



**ÅLÄNSK UTREDNINGSSERIE  
2010:2**

**Betänkande från parlamentariska kommittén  
om förslag till reformering av  
självstyrelsesystemet och självstyrelselagen  
för Åland**



## Till Ålands landskapsregering

Ålands landskapsregering tillsatte den 5 maj 2010 en parlamentarisk kommitté. Detta skedde mot bakgrund av landskapsregeringens handlingsprogram som förutsätter att en översyn av självstyrelselagen inleds under perioden.

Kommitténs uppdrag var att lämna förslag till en reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland vilken tar hänsyn till nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, den globaliserade ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag. Kommittén skulle särskilt utifrån behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket lämna förslag till en modernare och enklare ordning för genomförande av behörighetsförskjutning mellan parterna i självstyrelsesystemet.

Kommittén har haft i uppdrag att redovisa sitt förslag senast den 29 oktober 2010.

Kommitténs sammansättning:

För liberalerna: Gunnar Jansson (ordförande) och Ulla-Britt Dahl

För åländsk center: Gun Carlson och Harry Jansson

För frisinnad samverkan: Roger Jansson

För obunden samling: Gun-Mari Lindholm

För Ålands socialdemokrater: Barbro Sundback

För Ålands framtid: Anders Eriksson

Som sekreterare för kommittén har fungerat kansliavdelningens chefsjurist. Robert Sundström har varit sekreterare till den 5 juli 2010 och därefter har Sören Silverström varit sekreterare.

Kommittén biträdades av en sakkunnig referensgrupp.

Den sakkunniga referensgruppens sammansättning:

Lantrådet Viveka Eriksson (sammankallande)

Förvaltningschef Arne Selander

Landshövding Peter Lindbäck

Lagberedningschef Lars Karlsson

Lagtingsdirektör Susanne Eriksson

Förre lagtingsdirektören Lars Ingmar Johansson

Ålands riksdagsledamot har haft rätt att närvara vid kommitténs sammanträden.

Kommittén har sammanträtt 22 gånger. Kommittén har hört sakkunniga. Kommitténs arbetsmetoder redovisas i kapitel 1.4.

Kommittén som avslutade sitt arbete den 29 oktober 2010 lämnar härmed sitt betänkande till landskapsregeringen.

Mariehamn den 29 oktober 2010

Gunnar Jansson

Gun Carlson

Ulla-Britt Dahl

Anders Eriksson

Harry Jansson

Roger Jansson

Gun-Mari Lindholm

Barbro Sundback

Sören Silverström

Robert Sundström

## SAMMANFATTNING

Kommittébetänkandet innehåller förslag till ett nytt självstyrelsesystem för Åland utan ändring av landskapets statsrättsliga eller folkrättsliga status. Målet för det nya självstyrelsesystemet är att landskapets befolkning bättre än tidigare ska kunna ordna tillvaron efter egen önskan där grunderna för självstyrelsen bibehålls och på sikt stärks samtidigt som systemet anpassas till de förändringar som följer av internationaliseringen och integrationen samt av den allmänna samhällsutvecklingen.

Som medel för reformen föreslår kommittén att det stiftas en ny självstyrelselag för Åland. Genom den utvidgas självstyrelsen på lagstiftningens, förvaltningens och den offentliga ekonomins områden.

De två nuvarande uttömmande behörighetsförteckningarna för lagtinget och för riksdagen föreslås bli ersatta av en behörighetsförteckning. Den skulle ange riksdagens behörighet och innehålla de rättsområden som sammanhänger med den nationella suveräniteten. Resterande rättsområden skulle hänföras till lagtingets behörighet utan att förtecknas i självstyrelselagen enligt förebild i den första självstyrelselagen av år 1920. Lagtingets nuvarande behörighet skulle stanna kvar hos lagtinget. Riksbehörighet som förs över till landskapet genom den nya självstyrelselagen blir föremål för landskapslagstiftning i den takt väljarna och lagtinget bestämmer, dvs. när det finns behov av och resurser för ett sådant övertagande genom landskapslag och budgetbeslut. Fram till att så sker, ska vid envar tidpunkt gällande rikslagstiftning vara i kraft även i landskapet.

Kommittén föreslår att övertagande av lagstiftningen om skatter genomförs på samma sätt som beträffande annan lagstiftning inom lagtingets behörighet och att de s.k. säkerhetsklausulerna ska bibehållas i framtiden.

I takt med att självstyrelsens räckvidd växer bör även landskapets traktaträttsliga kapacitet utökas.

Ovanstående utvidgning av självstyrelsens legislativa, ekonomiska och folkrättsliga behörighet förutsätter förtroende mellan parterna i självstyrelsesystemet. Likaså förutsätts förhandlingar vilkas omfattning avgörs av hur vidsträckt behörighetsutvidgningen är i respektive förhandling.

Kommittén föreslår vidare att lagstiftningskontrollen vad gäller rikslagars och landskapslagars överensstämmelse med självstyrelselagen bör organiseras så symmetriskt som möjligt.

Vad gäller eventuella behörighetsförskjutningar genom ändringar av Finlands grundlag föreslår kommittén att det i självstyrelselagen tas in en bestämmelse som förhindrar inskränkning av landskapets behörighet om inte lagtinget samtyckt till åtgärden i kvalificerad ordning.

Slutligen föreslår kommittén att garantin om klagorätt för lagtinget för att trygga de folkrättsliga garantierna för självstyrelsen återupprättas enligt Ålandsöverenskommelsen av år 1921 varmed alla ursprungliga garantier åter skulle vara i kraft.

Med tanke på reformeringsprocessens fortsatta beredning har kommittén formulerat en text för nästa riksregerings regeringsprogram och hos de nuvarande riksdagsgrupperna presenterat texten och det bakomliggande reformeringsprojektet. Kommittén föreslår att denna politiska process drivs vidare.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. Bakgrund till uppdraget .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Den åländska självstyrelsens folkrättsliga bakgrund .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Tidigare reformering av självstyrelselagarna .....</b>	<b>8</b>
1.2.1. 1920- och 1951-års självstyrelselagar och ändringar i dessa .....	8
1.2.2. Nuvarande självstyrelselag och ändringar i den.....	9
<b>1.3. Utgångspunkter för utvärdering av nuvarande självstyrelselag .....</b>	<b>10</b>
<b>1.4. Kommitténs arbetsmetoder .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Kort sammanfattning om den åländska självstyrelsen i ett internationellt perspektiv .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Reformering av självstyrelsesystemet .....</b>	<b>14</b>
<b>3.1. Inledning .....</b>	<b>14</b>
<b>3.2. Landskapets behörighet och överföring av behörighet .....</b>	<b>15</b>
3.2.1. Behörighetsförteckningarna .....	15
3.2.2. Förfarandet för överföring.....	18
3.2.3. Det ekonomiska systemet.....	22
<b>3.3. Kontrollen av lagstiftningsbehörigheten.....</b>	<b>30</b>
<b>3.4. Ålandsdelegationen .....</b>	<b>33</b>
<b>3.5. Grundlagens förhållande till landskapets behörighet.....</b>	<b>34</b>
<b>3.6. Internationella garantier för självstyrelsen .....</b>	<b>36</b>
<b>3.7. Avslutande kommentarer .....</b>	<b>37</b>

## 1. Bakgrund till uppdraget

### 1.1. Den åländska självstyrelsens folkrättsliga bakgrund

Den folkrättsliga regleringen av Ålands ställning går tillbaka till Krimkriget och fredsförhandlingarna i Paris år 1856. Ryssland biträdde där en konvention om demilitariseringen av Ålandsöarna.<sup>1</sup> Detta s.k. Ålandsservitut tillkom genom fördrag mellan Ryssland å ena sidan samt Frankrike och England å andra sidan. Ålandsservitutet kompletterades efter första världskriget då inom Nationernas Förbund initierades konventionen om Ålandsöarnas ickebefästade och neutralisering av den 20 oktober 1921 (den s.k. Ålandskonventionen).<sup>2</sup> Bestämmelser om demilitariseringen finns även i fördraget om Ålandsöarna från 1940 mellan Finland och dåvarande Sovjetunionen.<sup>3</sup> Fredsfördraget efter andra världskriget innehåller hänvisningar till Ålands demilitarisering.<sup>4</sup>

I detta sammanhang och med tanke på kommitténs uppdrag är den folkrätt som särskilt finner sin grund i beslutet av Nationernas Förbunds råd av den 24 juni 1921 och den s.k. Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni 1921 av större relevans.<sup>5</sup> Efter att Ålandsfrågan hade hänskjutits till Nationernas Förbund för behandling beslöt rådet den 24 juni 1921 att tillerkänna Finland suveräniteten över Åland men det förutsattes att garantier för ålänningarnas nationalitetsskydd infördes i den år 1920 antagna självstyrelselagen.<sup>6</sup> Enligt rådet bör garantierna "särskilt avse att bevara det svenska språket i skolorna, att bevara jordegendomen i öbornas händer, att inom rimliga gränser begränsa rösträtten för nyinflyttade, samt att säkerställa utnämning av en landshövding som har befolkningens förtroende".

Dessa garantier utformades av Finland och Sverige i den s.k. Ålandsöverenskommelsen som godkändes av Nationernas Förbunds råd den 27 juni 1921. I överenskommelsen förklarar sig Finland inledningsvis "beslutet att säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess språk, dess kultur och dess lokala svenska traditioner". Garantierna som upptas i överenskommelsen berör bland annat undervisningsspråket i de åländska skolorna, inlösningsrätt av fastighet i landskapet och landskapets rätt att för sina behov använda en viss del av de från landskapet härrörande skatterna. Enligt överenskommelsen skulle Ålands landsting ha en klagorätt hos Nationernas Förbunds råd över tillämpningen av garantierna.

I samband med Finlands EU-medlemskap förhandlades fram ett särskilt Ålandsprotokoll som har fogats till Finlands anslutningsfördrag.<sup>7</sup> Ålandsprotokollet har en preambel eller ingress som hänvisar till Ålands särställning enligt folkrätten. Det är numera en allmänt omfattad

---

<sup>1</sup> La Convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Aland, annexe au Traité de Paris du même jour, Finlands författningssamlings fördragsserie nr 1/1922.

<sup>2</sup> Convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, Finlands författningssamlings fördragsserie nr 1/1922.

<sup>3</sup> Fördrag mellan Finland och de Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund angående Ålandsöarna, Finlands författningssamlings fördragsserie nr 24/1940.

<sup>4</sup> Fördrag om fred med Finland, Finlands författningssamlings fördragsserie nr 20/1947.

<sup>5</sup> Originaltexterna ingår i Lagberedningens Publikationer N:o 7, 1921. Förslag till särskilda lagar rörande landskapet Åland jämte motiv, s. 14.

<sup>6</sup> Lagen om självstyrelse för Åland (FFS 124/1920).

<sup>7</sup> Protokoll om Åland som har fogats till fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen, Finlands författningssamlings fördragsserie nr 102-103/1994.

tolkning att också Ålands demilitariserade och neutraliserade status ingår i Ålandsprotokollets hänvisning till Ålands folkrättsliga särställning.<sup>8</sup>

## 1.2. Tidigare reformering av självstyrelselagarna

### 1.2.1. 1920- och 1951-års självstyrelselagar och ändringar i dessa

Den första självstyrelselagens (FFS 124/1920) tillkomst och tillämpning var speciell med tanke på att den hade antagits redan den 6 maj 1920, dvs. före Ålandsfrågan kom till behandling i Nationernas Förbund. Till lagen anslöt sig även en lag om dess verkställighet.<sup>9</sup> Självstyrelselagen avvisades inledningsvis av landskapets företrädare.

Nationernas Förbunds råd var välinformerat om den första självstyrelselagen och förutsatte i sitt beslut av den 24 juni 1921 att garantier skulle "införas genom ett tillägg i självstyrelselagen". De i Ålandsöverenskommelsen fastställda garantierna infördes i den s.k. garantilagen som stiftades i samma ordning som självstyrelselagen.<sup>10</sup> Ålänningarna började tillämpa den första självstyrelselagen efter att garantilagen hade antagits av riksdagen. Utöver garantilagen verkar den första självstyrelselagen ha ändrats enbart en gång. Detta var år 1926 då det gjordes ett tillägg till en bestämmelse om nyttjanderätten till statens jordegendom.<sup>11</sup>

Ålandsöverenskommelsen innehöll garantier rörande fastighetsöverlåtelse i landskapet och angav att detaljbestämmelser "rörande återköpsförfarandet och om företrädesrätt vid flera anbud" ska fastställas i en särskild lag. Detta skedde emellertid först år 1938 genom en lag som stiftades i samma ordning som självstyrelselagen.<sup>12</sup> Lagen ersattes år 1951 av en lag med samma namn.<sup>13</sup> År 1975 upphävdes lagen genom ikraftträdandet av jordförvärvslagen för Åland.<sup>14</sup>

År 1951 antogs den andra självstyrelselagen.<sup>15</sup> Till denna självstyrelselag överfördes bestämmelserna i garantilagen, förutom gällande landstingets rätt att anföra klagan hos Nationernas Förbunds råd. Redan år 1938 hade den finska regeringen tillsatt en kommitté, den s.k. Castrén-kommittén, för att revidera självstyrelselagen. År 1945 tillsatte regeringen en ny kommitté, den s.k. von Hellens-kommittén.<sup>16</sup> Denna kommittés förslag lämnades i april 1946. Lagens antagande föregicks av två propositioner, den första 1946 och den andra 1948.

