



SJÄLVSTYRELSEPOLITISKA NÄMNDENS YTTRANDE

Landskapsstyrelsens redogörelse till självstyrelsepolitiska nämnden

1992-93

nr 1

SB 1991-92

SAMMANFATTNING

Landskapsstyrelsens förslag

Landskapsstyrelsen har till självstyrelsepolitiska nämnden överlämnat den i 32 § landstingsordningen föreskrivna redogörelsen till självstyrelsepolitiska nämnden.

Nämndens förslag

Nämnden föreslår att lagtinget meddelar landskapsstyrelsen till kännedom de synpunkter som framförs i yttrandet.

NÄMNDENS SYNPUNKTER

Ny självstyrelselag för Åland

Landskapsstyrelsen konstaterar i redogörelsen att vissa tolkningstvister kunnat noteras redan före lagens ikraftträdande den 1 januari 1993. Nämnden konstaterar med anledning härav att utgången av tvisterna i vissa fall kan komma att medföra behov av ändringar av olika detaljbestämmelser i den nya självstyrelselagen. Sådana ändringsförslag kan aktualiseras även genom nu pågående utredningar (t.ex. Olsson-kommitténs utredning om skattelagstiftningen) eller som en följd av utvecklingen inom olika samhällssektorer. Även om viss erfarenhet självfallet måste vinnas i fråga om tillämpningen av den nya självstyrelselagen, vill nämnden understryka behovet av att landskapsförvaltningen och lagtinget har beredskap att, om så blir påkallat, inleda diskussioner om partiella reformer.

Radio och television

Nämnden har fått upplysningar om att nya tekniska lösningar utreds för återutsändningen av Sveriges televisionsprogram i syfte att undvika blandningen av finländska och svenska program över Smedsböle-sändaren. Dessa lösningar bygger på satellitöverföring och ett förenklat återutsändningsförfarande via markbundna sändare. Eventuellt kan ett särskilt bolag bildas för den tekniska driften. Nämnden utgår från att de utredningar som för närvarande pågår snart skall ge tekniskt och ekonomiskt underlag för beslut som eliminerar nuvarande otillfredsställande situation.

Lagtinget avslutade i april behandlingen av förslaget till landskapslagar om

rundradioverksamhet och kabelsändningar. De fortsatta diskussionerna med Rundradion väntar i huvudsak på att lagen skall träda i kraft och att slutlig klarhet om omfattningen av landskapets behörighet i samband härmed klargörs. Olika uppfattningar i frågan har framförts av parterna.

Landskapsstyrelsen konstaterar i framställningen nr 6/1992-93 att lagtingets behörighet, som i självstyrelselagens 18 § 20 punkten anges innefatta "rätt att utöva rundradio- och televisionsverksamhet inom landskapet", omfattar lagstiftningen rörande förutsättningarna för utsändande och mottagande inom landskapet av rundradiosändningar över etern samt förmedling av sådana sändningar. Detsamma gäller sändningar med programkaraktär över kabelnät. Omfattningen av behörigheten har i förarbetena till självstyrelselagen definierats så att radio- och televisionsverksamhet som avses i rikets lagar om radioanläggningar (FFS 8/27) och om kabelsändning (FFS 307/87) ankommer på landskapet att reglera. Avgifter uppbärs enligt lagen om radioanläggningar såväl för sändningstillstånd som för mottagning ("nyttjande av radioanläggning"). De senare medlen hänförs till en utanför statsbudgeten stående fond ur vilken statsrådet kan bevilja medel för rundradioverksamheten. Förordningen om radiofonden är utfärdad med stöd av lagen om radioanläggningar. Enligt landskapsstyrelsens åsikt bör också avgifterna tillfalla landskapet om man i landskapslag har rätt att bestämma om tillståndsgivningen för sändning och mottagning. Rätten att uppbära avgifterna följer alltså av rätten att i övrigt reglera verksamheten. Landskapsstyrelsen stöder sig också på 18 § 5 punkten SjL som reglerar bl.a. rätten att lagstifta om grunderna för avgifter till landskapet.

Rundradion har å sin sida framhållit att lagstiftningsbehörigheten att utöva rundradio- och kabelsändningsverksamhet bör särskiljas från lagstiftningen om mottagande av rundradiosändningar. Bolaget anser inte att Sjl innehåller någon bestämmelse om att landskapets behörighet utsträcker sig till att gälla mottagningslicenser för rundradiosändningar, uppbärande av licensavgifter eller användningen av dem.

