

- Utgångspunkten bör även framdeles vara att RP kan utöva vetorätt till den del en landskapslag uppenbart strider mot EU-rätten. Detta kan ändå inte innebära att riket skulle ta på sig ansvaret för att verkligen kontrollera att landskapslagen till fullo är i överensstämmelse med EU-rätten.

Problemet är att ingen av kontrollinstanserna (ÅD, JM, HD) anser sig ha möjlighet att inom de snäva tidsramar som står till buds göra en närmare analys av frågan.

Lösningen av problemet ligger i en större tyngdpunkt på beredningsskedet. Dels bör de beredande tjänstemännen kunna samarbeta med respektive ministerium och även med departement i Sverige när det gäller tolkningsfrågor vid genomförande av direktiv, dels kan det ovan nämnda lagrådet ha en viktig roll i detta sammanhang.

Principiellt är det ett problem att riket inte har några (rättsliga) möjligheter att ingripa vid bristande implementering, trots att riket kan bli ersättningsskyldigt gentemot EU. En lösning, som tidigare har diskuterats, skulle vara att rikslagstiftningen kan förklaras gälla på Åland ända tills lagtinget upphäver den – då kunde notifieringen ske i tid. En sådan lösning skulle dock medföra besvärliga lagtekniska svårigheter.

Kontrollen av riksdagslagars förenlighet med självstyrelselagen

Från åländsk sida har framförts önskemål att rikslagar ska kunna underställas en liknande kontroll av HD som landskapslagar, dvs. en kontroll av rikslagarnas förenlighet med självstyrelselagen.

Kommittén bedömer att det inte finns politisk vilja i riksdagen att uttryckligen låta HD eller något annat oberoende organ avgöra frågan om riksdagen har "hållit sig inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen". Enligt nuvarande system kan RP utöva suspensiv vetorätt efter att ha inhämtat yttrande av HD. För det teoretiska fall att riksdagen inte böjer sig för HD:s tolkning, kommer saken i sista hand upp vid domstol och domstolen kan då med stöd av grundlagen låta blir att tillämpa rikslagen i ett enskilt fall, om den strider mot självstyrelselagen och därmed mot grundlagen.

- Enligt det nuvarande systemet är det domstolarna (i sista hand Högsta domstolen) som i ett enskilt fall i samband med lagtolkningen avgör om en rikslag eller en landskapslag blir tillämplig. Detta system kan anses tillräckligt för att garantera att en rikslag inte tillämpas på de områden som enligt självstyrelselagen hör till landskapet.
- Det nuvarande systemet kan kompletteras med att betona att inget hindrar ministerierna i samband med lagberedningen och riksdagsutskotten i samband med riksdagsbehandlingen att begära utlåtande av ÅD. Även republikens president har möjlighet att begära utlåtande av ÅD.

Behovet av ett i förhållande till grundlagsutskottet oberoende organ

Frågan har tidigare utretts i en särskild rapport av Niilo Jääskinen.

- Det ser inte ut att vara rationellt att försöka skapa ett system med ett i förhållande till riksdagen oberoende organ som i sista hand avgör tolkning av självstyrelselagen.

Om förslaget ovan att alla landskapslagar inte behöver föredras för RP godkänns, blir det en obalans i den meningen att samtliga riksdagslagar ska föredras för stadfästelse. Det finns redan nu en obalans i och med att RP inte stadfäster landskapslagar, utan endast har rätt att på vissa i självstyrelselagen nämnda grunder utöva vetorätt.

Sakkunskapen i HD

Många av de frågor som behandlas i HD gäller stats- eller förvaltningsrättsliga och andra frågor som vanligtvis inte behandlas i HD utan i HFD.

- Om de högsta domstolarna inte i framtiden slås ihop, kunde det eventuellt vara motiverat att i HD ha en sammansättning som kompletteras med förvaltningsråd.

Tidsfristen för utövande av vetorätt

Från åländsk sida har framförts ett önskemål om att förkorta tidsfristen inom vilken RP måste fatta beslut om utövande av vetorätt från 4 till 3 månader.

Enligt nuvarande praxis föredras ärendena alltid så snabbt som det bara är möjligt, men tiden är kort i de fall när ärendena är svåra och ÅD även behöver tid på sig.

Inrättande av ett lagråd skulle för sin del göra att den fortsatta lagstiftningskontrollen blir lättare och kan fokusera endast på vissa viktiga och principiella frågor. Om alla landskapslagar inte framdeles föredras för RP, påskyndas processen.

I självstyrelselagen finns redan nu en bestämmelse om att landskapslagar i vissa brådskande fall kan sättas i kraft redan innan presidenten har fattat sitt beslut om utövande av vetorätt (20 § 3 mom.).

En förkortning av tidsfristen kan i vissa fall skapa problem. I praktiken går behandlingen ofta snabbare, men en längre tid kan behövas t.ex. vid semestertider eller när ärendet är komplicerat. Tidsfristen kunde göras mindre absolut. Då skulle tiden kunna vara längre i en situation där presidenten önskar begära komplettering av HD

10 SAMRÅD/ MERVÄRDE GENOM VÄXELVERKAN

10.1 Möjligheterna att utveckla samrådsförfarandena

Självstyrelselagen innehåller flera bestämmelser om samverkan eller samråd mellan riket och landskapet. Ett flexiblere självstyrelsesystem och en smidigare modell för överföring av lagstiftningsbehörighet kommer att göra att större fokus bör läggas på procedurerna för att uppnå politiska lösningar. På lagstiftningsnivå bör det vara tydligt vad som avses med samråd och överenskommelser.

Justitieministeriet fungerar för närvarande som samordnande myndighet i Ålandsärenden, men sektorministerierna har ansvaret för substansfrågorna inom sina respektive verksamhetsområden. Ett förändrat självstyrelsesystem kan innebära behov av att något av ministerutskotten inom statsrådet uttryckligen får ansvaret för samordning av Ålandsfrågor.

10.2 Riktlinjer för det fortsatta arbetet

- Kommittén ska i det fortsatta arbetet utreda möjligheterna att inom riksdagen tillsätta ett utskott eller något motsvarande organ för att åstadkomma en närmare politisk dialog och för att behandla ärenden om övertagande av lagstiftningsbehörighet.
- Justitieministeriet ska även framdeles vara ansvarigt ministerium i Ålandsärenden, dock så att sektorministerierna ansvarar för substansfrågorna inom respektive ansvarsområde.
- Möjligheterna att utpeka ett ministerutskott för samordning av Ålandsfrågor utreds.

11.1 Hembygdsrätten och kravet på finskt medborgarskap

Enligt punkt 4 i Ålandskommitténs mandat ska kommittén bedöma om kravet på finskt medborgarskap för erhållande av hembygdsrätt kan slopas. Enligt punkt 1 innefattas inte ändring av jordförvärvslagen för Åland (3/1975) i kommitténs arbete.

Den åländska hembygdsrätten har en central funktion i det åländska självstyrelsesystemet. Bestämmelserna i självstyrelselagen och i jordförvärvslagen utgår i huvudsak från garantilagstiftningen som antogs för att verkställa garantierna för Ålands befolkning enligt Ålandsöverenskommelsen. Begreppet ”hembygdsrätt” etablerades redan tidigt i landskapet för att befästa kravet på fem års bosättning för rösträtt i lagtings- och kommunalval samt för fastighetsförvärv på Åland. I lagstiftningen infördes begreppet i självstyrelselagen den 1 januari 1952.

Hembygdsrätten har sedan rättsinstitutet infördes varit kopplad till följande bestämmelser i självstyrelselagen¹⁹:

- deltagande i val och valbarhet (9 §)
- rätt att förvärva fast egendom (10 §)
- näringsrätt (11 §)
- fullgörande av värnplikt (12 §)

Befrielsen från värnplikt fanns med i den av Finlands riksdag år 1920 antagna lagen om självstyrelse för Åland. Grunden för bestämmelserna om fastighetsförvärv och rösträtt på Åland kan direkt härledas ur Ålandsöverenskommelsen, där ”finsk medborgarrätt” endast nämns i artikel 4 om rösträtten:

”Personer, som inflytta till Ålandsögruppen och som äro i besittning av finsk medborgarrätt, skola icke förvärva rösträtt å öarna i kommunernas eller landskapets angelägenheter förrän fem år efter det de förvärvat hemortsrätt på öarna.”

¹⁹ Paragrafhänvisningarna avser gällande självstyrelselag.

Liksom rösträtt och valbarhet i riksdagsval är knutet till finskt medborgarskap är rösträtt och valbarhet i lagtingsval knutet till innehavet av hembygdsrätt. För förvärv av hembygdsrätt krävs dessutom bosättning på Åland. De flesta förvärv sin hembygdsrätt från födseln (på Åland bosatta finska medborgare under 18 år med minst en förälder med hembygdsrätt). För att beviljas hembygdsrätt på ansökan krävs dessutom tillfredställande kunskaper i svenska. Den som förlorar sitt finska medborgarskap eller under fem år varit stadigvarande bosatt utanför landskapet förlorar sin hembygdsrätt.

Hembygdsrätt innehades enligt uppgifterna för år 2013 av 23 880 personer på Åland, drygt 83 procent av befolkningen, och av ytterligare 1 287 personer utanför Åland.

På Åland saknar 9,5 procent av befolkningen finskt medborgarskap (2 721 av 28 666 invånare). Det är betydligt mer än i Finland som helhet, där andelen utan finskt medborgarskap var 3,6 procent i slutet av 2013.²⁰ Den största gruppen utgörs av svenska medborgare vars andel av befolkningen på Åland var 4,3 procent (1 233 personer). Sammanlagt 7,8 procent (2 244 personer) var medborgare i ett annat EU-land och saknade finskt medborgarskap.

Eftersom hembygdsrätt inte kan förvärvas utan finskt medborgarskap innebär avsaknad av finskt medborgarskap en begränsning av rättigheter för personer som i övrigt uppfyller kraven för hembygdsrätt.

Hembygdsrättens betydelse för de ekonomiska och politiska rättigheterna

Hembygdsrätten har betydelse för två rättigheter av ekonomisk natur, dvs. rätten att utöva näring och att förvärva fast egendom, och två rättigheter av politisk natur, dvs. rösträtt/valbarhet och befrielse från värnplikt.

Kravet på hembygdsrätt kan dock i vissa fall ersättas med boende på Åland. Personer som har varit bosatta på Åland i minst fem år får bedriva näring i landskapet även om de inte har finskt medborgarskap. Fem års bosättning i landskapet likställdes för näringsrättens del med hembygdsrätt redan i 1951 års självstyrelselag. Motsvarande utveckling har skett vid beviljande av jordförvärvstillstånd, först genom landskapsstyrelsens praxis och numera enligt 4 § 2 mom. 6 punkten i landskapsförordningen (ÅFS 2003:70) om jordförvärvstillstånd, enligt vilken landskapsregeringen ska bevilja jordförvärvstillstånd "om det inte finns särskilda skäl däremot" om sökanden är "bosatt i landskapet sedan minst fem år tillbaka". Till skillnad från den som innehar hembygdsrätt behöver dock den som saknar finskt medborgarskap ansöka om tillståndet.

För rösträtt och valbarhet i kommunalval har medborgarskapskravet helt slopats. Gällande bestämmelser, som tillämpades första gången vid kommunalvalet 2007, kräver hemkommun i landskapet utan avbrott under ett år närmast före valdagen.

²⁰ Befolkningsstatistiken 31.12.2013 enligt Ålands statistik- och utredningsbyrå och Statistikcentralen.

Kravet på finskt medborgarskap för hembygdsrätt har framför allt betydelse för förverkligandet av de politiska rättigheterna. Den betydande andel på en knapp tiondel av befolkningen som inte har finskt medborgarskap kan inte förvärva hembygdsrätt och har därmed inte rösträtt i val av den lokala lagstiftande församlingen. Ur åländsk synvinkel har frågan om att ta bort kravet på finskt medborgarskap presenterats som en demokratifråga och likabehandlingsfråga som bottnar i en politisk vilja att inkludera inflyttare i samhället och att ge dem som har bott på Åland i minst fem år och har tillräckliga kunskaper i svenska möjligheter att delta fullt ut i det åländska samhället.

Innan gällande medborgarskapslag (359/2003) trädde i kraft bidrog kravet på att avstå sitt ursprungliga medborgarskap till att intresset för att ansöka om finskt medborgarskap inte var så stort. Numera kan dubbelt medborgarskap vara möjligt, vilket innebär att flertalet utländska medborgare på Åland kan välja att ansöka om finskt medborgarskap utan att förlora sitt aktuella medborgarskap. Alla länder tillåter dock inte dubbelt medborgarskap. Att ansöka om medborgarskap är en relativt krävande process som är avgiftsbelagd för den sökande.

Förvärv av finskt medborgarskap för en person som är bosatt på Åland kan även i vissa fall innebära en skyldighet att fullgöra värnplikt i Finland eftersom befrielsen från värnplikt inte omfattar personer som efter fyllda 12 år inflyttat till landskapet från annan ort.

Ålandsprotokollet i Finlands anslutningsfördrag till Europeiska unionen

Enligt artikel 1 i Ålandsprotokollet, som är fogat till Finlands anslutningsfördrag, ska inte Europeiska unionens regelverk hindra att bestämmelserna om Åland som är i kraft den 1 januari 1994 tillämpas gällande "inskränkningar, på icke-diskriminerande grund" dels "i rätten för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland samt för juridiska personer att förvärva och inneha fast egendom på Åland utan tillstånd av Ålands behöriga myndigheter", dels "i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer utan tillstånd av de behöriga myndigheterna på Åland". Enligt artikel 3 ska Finland "se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland".

Hembygdsrätten och medborgarskapsfrågor – utredning om folkrättsliga utgångspunkter

Kommitténs presidium beslöt i september att beställa en utredning i två delar av Ålands fredsinstitut. Del två av utredningen behandlar den åländska hembygdsrätten i en bredare normativ kontext.

Sammanfattningsvis tar utredningen fasta på att staten åtnjuter en stor bedömningsfrihet i fråga om medborgarskapsfrågor och om medborgarskap som krav för åtnjutande av rättigheter generellt och för minoritetsrättigheter, i synnerhet inom sfären för det politiska beslutsfattandet. Vidare konstateras att lagstiftaren nationellt och regionalt, vid en omförhandling av det lokala medborgarskapets olika delar, den politiska eller den ekonomiska, också måste finna nya lösningar för hur deltagande och identitet, rättigheter och skyldigheter ska påverkas på ett sätt så att nya exkluderingar inte uppstår. Enligt författaren maximerar den åländska hembygdsrätten överlappningen mellan tillhörigheter på internationell, nationell och regional nivå. Begränsningar av dessa "tillhörighetsrum" skulle gå stick i stäv med den globala trenden för flerfaldiga identiteter och föränderliga anknytningspunkter.

Kommitténs överväganden

Kravet på finskt medborgarskap för erhållande av hembygdsrätt berör flera principiellt viktiga utgångspunkter. En av dessa är en i folkrätten grundad rätt för stater att själva bestämma om medborgarskap. Det innebär att staten har en vid rätt att avgöra vilka rättigheter och skyldigheter som kopplas till medborgarskap. Den politiska rättigheten att delta i val till parlamentet är central och är en del av en helhet som ska säkra den nationella säkerheten och suveräniteten.

En annan utgångspunkt är att lagstiftningen om medborgarskap ställs inför nya utmaningar på grund av en ökad mobilitet mellan länder. Detta har påverkat synen på medborgarskapsfrågorna och möjliggjort folkrättsliga begränsningar som bland annat innebär att stater förbinder sig att vidta åtgärder för att förhindra statslöshet och diskriminering och att acceptera dubbelt medborgarskap. Den ökande rörligheten och synen på medborgerliga rättigheter såsom universella är faktorer som har bidragit till att det inte längre ställs krav på medborgarskap för att delta i kommunala val inom EU.

Landskapet har anfört demokratiska skäl till förslaget att slopa kravet på finskt medborgarskap för att erhålla hembygdsrätt. Syftet är att ge invånare utan finskt medborgarskap och som har bott på Åland i minst fem år rätt att delta i val till lagtinget. Nära 10 procent av de bofasta invånarna i landskapet uppfyller inte kravet på finskt medborgarskap för att få hembygdsrätt med nuvarande lagstiftning.

Riktlinje för det fortsatta arbetet

- Kommittén anser att frågan om att slopa kravet på finskt medborgarskap för erhållande av hembygdsrätt är en stor och principiell fråga, vars konsekvenser först bör utredas närmare.

11.2 Nationalitetskrav för tjänster

Enligt punkt 4 i kommitténs mandat ska kommittén bedöma om vissa statliga tjänster på Åland kan undantas från kravet på finskt medborgarskap.

Nuläge

Enligt 125 § 1 mom. i Finlands grundlag kan genom lag bestämmas att endast finska medborgare får utnämnas till bestämda offentliga tjänster eller uppdrag. Attributet ”bestämda” anger principen att medborgarskapskrav ska ställas endast i begränsad utsträckning eller av grundad anledning (RP 1/1998 rd).

I 7 § i statstjänstemannalagen (750/1994; ändrad 17.3.2000/281) bestäms om de tjänster som enbart finska medborgare kan utnämnas till. I riksdagens förvaltningsutskotts betänkande (FvUB 5/2000 rd) sägs att den ändring i 84 § i regeringsformen som infördes genom en lag 1989 (724/1989) innebar en viktig principiell ändring i den tidigare huvudregeln att endast finska medborgare kunde utnämnas till statliga tjänster. Huvudregeln blev nu att behörighet för en tjänst inte förutsätter finskt medborgarskap, om inte något annat särskilt bestäms. I propositionens motivering (RP 6/1989 rd) konstaterades att huvuddelen av tjänsterna är sådana att det med tanke på uppgiftens natur inte föreligger sakliga grunder för att kräva finskt medborgarskap av innehavaren. Utskottet ansåg att utländskt medborgarskap inte får utgöra ett hinder, om inte uppgiftens natur uttryckligen förutsätter finskt medborgarskap.

Av utskottsbetänkandet framgår vidare att också EU:s rättsregler om fri rörlighet för arbetstagare kräver att en stor del av tjänsterna är öppna också för medborgare i andra medlemsstater.

Kravet på finskt medborgarskap för poliser

Enligt Sjl 24 § 2 mom. kan endast finska medborgare anställas som polismän. I propositionen (RP 73/1990 rd, s. 72) har kravet på finskt medborgarskap motiverats med polisförvaltningens särskilda natur.

Även i riket finns krav på finskt medborgarskap; enligt 7 § 8 mom. i statstjänstemannalagen kan endast finska medborgare utnämnas till i polislagen (872/2011) avsedda polistjänster.

Frågan om finskt medborgarskap för polismän och som antagningskrav till polisutbildningen har senast behandlats i samband med riksdagsbehandlingen av lagen om Polisyrkeshögskolan (1164/2013), som trädde i kraft 1.1.2014. I 24 § i lagen om Polisyrkeshögskolan finns bestämmelser om tilläggskraven för dem som söker till studier som leder till yrkeshögskoleexamen eller högre yrkeshögskoleexamen när examen medför

behörighet att arbeta som polisman. Enligt 24 § 1 mom. 1 punkten i lagen kan bara finska medborgare antas som studerande.

Under riksdagsbehandlingen ansåg grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 38/2013 rd) till förvaltningsutskottet att medborgarskapskravet är befogat i ett konstitutionellt perspektiv när det gäller polistjänster, eftersom i det ingår betydande utövning av offentlig makt i tjänsterna. Det finns således enligt grundlagsutskottet en godtagbar grund för medborgarskapskravet i behörighetsvillkoren för polismän. Enligt grundlagsutskottet motsvarade förslaget i sak den godtagbara reglering om medborgarskap som grundlagsutskottet har medverkat till, och utskottet hade ingenting att invända mot bestämmelserna om antagning av studerande i konstitutionellt hänseende.

I sitt utlåtande reagerade grundlagsutskottet däremot på att lagförslaget inte, i motsats till dåvarande rättsläge, innehöll någon dispensmöjlighet från kravet på finskt medborgarskap för att antas som studerande till Polisyrkeshögskolan. Precis som grundlagsutskottet ansåg förvaltningsutskottet (FvUB 23/2013 rd) det viktigt i dagens mångkulturella miljö att det hos polisen finns anställda med varierande medborgarskap eller etnisk bakgrund. När propositionen bereddes ansågs finskt medborgarskap vara ett typiskt krav som hör hemma i polisutbildningen. Enligt förvaltningsutskottet hindrar kravet på finskt medborgarskap inte att människor med varierande medborgarskap eller etnisk bakgrund antas till utbildningen. Någon dispensmöjlighet infördes inte i lagen.

Kommittén har erfarit att det i Norge och Sverige finns krav på norskt respektive svenskt medborgarskap för utnämning till polistjänster. Samma krav finns även för att bli antagen till polisutbildning. I Danmark har man till polisutbildningen i enskilda fall antagit sådana medborgare från andra nordiska länder som redan har en nationell polisutbildning från sitt eget land. Dessa personer kan utnämnas till ordinarie tjänst när de blivit danska medborgare.

Kravet på finskt medborgarskap för gränsbevakare

Bestämmelserna om behörighetsvillkor för gränsbevakare finns i 7 § 1 mom. 10 punkten i statstjänstemannalagen, där det liksom i 10 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) föreskrivs om finskt medborgarskap för gränsbevakare. Med avseende på möjligheten att utöva betydande offentlig makt var medborgarskapskravet enligt grundlagsutskottet motiverat (GrUU 19/2005 rd).

Grundlagsutskottet har även framhållit att officerstjänster inom gränsbevakningsväsendet på så sätt är betydelsefulla för nationens allmänna säkerhet att medborgarskapskravet också kan gälla utbildning för sådana tjänster (GrUU 31/2008 rd, s.2/II). I 26 § 1 mom. 1 punkten i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning anges likaså att den som antas till grundkursen för gränsbevakarutbildning ska vara finsk medborgare. Bestämmelsen har införts med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 31/2013 rd).

Kommittén har erfarit att i Sverige och Danmark krävs det egna landets medborgarskap för att en person ska kunna utbildas och utnämnas till gränsbevakare. Motsvarande medborgarskapskrav för gränsbevakare finns också i andra EU-länder.

Kravet på finskt medborgarskap för domare

Bestämmelser om medborgarskapskrav för domare finns i 7 § 1 mom. 4 punkten i statstjänstemannalagen och 11 § 1 mom. i lagen om utnämning av domare (205/2000).

Förfarandet för utnämning av domare tryggar för sin del domstolarnas oberoende så som detta anges i grundlagen och i internationella människorättsavtal. Vid genomförande av oberoendekriteriet ska vikt fästas vid att till domare väljs kunniga och redbara personer med den utbildning och kompetens som förutsätts i lag (RP 109/1999 rd). Europarådets rekommendation och Förenta nationernas grundprinciper för tryggnad och främjande av domarnas oberoende förbjuder diskriminering av sökande på grund av ras, kön, religion eller motsvarande skäl. Som diskriminering anses dock inte att man förutsätter medborgarskap i den stat där domarvärvet ska utföras.

Grundlagsutskottet har ansett att medborgarskapskravet för domare (GrUU 13/1999 rd) är godtagbart ur konstitutionell synpunkt, eftersom domartjänsterna innefattar betydande utövning av offentlig makt.

Det är allmän praxis internationellt att domartjänsterna reserveras för de egna medborgarna. Från denna huvudregel har man inte ansett det befogat att avvika i Finland. I förarbetena till lagen om utnämning av domare hänvisas likaså till artikel 10 i den nordiska konventionen om en nordisk arbetsmarknad för personer som avlagt en minst tre-årig högre yrkesutbildning (FördrS 74/1998). I artikeln anges att de högsta tjänsterna inom den offentliga förvaltningen, domstolsväsendet, åklagarväsendet, utsökningen, polisen, försvarsväsendet och andra tjänster som har betydelse för den nationella säkerheten, får reserveras för landets egna medborgare.

Kartläggning av eventuella ändringsbehov

Behörighetsbegränsningarna för tjänsterna som polis, gränsbevakare, domare och motsvarande uppgifter kan motiveras med att de innefattar utövande av betydande offentlig makt och med medborgarnas förtroende till myndighetsutövningen, rättsväsendet och rättskipningen. Rättsläget i Finland är i huvudsak detsamma som i övriga Norden. Å andra sidan är det, i ett samhälle med mångkulturella inslag, viktigt att det hos berörda myndigheter finns anställda med varierande medborgarskap eller etnisk bakgrund. Detta är ägnat att på ömsesidig basis öka förståelsen för olikheter.

Justitieförvaltningen och gränsbevakningsväsendet är lagstiftningsområden som enligt 27 § 23 och 34 punkten i gällande självstyrelselag hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Kommittén anser att det inte i dagsläget finns anledning att införa undantagsbestämmelser från rikslagstiftningen i fråga om kravet på finskt medborgarskap för domarkårens eller gränsbevakningsväsendets tjänster på Åland.

I fråga om kravet på finskt medborgarskap för polistjänster på Åland anser kommittén likaså att det inte för närvarande finns behov att avskaffa medborgarskapskravet. Med tanke på uppgifternas natur finns sakliga grunder för att fortsättningsvis kräva finskt medborgarskap av en polis även på Åland.

Kommittén konstaterar att grundlagen i viss mån tillåter att krav på finskt medborgarskap ställs för vissa tjänster, men inte kräver det. De krav som finns i rikslagstiftningen finns alltså inte på grundlagsnivå utan i vanlig lag. Kraven kan således ändras i vanlig lagstiftningsordning. Beträffande polistjänsterna på Åland krävs däremot en ändring av självstyrelselagen, om man t.ex. önskar avskaffa medborgarskapskravet för vissa polis-tjänster.

I gällande självstyrelselag anges inte uttryckligen om det är landskapet eller riket som har lagstiftningsbehörigheten i fråga om innehållskraven för sådan polisutbildning som landskapet ordnar eller i fråga om kriterierna för antagning till sådan utbildning. Frågan har nyligen aktualiserats i samband med genomförandet i Finland av det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (RP 182/2012 rd). För närvarande ordnas på Åland ingen grund- eller fortbildning för poliser och det har inte getts landskapslagstiftning om sådan utbildning. Således har man inte i samband med lagstiftningskontrollen av landskapslagarna fått något ställningstagande om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket när det gäller polisutbildningen. Med beaktande av att landskapet har en egen polismyndighet, att det i landskapslagen om Ålands polismyndighet (ÅFS 2000:34) med stöd av Sjl 18 § 1, 2 och 6 punkten har föreskrivits om kompetenskrav för landskapets poliser (Ålandsdelegationens utlåtande om landskapslagen 23.11.1999 Nr 49/99) och att landskapet har behörighet i fråga om undervisning, kan det dock inte uteslutas att landskapet även har behörighet när det gäller innehållskraven för polisutbildningen och kriterierna för att anta studeranden.

Riktlinjer för det fortsatta arbetet

- Kommittén anser att det inte är ändamålsenligt att generellt undanta landskapets polistjänster från kravet på finskt medborgarskap, men att bestämmelserna om medborgarskapskrav för polistjänster på Åland bör kunna ändras i vanlig lagstiftningsordning, utan att självstyrelselagen behöver ändras.
- Av det nya självstyrelsesystemet bör framgå om innehållskraven för polisutbildningen och kriterierna för antagning till sådan utbildning är rikets eller landskapets behörighet.
- Enligt kommittén är det inte ändamålsenligt att införa särlösningar på Åland i fråga om kravet på finskt medborgarskap för domare eller gränsbevakare.

11.3 Förvaltningsprocessuella bestämmelser

Nuläget

Enligt Sjl 27 § 23 punkten har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rättskipning med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Bestämmelserna om förvaltningsrättskipningen har ändrats en gång (lag 68/2004).

Ålands förvaltningsdomstol är numera, med undantag för beslut som enligt rikslag ska överklagas hos någon annan myndighet, instans för överklagande av beslut som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen eller av kommunala myndigheter. I landskapslag kan dock bestämmas att beslut i förvaltningsangelägenheter som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen och som inte gäller skatt eller avgift samt beslut av en kommunal myndighet i ärenden som hör till landskapets behörighet överklagas hos landskapsregeringen i stället för hos Ålands förvaltningsdomstol.

Lagligheten av landskapsregeringens beslut får överklagas hos **högsta förvaltningsdomstolen**. Undantagna är landskapsregeringens beslut i pensionsärenden, som överklagas till försäkringsdomstolen och landskapsmyndigheternas beslut som fattas med stöd av en överenskommelseförordning, vilka överklagas till Ålands förvaltningsdomstol. I landskapsregeringens beslut i utnämningsärenden får ändring inte sökas genom besvär.

Högsta förvaltningsdomstolen behandlar således som första och enda instans besvär över landskapsregeringens beslut i allehanda ärenden. Högsta förvaltningsdomstolen är instans för överklagande oavsett om beslutet fattats av landskapsregeringens leda-

möter vid sammanträde eller av en enskild medlem av landskapsregeringen eller av en tjänsteman.

Behov av ändringar

Stärkandet av Ålands förvaltningsdomstols roll som instans för överklagande av beslut som fattats av myndigheter under landskapsregeringen eller av kommunala myndigheter, motiverades med att besvär över beslut av en myndighet som är underställd statsrådet kan anföras hos förvaltningsdomstolen. Detta ansågs lämpligt också med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen och artikel 6.1 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Dessutom hänvisades till att Ålands förvaltningsdomstol med stöd av Sjl 26 § allmänt anges som besvärinstans när det gäller beslut av myndigheter under landskapsregeringen (GrUB 7/2002 rd – RP 18/2002 rd).

Kommittén omfattar huvudregeln att förvaltningsrättskipningen numera i första instans sköts av regionala förvaltningsdomstolar och i andra instans av högsta förvaltningsdomstolen. Förvaltningsprocesslagen (586/1996) utgår ifrån att både statsrådets och ministeriernas beslut överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt bestämmelser i speciallagstiftning är den första besvärinstansen för överklagande av ett ministeriums beslut numera dock ofta den regionala förvaltningsdomstolen.

Denna utvecklingstrend förstärks ytterligare om den s.k. processarbetsgruppens (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2011) förslag förverkligas. I sitt betänkande förslog arbetsgruppen att enbart beslut som fattats vid statsrådets sammanträde ska överklagas genom besvär som anföras direkt till högsta förvaltningsdomstolen. Utifrån betänkandet bereds vid justitieministeriet en regeringsproposition med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden. I propositionsutkastet föreslås att bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden ska granskas så att omprövningsförfarandet i större utsträckning än för närvarande ska användas i första skedet av ändringssökandet. Det föreslås också att tillämpningsområdet för systemet med besvärstillstånd ska utvidgas till nya ärendegrupper när förvaltningsdomstolarnas beslut överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

I samband med lagstiftningskontrollen av 15 § i landskapslagen om landskapsrevisionen (LTB 47/2012) ansåg Ålandsdelegationen efter omröstning och högsta domstolen enhälligt att bestämmelserna om överklagande i Sjl 25 § inte omfattar överklagande av sådana förvaltningsbeslut som lagtinget underlydande myndigheter fattar. Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande att med stöd av Sjl 26 § kan dock i landskapslag anges att sådana beslut kan överklagas till Ålands förvaltningsdomstol. Presidenten beslöt 1.3.2013 att bestämmelsen ska förfalla. Lagtinget antog därefter med stöd av Sjl 26 § en landskapslag om ändring av landskapslagen om landskapsrevisionen i vilken Ålands förvaltningsdomstol anges som överklagandeinstans (ÅFS 25:2013, ändrad 73:2013).

Självstyrelselagens bestämmelser om besvärssystemen har också förorsakat tolkningsfrågor som rör marknadsdomstolens behörighet i ärenden som gäller sådana offentliga upphandlingar på Åland där upphandlingens värde överskrider det s.k. tröskelvärdet. I rättspraxis har högsta förvaltningsdomstolen ansett att marknadsdomstolen har behörighet att pröva besvär i dessa ärenden (HFD 15.12.2005 liggare 3357).

Nuvarande bestämmelser leder likaså i vissa fall till att Ålands förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen är behöriga att pröva sådana ärenden som försäkringsdomstolen eller en besvärsnämnd är behörig att pröva i ett motsvarande ärende i riket. Detta gäller t.ex. beslut av Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet.

I gällande bestämmelser omnämns inte vilken besvärinstans som ska pröva besvär som en riksmyndighet fattat med stöd av en överenskommelseförordning. Detta har ibland lett till tolkningsfrågor vid riksmyndigheter som sköter sådana på landskapet ankommande förvaltningsuppgifter som överförs till dem genom överenskommelseförordning.

Riktlinjer för det fortsatta arbetet

- Kommittén anser att bestämmelserna om överklagande i självstyrelselagen så långt som möjligt borde motsvara den allmänna rättsutvecklingen på förvaltningsrättskipningens område. Utgångspunkten är att rättsskyddet ska vara lika för alla.
- Landskapsregeringens beslut ska i regel i första instans överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol. Endast beslut som fattats av landskapsregeringens ledamöter i sammanträde kan överklagas direkt i högsta förvaltningsdomstolen.
- Förvaltningsbeslut som lagtinget underlydande myndigheter fattar ska kunna överklagas hos Ålands förvaltningsdomstol.
- Besvärssystemen på Åland ska vara densamma som i riket i ärenden där besluten överklagas hos någon annan besvärsmyndighet än förvaltningsdomstolen. Enligt kommitténs uppfattning bör marknadsdomstolens behörighet komma till klarare uttryck i bestämmelserna än vad nu är fallet.
- Bestämmelserna bör även kompletteras så att det framgår vilken instans som är behörig att behandla överklagande av beslut som riksmyndigheterna fattar med stöd av en överenskommelseförordning.

11.4 Klagorätten

Den 27 juni 1921 fattade folkförbundsrådet beslut om den så kallade Ålandsöverenskommelsen. Beslutet föregicks av en förhandling mellan Sverige och Finland, med hjälp av en medlem i rådet. Enligt protokollet fogades Ålandsöverenskommelsen till rådets beslut från den 24 juni 1921. Överenskommelsens sjunde punkt lyder:

”Nationernas Förbunds Råd skall övervaka tillämpningen av dessa garantier. Finland skall till Nationernas Förbunds Råd, tillsammans med sina anmärkningar, vidarebefordra alla klagomål eller framställningar från Ålands Landsting som berör tillämpning av ifrågavarande garantier, och Rådet bör, i det fall frågan är av juridisk karaktär, rådfråga den permanenta Internationella domstolen.”

De folkrättsliga garantierna i Ålandsöverenskommelserna infördes i den nationella lagstiftningen år 1922 då lagen innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning (FFS 189/1922) antogs av riksdagen. I lagens 6 § infördes rätten för Ålands landsting att anföra klagomål.

6 §. I händelse av Ålands landsting anföras klagomål eller anmärkningar i anledning av tillämpningen av stadgandena i denna lag, överlämnar republikens regering desamma, med biläggande av egna anmärkningar, till Folkens förbunds råd, på det att förbundsrådet må kunna övervaka tillämpningen av sagda stadganden och, om saken till sin natur är av rättslig beskaffenhet, införskaffa utlåtande av permanenta internationella domstolen.

Inför fredsförhandlingarna efter II världskriget vände sig Ålands landsting till regeringen i en skrivelse för att försöka se till att de åländska nationalitetsintressena blev uppmärksammade vid de kommande fredsförhandlingarna. I skrivelsen uttrycks en oro för att de internationella garantierna har försvagats genom Nationernas Förbunds upplösning.

I september 1938 tillsattes en kommitté under ordförandeskap av U.J. Castrén med uppdrag att göra en översyn av självstyrelselagen. Kommittén överlämnade ett betänkande och därefter avstannade arbetet på riksnivå till följd av kriget. I landskapet tillsattes en egen kommitté under Ruben Österbergs ledning. Kommittéerna berör inte det folkrättsliga skyddet, vilket har tolkats som att de utgått från att status quo ska råda.

Vid krigsslutet återupptogs arbetet i riket med en ny självstyrelselag då statsrådet år 1945 tillsatte en kommitté, som leddes av Albert von Hellens. I april följande år lämnade kommittén sitt betänkande till statsrådet. Kommittén föreslog att regeringen

skulle åta sig att försöka återställa de internationella garantierna för Ålands självstyrelse så snart förhållandena på det mellanfolkliga planet medgav det. En särskild bestämmelse om detta föreslogs ingå i självstyrelselagen.

Handläggningen av propositionen pågick under 1946 och 1947 års riksdagar. Propositionen remitterades till grundlagsutskottet som i sitt betänkande utan motivering föreslår att lagförslaget 46 § om internationella garantier ska uteslutas.

Behandlingen av propositionen slutfördes inte före riksdagen upplöstes och propositionen förföll därför.

I augusti 1948 tillsatte statsrådet en ny kommitté för att bereda ett nytt förslag till självstyrelselag för Åland. Ordförande för kommittén var Tauno Suontausta. Den proposition (nr 38/1948 rd) som helt bereddes utgående från Suontaustakommitténs betänkande innehöll inte någon bestämmelse om regeringens skyldighet att söka internationell garanti för nationalitetsskyddsstadgandena i självstyrelselagen. Däremot fanns det i förslaget en ikraftträdandebestämmelse som innebar att alla bestämmelser i garantilagen som överförts till den nya självstyrelselagen upphävdes medan 6 § om klagorätten fortsatte att gälla.

