

Grundlagsutskottets betänkande nr 15 om regeringens proposition med förslag till ny självstyrelse för Åland

Riksdagen remitterade den 8 juni 1990 regeringens proposition nr 73 till grundlagsutskottet för beredning.

I detta sammanhang beslöt utskottet också behandla rdm. Janssons lagmotion nr 44 med förslag till självstyrelse för Åland. Motionen remitterade riksdagen till utskottet den 19 juni 1990.

Utskottet har i enlighet med riksdagens beslut inhämtat utlåtande av utrikesutskottet och statsutskottet över regeringens proposition samt genom eget beslut begärt utlåtande av lagutskottet om propositionen, speciellt om de stadganden som gäller arvsrätt och rätt att äga fastighet, samt av statsutskottet ytterligare över lagmotionen. Utlåtandena ingår såsom bilagor till detta betänkande.

Utskottet har hört överdirektören Leif Sevón, lagstiftningsdirektören Matti Niemivuo, lagstiftningsrådet Sten Palmgren och tf. lagstiftningsrådet Markku Helin vid justitieministeriet, finansministern Matti Louekoski, riksdagens justitieombudsman Jacob Söderman, understatssekreteraren Nils Wirtanen vid statsrådets kansli, understatssekreteraren Veli Sundbäck, byråchefen Erkki Kourula och lagstiftningsrådet Ronald Wrede vid utrikesministeriet, tf. forskningschefen Reijo Lindh och överinspektören Sven Långström vid finansministeriet, justitierådet Per Lindholm vid högsta domstolen, kanslidirektören Jussi Tunturi vid Oy Yleisradio Ab, direktören Paul Laaksonen, talmannen vid Ålands landsting Olof Jansson, lantrådet Sune Eriksson, tf. kanslichefen Peter Lindbäck, ekonomichefen Dan E. Eriksson och avdelningschefen Olof Erland vid Ålands landskapsstyrelse, landshövdingen Henrik Gustafsson vid länsstyrelsen i landskapet Åland, professor Bengt Broms, biträdande professor Lars D. Eriksson, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, tf. professorn Urpo Kangas, juris doktorn, utskottssekreterare Ora Meres-Wuori, högsta domstolens förre

president Curt Olsson, biträdande professorn Matti Pellonpää, professorn Allan Rosas, professorn Ilkka Saraviita och juris licentiaten Martin Scheinin.

Utskottet har i anslutning till behandlingen av ärendet gjort en resa till Åland. Dessutom har företrädare för utskottet fört inofficiella förhandlingar med företrädare för landskapet.

Efter att ha behandlat ärendet anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

Propositionen innehåller ett förslag till ny självstyrelse för Åland. Lagens allmänna mål är att stärka den åländska självstyrelsen. Reformen avser inte att ändra landskapets statsrättsliga ställning.

Enligt lagförslaget utvidgas Ålands självstyrelse på lagstiftningens, förvaltningens och ekonomins områden. Landskapet får enligt förslaget överta lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet på områden som har särskild betydelse för självstyrelsen och inom vilka ändamålsenligheten talar för en enhetlig reglering i landskapet.

Landskapet skall enligt lagförslaget få ny eller utvidgad lagstiftningsbehörighet på vissa områden. Å andra sidan överförs enligt förslaget behörigheten att lagstifta om arbetsavtal från landskapet till riket.

Behörigheten i förvaltningsangelägenheter skall följa lagstiftningsbehörigheten. Landskapets förvaltningsbehörighet kommer därför att gälla även de områden på vilka landskapet får ny eller utvidgad lagstiftningsbehörighet. Regeringen föreslår också att landskapets påverkningsmöjligheter utökas i en del frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. I vissa för landskapet betydelsefulla angelägenheter, som faller under riksmyndigheternas behörighet, erfordras enligt förslaget att landskaps-

myndigheterna har lämnat sitt samtycke, avgivit utlåtande eller blivit hörda. I några fall förutsätts samråd eller samarbete mellan rikets och landskapets myndigheter.

Vad förvaltningssrättsskipningen beträffar föreslår regeringen att det genom rikslag skall bli möjligt att inrätta en särskild förvaltningsdomstol i landskapet. Den skall ersätta länsrätten och kan även ersätta landskapsstyrelsen som besvärsmyndighet.

Landskapets självstyrelse och den åländska befolkningens särställning betonas på olika sätt i lagförslaget. Bland förutsättningarna för förvärv av åländsk hembygdsrätt medtas ett uttryckligt stadgande om krav på att sökanden har tillfredsställande kunskaper i svenska. Arv som enligt lag tillfaller staten skall enligt förslaget tillfalla landskapet. I fråga om skattefrihet och därmed jämförbara förmåner som tillkommer staten skall landskapet åtnjuta samma rätt. Rätten att använda landskapets flagga utvidgas. I pass som utfärdas i landskapet till den som har hembygdsrätt skall ingå ordet "Åland". Förslaget innehåller också stadganden som går ut på att trygga ålänningarnas språk och kultur.

I fråga om landskapets ekonomi föreslås ett nytt finansiellt system som är enklare och överskådligare än det gällande och som dessutom ger landskapet en ökad ekonomisk självständighet. Utgifterna för självstyrelsen skall täckas med ett årligt avräkningsbelopp av statsmedel. Det beräknas i relation till statsbokslutet. Avräkningsbeloppet beräknas med hjälp av ett relationstal, avräkningsgrunden, som är 0,45 procent. Avräkningsgrunden kan ändras under förutsättningar som anges i lagen. Landskapet skall fritt kunna disponera avräkningsbeloppet inom ramen för sin egen budget. Landskapet skall dock eftersträva att de sociala förmånerna för landskapets befolkning är minst desamma som för befolkningen i riket i övrigt. Enligt förslaget kan landskapet dessutom få bidrag av statsmedel i exceptionella situationer som närmare anges i lagen.

I lagen om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland föreslås en sådan ändring att även fång genom arv underställs de inskränkningar som lagen innehåller. Med avvikelse från huvudregeln skall dock bröstarvingar och efterlevande make ha rätt att genom arv förvärva egendom i landskapet. Detsamma gäller också makes rätt att vid avvitrning på grund av dödsfall förvärva

fast egendom. Med fast egendom jämställs andel i ett dödsbo som äger eller besitter fast egendom. Det föreslagna tillståndssystemet går ut på att säkerställa att jordegendomen förblir i den i landskapet bosatta befolkningens händer.

Avsikten är att de i propositionen föreslagna lagarna skall träda i kraft vid ingången av det andra året efter det år då lagarna har antagits av riksdagen och godkänts av Ålands landsting samt stadfästs av republikens president.

Lagmotionen

Lagmotionen avviker från förslaget till självstyrelselag i regeringens proposition endast i fråga om avräkningsgrunden. Enligt motionen skall grunden vara 0,48 procent.

Utskottets ställningstaganden

Allmänna synpunkter

Stärkt självstyrelse

Enligt grundlagsutskottets åsikt är det av flera orsaker viktigt att landskapet Ålands självstyrelse, som har en folkrättslig basis, stärks och vidareutvecklas. Bland dessa orsaker bör speciellt nämnas att självstyrelsen för landskapet med fog kan anses vara ett föredöme också vid en internationell jämförelse. Enligt utskottets åsikt är det generella syftet med propositionen, nämligen att stärka landskapets självstyrelse, värt att omfatta och propositionen generellt taget godtagbar utan ändringar.

Internationella fördrags betydelse

Under behandlingen av propositionen har frågan om Finlands internationella fördrag i relation till Ålands självstyrelse och fördragens giltighet i landskapet aktualiserats speciellt. Enligt utskottets åsikt är det motiverat att granska frågan något mer i detalj.

Ett av republikens president ingånget internationellt avtal binder finska staten. Med hänsyn till finska statens internationella förpliktelser är ett fördrag gällande inom hela det i 3 § i gällande regeringsform nämnda "rikets" område, om något annat inte framgår av själva

fördraget eller, då detta är möjligt enligt fördraget, Finland inte har gjort ett förbehåll eller kommit med ett meddelande som begränsar fördragets tillämpningsområde. Landskapet Åland är ett område som hör till finska staten, varför utgångspunkten bör vara att landskapet inte intar någon särställning i fråga om Finlands internationella fördragsförpliktelser.

Om frågan granskas enbart med hänsyn till vårt eget land har landskapets självstyrelse emellertid betydelse med tanke på presidentens rätt att ingå avtal. Frågan är till denna del reglerad i 11 § 2 mom. 19 punkten i den gällande självstyrelselagen, där det heter: "Till rikets lagstiftningsbehörighet hänföres jämväl stiftande av allmän lag eller utfärdande av förordning, då ärendet rör område, som är reglerat genom internationella fördrag, dock så, att jämväl landstinget bör giva sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen." Sålunda kan en inom staten intern förutsättning för att införa ett internationellt fördrag i landskapet vara att landstinget ger sitt samtycke till den lag genom vilken lagen sätts i kraft.

På grund av det ovan relaterade interna systemet bör det understrykas att en eventuell överträdelse av självstyrelselagen i samband med att ett internationellt fördrag införs inte eliminerar den folkrättsliga skyldighet för finska staten som bygger på att fördraget har ingåtts för Finlands vidkommande utan att dess tillämpningsområde på vederbörligt sätt begränsats i fråga om landskapet. Finska staten är med andra ord internationellt bunden av fördraget även om det inte har införts i landskapet på ett med tanke på självstyrelselagen behörigt sätt. Ärendet hänger i väsentlig grad samman med 40 § om undervisningsspråket i förslaget till ny självstyrelselag. Paragrafens innehåll motsvarar gällande lag.

Frågan om undervisningsspråket är en central beståndsdel i minoritetsskyddet på Åland, som folkrättsligt bygger på den så kallade Ålandsöverenskommelsen från 1921. Såväl Nationernas förbund som finska och svenska staten var inkopplade vid dess tillkomst. Enligt överenskommelsen är t.ex. undervisningsspråket i landskapets skolor svenska.

Grundlagsutskottet behandlade i sitt utlåtande nr 2/1990 rd. helt kort frågan om över-

enskommelsens giltighet och ansåg att talrika faktorer tyder på att det är fråga om en ensidig förbindelse gentemot Nationernas förbund. Oberoende av hur man ställer sig till saken kan man i vilket fall som helst utgå från att det med stöd av Ålandsöverenskommelsen i alla fall har uppstått en folkrättsligt betydelsefull sedvanerätt.

Efter 1921 har Finland och Sverige blivit parter i flera människorättsfördrag. De med tanke på lagförslagets 40 § viktigaste fördragen har nämnts i utrikesutskottets utlåtande. Om man ord för ord granskar vissa bestämmelser i människorättsfördragen i relation till den ovillkorliga utformningen av punkten om undervisningsspråket i Ålandsöverenskommelsen, kan man notera en konflikt mellan dem. Frågan om 40 §, som överensstämmer med Ålandsöverenskommelsens innehåll, bör anses stå i strid med någon människorättsbestämmelse kan dock knappast avgöras på en generell nivå. Saken är beroende av de för tillfället rådande språkförhållandena i landskapet samt myndighetspraxis, som bygger på självstyrelselagen och landskapslagarna, dvs. av tillämpningen av dessa lagar. Också det med ettvarit internationellt fördrag sammankopplade kontrollsystemets karaktär har betydelse.

Enligt grundlagsutskottets åsikt har den också i utrikesutskottets utlåtande relaterade senaste utvecklingen på människorättsfördragens område lett till att den av Ålandsöverenskommelsen och av den därpå baserade sedvanerätten härledda principen att enbart svenska är undervisningsspråket förändrats med anledning av de senaste fördragen. Ålandsöverenskommelsen måste med andra ord granskas också utgående från senare människorättsfördrag. Det överensstämmer med de till det föreliggande temat anslutna människorättsbestämmelserna att ordna undervisning också på något annat språk än svenska, om undervisning på enbart svenska skulle innebära sådan diskriminering som förbjuds i fördragen.

Olika författningars ställning

I propositionens motivering konstateras (s. 50/I) att landskapslagar har samma verkan som rikslagar. Detta uttalande ger inte en tillräckligt uttömmande bild av den inbördes relationen mellan dessa författningar, men saken saknar betydelse med tanke på stiftandet

av självstyrelselagen. En omständighet som är väsentligare än den hierarkiska skillnaden mellan riksdagslagar och landskapslagar är att lagstiftningsbehörigheten fördelar sig mellan organ i landskapet och i riket. För varje kategori av ärenden kan det konstateras att saken hör till någonderas lagstiftningsbehörighet. En riksdagslag och en landskapslag kan inte bli tillämpade samtidigt. Om ett ärende faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet skall enbart landskapslagen sålunda tillämpas, och den riksdagslag som reglerar samma sak utanför landskapet saknar betydelse.

Detaljmotivering

Förslaget till självstyrelselag

6 §. Utskottet har gjort ordalydelsen i 1 punkten klarare. Enligt ändringen bibehåller den som har hembygdsrätt med stöd av den gamla självstyrelselagen, som nu upphävs, sin hembygdsrätt när lagen träder i kraft.

18 §. Hänvisande till lagutskottets utlåtande har grundlagsutskottet preciserat ordalydelsen i 18 punkten. Dessutom har utskottet korrigerat 20 punkten i språkligt hänseende i den finska texten.

26 §. Med anledning av förslaget uppmärksammar utskottet att Finland, när landet ratificerade europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna gjorde ett förbehåll angående muntlig behandling bland annat i länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen. Förbehållet täcker inte den förvaltningsdomstol som eventuellt inrättas i landskapet. Förbehållet kan inte heller i efterhand utvidgas så att landskapets förvaltningsdomstol ej berörs av avtalsbestämmelsen om muntlig behandling.