Nämnden konstaterar att landskapsstyrelsens uppfattning i behörighetsfrågorna under lagtingets behandling av förslaget till radiolagstiftning biträts av både kulturutskottet och stora utskottet. Nämnden finner även att både förordningen om radiofonden och statsrådets beslut om televisionsavgifter är utfärdade med stöd av lagen om radioanläggningar, i fråga om vilken behörigheten ostridigt nu överförts till landskapet. Det förefaller därför enligt nämnden klart att landskapstyrelsens tolkning är riktig. Slutlig klarhet nås sedan republikens presidents ställningstagande till den nu aktuella lagstiftningen föreligger. En annan sak är sedan att landskapsstyrelsen och Rundradion måste förhandla och avtala om medlens användning utgående från bolagets fortsatta verksamhet i landskapet.

Ålands icke-befästade och neutralisering

Grunderna för Ålands icke-befästade och neutralisering ingår i konventionen av den 20 oktober 1921. Sovjetunionen var inte part i denna konvention men den 11 oktober 1940 ingicks fördraget mellan Finland och de Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund angående Ålandsöarna. Efter Sovjetunionens upplösning har Finland och Ryska federationen den 11 juli 1992 upprättat ett protokoll, i vilket man noterat de avtal och överenskommelser som fortfarande är i kraft mellan länderna och där således Ryska federationen betraktar sig som Sovjetunionens efterföljare i folkrättsligt hänseende. Bland de avtal som fortfarande är i kraft nämns i protokollet uttryckligen Moskva-fördraget av den 11 oktober 1940.

Med anledning av den diskussion om Ålands demilitariserade ställning som försiggått under senare tid och som landskapsstyrelsen berör i redogörelsen, konstaterar nämnden att debatten från finländsk sida framför allt förts av enskilda militärer och politiker samt delvis också i pressen. Regeringen har inte gett uttryck för några strävanden att åstadkomma förändringar. Exempelvis har försvarsminister Elisabeth Rehn offentligt deklarerat att de internationella avtal i vilka Finland är part är viktigare än militära synpunkter. Vid det besök en delegation från Finlands riksdag i maj 1993 avlade i lagtinget framkom också att frågan om någon förändring av Ålands demilitarisering inte är föremål för någon som helst behandling i partier och riksdagsgrupper. Riksdagens talman, som gjort vissa uttalanden i frågan, betonade härvid att de uttalanden han gjort i frågan är att betrakta som hans privata åsikter.

Nämnden noterar att Sveriges överbefälhavare uttalat visst stöd för den syn på saken som vissa av hans militära kolleger i Finland uttryckt. Vid det besök Sveriges riksdags talman Ingegerd Troedsson avlade i landstinget hösten 1992 framhöll hon däremot att på svenskt politiskt håll inte finns någon åstundan om förändringar i fråga om 1921 års Ålandskonvention.

Också Ryska federationens ambassadör i Finland har med anledning av de uttalanden som gjorts om behovet av förändringar i Ålands demilitariserade status vid flera tillfällen betonat att Ryska federationen står fast vid de bestämmelser som finns i Moskva-fördraget av år 1940.

Nämnden konstaterar att bestämmelserna om Ålands demilitarisering existerat i snart 140 år. Enligt nämndens åsikt utgör de en värdefull beståndsdel i strävandena att åstadkomma avspänning och stabilisering i Östersjöområdet. Också i andra sammanhang betonas betydelsen av demilitariserade zoner som ett medel för att minska spänningar och förebygga uppkomsten av konflikter. Ålands demilitariserade status bör därför enligt nämnden snarare ses som en möjlig förebild i arbetet för avspänning och konfliktlösningar i världen än göras till föremål för diskussioner som syftar till att

inskränka demilitariseringsavtalens betydelse och innehåll.

Demilitariseringen och neutraliseringen av Åland har utgående från både gällande avtal och en sedvanerättslig utveckling betecknats som en del av vad som kan betraktas som en allmän "Östersjörätt". Ålandsservitutet av år 1856 betraktades redan år 1921 av NF:s juristkommission som en "europeisk offentlig rätt". De avtal som reglerar Ålandsöarnas ställning kan inte ensidigt ändras av någon av de stater som utgör parter i avtalen. Enligt en sedvanerättslig tolkning anses även andra än signatärmakterna vara skyldiga att respektera demilitariseringen och neutraliseringen av Åland. Härigenom bidrar bestämmelserna om Ålands demilitarisering och neutralisering till att främja fred och samarbete i Östersjöområdet.