I samband med behandlingen yttrade justitieministern: "Genom propositionen till självstyrelselag har man icke på något sätt velat blanda sig i frågan om den åländska befolkningens internationella status; - - - Lika litet som de internationella arrangemang, som har rört demilitariseringen, har kunnat verka på den självstyrelse som medgivits Ålands befolkning, lika litet kan självstyrelselagen som en inomstatlig åtgärd inverka på Ålands demilitarisering eller de internationella aspekterna av Ålands autonomi."

Propositionen remitterades till grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet beslöt med knapp majoritet att ikraftträdelsebestämmelsen skulle utformas så att Garantilagens 6 § fortsättningsvis var i kraft. I utrikesutskottets utlåtande sades: "Syftet med regeringens proposition är att inom rikets gränser och genom interna stadganden revidera och utveckla det åländska självstyrelsesystemet utan att på något sätt taga befattning med Ålands internationella ställning."

Stora utskottets behandling av propositionen ledde dock till ett annat resultat. I sitt betänkande föreslog utskottet att garantilagen skulle upphävas i sin helhet när den nya självstyrelselagen trädde ikraft. Riksdagen beslöt i enlighet med stora utskottets förslag. Under plenarbehandlingen sade statsminister Kekkonen bl.a.: "Då frågan om Ålands självstyrelselag denna höst kom till sitt avgörande skede, har regeringen, som känt, stött på svårigheter på grund av att lagförslaget innebär att 6 § i Ålands garantilag av den 11 augusti 1922 förblir i kraft, ehuru garantilagens övriga bestämmelser intagits i självstyrelselagen. I 6 § i garantilagen, vari ingår en regel om övervakningen av garantilagens tillämpning, nämndes Nationernas Förbund som upplöstes den 19 april

1946. Upplösningen av denna organisation har Finland förbundit sig att godkänna jämlikt art. 11 fredstraktaten av den 10 februari 1947. Efter att ha övervägt saken har regeringen funnit det nödigt att såsom sin stånpunkt för ärendets behandling i stora utskottet anföra, att garantilagen i dess helhet, således också dess 6 §, borde upphävas i samband med godkännandet av den nya självstyrelselagen.

För att självstyrelselagens skulle träda i kraft förutsattes ännu Ålands landstings godkännande. Lagförslaget godkändes den 1 december 1951. Lagutskottet ansåg i sitt betänkande att garantilagens 6 § endast avsåg att reglera sättet och ordningen för utövandet av Nationernas Förbunds kontroll. Vidare konstaterades att upphävandet av 6 § i garantilagen inte inverkar på Ålands rätt och Finlands internationella förpliktelser. Oberoende av den form som den inomstatliga lagstiftningen ikläder sig, står ovan nämnda överenskommelse och beslut av den 27 juni 1921 kvar.

Till landstingets beslut om att ge bifall till den nya självstyrelselagen antogs enhälligt en kläm om att landskapsstyrelsen skulle verka för att Finland skulle utverka nya internationella garantier för självstyrelsens grunder i stället för dem som ingick i garantilagen. En liknande kläm antogs av landstinget på basis av en motion år 1956.

År 1972 tillsatte landskapsregeringen en kommitté för revision av 1951 års självstyrelselag med lantrådet Alarik Häggblom som ordförande. En av frågorna som kommittén diskuterade var önskemålet om nya internationella garantier. Statsminister Kalevi Sorsa besökte Mariehamn år 1974 och under besöket tog lantrådet upp frågan om garantier. Det ledde till en tjänstemannautredning (Klaus Törnudds PM av den 30 december 1974). Törnudd konstaterar att ålänningarna vill vidhålla sin principiella inställning att nya garantier bör åstadkommas och han föreslår att Finland till exempel vid lämpligt tillfälle kunde meddela sin beredskap att tvister om Åland kunde underställas internationella domstolen i Haag.

Även i de följande kommittéarbetena togs garantifrågan upp. En åländsk parlamentarisk kommitté (ÅUS 1981:7) uttryckte som sin principiella inställning att de folkrättsliga grunderna för självstyrelsen inte får rubbas och att de tidigare garantierna därför måste ersättas med nya så snart detta låter sig göra. I den följande statskommittén diskuterades garantifrågan kort, men avstyrdes av ordföranden Olsson som diskuterat premisserna med republikens dåvarande president Mauno Koivisto. I propositionen som sedan överlämnades till riksdagen (RP 73/1990 rd s. 37) finns ett principuttalande som lyder: "Den åländska självstyrelsen är allmänt erkänd och fast förankrad i Finlands statsförfattning. Det är därför en naturlig och orubblig slutsats att iakttä de internationella bestämmelserna om Åland och att på det nationella planet bevara och utveckla den åländska självstyrelsen."

Frågan har även behandlats av Aaltoarbetsgruppen, vars slutsats var följande: "Ålands självstyrelse är allmänt erkänd och starkt förankrad i Finlands konstitution. Självstyrelsen med tillhörande internationella utfästelser angående Åland kan effektivt garanteras i den nationella lagstiftningen. De människorättsfördrag som Finland har ratificerat garanterar för sin del bl.a. de språkliga och kulturella rättigheterna och stärker således också det folkrättsliga skydd för de rättigheter som hänför sig till självstyrelsen och som har tillförsäkrats den åländska befolkningen. Att begära nya särskilda garantier skulle passa dåligt ihop med den allmänna internationella utvecklingen. Ålands självstyrelse har under en lång historisk period utvecklats på ett gynnsamt sätt som har gjort nya internationella garantier överflödiga. Ålands självstyrelse bör grunda sig på förtroende mellan landskapet och riket samt på Finlands konstitution så att landskapets självstyrande status inte kan förändras mot landskapets vilja."

Under diskussionen i kommittén har det kommit fram att behovet av åtgärder i internationellt hänseende främst begränsar sig till behovet av att trygga Ålands svenskspråkiga status enligt 6 kap. i gällande Sjl. Kommittén ställer sig positiv till att en internationell mekanism för att trygga Ålands svenskspråkiga status införs.

Riktlinjer för det fortsatta arbetet

- Enskilda personer omfattas av de mänskliga rättigheterna och de individuella klagomålsinstitut som ansluter sig till människorättskonventionerna.
- Ett återinförande av internationella garantier skulle vara krävande, eftersom det skulle kräva medverkan av de stater som i tiden har överenskommit om landskapets internationella status.
- Kommittén ställer sig däremot positiv till ett införande av internationella mekanismer för att trygga Ålands svenskspråkiga status och avser utreda vilken internationell institution som kunde anförtros en sådan uppgift.

11.5 Befrielse från värnplikt

Nuläge

Grundlagen

Enligt 127 § i Finlands grundlag är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag.

Innebörden av försvarsskyldigheten definieras inte närmare i motiveringarna till paragrafen (RP 1/1998 rd) , men utöver det militära försvaret inbegriper försvarsskyldigheten också andra former av försvar och hjälpfunktioner. Enligt motiveringarna inbegriper bestämmelsen fullgörandet av värnplikt vid försvarsmakten och skyldigheten att i samband med värnplikten delta i annan utbildning som tjänar försvarssyften. Bestämmelsen inbegriper också civiltjänstgöring som ersätter beväringstjänsten. Genom lag kan således också i framtiden bestämmas om ersättande tjänstgöringsskyldighet för dem som under fredstid är befriade från väpnad eller vapenfri tjänstgöring. Genom lag ska också i fortsättningen kunna bestämmas om frivillig militärtjänst för kvinnor. I motiveringarna konstateras också att i Sjl 12 § finns specialbestämmelser om tjänstgöring som för personer som har åländsk hembygdsrätt ersätter fullgörande av värnplikt.

Enligt 127 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar genom lag.

En bestämmelse som motsvarar 127 § i grundlagen har funnits i 75 § 1 och 3 mom. i regeringsformen.

Självstyrelselagen

I Sjl 12 § finns en specialbestämmelse om annan tjänstgöring som ersätter fullgörandet av värnplikt för de personer som har hembygdsrätt på Åland och som har flyttat till landskapet innan de fyllde 12 år. En person som har hembygdsrätt på Åland får i stället för att fullgöra värnplikt tjänstgöra på motsvarande sätt *vid lots- och fyrinrättningen eller i någon annan civilförvaltning*. Enligt bestämmelsen i självstyrelselagen föreskrivs om tjänstgöringen vid lots- och fyrinrättningen i en rikslag efter att lagtinget har beretts tillfälle att ge utlåtande i saken. Om tjänstgöringen i annan civilförvaltning stadgas i en rikslag med lagtingets bifall. Tills en sådan tjänstgöring har ordnats, är landskapets invånare befriade från att fullgöra värnplikt.

Det finns inga bestämmelser om den tjänstgöring som avses ovan. Följaktligen är landskapets invånare i praktiken befriade från värnplikt.

Av motiveringarna till bestämmelsen (RP 73/1990 rd) framgår att en motsvarande bestämmelse ingick redan i självstyrelselagen från år 1920. Under den tid självstyrelselagen har varit i kraft har inget föreskrivits om ålänningarnas skyldighet att tjänstgöra i lots- och fyrinrättningen eller i någon annan civilförvaltning i någon rikslag. Åren 1922–1938 avlät regeringen fyra lagförslag om dylik tjänstgöring och ett lagförslag om partiell värnplikt för ålänningarna, men inget av dessa förslag togs in i någon lag.

Tillämpningen av Sjl 12 § i praktiken

I befolkningsdatasystemet finns ingen information om hembygdsrätten för invånarna på Åland. Därför sänder den av försvarsmaktens regionbyråer som svarar för

kommunerna i Ålands region årligen en namnlista över de invånare på Åland som är i uppbådsåldern till landskapsregeringen, som granskar personernas hembygdsrätt och återsänder listan till regionbyrån kompletterad med den information om hembygdsrätten som behövs. Regionbyrån sänder ett meddelande om befrielse från värnplikten till dem som är berättigade till detta. För övriga uppbådspliktiga, vilka årligen har varit färre än tio, ordnar regionbyrån uppbåd i Mariehamns stad i enlighet med 127 § i värnpliktslagen (1438/2007).

De som kommer för beväringstjänst från landskapet Åland fullgör i allmänhet sin tjänstgöring vid Nylands brigad.

Den som flyttar från landskapet förlorar sin hembygdsrätt efter en tid som bestäms i landskapslag. Bestämmelsen i Sjl 12 § 1 mom. om hembygdsrätten som grund för befrielse är klar till sin formulering och möjliggör ingen annan tolkning än att en person som har förlorat sin hembygdsrätt anses värnpliktig trots att han skulle ha rätt att återfå hembygdsrätten. Saken bedöms på nytt, om personen i fråga återfår sin hembygdsrätt.

Bestämmelser om civiltjänstgöring finns i civiltjänstlagen (1446/2007). Administreringen av civiltjänstgöringen och den författningsberedning som gäller tjänstgöringen ankommer på arbets- och näringsministeriet.

Behovet av ändring

Bestämmelserna om befrielse för ålänningar att fullgöra värnplikt har i tiden motiverats med att kommandospråket är finska även i svenskspråkiga truppförband. Befrielsen har historiskt inte haft något samband med Ålands demilitariserade och neutraliserade status. Detta rättsläge har varit rådande ända sedan den första självstyrelselagen.

Riktlinjer för det fortsatta arbetet

- Kommittén bedömer att Ålands demilitariserade och neutraliserade status i dagens läge är ett argument vid sidan av kommandospråket för att militärtjänstgöring ska vara frivillig för ålänningar.
- Kommittén anser att det inte längre är befogat och ändamålsenligt att i självstyrelselagen ha bestämmelser om tjänstgöring som ersätter militärtjänstgöringen.
- Kommittén konstaterar att andra uppgifter som gäller säkerhetsfrågor i vid bemärkelse utreds separat av riket och landskapet så som det framgår av bl.a. landskapsregeringens meddelande nr 1/2013-2014 till Ålands lagting om en policy för Ålands demilitarisering och neutralisering.

11.6 Några detaljfrågor

Riktlinjer för det fortsatta arbetet

Självstyrelselagens bestämmelser eller dess förarbeten bör förtydligas bl.a. enligt följande:

- Bestämmelserna i SjöL 32 § om överenskommelseförordningar bör kompletteras med bestämmelser om tillämplig lag vid skötseln av förvaltningsuppgifter som övertagits genom överenskommelseförordning och eventuellt om det fortsatta kostnadsansvaret för skötseln av uppgifterna för den landskaps- eller riksmyndighet som överlåter sina uppgifter till den andra parten.
- Ålandsdelegationen har i sitt utlåtande (16.7.2014 Nr 15/14) med avvikelse från de nuvarande förarbetena till SjöL 61 § ansett att privaträttsliga samfund under vissa förutsättningar kan anses som en del av den egentliga statsförvaltningen. I fråga om markområden på Åland som sådana privaträttsliga samfund behöver för den egentliga statsförvaltningen eller som blir överflödiga för denna, ska enligt Ålandsdelegationen därmed bestämmelserna i 61 § iakttas. Tolkningen överensstämmer med statsrådets och landskapsregeringens uppfattning.

BILAGA 1

Inkomster från den åländska skattebasen och överföringar till landskapet Åland åren 2005, 2010 och 2013

Sektionen har under arbetet med rapporten kunnat konstatera att informationen om vilka belopp beskattningen i landskapet kan anses uppgå till är svårtillgänglig och har därför sammanställt tillgängligt material för att belysa storleksordningar av den beskattning rapporten behandlar.

Tabell

Inkomster från den åländska skattebasen 2005, 2010 och 2013²¹

(avrundade ca miljoner EUR, löpande priser)

Skatteslag	2005	2010	2013
Direkta skatter totalt ²²	100	69	64 ²³
Inkomst och förmögenhetsskatt	69	47	51
Samfundsskatt	31	22	13
Indirekta skatter totalt	129	140	n.a.
Moms	90	n.a.	
Punktskatter, acciser etc	35	n.a.	
Lotteri- o apoteksavgift	4	n.a.	
Statliga skatter	229	209	n.a.
Kommunala skatter	72	86	92
Totalt	301	295	n.a.

Uppgifterna beträffande de direkta skatterna är efterhandsuppgifter om de debiterade skatterna och de ger därmed, om man bortser från en del mindre fördelningsproblem beträffande samfundsskatten, en bild av skatteunderlaget på Åland. Uppgifterna beträffande de indirekta skatterna måste till följd av dessa skatters natur och handeln över skattegränsen mellan riket och Åland däremot basera sig på beräkningar. Den mest omfattande och därmed mest tillförlitliga utredningen rör år 2005. Till följd av att utredningarna för de senare åren inte är lika omfattande saknas uppgifter beträffande de indirekta skatternas fördelning på olika skatteslag. Med hjälp av nationalräkenskapsdata kan ändå storleksordningen för totalsumman av dem beräknas. Dock finns dessa uppgifter ännu inte tillgängliga för år 2013.

²¹ **Källor**

Direkta skatter: ÅSUB Rapport 2009:5 (2005) och ÅD (2010 och 2013).

Indirekta skatter: ÅSUB Rapport 2009:5 samt dataunderlag för ÅSUBs nationalräkenskapskalkyler för Åland (2010).

²² Exklusive den statliga inkomstkatten från ombordanställda på ålandsregistrerade fartyg boende utanför Åland.

²³ Prognoskalkyl

Som framgår av tabellen har nedgången i de direkta statliga skatteinkomsterna under åren efter 2005 (närmare bestämt från 2008) främst berott på en kraftig nedgång i intäkterna från samfundsbeskattningen. En annan faktor som pekar i samma riktning är den allt tydligare trenden mot en förskjutning av tyngdpunkten i statens skatteinkomster från direkta till indirekta skatter.

I tabellen ingår även kommunalbeskattningen i landskapet eftersom den påverkas av landskapets ekonomi genom landskapsandelarna till de åländska kommunerna. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen var år 2010 i hela landet 18,97 % och på Åland 17,04 %²⁴. Motsvarande procentenheter var år 2014 19,74 och 17,51²⁵. Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) samt gymnasie- och yrkeshögskoleutbildningen hör till landskapets ansvarsområde och alltså inte till kommunernas.

För åren 2005, 2010 och 2013, d.v.s. de år som det ovan angivits skatteuppgifter för, utföll överföringarna enligt självstyrelselagen enligt nedanstående tabell. Noteras bör att uppgifterna, för att de ska basera sig på samma förhållanden som uppgifterna om beskattningen, anges enligt det år de uträknats för – inte enligt vilket år de utbetalts, vilket beträffande avräkningen och skattegottgörelsen är fallet i statsbokslutet.

Tabell

Överföringar till landskapet Åland 2005, 2010 och 2013

(miljoner EUR, basår, löpande priser)

Överföring	2005	2010	2013
Avräkning	175,6	175,7	207,8
Skattegottgörelse	35,0	17,4	6,7*
Extra anslag			
Totalt	210,6	193,1	214,5

*preliminär uppgift

²⁴ Aalto-gruppen tabell 5

²⁵ [www.kommunerna.net/sv/databanker/statistiktabeller och figurer/kommunalekonomi/](http://www.kommunerna.net/sv/databanker/statistiktabeller%20och%20figurer/kommunalekonomi/)

BILAGA 2

Tabell

Anslagsöverföringar enligt självstyrelselagen för Åland samt statsinkomsternas totalbelopp enligt bokslutet (miljoner euro)

År	Statens inkomster totalt i bokslutet minskat med nettoupplåning	Kalkylmässig avräkning (0,45 %)	Avräkning i bokslutet	Skatte-gottgörelse	Extra anslag	Anslagsöverföringar enligt bokslutet totalt
1993	21 924,7	98,7	100,9			100,9
1994	21 767,3	98,0	113,0			113,0
1995	24 678,6	111,1	108,2	8,3		116,6
1996	27 564,3	124,0	128,8	6,9		135,7
1997	28 985,3	130,4	128,8	7,4		136,2
1998	33 583,0	146,3	139,8	8,7		148,6
1999	35 844,8	161,3	169,2	9,4	7,2	185,8
2000	37 755,7	170,0	165,7	11,2		176,9
2001	35 425,5	159,4	166,2	9,0		175,2
2002	36 353,2	163,6	157,5	6,8		164,3
2003	35 339,5	159,0	164,8	11,8		176,6
2004	38 493,4	173,2	165,3	16,7	6,2	188,2
2005	39 022,7	175,6	181,9	21,0		202,9
2006	40 979,1	184,4	181,7	20,5		202,2
2007	43 211,7	194,5	197,0	35,0		232,0
2008	44 292,3	199,3	205,9	24,2		230,1
2009	37 533,7	168,9	164,5	24,0		188,5
2010	39 050,8	175,7	175,0	3,2		178,2
2011	43 241,9	194,6	193,5	19,8		213,3
2012	45 733,3	205,8	204,3	17,4	50,0	271,7
2013	46 171,6	207,8	209,4	9,8		219,2
2014			215,8*	5,3**	***	221,1
2015			221,6****	6,9*****		228,5

* III tilläggsbudget

** republikens presidents beslut 7.3.2014/I tilläggsbudget

*** I den första tilläggsbudgeten för år 2014 återtog den oanvända delen, 41 milj. euro, från extra anslaget och samma mängd budgeterades på nytt.

**** budget

***** Förhandsuppgifter per 6.10.2014 om beskattningen för skatteår 2013

RESERVATION TILL ÅLANDSKOMMITTÉNS DELBETÄNKANDE 2015

Det åländska folkets företrädare enades år 2010 om behovet av ett förnyat självstyrelsesystem i en parlamentarisk kommitté ledd av lagtingsledamot Gunnar Jansson. Det svenska språkets oroväckande tillbakagång i Finland, en negativ ekonomisk utveckling samt svårigheter att smidigt och kontinuerligt anpassa självstyrelsen till en föränderlig omvärld innefattande ett EU-medlemskap är faktorer som gör att dagens självstyrelsesystem kan betraktas som både tungrott och omodernt. Särskilt i jämförelse med andra autonomier i Norden.

Gunnar Jansson kommittén enades därför om att det inte är tillräckligt med en mindre uppdatering av nu gällande självstyrelselag utan att det krävs en reformering av självstyrelsesystemet som sådant. Lösningen som föreslogs var ett residualt system där Ålands folk genom sina demokratiskt valda företrädare ska kunna besluta om i vilken takt självstyrelsen utvidgas, dock så att de rättsområden som ligger närmast suveränitetens kärna fortsättningsvis kan höra till Finland.

Ålandskommittén skriver i sina riktlinjer för det fortsatta arbetet i kapitel 8 ”Förfarandet vid överföring av behörighet” följande: ”Landskapet ska, inom de ramar självstyrelselagen ställer, självt kunna bestämma i vilken takt rikets kvarstående behörighet övertas”. För att kunna uppfylla denna grundläggande politiska princip måste övertagbara rättsområden kunna övertas på basen av den åländska folkviljan genom ett beslut i Ålands lagting.

När majoriteten i kommittén tvärtom föreslår att överföring av vissa rättsområden ska förutsätta finländsk lagstiftning förfaller hela grundtanken om att den fortsatta utvecklingen av självstyrelsen huvudsakligen ska vara en fråga för Ålands folk. I synnerhet då samma majoritet inte ger den minsta vägledning om vilken typ av rättsområden som kan förutsätta finländsk lagstiftning för att övertas.

Finlands riksdag har för dessa ännu okända områden den fulla friheten och makten att med valfria motiveringar förhindra en framtida överföring och således förvägra Ålands folk rätten och möjligheten ”att själva ordna sin tillvaro så fritt det överhuvudtaget är möjligt för ett landskap, som icke utgör en egen stat”, som ingressen till 1920 års förslag till självstyrelselag lyder.

I förhållande till de åländska partiernas enhälliga begäran om att överta huvudansvaret för att utveckla sitt samhälle saknar undertecknad således mandat att godkänna delbetänkandet i sin nuvarande utformning, vilket huvudsakligen tvingat fram denna reservation.

Vidare föreslår kommitténs majoritet att möjligheten till ett övertagande av skattebehörighet för Åland ytterligare ska utredas innan kommittén tar ställning till frågan. Undertecknad har föreslagit att skattebehörighet, som en naturlig del i en modern autonomi ska överföras enligt samma förfarande som övriga övertagbara områden. Frågan om skattebehörighet torde trots allt vara en av de självstyrelsepolitiska frågor som har utretts flest gånger sedan nu gällande självstyrelselag trädde i kraft, senast i kommitténs egen arbetsgrupp. Det är ett onödigt arbete att försöka utreda eventuella effekter som uppstår vid överföringar av olika skatterättsliga områden i ett självstyrelsesystem som planeras träda ikraft tidigast 2022 och därefter antas gälla en lång tid framöver. Det är i knappast ens möjligt att nu förutse hur de nordiska och europeiska skattesystemen då kan ha utvecklats.

Principen om att ekonomiska och administrativa konsekvenser vid en överföring ska utredas och överenskommas mellan regeringarna först när en enskild behörighetsöverföring initieras, måste gälla för alla övertagbara behörighetsområden, inbegripet de skatterättsliga. Undertecknad har därför föreslagit att kommittén istället framöver ska fokusera sitt arbete på den del av kommitténs mandat som uppmanar till ”att det måste finnas mekanismer för samråd och korrigering av eventuella oönskade effekter” för att försöka stilla den oro som finns för att skadlig skattekonkurrens ska kunna uppstå.

Även för frågan om en åländsk EU-parlamentsplats föreslås en vidare utredning trots att kommitténs företrädare för rikspartierna har konstaterat att ”frågan om en plats för Åland i Europaparlamentet är berättigad.” och att den enda realistiska möjligheten att åtgärda bristen är en inomstatlig lösning. Frågan borde självfallet regleras i den nya självstyrelselagen.

Undertecknad har även föreslagit att behörigheten att reglera kravet på finskt medborgarskap för tjänster som polis, gränsbevakare och domare framöver ska följa behörigheten över den lagstiftning som reglerar respektive ämbete. Detta mot bakgrund av att det redan idag på sina håll finns betydande brister i tillgång till fortbildning, föreskrifter och domstolsprejudikat på svenska som är centrala för utövande av dessa tjänster. Om situationen förvärras kan Åland exempelvis behöva rekrytera gränsbevakare från övriga Norden. Modell kan med fördel tas från Island och Norge som genom ett avtal öppnar för rekrytering av grannlandets medborgare till gränsbevakningen.

Inte heller Gunnar Jansson kommitténs förslag om en symmetrisk lagstiftningskontroll har vunnit gehör. Eftersom betydande positiva förenklingar av presidentens kontrollfunktion föreslås så att åländska lagars förenlighet med självstyrelselagen endast föredras för presidenten i de fall justitieministeriet anser att tveksamheter föreligger, kunde motsvarande rätt att begära ett presidentavgörande beträffande rikslagars förenlighet med självstyrelselagen införas för Ålands regering då man anser att tveksamheter föreligger. Motiveringen: ”Kommittén bedömer att det inte finns politisk vilja i riksdagen att uttryckligen låta HD eller något annat oberoende organ avgöra frågan om riksdagen har ’hållit sig inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen’. ” är tunn och medför att Ålands möjlighet att som sista åtgärd förhindra att Finlands riksdag lagstiftar på åländskt behörighetsområde är beroende av presidentens person och vilja vid tidpunkten att lyfta frågan till avgörande. Ett förhållande som mycket väl kan ifrågasättas i en rättsstat med två likvärdiga parlament.

Slutligen har undertecknad funnit det svårt att förena sig med kommittémajoritetens förslag att ersätta det åländska kravet på ett återinförande av klagorätten med en mekanism som endast omfattar garantier för det svenska språkets status och samtidigt avskaffa kopplingen till Ålandsöverenskommelsen. Kopplingen är central framför allt för att understryka att klagan ska kunna anföras hos ett internationellt organ av motsvarande dignitet och internationell status som Nationernas Förbunds Råd hade när Ålandsfrågan avgjordes.

Mariehamn den 16 januari 2015



Axel Jonsson

Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen

Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö

SISÄLLYS

1	ITSEHALLINNON LAAJUUDEN JA KEHITYKSEN YLEISIÄ PERIAATTEITA	111
1.1	Lyhyt kuvaus historiallisesta taustasta ja nykytilasta	111
1.2	Yhteiskuntakehitys ja sen merkitys itsehallinnolle	114
2	KANSAINVÄLISET KYSYMYKSET	121
2.1	Itsehallinnon kansainväliset takuut	121
2.2	Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema	121
2.3	Ahvenanmaan esimerkki	122
3	KIELISUOJA JA KIELELLISET OIKEUDET	123
3.1	Tausta ja nykytila	123
3.2	Linjaukset jatkotyölle	125
4	MAAKUNNAN JA VALTAKUNNAN VÄLINEN TOIMIVALLANJAKO	127
4.1	Toimivallanjako ja sen kehitys	127
4.2	Toimivallan muuttamisen tarpeet ja mahdollisuudet	129
4.3	Komitean näkemys jaosta	130
5	KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET	132
5.1	Valtiosopimusoikeudellinen toimivalta	132
5.2	EU-asoiden valmistelu ja EU-säädösten täytäntöönpano itsehallintolain 9 a luvun mukaan	137
6	TALOUDELLINEN ITSEHALLINTO	143
6.1	Tausta ja kysymyksenasettelujen kuvaus	143
6.2	Vaihtoehtoisia tapoja kehittää taloudellista itsehallintoa	150
6.3	Linjaukset tulevalle lainsäädäntötyölle	155
7	LAINSÄÄDÄNTÖTEKNIikka	157
7.1	Itsehallintolain asema valtiosäännössä	157
7.2	Itsehallintolain pääasiallinen sisältö – nykytila ja vaihtoehdot	158
7.3	Linjaukset lakiteknisesti ja kielellisesti nykyaikaiselle ja joustavalle lainsäädännölle	159
8	TOIMIVALLAN SIIRTOMENETTELY	160
8.1	Lyhyt kuvaus nykyisesti järjestelmästä	160
8.2	Järjestelmän yksinkertaistamistarve ja mahdolliset vaihtoehdot	161

8.3	Linjaukset jatkotyölle	162
9	LAINSÄÄDÄNTÖVALVONTA	164
9.1	Nykyjärjestelmän arviointi	164
9.2	Lainsäädäntövalvonnan tarve	165
9.3	Linjauksia jatkotyölle	166
10	NEUVONPITOA/LISÄARVOA VUOROVAIKUTUKSELLA	171
10.1	Neuvonpitomenettelyjen kehittämismahdollisuudet	171
10.2	Linjauksia jatkotyölle	171
11	ERÄITÄ YKSITYISKOHTAISIA KYSYMYKSIÄ	172
11.1	Kotiseutuoikeus ja vaatimus Suomen kansalaisuudesta	172
11.2	Kansalaisuusvaatimus viroille	176
11.3	Hallintoprosessuaaliset säännökset	180
11.4	Kansainvälinen valitusoikeus	183
11.5	Vapautus asevelvollisuudesta	186
11.6	Eräät yksityiskohtaiset kysymykset	189
LIITE 1		190
LIITE 2		192
VASTALAUSE AHVENANMAA-KOMITEAN MIETINTÖÖN 2015		193

1 ITSEHALLINNON LAAJUUDEN JA KEHITYKSEN YLEISIÄ PERIAATTEITA

1.1 Lyhyt kuvaus historiallisesta taustasta ja nykytilasta¹

Haminassa tehdyllä rauhansopimuksella Ruotsin valtakunta menetti vuonna 1809 Venäjän valtakunnalle itäisen osansa, eli Suomen ja Ahvenanmaan. Samaan aikaan kuin Suomesta tuli itsenäinen valtio ja ensimmäistä maailmansotaa, Venäjän vallankumous ja sisällissotaa seuranneessa sekasorrossa, Ahvenanmaalla syntyi niin sanottu *Ahvenanmaan liike*, jonka tavoitteena oli liittää Ahvenanmaa vanhaan emämaahan Ruotsiin. Ahvenanmaalla oltiin huolestuneita Suomen kohtalosta, mutta myös mahdollisuuksista säilyttää maakunnan väestö, kieli ja kulttuuri uudessa valtiossa.

Syntyneen tilanteen johdosta Suomen hallitus valmisteli esityksen laiksi Ahvenanmaan itsehallinnosta. Siinä todettiin muun muassa: "jotta viipymättä poistettaisiin kaikki vähänkään oikeutetut tyytymättömyyden aiheet, on katsottu tarpeelliseksi odottamatta ylemmän itsehallinnon järjestämistä valmistaa erityinen lakiehdotus Ahvenanmaalle annettavasta sangen laajasta itsehallinnosta. Siten ahvenanmaalaisille vakuutettaisiin mahdollisuus itse järjestää olonsa niin vapaasti kuin se yleensä on mahdollista maakunnalle, joka ei muodosta omaa valtiota." Laki hyväksyttiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, mutta maakunnan väestön edustajat ilmoittivat, etteivät ahvenanmaalaiset aikoneet soveltaa lakia.

Ruotsi antoi tukensa Ahvenanmaan liikkeen pyrkimyksille ja kysymys vietiin lopulta Kansainliiton ratkaistavaksi. Kansainliiton liittoneuvosto päätti vuonna 1921 tunnustaa Suomen täysivaltaisuuden Ahvenanmaahan, mutta vaati, että itsehallintolakiin sisällytetään vahvat takuut ahvenanmaalaisen kansallisuussuojasta. Takuut oli otettava lakiin ja saariryhmä neutralisoitava ja demilitarisoitava, jotta tällä tavalla turvattaisiin "rauha, Ruotsin ja Suomen hyvät välit tulevaisuudessa sekä saarten oma menestys ja onni". Takuut muotoiltiin erilliseen sopimukseen, joka liitettiin Kansainliiton päätökseen. Tämä niin sanottu *Ahvenanmaan sopimus* ei ole kansainvälinen valtiosopimus Suomen ja Ruotsin välillä, mutta se sisältyi Kansainliiton päätökseen ja on sittemmin saanut tapaoikeudellista merkitystä.

Ahvenanmaan sopimuksessa Suomi selitti tahtovansa "turvata ja taata Ahvenanmaan saarten väestölle ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten tottumusten säilyttämisen"

¹ Tämä jakso perustuu Aalto-työryhmän mietintöön (OM 4/2013), jonka teksti vuorostaan pohjautuu hallituksen esitykseen 73/1990 vp (s. 8–10), johon sisältyy laajempi kuvaus historiallisesta kehityksestä.

sekä sisällyttää lainsäädäntöön takuut Ahvenanmaan itsehallinnolle muun muassa siitä, että

1. opetuskielenä ahvenanmaalaisissa kouluissa olisi ruotsin kieli;
2. maakunta, sen kunta tai maakunnassa asuva yksityinen saisi lunastaa kiinteistön, joka oli luovutettu maakunnan ulkopuolella asuvalle;
3. maakuntaan muuttanut Suomen kansalainen saisi äänioikeuden kunnallisvaaleissa ja maakuntapäivävaaleissa vasta sen jälkeen, kun hän oli vakinaisesti asunut viisi vuotta maakunnassa;
4. tasavallan presidentti nimittäisi maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puheenjohtajan kanssa;
5. maakunnalla olisi oikeus käyttää tarpeisiinsa tietty osa maakunnassa kanetuista veroista; ja
6. Ahvenanmaan maakuntapäivillä olisi oikeus valittaa Kansainliiton neuvostolle takuiden soveltamisesta.

Ahvenanmaan sopimuksen mukaan kiinteistön luovutuksiin liittyvistä lunastuskysymyksistä oli säädettävä erityisessä laissa, jota voitaisiin muuttaa tai selittää taikka, joka voitaisiin kumota vain samalla tavoin kuin Ahvenanmaan itsehallinnosta annettua lakia.

Sovituista takuista säädettiin eräitä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä sisältävässä laissa (189/1922, niin sanottu *takuulaki*).

Sen jälkeen kun eduskunta oli hyväksynyt takuulain, eivät ahvenanmaalaiset katsoneet olevan esteitä soveltaa Ahvenanmaan itsehallinnosta annettua lakia, takuulakia ja Ahvenanmaan itsehallintolain täytäntöönpanosta annettua lakia (125/1920). Lakisäätteiset maakuntapäivät kokoontuivat ensimmäisen kerran 9 päivänä kesäkuuta 1922.

Itsehallintolakia on uudistettu kokonaan kaksi kertaa. Vuoden 1951 itsehallintolaki (670/1951) säädettiin hallituksen esityksen HE 38/1948 vp pohjalta. Esitystä oli kuitenkin edeltänyt HE 100/1946 vp, jota ei ehditty käsitellä loppuun, minkä vuoksi se raukesi. Viimeksi mainitussa esityksessä todetaan muun muassa seuraavaa:

”Ahvenanmaalaisten taholta on kernaasti myönnetty, että itsehallintolaki on suonut maakunnan väestölle suuria etuja lainsäädäntö-, hallinto- ja itseverotusoikeuteen nähden ja, että itsehallintoelimet sen avulla ovat jossakin määrin voineet tasoittaa tietä kehitykselle ja edistykselle maakunnassa. Mutta toiselta puolen ovat maakunnan viranomaiset useasti huomauttaneet, että itsehallintolainsäädäntö olisi tarkistettava siinä olevien erinäisten epäselvyyksien poistamiseksi sekä tarpeellisten edellytysten luomiseksi hankauksettomalle ja tulokselliselle lainsäädäntötyölle maakunnan ja sen asujaimiston ja siten koko valtakunnankin eduksi. Se seikka, että maakunnan lainsäädäntöaloitteita on hylätty itsehallintolain tulkintaa koskevien erimielisyyksien vuoksi, on muodostunut kiihottimeksi, joka, sen mukaan kuin maakunnan taholta on lausuttu, on ollut omiaan synnyttämään ahvenanmaalaisissa käsityksen, että lain vapaamielinen

tulkinta on useissa tapauksissa saanut väistyä autonomiajärjestelmän henkeen ja tarkoitukseen sopeutumattoman ahtaan tulkinnan johdosta."

Hallituksen esityksessä HE 38/1948 vp todetaan, että "Ahvenanmaan itsehallintoa voidaan valtakunnan yhteyden määäämissä rajoissa kehittää edelleen niin, että se paremmin vastaa Ahvenanmaan väestön taholta esitettyjä toivomuksia sekä, että itsehallintolainsäädäntö on yksityiskohdissa tarkistamisen ja selventämisen tarpeessa".

Lainsäädäntövallan jako järjestettiin siten, että valtakunnan ja maakunnan toimivallasta säädettiin kahdessa eri luettelossa. Hallituksen esityksessä HE 100/1946 vp (s. 12) todetaan:

"Mahdollisimman selvien rajojen saamiseksi valtakunnan ja maakunnan toimivallan välille ja tässä esiintyvän epävarmuuden aiheen poistamista varten on 13 §:ssä vedetty rajat maakunnan toimivalta-alueelle valtakuntaan nähden luettelemalla tärkeimmät oikeudenalat, jotka on määrätty maakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Kun luettelo tietenkään ei voi olla tyhjentävä ja, kun uusia oikeusaloja vähitellen tulee lisäksi, on sitä täydennettävä yleisellä säännöksellä 'muista asioista, joita ei valtakunnanlainsäädäntöön kuuluvina ole valtakunnalle pidätetty'".²

Uutuutena vuoden 1951 itsehallintolakiin otettiin säännökset Ahvenanmaan kotiseutuoikeudesta. Lailla uudistettiin taloudellista tasoitusta koskevat säännökset ja maakunnan lainsäädäntövaltaa laajennettiin monessa asiassa. Ahvenanmaan valtuuskunnalle annettiin tehtäväksi antaa lausunto maakuntapäivien säätämistä maakuntalaeista.