27 §. Jämfört med den nuvarande lagen har i paragrafens 1 punkt tagits in en hänvisning till 69 §. I motiveringen karaktäriseras detta som ett förtydligande. Enligt utskottets åsikt gör tillägget snarare saken oklarare.

Tillägget skulle uppenbarligen täcka till exempel det fallet att man inför ett grundrättsstadgande som generellt begränsar behörigheten för organ inom den offentliga makten, också för lagtinget. Det nya hänvisningsstadgandet kunde sålunda på ett oberäkneligt sätt kringskära riksdagens kompetens att stifta grundlagar för riket. Å andra sidan räcker 69 § i förslaget till självstyrelselag och 17 § i jord-

förvärvslagen till med tanke på de orsaker som ligger bakom förslaget. Utskottet har därför uteslutit hänvisningsstadgandet.

28 §. Utskottet har preciserat den generella formuleringen i 1 mom. så att den motsvarar propositionens syfte, nämligen att det är fråga om principerna för vem som har rätt att äga fast egendom eller sådana tillgångar som hör till näring i landskapet Åland. Samtidigt har utskottet stiliserat om momentet.

Ordalydelsen i paragrafens 2 mom. tyder på att ett utlåtande alltid skall inhämtas innan en där avsedd lag godkänns i tredje behandlingen i riksdagen. Enligt utskottets åsikt borde det emellertid vara möjligt att vid behov inhämta utlåtande också efter riksdagsbehandlingen. Momentet har ändrats på detta sätt.

30 §. Enligt utskottets åsikt skall i pass som utfärdas åt den som har åländsk hembygdsrätt i överensstämmelse med den allmänna passlagstiftningen antecknas orden "Suomi Finland" och dessutom ordet "Åland". Utskottet har stiliserat om lagförslaget så att det motsvarar denna uppfattning.

Paragrafens 4 punkt gäller situationen för dem som har hembygdsrätt när en allmän arbetsplikt för medborgarna har införts. Enligt utskottets uppfattning bör arbetsplikten för ålänningarna med beaktande av landskapets särställning begränsas till civila uppgifter i landskapet på det sätt som föreslås i propositionen. Till övriga delar bör arbetsplikten däremot bestämmas enligt rikets lagstiftning.

För närvarande kan arbetsplikt införas under krigstillstånd. Som bäst är en lagstiftningsform aktuell enligt vilken allmän arbetsplikt kan införas med stöd av beredskapslagen (RP nr 248/1989 rd.). Allmän arbetsplikt är inte enbart förknippad med försvarstillstånd (se RP nr 249/1989 rd.). Därför är det inte skäl att i 4 punkten stadga om allmän arbetsplikt endast under försvarstillstånd. I överensstämmelse med det ovan anförda principiella ställningstagandet är det inte heller motiverat att begränsa uppgifterna inom ramen för arbetsplikten enbart till civila uppgifter som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsfunktionerna. Utskottet har strukit dessa restriktioner i 4 punkten.

40 §. Med anledning av det som utskottet framhåller ovan i den allmänna motiveringen bör 40 § enligt utskottets åsikt ändras så att undervisning vid behov kan ges i landskapet också på ett annat språk än svenska. Uppen-

barligen blir det närmast fråga om att anordna undervisning på finska. Enligt den ändring utskottet gjort i 40 § skall det genom en landskapslag stadgas om undervisning på något annat språk än svenska.

Med beaktande av de språkförhållanden som för närvarande råder i landskapet och den i Ålandsöverenskommelsen inskrivna strävan att bevara befolkningens svenska språk och kultur anser utskottet att undervisning på något annat språk inte bör göras till en sådan subjektiv rätt som till exempel var och en med finska som modersmål eller egentligen dennes förmyndare kunde åberopa om han så önskar. Enligt utskottets åsikt räcker det till med att undervisning ges på finska när det uppstår ett mer omfattande behov av att anordna undervisning på detta språk.

Vad behovet av en mer exakt reglering beträffar hänvisar utskottet till att ett lågstadiesdistrikt på minoritetens språk enligt 8 § i den i riket gällande grundskolelagen bör bildas inom grundskolan i en kommun, om antalet elever med minoritetens språk är minst tretton.

Enligt vad utskottet erfarit har det i landskapet endast då och då uppstått någon enstaka situation där en läropliktig varit i behov av stödundervisning på finska för att klara av undervisningen på svenska. Det finns ingen särskild anledning att anta att situationen förändras avsevärt inom en överskådlig framtid. Denna omständighet ändrar enligt utskottets åsikt inte betydelsen av det ovan nämnda, även om det finns anledning att understryka att det mer är fråga om en princip än om den faktiska situationen inom den närmaste framtiden.

Grundlagsutskottet har samtidigt strukit 2 och 3 mom. i paragrafen. Paragrafens 2 mom. som gäller statliga undervisningsanstalter har visat sig vara onödigt i sak, eftersom det inte på länge har funnits dylika läroanstalter i landskapet. I den form paragrafen har efter utskottets ändring kan den tillämpas på eventuella nya statliga läroanstalter. Att 3 mom. som gäller olika läroämnen, stryks är konsekvent eftersom undervisningsfrågorna enligt 18 § 14 punkten faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Strykningen av momentet leder sålunda till att respektive kommun inte längre i självstyrelselagen ges rätt att besluta om i vilka ämnen undervisning ges i dess skolor. Hur saken regleras blir också till denna del beroende av en landskapslag som stiftas av lagtinget.

47 och 48 §§. Hänvisande till utlåtandet från statsutskottet har utskottet ändrat dessa paragrafer. Ändringen av 48 § innebär att möjligheten att bevilja extraordinära anslag för exceptionella engångsinvesteringar bibehålls i självstyrelselagen. De extraordinära anslagen har med stöd av den gällande lagen t.ex. disponerats för att bygga en hotell- och restaurangskola och för ett elektrifieringsprogram i landskapet. Extraordinära anslag skall också i framtiden kunna beviljas för sådana uppgifter i landskapet som på grund av de osedvanligt stora utgifter de medför rimligen inte kan anses behöva finansieras genom landskapets budget. Ett extraordinarie anslag inverkar inte på utövningen av lagtingets budgetmakt som följer av 44 §.

49 §. Enligt motiveringen till propositionen är det rimligt att landskapet får skattegottgörelse för inkomst- och förmögenhetsskatt som debiterats i landskapet, till den del den överstiger 0,52 procent av samma skatt i hela riket. Utskottet har intagit en annan ståndpunkt i denna fråga och ändrat procentsatsen till 0,5, som kan anses vara en rimlig nivå.

56 §. Hänvisande till statsutskottets utlåtande har utskottet ändrat 3 mom. 3 punkten.

59 §. De grundläggande stadgandena om internt införande av statsfördrag ingår i 69 § riksdagsordningen. Med tanke på lagförslagets 1 mom. är också den i denna paragraf av riksdagsordningen nämnda paragrafen 67 i riksdagsordningen av betydelse. Eftersom det är ändamålsenligt att i lagförslagets 1 mom. hänvisa till dessa grundläggande stadganden har utskottet ändrat förslaget till denna del.

Hänvisande till utrikesutskottets utlåtande har utskottet preciserat ordalydelsen i 1 mom.

63 §. Utskottet har med hänvisning till lagutskottets utlåtande ändrat paragrafens rubrik och innehåll. Dessutom har några språkliga korrigeringar gjorts i paragrafen.

Med anledning av paragrafen borde 5 kap. 2 § ärvdabalken ändras så att lagrummet kan tillämpas också på sådan egendom som staten fått på detta vis. Det vore sålunda möjligt att överlåta egendomen till respektive kommun. En ändring av ärvdabalken borde beredas innan självstyrelselagen träder i kraft, dvs. uppenbarligen 1.1.1993.

69 §. Enligt förslaget gäller självstyrelselagen för Åland som grundlag. I propositionens motivering heter det att syftet med ändringen är att göra självstyrelselagens status klarare.

Utskottet har bedömt detta förslag från principiell synpunkt. Finland har för närvarande fyra grundlagar medan stadgandena med grundlagskaraktär i allmänhet har skrivits in i en enda lag på annat håll i världen. Också hos oss borde vi gå in för detta (jfr GrUB nr 7/1990 rd.).

Självstyrelselagen innehåller rikligt med stadganden som inte i något avseende hör hemma i en grundlag statsförfattningssteoretiskt sett. Om självstyrelselagen stiftas som en grundlag skulle detta för vissa stadgandens vidkommande (t.ex. 27 och 28 §§) leda till oklarhet om i vilken bemärkelse ordet grundlag har använts.

På grund av ovan anförda omständigheter och eftersom utskottet anser att den särställning landskapets självstyrelse innebär inte i och för sig kräver att självstyrelselagens nuvarande status ändras, har utskottet strukit den första meningen i paragrafens 1 mom. Samtidigt konstaterar utskottet att det är på sin plats att i ett stadgande i regeringsformen uttryckligen nämna att landskapet Åland har självstyrelse. Utskottet har emellertid inte ansett det vara möjligt att i detta sammanhang klarlägga frågan. På grund av sakens stora betydelse föreslår utskottet att riksdagen godkänner en hemställan om en dylik komplettering av regeringsformen.

77 §. Utskottet har med hänvisning till statsutskottets utlåtande i tekniskt hänseende ändrat 3 mom. på grund av att 47 och 48 §§ slås samman.

Förslaget till jordförvärvslag

2 §. Utskottet har med hänvisning till lagutskottets utlåtande tagit in ett nytt 3 mom. i paragrafen och samtidigt flyttat stadgandena i propositionens 3 mom. till 1 mom. I det nya 3 mom. har den formulering lagutskottet föreslår preciserats.

3 §. Utskottet har hänvisande till lagutskottets utlåtande övervägt om 1 mom. borde kompletteras med ett stadgande om att jordförvärvsbegränsningar inte utgör hinder för en bröstarvinge efter arvlåtaren eller efterlevande maken att med stöd av arvlåtarens testamente besitta egendom. Enligt utskottets åsikt kunde ett dylikt generellt stadgande på ett med tanke på syftemålen med jordförvärvslagen tvivelaktigt sätt ge möjligheter till att personer som saknar hembygdsrätt kunde förvärva fast egendom. Enligt utskottets åsikt är det skäl att i detalj stadga i en landskapslag om den sak lagutskottet nämner i utlåtandet. Härvid måste det beaktas att första satsen i 3 § 1 mom. jordförvärvslagen åtminstone med beaktande av 7 kap. 5 § 2 mom. ärvdabalken utgör ett hinder för att genom en landskapslag begränsa bröstarvingars och makars rätt att förvärva fast egendom.

Vad beträffar de av lagutskottet aktualiserade problemen i anslutning till äkta makes ställning anser grundlagsutskottet också att det är skäl att stadga i en landskapslag om de undantag från jordförvärvsbegränsningarna som lagutskottet avser.

Utskottet har i slutet av 1 mom. tagit in uttryckliga stadganden om dessa omständigheter och inte låtit saken bli beroende av den generella fullmakten i slutet av 2 § 1 mom.

Lagmotionen

Eftersom grundlagsutskottet har godkänt reformen utgående från regeringens proposition föreslår utskottet att lagförslaget i lagmotionen skall förkastas.

Utskottet föreslår vördsamt

att lagförslagen i regeringens proposition godkänns sålydande:

1.

Självstyrelselag för Åland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, stadgas med Ålands landstings bifall:

1 kap.

Allmänna stadganden

1—5 §§

(Såsom i regeringens proposition)

2 kap.

Åländsk hembygdsrätt

6 §

Hembygdsrätt med stöd av lag

Åländsk hembygdsrätt tillkommer

1) den som när denna lag träder i kraft hade hembygdsrätt enligt självstyrelselagen för Åland (670/51) och

(2 punkten såsom i regeringens proposition)

7—12 §§

(Såsom i regeringens proposition)

3 kap.

Lagtinget och landskapsstyrelsen

13—16 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4 kap.

Landskapets behörighet

17 §

(Såsom i regeringens proposition)

18 §

Landskapets lagstiftningsbehörighet

Landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om

(1—17 punkten såsom i regeringens proposition)

18) tillvaratagande av jordbruksmarks, skogsmarks och fiskevattens produktionsför-

måga; skyldighet att i sådant syfte mot full ersättning i någon annans besittning för viss tid upplåta jordbruksmark och fiskevatten som är outnyttjade eller endast delvis utnyttjade,

(19—27 punkten såsom i regeringens proposition)

19—26 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 kap.

Rikets behörighet

27 §

Rikets lagstiftningsbehörighet

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om
1) stiftande, ändring, förklaring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag (*utesl.*),

(2—42 punkten såsom i regeringens proposition)

28 §

Rikslagar som har särskild betydelse för landskapet

Utan lagtingets samtycke träder en ändring av grundlag eller annan rikslag inte i kraft i landskapet, såvitt det är fråga om principerna för enskildas rätt att äga fast egendom eller sådana tillgångar som hör till näring i landskapet.

I fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet skall utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas.

29 §

(Såsom i regeringens proposition)

30 §

Behörighet och förfarande i förvaltningsärenden

Förvaltningen i angelägenheter som hör till rikets lagstiftningsbehörighet ankommer på

riksmyndigheterna med iakttagande av följande:

(1 punkten såsom i regeringens proposition)
 2) i pass som utfärdas i landskapet åt den som har hembygdsrätt skall *också* ingå ordet "Åland",

(3 punkten såsom i regeringens proposition)
 4) fullgörandet av arbetsplikt som (*utesl.*) gäller medborgarna allmänt kan för den som har hembygdsrätt endast åläggas inom landskapet och blott i civila uppgifter (*utesl.*),

(5—23 punkten såsom i regeringens proposition)

31—35 §§

(Såsom i regeringens proposition)

6 kap.