I och med att bestämmelserna om Ålands demilitarisering existerat under hela den period Åland åtnjutit självstyrelse och 1921 års Ålandskonvention tillkom som en direkt följd av Nationernas förbunds råds beslut, utgör demilitariseringen i dag en oskiljaktig del av det regelverk som anger grunderna för Ålands ställning. Det är därför viktigt att man från åländsk sida följer den pågående diskussionen och understryker den stora betydelse bestämmelserna om Ålands demilitarisering har, såväl på ett allmänt plan som ur den åländska befolkningens synvinkel.

Gränsbevakningsväsendet, sjöbevakningen

Nämnden har inhämtat upplysningar om gränsbevakningsväsendets, i synnerhet sjöbevakningens organisation och verksamhet. En ny förordning om gränsbevakningsväsendet (FFS 358/92) utfärdades under berättelseperioden. Av förordningen framgår att gränsbevakningsväsendets uppgifter primärt är att bevaka och utöva uppsikt över landets gränser och att härvid förhindra handlingar och gränsincidenter som strider mot bestämmelserna om överskridande av landets gränser. På myndigheten ankommer även att utföra förundersökningar för att utreda sådana händelser. Härutöver skall gränsbevakningen bl.a. 1) medverka i upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet på gräns- och havsområdet, övervaka eventuella begränsningar i rätten att överflyga landets territorium och medverka i förebyggandet av förorening av havet, 2) utöva passkontroll, 3) biträda tullen i tullbevakningen, 4) handha sjöräddningstjänsten och planeringen och ledningen av denna och 5) i vissa fall sköta brådskande sjuktransporter.

Gränsbevakningsväsendet är en civil myndighet underställd inrikesministeriet. Dess organisation innehåller dock vissa militära drag. För gränsbevakningen runt havs- och kustområdena finns tre sjöbevakningssektioner, av vilka Skärgårdshavets sjöbevakningssektion omfattar också landskapet Åland. Åland utgör ett särskilt sjöbevakningsområde inom sektionen.

Nämnden har erhållit en redogörelse över hur sjöbevakningens verksamhet på Åland är organiserad. Också här, vilket även landskapsstyrelsen framhåller i redogörelsen, är bevakningen av landets gränser en högt prioriterad uppgift vid sidan av sjöbevakningens andra traditionella uppgifter. Till myndighetens uppgifter hör härvid att kontrollera fartygstrafiken såväl på som under vattenytan liksom att kontrollera luftrummet. Övervakningen sker med hjälp av sjöbevakningsstationerna och där stationerad utrustning, genom regelbunden patrullering och med hjälp av gränsbevakningsväsendet tillhöriga i havet placerade fasta anläggningar.

Nämnden konstaterar att ett årligt informationsutbyte äger rum mellan självstyrelsens myndigheter och gränsbevakningens ledning. Nämnden understryker betydelsen av att gränsbevakningsväsendet upprätthåller en så öppen inställning i fråga om sin verksamhet som möjligt också i förhållande till den åländska allmänheten. Nämnden utgår också från att gränsbevakningsväsendets uppgifter förblir civila och dess anläggningar underställda dessa civila myndigheter.

Östersjösamarbetet

Landskapsstyrelsen redogör för sin roll i Östersjörådet som grundades år 1992. Rådet är huvudsakligen uppbyggt som ett samarbete på utrikesministernivå. Landskapet har deltagit genom att en tjänsteman utsetts till deltagare i den finländska delegationen. Nämnden finner det värdefullt att landskapet deltar i samarbetet med beaktande av att många av rådets samarbetsområden berör frågor inom självstyrelsens behörighet eller i övrigt med anknytning till Åland. Nämnden anser ändå att landskapsstyrelsen bör eftersträva att såvitt möjligt vara representerad i rådet också på politisk nivå.

Europaintegrationen

Frågor i anslutning till EES-samarbetet och landskapets ställning i anslutning till Finlands ansökan om medlemskap i EG har behandlats i lagtinget i anslutning till meddelanden som landskapsstyrelsen har avgett. Eftersom frågorna djupgående behandlats i anslutning till dessa meddelanden, konstaterar nämnden i detta sammanhang endast att EES-avtalet kommer att få verkningar i fråga om landskapsstyrelsens och lagtingets interna arbete. Nämnden hänvisar här till lagutskottets betänkande nr 7/1992-93 där två olika handläggningsmodeller behandlas i betänkandet respektive i en till betänkandet ansluten reservation. Även inom Ålands delegation i Nordiska rådet bereds synpunkter på landskapets medverkan i olika internationella frågor. Nämnden utgår från att dessa frågor ännu kommer att göras till föremål för separat behandling inom lagtinget och diskuteras i samråd mellan landskapsstyrelsen och lagtinget.