Merkittävä uudistus oli myös se, että maakuntapäivien hyväksyminen oli saatava laille, jolla kansainvälinen sopimus saatetaan voimaan maakunnassa, jos sopimuksessa on määräyksiä, jotka merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista taikka niistä poikkeamista. Ensimmäisen itsehallintolain mukaan valtakunnalla oli yksinomainen lainsäädäntövalta "kansainvälisillä sopimuksilla järjestettyä alaa koskevasa asiassa".

Vuoden 1991 itsehallintolaki (1144/1991), eli nyt voimassa oleva laki, säädettiin hallituksen esityksen HE 73/1990 vp pohjalta. Esityksen mukaan muutospaine kohdistui erityisesti valtakunnan ja maakunnan väliseen lainsäädäntövallan jakoon, jota ei kaikilta osin pidetty tarkoituksenmukaisena. Katsottiin olevan monia asiaryhmiä, joissa lainsäädäntövallan antaminen maakunnalle oli perusteltua. Niin ikään eräissä hallintoasioissa ratkaisuvallan katsottiin tarpeettomasti olleen valtakunnan viranomaisilla. Hallituksen esityksessä todetaan:

² Perustuslakivaliokunnan mukaan ratkaisu saattaisi kuitenkin lisätä tulkintavaivauksia (1950 vp. – V.M. – Esitys N:o 38) (1948 vp. s. 2).

”Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat säännökset ovat tarkistamisen tarpeessa jo siksin, että nykyinen lainsäädäntö on ollut kohta 40 vuotta voimassa. Sitä paitsi nykyinen itsehallintolaki rakentuu paljolti jo 1930-luvulla aloitetulle valmistelutyölle. Voimassa oleva laki ei enää vastaa tämän päivän olosuhteita.”

Uuden rahoitusjärjestelmän luominen oli vuoden 1991 uudistuksen merkittävistä asioista toinen. Vanha järjestelmä ehdotettiin ”korvattavaksi yksinkertaisemmalla ja yleiskatsauksellisemmalla sekä samalla maakunnan taloudellista itsenäisyyttä korostavalla järjestelmällä”. Sen mukaan maakunta voisi vapaasti päättää tasoitusmäärän käytöstä oman tulo- ja menoarvionsa puitteissa. Maakunnan tuli kuitenkin pyrkiä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin valtakunnassakin (HE 73/1990 vp, s. 7).

1.2 Yhteiskuntakehitys ja sen merkitys itsehallinnolle

Globaalit ja Euroopan tason muutokset

Nykyisen itsehallintolain runsaan 20 voimassaolovuoden aikana on tapahtunut suuria itsehallinnon kannalta merkityksellisiä yhteiskunnallisia muutoksia. ETA-sopimus vuodelta 1994 ja Euroopan unioniin liittyminen vuonna 1995 ovat tuoneet mukanaan kolme merkittävää itsehallintolain muutosta, jotka tulivat välttämättömiksi kun Suomi, mukaan lukien Ahvenanmaa, liittyi osaksi eurooppalaista oikeusjärjestystä.

Kansainvälistä kehitystä on 2000-luvulla leimannut kaksi Suomen ja Ahvenanmaan yhteiskuntakehityksen kannalta merkityksellistä suuntausta. Toisaalta on ollut kyse kasvavasta kansainvälisestä kilpailusta, niin globaalissa taloudessa kuin politiikassakin. Tämä on vaikuttanut Suomen omaan liikkumavaraan ja lisännyt maan taloudellista riippuvuutta globaalista ja eurooppalaisesta taloudesta. Myös poliittinen kilpailu on lisääntynyt Euroopassa, lähinnä johtuen Venäjän aktiivisemmasta suurvaltapolitiikasta, joka viime aikoina on johtanut Ukrainaa koskevan voimakkaan vastakkainasettelun syntymiseen Venäjän ja EU:n välillä. Kriisi on heijastunut lisääntyneinä jännitteinä myös Itämeren alueella. Normaali vuorovaikutus Venäjän kanssa on vähentynyt niin eurooppalaisissa yhteyksissä kuin myös Itämeren alueella Venäjän politiikan ja EU:n Venäjää vastaan asettamien pakotteiden johdosta.

Toisaalta globaali kilpailu ja toisaalta suurvaltapolitiikka ovat lisänneet Suomen taloudellista ja poliittista haavoittuvuutta. Suomen on ollut vaikeaa tasapainottaa julkista taloutta samalla kuin vienti on entisestään kärsinyt Ukrainan kriisistä ja Venäjän talouden vaikeuksista. Turvallisuuspoliittiset jännitteet luovat myös osaltaan paineita Suomen puolustuspoliittisen kyvyn ja uskottavuuden suhteen. Itämeren alueen kasvavalla strategisella merkityksellä on vaikutuksia myös Ahvenanmaalla, siitä huolimatta että maakunnan demilitarisointi ei millään lailla ole uhattuna.

Toinen suuri trendi on eurooppalaisen integraation syveneminen, erityisesti talous- ja rahapoliittisen vallan osalta. Talouskriisin seurauksena EU:n mahdollisuudet valvoa jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa ja ohjata makrotaloudellista kehitystä kasvoivat entistään. Euroalueen poliittinen merkitys on kasvanut ja alueen erillinen asema suhteessa muuhun unioniin on korostunut. Tämä kehitys on syventänyt jakolinjaa Suomen ja muiden valuuttaunionin ulkopuolella olevien pohjoismaisten EU-jäsenten välillä. Edellä kuvattu kehitys on myös johtanut siihen, että EU:lle on hahmoteltu hyvin erilaisia tulevaisuuden näkymiä, aina unionin pirstoutumisesta, joka voisi tulla ajankohtaiseksi jos Iso-Britannia eroaa, unionin liittovaltiokehitykseen. Suomen kohdalla EU:n kehitys on merkinnyt kotimaisen EU-mielipiteen kahtiajakoa ja suurempaa vastuuta pohjoismaisen talous- ja sosiaalimallin puolustamisesta, koska Ruotsi ja Tanska eivät ole euroalueen jäseniä.

Eurooppalaisen oikeusjärjestykseen liittyminen on tuonut mukanaan kokonaan uuden ja laajan säännösten. Myös liittyminen Euroopan neuvostoon on Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä tuonut suuria muutoksia perusoikeuksien soveltamiseen. Hallintoon ja politiikkoihin kohdistuvat vaatimukset ovat kasvaneet valtavasti – lainsäädännön määrä on kasvanut ja asettaa suuria vaatimuksia tiedoille niin kansallisesta lainsäädännöstä kuin myös eurooppaoikeudesta.

Kansalliset muutokset

Myös kansallisella tasolla on tapahtunut paljon. Valtion ja kuntien hallinnossa on tapahtunut ja tapahtuu parhaillaan suuria muutoksia. Vanha lääninhallinto on korvattu muilla rakenteilla aluehallinnon tasolla ja joissakin tapauksissa aluehallinto on korvattu yhä suuremmilla yksiköillä tai valtakunnallisella valtionhallinnolla. Myös kuntien hallintoa leimaavat yhdistymiset yhä suuremmiksi kunniksi.

Koko julkisen sektorin rooli ja työskentelytapa ovat muuttuneet. Suuria osia niistä tehtävistä, jotka ennen olivat valtiollisia tai kunnallisia hoidetaan nykyään julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevien liikelaitosten tai yhtiöiden toimesta. Julkisilla instituutioilla ja yksiköillä on tulostavasta ja suuri osa julkisista palveluista ovat maksullisia.

Liittyminen Euroopan unioniin

Ahvenanmaan maakuntapäivien antama hyväksyntä Suomen liittymissopimukselle merkitsi, että hyvin suuri osa itsehallintolaissa säädetyistä maakunnan toimivalta-alueista siirrettiin eurooppalaisten elinten päätösvallan piiriin. Maakunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun on ajan mittaan kehittynyt. Jäsenyys on aiheuttanut paljon työtä lähinnä maakunnan hallitukselle, mutta ennen kaikkea se on merkinnyt pakkoa hoitaa maakunnan toimivaltaan kuuluvien eri oikeusalojen asioiden valmistelua valtakunnan viranomaisien kautta, usein ilman mahdollisuuksia perehtyä

kansallisesti valmisteltuun kirjalliseen taustamateriaaliin, koska sitä ei automaattisesti ruotsinneta (ks. jakso 5.2). Demokraattisen vaikuttamisen näkökulmasta jäsenyys on merkinnyt maakunnan jäämistä ilman edustajaa EU:n päättävissä elimissä niillä aloilla joilla maakunnalla on omaa toimivaltaa.

Väestö

Ahvenanmaan väestö on pitkään kasvanut hitaasti mutta tasaisesti. Muutto Ruotsista ja muualta Pohjoismaista Ahvenanmaalle on 1980-luvulta lähtien ollut huomattavasti laajempaa kuin Suomesta Ahvenanmaalle. Viimeisen vuosikymmenen aikana muutto Pohjoismaiden ulkopuolisista maista on kasvanut. Muutto maakuntaan on hyvin tärkeää Ahvenanmaan yhteiskuntakehitykselle, muun muassa koska sillä on myönteinen vaikutus ikärakenteeseen sen merkitessä väestönkasvua nuoremmissa ikäryhmissä. Kasvanut muutto Pohjoismaiden ulkopuolisista maista on Ahvenanmaalla johtanut uuden kotouttamislainsäädännön säätämiseen ja tukitoimenpiteisiin maakuntaan muuttaneiden ruotsin kielen opetusta varten sekä ahvenanmaalaiseen yhteiskuntaan perehdyttäviä erityskursseja varten. Tilastotiedot osoittavat, että maakuntaan muuttaneiden muuta kieltä kuin ruotsia ja suomea äidinkielenään puhuvien työllisyysaste on korkea (70,9 prosenttia vuonna 2011).

Kieli

Ahvenanmaan tilasto- ja kehitystoimisto (ÅSUB) on useassa raportissa vuosilta 2008 ja 2009 tuonut julki maakunnan kieliä koskevia tutkimustuloksia. Tutkimukset ovat muun muassa koskeneet maakunnassa olevien kielitaitoa, kielellisiä palveluita elinkeinoelämän piirissä ja viranomaisissa sekä työelämän vaatimaa suomen kielen taitoa.

Noin kahdella kolmasosalla nykyään Ahvenanmaalla asuvasta aikuisväestöstä on jonkinlaiset suomen kielen taidot. Verrattuna vastaaviin 1950-luvulla tehtyihin tutkimuksiin tämä merkitsee voimakasta suomen kieltä taitavien osuuden kasvua. Pääasiallinen selitys lisääntyneeseen suomen kielen taitoon on suomenruotsalaisten laajamittainen muutto maakuntaan.

Kieleen ja kielellisiin oikeuksiin liittyviä kysymyksiä käsitellään lähemmin jäljempänä 3 luvussa.

Muiden autonomioiden kehitys

Valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta *Bertil Roslin* on laatinut selvityksen keskeisten eurooppalaisten autonomioiden talousjärjestelmistä. Selvityksen perusteella laadittiin raportti "Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa" (Valtioneuvoston kanslian

julkaisusarja 11/2006). *Markku Suksi* on laatinut Tanskan ja Färsaarten välistä toimival-
lanjakoa koskevan tutkimuksen, joka sisältyy julkaisuun "Ahvenanmaan itsehallintojär-
jestelmän kehittäminen" (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 53/2014).

Roslin toteaa, että on selkeästi olemassa kahdenlaisia autonomioita, toisaalta vanhoja,
jotka ovat syntyneet aikana, jolloin hallinto ja viestiyhteydet olivat kehittymättömät,
toisaalta uusia, jossa itsehallinto on ollut osa pyrkimyksiä ratkaista etnisiä konflikteja
tai hillitä itsenäistymispyrkimyksiä.

Koska autonomioilla on erilaiset taustat, erilaiset suhteet emämaahan ja erilaiset ta-
loudelliset ja yhteiskunnalliset olosuhteet, ne myös kehittyvät eri tavoin. Niitä voi käyt-
tää vertailukohtina ja esikuvina, mutta on harvoin mahdollista suoraan kopioida mui-
den maiden ratkaisuja.

Kansainvälisessä yhteistyössä tapahtunut kehitys

Valtioiden välisen yhteistyön myötä yhä useamman alan sääntely tapahtuu kansainvä-
listen sopimusten kautta. Tällaisilla sopimuksilla on mielenkiintoa myös Ahvenanmaan
kannalta, jos ne käsittelevät maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Kansainvä-
lliset sopimukset voivat myös valtakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta olla
hyvin merkittäviä Ahvenanmaalle, esimerkiksi kansainvälinen yhteistyö IMO:n puitteis-
sa.

Maakunta on laajentanut omia yhteyksiään pohjoismaisiin, eurooppalaisiin ja kansain-
välisiin yhteistyöjärjestöihin. Parlamentaarisen yhteistyön osalta Ahvenanmaan maa-
kuntapäivillä on edustus useassa kansainvälisessä järjestössä. Maakuntapäivillä on
Pohjoismaisen neuvoston ja Parlamentaarisen Itämeri-konferenssin (BSPC) täysjäse-
nys ja Ahvenanmaan maakuntapäivien puhemies on jäsenenä CALRE-yhteistyössä.³

Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on edustus muun muassa EU:n alueiden komi-
teassa, Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostossa, Pohjoismaisessa
ministerineuvostossa sekä sen alakomiteoissa, johtokunnissa ja työryhmissä sekä
B7 Baltic Islands Network -verkostossa ja Regleg-konferenssissa⁴. Ahvenanmaan maa-
kunnan hallitus osallistuu myös hyvin aktiivisesti joihinkin EU-ohjelmiin, esimerkiksi
Central Baltic Program -ohjelmaan, jossa maakunnalla on edustus sekä sen seuranta-
että ohjauskomiteassa. Maakunnalla on lisäksi laajaa kahdenvälistä yhteistyötä Ruotsin
kanssa.

³ Conference of European Regional legislative Assemblies (74 puhemiestä EU:ssa olevista alueellisista
lakiasäättävistä alueista).

⁴ Conference of European Regions with Legislative Power.

Koulutus

Peruskoulun jälkeen toisen asteen koulutukseen jatkavien oppilaiden määrä on 1990-luvun jälkeen kasvanut voimakkaasti. Tämä puolestaan on johtanut siihen, että yhä useampi nuori jatkaa opintojaan Ahvenanmaan ulkopuolella toisen asteen tutkinnon suorittamisen jälkeen. Lähes 1 100, eli 81 prosenttia, Ahvenanmaan ulkopuolella opiskelleista opiskelivat korkeakoulussa tai ammattikorkeakoulussa. Heistä 68 prosenttia opiskeli Ruotsissa ja 27 prosenttia Suomessa vuonna 2013. Valtakunnassa opintojen jatkamista valitsevien opiskelijoiden määrä on pitkään pysynyt suhteellisen vakiona, kun tarkastellaan absoluuttisia lukuja, mutta viimeisen viiden vuoden aikana valtakuntaan opiskelemaan tulleiden nuorten määrä on kasvanut.⁵

Koska niin monet opiskelijat valitsevat opintojen suorittamisen Ruotsissa, suurella osalla Ahvenanmaan työvoimasta on ruotsalainen koulutus. Ajankohtainen esimerkki on, että valtaosalla maakunnan peruskoulun opettajista on Ruotsista saatu koulutus.

Työmarkkinat ja elinkeinoelämä

Ahvenanmaan työmarkkinat ja elinkeinoelämä eroavat selvästi muusta valtakunnasta. Tyypillistä Ahvenanmaan työmarkkinoille pidemmällä aikavälillä on valtakuntaan verrattuna matala työttömyys ja työvoimapula. Työttömyys on kuitenkin hiljalleen kasvanut vuodesta 2002. Syksyllä 2014 se on 4 prosenttia – taso joka viimeksi saavutettiin vuonna 1998. Vaikka suomalaistaustaisten maakuntaan muuttaneiden määrä on suuri, on Ruotsi ahvenanmaalaisille tärkeämpi ”ulkoinen työmarkkina” kuin Suomi.

Ahvenanmaalla on ollut negatiivinen BKT:n kasvu vuonna 2011 ja siitä eteenpäin, lukuun ottamatta vuotta 2013, jolle ennustetaan nollakasvua. Merenkulun toimintaedellytyksillä on hyvin suuri merkitys Ahvenanmaan taloudelle. Kilpailu on 2000-luvulla kiristynyt merenkulun matkustajaliikenteessä. EU:n rikkidirektiivi ja alusten korkeat polttoainehinnat vaikuttavat merenkulun kasvuun negatiivisesti. Ahvenanmaan elinkeinoelämä on lisäksi herkkä Ruotsin kruunun kurssivaihteluille. Kun Suomen talous taantuu, Ahvenanmaan vienti kärsii, koska se on maantieteellisesti keskittynyttä. Kolme neljäsosaa tavaroiden viennistä ja lähes 60 prosenttia palveluiden viennistä suuntautuu Suomeen.

⁵ Vuonna 1990 valtakunnan korkeakoulussa tai ammattikorkeakoulussa opiskeli 153 ahvenanmaalaista. Vuonna 1995 vastaava luku oli 168 ja vuonna 2005 luku oli 194. Vuonna 2013 luku oli kasvanut 288:aan.

Ympäristö

Ahvenanmaan sijainti Itämerellä, sen erityislaatuinen saaristolaisympäristö haja-asutuksineen, siellä harjoitettu pienimuotoinen maanviljely, merenkulku sekä pienyritysjäyden hallitsema elinkeinoelämä merkitsevät täysin erilaisia ympäristökysymyksiä kuin tiheämmin asutuissa suuremman teollisuuden yhdyskunnissa. Toisaalta tämä merkitsee erityisiä haasteita esimerkiksi merenkulun ja maantieliikenteen päästöjen suhteen, mutta toisaalta se mahdollistaa innovatiivisia ratkaisuja ja uusia keinoja. Saariväestön selviytymisen kannalta Itämeren tilalla on ratkaiseva merkitys.

Yhteiskuntauudistuksen tarve

Kuntajako ja hallinto kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Valtakunnassa toteutetut valtion- ja kuntahallinnon rakenteelliset muutokset eivät koskettaneet Ahvenanmaata. Maakunnassa on 16 kuntaa, joista pienimmässä asuu 101 asukasta kun taas Maarianhaminan asukasluku on 11 346 (31.12.2012). Kuntarakenne ja asukkaiden jakautuminen kuntiin edellyttää sopeutettuja ratkaisuja, esim. yhteiskuntapalvelujen ja infrastruktuurin suhteen. Julkisten tehtävien jako kuntien ja maakunnan välillä on erilainen kuin valtakunnan vastaava jako. Ahvenanmaalla esimerkiksi terveydenhoidosta, toisen asteen oppilaitoksista sekä Ahvenanmaan korkeakoulusta vastaavat maakunnan viranomaiset eivätkä kunnat.

Ahvenanmaan julkinen sektori on merkittävien haasteiden edessä pyrkiessään selviytyä tulevaisuuden hyvinvointitehtävästään. Väestö ikääntyy samalla kuin syntyy vähemmän lapsia. On odotettavissa, että terveydenhuollon ja vanhustenhuollon eri muotojen tarve kasvaa. Taloudellisen huoltosuhteen odotetaan kokonaisuudessaan nousevan maakunnassa tämän päivän vajaan 70:stä 82:een kymmenen vuoden sisällä ja 91:een 20 vuoden sisällä. Ahvenanmaalla muutos on nopeampi kuin muualla Pohjoismaissa keskimäärin. Tämä merkitsee, että kahden vuosikymmenen sisällä jokainen työikäinen joutuu elättämään itsensä ohella melkein yhden toisen henkilön. Saariston kunnissa taloudellinen huoltosuhde on korkeampi kuin Manner-Ahvenanmaalla.

Itsehallintouudistuksen yhteydessä huomioon otettavia yhteiskuntakehityksen suuntauksia

- Euroopan integraatio on lisännyt yhteydenpitoa maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välillä, koska maakunta on riippuvainen valtakunnan viranomaisista monissa EU:ta koskevissa asioissa. Tämä kasvattaa yhteistoiminnan tarvetta (ks. jäljempänä jakso 5.2 ja 10 luku).
- Eurooppalaistuminen on luonut monimutkaisen säännösten, jossa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on suuri merkitys. Tämä vaatii yhä enemmän erikoistunutta asiantuntemusta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

- Integraatio ja globalisaatio edellyttävät monessa suhteessa lainsäädännön yhdenmukaistamista – myös Pohjoismaissa edellytetään, että lainsäädännön eroavaisuudet eivät saa vaikeuttaa työvoiman ja yritysten liikkuvuutta.
- Kansainvälisen normiston laajuus kasvaa sitä mukaa kuin politiikka kansainvälistyy ja myös kasvavan eurooppalaisen integraation seurauksena. Toimiva autonomia edellyttää jatkuvaa muutostyötä.
- Julkisten tehtävien yhtiöittäminen ja yksityistäminen johtaa siihen, että mahdollisuudet ruotsinkieliseen viestintään monesti käytännössä heikkenevät.
- Suomalaisten poliitikkojen ja virkamiesten heikentynyt ruotsin kielen taito on jo muodostunut suureksi ongelmaksi maakunnan ja valtakunnan välisessä yhteydenpidossa. Sama suuntaus koskee kansalaisyhteiskuntaa.
- Maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka tulevat yhä tärkeämmiksi maailman epävakaa tilanteen johdosta.
- Monet ympäristökysymykset ovat rajat ylittäviä ja edellyttävät maiden välistä yhteistyötä sekä lainsäädännön että valvonnan osalta.
- Itämeren tilanne, lähimarkkinoiden kehitys, väestönkehitys, toisen asteen koulutuksen jälkeinen koulutusvaihto, merenkulkuelinkeino ja monet muut Ahvenanmaan erityisistä oloista ja olosuhteista johtuvat seikat vaikuttavat Ahvenanmaan yhteiskuntakehitykseen.

2

KANSAINVÄLISET KYSYMYKSET

2.1 Itsehallinnon kansainväliset takuut

Itsehallinnolle myönnetyt kansainväliset takuut muodostuvat ensisijaisesti Kansainliiton liittoneuvoston vuonna 1921 tekemästä päätöksestä, niin sanotusta Ahvenanmaan sopimuksesta ja myös niistä rauhansopimuksista, joissa Ahvenanmaan saarten demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on vahvistettu.

Yhdistyneet kansakunnat ei ole muodollisesti ottanut vastatakseen Kansainliiton liittoneuvoston päätökseen sisältyneistä takuista. Aikanaan voimassa ollut valitusoikeus, eli ahvenanmaalaisten mahdollisuus kääntyä Kansainliiton puoleen, ellei Suomi täyttänyt itsehallintoa koskevia velvollisuuksiaan, ei siis enää ole olemassa.

Oikeudellisessa doktriinissa on käyty perusteellista keskustelua kansainvälisten takuiden tapaoikeudellisesta asemasta, mutta mielipiteet ovat jakautuneet. Uuden itsehallintolain valmistelun kannalta komitea toteaa, että Suomi on käytännössä aiemmissa itsehallintolaeissa ja niitä soveltaessaan tunnustanut ja noudattanut kansainvälisiä takuita ja myös esitöissä katsonut olevansa velvoitettu niitä noudattamaan. Suomi on näin ollen katsonut kansainvälisestä oikeudesta seuraavan, että maan valtiosäännön tulee sisältää takuut itsehallinnon säilymiselle. Ainakin siinä suhteessa takuut ovat tapaoikeudellisesti Suomea sitovia.

Kysymys siitä, onko tarvetta palauttaa ahvenanmaalaisten valitusoikeus siltä varalta, ettei Suomi täyttäisi kansainvälisiä takuita, käsitellään jäljempänä jaksossa 11.4.

2.2 Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema

Suomen ja Ruotsin välinen Ahvenanmaata koskeva konflikti ratkaistiin rauhanomaisesti Kansainliiton 24 päivänä kesäkuuta 1921 antamalla päätöksellä. Tämän mukaisesti ja Venäjän 30 päivänä maaliskuuta 1856 Pariisin rauhansopimuksessa antaman Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskevan selityksen pohjalta solmittiin 20 päivänä lokakuuta 1921 sopimus Saksan, Tanskan, Viron, Suomen, Ranskan, Iso-Britannian, Italian, Latvian, Puolan ja Ruotsin välillä Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta (SopS 1/1922). Neuvostoliitto ei ollut edustettuna, vaan Suomi solmi Neuvostoliiton kanssa 11 päivänä lokakuuta 1940 demilitarisointisopimuksen (SopS 24/1940) joka saatettiin uudelleen voimaan sodan jälkeen erillisellä sopimuksella

(SopS 9/1948). Vuoden 1940 sopimus on edelleen voimassa Suomen ja Venäjän välillä. Siitä on maininta muun muassa heinäkuussa 1992 allekirjoitetussa pöytäkirjassa, jossa luetellaan molempien valtioiden välillä voimassa olevat kahdenväliset sopimukset.

Myös Ahvenanmaan demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on osa kansainvälistä oikeutta. Koska sekä demilitarisointi että neutralisointi ovat osa voimassaolevaa tapaoikeutta ne myös sitovat valtioita, jotka eivät ole allekirjoittaneet sopimuksia. Suomi on sitoutunut noudattamaan täysin tätä asemaa.

2.3 Ahvenanmaan esimerkki

Ahvenanmaan väestö ja päättäjät ovat 1980-luvun alusta lähtien osoittaneet kasvavaa kiinnostusta demilitarisointia ja neutralisointia kohtaan ja itsehallintoviranomaiset käyvät jatkuvaa vuoropuhelua näistä kysymyksistä valtakunnan kanssa. Ahvenanmaan puolelta pyritään vahvistamaan maakunnan asema subjektina, eli toimijana, joka voi käyttää puhevaltaa Ahvenanmaan asemaa koskevissa kysymyksissä.

Ahvenanmaan ratkaisu on esimerkki erityyppisiä elementtejä sisältävästä rauhanomaisesta riitojenratkaisusta (itsehallinto, saariryhmän väestölle annetut takuut kulttuuriin ja kieleen liittyvistä oikeuksista sekä demilitarisointi ja neutralisointi). Ahvenanmaan esimerkki on kiinnostanut useita konfliktialueita vuosien mittaan. Vuonna 1998 silloinen ulkoministeri Tarja Halonen asetti kontaktiryhmän ulkoasiainministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen väliseksi yhteistyöelimeksi. Kontaktiryhmän tarkoituksena on kansainvälisissä yhteyksissä tapahtuvan Ahvenanmaan esimerkin käytön kehittäminen ja lisääminen sekä Ahvenanmaata koskevan tiedon ja yhteydenpidon lisääminen myös muulla tavoin. Tiedottaminen edistää osaltaan kuvaa Suomesta tärkeänä ja uskottavana toimijana konfliktien ratkaisemista koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä. Kontaktiryhmän toiminnasta ei ole tarpeen säätää itsehallintolaissa.

3 KIELISUOJA JA KIELELLISET OIKEUDET

3.1 Tausta ja nykytila

Itsehallinnon tarkoitus oli ja on väestön ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyttäminen. Kansainliiton liittoneuvoston päätös siitä, mihin valtioon Ahvenanmaa kuuluu, liittyy suoraan ruotsin kielen säilyttämiseen ja näin ollen se on kansallisuussuojan luonteinen.

Nykyisen itsehallintolain kieltä koskevat säännökset on muotoiltu yllä kuvattujen kansainvälisten takuiden pohjalta. Kielisuoja on muotoiltu niin, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Itsehallintolaki merkitsee tässä suhteessa poikkeusta perustuslaista, jossa maan kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kielilaki (423/2003) ei ole voimassa maakunnassa ja suomen kielellä ei muodollisesti ole erityisasemaa maakunnassa. Itsehallintolaki sisältää kuitenkin joitakin säännöksiä Suomen kansalaisten oikeudesta käyttää suomen kieltä tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa.

Virkakieli maakunnan ja kuntien viranomaisissa on näin ollen ruotsi, mutta myös Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten virkakieli on ruotsi. Myös Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieli on ruotsi.

Itsehallintolaki sisältää maakunnan ja valtion viranomaisten välistä "kirjeenvaihtokieltä" koskevia säännöksiä, jotka merkitsevät, että valtion viranomaisten on käytettävä ruotsin kieltä viestinnässään maakunnan kanssa. Laki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä maakunnan virkamiesten oikeudesta käyttää ruotsin kieltä yhteydenpidossa valtakunnan viranomaisten kanssa, mutta on katsottu olevan itsestään selvää että myös suullisen viestinnän on oltava ruotsin kielellä.

Uusi ja erikoinen ongelma syntyi Suomen liittyessä EU:hun. Maakunta sai silloin oikeuden osallistua EU-asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon valtioneuvostossa. Koska virkakieli käytännössä melkein aina on suomi, on ollut epäselvää, missä laajuudessa valtakunnan viranomaisilla on velvollisuus järjestää tulkkausta ja käännöksiä ruotsin kielelle. Näitä kysymyksiä on pyritty ratkaisemaan käytännön järjestelyin ja virkamiehille annetuin ohjein. Käytännössä on kuitenkin usein vaikeaa riittävässä laajuudessa tuottaa käännöksiä, koska valmisteluprosessit ovat hyvin nopeita ja asiakirjat tulevat lyhyellä varoituksella. Käännöksiin on liian niukat voimavarat ja vaikka käytettävissä olisikin kääntäjiä, aikaa ei yleensä ole riittävästi.

Kansainvälisiin Ahvenanmaalle annettuihin takuisiin sisältyy lauseke siitä, että Ahvenanmaalla opetuskieli on ruotsi. Opetustoimi kuuluu myös maakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen maakunta itse päättää opetuksesta muilla kielillä kuin ruotsin kielellä ja muissa kielissä kuin ruotsin kielessä. Käytännössä suomen kielen opetusta annetaan toisena kielenä viidenneltä luokalta eteenpäin.⁶ Suomen kielen opetusta äidinkielenä ei anneta. Ahvenanmaan lyseossa otettiin vuonna 1986 käyttöön uusi opetussuunnitelma, jossa oli ylioppilastutkinto-opintolinja ja lukio-opintolinja. Lukio-opintolinjalla suomen kieli oli valinnainen kieli. Vuonna 1995 aloitettiin rakennekokeilu, jossa ylioppilastutkintoon lisättiin valinnanvapautta merkiten mahdollisuutta saada ylioppilastutkinto suorittamatta suomen kielen koetta.

Suomea 9. luokalla opiskelevien oppilaiden osuus on vähentynyt 77,1 prosentista vuonna 2000 53,0 prosenttiin vuonna 2014. Ylioppilastutkinnossa suomi on valinnainen kieli. Keväällä 2014 6 ylioppilasta kirjoitti A-suomen ja 12 ylioppilasta B-suomen Ahvenanmaan lyseon yhteensä 151 ylioppilaasta.

Ajankohta	Ylioppilaat	A-suomen kirjoittaneet	B-suomen kirjoittaneet
Kevät 2010	128	8	21
Kevät 2011	123	6	11
Kevät 2012	130	4	16
Kevät 2013	132	5	18
Kevät 2014	151	6	12

Muutto Ahvenanmaalle on merkittävää suhteessa väestömäärään. Arvioidaan, että Ahvenanmaalla asuvien keskuudessa puhutaan 55 eri kieltä. Suurimmat kieliryhmät, jotka puhuvat äidinkielenään muita kieliä kuin ruotsia ovat suomi, latvia, romania ja viro. Suomea äidinkielenään puhuvan vähemmistön osuus on 4,8 prosenttia.

Ruotsin kielen tyydyttävä taito asetetaan itsehallintolaissa (7 §:n 2 momentin 3 kohta) kotiseutuoikeuden saamisen edellytykseksi.

Maakuntaan muuttaneen väestön keskuudessa ei vallitse suurempaa tyytymättömyyttä Ahvenanmaan kieliolosuhteisiin. Maakuntaan muuttavat haluavat pääsääntöisesti oppia ruotsia.

Tutkimukset osoittavat, että joka neljäs ahvenanmaalainen kokee puutteita valtion viranomaisen kyvyssä kohdata heitä ruotsin kielellä. Kyky on huonoin niissä valtion viranomaisissa, joilla ei ole toimipaikkaa maakunnassa. Maakunnan toimivaltaan kuuluvan terveydenhuollon osalta 14 prosenttia kyselyyn vastanneista totesivat kokeneensa

⁶ Vuosikurssi jossa suomen kielen opetusta tarjotaan vapaaehtoisena toisena kielenä voi vaihdella kuntien välillä. Ala-asteella oppilaille on tarjottava mahdollisuus opiskella vapaaehtoisesti jotakin seuraavista aineista: suomea, saksaa tai ranskaa. Suomi on valinnaisena kielenä ainakin viidenneltä luokalta eteenpäin.

kieliongelmia. Silloin on ensisijaisesti ollut kyse Ahvenanmaan ulkopuolella annetusta hoidosta.

Kieliongelmia esiintyy myös yksityisen kaupan alalla, muun muassa tavaroiden ja palvelujen oston yhteydessä, kuten esimerkiksi käyttöohjeiden ja tuotetietojen osalta. Koska Ahvenanmaa kuuluu Suomen valtioon, kuuluu se myös suomalaiseen kauppalueeseen. Pääosa Ahvenanmaalle toimitetuista tavaroista ja palveluista ovat peräisin suomalaisilta tuottajilta tai suomalaisista yrityksistä ja maahantuojilta, joilla on vaikeuksia antaa täysimääräistä asiakas- ja tuotepalvelua ruotsin kielellä.

Kieliongelmia esiintyy myös kolmannen sektorin piirissä. Yhdistyselämällä on vahva paikallinen perusta, mutta usein ahvenanmaalaisilla yhdistyksillä on suomenkielisiä sisäselimiä ja "kattojärjestöjä", jotka antavat erityyppisiä palveluja. Kun ruotsinkielinen palvelu on pettänyt, ovat jotkut yhdistykset, esimerkiksi urheilutoiminnan piirissä, hakenneet yhteyksiä Ruotsissa toimiviin sisärjärjestöihin tai kattojärjestöihin. Kyse voi olla esimerkiksi koulutuksen ja kilpailusääntöjen saamisesta ruotsin kielellä. 1990-luvun puolessa välissä alettiin joissakin lajeissa sallia ahvenanmaalaisten urheiluseurojen kilpailla yhdenvertaisin perustein Ruotsissa olevien ruotsalaisten seurojen kanssa.

Yleinen kehitys monilla aloilla on, että lainsäädäntöä täydennetään niin viranomaisten kuin toimialajärjestöjen toimesta annettavin normatiiviselta merkitykseltään eriasteisin tiedottein, ohjein, suosituksin tai määräyksin. Näiden täydentävien tekstien julkaiseminen ainoastaan suomen kielellä on kasvava ongelma.

3.2 Linjaukset jatkotyölle

- Itsehallintojärjestelmän päätarkoituksena on Ruotsin kielen suojaaminen. Maakunnan yksikielinen asema on itsehallintojärjestelmän peruspilari.
- Opetuskieli kouluissa on ruotsi. Maakunta päättää itse, kansainväliset valtiosopimukset ja velvoitteet huomioon ottaen, missä määrin opetusta tarjotaan vierailta kielillä ja mitä kieliä opetetaan.
- Kirjeenvaihtokieltä koskevia säännöksiä tulee tarkentaa ja laajentaa kosemaan kaikkea viestintää valtakunnan viranomaisten ja maakunnan välillä.
- Periaatteet siitä, että Ahvenanmaalla voimassa olevat tiedot, ohjeet ja määräykset tulee antaa ruotsiksi, pitää säilyttää ja niitä tulee selventää. Ehto normatiivisten ohjeiden sitovalle voimaantulolle maakunnassa on, että ne julkaistaan ruotsiksi.

- Säännökset oikeudesta käyttää suomen kieltä tuomioistuimissa ja valtiollisissa viranomaisissa tulee muotoilla siten, että ne eivät syrji EU-/ETA-maiden kansalaisia.
- Viranomaisten tulee niissä asioissa, jotka koskevat viranomaispakkokeinoja sekä puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, käyttää asianomaisen ymmärtämää kieltä siten kuin YK:n poliittisia ja kansalaisoikeuksia koskevassa yleissopimuksessa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määrätään.