Språkstadganden

36—39 §§

(Såsom i regeringens proposition)

40 §

Undervisningsspråk

Undervisningsspråket i skolor som upprätthålls med allmänna medel och får understöd av dylika medel är svenska, om annat inte stadgas genom landskapslag.

(2 och 3 mom. *utesl.*)

41—43 §§

(Såsom i regeringens proposition)

7 kap.

Landskapets ekonomi

44—46 §§

(Såsom i regeringens proposition)

47 §

Avräkningsgrunden och ändring av den

(1 mom. såsom 47 § i regeringens proposition)

(2 mom. såsom 48 § 1 mom. i regeringens proposition)

(3 mom. såsom 48 § 2 mom. i regeringens proposition)

(4 mom. såsom 48 § 3 mom. i regeringens proposition)

(5 mom. såsom 48 § 4 mom. i regeringens proposition)

48 § (ny)

Extraordinarie anslag

På framställning av lagtinget kan extraordinarie anslag beviljas för sådana osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med medel i landskapets budget. Extraordinarie anslag kan beviljas endast för uppgifter som hör till landskapets behörighet.

49 §

Skattegottgörelse

Överstiger den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten 0,5 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer det överstigande beloppet (*skattegottgörelse*) landskapet.

50 och 51 §§

(Såsom i regeringens proposition)

8 kap.

Landshövdingen och Ålandsdelegationen

52—55 §§

(Såsom i regeringens proposition)

56 §

Ålandsdelegationens uppgifter

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Delegationen skall dessutom

(1 och 2 punkten såsom i regeringens proposition)

3) bevilja *extraordinarie anslag som avses i 48 § och* bidrag som avses i 51 § och besluta om de villkor som möjligen förenas med dem.

(4 och 5 mom. såsom i regeringens proposition)

57 §

(Såsom i regeringens proposition)

9 kap.

Internationella fördrag

58 §

(Såsom i regeringens proposition)

59 §

Ikraftträdande av internationella fördrag

Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med stadgandena i denna lag blir bestämmelsen gällande i *landskapet* endast om därom stiftas lag i den ordning som stadgas i 67 och 69 §§ riksdagsordningen samt 69 § i denna lag.

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

10 kap.

Särskilda stadganden

60—62 §§

(Såsom i regeringens proposition)

63 §

Landskapets rätt till arv

Om det inte finns någon arvinge till den som vid sitt frånfälle var fast bosatt i landskapet, tillfaller arvet landskapet. *Fast egendom eller därmed jämförbar annan egendom som landskapet fått i arv och som är belägen utanför landskapet och inte behövs för att täcka boets skulder, skall emellertid överlätas till staten.*

64—68 §§

(Såsom i regeringens proposition)

69 §

Ändring av självstyrelselagen. Landskapslagar som antas med kvalificerad majoritet

(Utesl.) *Denna lag* kan inte ändras, förklaras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på annat sätt. Besluten skall för riksdagens del fattas i den ordning som gäller vid ändring, förklaring eller upphävande av grundlag och för lagtingets del med en majoritet uppgående till minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

11 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

70—76 §§

(Såsom i regeringens proposition)

77 §

Ordinarie finansiell utjämning, extraordinarie anslag och ändring av avräkningsgrunden

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Avräkningsgrunden skall ändras om grunderna för statsbokslutet innan lagen träder i kraft genomgår förändringar på de sätt som avses i 47 § 2 mom.

78 och 79 §§

(Såsom i regeringens proposition)

2.

Lag

om ändring av lagen om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *ändras* med Ålands landstings bifall i lagen den 3 januari 1975 om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland (3/75) lagens rubrik samt 2 och 3 §§ som följer:

Jordförvärvslag för Åland

2 §

Personer som inte har åländsk hembygdsrätt samt bolag, andelslag, föreningar, andra samslutningar, anstalter, stiftelser eller samfund får inte utan landskapsstyrelsens tillstånd med äganderätt förvärva eller med stöd av legoavtal eller något annat avtal besitta fast egendom i landskapet. *Genom landskapslag kan det stadgas om undantag från detta.*

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

Den som förlorar sin hembygdsrätt behöver inte med anledning av detta tillstånd för att besitta fast egendom med stöd av ett redan ingånget legoavtal eller något annat avtal så länge avtalet är i kraft. På en förlängning av avtalet tillämpas dock det som stadgas i 1 mom. (nytt mom.)

3 §

Utan hinder av denna lag får bröstarvinge och make genom arv förvärva egendom som

avses i 2 § och, om de är delägare i ett dödsbo som äger eller besitter fast egendom, förvärva andelar i dödsboet. Vid avvitrning som förrättas efter en makes död får den efterlevande maken utan hinder av denna lag förvärva egendom på grund av giftorätt. *Genom landskapslag stadgas under vilka förutsättningar en bröstarvinge eller make utan hinder av denna lag med stöd av testamente får rätt att förvärva sådan egendom som avses i 2 §. Likaså stadgas genom landskapslag under vilka förutsättningar en make tillsammans med den andra maken, som har hembygdsrätt, och en make när makarnas samliv upphör eller efter skilsmässa kan äga eller besitta egendom av sagda slag.*

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

Samtidigt föreslår utskottet vördsamt

att lagförslaget i lagmotion nr 44 skall förkastas.

Ytterligare föreslår utskottet att riksdagen

Helsingfors den 6 februari 1991

med anledning av regeringens proposition skall hemställa

att regeringen bereder en proposition om komplettering av regeringsformen med ett stadgande om landskapet Ålands självstyrelse.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowitz, vice ordföranden Alho (delvis), medlemmarna Håkämies, Jansson, Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinis-

tö, Ollila, Pohjola, Pokka (delvis), Puisto (delvis), Virolainen, Vistbacka (delvis) och Vähänäkki samt suppleanterna Anttila och Soinivaara (delvis).

Reservation

Ålands ställning grundar sig på Nationernas Förbunds beslut av år 1921 och vissa andra tidigare överenskommelser. Sedan Nationernas Förbund upphört har de överenskommelser som kom till under Förbundets dagar förlorat sin betydelse eller kan i detta nu åtminstone ifrågasättas.

De viktigaste överenskommelserna som nu reglerar Ålands ställning har ingåtts mellan Finland och Sverige. Förhållandet mellan riket Finland och landskapet Åland regleras i den gällande självstyrelselagen för Åland av 1951 och lagen om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland. Lagarna har setts över ett flertal gånger sedan de stiftades, och dessa ändringar stämmer överens med överenskommelser som legat eller som ligger till grund för Ålands ställning.

Sedan 1951, då den gällande självstyrelselagen för Åland stiftades, har den internationella utvecklingen gått snabbt framåt. Ett flertal internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna och individens fri- och rättigheter har kommit till både på åtgärd av FN och i ett europeiskt sammanhang. — Just nu är vi inne i en tid av stark frammarsch och förväntan när det gäller den europeiska integrationsutvecklingen och de avtal som hänger samman med den. Trycket på snabba förändringar i fråga om de mänskliga rättigheterna och umgänget mellan människor är starkt över lag och allahanda onödiga barriärer mellan folk och människor rivs ner.

Regeringen föreslår att den gällande självstyrelselagen för Åland skall ersättas med en ny omfattande lag. Enligt förslaget utvidgas Ålands självstyrelse på lagstiftningens, förvaltningens och ekonomins områden. På ett flertal punkter står propositionen antingen säkert eller med ytterst stor sannolikhet i strid med gällande lagstiftning om de mänskliga rättigheterna. Som ett exempel på sådana motstridigheter kan nämnas bl.a. bestämmelserna om finskspråkiga barns rätt att få grundläggande undervisning på sitt modersmål, begränsningarna för den s.k. hembygdsrätten t.o.m. i samband med äktenskap och den konstlade kopplingen mellan kunskaper i svenska och hembygdsrätten. Dessa exempel och många andra detaljer i förslaget till ny självstyrelselag för Åland kan anses kränka de mänskliga rättigheterna.

Finland förhandlar som bäst om medlemskap i den tilltänkta europeiska ekonomiska sfären (EES). Om förhandlingarna inte utfaller väl utan strandar vore ett realistiskt alternativ att anhålla om fullt medlemskap i EG. Bägge alternativen kan innebära och leda till att vårt näringsliv och ägoförhållandena beträffande marken och våra produktionsanläggningar i avgörande grad nödgas öppna sig för utländska ägare. Mot bakgrunden av en sådan situation, som med ganska stor sannolikhet blir verklighet, kommer den nya självstyrelselagen för Åland att göra det ytterst svårt att slutföra förhandlingarna, t.ex. när det gäller fri näringsverksamhet och förvärv av fast egendom.

För landskapets ekonomi föreslås ett nytt finansiellt system som är enklare än det gällande men som samtidigt skall ge landskapet ökad självständighet. I praktiken skall landskapet fritt kunna disponera avräkningsbeloppet inom ramen för sin egen budget. I förslaget har 48 § om ändring av avräkningsgrunden skrivits så att det på högst diffusa kostnadsgrunder och med ensidiga motiveringar är möjligt att visa att det finns ett behov av att höja anslaget. Vidare innebär den nya 48 § som statsutskottet godkänt att landskapet Åland utöver det skyhöga avräkningsbeloppet dessutom har möjlighet att få extraordinarie anslag av finska staten för finansiering av osedvanligt stora projekt. Denna tillagda paragraf är farlig i synnerhet som landskapet motiverar sitt i överkant tilltagna avräkningsbelopp med behovet av stora investeringar i landskapet.

Ett extraordinarie anslag vore ett alltför lätt sätt för landskapet att mjölka staten på extra anslag utöver den normala kvoten. Dessutom fattas besluten i en alltför begränsad krets med hänsyn till att det skall ske inom Ålandsdelegationen, där majoriteten är ålänningar. Lagen anger inte heller klart och tydligt hur avräkningsbeloppet kan sänkas, bara hur det kan höjas.

Jag har inte här i detalj gått in på den problematik som regeringens förslag till ny självstyrelselag för Åland kommer att föra med sig. Redan dessa exempel visar ju klart att det i detta läge vore till skada för vårt land om proposition godkändes och att det inte finns någon grund för det, eftersom den gällande lagen i detta nu mycket väl uppfyller kraven på

självstyrelselagstiftningen. Under dessa omständigheter vore det enligt min mening bäst och förnuftigast att denna riksdag låter bli att slutbehandla lagen eller att den förkastar den. Den nya riksdag som väljs i mars kunde lämpligen ta upp reformen av självstyrelselagen för Åland till behandling när det blivit klart hur förhandlingarna om ett EES-avtal för Finlands vidkommande utfaller. Då kunde också de motstridigheter specificeras som ett eventuellt frihandelsavtal och självstyrelselagen för Åland leder till beträffande såväl de mänskliga rättigheterna som näringsverksamheten och markägandet. Om man inte går till

väga på detta sätt utan godkänner lagen måste den revideras mycket snart, om ett avtal kommer till antingen inom ramen för EES eller EG.

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslagen i regeringens proposition skall förkastas.

Om lagarna trots allt inte förkastas föreslår jag

att det första lagförslaget i utskottets betänkande skall godkännas sålydande:

1.

Självstyrelselag för Åland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, stadgas med Ålands landstings bifall:

1 kap.

Allmänna stadganden

1—5 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

2 kap.

Åländsk hembygdsrätt

6 §

Hembygdsrätt med stöd av lag

Åländsk hembygdsrätt tillkommer

(1 punkten såsom i regeringens proposition)

2) ett barn under 18 år som har finskt medborgarskap och är bosatt i landskapet, om fadern eller modern har hembygdsrätt, *samt*

3) *finsk medborgare som är gift med en person med åländsk hembygdsrätt och vars äktenskap varat i minst ett år, om officiell skilsmässa inte är anhängig (ny).*

7 §

Förvärv av hembygdsrätt på ansökan

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Hembygdsrätt skall, om inte vägande skäl föranleder avslag, på ansökan beviljas finska medborgare som

1) har flyttat in till landskapet och

2) utan avbrott har haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst *två* års tid (*utesl.*).

(3 punkten *utesl.*)

Också den som inte fyller kraven i 2 mom. 2 (*utesl.*) punkten kan av särskilda skäl beviljas hembygdsrätt enligt vad som stadgas i landshapslag.

8 §

(Såsom i utskottets betänkande)

9 §

Deltagande i val och valbarhet

I val av lagtingets ledamöter (*utesl.*) och när övriga förtroendevalda inom landskaps- (*utesl.*) förvaltningen utses får endast den delta som har hembygdsrätt. (*Utesl.*)

I val av kommunernas fullmäktige samt när övriga förtroendevalda inom kommunalförvaltningen utses får finska medborgare som har sin hemort i landskapet delta.

Endast den som har hembygdsrätt är valbar till sådana förtroendeuppdrag.

(4 mom. såsom 2 mom. i utskottets betänkande)

10 och 11 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

12 §

Fullgörande av värnplikt

Den som har hembygdsrätt är befriad från att fullgöra värnplikt. Om den som har hembygdsrätt likväl önskar fullgöra sin värnplikt bör detta ske såsom det stadgas i rikslag.

3 kap.

Lagtinget och landskapsstyrelsen

13—16 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

4 kap.

Landskapets behörighet

17—23 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

24 §

Tjänsteinnehavarnas medborgarskap

Som tjänstemän i landskapet eller som tjänsteinnehavare i åländska kommuner kan anställas finska (*utesl.*) medborgare och även utlänningar i enlighet med vad som stadgas om tjänstebehörighet i rikslag.

(2 mom. *utesl.*)

25 och 26 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

5 kap.