Statliga skattereformer

Nämnden konstaterar att justitieministeriet den 28 augusti 1992 på förslag av

landskapsstyrelsen har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda möjligheterna att införa egen beskattningsrätt för Åland. Gruppens ordförande är e.o. förvaltningsrådet Olof Olsson. Gruppens uppdrag är att utreda vilka för- och nackdelarna blir om landskapet ges egen beskattningsrätt. Därvid skall särskilt beaktas Finlands relationer till andra länder samt hur den europeiska integrationen påverkar beskattningen. Särskild uppmärksamhet skall fästas vid hur skatterätten i riket och i grannländerna utvecklas. Gruppen skall också behandla frågor som gäller beskattningstekniken och möjligheterna att verkställa beskattningen. Gruppens mandattid utgår den 31 december 1993.

Landskapsstyrelsen nämner i redogörelsen olika reformer inom beskattningens område som genomförts eller planeras i riket. Utskottet noterar med bekymmer att motiverade invändningar från landskapsförvaltningens sida i många fall inte beaktats av statsmakten i samband med att reformerna beretts. Till de delar frågorna berör landskapets lagstiftningsbehörighet inom beskattningens område har denna behörighet i vissa fall de facto, om också inte i formellt avseende, kommit att inskränkas genom de system och lösningar som genomförts från statsmaktens sida. I fråga om de former av beskattning som hör till rikets behörighetsområde men som är av vital betydelse för landskapets näringsliv, har det visat sig svårt få statsmaktens medgivande till motiverade åländska synpunkter. Det sistnämnda gäller exempelvis mervärdesbeskattningen som, om den genomförs enligt de ursprungliga planerna, innebär en särskild belastning för landskapets näringsliv vilket till stor del är uppbyggt kring service- och tjänstesektorn.

I fråga om mervärdesbeskattningen har utskottet inhämtat att det i beredningen visserligen framkastats förslag om att turistsektorn skall beskattas enligt en lägre skatteprocent men att verkningarna för det åländska näringslivet trots detta kan bli kännbara. Om det visar sig att moms-reformen "särskilt drabbar landskapet" kan det enligt nämndens åsikt bli påkallat att landskapsstyrelsen med Ålandsdelegationen diskuterar beviljandet av särskilda bidrag till landskapet enligt bestämmelserna i självstyrelselagens 51 § 1 mom. 1 punkten.

Vad gäller återbäringen av den lotteriskatt som uppbärs av Ålands penningautomatförening har nämnden erfarit att landskapsstyrelsen hos finansministeriet anhängiggjort frågan om återbäring av skattebeloppet till landskapet. Nämnden konstaterar att riksdagen, då den 1992 stiftade en ny lotteriskattelag, ansåg skatten vara av rikslagstiftningsnatur men samtidigt förutsatte att regeringen skulle utreda möjligheterna att i statsbudgeten ta in ett särskilt anslag genom vilket den lotteriskatt som uppburits av Ålands penningautomatförening återbetalas till landskapet Åland. Mot bakgrunden av riksdagens uttalanden förutsätter nämnden, att beslut om återbäring kan fattas utan dröjsmål.

ÄRENDETS BEHANDLING

Nämnden har i ärendet hört lantrådet Ragnar Erlandsson, finanschefen Dan E. Eriksson och chefen för Ålands sjöbevakningsområde, kommandörkapten Pekka Kiviniemi.

I ärendets avgörande behandling har deltagit nämndens ordförande, talman Olof Jansson, ledamöterna vtrnn Nordman och Roger Jansson, ltm Bengtz (delvis) och ltl Sundback samt ersättaren Salmén (delvis).

NÄMNDENS FÖRSLAG

Med hänvisning till det anförda föreslår självstyrelsepolitiska nämnden

att Lagtinget meddelar landskapsstyrelsen till kännedom vad nämnden anför i yttrandet.

Mariehamn den 21 maj 1993

Ordförande

Olof Jansson

Sekreterare

Lars Ingmar Johansson