4 MAAKUNNAN JA VALTAKUNNAN VÄLINEN TOIMIVALLANJAKO

4.1 Toimivallanjako ja sen kehitys⁷

Ahvenanmaan ensimmäiseen itsehallintolakiin (1920) sisältyi 13 kohdan luettelo valtakunnan lainsäädäntövallasta. Maakunnalla oli periaatteessa lainsäädäntövalta niissä asioissa, joita ei ollut varattu valtakunnalle. Maakunnan toimivaltaa rajoitti kuitenkin säännös, jonka mukaan uudet, tulevaisuudessa syntyvät lainsäädännön alat kuuluivat valtakunnan toimivaltaan. Tämä tarkoitti pitkällä aikavälillä, että yhteiskuntakehitys vesittäisi itsehallinnon.

Valtakunnalla oli yksinomainen lainsäädäntövalta perustuslakia koskeissa kysymyksissä. Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluneet alat oli kirjattu varsin yksityiskohtaisesti. Säädettiin muun muassa, että perusoikeuksiksi katsottavat asiat kuuluivat valtakunnan toimivaltaan. Valtakunnalla oli myös lainsäädäntövalta muun muassa puolustuslaitosta, merenkulku-, luotsi- ja majakkalaitosta, yleisiä tilastoja, posti- ja lennätinlaitosta ynnä muita koskeissa asioissa. Lisäksi valtakunnalla oli toimivalta yksityisoikeuden alalla, lukuun ottamatta maakunnalle kuuluneilla maataloutta, kalastusta ja muita elinkeinoja ja ammatteja koskevilla aloilla, kuitenkin sillä tavalla, että elinkeinon ja ammatin harjoittamisen perusteet kuuluivat valtakunnalle. Lisäksi valtakunnalla oli toimivalta kysymyksissä, jotka koskivat alkoholilainsäädäntöä, työntekijöiden vakuutusta ja työturvallisuuslainsäädäntöä, kaupparekisteriä, maanjakolaitosta, rikoslakia, oikeudenkäynti- ja ulosottolaitosta sekä tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa. Valtakunnan toimivalta koski myös veroja ja maksuja, kuitenkin niin, että elinkeinoverot ja huviverot kuuluivat maakunnalle. Lisäksi maakunnalla oli mahdollisuus päättää tuloveron lisäverosta ja maksuista niistä palveluista, joita maakunnan alaiset viranomaiset tarjosivat. Kunnallisvero kuului myös maakunnassa kunnille.

Valtakunnan toimivaltaan kuului myös suhde ulkovaltoihin ja asiat, joista määrättiin kansainvälisin sopimuksin.

Maakunnan toimivaltaan sisältyi muun muassa kunnallislainsäädäntö, mukaan lukien kunnallisverotuksen perusteet, yleinen järjestys ja turvallisuus, palolaitos, suurin osa

⁷ Katso *Leif Sevón* "Toimivallan jako eilen, tänään ja huomenna" ja *Markku Suksi* "Enumeraatioperiaate v. residuaaliperiaate – Toimivallanjako autonomioissa ja rajaveto federalismiin" Oikeusministeriön julkaisussa 53/2014.

terveydenhuoltolaitoksesta, koululaitos, maatalous, metsästys, kalastus ja elinkeinolainsäädäntö.

Toisessa itsehallintolaissa (1951) lainsäädäntövallan jakautumisen määrittelemiseksi käytettiin toista tekniikkaa siten, että myös maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat alueet lueteltiin erillisessä luettelossa. Ehdotuksen valmistellut komitea⁸ perusteli valittua tekniikkaa sillä, ettei toimivallanjakoa ollut vuoden 1920 itsehallintolaissa määritetty vaaditulla tarkkuudella. Luettelemalla sekä valtakunnan että maakunnan toimivalta oletettiin, että voitaisiin poistaa yleisluonteisista säännöksistä johtuvat tulkintavaikeudet. Perustuslakivaliokunta, joka ei yhtynyt tähän kantaan, ennakoi tulkintavaikeuksien kasvavan, mutta pidättäytyi silti ehdottamasta muutosta.⁹

Vuoden 1951 itsehallintolaissa lueteltiin 20 kohdassa valtakunnan toimivaltaan ja 21 kohdassa maakunnan toimivaltaan kuuluneet kysymykset. Molemmissa luetteloissa oli viimeisenä luettelokohtana säännös, jonka mukaan toimivalta kysymyksissä, jotka eivät siihen asti olleet edellyttäneet lainsäädäntöä, määriteltäisiin kuuluviksi joko valtakunnalle tai maakunnalle toimivallanjakoa koskevia periaatteita soveltaen.

Vuoden 1951 itsehallintolailla laajennettiin maakunnan toimivaltaa siten, että se koski myös muun muassa kotiseutuoikeutta, maakunnan lippua, pakkolunastusta ja elinkeinon harjoittamista koskevia rajoituksia sekä oikeutta päättää maakunnan verotuksen perusteista. Kansainvälisistä suhteista otettiin säännös, jonka mukaan vaadittiin maakuntapäivien hyväksyntä laeille, joilla sopimukset ulkovaltojen kanssa saatettiin voimaan maakunnassa, jos sopimukset sisälsivät määräyksiä, jotka merkitsivät itsehallintolain säännöksen muutosta tai kumoamista.

Valmisteltaessa *nykyistä itsehallintolakia (1991)* säilytettiin menetelmä luetella sekä valtakunnan että maakunnan toimivalta-alueet. Tietävästi missään vaiheessa ei muita vaihtoehtoja harkittukaan.

Molempia luetteloita pidennettiin huomattavasti. Maakunnan toimivalta luetellaan ensin 27 kohtaa käsittävässä luettelossa. Tämän jälkeen valtakunnan toimivalta luetellaan 42 kohtaa käsittävässä luettelossa. Tämä lisäksi on niin sanottu B-lista, jossa valtakunnan toimivalta luetellaan 6 kohtaa käsittävässä luettelossa. Näitä toimivalta-alueita on mahdollista siirtää maakunnalle tavallisella lailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

Vuoden 1991 lailla laajennettiin maakunnan lainsäädäntövaltaa muun muassa asioissa, jotka koskevat oikeutta käyttää maakunnan lippua aluksilla, huoneenvuokraa ja vuokrasäännöstelyä, muinaismuistoja, sosiaalihuoltoa, lupaa alkoholijuomien anniskeluun, äitiysavustusta, opetuslaitosta, postilaitosta sekä puhelin-, lennätin- ja radiolaitosta ja

⁸ Komiteamietintö 1946:35

⁹ Katso perustuslakivaliokunnan mietintö 1950 Vp. – V.M. Esitys nro 38 (1948 Vp.)

eräitä rangaistukseen liittyviä kysymyksiä. Työlainsäädäntö siirrettiin kokonaisuudessaan valtakunnalle. Verojen ja maksujen sääntelyä ei muutettu.

Kansainvälisten suhteiden osalta vuoden 1991 laki merkitsi, että maakunta sai oikeuden tehdä esityksiä valtiosopimusta koskevista neuvotteluista ja, että maakunnalle oli tiedotettava valtiosopimuksia koskevista neuvotteluista, jos oli kyse maakunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta tai jos neuvottelut koskivat muuten maakunnalle erityisen tärkeää asiaa. Säännöksiä täydennettiin myöhemmin siten, että maakunnan hallitukselle tulee varata tilaisuus osallistua neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. Suomen liittyessä EU:hun lakia muutettiin niin, että maakunnan hallitus muun muassa sai oikeuden joissakin tapauksissa osallistua valtioneuvoston valmisteluun koskien Suomen kantaa EU:n päätöksiin.

Toimivallanjaon kannalta merkityksellisiä ovat myös itsehallintolain säännös, jonka mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa (22 §), säännös jonka mukaan perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien suostumusta, mikäli on kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta maakunnassa (28 §:n 1 momentti) sekä säännös jonka mukaan maakunnalle erityisen tärkeästä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä (28 §:n 2 momentti).

4.2 Toimivallan muuttamisen tarpeet ja mahdollisuudet

Ahvenanmaan taholta on esitetty toivomus siitä, että uusi itsehallintolaki olisi luonteeltaan puitelaki, jossa valtakunnan lainsäädäntövalta sisältyisi luetteloon, mutta loput lainsäädäntövallasta, niin sanottu residuaali, kuuluisi maakunnalle. Gunnar Janssonin ja Roger Janssonin komiteamietinnöistä ilmenee maakunnan tavoite saada enemmän toimivaltaa verotuksen alalla sekä laajennetun oikeuden tehdä valtiosopimuksia. Muutoin lainsäädäntövallan sisältöä ei käsitellä lähemmin. Jansson-komiteoiden ajatuksena vaikuttaa olevan, ettei mitään suurempia toimivallansiirtoja välttämättä tehdä uuden itsehallintolain voimaantulon yhteydessä, vaan jatkossa toimivaltaa siirretään sitä mukaa kuin maakuntapäivät siitä päättää ja itsehallintolain säätämässä puitteissa. Aalto-komitean mietintöön sisältyy alustava arvio kysymyksistä, joita on laskettava valtakunnan ydinalueisiin kuuluviksi ja joita näin ollen ei tule siirtää maakunnalle.

Mahdollisuus siirtää lainsäädäntövaltaa maakunnalle riippuu muun muassa maakunnan hallinnollisista resursseista ja erityisosaamisesta. Periaatteellisella tasolla toimivallan jako on jossain määrin riippuvainen valtakunnan tarpeesta pitää maakunnan ja valtakunnan säännöt yhdenmukaisina. Mahdollisuus verotustoimivallan siirtoon käsitellään erikseen 6 luvussa. Tulevaisuudessa voi myös ilmetä tilanteita, joissa lainsäädäntövaltaa siirretään maakunnalta valtakunnalle maakunnan taholta esitettyjen

toivomusten perusteella. On esimerkiksi ajateltavissa, että EU-lainsäädäntö tai muu kansainvälinen sääntely asettaa vaatimuksia, joihin maakunnan suhteellisen niukat resurssit eivät riitä.

4.3 Komitean näkemys jaosta

- Itsehallinnon luonteeseen kuuluu, että oma lainsäädäntö merkitsee sitä, että poikkeavat säännökset voivat olla voimassa maakunnassa ilman, että se nähdään maan muissa osissa asuvia asukkaita syrjivänä.
- Komitean arvion mukaan voi olla tarve siirtää lainsäädäntövaltaa maakunnalle esim. asioissa, joissa paikalliset olosuhteet vaativat toisenlaista ratkaisua kuin maan muissa osissa tai joissa puutteet kielellisessä palvelussa korjataan parhaiten tällä tavoin. Voi myös syntyä tarve siirtää lainsäädäntövaltaa maakunnalta valtakunnalle esim. asioissa, joita säätelee monimutkainen kansainvälinen sääntely, joka vaatii erikoistunutta hallintokoneistoa.
- Komitea ei tässä vaiheessa ole ottanut kantaa siihen, mitkä oikeudenalat tulee siirtää, mutta katsoo, että tulevaisuutta ajatellen tarvitaan joustavampaa järjestelmää siirtämiseen (tätä käsitellään luvussa 8).
- Lainsäädäntövallan jako on osittain riippuvainen siitä, mitä järjestelmää toimivallan siirtämiseen ehdotetaan ja käsitellään komitean jatkotyössä. Alustavana lähtökohtana tulee seuraavien toimivaltojen kuulua valtakunnan ydinalueisiin:
 1. Perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen.
 2. Oikeus oleskella maassa, valita asuinpaikka ja liikkua vapaasti maan sisällä sekä oikeus poistua maasta. (vrt. perustuslain 9 §)
 3. Sananvapauden harjoittaminen sekä viestisalaisuuden rajoittaminen. (vrt. perustuslain 10 §:n 2 momentti)
 4. Kansalaisuus, ulkomaalaislainsäädäntö, passi. (Maakunnassa annettavassa passissa tulee olla myös sana "Åland", jos passinhaltijalla on kotiseutuoikeus.)

5. Suhteet ulkovaltoihin, ottaen huomioon säännökset kansainvälisten velvoitteiden voimaantulosta ja Ahvenanmaan osallistumisen EU-asioiden valmisteluun ja toteutukseen sekä sen, että maakunnalla on toimivalta päättää kuulumisestaan Euroopan unioniin.
6. Valtakunnan lippu ja vaakuna sekä niiden käyttö (ottaen huomioon, että maakunnalla on oma lippu).
7. Valtion viranomaisten organisaatio ja toiminta, ottaen huomioon, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen ja että maakunnan virkakieli on ruotsi.
8. Setelinanto ja valuutta.
9. Järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden ja puolustustilan varmistamiseksi.
10. Maanpuolustus sekä maan rajojen ja ilmatilan valvonta. (Asevelvollisuutta koskevien säännösten tulee sisältyä Ahvenanmaan itsehallintolakiin; maan rajojen valvominen ei sisällä muuta merivartiointia.)
11. Muut asiat, jotka yllä mainittujen periaatteiden mukaisesti tulisi lukea valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

5

KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

5.1 Valtiosopimusoikeudellinen toimivalta

Nykytila itsehallintolain 9 luvun mukaan

Itsehallintolain 58 §:ssä on säännökset kansainvälisiä sopimuksia koskevista neuvotteluista ja miten Ahvenanmaan asema tässä yhteydessä on huomioitava. Säännökset voidaan jakaa seuraaviin elementteihin:

1. Maakunnan hallitus voi asianomaiselle viranomaiselle **tehdä esityksen** valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta koskevista neuvotteluista.
2. Maakunnan hallitukselle on **tiedotettava** valtiosopimuksia tai kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, jos kysymys on maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Jos neuvottelut koskevat muuten maakunnalle erityisen tärkeitä asioita, maakunnan hallitukselle on tiedotettava neuvotteluista, jos tämä voi sopivasti tapahtua.
3. Maakunnan hallitukselle on **varattava tilaisuus osallistua** tässä tarkoitettuihin neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä.

Itsehallintolain 59 § asettaa myös raamit sille, milloin maakuntapäivien suostumus tulee hakea, jotta kansainvälinen sopimus tulisi voimaan myös Ahvenanmaalla. Pykälän 1 momentin mukaan, jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa, hyväksyttävä säädös, jolla määräys saatetaan voimaan.

Jos määräys on ristiriidassa itsehallintolain säännösten kanssa, se tulee itsehallintolain 59 §:n 2 momentin mukaan voimaan maakunnassa vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksymisensä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja velvoitteen voimaansaattamisesta säädetään lailla, joka on eduskunnassa käsitelty siinä järjestyksessä, jossa perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan käsitellään lakiehdotukset perustuslakia koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta (niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä). Kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista koskevaa lakiehdotusta ei tarvitse enää käsitellä eduskunnassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jos on kyse vain siitä kielestä, jota maakunnan viranomaisten tulee käyttää yhteydenpidossa ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin

viranomaisiin. Maakuntapäivien hyväksyntään vaaditaan kuitenkin päätöstä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Itsehallintolain 59 §:n 3 momentin säännös mahdollistaa sen, että maakuntapäivät valtuuttaa maakunnan hallituksen antamaan kyseisen hyväksymisen.

Monessa yhteydessä on korostettu, että itsehallintolain 9 luvun säännösten toimivuuden edellytyksenä on, että maakunnan hallitusta informoidaan valtiosopimuksia koskevista neuvotteluista niin hyvissä ajoin, että maakunnalla on realistinen mahdollisuus vaikuttaa neuvotteluihin ja, että maakunnan mahdollinen erityisratkaisujen tarve voidaan tuoda esille niin aikaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Samoin tulee maakunnan hallitukselle antaa mahdollisuus antaa lausuntonsa, ennen kuin maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sisältäviä kansainvälisiä sopimuksia allekirjoitetaan. Sellainen lausunto on pyydettävä riittävän hyvissä ajoin. Tietojen toimittaminen on erityisen tärkeää, jotta maakuntapäivillä hyväksyttämistä koskeva itsehallintolain 59 § toimisi.

Koska maakunnan oikeus osallistua neuvotteluihin on kytketty "erityisiin syihin", on käytännössä harvinaista että maakunnan hallitukselle annetaan mahdollisuus osallistua neuvotteluihin.

Laajennetun toimivallan vaikutukset maakuntaan

Koska maakunnalla ei ole valtiosopimuksiin liittyvää toimivaltaa, on tiedon saatavuus valtiosopimuksia koskevista neuvotteluista maakunnan keino varmistaa, että se hyvissä ajoin voi valmistautua niihin Suomea velvoittaviin vaikutuksiin, joita valtiosopimuksella voi olla maakunnan toimivalta-alueilla. Jos uutta toimivaltaa siirretään maakunnalle jollakin lainsäädännön alalla, lisääntyy paine asianomaista ministeriötä kohtaan antaa maakunnan hallitukselle hyvissä ajoin riittävästi tietoa ruotsiksi valtiosopimuksia koskevista neuvotteluista. Uuden toimivallan siirtäminen maakunnalle, esimerkiksi välittömän verotuksen alalla, merkitsee myös, että tarve antaa maakunnalle mahdollisuus osallistua neuvotteluihin kasvaa.

Sopimuksentekovallan delegointi

Toimivalta valtiosopimusten tekemiseen kuuluu perustuslain 93 §:n mukaan ulkopoliittiselle johdolle, eli tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tasavallan presidentti voi jo nykyään perustuslain 93 §:n nojalla valtuuttaa maakunnan hallituksen neuvottelemaan ja tekemään valtiosopimus Suomen osalta, jos valtiosopimus koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa ja se ainoastaan koskee maakunnan ja toisen maan välisiä suhteita.

Perustuslakivaliokunta on määritellyt rajat toimivallalle tehdä valtiosopimuksia delegoinnin perusteella (PeVL 14/2010 vp ja PeVL 14/2014 vp) ja on katsonut, että sellaisiin sopimuksiin voidaan sisällyttää ainoastaan operatiivisia ja teknisiä määräyksiä.

Delegoinnissa on selkeästi ilmaistava kenelle sopimuksentekovaltaa siirretään, mistä voidaan sopia ja minkä kansainvälisoikeudellisen subjektin kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomainen itse päättää sopimuksen tekemisestä. Lähtökohtana on, että tällaisia sopimuksia pidetään valtiosopimuksina ja ne on saatettava voimaan ja julkaistava sopimussarjassa kuten muita valtiosopimuksia. Tällainen sopimus ei voi sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita (lainsäädännön alaan kuuluvia asioita). Sopimus ei voi myöskään koskea asiaa, joka kuuluu EU:n toimivaltaan.

Kyseen ollessa sopimuksentekovallan delegoinnista komitean tulee harkita, missä laajuudessa perustuslakivaliokunnan käytäntöä voidaan soveltaa, kun kyse on delegoinnista maakunnan viranomaisille. Delegointi ei voi koskea eduskunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa, mutta on epäselvää, miten asia on tulkittava sellaisten säännösten osalta, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja samalla maakuntapäivien toimivaltaan. Delegoidut sopimukset on saatettava voimaan tehokkaasti myös Ahvenanmaalla, ja ne edellyttänevät sen vuoksi järjestelmää, jossa ne saatetaan voimaan maakunnan lailla tai maakunnan asetuksella.

Maakunnan viranomaisen tekemä delegoitu sopimus ei edellytä maakuntapäivien hyväksyntää IHL 59 §:n mukaan.

Kansainvälisiä hallintosopimuksia

Maakunnan hallituksen on mahdollista samalla tavoin kuin ministeriöiden ja valtakunnan viranomaisten tehdä kansainvälisiä hallintosopimuksia toimivaltansa puitteissa.

Tällaisia sopimuksia voivat viranomaiset tehdä olemassa olevan toimivaltansa puitteissa. Sopimukset eivät saa sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Sopimukset ovat ainoastaan omaa hallinnonalaan sitovia. Ne ovat suoraan sovellettavia eikä niitä tarvitse saattaa voimaan valtiosopimuksia koskevaa menettelyä noudattaen. Sopimukset voidaan julkaista esimerkiksi viranomaisen ulkoisilla verkkosivuilla. Kansainväliset hallintosopimukset koskevat usein käytännön yhteistyötä, suoraa yhteydenpitoa, yhteistyön edistämistä, yhteistyöelimiä ja vastaavia kysymyksiä.

Yksittäisissä tapauksissa mahdollisesti syntyviä kysymyksenasetteluja ja rajanveto-ongelmia koskien maakunnan toimivaltaa tehdä kansainvälisiä hallintosopimuksia voidaan ratkaista valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen välisen yhteistyön avulla, eivätkä ne edellytä muutoksia itsehallintolakiin.

Alueelliset varaukset

On harvoin syntynyt tarve tehdä alueellinen varaus Ahvenanmaan osalta Suomen ratifioimien valtiosopimusten yhteydessä. Keino varauksien välttämiseen on jo sopimusneuvotteluissa tapahtuva maakunnan mahdollisten erillISRatkaisujen käsitteleminen. Kysymys on erityisen tärkeä EU:n perussopimusten muuttamisen yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi EU:n perussopimusten ja Lissabonin sopi-

muksen käsittelyn yhteydessä, että ellei maakuntapäivät anna hyväksyntäänsä, tämä johtaa oikeudellisesti epäselvään tilanteeseen (PeVL 36/2006 vp, PeVL 10/1998 vp). Itsehallintolain muutos ei kuitenkaan ratkaise ongelmaa.

Maakunnan esittämiä muutosehdotuksia

Maakunnan taholta on esitetty toive, että itsehallintolain nykyisiä 9 luvun säännöksiä muutetaan siten, että maakunnan oikeutta saada tietoa kansainvälisiä sopimuksia koskevista neuvotteluista ja maakunnan oikeutta osallistua niihin laajennetaan ja, että maakunta joissakin tapauksissa voisi saada itsenäisen oikeuden neuvotella ja tehdä sopimuksia.

Komitea arvioi esityksiä seuraavasti:

1. Toivomus maakunnan laajemmasta tiedonsaantioikeudesta kansainvälisiä sopimuksia koskevista neuvotteluista ja laajemmasta osallistumisoikeudesta niihin

On olemassa syitä, jotka puoltavat itsehallintolain 58 §:n 2 momentin maakunnan hallituksen osallistumisoikeutta sopimusneuvotteluihin koskevien säännösten kehittämistä siten, että maakunnan hallitus pyynnöstä ja kun se olisi mahdollista siinä neuvotteluelimessä, jossa asiaa käsitellään, annettaisiin tilaisuus osallistua maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita koskeviin neuvotteluihin.

Jos maakunnan hallitus osallistuu neuvotteluvaltuuskuntaan, edustaa se myös Suomea. Neuvotteluvaltuuskunta esittelee Suomen yhteen sovitetun kannan (vertaa EU-asioiden suhteen IHL 59 a ja 59 c §:iin). Koska voi esiintyä olosuhteita, jotka tekevät Ahvenanmaan osallistumisen mahdottomaksi, esimerkiksi monenvälisissä neuvotteluissa, jos neuvotteluvaltuuskunnan kokoa on rajoitettu tai jos esiintyy tarvetta sisällyttää erityisosaamista valtuuskuntaan, on kuitenkin valtakunnalla oltava määrättyä harvintavaraa.

Muutosehdotus voi jossain määrin lisätä ministeriöiden työtaakkaa ja tarvetta laatia ruotsinnoksia valtioneuvoston piirissä laadituista asiakirjoista, jotka aiotaan lähettää maakunnan hallitukselle neuvottelujen alla. Itse neuvottelut käydään kuitenkin pääsääntöisesti englanniksi. Voidaan kuitenkin arvioida, että varsinaista lisäresurssitarvetta neuvotteluja varten syntyy vasta, jos maakunnalle siirretään laajaa kansainvälisiin sopimukseen liittyvää uutta toimivaltaa.

Komitea katsoo, että on tärkeää että maakuntaa informoidaan neuvotteluista kysymyksissä, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, ja joilla on erityistä merkitystä maakunnalle. Nykyisen toimivallanjaon mukaan sellaisia asioita voivat olla esimerkiksi merenkulkua, maahanmuuttopolitiikka tai verotusta koskevia asioita tai kysymyksiä, joilla on merkitystä maakunnan demilitarisoidun ja neutralisoidun aseman kannalta. Komitea ei kuitenkaan tässä vaiheessa ole tehnyt johtopäätöksiä sen suhteen, että olisi

tarvetta muuttaa IHL 58 §:n voimassa olevia säännöksiä siltä osin kuin nämä koskevat maakunnan hallituksen informointia ja oikeutta osallistua sellaisia kysymyksiä koskeviin neuvotteluihin.

2. Toivomus että maakunta saisi itsenäisen oikeuden joissakin tapauksissa neuvotella ja tehdä valtiosopimuksia

Maakunnan taholta on esitetty, että maakunta tarvitsee omaa toimivaltaa tehdä valtiosopimuksia, esimerkiksi verotuksen ja merenkulun alalla. Nämä oikeudenalat, lukuun ottamatta pääasiassa kunnallisverotusta, kuuluvat nykyään valtakunnan toimivaltaan.

Useat valtakunnan puolueiden edustajista ovat katsoneet, että toimivalta valtiosopimusten tekemiseen tulee kuulua valtakunnan ydinalueisiin. Siltä osin kuin maakunnalla olisi toimivaltaa valtiosopimusten tekemiseen, tulisi tämän tapahtua erillisten valtuutusten muodossa.

Komitean linjaukset tulevalle lainsäädäntötyölle

- Jatkuva yhteistyö valtiosopimusasioissa valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen välillä on myös tulevaisuudessa se tapa, jolla voidaan parhaiten hoitaa mahdolliset epäselvyydet uuden itsehallintojärjestelmän valtiosopimussäännösten soveltamisessa.
- Edellytys nykyisen itsehallintolain 9 luvun säännösten toimivuudelle on, että maakunnan hallitukselle annetaan tietoja neuvotteluista hyvissä ajoin etukäteen, jotta maakunnalla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa niihin, ja että maakunnan erilliskäytösten tarve voidaan tuoda esiin niin varhaisessa vaiheessa neuvotteluja kuin mahdollista. Myös maakunnan hallituksen lausunto itse valtiosopimuksesta tulisi pyytää hyvissä ajoin. Tieto on erityisen merkityksellistä, jotta itsehallintolain 59 § voi toimia.
- Soveltamiskäytännöllä on edellytyksiä kehittyä nykyisten säännösten pohjalta. Tätä näkemystä tukee valtioneuvoston selvitys Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta (UTP 3/2009 vp) sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan sopimusselvitystä koskeva lausunto (UaVL 9/2009 vp).
- On tarkoituksenmukaista, että itsehallintolain 58 § 2 momentin säännöstä maakunnan hallituksen oikeudesta osallistua sellaisiin kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin, jotka käsittelevät maakunnan toimivallassa olevia asioita, kehitetään siten, että maakunnan hallitukselle annetaan sen pyynnöstä tilaisuus osallistua sellaisiin neuvotteluihin aina kuin tämä on mahdollista siinä neuvotteluelimessä, jossa asiaa käsitellään.

- Komitean tulee lainsäädäntötyön edetessä selvittää maakunnalle delegoituun sopimustoimivaltaan liittyvät avoimet kysymykset. Komitea voi palata kysymykseen siitä, onko mahdollista kehittää maakunnalle itsenäistä sopimustoimivaltaa tietyissä maakunnalle erityisen tärkeissä asioissa.
- Valtiosopimusasioiden käsittelyn käytännön menettelyt tulee tarkistaa.

5.2 EU-asioiden valmistelu ja EU-säädösten täytäntöönpano itsehallintolain 9 a luvun mukaan

Nykytila

Itsehallintolakia on muutettu kolme kertaa EU-jäsenyyden johdosta. Ensimmäinen muutos tehtiin kun Suomi, mukaan lukien Ahvenanmaa, liittyi unioniin. Lakiin lisättiin silloin uusi EU-asioita koskeva 9 a luku (1556/1994). Lukua uudistettiin kokonaan lailla 68/2004 kun maakunnan vaikuttamismahdollisuuksia ja oikeutta vaikuttaa EU-asioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon vahvistettiin. Lakiin myös liitettiin säännös maakunnan vastuusta EU-oikeuden täytäntöönpanosta.

Lisäksi valtioneuvosto on 23 päivänä huhtikuuta 2009 tehnyt periaatepäätöksen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun. Päätös on voimassa toistaiseksi. Itsehallintolain 9 a luvun säännösten käytännön noudattamista on täsmennetty oikeusministeriön ministeriöiden valmistelijoille annetuissa ohjeissa ("Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa". Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012). Valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta 2013 (VNS 6/2013 vp) todetaan, että tärkeä osa Suomen EU-politiikan toteuttamista on huolehtia Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan vaikutusmahdollisuuksien huomiointi.

Maakunnan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä EU:ssa tehtäviä päätöksiä edeltävään Suomen kannanottojen valmisteluun, jos päätösvalta asiassa muutoin itsehallintolain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Maakunnalla on näin ollen oikeus osallistua valtioneuvoston valmistelujaostojen ja EU-komitean työhön. Ahvenanmaan maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa EU-asiassa, joka koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita tai EU-asioissa, jotka ovat maakunnalle erityisen tärkeitä.

Maakunnan hallitukselle on pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työskentelyyn, kun EU:n piirissä käsitellään itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida sovittaa yhteen, maakunnan kannasta on maakunnan hallituksen pyynnöstä tiedotettava, kun

Suomen kannanottoja esitetään EU:n toimielimissä. Edellä mainitun periaatepäätöksen mukaan maakunnan kannanotto esitetään myös kysymyksissä, joilla on erityistä merkitystä maakunnalle. Tämä merkitsee sitä, että valtakunnan ja maakunnan on pyrittävä pääsemään yhteiseen kannanottoon asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan tai, joilla on maakunnalle erityistä merkitystä.

EU-asioiden kansallisessa täytäntöönpanossa lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuu maakunnan ja valtakunnan välille itsehallintolain mukaisesti. Laissa on säännökset maakunnan ja valtakunnan velvollisuudesta neuvotella keskenään tilanteissa, joissa niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Maakunnan hallituksella on oikeus olla yhteydessä EU:n komissioon sellaisissa maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat EU:ssa tehtyjen päätösten toimeenpanoa maakunnassa. Maakunnan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostolle tiedotetaan näistä yhteydenotoista.

Vuonna 2009 annetulla lailla (847/2009) lisättiin itsehallintolakiin säännökset maakunnan asemasta sopimusrikkomusasioissa ja EU-tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa. Lain tasolla vahvistettiin periaate, jonka mukaan maakunnan pyynnöstä maakunnan kanta on käytävä ilmi komissiolle annettavista vastauksista ja tuomioistuinkäsittelyssä jutuissa, joissa kante perustuu maakunnan toimenpiteeseen tai laiminlyöntiin. Lakiin lisättiin myös säännös, jonka mukaan maakunnan edustajalla on oikeus osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn. Lisäksi maakunnan hallitus voi tehdä perustellun esityksen valtioneuvostolle siitä, että Suomi osallistuu EU-tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn tai nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa, jos kysymys kuuluu maakunnan toimivaltaan tai jos asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle.

Mahdollisten muutostarpeiden kartoitus

EU-asioiden valmistelussa ministeriöiden, niiden valmistelujaostojen ja maakunnan hallituksen välisen yhteistyön suurin haaste on valtioneuvostossa laadittujen asiakirjojen ruotsinnokset. Sovellettavista menettelyistä on olemassa ohjeistusta. Kokouskutsut valmistelujaostoihin, EU-komiteaan ja EU-ministerivaliokuntaan on oltava saatavina myös ruotsin kielellä. Ministeriöiden huomiota on kiinnitetty siihen, että erityisesti ehdotukset Suomen kannoiksi ennen asioiden käsittelyä EU:n toimielimissä, mutta myös muita asiakirjoja, on käännettävä ruotsiksi, kun maakunnan hallitus sitä pyytää. Hallituksen U-kirjelmät eduskunnalle käännetään aina ruotsin kielelle, mistä on myös hyötyä yhteydenpidossa maakunnan hallituksen kanssa. Komission maakuntaa koskevissa rikkomusmenettelyissä ulkoasiainministeriö antaa maakunnan hallitukselle kaikki asiakirjat ruotsiksi. Velvollisuus antaa asiakirjoja ruotsin kielellä edellyttää, että valtioneuvostossa on riittävät kääntäjäresurssit.

Myös se seikka, että valmistelujaostojen kokoukset pidetään suomeksi on ongelmallista maakunnan virkamiehille, joiden virkakieli on yksinomaan ruotsi. Oikeusministeriön ohjeiden mukaan valmistelujaoston puheenjohtaja vastaa siitä, että kokousjärjestelyt ovat sellaiset, että ahvenanmaalainen jäsen voi ymmärtää jaostossa käydyt keskustelut. Käytännössä yhteydenpitoa maakunnan hallituksen kanssa maakunnalle tärkeissä EU-asioissa ei hoideta ainoastaan valmistelujaostojen kokouksissa, vaan myös kahdenvälisesti siten, että ministeriön käsittelijä on suoraan yhteydessä kollegaansa maakunnan hallituksessa tai niin, että ministeriö pyytää maakunnan hallituksen lausuntoa asiassa.

Toinen haaste on valtakunnan ja maakunnan kantojen yhteensovittaminen sellaisissa EU-asioissa, joissa kannat eroavat toisistaan. Suositellaan, että vastuuministeriö pyrkii selvittämään maakunnan kanta jo ennen jaostokäsittelyä, jotta se kävisi ilmi jo jaoston jäsenille jaetusta kokousasiakirjasta. Toisaalta on toivottavaa, että Ahvenanmaan puolelta valmistelun varhaisessa vaiheessa ilmaistaan esimerkiksi, jos lakiehdotus tai jokin muu valmisteltavana oleva EU-asia on ongelmallinen tai jos maakunnan hallitus erityisesti haluaa seurata jotakin asiaa. Selvittämällä maakunnan kanta varhaisessa vaiheessa EU-valmistelua ja, jos mahdollista, ennen asian käsittelyä EU:n instituutioissa, saadaan myös selville onko asia maakunnan kannalta niin tärkeä, että se myös EU:ssa tapahtuvassa valmistelussa edellyttää aktiivisempaa ja jatkuvampaa vuoropuhelua vastuuministeriön ja maakunnan hallituksen välillä.

Ellei asiassa saavuteta yhteistä kantaa yhteisistä ponnisteluista huolimatta, tulee ohjeiden mukaan käsittelyä EU-ministerivaliokunnassa edeltää keskustelu pääministerin kanssa, jos maakunnan hallitus niin toivoo. Tähän kokoukseen osallistuu myös Ahvenanmaan asioista vastaava ministeri sekä ne ministerit joille asia kuuluu. Viime kädessä maakunnalle jää mahdollisuus pyytää, että maakunnan kanta annetaan tiedoksi sille EU-instituutiolle joka käsittelee kysymystä.

EU-säädösten täytäntöönpanossa tarvitaan asianomaisten säädösten tulkintaa koskevaa yhteistyötä valtakunnan ja maakunnan välillä. Vaikka valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välillä saattaa esiintyä kielivaikeuksia, tulee pyrkiä löytämään sopivia yhteistyön turvaavia työskentelymuotoja.

Jos valtakunnan ja maakunnan välillä on erimielisyyksiä 9 a luvun säännösten tulkinnasta, on mahdollista kääntyä oikeusministeriön puoleen, jolla on yhteensovittamisvastuu Ahvenanmaata koskevissa kysymyksissä valtioneuvoston piirissä. Tarvittaessa voidaan pyytää lausuntoa Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Viime kädessä korkein oikeus ratkaisee kysymykset, jotka koskevat maakunnan tai valtakunnan viranomaisen toimivaltaa suorittaa määrätty hallintotoimenpide.

Edustus Euroopan parlamentissa

Maakunta on EU:hun liittymisestä lähtien vaatinut, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirinsä, jotta varmistettaisiin Ahvenanmaalle oma edustaja Euroopan parlamenttiin. Vaatimusta on toistettu maakuntapäivien käsitellessä Amsterdamin sopimusta, Nizzan sopimusta, perustuslaillista sopimusta ja Lissabonin sopimusta. Lisäksi asiasta jätettiin lakialoite eduskunnalle huhtikuussa 2006 (M 3/2006), mutta eduskunta hylkäsi lakiehdotuksen. Maakuntapäivät on eri yhteyksissä kehottanut maakunnan hallitusta ottamaan jatkossakin kysymys omasta paikasta Euroopan parlamentissa keskustelun aiheeksi valtioneuvostossa. Maakunnan hallitus on näin toiminut monessa yhteydessä kun maaneuvos on tavannut pääministerin sekä eurooppaministerin ja Ahvenanmaa-asioista vastaavan ministerin. Maakunnan hallitus kääntyi myös kirjeitse oikeusministerin puoleen 5 päivänä joulukuuta 2012 samassa asiassa.

Perustuslakivaliokunnan lakialoitetta koskevassa mietinnössä (PeVM 13/2006 vp) todetaan, että aloite on täysin ymmärrettävä Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus ei kuitenkaan ole sopusoinnussa suhteellisen vaalitavan vaatimuksen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteen kanssa. Valiokunta huomautti, että silloisten lukujen mukaan (tuolloin 14 jäsentä, nykyään 13 jäsentä) merkitsisi Ahvenanmaan oma edustus yhtä jäsentä 27 000 asukasta kohden, muun maan vastaavan luvun ollessa yksi jäsen 408 000 asukasta kohden. Kysymystä Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa ei tämän vuoksi voida ratkaista kansainvälisoikeudellisin periaattein tai perustuslaissa olevin säännöksiin, vaan ratkaisun täytyy viime kädessä olla poliittinen. Edelleen perustuslakivaliokunta katsoo, että on tärkeää jatkaa keskustelua Euroopan tasolla, jotta maakunta pääsisi vaikuttamaan Euroopan parlamentin työhön. Valiokunnan mukaan tämä on perusteltua koska Ahvenanmaan maakunnan erityisasema on ainutlaatuinen Euroopassa.