Rikets behörighet

27—29 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

30 §§

Behörighet och förfarande i förvaltningsärenden

Förvaltningen i angelägenheter som hör till rikets lagstiftningsbehörighet ankommer på riksmyndigheterna med iakttagande av följande:

(1 punkten såsom i utskottets betänkande)

2) i pass som utfärdas i landskapet (*utesl.*) skall ingå orden *Suomi-Finland*,

(3—6 punkten såsom i utskottets betänkande)

7) beslut om beviljande av tillstånd för utlänningar eller utländska sammanslutningar att äga och besitta fast egendom i landskapet fattas såsom i rikslag är stadgat. Om beviljande av tillstånd att idka näring beslutar landskapsstyrelsen, som innan ärendet avgörs skall inhämta utlåtande av behörig riksmyndighet.

(8—11 punkten såsom i utskottets betänkande)

12) angående nya farleder för handelssjöfarten skall förhandlingar föras med landskapsstyrelsen,

(13 och 14 punkten såsom i utskottets betänkande)

15) i ärenden som gäller intern lufttrafik i landskapet skall riksmyndigheten inhämta utlåtande av landsskapsstyrelsen,

(16—23 punkten såsom i utskottets betänkande)

31—35 §

(Såsom i utskottets betänkande)

6 kap.

Språkstadganden

36—39 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

40 §

Undervisningsspråk

Undervisningsspråket i skolor som upprätthålls med allmänna medel och får understöd av dylika medel är svenska, om annat inte stadgas genom landskapslag. *Finskspråkiga elever skall dock garanteras möjlighet att få undervisning på sitt modersmål.*

41 §

(Såsom i utskottets betänkande)

42 §

Statsanställdas språkkunskap

Angående den språkkunskap som krävs för statsanställda i landskapet stadgas med landskapsstyrelsens samtycke genom förordning. *I förordningen skall de krav som 37 § stadgar beaktas.*

(2 mom. såsom i utskottets betänkande)

43 §

(Såsom i utskottets betänkande)

7 kap.

Landskapets ekonomi

44—46 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

47 §

*Avräkningsgrunden**Avräkningsgrunden bestäms årligen i samband med riksbudgeten.*

48 §

Ändring av avräkningsgrunden

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

*Avräkningsgrunden skall sänkas om förvaltningsuppgifter som ankommit på landskapet har övergått på riket och landskapets utgifter därför minskat eller om statsekonomiska omständigheter nödvändigtvis förutsätter det.**Om ändring av avräkningsgrunden stadgas i rikslag. Om lagen skall utlåtande av lagtinget inhämtas.*

49 och 50 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

51 §

*Särskilda bidrag**Landskapet har rätt att få av prövning beroende understöd av statens medel*

(1 och 2 punkten såsom i utskottets betänkande)

Ansökan om bidrag skall inlämnas av landskapsstyrelsen senast under året efter det kalenderår till vilket utgifterna hänför sig. Ärendet skall om möjligt avgöras inom sex månader efter framställningen.

8 kap.

Landshövdingen och Ålandsdelegationen

52—55 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

56 §

Ålandsdelegationens uppgifter

(1 och 2 mom. såsom i utskottets betänkande)

Delegationen skall dessutom

(1 och 2 punkten såsom i utskottets betänkande)

3) *avge utlåtande om understödsansökan som avses i 51 § och om de villkor som möjligen förenas med dem.*

(4 mom. såsom i utskottets betänkande)

Beslut av delegationen i frågor som avses i 3 mom. 1 punkten stadfästs av republikens president. Beslutet skall inom tre månader stadfästas oförändrat eller lämnas utan stadfästelse. Om ett beslut lämnas utan stadfästelse, skall ärendet hänskjutas till delegationen för ny behandling.

57 §

(Såsom i utskottets betänkande)

9 kap.

Internationella fördrag

58 och 59 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

10 kap.

Särskilda stadganden

60 §

(Såsom i utskottets betänkande)

61 §

Statens mark och byggnader

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Om sådan mark som avses i 1 mom. inte längre behövs för egentlig statsförvaltning, övergår statens rätt till landskapet, och landskapet har rätt att inlösa statsägda byggnader och anläggningar, om de inte flyttas bort eller frånträdes utan inlösen. Inlösningsprincipen tillämpas även på jordgrunden, om den har varit i statens ägo.

(3 och 4 mom. såsom i utskottets betänkande)

62 §

Meningsskiljaktighet i vissa fall

Uppstår meningsskiljaktighet i en fråga som avses i (utesl.) 61 § 1 eller 2 mom., avgörs saken av Ålandsdelegationen.

63 §

(Såsom i utskottets betänkande)

64 §

Examen i annat nordiskt land

Genom förordning, som utfärdas med stöd av en rikslag, kan stadgas att en examen som utgör behörighetsvillkor för statstjänst i landskapet kan ersättas med en jämförbar examen i Danmark, Island, Norge eller Sverige.

65 och 66 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

För den händelse att lagförslaget likväl inte förkastas föreslår jag

*att följande uttalas i lagens motive-
ring:*

Helsingfors den 6 februari 1991

Raimo Vistbacka

67 §

Införande av kommunal rösträtt i vissa fall

Under de förutsättningar som anges i landskapslag medges finska medborgare som saknar hembygdsrätt *rösträtt vid lagtingsval* samt även danska, isländska, norska och svenska medborgare *rösträtt vid kommunalval. Det samma gäller valbarhet vid lagtings- och kommunalval.*

(2 mom. såsom i utskottets betänkande)

68 och 69 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

11 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

70—79 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

”När riksdagen antar lagen förutsätter den att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att säkerställa att i landskapet stadigvarande bosatta finskspråkiga barn garanteras grundläggande undervisning på sitt modersmål på hela landskapets område.”

RIKSDAGENS
LAGUTSKOTT

Bilaga 1

Helsingfors
den 27 november 1990
Utlåtande nr 3

Till Grundlagsutskottet

Grundlagsutskottet har genom en den 5 oktober 1990 daterad skrivelse begärt utlåtande av lagutskottet om regeringens proposition nr 73 med förslag till ny självstyrelselag för Åland.

Med anledning av ärendet har utskottet hört överdirektören Leif Sevón vid justitieministeriet, lantrådet Sune Eriksson och kanslichefen Peter Lindbäck vid Ålands landskapsstyrelse, tekniske direktören Jan Mikael von Schanz vid Ålandsgillet i Stockholm, verkställande direktören Jan Kähre vid Ålands Vänner i Helsingfors r.f., filosofie magistern Ann-Christin Waller vid Ålandsringen i Åboland r.f., professorn Vesa Majamaa och vikarierande professorn Urpo Kangas vid Helsingfors universitet, biträdande professorn vid Åbo universitet Markku Helin, professorn vid Lapplands högskola Ahti Saarenpää, justitierådet, juris doktor Juhani Wirilander och sekreteraren för Ålandskommittén, understatssekreterare Nils Wirtanen.

Regeringens proposition

Propositionen innehåller ett förslag till en ny självstyrelselag för Åland. Lagens allmänna mål är att stärka den åländska självstyrelsen och att utvidga den inom lagstiftningen, förvaltningen och ekonomin. Reformen syftar inte till en ändring av landskapets statsrättsliga ställning.

Propositionen innehåller också ett förslag till lag om ändring av lagen om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland så att fång genom arv underställs de i lagen stadgade inskränkningarna. Med avvikelse från huvudregeln skall dock bröstarvingar och efterlevande make ha rätt att genom arv förvärva egendom i landskapet. Det samma skall också gälla makes rätt att vid

avvittring på grund av dödsfall förvärva fast egendom utan tillstånd. Med fast egendom jämställs andel i ett sådant dödsbo som äger eller besitter fast egendom. Det föreslagna tillståndssystemet syftar till att trygga att jord-egendomen kan förbli i den i landskapet bosatta befolkningens händer.

Utskottets ställningstaganden

Ett av de centrala syftena med reformen är att självstyrelselagen i vissa frågor skall fungera såsom en ramlag som kompletteras genom lagstiftning i landskapet. En del av de i lagutskottet behandlade problemen är av den arten att de är betydelsefulla endast om ärendet inte på ett tillfredsställande sätt avgörs genom lagstiftning i landskapet. Av dessa orsaker kan lagutskottet inte i samtliga fall ta ställning till om det vore mest ändamålsenligt att ta in resp. ändring i jordförvärvslagen för Åland eller i en landskapslag.

Lagutskottet har behandlat ärendet till den del det gäller dess behörighetsområde och har i enlighet med begäran om utlåtande koncentrerat sig på de frågor som gäller arvsrätten och rätten att äga fastigheter samt på sådana familjerättsliga synpunkter som i väsentlig grad är förknippade med dem.

På grundval av detta fäster lagutskottet uppmärksamhet vid nedan nämnda stadganden och anför som sitt utlåtande värdsamt följande.

1. Självstyrelselagen

18 §. *Landskapets lagstiftningsbehörighet.* Enligt paragrafens 18 punkt har landskapet lagstiftningsbehörighet bl.a. i fråga om skyl-

dighet att på lega mot full ersättning upplåta jordbruksmark och fiskevatten i syfte att tillvarata deras produktionsförmåga.

Den landskapslag som avses i förslaget kommer i sakligt hänseende att vara en lag som kan jämföras med en expropriationslag. I vår expropriationslagstiftning är utgångspunkten att den som för ett allmänt behov blir tvungen att till en annan överlåta dispositionsrätten till sitt område inte genom ett expropriationsförfarande kan åläggas längre gående skyldigheter i fråga om det överlåtna området än skyldighet att tillåta sådan disposition som inlösningsbehovet förutsätter. Vid ett expropriationsförfarande kan överlåtaren inte i fråga om det överlåtna området åläggas någon underhållsskyldighet eller någon annan positiv skyldighet att agera. Det i paragrafen föreslagna arrangemanget som innebär att det mellan områdets ägare och den som ansöker om inlösen genom tvång kunde etableras ett arrendeförhållande, där områdets ägare skulle få ställning av arrendegivare, är mycket exceptionellt. Arrangemanget skulle leda till att områdets ägare blir oskäligt bunden, om på arrendeförhållandet tillämpas normala principer vid arrende i fråga om byggande, grundförbättring, skyldighet att underhålla arrendeområdet, inlösningsfrågor o.dyl. Det skulle också bli svårt att avgöra uppsägningsfrågor och andra frågor som gäller arrendeförhållandets giltighet mellan parterna. Sålunda synes det inte vara riktigt att tvångsvis etablera ett arrendeförhållande mellan områdets ägare och inlösaren.

Enligt den allmänna motiveringen till regeringens proposition har man vid utarbetandet av förslaget haft outnyttjade åkrar och fiskevatten i åtanke. Denna omständighet som är väsentlig med tanke på stadgandets tillämpningsområde framgår inte av ordalydelsen till 18 § 18 punkten i förslaget. Genom stadganden i lagen bör man också ge markägaren möjligheter att själv få disponera området för samma ändamål som inlösaren så att inte heller inlösarens ställning oskäligt försämras.

Lagutskottet anser att en dispositionsrätt som inrättas tvångsvis alltid bör vara tidsbunden för inlösaren så att ägaren efter den utsatta tiden har möjlighet att återfå området i eget bruk. Med beaktande av detta och det ovan anförda föreslår lagutskottet att 18 § 18 punkten ges följande preciserade lydelse:

”18) tillvaratagande av jordbruksmarks,

skogsmarks och fiskevattnens produktionsförmåga; skyldighet att i sådant syfte mot full ersättning i någon annans besittning för viss tid upplåta jordbruksmark och fiskevatten som är outnyttjade eller endast delvis utnyttjade,

63 §. *Danaarv.* Paragrafens syfte är att landskapet delvis skall träda i stället för staten som mottagare av arv som tillfaller staten. Enligt förslaget tillfaller arvet landskapet, om det inte finns någon arvinge till den som vid sitt fränfälle var fast bosatt i landskapet. Dessutom stadgas det i paragrafen att i Åland belägen fast egendom efter den som inte har någon arvinge och som var bosatt utom landskapet tillfaller landskapet.

Paragrafens rubrik motsvarar inte dess sakinhåll. Lagutskottet föreslår att rubriken skall lyda t.ex. ”*Landskapets rätt till arv*”.

Lagutskottet har också ägnat uppmärksamhet åt paragrafens sakinhåll. Om 63 § får den föreslagna ordalydelsen leda detta till att det för Åland borde skapas ett speciellt boudredningssystem för landskapsarv för att man skall kunna handha de uppgifter som enligt lagen om införande av ärvdabalken ankommer på statskontoret. Detta har inte uppmärksamats i motiveringen till regeringens proposition. Med tanke på syftemålen med självstyrelselagen synes det emellertid inte vara behövligt att egendom utanför landskapet kan övergå till landskapet genom arv.

På basis av erhållen utredning anser lagutskottet att det vore på sin plats att begränsa landskapets rätt till kvarlåtenskap så att 63 § gäller endast fast egendom i landskapet. Det är inte behövligt att stadga om fast egendom i landskapet efter någon som varit bosatt på annat håll i riket, eftersom de allmänna stadgandena i jordförvärvslagen skall tillämpas på sådan egendom.

Lagutskottet föreslår grundlagsutskottet att det tillsammans med landskapets representanter utreds om det är möjligt att ändra innehållet i 63 § i överensstämmelse med det ovan anförda. När stadgandets sakinhåll är klart kan det lämpligast avgöras vem en boudredning skall anföras och i vilken lag det skall stadgas om detta. För att oskäliga följder skall kunna förhindras behövs det dessutom ett stadgande om att egendom som övergått genom arv kan överlåtas till en anhörig till arvlåtaren eller till arvlåtarens hemkommun.