Den andra självstyrelselagen var föremål för enbart ett fåtal ändringar. De främsta ändringarna gjordes som en följd av den motion som lämnades till Finlands regering från lands-

---

<sup>8</sup> Se t.ex. UtUB nr 4/2003 rd.

<sup>9</sup> Lag angående bringande i verkställighet av lagen om självstyrelse för Åland (FFS 125/1920).

<sup>10</sup> Lag innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning (FFS 189/1922).

<sup>11</sup> FFS 314/1926.

<sup>12</sup> Lag om utövande av lösningsrätt vid försäljning av fastighet i landskapet Åland (FFS 140/1938, ä. 247/1939).

<sup>13</sup> FFS 671/1951.

<sup>14</sup> Lagen rubricerades ursprungligen lag om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland (FFS 3/1975). Lagen bytte namn till jordförvärvslag för Åland i samband med antagandet av nuvarande självstyrelselag.

<sup>15</sup> Självstyrelselag för Åland (FFS 670/1951).

<sup>16</sup> Kommittébetänkande angående revision av självstyrelselagstiftningen för Åland 1946.



tinget.<sup>17</sup> Motionen syftade främst till införandet av den numera rubricerade jordförvärvslagen för Åland och det tillståndssystem för förvärv av fast egendom som ingår där.

### 1.2.2. Nuvarande självstyrelselag och ändringar i den

Den beredning som pågick både i landskapet och riket inför antagandet av nuvarande självstyrelselag var den långvarigaste.<sup>18</sup> Lagstiftningsprojektet var även det mest ambitiösa härtills med tanke på att revisionen kom att innehålla en totalreform av det ekonomiska systemet. Ålands landsting hemställde redan år 1971 hos landskapsstyrelsen om utredning av behovet av ändringar i den gällande självstyrelselagen. En åländsk kommitté fick detta utredningsuppdrag och den gav sitt betänkande år 1978. Därefter tillsattes en parlamentarisk kommitté vars betänkande undertecknades i oktober 1981. Därefter skickades detta betänkande till landstinget för behandling. Landstinget avslutade sin behandling i februari 1983 varvid landstinget beslöt att till landskapsstyrelsen framföra ett omarbetat förslag till ny självstyrelselag såsom önskemål för det fortsatta arbetet med revisionen av självstyrelselagen.

Statsrådet hade å sin sida tillsatt en kommitté år 1981 med representanter både från riket och landskapet. Denna s.k. Ålandskommitté gav sitt betänkande i juni 1987. Med anledning av Ålandskommitténs betänkande tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp och denna grupps förslag till ny självstyrelselag låg till grund för den slutliga propositionen som gavs år 1990.<sup>19</sup> Gällande självstyrelselag trädde i kraft den 1 januari 1993.

Nuvarande självstyrelselag har varit föremål för ett större antal ändringar än de tidigare självstyrelselagarna. I samband med Finlands EU-medlemskap gjordes ett antal ändringar, särskilt införandet av kapitel 9a om ärenden som gäller Europeiska unionen.<sup>20</sup> År 1996 gjordes ändringar i behörighetsfördelningen rörande pensioner och läroavtal.<sup>21</sup>

År 2004 trädde i kraft den härtills mest omfattande delreformen av nuvarande självstyrelselag.<sup>22</sup> De viktigaste ändringarna rörde kapitel 9a och hur landskapet deltar i samband med den nationella beredningen av EU-ärenden. Revisionen möjliggjorde också att s.k. budgetlagar i undantagsfall kan sättas i kraft genast när lagtinget har antagit dem. Justitieministeriet hade redan år 1997 tillsatt den arbetsgrupp som skulle utreda behoven av att ändra självstyrelselagen. Arbetsgruppen föreslog i en mellanrapport ändringar av självstyrelselagen med anledning av den nya grundlagen. Dessa ändringar i självstyrelselagen (och jordförvärvslagen) som föranleddes av grundlagsreformen trädde i kraft år 2000.<sup>23</sup>

Kring årsskiftet 2009/2010 trädde två mera begränsade ändringar av självstyrelselagen i kraft. I det ena fallet infördes nya bestämmelser om s.k. fördragsbrottsärenden och om mål som behandlas vid EG-domstolen.<sup>24</sup> I det andra fallet gjordes främst tekniska ändringar rörande ordnandet av konsumentrådgivning i landskapet.<sup>25</sup>

---

<sup>17</sup> Ålands landstings motion nr 1/1973 rd.

<sup>18</sup> Självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991).

<sup>19</sup> RP 73/1990.

<sup>20</sup> RP 307/94, FFS 1556/1994.

<sup>21</sup> RP 43/96, FFS 520/1996.

<sup>22</sup> RP 18/2002, FFS 68/2004.

<sup>23</sup> RP 147/1998, FFS 75/2000.

<sup>24</sup> RP 57/2009, FFS 847/2009.

<sup>25</sup> RP 69/2009, FFS 1176/2009.

Förfarandet vid ändringar av självstyrelselagen har utgått från att landskapet och riket är jämbördiga förhandlingsparter, dvs. i vanliga fall har det inte förekommit ensidiga ändringar i samband med behandlingen av lagförslagen. Det har dock förekommit avsteg från detta, främst i samband med behandlingen av propositionen från 2002 som även kom att resultera i en bestämmelse om landskapets nationella ansvar i samband med bristfälligt genomförande av unionens lagstiftning.<sup>26</sup>

### 1.3. Utgångspunkter för utvärdering av nuvarande självstyrelselag

Den gällande självstyrelselagens syfte är att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor samt att göra det möjligt för befolkningen att själv ordna sin tillvaro inom gränserna för landskapets statsrättsliga ställning.<sup>27</sup> Denna målsättning baserar sig på Ålandsöverenskommelsen som behandlades i kapitel 1.1.

Självstyrelsens omfattning och organisation är inte statisk, dvs. självstyrelsen kan och bör uppdateras och utvecklas för att fortsättningsvis utgöra ett ändamålsenligt och tidsenligt arrangemang. T.ex. ändringar i rikets lagstiftning eller organisation kan ge upphov till förändringstryck eller att självstyrelselagens bestämmelser kommer att fungera i en förändrad faktisk eller normativ omgivning. Under självstyrelsens tid har det ständigt uppstått nya rättsområden som förutsätter offentliga åtgärder. Det kan även konstateras att det omfattande internationella och överstatliga samarbetet är av en helt annan omfattning än då självstyrelsen infördes. Särskilt Finlands EU-medlemskap har gett upphov till ändringar i självstyrelselagen.

Självstyrelsesystemet baserar sig även på tanken att det är främst ålänningarna själva som avgör hur självstyrelsen ska ordnas och när det finns förutsättningar för ytterligare behörighetsöverföringar. Som utgångspunkt bör emellertid tas att det ska finnas resurser och kompetens för en utvidgad självstyrelse och att landskapet står för de kostnader som en utökad behörighet kan medföra. I propositionen till den första självstyrelselagen uttrycktes detta på följande sätt: "Sålunda skulle ålänningarna tillförsäkras möjlighet att själva ordna sin tillvaro så fritt det överhuvud är möjligt för ett landskap som icke utgör en egen stat".<sup>28</sup> Rörelseriktningen i samband med revisionerna av självstyrelselagen har varit en utökning av landskapets behörighetsområden. I regel har det från åländsk sida föreslagits mera omfattande behörighetsöverlåtelse än vad som i sista hand har förverkligats.

Kommitténs utgångspunkt är att anknyta till dessa bakomliggande motiv i samband med tidigare reformer av självstyrelsesystemet. Avsikten är också att utreda behovet av en mera grundläggande förändring i systemet för behörighetsfördelning mellan riket och landskapet. De exklusiva och detaljerade behörighetsförteckningarna i självstyrelselagen kan hos allmänheten upplevas som inte alltför transparenta eller informativa. Samtidigt kan det noteras att självstyrelselagens ändringsförfarande torde vara medskyldigt till att ändringar av självstyrelselagen drar ut på tiden. Behovet av dylika framtida ändringar torde inte avta. Tvärtom talar det ökade antalet ändringar under den tid nuvarande självstyrelselag varit i kraft för att den utvecklingen fortsätter eller accelererar.

Kommittén utgår även från att landskapet ansvarar för de kostnader som ytterligare behörighetsöverföringar kan medföra. Avsikten är att även granska behovet av en grundläggande

---

<sup>26</sup> 59d § självstyrelselagen tillkom efter förslag från riksdagens grundlagsutskott. GrUB 7/2002.

<sup>27</sup> RP 73/1990, s. 5.

<sup>28</sup> RP 73/1919.

ändring av hur självstyrelsen finansieras och hur landskapet kunde ta ett större ansvar för den ekonomiska utvecklingen i landskapet. Detta medför ett behov av att bland annat granska ändamålsenligheten i nuvarande avräkningssystem och behörighetsfördelning gällande skatter.<sup>29</sup>

#### 1.4. Kommitténs arbetsmetoder

I ljuset av uppdragets omfattning och den strama tidtabellen beslöt kommittén att huvudsakligen arbeta på ett principiellt plan och klä principerna i konkreta förslag, dock ej i form av en färdig proposition.

Kommittén delade in uppdraget i fyra avsnitt:

- 1) utvärdering av tidigare och nuvarande självstyrelsesystem,
- 2) bedömning av den åländska självstyrelsen i ett internationellt perspektiv,
- 3) innehåll i och strategi för nästa riksregerings regeringsprogram och
- 4) förslag till konkreta åtgärder för reformering av självstyrelsesystemet.

Avsnitten 1 och 2 beskrivs i betänkandet. Avsnitt 3 om innehåll i och strategi för nästa riksregerings regeringsprogram går utanför kommitténs uppdrag, men bedömdes av kommittén vara viktigt för den fortsatta processen.

Kommittén har hört följande sakkunniga (i bokstavsordning):

Professor emeritus Ove Bring  
Professor Göran Djupsund  
Lagstiftningsråd Sten Palmgren  
F.d. lagmanssekreterare Maiken Poulsen Englund  
Utredningsman Bertil Roslin  
Professor Markku Suksi

Därtill har kommittén hört AICIS-stiftelsens vetenskapliga råd den 24 september 2010.<sup>30</sup>

Kommittén beslöt formulera en text för nästa riksregerings regeringsprogram och informera om den i samtliga nuvarande riksdagsgrupper. Texten är av följande lydelse:

**"Den nu gällande självstyrelselagen för Åland (1144/1991) är föråldrad både till struktur och innehåll.**

**Statsrådet tillsätter en kommitté med representanter från landskapet och riket för att reformera självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland med särskild betoning på en utveckling av den ekonomiska självstyrelsen. Uppdraget ska också inkludera en totalöversyn av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet, ett smidigt förfarande vid behörighetsöverföring och en översyn av lagstiftningskontrollen. Erfaren-**

---

<sup>29</sup> Grundlagsutskottet har redan år 1992 efterlyst en modernisering av hur självstyrelselagens bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet har formulerats med avseende på skatter och avgifter. Grundlagsutskottets utlåtande nr 9 av den 15 maj 1992.

<sup>30</sup> AICIS är en förkortning av Åland International Institute of Comparative Island Studies.

## **heterna från andra europeiska länder ska beaktas så att den åländska självstyrelsen kan vara ett föredöme för autonomier med lagstiftningsmakt."**

Kommitténs ordförande och medlemmar har presenterat texten och reformeringsprojektet den 23 september 2010 för

Kristdemokratiska riksdagsgruppen  
Sannfinländarnas riksdagsgrupp  
Svenska riksdagsgruppen

och den 7 oktober 2010 för

Centerns riksdagsgrupp  
Gröna riksdagsgruppen  
Samlingspartiets riksdagsgrupp  
Socialdemokratiska riksdagsgruppen och  
Vänsterförbundets riksdagsgrupp

I samband med dessa möten har kommitténs ordförande och medlemmar träffat en betydande andel av riksdagens ledamöter.

På kommitténs begäran har alla dessa åtta riksdagsgrupper utsett varsin kontaktperson för ärendets fortsatta hantering. Kommittén bedömer att erfarenheterna under detta avsnitt är så goda att den politiska dialogen bör få en fortsättning och kontaktpersonerna bör knytas tätare till reformeringsprojektet.

Avsnitt 4 om förslag till konkreta åtgärder för reformering av självstyrelsesystemet har av naturliga skäl ägnats mest uppmärksamhet, tid och insatser i enlighet med uppdraget. De principiella förslagen innehåller ställvis medvetet konkreta inslag i syfte att beskriva förfaranden som föreslås ingå i nyordningen.

Kommittén har inte ansett det påkallat att i detta skede bedöma förslagets effekter gällande administration, ekonomi, ekologi eller genus. Referensgruppens medlemmar har fortgående försetts med det material kommittén mottagit och producerat.

### 2. Kort sammanfattning om den åländska självstyrelsen i ett internationellt perspektiv

Finland har karaktäriserats som en enhetsstat vars konstitution genom Ålands självstyrelselagstiftning har modifierats i en federativ riktning.<sup>31</sup> Självstyrelselagen för Åland fastställer en fördelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket. Motsvarande autonomiarrangemang där lagstiftningsbehörighet har överförts till olika regionala enheter är inte ovanliga. Däremot har det konstaterats att den åländska självstyrelsen är unik genom att den garanterades genom ett beslut av ett internationellt organ, dvs. Nationernas Förbunds råd.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Jyränki, Antero, 2000, Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000, s. 10.