Valtioneuvosto on 23 päivänä huhtikuuta 2009 tekemässään periaatepäätöksessä vahvistanut, että on olemassa tarve hyvittää maakuntaa EU-jäsenyyden myötä unionin toimivaltaan siirtyneestä toimivallasta edustuksella EU-parlamentissa. Siinä todetaan edelleen, että hallitus aikoo unionitasolla käytävissä tulevista neuvotteluissa parlamenttipaikkojen jaosta korostamaan Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa. Maakunta on tähän todennut, että johtuen maakunnan itsehallinnon kansainvälisestä statuksesta ja Suomen jaetusta lainsäädäntövallasta Ahvenanmaalla on oikeutettu vaatimus saada Euroopan parlamenttiin edustus ja että tämä oikeus saada edustus tämän takia tulisi tunnustaa kansallisesti ja unionitasolla. Niin kauan kuin EU ei ole tunnustanut tätä oikeutta, tulisi Suomen valtionsisäisin järjestelyin huolehtia siitä, että Ahvenanmaan kansa tulee edustetuksi Euroopan parlamentissa niillä alueilla, jotka kuuluvat itsehallinnon piiriin oman vaalipiirin kautta.

Hallituksen iltakoulussa 13 päivänä maaliskuuta 2013 vaalilain muutoksesta käytiin keskustelu, johon Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajat osallistuivat.

Oikeusministeriö totesi 26 päivänä maaliskuuta 2013 päivätyssä maakunnan hallitukselle osoittamassa kirjeessä, että hallitus valtioneuvoston vuoden 2009 periaatepäättöksen mukaisesti aikoo myötävaikuttaa maakunnan vaikutusvallan kehittämiseksi Euroopan parlamentin työssä. Hallitus jatkaa tulevissa unionitasolla käytävissä parlamenttipaikkojen jakoa koskevilla neuvotteluilla Ahvenanmaan kansainvälisen erityisaseman ja itsehallinnon korostamista. Sitä vastoin ei edelleenkään ole edellytyksiä vaalilain muuttamiselle niin, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirinsä Euroopan parlamentin vaaleissa.

Komiteassa olevat maakunnan puolueiden edustajat ovat todenneet, että Ahvenanmaalta puuttuu edustus Euroopan parlamentissa aloilla, joilla itsehallinnolla on omaa toimivaltaa. Ahvenanmaan edustajien mukaan se, että osalla Suomea ei ole paikkaa Euroopan parlamentissa on kansalliselle tasolle kuuluva demokratiaongelma, joka sen vuoksi tulisi ratkaista kansallisessa lainsäädännössä.

Komiteassa olevat valtakunnan puolueiden edustajat ovat todenneet, että kysymys Ahvenanmaan paikasta Euroopan parlamentissa on oikeutettu, mutta, että kysymystä Suomen pienestä parlamenttipaikkojen määrästä johtuen ei ole mahdollista ratkaista muulla tavoin kuin niin, että Suomelle myönnetään ylimääräinen parlamenttipaikka Ahvenanmaata varten.

Komitean keskusteluissa on myös noussut esille kysymys Ahvenanmaan edustuksesta yleisemminkin EU:n lakiasäätävässä toiminnassa.

Komitean linjaukset tulevalle lainsäädäntötyölle

- Koska itsehallinnon toimivallanalat suurilta osin ovat samat kuin EU:n, on tärkeää, että järjestelmä, joka takaa maakunnalle oikeuden saada tietoja ja vaikuttaa EU-asioihin, toimii käytännössä.
- Säännökset, jotka sääntelevät maakunnan suhdetta EU:iin ja yhteistyötä valtakunnan ja maakunnan välillä EU-asioissa, ovat yksityiskohtaisia verrattuna muuhun itsehallintolain sääntelyyn. Säännökset sekä valmistelijoille laaditut täydentävät ohjeet selvittävät, miten yhteistyötä valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen välillä tulee käsitellä. Jotta yhteistyö toimisi, on syytä säilyttää itsehallintolain nykyinen yksityiskohtainen sääntely.

- Nykyisten säännösten muuttamiselle ei ole tarvetta. Säännökset ovat suhteellisen yksityiskohtaisia, mutta tarkoituksenmukaisia. Ne tulee kuitenkin terminologisesti tarkistaa EU-oikeudellisesta näkökulmasta.
- Menettelytapoja ja käytäntöjä voidaan nykyisen sääntelyn puitteissa kehittää valtakunnan ja maakunnan välisellä yhteistyöllä.
- Komitean tarkoituksena on selvittää kysymystä maakunnan edustuksesta EU:n lakiasäätävässä toiminnassa.

6.1 Tausta ja kysymyksenasettelujen kuvaus

Nykytila – itsehallinnon rahoitusjärjestelmä

Maakunnalla on IHL 18 §:n 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Muutoin valtionverotus kuuluu IHL 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan maakunnan talousjärjestelmä on pääasiassa rakentunut niin, että verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perustein kuin verovelvolliset muualla maassa. Sen sijaan varoja siirretään valtion budjetin kautta maakunnalle itsehallinnon tehtävien rahoittamiseksi. Itsehallintolain mukaan tämä tapahtuu pääasiassa tasoituksen, verohyvityksen ja ylimääräisen määrärahan avulla. Maakunnalla on vapaa budjetointioikeus, eli verovaroja voidaan käyttää Ahvenanmaan maakuntapäivien päättämällä tavalla, mutta niin että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin väestön sosiaaliset edut valtakunnassa.

Tasointus

Maakunnan tasointuksessa saama rahamäärä, *tasointusmäärä*, lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasointusperuste). IHL 47 §:n mukaan tasointusperuste on 0,45 prosenttia.

Tasointus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta, mutta tasointusmäärästä maksetaan vuosittain ennakkoa, joka huomioidaan lopullista tasointusmäärää laskettaessa. Valtion tilinpäätöksen tulojen kokonaismäärä, vähennettynä nettolainauksella, on yleensä poikennut valtion talousarvioesityksessä ja lisätalousarvioesityksessä olevasta määrästä. Tämä merkitsee, että lopullinen tasointusmäärä voi olla suurempi tai pienempi kuin ennakko, ellei sitä ole tarkistettu riittävässä määrin budjettivuoden aikana.

Maakunnan tehtäviä rahoitetaan nykyään noin 75-prosenttisesti tasointusmäärällä.

Verohyvitys

Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle verohyvityksenä (IHL 49 §). Verohyvitys vahvistetaan ja maksetaan verotuksen päättymisen jälkeen, eli kaksi vuotta jälkikäteen. Verohyvitystä on maksettu vuosittain nykyisen itsehallintolain voimaantulon jälkeen.

Verohyvitysjärjestelmää ei ollut aikaisemmissa itsehallintolaeissa. Lain esitöissä (HE 73/1990 s. 56 ja 90) todetaan muun muassa, että on katsottu olevan kohtuullista, että maakunta saa korotettua määrärahaa (verohyvitystä), jos maakunnan verotaso ylittää määrätyn suhdeluvun. Perustelujen mukaan verohyvitys toimii jossain määrin korvikkeena ahvenanmaalaisten toiveelle saada oma verolainsäädäntö ja verohallinto. Esitöiden mukaan hyvitys samalla kannustaa maakunnan viranomaisia harjoittamaan verotulojen kasvua mahdollistavaa elinkeinopolitiikkaa.

Ylimääräinen määräraha

Ylimääräinen määräraha voidaan maakuntapäivien esityksestä myöntää poikkeuksellisen suuriin sellaisiin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa maakunnan talousarviosta (48 §). Ylimääräistä määrärahaa on myönnetty kolme kertaa vuoden 1993 jälkeen ja kaikissa tapauksissa sähkövoimatoimitusten turvaamiseksi Ahvenanmaalle.

Eriyinen avustus

Eriyistä avustusta voidaan maksaa poikkeustilanteissa, kuten luonnonmullistusten yhteydessä ja kansantalouden vakavissa häiriötilanteissa. Avustus ei ole kuitenkaan tullut ajankohtaiseksi nykyisen itsehallintolain voimassaoloaikana.

Ahvenanmaan valtuuskunta

Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä järjestelmässä on toteuttaa tasoitus, vahvistaa verohyvitys, myöntää ylimääräistä määrärahaa ja erityistä avustusta sekä päättää niihin mahdollisesti liitettävistä ehdoista. Ensiksi mainitut kaksi tehtävää ovat luonteeltaan teknisiä kun taas ylimääräisiin määrärahoihin liittyvä tehtävä koskee sen päättämistä, myönnetäänkö määrärahat vai ei. Kaikissa talouskysymyksissä valtuuskunnan päätöksen vahvistaa tasavallan presidentti.

Aalto-työryhmän käytettävissä olleiden tietojen mukaan (OM 4/2013 s 40) määrättiin Ahvenanmaalla vuoden 2011 verotuksen perusteella välittömiä veroja yhteensä 64,6 miljoonaa euroa. Välillisten verojen ja muiden tulojen yhteenlaskettu määrä voidaan kaavamaisesti laskea olleen 139,1 miljoonaa euroa. Ahvenanmaalla kannettujen valtionverojen yhteenlaskettu määrä arvioidaan olleen noin 203, 7 miljoonaa euroa vuonna 2011.

Liitteissä 1 ja 2 on havainnollinen yhteenveto eri lähteiden avulla tietyille vuosille lasketuista Ahvenanmaalta peräisin olevista veroista, jaoteltuina pääasiallisiin verolajeihin sekä samoille vuosille lasketut Ahvenanmaalle tehdyt siirrot.

Voimassaolevan lainsäädännön kehittämistarpeet

Verotus

Perusteluja laajemman verotustoimivallan tueksi

Tässä jaksossa esitellään joitakin niistä perusteluista ja tavoitteista, joita Ahvenanmaalla on tuotu esiin laajemman verotustoimivallan tueksi. Komitea ei ole aineellisesti tarkistanut tai argumentoinut esitettyjen perustelujen tai tavoitteiden puolesta tai niitä vastaan.

Kysymys maakunnan laajemmasta veronkanto-oikeudesta on maakunnassa ollut ajan-kohtainen koko itsehallinnon ajan. Itsehallinnon perusajatuksena on, että Ahvenanmaalla asuvalle väestölle taataan mahdollisuus järjestää olonsa niin vapaasti kuin itsehallinnollisen alueen, joka ei ole valtio, ylipäätään on mahdollista tehdä. Maakunnan näkökulmasta laajempi verotustoimivalta vahvistaa itsehallinnon alkuperäistä tarkoitusta ja lisää maakunnan julkisten tulojen oikeutusta. Tällä myös korjattaisiin väärinkäsitystä siitä, että valtakunnan vuosittain maksama tasoitusmäärä muodostaisi maakunnalle annetun tuen.

Maakunnan talousjärjestelmän rakenteen tulee toisaalta varmistaa, että itsehallinto toimii sen taustalla olevan tarkoituksen mukaisesti ja toisaalta, että järjestelmä antaa kummallekin osapuolelle hyväksyttävän taloudellisen tuloksen. Itsehallinnon ja valtakunnan yhteistyö oikeuden eri aloilla tulisi toimia siten, että sekä eduskunta että maakuntapäivät voisivat saavuttaa poliittiset tavoitteensa omilla toimivalta-alueillaan ilman poliittista hankausta ja vaarantamatta yksityisten henkilöiden oikeusturvaa.

Nykyisellä valtakunnan ja maakunnan välisellä verotuksen alan toimivallanjaolla edellä mainitut tavoitteet ovat tietyin osin vaikeita saavuttaa. Kunnallis- ja valtionverotus ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Jos maakunta olisi täysimääräisesti harjoittanut omaa

politiikkaansa kunnallisverotuksen alalla, olisi vaarana ollut, että maakunnan verotuksessa kokonaisuutena voimassa olevan verojärjestelmän sisäinen johdonmukaisuus ja logiikka olisivat pettäneet.¹⁰ Vaarana on, että Ahvenanmaalla voimassa olevan kunnallisverotuksen erot valtakunnan lainsäädäntöön verrattuna monista syistä johtaisi kielteisiin vaikutuksiin Ahvenanmaan veronmaksajien kannalta.¹¹ Tämä on ratkaiseva syy siihen, että maakunta välttää valtakunnan kunnallisverotuksesta poikkeavia ratkaisuja ja sen sijaan harjoittaa verotusoikeuttaan blankettilainsäädännön avulla. Maakunnan näkökulmasta on tästä syystä tärkeää, että sama lainsäätävä saa säätää sekä kunnallis- että valtionverotuksesta.

Yleensä parlamentti pystyy vaikuttamaan niihin tuloihin, joilla menopuolen määrärahoja rahoitetaan. Näin ei ole maakuntapäivien osalta. Tuloja ja menoja koskeva vallan epätasapaino johtaa siihen, että ahvenanmaalaisten äänestäjien on vaikea ymmärtää tuleeko harjoitetun politiikan vaikutuksia lukea maakuntapäivien vai eduskunnan tiliin. Tämä epätasapaino on todennäköisesti vaikuttanut maakunnan talouspoliittiseen kulttuuriin. Järjestelmän takia maakunnan ei ole mahdollista harjoittaa varsinaista finanssipolitiikkaa, mutta se näyttää myös johtavan passiivisuuteen siltä osin, kuin maakunnalla on verotustoimivaltaa. Usein keskitytään tasoituksen määrään ja muihin valtakunnalta tuleviin siirtoihin, kun taas oma veronmaksukyky maakunnan hallintoalueiden rahoitusta varten saa vähemmän huomiota. Tämä vaikuttaa esimerkiksi poliittisiin mahdollisuuksiin periä lisäveroa.

Verotus on yksi monista keinoista saavuttaa esimerkiksi ympäristöpoliittisia ja elinkeinopoliittisia tavoitteita. Maakunnalla ei ole tätä keinoa politiikka-alueillaan. Sitä vastoin valtakunnan verotustoimivallan piirissä tehdyillä päätöksillä voi olla vaikutuksia itsehallinnon toimivaltaan kuuluihin politiikka-alueisiin. Jos valtakunnan ja maakunnan tarpeet ja tavoitteet ovat erilaiset, voi valtakunnan valtionveroinstrumentin avulla harjoittama ohjaus vaikeuttaa maakunnan mahdollisuuksia saavuttaa omat tavoitteensa

¹⁰ Valtakunnassa kunnallisverotus ei ole erillinen lainsäädännön ala, vaan sisältyy tuloverolakiin (1535/1992) ja muodostaa valtionverotuksen kanssa yhtenäisen kokonaisuuden. Koska tuloverolaki on voimassa kokonaisuudessaan myös maakunnassa valtionverotuksen kautta, on maakuntaan monimutkaista muodostaa itsenäinen kunnallisverotuksen järjestelmä. Tämä ilmenee erityisen selvästi yhteisöverotuksessa, joka valtakunnassa aineellisessa mielessä on valtionvero, joka sitten jaetaan usean veronsaajan kesken.

¹¹ Kielteisillä vaikutuksilla tarkoitetaan sitä, ettei maakunnassa harjoitetulle jakautumispolitiikalle ole kokonaisvaltaista logiikkaa ja, että verotusjärjestelmä näin ollen saa vääristyneitä vaikutuksia jakautumisen kannalta. Toinen mahdollinen kielteinen vaikutus on vaara siitä, että maakunnan veronmaksajan on vaikeampaa pysyä selvillä voimassaolevista säännöksistä, jos kaksi eri lainsäätäjää antaa tuloverotusta koskevaa lainsäädäntöä. Konkreettisina esimerkkeinä toimivat ne henkilöverotuksen vähennykset, jotka on muotoiltu vähennyksinä valtionverosta, työtulovähennys tuloverolain 125 §:ssä ja lapsivähennys tuloverolain 126 a §:ssä. Ellei näitä vähennyksiä sisällytetä Ahvenanmaan kunnallisverotukseen, saavat maakunnassa ne henkilöt, joilla on niin suuret tulot, että heille määrätään valtionveroa, tehdä mainitut vähennykset kun taas ne henkilöt, joilla on pienemmät tulot ja ainoastaan maksavat kunnallisveroa eivät näitä vähennyksiä saa tehdä.

esimerkiksi ympäristö- ja elinkeinopolitiikan osalta.¹² Tämä voi johtaa maakunnan ja valtakunnan välisiin poliittisiin hankauksiin. Valtakunnan kannalta ei ole myöskään optimaalista, että sen on tarpeen mukauttaa koko maata koskevat poliittiset painotuksensa maakunnan erityistarpeiden hyväksi, usein tiukkojenkin määräaikaisten puitteissa.

Oikeustilan epäselvyys nykyisen toimivallanjaon arvioinnissa

Toimivallanjako valtakunnan ja maakunnan välillä on verotuksen osalta pääosin toiminut hyvin, kun tarkastellaan voimassaolevia säännöksiä, hallintoa ja oikeusturvaa. Syntynyt epäselvyys liittyy lähinnä IHL 18 §:n 5 kohdan säännökseen, jonka mukaan toimivalta on maakunnalla asioissa, jotka koskevat "maakunnalle perittävää elinkeino- ja huviveroja".

Oikeuskehitys verotuksen alalla on ollut sellainen että elinkeino- ja huviverot ovat korvautuneet pääasiassa yleisillä tuloveroilla. Itsehallintolain tulkinnassa on näin ollen syntynyt epäselvyys siitä, mikä sisältö "elinkeino- ja huviverot" -käsitteelle tulisi antaa.

Tulkintavaikeuksia on esiintynyt viime vuosikymmenten aikana uuden lainsäädännön yhteydessä erityyppisistä elinkeino-kohtaisista veroista ja veroluonteisista maksuista.¹³ Viime vuosien aikana on ongelmia erityisesti esiintynyt sen yhteydessä, että on siirrytty veroluonteisiin maksuihin joitakin elinkeinoja koskevan valtiollisen toiminnan rahoittamiseksi.¹⁴ Kyse on silloin ollut siitä, kuuluvatko uudet veroluonteiset maksut valtakunnan toimivaltaan ja olisiko Ahvenanmaa siinä tapauksessa rajoitettavissa valtakunnan lainsäädännössä maksujen soveltamisalueen ulkopuolelle siltä osin kuin maakunnalla on toimivalta säännellä sitä elinkeinotoimintaa Ahvenanmaalla, jota kyseinen valtionvero tulisi koskemaan.¹⁵

¹² Elinkeinorakenne ja taloudelliset edellytykset ovat erilaiset maakunnassa ja valtakunnassa ja näin ollen poliittiset prioriteetit voivat olla erilaiset. Esimerkiksi maakunnalla on tarve lisätä merenkulkeilyn kilpailukykyä. Maakunta koki 2000-luvun alussa kriisin usean aluksen ulosliputuksen myötä, mutta ei voinut lisätä kilpailukykyään oman tonnistoverotuksen avulla. Tonnistoverotuksesta säädetään nykyään valtakunnan lainsäädännössä. Maakunnassa ollaan myös sitä mieltä, että olisi ollut välttämätöntä säilyttää ympäristöystävällisen energiantuotannon valmisteverottomuus Ahvenanmaalla, kun se valtakunnassa lakkautettiin ja korvattiin tuulivoiman ja biokaasun tukijärjestelmällä. Hallitus on 27 päivänä marraskuuta 2014 antanut esityksen eduskunnalle laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin (HE 274/2014 vp).

¹³ Arpajaisvero (PeVL 9/1992 vp), matkustajaverotus (PeVL 5/1991 rd) ja tonnistovero (AV:n lausunto no 34/01).

¹⁴ Sähkö- ja maakaasuverkkomaksu (PeVL 31/2012 vp)

¹⁵ Sähkö- ja maakaasuverkkomaksu (PeVL 31/2012 vp). Vaihtoehtoisesti voisi katsoa veroluonteisten maksujen kuuluvan maakunnan yksinomaiseen toimivaltaan määrätä uusia maksuja, koska veroluonteisiksi katsottavien maksujen määritelmä on vuosien mittaan kehittynyt. Perustuslakivaliokunta on jo vuona 1957 katsonut, että metsänhoitomaksu on veroluonteinen maksu, mutta KKO arvioi kuitenkin vuonna 2001, että maakunnan toimivaltaan kuului maksun määrääminen (KKO:n lausunto 16.7.2001). KKO:n lausunnosta ei nimenomaisesti käy ilmi millä perusteella itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan KKO katsoi, että metsänhoitomaksu kuuluu maakunnan toimivaltaan. On mahdollista että maksu on lähinnä elinkeinovero, vaihtoehtoisesti, että maakunnalla on tarkoituksenmukaisuussyistä katsottava

Mahdollisuus ilman toimivallan siirtoa pidättää Ahvenanmaalla maksettuja valtionveroja maakunnan käyttöön

Ajatus, että voitaisiin selvittää mahdollisuus laatia malli, jonka mukaan Ahvenanmaalla kannettavat verot jäävät maakuntaan ja tuloutetaan suoraan maakunnan budjettiin, herätettiin alun perin Aalto-työryhmässä (OM 4/2013 s.63). Kysymys sisältyy komitean toimeksiantoon.

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan pykälä sisältää säännökset talousarvion sisällöstä ja keskeisistä budjetointiperiaatteista, nettobudjetoinnista, valtion liikelaitoksista ja niitä koskevista talousarviopäätöksistä sekä monivuotisesta budjetoinnista.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 14 §:n 2 momentin mukaan kirjanpidon tulee sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät bruttomääräisinä.

Nykyään valtion verotulot, riippumatta siitä missä päin maata ne kannetaan, on otettava valtion tulo- ja menoarvioon perustuslain täydellisyyisperiaatteen mukaisesti. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on siis muutettava, jotta Ahvenanmaalla maksettuja valtionveroja olisi mahdollista pidättää maakunnan käyttöön.

Tasotusjärjestelmä

Valtiovarainministeriö on julkaissut kaksi nykyistä tasotusjärjestelmää valaisevaa selvitystä.¹⁶

Valtiovarainministeriön jälkimmäinen työryhmä selvitti tasotusperusteen muutostarvetta. Työryhmä ehdotti, että itsehallintolain uudistamisen yhteydessä tarkistettaisiin maakunnan talousjärjestelmää tasotusperusteen ja verohyvityksen muuttamista koskevien kriteereiden tarkentamisen mahdollistamiseksi ja laajemman joustavuuden luomiseksi. Kysymys sisältyy Ahvenanmaan komitean toimeksiantoon.

olevan toimivalta määrätä veroluonteisia maksuja, jos maakunnalla on toimivalta säätää itse elinkeinosta.

¹⁶ Alivaltiosihteeri Juhani Turusen johtama ja vuonna 2004 valmistunut selvitys "Verotulojen tasausjärjestelmä Ahvenanmaan ja valtion välillä: 1990-luvun kokemukset" ja valtiosihteeri Tuire Santamäki-Vuoren johtama ja vuonna 2013 valmistunut selvitys "Tasotusperusteen muutostarve" (Valtiovarainministeriön julkaisuja 13a/2013).

Työryhmä oli yksimielinen siitä, että

- Itsehallintolain rahoitusjärjestelmän muutoksella tavoiteltu alkuperäinen tarkoitus on saavutettu. Itsehallintolaki on lisännyt maakunnan taloudellista itsenäisyyttä samalla kuin on tullut hallinnollisesti helpommaksi tehdä vuotuiset päätökset Ahvenanmaan maakunnalle maksettavista määrärahoista.
- Nykyinen talousjärjestelmä on pitkällä aikavälillä antanut molemmille osapuolille suhteellisen kohtuullisen tuloksen määrärahasiirtojen kokonaismäärää ajatellen. Määrärahat ovat sidoksissa valtion tuloihin ja näin ollen finanssipolitiikka ja taloussuhdanteet vaikuttavat niihin.
- Tasoitusperuste ja verohyvitys ovat vuositasolla toimineet kokonaisuutena tarkoituksenmukaisella tavalla niin, että verohyvitys on vaikuttanut hillitsevästi maakuntaan tehtävien kokonaissiirtojen vaihteluihin.
- On jatkossa perusteltua arvottaa tasoitusperustetta ja verohyvitystä kokonaisuutena ilman, että muutetaan verohyvityksen tarkoitusta toimia maakunnan viranomaisten kannustimena harjoittaa elinkeinopolitiikkaa, joka mahdollistaa suurempia verotuloja suhteessa väestömääräsuhteeseen.
- Nykyinen lainsäädäntö on laadittu yleispiirteiseen muotoon, mikä johtaa siihen, että sitä voidaan helposti tulkita eri tavoin. Maakunnan ja valtakunnan viranomaiset ovat erimielisiä esimerkiksi siitä, mitkä valtion tilinpäätöksen muutokset vaikuttavat tasoitusperusteeseen. Ylimääräistä määrärahaa koskevat esityöt ovat riittämättömät.
- Lainsäädäntö ei huomioi väestömuutoksia, samalla kuin nämä vaikuttavat tarpeeseen tarjota palveluita maakunnassa ja näin ollen maakunnan kustannuksiin. Näin ollen ei ole kytkentää väestösuhteen ja tasoitusperusteen välillä eikä väestösuhteen ja verohyvityksen välillä.
- Myös verohyvityksen osalta kytkentä väestösuhteeseen on looginen, koska verohyvityksen tarkoituksena on, että sitä maksetaan kun väestösuhde ylittää itsehallintolain säätämisajankohdan väestösuhteen yli neljällä prosentilla.

On hyvin vaikeaa muuttaa itsehallintolain maakunnan taloutta koskevia säännöksiä, jos muutostarpeesta vallitsee erimielisyyttä. Tasoitusperusteen muuttamista koskevaa menettelyä ei ole käytännössä koskaan sovellettu.

Myös edellisen niin kutsutun Turusen selvityksen päätelmä oli, että järjestelmä on vuosien mittaan antanut maakunnalle kohtuullisen taloudellisen tuloksen. Selvitys teki myös johtopäätöksen, että järjestelmä on pitkällä tähtäimellä kestävä.

Ahvenanmaan komitean rahoitusasioita käsittelevän asiantuntijajaoston päätelmät

Vuoden 1951 itsehallintolain taloudellinen tasoitusjärjestelmä toimi niin, että maakunnalle määrättyä vuotta varten maksettavan tasoituksen määrä vahvistettiin maakunnan ja valtion eri tehtäväalueiden menotasojen yksityiskohtaisen vertailun perusteella.

Nykyisessä järjestelmässä tasoitusperuste voidaan muuttaa (nostaa tai laskea nykyisestä 0,45 prosentista) sen jälkeen kun on harkittu, ovatko valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuneet tavalla, joka itsehallintolain säännösten mukaan vaikuttaa tasoitusperusteen suuruuteen.

Itsehallintolain 45–49 §:ssä oleva nykyinen tasoitusjärjestelmä lisättiin lakiin valmistelun myöhäisessä vaiheessa.¹⁷ Vuoden 1951 itsehallintolaissa Ahvenanmaan valtuuskunnalla oli päättävä asema taloudellisen tasoituksen suhteen. Tasoitusjärjestelmän suunnittelu rakentui alun perin ajatukselle, että Ahvenanmaan valtuuskunta jatkossakin soveltaisi järjestelmää välimiesmenettelynomaisesti ja vuosittain ottaisi kantaa kysymykseen, tulisiko tasoitusperustetta muuttaa.¹⁸

Hallituksen esityksessä uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi ehdotettiin kuitenkin, että tasoitusperusteen muuttamisesta säädettäisiin valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Nykyään voimassa olevalla mallilla lienee ollut tavoitteena huomioida eduskunnan budjettivalta ilman itsehallintolakiin sisällytettyä mahdollisuutta poiketa siitä. Samalla kun päädyttiin ratkaisuun, että tasoitusperuste voidaan muuttaa valtakunnan lailla, säilytettiin kuitenkin Ahvenanmaan valtuuskunnan päätäntävalta koskien erityistä avustusta. Eduskuntakäsittelyn aikana annettiin Ahvenanmaan valtuuskunnalle lisäksi mahdollisuus jatkossakin myöntää maakunnalle ylimääräistä määrärahaa.

Puutteistaan huolimatta on järjestelmä kokonaisuutena tarkasteltuna toiminut tyydyttävästi taloudellisen lopputuloksen osalta. Se on hallinnollisesti yksinkertainen ja selkeä eikä vuotuisen tasoitusmäärän ja verohyvityksen vahvistaminen vaadi suuria resursseja.

6.2 Vaihtoehtoisia tapoja kehittää taloudellista itsehallintoa

Komitean työskentelytapa kysymyksen käsittelyssä

Ahvenanmaa-komitean mandaattiin sisältyy tehtävä *ehdottaa toimenpiteitä taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi*.

Komitean tulee arvioida, tarvitaanko lainsäädäntötoimia vakaan ja suotuisan taloudellisen kehityksen varmistamiseksi maakunnassa. Erityistä huomiota on

¹⁷ (HE 73/1990 vp s. 88–91, PeVM 15/1990 vp, valtiovarainvaliokunnan lausunto; PeVM:n liite 3)

¹⁸ Ahvenanmaan komitea (Komiteamietintö 1987:31) ja Ahvenanmaa-työryhmä (Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosaston julkaisu 7/1989).

kiinnitettävä siihen, kuinka maakunnan ja valtakunnan keskinäistä etua vastavaa vuorovaikutusta voidaan aikaansaada.

Työn ensi vaiheessa komitean tulee selvittää mahdollisuuksia siirtää verotusta koskevaa lainsäädäntövaltaa maakunnalle ottaen huomioon, että tämä edellyttäisi yhteistä neuvonpitoa ja ei-toivottujen vaikutusten korjaamista mahdollistavia mekanismeja. Komitean tulee myös selvittää mahdollisuuksia muuttaa järjestelmää siten, että maakunnassa kannetut valtion verot jäisivät maakuntaan, ilman niiden tulouttamista valtion tilinpäätöksessä.

Verotustoimivallasta tekemistään ehdotuksista riippumatta komitean tulee ehdottaa tasoitus- tai muuta järjestelmää, jonka puitteissa maakunnan ja valtakunnan välistä taloudellista tasoitusta voidaan olosuhteiden muuttuessa joustavasti muuttaa.

Ahvenanmaa-komitea asetti 9.9.2014 asiantuntijajaoston tehtävänä viimeistään 14.11.2014 laatia päätöksenteon perustaksi tekniset vaihtoehdot maakunnan taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi. Kyse oli teknisistä vaihtoehdoista, jotka liittyvät komitean mandaatin 2. kohtaan, toiseen ja kolmanteen kappaleeseen. Jaoston tehtävänä oli myös arvioida tutkittavien vaihtoehtojen vaikutukset. Asiantuntijajaosto on antanut komitealle 13.11.2014 päivätyn raportin.

Yhteenveto asiantuntijajaoston vaihtoehdoista

Asiantuntijajaosto on esittänyt ja arvioinut seuraavat ratkaisuvaihtoehdot Ahvenanmaan maakunnan taloudellisen itsehallinnon lisäämiseksi:

1. Verotustoimivalta siirretään kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle
2. Verotustoimivalta siirretään osittain Ahvenanmaalle
3. Mitään verotustoimivaltaa ei siirretä
4. Valtion verot jäävät Ahvenanmaalle maakunnan käyttöön
5. Vaihtoehto Ahvenanmaan nykyisen taloudellisen järjestelmän uudistamiseksi

Mandaattinsa mukaisesti jaosto ei ota kantaa kysymykseen, tuleeko maakunnan verotustoimivaltaa laajentaa vai ei. Ajan puutteen takia jaosto on ainoastaan pääpiirteittäin tarkastellut yllä mainittuja vaihtoehtoja ja niiden pääasiallisia vaikutuksia.

Lähtökohtana on, että jokaisella valitulla vaihtoehdolla on vaikutus mm. perustuslakiin, itsehallintolakiin ja lakiin valtion talousarviosta. Itsehallintolailla, joka hyväksytään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, voidaan saattaa voimaan poikkeuksia perustuslaista ja valtakunnan lainsäädännöstä. Lainsäädäntömuutosten tarve on tutkittava tarkemmin. Hallinnolliset kustannukset siirryttäessä itsehallinnon uuteen rahoitusjärjestelmään on niin ikään tutkittava tarkemmin.

Riippumatta valitusta ratkaisuvaihtoehdosta edellytetään uudessa järjestelmässä myös jatkossa valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välistä toimivaa yhteistyötä. Verotuksen alalla on jatkossakin tarve yhteistoimintaan lainvalmistelutyössä ja kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä.

Jaosto huomioi seuraavat ratkaisumallit kunkin ratkaisuvaihtoehdon osalta. Asianomaisen ratkaisumallin pääasialliset vaikutukset käyvät myös ilmi alla olevasta:

1. Verotustoimivalta siirretään kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle

Tarkasteltu ratkaisumalli on, että veroraja valtakunnan ja maakunnan välillä käsitellään välittömän verotuksen osalta samalla tavalla kuin toisia valtioita kohtaan. Tämä tarkoittaa, että sekä valtakunta että maakunta säilyttävät tuloverotuksessa sekä kotipaikka- että lähdeverotusoikeuden, ja että kaksoisverotus poistetaan vastaavilla säännöksillä, joita on valtion toisten valtioiden ja oikeusalueiden kanssa solmituissa verosopimuksissa. Välillisessä verotuksessa muodostuu veroraja, joka vastaa täysin kolmannen maan ja EU-maan välillä olevaa verorajaa.

Jaosto ei ole pystynyt työlle varatussa lyhyessä ajassa tunnistamaan, millä tavalla yksinkertaistettu ratkaisumalli voitaisiin rakentaa, ja siten se ei ole myöskään arvioinut tällaisen mallin toimivuutta. Vaikutukset olisivat muiden muassa seuraavat:

- Maakunnan ohjauskeinot lisääntyvät.
- Verotoimivallan siirrolla voidaan muutosvaiheessa ja/tai soveltamisessa arvioida olevan huomattavia vaikutuksia mm. kansainvälisiin suhteisiin, maakunnan ja valtakunnan välisen verorajan syntymiseen, mahdolliseen verokilpailuun, viranomaisiin ja elinkeinoelämään sekä kokonaisvaltaisesti nykyiseen talousjärjestelmään. Sekä valtakunnan että maakunnan viranomaisille ja elinkeinoelämälle muodostuu taloudellisia vaikutuksia ja kustannuksia. Nämä vaikutukset ja kustannukset täytyy tutkia tarkemmin.
- Myös neuvonpito- ja korjausmekanismit mahdollisissa ei-toivotuissa vaikutuksissa *toimivallansiirtojen* yhteydessä ovat tärkeitä ja ne mainitaan komitean mandaatissa. Asiantuntijajaosto on lähtenyt siitä, että Ahvenanmaakomitea harkitsee sellaisia mekanismeja samalla, kun se arvioi, millä tavoin toimivallansiirtojärjestelmää voitaisiin joustavoittaa.
- Kun maakunnalle siirretään uutta verotoimivaltaa tai kun sellaista toimivaltaa käytetään, on tarpeellista ottaa huomioon EU:n säännökset valtiontuesta ja Suomen liittymissopimuksessa Euroopan unioniin oleva Ahvenanmaan pöytäkirja.
- Jaosto on raportissaan (s. 23) todennut, että verolaji, jonka siirtäminen maakunnalle aiheuttaa vähiten vaikutuksia, on yksityishenkilöiden tuloverotus. Myös pääomatuloverotus henkilöverotuksessa on verolaji jolla on siirrossa vähemmän vaikutuksia kuin yhteisöverotuksella ja välillisellä verotuksella, mutta pääomatuloverotuksessa riski on suurempi, että eriävät verosäännöt muodostavat haitallisen verokilpailun.

2. Verotustoimivalta siirretään osittain Ahvenanmaalle

Aikataulusyistä jaosto ei ole yleisesti tarkastellut, mitä yksittäisiä verotusmuotoja maakunnalle voitaisiin siirtää. Vaikutukset olisivat muiden muassa seuraavat:

- Maakunta saa osittain ne ohjauskeinot, joita on kaivattu.
- Vaikutukset, jotka on kuvattu yllä kohdassa 1, voivat syntyä siltä osin kuin maakunnan toimivaltaa laajennetaan.
- Mikäli vain valtionverotusosuus yksityishenkilöiden ansiotuloverotuksesta siirretään, ovat vaikutukset pienemmät kuin jos yhteisöverotus ja/tai välillinen verotus siirrettäisiin.
- Tasoitusjärjestelmää pitää sopeuttaa sitä mukaa, kun verotustoimivaltaa siirretään.