2. Jordförvärvslagen

2 §. Enligt paragrafen får den som inte har åländsk hembygdsrätt inte utan landskapsstyrelsens tillstånd med äganderätt förvärva eller med stöd av legoavtal eller något annat avtal besitta fast egendom i landskapet.

I förslaget förblir det oklart om den som går miste om sin hembygdsrätt herefter behöver tillstånd för att kunna fortsätta att i Åland besitta fast egendom med stöd av ett arrendavtal eller ett annat dylikt avtal.

Enligt allmänt godtagna rättsprinciper behöver tillstånd inte sökas för fortsättande av ett arrendeförhållande efter förlust av hembygdsrätten, medan tillstånd behövs, om någon efter förlust av hembygdsrätten önskar förlänga arrendeförhållandet. Lagutskottet anser att det till denna del är skäl att förtydliga stadgandena. Utskottet föreslår grundlagsutskottet att till 2 § skall fogas ett nytt 3 mom. med t.ex. följande lydelse:

”Den som förlorar sin hembygdsrätt behöver inte med anledning av detta tillstånd för att besitta fast egendom med stöd av ett redan ingånget arrendavtal eller annat avtal så länge avtalet är i kraft. På en förlängning av avtalet tillämpas dock de begränsningar som nämns i 1 mom.”

3 §. Arvsrättsliga problem i paragrafen. I 3 § i jordförvärvslagen regleras de situationer som inte alls berörs av begränsningarna i lagen eller där stadgandena om begränsning av jordförvärv har inskränkts. Enligt paragrafens 1 mom. gäller begränsningarna inte alls bröstarvingar eller efterlevande make. I paragrafens 2 mom. regleras ställningen för andra delägare i ett dödsbo än sådana som nämns i 1 mom.

Enligt lagförslagets 3 § avviker de olika slagen av kvarlåtenskapsfång från varandra. Fång på grund av testamente och avlägsnare släktingars förvärv genom arv intar en annan ställning än bröstarvingars och efterlevande makes förvärv genom arv. Med tanke på kvarlåtenskapsrätten kan uppdelningen ifrågasättas. Enligt den vedertagna tolkningen av ärvdebalken anses arv och testamente hos oss vara likvärdiga kvarlåtenskapsfång. Tanken att ett testamente vore ett subsidiärt fång som kommer i fråga efter arv frångicks redan på 1800-talet. Sålunda finns det inte något motiverat skäl för att ett testamente skall ha en annan ställning än ett arv i jordförvärvslagen heller.

Lagutskottet anser att om testamentsfriheten begränsas bör den i fråga om personer begränsas så att ett testamente inte kan avse andra arvingar än dem som enligt jordförvärvslagen är befriade från tillståndsförfarandet.

Tillämpat på stadgandena i jordförvärvslagen innebär det ovan anförda ställningstagandet följande. Enligt 3 § i förslaget får bröstarvinge och efterlevande make utan hinder av jordförvärvsbegränsningarna förvärva andelar i ett dödsbo, om de är delägare i det. Lagens syften anses sålunda inte förhindra att den efterlevande maken eller en bröstarvinge förvärvar jordegendom utöver arvslott i dödsboet. Däremot kan en arvlätare inte i ett testamente förordna om ett motsvarande skiftesresultat. En bröstarvinge och den efterlevande maken skulle bli tvungna att inhämta landskapsstyrelsens tillstånd för att kunna besitta jordegendom med stöd av testamente. Detta är inte logiskt. Eftersom inlösnings av egendom tillåts i ett dödsbo bör också fång på grund av testamente godkännas i fråga om samma egendom.

Lagutskottet föreslår grundlagsutskottet att det tillsammans med representanter för landskapet skall utreda möjligheterna att komplettera 3 § med ett uttryckligt stadgande om att jordförvärvsbegränsningar inte utgör hinder för en bröstarvinge efter arvlätaren och den efterlevande maken att med stöd av arvlätarens testamente besitta egendom.

Problem som är förknippade med makens ställning. Enligt propositionen får maken inte hembygdsrätt på grundval av äktenskap. Till denna del avviker propositionen från gällande lag, enligt vilken en kvinna får hembygdsrätt på grundval av äktenskap. Ändringen har stor betydelse också för makars förmögenhetsrättsliga relationer. I propositionen har dessa följdverkningar inte alls beaktats. Till denna del anser lagutskottet det vara motiverat att anföra följande:

— Om inte vardera maken har hembygdsrätt kan de inte utan landskapsstyrelsens tillstånd i gemensamt namn förvärva en bostad som är förknippad med besittningsrätt till ett markområde. I praktiken kommer detta troligen att leda till att en bostad som har anskaffats för gemensam räkning antecknas enbart i dens namn som har hembygdsrätt. På detta sätt uppstår s.k. dold äganderätt som medför

problem då egendomen skall realiseras eller avyttras.

Lagutskottet anser att man inte genom lagstiftning borde främja uppkomsten av dylika problem. Därför föreslår utskottet grundlagsutskottet att i 3 § jordförvärvslagen eller i en landskapslag skall tas in ett stadgande som lindrar jordförvärvsbegränsningarna så att makar, av vilka endast den ene har hembygdsrätt, utan landskapsstyrelsens tillstånd i gemensamt namn kan förvärva en bostad trots att den är kombinerad med rätt att besitta ett ringa markområde.

— Enligt 24 § äktenskapslagen kan den ena maken då samlevnaden upphör ensam berättigas att fortsätta hyresförhållandet i fråga om en lägenhet som använts som makarnas gemensamma hem, oberoende av vilken av makarna det är som hyrt lägenheten.

När makarnas gemensamma hem är beläget på Åland skall den make som saknar hembygdsrätt behöva tillstånd av landskapsstyrel-

sen för att kunna fortsätta hyresförhållandet i fråga om en lägenhet, om boendet är förknippat med rätt att besitta ett markområde. Eftersom ett tillståndsförfarande inte kan anses ändamålsenligt i dylika situationer föreslår lagutskottet att ett undantagsstadgande i detta syfte fogas till lagen.

— Vid jämkning av avvitrering efter äktenskapsskillnad kan makarnas gemensamma bostad ges som utjämning till den ena maken. Också i dylika fall måste den make som saknar hembygdsrätt, om inte ett undantagsstadgande fogas till lagen, ty sig till tillståndsförfarandet för att kunna få bostaden i sin faktiska besittning i de fall då boendet är förknippat med besittningrätt till ett markområde.

På basis av det ovan sagda anför lagutskottet vördsamt

*att de ovan anförda anmärkningarna
bör beaktas då lagförslagen godkänns.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Björkstrand, vice ordföranden Urpilainen samt medlemmarna Hacklin (delvis), Häkämies (delvis), Jokinen, Jäätteenmäki, Lin-

nainmaa, Moilanen, Niinistö, Paloheimo (delvis), Pohjola, Ryyänen, Taina (delvis), Tykkyläinen, Vistbacka (delvis) och Vähänäkki.

RIKSDAGENS
UTRIKESUTSKOTT*Bilaga 2*Helsingfors
den 4 december 1990
Utlåtande nr 2

Till Grundlagsutskottet

Grundlagsutskottet begärde i enlighet med riksdagens beslut genom en den 13 september 1990 daterad skrivelse utlåtande utrikesutskottet om regeringens proposition nr 73 med förslag till ny självstyrelselag för Åland.

Utskottet har hört avdelningschefen Eero Kekomäki och byråchefen René Nyberg vid utrikesministeriet, överdirektören Leif Sevón vid justitieministeriet, landstingets talman Olof Jansson, lantrådet Sune Eriksson, tf. kanslichefen Peter Lindbäck och avdelningschefen Olof Erland, riksdagsmannen Gunnar Jansson samt justitieombudsmannen Jacob Söderman. Utskottet har dessutom av försvarsministeriet mottagit en promemoria om försvarsmaktens enheters närvaro på Åland.

Efter att ha behandlat propositionen med tanke på Ålands internationella ställning, ingåendet av statsfördrag, iakttagandet av avtalen om mänskliga rättigheter och EES-avtalet anför utrikesutskottet vördsamt följande.

Ålands internationella ställning

Nationernas Förbunds folkförbundsråd beslöt 24.6.1921 tillerkänna Finland suveräniteten över Åland. I beslutet konstaterades bl.a. att freden, det goda förhållandet mellan Sverige och Finland samt öarnas egen välgång kan befästas endast genom åtgärder som innebär nya garantier för ögruppens befolkning samt genom att ögruppen neutraliseras och demilitariseras.

Om Ålands ickebefästande och neutralisering avtalades första gången efter Krimkriget 1856 i det s.k. Ålandsservitutet mellan Ryssland samt Frankrike och England. Sedan Finland blivit självständigt ingicks med Nationernas Förbunds medverkan 1921 på samma

grundval ett multilateralt avtal om Ålands demilitarisering. Eftersom Sovjetunionen inte var avtalspart ingicks efter vinterkriget 1940 ett motsvarande bilateralt avtal om Ålandsöarna med Sovjetunionen. I 1947 års fredsfördrag i Paris konstateras att Ålandsöarna förblir demilitariserade i enlighet med det rådande sakläget.

De ovan nämnda statsfördragen ställer vissa noggrant definierade militära begränsningar för Finland i fråga om Ålandsöarna. Tolkningen och en eventuell ändring av bestämmelserna i fördragen hör till de avtalslutande parternas regeringars behörighet. I praktiken har det förekommit fall där de fördragsslutande parterna har blivit tvungna att tillsammans tolka bestämmelserna. Utrikesutskottet anser att Finland enligt fördragen ansvarar för att Ålands neutralitet säkerställs under krig eller kriser och att detta också under fredstid förutsätter sedvanliga förberedelser för öarnas försvar. Behovet av demilitarisering och neutralisering har framför allt motiverats med syftet att garantera alla berörda stater att Ålandsöarna inte innebär någon fara ur militär synvinkel.

Ålands statsrättsliga särställning baserar sig på 1920 års lag om självstyrelse för Åland och den s.k. garantilagen av år 1922 som kompletterar den. De garantier som avses i Nationernas Förbunds beslut utformades vid förhandlingar mellan Finland och Sverige, och folkförbundsrådet godkände dem 27.6.1921 i den skriftliga form som föreslogs av Finlands representant. Garantierna skrevs in i 1922 års garantilag. Enligt den hade ålänningarna rätt att vid behov förelägga Nationernas Förbund för behandling ärenden som gäller lagens tillämpning.

Den år 1951 givna självstyrelselagen för Åland innehåller samtliga stadganden i garanti-

lagen med undantag för rätten att anföra klagan hos Nationernas Förbunds Råd. I och med att Nationernas Förbund upplöstes förlorade landskapet Åland den folkrättsliga behörighet som avses i Nationernas Förbunds garantier. Den lag som enligt den s.k. Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige och garantilagen skulle stiftas om inlösningsförfarandet vid överlåtelse av fastighet kom till först 1938 och ersattes med en ny lag 1951. Den sistnämnda lagen upphävdes genom lagen 1975 om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland.

Utrikesutskottet anser att minoritetsskyddet för Åland för närvarande består av en statsförfattningsrättslig garanti och en folkrättslig förbindelse. Den statsförfattningsrättsliga garantin grundar sig på självstyrelselagen för Åland, som har karaktären av grundlag och som kan ändras endast med landstingets samtycke. Den folkrättsliga förbindelsen utgörs av en överenskommelse som ingåtts efter förhandlingar mellan Finland och Sverige och som godkänts av Folkförbundsrådet. Ålandsöverenskommelsen är till formen inget sedvanligt och undertecknat statsfördrag, men den kan alltså anses vara bindande för Finland i förhållande till Sverige.

Tillsammans med Färöarna och Grönland har Åland genom det nordiska samarbetsavtalet fått en särställning i de nordiska samarbetsorganen. Ålands delegation utgör en del av Finlands delegation på samma sätt som Färöarnas och Grönlands delegationer är en del av Danmarks delegation i Nordiska rådet, och representanter för självstyrelseområdenas styrelser deltar också i Nordiska ministerrådets arbete.

Den s.k. Petri-kommittén, som har berett frågan om medverkan, konstaterar i sitt betänkande att de nordiska självstyrelseområdena inom ramen för ettvar nordiskt lands nationella stadganden om självstyrelsens omfattning borde beredas tillfälle att vara med i det nordiska samarbetet. Ändringen av samarbetsavtalet förutsatte sålunda inga ändringar i den nationella lagstiftningen. Utrikesutskottet påpekar att trots att självstyrelseområdena i Norden inom det nordiska samarbetet har jämnställts med varandra är förhållandena och problemen i områdena dock mycket olika. Till följd härav finns det också skillnader i självstyrelsestadgandena.

Ingående av statsfördrag

Gällande stadganden och praxis

Enligt stadgandet om internationella fördrag (11 § 2 mom. 19 punkten) i den gällande självstyrelselagen för Åland bör landstinget ge sitt bifall till en lag genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet. Förutsättningen är att det i fördraget ingår bestämmelser som innebär upphävande eller ändring eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen. Något stadgande om landstingets bifall ingick inte i 1920 års självstyrelselag. Det nya stadgandet motiverades med att självstyrelsen inte får inskränkas genom internationella fördrag och att stadgandet direkt kan härledas ur paragrafen om ändring av självstyrelselagen.

I praktiken har landstingets bifall inhämtats till en lag genom vilken ett internationellt fördrag trätt i kraft också i det fall att fördraget inte har stått i strid med självstyrelselagen, men bestämmelser i fördraget hört till området för landskaplagstiftningen. Härvid har vanlig lagstiftningsordning (RO 66 och 69 §§) iakttagits i fråga om den s.k. transformeringslagen. Om avtalsbestämmelserna också har avvikit från stadgandena i självstyrelselagen har transformeringslagen sedan början av 1980-talet (GrUU nr 2/1984 rd.) stiftats i kvalificerad grundlagsordning (RO 67 och 69 §§).