<sup>32</sup> Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution. Åbo Akademi förlag, s. 17.

Under den tid den åländska självstyrelsen har existerat har två internationella utvecklingslinjer varit tämligen tydliga. Det internationella samarbetet har blivit allt aktivare. Tydligast har denna utveckling tagit sig uttryck i den europeiska integrationen och samarbetet inom Europeiska unionen. Europeiska unionen är förknippad med en självständig rättsordning som efter Finlands EU-medlemskap gäller vid sidan av landskapets och rikets rättsordningar.

Å andra sidan kan konstateras att enhetsstaten inte mera utgör den vanligaste statsformen, åtminstone inte i Europa. Det har således, utöver det aktivare internationella samarbetet och överstatliga beslutsfattandet, skett en regionalisering och splittring inom staterna. Om man räknar ihop de stater som har autonoma områden med federationerna blir de reguljära enhetsstaterna i minoritet bland de europeiska staterna.<sup>33</sup>

Vid en internationell jämförelse av den åländska självstyrelsen bör det göras en skillnad mellan autonomier och federationer. Det har dragits slutsatsen att en traditionell federation är en organisationsform där den sub-nationella enheten, delstaten, innehar residuala behörigheter, medan den federala nivån har tillerkänts enumererade behörigheter.<sup>34</sup> Samtidigt är de sub-nationella enheterna institutionellt representerade på den federala nivån i en av två lagstiftande kammare i det federala parlamentet.

Ett autonomiarrangemang däremot fungerar i princip omvänt, dvs. den sub-nationella enheten innehar enumererade behörigheter medan "moderstaten" har behållit de residuala behörigheterna. Därtill existerar ingen institutionell representation i det nationella parlamentet, utan invånarna i det självstyrande området deltar i nationella val på samma sätt som invånare i landets andra delar. Det har dragits slutsatsen att det verkar som om den åländska självstyrelsen intar en mellanställning mellan federation och autonomi, dock så att de för autonomi kännetecknande karaktärsdragen framträder något starkare.<sup>35</sup>

En internationell jämförelse av den åländska självstyrelsen försvåras delvis av att de olika autonomiarrangemangen uppvisar stora variationer, både avseende autonomins formella status och behörighetsområdenas omfattning. I några studier eller utredningar under 2000-talet har den åländska självstyrelsen ingått i sådana jämförelser. I en studie har autonomiarrangemangets normativa nivå och maktbefogenheternas lagstiftande natur jämförts.<sup>36</sup> I studien placeras landskapet bland de fåtal arrangemang som kan klassas som egentliga autonomier, dvs. autonomier som är upprättade med stöd av nationella grundlagar som innehåller bestämmelser om dessa enheters speciella jurisdiktioner med exklusiv lagstiftningsmakt. Övriga autonomier i denna grupp är bland annat Baskien, Katalonien, Syd-Tyrolen och Hong Kong.

År 2006 gjordes en utredning åt statsrådets kansli.<sup>37</sup> Till uppdraget hörde att utreda de ekonomiska systemen i centrala europeiska autonomier. I utredningens slutsatser konstateras att den ursprungliga tanken var att självstyrelsen skulle finansiera sig själv. Staten anvisade självstyrelsemyndigheterna vissa skatter som de fick uppbära och staten avstod då från motsvarande inkomster.

---

<sup>33</sup> Suksi, 2005, Ålands konstitution, s. 18.

<sup>34</sup> Suksi, 2010, "Territoriell autonomi: från Åland (1920) till Aceh (2009)", i Viljam Engström (red.), Rätt och utveckling (publiceras 2010), s. 3.

<sup>35</sup> Suksi, 2005, Ålands konstitution, s. 4.

<sup>36</sup> Suksi, 2005, s. 21 och Suksi, 2010, s. 4.

<sup>37</sup> Roslin, Bertil, 2006, Europeiskt självstyre i omvandling. Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2006.

Utredningen konstaterar att staten initialt ofta finansierat autonomierna genom statsbidrag till olika utgifter. Systemet visade sig dock tungrott och tidsödande. Följaktligen gick man över till allmänna statsbidrag (t.ex. bloktilskudet på Färöarna och på Grönland). I många fall har autonomier fått överta hela beskattningsformer som staten då har avstått från. Så har det varit på Färöarna, på Kanalöarna, på Gibraltar och i Baskien.

Praktiskt taget alla de autonomier som ingick i utredningen har någon sorts beskattningsrätt och därtill ett statligt apanage. Inkomststrukturen varierar dock från fall till fall. I moderlandets budget spelar apanaget i allmänhet en undanskymd roll. I den politiska diskussionen i moderlandet tillmäts den däremot stor betydelse. De gamla autonomierna har en omfattande skattebehörighet.

Utredningsmannen konstaterar att det finns två förslag att återupprätta den skattebehörighet som Åland ursprungligen hade. Det ena går ut på att Åland skulle överta den indirekta beskattningen. Här står Åland redan utanför EU:s skatteområde och berörs inte av harmoniseringssträvandena. Det andra förslaget för återupprättad åländsk skattebehörighet gäller den personliga inkomstskatten. Detta är det ursprungliga sättet att finansiera autonomier. I detta alternativ två skulle staten avstå från att inkomstbeskatta fysiska personer, Åland skulle ta över.

### 3. Reformering av självstyrelsesystemet

#### 3.1. Inledning

Självstyrelselagen för Åland ska också i fortsättningen vara det instrument som reglerar förhållandena mellan statsmakten och Ålands självstyrelse. Kommittén anser att förhållandet mellan statsmakten och självstyrelseorganen bör utvecklas i en riktning som ger företräde för politiken framom juridiken. Förhållandet bör präglas av förtroende, förhandling och politisk dialog.

Kommittén konstaterar att hanteringen av autonomifrågor i Danmark även innehåller intressanta inslag vad gäller förutsättningarna att skapa politisk dialog och fortgående uppföljning från statsmaktens sida. Av särskilt intresse är att det inom Folketinget skapats två särskilda utskott, ett för Grönland och ett för Färöarna. Dessa politiska organ ger parlamentariker från samtliga danska partier möjlighet att fördjupa sig i respektive autonomis särskilda frågeställningar. Vidare konstaterar kommittén att den danska statsministerns kansli innefattar två särskilda rådgivare med ansvar för dialogen med Färöarna och Grönland.

Behörighetsfördelningen mellan parterna i självstyrelsesystemet, riket och landskapet, slås fast i ett gemensamt förfarande i självstyrelselagen för Åland.

I självstyrelselagen ska också åtminstone ingå föreskrifter om följande angelägenheter

- rikets och landskapets inbördes förhållande definieras och regleras
- Ålands demokratiska status under rättsstatsprincipen slås fast
- konstateras att Åland är demilitariserat och neutraliserat
- förhållandet mellan Finlands grundlag och självstyrelselagen definieras särskilt vad gäller de grundläggande fri- och rättighe-

- terna och säkringen av landskapets behörighet vid grundlagsändringar.
- medverkan i och inflytande över internationella förhållanden och EU-ärenden som en följd av behörighetsutvidgningen för landskapet
- behörighetsfördelningen mellan riksdagen och lagtinget slås fast på ett sätt som medger ett smidigt förfarande för behörighetsöverföringar, gärna enligt färiska systemet enligt dansk modell
- lagstiftningskontrollen för riksdagsbeslut och lagtingsbeslut bör vara symmetrisk
- övriga angelägenheter av grundlagsnatur som tryggar syftet med självstyrelsen.

### 3.2. Landskapets behörighet och överföring av behörighet

#### 3.2.1. Behörighetsförteckningarna

##### *Bakgrund*

De grundläggande utgångspunkterna för hur landskapets och rikets behörighet ska fastställas i självstyrelselagen har ändrats sedan införandet av den åländska självstyrelsen. Regleringen i 1920 års självstyrelselag utgick från en uppräkningslista av de behörigheter som tillhörde republikens lagstiftande organ. Landskapets lagstiftningsbehörighet var inte uppräknad på detta sätt. Självstyrelselagen angav att landstinget hade en rätt att anta landskapslagar i andra ärenden än de som hörde till rikets uppräknade behörighetsområden.

Denna landskapets s.k. restkompetens innebar i princip en mycket omfattande lagstiftande behörighet även om vissa områden i förteckningen över rikets lagstiftningsbehörighet kunde innebära omfattande framtida begränsningar av landskapets lagstiftningsbehörighet. Riket hade till exempel lagstiftningsbehörighet inom "område, vilket härintills icke av lagstiftningen förutsatts", dvs. verksamheter som tillkommit efter den första självstyrelselagens ikraftträdande föll automatiskt inom rikets behörighetsområde.

1951 års självstyrelselag övergick till den konstruktion av rikets och landskapets behörighetsområden som också är gällande i dagens läge. Den andra självstyrelselagen fastställde två behörighetsförteckningar innehållande en detaljerad uppräkningslista av rikets och landskapets behörighetsområden. I likhet med gällande behörighetsförteckningar avslutades uppräkningslistan av rikets och landskapets behörighetsområden med en hänvisning till en allmän restkategori. Denna restkategori utgår från att ett område hör antingen till landskapets eller rikets behörighet om tillämpningen av grunderna i behörighetsförteckningarna medför detta.

Nuvarande självstyrelselag ändrade inte på det genom den andra självstyrelselagen införda systemet med detaljerad uppräkningslista av både rikets och landskapets behörighetsområden. Både rikets och landskapets behörighetsförteckningar förlängdes.

Den gällande självstyrelselagens behörighetsförteckningar innehåller en uppräkningslista av 27 rättsområden där landskapet har lagstiftningsbehörighet och 42 rättsområden där riket har lagstiftningsbehörighet. Landskapets lagstiftningsbehörighet är exklusiv i de frågor som

nämns i behörighetsförteckningen. Det innebär att rikslagar inom dessa områden inte gäller i landskapet. Mellan riket och landskapet finns inte något gemensamt eller delat lagstiftningsområde där en författning som någondera parten utfärdat skulle bli tillämplig enbart av den anledningen att den andra parten inte har använt sig av sin egen lagstiftningsbehörighet på området i fråga.<sup>38</sup>

I självstyrelselagen finns även en förteckning med sex behörighetsområden inom rikets behörighet som är föremål för ett enklare lagstiftningsförfarande vid eventuell överföring till landskapet. Ett listsystem används även i samband med uppräknings av de särskilda villkor som gäller för utövandet av förvaltningsbehörighet enligt 23 § och 30 § självstyrelselagen.

### *Åtgärdsbehov*

Systemet för definition av det behörighetsområde som reserveras för landskapet har genomgått omfattande ändringar sedan införandet av självstyrelsen. Det kan sägas att utvecklingen har gått från att landskapets behörighetsområde har fastställts på ett tämligen generellt plan i den första självstyrelselagen till mycket specifika uppräknings av både rikets och landskapets behörighetsområden i de senare självstyrelselagarna. Samhällsutvecklingen och den tilltagande specialiseringen i sig har varit en bidragande orsak till de allt längre förteckningarna av antalet rättsområden som ingår i behörighetsförteckningarna.

Nuvarande uppräknings av rikets och landskapets behörighetsområden är relativt uttömmande. Det är sällan som en myndighet eller domstol måste hänföra ett ärende till den restkategori som avslutar rikets och landskapets behörighetsförteckningar. Samtidigt kan det konstateras att det byggts upp en omfattande praxis gällande tolkningen av rikets och landskapets behörighetsförteckningar. En grundläggande förändring i nuvarande behörighetsförteckningar torde medföra att en ny tolknings- och tillämpningspraxis kommer att utvecklas.

Ett system för fördelning av behörighet skulle knappast kunna eliminera tolkningssvårigheter. I samband med beredningen av den andra självstyrelselagen antog man att övergången till detaljerade behörighetsförteckningar för riket och landskapet "kan eliminera talrika tolkningssvårigheter, som förorsakats av de gällande stadgandenas generella avfattning".<sup>39</sup> Erfarenheterna har delvis visat att denna målsättning inte har uppnåtts. Beroende på hur systemet är uppbyggt torde en omorganisering av nuvarande behörighetssystem inte leda till en större grad av tolkningssvårigheter. I ett logiskt avseende ter det sig nödvändigt att enbart precisera omfattningen av det ena behörighetsområdet eftersom det andra områdets omfattning av nödvändighet följer av den preciseringen.

I ett internationellt perspektiv torde det vara ovanligt att både centralmaktens och autonomins behörigheter räknas upp i detaljerade förteckningar. De flesta behörighetsfördelningar utgår från att enbart den ena partens behörighetsområden uppräknas medan de kvarblivande områdena faller inom den andra partens behörighetssfär. I federationer är det vanligt att den federala nivåns behörigheter är uppräknade medan delstaterna behåller de residuala behörigheterna (t.ex. Tyskland och USA). Autonomiers behörighetsområden är däremot ofta omvänt definierade, dvs. centralmakten kvarhåller samtliga behörighetsområden som inte

---

<sup>38</sup> Jääskinen, Niilo, 2006, Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar. Justitieministeriet 2006:2, s. 10.

<sup>39</sup> GrUB 36/1950, s. 5.



uttryckligen har överlåtits åt autonomin.<sup>40</sup> Mellan dessa ytterligheter finns givetvis olika blandformer.