3. Mitään verotustoimivaltaa ei siirretä

Vaikutukset olisivat muiden muassa seuraavat:

- Maakunnalta puuttuvat edelleen ne ohjauskeinot, joita on kaivattu.
- Mm. kansainvälisiä suhteita, lisääntyneitä kustannuksia ja viranomaisten sekä yritysten lisääntynyttä hallintoa koskevat vaikutukset, jotka johtuvat siitä, että ratkaisuvaihtoehdoissa 1 ja 2 muodostuu uusi kattava veroraja valtakunnan ja maakunnan välillä, eivät toteudu.
- Kaksoisverotusta koskevat kysymykset valtakunnan ja maakunnan välillä koskevat tänä päivänä vain kunnallisverotusta. Kunnallisverotuksen kaksoisverotuskysymyksiä koskevaa lainsäädäntöä pitäisi kuitenkin kehittää.
- Myös jatkossa tarvitaan toimivaa yhteistyötä valtakunnan ja maakunnan välillä verolainsäädännön valmistelussa. Tavoitteena on, että paremman sääntelyn periaatteen mukaan kiinnitetään valmistelun riittävän aikaisessa vaiheessa huomiota ja valaistaan lakiesityksen poikkeavia vaikutuksia maakunnassa.
- Erityisesti tässä tapauksessa syntyy tarve poistaa epäselvyys vallitsevasta oikeustilasta koskien toimivallanjakoa valtakunnan ja maakunnan välillä siltä osin kuin se koskee käsitteen "maakunnalle tulevat elinkeino- ja huviverot" merkitystä. Ratkaisuvaihtoehto on nykyaikaistaa lainsäädäntöä tältä osin. Kysymystä ei aikataulusyistä ole voitu selvittää asiantuntijajaostossa.
- Nykyinen talousjärjestelmä on kokonaisuutena toiminut tyydyttävästi, mitä tulee taloudellisiin vaikutuksiin. Vuosittaisesta tasoitusmäärästä ja verohyvityksestä päättäminen on hallinnollisesti yksinkertaista ja selkeää eikä vaadi suurempia resursseja.

4. Valtion verot jäävät Ahvenanmaalle maakunnan käyttöön

Vaikutukset olisivat muiden muassa seuraavat:

- On mahdollista määrätä välittömässä verotuksessa niiden verojen suuruus, joiden voidaan katsoa olevan peräisin Ahvenanmaalta, kuitenkin niin, että huomioidaan laskelmien osittainen kaavamaisuus. Välillisessä verotuksessa sitä vastoin on tässä suhteessa vaikeuksia.
- Ratkaisuvaihtoehto edellyttää välillisen verotuksen osalta,
- että maakunta erotetaan omaksi veroalueekseen siten, että se voidaan nähdä verottajana **tai**
- että sovitaan, kuinka välillisen verotuksen tuotto, jonka katsotaan olevan peräisin Ahvenanmaalta, lasketaan ja määrä asetetaan suoraan maakunnan käyttöön poikkeamalla valtion talousarvion täydellisyysperiaatteesta. Tämä malli merkitsee, että maakunnan ja valtakunnan pitää sopia niistä keinoista ja indikaattoreista, joiden pohjalta laskelmat tehdään.
- Ratkaisumalli tuottaa sen, että luodaan parempi yhteys Ahvenanmaalla kannettujen verojen ja maakunnan tulojen välille.
- Maakunnalta puuttuvat edelleen ne ohjauskeinot, joita on kaivattu. Ratkaisuvaihtoehto voi olla hankala, sillä maakunta ei voi ohjata verotuksen muodostumista suhteessa siihen, että verotulot maakunnassa tulevat olemaan pääasiallisin tulonlähde.
- Ratkaisuvaihtoehto voi, riippuen sen muodosta, edellyttää muutoksia verotusmenettelyssä ja verohallinnon tietojärjestelmässä. Tämän voidaan laskea merkitsevän lisäkustannuksia, jotka pitää selvittää tarkemmin.
- Valtakunnan lainsäädännön aineellisten muutosten tarpeet, joita ratkaisuvaihtoehto edellyttää, on syytä selvittää erikseen.

5. Vaihtoehto Ahvenanmaan nykyisen taloudellisen järjestelmän uudistamiseksi

Mahdollisuudet uudistaa nykyinen tasoitusjärjestelmä

Jaoston mukaan tasoitusjärjestelmää voisi muuttaa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

- siirrytään laskemaan vuosittainen tasoitusmäärä ainoastaan valtion verojen ja veronluontoisten tulojen pohjalta, jotta ratkaistaan ne tulkintakysymykset, joita nykyisessä järjestelmässä on ja otetaan käyttöön myös uusi komponentti, jotta tasoituksessa huomioidaan muutokset väestösuhteissa **tai**
- tasoitus lasketaan kuten tähän asti siten, että kaikki tulot, paitsi uudet valtionlainat, sisältyvät pohjaan, mutta järjestelmää täydennetään uudella komponentilla, jotta tasoituksessa huomioidaan väestösuhteiden muutokset.

- Verohyvitys säilyy tasoitusmäärän ohella, mutta
 - verohyvityksen raja perustuu suoraan väestösuhteeseen maakunnan ja valtakunnan välillä, koska Ahvenanmaan suhteellinen väestöluku voi vaihdella ajan kuluessa, **tai**
 - verohyvitys lasketaan kuten tähän asti välittömistä veroista, kun taas välillisille veroille kehitetään laskentamallit perustaksi. Verohyvitys peilaa tällä tavoin paremmin koko taloudellista toimintaa maakunnassa suhteessa valtakunnan keskiarvoon.
- Järjestelmän joustavuutta lisätään niin, että
 - a) valtiovarainministeriö ja maakunnan hallitus säännöllisesti tekevät arvi-
on siitä, vaatiiko tasoitusmäärä muuttamista ja jättävät Ahvenanmaan val-
tuuskunnalle tilanteen mukaisen ehdotuksen. Eduskunta tekee maakun-
tapäivien suostumuksella päätöksen muutoksesta hallituksen eduskunnalle
luovuttaman Ahvenanmaan valtuuskunnan esityksen pohjalta. Suurempi-
en muutosten yhteydessä eduskunnan hyväksyminen tapahtuu valtakun-
nanlainen kautta maakuntapäivien suostumuksella **tai**
 - b) Ahvenanmaan valtuuskunnalle annetaan tehtäväksi itsehallintolaissa
olevien perusteiden pohjalta päättää muutoksesta ottaen huomioon mate-
riaali, jonka valtiovarainministeriö ja maakunnan hallitus ovat antaneet
valtuuskunnalle.

6.3 Linjaukset tulevalle lainsäädäntötyölle

- Taloudellisen järjestelmän on turvattava itsehallinnon tarpeet.
- Taloudellisesta järjestelmästä tulisi käydä ilmi miten toimivallan siirto tietyllä lainsäädännönalalla vaikuttaa maakunnan ja valtakunnan välisiin taloudellisiin suhteisiin.
- Alustava analyysi osoittaa, että verotustoimivallan siirrolla kokonaan tai osittain maakunnalle on huomattavia vaikutuksia mm. kansainvälisiin suhteisiin, maakunnan ja valtakunnan välisen verorajan syntymiseen, mahdolliseen verokilpailuun sekä viranomaisiin, elinkeinoelämään ja koko nykyiseen talousjärjestelmään.
- Viranomaisille valtakunnassa ja maakunnassa sekä elinkeinoelämälle syntyvät taloudelliset vaikutukset ja kustannukset tulee selvittää ennen kuin päätös verotustoimivallan siirrosta tehdään.
- Mikäli verotustoimivallan siirtäminen maakunnalle mahdollistetaan vain osittain, merkitsee tämä ratkaisuvaihtoehto, että maakunnan itsehallinnon

jäljelle jäävä osa rahoitetaan muulla, rinnakkain toimivalla ratkaisuvaihtoehdolla.

➤ Jatkotyössä komitean tulee

- tarkemmin selvittää, minkä verolajien osalta verotustoimivaltaa voitaisiin mahdollisesti siirtää osittain ja mitä mekanismeja siinä tapauksessa tarvittaisiin; komitea aikoo suorittaa riippumattoman asiantuntijaselvityksen,
- ottaa kantaa verotustoimivallan siirtomenettelyyn,
- tarkemmin selvittää miten nykyistä tasoitussjärjestelmää voidaan parantaa,
- tarkemmin selvittää erityistä menettelyä tai mekanismeja maakunnan ja valtakunnan välisten taloudellisten suhteiden sääntelemiseksi toimivallansiirtojen yhteydessä,
- tarkemmin selvittää sitä vaihtoehtoa, että valtionveroja Ahvenanmaalla ei sisällytettäisi talousarvioon, vaan ne jäisivät maakunnalle.

7.1 Itsehallintolain asema valtiosäännössä

Perustuslain 75 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki ei ole varsinaisessa mielessä perustuslaki, mutta laki on perustuslain luonteinen siinä mielessä, että se on hyväksytty perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistöllä tekemällä päätöksellä. Itsehallintolaki ei ole myöskään mahdollista muuttaa tai kumota muulla tavoin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistöllä. Tässä mielessä itsehallintolaki muodostaa vahvan takuun Ahvenanmaan itsehallinnolle.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.

Toisin sanoen Suomen valtiosääntö on muotoiltu siten, että itsehallintolaki hierarkkisesti on perustuslain kanssa samalla tasolla ja, että itsehallintolaissa on säädöksiä, jotka muodostavat poikkeuksia perustuslain säännöksistä. Ei ole myöskään perustuslakia muuttamalla mahdollista mitätöidä itsehallintolain säännöksiä. Sitä vastoin itsehallintolaissa on säännös siitä, että perustuslain säätäminen ja muuttaminen kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Tämä merkitsee sitä, että perus- ja ihmisoikeuksia koskevat kysymykset kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Kaksi valtiosääntöoikeudellisen sääntelyn kenties tärkeintä elementtiä on, että maakunnalla on joillakin aloilla omaa lainsäädäntövaltaa ja, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Tämä merkitsee, että eduskunnan lainsäädäntövalta on alueellisesti rajoitettua niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan, sekä esimerkiksi, että perustuslain 17 §:n säännöstä maan kansalliskielistä ei sovelleta Ahvenanmaalla. Sitä vastoin sovelletaan myös Ahvenanmaalla esimerkiksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjintäkieltoa.

7.2 Itsehallintolain pääasiallinen sisältö – nykytila ja vaihtoehdot

Nykyisessä itsehallintolaissa on 79 pykälää. Vertailun vuoksi voi olla mielenkiintoista todeta, että perustuslaki sisältää 131 pykälää. Itsehallintolain säännökset koskevat sekä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, että käytännönläheisempiä yksityiskohtia.

Itsehallintolaki on jaoteltu 12 lukuun seuraavasti:

- 1 luku. Yleisiä säännöksiä
- 2 luku. Ahvenanmaan kotiseutuoikeus
- 3 luku. Maakuntapäivät ja maakunnan hallitus
- 4 luku. Maakunnan toimivalta
- 5 luku. Valtakunnan toimivalta
- 6 luku. Kielisäännökset
- 7 luku. Maakunnan taloudenhoito
- 8 luku. Maaherra ja Ahvenanmaan valtuuskunta
- 9 luku. Kansainväliset velvoitteet
- 9 a luku. Euroopan unionin asiat
- 10 luku. Erityisiä säännöksiä
- 11 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Itsehallintolaki valmisteltiin ja hyväksyttiin ennen kuin Suomi, mukaan lukien Ahvenanmaa, liittyi Euroopan unionin jäseneksi. Se heijastaa myös monessa muussa mielessä yhteiskuntaa, joka on erinäköinen kuin nyky-yhteiskunta. Ennen kaikkea kansainvälinen kehitys ja valtion- ja kunnallishallinto sekä julkisen ja yksityisen sektorin väliset suhteet ovat muuttuneet suuresti.

Ahvenanmaan uuden itsehallintolain tulee sisältää perussäännökset ainakin itsehallinnon sisällöstä, maakunnan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta, maakuntapäivistä ja muista itsehallintoelimitystä, kunnallishallinnosta, Ahvenanmaalla olevista valtion viranomaisista, maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövallasta ja toimivallasta hallintoasioissa, lainsäädäntömenettelyistä, maakunnan ja valtakunnan välisistä neuvottelumenettelyistä, kielestä ja kielellisistä oikeuksista, kansainvälisistä sopimuksista ja EU-asioista.

Toimivallanjako voisi itsehallintolaissa olla suhteellisen yleinen ja sitä voisi täydentää alemmanasteisilla säännöksillä, toisaalta tavallisella valtakunnan lailla, joka säädetään maakuntapäivien hyväksynnällä, toisaalta maakunnan lailla ja joissakin tapauksissa valtakunnan lailla. Itsehallintolain ja muun lainsäädännön välillä tehtävää jakoa voidaan arvioida lähemmin vasta varsinaisen lainvalmistelun yhteydessä.

Kysymys siitä, tulisiko lainsäädännön olla yleisluonteista vai yksityiskohtaista on klassinen dilemma. Yleisluonteisesti laadittu laki voi johtaa tulkintavaikeuksiin, joita viranomaisten ja tuomioistuinten sitten täytyy ratkaista. Tämä voi johtaa tilanteeseen, että

tuomioistuimet joutuvat ottamaan kantaa kysymyksiin, joita lainsäätäjän tulisi ratkaista. Toisaalta yleisellä tasolla laadittu laki voi antaa viranomaisille ja tuomioistuimille enemmän liikkumavaraa tehdä kohtuussyihin perustuvia päätöksiä.

Yksityiskohtaisen lainsäädännön etuihin kuuluu, että lainsoveltajan on helpompi ymmärtää, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut. Haittoihin kuuluu, että lainsäätäjä ei voi ennakoida kaikkia syntyviä soveltamistilanteita ja, että viranomaisten ja tuomioistuinten on vaikea tehdä kohtuussyihin perustuvia lain kirjaimesta näennäisesti poikkeavia päätöksiä. Lainsäätäjän täytyy tämän takia usein valita yleisesti muotoiltu ratkaisu, jota muutamat esimerkit havainnollistavat. Tällä tavoin mahdollistetaan lain soveltuminen myös samankaltaisiin tapauksiin, vaikka nimenomaista mainintaa lakitekstissä ei ole.

Yksityiskohtainen lainsäädäntö johtaa tarpeeseen tehdä muutoksia usein. Jos halutaan, että itsehallintolaki on perustuslain luonteinen ja, että sitä muutetaan harvoin, on näin ollen vältettävä liian yksityiskohtaista sääntelyä – ainakin sellaisten asioiden kohdalla, joiden osalta voidaan kuvitella yhteiskuntakehityksen johtavan muutostarpeisiin. Tavoitteen on oltava, että yksityiskohtainen sääntely löytyy alemmalta normitasolta.

Joitakin nimityksiä ja termejä tulee harkita. Näihin kuuluvat lain otsikko sekä "valtakunta", Ahvenanmaan valtuuskunta" ja "lainsäädäntövalta".

7.3 Linjaukset lakiteknisesti ja kielellisesti nykyaikaiselle ja joustavalle lainsäädännölle

- Ahvenanmaan uuden itsehallintolain tulee kuten nykyisen itsehallintolain olla perustuslainluontoinen laki (*sui generis*) ja tavoitteena tulee olla, että sitä ei tarvitsisi muuttaa usein. Lain nimi voisi olla *Laki Ahvenanmaan itsehallinnosta*.
- Ahvenanmaan itsehallintolain tulee yksityiskohdiltaan olla lyhyempi kuin nykyinen itsehallintolaki ja antaa kehykset Ahvenanmaan perustuslailliselle asemalle sekä valtiosääntöoikeudelliset takuut itsehallinnosta.
- Itsehallintolakia täydennetään yhdellä tai useammalla lailla, jotka säädetään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella.
- Itsehallintolaissa käytettävän kielen tulee olla nykyaikaista ja ymmärrettävää, mutta kuitenkin tyyllillisesti perustuslailliseen lainsäädäntöperinteeseen sopeutettua.

8.1 Lyhyt kuvaus nykyisestä järjestelmästä

Lainsäädäntövallan siirtäminen

IHL 69 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa voidaan yleensä siirtää valtakunnalta maakuntaan ja päinvastoin ainoastaan itsehallintolakia muuttamalla. Siirto edellyttää näin ollen perustuslain säätämisjärjestystä eduskunnassa ja maakuntapäivillä määränemmistöä (2/3). IHL 29 §:ssä on kuitenkin luettelo (niin sanottu B-lista) sellaisista oikeudenaloista, joiden osalta lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle (tavallisella) lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Viimeksi mainittua mahdollisuutta ei ole sovellettu käytännössä.

Itsehallintolakia on muutettu useamman kerran, lähinnä EU-jäsenyyden edellyttämistä muutoksista johtuen. Muutoksia on valmisteltu maakunnan ja valtakunnan edustajista koostuneissa työryhmissä. Esitykset on lähetetty lausunnolle maakunnan hallitukselle, asianomaisille ministeriöille ja viranomaisille sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Eduskunnassa esitykset käsittelee perustuslakivaliokunta. Itsehallintolain muutosta koskevia esityksiä on myös joissakin tapauksissa julistettu kiireelliseksi eduskunnassa viiden kuudesosan enemmistöllä, jonka jälkeen laki on hyväksytty saman valtiopäiväkauden aikana.

Toimivalta hallintoasioissa ja sen siirtäminen

Toimivalta hallintoasioissa seuraa pääsääntöisesti lainsäädäntövaltaa, mutta itsehallintolaissa on pitkä luettelo poikkeuksista pääsääntöön. Lisäksi on olemassa useita säännöksiä, joiden mukaan vaaditaan neuvotteluja tai suostumusta, ennen kuin hallinto-toimenpiteeseen voidaan ryhtyä.

Toimivaltaa hallintoasioissa voidaan siirtää maakunnalta valtakunnalle ja päinvastoin niin kutsutulla sopimusasetuksella (IHL 32 §). Siirto merkitsee näin ollen, että maakunta ottaa hoitaakseen valtakunnalle kuuluvan tehtävän, tai päinvastoin, että valtakunta ottaa hoitaakseen maakunnalle kuuluvan tehtävän. Viimeksi mainitusta on esimerkinä, että valtakunta hoitaa lapsilisiin liittyvän hallinnon, vaikka maakunnalla on asiassa lainsäädäntövalta. Sopimusasetus voi myös koskea viranomaisyhteistyötä. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa asetuksessa.

Sopimusasetukset antaa tasavallan presidentti maakunnan hallituksen suostumuksella. Sopimusasetukset voivat olla voimassa määräajan tai toistaiseksi. Ne voidaan irtisanoa yksipuolisesti.

Koska kustannusvastuu hallintotehtävien hoitamisesta pääsääntöisesti kuuluu sille taholle, jolla on lainsäädäntövalta, on sopimusasetusten yhteydessä tapana myös säätää, että erillisellä sopimuksella sovitaan siirrettävien tehtävien hoidosta maksettavasta korvauksesta.

Sopimusasetukset ovat käytännössä osoittautuneet hyvin joustavaksi tavaksi sopia hallintotehtävien hoidosta.

8.2 Järjestelmän yksinkertaistamistarve ja mahdolliset vaihtoehdot

Nykyinen lainsäädäntövallan siirtojärjestelmä on jäykkä ja raskassoutuinen, koska siirto pääsääntöisesti vaatii muutoksen tekemistä itsehallintolakiin.

Joissakin tapauksissa on osoittautunut vaikeaksi löytää joustavia poliittisia ratkaisuja, kun toimivalta-alat ovat osittain päällekkäisiä – etenkin maakunnan erityisolojen huomioiminen on osoittautunut vaikeaksi. Tästä ovat esimerkkinä merenkulkuasiat ja tuulivoiman lisärakentaminen.

Janssonin komitean ja Aalto-työryhmän mietinnöissä esitetään erilaisia lainsäädäntövallan siirtämistä koskevia malleja. Janssonin komitean mietintö lähtee siitä, että itsehallintolaki sisältäisi luettelon valtakunnan toimivallasta, jäljelle jäävän (residuaalin) kuullessa maakunnalle. Esitys merkitsee ainoastaan yhtä toimivalta-aloja koskevaa luetteloa. Aalto-työryhmä taas lähtee siitä, että kahden luettelon järjestelmä olisi selkeämpi ja myös maakunnan edun mukainen. Kaksi listaa osoittaisi selvemmin, että on kyse kahdesta lainsäätäjästä.

Aalto-työryhmässä (s. 56–57) keskusteltiin erilaisista siirtomahdollisuuksista, muun muassa vaihtoehdosta, jonka mukaan siirto joissakin tapauksissa voisi tapahtua maakuntalailla, eduskunnan annettua suostumuksensa. Seuraavat jatkotyölle annetut linjaukset rakentuvat molempien mietinnön pohjalta kehitettyyn malliin, jota ei kuitenkaan ole lähemmin käsitelty niissä.

8.3 Linjaukset jatkotyölle

Lainsäädäntövalta

- Itsehallintolain tulee sisältää luettelo niistä toimivalloista, jotka kuuluvat valtakunnalle (*ydinalueet*). Nykyisen mallin mukaisesti itsehallintolaissa mainitaan, että uudet/tuntemattomat oikeudenalat tai asiat kuuluvat valtakunnan ydinalueita koskevien periaatteiden mukaisesti niin ikään valtakunnan toimivaltaan, Jäljelle jäävät (nk. residuaalit) kuuluvat maakunnalle, tosin niin, että valtakunnalle jää se lainsäädäntövalta, joka itsehallintolain mukaan on voimassa, kun uusi laki astuu voimaan (*valtakunnan jäljelle jäävät toimivallat*).
- Maakunnan tulee itsehallintolain asettamissa rajoissa itse voida päättää, missä tahdissa valtakunnan jäljelle jäävät toimivallat siirretään. Menettelyn tulee kuitenkin aina edellyttää neuvotteluja ja sopimusta valtakunnan kanssa siirrosta johtuvista hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista. Kehitetään erityinen menettely, jolla varmistetaan eduskunnan myötävaikutus, kun maakuntapäivät päättää ottaa toimivallanalan haltuunsa.
- Taloudellisen järjestelmän tulisi ottaa huomioon se, miten toimivallan siirto tietyllä lainsäädännönalalla vaikuttaa maakunnan ja valtakunnan välisiin taloudellisiin suhteisiin ja sisältää yhteistyömuotoja tällaisten muutosten riippumattomalle valmistelulle (katso 6.3).
- Maakunnan lainsäädäntöön otetaan säännökset siitä, millä tavalla maakuntapäivät päättää toimivallan siirtämisestä.
- Luetteloa valtakunnan ydinalueista voidaan muuttaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä tehdyllä päätöksellä eduskunnassa ja määräenemmistöllä maakuntapäivillä. Tällaisten muutosten kautta valtakunnan lainsäädäntövalta voi joko vähentyä tai lisääntyä eri oikeudenaloilla.
- Ahvenanmaan itsehallintolakia täydennetään itsehallintolain voimaannpanolailla. Se säädetään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta maakuntapäivien suostumuksella.

Voimaannpanolakiin tulee sisältyä luettelo valtakunnan jäljelle jäävistä toimivalloista jotka eivät kuulu ydinalueeseen. Tämä luettelo sisältää A- ja B-listan.

Valtakunnan jäljelle jäävän toimivallan siirto tulevaisuudessa voi tapahtua niin, että:

– A-listan toimivallat voidaan siirtää maakuntalailla sen jälkeen, kun maakunta ja valtakunta ovat sopineet siirrosta johtuvista taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista. (A-lista merkitsee käytännössä sitä, että kompetenssi päättää toimivallan siirtämisestä siirtyy jo, kun uusi itsehallintolaki astuu voimaan.) Kehitetään erityinen menettely, jolla varmistetaan eduskunnan myötävaikutus toimivallansiirron seurauksia koskevaan sopimukseen (ks. myös yhteistyömuotoja koskeva jakso 10.2).

– B-listan toimivallat voidaan siirtää maakuntapäivien ja eduskunnan yhtäpitävien päätösten perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Maakuntapäivien on vastaavasti kuin nykyisestä IHL 22 §:stä johtuu voitava tehdä aloite voimaantulolain muuttamiseksi, jos hallitus ja maakunnan hallitus eivät pääse sopimukseen toimivallansiirron edellytyksistä. Hallitus antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi.

Voimaantulolakiin tarvitaan myös säännös menettelystä, kun maakuntapäivät haluaa siirtää lainsäädäntövaltaa valtakunnalle.

Voimaantulolaissa tulee mainita, kuten nykyisessä itsehallintolaissa, että uudet tai tuntemattomat oikeudenalat/asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan voimassa olevan toimivallanjoon periaatteiden mukaisesti.

Toimivalta hallintoasioissa

- Toimivallan hallintoasioissa tulee yleensä kuten tähänkin asti seurata lainsäädäntövaltaa – poikkeuksista voidaan säätää voimaantulolaissa.
- Sopimusasetusjärjestelmä säilyy.
- Viranomaisilla tulee olla mahdollisuus sopia keskenään osto- ja myyntipalveluista asioissa, jotka eivät sisällä viranomaistoimintaa.

9.1 Nykyjärjestelmän arviointi

Maakuntapäivien hyväksyttyä maakuntalain, on se lähetettävä oikeusministeriölle (OM) ja Ahvenanmaan valtuuskunnalle (AV). AV antaa lausuntonsa OM:lle kysymyksettä, onko maakuntapäivät toiminut lainsäädäntötoimivaltansa puitteissa. Menettely koskee niin uusia maakuntalakeja kuin muutoslakejakin.

Saatuaan AV:n lausunnon, OM harkitsee tuleeko asiassa myös pyytää Korkeimman oikeuden (KKO) lausunto. Tasavallan presidentti ei nimittäin voi käyttää veto-oikeuttaan ilman KKO:n lausuntoa.

Tasavallan presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan, jos

1. maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntötoimivaltansa, tai
2. maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Veto-oikeus voi koskea koko maakuntalakia tai ainoastaan sen osaa, esimerkiksi yhtä ainoaa pykälää tai yhtä ainoaa pykälän momenttia.

Veto-oikeuden käyttämistä koskeva päätös on tehtävä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi. Tasavallan presidentti ei siis vahvista maakuntalakeja, vaan päättää ainoastaan veto-oikeuden käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä. Ellei tasavallan presidentti ole päättänyt asiasta neljän kuukauden sisällä, tulee maakuntalaki voimaan.

Käytännössä OM pyytää KKO:n lausuntoa kaikissa tapauksissa, joissa AV tai eri mieltä oleva AV:n jäsen on katsonut maakuntapäivien ylittäneen toimivaltansa. Lausuntoa pyydetään pääsääntöisesti myös, kun on kyse uudesta oikeudenalasta tai erityisen tärkeästä laista tai laista, jossa asianomaista toimivaltakysymystä ei ole aikaisemmin harkittu.

On suhteellisen harvinaista, että tasavallan presidentti käyttää veto-oikeuttaan, mutta sitä tapahtuu muutaman kerran vuodessa. Useimmiten on kyse siitä, että maakuntapäivät vahingossa on ylittänyt lainsäädäntötoimivaltansa, mutta joissakin tapauksissa on mahdollista, että maakuntalaki koskee uutta oikeudenalaa, jossa toimivallanjako ei ole itsestään selvä. Vuoden 1991 itsehallintolain voimassaoloaikana tasavallan presidentti ei ole kertaakaan käyttänyt veto-oikeuttaan sillä perusteella, että maakuntalaki koskisi valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Lainsäädäntövalvonta on puhtaasti oikeudellista valvontaa, jossa poliittisilla näkökohdilla ei ole ratkaisevaa asemaa. Presidentin mahdollisuus käyttää veto-oikeuttaan sillä perusteella, että maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, sisältää kuitenkin poliittisen elementin. Myös oikeuspoliittiset näkökohdat voivat joskus harvoin olla merkityksellisiä tasavallan presidentin päätökselle.

KKO on käytännössään katsonut maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntötoimivaltansa, jos maakuntalaki on ilmeisessä ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Myös perustuslain tai itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevien delegointisäännösten on katsottu merkitsevän lainsäädäntötoimivallan ylittämistä.

9.2 Lainsäädäntövalvonnan tarve

Komitea toteaa, että nykyjärjestelmä yleisesti ottaen toimii hyvin mutta, että lainsäädäntövalvonta on tarpeettoman yksityiskohtaista ja, että järjestelmällä tulisi jatkossa olla lähtökohtana, että maakuntapäivillä on kykyä soveltaa itsehallintolakia oikein. Maakunnan lainsäädännön laadun parantamiseksi ja yksityiskohtaisen jälkikäteisvalvonnan tarpeen vähentämiseksi, tulee asiantuntijoiden käyttöä lisätä lainsäädäntöprosessin aikaisessa vaiheessa, eli ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy lain.

On periaatteellisella tasolla ongelmallista valvoa maakuntalakien yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa. Toisaalta on EU-tuomioistuimen asia viime kädessä ratkaista, onko maakuntalaki sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa vai ei, toisaalta Suomi on jäsenvaltion ominaisuudessa vastuussa EU-oikeuden täytäntöönpanosta Suomessa. Maakunta voi tosin viime kädessä joutua vastuuseen valtakuntaan nähden Suomelle maksettavaksi määrätyistä niin sanotuista EU-sakoista.

Sekä AV että OM ovat katsooneet, ettei niillä ole tarvittavia resursseja analysoida yksityiskohtaisesti ovatko maakuntalait sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa. Myös KKO:n kannalta kyseinen analyysi voi olla ongelmallinen, osin mahdollisesti vieraan substansiasian takia, osin vähäisen käytettävissä olevan ajan takia. On näin ollen tarpeen saada lainsäädäntöprosessin aikaisempaan vaiheeseen mukaan asiantuntemusta.

Ahvenanmaan puolelta on esitetty toive, että nykyinen neljän kuukauden ajanjakso, jonka puitteissa tasavallan presidentin on tehtävä päätöksensä, lyhennetään kolmeen kuukauteen.

9.3 Linjauksia jatkotyölle

Jätkikäteisvalvonnan tarve

- Hyväksyttyjen maakuntalakien jätkikäteisvalvontaa tarvitaan jossain muodossa, sillä se antaa järjestelmälle vakautta ja takaa, että maakuntalakien legitimitettä ei kyseenalaisteta.
- Valvonnan ei tarvitse olla yhtä yksityiskohtaista kuin tällä hetkellä – lähtökohdan tulee olla, että maakuntalait ovat kunnossa, kun ne hyväksytään ja että valvonta koskee lähinnä periaatteellisia rajanvetokysymyksiä.
- Valvontajärjestelmän tarkempi muotoutuminen riippuu siitä, millainen systematiikka maakunnan ja valtakunnan väliselle toimivallanjaolle luodaan.

Lakineuvoston perustaminen

- Itsehallintolakiin otetaan säännös lakineuvoston perustamisesta maakuntalailla.
- Lakineuvoston kokoonpano, tehtävät ja työtavat päätetään maakuntalailla.
- Lakineuvoston tulee kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että maakuntalaki ehdotukset täyttävät perustuslain, itsehallintolain ja EU-oikeuden vaatimukset.

Itsehallintolain tulkintaa koskevien kysymysten ratkaiseminen

- Myös tulevaisuudessa tarvitaan elin, joka ratkaisee itsehallintolain tulkintaa koskevia kysymyksiä ja joka on riippumaton suhteessa eduskuntaan ja maakuntapäiviin. Presidentin virka soveltuu tähän hyvin.
- Toimivaltakysymykset tulee ensisijaisesti ratkaista neuvonpitomenettelyllä, mutta tarvitaan myös mahdollisuus viime kädessä saada ratkaisu riippumattomalta elimeltä.

Menettely

- Valvonnan painopiste pitää siirtää lainvalmisteluprosessin aikaisempaan vaiheeseen.
- Havaitut virheet pitää voida korjata joustavasti.
- Valvonnan maakuntalakien yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa pitää tapahtua pääasiassa ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy lait.
- Vain tärkeimmät lakiesitykset esitellään presidentille. Esittelyjen määrää voidaan merkittävästi vähentää.

Lakineuvosto

Lakineuvoston tekemä tarkastus merkitsisi etukäteistarkastusta. Lakineuvosto perustettaisiin tämän vuoksi maakuntalain nojalla ja maakuntapäivät saisi päättää sen kokoonpanosta. Jäsenillä tulisi olla hyvät tiedot valtio-oikeudesta, itsehallintolaista ja eurooppaoikeudesta. Lakineuvosto voisi kuulla asian esittelijöitä, muita virkamiehiä ja myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Tällöin voisi analysoida myös EU-oikeudellisia kysymyksiä.

Lakineuvoston tulisi olla puhtaasti asiantuntijaelin. Se voisi olla monijäseninen, jäsenien edustaessa erilaisia asiantuntemuksen aloja. Kaikkien jäsenten ei tarvitsisi olla läsnä, vaan kokoonpano voisi vaihdella riippuen asian laadusta. Asiantuntijoiden ei tarvitse olla yksinomaan ahvenanmaalaisia, vaan ne voidaan rekrytoida myös maan muista osista ja myös ulkomailta.

Lakineuvostossa tapahtuvalla tarkastuksella olisi etuna se, että mahdollisuudet poistaa tulkintaongelmia jo lainvalmisteluvaiheessa kasvaisivat ja lainsäädännön laatu paranisi. Samalla jälkikäteisvalvonnan tarve vähenisi.

Lakineuvostokäsittely tapahtuisi ennen kuin maakunnan hallitus antaisi lakiehdotuksensa maakuntapäiville.

Ahvenanmaan valtuuskunnan rooli

Ahvenanmaan valtuuskunnan (AV) rooli asiantuntijaelimenä on tullut yhä tärkeämmäksi ja tämä näkyy myös siitä, että KKO valmistelussaan analysoi valtuuskunnan lausuntoja. Jos lakineuvosto perustetaan, AV:n ei tarvitsisi enää tarkastaa maakuntalakeja yksityiskohtaisesti kuten tähän asti, vaan se voisi keskittyä laajempiin kysymyksiin. AV:n lausunto saisi yhä suuremman merkityksen, kun OM tai TP harkitsee, hankitaanko KKO:n lausuntoa vai ei.

- Ahvenanmaan valtuuskunnan tulisi lausua maakuntalain lainmukaisuudesta EU-oikeuteen nähden, jos maakuntalaista on nähtävissä ilmeistä EU-oikeuden vastaisuutta. Muilta osin valtuuskunnan ei tarvitsisi yksityiskohtaisesti tarkistaa maakuntalakien EU-oikeudenmukaisuutta.

Oikeusministeriön rooli

- Oikeusministeriöllä tulee säilyä oikeus päättää siitä, pyydetäänkö maakuntalaista korkeimman oikeuden lausuntoa.

Jos lakineuvosto perustettaisiin, vähenisi kuitenkin OM:n tekemän yksityiskohtaisen tarkastuksen tarve. Ministeriöllä ei ole entiseen tapaan mahdollisuutta Eurooppaoikeusyksikkönsä kautta tarkastaa maakuntalakien yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa. Tämä johtuu siitä, että Eurooppaoikeusyksikön tehtävät ja toimintatavat ovat muuttuneet.

Maakuntalakien esittely tasavallan presidentille

- Komitea katsoo, että maakuntalait tulisi esitellä presidentille vain siinä tapauksessa, että valtakunnan ja maakunnan välinen toimivallanjako on epäselvä.

Päätös maakuntalain esittelemisestä tekisi OM. Asiasta voisi säätää itsehallintolaissa siten, että "päätös maakuntalain hyväksymisestä esitellään tasavallan presidentille, jos korkein oikeus tai Ahvenanmaan valtuuskunta on katsonut olevan perusteita presidentin veto-oikeuden käyttämiselle tai, jos presidentti tai oikeusministeriö, ottaen huomioon asian tärkeys, on päättänyt, että maakuntalaki tulee esitellä". Tasavallan presidentillä tulisi olla oikeus pyytää AV:ltä ja KKO:lta lausuntoa myös ilman, että asia esitellään OM:n toimesta virallisessa presidentin esittelyssä.

Veto-oikeuden käyttämisen perusteet

- Komitea katsoo asian tässä valmisteluvaiheessa, että ei näytä olevan syitä ehdottaa muutoksia nykyisiin veto-oikeuden käyttämisen perusteisiin.

Maakuntalakien EU-oikeudenmukaisuuden tarkastaminen

- Lähtökohtana tulisi vatedeskin olla, että tasavallan presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan siltä osin kuin maakuntalaki on ilmeisessä ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Tämä ei voi kuitenkaan tarkoittaa sitä, että valtakunta ottaisi kantaakseen valvontavastuun maakuntalain täysimääräisestä vastaavuudesta EU-oikeuden kanssa.

Ongelmana on, ettei mikään valvontaelimistä (AV, OM, KKO) katso, että sillä olisi mahdollisuuksia käytettävissä olevissa ahtaissa aikarajoissa analysoida kysymystä tarkemmin.

Ongelman ratkaisisi painopisteen selkeämpi siirtäminen valmisteluvaiheeseen. Toisaalta valmistelusta vastaavien virkamiesten tulisi voida tehdä yhteistyötä asianomaisten ministeriöiden kanssa ja, direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien tulkintakysymysten osalta, myös Ruotsin ministeriöiden kanssa, toisaalta yllä mainitulla lakineuvostolla voisi olla tärkeä rooli tässä yhteydessä.