Enligt den senaste tolkningen skall avtalsbestämmelser som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet och även avtalsbestämmelser som harmonierar med den införas genom en riksdagslag, även om de enligt lagstiftningens område (RP nr 235 om godkännande av vissa bestämmelser i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse och RP nr 296 om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om barnets rättigheter).

Om ett avtal inte har innehållit stadganden som hör till rikslagstiftningens område har landstingets samtycke inte inhämtats eftersom det inte finns något procedurstadgande i saken. Enligt gällande tolkning har man härvid inte kunnat vara säker på att fördraget verkställs om det innehåller bestämmelser som hör till landskapets lagstiftnings- eller förvaltningsbehörighet. Endast om landskapet har omfattat ett avtalsbeslut som fattats av Nordiska minis-

terrådet har det uttryckligen kunnat konstateras att avtalet verkställs på Åland.

Enligt 9 § i 1920 års självstyrelselag föll det inom behörigheten för lagstiftningsorganen i riket att bringa i kraft internationella fördrag även i det fall att avtalsbestämmelserna hörde till området för landskapets lagstiftningsbehörighet. Stadgandets syfte var att förhindra att tillämpningen av ett avtal uppskjuts och undvika förbehåll i fråga om Åland. Lagstiftningsorganen i riket kunde emellertid inte ensamma sätta i kraft bestämmelser som står i strid med självstyrelselagen. I sitt betänkande nr 35/1950 rd. utgick grundlagsutskottet från att det nya förfarandet för godkännande av avtal i landskapet inte begränsar rikets lagstiftningsbehörighet.

Utrikesutskottet anser att förfarandet vid godkännande av internationella fördrag och tolkningarna av självstyrelselagen i fråga om införande av dylika fördrag efter hand har begränsat rikets lagstiftningsbehörighet. Detta har också medfört att det i fråga om lagstiftningsordningen för stadganden som syftar till att införa ett internationellt fördrag har uppställts strängare krav än vad som ursprungligen avsetts i självstyrelselagen.

Regeringens proposition

I 58 och 59 §§ i förslaget till ny självstyrelselag för Åland ingår särskilda stadganden om internationella fördrag. I förslagens 58 § ingår vissa principer som enligt utrikesutskottets mening även i övrigt hör till god förvaltningspraxis. Paragrafen gäller landskapsstyrelsens rätt att göra framställningar om inledande av förhandlingar om statsfördrag samt att få upplysningar om förhandlingar i ärenden som gäller landskapets behörighet eller som annars har särskild betydelse för landskapet och landskapets rätt att delta i dem om det finns särskilda skäl till detta.

I förslagens 59 § 1 mom. fastställs beträffande lagtingets bifall gällande praxis i fråga om avtalsbestämmelser som står i strid med självstyrelselagen. Paragrafens 2 mom. gäller godkännande av fördrag som innehåller bestämmelser som enligt självstyrelselagen faller inom landskapets behörighet. Stadgandet utvidgar bifallet till att gälla också fördrag som inte transformeras genom en i riksdagen stiftad lag. Fördrag, vars bestämmelser faller såväl inom

landskapets lagstiftningsbehörighet som inom dess förvaltningsbehörighet förutsätter bifall.

Utrikesutskottet uppmärksammar att om ett statsfördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med självstyrelselagen enligt ordalydelsen i förslagens 59 § 1 mom. träder den inte i kraft om den inte transformeras i enlighet med 69 § självstyrelselagen. I stadgandet avses emellertid att bestämmelsen inte blir gällande i landskapet Åland, ty den kan bringas i kraft i det övriga Finland utan iakttagande av stadgandena i 69 §. Också med beaktande av 11 § 2 mom. 19 punkten i gällande självstyrelselag och ordalydelsen i förslagens 59 § 2 mom. borde momentets andra mening kompletteras med orden ”i landskapet” som följer:

Om ett internationellt fördrag som Finland ingår innehåller en bestämmelse som står i strid med stadgandena i denna lag, blir bestämmelsen gällande i landskapet endast om därom stiftas lag i den ordning som stadgas i 69 §.

Utrikesutskottet anser att bestämmelserna i internationella fördrag nuförtiden har omfattande återverkningar inom olika samhällssektorer. Därför anser utskottet det vara motiverat att Ålands autonoma behörighet inte inskränks genom internationella fördrag utan landskapets bifall. Dessutom är det motiverat att förfarandet med bifall utvidgas även därför att det enligt gällande tolkning inte är säkert om ett fördrag som har transformerats genom en lag av lägre rang än en riksdagslag verkställs i landskapet. Med tanke på Finlands rättsordning och förhållandet till utländska makter är situationen inte tillfredsställande.

Utskottet anser å andra sidan att den skyldighet att underrätta som avses i förslagens 58 § och det faktum att bifallsproceduren till följd av 59 § blir mera omfattande kan medföra praktiska svårigheter och försinka behandlingen av fördrag. I fråga om samtycket kan visserligen stadgandet i 59 § 3 mom. om lagtingets rätt att bemyndiga landskapsstyrelsen att ge bifall underlätta situationen. Utrikesutskottet förutsätter att man försöker säkerställa att stadgandena kan tillämpas friktionsfritt.

När statsfördrag ingås bör man utöver de uttryckliga stadgandena om internationella fördrag i självstyrelselagen beakta självstyrelselagen i dess helhet. I förslaget utvidgas landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Utvidgningen av självstyrelsebehörigheten

är ägnad att ytterligare öka antalet fördrag med bestämmelser som kräver landskapets bifall. Dessutom har gränsen mellan lagstiftningen i riket och i landskapet klargjorts och stadgandena om internationella fördrag strukturerats i stadgandet om rikslagstiftningen och införts under ett separat kapitel.

Enligt utrikesutskottets uppfattning kan den nya självstyrelselagens struktur lätt leda till nya tolkningar av relationen mellan avtalsbestämmelser som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och självstyrelselagen. Utskottet önskar poängtera att självstyrelselagen med beaktande av de nya stadgandena om internationella fördrag kommer att tillämpas allt oftare och av allt fler myndigheter. Detta förutsätter att det finns lätt tillgänglig information om de stadganden som skall tillämpas. För närvarande är det en mycket snäv grupp av sakkunniga som behärskar självstyrelselagen och den allt vidare tolkningen av den.

Utrikesutskottet uppmärksammar dessutom att den nya självstyrelselagen talar för en utvidgad användning av kvalificerad grundlagsordning. Att allt fler internationella fördrag godkänns i landskapet och att de bringas i kraft i kvalificerad ordning kan medföra såväl att beredningen av fördragen blir långsammare som att förbehåll i fråga om Åland införs. Det kan också vara en olägenhet att en transformeringsförfattning som landskapet inte godkänner blir gällande i det övriga Finland på grundval av en lagstiftningsordning som är mera kvalificerad än rikslagstiftningen förutsätter.

Iakttagande av konventionerna om mänskliga rättigheter

I regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag behandlas de viktigaste konventionerna om mänskliga rättigheter, dvs. den internationella konventionen av år 1966 om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och den inom Europarådet år 1950 ingångna konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. I propositionen granskas frågan om införande av konventionerna och inhämtande av landskapet Ålands bifall. I propositionen anses att lagförslagen i den inte står i strid med konventionerna.

Utrikesutskottet konstaterar att ett av Finland ingånget statsfördrag gäller i hela riket, om Finland inte har gjort ett uttryckligt förbehåll eller, beroende på fallet, en anmälan i fråga om Åland. Finland har vederligtvis gjort några förbehåll eller anmälningar i fråga om konventionerna om mänskliga rättigheter och inte heller i fråga om statsfördrag i allmänhet. Med anledning av detta har Finland folkrättsligt förbundit sig vid att dess lagstiftning svarar mot bestämmelserna i de konventioner om mänskliga rättigheter som Finland är part i.

Godkännandet av internationella fördrag i landskapet Åland har behandlats ovan i detta utlåtande. Med beaktande av att tolkningen av självstyrelselagen, till den del det gäller godkännande och verkställighet, efter hand har utvecklats mot utvidgad självstyrelse, anser utskottet att frågan om införande av fördrag i landskapet i princip borde granskas utgående från den tolkning som råder vid transformeringstidpunkten. Ett problem kunde härvid vara att det i 13 § i den gällande självstyrelselagen som gäller landskapets lagstiftningsbehörighet hänvisas till stadgandena i 11 § om rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt ordalydelsen i 11 § hänförs de fördrag som skall sättas i kraft genom en förordning till rikets lagstiftningsbehörighet.

En uppenbar svårighet när det gäller att följa konventionen om mänskliga rättigheter på Åland ligger däri att garantierna i självstyrelselagen avser att bevara den åländska befolkningens särställning. I Finland utgör ålänningarna en minoritet, men andra invånare än ålänningar utgör i sin tur en minoritet i landskapet. Om de sistnämnda får samma rättigheter som ålänningarna kan landskapets särställning äventyras. I många fall medger lagstiftningen i landskapet inte att konventionerna om mänskliga rättigheter iaktas bokstavligen, utan man skulle bli tvungen att ändra också självstyrelselagen.

Utrikesutskottet fäster uppmärksamhet vid att tolkningen av konventionerna om mänskliga rättigheter skärpts på det internationella planet. En argumentering som bygger på Ålands särställning kan framdeles visa sig vara otillräcklig. T.ex. Europarådets kommission och domstol för de mänskliga rättigheterna kan till följd av besvär bli tvungna att behandla Ålands sär rättigheter med tanke på de mänskliga rättigheterna. Om det i sluteten

ansågs att stadgandena om särrättigheterna diskriminerar dem som anfört besvär skulle också frågan om en ändring av lagstiftningen på Åland bli aktuell.

Enligt utrikesutskottets uppfattning är det också svårare att vädja till Ålands särställning av den anledningen att en folkrättslig förbindelse om minoritetsskyddet på Åland ingicks mellan Finland och Sverige 1921. Härefter har bägge avtalsparterna tillträtt ett flertal konventioner om mänskliga rättigheter vars bestämmelser står i strid med Ålandsöverenskommelsen.

I detta sammanhang önskar utrikesutskottet speciellt aktualisera undervisningsspråket på Åland. Den år 1960 ingångna konventionen mot diskriminering inom undervisningen infördes i Finland 1970 genom en förordning, och bifall till den inhämtades sålunda inte av Ålands landsting. Det är inte möjligt att göra förbehåll i konventionen, och Finland har inte heller avgett någon förklaring om Åland. Konventionen stod i strid med självstyrelselagen för Åland, men det ansågs i Finland att lagstiftarens syfte inte hade varit att diskriminera finskspråkiga läropliktiga utan att stärka svenska språkets ställning i enlighet med garantierna för Åland.

I artiklarna 2 och 26 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 14 i konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter ingår ett generellt förbud mot diskriminering också i fråga om språk. Bägge konventionerna har trätt i kraft genom en lag, men bifall av Ålands landsting har inhämtats endast i fråga om konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Förbehåll har gjorts i bägge konventionerna men de gäller inte specifikt Åland.

I 35 § i den gällande självstyrelselagen finns stadganden om undervisningsanstalter och om undervisningsspråket i dem. Stadgandena i 40 § i förslaget till ny självstyrelselag motsvarar i sak 35 § och motiveras med Ålandsöverenskommelsen. Enligt paragrafens 1 mom. är landskapet och de åländska kommunerna inte skyldiga att svara för eller lämna bidrag till skolor med annat undervisningsspråk än svenska. Enligt paragrafens 2 mom. är undervisningsspråket svenska i statens undervisningsanstalter. Enligt paragrafens 3 mom. får utan kommunens samtycke undervisning i annat

språk än svenska inte meddelas i läropliktsskolor som erhåller bidrag av allmänna medel.

Utrikesutskottet anser att garantin för att undervisningsspråket i skolorna är svenska är viktig med tanke på möjligheterna för befolkningen att bevara sitt svenska språk och sin kultur på Ålandsöarna. Utskottet anser emellertid att finskspråkiga barn diskrimineras i strid med de konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland och Sverige, om de inte har möjlighet att få undervisning på sitt modersmål i skolan. Enligt utskottets mening är kränkningen av konventionerna om de mänskliga rättigheterna speciellt allvarlig på grund av att kränkningen drabbar minderåriga barn som själva inte kan påverka situationen. Utskottet anser också att ett dylikt undantag i garantin som gäller undervisningsspråket inte äventyrar syftet med Ålandsöverenskommelsen.

På basis av det ovan anförda anser utrikesutskottet att stadgandena i förslagets 40 § borde ändras så att de motsvarar de konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland, t.ex. genom att förslagets 40 § 3 mom. stryks. Utrikesutskottet föreslår grundlagsutskottet att man tillsammans med representanter för landskapet än en gång noggrant utreder detaljerna i fråga om ändringarna i 40 §. Samtidigt betonar utskottet betydelsen av konventionerna om de mänskliga rättigheterna och understryker att riksdagen i sitt lagstiftningsarbete är bunden av de internationella fördrag som Finland ingått.

EES-avtalet

Utrikesutskottet har i sitt betänkande nr 7 om statsrådets redogörelse om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa 1990 i detalj behandlat EES-avtalet och dess bakgrund. Därför koncentrerar sig utskottet i sitt utlåtande på vissa särfrågor som gäller Åland.

Genom EES-avtalet eftersträvas rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer utgående från ett gemensamt EG-regelverk. Även om Åland i princip förhåller sig positivt till den västeuropeiska integrationsutvecklingen önskar landskapet beträffande dessa fyra friheter göra ett förbehåll med tanke på det grundläggande skydd som självstyrelsen medger. De viktigaste elementen i detta skydd är tillsynen över fast

egendom, idkande av näring och regionala stödåtgärder.