Systemet med uttömmande behörighetsförteckningar för riket och landskapet har sina nackdelar. Förteckningarna kan upplevas som alltför detaljerade och inte särdeles transparenta. I praktiken har enbart någon med långvarig erfarenhet av hur behörighetsförteckningarna tillämpas möjlighet att sätta sig in i nuvarande system. Ett mera överskådligt och enkelt system för behörighetsfördelning skulle ha ett demokratiskt värde i sig. Allmänhetens delaktighet i och kunskap om behörighetsfördelningen skulle förbättras.

Kommittén anser att de starkaste skälen till en ändring av nuvarande konstruktion av behörighetsförteckningarna går att finna i de alltför höga trösklar som måste överträdas vid ändringar i behörighetsfördelningen samt det begränsade utvecklingsutrymme som nuvarande behörighetsförteckningar medför. Ändringar i självstyrelselagen har visat sig vara relativt segdragna processer. Det förenklade förfarandet för överföring inom vissa områden genom rikslag och lagtingets samtycke har inte utnyttjats.

#### *Kommitténs förslag*

Behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet kan konstrueras på många olika sätt. Åtminstone tre huvudsakliga sätt att förteckna behörigheterna är tänkbara.

- A. Landskapets behörigheter är uppräknade och riket behåller återstående behörigheter.
- B. Rikets behörigheter är uppräknade medan till landskapet hör eller kan överföras återstående behörigheter.
- C. Både landskapets och rikets behörigheter är uppräknade.

Kommittén anser att alternativ B är mest lämpat för att uppnå de målsättningar som eftersträvas.

Ett system som bygger på en uppräkning av endast rikets behörighetsområden skulle vara mera överskådligt och klart. Det skulle även tydligare bygga på tanken att det är landskapet som ansvarar för organiseringen och den framtida utvecklingen av den åländska självstyrelsen.

Kommittén eftersträvar ett behörighetssystem som är mera flexibelt och ger utrymme för framtida utveckling av landskapets behörighet. Ett sådant system skulle innefatta en framtida potential för ytterligare övertaganden av behörighetsområden som i dagsläget faller inom rikets behörighet. Detta skulle förutsätta att självstyrelselagen innehåller en uppräkning av de rättsområden inom rikets behörighet som inte kan vara föremål för ett övertagande från landskapets sida utan en ändring av självstyrelselagen. Återstående rättsområden skulle med stöd av olika förfaranden (se kapitel 3.2.2) kunna övertas av landskapet.

Kommittén tar inte här ställning till vilka områden som borde reserveras för riket men konstaterar att det är naturligt att områden som är särskilt förknippade med den nationella suveräniteten kvarstår hos riket. Som en utgångspunkt kan tas de rättsområden som räknas upp i inledningen av 27 § i nuvarande självstyrelselag. På ett principiellt plan har ett motsvarande

---

<sup>40</sup> Se t.ex. Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution, s. 3.

system genomförts i Danmark. Genom en dansk lag som trädde i kraft år 2005 har Färöarna fått ytterligare befogenheter för övertagande av behörigheter.<sup>41</sup> Enligt denna lag är enbart ett fåtal områden uteslutna från ett framtida övertagande från de färiska myndigheterna sida utan en ändring av ifrågavarande lag.<sup>42</sup>

I takt med att politiken internationaliseras och även till följd av växande europeisk integration ökar den mellanfolkliga normeringen i omfattning. Som en följd av förslagen om utvidgad behörighet för lagtinget inom den offentliga maktutövningen förutsätts även utökad traktaträttslig kapacitet för landskapet. Samtidigt kan bestämmelsen om internationella förpliktelser och om EU-ärenden sammanföras i ett gemensamt kapitel i en ny självstyrelselag.

Ett system som bygger på tanken att landskapets myndigheter får ett huvudsakligt ansvar för framtida behörighetsöverföringar innebär att den vid tidpunkten gällande rikslagstiftningen ska gälla tills överföringen träder i kraft inom ett specifikt område. I den meningen är det fråga om en fullmakt för landskapet att i ett senare skede överföra behörighet.

**Kommittén föreslår att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket utgår från en behörighetsförteckning som uppräknar rikets behörighetsområden. Återstående behörigheter, utöver dem som landskapet redan har, kan överföras till landskapet enligt de förfaranden som föreslås i kapitel 3.2.2.**

**Kommittén föreslår att landskapets myndigheter får ett huvudsakligt ansvar för framtida behörighetsöverföringar. Tills sådana behörighetsöverföringar har trätt i kraft skulle rikets lagstiftning vara gällande inom området.**

**Kommittén föreslår att landskapets traktaträttsliga behörighet utvidgas som en följd av internationaliseringen och den europeiska integrationen.**

### 3.2.2. Förfarandet för överföring

#### *Bakgrund*

I det förra kapitlet har konstaterats att den gällande självstyrelselagen innehåller förteckningar där rikets och landskapets behörighetsområden uppräknas. Landskapets lagstiftningsbehörighet är exklusiv i de frågor som nämns i landskapets behörighetsförteckning. Det innebär att rikslagar inom dessa områden inte gäller i landskapet. Även det omvända gäller, dvs. landskapslagar gäller inte inom rikets behörighetsområde.

En ändring av behörighetsförteckningarna i 18 § och 27 § självstyrelselagen förutsätter en ändring av självstyrelselagen. Detta oberoende av om behörighet överförs till riket eller landskapet. Förfarandet för ändring av självstyrelselagen anger att lagen inte kan ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Besluten ska i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

<sup>41</sup> Lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder.

<sup>42</sup> Enligt den första bestämmelsen i lagen faller området för statsförfattningen, medborgarskap, högsta domstolen, utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt valuta och penningpolitiken utanför lagens tillämpningsområde.

I samband med beredning av gällande självstyrelselag hade företrädare för landskapet föreslagit en betydligt längre gående överföring av lagstiftningsbehörighet bl.a. på privaträttens och socialrättens område än vad det slutliga förslaget kom att innehålla.<sup>43</sup> Landskapet hade även föreslagit överföring av beskattningsbehörigheten. I självstyrelselagen infördes dock en ordning, enligt vilken vissa andra angelägenheter som hänfördes till rikets lagstiftningsbehörighet helt eller delvis kan överföras till landskapets behörighet genom rikslag. Överföringen förutsätter lagtingets samtycke. I praktiken har det aldrig skett överföring av lagstiftningsbehörighet till landskapet genom detta förenklade förfarande. De sex rättsområden som berörs av detta förenklade förfarande för överföring av behörighet räknas upp i 29 § självstyrelselagen. Överföring av behörighet från landskapet till riket omfattas inte av detta förfarande utan dylika överföringar förutsätter ändring av självstyrelselagen.

Självstyrelselagen innehåller ett antal särskilda lagstiftningsförfaranden som är tillämpliga i en mera begränsad bemärkelse. Till dessa hör främst

- Överenskommelse mellan riket och landskapet (2 §)
- Rikslag efter att lagtinget beretts tillfälle att ge utlåtande (12 § 2 mom. och 28 §)
- Rikslag med lagtingets bifall (12 § 2 mom., 47 § och 59 § 1 mom.)
- Grundlag eller rikslag träder i vissa fall inte i kraft utan lagtingets bifall (28 §)
- Landskapslag med kvalificerad majoritet (67 §)
- Landskapslag (7 §, 8 §, 11 §, 15 §, 16 §, 24 §, 25 §, 26 §, 44 §)
- Lagtingets initiativ till rikslag (22 §)

Förvaltningsbehörigheten följer i regel lagstiftningsbehörigheten, dock med iakttagande av de särskilda villkor som framgår ur 23 § och 30 § självstyrelselagen. Genom s.k. överenskommelseförordningar och med landskapsregeringens samtycke kan uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet eller uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet. Överenskommelseförordningar utnyttjas framförallt inom områden som är föremål för delad behörighet.

Självstyrelsesystemet utgår från att landskapet ska sköta förvaltningen och stå för kostnaderna till den del landskapet har lagstiftningsbehörighet. För att täcka utgifterna för självstyrelsen tillförs landskapet årligen av statsmedel ett belopp som fastställs vid en särskild avräkning (avräkningsbeloppet). Avräkningsbeloppet beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal (avräkningsgrunden). Självstyrelselagen utgår från att avräkningsgrunden ska ändras om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Bland annat ska avräkningsgrunden höjas om landskapets utgifter har ökat genom att landskapet övertar förvaltningsuppgifter som ankommer på riket eller, efter överenskommelse med riket, genom att landskapet svarar för verksamhet som helt eller till betydande del tjänar riksintressen. Omvänt ska avräkningsgrunden sänkas om riket har övertagit förvaltningsuppgifter som ankommer på landskapet och landskapets utgifter därigenom har minskat.

---

<sup>43</sup> RP 73/1990.

## Åtgärdsbehov

Den första och andra självstyrelselagen ändrades sällan. Förfarandet i samband med ändringar i dessa verkar främst ha varit att samla alla ändringsbehov till en totalrevidering av självstyrelselagen. En sådan revidering föregicks av långvarig beredning i bl.a. kommittéer och arbetsgrupper. Det praktiska tillvägagångssättet i samband med ändringar i självstyrelselagen har delvis ändrats efter ikraftträdandet av den gällande självstyrelselagen. Ändringarna har varit mera frekventa men fortsättningsvis kan ändringsförfarandet vara segdraget.

Orsaken till behovet av ändringarna i nuvarande självstyrelselag går att finna i nya omständigheter som kräver reglering i förhållande till landskapet. Finlands EU-medlemskap har krävt ett antal ändringar i självstyrelselagen. Det uppstår ett behov av uppdatering i självstyrelselagen p.g.a. rikets lagstiftning. T.ex. antagandet av Finlands grundlag ledde till ett sådant ändringstryck. Med tanke på att innehållet i självstyrelselagen ofta har en uttrycklig eller underförstådd koppling till rikets lagstiftning kan dylika uppdateringsbehov uppstå kontinuerligt. Ändrad förvaltnings- och budgetstruktur samt bolagisering och privatisering av offentlig verksamhet förstärker behovet av ändringar i självstyrelsesystemet.

Förfarandet för ändring av självstyrelselagen uppställer höga trösklar förrän ändringarna kan träda i kraft. Kravet på kvalificerade majoriteter och beslut både i riksdagen och lagtinget är en delorsak till att lagstiftningsförfarandet drar ut på tiden. Som en utgångspunkt bör tas att reglering bör vara mera generell ju svårare det är att anta dessa regler. Överlag kan det ifrågasättas om självstyrelselagen som "ansetts ha en med grundlag jämförbar ställning" innehåller alltför detaljerad reglering.<sup>44</sup> En högre grad av befullmäktigande till lägre lagstiftningsnivå kunde utnyttjas.

Kommittén har föreslagit under kapitel 3.2.1 att landskapets behörighetsområde definieras på ett mera generellt sätt, dvs. självstyrelselagen skulle enbart innehålla en uppräknning av de kompetensområden som reserveras för riket medan resterande behörigheter skulle kunna överföras till landskapet i enlighet med enklare förfaranden för övertagande av lagstiftningsbehörighet. Systemet skulle bygga på att landskapets myndigheter tar initiativet till och har huvudansvaret för framtida behörighetsöverföringar till landskapet.

### *Kommitténs förslag*

Införandet av enklare förfaranden för överföring av lagstiftningsbehörighet till landskapet skulle innebära ett märkbart avsteg från nuvarande förfarande för ändring av hur lagstiftningsbehörigheten fördelas. Ett antal olika förfaranden är tänkbara.

- A. Överföring genom landskapslag.
- B. Överföring genom landskapslag efter förhandling/utlåtande.
- C. Överföring genom landskapslag efter rikets samtycke eller bifall.
- D. Överföring genom rikslag.
- E. Överföring genom rikslag efter förhandling/utlåtande.
- F. Överföring genom rikslag efter landskapets samtycke eller bifall.

Antagandet av lagstiftning enligt något av dessa förfaranden kan förknippas med krav på kvalificerad majoritet. Nuvarande självstyrelselag innehåller några av de förfaranden som

---

<sup>44</sup> RP 73/1990, s. 96.

räknas upp, särskilt alternativen D till F. Kommittén anser att utgångspunkten vid överföring av behörighet bör vara att överföringen sker genom landskapslag. Detta arrangemang skulle bygga på tanken att landskapets befolkning och myndigheter avgör när tiden är mogen för ytterligare överföring av behörighet.

Övertagandet av behörighet kan ge upphov till ett antal konsekvenser som bör lösas i samförstånd med riksmyndigheter. Behörighetsöverföringen kan föranleda t.ex. olika ekonomiska och förvaltningsmässiga konsekvenser. Som utgångspunkt bör tas att överföring genom landskapslag förutsätter mera omsorgsfulla förhandlingar med riksmyndigheter innan ikraftträdandet ju mera omfattande konsekvenserna antas vara. Ett övertagande kan t.ex. föranleda eventuella lagstiftningsåtgärder i riket.

Kommittén anser att det finns ett behov av att särskilja mellan olika behörighetsområden som skulle kunna övertas av landskapet i framtiden enligt det föreslagna arrangemanget. Vissa områden kan antas få mindre konsekvenser och därför kan övertagandet ske utan några ingående konsultationer med riksmyndigheter. Andra områden kan ge upphov till omfattande konsekvenser och koordinering som bör behandlas före överföringen träder i kraft. Kommittén anser att landskapet i sista hand ska kunna fatta beslutet om överföring av behörighet efter att en rimlig konsultationsperiod löpt ut.

Med beaktande av att överföring av lagstiftningsbehörighet kan ge upphov till mer eller mindre omfattande konsekvenser för den åländska självstyrelsen anser kommittén att dylika landskapslagar om överföring ska kunna vara föremål för ett kvalificerat lagstiftningsförfarande. Lagtinget skulle i samband med behandlingen av framställningen kunna bestämma att landskapslagen ska stiftas i den kvalificerade ordning som anges i 55 § 2 mom. lagtingsordning (1972:11) för landskapet Åland.

Kommittén anser också att vissa behörighetsöverföringar kan ha så omfattande konsekvenser att ärendet bör underställas väljarnas bedömning i lagtingsval. Rådgivande folkomröstning kan också övervägas. Bestämmelser om dessa förfaranden hör hemma i lagtingsordningen, alternativt i en särskild landskapslag om Ålands konstitution.

Kommittén utgår från att landskapet ansvarar för de kostnader som ytterligare behörighetsöverföringar kan medföra. Mera omfattande behörighetsöverföringar kan därför leda till ett behov av att justera den s.k. avräkningsgrunden så länge systemet är i kraft. Kommitténs avsikt är att även behörigheten gällande skatter och avgifter ska omfattas av ett förfarande för överföring till landskapet genom landskapslag. Detta väcker även grundläggande frågor om konsekvenserna för det nuvarande ekonomiska systemet. Vid en överföring av skattebehörigheten är utgångspunkten att landskapet finansierar utgifterna ur skatteintäkterna. Denna mera omfattande fråga behandlas i kapitel 3.2.3.

**Kommittén föreslår att det införs förfaranden för överföring av behörighet till landskapet.**

**Kommittén anser att överföring av behörighet bör ske genom landskapslag.**

**Kommittén konstaterar att förfarandena för överföringar förutsätter konsultation mellan landskapets och rikets myndigheter.**

### 3.2.3. Det ekonomiska systemet

#### 3.2.3.1. Bakgrund

##### *Tidigare ekonomiskt system*

Den första självstyrelselagen utgick från tanken att de utgifter som landskapets förvaltning gav upphov till, och som i riket täcktes med statliga medel, i landskapet borde bestridas med motsvarande landskapsintäkter. I självstyrelselagen infördes ett system som skulle utjämna olikheterna i beskattningen i riket och i landskapet (s.k. skattefinansiell utjämning). De skatteformer som föll inom landskapets behörighet skulle alltså vara tillräckliga för att täcka landskapets behov.

I praktiken visade det sig att så inte var fallet. Utvecklingen blev sådan att den ursprungliga tanken bakom självstyrelsesystemet, nämligen principen att kostnaderna för självstyrelsen huvudsakligen finansieras via landskapets beskattningsbehörighet, inte infriades efter det att tyngdpunkten inom beskattningssystemet i Finland redan tidigt överflyttades till andra skatter än de som avsågs i den första självstyrelselagen samt i den s.k. garantilagen.<sup>45</sup>

I den andra självstyrelselagen bekräftades då rådande praxis så att finansieringen av landskapets utgifter skulle ske med statsmedel via den skattefinansiella utjämningen och extraordinarie anslag. Ålandsdelegationen verkställde den skattefinansiella utjämningen mellan riket och landskapet. Detta skedde dels genom ordinarie utjämning, dels genom beviljande av extraordinarie anslag.

Den ordinarie utjämningen verkställdes i efterhand för ett finansiellt år i sänder. Vid fastställandet av den ordinarie utjämningens storlek lades landskapets utgifter under året för självstyrelsens ordinarie behov och landskapet tillfallna inkomster som grund. För att utgifterna skulle kunna utjämnas förutsattes att de avsåg sådana behov som låg inom självstyrelsens ram. Utgifterna kunde kompenseras endast i den utsträckning som motsvarande ändamål i övriga delar av riket tillgodosågs med statsmedel. Extraordinarie anslag beviljades för större engångsutgifter som hörde till självstyrelsens område. Beloppet fick inte vara högre än vad som anslogs för motsvarande ändamål i andra delar av riket.

Den årliga skattefinansiella utjämningen upptogs i landskapets ordinarie budget. Lagtinget antog även en budget för landskapets enskilda medel i vilken de inkomster och utgifter som inte var föremål för den skattefinansiella prövningen upptogs.

##### *Det nuvarande ekonomiska systemet*

Det nuvarande finansiella systemet infördes med motiveringen att det tidigare utjämningsförfarandet begränsade landskapets rätt till självstyrelse på ett sätt som varken historiskt sett eller med hänsyn till rådande förhållanden var motiverat.<sup>46</sup> I samband med beredningen av nuvarande självstyrelselag hade från åländsk sida föreslagits ett övertagande av beskattningsrätten. Behörigheten i fråga om skatter och avgifter kom dock att bestå oförändrad.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Se även Jääskinen, Niilo, 2003, EU:s behörighet och Åland. Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2003, s. 40.

<sup>46</sup> RP 73/1990, s. 52.

<sup>47</sup> Enligt den nuvarande självstyrelselagens 18 § punkt 5 har landskapet Åland 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.

Skatter, tullar och avgifter uppbärs således av finska staten, men självstyrelsens utgifter finansieras delvis genom att ett anslag i statsbudgeten ställs till Ålands lagtings förfogande. Staten återbördar således ett belopp som behövs för de samhällsuppgifter som landskapet sköter i stället för staten. Detta s.k. avräkningsbelopp motsvarar de ordinarie och extraordinarie anslag som enligt den tidigare självstyrelselagen överfördes till landskapet som skattefinansierad utjämningsåtgärd.

Avräkningsbeloppet beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal, dvs. avräkningsgrunden. I självstyrelselagen fastställs avräkningsgrunden till 0,45 %. Om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek, ska avräkningsgrunden ändras. Enligt självstyrelselagen ska avräkningsgrunden höjas,

- 1) om landskapets utgifter har ökat genom att landskapet övertar förvaltningsuppgifter som ankommer på riket eller, efter överenskommelse med riket, genom att landskapet svarar för verksamhet som helt eller till betydande del tjänar riksintressen,
- 2) om uppnåendet av självstyrelsens syften orsakar väsentligt ökade kostnader, eller
- 3) om landskapets förvaltning annars belastas av betydande utgifter som inte hade förutsetts när denna lag stiftades.

Avräkningsgrunden ska sänkas, om riket har övertagit förvaltningsuppgifter som ankommer på landskapet och landskapets utgifter därigenom har minskat. Om ändring av avräkningsgrunden stadgas i rikslag med lagtingets bifall.

Till nuvarande ekonomiska system hör även skattegottgörelsen. Enligt nuvarande självstyrelselag utgör skattegottgörelse den del av den i landskapet debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten som med 0,5 % överstiger motsvarande skatt i hela riket. Det överstigande beloppet ska tillkomma landskapet. Skattegottgörelsen utgör ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Tanken har varit att skattegottgörelsen i viss mån ska kompensera det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och -förvaltning.<sup>48</sup>

Landskapet kan beviljas extra anslag för osedvanligt stora engångsutgifter som rimligen inte kan finansieras med landskapets ordinarie budget. Extra anslag kan endast beviljas för uppgifter som faller inom landskapets behörighetsområde. En framställning om extra anslag kan läggas fram hos Ålandsdelegationen.

Särskilda bidrag kan utgå i två olika situationer, vilka vardera i stor utsträckning är betingade av geografiska eller ekonomiska särförhållanden på Åland. Landskapet ska beviljas bidrag av statsmedel

- 1) till förhindrande eller undanröjande av sådana väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet, samt
- 2) för täckande av sådana kostnader som föranleds av naturkatastrof, kärnkraftsolycka, oljeutsläpp eller någon annan därmed jämförbar händelse, om inte landskapet skäligen bör bära kostnaderna.

---

<sup>48</sup> RP 73/1990, s. 56.

Det nuvarande systemet innebär att landskapet har fri budgeteringsrätt även i praktiken mot att i det förutvarande systemet endast haft den i teorin eftersom det då gjordes jämförelser av landskapets användning av budgetmedel i förhållande till användningen av statsmedel inom motsvarande sakområden i riket. Större avvikelser var därför tidigare svår genomförbara.<sup>49</sup>

### *Erfarenheter gällande nuvarande ekonomiskt system*

Olika aspekter av det nuvarande ekonomiska systemet har varit föremål för granskning och ställningstaganden. Det har gällt både ändamålsenligheten i nuvarande system för täckandet av utgifterna för självstyrelsen och planer i landskapet på ett ökat åländskt inflytande över landskapsbudgetens inkomstsida, dvs. en utökad beskattningsbehörighet. Den senare frågan behandlas emellertid i följande kapitel.

I en utredning om det nuvarande ekonomiska systemet konstateras att det gamla systemet för täckandet av självstyrelsens utgifter medförde en överföring till självstyrelsen som volymmässigt i stort följde utvecklingen av motsvarande statliga utgifter. Det nya finansieringssystemet har däremot medfört en direkt koppling av överföringarna till statens budget-inkomster. Dessa är i sin tur starkt beroende av det makroekonomiska läget samt finanspolitiska åtgärder i landet som helhet. Avräkningen blir därför betydligt mer konjunkturkänslig än under tidigare system.<sup>50</sup>

Detta betyder att nuvarande finansieringssystem kan vara ekonomiskt fördelaktigt för landskapet i samband med en högkonjunktur i landet som helhet medan avräkningsbeloppet kan vara ofördelaktigt i samband med lågkonjunktur. Det kan t.ex. konstateras att åren före den globala ekonomiska krisen ökade avräkningsbeloppet med i genomsnitt drygt 5 procent per år men därefter har det skett en märkbar nedgång i denna trend. År 2007 fastställdes det slutliga avräkningsbeloppet till 194,5 miljoner euro och skattegottgörelsen till 24 miljoner euro. Den slutliga avräkningen för år 2008 fastställdes till 199,3 miljoner euro och skattegottgörelsen till 3,15 miljoner euro vilket ledde till den stora minskningen i de belopp som överfördes till landskapet. År 2009 beräknas klumpsumman sjunka till cirka 170 miljoner euro och år 2010 beräknas beloppet ytterligare sjunka till runt 167 miljoner euro.<sup>51</sup>

Ändringen av den s.k. avräkningsgrunden har varit föremål för granskning av landskapsrevisorerna.<sup>52</sup> Någon formell framställning om en ändrad avräkningsgrund har varken gjorts från landskapets eller statens sida. Några fasta rutiner för att följa upp och ta ställning till om tillräckliga förutsättningar föreligger för att landskapet ska ta initiativ till en ändring av avräkningsgrunden har inte heller antagits. Landskapsrevisorerna ansåg att de befintliga bestämmelserna i självstyrelselagen bör preciseras för att det system för förändring av avräkningsgrunden ska fungera så som avsikten var när självstyrelselagen antogs. Enligt revisorerna har ett flertal förutsättningar förändrats på ett sådant sätt att det finns anledning att granska effekterna på avräkningsbeloppets storlek närmare. Många förändringar har lett till att grunderna för avräkningsbeloppet har förändrats vilket kan ha medfört att den har urholkats.

Med tanke på att avräkningsgrunden och motiven för att ändra denna kan ha ett visst samband med befolkningsutvecklingen i landskapet kan konstateras att befolkningen i landskapet ökat

<sup>49</sup> Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter, s. 110.

<sup>50</sup> Ibid., s.110.

<sup>51</sup> Enligt förslag till budget för år 2010, s. 8.

<sup>52</sup> Landskapsrevisorernas berättelse för år 2008. RB 1/2008-2009.



från 24 604 år 1990 till 27 456 år 2008 eller med 10 %.<sup>53</sup> Motsvarande siffror för Finland i sin helhet var ca 4 998 000 och 5 326 000 eller en ökning med 6 %.

Landskapsregeringen har gjort bedömningar gällande ändamålsenligheten i det nuvarande finansieringssystemet.<sup>54</sup> Landskapsregeringen anser att inkomsterna över en längre tidsperiod har varit tillräckliga för landskapets behov, men variationerna som är beroende av statens inkomster har varit beroende av rikets offentliga ekonomi och därmed inte i fas med landskapets behov, särskilt under tider av internationella ekonomiska kriser. Flexibiliteten i förhållande till bland annat statens budgetpolitik och befolkningsutvecklingen har också visat sig otillräcklig. Kommittén konstaterar att avräkningsbeloppet och -grunden inte är relaterad till skattebetalningsförmågan i landskapet. Dessutom förstärker avräkningssystemet kraften i konjunkturcyklerna.<sup>55</sup>

Landskapsregeringen har föreslagit en reform av avräkningssystemet som beaktar förändringar i riksbudgetens struktur, befolkningsutvecklingen och behov av anpassning till ekonomiska förhållanden såsom konjunkturvariationer och statens utlåningspolitik.<sup>56</sup>

Den politiska debatten i landskapet har till största delen kringat frågan om en utvidgad skattebehörighet för landskapet. En överföring av ytterligare beskattningskompetens kräver inte endast en ändring av nuvarande behörighetsfördelning inom området för skatter och avgifter. En dylik ändring förutsätter även att de nuvarande bestämmelserna om avräkning ses över. Troligen måste även andra delar av självstyrelselagens bestämmelser om landskapets ekonomi ses över.<sup>57</sup> Dessa ändringsbehov gällande det ekonomiska systemet med anledning av en utökad beskattningsbehörighet för landskapet behandlas därför i kapitel 3.2.3.2.

**Kommittén konstaterar att det finns ett behov av att se över förfarandet för ändring av avräkningsgrunden och grunderna för avräkningsbeloppet. Detta behov finns oberoende av kommitténs senare förslag om en utökad ekonomisk självstyrelse och beskattningsbehörighet för landskapet.**

### 3.2.3.2. Överföring av skattebehörighet till landskapet

#### *Landskapets nuvarande skattebehörighet*

Landskapet Ålands beskattningskompetens har bestått så gott som oförändrad sedan den första självstyrelselagen.<sup>58</sup>

I det förra kapitlet har konstaterats att den ursprungliga avsikten var att kostnaderna för självstyrelsen skulle bestridas med landskapsintäkter. Tanken var att de skatteformer som föll inom landskapets behörighet skulle vara tillräckliga för att täcka landskapets behov. Utvecklingen i riket ledde emellertid till att de i den första självstyrelselagen utpekade

<sup>53</sup> Statistisk årsbok för Åland 2009, s. 36.

<sup>54</sup> Landskapsregeringens skattemeddelande nr 2/2009-2010.

<sup>55</sup> Den åländska beskattningen. Ekonomiska effekter av alternativa framtidsscenarier 2010-2020. Rapport 2009:5, s. 93.

<sup>56</sup> Landskapsregeringens skattemeddelande nr 2/2009-2010.

<sup>57</sup> Den åländska skattegruppens betänkande av den 30 juni 1994, s. 45.

<sup>58</sup> Jyränki, Antero, 2000, Om Ålands statsrättsliga ställning. Justitieministeriet. Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000, s. 55.

skattelagen avskaffades eller att deras belastning minskades. Det här ledde till att stora delar av den skattebas som skulle ge inkomster åt landskapet föll bort.<sup>59</sup>

Den åländska skattebehörigheten har till viss del en folkrättslig förankring i Ålandsöverenskommelsen från 1921. Enligt överenskommelsen ska Ålandsöarna ha rätt att för sitt bruk använda 50% av grundskatteinkomsten utöver de inkomster som anges i artikel 21 självstyrelselagen. Den grundskatt som Ålandsöverenskommelsen hänvisar till hörde till rikets behörighet. År 1929 avskaffades detta skatteslag i riket dock så att avskaffandet inte gällde landskapet. Landstinget avskaffade senare grundskatten.<sup>60</sup>

Den första självstyrelselagen gav landskapet behörighet gällande mantalspenningar, närings-skatter och nöjesskatter samt att påföra tillfällig extra skatt samt att bestämma de avgifter som ska erläggas för landskapsmyndigheternas tjänsteförrättningar och expeditioner. I samband med den andra självstyrelselagen utvidgades beskattningskompetensen till att även gälla kommunalskatt.

Enligt den nuvarande självstyrelselagens 18 § punkt 5 har landskapet Åland lagstiftnings-behörighet 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. Landskapet har således en viss behörighet inom området för den direkta beskattningen medan den indirekta beskattningen faller inom ramen för rikets behörighet.

Tidigare har i ett annat sammanhang konstaterats att den åländska skattelagstiftningen i praktiken har inskränkts till kommunalskattelagstiftningen samt vissa närings- och nöjesskatter så att dessa har avvikit från rikslagstiftningen i en mycket ringa omfattning.<sup>61</sup> Det har emellertid ansetts att den existerande skattekompetensen kan i själva verket anses innehålla en del möjligheter till egen åländsk profilering men att alla möjligheter kanske inte har utnyttjats.<sup>62</sup>

Det kan konstateras att området för beskattningen är föremål för omfattande internationell och europeisk reglering. Särskilt bör harmoniseringen inom Europeiska unionen nämnas. Åland erhöi i samband med EU-medlemskapet vissa undantag från unionens regler, däribland det så kallade skatteundantaget som innebär att landskapet inte är skyldigt att följa unionens regler om indirekt beskattning. Det kan konstateras att unionens lagstiftning innehåller bestämmelser som även medför konsekvenser för hur autonomiers beskattningsbehörighet kan utnyttjas.<sup>63</sup>

I annat sammanhang har grundligare redogjorts för landskapets nuvarande skattebehörighet.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution, s. 149.

<sup>60</sup> Ålands landstings beslut om antagande av landskapslag angående upphävande av den landskapet Åland tillkommande andelen i grundskatten (ÅFS 13/1929). Motiveringen till att landstinget avskaffade grundskattens uppbörd på Åland var att riksdagen beviljat ett anslag om 150 000 mark som skulle utgå efter att den landskapet tillkommande andelen i grundskatten slutgiltigt upphävts.

<sup>61</sup> Den åländska skattegruppens betänkande av den 30 juni 1994, s. 8.

<sup>62</sup> Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution, s. 213.

<sup>63</sup> Se särskilt EU-domstolens avgörande om beskattningsåtgärder på Azorerna och deras förhållande till unionens statsstödsregler. Mål C-88/03. Rättsfallssamling 2006 s. I-07115.

<sup>64</sup> Se bl.a. Skattegruppens slutrapport 2006. Åländsk utredningsserie 2006:4 och Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution, s. 210-221. Landskapsregeringens skatteomeddelande nr 2/2009-2010.

## *Tidigare ställningstaganden om en utökad skattebehörighet*

År 2007 ansåg en parlamentarisk skattekommitté i landskapet att det råder politisk enighet om ökad lagstiftningsbehörighet för självstyrelsen i fråga om beskattningen.<sup>65</sup> En majoritet av kommittén var förespråkare av ett totalt övertagande av beskattningen till landskapets behörighet. Före detta hade en åländsk skattegrupp från 2006 dragit slutsatsen att ett övertagande av hela beskattningen sannolikt skulle leda till den mest kostnadseffektiva skatteförvaltningen i det fall landskapet själv ska upprätthålla denna.<sup>66</sup>

Landskapsregeringen beställde år 2008 en utredning av ÅSUB som publicerades i april 2009.<sup>67</sup> Utredningens mest övergripande slutsats blev att ett övertagande av den statliga beskattningsrätten är ett politiskt projekt som i första hand måste avgöras utgående från politiska - snarare än rent ekonomiska - kriterier och överväganden.

De åländska strävandena efter en utvidgad behörighet gällande beskattningen har gett upphov till vissa åtgärder i riket. En utredning beställd av statsrådets kansli konstaterade år 2006 att praktiskt taget alla de autonomier som utredningsmannen studerade har någon sorts beskattningsrätt och därtill ett statligt apanage.<sup>68</sup> I regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens andra regering av den 19 april 2007 anges att utvecklandet av självstyret fortsätts med beaktande av de utredningar som gjorts. Särskild uppmärksamhet fästs vid bedömningen av det ekonomiska systemet. Varken utredningen eller skrivningen i regeringsprogrammet har lett till vidare åtgärder.

Inom landskapet har landskapsregeringen antagit ett skattemeddelande i februari 2010.<sup>69</sup> I meddelandet sammanfattas i mer översiktlig form det material om beskattningsbehörigheten som tidigare framtagits genom olika utredningar. Vidare klargörs i meddelandet behovet av utvecklingen av det ekonomiska systemet och tänkbara alternativ för en utvidgning av skattebehörigheten.

Landskapsregeringen föreslår en stegvis modell eller rangordning för övertagande av skattebehörigheten.<sup>70</sup> Enligt denna skulle lagtinget själv kunna besluta om övertagandet enligt en med riket överenskommen avräkningsgrund. I första hand vill landskapsregeringen ändra den nuvarande avräkningsgrunden. När det gäller de egentliga behörighetsöverföringarna anses det finnas ett behov av att primärt överföra behörigheten gällande de indirekta skatterna. Därefter har landskapsregeringen rangordnat en överföring av kapitalinkomstskatten och samfundsskatten.

Landskapsregeringen drar slutsatsen att om landskapet övertar kapitalinkomstskatten och samfundsskatten närmar sig det ekonomiska systemet en punkt där hela beskattningen och finansieringsansvaret skulle övergå till landskapet. Även om denna utveckling torde medföra att avräkningsbeloppet i sista hand avskaffas anser landskapsregeringen att de s.k. säkerhetsklausulerna, extra anslag och särskilt bidrag ska finnas med i någon form i självstyrelselagen.

---

<sup>65</sup> Betänkande från den parlamentariska skattekommittén. Åländsk utredningsserie 2007:4.

<sup>66</sup> Skattegruppens slutrapport 2006. Åländsk utredningsserie 2006:4, s. 37.

<sup>67</sup> Den åländska beskattningen. Ekonomiska effekter av alternativa framtidsscenarier 2010-2020. Rapport 2009:5.

<sup>68</sup> Roslin, Bertil, 2006, Europeiskt självstyre i omvandling. Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2006, s. 131.

<sup>69</sup> Landskapsregeringens skattemeddelande nr 2/2009-2010.

<sup>70</sup> Den stegvisa modellen framgår även av finansminister Mats Perämaas anförande den 8 mars 2010 i Ålands lagting.

I landskapsregeringens skattemeddelande uppmärksammas till viss del skattesystemets kopplingar till andra rättsområden. Det konstateras t.ex. att ett övertagande av den direkta inkomstskatten skulle kräva regleringar av bland annat avtals-, löne-, socialstöds-, socialförsäkrings- och pensionssystem. Det anses även att socialförsäkringssystemet som är nära kopplat till fördelningspolitiken och hälso- och sjukvårdspolitiken naturligen skulle höra till landskapets ansvar efter en överföring av skattebehörighet.

Lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd behandlade landskapsregeringens skattemeddelande och i sitt betänkande hänvisade nämnden till denna parlamentariska kommitté.<sup>71</sup> Självstyrelsepolitiska nämnden gick inte in på skattemeddelandets innehåll då den parlamentariska kommittén kommer att överse förändringar av självstyrelselagen som rör beskattningen. Nämnden stöder att landskapsregeringen för inledande diskussioner med riksmyndigheterna om behovet av en reform av det ekonomiska systemet och självstyrelselagen i enlighet med det uppdrag som den parlamentariska kommittén har fått.

### *Kommitténs förslag*

Kommittén har under kapitel 3.2.2. föreslagit att det införs förfaranden för överföring av behörighet till landskapet genom landskapslag. Enbart ett fåtal sakområden skulle vara uteslutna från en sådan mera flexibel överföring till landskapet. Kommittén anser att området för skatter och avgifter ska ingå bland de områden där behörigheten kan överföras till landskapet genom landskapslag.<sup>72</sup> Detta innebär att Ålands lagting skulle bedöma när och i vilken takt de olika skatteformerna ska överföras till landskapet.

Kommittén anser att beskattningsbehörigheten i sin helhet bör överföras till landskapet. Om övertagandet sker successivt anser kommittén att det är ändamålsenligt att samfunds- och kapitalinkomstskatten, mervärdesskatten samt förvärvsinkomstskatten överförs i ett första skede. Det är ändamålsenligt att mindre och enklare skatteformer överförs med enklare förfaranden medan omfattande skatteområden ska beredas i en mera omfattande process.

Landskapets offentliga ekonomi kännetecknas av samma utgiftsexpansion som är vanlig i autonomier med lagstiftnings- och beskattningsrätt vilka, såsom i Norden, inte eftersträvar att vara lågskatteautonomier. Landskapets utgifter påverkas i en nationell jämförelse i hög utsträckning av att ansvaret även för hälso- och sjukvården samt gymnasialstadietutbildningen ankommer på landskapet. På dessa grunder behöver landskapets offentliga ekonomi betydande skattenivåer för sin finansiering så att befolkningens sociala förmåner och övriga välfärd tryggas enligt Finlands grundlag och målsättningen i den nuvarande 44 § 2 mom. självstyrelselagen. Strävan bör vara att bibehålla en god nordisk nivå.

Kommittén konstaterar att t.ex. Skottlands autonomi har ett koncept enligt vilket inkomstskatten i Skottland kan ligga maximalt 3 procentenheter över eller under den brittiska nivån. Någon lågskatteautonomi ska Åland, enligt kommitténs mening, inte bli. Kommittén förespråkar därför som en tänkbar modell ett motsvarande skattekoncept som i Skottland under en övergångsperiod.

---

<sup>71</sup> Betänkande nr 3/2009-2010.

<sup>72</sup> Här kan noteras att den s.k. åländska skattegruppen från 1994 lade fram olika teoretiska alternativ för hur till landskapet kunde överföras ytterligare beskattningsbehörighet. Den åländska skattegruppens betänkande av den 30 juni 1994, s. 39-40.

Kommittén är medveten om att en överföring av behörigheten inom beskattningens område ger upphov till ett behov av samordning och konsultation med rikets myndigheter. Sådana framtida behörighetsöverföringar skulle även medföra ett behov av ändringar i rikets lagstiftning. Behörighetsöverföringarnas förhållande till Europeiska unionens lagstiftning och andra internationella konsekvenser kan bli aktuella.

Tidigare har konstaterats att överföringar av skattebehörighet till landskapet medför ett behov av en ändring av avräkningsbeloppet. I samband med att lagtinget skulle utnyttja möjligheten till överföring av skattebehörighet genom landskapslag skulle i det sammanhanget även finnas ett behov av att avgöra hur mycket avräkningsbeloppet minskar med anledning av de skatteintäkter landskapet får med stöd av den behörighetsöverföring som har beslutats om i lagtinget.

Till denna del finns det ett behov av att ändra bestämmelserna i självstyrelselagen om det ekonomiska systemet som beaktar en framtida omedelbar eller successiv utfasning av avräkningssystemet och skattegottgörelsen. Mot bakgrund av att den nationella suveräniteten över landskapet fortsättningsvis tillhör Finland anser kommittén att de s.k. säkerhetsklausulerna, dvs. extra anslag och möjligheten till särskilda bidrag, ska finnas med i någon form i en ny självstyrelselag. De s.k. säkerhetsklausulerna bör också kunna användas i den ekonomiska politiken i situationer som är till nytta både för riket och landskapet.

Kommittén konstaterar att en överföring av skattebehörighet kan ge upphov till åtgärdsbehov inom angränsande rättsområden. Bland annat har landskapsregeringen konstaterat att ett övertagande av den direkta inkomstskatten skulle kräva regleringar av t.ex. avtals-, löne-, socialstöds-, socialförsäkrings- och pensionssystem.

I detta sammanhang finns inte förutsättningar att göra en detaljgranskning av dylika konsekvenser eftersom de delvis skulle vara beroende av hur omfattande behörighetsöverföringar lagtinget i framtiden skulle anse vara ändamålsenliga. Kommittén anser emellertid att behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet inte bör utformas så att landskapets övertagande av skattebehörighet leder till sådana åtgärdsbehov inom andra rättsområden som landskapet inte har eller inte kan få behörighet inom enligt ny självstyrelselag.

**Kommittén konstaterar att den ursprungliga avsikten var att de skatteformer som föll inom landskapets behörighet skulle vara tillräckliga för att täcka kostnaderna för självstyrelsen. Kommittén anser att landskapets nuvarande skattebehörighet bör utvecklas så att denna ursprungliga avsikt återupprättas.**

**Kommittén anser att området för skatter och avgifter ska ingå bland de områden där behörigheten kan överföras till landskapet genom landskapslag. Förfarandena för överföring bör beakta behovet av samordning med rikets myndigheter och omfattningen av konsekvenserna som överföringarna medför.**

**Behörighetsöverföringar inom området för skatter och avgifter medför ett behov av att ändra andra delar inom landskapets ekonomiska system. Överföringarna kommer i längden att leda till en utfasning av nuvarande avräkningssystem. Kommittén anser att de s.k. säkerhetsklausulerna, dvs.**

**extra anslag och möjligheten till särskilda bidrag ska finnas med i en ny självstyrelselag.**

### 3.3. Kontrollen av lagstiftningsbehörigheten

#### *Bakgrund*

En fördelning av lagstiftningsbehörighet förutsätter någon form av kontroll av att lagstiftningsåtgärderna inte överskrider behörighetsgränserna. Lagstiftningskontrollen kan organiseras på olika sätt. System för lagstiftningskontroll indelas vanligen i förhands- och efterhandskontroll samt decentraliserad och centraliserad kontroll. Vid förhandskontroll sköter oftast de lagstiftande organen på egen hand om kontrollen eller så hänvisas kontrollen till någon form av domstolsorgan (t.ex. statsförfattningsdomstol). Om det har införts en efterhandskontroll utförs denna vanligtvis antingen decentraliserat av domstolarna eller så centraliseras efterhandskontrollen till en statsförfattningsdomstol.

Det bör även särskiljas mellan abstrakt och konkret kontroll. Vid en abstrakt kontroll prövas på ett generellt sätt lagbestämmelsernas förenlighet med behörighetsfördelningen. Den konkreta kontrollen görs däremot i samband med de specifika omständigheterna i ett konkret ärende, t.ex. genom att en enskild medborgare yrkar på att en domstol ska utföra efterhandskontroll av antagen lagstiftning.

Den lagstiftningskontroll som görs i samband med behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket är främst att beteckna som en abstrakt och centraliserad förhandskontroll. Det är i sista hand republikens president som utför lagstiftningskontrollen men förfarandet förutsätter att Ålandsdelegationen alltid avger ett utlåtande över ett beslut om antagande av landskapslag. Enligt gällande självstyrelselag kan presidenten, efter att högsta domstolens utlåtande har inhämtats, förordna att lagen ska förfalla i sin helhet eller till någon viss del. Ett sådant förordnande kan göras med hänvisning till att lagtinget antingen har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet.

Den nuvarande självstyrelselagen innehåller vissa uttryckliga möjligheter till efterhandskontroll. Självstyrelselagen anger att ett stadgande i en landskapsförordning som står i strid med landskapslag eller i landskapet tillämplig rikslagstiftning inte får tillämpas av myndigheterna. Därtill kan landskapsregeringen eller riksmyndighet föra behörighetskonflikter till högsta domstolen. Ett dylikt domstolsförfarande ska gälla behörigheten att vidta en viss förvaltningsåtgärd.

Nuvarande självstyrelselag innehåller inte någon uttrycklig behörighet till efterhandskontroll av landskapslagars förenlighet med behörighetsfördelningen eller självstyrelselagens bestämmelser. Dock kan den år 2004 införda kontrollen av budgetlagar ses som en form av efterhandskontroll. Den första självstyrelselagen medgav en omfattande efterhandskontroll för högsta domstolen och domstolen kunde i efterhand uttala sig om landstingets lagstiftande befogenheter.

Finlands grundlag (FFS 731/1999) införde en ny bestämmelse om grundlagens företräde vid rättstillämpning (GL 106 §). Om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, ska domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde. Grundlagen införde därmed en begränsad möjlighet till

efterhandskontroll av lagars grundlagsenlighet. Riksdagens grundlagsutskott ansåg att landskapslagarna bör betraktas som sådana lagar som är föremål för domstolarnas efterhandskontroll av grundlagsenligheten.<sup>73</sup> Det verkar emellertid inte ha förekommit att en domstol uttalat sig om en landskapslags grundlagsenlighet efter att lagen trätt i kraft. Det verkar för den delen inte heller ha förekommit fall där landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen (eller jordförvärvslagen) har prövats.

Riksdagens grundlagsutskott har av hävd bedömt lagförslag också i relation till självstyrelselagen för Åland och lämnat utlåtanden om huruvida de bör behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller enligt 69 § självstyrelselagen för Åland. Enligt utskottet är självstyrelselagen jämförbar med grundlagen med hänsyn till den uppgift som grundlagsutskottet enligt 74 § grundlagen har.<sup>74</sup> Enligt den bestämmelsen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Kontrollen av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet är asymmetriskt organiserad. Kontrollen av landskapslagar är förknippad med en tämligen utvecklad förhandskontroll medan det inte finns något motsvarande förfarande för kontroll av rikslagstiftningens förenlighet med rikets behörighetsområde. Republikens president eller högsta domstolen har inte samma roll i samband antagandet av rikslagstiftning som dessa organ har i samband med förhandskontrollen av landskapslagar. Däremot har riksdagens grundlagsutskott en mycket framträdande ställning i samband med antagandet av rikslagstiftning.

De principiellt problematiska situationer som kan uppstå p.g.a. denna asymmetri blev synliga framförallt i samband med behandlingen av förslag till lotterilag.<sup>75</sup> Enligt grundlagsutskottet är det utskottet, inte högsta domstolen, som i sista hand avgör om ett förslag till rikslagsstiftning är förenligt med självstyrelselagen.<sup>76</sup> Utskottets utlåtande kan läsas så att en domstol är, med hänvisning till GL 106 §, bunden av utskottets ställningstaganden när det gäller en lags förenlighet med självstyrelselagen.

I en kommentar till händelseförloppet i samband med stadfästelsen av lotterilagen har konstaterats att "i en konfliktsituation anser grundlagsutskottet sig ha inte bara tolkningsrätt beträffande beslutsförfarandet utan också möjlighet att i ett enskilt fall tolka självstyrelselagen annorlunda än högsta domstolen." Detta "innebär i det speciella förhållandet till Ålands självstyrelse att riksdagen och dess grundlagsutskott avgör sin egen behörighet och därigenom också gränserna för landskapets behörighet i en tolkningssituation."<sup>77</sup>

### *Åtgärdsbehov*

Kommittén har i kapitel 3.2.1 föreslagit genomgripande ändringar av nuvarande behörighetsförteckningar i självstyrelselagen. Enligt förslaget skulle behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket utgå från en behörighetsförteckning som uppräknar rikets behörighetsområden medan återstående behörigheter ankommer på landskapet. Detta förslag bör ses i relation till förslaget om att landskapet skulle få huvudansvaret vid framtida behörighets-

---

<sup>73</sup> GrUB 10/1998.

<sup>74</sup> GrUU 36/2001.

<sup>75</sup> RP 197/1999.

<sup>76</sup> GrUU 36/2001.

<sup>77</sup> Jääskinen, Niilo, 2006, Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar. Justitieministeriet 2006:2, s. 51.

överföringar från riket. Dessa förslag skulle medföra att den nuvarande lagstiftningskontrollen skulle placeras i en ny omgivning. De organ som deltar i lagstiftningskontrollen skulle få till uppgift att i första hand definiera gränserna för rikets behörighetsområde eftersom återstående behörigheter skulle ankomma på landskapet.

Därtill uppstår frågeställningar kring hur lagstiftningskontrollen skulle organiseras i samband med föreslagna förfaranden för överföring av behörighet till landskapet genom landskapslag. Eftersom förslaget är att överföringarna ska verkställas genom landskapslag är det rimligt att lagstiftningskontroll blir aktuell även i det sammanhanget. Då skulle främst prövas huruvida besluten om överföring av behörighet till landskapet är förenliga med behörighetsfördelningen och eventuella villkor för förenklad överföring till landskapet.

Utöver dessa mera praktiska överväganden finner kommittén att vissa dimensioner av den nuvarande lagstiftningskontrollen kan ifrågasättas på principiella grunder. Kommittén ifrågasätter inte i sig behovet av en förhandskontroll i samband med antagandet av landskapslagar. Tydliga brister i den nuvarande lagstiftningskontrollen blir synliga först vid en helhetsbedömning av hur behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet kontrolleras.

Den nuvarande kontrollen av behörighetsfördelningen är asymmetriskt organiserad. Kontrollen av landskapslag genomgår en tämligen omfattande procedur som kan inkludera justitieministeriet, Ålandsdelegationen, högsta domstolen och republikens president. Kontrollen av att rikslagstiftningen är förenlig med behörighetsfördelningen är inte organiserad på detta sätt. I riksdagen har riksdagens grundlagsutskott en central ställning och utskottet har även tagit sig an uppgiften att bedöma lagförslagets förhållande till självstyrelselagens behörighetsfördelning.

Denna asymmetri i samband med lagstiftningskontroll och tolkning av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet har lett till förvånansvärt få konfliktsituationer, dock med behandlingen av förslaget till lotterilag som ett undantag. Nuvarande system är nämligen inte opartiskt organiserad eftersom "riksdagen och dess grundlagsutskott avgör sin egen behörighet och därigenom också gränserna för landskapets behörighet i en tolkningssituation."<sup>78</sup>

Denna asymmetri är anmärkningsvärd även på den grunden att självstyrelsesystemet i övrigt verkar basera sig på tanken att landskapet och riket är jämbördiga parter. Självstyrelselagen kan inte ändras annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Möjligheten för riksdagen att ensidigt tolka självstyrelselagen verkar inte konsekvent mot bakgrund av det skydd landskapet åtnjuter i samband med förfarandet för ändring av självstyrelselagen.

I konkurrerande parlamentariska system måste det alltid finnas ett oberoende sakkunnigorgan som auktorativt anger vad som är gällande rätt. Under självstyrelsens hela historia har högsta domstolen haft och har en central position i behörighetskontrollen både vad gäller lagtingsbeslut och riksdagsbeslut. Domstolen har dessutom en särskild uppgift enligt 60 § 2 mom. självstyrelselagen vad gäller kontroll av myndighetsutövning. Högsta domstolens auktoritet och kunnande kunde med fördel få ett större utrymme i behörighetskontrollen i det framtida självstyrelsesystemet.

---

<sup>78</sup> Jääskinen, Niilo, 2006, Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar. Justitieministeriet 2006:2, s. 51.



Kontrollen av att landskapslagar överensstämmer med självstyrelselagen (och grundlagen) och att rikslagar överensstämmer med självstyrelselagen bör organiseras så symmetriskt som möjligt.

#### *Kommitténs förslag*

Kommittén konstaterar att symmetrin talar för att Ålandsdelegationen bör konsulteras när ovisshet har uppstått om en rikslags överensstämmelse med självstyrelselagen.

**Kommittén föreslår att landskapslagar ska kontrolleras på samma sätt som för närvarande dock inom tre månader i stället för nuvarande fyra månader och att republikens president i stadfästelseskedet av rikslagar ska kunna begära utlåtande även av Ålandsdelegationen vad gäller rikslagarnas överensstämmelse med självstyrelselagen.**

#### 3.4. Ålandsdelegationen

Första självstyrelselagen från 1920 innehöll bestämmelser om en gemensam delegation mellan riket och landskapet med landshövdingen på Åland som ordförande med uppgift att besluta om ekonomiska bidrag till landskapet. Delegationen deltog inte i lagstiftningskontrollen.

Självstyrelselagen av år 1951 gav delegationen namnet "Ålandsdelegationen" och definierade mycket noggrant dess uppgifter utan att ändra på delegationens sammansättning. Ålandsdelegationens uppgifter omfattade lagstiftningsärenden, ekonomiska angelägenheter och kontrollfunktioner. Dess ställning jämfördes med ett skiljemannaorgan.

I nu gällande självstyrelselag av år 1991 har Ålandsdelegationen med bibehållen sammansättning getts ytterligare nya uppgifter och kan beskrivas som ett opartiskt sakkunnigorgan med medlande, rådgivande och beslutande uppgifter.

Ålandsdelegationens uppgifter enligt självstyrelselagen är att ge utlåtanden om antagna landskapslagar och förslag till överenskommelseförordningar, fastställa storleken på avräkningsbeloppets förskott, verkställa den årliga avräkningen, fastställa storleken på eventuell skattegottgörelse, bevilja extra anslag och särskilda bidrag, avge utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och till domstolar samt avgöra tvister som gäller nya farleder för handelssjöfarten eller som gäller statens mark och byggnader i landskapet.

Ålandsdelegationen bör enligt kommitténs åsikt ha en roll även i ett nytt självstyrelsesystem sådant det skisseras i detta betänkande. Under kapitlet 3.2.3.2. föreslås att det nuvarande ekonomiska avräkningssystemet fasas ut i takt med att beskattningsbehörighet överförs och tas i bruk i landskapslagstiftningen. I den processen har Ålandsdelegationen en uppgift. Det samma gäller tillämpningen av nya ekonomiska säkerhetsklausuler.

I kapitlet 3.3. föreslås att Ålandsdelegationen ska medverka i lagstiftningskontrollen på ett delvis nytt sätt för att kontrollen av både landskapslagars och rikslagars överensstämmelse med självstyrelselagen blir så symmetrisk som möjligt.

Kommittébetänkandet genomsyras av målsättningen att i umgänget mellan landskapet och riket politiken tar större plats på bekostnad av juridiken och att kontroll ersätts av politisk dialog. I linje med denna målsättning anser kommittén att Ålandsdelegationen kan och bör medverka i utvecklandet av självstyrelsen i framtiden.

### 3.5. Grundlagens förhållande till landskapets behörighet

#### *Bakgrund*

År 2000 trädde Finlands grundlag (FFS 731/1999) i kraft. Den nya grundlagen upphävde de tidigare fyra grundlagarna, bl.a. regeringsformen från år 1919 och riksdagsordningen från år 1928. Grundlagen (GL) innehåller två bestämmelser, 75 § och 120 §, som uttryckligen hänvisar till Åland och den åländska självstyrelsen. GL 75 § hänvisar till den särskilda lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland. Bestämmelsen hänvisar också till självstyrelselagens bestämmelser om Ålands lagtings initiativrätt samt stiftande av landskapslagar. GL 120 § innehåller en allmän hänvisning till Ålands självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.

Självstyrelselagen för Åland är förknippad med en kvalificerad lagstiftningsordning. Lagen kan inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Besluten ska i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Jordförvärvslagen för Åland innehåller samma förfarande.

Självstyrelselagen för Åland är inte en grundlag i formell mening. Förslaget till gällande självstyrelselag innehöll ett konstaterande om att självstyrelselagens ställning i författningshierarkin har varit något oklar. Den har dock "ansetts ha en med grundlag jämförbar ställning."<sup>79</sup> Det föreslogs ett förtydligande om att självstyrelselagen skulle gälla som grundlag men detta förslag förverkligades inte i den slutliga lagen. Dock har det senare ansetts att självstyrelselagen (och jordförvärvslagen) "till följd av den kvalificerade lagstiftningsordning som de förutsätter är jämförbara med grundlag."<sup>80</sup>

Om man enbart utgår från grundlagens, självstyrelselagens och jordförvärvslagens revisionsstadganden kan det hävdas att självstyrelselagens och jordförvärvslagens krav på lagtingets kvalificerade bifall medför att dessa lagar åtnjuter ett starkare skydd än grundlagen. Det kvalificerade ändringsförfarandet medför samtidigt att revisioner kan ta längre tid än om förfarandet skulle vara mera flexibelt.

Förslaget till självstyrelselag utgick från att det inte föreligger "någon formell konflikt mellan självstyrelselagstiftningen och stadgandena om grundläggande rättigheter eller regeringsformens stadganden i övrigt".<sup>81</sup> Orsaken till detta uppgavs vara den kvalificerade lagstiftningsordningen, dvs. utgångspunkten var att konflikter inte uppstår då självstyrelselagen är stiftad i grundlagsordning. Självstyrelselagen (och jordförvärvslagen) kan ses som en speciallag innehållande undantag från grundlagen.

---

<sup>79</sup> RP 73/1990, s. 96.

<sup>80</sup> RP 1/1998.

<sup>81</sup> RP 73/1990, s. 101.

Utgångspunkten är att självstyrelselagen till vissa delar medför undantag från grundlagens bestämmelser men att övriga grundlagsbestämmelser kan bli tillämpliga även inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Även landskapsregeringen har konstaterat att grundlagen anses äga företräde framför självstyrelselagen bl.a. beträffande kravet på normgivning på lagnivå, bestämmelserna om delegering av lagstiftningsmakt och grundrättighetsbestämmelserna.<sup>82</sup> T.ex. högsta domstolen har i sin utlåtandepraxis inom lagstiftningskontrollen regelbundet hänvisat till begränsningar som följer av grundlagens bestämmelser. Högsta domstolen har i dessa sammanhang hänvisat till 27 § 1 punkten självstyrelselagen som hänför avvikelser från grundlag till rikets behörighet.

### *Åtgärdsbehov*

Förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen är i vissa avseenden problematiskt. Frågor kring förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen har uppstått i olika tillämpningssituationer. Landskapsregeringen har funnit det problematiskt att riksdagen genom ändringar i grundlagen kan göra intrång på lagtingets lagstiftningsbehörighet utan lagtingets godkännande.<sup>83</sup> Självstyrelselagen förutsätter att vissa grundlagsändringar träder i kraft i landskapet först efter att lagtingets bifall getts men detta gäller enbart då det är fråga om principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet.

Landskapsregeringen har pekat på att en utveckling som innebär att t.ex. flera grundrättigheter fastställs i grundlagen medför att landskapets lagstiftningsbehörighet kringskärs ytterligare. Landskapsregeringen har därför föreslagit ett system enligt vilket riksdagen respektive lagtinget ömsesidigt godkänner förändringar av grundlagen beträffande frågor som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

### *Kommitténs förslag*

Enligt 59 § 2 mom. självstyrelselagen träder en bestämmelse i ett internationellt fördrag vilket står i strid med självstyrelselagen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall med kvalificerad majoritet och riksdagen antagit ikraftträdelselagen i inskränkt grundlagsenlig ordning.

På motsvarande sätt krävs beslut av lagtinget med kvalificerad majoritet för ändring eller upphävande av självstyrelselagen eller för avvikelser från den.

Syftet med dessa bestämmelser är naturligtvis att inskränkningar och andra ändringar i lagtingets behörighet kan företas bara med lagtingets medverkan. Motsvarande skydd mot behörighetsinskränkningar genom ändringar i Finlands grundlag bör införas i självstyrelselagen.

**Kommittén föreslår att i självstyrelselagen intas en bestämmelse enligt vilken landskapets behörighet inte genom stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller genom avvikelser från grundlag kan inskränkas om inte lagtinget har samtyckt till åtgärden i kvalificerad ordning.**

---

<sup>82</sup> Landskapsregeringens utlåtande 11.3.2010.

<sup>83</sup> Landskapsregeringens utlåtande 11.3.2010.

### 3.6. Internationella garantier för självstyrelsen

#### *Bakgrund*

När Nationernas Förbunds råd den 27 juni 1921 godkände den s.k. Ålandsöverenskommelsen hade Finland förbundit sig att garantera att Ålands landsting skulle ha klagorätt hos folkförbundsrådet över tillämpningen av garantierna. Garantierna togs in i en särskild rikslag - lagen innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning (FFS 189/1922) även kallad garantilagen.

I 1951 års självstyrelselag inarbetades de bestämmelser som tidigare hade ingått i garantilagen med undantag för garantierna om klagorätten. I 1946 års proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland föreslog regeringen att klagorätten för landstinget skulle tas in i självstyrelselagen. Dåvarande Sovjetunionen framförde en demarche mot förslaget förebärande att klagorätten skulle inskränka på Finlands suveränitet och strida mot fredsslutet efter andra världskriget. Propositionen förföll. I 1948 års proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland fanns inte klagorätten med på annat sätt än i lagens ikraftträdelsebestämmelse. Också på detta reagerade Sovjetunionen. Klagorätten lämnades bort ur lagen.

Frågan huruvida Förenta Nationerna övertagit Nationernas Förbunds uppgifter för skyddet av minoriteter kan i fallet Åland inte besvaras entydigt därför att frågan aldrig underkastats prövning. Oberoende av detta är Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige fortfarande i kraft därför att upplösningen av Nationernas Förbund inte var en sådan händelse som upphävde ett sådant bilateralt avtal som Ålandsöverenskommelsen. I den internationella politiken har inte heller någon annan faktor påverkat giltigheten av överenskommelsen. Tvärtom, Sverige har aktivt handlat i linje med Ålandsöverenskommelsens villkor. I Finland råder delade meningar om överenskommelsens juridiska status, men dess politiska förpliktelser ifrågasätts inte.

I förarbetena till 1991 års självstyrelselag drevs frågan om utverkande av internationella garantier för självstyrelsen både i 1972 års kommitté för revision av självstyrelsen och i den därefter tillsatta parlamentariska kommittén i samma ärende.<sup>84</sup> Förstnämnda kommitté föreslog samma lösning som i 1946 års proposition, dvs. självstyrelselagen skulle innehålla ett uppdrag för regeringen att arbeta för återupprättande av klagorätten. Den parlamentariska kommittén föreslog en konkret paragraf med samma innebörd. Under revisionens fortsatta beredning konstaterade statsrådets kommitté, den s.k. blandade kommittén, för ny självstyrelselag för Åland att Nationernas Förbund var upplöst när lagen (1951 års självstyrelselag) trädde i kraft och att ett eventuellt klagomål skulle ha saknat mottagare i enlighet med garantilagens ordalydelse.<sup>85</sup>

Följande skede av självstyrelselagsrevisionen anförtroddes den s.k. Ålandsarbetsgruppen för ny självstyrelselag för Åland som 1989 redogör för följderna av att garantilagen upphävdes utan att framföra förslag om deras återupprättande.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Åländsk utredningsserie 1978:9, betänkande avgivet av 1972 års kommitté för revision av självstyrelselagen, Mariehamn 1978 och Ålands utredningsserie 1981:7, betänkande avgivet av parlamentariska kommittén för revision av självstyrelselagen, Mariehamn 1981.

<sup>85</sup> Kommittébetänkande 1987:31, Helsingfors 1987, s. 8.

<sup>86</sup> Justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation nr 7/1989, s. 16.

I propositionen med förslag till ny självstyrelselag för Åland saknas förslag om återupprättad klagorätt.<sup>87</sup> Under riksdagsbehandlingen av propositionen förekom varken förslag eller debatt om klagorätten.

### *Kommitténs förslag*

Kommittén konstaterar att självstyrelsen vilar på internationella arrangemang och är förutsatt i Finlands statsförfattning. Integrationen har medfört att även självstyrelsepolitiken har internationaliserats framför allt efter inträdet 1995 i Europeiska unionen. Folkrättsliga hinder existerar inte för att återupprätta garantierna från 1921 även vad gäller klagorätten varmed samtliga ursprungliga garantier åter skulle vara i kraft.

Kommittén konstaterar också att det behövs en behörig klagoinstans. För det ändamålet bör folkrättsliga förhandlingar inledas som tar sikte på att ett behörigt organ anförtros uppdraget. Klagorätten lämpar sig inte för lagreglering eftersom fråga mera är om ett uppdrag än om en norm. En tänkbar form för frågans fortsatta handläggning kunde vara en riksdagskläm i anslutning till att ny självstyrelselag antas av riksdagen.

**Kommittén föreslår att även garantin om klagorätt för lagtinget återupprättas enligt Ålandsöverenskommelsen av 1921 avseende garantiernas tillämpning och att riksdagen ger regeringen i uppdrag att förhandla fram ett hållbart fungerande system.**

### 3.7. Avslutande kommentarer

De bärande budskapen i detta betänkande är

- att självstyrelsen fungerat i 90 år under högst varierande politiska, ekonomiska och sociala skeden och har hittills behållit sin livskraft
- att tiden är mogen för en övergång till följande generations självstyrelse som beaktar de behov och möjligheter vilka följer av den allmänna samhällsutvecklingen samt av internationaliseringen och integrationen,
- att landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet samt ekonomiska självstyrelse bör växa i takt med att behov för reformer uppkommer och landskapet har resurser att sköta nya ärenden och befolkningen i val har uttryckt sin vilja att så sker,
- att behörighetsöverföringarna och reformerna genomförs genom landskapslagstiftning,
- att politiken tar större plats på bekostnad av juridiken i denna process så att förhållandet till riket undergår en sådan förändring där misstro byts mot förtroende, rättskamp mot förhandling och kontroll mot politisk dialog.

Förslagen i betänkandet bör föras vidare. Den politiska dialog, som inletts enligt beskrivningen i betänkandet, bör fortsätta. Det är av avgörande betydelse att nästa riksregerings regeringsprogram innehåller en sådan skrivning som ingår i betänkandet.

---

<sup>87</sup> RP 73/1990.

I den fortsatta beredningen är det också skäl att utvärdera förslagets nationella effekter både vad gäller verksamhet på Åland av betydande riksintresse och statlig verksamhet på Åland som är av betydande intresse både för landskapet och riket eller endera parten.