Periaatteessa on ongelmallista, että valtakunnalla ei ole (oikeudellisia) mahdollisuuksia väliintuloon täytäntöönpanon ollessa puutteellista, vaikka valtakunta voi tulla korvausvelvolliseksi EU:hun nähden. Ratkaisu, josta aikaisemmin on keskusteltu olisi, että valtakunnan lainsäädännön voisi selittää olevan voimassa Ahvenanmaalla kunnes maakuntapäivät sen kumoaa. Tällöin notifiointi voisi tapahtua ajallaan. Kyseinen ratkaisu toisi kuitenkin mukanaan hankalia lakitekniisiä vaikeuksia.

Valvonta eduskuntalakien vastaavuudesta itsehallintolain kanssa

Ahvenanmaan taholta on esitetty toivomuksia, että eduskuntalait voisi alistaa samantapaiselle korkeimman oikeuden valvonnalle kuin maakuntalakien kohdalla, eli valvonta valtakunnan lakien yhteensopivuudesta itsehallintolain kanssa.

Komitean arvion mukaan eduskunnassa ei ole poliittista tahtoa nimenomaisesti antaa KKO:n tai jonkun muun riippumattoman elimen ratkaista kysymystä siitä, onko eduskunta "pysytellyt itsehallintolain mukaisen lainsäädäntötoimivaltansa puitteissa". Nykyjärjestelmässä TP voi käyttää lykkäävää veto-oikeutta hankittuaan lausunnon KKO:lta. Teoreettisessa tapauksessa, jossa eduskunta ei olisi alistunut KKO:n tulkinnalle, asia ratkaistaisiin viime kädessä tuomioistuimessa ja tuomioistuin voisi silloin perustuslain nojalla olla soveltamatta valtakunnan lakia yksittäisessä tapauksessa, jos se on ristiriidassa itsehallintolain ja sitä kautta perustuslain kanssa.

- Nykyjärjestelmän mukaan tuomioistuimet (viime kädessä korkein oikeus) päättävät laintulkinnallisesti siitä, tuleeko tiettyyn yksittäistapaukseen soveltaa eduskunnan säätämää lakia vai maakuntalakia. Tämä järjestelmä katsotaan riittäväksi sen takaamiseksi, että valtakunnan lakia ei sovelleta itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvaan lainsäädännönalaa.
- Nykyjärjestelmää voidaan täydentää korostamalla, että lainvalmistelussa mikään ei estä ministeriöitä tai eduskunnan valiokuntia pyytämästä lausuntoa Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Myös tasavallan presidentti voi pyytää lausuntoa valtuuskunnalta.

Tarve perustuslakivaliokunnasta riippumattomaan toimielimeen

Asia on selvitetty aikaisemmin Niilo Jääskisen erillisessä raportissa.

- Ei näytä rationaaliselta yrittää luoda järjestelmää, jossa eduskunnasta riippumaton toimielin viime kädessä arvioisi itsehallintolain tulkintaa.

Jos hyväksytään edellä mainittu ehdotus, jonka mukaan kaikkia maakuntalakeja ei tarvitse esitellä TP:lle, syntyy epätasapaino siinä mielessä, että kaikki eduskuntalait on esiteltävä vahvistamista varten. On jo nyt olemassa epätasapaino, koska TP ei vahvista maakuntalakeja, vaan TP:llä on ainoastaan oikeus käyttää veto-oikeuttaan määrätyin itsehallintolaissa mainituin perustein.

Korkeimman oikeuden asiantuntemus

Monet KKO:ssa käsiteltävistä asioista koskevat valtio- tai hallinto-oikeudellisia kysymyksiä ja muita kysymyksiä, joita ei normaalisti käsitellä KKO:ssa vaan KHO:ssa.

- Jos korkeimpia tuomioistuimia ei tulevaisuudessa yhdistetä voisi mahdollisesti olla perusteltua, että korkeimmassa oikeudessa olisi korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvoksella täydennetty kokoonpano.

Määräaika veto-oikeuden käyttämiselle

Ahvenanmaan puolelta on esitetty toivomus lyhentää aikaa, jonka puitteissa TP:n täytyy päättää veto-oikeuden käyttämisestä neljästä kolmeen kuukauteen.

Nykykäytännön mukaan asiat esitellään aina niin pian kuin suinkin mahdollista, mutta aika on lyhyt tapauksissa, joissa asiat ovat vaikeita ja myös AV tarvitsee aikaa.

Lakineuvoston perustaminen osaltaan helpottaisi lainsäädäntövalvontaa tulevaisuudessa, joka voisi keskittyä vain joihinkin tärkeisiin ja periaatteellisiin kysymyksiin. Jos kaikkia maakuntalakeja ei jatkossa esitellä TP:lle, prosessi nopeutuu.

Itsehallintolaissa on jo nykyään säännös, jonka mukaan maakuntalait joissakin kiireellisissä tapauksissa voidaan saattaa voimaan jo ennen kuin tasavallan presidentti on päättänyt veto-oikeuden käyttämisestä (20 §:n 3 momentti).

- Määräajan lyhentäminen voi eräissä tapauksissa aiheuttaa ongelmia. Käytännössä käsittely on nopeampaa, mutta tarve pidempään tarkastusaikaan korostuu loma-aikoina tai, jos asia on vaikea. Määräajasta voitaisiin tehdä vähemmän ehdoton. Määräaika voisi olla pidempi, jos presidentti päättää pyytämään täydennystä korkeimmalta oikeudelta.

10 NEUVONPITOALISÄARVOA VUOROVAIKUTUKSELLA

10.1 Neuvonpitomenettelyjen kehittämismahdollisuudet

Itsehallintolaki sisältää useita säännöksiä valtakunnan ja maakunnan välisestä yhteistyöstä tai neuvotteluista. Joustavamman itsehallintojärjestelmän ja mukautumiskykyisemmän lainsäädäntötoimivallan siirtämistä koskevan mallin myötä on annettava lisähuomiota poliittisten ratkaisujen saavuttamisen menettelyille. Lainsäädännön tasolla tulisi olla selvää, mitä tarkoitetaan neuvotteluilla ja sopimuksilla.

Oikeusministeriö toimii tällä hetkellä Ahvenanmaa-asioiden koordinaatioviranomaisena, mutta kullakin sektoriministeriöllä on vastuu substanssikysymyksistä omalla toimialallaan. Muuttunut itsehallintojärjestelmä voi merkitä tarvetta, että jokin ministerivaliokunnista nimenomaisesti saa vastuulleen Ahvenanmaan kysymysten yhteensovittamisen.

10.2 Linjauksia jatkotyölle

- Komitean tulee jatkotyössä selvittää mahdollisuudet asettaa eduskunnassa valiokunta tai vastaava elin tarkemman poliittisen vuoropuhelun aikaansaamiseksi ja käsittelemään lainsäädäntövallan siirtoa koskevia asioita.
- Oikeusministeriö säilyy vastedeskin Ahvenanmaa-asioista vastaavana ministeriönä, kuitenkin niin, että sektoriministeriöt vastaavat vastuualueensa asiakysymyksistä.
- Mahdollisuudet osoittaa ministerivaliokunta Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittamiseksi selvitetään.

11 ERÄITÄ YKSITYISKOHTAISIA KYSYMYKSIÄ

11.1 Kotiseutuoikeus ja vaatimus Suomen kansalaisuudesta

Ahvenanmaa-komitean mandaatin 4 kohdan mukaan komitean tulee arvioida, voidaanko Suomen kansalaisuuden vaatimuksesta kotiseutuoikeuden saamiseksi luopua. Ahvenanmaan maanhankintalain (3/1975) muuttaminen ei 1 kohdan mukaan kuulu komitean työhön.

Ahvenanmaan kotiseutuoikeudella on keskeinen tehtävä Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmässä. Itsehallintolaissa ja maanhankintalaissa olevat säännökset lähtevät pääasiassa takuulainsäädännöstä, joka hyväksyttiin Ahvenanmaan asukkaita koskevien Ahvenanmaan sopimuksen mukaisten takuiden täytäntöön panemiseksi. Kotiseutuoikeuden käsite vakiinnutettiin jo aikaisin maakunnassa, jotta vahvistettiin vaatimusta viiden vuoden asumisesta äänioikeuden saamiseksi maakuntapäivä- ja kunnallisvaaleissa sekä maanhankinto-oikeuden saamiseksi Ahvenanmaalla. Lainsäädännössä käsite otettiin itsehallintolakiin 1. tammikuuta 1952.

Kotiseutuoikeus on oikeusinstituution alusta ollut yhdistetty seuraaviin itsehallintolain säännöksiin¹⁹:

- osallistuminen vaaleihin ja vaalikelpoisuus (9 §)
- oikeus hankkia kiinteää omaisuutta (10 §)
- elinkeino-oikeus (11 §)
- asevelvollisuuden suorittaminen (12 §)

Vapautus asevelvollisuudesta oli mukana Suomen eduskunnan vuonna 1920 hyväksymässä laissa Ahvenanmaan itsehallinnosta. Kiinteistön hankintaa ja äänioikeutta koskevien säännösten perusta voidaan juontaa suoraan Ahvenanmaan sopimuksesta, jossa "Suomen kansalaisoikeus" mainitaan vain äänioikeutta käsittelevässä 4 artiklassa:

"Suomen kansalaisoikeutta nauttivat henkilöt, jotka muuttavat Ahvenanmaan saariryhmälle, saavat kunnallisen ja maakunnallisen äänioikeuden vasta sen jälkeen kun heillä viiden vuoden ajan on siellä ollut laillinen asunto ja kotipaikka."

¹⁹ Pykäläviittaukset tarkoittavat voimassa olevaa itsehallintolakia.

Kuten äänioikeus ja vaalikelpoisuus eduskuntavaaleissa ovat sidottuja Suomen kansalaisuuteen, ovat äänioikeus ja vaalikelpoisuus maakuntapäivävaaleissa sidottuja kotiseutuoikeuteen. Kotiseutuoikeuden saamiseksi vaaditaan lisäksi asumista Ahvenanmaalla. Useimmat saavat kotiseutuoikeuden syntymän kautta (Ahvenanmaalla asuvat alle 18-vuotiaat Suomen kansalaiset, joilla vähintään toisella vanhemmista on kotiseutuoikeus). Jotta kotiseutuoikeus voidaan myöntää hakemuksen perustella, vaaditaan lisäksi tyydyttävä ruotsinkielen taito. Henkilö, joka menettää Suomen kansalaisuuden tai joka on pysyvästi viiden vuoden ajan asunut maakunnan ulkopuolella, menettää kotiseutuoikeutensa.

Vuoden 2013 tietojen mukaan kotiseutuoikeus oli Ahvenanmaalla 23 880 henkilöllä, mikä on runsas 83 prosenttia väestöstä, ja sen lisäksi 1 287 henkilöllä Ahvenanmaan ulkopuolella.

Ahvenanmaan väestöstä 9,5 prosentilla ei ole Suomen kansalaisuutta (2 721 henkilöä 28 666 asukkaasta). Luku on merkittävästi suurempi kuin Suomessa kokonaisuudessaan, jossa niiden henkilöiden osuus, jolla ei ole Suomen kansalaisuutta, oli vuoden 2013 lopussa 3,6 prosenttia.²⁰ Suurimman ryhmän muodostavat Ruotsin kansalaiset, joiden osuus Ahvenanmaan väestöstä oli 4,3 prosenttia (1 233 henkilöä). Yhteensä 7,8 prosenttia (2 244 henkilöä) väestöstä oli jonkin toisen EU-maan kansalaisia eikä heillä ollut Suomen kansalaisuutta.

Koska kotiseutuoikeutta ei voi saada ilman Suomen kansalaisuutta, tarkoittaa Suomen kansalaisuuden puute oikeuksien rajoitusta henkilöille, jotka muilta osin täyttävät kotiseutuoikeuden vaatimukset.

Kotiseutuoikeuden merkitys taloudellisille ja poliittisille oikeuksille

Kotiseutuoikeudella on merkitystä kahdelle talousluonteiselle oikeudelle, ts. oikeudelle harjoittaa elinkeinoa ja hankkia kiinteää omaisuutta, ja kahdelle poliittisluontoiselle oikeudelle, ts. äänioikeudelle/vaalikelpoisuudelle ja asevelvollisuudesta vapauttamiselle.

Kotiseutuoikeuden vaatimus voidaan kuitenkin joissakin tapauksissa korvata Ahvenanmaalla asumisella. Ahvenanmaalla vähintään viisi vuotta asuneet henkilöt saavat harjoittaa elinkeinoa maakunnassa vaikka heillä ei olisi Suomen kansalaisuutta. Viiden vuoden asuminen maakunnassa rinnastettiin kotiseutuoikeuteen elinkeinon harjoittamisen osalta jo vuoden 1951 itsehallintolaissa. Vastaavaa kehitystä on tapahtunut maanhankintaluvan myöntämisen osalta, ensin maakunnan hallituksen käytännön kautta ja nykyisin maanhankintaluvasta annetun maakunta-asetuksen (ÅFS 2003:70) 4 §:n 2 momentin 6 kohdanperusteella, jonka mukaan maakunnan hallituksen tulee myöntää maanhankintalupa ellei ole erityisiä syitä sitä vastaan, jos hakija on asunut

²⁰ Väestötilasto 31.12.2013 Ålands statistik- och utredningsbyrå ja Tilastokeskuksen mukaan.

maakunnassa vähintään viimeiset viisi vuotta. Henkilön, jolla ei ole Suomen kansalaisuutta, täytyy hakea lupaa toisin kuin kotiseutuoikeuden omaavan henkilön.

Kansalaisuusvaatimus on poistettu kokonaan äänioikeudelta ja vaalikelpoisuudelta kunnallisvaaleissa. Voimassa olevat säännökset, joita sovellettiin ensimmäistä kertaa kunnallisvaaleissa vuonna 2007, vaativat kotikuntaa maakunnassa keskeytyksettä viimeisen vuoden ajalta ennen vaalipäivää.

Suomen kansalaisuuden vaatimuksella kotiseutuoikeuden saamiseksi on merkitystä erityisesti poliittisten oikeuksien toteuttamiselle. Merkittävä osuus, vajaa kymmenesosa väestöstä jolla ei ole Suomen kansalaisuutta, ei voi hankkia kotiseutuoikeutta eikä heillä siten ole äänioikeutta paikallisen lainsäädäntöelimen vaaleissa. Ahvenanmaan näkökulmasta kysymys Suomen kansalaisuuden vaatimuksen poistamisesta on esitetty demokratia- ja yhdenvertaisuuskysymyksenä, joka pohjautuu poliittiseen tahtoon ottaa maahanmuuttajat osaksi yhteiskuntaa ja antaa niille, jotka ovat asuneet Ahvenanmaalla vähintään viisi vuotta ja joilla on riittävä ruotsinkielen taito, mahdollisuudet osallistua täysin ahvenanmaalaiseen yhteiskuntaan.

Ennen kuin voimassa oleva kansalaisuuslaki (359/2003) astui voimaan, vaikutti vaatimus luopua alkuperäisestä kansalaisuudesta siihen, että kiinnostus hakea Suomen kansalaisuutta ei ollut niin suurta. Nykyään kaksoiskansalaisuus voi olla mahdollinen, mikä tarkoittaa, että enemmistö ulkomaalaisista kansalaisista Ahvenanmaalla voi valita hakea Suomen kansalaisuutta menettämättä nykyistä kansalaisuuttaan. Kaikki maat eivät tosin salli kaksoiskansalaisuutta. Kansalaisuuden hakeminen on suhteellisen vaativa prosessi, joka on hakijalle maksullinen.

Suomen kansalaisuuden hankkiminen voi Ahvenanmaalla asuvalle henkilölle merkitä joissain tapauksissa myös velvollisuutta suorittaa asevelvollisuus Suomessa, koska vapautus asevelvollisuudesta ei käsitä henkilöitä, jotka 12 vuotta täytettyään ovat muuttaneet maakuntaan toiselta paikkakunnalta.

Ahvenanmaan pöytäkirja Suomen liittymissopimuksessa Euroopan unioniin

Suomen liittymissopimukseen liitetyn Ahvenanmaan pöytäkirjan 1 artiklan mukaan Euroopan unionin määräykset eivät estä soveltamasta 1 päivänä tammikuuta 1994 Ahvenanmaalla voimassa olleita säännöksiä rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla, osin Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden oikeutta hankkia ja omistaa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa, osin Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa. Suomen tulee artiklan 3 mukaan "varmistaa, että kaikkia jäsenvaltioiden luonnollisia ja oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla Ahvenanmaalla".

Kotiseutuoikeus ja kansalaisuuskysymykset – selvitys kansainvälisoikeudellisista lähtökohdista

Komitean puheenjohtajisto päätti syyskuussa tilata kaksiosaisen selvityksen Ålands fredsinstitutilta. Selvityksen toinen osa käsittelee Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta laajemmassa normatiivisessa kontekstissa.

Yhteenvetona selvitys kiinnittää huomiota siihen, että valtio nauttii suurta harkintavaltaa kansalaisuuskysymyksissä ja kansalaisuuden vaatimuksessa yleisten ja vähemmistöoikeuksien nauttimiseksi, erityisesti poliittisessa päätöksenteossa. Edelleen todetaan, että kansallisen ja alueellisen lainsäätäjän täytyy paikallisen kansalaisuuden poliittisista tai taloudellisista puolista uudelleen neuvoteltaessa löytää myös uusia ratkaisuja sille, kuinka osallistumiseen ja identiteettiin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin tulee vaikuttaa sillä tavoin, että uusia ulkopuolelle sulkemisia ei synny. Kirjoittajan mukaan Ahvenanmaan kotiseutuoikeus maksimoi kuulumisten päällekkäisyyden kansainvälisellä, kansallisella ja alueellisella tasolla. Näiden "kuulumistilojen" rajoitukset olisivat vastoin maailmanlaajuisista moninkertaisten identiteettien ja muuttuvien yhtymäkohtien trendiä.

Komitean harkinnat

Suomen kansalaisuuden vaatimus kotiseutuoikeuden saamiseksi koskettaa useita periaatteellisesti tärkeitä lähtökohtia. Yksi niistä on kansainväliseen oikeuteen perustuva valtioiden oikeus itse päättää kansalaisuudesta. Se tarkoittaa, että valtiolla on laaja oikeus päättää kansalaisuuteen yhdistettävistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Keskeistä on poliittinen oikeus osallistua parlamenttivaaleihin ja se on osa kokonaisuutta, jonka tulee turvata kansallinen turvallisuus ja itsemääräämisoikeus.

Toisena lähtökohtana on, että kansalaisuutta koskeva lainsäädäntö asetetaan uusien vaatimusten eteen lisääntyneen maiden välisen liikkuvuuden vuoksi. Tämä on vaikuttanut näkemykseen kansalaisuuskysymyksistä ja mahdollistanut kansainvälisoikeudelliset rajoitukset, jotka merkitsevät mm. sitä, että valtiot sitoutuvat toimenpiteisiin, jotka estävät valtiottomuutta ja syrjintää, ja hyväksyvät kaksoiskansalaisuuden. Lisääntyvä liikkuvuus ja näkemys kansalaisoikeuksista yleismaailmallisina ovat tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet siihen, ettei EU:n kunnallisvaaleissa enää aseteta kansalaisuusvaatimuksia.

Maakunta on esittänyt demokraattisia syitä ehdotukselle, että Suomen kansalaisuuden vaatimuksesta kotiseutuoikeuden saamiseksi luovutaan. Tavoitteena on antaa niille kansalaisille, jotka ovat Suomen kansalaisuutta vaille ja jotka ovat asuneet Ahvenanmaalla vähintään viisi vuotta, oikeus osallistua maakuntapäivävaaleihin. Lähes 10 prosenttia pysyvistä maakunnan asukkaista ei täytä vaatimusta Suomen kansalaisuudesta kotiseutuoikeuden.

Linjaus jatkotyölle

- Komitea katsoo, että kansalaisuusvaatimuksen poistaminen kotiseutu oikeuden saamisen edellytyksistä on iso ja periaatteellinen kysymys, jonka vaikutukset on ensin selvitettävä tarkemmin.

11.2 Kansalaisuusvaatimus viroille

Komitean toimeksiannon 4 kohdan mukaan komitean tulee arvioida tulisiko joidenkin valtion virkojen kohdalla Ahvenanmaan osalta poiketa suomen kansalaisuutta koskevasta vaatimuksesta.

Nykytila

Suomen perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Sannonalla "määrätty" ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä. (HE 1/1998 vp).

Valtion virkamieslain 7 §:ssä (750/1994, muutettu 17.3.2000/281) säädetään niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 5/2000 vp) todetaan, että hallitusmuodon 84 §:n muuttaminen vuonna 1989 annetulla lailla (724/1989) merkitsi olennaista periaatteellista muutosta siihen aiempaan pääsääntöön, että valtion virkaan voitiin nimittää ainoastaan Suomen kansalainen. Pääsäännöksi tuli nyt, että virkakelpoisuus ei edellytä Suomen kansalaisuutta, ellei erikseen ole toisin säädetty. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että valtaosaan viroista ei tehtävien laadun vuoksi ole asiallisia perusteita vaatia Suomen kansalaisuutta tehtävänhaltijalta. Valiokunta katsoi, että ulkomaan kansalaisuus ei saanut olla valinnan esteenä, ellei tehtävän laatu nimenomaan edellyttänyt Suomen kansalaisuutta.

Valiokunnan mietinnöstä käy edelleen ilmi, että myös työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva EU:n säännöstö edellyttää, että suuri osa viroista on avoinna myös toisten jäsenvaltioiden kansalaisille.

Poliiseja koskeva Suomen kansalaisuuden vaatimus

IHL 24 §:n 2 momentin mukaan poliisimieheksi voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Hallituksen esityksessä (HE 73/1990 vp s. 72) on Suomen kansalaisuuden vaatimusta perusteltu poliisihallinnon erityisluonteella.

Myös valtakunnassa vaaditaan Suomen kansalaisuutta; valtion virkamieslain 7 §:n 8 momentin mukaan poliisilaissa (872/2011) tarkoitettuun poliisimiehen virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Poliisimiesten Suomen kansalaisuutta ja poliisikoulutuksen pääsyvaatimuksia on viimeksi pohdittu eduskunnan käsitellessä esitystä laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta (1164/2013), joka tuli voimaan 1.1.2014. Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 24 § sisältää säännökset lisävaatimuksista ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin hakeville, kun tutkinto tuottaa kelpoisuuden toimia poliisimiehenä. Lain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ainoastaan Suomen kansalainen voidaan ottaa opiskelijaksi.

Eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 38/2013 vp) hallintovaliokunnalle, että kansalaisuusvaatimus on hyväksyttävä perustuslain näkökulmasta, koska virkaan kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansalaisuusvaatimukselle on näin ollen poliisimiehen virkakelpoisuuteen liittyvä hyväksyttävä peruste. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus vastasi asiallisesti nykyistä, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä hyväksyttävää kansalaisuusvaatimusta, eikä valiokunnalla ollut valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa oppilaaksi ottamista koskevasta sääntelystä.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta sitä vastoin reagoi siihen, että lakiehdotus ei, silloisesta oikeustilasta poiketen, sisältänyt mahdollisuutta myöntää poikkeusta Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijoita koskevasta Suomen kansalaisuuden vaatimuksesta. Hallintovaliokunta (HaVM 23/2013 vp) piti perustuslakivaliokunnan tavoin yhteiskunnassa tapahtuneen monikulttuuristumisen vuoksi tärkeänä, että poliisin palveluksessa on henkilöitä eri kansallisen tai etnisen alkuperän omaavista väestöryhmistä. Suomen kansalaisuutta on hallituksen esityksen valmistelussa pidetty tyypillisenä poliisikoulutukseen ottamista koskevana vaatimuksena. Suomen kansalaisuutta koskeva vaatimus ei hallintovaliokunnan mukaan estä eri kansallisten tai etnisten alkuperän omaavien väestöryhmien edustajien valitsemista koulutukseen. Poikkeusmahdollisuutta ei sisällytetty lakiin.

Komitea on saanut tietoonsa, että Norjassa ja Ruotsissa vaaditaan asianomaisen maan kansalaisuus poliisivirkoihin nimittämistä varten. Sama vaatimus koskee myös poliisikoulutukseen ottamista. Tanskassa on poliisikoulutukseen yksittäistapauksissa otettu sellaisia toisten pohjoismaiden kansalaisia, joilla jo on kansallinen poliisikoulutus omasta maastaan. Nämä henkilöt voidaan nimittää vakituiseen virkaan heidän saatuaan Tanskan kansalaisuuden.

Rajavartijoita koskeva Suomen kansalaisuuden vaatimus

Valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin 10 kohdassa on säännökset rajavartioiden kelpoisuusvaatimuksista, jossa kuten rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §:n 1

momentissa säädetään, että rajavartijalta vaaditaan Suomen kansalaisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansalaisuusvaatimus oli perusteltu merkittävään julkisen vallan käytön mahdollisuuteen liittyen (PeVL 19/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että rajavartiolaitoksen upseerin virat ovat sillä tavoin merkityksellisiä kansakunnan yleiselle turvallisuudelle, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen voidaan asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2/II). Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään myös, että rajavartijan peruskurssille valittavan henkilön on oltava Suomen kansalainen. Säännös on sisällytetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2013 vp).

Komitea on saanut tietoonsa, että Ruotsissa ja Tanskassa vaaditaan oman maan kansalaisuus, jotta henkilö voidaan kouluttaa ja nimittää rajavartijaksi. Vastaava rajavartijoi- ta koskeva kansalaisuusvaatimus on myös muissa EU-maissa.

Tuomareita koskeva Suomen kansalaisuuden vaatimus

Tuomareita koskevia kansalaisuusvaatimuksia sisältyy valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin 4 kohtaan ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 11 §:n 1 momenttiin.

Tuomareiden nimittämismenettely turvaa osaltaan tuomioistuinten perustuslain säännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten mukaisen riippumattomuuden. Riippumattomuuskriteerin täytäntöönpanossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tuomarin tehtäviin valitaan taitavia ja rehellisiä henkilöitä, joilla on lain edellyttämä koulutus ja kelpoisuus (HE 109/1999 vp). Euroopan neuvoston suositus ja Yhdistyneiden kansakuntien tuomareiden riippumattomuutta turvaavat ja edistävät perusperiaatteet kieltävät tuomarin viran hakijoiden syrjinnän rodun, sukupuolen, uskonnon tai muun vastaavan syyn perusteella. Syrjinnäksi ei kuitenkaan katsota sitä, että tuomarin virkaan edellytetään asianomaisen valtion kansalaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 13/1999 vp), että tuomareita koskeva kansalaisuusvaatimus on hyväksyttävä valtiosäännön kannalta, koska tuomarin virkaan kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Kansainvälisesti on yleinen käytäntö, että tuomarin virat varataan omille kansalaisille. Tästä pääsäännöstä ei ole katsottu olevan syytä poiketa Suomessa. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain esitöissä viitataan myös pohjoismaisista työmarkkinoista henkilöille, jotka ovat saaneet ammattipätevyyden antavan, vähintään kolmevuotisen korkeamman koulutuksen, tehdyn pohjoismaisen sopimuksen (SopS 74/1998) 10 artiklaan. Artiklan mukaan sopimusvaltiot voivat varata julkishallinnon ylemmät virat, oikeuslaitoksen, syyttäjälaitoksen, ulosottotoimen, poliisin ja puolustusvoimien virat sekä muut virat, joilla on merkitystä kansallisen turvallisuuden kannalta, oman maan kansalaisille.

Mahdollisten muutostarpeiden kartoitus

Poliisin, rajavartijan ja tuomarin virkojen sekä vastaavien tehtävien pätevyysrajoituksia voidaan perustella sillä, että ne sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä ja kansalaisten luottamuksella julkisen vallan käyttöön, oikeuslaitokseen ja oikeudenkäyttöön. Suomen oikeustila on pääasiassa sama kuin muissa Pohjoismaissa. Toisaalta on monikulttuurisessa yhteiskunnassa tärkeää, että asianomaisilla viranomaisilla on eri kansalaisuuksia ja etnisiä taustoja edustavia työntekijöitä. Tämä on omiaan lisäämään erilaisuuden ymmärtämistä puolin ja toisin.

Oikeushallinto ja rajavartiolaitos ovat lainsäädännön aloja, jotka voimassa olevan itsehallintolain 27 §:n 23 ja 34 kohdan mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Komitea katsoo, että nykytilanteessa ei ole syytä säätää poikkeussäännöksiä valtakunnan lainsäädäntöön Suomen kansalaisuutta koskevasta vaatimuksesta Ahvenanmaalla olevan tuomarikunnan tai siellä olevien rajavartiolaitoksen virkojen osalta.

Komitea katsoo myös, että tällä hetkellä ei ole tarvetta poistaa Suomen kansalaisuutta koskeva vaatimus Ahvenanmaalla olevien poliisivirkojen kohdalla. Tehtävien luonteen vuoksi on olemassa asialliset perusteet jatkossakin vaatia poliiseilta Suomen kansalaisuus myös Ahvenanmaalla.

Komitea toteaa, että perustuslaki jossain määrin sallii Suomen kansalaisuutta koskevien vaatimusten asettamisen joiden virkojen osalta, mutta ettei perustuslaki sitä vaadi. Valtakunnan lainsäädännön vaatimukset ovat siis tavallisen lain, eivät perustuslain, tasoisia. Vaatimukset voi siis muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ahvenanmaan poliisivirkojen osalta vaaditaan sitä vastoin itsehallintolain muuttamista, jos esim. toivotaan kansalaisuusvaatimuksen poistamista joidenkin poliisivirkojen osalta.

Voimassaolevassa itsehallintolaissa ei nimenomaisesti ilmaista onko maakunnalla vai valtakunnalla lainsäädäntövalta maakunnan järjestämän poliisikoulutuksen sisältövaatimusten tai sellaisen koulutuksen oppilaaksiottamisen kriteerien osalta. Kysymys on vastikään ollut ajankohtainen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan täytäntöönpanon yhteydessä Suomessa (HE 182/2012 vp). Nykyisin Ahvenanmaalla ei järjestetä poliisin perus- tai jatkokoulutusta ja sellaisesta koulutuksesta ei ole annettu maakuntalainsäädäntöä. Näin ollen maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä ei ole saatu kannanottoa maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta poliisikoulutuksen osalta. Ottaen huomioon, että maakunnalla on oma poliisiviranomainen, että Ahvenanmaan poliisiviranomaisesta annetussa laissa (ÅFS 2000:34) on IHL 18 §:n 1, 2 ja 6 kohdan nojalla säädetty maakunnan poliiseja koskevista pätevyysvaatimuksista (Ahvenanmaan valtuuskunnan maakuntalaista 23.11.1999 antama lausunto nro 49/99) ja, että koulutuksen osalta toimivalta on maakunnalla, ei kuitenkaan voida poissulkea, että maakunnalla olisi toimivaltaa myös poliisikoulutuksen sisältövaatimusten ja oppilaaksi ottamista koskevien kriteereiden osalta.

Komitean linjaukset tulevalle lainsäädäntötyölle

- Komitea katsoo, että ei ole tarkoituksenmukaista yleisellä tasolla poiketa maakunnan poliisinvirkojen osalta vaatimuksesta Suomen kansalaisuudesta, mutta että säännökset kansalaisuusvaatimuksesta poliisinvirkojen osalta Ahvenanmaalla on voitava muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ilman, että itsehallintolakia on tarpeen muuttaa.
- Uudesta itsehallintojärjestelmästä on käytävä ilmi, kuuluvatko poliisikoulutuksen sisältövaatimukset ja koulutuksen oppilasvalintakriteerit valtakunnan vai maakunnan toimivaltaan.
- Komitean mukaan ei ole tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön erillISRatkaisuja Ahvenanmaalla koskien Suomen kansalaisuuden vaatimusta tuomareille tai rajavartijoille.

11.3 Hallintoprosessuaaliset säännökset

Nykytila

IHL 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta lainkäytön osalta, ottaen huomioon mitä 25 ja 26 §:ssä säädetään. Hallintolainkäyttöä koskevia säännöksiä on muutettu kerran (laki 68/2004).

Lukuun ottamatta päätökset, joista valtakunnan lain mukaan valitetaan johonkin toiseen viranomaiseen, **Ahvenanmaan hallintotuomioistuin** on nykyään valitusinstanssina valitettaessa maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen tai kunnallisen viranomaisen tekemästä päätöksestä. Maakuntalailla voidaan kuitenkin säätää, että maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen muuta hallintoasiaa kuin veroa tai maksua koskevasta päätöksestä sekä kunnallisen viranomaisen päätöksestä maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen asemesta maakunnan hallitukseen.

Maakunnan hallituksen päätöksen laillisuudesta saa valittaa **korkeimpaan hallinto-oikeuteen**. Poikkeuksen muodostavat maakunnan hallituksen eläkeasioissa tekemät päätökset, joista valitetaan vakuutustuomioistuimeen ja maakunnan viranomaisten sopimusasetuksen nojalla tekemät päätökset, joista valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Maakunnan hallituksen päätökseen nimitysasiassa ei saa hakea muutosta valittamalla.

Korkein hallinto-oikeus käsittelee näin ollen ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena maakunnan hallituksen päätöksistä tehtyjä valituksia kaikenlaisissa asioissa. Korkein hallinto-oikeus on valitusasteena riippumatta siitä, onko päätös tehty maakunnan hallituksen jäsenten toimesta yleisistunnossa vai onko yksittäinen maakunnan hallituksen jäsen tai virkamies tehnyt päätöksen.

Muutostarpeet

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen aseman vahvistaminen muutoksenhakuinstanssina valituksissa, jotka koskevat maakunnan hallituksen alaisten tai kunnallisten viranomaisten tekemiä päätöksiä, perusteltiin sillä, että valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Tämä pidettiin tarkoituksenmukaisena myös perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan valossa. Lisäksi viitattiin siihen, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin IHL 26 §:n nojalla yleisesti säädetään valitusinstanssiksi kyseen ollessa maakunnan hallituksen alaisten viranomaisten päätöksistä.

Komitea kannattaa pääsääntöä, jonka mukaan hallintolainkäyttö nykyisin ensimmäisessä asteessa hoidetaan alueellisten hallinto-oikeuksien toimesta ja toisessa asteessa korkeimman hallinto-oikeuden toimesta. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) lähtee siitä, että sekä valtioneuvoston että ministeriöiden päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Erityislainsäädännön säännösten mukaan ensimmäinen valitusaste on nykyään kuitenkin alueellinen hallinto-oikeus ministeriön tekemän päätöksen kohdalla.

Tämä kehityssuunta vahvistuu entisestään, jos niin kutsutun prosessityöryhmän ehdotus toteutuu (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011). Mietinnössään työryhmä esitti, että ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyistä päätöksistä valitettaisiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mietinnön perusteella oikeusministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että muutoksenhakua koskevat säännökset joissakin hallintoasioissa tarkistetaan niin, että käytettäisiin oikaisuvaatimusmenettelyä nykyistä laajemmin muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena. Esityksessä ehdotetaan myös, että valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettaisiin uusiin asiaryhmiin valitettaessa hallinto-oikeuksien päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Maakunnan talouden tarkastuslaitoksesta annetun maakuntalain 15 §:n lainsäädäntövalvonnan yhteydessä (LTB 47/2012) Ahvenanmaan valtuuskunta katsoi äänestyksen jälkeen ja korkein oikeus yksimielisesti, että IHL 25 §:n valitusta koskevat säännökset eivät kata maakuntapäivien alaisten viranomaisten hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia. Korkein oikeus katsoi lausunnossaan, että IHL 26 §:n nojalla voidaan kuitenkin maakuntalailla säätää, että sellaisista päätöksistä voi valittaa Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Tasavallan presidentti päätti 1 päivänä maaliskuuta 2013, että säännös raukeaa. Maakuntapäivät hyväksyi tämän jälkeen IHL 26 §:n nojalla maakuntalain

maakunnan talouden tarkastuslaitoksesta annetun maakuntalain muuttamisesta, jossa säädetään, että valitusaste on Ahvenanmaan hallintotuomioistuimissa (ÅFS 25:2013, muutettuna 73:2013).

Itsehallintolain valitusjärjestystä koskevat säännökset ovat myös aiheuttaneet markkinaoikeuden toimivaltaan liittyviä tulkintavaikeuksia asioissa, jotka koskevat julkisia hankintoja Ahvenanmaalla, kun hankinnan arvo ylittää niin sanotun kynnsarvon. Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään katsonut, että markkinatuomioistuimella on toimivalta käsitellä valitukset näissä asioissa (KHO 15.12.2005 taltio 3357).

Nykyiset säännökset johtavat myös joissakin tilanteissa siihen, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuimissa ja korkein hallinto-oikeus ovat toimivaltaisia tutkimaan sellaisia asioita, joissa toimivalta valtakunnassa olisi vakuutuslaitosten tai valituslautakunnalla. Tämä koskee esimerkiksi Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaista.

Voimassa olevissa säännöksissä ei ole mainintaa valitusinstanssista, joka tutkii valtakunnan viranomaisen sopimusasetuksen nojalla tehdystä päätöksestä tehtyä valitusta. Tämä on ajoittain johtanut tulkintakysymyksiin valtakunnan viranomaisissa, jotka hoitavat sellaisia maakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä, joita on siirretty niille sopimusasetuksella.