Såväl den gällande som den föreslagna självstyrelselagen förutsätter att Finland kan införa EES-avtalet på Åland endast med landskapets bifall. Om landskapet inte kan godkänna EES-avtalet utan förbehåll kan det eftersträvas att avtalet senare utvidgas till att gälla Åland. Ett annat alternativ är att upprätta ett protokoll beträffande Åland, i vilket EES-avtalets tillämpning i landskapet definieras.

Landskapet Ålands andra förbehåll gäller suveränitetsfrågan, dvs. ålänningarnas möjligheter att medverka vid det gemensamma beslutsfattandet inom EES. Finland förhandlar

ännu om saken, men 58 och 59 §§ i förslaget till ny självstyrelselag skall utgöra den statsinterna ramen för Ålands medverkan. Om EES-besluten betraktas som internationella fördrag kan den nya självstyrelselagen medföra sådana praktiska svårigheter och dröjsmål vid behandlingen av dessa fördrag som nämns ovan i detta utlåtande.

Hänvisande till det ovan sagda anför utrikesutskottet

att det första lagförslaget i regeringens proposition bör godkännas med de ändringar som nämns i utlåtandet.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Aaltonen, vice ordföranden Melin, medlemmarna Aittoniemi, Björklund, Elo, Hilpelä, Järvenpää, Kuuskoski-Vikamaa,

Paakkinen, Perho, Särkijärvi, Wahlström och Väänänen samt suppleanterna Donner, Haavisto och Laine.

Avvikande åsikt

Utrikesutskottet har granskat regeringens proposition nr 73 med förslag till ny självstyrelselag för Åland i stor utsträckning utgående från internationella fördrag och de statsförhållningsrättsliga garantier som ges i den gällande självstyrelselagen. Utskottets utlåtande har utarbetats omsorgsfullt och på ett sätt som förutsätter djupa insikter. Det tar upp största delen av de konflikter som är för handen eller som eventuellt kan förutses, om regeringens proposition med förslag till självstyrelselag godkänns. I utlåtandet ingår emellertid inte tillräckligt klara förslag i fråga om de aktuella problemen.

Ålands ställning baserar sig på ett beslut av Nationernas Förbund 1921 samt på vissa andra tidigare avtal. När Nationernas Förbund lades ned miste de därmed förknippade avtalen enligt sakkunniga sin betydelse eller blev åtminstone ifrågasatta. För närvarande torde avtalen mellan Sverige och Finland vara de viktigaste avtalen som stöder Ålands ställning. Relatio-

nerna mellan riket och Åland regleras genom gällande självstyrelselag från 1951 och därmed förknippade lagar. (Lagen om inskränkning av rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland). Lagarna har därefter ändrats på flera punkter och veterligen har de stämt överens med tidigare och gällande avtal om Ålands ställning.

Efter 1951 har den internationella utvecklingen varit snabb. Framför allt i fråga om de mänskliga rättigheterna har man såväl inom ramen för FN som i vår världsdel ingått flera betydelsefulla avtal för att säkerställa medborgarnas rättigheter. För närvarande är vi inne i en kraftig utveckling med stora förväntningar på den europeiska integrationen och de därmed förknippade avtalen. Det har skett och det förutspås stora förändringar såväl i fråga om de mänskliga rättigheterna som i det internationella umgänget i övrigt.

Regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland innehåller ett flertal

punkter som antingen med säkerhet eller med stor sannolikhet står i strid med gällande lagstiftning om de mänskliga rättigheterna. Utan att specificera dem närmare kan jag som exempel nämna bl.a. barnens rätt att få undervisning på sitt modersmål och hindren för att få hembygdsrätt i samband med äktenskap samt kravet på kunskaper i svenska som hinder för att få hembygdsrätt på ansökan. Åtminstone en del av dessa villkor kan anses stå i strid med de mänskliga rättigheterna.

Finland är inne i en avgörande förhandlingsfas då det gäller medlemskap i Europeiska ekonomiska sfären. Om förhandlingarna inte leder till resultat är fullvärdigt medlemskap i Europeiska gemenskapen ett alternativ. Om Finland ansluter sig till dessa avtal innebär det kanske att näringslivet i vårt land och äganderätten till marken och industrin åtminstone i viss mån måste öppnas för utlänningar. Mot denna bakgrund kommer den nya självstyrelselagen för Åland sannolikt att medföra betydande svårigheter att slutföra förhandlingarna, t.ex. i fråga om fri rätt att idka näring och förvärv av fast egendom.

Även om jag ovan bara i huvuddrag har behandlat vissa problematiska områden framgår det klart att det i detta skede är skadligt och omotiverat att godkänna propositionen med förslag till ny självstyrelselag för Åland, eftersom den gällande lagen mycket väl uppfyller de krav som nu bör ställas på lagstiftningen. Det vore förnuftigast att lagens behandling i riksdagen avbryts och att lagen tas upp av nästa riksdag när förhandlingarna om EES-avtalet har slutförts och när de kontroversiella punkterna i eventuella avtal och i den aktuella lagen klart kan specificeras såväl i fråga om de mänskliga rättigheterna som näringslivet och rätten att äga mark. Annars måste lagen genast tas upp till behandling på nytt när Ålands ställning slås fast i samband med Europaavtalen.

Med anledning av det ovan anförda anser jag att utrikesutskottet i sitt utlåtande borde ha föreslagit att lagens behandling avbryts med anlitande av till buds stående parlamentariska medel eller att lagen förkastas i sin helhet beträffande alla tre lagförslag i propositionen.

Helsingfors den 4 december 1990

Sulo Aittoniemi

RIKSDAGENS
STATSUTSKOTT

Bilaga 3

Helsingfors
den 1 februari 1991
Utlåtande nr 10

Till Grundlagsutskottet

Grundlagsutskottet har genom en den 13 september 1990 daterad skrivelse i enlighet med riksdagens beslut begärt utlåtande av statsutskottet om regeringens proposition nr 73 med förslag till ny självstyrelselag för Åland. Dessutom har grundlagsutskottet genom skrivelsen begärt utlåtande av statsutskottet om rdm. Janssons lagmotion nr 44 med förslag till självstyrelselag för Åland.

Statsutskottet har behandlat ärendet närmast med tanke på revideringen av det finansiella systemet mellan riket och landskapet Åland samt propositionens ekonomiska verkningar.

I propositionen ingår ett förslag till ny självstyrelselag för Åland. Enligt lagförslaget utvidgas Ålands självstyrelse på lagstiftningens, förvaltningens och den offentliga ekonomins område.

Lagförslaget upptar ett flertal reformer som betonar landskapets självstyrelse och den åländska befolkningens särställning. Arv som enligt lag tillfaller staten skall enligt förslaget tillfalla landskapet. Likaså tillkommer skattefrihet och därmed jämförbara förmåner landskapet på samma sätt som fallet är i fråga om staten i riket.

Utgångspunkten för revideringen av det finansiella systemet är att staten såsom hittills skall uppbära sina egna skatter i landskapet. Regeringen föreslår inte någon ändring i landskapets behörighet i fråga om beskattningen. Regeringen föreslår att den nuvarande ordningen, som bygger på en ordinarie avräkning och extraordinarie anslag, skall ersättas med ett system som är enklare och överskådligare och som samtidigt markerar landskapets ekonomiska självständighet.

Stadgandena om landskapets ekonomi föreslås ingå i 7 kap. självstyrelselagen för Åland. Enligt lagförslagens 44 § fastställer lagtinget budget för landskapet. Den innefattar landska-

pets samtliga inkomster och utgifter. Enligt lagförslagens 18 § 5 punkt har lagtinget 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.

Enligt lagförslagens 45 § tillförs landskapet för att utgifterna för självstyrelsen skall bli täckta årligen av statsmedel ett avräkningsbelopp som fastställs vid en särskild avräkning. Avräkningen verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår och på avräkningsbeloppet betalas årligt förskott. Enligt lagförslagens 46 § beräknas avräkningsbeloppet så att de i statsboks slutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal, dvs. avräkningsgrunden. Avräkningsgrunden är enligt lagförslagens 47 § 0,45 procent.

Avräkningsgrunden kan ändras då vissa i lagförslagens 48 § angivna förutsättningar föreligger. Avräkningsgrunden kan höjas eller sänkas. Om ändring av avräkningsgrunden stadgas i rikslag med lagtingets bifall. Landskapet skall fritt kunna besluta om användningen av avräkningsbeloppet inom ramen för sin egen budget.

Lagförslagens 49 § innehåller stadganden om s.k. skattegottgörelse. Överstiger den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten 0,52 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer det överstigande beloppet landskapet i form av skattegottgörelse. Under de förutsättningar som nämns i lagförslagens 51 § kan landskapet dessutom beviljas särskilda bidrag.

Enligt lagförslaget i regeringens proposition kan obligationslån och andra lån tas upp såväl i hemlandet som utomlands för landskapets

behov. För upptagande av lån utomlands skall samtycke av republikens president inte längre krävas. Dessutom skall landskapet få särskilda bidrag ur statens medel under sådana exceptionella förhållanden som nämns i lagförslaget 51 §.

Ålandsdelegationen skall såsom för närvarande behandla ekonomiska angelägenheter som gäller landskapet och riket. Enligt lagförslaget 55 § är landshövdingen eller någon annan som har förordnats av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman ordförande i Ålandsdelegationen. Till ledamöter i delegationen utser statsrådet och lagtinget vardera två personer och suppleanter för dem. Delegationen är beslutför endast såsom fulltalig. Enligt lagförslaget 56 § 3 mom. hör det till delegationens uppgifter att verkställa den ovan avsedda avräkningen, fastställa skattegottgörelsen och bevilja särskilda bidrag samt fastställa förskottet på avräkningsbeloppet. Beslut av delegationen i ovan avsedda frågor stadfästs emellertid av republikens president. Om ett beslut lämnas utan stadfästelse, skall ärendet hänskjutas till delegationen för ny behandling.

Det föreslagna finansiella systemet blir enklare speciellt av den anledningen att grunden för den ordinarie avräkningen har fastställts på förhand. Både staten och landskapet kan på förhand i stort räkna ut såväl förskottsbeloppet som det slutliga avräkningsbeloppet. I fråga om den ordinarie avräkningen leder det föreslagna systemet inte till någon ökning av procenttalet jämfört med medelvärdet för de ordinarie och extraordinarie anslagen beräknade enligt 1975—1988 års nivå. Enligt regeringens proposition kommer markbeloppet emellertid att stiga jämfört med de senaste åren.

Det föreslagna nya finansiella systemet ökar i princip inte landskapets disponibla medel jämfört med vad landskapet enligt det gällande systemet får i form av ordinarie och extraordinarie anslag. De nya verksamhetsområdena, som övertagandet av postväsendet, tillför landskapet mer medel, men samtidigt ikläder sig landskapet ansvaret för kostnaderna. Statens ansvar för dessa kostnader upphör, varför de totala ekonomiska verkningarna inte torde förändras. Lagförslaget i regeringens proposition påverkar inte direkt ekonomin i de åländska kommunerna.

I lagförslaget i lagmotion nr 44 föreslås att avräkningsgrunden skall vara 0,48 procent.

Utskottets ställningstaganden

1. Bakgrundsfaktorer

Den huvudsakliga motiveringen för det föreslagna finansiella systemet har varit att skapa en friare ordning i fråga om användningen av statsanslagen utan någon detaljgranskning av landskapets utgifter i förhållande till statens motsvarande uppgifter. Det föreslagna systemet underlättar avräkningens behandling hos granskningsmyndigheterna.

I propositionens motivering anförs omständigheter som bör beaktas vid beräkningen av den föreslagna avräkningsgrunden. Uppgifterna är till denna del så till vida bristfälliga att av dem inte framgår alla statliga understöd och bidrag. Dessutom saknas uppgifter om indirekta skatter och avgifter.

Bl.a. på grund av svårigheterna att tillförlitligt utreda skatterelationen föreslog den 1979 tillsatta parlamentariska Ålandskommittén som avräkningsgrund det årliga anslag av statsmedel som under åren 1978—1982 hade tillförts landskapet i form av ordinarie och extraordinarie anslag. Den valda tidsperioden ansågs representera en normal period. Tiden efter 1982 beaktades inte eftersom beredningen av revisionen av självstyrelselagen kunde tänkas inverka på de årliga ekonomiska uppgörelserna efter 1982. Vid den fortsatta beredningen av propositionen har det dock beaktats att inkomsterna enligt statsboks slutet har ökat kraftigt under de senaste åren. Ökningen har beaktats så att den av Ålandskommittén föreslagna avräkningsgrunden, dvs. 0,48 procent har sänkts till 0,45 procent. Fastän relationstalet är lägre än vad kommittén föreslog kommer avräkningens markbelopp dock att stiga.

För perioden 1978—1982, som låg till grund för Ålandskommitténs beräkningar, är avräkningsgrunden 0,48 procent. Om man beaktar de statliga anslag som erhållits efter 1982 är relationstalet 0,46 procent för perioden 1975—1984 och 0,44 procent för perioden 1978—1988.

Mot bakgrund av de ovan nämnda relationsmedeltalen och med beaktande av statsboks slutets utveckling de senaste åren föreslår regeringen att avräkningsgrunden skall vara 0,45 procent. Om 1989 års statsbudget läggs till grund skulle avräkningsbeloppet uppgå till nästan 597 miljoner mark. Enligt preliminära kalkyler kommer avräkningsbeloppet för 1989

att vara drygt 462 miljoner mark. För år 1989 skulle förslaget alltså ha inneburit en ökning med knappt 135 miljoner mark. Ökningen motiveras med att avräkningsbeloppet av ovan anförda orsaker varit för lågt under de senaste åren samt med att förslaget innebär ökade utgifter för landskapet.

2. Synpunkter som stöder de åländska självstyrelsemyndigheternas krav

De åländska självstyrelsemyndigheterna har uppgett att de önskar att den nya självstyrelselagen skall säkerställa att de skatter och avgifter som återförs till Åland räcker till för att framdeles täcka de åländska behoven med beaktande av särförhållandena, nya uppgifter, föränderliga behov samt kostnader som föranleds av stärkandet och utvecklandet av självstyrelsen.

När ekonomin nu förmodligen är på väg mot en lågkonjunktur kan det konstateras att speciellt åren 1989 och 1990 var exceptionella, och de kan inte läggas till grund för fastställande av de åländska utgifternas kommande nivå.

Det finns många orsaker till den ökning om 135 miljoner mark av de kalkylerade inkomsterna som anförts i propositionens motivering. Skillnaden uppstår genom jämförelsen med år 1989 då statens inkomster ökade kraftigt, budgeten belastades av åtgärderna i syfte att främja sysselsättningen, investeringar i forskning och teknik samt i andra jämförbara utgifter. Samtidigt var investeringarna i motsvarande behov på Åland små till följd av högkonjunkturen. Enligt den gällande självstyrelselagen skulle dessa ackumulerade behov finansieras med s.k. extraordinarie anslag, men denna möjlighet står inte längre till buds då den nya självstyrelselagen träder i kraft. Den härav orsakade förlusten uppgår till ca 30 miljoner mark per år. I det föreliggande lagförslaget överförs förvaltningsuppgifter från staten på landskapet med en kostnadseffekt om ca 30 miljoner mark per år.

Enligt självstyrelselagens principer ankommer det på landskapet att främja näringarna. Handelssjöfarten är landskapets basnäring. Enligt vissa bedömningar är dess betydelse för Åland lika stor som skogsindustrins för hela landet. Därför är stödet för handelssjöfarten i landskapets budget relativt betydelsefullt (1991: 7,6 milj. mk), medan det har ringa betydelse i rikets budget (80 milj. mk).

Det i propositionen föreslagna anslaget som motsvarar 0,45 procent räcker inte till för Ålands behov och ej heller för att utveckla självstyrelsen. Det bör också understrykas att möjligheterna att rationalisera förvaltningen är mindre på Åland än i riket eftersom Åland inte kan uppnå de förmåner som en produktion i stor skala medför.

Mot denna bakgrund har de åländska självstyrelsemyndigheterna varit av den åsikten att en andel om minst 0,48 procent av statens inkomster, med undantag av nya lån, är oundgänglig, rättvis och skälig.

3. Synpunkter som talar för propositionen

Ett centralt argument som anförts av självstyrelsemyndigheterna i landskapet Åland har varit att avräkningsbeloppet borde vara tillräckligt stort för att kunna tillgodose de växande behoven i landskapet. En av de centrala principerna i föreslagna nya självstyrelselagen är emellertid att landskapet har en självständig budgetmakt och ett självständigt budgetansvar. Detta innebär att också landskapet måste rätta sin utgiftsstat efter de ekonomiska ramarna och möjligheterna och ej heller landskapet kan dimensionera sina utgifter enligt utgiftsbehovet.

Det anförda tillväxtbehovet är för landskapets del i synnerligen hög grad detsamma som anförts i rikets budget för 1991. Syftet är att den hotande ökningen av arbetslösheten skall stävjas genom ekonomisk- och finanspolitiska åtgärder.

Avsikten är att rikets utgifter skall öka mycket långsamt. Genom en återhållsam utgiftspolitik inom den offentliga sektorn förbättras den öppna sektorns möjligheter att få arbetskraft och andra resurser. Det ovan sagda förutsätter att man uppnår nästan en nolltillväxt i fråga om rikets övriga utgifter.

I olika sammanhang har det hänvisats till landskapets ackumulerade investeringsbehov. I slutet av 1980-talet bromsades investeringarna också i riket (t.ex. byggnadsskatten) och det har uppstått ackumulerade behov. Inom ramen för Ålands självständiga budgeteringsbehörighet kan landskapet självt besluta om tillgodo-seende av investeringsbehoven och om tidtabellen för investeringarna. Besluten påverkar bl.a. landskapets skuldsättningsgrad, något som skulle harmoniera med den självständiga ekonomiska beslutsbehörigheten.

Det har anförts att perioden 1978—1988 med tanke på den statsekonomiska avräkningen skulle ha varit "normal" och de sista åren av 1980-talet "exceptionella". Därför borde avräkningsbeloppen baseras på den genomsnittliga statsekonomiska avräkningen och de extraordinarie anslagen under ovan nämnda period. De offentliga intäkternas belopp och bokföringssättet varierar och det är i allmänhet inte skäl att betrakta variationerna som normala under en tidsperiod och som onormala under en annan. Tvärtom ju längre den tidsperiod är på basis av vilken avräkningsbeloppet uträknas desto representativare är den. I propositionen har den möjligheten beaktats att de avräkningsbelopp som har beräknats på grundval av koefficienten 0,45 procent inte längre är motiverade. Lagförslaget 48 § innehåller ett stadgande om justering av avräkningsgrunden.

Som ett argument som talar för en höjning av avräkningsbeloppet har anförts att landskapsförvaltningens nya uppgifter ökar utgifterna med ca 30 miljoner mark per år. Av propositionens allmänna motivering framgår att överföringen av uppgifter har beaktats vid beräkningen av avräkningsbeloppet.

Det har föreslagits att de ackumulerade behoven skall kunna finansieras med extraordinarie anslag. En sådan finansiering är emellertid inte på något sätt säker. Enligt 30 § självstyrelselagen kan extraordinarie anslag beviljas för "större engångsutgifter för bekostande eller understödjande av anstalter eller inrättningar eller företag, vilka med avseende å planläggning och kostnadsberäkning kräva särskilt ingående behandling och vilkas finansiering icke sammanhör med den ordinarie budgetregleringen". Ålandsdelegationen beslutar om beviljande av extraordinarie anslag för respektive projekt. Under de senaste åren har de mest betydande extraordinarie anslagen beviljats för byggande av en hotell- och restaurangskola samt för landskapets elektrifieringsprogram.

Den senaste utvecklingen inom nationalhushållningen synes för rikets del förutsätta att den planerade utgiftsökningen för åren 1991—1995 inte kan genomföras på bästa möjliga sätt. Utgiftsökningen måste stävjas i större utsträckning.

Att avräkningsbeloppet binds vid statens inkomster och inte vid dess utgifter ändrar inte på det faktum att landskapet Åland måste iaktta samma återhållsamhet som riket i fråga

om sin utgiftsstat. Ökningen av landskapets ekonomiskpolitiska beslutsbehörighet innebär inte att landskapet kunde utvidga spelrummet inom sin utgiftsstat eller att landskapet kunde disponera över en väsentligt större del av statens inkomster än i genomsnitt före reformen. Finansministeriet har uppgett att det inte finner något skäl för att ändra den i propositionen föreslagna avräkningsgrunden.

4. Utskottets förslag

Hänvisande till de ovan anförda omständigheterna konstaterar statsutskottet att det inte är motiverat att ändra grundprinciperna i förslaget om rikets och landskapet Ålands ekonomi. Utskottet föreslår emellertid följande ändringar.

Enligt 30 § i den gällande självstyrelselagen för Åland är det möjligt att i situationer som närmare definieras i lagrummet av statens medel bevilja landskapet Åland ett anslag för extraordinarie utgifter. Utskottet föreslår att möjligheten att bevilja extraordinarie anslag skall bibehållas också i den nya självstyrelselagen.

Statsutskottet föreslår att i 48 § självstyrelselagen skall tas in ett stadgande om extraordinarie anslag som följer:

48 §

"Extraordinarie anslag

På framställning av lagtinget kan extraordinarie anslag beviljas för sådana osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med medel i landskapets budget. Extraordinarie anslag kan beviljas endast för uppgifter som hör till landskapets behörighet."

Samtidigt föreslår utskottet att Ålandsdelegationen skall besluta om extraordinarie anslag på samma sätt som den enligt lagförslaget i propositionen beslutar om i 45 § avsedd avräkning, 49 § avsedd skattegottgörelse och i 51 § avsett bidrag.

Enligt lagförslaget 56 § 5 mom. stadfäster republikens president även delegationens beslut om extraordinarie anslag. Enligt förslaget skall beslutet inom tre månader stadfästas oförändrat eller lämnas utan stadfästelse. Om ett beslut lämnas utan stadfästelse, skall ärendet hänskjutas till delegationen för ny behandling.

Ett beslut om extraordinarie anslag som fattats av delegationen och som blivit stadfäst av republikens president är slutligt och sålunda bindande för riket, varför anslaget som sådant bör tas in i den årliga statsbudgeten.

Enligt lagförslagets 55 § 2 mom. är delegationen beslutför endast såsom fulltalig. Enligt statsutskottets uppfattning innebär detta i praktiken att enighet måste uppnås i Ålandsdelegationen om ett extraordinarie anslag för att det skall kunna realiserars.

I överensstämmelse med det ovan anförda föreslår utskottet att 56 § självstyrelselagen skall få följande lydelse:

56 §

”(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Delegationen skall dessutom

(1 och 2 punkten såsom i regeringens proposition)

3) *bevilja extraordinarie anslag som avses i 48 § samt bidrag som avses i 51 § och besluta om de villkor som möjligen förenas med dem.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Mäki-Hakola, vice ordföranden Luttinen, medlemmarna Ahonen, Hokkanen, Isohookana-Asunmaa, Järvenpää (delvis), Kettu-

(4 och 5 mom. såsom i regeringens proposition)”

De ovan relaterade ändringarna medför dessutom att 47 § i förslaget blir 47 § 1 mom., 48 § 1—4 mom. blir 47 § 2—5 mom. och rubriken för den på detta sätt sammanslagna 47 § ”Avräkningsgrunden och ändring av den”. Samtidigt borde hänvisningen till ”48 § 1 mom.” i lagförslagets 77 § 3 mom. ändras till ”47 § 2 mom.”.

Utskottet har ställt sig avböjande till motionen.

Statsutskottet, som har behandlat ärendet till den del det anses höra till utskottets behörighet, anför såsom sitt utlåtande vördsamt

att grundlagsutskottet bör beakta det ovan anförda då det utarbetar sitt betänkande.

nen, Laaksonen, Lahti-Nuuttila, Malm, Rusanen, Tenhiälä och Vähäkangas samt suppleanterna Kalliomäki, Pohjanoksa och Vihriälä.

Avvikande åsikt

Regeringen föreslår att den gällande självstyrelselagen för Åland skall ersättas med en ny. Enligt lagförslaget är avsikten att Åland skall få större självstyrelse inom lagstiftningen, förvaltningen och på det ekonomiska området.

Landskapets ekonomi föreslås bli finansierad genom ett nytt system som är enklare än det nuvarande systemet, men som samtidigt ger landskapet större självstyrelse. I princip kan landskapet självt bestämma om sina utgifter inom ramen för en avräkningskvot.

Utan att i detta sammanhang gå närmare in på de många, och i vissa fall direkta, kränkningarna av internationella konventioner och

av principen om att alla finländska medborgare är jämlika, som förekommer i den nya självstyrelselagen för Åland, vill jag framföra min åsikt om det tillägg till lagen som utskottet har godkänt.

Den nya 48 §, som har godkänts av utskottet, innebär inte bara att landskapet Åland tillerkänns ett alltför högt avräkningsbelopp, utan också att Åland kan få extra anslag av finska staten för finansiering av exceptionellt stora projekt. Den nya paragrafen är farlig i synnerhet av den anledningen att landskapet motiverar det högre avräkningsbeloppet med sina stora investeringsbehov. Extraordinarie

anslag kan göra det alltför enkelt för landskapet att pumpa staten på extra anslag utöver den normala kvoten. Dessutom kommer besluten att fattas i en alltför snäv krets, då det är meningen att Ålandsdelegationen, där majoriteten består av ålänningar, skall få fatta beslut i dessa frågor. Lagen innehåller dessutom inga klara bestämmelser om en minskning av avräkningsbeloppet, utan bara om en höjning av det.

Enligt min åsikt borde utskottet inte ha ändrat regeringens proposition och samtidigt anser jag att utskottet borde ha föreslagit att lagförslaget i sin helhet skall förkastas.

På grundval av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslaget i regeringens proposition skall förkastas.

Om lagförslaget inte förkastas, föreslår jag

att följande uttalande tas med i motiveringen:

”I och med att regeringen antar lagen förutsätter den att

1) beslut om extraordinära anslag fattas först när riksdagen har hörts,

2) avräkningsbeloppet inte bara skall kunna höjas, utan också sänkas,

3) alla som stadigvarande bott två år i landskapet beviljas hembygdsrätt på Åland utan krav på språkkunskaper,

4) finskspråkiga barn garanteras elementär undervisning på sitt modersmål i hela landskapet,

5) de som inte har hembygdsrätt på Åland garanteras fullständigt arvsrätt på Åland i enlighet med ärvdabalken liksom också med stöd av giftorätt enligt äktenskapslagen,

6) nordiska medborgare, som varit stadigvarande bosatta i landskapet i minst två år, får rösträtt och blir valbara i kommunal- och lagtingsval,

7) beslut om farleder som hänför sig till Finlands internationella sjöfart och om kontroll av flygtrafiken fattas på riksnivå och

8) fast egendom tillfaller finska staten och inte landskapet Åland såsom föreslås i propositionen, när en person med hembygdsrätt på Åland avlider och den avlidne inte har i ärvdabalken avsedda arvingar.”

Helsingfors den 1 februari 1991

Pentti Kettunen