Komitean linjaukset tulevalle lainsäädäntötyölle

- Komitea katsoo, että itsehallintolain valitussäännösten tulisi niin pitkälle kuin mahdollista vastata yleistä oikeuskehitystä hallintolainkäytön alueella. Lähtökohtana on, että oikeusturvan tulee olla kaikille sama.
- Valituksen maakunnan hallituksen päätöksistä tulisi tavallisesti osoittaa ensimmäisenä asteena Ahvenanmaan hallinto-oikeuteen. Vain sellaisista päätöksistä, jotka maakunnan hallituksen edustajat ovat kokouksessa tehneet, voidaan valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.
- Maakuntapäivien alaisten viranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä voitaisiin valittaa Ahvenanmaan hallinto-oikeuteen.
- Valitusjärjestys olisi Ahvenanmaalla sama kuin valtakunnassa sellaisissa asioissa, joissa valtakunnassa valituksen voi esittää jollekin toiselle valitusviranomaiselle kuin hallinto-oikeudelle. Komitean käsityksen mukaan markkinaoikeuden toimivallan pitää nykyistä selvemmin tulla esiin säännöksissä.
- Säännöksiä tulee lisäksi täydentää niin, että valtakunnan viranomaisen sopimusasetuksen nojalla tekemän päätöksen toimivaltainen valitusinstanssi tulee ilmi.

11.4 Kansainvälinen valitusoikeus

Kansainliittoneuvosto teki 27. kesäkuuta 1921 päätöksen niin sanotusta Ahvenanmaan sopimuksesta. Päätöstä edelsi Ruotsin ja Suomen välinen neuvottelu, neuvoston jäsenen avustamana. Pöytäkirjan mukaan Ahvenanmaan sopimus liitettiin neuvoston päätökseen 24. kesäkuuta 1921. Sopimuksen seitsemännessä kohdassa sanotaan:

"Kansainliiton neuvosto valvoo näiden takeiden soveltamista. Suomen on annettava liittoneuvostolle, oheen liittäen omat huomautuksensa, kaikki valitukset ja muistutukset, joita Ahvenanmaan maakuntapäivät tekevät näiden takeiden soveltamisesta, ja neuvosto voi, jos asia on laadultaan oikeudellinen, hankkia lausunnon pysyvältä kansainväliseltä tuomioistuimelta."

Ahvenanmaan sopimuksen mukaiset kansainvälisoikeudelliset takuut otettiin kansalliseen lainsäädäntöön vuonna 1922, kun eduskunta oli hyväksynyt eräitä Ahvenanmaan maakunnan väestöä kokevia säännöksiä sisältävän lain (SK 189/1922). Lain 6 §:ään otettiin säännös Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta valittaa takuiden soveltamisesta.

6 §. "Siinä tapauksessa, että Ahvenanmaan maakuntapäivät esittävät valituksia tai muistutuksia tämän lain säännösten soveltamisen johdosta, antaa tasavallan hallitus, oheenliittäen omat huomautuksensa, ne Kansainliiton neuvostolle, jotta liittoneuvosto voisi valvoa mainittujen säännöksiä soveltamista ja, jos asia on laadultaan oikeudellinen, hankkia lausunnon pysyväiseltä kansainväliseltä tuomioistuimelta".

Toisen maailmansodan rauhanneuvottelujen alla Ahvenanmaan maakuntapäivät kääntyi hallituksen puoleen pyrkimyksenä varmistaa, että Ahvenanmaan kansallisuusintressit huomioidaan tulevissa rauhanneuvotteluissa. Kirjelmässä ilmaistaan huoli siitä, että Kansainliiton hajoaminen olisi heikentänyt kansainvälisiä takuita.

Syyskuussa 1938 asetettiin U.J. Castrénin johdolla komitea, jonka tehtävänä oli itsehallintolain tarkistaminen. Komitea antoi mietinnön ja sen jälkeen työ valtakunnan tasolla pysähtyi sodan seurauksena. Maakunnassa asetettiin oma komitea Ruben Österbergin johdolla. Komiteat eivät käsitelleet kansainvälisoikeudellista suojaa. Tämä on tulkittu siten, että niiden lähtökohtana on ollut status quo.

Sodan loputtua valtakunnassa jatkettiin työtä uuden itsehallintolain laatimiseksi valtioneuvoston asetettua vuonna 1945 uuden komitean, jota johti Albert von Hellens. Komitea antoi mietintönsä valtioneuvostolle seuraavan vuoden huhtikuussa. Komitea ehdotti, että hallitus ottaisi tehtäväkseen pyrkiä palauttamaan Ahvenanmaan itsehallinnon kansainväliset takuut niin pian kuin tilanne kansainvälisellä tasolla sen sallisi. Itsehallintolakiin ehdotettiin otettavaksi asiaa koskeva erillinen säännös.

Hallituksen esitystä käsiteltiin vuosien 1946 ja 1947 valtiopäivillä. Esitys lähetettiin perustuslakivaliokuntaan, joka ilman perusteluja esitti, että lakiehdotuksen kansainvälisiä takuita koskeva 46 § poistetaan.

Esityksen käsittelyä ei saatettu loppuun ennen kuin eduskunta hajotettiin, ja siksi esitys raukesi.

Elokuussa 1948 valtioneuvosto asetti uuden komitean, jonka tehtävänä oli valmistella uusi ehdotus Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Komitean puheenjohtaja oli Tauno Suontausta. Hallituksen esitys (HE 38/1948 vp), joka valmisteltiin Suontaustan komitean mietinnön pohjalta, ei sisältänyt säännöstä hallituksen velvollisuudesta hakea kansainvälisiä takuita itsehallintolain kansallisuussuojasäännöksille. Sen sijaan ehdotuksessa oli voimaantulosäännös, joka merkitsi, että kaikki takuulain uuteen itsehallintolakiin siirretyt säännökset kumottiin, kun taas 6 §:n valitusoikeus oli edelleen voimassa.

Oikeusministeri lausui käsittelyn yhteydessä, että hallituksen esityksellä itsehallintolaiksi ei millään tavalla ole haluttu puuttua Ahvenanmaan väestön kansainvälistä asemaa koskevaan kysymykseen; - - - Yhtä vähän kuin demilitarisointia koskevat kansainväliset järjestelyt ovat voineet vaikuttaa Ahvenanmaan väestölle myönnettyyn itsehallintoon, yhtä vähän itsehallintolaki valtionsisäisenä toimenpiteenä voi vaikuttaa Ahvenanmaan demilitarisointiin tai Ahvenanmaan autonomiaa koskeviin kansainvälisiin näkökohtiin.

Esitys lähetettiin perustuslakivaliokuntaan. Perustuslakivaliokunta päätti niukalla enemmistöllä, että voimaantulosäännös laadittaisiin siten, että takuulain 6 § olisi edelleen voimassa. Ulkoasianvaliokunnan lausunnossa todettiin, että hallituksen esityksen tavoitteena on valtakunnan rajojen sisällä ja sisäisin säännöksin tarkistaa ja kehittää Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmää ottamatta mitenkään kantaa Ahvenanmaan kansainväliseen asemaan.

Esityksen käsittely suuressa valiokunnassa johti kuitenkin toiseen tulokseen. Mietinnössään valiokunta ehdotti, että takuulaki kumottaisiin kokonaisuudessaan uuden itsehallintolain astuessa voimaan. Eduskunta päätti suuren valiokunnan ehdotuksen mukaisesti. Istuntokäsittelyn aikana pääministeri Kekkonen totesi mm., että kun Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva kysymys tänä syksynä tuli ratkaisevaan vaiheeseen, hallitus on, kuten tiedämme, kohdannut vaikeuksia siksi, että lakiehdotus merkitsee, että 11. elokuuta 1922 annetun Ahvenanmaan takuulain 6 § jää voimaan, koska takuulain muut säännökset on otettu itsehallintolakiin. Takuulain 6 §:ssä, johon sisältyy takuulain soveltamista koskeva sääntö, mainittiin Kansainliito, joka lakkautettiin 19. huhtikuuta 1946. Suomi on sitoutunut hyväksymään järjestön lakkauttamisen samoin kuin 10. helmikuuta 1947 allekirjoitetun rauhansopimuksen 11 artiklan. Harkittuaan asiaa hallitus on kantanaan asian käsittelyä varten suuressa valiokunnassa pitänyt välttämättömänä, että takuulaki kokonaisuudessaan, siis myös sen 6 §, tulisi kumota uuden itsehallintolain hyväksymisen yhteydessä.

Itsehallintolain voimaantulo edellytti lisäksi, että Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyi sen. Lakiehdotus hyväksyttiin 1. joulukuuta 1951. Mietinnössään lakivaliokunta oli sitä mieltä, että takuulain 6 §:n tarkoituksena oli ainoastaan säätää, millä tavalla ja missä järjestyksessä Kansainliiton valvonta hoidetaan. Lisäksi todettiin, että takuulain 6 §:n kumoaminen ei vaikuta Ahvenanmaan oikeuteen ja Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Riippumatta valtiosisäisen lainsäädännön muodosta edellä mainitut sopimus ja päätös 27. kesäkuuta 1921 jäivät voimaan.

Maakuntapäivien päätökseen uuden itsehallintolain kannattamisesta hyväksyttiin ponsi, jonka mukaan maakunnan hallituksen tulisi toimia sen hyväksi, että Suomi saisi uudet kansainväliset takuut itsehallinnon perusteille niiden tilalle, jotka sisältyivät takuulakiin. Maakuntapäivät hyväksyi samankaltaisen ponsin vuonna 1956 jätetyn aloitteen pohjalta.

Maakunnan hallitus asetti vuonna 1972 komitean vuoden 1951 itsehallintolain uudistamiseksi. Komitean puheenjohtaja oli maaneuvos Alarik Häggblom. Yksi komitean käsittelemistä kysymyksistä oli uusia kansainvälisiä takuita koskeva toive. Pääministeri Kalevi Sorsa vieraili Maarianhaminassa vuonna 1974 ja vierailun aikana maaneuvos otti esiin takuita koskevan kysymyksen. Tämä johti virkamiesselvitykseen (Klaus Törnuddin muistio 30. joulukuuta 1974). Törnudd toteaa, että ahvenanmaalaiset haluavat pitää kiinni periaatteellisesta kannastaan uusien takuiden välttämättömyydestä ja hän ehdottaa, että Suomi esimerkiksi sopivassa tilanteessa voisi ilmoittaa valmiutensa siihen, että Ahvenanmaata koskevat riidat voitaisiin ratkaista Haagin kansainvälisessä tuomioistuimessa.

Myös seuraavat komiteat käsitelivät takuukysymystä. Ahvenanmaalainen parlamentaarinen komitea (ÅUS 1981:7) ilmaisi periaatteellisena kantanaan, että itsehallinnon kansainvälisoikeudellisia perusteita ei saa horjuttaa ja että aikaisemmat takuut tulee siksi korvata uusilla niin pian kuin mahdollista. Seuraava valtioneuvoston komitea keskusteli lyhyesti takuukysymyksestä, mutta puheenjohtaja Olsson, joka oli keskustellut edellytyksistä silloisen presidentti Mauno Koiviston kanssa, torjui sen. Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 73/1990 vp s. 38) sisältää seuraavan periaatelausunnon: "Ahvenanmaan itsehallinto on yleisesti tunnustettu ja vahvasti ankkuroitu Suomen valtiosääntöön. Tämän johdosta luonnollisena ja horjumattomana periaatteena on ottaa huomioon Ahvenanmaata koskevat kansainväliset määräykset ja kansallisella tasolla pysyttää voimassa Ahvenanmaan itsehallinto ja kehittää sitä."

Aalto-työryhmä on myös käsitellyt tätä kysymystä ja sen johtopäätös oli seuraava: "Ahvenanmaan itsehallinto on yleisesti tunnustettu ja vahvasti ankkuroitu Suomen valtiosääntöön. Itsehallinto ja siihen liittyvät Ahvenanmaata koskevat kansainväliset sitoumukset voidaan tehokkaasti toteuttaa kansallisessa lainsäädännössä. Suomen ratifioimat ihmisoikeussopimukset takaavat osaltaan muiden muassa kielelliset ja kulttuuriset oikeudet ja vahvistavat näin myös Ahvenanmaan väestölle taattujen itsehallintoon liittyvien oikeuksien kansainvälisoikeudellista suojaa. Uusien, erillisten kansainvälisten takeiden hankkiminen sopii huonosti yleiseen kansainväliseen kehitykseen.

Ahvenanmaan itsehallinto on pitkän historiallisen ajanjakson aikana kehittynyt myönteisellä tavalla, joka on tehnyt uudet kansainväliset takuut tarpeettomiksi. Ahvenanmaan itsehallinnon tulee perustua maakunnan ja valtakunnan väliseen luottamukseen sekä Suomen valtiosääntöön siten, että maakunnan itsehallinnollista asemaa ei voida muuttaa vastoin maakunnan tahtoa."

Komitean keskusteluissa on käynyt ilmi, että tarve ryhtyä toimenpiteisiin kansainvälisesti rajoittuu etenkin tarpeeseen turvata Ahvenanmaan ruotsinkielistä asemaa voimassa olevan IHL 6 luvun mukaisesti. Komitea on suhtautunut myönteisesti siihen, että otettaisiin käyttöön kansainvälinen mekanismi Ahvenanmaan ruotsinkielisen aseman turvaamiseksi.

Linjaukset tulevalle työlle

- Ihmisoikeudet ja ihmisoikeussopimuksiin liittyvät kansainväliset valitus-/kantelumenettelyt koskevat yksilöitä.
- Kansainvälisten takuiden palauttaminen olisi haastavaa, koska tämä vaatisi niiden valtioiden myötävaikutusta, jotka aikoinaan ovat sopineet maakunnan kansainvälisestä asemasta.
- Komitea suhtautuu sitä vastoin myönteisesti Ahvenanmaan ruotsinkielisen aseman turvaavien kansainvälisten mekanismien luomiseen ja aikoo selvittää, mille kansainväliselle instituutiolle tämänkaltaisen tehtävä voitaisiin uskoa.

11.5 Vapautus asevelvollisuudesta

Nykytila

Perustuslaki

Suomen perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä tarkemmin pykälän perusteluissa, mutta se kattaisi sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Perustelujen mukaan säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus puolustusvoimissa ja siihen liittyen velvollisuus osallistua maanpuolustustarkeituksessa palvelemaan muuhun koulutukseen. Säännös kattaa myös varusmiespalve-

lusta korvaavan siviilipalveluksen. Lailla voitaisiin siten vastaisuudessakin säätää korvaavasta palvelusvelvollisuudesta niille, jotka on rauhan aikana vapautettu aseellisesta tai aseettomasta palveluksesta. Naisten asepalvelus voitaisiin edelleen säätää vapaaehtoisuuteen perustuvaksi. Perusteluissa todetaan lisäksi, että Ahvenanmaan itsehallintolain 12 §:ssä on erityissäännöksiä asevelvollisuuden suorittamisen korvaavasta muusta palveluksesta niiden henkilöiden osalta, joilla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus.

Perustuslain 127 §:n 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.

Perustuslain 127 §:ää vastaava sääntely on ollut hallitusmuodon 75 §:n 1 ja 3 momentissa.

Itsehallintolaki

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 12 §:ssä on erityissäännös asevelvollisuuden suorittamisen korvaavasta muusta palveluksesta niiden henkilöiden osalta, joilla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus ja jotka ovat muuttaneet maakuntaan ennen, kuin ovat täyttäneet 12 vuotta. Henkilö, jolla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus, saa asevelvollisuuden suorittamisen sijasta palvella vastaavalla tavalla *luotsi- ja majakkalaitoksessa tai muussa siviilihallinnossa*. Itsehallintolain sanotun säännöksen mukaan palvelusta luotsi- ja majakkalaitoksessa säädetään valtakunnan lailla maakuntapäivien saatua tilaisuuden antaa lausuntonsa asiassa. Palvelusta muussa siviilihallinnossa säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Kunnes tällainen palvelu on järjestetty, maakunnan asukkaat ovat vapautettuja asevelvollisuuden suorittamisesta.

Edellä tarkoitettua palveluksesta ei ole säännöksiä. Maakunnan asukkaat ovat siten käytännössä vapautettuja asevelvollisuuden suorittamisesta.

Säännöksen perusteluista (HE 73/1990) käy ilmi, että vastaava säännös sisältyi jo vuoden 1920 itsehallintolakiin. Itsehallintolain voimassaoloaikana ei ahvenanmaalaisten velvollisuudesta palvella luotsi- ja majakkalaitoksessa tai muussa siviilihallinnossa ole säädetty valtakunnan laissa. Vuosina 1922–1938 hallitus antoi neljä lakiehdotusta tällaisista palvelustoimista ja yhden lakiehdotuksen osittaisesta asevelvollisuudesta ahvenanmaalaisille, mutta mikään näistä ehdotuksista ei päätenyt laiksi.

Ahvenanmaan itsehallintolain 12 §:n soveltaminen käytännössä

Väestötietojärjestelmästä ei ole saatavissa tietoa Ahvenanmaan asukkaiden kotiseutuoikeudesta. Sen vuoksi Ahvenanmaan alueen kunnista vastaava puolustusvoimien aluetoimisto lähettää vuosittain Ahvenanmaalla asuvien kutsuntaikäisten nimilistan

maakunnan hallitukselle, joka tarkastaa henkilöiden kotiseutuoikeuden ja palauttaa listan tarvittavilla kotiseutuoikeustiedoilla täydennettynä aluetoimistolle. Aluetoimisto ilmoittaa asevelvollisuudesta vapauttamisesta siihen oikeutetuille. Muille kutsunnalaisille, joita on vuosittain ollut alle 10, aluetoimisto järjestää kutsunnat Maarianhaminan kaupungissa asevelvollisuuslain (1438/2007) 127 §:n mukaisesti.

Ahvenanmaan maakunnasta varusmiespalvelukseen tulevat suorittavat palveluksensa yleensä Uudenmaan prikaatissa.

Maakunnasta pois muuttanut henkilö menettää kotiseutuoikeuden maakuntalaissa säädetyn ajan kuluessa. Itsehallintolain 12 §:n 1 momentin säännös kotiseutuoikeudesta vapauttamisperusteena on sanamuodoltaan selkeä eikä mahdollista muuta tulkintaa kuin sen, että henkilö, joka on menettänyt kotiseutuoikeuden, katsotaan asevelvolliseksi siitä huolimatta, että hänellä olisi oikeus saada kotiseutuoikeus takaisin. Asia arvioidaan uudelleen, jos kysymyksessä oleva henkilö saa kotiseutuoikeutensa takaisin.

Siviilipalveluksesta säädetään siviilipalveluslaissa (1446/2007). Siviilipalveluksen hallinnointi ja palvelusta koskeva säädösvalmistelu kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Muutostarve

Säännökset ahvenanmaalaisten vapautuksesta asevelvollisuuden suorittamisesta on aikoinaan perusteltu sillä, että suomi on komentokielenä myös ruotsinkielisissä joukko-osastoissa. Vapautuksella ei historiallisesti ole yhteyttä Ahvenanmaan demilitarisoituun ja neutralisoituun statukseen. Tämä oikeustila on vallinnut ensimmäisestä itsehallintolaista alkaen.

Linjaukset tulevalle työlle

- Komitea arvioi, että Ahvenanmaan demilitarisoitu ja neutralisoitu status on tänä päivänä komentokielen ohella perustelu sille, että ahvenanmaalaisten tulisi olla vapautettuja asevelvollisuudesta.
- Komitea katsoo, ettei enää ole aiheellista tai tarkoituksenmukaista sisällyttää itsehallintolakiin säännöksiä sellaisesta palveluksesta, joka korvaisi asepalveluksen.

- Komitea toteaa, että valtakunta ja maakunta selvittävät erikseen muita tehtäviä, jotka koskevat turvallisuuskysymyksiä laajemmassa merkityksessä, siten kuin tämä käy ilmi mm. maakunnan hallituksen Ahvenanmaan maakuntapäiville antamasta selonteosta Ahvenanmaan demilitarisaatiosta ja neutralisaatiosta (landskapsregeringens meddelande nr 1/2013-2014 till Ålands lagting om en policy för Ålands demilitarisering och neutralisering).

11.6 Eräät yksityiskohtaiset kysymykset

Linjaukset tulevalle työlle

Itsehallintolain säännöksiä tai sen esitöitä olisi täydennettävä mm. seuraavasti:

- Itsehallintolain 32 §:n säännöstä sopimusasetuksista on täydennettävä säännöksellä soveltuvasta laista hoidettaessa sopimusasetuksella siirrettyjä hallinto-tehtäviä sekä mahdollisesti tehtävänsä toiselle osapuolelle siirtävän maakunta- tai valtakuntaviranomaisen jatkuvasta kustannusvastuusta.
- Ahvenanmaan valtuuskunta on lausunnossaan (16.7.2014 Nr 15/14) itsehallintolain 61 §:n nykyisistä esitöistä poiketen katsonut, että yksityisoikeudellinen yhteisö voidaan tietyin edellytyksin katsoa osaksi varsinaista valtionhallintoa. Sellaisten Ahvenanmaalla sijaitsevien maa-alueiden osalta, joita mainitunlaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt tarvitsevat varsinaista valtionhallintoa varten tai jotka jäävät tälle tarpeettomaksi, on Ahvenanmaan valtuuskunnan mukaan sovellettava itsehallintolain 61 §:n säännöstä. Tulkinta vastaa valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen käsitystä.

LIITE 1

Ahvenanmaan veropohjasta peräisin olevat tulot ja siirrot Ahvenanmaan maakunnalle vuosina 2005, 2010 ja 2013.

Jaosto on raporttia laatiessaan voinut todeta, että tiedot maakunnan verotuksen määrästä ovat olleet vaikeasti saatavilla ja on tämän takia koostanut saatavilla olevaa materiaalia valaistakseen suuruusluokkia raportissa käsiteltävänä olevan verotuksen osalta.

Taulukko

Ahvenanmaan veropohjasta peräisin olevat tulot vuosilta 2005, 2010 ja 2013²¹

(pyöristetty noin miljoona EUR, juoksevat hinnat)

Verolaji	2005	2010	2013
Välittömät verot yhteensä ²²	100	69	64 ²³
Tulo- ja varallisuusvero Yhteisövero	69	47	51
	31	22	13
Välilliset verot yhteensä	129	140	n.a.
Alv	90	n.a.	
Valmisteverot jne.	35	n.a.	
Arpajaisvero ja apteekkimaksu	4	n.a.	
Valtion verot	229	209	n.a.
Kunnallisverot	72	86	92
Yhteensä	301	295	n.a.

Välittömiä veroja koskevat tiedot ovat kannettuja veroja koskevia jälkikäteistietoja ja antavat siten, jos joitakin vähäisiä yhteisöveroja koskevia jakautumisongelmia jätetään huomiotta, kuvan Ahvenanmaan veropohjasta. Välillisiä veroja koskevien tietojen on näiden verojen luonteen ja verorajan yli valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä tapahtuvan kaupan johdosta perustuttava laskelmiin. Laajin ja luotettavin selvitys koskee vuotta 2005. Koska myöhempiä vuosia koskevat selvitykset eivät ole yhtä laajat, tietoja välillisten verojen jakautumisesta eri verolajeihin ei ole. Kansantaloutta koskevilla tiedoilla voidaan kuitenkin arvioida niiden kokonaismäärän suuruusluokan. Näitä tietoja ei kuitenkaan vielä ole saatavina vuodelta 2013.

Kuten taulukosta ilmenee, vuoden 2005 jälkeen (tarkemmin ottaen 2008) tapahtunut valtion välittömien verotulojen väheneminen on ensisijaisesti johtunut yhteisöverotulojen voimakkaasta *vähentämisestä*. Toinen samaan suuntaan osoittava tekijä on yhä

²¹ **Lähteet**

Välittömät verot: ÅSUB Raportti 2009:5 (2005) ja AV (2010 ja 2013).

Välilliset verot: ÅSUB Raportti 2009:5 sekä tietoaaineistoa ÅSUB:in Ahvenanmaata koskevista kansantalouselaskelmista (2010).

²² Lukuun ottamatta valtion tuloveroa Ahvenanmaalla rekisteröidyillä aluksilla työskentelevien ja Ahvenanmaan ulkopuolella asuvien osalta.

²³ Ennuste

selvempi suuntaus kohti valtion verotulojen painopisteen siirtymää välittömistä veroista välillisiin veroihin.

Taulukosta ilmenee myös maakunnan kunnallisverotus, koska ahvenanmaalaisille kunnille maksettujen maakuntaosuuksien kautta maakunnan talous vaikuttaa siihen. Vuonna 2010 keskimääräinen kunnallisveroaste oli koko maassa 18,97 prosenttia ja Ahvenanmaalla 17,04 prosenttia²⁴. Vuonna 2014 vastaavat prosenttiyksiköt olivat 19,74 ja 17,51²⁵. Ahvenanmaan terveydenhoito (ÅHS) sekä lukio ja ammattikorkeakoulukoulutus kuuluvat maakunnan vastuualueeseen eivätkä siis kunnille.

Vuosina 2005, 2010 ja 2013, eli niinä vuosina joista edellä on annettu verotiedot, itsehallintolain mukaiset siirrot toteutuivat alla olevan taulukon mukaisesti. On huomattava että kyseessä olevat tiedot, jotta ne perustuisivat samoihin olosuhteisiin kuin verotusta koskevat tiedot, ilmaistaan sen vuoden mukaan, jonka perusteella ne on laskettu – eikä sen vuoden mukaan, jonka perusteella ne on maksettu, vaikka tasoituksen ja verohyvityksen osalta näin toimitaankin valtiontilinpäätöksessä.

Taulukko

Ahvenanmaan maakunnalle tehdyt siirrot vuosina 2005, 2010 ja 2013

(miljoonaa EUR, perustevuosi, juoksevat hinnat)

Siirto	2005	2010	2013
Tasointus	175,6	175,7	207,8
Verohyvitys	35,0	17,4	6,7*
Ylimääräinen määräraha			
Yhteensä	210,6	193,1	214,5

*alustava tieto

²⁴ Aalto-ryhmä taulukko 5

²⁵ <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/Tilastotaulukot-ja-kuvat/kuntatalous/>

LIITE 2

Taulukko

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset määrärahasiirrot sekä valtiontulojen kokonaismäärä taseen mukaan (miljoonaa euroa)

Vuosi	Valtion kokonaistulot taseen mukaan vähennettynä nettolainanotolla	Laskennallinen tasoitus (0,45 %)	Taseen mukainen tasoitus	Verohyvitys	Ylimääräinen määräraha	Määrärahojen siirrot tilinpäätöksen mukaan, yhteensä
1993	21 924,7	98,7	100,9			100,9
1994	21 767,3	98,0	113,0			113,0
1995	24 678,6	111,1	108,2	8,3		116,6
1996	27 564,3	124,0	128,8	6,9		135,7
1997	28 985,3	130,4	128,8	7,4		136,2
1998	33 583,0	146,3	139,8	8,7		148,6
1999	35 844,8	161,3	169,2	9,4	7,2	185,8
2000	37 755,7	170,0	165,7	11,2		176,9
2001	35 425,5	159,4	166,2	9,0		175,2
2002	36 353,2	163,6	157,5	6,8		164,3
2003	35 339,5	159,0	164,8	11,8		176,6
2004	38 493,4	173,2	165,3	16,7	6,2	188,2
2005	39 022,7	175,6	181,9	21,0		202,9
2006	40 979,1	184,4	181,7	20,5		202,2
2007	43 211,7	194,5	197,0	35,0		232,0
2008	44 292,3	199,3	205,9	24,2		230,1
2009	37 533,7	168,9	164,5	24,0		188,5
2010	39 050,8	175,7	175,0	3,2		178,2
2011	43 241,9	194,6	193,5	19,8		213,3
2012	45 733,3	205,8	204,3	17,4	50,0	271,7
2013	46 171,6	207,8	209,4	9,8		219,2
2014			215,8*	5,3**	***	221,1
2015			221,6****	6,9*****		228,5

* III lisätalousarvio

**tasavallan presidentin päätös 7.3.2014/I lisätalousarvio

***Vuoden 2014 ensimmäisestä lisätalousarviosta palautettiin ylimääräisestä määrärahasta käyttämättä jäänyt 41 miljoonan euron osuus ja sama määrä budjetoitiin uudelleen.

**** talousarvio

***** Verovuoden 2013 verotusta koskeva ennakkotieto, tilanne 6.10.2014.

VASTALAUSE AHVENANMAA-KOMITEAN OSAMIETINTÖÖN 2015

Ahvenanmaan kansan edustajat sopivat vuonna 2010 maakuntapäivien edustaja Gunnar Janssonin johtamassa komiteassa uudistetun itsehallintojärjestelmän tarpeesta. Ruotsin kielen huolestuttava heikkeneminen Suomessa, kielteinen taloudellinen kehitys sekä itsehallinnon joustavan ja jatkuvan sopeuttamisen vaikeudet muuttuvassa toimintaympäristössä, johon sisältyy EU-jäsenyys, ovat tekijöitä, joiden perusteella nykyistä itsehallintojärjestelmää voidaan pitää sekä jäykkänä että vanhanaikaisena. Erityisesti verrattaessa sitä Pohjoismaiden muihin autonomioihin.

Gunnar Janssonin komitea päätti siksi yksimielisesti, että voimassa olevan itsehallintolain vähäisempi päivittäminen ei riitä, vaan koko itsehallintojärjestelmä sellaisenaan on uudistettava. Ratkaisuksi ehdotettiin residuaalijärjestelmää, jossa Ahvenanmaan kansan demokraattisesti valittujen edustajiensa kautta tulee voida päättää missä tahdissa itsehallintojärjestelmää laajennetaan, kuitenkin siten, että suvereniteetin ydintä lähimpänä olevat oikeudenalat edelleen kuuluisivat Suomelle.

Linjauksissaan jatkotyölle Ahvenanmaa-komitea kirjoittaa kappaleessa 8 ”Toimivallan siirtomenettely” seuraavaa: ”Maakunnan tulee itsehallintolain asettamissa rajoissa itse voida päättää, missä tahdissa valtakunnan jäljelle jäävät toimivallat siirretään.” Tämän poliittisen perusperiaatteen täyttäminen edellyttää, että siirrettävissä olevat oikeudenalat tulee voida siirtää Ahvenanmaan kansan tahdon perusteella Ahvenanmaan maakuntapäivien päätöksellä.

Komitean enemmistön ehdottaessa päinvastoin, että siirrettäessä tiettyjä oikeudenaloja edellytetään Suomen lainsäädäntöä, romuttuu koko perusajatus siitä, että itsehallinnon jatkokehittäminen pääasiassa olisi Ahvenanmaan kansan asia. Erityisesti kun sama enemmistö ei anna mitään ohjetta, minkä kaltaisten oikeudenalojen siirtäminen voi edellyttää Suomen lainsäädäntöä.

Suomen eduskunnalla on näillä vielä tuntemattomilla alueilla täysi vapaus ja valta valinnaisin perusteluin tulevaisuudessa estää siirrot ja siten kieltää Ahvenanmaan kansalta oikeus ja mahdollisuus ”itse järjestää olonsa niin vapaasti kuin se yleensä on mahdollista maakunnalle, joka ei muodosta omaa valtioita” kuten johdanto vuoden 1920 ehdotuksessa itsehallintolaiksi kuuluu.

Suhteessa Ahvenanmaan puolueiden yksimieliseen pyyntöön ottaa päävastuu yhteiskuntansa kehittämisestä, ei allekirjoittaneella siten ole mandaattia osamietinnön hyväksymiseen sen tämän hetkessä muodossa, mikä on tämän vastalauseen pääasiallinen pakottava syy.

Lisäksi komitean enemmistö ehdottaa, että on edelleen selvitettävä mahdollisuutta siirtää verotustoimivaltaa Ahvenanmaalle ennen kuin komitea ottaa kantaa kysymykseen. Allekirjoittanut on esittänyt, että verotustoimivalta, luonnollisena nykyaikaisen autonomian osana, tulee siirtää samalla menettelyllä kuin muut siirrettävissä olevat alueet. Verotustoimivaltaa koskeva kysymys lienee kaikesta huolimatta yksi niistä itsehallintopoliittisista kysymyksistä, jotka on selvitetty useimpaan kertaan nyt voimassa olevan itsehallintolain voimaan astumisen jälkeen, viimeksi komitean omassa työryhmässä. On turhaa työtä yrittää arvioida mahdollisia vaikutuksia siirrettäessä toimivaltaa eri vero-oikeudellisilla aloilla itsehallintojärjestelmässä, joka on suunniteltu astumaan voimaan aikaisintaan 2022 ja jonka oletetaan olevan voimassa pitkän ajan eteenpäin. On tuskin edes mahdollista nyt ennakoita miten pohjoismaiset ja eurooppalaiset verojärjestelmät silloin ovat kehittyneet.

Periaatteen, että taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset siirtojen yhteydessä on selvitettävä ja niistä on sovittava hallitusten välillä vasta silloin, kun yksittäinen toimivallan siirto pannaan alulle, tulee koskea kaikkia siirrettävissä olevia toimivallan alueita, mukaan lukien vero-oikeudellisia. Allekirjoittanut on siksi ehdottanut, että komitean sen sijaan vastedes tulee keskittää työnsä siihen komitean mandaatin osaan, jossa painotetaan "että tämä edellyttäisi yhteistä neuvonpitoa ja ei-toivottujen vaikutusten korjaamista mahdollistavia mekanismeja" tyyntyyttääkseen olemassa olevaa huolta haitallisen verokilpailun syntymisestä.

Ehdotetaan myös jatkoselvitystä koskien kysymystä Ahvenanmaan paikasta EU-parlamentissa vaikka komiteassa olevat valtakunnan puolueiden edustajat ovat todenneet, että "kysymys Ahvenanmaan paikasta Euroopan parlamentissa on oikeutettu ja, että ainoa realistinen mahdollisuus puutteen korjaamiseksi on valtionsisäinen ratkaisu. Kysymystä tulisi luonnollisesti säädellä uudessa itsehallintolaissa.

Allekirjoittanut on myös ehdottanut, että toimivallan säädellä Suomen kansalaisuuden vaatimusta poliisivirkojen, rajavartioiden ja tuomarin virkojen osalta tulee seurata toimivaltaa sillä lainsäädännön alueella, joka säätelee asianomaista virkaa. Ehdotan tätä sitä taustaa vasten, että jo tänä päivänä on eri tahoilla merkittäviä puutteita näiden virkojen hoitamisen kannalta keskeisten jatkokoulutusten, määräysten ja tuomioistuinten ennakkopäätösten saatavuudessa ruotsin kielellä. Mikäli tilanne pahenee, Ahvenanmaa saattaa joutua rekrytoimaan rajavartioita muualta Pohjoismaista. Mallia kannattaa ottaa Islannista ja Norjasta, jotka sopimuksella mahdollistavat naapurimaan kansalaisen rekrytoimisen rajavartiointiin.

Gunnar Janssonin komitean ehdotus symmetrisestä lainsäädäntövalvonnasta ei myöskään ole saanut kannatusta. Koska ehdotetaan huomattavaa presidentin valvontatoiminnan myönteistä yksinkertaistamista siten, että Ahvenanmaan lakien itsehallintolain mukaisuus esitellään presidentille vain siinä tapauksessa, jos oikeusministeriö on sitä mieltä että on olemassa epävarmuutta, voitaisiin vastaava oikeus pyytää presidentin ratkaisua valtakunnanlakien itsehallintolain mukaisuudesta antaa Ahvenanmaan hallitukselle silloin kun on olemassa epävarmuutta. Perustelu: "Komitean arvion mukaan eduskunnassa ei ole poliittista tahtoa nimenomaisesti antaa KKO:n tai jonkun muun riippumattoman elimen ratkaista kysymystä siitä, onko eduskunta "pysytellyt itsehallintolain mukaisen lainsäädäntötoimivaltansa puitteissa." on ohut ja johtaa siihen, että Ahvenanmaan mahdollisuus viimeisenä toimenpiteenä estää Suomen eduskuntaa säätämästä lakia Ahvenanmaan toimivallan alueella on riippuvainen presidentin sen hetkisestä persoonasta ja tahdosta ottaa asia ratkaistavaksi. Tilanne, joka varsin hyvin voidaan kyseenalaistaa oikeusvaltiossa, jossa on kaksi samanarvoista parlamenttia.

Lopuksi allekirjoittanut on pitänyt vaikeana yhtyä komitean enemmistön ehdotukseen korvata Ahvenanmaan vaatimus palauttaa valitusoikeus mekanismilla, joka ainoastaan käsittää ruotsin kielen aseman turvaamisen takuut ja samalla poistaa kytkennän Ahvenanmaan sopimukseen. Kytkentä on ennen kaikkea keskeinen sen korostamiseksi, että valitus on tehtävä kansainväliselle elimelle, jolla on sama arvo ja kansainvälinen asema, jotka Kansainliiton neuvostolla oli, kun Ahvenanmaan kysymys ratkaistiin.

Maarianhamina, 16. tammikuuta 2015


Axel Jonsson



OIKEUSMINISTERIÖ JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-413-6 (nid.)
ISBN 978-952-259-414-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi