

4/2013

# Ålands självstyrelse i utveckling

Ahvenanmaan itsehallinnon  
kehittäminen

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



# Ålands självstyrelse i utveckling

## Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen



Edita Prima Oy, Helsinki 2013

24.1.2013

Publikationens titel	Ålands självstyrelse i utveckling		
Författare	Parlamentarisk arbetsgrupp ordförande Alec Aalto sekreterare: Sten Palmgren och Janina Groop-Bondestam		
Justitieministeriets publikation	4/2013 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 4/08/2012	HARE nummer	OM034:00/2012
ISSN-L	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISSN (häft.)	1798-7091	ISBN (PDF)	978-952-259-270-5
ISBN (häft.)	978-952-259-269-9		
URN	URN:ISBN:978-952-259-270-5		
Permanent adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-270-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-270-5</a>		
Sak- och nyckelord	Ålands självstyrelse		
Referat	<p>Arbetsgruppens uppdrag var att med tanke på ett beredningsorgan som senare tillsätts kartlägga hur Ålands självstyrelse fungerar och vilka behov det kan finnas att utveckla självstyrelselagen för Åland. Arbetsgruppen skulle särskilt göra preliminära bedömningar av de frågor och förslag som tas upp i den av landskapet tillsatta parlamentariska kommitté som har lagt fram förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen (Åländsk utredningsserie 2010:2).</p> <p>Arbetsgruppen konstaterar att självstyrelselagen i huvudsak har fungerat väl. I enskilda frågor finns dock uppenbara behov att ändra den. En grundlig revidering behövs så att en modern och mer flexibel lag kan fås till stånd. Det finns flera alternativ och modeller för en reform av självstyrelselagen. Arbetsgruppen anser att man borde överväga att utveckla lagen så att den skulle vara mer allmängiltig beträffande behörighetsfördelningen. Detaljerna kunde regleras med vanlig lag som stiftas med lagtingets bifall.</p> <p>Den politiska dialogen mellan landskapet och riket bör utökas. Utveckling av självstyrelsen innebär att landskapets ansvar växer när det gäller skötseln av egna angelägenheter, i synnerhet sådant som gäller ekonomin. Finlands EU-medlemskap begränsar dock delvis rörelsefriheten. Ålands inflytande i EU-ärenden som gäller landskapet måste säkerställas.</p> <p>En överföring av beskattningsbehörighet till landskapet ska inte få leda till osund skattekonkurrens och förutsätter att de problem som gäller EU-rätt och internationella relationer kan lösas. Skattebehörighet kan inte överföras så att riket helt skulle avstå från sina möjligheter att påverka det materiella innehållet i landskapets skattelagstiftning.</p>		

24.1.2013

**Julkaisun nimi** Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen**Tekijä** Parlamentaarinen työryhmä  
puheenjohtaja Alec Aalto  
sihteerit: Sten Palmgren ja Janina Groop-Bondestam**Oikeusministeriön julkaisu** 4/2013  
Mietintöjä ja lausuntoja**OSKARI numero** OM 4/08/2012 **HARE numero** OM034:00/2012

<b>ISSN-L</b>	1798-7091	<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105
<b>ISSN (nid.)</b>	1798-7091	<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-270-5
<b>ISBN (nid.)</b>	978-952-259-269-9		

**URN** URN:ISBN:978-952-259-270-5  
**Pysyvä osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-270-5>**Asia- ja avain-  
sanat** Ahvenanmaan itsehallinto**Tiivistelmä** Työryhmän tehtävä on ollut myöhemmin asetettavaa valmisteluelintä silmällä pitäen kartoittaa Ahvenanmaan itsehallinnon toimivuutta ja selvittää mahdollisia tarpeita kehittää Ahvenanmaan itsehallintolakia. Työryhmän tuli erityisesti arvioida alustavasti niitä asioita ja ehdotuksia, jotka Ahvenanmaan maakunnan asettama parlamentaarinen komitea on mietinnössään esittänyt itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi (Äländsk utredningsserie 2010:2).

Työryhmän arvion mukaan itsehallintolaki on pääasiassa toiminut hyvin. Yksittäisissä asioissa on kuitenkin ilmeisiä korjaustarpeita. Lain uudistaminen on tarpeen, jotta saataisiin aikaan uudenaikainen ja nykyistä joustavampi laki. Uudistamista ajatellen on olemassa eri vaihtoehtoja ja malleja. Työryhmän mielestä tulisi harkita lain kehittämistä niin, että laki olisi toimivaltakysymysten osalta nykyistä yleisluontoisempi. Yksityiskohdista voitaisiin säätää tavallisella lailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

Poliittista vuoropuhelua tulee lisätä valtakunnan ja maakunnan suhteissa. Itsehallinnon kehittäminen merkitsee työryhmän mielestä maakunnan vastuun lisäämistä omien, etenkin talouteen liittyvien asioiden hoidosta. Suomen EU-jäsenyys rajoittaa kuitenkin osittain liikkumavaraa. Ahvenanmaan vaikutusmahdollisuudet sitä koskevilla EU-asioilla on turvattava.

Verotustoimivallan siirtäminen maakunnalle ei saisi johtaa epäterveeseen verokilpailuun ja se edellyttäisi EU-oikeuteen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvien ongelmien ratkaisemista. Verotustoimivaltaa ei voida siirtää siten, että valtakunta kokonaan luopuisi mahdollisuuksistaan vaikuttaa maakunnan verolainsäädännön aineelliseen sisältöön.

24.1.2013

**Name of the Publication** Development of the autonomy of Åland

**Author** Parliamentary working group  
Chairperson Alec Aalto  
Secretaries: Sten Palmgren and Janina Groop-Bondestam

**Publication of the Ministry of Justice** 4/2013  
Memorandums and statements

**OSKARI number** OM 4/08/2012      **HARE number** OM034:00/2012

**ISSN-L** 1798-7091  
**ISSN (bound)** 1458-7091      **ISSN (PDF)** 1798-7105  
**ISBN (bound)** 978-952-259-269-9      **ISBN (PDF)** 978-952-259-270-5

**URN** URN:ISBN:978-952-259-270-5  
**Permanent address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-270-5>

**Keywords** Autonomy of Åland

**Abstract** The purpose of the working group was to chart how the autonomy of Åland works and to examine the possible needs to develop the Act on the Autonomy of Åland, in view of a preparatory body to be set up later. A particular aim of the working group was to make a preliminary assessment of the matters and proposals presented in a memorandum, drawn up by a parliamentary committee set up by the Åland Islands, concerning the reform of the system of self-government and the Autonomy Act (Åländsk utredningsserie 2010:2).

The working group considers that the Autonomy Act has mainly worked well. It is, however, evident that amendments are necessary in certain individual issues. A reform is required in order to make the Act more modern and flexible. There are several different alternatives and models to be applied in the reform. According to the working group, making the Act more general when it comes to division of competence should be considered. Provisions on the details could be laid down in ordinary acts with the assent of the Åland Parliament.

Political dialogue between the State and the Åland Islands should be increased. According to the working group, the development of the autonomy would in practice mean that Åland would assume greater responsibility for its own matters, especially those concerning the economy. Finland's membership in the European Union poses, however, some restrictions on the freedom of action in this respect. The possibilities of the Åland Islands to influence EU affairs concerning themselves must be secured.

A transfer of the powers of taxation to the Åland Islands must not lead to unhealthy tax competition, and the transfer would require that the problems related to Union law and international relations be solved. The powers of taxation cannot be transferred so that the State would completely give up its possibilities to influence the substantive contents of the tax legislation of the Åland Islands.



## Oikeusministeriölle

### Till Justitieministeriet

Oikeusministeriö asetti 14 päivänä maaliskuuta 2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli myöhemmin asetettavaa valmisteluelintä silmällä pitäen kartoittaa Ahvenanmaan itsehallinnon toimivuutta ja selvittää mahdollisia tarpeita kehittää Ahvenanmaan itsehallintolakia (1144/1991).

Työryhmän tuli erityisesti arvioida alustavasti niitä asioita ja ehdotuksia, jotka Ahvenanmaan maakunnan asettama parlamentaarinen komitea on mietinnössään esittänyt itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi (Åländsk utredningsserie 2010:2). Lisäksi työryhmän tuli arvioida, minkälaiset lisäselvitykset olisivat mahdollisesti tarpeen.

Työryhmän tuli kuulla Ahvenanmaan maakuntapäivien ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajia sekä Ahvenanmaan kansanedustajaa sekä tasavallan presidentin, ministeriöiden, korkeimman oikeuden, Ahvenanmaan valtuuskunnan ja oikeuskanslerinviraston edustajia. Työryhmälle oli myös annettu mahdollisuus kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita.

Työstään työryhmä on laadittava raportti vuoden 2012 loppuun mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin suurlähettiläs *Alec Aalto* ja sen varapuheenjohtajaksi johtaja *Teija Tiilikainen*. Työryhmän jäseniksi nimettiin kansanedustaja *Kimmo Sasi* Kansallisesta Kokoomuksesta, kansanedustaja *Maria Tolppanen* Perussuomalaisista, kansanedustaja *Johannes Koskinen* Suomen Sosialidemokraattisesta puolueesta, kansanedustaja *Markus Lohi* Suomen Keskustasta, kansanedustaja *Annika Lapintie* Vasemmistoliitosta, kansanedustaja *Tuija Brax*, Vihreistä, kansanedustaja *Astrid Thors* Ruotsalaisesta kansanpuolueesta ja kansanedustaja *Peter Östman* Kristillisdemokrateista. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin neuvotteleva virkamies *Janina Groop-Bondestam*, lainsäädäntöneuvos *Sten Palmgren*, kehittämisspäälikkö *Markku Suksi*, budjettineuvos *Petri Syrjänen* ja professori, myöhemmin hallintoneuvos *Outi Suviranta*. Palmgren ja Groop-Bondestam oikeusministeriöstä ovat myös toimineet työryhmän sihteereinä.

Työryhmä otti nimekseen ”Parlamentaarinen Ahvenanmaa-työryhmä”. Työryhmä on kokoontunut yhteensä 18 kertaa.

Työryhmä on järjestänyt lukuisia kuulemistilaisuuksia ja pyytänyt lausuntoa Ahvenanmaan valtuuskunnalta ja ministeriöiltä. Kuulemisten tarkoituksena oli kunkin ministeriön tai viraston taikka toimielimen toimialan osalta kartoittaa nykyisen itsehallintojärjestelmän toimivuutta ja selvittää itsehallintolain mahdollisia kehittämistarpeita. Kuultavilla oli myös tilaisuus esittää mahdolliset näkemyksensä Ahvenanmaan komitean ehdotuksista itsehallinnon kehittämiseksi.

- Kokouksessaan 17 päivänä huhtikuuta 2012 työryhmä kuuli ahvenanmaalaisen komitean puheenjohtajaa Gunnar Janssonia.
- Kokouksessaan 24 päivänä huhtikuuta 2012 työryhmä kuuli Ahvenanmaan maakuntapäivien puhemiestä Britt Lundbergiä ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajia, maaneuvos Camilla Gunellia ja johtava lakimies Sören Silverströmiä. Maakunnan hallitus on täydennyksenä maaneuvoksen kuulemisessa esittämiin näkemyksiin toimittanut oikeusministeriölle 6 päivänä kesäkuuta 2012 päivätyyn kirjeen (Nr 87 K 10).
- Työryhmän kokouksessa 5 päivänä kesäkuuta 2012 kuultiin korkeimman oikeuden edustajaa, oikeusneuvos Gustav Byggliniä.
- Ahvenanmaan valtuuskunta on toimittanut oikeusministeriölle 10 päivänä heinäkuuta 2012 päivätyyn lausunnon (Nr 24/12).
- Kokouksessaan 4 päivänä syyskuuta 2012 työryhmä kuuli valtiovarainministeriön vero-osastoa, maa- ja metsätalousministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä sekä ympäristöministeriötä. Sisäasiainministeriön edustaja oli samana päivänä ilmoittanut esteestä osallistumasta kuulemiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli ennen kokousta ilmoittanut, että sillä ei ollut lausuttavaa.
- Kokouksessaan 11 päivänä syyskuuta 2012 työryhmä kuuli valtioneuvoston kansliaa, ja tämän EU-osastoa, ulkoasiainministeriötä ja puolustusministeriötä.
- Tasavallan presidentin kanslian ja oikeuskanslerinviraston edustajia, neuvonantaja Minna Hulkkosta ja neuvotteleva virkamies Johanna Koivistoa, kuultiin työryhmän kokouksessa 18 päivänä syyskuuta 2012.
- Ahvenanmaan kansanedustajaa Elisabeth Naucéria ja Ahvenanmaan maaherraa Peter Lindbäckkiä kuultiin työryhmän kokouksessa 11 päivänä lokakuuta 2012.

- Ministeriöt ovat syksyn aikana antaneet oikeusministeriölle osoitetut kirjalliset lausuntonsa kuulemistilaisuuksissa esittämistään näkemyksistä sekä mahdollisista muista asiaan liittyvistä havainnoistaan.

\* \* \* \*

Justitieministeriet tillsatte den 14 mars 2012 en parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp för att med tanke på ett beredningsorgan som senare tillsätts kartlägga hur Ålands självstyrelse fungerar och vilka behov det kan finnas att utveckla självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

Arbetsgruppen förutsattes särskilt göra preliminära bedömningar av de frågor och förslag som tas upp i den av landskapet tillsatta parlamentariska kommitté, som har lagt fram förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen (Åländsk utredningsserie 2010:2).

Arbetsgruppen förutsattes bedöma hurdana tilläggsutredningar som möjligen krävs i arbetet.

Arbetsgruppen förutsattes höra representanter för Ålands lagting och landskapsregering samt den Åländska riksdagsledamoten samt representanter för republikens president, ministerierna, högsta domstolen, Ålandsdelegationen och justitiekanslersämbetet. Arbetsgruppen gavs även möjlighet att höra utomstående sakkunniga.

Sitt arbete ska arbetsgruppen presentera i en rapport som ska föreligga inom 2012.

Till arbetsgruppens ordförande utsågs ambassadör *Alec Aalto* och till dess vice ordförande direktör *Teija Tiilikainen*. Till medlemmar utsågs riksdagsledamoten *Kimmo Sasi* från Samlingspartiet, riksdagsledamoten *Maria Tolppanen* från Sannfinländarna, riksdagsledamoten *Johannes Koskinen* från Finlands Socialdemokratiska parti, riksdagsledamoten *Markus Lohi* från Finlands Center, riksdagsledamoten *Annika Lapintie* från Vänsterförbundet, riksdagsledamoten *Tuija Brax* från De Gröna, riksdagsledamoten *Astrid Thors* från Svenska folkpartiet och riksdagsledamoten *Peter Östman* från Kristdemokraterna. Till sakkunniga utsågs konsultativa tjänstemannen *Janina Groop-Bondestam*, lagstiftningsrådet *Sten Palmgren*, utvecklingschef *Markku Suksi*, budgetrådet *Petri Syrjänen* och professor/sedermera förvaltningsrådet *Outi Suviranta*. Palmgren och Groop-Bondestam har även fungerat som arbetsgruppens sekreterare.

Till sitt namn tog arbetsgruppen "den Parlamentariska Ålandsarbetsgruppen". Arbetsgruppen har sammanträtt sammanlagt 18 gånger.

Arbetsgruppen har ordnat flera hörandetillfällen och begärt skriftligt utlåtande av Ålandsdelegationen och ministerierna. Syftet med hörandet var att kartlägga hur Ålands självstyrelse fungerar inom förvaltningsområdet för varje ministerium, ämbetsverk eller organ och vilka behov det kan finnas att utveckla självstyrelselagen. De hörda hade även möjlighet att föra fram eventuella synpunkter på Ålands kommittés förslag för utveckling av självstyrelsen.

- Vid sitt möte den 17 april 2012 hörde arbetsgruppen ordföranden för den åländska kommittén Gunnar Jansson.
- Vid sitt möte den 24 april 2012 hörde arbetsgruppen talmannen för Ålands lagting Britt Lundberg och företrädare för Ålands landskapsregering, lantrådet Camilla Gunell och ledande juristen Sören Silverström.
- Vid arbetsgruppens möte den 5 juni 2012 hördes högsta domstolens företrädare, justitierådet Gustav Bygglin.
- Ålandsdelegationen har sänt justitieministeriet ett den 10 juli 2012 daterat utlåtande (Nr 24/12).
- Vid sitt möte den 4 september 2012 hörde arbetsgruppen finansministeriets skatteavdelning, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, samt miljöministeriet. Inrikesministeriets företrädare hade samma dag meddelat om förhinder. Undervisnings- och kulturministeriet hade före mötet meddelat att det inte hade behov av att ge utlåtande.
- Vid sitt möte den 11 september 2012 hörde arbetsgruppen statsrådets kansli och dess EU-avdelning, utrikesministeriet och försvarsministeriet.
- Företrädare för republikens presidents kansli och justitiekanslersämbetet, rådgivare Minna Hulkkonen och konsultativa tjänstemannen Johanna Koivisto hörde arbetsgruppen vid sitt möte den 18 september 2012.
- Den åländska riksdagsledamoten Elisabeth Naucclér och Ålands landshövding Peter Lindbäck hördes vid arbetsgruppens möte den 11 oktober 2012.
- Ministerierna har under hösten lämnat sina till justitieministeriet riktade utlåtanden om de synpunkter de lade fram vid hörandet jämte andra observationer de gjort i ärendet.

Parlamentaarinen Ahvenanmaa-työryhmä luovuttaa kunnioittavasti yksimieliset ehdotuksensa oikeusministeriölle.

Helsingissä torstaina 13 päivänä joulukuuta 2012,

Den Parlamentariska Ålandsarbetsgruppen lämnar högaktningfullt sina enhälliga förslag till justitieministeriet.

Helsingfors torsdagen den 13 december 2012,



*Alec Aalto*



*Teija Tiilikainen*



*Kimmo Sasi*



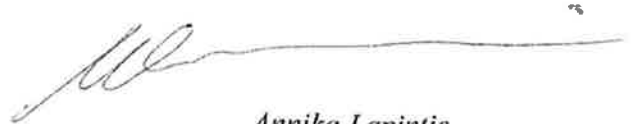
*Maria Tolppanen*



*Johannes Koskinen*



*Markus Lohi*



*Annika Lapintie*



*Tuija Brax*



*Astrid Thors*



*Peter Östman*



*Janina Groop-Bondestam*



*Sten Palmgren*



*Markku Suksi*



*Outi Suviranta*



*Petri Syrjänen*



# INNEHÅLL

1	Inledning – bakgrund till frågan	17
2	Bakgrunden till Ålands självstyrelse	19
2.1	Självstyrelsens uppkomst och garantier enligt internationell rätt	19
2.2	Självstyrelselagens utveckling	20
3	Ålands ställning i den finländska konstitutionen i dag	23
3.1	Grundlagen och självstyrelselagen	23
3.2	Ålands lagstiftningsbehörighet	24
3.3	Godkännande av internationella fördrag och ikraftsättande av dem på Åland	32
3.4	Ålands ställning i det nordiska samarbetet	34
3.5	Ålands ställning i Europeiska unionen	35
3.6	Det ekonomiska systemet	36
3.6.1	Avräkningsbelopp	36
3.6.2	Skattegottgörelse	37
3.6.3	Extra anslag	38
3.6.4	Särskilda bidrag	38
3.6.5	Anslagsöverföringar enligt självstyrelselagen för Åland	39
3.6.6	Skatter som uppburits på Åland	40
3.6.7	Användningen av anslagsöverföringarna	41
3.7	Landskapet Ålands och kommunernas ekonomi	43
3.7.1	Landskapet Ålands ekonomiska situation jämfört med andra regioner i Finland och i EU	43
3.7.2	De åländska kommunernas ekonomi	45
4	Jämförelse med andra områden med självstyre	47
5	Den åländska kommitténs ("Janssonkommittén" 2010) viktigaste förslag	49
6	Bedömning av självstyrelsesystemets och självstyrelselagens funktionsduglighet och behoven av reformer	51
6.1	Allmänna synpunkter på behoven att reformera systemet	51
6.2	Behörighetsfördelningen	53
6.3	Förteckning och överföring av lagstiftningsbehörighet	56

---

6.3.1	Janssonkommitténs förslag	56
6.3.2	Arbetsgruppens bedömning	56
6.4	Blankettlagstiftning	58
6.5	Lagstiftningskontrollen	59
6.5.1	Janssonkommitténs förslag	59
6.5.2	Arbetsgruppens bedömning	59
6.5.3	Landskapslagarnas förenlighet med EU-rätten	60
6.6	Det ekonomiska systemet (beskattning och avräkning)	61
6.6.1	Janssonkommitténs förslag	61
6.6.2	Arbetsgruppens bedömning	61
6.7	Traktaträttslig behörighet	64
6.7.1	Janssonkommitténs förslag	64
6.7.2	Arbetsgruppens bedömning	64
6.8	Internationella garantier	65
6.9	Ålands ställning i beredningen och verkställigheten av EU-ärenden	66
<b>7</b>	<b>Arbetsgruppens rekommendationer</b>	<b>68</b>
7.1	Riktlinjer för Finlands Ålandspolitik	68
7.2	Lagstiftningsåtgärder	68
7.3	Exempel på andra eventuella ändringar	69
LITTERATUR		70



# 1 Inledning – bakgrund till frågan

## Regeringsprogrammet

Enligt programmet för statsminister Jyrki Katainens regering (22.6.2011) ska Ålands självstyrelse utvecklas och värnas i samarbete med landskapet Åland. Moderniseringen av Ålands självstyrelsesystem och utredandet av behoven att ändra det fortsätter. En fungerande kontakt på svenska mellan förvaltningen och landskapets självstyrelse säkerställs. Samordningen av Ålandsfrågorna i statsrådet utvecklas. Åland ska garanteras möjligheter att påverka i EU-frågor.

## Ålands parlamentariska kommitté


Ålands landskapsregering tillsatte i maj 2010 en parlamentarisk kommitté med uppgift att lägga fram förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Kommittén skulle beakta nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, globaliseringen av ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag. Kommittén skulle i första hand lägga fram förslag till en modernare och enklare ordning för genomförandet av en behörighetsförskjutning mellan parterna i självstyrelsesystemet.

Ordförande för kommittén var lagtingsledamoten *Gunnar Jansson*. Kommittén lämnade sitt betänkande den 29 oktober 2010 (Ålands utredningsserie 2010:2).

Den 21 mars 2011 ordnade justitieministeriet ett seminarium kring reformeringen av Ålands självstyrelse. På seminariet presenterade Gunnar Jansson kommitténs betänkande, professor Markku Suksi (Åbo Akademi) höll ett föredrag med temat ”Ålands självstyrelse: oföränderlig – eller trots allt föränderlig?”, professor Jan Sundberg (Helsingfors universitet) talade om ”Autonomi med eller utan politisk integrering” och finansrådet Antero Toivainen (finansministeriet) talade om beskattningsrätten.

## Uppdrag för den av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppen

Utifrån uppdraget för den arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatte den 14 mars 2012 är det huvudsakliga syftet med detta betänkande att bedöma Ålands självstyrelsesystem ur i första hand rikets synvinkel. Syftet med bedömningen är att lägga grunden till en eventuell fortsatt beredning. Arbetsgruppen gör således en preliminär bedömning av i vilka avseenden man i riket anser det finnas behov av reformer och vilka möjligheterna



är att förnya det nuvarande systemet. Avsikten är inte att utforma några slutliga ståndpunkter. Enligt arbetsgruppen bör den fortsatta beredningen ske i ett beredningsorgan som tillsätts gemensamt av statsrådet och landskapsregeringen.

Enligt sitt uppdrag ska arbetsgruppen i första hand göra en preliminär bedömning av de frågor och förslag som den av landskapet Åland tillsatta parlamentariska kommittén har lagt fram i sitt betänkande för att förnya självstyrelsesystemet och självstyrelselagen (Åländsk utredningsserie 2010:2, nedan *Jansson-kommittén*).

## 2 Bakgrunden till Ålands självstyrelse

### 2.1 Självstyrelsens uppkomst och garantier enligt internationell rätt<sup>1</sup>

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

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

Sverige gav sitt stöd till Ålandsrörelsens strävanden och frågan fördes slutligen till Nationernas Förbund för avgörande. Nationernas Förbunds råd beslutade 1921 att tillerkänna Finland suveräniteten över Åland men krävde att starka garantier för ålänningarnas nationalitetsskydd infördes i självstyrelselagen. Garantierna skulle införas i lagen och ögruppen neutraliseras och demilitariseras, för att man på så sätt skulle trygga ”freden, det framtida goda förhållandet mellan Finland och Sverige samt öarnas egen välgång och lycka”. Garantierna formulerades i en särskild konvention som fogades till Nationernas Förbunds beslut. Denna s.k. *Ålandsöverenskommelse* är inte ett internationellt fördrag mellan Finland och Sverige, men den kom att ingå i Nationernas Förbunds beslut och har senare fått en viss sedvanerättslig betydelse.

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

---

1. Detta avsnitt baserar sig på regeringens proposition 73/1990 rd (s. 8–10) där det finns en mer omfattande beskrivning av den historiska utvecklingen.

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

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

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

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

## 2.2 Självstyrelselagens utveckling

Självstyrelselagen har totalreviderats två gånger.

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

”Från åländsk sida har villigt erkänts, att självstyrelselagen tillfört landskapets befolkning betydande förmåner i fråga om lagstiftnings-, förvaltnings- och självbeskattningsrätt och att självstyrelseorganen i viss mån genom densamma förmått jämna vägen för utveckling och framåtskridande inom landskapet. Men å andra sidan har av landskapets myndigheter upprepade gånger framhållits önskemålet om en revision av självstyrelselagstiftningen i syfte att avlägsna de otydligheter, som vidlåda densamma, samt skapa nödvändiga förutsättningar för ett friktionsfritt och fruktbärande lagstiftningsarbete till fromma för landskapet och dess befolkning samt därmed även för riket i dess helhet”. Den omständigheten, att på grund av meningsskiljaktighet rörande självstyrelselagens rätta tolkning, särskilda lagar blivit av Ålands landsting antagna men icke fått träda i kraft, har utgjort ett irritationsmoment, som enligt vad från åländskt håll uttalats

bibragt ålänningarna den uppfattningen, att en frisinnad tolkning av lagen i många fall fått vika för en med autonomisystemets anda och syftemål oförenlig restriktiv tolkning.

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

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

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

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


En viktig reform var också att landstinget måste godkänna lagar genom vilka internationella fördrag sätts i kraft i landskapet, om fördraget innehåller bestämmelser som medför att bestämmelser i självstyrelselagen upphävs eller ändras eller som avviker från självstyrelselagen. Enligt den första självstyrelselagen hade riket uteslutande rätt till lagstiftning ”då ärendet rör område som är reglerat genom internationella fördrag”.

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

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

---

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



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

## 3 Ålands ställning i den finländska konstitutionen i dag

### 3.1 Grundlagen och självstyrelselagen

Självstyrelselagen för Åland är inte en grundlag i ordets egentliga mening, men den är en lag på grundlagsnivå i den bemärkelsen att den kan upphävas eller ändras bara i grundlagsordning. Ett beslut i Ålands lagting om att upphäva eller ändra lagen ska dessutom fattas med en kvalificerad majoritet (2/3) av de avgivna rösterna.

Det faktum att självstyrelselagen är stiftad i grundlagsordning innebär också att man genom självstyrelselagen kan föreskriva om undantag från grundlagen. Till exempel att landskapet är enspråkigt svenskt är ett undantag från 17 § i grundlagen. Individens språkliga rättigheter i landskapet bestäms därför enligt självstyrelselagens bestämmelser om språk. Detta innebär bland annat att språklagen inte tillämpas i landskapet.

Grundlagen binder Ålands lagting på samma sätt som den binder Finlands riksdag. Lagtinget får inte stifta lagar som står i strid med grundlagen. Efter att grundlagen stiftades har det i självstyrelselagen införts en med grundlagen överensstämmande bestämmelse om landskapsregeringens rätt att utfärda förordningar (21 §). Enligt den kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Bestämmelser om såväl grunderna för individens rättigheter och skyldigheter som frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom landskapslag.

Grundlagens 106 §, enligt vilken en domstol ska ge en grundlagsbestämmelse företräde, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av domstolen uppenbart strider mot grundlagen, har ansetts gälla också landskapslag.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> RP 18/2002 rd, s. 4/II, *Jyränki* (1/2000), s. 65, *Jääskinen* (2006:2), s. 44.

## 3.2 Ålands lagstiftningsbehörighet

Ålands lagstiftningsbehörighet fastställs med stöd av två förteckningar i självstyrelselagen. I den ena (18 §) uppräknas de rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och i den andra (27 §) de frågor som hör till rikets behörighet. I 29 § finns dessutom en förteckning, en s.k. B-lista, över de lagstiftningsområden som kan överföras till landskapet genom vanlig lag och med lagtingets samtycke.

Landskapets lagstiftningsbehörighet är självständig och inte sekundär i förhållande till rikets lagstiftningsbehörighet. Således träder en rikslag inte i kraft i landskapet ens i det fall att lagtinget inte har utövat sin lagstiftningsbehörighet. I så fall förblir frågan oreglerad. Hierarkiskt ligger landskapslagarna på samma nivå som de lagar som stiftas av riksdagen.

Förutom när det gäller de frågor som avses i B-listan kan lagstiftningsbehörigheten överföras bara genom en ändring av självstyrelselagen., vilket måste göras i grundlagsordning och genom ett beslut som lagtinget fattar med kvalificerad majoritet. Med andra ord kan lagstiftningsbehörigheten inte överföras mot landskapets vilja.

Av tabellen nedan framgår behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen grupperad på ett något annorlunda sätt än i lagen. Tabellen har utökats med några områden som inte nämns i lagen, men som anges i motiveringen till regeringens proposition 73/1990. I slutet av tabellen nämns dessutom de viktigaste tillämpningsbesluten efter att lagen trädde i kraft.



<p><b>Landskapets lagstiftningsbehörighet</b></p> <p>Landskapet har lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller:</p> <p>Lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter[GrL och Sjl 69 §: Självstyrelselagen kan inte ändras utan beslut som fattas av lagtinget med kvalificerad majoritet]</p> <p>Landskapets flagga och vapen och deras användning i landskapet, användningen av landskapets flagga på landskapets fartyg samt på handelsfartyg och fiske-, fritids- och därmed jämförbara farkoster som har hemort i landskapet, dock så att statliga ämbetsverks och inrättnings samt enskildas rätt att använda rikets flagga inte får inskränkas</p> <p>Landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar</p> <p>Landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda och disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän</p> <p>Kommunindelning, kommunala val, kommunernas förvaltning</p> <p>Kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda och disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare.</p>	<p><b>Rikets lagstiftningsbehörighet</b></p> <p>Riket har lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller:</p> <p>Stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag [En ändring av grundlagen eller annan rikslag träder inte i kraft i landskapet utan lagtingets bifall, såvitt det är fråga om principer som gäller enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet]</p> <p>Rätt att vistas i landet, att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan, utövande av yttrande-, förenings- och församlingsfrihet, brev-, telegraf- och telefonhemlighet</p> <p>Medborgarskap, utlänningslagstiftning, pass [I pass som utfärdas i landskapet ska också ordet "Åland" anges om passinnehavaren har hembygdsrätt]</p> <p>Förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna om ikraftträdande av internationella förpliktelser och Ålands deltagande i beredning och genomförande av EU-ärenden</p> <p>Rikets flagga och vapen samt deras användning</p> <p>Statsmyndigheternas organisation och verksamhet [Landskapet är enspråkigt svenskt, ämbetsspråket i landskapet är svenska. När statstjänster besätts i landskapet ska särskild betydelse tillmätas att den som anställs har kännedom om landskapets förhållanden eller är bosatt i landskapet.</p> <p>Innan beslut fattas om indragning av en inrättning eller ett fast arbetsställe vid statens lokalförvaltning i landskapet ska landskapsregeringen höras]</p>
--	---

<p><b>Landskapets lagstiftningsbehörighet</b></p> <p>Läroavtal</p> <p>Landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet, kommunerna tillkommande skatter</p> <p>Allmän ordning och säkerhet</p> <p>Brand- och räddningsväsendet</p>	<p><b>Rikets lagstiftningsbehörighet</b></p> <p>Kyrkolagen och annan lagstiftning om religionssamfund, rätt till anställning i offentlig tjänst utan avseende på trosbekännelse</p> <p>Arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda</p> <p>Arbetsavtal och samarbete inom företag (B-listan)</p> <p>Skatter och avgifter (till övriga delar)</p> <p>Sedelutgivning och valuta</p> <p>Försvarsväsendet och gränsbevakningen (bestämmelser om värnplikt finns i 12 § i självstyrelselagen)</p> <p>Skjutvapen och skjutföremål</p> <p>Explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs</p> <p>Ordningsmaktens verksamhet för tryggande av statens säkerhet, försvarstillstånd, beredskap inför undantagsförhållanden (den som har hembygdsrätt kan bara åläggas civila uppgifter inom landskapet med stöd av skyldigheten att fullgöra den arbetsplikt som allmänt gäller medborgarna)</p> <p>Befolkningsskyddet, dock så att beslut om förflyttning av personer som är bosatta i landskapet till en ort utanför landskapet bara kan fattas med landskapsregeringens samtycke (landskapsmyndigheterna deltar i befolkningsskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning)</p> <p>Släkt- och förnamn, förmynderskap, dödförklaring</p> <p>Äktenskap och familjeförhållanden, barns rättsliga ställning och adoption, arv (med de undantag som anges för fast egendom).</p> <p>Föreningar och stiftelser. Föreningsregister (B-listan)</p>
---	---

Landskapets lagstiftningsbehörighet	Rikets lagstiftningsbehörighet
<p>Näringsverksamhet (med vissa undantag), dock så att också lagtinget har behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som avses i de nämnda punkterna</p> <p>[Beslut av Finlands Bank som kan väntas få särskild betydelse för landskapets näringsliv eller sysselsättningen i landskapet ska om möjligt fattas först efter samråd med landskapsregeringen]</p> <p>Hyra och hyresreglering, lega av jord.</p> <p>Grannelagsförhållanden.</p> <p>Farleder för den lokala sjötrafiken</p>	<p>[Innan tillstånd beviljas för utövande av tillståndspliktig näring ska landskapsregeringen ge sitt utlåtande, om beviljandet åligger en riksmyndighet]</p> <p>Bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, bokföring.</p> <p>Handelsregister (B-lista)</p> <p>Andra än i denna paragraf särskilt nämnda privaträttsliga angelägenheter, om de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt denna lag hör till landskapets lagstiftningsbehörighet</p> <p>Upphovsrätt, patent, mönsterrätt och varumärke, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, främjande av konkurrens</p> <p>Konsumentskydd [De uppgifter som i riket åligger konsumentklagonämnden sköts i landskapet av en särskild nämnd som tillsatts av landskapsregeringen. De uppgifter som enligt lagstiftningen om konsumentrådgivning åligger magistraterna ska i landskapet skötas av landskapsmyndigheterna i enlighet med avtal mellan landskapet och staten]</p> <p>Försäkringsavtal</p> <p>Bank- och kreditväsendet (B-listan)</p> <p>Utrikeshandeln [Innan beslut fattas om sådana ändringar i importskyddet för lantbruks- och fiskeriprodukter som särskilt kan beröra lantbruksproduktionen och fiskerinäringen i landskapet, ska landskapsregeringen höras]</p> <p>Handelssjöfarten [I ärenden som gäller tillstånd att med utländska fartyg bedriva handelssjöfart i landskapet eller mellan landskapet och det övriga Finland, ska samråd äga rum med landskapsregeringen]</p> <p>Farleder för handelssjöfarten [Nya farleder för handelssjöfarten kan inrättas i landskapet bara med landskapsregeringens samtycke. Uppstår meningsskiljaktighet i en fråga, avgörs saken av Ålandsdelegationen.</p>

Landskapets lagstiftningsbehörighet	Rikets lagstiftningsbehörighet
	<p>Vid handläggningen av frågor om fartbegränsningar för handelsfartyg i farleder inom landskapet samt i andra frågor om sjötrafiken som har särskild betydelse för landskapet, ska riksmyndigheterna samråda med landskapsregeringen]</p>
Registrering av fiskefartyg	Fartygsregister (B-listan)
	<p>Luffart [Frågor som gäller rätten att bedriva intern lufttrafik i landskapet åligger landskapsregeringen, dock så att riksmyndigheterna ska ge sitt utlåtande i saken. När en riksmyndighet handlägger sådana frågor rörande lufttrafiken som har särskild betydelse för landskapet, ska samråd äga rum med landskapsregeringen]</p> <p>Måttenheter, mätredskap och mätmetoder, standardisering Tillverkning och kontrollstämpling av ädla metaller samt handel med arbeten som innehåller ädla metaller</p>
Byggnads- och planväsendet, bostadsproduktion	Fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt därmed sammanhängande uppgifter
Inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för allmänt behov mot full ersättning	<p>Rikstäckande allmänna villkor för utlänningars och utländska sammanslutningars rätt att äga och besitta fast egendom och aktier och idka näring [Beviljande av tillstånd för utlänningar eller utländska sammanslutningar att äga och besitta fast egendom i landskapet eller att idka näring där ankommer på landskapsregeringen, som innan ett sådant ärende avgörs ska inhämta utlåtande av behörig riksmyndighet]</p>
Statistik om förhållandena i landskapet [insamlande av statistiska uppgifter om Åland för rikets behov ska ske i samarbete med respektive myndigheter i landskapet]	<p>Statistik för rikets behov (statistiska uppgifter om förhållandena i landskapet som en riksmyndighet har tillgång till ska på begäran tillhandahållas behöriga myndigheter i landskapet)</p> <p>Folkbokföring (B-listan)</p>
Vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik	
Postväsendet (med de begränsningar som gäller yttre förbindelser)	
Rätt att utöva rundradioverksamhet och vidareändning av program via kabel inom landskapet (med de begränsningar som gäller yttre förbindelser) [Riksmyndigheterna ska se till att landskapet erhåller frekvenser som behövs för radio- och televisionsut-sändningar i landskapet]	Televäsendet, dock så att tillstånd att utöva allmän tele-verksamhet i landskapet får beviljas av en riksmyndighet bara med landskapsregeringens samtycke

Landskapets lagstiftningsbehörighet	Rikets lagstiftningsbehörighet
Hälsa- och sjukvård	<p>Administrativa ingrepp i den personliga friheten Smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefrukning, rättsmedicinska undersökningar</p> <p>Behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården</p>
Eldbegängelse	
Socialvård	
Främjande av sysselsättningen	
Arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet	<p>Arbetspensionsskydd för kommunernas anställda och för förtroendevalda inom kommunalförvaltningen samt arbetspensionsskydd för andra med de undantag som följer av 18 § 2 a punkten (B-listan)</p> <p>Annan socialförsäkring (B-listan)</p>
Tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker	<p>Annan alkohollagstiftning (B-listan)</p> <p>Framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål</p> <p>Apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen</p>
Undervisning, kultur, idrott och ungdomsarbete	
Arkiv-, biblioteks- och museiväsendet	<p>Arkivalier som härrör från statsmyndigheter [Arkivalier härrörande från statsmyndigheter som är verksamma i landskapet får föras bort från landskapet bara efter samråd med landskapsregeringen]</p>
Natur- och miljövård, friluftsliv, vattenrätt	
Fornminnen, skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet	
Jord- och skogsbruk, styrning av lantbruksproduktionen, dock så att förhandlingar ska föras med de statsmyndigheter saken gäller innan lagstiftningsåtgärder angående styrning av lantbruksproduktionen vidtas	<p>Priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter [Landskapsregeringen har rätt att jämte statsrådet vara företrädd vid förhandlingar med producenternas centralorganisationer om inkomsten för lantbrukare och fiskare och om styrningen av lantbruksproduktionen och fiskerinäringen]</p>

Landskapets lagstiftningsbehörighet	Rikets lagstiftningsbehörighet
<p>Tillvaratagande av jordbruksmarks, skogsmarks och fiskevattens produktionsförmåga; skyldighet att i sådant syfte mot full ersättning i någon annans besittning för viss tid upplåta jordbruksmark och fiskevatten som är outnyttjade eller endast delvis utnyttjade</p> <p>Jakt och fiske, styrning av fiskerinäringen</p> <p>Djurskydd och veterinärväsendet</p>	<p>Förebyggande av införsel av växtförstörare till landet</p> <p>Smittsamma sjukdomar hos husdjur</p> <p>Förbud mot införande av djur och djurprodukter [De uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur och lagstiftningen om förebyggande av införsel till landet av växtförstörare samt lagstiftningen om framställning och användning av gifter ankommer på en riksmyndighet, ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan i landskapslag bestämd myndighet]</p>
<p>Rätt att leta efter, inmuta och utnyttja mineralfyndigheter</p>	<p>Mineralfyndigheter och gruvdrift</p> <p>Kärnkraft, dock så att byggande, innehav och användning av anläggningar för utvinning av kärnkraft eller hantering eller förvaring av material i anslutning härtill får ske i landskapet bara med landskapsregeringens samtycke</p>
<p>Beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet</p> <p>Utsättande och utdömmande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet</p>	<p>Straffrätt</p> <p>Rättskipning med beaktande av specialbestämmelserna i självstyrelselagen om sökande av ändring; förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott</p>
<p>Övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag ska hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet.</p> <hr/>	<p>Övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag ska hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet.</p> <hr/>

Landskapets lagstiftningsbehörighet	Rikets lagstiftningsbehörighet
<b>Avgörandepraxis:</b>	<b>Avgörandepraxis:</b>
Lotterier, vadslagning och penningspel	Sjöräddning
Folkomröstning (i frågor som hör till landskapets behörighet)	Domännamn
Förvaltningsförfarande (i frågor som hör till landskapets behörighet)	Genteknik
Handlingsoffentlighet (i frågor som hör till landskapets behörighet)	
Jämställdheten mellan kvinnor och män; jämlikhet (i frågor som hör till landskapets behörighet)	
Personregister (i frågor som hör till landskapets behörighet)	
Produktsäkerhet (med undantag för konsumentskydd och utrikeshandel)	
Livsmedelssäkerhet	
Utsläppsrätter (med undantag för yttre förbindelser)	
Oljeutsläppsavgifter	
Samfällda skogar	
Infrastruktur för geografisk information	
Produktion av genetiskt modifierade växter	
Grundtrygghet för arbetslösa	

### 3.3 Godkännande av internationella fördrag och ikraftsättande av dem på Åland


Enligt 9 § 2 mom. 3 och 12 punkten i den första självstyrelselagen hade riket uteslutande rätt till lagstiftning då ärendet gällde ”rikets förhållande till utländska makter” och ”område, som är reglerat genom internationella fördrag”. Bestämmelsen togs in i lagstiftningen för att man ville undvika uppfattningen att innehållet i fördrag som ingått med en främmande stat och som gällde landskapslagstiftningens område inte skulle börja tillämpas på Åland innan lagtinget hade gett sitt samtycke. Enligt dåvarande uppfattning var en sådan begränsning besvärlig, eftersom den skulle ha kunnat göra det nödvändigt att införa ett särskilt villkor för tillämpningen av fördraget för Ålands del. Regleringen ledde i praktiken till att ett internationellt fördrag som skulle sättas i kraft nationellt kunde träda i kraft i landskapet utan medverkan av landskapets myndigheter, även om fördraget innehöll bestämmelser som hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Enligt 11 § 2 mom. 3 och 19 punkten i 1951 års självstyrelselag hörde det fortfarande till rikets lagstiftningsbehörighet att stifta lagar när ärendet gällde ”rikets förhållande till utländska makter” och ”område som är reglerat genom internationella fördrag”. Rikets lagstiftningsbehörighet hade dock begränsats så att ”jämväl landstinget bör giva sitt bifall till lag, genom vilken fördrag med främmande makt bringas i kraft inom landskapet, för såvitt i fördraget ingå bestämmelser, som innebära upphävande eller ändring av eller avvikelser från stadganden i självstyrelselagen”. Enligt regeringens proposition (RP 38/1948 rd, s. 3) ville man försäkra sig om att bestämmelsen tydligare klargjorde att syftet var att reglera landstingets medverkan, inte vid fördragets avslutande, utan i fråga om deras internrättsliga ikraftsättande i landskapet, om bestämmelserna i fördraget innebar upphävande eller ändring av självstyrelselagen.

Enligt 1951 års självstyrelselag krävdes det dock inte landstingets samtycke om fördraget sattes i kraft genom en bestämmelse på lägre nivå än lag. Detta missförhållande har åtgärdats i nuvarande självstyrelselag. Numera ska inte bara lagar, såsom den tidigare självstyrelselagen föreskrev, skickas till landskapet för godkännande, utan också övriga bestämmelser (RP 73/1990 rd, s. 94).

Enligt 27 § 4 punkten i gällande självstyrelselag har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om ”förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap.”. Lagens 9 kapitel gäller i första hand förhandlingar om fördrag om vars inledande landskapsregeringen kan göra framställning om hos behörig myndighet. Landskapet ska underrättas om förhandlingar med främmande stater om internationella fördrag, om förhandlingarna gäller angelägenheter som faller inom landskapets behörighet eller annars kan ha särskild betydelse för landskapet. Om fördraget innehåller en bestämmelse i en fråga som faller inom landskapets behörighet bestäms det vidare att lagtinget ska ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.






Efter en ändring av självstyrelselagen (68/2004) som trädde i kraft 2004 behöver ett lagförslag som gäller sättande i kraft av ett internationellt fördrag inte längre behandlas av riksdagen i grundlagsordning, även om den bestämmelse som ska sättas i kraft står i strid med självstyrelselagen, om det bara är fråga om det språk på vilket landskapsmyndigheterna ska stå i förbindelse med utlänningar eller utländska myndigheter. Det krävs dock fortfarande att lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Enligt 94 § i grundlagen (1112/2011) ska riksdagen godkänna fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse.

Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Ikraftträdandet av internationella förpliktelser regleras i 95 § 2 mom. i grundlagen, sådan paragrafen lyder i lag 1112/2011. Enligt den ska ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

I samband med ändringen av grundlagen påpekade grundlagsutskottet att granskningen av hur betydelsefull en behörighetsöverföring är måste ske med beaktande av utskottets nyare tolkningspraxis. Den innebär att man måste bedöma effekterna av behörighetsarrangemang mer flexibelt och extensivt, särskilt så att man i stället för vid formella faktorer fäster större vikt vid den överförda behörighetens materiella betydelse. Den föreslagna ändringen av 95 § 2 mom. i grundlagen påverkar enligt utskottet inte ikraftträdandeförfarandet för internationella avtal som står i strid med självstyrelselagen för Åland. Överföring av behörighet som står i strid med självstyrelselagen kommer även i fortsättningen att träda i kraft i landskapet Åland bara om lagtinget och riksdagen har fattat beslut om detta i enlighet med 59 § 2 mom. i självstyrelselagen (GrUB 9/2010 rd, s. 13).



Myndigheterna kan också inom ramen för sitt kompetensområde ingå så kallade internationella förvaltningsavtal. Avtalen kan gälla till exempel det praktiska samarbetet och utbytet av information mellan myndigheter. Förvaltningsavtal sätts inte i kraft genom förordning, vilket är fallet när det gäller avtal som ingås med stöd av delegerade befogenheter. Också myndigheterna i landskapet Åland har rätt att ingå internationella förvaltningsavtal på områden som faller inom deras behörighet. Det kan i och för sig inte anses finnas några lagliga hinder för att delegera befogenheter att ingå avtal till Åland, förutsatt att villkoren för delegering i övrigt uppfylls.

### 3.4 Ålands ställning i det nordiska samarbetet

Nordiska rådet och ministerrådet

Enligt det nordiska samarbetsavtalet, det så kallade Helsingforsavtalet (FördrS 28/1962), har lagtinget rätt att utse två medlemmar av Nordiska rådet (artikel 47.2). De åländska rådsmedlemmarna och representanterna bildar en egen delegation (artikel 48). De åländska medlemmarna har rätt att närvara också i sådana utskott av vilka de inte själva inte är medlemmar, med rätt att yttra sig och lägga fram initiativ.

Enligt artikel 55 i Helsingforsavtalet har Ålands landskapsregering rätt att väcka förslag i Nordiska rådet.

Ministrarna i landskapsregeringen får delta i Nordiska ministerrådets möten och landskapsregeringens tjänstemän i möten som ordnas av ministerrådets ämbetsmannakommittéer. Landskapet kan ansluta sig till ministerrådets beslut i sådana fall då de gäller områden som hör till landskapets behörighet.

I samband med revideringen av självstyrelselagen 1990 ansågs det vara motiverat att landskapsstyrelsen, bemyndigad av republikens president, förhandlar om avtal för Finlands räkning, om det avtal som ska ingås med ett annat nordiskt land gäller en fråga som hör till landskapets behörighet och enbart är inriktad på förhållandena i landskapet och i något annat nordiskt land eller i övrigt särskilt berör Åland. Men eftersom detta redan betraktades som möjligt, ansågs det inte vara nödvändigt med en uttrycklig bestämmelse (RP 73/1990 rd, s. 93/II)

## 3.5 Ålands ställning i Europeiska unionen

För Ålands anslutning till Europeiska unionen krävdes det att lagtinget fattade ett beslut med kvalificerad majoritet. Landskapet deltog aktivt i anslutningsförhandlingarna, där man bland annat diskuterade de undantag som senare togs med i protokoll nr 2 till Finlands anslutningsakt.

Enligt protokollet förhindrar bestämmelserna i EU:s grundfördrag inte tillämpningen av inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom på Åland eller tillämpningen av inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer.

I protokoll nr 2 till anslutningsakten ingår dessutom en bestämmelse enligt vilken Ålands territorium ska anses vara ett tredje land när det gäller indirekta skatter. Detta innebär att Åland står utanför harmoniseringen av den indirekta beskattningen. Syftet med detta undantag är enligt protokollet att bevara en livskraftig åländsk ekonomi. Finland ska se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland.

Den nuvarande självstyrelselagen stiftades 1991 och trädde i kraft den 1 januari 1993, alltså före Finlands anslutning till Europeiska unionen. I samband med anslutningen fogades till lagen ett nytt kapitel 9 a som gällde frågor med anknytning till Europeiska unionen och som senare reviderades genom en lagändring som trädde i kraft 2004 (RP 18/2002 rd).

När Finland blev medlem i Europeiska unionen och Ålands lagting efter en separat folkomröstning på Åland gav sitt samtycke till att EG-fördragen, i den mån de gällde frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet, också tillämpas i landskapet, innebär det en övergång till ett i vissa avseenden överstatligt beslutsfattande bland annat genom att vissa delar av lagstiftningsbehörigheten överfördes till EU-organ.

Till följd av fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet svarar landskapet för att EU-rätten genomförs på Åland till den del frågan hör till landskapets behörighet.

På grund av EU:s uppbyggnad representeras medlemsstaterna i EU:s beslutande organ som regel av företrädare för staternas regeringar, förutom i Europaparlamentet. Dessutom kommunicerar EU vanligen bara med regeringarna. I samband med Finlands anslutning till EU var det därför nödvändigt att lösa frågan om hur landskapet Åland ska kunna delta i beslutsfattandet.

Med anledning av regeringens proposition 18/2002 rd diskuterade grundlagsutskottet bland annat granskningen av landskapslagarna i förhållande till EU-rätten och landskapets ansvar om gemenskapsrätten genomförts felaktigt eller bristfälligt. Utskottet

konstaterade att landskapets internationella behörighet har varit rätt obetydlig jämfört t.ex. med Grönlands och Färöarnas. Utskottet ansåg att förslagen var viktiga (GrUB 7/2002 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet fogade följande två förslag till uttalanden till sitt betänkande:

Riksdagen förutsätter att regeringen i samråd med landskapet Åland skyndsamt utreder om bestämmelserna i självstyrelselagen om grunderna för presidentens utövande av sin vetorätt behöver ändras till den del det gäller relationen mellan landskapslagarna och kraven i internationella konventioner och EG-rättsakter och att regeringen kommer med en proposition med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen på denna punkt.

Riksdagen förutsätter att regeringen utreder behov och möjligheter att föra över den i 19 § självstyrelselagen föreskrivna specialuppgiften från högsta domstolen till något annat oberoende rättskipningsorgan.

Uttalandena ovan ledde till att justitieministeriet lät genomföra en utredning om kontrollen av landskapslagarna.<sup>4</sup> Med utgångspunkt i utredningen gjorde statsrådet bedömningen att uttalandena inte gav anledning till några förslag om lagändringar.

År 2011 fogades till 1 § i grundlagen en bestämmelse enligt vilken Finland är medlem i Europeiska unionen. I sitt betänkande konstaterade grundlagsutskottet att den nya bestämmelsen inte innebär någon förändring i fråga om landskapet Ålands möjligheter att utträda ur EU (GrUB 9/2010 rd, s. 10).

## 3.6 Det ekonomiska systemet

Bestämmelser om landskapet Ålands ekonomi finns i 7 kap. i självstyrelselagen för Åland. De flesta bestämmelser i kapitlet (45–49 och 51 §) handlar om penningöverföringar via statsbudgeten till landskapet.

### 3.6.1 Avräkningsbelopp

Enligt 45 § i självstyrelselagen tillförs landskapet årligen för att täcka utgifterna för självstyrelsen av statsmedel ett belopp, avräkningsbeloppet, som fastställs vid en särskild avräkning. Avräkningen verkställs årligen i efterhand för varje kalenderår. På avräkningsbeloppet betalas månatligen ett förskott som beaktas när det slutliga avräkningsbeloppet räknas ut.

---

<sup>4</sup>*Niilo Jääskinen*: Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar (Justitieministeriets publikationer 2006:2).

Enligt 46 och 47 § i självstyrelselagen beräknas avräkningsbeloppet så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna, med undantag för upptagna nya statslån, multipliceras med avräkningsgrunden som enligt självstyrelselagen är 0,45 procent. Också det årliga förskottet beräknas så att de uppskattade inkomsterna för respektive budgetår, med undantag för upptagna nya statslån, multipliceras med avräkningsgrunden. I statsbokslutet för respektive år har inkomsternas totalbelopp med avdrag för nettoupplåningen vanligen avvikit från beloppet i budgetpropositionen och tilläggsbudgetpropositionen. Detta betyder att det slutliga avräkningsbeloppet kan vara större eller mindre än förskottsbeloppet, om detta inte har justerats i tillräcklig utsträckning under budgetåret.

Avräkningsgrunden kan ändras av de orsaker som anges i 47 §, till exempel om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. Om ändring av avräkningsgrunden stadgas i rikslag som lagtinget ska ge sitt bifall till. Avräkningsgrunden har dock aldrig ändrats.

Finansministeriet har den 4 juli 2012 tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utreda behovet av att ändra den åländska avräkningsgrunden. Arbetsgruppen ska lägga fram sin motiverade syn på frågan om grunderna för statsbokslutet har genomgått sådana ändringar att de väsentligt inverkar på avräkningsbeloppets storlek. Arbetsgruppens mandat går ut den 31 december 2012.

### 3.6.2 Skattegottgörelse

Överstiger den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten 0,5 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer enligt 49 § i självstyrelselagen det överstigande beloppet (skattegottgörelse) landskapet.

Den skattegottgörelse som betalas till landskapet Åland grundar sig på självstyrelselagen. Det är fråga om ett system som inte har reglerats i tidigare självstyrelselagar. I motiveringen till regeringens proposition (RP 73/1990 rd) till nuvarande självstyrelselag konstateras det bl.a. att det ansetts skäligt att landskapet utöver det avräkningsbelopp som avses i 45 § i självstyrelselagen ska få ett förhöjt anslag (skattegottgörelse), om skattenivån i landskapet ligger 8 procent över den nuvarande befolkningsrelationen (0,45 %), varvid skattegottgörelse betalas när skatternas relativa andel överstiger den gräns på 0,5 procent som anges i lagen. Enligt motiveringen är skattegottgörelsen en form av kompensation för att landskapet Åland inte har fått egen beskattningsrätt. Enligt motiveringen (s. 56) kan skattegottgörelsesystemet samtidigt vara ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Enligt lagen grundar sig skattegottgörelsen på det debiterade skattebeloppet och beräknas enligt följande formel: Skatter på Åland  $-0,005 \times$  skatter i hela Finland = Skattegottgörelsens belopp.

### 3.6.3 Extra anslag

Enligt 48 § i självstyrelselagen kan på framställning av lagtinget extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med landskapets budget. Extra anslag kan bara beviljas för uppgifter som faller inom landskapets behörighet. Under den tid nuvarande självstyrelselag varit i kraft har extra anslag betalats ut tre gånger, alla gånger med anledning av investeringar vars syfte varit att trygga eltillgången på Åland.

### 3.6.4 Särskilda bidrag<sup>5</sup>

Enligt 51 § i självstyrelselagen ska landskapet beviljas bidrag av statsmedel:

1. för att förhindra eller undanröja sådana väsentliga rubbningar i samhälls-ekonomi som särskilt drabbar landskapet, samt
2. för att täcka sådana kostnader som föranleds av naturkatastrof, kärnkraftsolycka, oljeutsläpp eller någon annan därmed jämförbar händelse, om inte landskapet skäligen bör bära kostnaderna.

Bestämmelsen har aldrig tillämpats.

---

<sup>5</sup> Detta avsnitt baserar sig på finansministeriets utredning "Förändringar i budgeteringen av statens inkomster utifrån det perspektiv som hänför sig till avräkningen till Åland". Finansministeriets publikationer 26a/2012.

### 3.6.5 Anslagsöverföringar enligt självstyrelselagen för Åland

Tabell1

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

År	Statens inkomster totalt i bokslutet minus kat med net-toupplöning	Kalkymässig avräkning (0,45 %)	Avräkning i bokslutet	Skatte-gottgörelse	Extra anslag	Anslagsöverföringar enligt bokslutet totalt
1993	21 924,7	98,7	100,9			100,9
1994	21 767,3	98,0	113,0			113,0
1995	24 678,6	111,1	108,2	8,3		116,6
1996	27 564,3	124,0	128,8	6,9		135,7
1997	28 985,3	130,4	128,8	7,4		136,2
1998	33 583,0	146,3	139,8	8,7		148,6
1999	35 844,8	161,3	169,2	9,4	7,2	185,8
2000	37 755,7	170,0	165,7	11,2		176,9
2001	35 425,5	159,4	166,2	9,0		175,2
2002	36 353,2	163,6	157,5	6,8		164,3
2003	35 339,5	159,0	164,8	11,8		176,6
2004	38 493,4	173,2	165,3	16,7	6,2	188,2
2005	39 022,7	175,6	181,9	21,0		202,9
2006	40 979,1	184,4	181,7	20,5		202,2
2007	43 211,7	194,5	197,0	35,0		232,0
2008	44 292,3	199,3	205,9	24,2		230,1
2009	37 533,7	168,9	164,5	24,0		188,5
2010	39 050,8	175,7	175,0	3,2		178,2
2011	43 241,9	194,6	193,5	19,8		213,3
2012		204,5		17,5	50,0	272,0
2013		211,9		25,0		236,9

Uppgifterna i tabellen är de tal som finns i statsbokslutet. Siffrorna för år 2012 kommer från 2012 års III tilläggsbudgetproposition och siffrorna för 2013 kommer från statsbudgeten.

### 3.6.6 Skatter som uppburits på Åland

I landskapet Åland debiterade andra än kommunala skatter tillfaller staten, liksom på annat håll i Finland. Vid fastställandet av skattegottgörelse beaktas den statliga inkomstskatten, samfundsskatten, källskatten för begränsat skattskyldiga och löntagare från utlandet, källskatten på ränteinkomster samt tonnageskatten. Det sammanlagda beloppet av skatter av ovan nämnda slag som debiterats på Åland på grundval av beskattningen för år 2010 uppgick till cirka 69,7 miljoner euro. För indirekta skatter och andra inkomster finns inte tillgång till motsvarande uppgifter, men en uppskattning av dessa inkomster kan göras på basis av tillgängliga uppgifter.

I finansministeriets publikation "Förändringar i budgeteringen av statens inkomster utifrån det perspektiv som hänför sig till avräkningen till Åland" (Finansministeriets publikationer 26b/2012): bedöms beloppet av indirekta skatter och diverse inkomster på följande sätt:

"I Statens forskningscentral (VATT) och Ålands statistik- och utredningsbyrås (ÅSUB) utredning 'Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter' har det gjorts en uppskattning av de skatte- och andra inkomster som influtit från Åland till staten 1990–2000. Enligt beräkningen betalades 2000 från Åland 510 miljoner mark i skatter på inkomst och förmögenhet och 580 miljoner mark i skatter och avgifter på omsättning, punktskatter, andra skatter och avgifter av skattenatur. Därtill inflöt 39 miljoner mark i inkomster av blandad natur.

Beloppet av skatte- och andra inkomster från Åland till staten går att uppskatta med hjälp av uppgifterna för år 2000 och utvecklingen av skatteinkomster och inkomster av blandad natur enligt statsbokslutet från 2000 fram till dagsläget. Från år 2000 till år 2010 ökade beloppet av skatter och avgifter på omsättning, punktskatter (acciser), andra skatter och avgifter av skattenatur samt inkomster av blandad natur enligt statsbokslutet med cirka 22,0 miljarder euro till 27,2 miljarder euro, dvs. 23,6 %. Motsvarande ökning fram till år 2011 var 33,6 %. Om de nämnda inkomsterna skulle ha ökat i samma proportion på Åland som i hela landet, skulle från Åland 2010 ha influtit sådana inkomster till ett belopp om cirka 128,7 miljoner euro. Motsvarande tal för år 2011 skulle vara 139,1 miljoner euro. Om man beaktar inkomst- och förmögenhetsskatten, skulle från Åland ha influtit sammanlagt 198,4 miljoner euro i skatter och inkomster av skattenatur samt inkomster av blandad natur. Beskattningen för år 2011 är ännu inte fastställd, varför Ålands andel av skatterna på inkomst och förmögenhet inte är känd och helhetssumman för ifrågavarande år inte går att räkna ut."

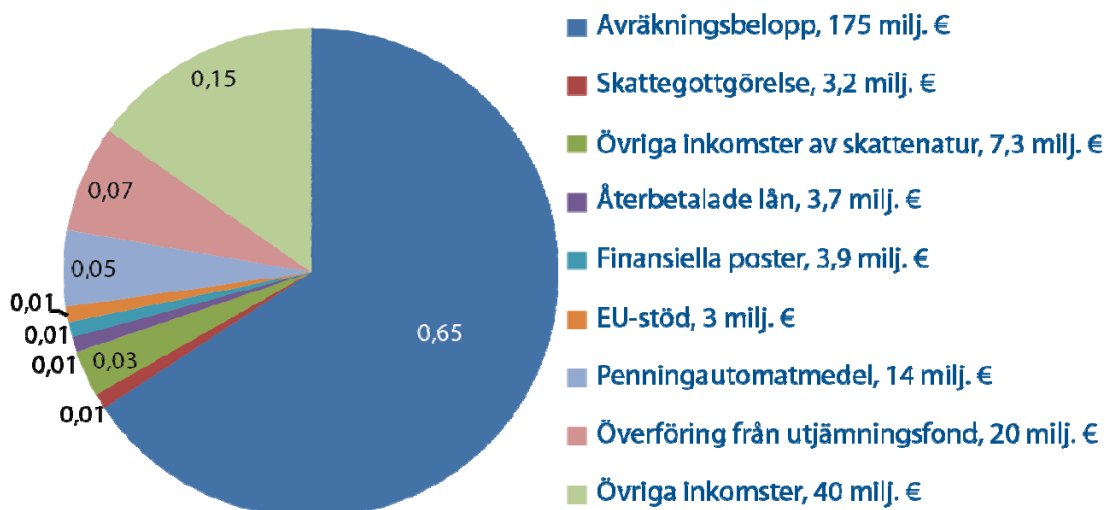
Enligt de uppgifter som arbetsgruppen har fått från skatteförvaltningen har utifrån beskattningen år 2011 påförts direkta skatter sammanlagt 64,6 milj. euro. Om man beaktar den ovan nämnda uppgiften om det sammanlagda beloppet av indirekta skatter och övriga inkomster, dvs. 139,1 milj. euro, skulle sammanlagt ca 203,7 milj. euro i skatter ha influtit år 2011.



### 3.6.7 Användningen av anslagsöverföringarna

Figur 1 nedan visar anslagsöverföringarnas andel av Ålands landskapsregerings inkomster enligt bokslutet för år 2010. Avräkningsbeloppet och skattegottgörelsen täckte cirka två tredjedelar av inkomsterna i bokslutet för år 2010.

**Figur 1. Inkomsterna enligt inkomstart i Ålands landskapsregerings bokslut för år 2010**

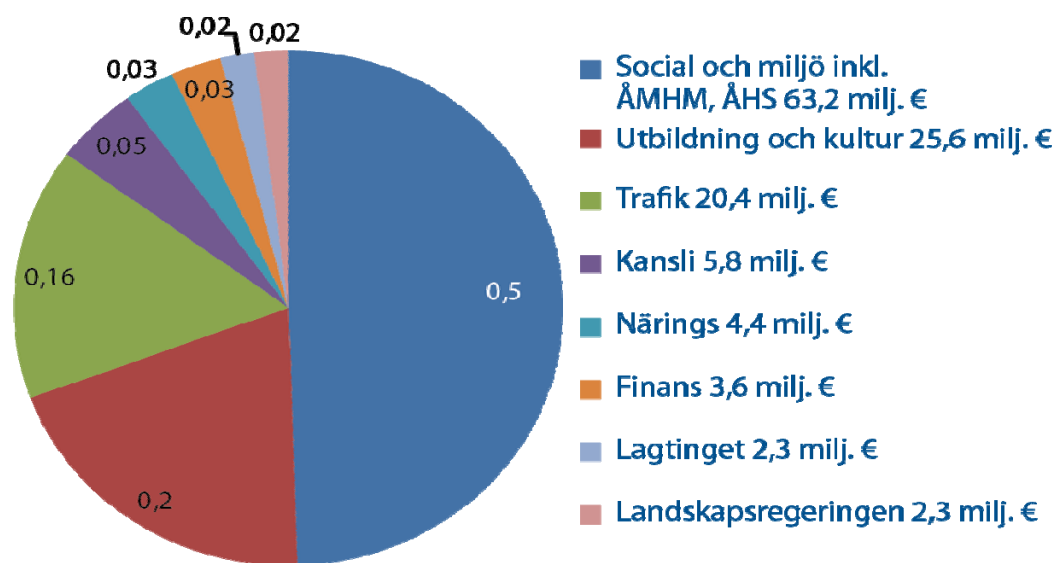


Källa: Samhällsreformen på Åland – Alternativa byggstenar, Ålands landskapsregering

Figur 2 visar Ålands landskapsregerings nettodriftskostnader år 2010. Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) samt gymnasie- och yrkeshögskoleutbildningen hör till landskapets ansvarsområde och alltså inte till kommunernas ansvarsområde. Kostnaderna för välfärdstjänster upptar merparten av kostnadssidan i landskapsregeringens budget: år 2010 var ÅHS andel 58,7 miljoner euro, utbildningssektorns andel 17,1 miljoner euro och skärgårdstrafikens andel 15,6 miljoner euro, eller sammanlagt 72 % av totalkostnaderna.

På Åland var den offentliga sektorns andel av BNP 20,16 % år 2005. Motsvarande tal för Finland var 18,39 % och för Sverige 17,55 %.

**Figur 2. Nettodriftskostnader per avdelning vid Ålands landskapsregering år 2010**



\* Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM), Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS).  
Källa: Samhällsreformen på Åland – Alternativa byggstenar. Ålands landskapsregering

## 3.7 Landskapet Ålands och kommunernas ekonomi

### 3.7.1 Landskapet Ålands ekonomiska situation jämfört med andra regioner i Finland och i EU

Landskapet Åland är en av landets ekonomiskt mest välbärgade regioner. År 2009 uppgick bruttoregionalprodukten per capita till nästan 48 000 euro, vilket var högre än i något annat landskap. Det landskap som hade den lägsta bruttoregionalprodukten per capita, 22 100 euro, var Kajanaland.

Tabell 2  
Bruttoregionalprodukt landskapsvis år 2009

Landskap	euro/invånare	Landskap	euro/invånare
Åland	47 900	Kymmenedalen	26 900
Nyland	44 500	Lappland	26 700
Östra Nyland	37 900	Norra Österbotten	26 700
Österbotten	32 900	Egentliga Tavastland	26 500
Finland	32 500	Päijänne-Tavastland	26 300
Birkaland	30 100	Norra Savolax	26 300
Egentliga Finland	30 000	Södra Österbotten	25 700
Mellersta Österbotten	29 200	Södra Savolax	24 500
Satakunta	29 000	Norra Karelen	23 800
Södra Karelen	28 600	Kajanaland	22 100
Mellersta Finland	27 100		

Källa: Regionalräkenskaper för produktion och sysselsättning 2009, Statistikcentralen

Också i Eurostats jämförelse mellan olika regioner i EU nådde Åland en god placering. Av EU27-ländernas 271 NUTS-2-regioner hade bulgariska Severozapaden den lägsta bruttoregionalprodukten per capita 2009 (27 % av genomsnittet för EU27-länderna) och engelska Inner London-regionen den högsta (332 % av genomsnittet). År 2009 motsvarade bruttoregionalprodukten per capita i Fastlandsfinland 114,2 % av genomsnittsnivån i EU. Motsvarande jämförelsetal för Ålands del var 166 %, vilket placerade landskapet på en tionde plats totalt.

Tabell 3  
Bruttoregionalprodukten per capita NUTS-områdesvis

	BNP per capita 2009, PPS	BNP per capita 2007–2009, PPS
EU27	100.0	100.0
Finland	114.5	117.1
Fastlandsfinland	114.2	116.9
Östra Finland	85.3	87.8
Södra Finland	131.9	134.2
Västra Finland	102.8	105.0
Norra Finland	94.7	100.4
Åland	166.3	151.1

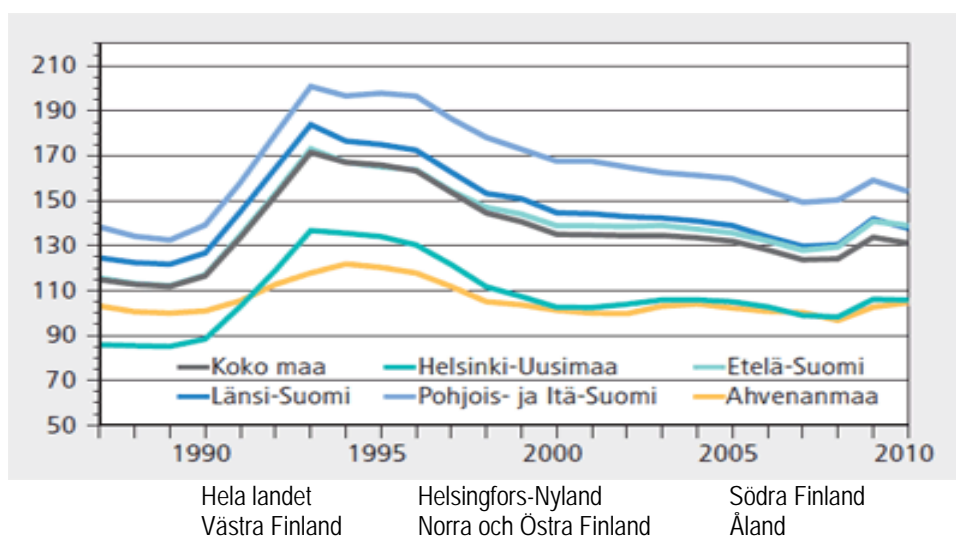
Källa: Eurostat News Release STAT/12/38

På lång sikt har befolkningens åldersstruktur betydelse för det ekonomiska välståndet och bl.a. möjligheterna att säkerställa serviceutbudet. En indikator på åldersstrukturen är den ekonomiska försörjningskvoten, som jämför antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften i relation till antalet sysselsatta.

Figur 3 visar att försörjningskvoten för Åland har varit bättre än genomsnittet för landet under hela granskningsperioden. Dessutom visar tabell 4 att försörjningskvoten för Åland har återhämtat sig till en nivå som ligger mycket nära den som rådde före den ekonomiska depressionen. Att försörjningskvoten i många regioner är mindre gynnsam än före depressionen förklaras av regionens ogynnsamma demografiska utveckling och strukturella arbetslöshet.

Figur 3

Den ekonomiska försörjningskvoten storområdesvis åren 1987–2010



Källa: Valfärdsöversikt 2/2012, Statistikcentralen

Tabell 4 Förändring i ekonomisk försörjningskvot 1987–2010 storområdesvis (1987 = 100)

	Försörjningskvot 2010, 1987 = 100		Försörjningskvot 2010, 1987 = 100
Hela landet	114	Södra Österbotten	107
Nyland	123	Österbotten	106
Egentliga Finland	119	Södra Savolax	120
Egentliga Tavastland	116	Norra Savolax	112
Päijänne-Tavastland	126	Norra Karelen	114
Kymmenedalen	123	Kajanaland	110
Södra Karelen	123	Mellersta Österbotten	106
Satakunta	115	Norra Österbotten	107
Birkaland	111	Lappland	114
Mellersta Finland	113	Åland	101

Källa: Valfärdsöversikt 2/2012, Statistikcentralen

### 3.7.2 De åländska kommunernas ekonomi

År 2011 uppgick landskapet Ålands folkmängd till 28 354 personer. Landskapet är indelat i sexton kommuner, av vilket merparten är små kommuner med mindre än 2 000 invånare. Den största kommunen, Mariehamn, har över elvatusen invånare. Tabell 20 innehåller en sammanställning av centrala nyckeltal som beskriver de åländska kommunernas ekonomi samt som jämförelsetal motsvarande genomsnittsvärden för Fastlandsfinland och hela landet.

Kommunalskattesatsen minskade i de åländska kommunerna 1993–2000 från 17,43 procent till 16,68 procent, samtidigt som den genomsnittliga kommunalskattesatsen i hela landet ökade från 17,17 procent till 17,67 procent. Av tabell 20 framgår att inkomstskatteprocenten i de åländska kommunerna 2011 var något högre än detta. I hela landet var ökning nästan 1,5 procentenheter.

År 2011 minskade årsbidraget något i Fastlandsfinland och ökade i de åländska kommunerna jämfört med året innan. Det finns emellertid skillnader mellan kommunerna, och i de kommuner vars invånartal är mindre än genomsnittet är det typiskt att årsbidraget är svagt eller negativt. Lånestocken har 2010–2011 varit på nästan samma nivå i de åländska kommunerna som i Fastlandsfinland. På Åland har lånestockens utveckling emellertid i genomsnitt gått i motsatt riktning jämfört med kommunerna i Fastlandsfinland, genom att lånestocken har minskat i takt med den goda utvecklingen av årsbidraget 2011. Elva av de sexton åländska kommunerna uppvisade 2011 ett ackumulerat överskott som var större än genomsnittet för hela landet.

Antalet arbetslösa arbetssökande är lågt på Åland jämfört med Fastlandsfinland. Enligt arbets- och näringsministeriets sysselsättningsöversikt i maj 2012 uppgick andelen arbetslösa arbetssökande till 2,7 % på Åland av arbetskraften och 8,3 % i hela landet. Ökningen av antalet arbetslösa arbetssökande jämfört med maj året innan var emellertid störst inom Ålands NTM-centrals område (10 %), att jämföra med områdena med de näst högsta ökningarna i arbetslöshet: Norra Karelen (9 %) och Norra Österbotten (6 %).

Tabell 5  
 Ekonomiska nyckeltal för de åländska kommunerna 2010–2011

Kommun	Invånartal 31.12		Inkomstskatte-%		Årsbidrag eur./inv.		Länestock eur./inv.		Ackumulerat över-/underskott eur./inv.		Arbetslösa arbetssökandes andel av arbetskraften %	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Hela landet	5 375 276	5 401 267	18,97	19,16	461	383	1 957	2 037	1 314	1 398	10,0	9,4
Fastlandsfinland	5 347 269	5 372 913	18,98	19,18	461	382	1 956	2 038	1 310	1 393	-	-
Åland	28 007	28 354	17,04	17,03	540	669	2 156	1 942	2 093	2 323	3,0	2,9
minima	119	103	16,25	16,25	-748	-3 325	0	0	-1 834	-1 873	-	-
maxima	588 549	595 384	21,00	21,50	2 665	1 260	9 282	9 233	8 794	8 655	-	-
Brändö	488	480	17,00	17,00	766	1 073	975	915	5 043	5 810	2,7	2,9
Eckerö	943	978	18,25	18,00	780	1 153	1 310	1 198	2 660	3 380	5,1	4,7
Finström	2 502	2 527	19,50	19,50	643	572	4 395	4 070	1 008	1 339	3,2	3,1
Föglö	580	577	17,00	17,25	741	946	1 512	1 468	8 288	8 655	1,7	3,0
Geta	475	492	18,50	17,75	676	663	2 962	1 490	808	783	3,4	3,8
Hammarland	1 508	1 526	16,50	16,50	566	801	115	98	3 918	4 510	2,2	2,4
Jomala	4 098	4 249	17,00	17,00	575	596	943	748	2 395	2 708	1,9	1,4
Kumlinge	364	361	18,50	18,50	742	-133	220	130	4 742	4 432	2,4	3,0
Kökar	259	249	18,50	18,50	112	-426	9 282	9 233	1 421	755	2,8	3,3
Lemland	1 814	1 860	16,50	16,50	461	237	214	177	3 186	3 127	2,1	2,1
Lumparland	394	399	18,50	18,50	426	544	2 363	2 213	2 921	3 048	2,1	1,4
Mariehamn	11 190	11 262	16,50	16,50	558	865	2 848	2 610	1 445	1 649	3,7	3,5
Saltvik	1 802	1 810	16,25	16,25	351	479	1 042	953	680	819	2,1	2,4
Sottunga	119	103	17,50	18,00	-748	-583	2 655	2 961	1 261	612	2,0	1,3
Sund	1 019	1 032	18,50	18,50	218	90	2 446	2 301	3 054	2 884	2,9	2,1
Vårdö	452	449	17,50	17,50	312	218	2 181	1 998	1 186	1 575	2,7	2,3

Källa: Finlands kommunförbund. Siffrorna om arbetslösa arbetssökande baserar sig på uppgifter från arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik

## 4 Jämförelse med andra områden med självstyre

Statsrådets kansli tillsatte år 2005 en utredningsman (*Bertil Roslin*), vars uppgift var att utreda de ekonomiska systemen i centrala europeiska autonomier. I utredningsmannens rapport uppskattas att det i Europa finns 40–50 områden som kan betecknas som autonomier. I utredningen konstateras att det inte är mycket man kan generalisera i en studie av europeiska autonomier. Alla självstyrda regioner har sin speciella historia, sin mer eller mindre ensidiga näringsstruktur och sin legala förankring i moderlandets rättssystem.<sup>6</sup>

I Roslins utredning konstateras att det tydligt finns två grupper av autonomier:

- Gamla autonomier som uppkommit vid en tid då förvaltningen och kommunikationerna var outvecklade. Autonomi var ett praktiskt sätt att lösa förvaltningsproblem inom områden som var svåra att nå från moderlandet. Det bästa exemplet är Falklandsöarna i södra Atlanten, men Färöarna, Grönland, Kanalöarna och Gibraltar kan också hänföras till denna kategori.
- Nya autonomier där självstyret varit ett led i strävan att lösa etniska konflikter eller mota självständighetssträvanden. Skottland, Katalonien, Sydtyrolen och den tyska autonomi i Belgien hör till denna grupp.


Angående meningen med självstyrelse konstaterar Roslin att ”med autonomi vill moderlandet i allmänhet skydda och bevara, mer sällan utveckla och föra framåt. I perifera autonomier märks detta konserverande drag. Rätten att fatta beslut i egna angelägenheter gör det emellertid mycket lättare att ta vara på olika möjligheter och inrikta resurserna på regionala behov.” Roslin konstaterar att ”Ålands autonomi är avsedd att skydda regionens språkliga och kulturella egenart och att ge invånarna möjligheter att sköta sina egna angelägenheter”.<sup>7</sup>

Arbetsgruppen konstaterar att andra områden med självstyre erbjuder goda jämförelseobjekt och även förebilder när det gäller att utveckla självstyrelsen. I synnerhet Färöarnas självstyrelsesystem erbjuder ett intressant jämförelseobjekt, eftersom Färöarna hör till ett annat nordiskt land. Samtidigt bör man hålla i minnet att Färöarnas geografiska och ekonomiska förhållanden avsevärt avviker från Ålands och att Färöarna inte hör till

---

<sup>6</sup> *Roslin, Bertil*: Europeiskt självstyre i omvandling. Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2006, s.32 och 124.

<sup>7</sup> *Roslin* s.125.



Europeiska unionen. Färöarnas ekonomiska beroende av Danmark, och faktum att autonomin inte har några garantier i konstitutionen innebär också att autonomins förhandlingsposition är svag i förhållande till moderlandet.

*Markku Suksi*, som är expert i arbetsgruppen, har skrivit en promemoria (på finska) om kompetensfördelningen mellan Färöarnas lagting och Danmarks folketing.



## 5 Den åländska kommitténs ("Janssonkommittén" 2010) viktigaste förslag


Ålands landskapsregering tillsatte 5.5.2010 en parlamentarisk kommitté med uppdraget att lämna förslag till en reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. I arbetet skulle man ta hänsyn till nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, den globaliserade ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag.

I sitt betänkande (Åländsk utredningsserie 2010:2) konstaterar kommittén:

- 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.

Janssonkommitténs viktigaste förslag:

- Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket ska utgå från en behörighetsförteckning som uppräknar rikets behörighetsområden. Återstående behörigheter, utöver dem som landskapet redan har, ska kunna överföras till landskapet. Överföringen ska ske genom landskapslag. Överföring förutsätter konsultation mellan landskapets och rikets myndigheter.
- Förfarandet för ändring av avräkningsgrunden och grunderna för avräkningsbeloppet bör ses över oberoende av kommitténs förslag om en utökad ekonomisk självstyrelse och beskattningsbehörighet för landskapet.

- 
- Landskapets nuvarande skattebehörighet bör utvecklas så att den ursprungliga avsikten återupprättas enligt vilken de skatteformer som tillfaller landskapet ska vara tillräckliga för att täcka kostnaderna för självstyrelsen.
  - Landskapets traktaträttsliga behörighet bör utvidgas som en följd av internationaliseringen och den europeiska integrationen.

## 6 Bedömning av självstyrelsesystemets och självstyrelselagens funktionsduglighet och behoven av reformer

### 6.1 Allmänna synpunkter på behoven att reformera systemet

Enligt regeringsprogrammet ska Ålands självstyre utvecklas. I programmet sägs dock inte närmare vad som i sammanhanget avses med utveckling. Arbetsgruppen har beslutat bedöma utvecklingen utifrån hur självstyrelsesystemet fungerar. I den bedömningen kan man för det första konstatera att de mål som ursprungligen uppställdes för självstyrelsen har förverkligats väl. Med utveckling kan man emellertid också förstå att självstyrelsen bör utvidgas så långt som det över huvud taget är möjligt inom Finlands konstitutionella system. Arbetsgruppen utgår från att man med utveckling av självstyrelsen även kan avse annat än att landskapets behörighet utvidgas. Det är naturligt att det bör vara möjligt att utvidga behörigheten i takt med att självstyrelsen utvecklas och landskapets kapacitet växer. Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket bör dock vara ändamålsenlig och funktionell i ekonomiskt och administrativt hänseende.

Den nu gällande självstyrelselagen bereddes i en kommitté som tillsattes 1981 och som bestod av företrädare för såväl landskapet som riket. Efter att kommittébetänkandet (1987:31) överlämnats tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för den fortsatta beredningen. Även i den fanns företrädare för såväl landskapet som riket. Arbetsgruppen lämnade sitt betänkande 1989 (JM Lagberedningsavdelningen 6/1989). Regeringens proposition gavs 1991 och lagen trädde i kraft 1.1.1993.

I den regeringsproposition som ledde till att självstyrelselagen stiftades konstateras:

”Sedd som en helhet har lagstiftningen om Åland bildat en god grund för en allsidig utveckling av landskapet och dess befolkning. Samarbetet mellan statens och landskapets myndigheter har även löpt friktionsfritt och i en anda av samförstånd. Det är likväl uppenbart att en reform av lagstiftningen behövs. Ändringar krävs särskilt beträffande fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet, vilken inte i alla delar är helt ändamålsenlig. Det finns många ämnesområden på vilka lagstiftningsbehörigheten på goda grunder kunde överlämnas till landskapet. Likaså ligger bestämmanderätten i vissa förvaltningsangelägenheter onödigtvis hos rikets myndigheter. Dessutom är systemet för den ekonomiska kostnadsutjämningen mellan riket och landskapet alltför komplicerat och osmidigt” (RP 73/1991 rd, s. 5).

Världen har i flera avseenden grundligt förändrats efter att självstyrelselagen trädde i kraft. De viktigaste förändringarna har bestått av integrationen i Europa och världsekonomin globalisering. I Finland har också skett stora förändringar i förvaltningens strukturer. De väsentligaste förändringarna för Ålands självstyrelse har samband med reformerna av regionalförvaltningen, uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, förändringarna av beskattningen och privatiseringen av offentliga förvaltningsuppgifter.

I lagtekniskt avseende uppfyller självstyrelselagen inte helt de krav som man numera bör ställa på framställningssättet när det gäller en lag på grundlagsnivå. Den nuvarande självstyrelselagen företräder en detaljerad och delvis komplicerad lagstiftningsteknik, som har berott på situationen vid självstyrelsens uppkomst. Å andra sidan är detaljmotiveringarna till lagens bestämmelser i flera avseenden mycket kortfattade. Begreppsapparaten i lagen är delvis föråldrad. Det har också visat sig t.ex. att förfarandena för överföring av behörighet och för att ändra avräkningsgrunden är stelt.

#### Slutsatser:

Arbetsgruppen konstaterar att självstyrelselagen har fungerat i huvudsak väl och att samarbetet mellan landskapets och statens myndigheter i huvudsak har förlöpt friktionsfritt och i en anda av samförstånd. I enskilda frågor har lagstiftningen dock visat sig vara svår att tolka och tillämpa. Till dessa delar finns uppenbara behov att rätta till den. Flera delreformer har redan genomförts. Arbetsgruppen bedömer att en grundlig revidering behövs så att en modern och mer flexibel lag kan fås till stånd. Systemet bör vara sådant att det inte orsakar motsättningar.

En övergång till ett smidigare system ska inte få försvaga det skydd för självstyrelsen som konstitutionen garanterar. Ett rättsligt system ger oundvikligen upphov till tolkningsfrågor och för att lösa dem behövs lagstadgade mekanismer.

Arbetsgruppen förenar sig om uppfattningen att man bör eftersträva en smidigare och mer välfungerande politisk dialog mellan landskapsregeringen och statsrådet. För att systemet ska vara stabilt är det dock väsentligt att behörighetsfördelningen och de ekonomiska relationerna är tillräckligt tydligt bestämda i självstyrelselagen.

För att systemet ska fungera är det nödvändigt att det på ministerierna och centrala myndigheter finns tillräckliga kunskaper i svenska och att det finns tjänstemän som är förtrogna med Ålands självstyrelse. Landskapsregeringens tjänstemän måste också ha tillräckliga kunskaper om Finlands rätts- och samhällsordning.

## 6.2 Behörighetsfördelningen

Enligt arbetsgruppens uppfattning bör den nuvarande behörighetsfördelningen bedömas främst utifrån hur självstyrelsen fungerar. Då kan man ställa följande slags frågor:

1. *Är landskapets lagstiftningsbehörighet tillräcklig för att målsättningarna för självstyrelsen ska uppfyllas?*

Enligt arbetsgruppens bedömning har målsättningarna för självstyrelsen uppfyllts väl. Från landskapets sida har inte heller, fränsett skattebehörigheten, framförts konkreta förslag till överföringar. Arbetsgruppen konstaterar också att det redan nu finns en förteckning i 29 § (den s.k. B-listan) över lagstiftningsområden som kan överföras till landskapet genom vanlig lag och med lagtingets bifall. Enligt paragrafen är det möjligt att överföra folkbokföringen, handels-, förenings- och fartygsregistren, det kommunala arbetspensionsskyddet, alkohollagstiftningen, bank- och kreditväsendet samt arbetsavtal. Någon framställning om att överföra här avsedd lagstiftningsbehörighet har dock inte gjorts en enda gång.

Arbetsgruppen konstaterar att det inte utöver beskattningsrätten har lyfts fram lagstiftningsområden där det skulle finnas ett omedelbart behov att överföra behörighet till landskapet. Självstyrelsens behov kan vara ett argument för behörighetsöverföringar i synnerhet när det gäller lagstiftningsområden som är väsentliga för att utveckla landskapets affärsliv. Arbetsgruppen har inte identifierat dessa områden utan konstaterar att överföringar i varje enskilt fall bör bygga på ett faktiskt behov och på en grundlig konsekvensbedömning.

Beträffande beskattningsrätten konstaterar arbetsgruppen att en utvidgad beskattningsbehörighet för landskapet skulle innebära en betydlig utvidgning av självstyrelsen och att landskapets ekonomiska ansvar skulle växa. Frågan om beskattningsbehörigheten behandlas nedan i avsnitt 6.5.

2. *Vilka frågor är sådana att det på grund av nationell enhetlighet eller av andra skäl är nödvändigt att lagstiftningsmakten hör till rikets behörighet?*

Enligt arbetsgruppens bedömning bör behörigheten av principiella skäl höra till riket åtminstone på följande områden: statsförfattningen och de grundläggande rättigheterna, rikets säkerhet inklusive gränsbevakningen, försvaret, finskt medborgarskap, sedelutgivning och valuta, rättskipningen (domstolarna), den allmänna straffrätten.

Beträffande många andra rättsområden, så som t.ex. familjerätten och annan civilrätt, kunde man eventuellt lagstifta på ett annat sätt än för närvarande. Då måste saken bedömas ur såväl principiell som praktisk synvinkel. Också EU-rättens utveckling har avgörande påverkan på bedömningen.

Arbetsgruppen betonar att man när behörighetsfördelningen bestäms måste se till att en innehållsmässigt annorlunda lagstiftning i landskapet inte orsakar svårigheter och s.k.

gränshinder för människor och företag. Vid bedömning måste man också beakta hur en behörighetsöverföring skulle påverka internationella överenskommelser som binder Finland.

3. *Hur påverkar EU-medlemskapet och annat internationellt samarbete bedömningen av fördelningen av lagstiftningsmakten?*

Att ett visst rättsområde hör till landskapets behörighet innebär att landskapet enligt självstyrelselagen ska ges rätt att blir hört och att delta i det internationella samarbetet. På de områden som hör till landskapets behörighet träder internationella överenskommelser inte i kraft i landskapet utan lagtingets godkännande.

Landskapet svarar för genomförandet av EU-rätten till den del saken enligt självstyrelselagen hör till dess behörighet. Landskapet har också rätt att delta i den nationella beredningen av ärenden som besluts på EU-nivå. Också i de frågor som hör till EU:s exklusiva behörighet är självstyrelselagens behörighetsfördelning mellan landskapet och riket av betydelse, eftersom landskapets inflytande och ansvar för det nationella genomförandet av EU-rätten bestäms enligt den. Den här aspekten kunde inte i egentlig mening beaktas i beredningen av självstyrelselagen som trädde i kraft före Finland blev EU-medlem.

I vissa fall förutsätter EU-rätten en lösning som gäller hela medlemsstaten och då måste landskapet och riket nå samförstånd om hur saken ska skötas nationellt. Det kan t.ex. vara fråga om att fördela en fiskekvot som gäller medlemsstaten.

Den nationella rörelsefriheten är också begränsad t.ex. i fall där medlemsstaten enligt EU-rätten kan ha endast en förvaltningsmyndighet. Med avseende på sådana situationer har självstyrelselagen kompletterats med en bestämmelse enligt vilken det ankommer på riket att utse myndigheten. Denna myndighet ska dock fatta sina beslut utifrån landskapsregeringens ståndpunkt, om saken annars skulle höra till landskapets behörighet.

4. *Vilken betydelse har administrativa kostnadseffekter och effektivitetskrav för bedömningen?*

En överföring av lagstiftningsbehörighet till landskapet innebär i regel att även förvaltningsuppgifterna och kostnadsansvaret överförs. Landskapet och riket kan dock komma överens om att riket mot ersättning sköter förvaltningsuppgifterna även för landskapets del.

5. *Finns det kompetensområden som borde överföras till landskapet för att de språkliga rättigheterna skulle tillgodoses bättre?*

Enligt arbetsgruppens bedömning bör kompetens inte överföras enbart på den grunden att den språkliga servicen har visat sig fungera dåligt. Finns det inte andra orsaker till kompetensöverföring, bör man söka lösningar på det egentliga problemet. Ett sätt är att utreda möjligheterna att utöka verksamheten vid Statens ämbetsverk på Åland. Synnerligen centralt är att se till att det inom statsrådet finns ett tillräckligt antal språkkunniga experter på olika områden.

6. *Finns det kompetensområden som borde överföras på riket för att uppgifterna är tekniskt komplicerade eller för att nationell enhetlighet eller motsvarande skäl kräver det?*

Ingen av dem som arbetsgruppen har hört har föreslagit att landskapets nuvarande behörighet till någon del borde återföras till riket. Arbetsgruppen har inte sett det som sin uppgift att bedöma om det finns sådant behov, men konstaterar att också denna fråga borde utredas i samband med en eventuell helhetsreform av självstyrelselagen. Frågan är närmast om att bedöma landskapsförvaltningens och lagberedningsmaskineriets kapacitet.

Under den tid självstyrelselagen har varit i kraft har 35 överenskommelseförordningar utfärdats med stöd av 32 § i självstyrelselagen. Det har vanligen varit fråga om att landskapets förvaltningsuppgifter har överförts på en statlig myndighet. Överenskommelseförordningarna ger en allmän bild av att det finns ett behov att överföra uppgifter på riket, fastän detta inte i sig innebär ett behov att överföra lagstiftningsbehörighet. Överföringarna av uppgifter har vanligen motiverats med allmänna ändamålsenlighets skäl eller med behovet att säkerställa något visst kunnande.

Föremål för överföring av förvaltningsuppgifter på riksmyndigheterna har varit antingen landskapets förvaltningsuppgifter i sin helhet (t.ex. verkställandet av kommunalbeskattningen i landskapet; skogsvårdsavgifterna; administrationen i landskapet av bostadsstöd, barnbidrag, utkomststöd och tolkningstjänst för handikappade; pensioner för arbetstagare i landskapets eller kommunernas tjänst i landskapet) eller något delområde (t.ex. de uppgifter som hör till det utbetalande organet för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling; bestämmande av oljeutsläppsavgift; upprätthållande av ett nationellt register för utsläppshandel samt övervakning och kontroll av utsläpp; uppgifter som gäller kontroll av identifiering och registrering av djur).

Slutsatser:

Självstyrelselagen bör göras tydligare och delvis smidigare.

Konkreta förslag till behörighetsöverföringar kan göras först efter en grundlig konsekvensbedömning och i samarbete med landskapet. Till systemets natur hör att initiativen vanligen kommer från landskapets sida. Inget hindrar dock att riket tar initiativ.

Såväl rikets som landskapets lagstiftare bör se till att skillnader i lagstiftningen inte leder till att det uppkommer s.k. gränshinder mellan landskapet och riket.

När behörighetsfördelningen slås fast i lagstiftningen bör man fästa särskild uppmärksamhet vid praktiska synpunkter och vid hurdan kapacitet landskapets förvaltning och lagberedning har.

## 6.3 Förteckning och överföring av lagstiftningsbehörighet

### 6.3.1 Janssonkommitténs förslag

Janssonkommittén har föreslagit övergång till en lagteknisk lösning enligt vilken det i självstyrelselagen skulle finnas en förteckning enbart över rikets lagstiftningsbehörighet. Återstoden av lagstiftningen, som inte redan nu hör till landskapet, skulle kunna överföras till landskapet. Överföringen skulle ske med landskapslag. Före en överföring skulle konsultation ske mellan landskapets och rikets myndigheter. Rikets lagstiftning skulle gälla tills behörighetsöverföringen har trätt i kraft.

### 6.3.2 Arbetsgruppens bedömning

Janssonkommitténs förslag skulle i praktiken innebära att det även framdeles skulle finnas minst två behörighetsförteckningar – en över den kompetens som kvarstår hos riket och en över de behörigheter som nu hör till riket men som ska kunna överföras med landskapslag.

Arbetsgruppen bedömer att en övergång till en enda behörighetsförteckning skulle kunna försämra transparensen och orsaka medborgare och företag samt även myndigheterna svårigheter att få en klar bild av hur lagstiftningsmakten är fördelad.

Ett system enligt vilken lagstiftningsmakt kunde överföras ensidigt med landskapslag skulle ur riksdagens synvinkel innebära att den delvis avstår från egen lagstiftningsmakt. Konstitutionellt skulle detta i sig vara möjligt förutsatt att det sker i den ordning som gäller stiftande av grundlag. Även om konsultation skulle ske mellan landskapsregeringen och rikets regering före en överföring, kan en ensidig överföring dock inte enligt arbetsgruppens uppfattning anses korrekt med hänsyn riksdagens lagstiftningsmakt.

En alternativ lösning kunde vara en modell enligt vilken det i självstyrelselagen skulle finnas en förteckning över den riksbehörighet som inte kan överföras, en förteckning över landskapets (som utgångspunkt nuvarande) lagstiftningsbehörighet och en förteckning över rättsområden som hör till rikets behörighet men som kan överföras genom vanligt lagstiftningsförfarande (en s.k. B-lista). En annan möjlighet vore att överföringen skulle ske genom landskapslag och med riksdagens bifall.

Det är också tänkbart att det i självstyrelselagen skulle finnas endast en förteckning över rikets bestående lagstiftningsmakt. Fördelningen av återstående lagstiftningsmakt skulle framgå av en (vanlig) riksdagslag, som har tillkommit med lagtingets bifall. Denna lag skulle stiftas i samband med en ny självstyrelselag och skulle höra till ”reformpaketet”. Efter att lagen har stiftas skulle den kunna ändras i samma ordning (vanlig lag + lagtingets bifall). På det sättet skulle behörighetsförteckningen hållas uppdaterad, vilket i sin tur skulle vara ägnat att öka transparensen.



Beträffande vissa frågor, så som skattelagstiftningen, kunde man tänka sig en modell enligt vilken lagstiftningsmakt kan överföras villkorat så att den kan återgå. På motsvarande sätt som i fråga om överenskommelseförordningar (SjL 32 §) kunde man göra det möjligt att stifta "överenskommelselagar". Genom en sådan lag skulle lagstiftningsmakt överföras, men överföringen skulle kunna återföras ensidigt. Det är också möjligt att utveckla en modell enligt vilken lagstiftningsmakten är bunden till vissa förbehåll.

Slutsatser:

Ålands självstyrelsesystem bör utvecklas utifrån dess egna utgångspunkter och historia. När man överväger ett nytt system är det nyttigt att jämföra med andra självstyrelsesystem, men det måste alltid beaktas att förhållandena i andra länder är annorlunda.

Det bör vara möjligt att på ett smidigare sätt än för närvarande överföra lagstiftningsmakt i båda riktningarna.

Ett enklare förfarande skulle vara ägnat att öka smidigheten och den politiska dialogen. För att självstyrelsen ska vara stabil är det dock viktigt att grunderna för lagstiftningsmakten är förankrade i konstitutionen.

Modellen med en enda lista (residualprincipen) är inte nödvändigtvis mer smidig och tydlig än modellen med två listor (enumerationsprincipen). Det är t.o.m. möjligt att modellen med en enda lista skulle orsaka flera tolkningsproblem och öka trycket på att fatta självstyrelsepolitiska avgöranden i samband med lagstiftningskontrollen.

Arbetsgruppen utgår från att ett system med två listor är tydligare och även förenligt med landskapets intresse. Av en modell med två listor framgår tydligare att det är fråga om två lagstiftare.

En proposition om överföring av behörighet bör alltid föregås av förhandlingar mellan landskapet och riket.

## 6.4 Blankettlagstiftning

Det är rätt vanligt att man i landskapet använder en lagstiftningsteknik enligt vilken man genom landskapslag föreskriver att en rikslag ska tillämpas i landskapet med vissa modifierationer eller undantag. Det händer då att man i landskapslagen räknar upp enskilda lagrum som inte ska tillämpas i landskapet. Dessutom är det brukligt att det föreskrivs att senare ändringar i rikslagen automatiskt träder i kraft i landskapet.

Lagstiftning genom blankettlag innebär att den som läser och tillämpar blankettlagen själv måste följa ändringarna i rikslagstiftningen och läsa dem parallellt med landskapslagen. Det kan då vara besvärligt att finna ut vilken lagtext som är den gällande.

Det är skäl att överväga om systemet kunde ändras så att landskapslagen skulle innehålla alla de bestämmelser i rikslagen som är avsedda att gälla i landskapet. På det sättet skulle man skapa en landskapslag av vilken det framgår vilka bestämmelser som är tillämpliga i landskapet. Om rikslagen ändras, borde landskapet på motsvarande sätt ändra sin egen lag. Detta system skulle innebära att landskapet självt måste uppdatera blankettlagarna.

Det här skisserade förslaget skulle öka lagberedningsapparatens arbete, men det skulle avsevärt förbättra landskapslagstiftningens transparens och vara ägnat att öka medborgarnas rättsskydd. Dessutom kan man konstatera att det med hjälp av dagens elektroniska författningsdatabanker har blivit mycket enklare att uppdatera lagstiftningen.

Det är rätt vanligt att blankettlagar innehåller en bestämmelse enligt vilken skötseln av förvaltningsuppgifterna ankommer på landskapsregeringen till den del lagstiftningsbehörigheten hör till landskapet och till riksmyndigheterna till den del lagstiftningen hör till riket. Ålandsdelegationen har i sina utlåtanden upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid att detta slags bestämmelser är betänkliga med hänsyn till individens rättsskydd och att de inte är förenliga med god lagstiftningssed.

Slutsats:

Man borde utreda möjligheten att avstå från nuvarande blankettlagstiftningsteknik och skapa en ny lagstiftningsteknik som är mer transparent och korrekt med tanke på medborgarnas rättsskydd.

## 6.5 Lagstiftningskontrollen

### 6.5.1 Janssonkommitténs förslag

Janssonkommittén har föreslagit att landskapslagarna 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.

### 6.5.2 Arbetsgruppens bedömning

Arbetsgruppen konstaterar att förhandskontrollen av landskapslagarna har den goda sidan, att landskapslagarnas förhållande till grundlagen och till självstyrelselagen har kontrollerats innan de träder i kraft. Efter att en landskapslag har trätt i kraft är det därför osannolikt att den skulle innehålla bestämmelser som inte hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Om landskapslagarna inte granskades, skulle det kunna gå så att deras riktighet börjar ifrågasättas vid tillämpningen.

Tiden för lagstiftningskontrollen var förr 3 månader men den förlängdes till 4 månader eftersom det ”i vissa situationer kan hända att en landskapslag medför svåra tolkningsproblem angående behörigheten. Det har visat sig att den nuvarande tremånaderstiden är för kort i sådana fall - - -” (RP 73/1991 rd s. 46/II). I praktiken försöker man föredra landskapslagarna så snabbt som möjligt och tidsfristen på 4 månader anses inte vara den normala behandlingstiden, utan bara en maximitid (jfr RP 73/1991 rd s. 70/II). Enligt arbetsgruppens bedömning kan det i praktiken fortfarande uppkomma situationer där en 4 månaders tidsfrist behövs, t.ex. när semesterperioden kommer emellan.

Arbetsgruppen ser inga hinder för att republikens president skulle kunna begära utlåtande av Ålandsdelegationen om en riksdagslags förhållande till självstyrelselagen. Eftersom den tidsfrist inom vilken presidenten måste besluta om stadfästelsen är kort och då presidenten måste begära yttrande av högsta domstolen, om presidenten är tveksam om lagens förenlighet med självstyrelselagen, vore det med hänsyn till systemet naturligare att Ålandsdelegationen skulle ge sitt utlåtande till högsta domstolen.

### 6.5.3 Landskapslagarnas förenlighet med EU-rätten

Landskapslagarnas förenlighet med EU-rätten och kontrollen av detta har debatterats i olika sammanhang och flera utredningar har gjorts. Även grundlagsutskottet har tagit ställning i saken.<sup>8</sup> Frågan om landskapslagarnas förhållande till EU-rätten har anknytning till Finlands och Ålands ansvar för det nationella genomförandet av EU-rätten.

Enligt nuvarande praxis prövar Ålandsdelegationen huvudsakligen landskapslagarnas förhållande till självstyrelselagen men inte deras förhållande till EU-rätten. Praxis har varit att delegationen önskar få ett yttrande av justitieministeriets Europarättsenhet, om det finns tvivel om en landskapslags förenlighet med EU-rätten.

Enligt högsta domstolens praxis anses en landskapslag stå i strid med självstyrelselagen om den uppenbart strider mot EU-rätten. Presidenten kan alltså utöva vetorätt i en sådan situation.

Arbetsgruppen konstaterar att de frågor som hänför sig till landskapslagarnas förenlighet med EU-rätten ytterligare borde utredas närmare. Man borde t.ex. undersöka om det vore möjligt att landskapsregeringen i växelverkan med det behöriga ministeriet på förhand skulle utreda de frågor som gäller genomförandet av EU-rätten. Man borde också kunna dra nytta av det nordiska lagstiftningssamarbetet t.ex. när det är fråga om genomförande av direktiv.

#### Slutsatser:

Det är redan enligt gällande lagstiftning möjligt att Ålandsdelegationen på begäran ger ett utlåtande till högsta domstolen om en riksdagslags förhållande till självstyrelselagen.

Det finns fortfarande frågor om landskapslagarnas förenlighet med EU-rätten som borde utredas.

I lagberedningen borde växelverkan mellan landskapsregeringen och ministerierna utökas i frågor som gäller genomförande av EU-rätten.

Det nordiska samarbetet borde utnyttjas vid genomförande av direktiv och även i andra frågor som gäller genomförande och tillämpning av EU-rätten.

<sup>8</sup> GrUB 7/2002 rd s. 6 samt *Jääskinen* (2006:2) s.51

## 6.6 Det ekonomiska systemet (beskattning och avräkning)

### 6.6.1 Janssonkommitténs förslag

Enligt Janssonkommittén var den ursprungliga avsikten med de skatteformer som föll inom landskapets behörighet att de skulle vara tillräckliga för att täcka kostnaderna för självstyrelsen. Kommittén anser att landskapets nuvarande skattebehörighet bör utvecklas så att denna ursprungliga avsikt återupprättas. Förfarandena för överföring bör beakta behovet av samordning med rikets myndigheter och omfattningen av konsekvenserna som överföringarna medför.

Janssonkommittén konstaterar att 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. Bestämmelserna om extra anslag och särskilda bidrag bör dock kvarstå.

### 6.6.2 Arbetsgruppens bedömning

Beträffande Janssonkommitténs förslag kan man konstatera att det från landskapets sida länge och upprepade gånger har framförts önskemål om att behörigheten angående statliga skatter helt eller delvis skulle överföras till landskapet, men statsmakten har förhållit sig negativt till förslagen. Det nuvarande ekonomiska systemet har i sig fungerat tillfredsställande, men det har åtminstone följande svagheter:

- De statliga skatterna uppbärs på Åland men inkomstförs i statsbudgeten och returneras i form av avräkningsbelopp och skattegottgörelse. Detta medför att det uppstår diskussion om hur stort skattebelopp (avräkning) som skall returneras och det uppkommer en bild av att riket stöder landskapet med skattemedel.
- Beslut om avräkningsgrunden, dvs. om att fastställa procenttalet, är i sista hand ett politiskt avgörande. Förfarandet för att ändra avräkningsgrunden har i praktiken aldrig tillämpats.<sup>9</sup>
- Landskapet kan inte självt bedriva en skattepolitik som beaktar landskapets särförhållanden.

Statsfinansiellt skulle en överföring av statens beskattningsrätt till Åland inte ha så stor betydelse att det skulle vara ett problem. Utifrån finansministeriets skatteavdelnings bedömningar kan man dock konstatera att en överföring av beskattningsbehörighet till Åland skulle kunna orsaka andra betydande problem.

---

<sup>9</sup> Finansministeriet har dock 1.6.2012 tillsatt en arbetsgrupp för att utreda behovet att ändra avräkningsgrunden. Arbetsgruppens mandattid är 1.8–31.12.2012

Finansministeriets skatteavdelning konstaterar bl.a. följande i sitt utlåtande:

- Janssonkommitténs förslag skulle innebära att riket fick det svårt att efter en behörighetsförändring uppfylla sina förpliktelser som det har bl.a. i förhållande till andra stater och till Europeiska unionen. Riket skulle inte kunna påverka hur landskapet använder sig av sin lagstiftningsbehörighet.
- En separat beskattningsbehörighet för landskapet skulle kunna medföra skattekonkurrens nationellt eller internationellt. Konkurrens kan uppkomma inom inkomstbeskattningen såväl i person- som i företagsbeskattningen. Inom samfundsbeskattningen kan konkurrens uppstå genom en lägre samfundsskattesats eller genom särskilda avdrag från skattebasen. Skattekonkurrens kan också uppstå t.ex. i den skottländska modell som nämns i betänkandet, enligt vilken skattesatsen i landskapet skulle kunna vara tre procent högre eller lägre än i riket. Om samfundsskattens nivå var lägre i landskapet, skulle det kunna innebära att samfund flyttar sin hemort till Åland, eftersom de skattskyldiga eftersträvar lägre skatt, och att rikets skatteintäkter sjunker. Att av skatteskäl flytta hemorten inom landets gränser skulle vara lättare än att flytta till en annan stat.
- Enligt gällande självstyrelselag kan landskapet bestämma om lokala tilläggsskatter. Landskapets skattebehörighet behöver således inte ändras, om syftet är att skattenivån ska vara densamma eller högre än i riket. Landskapet kan redan nu bestämma om högre skattnivå än i riket.
- Att extra anslag skulle bibehållas efter att skattebehörighet har överförs till Åland skulle vara motstridigt. Det kan också vara problematiskt på grund av EU:s bestämmelser om statligt stöd.
- Det skulle bli nödvändigt att beakta Ålands eget skattesystem bl.a. vid förhandlingar angående statsfördrag om avskaffande av internationell dubbelbeskattning samt bl.a. i förhållande till Europeiska unionen.
- Beträffande mervärdesskatten och acciser skulle en behörighetsöverföring innebära en betydande principiell förändring av Ålands skattemässiga ställning och få effekter på skatteunderlaget. Dessutom skulle skattegränsen mellan landskapet och övriga delar av Finland få en mycket större betydelse. En överföring av beskattningsbehörigheten skulle komplicera beskattningen samt handeln mellan Åland och övriga delar av Finland. Förmodligen skulle det krävas att de förenklingar som har fått stånd mellan Åland och övriga Finland avskaffas, eftersom de är möjliga endast förutsatt att man på Åland tillämpar samma beskattningssystem som i riket. Kontrollen av skattegränsen måste då avsevärt utökas och effektivteras, vilket skulle försvåra såväl varu- som passagerartrafiken mellan Åland och riket. En kompetensöverföring skulle också vara problematisk på grund av konkurrenssnedvridningar till följd av lägre skattenivå.
- Olika skattelagstiftning och skattesystem i riket och landskapet skulle sannolikt orsaka mer kostnader bl.a. vid verkställandet av beskattningen och vid ändringssökande, eftersom man blev tvungen att tillämpa två olika skattesystem. Olika skattesystem kan eventuellt kräva att en lokal skatteförvaltning inrättas och att domstolarnas resurser utökas. Ett separat skattesystem skulle sannolikt också kräva extra resurser på Åland så att bl.a. lagstiftningen och internationella frågor, så som EU-ärendena, kan skötas.

Skatteavdelningens anmärkningar, vilka arbetsgruppen inte har bedömt i detalj, visar att en ensidig och förbehållslös överföring av beskattningsrätten till landskapet skulle kunna orsaka oförutsägbara problem. På internationell nivå har Finland som mål att avskaffa och motverka osund skattekonkurrens. Därför bör man se till att det inte heller inom landets gränser uppkommer osund skattekonkurrens. I sig hindrar detta inte att behörighet skulle överföras, men ett villkor för ett överförande bör då vara att riket har kvar möjligheten att påverka skattelagstiftningens materiella innehåll på ett sätt som förhindrar att osund skattekonkurrens uppkommer.

Arbetsgruppen konstaterar också att Åland står utanför EU-lagstiftningen när det gäller mervärdesskatt och acciser. Beträffande de indirekta skatterna skulle en annorlunda skattelagstiftning i landskapet innebära att en verklig och inte endast formell skattegräns uppkommer mellan landskapet och riket.

I en fortsatt beredning kunde man närmare utreda möjligheten att skapa en modell enligt vilken de skatter som uppbärs på Åland skulle stanna kvar i landskapet och inkomstföras direkt i landskapets budget. Den materiella skattelagstiftningen skulle till innehållet vara i stort sett densamma, men undantag skulle kunna göras på grund av särförhållanden i landskapet. Både riksdagens och lagtingets medverkan skulle krävas för en avvikande lagstiftning.

Om beskattningsbehörigheten överförs delvis eller helt, skulle det krävas att det nuvarande avräkningssystemet omprövas på motsvarande sätt, och då blev man tvungen att komma överens om hur landskapet ska ersätta statens administrativa kostnader för landskapet och delta i statens allmänna utgifter.

#### Slutsatser:

En överföring av beskattningsrätt till landskapet förutsätter att de problem som gäller skattekonkurrens, EU-rätt och internationella relationer kan lösas.

En överföring av beskattningsbehörighet ska inte få leda till osund skattekonkurrens.

Skattebehörighet kan inte överföras så att riket helt skulle avstå från sina möjligheter att påverka det materiella innehållet i landskapets skattelagstiftning.

En överföring av beskattningsrätt skulle innebära att hela avräkningssystemet måste omprövas.

Framöver kunde man också undersöka möjligheterna att ändra systemet så, att de skatter som uppbärs på Åland skulle tas in direkt i landskapets budget.

Det nuvarande systemet för att ändra avräkningsgrunden och avräkningsbeloppet bedöms i en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp vars tidsfrist löper ut 31.12.2012.

## 6.7 Traktaträttslig behörighet

### 6.7.1 Janssonkommitténs förslag

Janssonkommittén har föreslagit att landskapets traktaträttsliga behörighet utvidgas som en följd av internationaliseringen och den europeiska integrationen. Förslaget har inte närmare motiverats.

När arbetsgruppen hörde landskapsregeringen framgick det att landskapet önskar mer omfattande förhandlingsbefogenheter i fall där bestämmelserna i ett fördrag också hör till landskapets behörighet. Landskapsregeringen har hänvisat till att Belgiens regioner förhandlar för egen del och att de är folkrättsliga parter i de fördrag de förhandlat om. Färöarna sköter också en del av förhandlingarna. Dessutom har landskapsregeringen i augusti 2012 föreslagit för justitieministeriet att självstyrelselagens nuvarande 9 a kap., som gäller ikraftträdande av fördrag i landskapet till den del de hör till landskapets landskapsbehörighet, ska kompletteras med ett godkännande- eller förhandlingsförfarande till den del det är fråga om sådana fördrag eller förpliktelser som hör till rikets behörighet och som är särskilt viktiga för landskapet. Sådana är t.ex. fördrag och förpliktelser som kan påverka landskapets folkrättsliga ställning, i synnerhet dess demilitariserade och neutraliserade status.

### 6.7.2 Arbetsgruppens bedömning

Arbetsgruppen anser att det när fördrag sätts i kraft är väsentligt att det behöriga ministeriet har följt procedurbestämmelserna i 58 § självstyrelselagen innan presidenten gör en framställning till Ålands lagting om bifall till den författning med vilken fördraget sätts i kraft. Den nämnda paragrafen förutsätter att landskapsregeringen i god tid informeras om fördragsförhandlingar i ärenden som hör till landskapets behörighet. Genom att skärpa rutinerna kan landskapets inflytande säkerställas så att det förverkligas fullt ut.

Om man i tid har varseblivit betydelsen för Åland av ett fördrag som förhandlas, sker informationen till landskapet också i allmänhet i rätt tid. Så är det också beträffande de fördrag som inte hör till landskapets behörighet, men som av en eller annan orsak är särskilt viktiga för landskapet. En förpliktelse kan vara särskilt viktig t.ex. om den gäller en näringsgren som är betydelsefull för landskapet eller om den innehåller bestämmelser som tangerar demilitariseringen och neutraliseringen.

Landskapsregeringen kan ges tillfälle att delta i förhandlingar t.ex. när ett fördrag kommer att gälla så viktiga angelägenheter inom landskapets behörighetssfär att de särskilda förhållandena i landskapet måste beaktas i ett tidigt skede av förhandlingarna. I självstyrelselagen har man redan nu försökt garantera att riksmyndigheterna redan från början ska få en uppfattning om det är nödvändigt att göra ett förbehåll eller ställa något annat villkor för Åland.



Enligt de uppgifter som utrikesministeriet har gett arbetsgruppen har det sällan hänt att man gör ett regionalt förbehåll för Åland. Det beror delvis på att Finland redan under fördragsförhandlingarna eftersträvar att fördraget uppfyller Finlands mål – även för Ålands vidkommande – vilket gör att det när man tillträder fördraget inte behövs en reservation. Reservationer görs t.ex. inte när det gäller EU:s grundfördrag, utan undantagen från grundfördragens bestämmelser beaktas i protokoll som bifogas fördragen.

Som det konstaterades ovan (3.4) kan landskapsregeringen med ett bemyndigande av republikens president förhandla om ett fördrag för Finlands del, om fördraget gäller något som hör till landskapets behörighet och det enbart gäller förhållanden mellan landskapet och ett annat nordiskt land eller annars särskilt gäller Åland. Någon uttrycklig bestämmelse om detta ansågs dock inte nödvändig år 1991.

Arbetsgruppen konstaterar att landskapsregeringen redan enligt gällande lagstiftning kan bemyndigas att för Finlands del förhandla om internationella fördrag även med andra än nordiska länder. I praktiken kan sådana situationer dock sällan uppkomma, eftersom en förutsättning är att fördraget skulle gälla enbart landskapet.

Slutsatser:

Gällande lag innehåller ändamålsenliga förfaranden för att beakta Ålands särställning i förhandlingar om fördrag och när fördrag godkänns och sätts i kraft. Det finns inte något behov att i det avseendet se över bestämmelserna i självstyrelselagens 9 kap.

För att bestämmelserna i självstyrelselagens 9 kap. ska fungera krävs att landskapsregeringen tillräckligt tidigt informeras om förhandlingar om fördrag som hör till Ålands behörighet. Yttrande av landskapsregeringen om själva fördraget borde också begäras tillräckligt tidigt. Informationen har särskild betydelse för att 59 § i självstyrelselagen ska fungera.

## 6.8 Internationella garantier

Janssonkommittén föreslår att 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.

Arbetsgruppen konstaterar att förslaget att återupprätta internationella garantier skulle lyfta fram frågan om Ålandsöverenskommelsen är rättsligt gällande. Finlands regering har i flera omgångar förbundit sig att följa Ålandsöverenskommelsen, fastän det är ifrågasatt om överenskommelsen fortfarande är i kraft (UtUU 2/1990, s. 2). I motiveringen till självstyrelselagen konstaterades att det är en naturlig och orubblig grundsats att iaktta de internationella bestämmelserna om Åland och att på det nationella planet bevara och utveckla den åländska självstyrelsen (RP 73/1990 rd s. 37).

#### Slutsatser:

Ålands självstyrelse är allmänt erkänd och starkt förankrad i Finlands konstitution. Självstyrelsen med tillhörande internationella utfästelser angående Åland kan effektivt garanteras i den nationella lagstiftningen. De människorättsfördrag som Finland har ratificerat garanterar för sin del bl.a. de språkliga och kulturella rättigheterna och stärker således också det folkrättsliga skydd för de rättigheter som hänför sig till självstyrelsen och som har tillförsäkrats den åländska befolkningen. Att begära nya särskilda garantier skulle passa dåligt ihop med den allmänna internationella utvecklingen.

Ålands självstyrelse har under en lång historisk period utvecklats på ett gynnsamt sätt som har gjort nya internationella garantier överflödiga. Ålands självstyrelse bör grunda sig på förtroende mellan landskapet och riket samt på Finlands konstitution så att landskapets självstyrande status inte kan förändras mot landskapets vilja.


## 6.9 Ålands ställning i beredningen och verkställigheten av EU-ärenden

Självstyrelselagen har ändrats tre gånger med anledning av EU-medlemskapet. Den första ändringen gjordes när Finland inklusive Åland anslöt sig till unionen. Till lagen fogades då ett nytt 9 a kap. (1556/1994) om EU-ärendena. Detta kapitel reviderades helt genom lag 68/2004, då landskapets påverkningsmöjligheter och rätt till inflytande i beredningen och verkställigheten av EU-ärenden stärktes. Till lagen fogades också en bestämmelse om landskapets ansvar för genomförandet av EU-rätten. Dessutom har statsrådet 23.4.2009 fattat ett principbeslut om Ålands deltagande i beredningen av EU-ärenden.

Landskapsregeringen har rätt att delta vid beredningen i statsrådet av Finlands ställningstaganden till beslut som fattas inom EU, om beslutanderätten annars enligt självstyrelselagen skulle höra till landskapets behörighet eller om saken på något annat sätt kan ha särskild betydelse för landskapet. Landskapet har således rätt att delta i arbetet i statsrådets beredningssektioner samt i EU-kommitténs och EU-ministerutskottets möten.

Om landskapets och rikets ståndpunkter inte kan samordnas, ska landskapets ståndpunkt på begäran av landskapsregeringen delges när Finlands ställningstaganden presenteras i EU:s institutioner.

Landskapsregeringen ska på begäran ges tillfälle att delta i Finlands delegations arbete när frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet behandlas inom EU.



I det nationella genomförandet av EU-ärenden är lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten fördelad mellan landskapet och riket i enlighet med självstyrelselagen. I lagen finns bestämmelser om landskapets och rikets skyldighet att förhandla i situationer där deras åtgärder är beroende av varandra.

Genom en lag år 2009 (847/2009) fogades till självstyrelselagen bestämmelser om landskapets ställning i ärenden som gäller fördragsbrott och mål som behandlas i EU-domstolen. På lagnivå slog man fast principen enligt vilken landskapets ståndpunkt på begäran av landskapet ska framgå av svaren till kommissionen och i domstolsbehandlingen i fall där talan beror på en åtgärd eller försummelse av landskapet.

Till lagen fogades också en bestämmelse om att en representant för landskapet ska ges rätt att delta i den muntliga förhandlingen i domstolen. Dessutom kan landskapsregeringen göra en motiverad framställning hos statsrådet om att Finland ska delta i en anhängig rättegång vid EU-domstolen eller väcka talan vid domstolen när det gäller frågor som hör till landskapets behörighet eller som annars kan ha särskild betydelse för landskapet.

Slutsatser:

Självstyrelselagens bestämmelser om beredning av EU-ärenden är anmärkningsvärt detaljerade och omedelbara behov att ändra dem har inte konstaterats föreligga.

Om det i praktiken uppstår problem, måste man försöka lösa dem med praktiska åtgärder.

Frågan om att i samband med lagstiftningskontrollen utreda landskapslagarnas förenlighet med EU-rätten är principiellt svår. Det skulle finnas behov att klarlägga förfarandena och ansvarsfrågorna.

## 7 Arbetsgruppens rekommendationer

### 7.1 Riktlinjer för Finlands Ålandspolitik

I motiveringarna till den gällande självstyrelselagen konstateras att ett allmänt mål är att stärka den åländska självstyrelsen utan att ändra landskapets statsrättsliga ställning. Arbetsgruppen anser att detta mål fortfarande är aktuellt och konstaterar att en fortlöpande utveckling av en välfungerande självstyrelse ligger i såväl landskapets som i rikets intresse. Det bör vara en ömsesidig strävan att stärka de band som förenar landskapet och riket och att undvika gränshinder.

Utveckling innebär att landskapets ansvar växer när det gäller skötseln av egna angelägenheter, i synnerhet sådant som gäller ekonomin. Då måste man beakta att Finlands EU-medlemskap år 1995 medförde en ny dimension för förhållandet mellan riket och landskapet, vilket kan vara ägnat att begränsa rörelsefriheten när självstyrelsen utvecklas. Ålands inflytande i EU-ärenden som gäller landskapet måste säkerställas.

Arbetsgruppen biträder det ofta anförda synsättet att den politiska dialogen i relationerna mellan riket och landskapet bör utökas. Detta gäller såväl regeringsnivån som den parlamentariska nivån. Dessutom borde man på ömse sidor se till att kontakten myndigheterna emellan fungerar. Samtidigt bör det konstateras att garantin för självstyrelsen finns i lagstiftningen, vilken bör vara tydlig och lämna så lite rum för tolkning som möjligt.

För ålänningarna är det ytterst viktigt att självstyrelsen fungerar och att landskapet mår väl. Som finska medborgare har ålänningarna rätt att förutsätta att riket ser sitt eget ansvar att säkerställa detta.

### 7.2 Lagstiftningsåtgärder

Janssonkommittén har föreslagit att statsrådet ska tillsätta en kommitté med representanter för 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. Erfarenheterna från andra europeiska länder ska beaktas så att den åländska självstyrelsen kan vara ett föredöme för autonomier med lagstiftningsmakt.

Så som det konstaterades ovan i avsnitt 6.1 har självstyrelselagen i huvudsak fungerat väl. Den har dock i enskilda frågor visat sig vara svår att tolka och tillämpa. Till de delarna finns det uppenbara behov att rätta till lagen. Arbetsgruppen har bedömt att en reform av lagen är nödvändig för att få till stånd en modern och mer smidig lag. Uppgiften är krävande och förutsätter grundlig fortsatt beredning. Man får räkna med att arbetet tar flera år i anspråk.

Det finns flera alternativ och modeller för en reform av självstyrelselagen. Arbetsgruppen anser att man borde överväga att utveckla lagen så att den skulle vara mer allmän-giltig beträffande behörighetsfördelningen. Detaljerna kunde regleras med vanlig lag som stiftas med lagtingets bifall. Självstyrelselagen skulle till dessa delar vara av ram-lagsnatur och målet skulle vara att den ska ändras så sällan som möjligt.

### 7.3 Exempel på andra eventuella ändringar

Om självstyrelselagen ändras, måste man överväga också andra frågor än dem som ta-gits upp i Janssonkommitténs betänkande. Det är främst fråga om förbättringsförslag utifrån praktisk erfarenhet och om sådant som landskapet tidigare har uppmärksammat.

I arbetsgruppen har man diskuterat behovet att inrätta ett organ vid statsrådet eller vid riksdagen för att behandla Ålandsärenden. Arbetsgruppen har ansett att det är onödigt att inrätta nya organ, men konstaterar att det tycks finnas behov att utöka dialogen till vissa delar.

Arbetsgruppen har också konstaterat att man i landskapet har diskuterat bl.a. medbor-garskapskravet för poliser och kravet på finskt medborgarskap för att få hembygdsrätt. Några officiella framställningar har dock inte gjorts i dessa frågor.

Under de senast åren har det varit mycket debatt om statens möjligheter att stöda när-ingsverksamhet i landskapet. Frågan har dykt upp bl.a. i diskussionen om stöd för vind-kraft. Arbetsgruppen konstaterar att denna fråga måste uppmärksammas i samband med en eventuell reform.

I praktiken har det uppkommit oklarhet i fråga om tolkningen av självstyrelselagens 25 § då det gäller överklagande av beslut som en statlig myndighet har fattat med stöd av sin befogenhet enligt en överenskommelseförordning. Det är inte ändamålsenligt, och inte heller tillfredsställande med hänsyn till individens rättsskydd enligt grundlagens 21 §, om högsta förvaltningsdomstolen är första och därmed enda besvärinstans i sådana ärenden. Dessutom borde det utredas, om första besvärinstans bör vara Ålands förvalt-ningsdomstol eller den förvaltningsdomstol som annars är behörig i saken.

De ovan nämnda exemplen visar att flera enskilda frågor sannolikt dyker upp i samband med en eventuell reform av självstyrelselagen. Å ena sidan bör man undvika en överdri-ven detaljreglering, å andra sidan är det en fördel för självstyrelsen om den är starkt för-ankrad i lag.

## LITTERATUR

Landskapet Ålands ställning vid fördragsbrottsärenden och i EG-domstolen  
Justitieministeriet, Arbetsgruppsbetänkande 2008:9

Ålands statsrättsliga ställning  
Seminarium den 30 november 2000 i riksdagens auditorium, Ålands landskapsstyrelse

Bygglin, Gustav: EG-rätten och ålandsärendena i HD  
Juridiska Föreningens Tidskrift 6/2001 s. 563–576

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus I  
Helsingfors 1924

EU:s konstitutionella fördrag och landskapet Åland  
Betänkande av en arbetsgrupp vid justitieministeriet 2005:9

Förslag till ny självstyrelselag för Åland  
Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 7/1989

Förändringar i budgeteringen av statens inkomster utifrån det perspektiv som hänför sig  
till avräkningen till Åland  
Finansministeriet 26b/2012

Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait  
Borgå 1939

Jyränki, Antero: Om Ålandas statsrättsliga ställning  
Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000


Jääskinen, Niilo: Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska  
landskapslagar  
Justitieministeriets publikation 2006:2

Ny självstyrelselag för Åland  
Kommittébetänkande 1987:31

Olsson, Curt: Kontrollen av ålandslagar  
Juridiska Föreningens tidskrift 5–6/1993 s. 525–534

Roslin, Bertil: Europeiskt självstyre i omvandling  
Statsrådets kanslis publikation 20/2006

Suksi, Markku: Ålands konstitution  
Åbo Akademis förlag 2005



Suksi, Markku: Färsaarten maakuntapäivien ja tanskan eduskunnan välisestä toimival-  
lanjaosta

Promemoria 27.11.2012

Tollet, Artur – Ugglan, John: Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland

Helsingfors 1930

Statens forskningscentral – Ålands statistik- och utredningsbyrå (2004) Det skattefinan-  
siella utjämnningssystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter

[http://www.vm.fi/vm/sv/04\\_publicationer\\_och\\_dokument/01\\_publicationer/075\\_beskatning/20041108Detska/89811.pdf](http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/075_beskatning/20041108Detska/89811.pdf)

Översyn av självstyrelselagen för Åland. Betänkande av Ålandsarbetsgruppen  
1998/1999

Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999







# Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen



# SISÄLLYS

1	Johdanto – asian tausta _____	77
2	Ahvenanmaan itsehallinnon tausta _____	79
2.1	Itsehallinnon synty ja kansainvälisoikeudelliset takeet _____	79
2.2	Itsehallintolain kehitys _____	80
3	Ahvenanmaan asema tämän päivän Suomen valtiosäännössä _____	83
3.1	Perustuslaki ja itsehallintolaki _____	83
3.2	Ahvenanmaan lainsäädäntövalta _____	84
3.3	Kansainvälisten sopimusten hyväksyminen ja voimaansaattaminen Ahvenanmaalla _____	92
3.4	Ahvenanmaan asema pohjoismaisessa yhteistyössä _____	94
3.5	Ahvenanmaan asema Euroopan unionissa _____	95
3.6	Taloudellinen järjestelmä _____	96
3.6.1	Tasoituskasvu _____	96
3.6.2	Verohyvyys _____	97
3.6.3	Ylimääräinen määräraha _____	98
3.6.4	Eriyinen avustus _____	98
3.6.5	Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset määrärahasiirrot _____	99
3.6.6	Ahvenanmaan maakunnassa kannetut verot _____	100
3.6.7	Määrärahasiirtojen käyttö maakunnassa _____	101
3.7	Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien talous _____	103
3.7.1	Ahvenanmaan maakunnan taloudellinen asema Suomen ja EU:n muihin alueisiin verrattuna _____	103
3.7.2	Ahvenanmaan kuntien talous _____	105
4	Vertailu muihin itsehallintoalueisiin _____	107
5	Ahvenanmaan vuoden 2010 komitean ("Janssonin komitea") keskeiset ehdotukset _____	109
6	Arviointi itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain toimivuudesta ja uudistamistarpeista _____	111
6.1	Yleisiä näkökohtia järjestelmän uudistamistarpeesta _____	111
6.2	Toimivallanjako _____	113

6.3	Lainsäädäntövallan luettelointi ja siirtäminen _____	116
6.3.1	Janssonin komitean ehdotus _____	116
6.3.2	Työryhmän arviointi _____	116
6.4	Blankettilainsäädäntö _____	118
6.5	Lainsäädäntövalvonta _____	119
6.5.1	Janssonin komitean ehdotus _____	119
6.5.2	Työryhmän arviointi _____	119
6.5.3	Maakuntalakien yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa _____	120
6.6	Taloudellinen järjestelmä (verotus ja tasoitus) _____	121
6.6.1	Janssonin komitean ehdotukset _____	121
6.6.2	Työryhmän arviointi _____	121
6.7	Kansainvälinen sopimuksenteko-oikeus _____	124
6.7.1	Janssonin komitean ehdotukset _____	124
6.7.2	Työryhmän arviointi _____	124
6.8	Kansainväliset takuut _____	126
6.9	Ahvenanmaan asema EU-asioiden valmistelussa ja täytäntöönpanossa_	127
<b>7</b>	<b>Työryhmän suositukset _____</b>	<b>129</b>
7.1	Suomen Ahvenanmaa politiikan linjauksia _____	129
7.2	Lainsäädäntötoimenpiteet _____	129
7.3	Esimerkkejä muista mahdollisista uudistuksista _____	130
	KIRJALLISUUTTA _____	132

# 1 Johdanto – asian tausta

## Hallitusohjelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman (22.6.2011) mukaan Ahvenanmaan itsehallintoa kehitetään ja vaalitaan yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan kanssa. Jatetaan Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän nykyaikaistamista ja muutostarpeiden selvittämistä. Varmistetaan toimiva yhteydenpito ruotsin kielellä hallinnon ja maakunnan itsehallinnon välillä. Kehitetään Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittamista valtioneuvostossa. Ahvenanmaan vaikuttamismahdollisuudet EU-asioissa turvataan.

## Ahvenanmaan parlamentaarinen komitea

Ahvenanmaan maakunnan hallitus asetti toukokuussa 2010 parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä oli esittää ehdotuksia itsehallintojärjestelmän ja Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) uudistamiseksi. Komitean tuli ottaa huomioon uudet tarpeet, yleinen yhteiskuntakehitys, talouden globalisaatio, Euroopan integraatio ja Suomen uusi perustuslaki. Komitean tuli erityisesti tehdä ehdotuksia uudenaikaisemmaksi ja yksinkertaisemmaksi järjestelmäksi itsehallintojärjestelmän osapuolten välisen toimivallan siirtämiseksi.

Komitean puheenjohtajana toimi maakuntapäivien jäsen *Gunnar Jansson*. Komitea luovutti mietintönsä 29.10.2010 (Åländsk utredningsserie 2010:2).

Oikeusministeriö järjesti 21.3.2011 Ahvenanmaan itsehallinnon uudistamista koskevan seminaarin. Seminaarissa Gunnar Jansson esitteli komiteansa mietinnön, professori Markku Suksi (Åbo Akademi) piti esitelmän aiheesta ”Ålands självstyrelse: oföränderlig – eller trots allt föränderlig?”, professori Jan Sundberg (Helsingin yliopisto) puhui aiheesta ”Autonomi med eller utan politisk integrering” ja finanssineuvos Antero *Toivainen* (valtiovarainministeriö) puhui verotusoikeudesta.

## Oikeusministeriön asettaman työryhmän toimeksianto

Oikeusministeriön 14.3.2012 asettaman työryhmän toimeksiannon mukaisesti tämän mietinnön pääasiallisena tarkoituksena on Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän arviointi lähinnä valtakunnan kannalta. Arvioinnin tarkoituksena on mahdollisen jatkovalmistelun pohjustaminen. Työryhmä siis arvioi alustavasti valtakunnan kannalta, miltä

---

osin nähdään uudistustarpeita ja mahdollisuuksia uudistaa nykyistä järjestelmää. Tarkoituksena ei ole lopullisten kannanottojen muodostaminen. Jatkovalmistelu tulee työryhmän näkemyksen mukaan tehdä valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen yhdessä asettavassa valmisteluelimessä.

Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tulee erityisesti arvioida alustavasti niitä asioita ja ehdotuksia, jotka Ahvenanmaan maakunnan asettama parlamentaarinen komitea on mietinnössään esittänyt itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi (Åländsk utredningsserie 2010:2, jäljempänä *Janssonin komitea*).

## 2 Ahvenanmaan itsehallinnon tausta

### 2.1 Itsehallinnon synty ja kansainvälisoikeudelliset takeet<sup>1</sup>

Vuoden 1809 Haminan rauhansopimuksella Ruotsin valtakunta menetti itäisen osansa, eli Suomen ja Ahvenanmaan Venäjän valtakunnalle. Ensimmäisen maailmansodan ja Venäjän vallankumouksen myllerrysten seurauksena tapahtuneen Suomen itsenäistymisen yhteydessä syntyi Ahvenanmaalla niin sanottu Ahvenanmaan liike (*Ålandsrörelsen*), jonka tavoitteena oli Ahvenanmaan liittäminen vanhaan emämaahan, Ruotsiin. Ahvenanmaalla oltiin huolestuneita Suomen kohtalosta mutta myös maakunnan väestön ja sen kielen ja kulttuurin säilymisestä uudessa valtiossa.

Syntyneen tilanteen johdosta Suomen hallitus valmisteli esityksen laiksi Ahvenanmaan itsehallinnosta (HE 73/1919 vp), jossa todettiin muun muassa: ”jotta viipymättä poistettaisiin kaikki vähänkään oikeutetut tyytymättömyyden aiheet, on katsottu tarpeelliseksi odottamatta ylemmän itsehallinnon järjestämistä valmistaa erityinen lakiehdotus Ahvenanmaalle annettavasta sangen laajasta itsehallinnosta. Siten ahvenanmaalaisille vakuutettaisiin mahdollisuus itse järjestää olonsa niin vapaasti kuin se yleensä on mahdollista maakunnalle, joka ei muodosta omaa valtiota.”. Laki hyväksyttiin perustuslain säätämisjärjestyksessä, mutta maakunnan väestön edustajat torjuivat lain.

Ruotsi antoi tukensa Ahvenanmaan liikkeen pyrkimyksille ja asia saatettiin lopulta Kansainliiton ratkaistavaksi. Kansainliiton liittoneuvosto päätti 1921 tunnustaa Suomen täysivaltaisuuden Ahvenanmaahan, mutta edellytti, että itsehallintolakiin sisällytettäisiin vahvat takuut ahvenanmaalaisten kansallisuussuojasta. Takuut oli otettava lakiin, ja saariryhmä neutralisoitava ja demilitarisoitava, jotta siten turvattaisiin ”rauha, Ruotsin ja Suomen hyvät välit tulevaisuudessa sekä saarten oma menestys ja onni”. Takuut muotoiltiin erillisessä sopimuksessa, joka liitettiin Kansainliiton päätökseen. Tämä niin sanottu Ahvenanmaan sopimus (*Ålandsöverenskommelsen*) ei ole Suomen ja Ruotsin välinen kansainvälinen sopimus, mutta se tuli osaksi Kansainliiton päätöstä ja sille on myöhemmin annettu tietty tapaoikeudellinen merkitys.

Ahvenanmaan sopimuksessa Suomi selitti tahtovansa ”turvata ja taata Ahvenanmaan saarten väestölle ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten tottumusten säilyttämisen” sekä sisällyttää lakiin Ahvenanmaan itsehallinnosta takuut muun muassa siitä, että

---

<sup>1</sup> Tämä jakso perustuu hallituksen esitykseen 73/1990 vp (s. 8–10), jossa on laajempi kuvaus historiallisesta kehityksestä.

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

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

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

Sen jälkeen kun eduskunta oli hyväksynyt takuulain, ahvenanmaalaiset eivät katsoneet olevan esteitä soveltaa Ahvenanmaan itsehallinnosta annettua lakia, takuulakia ja Ahvenanmaan itsehallintolain täytäntöönpanosta annettua lakia (125/1920). Lakisääteiset maakuntapäivät oli koolla ensimmäisen kerran 9.6.1922.

## 2.2 Itsehallintolain kehitys

Itsehallintolakia on uudistettu kokonaisuudessaan kaksi kertaa.

*Vuoden 1951 itsehallintolaki (670/1951)* säädettiin hallituksen esityksen HE 38/1948 vp pohjalta. Esitystä oli kuitenkin edeltänyt HE 100/1946 vp jota ei ehditty käsitellä loppuun, minkä vuoksi se raukesi. Viimeksi mainitussa esityksessä todettiin muun muassa:

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



useissa tapauksissa saanut väistyä autonomiajärjestelmän henkeen ja tarkoitukseen sopeutumattoman ahtaan tulkinnan johdosta.”

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

Lainsäädäntövallan jako järjestettiin siten, että valtakunnan ja maakunnan toimivallasta säädettiin kahdessa eri luettelossa. Esityksen perusteluissa (HE 100/1946 vp, s. 12) tämä perusteltiin näin:

”Mahdollisimman selvien rajojen saamiseksi valtakunnan ja maakunnan toimivallan välille ja tässä esiintyvän epävarmuuden aiheen poistamista varten on 13 §:ssä vedetty rajat maakunnan toimivalta-alueelle valtakuntaan nähden luettelamalla tärkeimmät oikeudenalat, jotka on määrätty maakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Kun luettelo tietenkään ei voi olla tyhjentävä ja kun uusia oikeusaloja vähitellen tulee lisäksi, on siitä täydennettävä yleisellä säännöksellä ´muista asioista, joita ei valtakunnanlainsäädäntöön kuuluvina ole valtakunnalle pidetty`.”<sup>2</sup>

Uutuutena vuoden 1951 itsehallintolakiin otettiin säännökset Ahvenanmaan kotiseutu-oikeudesta. Lailla uudistettiin taloudellista tasoitusta koskevat säännökset ja maakunnan lainsäädäntövaltaa laajennettiin monessa asiassa. Ahvenanmaan valtuuskunnalle annettiin tehtäväksi antaa lausunto maakuntapäivien säätämistä maakuntalaeista. Merkittävä uudistus oli myös se, että maakuntapäivien hyväksyminen oli saatava laille, jolla kansainvälinen sopimus saatetaan voimaan maakunnassa, jos sopimuksessa on määräyksiä, jotka merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista tai niistä poikkeamista. Ensimmäisen itsehallintolain mukaan valtakunnalla oli yksinomainen lainsäädäntövalta ”kansainvälisillä sopimuksilla järjestettyä alaa koskevassa asiassa”.

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

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

---

<sup>2</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan ratkaisu saattaisi kuitenkin lisätä tulkintavaikeuksia (1950 Vp. – V.M. – Esitys N:o 38 (1948 Vp. s. 2).

---

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

## 3 Ahvenanmaan asema tämän päivän Suomen valtiosäännössä

### 3.1 Perustuslaki ja itsehallintolaki

Ahvenanmaan itsehallintolaki ei ole perustuslaki sanan varsinaisessa merkityksessä, mutta se on perustuslakitasoinen laki siinä mielessä, että se voidaan kumota tai sitä voidaan muuttaa ainoastaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tämän lisäksi kumoaminen tai muuttaminen edellyttää Ahvenanmaan maakuntapäivien määräenemmistöllä (2/3) tehtyä päätöstä.

Se, että itsehallintolaki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, merkitsee myös, että itsehallintolailla on mahdollista säätää poikkeuksista perustuslakiin. Esimerkiksi se, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen, on poikkeus perustuslain 17 §:stä. Yksilön kielelliset oikeudet maakunnassa määräytyvät sen vuoksi itsehallintolain kieltä koskevien säännösten mukaisesti. Tämä merkitsee muun muassa, että kielilakia ei sovelleta maakunnassa.

Perustuslaki sitoo Ahvenanmaan maakuntapäiviä yhtä lailla kuin se sitoo Suomen eduskuntaa. Maakuntapäivät ei voi säätää perustuslain kanssa ristiriidassa olevia lakeja. Itsehallintolakiin on perustuslain säätämisen jälkeen lisätty perustuslakia vastaava säännös maakunnan hallituksen asetuksenantovallasta (21 §). Sen mukaan maakunnan hallitus voi maakuntalaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Maakuntalailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain tai itsehallintolain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 106 §:n, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on katsottu koskevan myös maakuntalakeja.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> HE 18/2002 vp, s. 4/II, *Jyränki* (1/2000), s. 63, *Jääskinen* (2006:2), s. 44.

## 3.2 Ahvenanmaan lainsäädäntövalta

Ahvenanmaan lainsäädäntövalta määräytyy itsehallintolaissa säädetyn kahden luettelon perusteella. Toisessa (18 §) luetellaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat oikeudenalat ja toisessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat (27 §). Tämän lisäksi 29 §:ssä on luettelo, niin kutsuttu B-lista, lainsäädäntöaloista, jotka voidaan siirtää maakunnalle tavallisella lailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

Maakunnan lainsäädäntövalta on itsenäinen eikä toissijainen suhteessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen valtakunnan laki ei tule voimaan maakunnassa, jos maakuntapäivät ei ole käyttänyt sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Tällaisessa tapauksessa asia jää sääntelemättä. Hierarkkisesti maakuntalait ovat samalla tasolla kuin eduskunnan säätämät lait.

Lukuun ottamatta B-listassa mainittuja asioita, voidaan lainsäädäntövaltaa siirtää ainoastaan itsehallintolakia muuttamalla, mikä tapahtuu perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistöllä tehdyllä päätöksellä. Lainsäädäntövaltaa ei näin ollen voida siirtää vastoin maakunnan tahtoa.

Seuraavasta taulukosta ilmenee itsehallintolain mukainen toimivallanjako hieman eri tavalla ryhmiteltynä kuin laissa. Taulukkoon on lisätty joitakin alueita, joita ei mainita laissa, mutta jotka ilmenevät hallituksen esityksen 73/1990 perusteluista. Taulukon lopussa mainitaan lisäksi lain voimaantulon jälkeen tehtyjä keskeisiä soveltamisratkaisuja.

Maakunnan lainsäädäntövalta	Valtakunnan lainsäädäntövalta
<p>Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:</p> <p>Maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä sekä maakuntapäivien jäsenten vaalia; [PL ja IHL 69 §: Itsehallintolakia ei voida muuttaa ilman maakuntapäivien määränemistöllä tehtyä päätöstä.]</p> <p>Maakunnan lippua ja vaakunaa sekä niiden käyttöä maakunnassa, maakunnan lipun käyttöä maakunnan aluksilla sekä kauppa-aluksilla, kalastusaluksilla, vapaa-ajan aluksilla ja muilla niihin rinnastettavilla aluksilla, joiden kotipaikka on maakunnassa, rajoittamatta valtion virastojen ja laitosten tai yksityisten oikeutta käyttää valtakunnan lippua;</p> <p>Maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia;</p> <p>Maakunnan virkamiehiä, maakunnan palveluksessa olevia henkilöitä koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitörangaistuksen määräämistä maakunnan virkamiehille;</p>	<p>Valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:</p> <p>Perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista; [Perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien suostumusta, mikäli on kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta maakunnassa.]</p> <p>Oikeutta oleskella maassa, valita asuinpaikkansa ja liikkua paikkakunnalta toiselle, sanan-, yhdistys- ja koontumisvapauden käyttämistä, kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuutta;</p> <p>Kansalaisuutta, ulkomaalaislainsäädäntöä, passia [Maakunnassa annettavaan passiin on merkittävä myös sana "Åland", jos passin haltijalla on kotiseutu-oikeus.];</p> <p>Suhdetta ulkovaltoihin ottaen huomioon, mitä säädetään kansainvälisten sopimusten voimaan saattamisesta ja Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon.;</p> <p>Valtakunnan lippua ja vaakunaa sekä niiden käyttöä;</p> <p>Valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa; [Maakunta on ruotsinkielinen. Maakunnassa valtion virkakieli on ruotsi. Täytettäessä valtion virkaa maakunnassa on annettava erityistä merkitystä maakunnan olojen tuntemukselle tai sille, että asianomainen asuu maakunnassa.</p> <p>Ennen kuin tehdään päätös valtion paikallishallintoon kuuluvan laitoksen tai kiinteän toimipaikan lakkauttamisesta maakunnassa, on maakunnan hallitusta kuultava.]</p>

<p><b>Maakunnan lainsäädäntövalta</b></p> <p>Kuntajakoa, kunnallisvaaleja, kuntien hallintoa;</p> <p>Kuntien viranhaltijoita, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitörajoitusten määräämistä kuntien viranhaltijoille;</p> <p>Oppisopimusta;</p> <p>Maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita, kunnalle tulevaa veroa;</p> <p>Yleistä järjestystä ja turvallisuutta;</p> <p>Palo- ja pelastustointia;</p>	<p><b>Valtakunnan lainsäädäntövalta</b></p> <p>Kirkkolakia ja muuta uskonnollisia yhdyskuntia koskevaa lainsäädäntöä, oikeutta päästä julkiseen virkaan riippumatta uskontunnuksesta;</p> <p>Työoikeutta maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin;</p> <p>Työsopimusta ja yhteistoimintaa yrityksissä (B-lista);</p> <p>Veroja ja maksuja (muilta osin);</p> <p>Setelinantoa ja valuuttaa;</p> <p>Puolustus- ja rajavartiolaitosta (asevelvollisuudesta säädetään itsehallintolain 12 §:ssä);</p> <p>Ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita;</p> <p>Räjähdysaineita valtion turvallisuutta koskevilta osin;</p> <p>Järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta (se, jolla on kotiseutuoikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan maakunnassa suoritettaviin siviilitöihin);</p> <p>Väestönsuojelua; päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan kuitenkin tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella (maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään);</p> <p>Suku- ja etunimeä, holhousta, kuolleeksi julistamista;</p> <p>Avioliittoa ja perhesuhteita, lapsen oikeudellista asemaa, lapseksiottamista, perintöä (kiinteää omaisuutta säädetyn poikkeuksin);</p> <p>Yhdistyksiä ja säätiöitä; Yhdistysrekisteriä (B-lista);</p>
---	--

<p><b>Maakunnan lainsäädäntövalta</b></p> <p>Elinkeinotoimintaa (tietyin poikkeuksin), kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin näissä kohdissa tarkoitetun elinkeinotoiminnan edistämiseksi;</p> <p>[Suomen Pankin päätös, jonka voidaan olettaa olevan erityisen tärkeä maakunnan elinkeinoelämälle tai työllisyydelle, on, mikäli mahdollista, tehtävä vasta maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen.]</p> <p>Huoneenvuokraa ja vuokrasäännöstelyä, maanvuokraa;</p> <p>Naapuruussuhteita;</p> <p>Paikallisen meriliikenteen väyliä</p>	<p><b>Valtakunnan lainsäädäntövalta</b></p> <p>[Ennen kuin myönnetään lupa luvanvaraisen elinkeinon harjoittamiseen, on asiasta hankittava maakunnan hallituksen lausunto, jos luvan myöntäminen kuuluu valtakunnan viranomaiselle.]</p> <p>Yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä, kirjanpitoa;</p> <p>Kaupparekisteriä (B-lista);</p> <p>Muuta kuin tässä pykälässä erityisesti mainittua yksityisoikeudellista kysymystä, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan;</p> <p>Tekijänoikeutta, patenttia, mallioikeutta ja tavaramerkkiä, sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa, kilpailun edistämistä;</p> <p>Kuluttajansuojaa;</p> <p>[Valtakunnassa kuluttajavalituslautakunnalle kuuluvista tehtävistä huolehtii maakunnassa erityinen, maakunnan hallituksen asettama lautakunta. Kuluttajaneuvontaa koskevan lainsäädännön mukaan maistraatille kuuluvista tehtävistä maakunnassa huolehtivat maakunnan viranomaiset maakunnan ja valtion välisen sopimuksen mukaisesti.]</p> <p>Vakuutussoleksia;</p> <p>Pankki- ja luottolaitosta (B-lista);</p> <p>Ulkomaankauppaa;</p> <p>[Ennen kuin päätetään sellaisista maatalous- tai kalataloustuotteiden tuontisuojan muutoksista, jotka voivat olla erityisen tärkeitä maakunnan maataloustuotannolle tai kalastuselinkeinolle, on maakunnan hallitusta kuultava.]</p> <p>Kaupparenkulua</p> <p>[Asiasta, joka koskee lupaa kaupparenkulun harjoittamiseen maakunnassa tai maakunnan ja muun Suomen välillä ulkomaisella aluksella, on neuvoteltava maakunnan hallituksen kanssa.]</p> <p>Kaupparenkulun väyliä;</p> <p>[Uusi kaupparenkulun väylä voidaan avata maakunnassa vain maakunnan hallituksen suostumuksella; Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisee asian, jos syntyy erimielisyyttä.]</p>
---	---

Maakunnan lainsäädäntövalta	Valtakunnan lainsäädäntövalta
	<p>Kauppa-alusten nopeusrajoituksista maakunnassa olevissa väylissä ja muista maakunnalle erityisen tärkeistä merenkulkua koskevista asioista on neuvoteltava maakunnan hallituksen kanssa.]</p>
<p>Kalastusalusten rekisteröintiä;</p>	<p>Alusrekisteriä (B-lista);</p> <p>Ilmailua; [Oikeutta ilmaliikenteen harjoittamiseen maakunnassa koskevat asiat kuuluvat maakunnan hallitukselle, kuitenkin niin, että niistä on hankittava valtakunnan viranomaisen lausunto. Valtakunnan viranomaisen on käsitellessään ilmaliikennettä koskevia asioita, joilla on erityistä merkitystä maakunnalle, neuvoteltava maakunnan hallituksen kanssa]</p>
<p>Rakennus- ja kaavoitustointia, asuntotuotantoa;</p>	<p>Mittayksiköitä, mittalaitteita ja mittamenetelmiä, standardisointia; Jalometallien valmistusta ja leimausta sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppaa;</p>
<p>Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan.</p>	<p>Kiinteistönmuodostusta ja kiinteistöjen rekisteröintiä sekä niihin liittyviä tehtäviä;</p> <p>Koko valtakuntaa koskevia yleisiä ehtoja ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa; [Luvan myöntämisestä ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhteisöille omistus- tai hallinto-oikeuden hankkimiseen maakunnassa sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen taikka elinkeinon harjoittamiseen maakunnassa päättää maakunnan hallitus, jonka on ennen asian ratkaisemista pyydettävä siitä asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto.]</p>
<p>Tilastoja maakunnan oloista; [Valtakunnan tarpeita palvelevat Ahvenanmaata koskevat tilastotiedot on kerättävä yhteistyössä maakunnan asianomaisten viranomaisten kanssa.]</p>	<p>Tilastoja valtakunnan tarvetta varten (valtakunnan viranomaisen hallussa olevat maakunnan oloja koskevat tilastotiedot on pyynnöstä toimitettava maakunnan asianomaisille viranomaisille);</p>
<p>Teitä ja kanavia, tieliikennettä, raijeliikennettä, veneliikennettä;</p>	<p>Väestökirjanpitoa (B-lista);</p>



Maakunnan lainsäädäntövalta	Valtakunnan lainsäädäntövalta
<p>Postilaitosta (ulkosuhteita koskevin rajoituksin);</p> <p>Oikeutta yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan harjoittamiseen maakunnassa (ulkosuhteita koskevin rajoituksin); [Valtakunnan viranomaisten tulee huolehtia siitä, että maakunta saa käyttöönsä tarvittavat taajuudet radio- ja televisiolähetyksiä varten.]</p> <p>Terveyden- ja sairaanhoitoa;</p> <p>Polttohaudautusta;</p> <p>Sosiaalihuoltoa;</p> <p>Työllisyyden edistämistä;</p> <p>Maakunnan palveluksessa olevien henkilöiden ja maakuntahallinnon luottamushenkilöiden sekä maakunnassa toimivien peruskoulujen rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien työeläketurvaa;</p> <p>Lupaa alkoholijuomien anniskeluun;</p> <p>Opetusta, kulttuuria, urheilua ja nuorisotyötä;</p> <p>Arkisto-, kirjasto- ja museolaitosta;</p> <p>Luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä, vesioikeutta;</p> <p>Muinaisuistoja sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelua maakunnassa;</p>	<p>Teletointaa; valtion viranomaisen voi kuitenkin myöntää luvan yleisen teletointinnan harjoittamiseen maakunnassa vain maakunnan hallituksen suostumuksella;</p> <p>Hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen; ihmisten tarttuvia tauteja, kastrointia ja sterilointia, raskauden keskeyttämistä, keinohedelmöitystä, oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia;</p> <p>Terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksia;</p> <p>Kuntien palveluksessa olevien henkilöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurvaa sekä muiden henkilöiden työeläketurvaa 18 §:n 2 a kohdassa säädetyin poikkeuksin (B-lista);</p> <p>Muuta sosiaalivakuutusta (B-lista);</p> <p>Muuta alkoholilainsäädäntöä (B-lista);</p> <p>Myrkkujen valmistamista ja niiden käyttötarkoituksen vahvistamista;</p> <p>Apteekkilaitosta, lääkkeitä ja lääkkeenomaisia tuotteita, huumaavia aineita;</p> <p>Valtion viranomaisilta peräisin olevaa arkistoaineistoa; [Maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoaineisto voidaan siirtää pois maakunnasta vain maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen.]</p>

Maakunnan lainsäädäntövalta	Valtakunnan lainsäädäntövalta
<p>Maa- ja metsätaloutta, maataloustuotannon ohjaamista (ennen maataloustuotannon ohjaamista koskevaan lainsäädäntötoimeen ryhtymistä on kuitenkin neuvoteltava vallion asianomaisen viranomaisen kanssa);</p> <p>Maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitämistä; velvollisuutta luovuttaa käyttämättä jäänyttä tai vajaakäytössä olevaa maatalousmaata ja kalastusvesiä tällaista tarkoitusta varten täyttä korvausta vastaan toisen hallintaan määrääjäksi;</p> <p>Metsästystä ja kalastusta, kalastuselinkeinon ohjaamista;</p> <p>Eläinsuojelua ja eläinlääkintähuoltoa;</p> <p>Oikeutta etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä;</p> <p>Teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta;</p> <p>Uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta;</p> <p>Muita tämän lain perusteiden mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita</p> <hr/>	<p>Maatalous- ja kalataloustuotteiden hintoja sekä maataloustuotteiden viennin edistämistä; [Maakunnan hallituksella on oikeus valtioneuvoston ohella olla edustettuna tuottajien keskusjärjestöjen kanssa käytävissä neuvotteluissa, jotka koskevat maataloustuloa ja kalataloustuloa sekä maataloustuotannon ja kalastuselinkeinon ohjaamista.]</p> <p>Kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämistä;</p> <p>Kotieläinten tarttuvia tauteja;</p> <p>Eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltämistä; [Tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön ja kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämistä koskevan lainsäädännön sekä myrkkujen valmistamista ja käyttöä koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen.]</p> <p>Mineraalilöytöjä ja kaivostoimintaa;</p> <p>Ydinvoimaa, kuitenkin niin, että ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvään materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen maakunnassa on saatava maakunnan hallituksen suostumus;</p> <p>Rikosoikeutta;</p> <p>Lainkäyttöä ottaen huomioon itsehallintolain erityissäännökset muutoksenhausta; esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikosentekijän luovuttamista;</p> <p>Muita tämän lain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita</p> <hr/>

Maakunnan lainsäädäntövalta	Valtakunnan lainsäädäntövalta
<b>Ratkaisukäytäntö:</b>	<b>Ratkaisukäytäntö:</b>
Arpajais-, vedonlyönti- ja rahapelitoiminta	Meripelastus
Kansanäänestys (maakunnan toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä)	Verkkotunnukset
Hallintomenettely (maakunnan toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä)	Geenitekniikka
Asiakirjajulkisuus (maakunnan toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä)	
Naisten- ja miesten välinen tasa-arvo; yhdenvertaisuus (maakunnan toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä)	
Henkilörekisterit (maakunnan toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä)	
Tuoteturvallisuus (kuluttajansuojaa ja ulkomaakauppaa lukuun ottamatta)	
Elintarviketurvallisuus	
Päästöoikeudet (lukuun ottamatta ulkosuhteita)	
Öljypäästömaksut	
Yhteismetsät	
Maantieteellisen tiedon infrastruktuuri	
Geneettisesti muunneltujen kasvien tuotanto	
Työttömien perusturva	

### 3.3 Kansainvälisten sopimusten hyväksyminen ja voimaansaattaminen Ahvenanmaalla

Ensimmäisen itsehallintolain 9 §:n 2 momentin 3 ja 12 kohdan mukaan valtakunnalla oli yksinomainen lainsäädäntövalta milloin asiat koskivat ”tasavallan suhdetta ulkovaltioihin” ja ”alaa, joka oli järjestetty kansainvälisillä sopimuksilla”. Säännös otettiin lakiin sen käsityksen välttämiseksi, että vieraan valtion kanssa tehdyn sopimuksen sisältö, milloin se koski maakuntalainsäädännön alaa, ei olisi voinut joutua Ahvenanmaalla sovellettavaksi, ennen kuin maakuntapäivät olisivat antaneet siihen suostumuksensa. Tällainen rajoitus olisi silloisen käsityksen mukaan ollut hankala, koska sen mukaan olisi voinut käydä välttämättömäksi tehdä erityinen ehto sopimuksen soveltamisesta Ahvenanmaahan nähden. Sääntely johti käytännössä siihen, että kansallisesti voimaansaattettava kansainvälinen sopimus saattoi tulla voimaan maakunnassa ilman maakunnan toimielinten myötävaikusta vaikka sopimus sisälsi määräyksiä, jotka kuuluivat maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Vuoden 1951 itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 3 ja 19 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuului edelleen säätää asioista, jotka koskivat ”tasavallan suhdetta ulkovaltioihin” ja ”alaa, joka oli järjestetty kansainvälisillä sopimuksilla”. Valtakunnan lainsäädäntövalta oli kuitenkin rajattu niin, että ”myös maakuntapäivien oli hyväksyttävä laki, jolla vieraan valtion kanssa tehty sopimus saatettiin voimaan maakunnassa, mikäli sopimuksessa oli määräyksiä, jotka merkitsivät itsehallintolain säännösten kumoamista, tai muuttamista tahi niistä poikkeamista”. Hallituksen esityksen (HE 38/1948 vp, s. 3) mukaan haluttiin varmistaa, että säännös selvemmin ilmaisisi tarkoituksena olevan järjestää maakuntapäivien osallistuminen, ei sopimusten päättämiseen, vaan niiden valtionsisäiseen voimaansaattamiseen maakunnassa, jos sopimusmääräykset merkitsivät itsehallintolain kumoamista tai muuttamista.

Vuoden 1951 itsehallintolain mukaan ei kuitenkaan edellytetty maakuntapäivien suostumusta tilanteissa, joissa sopimus saatettiin voimaan lakia alemmanasteisella säädöksellä. Tähän epäkohtaan puututtiin voimassa olevaa itsehallintolakia säädettäessä. Nykyään maakunnan hyväksyttäväksi ei tule lähettää ainoastaan lakeja, kuten aikaisemman itsehallintolain mukaan, vaan myös muut säädökset (HE 73/1990 vp. s. 96).

Voimassa olevan itsehallintolain 27 §:n 4 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ”suhdetta ulkovaltioihin ottaen huomioon 9 ja 9 a luvun säännökset”. Lain 9 luku koskee ensinnäkin sopimusneuvotteluja, joiden aloittamisesta maakunnan hallitus voi tehdä esityksen asianomaiselle viranomaiselle. Maakunnalle on tiedotettava vieraan valtion kanssa käytävistä kansainvälisistä sopimuksista koskevista neuvotteluista, jos sopimus koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai jos sopimuksella muutoin voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Lisäksi säädetään maakuntapäivien hyväksynnän antamisesta kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamis-säädökseen, jos sopimuksen määräykset koskevat maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita.

Itsehallintolain vuonna 2004 voimaan tulleen muutoksen (68/2004) jälkeen kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista koskevaa lakiehdotusta ei tarvitse enää käsitellä eduskunnassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikkakin voimaansaattettava sopimusmääräys olisi ristiriidassa itsehallintolain kanssa, jos on kyse vain siitä kielestä, jota maakunnan viranomaisten tulee käyttää yhteydenpidossa ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin. Maakuntapäiviltä edellytetään näissä tapauksissa kuitenkin edelleen, että se hyväksyy voimaansaattamissäädöksen päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslain 94 §:n (1112/2011) mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta säädetään perustuslain 95 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin se on laissa 1112/2011. Sen mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunta huomautti perustuslain muutoksen yhteydessä, että toimivallan siirron merkittävyyttä tarkasteltaessa on otettava huomioon valiokunnan uudempi tulkintakäytäntö, jonka mukaan toimivaltajärjestelyjen vaikutusta on arvioitava aiempaa joustavammin ja väljemmin etenkin antamalla muodollisten seikkojen asemesta enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle. Ehdotettu perustuslain 95 §:n 2 momentin muutos ei kuitenkaan valiokunnan mukaan vaikuttanut Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevien kansainvälisten sopimusten voimaansaattamismenettelyyn. Itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva toimivallan siirto tulee jatkossakin voimaan maakunnassa vain, jos asiasta on päätetty maakuntapäivillä ja eduskunnassa itsehallintolain 59 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla (PevM 9/2010 vp, s. 13).

Viranomaisilla on myös mahdollisuus tehdä oman toimialansa rajoissa niin sanottuja kansainvälisiä hallintosopimuksia. Tällaiset sopimukset voivat koskea esimerkiksi viranomaisten välistä käytännön yhteistyötä ja tietojen vaihtoa. Hallintosopimuksia ei saateta voimaan asetuksella toisin kuin delegointivallan nojalla tehtäviä sopimuksia. Myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaisilla on oikeus tehdä toimivaltaansa kuuluvilla aloilla kansainvälisiä hallintosopimuksia. Myöskään sopimuksentekovallan delegointiin Ahvenanmaalle ei sinänsä ole katsottava olevan laista johtuvaa estettä, mikäli delegointiin edellytykset muutoin täyttyvät.

### 3.4 Ahvenanmaan asema pohjoismaisessa yhteistyössä

Pohjoismaiden neuvosto ja ministerineuvosto

Pohjoismaisen yhteistyösopimuksen, niin sanotun Helsingin sopimuksen (SopS 28/1962) mukaan maakuntapäivillä on oikeus valita kaksi Pohjoismaiden neuvoston jäsentä (47.2 artikla). Ahvenanmaan jäsenet ja sen edustajat muodostavat oman valtuuskunnan (48 artikla). Ahvenanmaan jäsenillä on oikeus olla läsnä myös sellaisten valiokuntien kokouksissa, joissa he eivät ole jäseninä ja käyttää niissä puheenvuoroja ja tehdä aloitteita.

Helsingin sopimuksen 55 artiklan mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on oikeus tehdä ehdotuksia Pohjoismaiden neuvostolle.

Maakunnan hallituksen ministerit saavat osallistua Pohjoismaiden ministerineuvoston kokouksiin ja maakunnan hallituksen virkamiehet saavat osallistua ministerineuvoston alaisten virkamieskomiteoiden kokouksiin. Maakunta voi liittyä ministerineuvoston päätöksiin, milloin ne koskevat maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia aloja.

Itsehallintolain uudistamisen yhteydessä vuonna 1990 pidettiin perusteltuna, että maakunnan hallitus tasavallan presidentin valtuuttamana neuvottelisi sopimuksesta Suomen puolesta, jos toisen Pohjoismaan kanssa tehtävä sopimus koskisi maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa sekä kohdistuisi pelkästään maakunnan ja jonkin toisen Pohjoismaan oloihin tai koskettäisi muutoin erityisesti Ahvenanmaata. Koska tämän katsottiin kuitenkin olevan jo mahdollista, ei asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä pidetty tarpeellisena (HE 73/1990 vp s.95/II).

## 3.5 Ahvenanmaan asema Euroopan unionissa

Ahvenanmaan liittyminen Euroopan unioniin edellytti maakuntapäivien määränemmistöllä tehtyä päätöstä. Maakunta oli aktiivisesti mukana liittymisneuvotteluissa, joissa muun muassa neuvoteltiin niistä poikkeuksista, jotka sittemmin otettiin Suomen liittymisasiakirjan 2. pöytäkirjaan.

Pöytäkirjan mukaan EU:n perustamissopimuksen määräykset eivät estä soveltamasta rajoituksia, jotka koskevat oikeutta hankkia kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla eikä rajoituksia, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta vaille olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla.

Liittymisasiakirjan 2. pöytäkirjaan sisältyy lisäksi määräys, jonka mukaan Ahvenanmaata pidetään välillisten verojen osalta kolmantena maana. Tämä merkitsee, että Ahvenanmaa on välillisen verotuksen harmonisoinnin ulkopuolella. Tämän poikkeuksen tarkoituksena on pöytäkirjan mukaan elinkelpoisen paikallisen talouden ylläpitäminen Ahvenanmaalla. Suomen tasavallan tulee varmistaa, että kaikkia jäsenvaltioiden luonnollisia ja oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla Ahvenanmaalla.

Nykyinen itsehallintolaki säädettiin vuonna 1991 ja tuli voimaan 1.1.1993, siis ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin. Liittymisen yhteydessä lakiin lisättiin uusi Euroopan unionin asioita koskeva 9 a luku, joka sittemmin uudistettiin vuonna 2004 voimaan tulleella lainmuutoksella (HE 18/2002 vp).

Kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi ja Ahvenanmaan maakuntapäivät Ahvenanmaalla järjestetyn erillisen kansanäänestyksen jälkeen antoi suostumuksensa siihen, että EY:n perussopimuksia, siltä osin kuin ne koskevat itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita, sovelletaan myös maakunnassa, tämä merkitsi siirtymistä osittain ylikansalliseen päätöksentekoon muun muassa siten, että lainsäädäntövaltaa eräiltä osin siirrettiin EU:n toimielimille.

Valtakunnan ja maakunnan välisen lainsäädäntövallan jaon vuoksi maakunta vastaa EU-oikeuden täytäntöönpanosta Ahvenanmaalla siltä osin, kuin lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle.

EU:n rakenteesta johtuen EU:n lainsäädäntöelimissä, Euroopan parlamenttia lukuun ottamatta, jäsenvaltioita edustavat yleensä jäsenvaltioiden hallitusten edustajat. Näistä syistä Suomen liittyessä EU:n jäseneksi oli tarpeellista ratkaista, miten Ahvenanmaan maakunta voisi osallistua päätöksentekomenettelyyn.

Perustuslakivaliokunnassa käytiin hallituksen esityksen 18/2002 vp johdosta keskustelua muun muassa maakuntalakien tarkastamisesta suhteessa EU-oikeuteen sekä maakunnan vastuusta virheellisestä tai puutteellisesta EU-oikeuden täytäntöönpanosta. Valiokunta totesi maakunnan kansainvälisen toimivallan olleen varsin vähäinen esimerkiksi Grönlantiin ja Färsaariin verrattuna. Valiokunta piti ehdotettuja uudistuksia tärkeinä (PeVM 7/2002 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta liitti seuraavat kaksi lausumaehdotusta mietintöönsä:

Eduskunta edellyttää, että hallitus yhdessä Ahvenanmaan maakunnan kanssa selvittää kiireellisesti tarpeen muuttaa itsehallintolain säännöksiä presidentin veto-oikeuden käyttämisen perusteista siltä osin kuin kysymys on maakuntalakien suhteesta kansainvälisten sopimusten ja EY:n säädösten asettamiin vaatimuksiin ja että hallitus antaa itsehallintolain muuttamisesta tältä osin esityksen.

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää tarpeen ja mahdollisuudet siirtää itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn erityistehtävän hoitaminen korkeimmalta oikeudelta muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle.

Edellä mainittujen lausumien johdosta oikeusministeriö teetti selvityksen maakuntalaki-  
en valvonnasta.<sup>4</sup> Selvityksen perusteella valtioneuvoston piirissä tehtiin arvio, että lausumat eivät anna aihetta lainmuutosten ehdottamiselle.

Suomen perustuslain 1 §:ään liitettiin vuonna 2011 säännös, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Mietinnössään perustuslakivaliokunta totesi, että säännöksen lisääminen ei merkinnyt muutosta Ahvenanmaan maakunnan mahdollisuuksiin erota Euroopan unionista (PeVM 9/2010 vp, s. 10).

## 3.6 Taloudellinen järjestelmä

Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 7 luvussa. Suurin osa luvun pykälistä (45–49 ja 51 §) käsittelee maakunnalle valtion talousarvion kautta suoritettavia rahasiirtoja.

### 3.6.1 Tasoitusmaksu

Itsehallintolain 45 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen katteeksi vuosittain valtion varoista määrä, tasoitusmäärä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa. Tasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kulta-kin kalenterivuodelta. Tasoitusmäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa, joka huomioidaan lopullista tasoitusmäärää laskettaessa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 46 ja 47 §:n mukaan lopullinen tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaisten asianomaisen vuoden valtion tulojen kokonaismäärä lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan itsehallintolaissa tarkoitettulla tasoitusperusteella, joka voimassa olevan lain mukaan on 0,45 prosenttia. Myös vuo-

---

<sup>4</sup> Niilo Jääskinen: Selvitys eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä (OM 2006:2).



tuinen ennakko lasketaan siten, että arvioitujen asianomaisen varainhoitovuoden valtion tulojen kokonaismäärä lukuun ottamatta valtion uusia lainoja kerrotaan mainitulla tasoituserusteella. Valtion tilinpäätöksen ao. vuotta koskevien tulojen kokonaismäärä, vähennettynä nettolainauksella, on yleensä poikennut valtion talousarvioesityksessä ja lisätalousarvioesityksessä olevasta määrästä. Tästä syystä, ja mikäli ennakkomaksujen osalta ei ole varainhoitovuoden aikana tehty riittäviä tarkistuksia, tasoituksen lopullinen määrä saattaa olla joko suurempi tai pienempi verrattuna maksettujen ennakkojen määrään.

Tasoituserustetta voidaan muuttaa itsehallintolain 47 §:ssä mainituilla perusteilla eli esimerkiksi, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Tasoituserusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Tasoituserustetta ei kuitenkaan koskaan ole muutettu.

Valtiovarainministeriö on 4.6.2012 asettanut Ahvenanmaan tasoituserusteen muuttamistarvetta selvittävän työryhmän. Työryhmän tulee esittää perusteltu näkemyksensä siitä, ovatko valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuneet tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Työryhmän määräaika päättyy 31.12.2012.

### 3.6.2 Verohyvitys

Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n mukaan se osa Ahvenanmaan maakunnassa verovuodelta maksuunpannusta tulo- ja varallisuusverosta, joka ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, kuuluu Ahvenanmaan maakunnalle (verohyvitys).

Itsehallintolakiin perustuva Ahvenanmaan maakunnalle maksettava verohyvitys on järjestelmä, josta ei ole säädetty aikaisemmissa itsehallintolaeissa. Nykyisen itsehallintolain hallituksen esityksen perusteluissa (HE 73/1990) todetaan mm., että on katsottu kohtuulliseksi, että maakunta saa itsehallintolain 45 §:ssä tarkoitetun tasoitusmäärärahan lisäksi korotetun määrärahan (verohyvityksen), jos verojen taso maakunnassa ylittää 8 %:lla väestön nykyisen osuuden (0,45 %), jolloin verohyvitys suoritetaan verojen suhteellisen osuuden ylittäessä laissa olevan 0,5 %:n rajan. Perustelujen mukaan verohyvitys on eräänlainen kompensatio sille, ettei Ahvenanmaan maakunta ole saanut itsenäistä verotusoikeutta. Perustelujen (s. 58) mukaan verohyvitysjärjestelmä toimisi samalla myös kannustimena maakunnan viranomaisille sellaisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseen, joka tekee mahdolliseksi verotulojen lisääntymisen. Lain mukaan verohyvitys perustuu maksuunpannun veromäärän mukaan ja lasketaan seuraavan kaavan mukaisesti: Verot Ahvenanmaalla - 0,005 x verot koko Suomessa = Verohyvityksen määrä.

### 3.6.3 Ylimääräinen määräraha

Itsehallintolain 48 §:n mukaan voidaan ylimääräinen määräraha maakuntapäivien esityksestä myöntää poikkeuksellisen suuriin sellaisiin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa maakunnan talousarviosta. Ylimääräinen määräraha voidaan myöntää vain maakunnan toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen. Nykyisen itsehallintolain aikana on ylimääräistä määrärahaa maksettu kolme kertaa. Kaikki tapaukset ovat koskeneet Ahvenanmaan sähkösaannin turvaamista koskevia investointeja.

### 3.6.4 Erityinen avustus<sup>5</sup>

Itsehallintolain 51 §:n mukaan maakunnalle on valtion varoista myönnettävä avustusta:

1. erityisesti maakuntaa kohtaavien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi tai poistamiseksi;
2. tuhoisasta luonnontapahtumasta, ydinvoimaonnettomuudesta, öljypäästöistä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jollei kustannusten kohtuudella tule jäädä maakunnan kannettaviksi.

Tätä pykälää ei ole kertaakaan sovellettu.

---

<sup>5</sup> Tämä jakso perustuu valtiovarainministeriön selvitykseen ”Valtion tulojen budjetoinnin muutoksia Ahvenanmaan tasoisuusmaksun näkökulmasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 26a/2012.

### 3.6.5 Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset määrärahasiirrot

Taulukko 1

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset määrärahasiirrot sekä valtion tulojen yhteismäärä tilinpäätöksessä (milj. €)

Vuosi	Valtiontulojen yhteismäärä tilinpäätöksessä vähennettynä nettolainanotolla	Laskennallinen tasotusmaksu (0,45 %)	Tasotusmaksu tilinpäätöksessä	Verohyvyitys	Ylimääräinen määräraha	Tilinpäätöksen mukaiset määrärahasiirrot yhteensä
1993	21 924,7	98,7	100,9			100,9
1994	21 767,3	98,0	113,0			113,0
1995	24 678,6	111,1	108,2	8,3		116,6
1996	27 564,3	124,0	128,8	6,9		135,7
1997	28 985,3	130,4	128,8	7,4		136,2
1998	33 583,0	146,3	139,8	8,7		148,6
1999	35 844,8	161,3	169,2	9,4	7,2	185,8
2000	37 755,7	170,0	165,7	11,2		176,9
2001	35 425,5	159,4	166,2	9,0		175,2
2002	36 353,2	163,6	157,5	6,8		164,3
2003	35 339,5	159,0	164,8	11,8		176,6
2004	38 493,4	173,2	165,3	16,7	6,2	188,2
2005	39 022,7	175,6	181,9	21,0		202,9
2006	40 979,1	184,4	181,7	20,5		202,2
2007	43 211,7	194,5	197,0	35,0		232,0
2008	44 292,3	199,3	205,9	24,2		230,1
2009	37 533,7	168,9	164,5	24,0		188,5
2010	39 050,8	175,7	175,0	3,2		178,2
2011	43 241,9	194,6	193,5	19,8		213,3
2012		204,5		17,5	50,0	272,0
2013		211,9		25,0		236,9

Taulukon tiedot ovat valtion tilinpäätöksen mukaisia lukuja. Vuoden 2012 luvut ovat vuoden 2012 III lisätalousarvioesityksen mukaiset ja vuoden 2013 luvut talousarvioesityksen mukaiset.

### 3.6.6 Ahvenanmaan maakunnassa kannetut verot

Ahvenanmaan maakunnassa maksuunpannut muut kuin kunnan verot tulevat valtiolle kuten muuallakin Suomessa. Verohyvitystä vahvistettaessa huomioidaan valtion tulovero, yhteisövero, rajoitetusti verovelvollisen ja ulkomailta tulevan palkansaajan lähdevero, korkotulon lähdevero ja tonnistovero. Vuoden 2010 verotuksen perusteella Ahvenanmaalla maksuunpannut edellä mainitut verot olivat yhteensä noin 69,7 milj. euroa. Välillisten verojen ja muiden tulojen osalta vastaavaa tietoa ei ole saatavissa, mutta näitä tuloja on mahdollista arvioida käytettävissä olevien tietojen avulla.

Valtiovarainministeriön julkaisussa Valtion tulojen budjetoinnin muutoksia Ahvenanmaan tasoitusmaksun näkökulmasta (Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2012) välillisten verojen ja sekalaisten tulojen määrää arvioidaan seuraavasti:

”Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ja Ålands statistik- och utredningsbyrån (ÅSUB) laatimassa selvityksessä ”Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter” on arvioitu valtiolle Ahvenanmaan maakunnasta kertyviä vero- ja muita tuloja 1990–2000. Laskelman mukaan vuonna 2000 Ahvenanmaalla maksettiin tulo- ja varallisuuden perusteella kannettavia veroja 510 milj. markkaa sekä liikevaihdon perusteella kannettavia veroja ja maksuja, valmisteveroja, muita veroja ja muita veronluonteisia tuloja yhteensä 580 milj. markkaa. Tämän lisäksi sekalaisia tuloja kertyi 39 milj. markkaa.

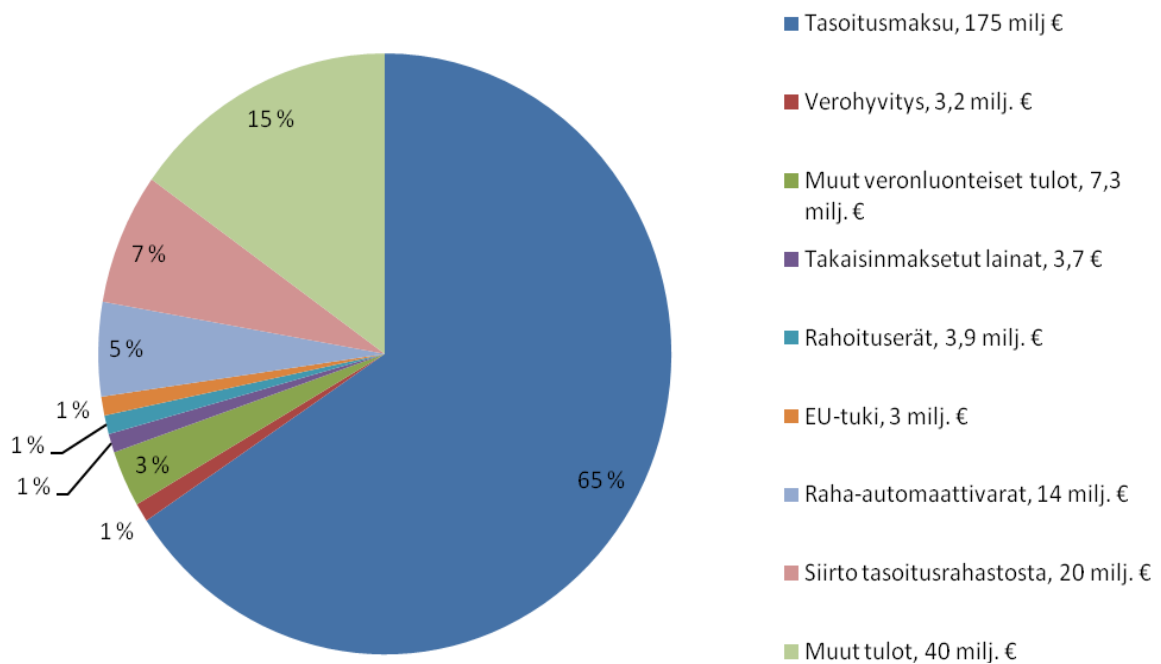
Ahvenanmaan maakunnasta valtiolle kertyviä vero- ja muita tuloja voidaan arvioida käyttämällä hyväksi vuoden 2000 tietoja sekä valtion tilinpäätöksen mukaista vero- ja sekalaisten tulojen kehitystä vuodesta 2000 nykyhetkeen. Vuodesta 2000 vuoteen 2010 valtion tilinpäätöksen mukaiset liikevaihdon perusteella kannettavat verot ja maksut, valmisteverot, muut verot, muut veronluonteiset tulot sekä sekalaiset tulot kasvoivat yhteensä n. 22,0 mrd. eurosta n. 27,2 mrd. euroon, eli 23,6 %. Vuoteen 2011 nähden vastaavaa kasvua oli 33,6 %. Jos kyseiset tulot olisivat Ahvenanmaalla kasvaneet samassa suhteessa kuin koko maassa, olisi näitä tuloja Ahvenanmaalla kertynyt vuonna 2010 n. 128,7 milj. euroa. Vuodelta 2011 vastaava luku olisi 139,1 milj. euroa. Tällöin tulo- ja varallisuusvero huomioiden vuonna 2010 veroja ja veronluonteisia tuloja sekä sekalaisia tuloja olisi Ahvenanmaalla kertynyt yhteensä 198,4 milj. euroa. Vuoden 2011 verotusta ei ole vielä vahvistettu, joten Ahvenanmaan osuus tulo- ja varallisuuden perusteella kannettavista veroista ei ole tiedossa ja kokonaissummaa ei voida kyseiseltä vuodelta laskea.”

Työryhmän verohallinnolta saamien tietojen mukaan maakunnassa on maksuunpantu välittömiä veroja vuodelta 2011 toimitetun verotuksen perusteella yhteensä noin 64,6 milj. euroa. Kun otetaan huomioon edellä mainittu tieto välillisten verojen ja muiden tulojen yhteismäärästä eli 139,1 milj. euroa, Ahvenanmaalta olisi kertynyt vuonna 2011 veroja yhteensä noin 203,7 milj. euroa.

### 3.6.7 Määrärahasiirtojen käyttö maakunnassa

Oheinen Ahvenanmaan maakunnan hallituksen vuoden 2010 tilinpäätöksen tuloja kuvaava Kuvio 1 osoittaa määrärahasiirtojen osuuden maakunnan tuloista. Tasoitusmaksu ja verohyvitys ovat vuonna 2010 kattaneet noin kaksi kolmasosaa tilinpäätöksen tuloista.

Kuvio 1  
Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tilinpäätöksen 2010 tulot tulolajeittain

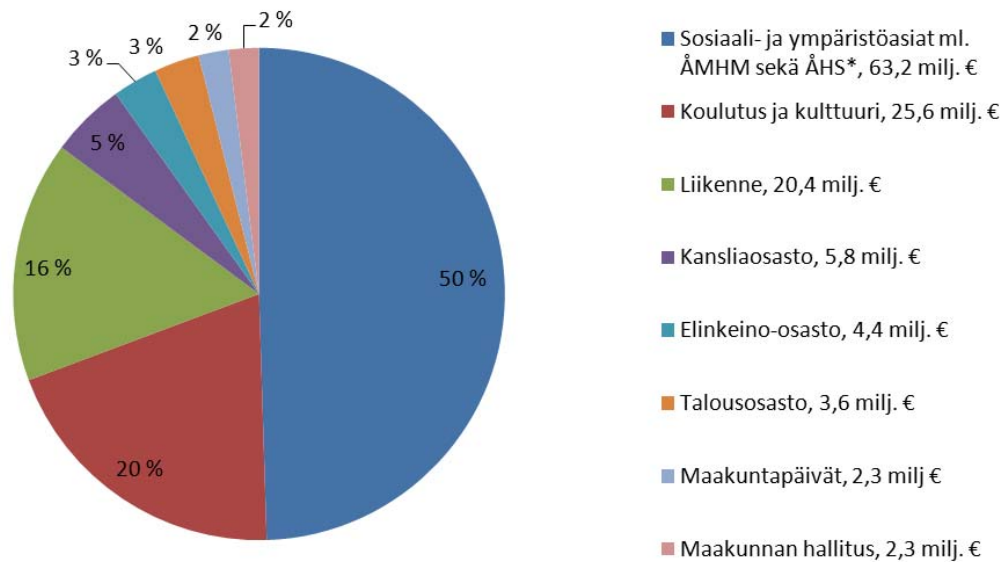


Lähde: Samhällsreformen på Åland – Alternativa byggstenar, Ålands landskapregering

Kuvio 2 on nähtävissä Ahvenanmaan maakunnan nettokäyttökustannukset vuonna 2010. Ahvenanmaalla terveyden- ja sairaanhoito (Ålands hälso- och sjukvård, ÅHS) sekä lukio- ja ammattikorkeakouluopetus ovat kuntien sijaan osa maakunnan vastuualuetta. Hyvinvointipalvelut vievät suuren osan maakunnan hallituksen budjetista: vuonna 2010 ÅHS:n osuus oli 58,7 milj. euroa, koulutuksen 17,1 milj. euroa ja saaristoliikenteen 15,6 milj. euroa, eli yhteensä 72 % kokonaiskustannuksista.

Ahvenanmaan julkisen sektorin osuus BKT:stä vuonna 2005 oli 20.16 %. Vastaava luku Suomen osalta oli 18.39 % ja Ruotsin osalta 17.55 %.

Kuvio 2  
Ahvenanmaan maakunnan hallituksen nettokäyttökustannukset osastoittain vuonna 2010



\* Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHHM), Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS).  
Lähde: Samhällsreformen på Åland – Alternativa byggstenar, Ålands landskapregering

## 3.7 Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien talous

### 3.7.1 Ahvenanmaan maakunnan taloudellinen asema Suomen ja EU:n muihin alueisiin verrattuna

Ahvenanmaan maakunta kuuluu taloudellisesti vauraimpiin alueisiin Suomessa. Vuonna 2009 korkein bruttoaluetuote asukasta kohden Suomessa oli Ahvenanmaalla, jossa se kohosi lähes 48 000 euroon. Matalin bruttoaluetuote asukasta kohden, 22 100 euroa, oli Kainuussa.

Taulukko 2

Bruttoaluetuote maakunnittain vuonna 2009

Maakunta	euroa/asukas	Maakunta	euroa/asukas
Ahvenanmaa	47 900	Kymenlaakso	26 900
Uusimaa	44 500	Lappi	26 700
Itä-Uusimaa	37 900	Pohjois-Pohjanmaa	26 700
Pohjanmaa	32 900	Kanta-Häme	26 500
Suomi	32 500	Päijät-Häme	26 300
Pirkanmaa	30 100	Pohjois-Savo	26 300
Varsinais-Suomi	30 000	Etelä-Pohjanmaa	25 700
Keski-Pohjanmaa	29 200	Etelä-Savo	24 500
Satakunta	29 000	Pohjois-Karjala	23 800
Etelä-Karjala	28 600	Kainuu	22 100
Keski-Suomi	27 100		

Lähde: Aluetilinpito 2009, tuotannon ja työllisyyden aluetilit, Tilastokeskus

Myös Eurostatin laatimassa EU-maiden eri alueiden bruttokansantuotteen vertailussa Ahvenanmaa menestyi hyvin. Vuonna 2009 asukaskohtainen bruttoaluetuote EU27-maiden 271 NUTS-2 alueella oli vähimmillään 27 % EU27-maiden keskiarvosta Bulgarian Severozapadenissa ja korkeimmillaan 332 % keskiarvosta Lontoon kantakaupungissa (Inner London). Manner-Suomen bruttoaluetuote oli vuonna 2009 114,2 % Euroopan unionin keskiarvosta, kun taas Ahvenanmaan maakunnassa vastaava arvo oli 166 %, minkä ansiosta maakunta sijoittui kokonaisvertailussa sijalle 10.

Taulukko 3

Bruttokansantuote henkeä kohden NUTS-alueilla

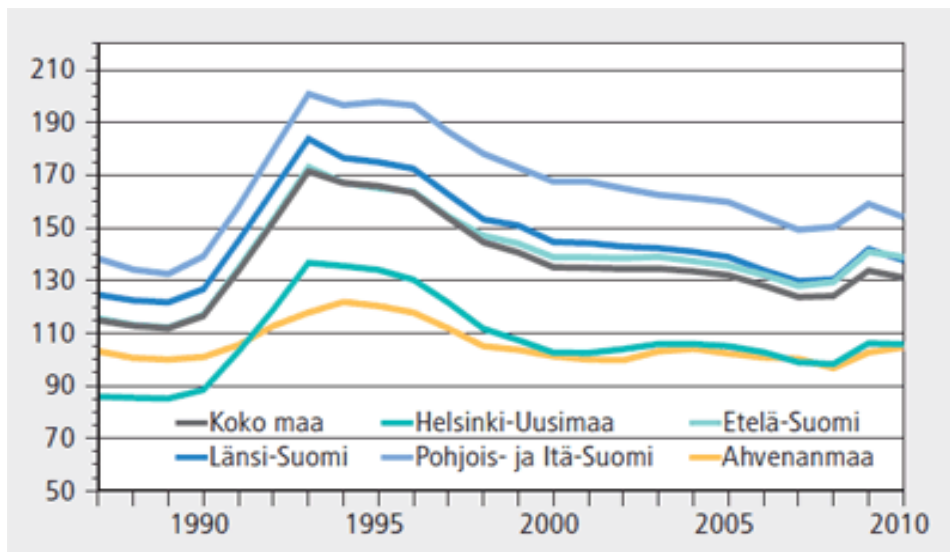
Alue (NUTS 2006)	BKT per capita 2009, PPS	BKT per capita 2007-2009, PPS
EU27	100.0	100.0
Suomi	114.5	117.1
Manner-Suomi	114.2	116.9
Itä-Suomi	85.3	87.8
Etelä-Suomi	131.9	134.2
Länsi-Suomi	102.8	105.0
Pohjois-Suomi	94.7	100.4
Ahvenanmaa	166.3	151.1

Lähde: Eurostat News Release STAT/12/38

Pitkällä tähtäimellä taloudelliseen vaurauteen ja muun muassa palveluiden turvaamiseen vaikuttaa väestön ikärakenne. Ikärakennetta kuvaa taloudellinen huoltosuhte, joka vertailee työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrää työllisten määrään.

Kuvio 3 osoittaa, että Ahvenanmaalla huoltosuhte on pysynyt koko tarkasteluajan koko maan keskiarvoa parempana. Lisäksi taulukko 4 osoittaa, että Ahvenanmaan maakunnassa huoltosuhte on palautunut hyvin lähelle lamaa edeltävää tasoa. Huoltosuhteen jäämistä lamaa edeltävää tasoa huomommaksi monilla alueilla selittää ikärakenteen vanhenemisen lisäksi rakenteellinen työttömyys.

Kuvio 3  
Taloudellinen huoltosuhte suuralueittain vuosina 1987–2010



Lähde: Hyvinvointikatsaus 2/2012, Tilastokeskus

Taulukko 4  
Taloudellisen huoltosuhteen muutos 1987–2010 maakunnittain (1987 = 100)

	Huoltosuhte 2010, 1987 = 100		Huoltosuhte 2010, 1987 = 100
Koko maa	114	Etelä-Pohjanmaa	107
Uusimaa	123	Pohjanmaa	106
Varsinais-Suomi	119	Etelä-Savo	120
Kanta-Häme	116	Pohjois-Savo	112
Päijät-Häme	126	Pohjois-Karjala	114
Kymenlaakso	123	Kainuu	110
Etelä-Karjala	123	Keski-Pohjanmaa	106
Satakunta	115	Pohjois-Pohjanmaa	107
Pirkanmaa	111	Lappi	114
Keski-Suomi	113	Ahvenanmaa – Åland	101

Lähde: Hyvinvointikatsaus 2/2012, Tilastokeskus



### 3.7.2 Ahvenanmaan kuntien talous

Ahvenanmaan maakunnan väkiluku oli vuonna 2011 28 354 asukasta. Maakunta jakautuu kuuteentoista kuntaan, joista suurin osa on kooltaan pieniä, alle 2000 asukkaan kuntia. Suurimmassa kunnassa Maarianhaminassa asukkaita on yli yksitoistatuhatta. Ahvenanmaan kuntien taloutta kuvaavia keskeisiä tunnuslukuja on koottu taulukkoon 5, jossa vertailutietona on myös keskimääräisiä arvoja Manner-Suomesta ja koko maasta.

Kunnallisvero pieneni Ahvenanmaan kunnissa 1993–2000 17,43 prosentista 16,68 prosenttiin, kun samaan aikaan koko maassa veroa keskimäärin korotettiin 17,17 prosentista 17,67 prosenttiin. Oheisesta taulukosta 5 on nähtävissä, että tähän verrattuna vuonna 2011 tuloveroprosentti on Ahvenanmaan kunnissa hieman noussut – koko maassa nousua on ollut lähes 1,5 prosenttiyksikköä.

Vuoteen 2011 tultaessa vuosikate heikentyi hieman Manner-Suomessa ja parantui Ahvenanmaan kunnissa edelliseen vuoteen nähden. Kuntakohtaisia eroja on kuitenkin huomattavissa, ja vuosikatteen heikkous tai negatiivisuus onkin tyypillistä asukasluvultaan keskimääräistä pienemmille kunnille. Lainakanta on 2010–2011 ollut Ahvenanmaan kunnissa lähes samalla tasolla kuin Manner-Suomessa. Lainakannan kehitys on Ahvenanmaalla kuitenkin ollut keskimäärin toisen suuntaista Manner-Suomen kuntiin verrattuna lainakannan pienentyessä vuonna 2011 vuosikatteen hyvää kehitystä mukailleen. Kertynyt ylijäämä oli vuonna 2011 Ahvenanmaan kuudestatoista kunnasta yhdessätoista koko maan keskiarvoa korkeampi.

Työttömien työnhakijoiden määrä on Ahvenanmaalla Manner-Suomeen nähden alhainen. Työ- ja elinkeinoministeriön toukokuun 2012 työllisyyskatsauksen mukaan työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli Ahvenanmaalla 2,7 % ja koko maassa 8,3 %. Edellisen vuoden toukokuuhun nähden työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi kuitenkin eniten Ahvenanmaan ELY-keskuksen alueella (10 %), kun seuraavaksi korkein työttömyyden kasvu oli Pohjois-Karjalassa (9 %) sekä Pohjois-Pohjanmaalla (6 %).

Taulukko 5  
Ahvenanmaan kuntien talouden tunnuslukuja 2010–2011

Kunta	Asukasluku 31.12.		Tulovero- %		Vuosikate €as.		Lainakanta €as.		Kertynyt yli- /alijäämä €as.		Työttömien työnhakijoi- den osuus työvoimasta %	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Koko maa	5 375 276	5 401 267	18,97	19,16	461	383	1 957	2 037	1 314	1 398	10,0	9,4
Manner-Suomi	5 347 269	5 372 913	18,98	19,18	461	382	1 956	2 038	1 310	1 393	–	–
Ahvenanmaa	28 007	28 354	17,04	17,03	540	669	2 156	1 942	2 093	2 323	3,0	2,9
minimi	119	103	16,25	16,25	748	-3 325	0	0	-1 834	-1 873	–	–
maksimi	588 549	595 384	21,00	21,50	2 665	1 260	9 282	9 233	8 794	8 655	–	–
Brändö	488	480	17,00	17,00	766	1 073	975	915	5 043	5 810	2,7	2,9
Eckerö	943	978	18,25	18,00	780	1 153	1 310	1 198	2 660	3 380	5,1	4,7
Finström	2 502	2 527	19,50	19,50	643	572	4 395	4 070	1 008	1 339	3,2	3,1
Föglö	580	577	17,00	17,25	741	946	1 512	1 468	8 288	8 655	1,7	3,0
Geta	475	492	18,50	17,75	676	663	2 962	1 490	808	783	3,4	3,8
Hammarland	1 508	1 526	16,50	16,50	566	801	115	98	3 918	4 510	2,2	2,4
Jomala	4 098	4 249	17,00	17,00	575	596	943	748	2 395	2 708	1,9	1,4
Kumlinge	364	361	18,50	18,50	742	-133	220	130	4 742	4 432	2,4	3,0
Kökar	259	249	18,50	18,50	112	-426	9 282	9 233	1 421	755	2,8	3,3
Lemland	1 814	1 860	16,50	16,50	461	237	214	177	3 186	3 127	2,1	2,1
Lumparland	394	399	18,50	18,50	426	544	2 363	2 213	2 921	3 048	2,1	1,4
Maarianhamina	11 190	11 262	16,50	16,50	558	865	2 848	2 610	1 445	1 649	3,7	3,5
Saltvik	1 802	1 810	16,25	16,25	351	479	1 042	953	680	819	2,1	2,4
Sottunga	119	103	17,50	18,00	-748	-583	2 655	2 961	1 261	612	2,0	1,3
Sund	1 019	1 032	18,50	18,50	218	90	2 446	2 301	3 054	2 884	2,9	2,1
Vårdö	452	449	17,50	17,50	312	218	2 181	1 998	1 186	1 575	2,7	2,3

Lähde: Suomen Kuntaliitto; työttömien työnhakijoiden osalta lähteenä työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

## 4 Vertailu muihin itsehallintoalueisiin

Valtioneuvoston kanslia asetti 2005 selvitysmiehen (*Bertil Roslin*), jonka tehtävänä oli selvittää keskeisten eurooppalaisten alueellisten itsehallintoalueiden taloudellisia järjestelmiä. Selvitysmiehen raportissa Euroopassa arvioidaan olevan 40–50 sellaista aluetta, joita voidaan pitää autonomioina. Selvityksessä todetaan, että tarkasteltaessa eurooppalaisia autonomioita yleistämiselle ei juuri ole sijaa. Kaikilla alueilla on oma erityinen historiansa, enemmän tai vähemmän yksipuolinen elinkeinorakenteensa ja omintakeinen kytköksensä emämaan oikeusjärjestelmään.<sup>6</sup>

Roslinin selvityksessä todetaan olevan selvästi kaksi eri autonomiaryhmää:

- Vanhat autonomiat, jotka ovat syntyneet aikana, jolloin hallinto ja liikenneyhteydet olivat vielä kehittymättömät. Autonomia tarjosi käytännöllisen tavan ratkaista hallinnolliset ongelmat emämaasta vaikeasti tavoitettavilla alueilla. Paras esimerkki tästä ovat Etelä-Atlantissa sijaitsevat Falklandinsaaret, mutta myös Färssaaret, Grönlanti, Kanaalisaaret ja Gibraltar lukeutuvat tähän ryhmään.
- Uudet autonomiat, joissa itsehallinto on ollut osa pyrkimystä ratkaista etnisiä kiistoja tai torjua itsenäisyyspyrkimyksiä. Tähän ryhmään kuuluu Skotlanti, Katalonia, Etelä-Tiroli ja Belgian saksalainen autonomia.


Itsehallinnon tarkoituksesta Roslin toteaa, että ”emämaan kannalta katsoen autonomian perusta on yleensä halu suojata ja säilyttää, harvemmin kehittää ja edistää. Perifeerisillä alueilla säilyttävä piirre on selvästi havaittavissa. Omia asioita koskeva päätöksentekooikeus auttaa autonomioita tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin ja suuntamaan voimavarat alueellisiin tarpeisiin.” Ahvenanmaan autonomian tarkoituksena Roslin toteaa olevan ”suojata alueen kielellistä ja kulttuurista omaleimaisuutta ja antaa asukkaille mahdollisuus hoitaa asiansa omaksi parhaakseen”.<sup>7</sup>

Työryhmä toteaa, että muut itsehallintojärjestelmät tarjoavat hyviä vertailukohteita ja myös esikuvia itsehallinnon kehittämiseksi. Varsinkin Färssaarten itsehallintojärjestelmä tarjoaa mielenkiintoisen vertailukohteen, koska Färssaaret kuuluvat toiseen Pohjoismaahan. Samalla on pidettävä mielessä, että Färssaarten maantieteelliset ja taloudelliset olot

---

<sup>6</sup> *Roslin, Bertil*: Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2006, s. 34 ja 130.

<sup>7</sup> *Roslin* s. 130–131.



poikkeavat huomattavasti Ahvenanmaan oloista ja että Färsaaret ei kuulu Euroopan unioniin. Färsaarten taloudellinen riippuvuus Tanskasta ja se, että autonomialla ei ole perustuslaillisia takeita merkitsevät myös, että autonomian neuvotteluasema on heikko suhteessa emämaahan.

Työryhmän asiantuntija *Markku Suksi* on laatinut muistion Färsaarten maakuntapäivien ja Tanskan eduskunnan välisestä toimivallanjaosta.

## 5 Ahvenanmaan vuoden 2010 komitean ("Janssonin komitea") keskeiset ehdotukset

Ahvenanmaan maakunnan hallitus asetti 5.5.2010 parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä oli ehdotuksen tekeminen itsehallintojärjestelmän ja Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamiseksi. Työssä oli otettava huomioon uudet tarpeet, yleinen yhteiskunta-kehitys, globaali talous, Euroopan yhdentymisen ja Suomen uusi perustuslaki.

Mietinnössään (Åländsk utredningsserie 2010:2) komitea toteaa:

- että itsehallinto on toiminut 90 vuoden aikana mitä erilaisimmissa poliittisissa, taloudellisissa ja sosiaalisissa vaiheissa ja toistaiseksi säilyttänyt elinvoimansa;
- että aika on kypsä siirtyä seuraavan sukupolven itsehallintoon, jossa otetaan huomioon yleisestä yhteiskuntakehityksestä sekä kansainvälistymisestä ja integraatiosta johtuvat tarpeet ja mahdollisuudet;
- että maakunnan lainsäädäntö- ja hallintotoimivallan sekä taloudellisen itsehallinnon tulisi kasvaa sitä mukaa, kuin uudistustarpeita syntyy ja maakunnalla on voimavaroja hoitaa uusia asioita ja kun asukkaat ovat vaaleissa ilmaisseet tahtovansa tätä;
- että toimivallansiirrot ja uudistukset tulisi toteuttaa maakuntalainsäädännöllä;
- että tässä prosessissa annettaisiin enemmän sijaa politiikalle juridiikan kustannuksella siten, että suhteet valtakuntaan kokevat muutoksen, jossa epäluulo korvataan luottamuksella, oikeustaistelu neuvottelulla ja valvonta poliittisella vuoropuhelulla.

Janssonin komitean mietinnön keskeisiä ehdotuksia:

- Maakunnan ja valtion välinen toimivallanjako perustuisi luetteloon, josta ilmenevät valtion toimivalta-alat. Jäljellä olevat toimivalta-alat, lukuun ottamatta niitä, jotka maakunnalla jo on, voitaisiin siirtää maakunnalle. Siirtämien tehtäisiin maakuntalailla. Siirtäminen edellyttäisi maakunnan ja valtion viranomaisten välisiä neuvotteluja.
- Tasoitusperusteen muutosmenettely ja tasoitusmäärän perusteet olisi tarkistettava riippumatta komitean ehdotuksesta maakunnan taloudellisen itsehallinnon ja verotusoikeuden laajentamiseksi.

- 
- Maakunnan nykyistä verotusoikeutta olisi kehitettävä niin, että alkuperäinen tarkoitus toteutuu siten, että maakunnan toimivaltaan kuuluvat verot riittäisivät kattamaan itsehallinnon kustannukset.
  - Maakunnan sopimusoikeudellista toimivaltaa tulisi laajentaa kansainvälistymisen ja Euroopan integraation seurauksena.

## 6 Arviointi itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain toimivuudesta ja uudistamistarpeista

### 6.1 Yleisiä näkökohtia järjestelmän uudistamistarpeesta

Hallitusohjelman mukaan Ahvenanmaan itsehallintoa kehitetään. Ohjelmassa ei kuitenkaan tarkemmin selosteta, mitä kehittämällä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Työryhmä on päättänyt arvioida kehittämistä itsehallintojärjestelmän toimivuuden kannalta. Tässä arvioinnissa voidaan ensinnäkin todeta, että itsehallinnolle alun perin asetetut tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Kehittämällä voidaan kuitenkin myös ymmärtää itsehallinnon laajentamista niin pitkälle, kuin se ylipäättänsä on mahdollista Suomen valtiosääntöjärjestelmän mukaan. Työryhmä lähtee siitä, että itsehallinnon kehittämällä voidaan tarkoittaa myös muuta kuin maakunnan toimivallan lisäämistä. On luontevaa, että toimivaltaa tulee voida lisätä sitä mukaa, kuin itsehallinto kehittyy ja maakunnan kapasiteetti kasvaa. Toimivallan jaon maakunnan ja valtakunnan välillä tulee kuitenkin olla tarkoituksenmukainen taloudelliselta ja hallinnon toimivuuden kannalta.

Voimassa oleva itsehallintolaki valmisteltiin vuonna 1981 asetetussa komiteassa, johon kuului sekä maakunnan että valtakunnan edustajia. Komitean mietinnön (1987:31) antamisen jälkeen oikeusministeriö asetti työryhmän jatkovalmistelua varten. Työryhmäsäkin oli sekä maakunnan että valtakunnan edustajia. Työryhmän mietintö annettiin 1989 (OM LavO 6/1989). Hallituksen esitys annettiin vuonna 1991 ja laki tuli voimaan 1.1.1993.

Itsehallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan:

”Kokonaisuutena katsoen Ahvenanmaata koskeva lainsäädäntö on muodostanut hyvän pohjan maakunnan ja sen väestön olojen kaikinpuoliselle kehittymiselle. Myös yhteistyö valtion ja maakunnan viranomaisten välillä on sujunut kitkattomasti ja yhteisymmärryksen hengessä. Lainsäädännön uudistamistarve on kuitenkin ilmeinen. Muutospaine kohdistuu erityisesti valtakunnan ja maakunnan väliseen lainsäädäntövallan jakoon, joka ei ole kaikilta osin tarkoituksenmukainen. On monia asiaryhmiä, joissa lainsäädäntövallan antaminen maakunnalle on perusteltua. Niin ikään eräissä hallintoasioissa on ratkaisuvälillä tarpeettomasti valtakunnan viranomaisilla. Myös nykyinen valtakunnan ja maakunnan välistä kustannusten jakoa koskeva järjestelmä on liian monimutkainen ja kankea” (HE 73/1991 vp, s. 5).

Itsehallintolain voimaantulon jälkeen on maailma muuttunut monessa mielessä perusteellisesti. Keskeisimmät muutokset ovat olleet Euroopan integraatio ja maailmantalouden globalisoituminen. Myös Suomen hallinnon rakenteissa on tapahtunut suuria muutoksia. Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta olennaisimmat muutokset liittyvät valtion aluehallinnon uudistuksiin, valtion ja kuntien välisen tehtävienjakoon, verotuksessa tehtyihin muutoksiin sekä julkisten hallintotehtävien yksityistämiseen.

Lakiteknisesti itsehallintolaki ei täysin vastaa sitä esitystapaa, jota nykyisin tulee edellyttää perustuslaintasoiselta lailta. Nykyinen itsehallintolaki edustaa yksityiskohtaista ja osin monimutkaista sääntelyä, jonka taustana on ollut itsehallinnon syntyyn vaikuttanut tilanne. Toisaalta itsehallintolain säännösten yksityiskohtaiset perustelut ovat monelta osin hyvin suppeat. Laissa käytetty käsitteistö on osin vanhentunutta. Lisäksi esimerkiksi toimivallan siirtoihin ja tasoitusperusteen muuttamiseen liittyvät menettelyt ovat osoittautuneet kankeiksi.

#### Johtopäätöksiä:

Työryhmä toteaa, että itsehallintolaki on pääasiassa toiminut hyvin ja että maakunnan ja valtion viranomaisten yhteistyö pääasiassa on sujunut kitkattomasti ja yhteisymmärryksen hengessä. Yksittäisissä asioissa lainsäädäntö on kuitenkin osoittautunut olevan vaikeasti tulkittavissa ja sovellettavissa. Näiltä osin korjaustarpeet ovat ilmeiset. Itsehallintolakiin on jo tehty useita osittaisuudistuksia. Työryhmä arvioi, että perusteellinen uudistus olisi tarpeen siten että saataisiin aikaan uudenaikainen ja nykyistä joustavampi laki. Järjestelmän tulee olla sellainen, ettei se aiheuta vastakkainasettelua.

Joustavampaan järjestelmään siirtyminen ei saisi heikentää itsehallinnon valtiosäännössä takaamaa turvaa. Juridinen järjestelmä johtaa välttämättä tulkintakysymyksiin, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan laissa säädettyjä mekanismeja.

Työryhmä yhtyy käsitykseen, jonka mukaan tulisi pyrkiä joustavampaan ja toimivampaan poliittisen dialogiin maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston välillä. Järjestelmän vakauden kannalta on kuitenkin oleellista, että toimivallan jaosta ja taloudellisista suhteista säädetään riittävän selvästi itsehallintolaissa.

Järjestelmän toimivuuden kannalta on välttämätöntä, että ministeriöissä ja keskeisissä viranomaisissa on riittävä ruotsinkielen taito ja Ahvenanmaan itsehallintoon perehtyneitä virkamiehiä. Maakunnan hallituksen virkamiehillä tulee olla riittävät tiedot Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksestä.



## 6.2 Toimivallanjako

Työryhmän käsityksen mukaan nykyistä toimivallanjakoa tulee arvioida lähinnä itsehallinnon toimivuuden kannalta. Tällöin on esitettävissä seuraavankaltaisia kysymyksiä:

1. *Onko maakunnan lainsäädäntövalta riittävä, jotta itsehallinnolle asetetut tavoitteet täyttyisivät?*

Työryhmän arvion mukaan itsehallinnolle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Maakunnan taholta ei myöskään ole, verotustoimivaltaa lukuun ottamatta, esitetty konkreettisia siirtämiskohteita. Työryhmä toteaa myös, että itsehallintolain 29 §:ssä on jo nyt luettelo (ns. B-lista) lainsäädäntöaloista, jotka voidaan siirtää maakunnalle tavallisella lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Pykälän mukaan olisi mahdollista siirtää väestökirjanpito, kauppa-, yhdistys- ja alusrekisterit, kuntien työeläketurva, alkoholilainsäädäntö, pankki- ja luottolaitokset sekä työopimukset. Esitystä tässä tarkoitettun lainsäädäntövallan siirtämiseksi ei kuitenkaan kertaakaan ole tehty.

Työryhmä toteaa, että verotusoikeutta lukuun ottamatta ei ole nostettu esille lainsäädäntöaloja, joiden osalta olisi välitöntä tarvetta siirtää toimivaltaa maakunnalle. Itsehallinnon tarpeet saattavat puoltaa toimivallan siirtoja etenkin maakunnan talouselämän kehittämisen kannalta merkittävillä lainsäädäntöaloilla. Työryhmä ei ole yksilöinyt näitä aloja vaan toteaa, että siirtojen tulee kussakin yksittäistapauksessa perustua todelliseen tarpeeseen sekä perusteelliseen vaikutusten arviointiin.

Verotuksen osalta työryhmä toteaa, että maakunnan verotustoimivallan lisääminen merkitsisi huomattavaa itsehallinnon laajentumista sekä maakunnan taloudellisen vastuun lisäämistä. Kysymys verotustoimivallasta käsitellään jäljempänä jaksossa 6.5.

2. *Mitkä asiat ovat sellaiset, että valtion yhtenäisyyden kannalta tai muusta syystä on välttämätöntä, että lainsäädäntövalta kuuluu valtakunnan toimivaltaan?*

Työryhmän arvion mukaan toimivallan pitää ainakin seuraavilla aloilla periaatteellisista syistä kuulua valtakunnalle: valtiosääntö ja perusoikeudet, ulkosuhteet, valtion turvallisuus, rajavartiointi mukaan lukien, ja maanpuolustus, Suomen kansalaisuus, setelinanto ja valuutta, lainkäyttö (tuomioistuimet), yleinen rikosoikeus.

Monen muun oikeudenalan, kuten esimerkiksi perheoikeuden ja muun siviilioikeuden, osalta toimivallanjaosta voitaisiin kenties säätää nykyiseen verrattuna toisella tavalla. Tällöin asiaa tulisi arvioida sekä periaatteelliselta että käytännön kannalta. Myös EU-oikeuden kehitys vaikuttaa ratkaisevasti arviointiin.

Työryhmä korostaa, että toimivallanjaosta säädettäessä tulee huolehtia siitä, ettei sisällöllisesti toisentyypinen lainsäädäntö maakunnassa aiheuta vaikeuksia ja niin sanottuja rajaesteitä ihmisille ja yrityksille. Asiaa arvioitaessa on myös otettava huomioon, miten toimivallan siirto vaikuttaisi Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin.

3. *Miten EU-jäsenyys ja muu kansainvälinen yhteistyö vaikuttavat lainsäädäntövallan jakoa koskevaan arviointiin?*

Tietyn oikeudenalan kuuluminen maakunnan toimivaltaan merkitsee, että maakunnalle on annettava itsehallintolain mukaiset oikeudet tulla kuulluksi ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön. Maakunnan toimivaltaan kuuluvilla aloilla kansainväliset sopimukset eivät tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien hyväksyntää.

Maakunta vastaa EU-oikeuden täytäntöönpanosta siltä osin, kuin asia itsehallintolain mukaan kuuluu sen toimivaltaan. Maakunnalla on myös oikeus osallistua EU:ssa päätettävien asioiden kansalliseen valmisteluun. Niissäkin asioissa, jotka kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan on itsehallintolaissa säädetty maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallanjako merkityksellinen, koska sen mukaan määräytyvät maakunnan osallistumisoikeudet ja vastuu EU-oikeuden kansallisesta täytäntöönpanosta. Tätä näkökohdtaa ei varsinaisesti voitu ottaa huomioon ennen Suomen EU-jäsenyyttä voimaan tulleen itsehallintolain valmistelussa.

Joissakin tapauksissa EU-oikeus edellyttää koko jäsenvaltiota koskevaa ratkaisua, jolloin maakunnan ja valtakunnan tulee päästä yhteisymmärrykseen siitä, miten asia hoidetaan kansallisesti. Kysymys voi esimerkiksi olla jäsenvaltiota koskevan kalastuskiintiön jakamisesta.

Kansallinen liikkumavara on myös rajoitettu esimerkiksi tapauksissa, joissa EU-oikeuden mukaan jäsenvaltiossa voi olla ainoastaan yksi hallintoviranomainen. Tällaisia tilanteita ajatellen itsehallintolakiin on lisätty säännös, jonka mukaan viranomaisen nimeäminen kuuluu valtakunnalle. Tämän viranomaisen päätös, joka muutoin kuuluisi maakunnan toimivaltaan, tulee kuitenkin tehdä maakunnan hallituksen esittämän kannan mukaisesti.

4. *Miten hallinnolliset kustannusvaikutukset ja tehokkuusvaatimukset vaikuttavat arviointiin?*

Lainsäädäntövallan siirtäminen maakunnalle merkitsee lähtökohtaisesti myös hallinto-tehtävien ja kustannusvastuun siirtämistä. Maakunta ja valtakunta voivat kuitenkin sopia siitä, että valtakunta korvausta vastaan hoitaa hallintotehtävät myös maakunnan osalta.

5. *Onko olemassa toimivallan aloja, jotka olisi siirrettävä maakunnalle, jotta kielelliset oikeudet toteutuisivat paremmin?*

Työryhmän arvion mukaan toimivaltaa ei tule siirtää yksinomaan sillä perusteella, että kielellinen palvelu on osoittautunut toimivan huonosti. Jos ei ole muita syitä toimivallan siirtämiseksi, on etsittävä ratkaisu varsinaiseen ongelmaan. Yhtenä keinona voidaan selvittää mahdollisuuksia laajentaa Ahvenanmaan valtioviraston toimintaa. Erittäin keskeistä on huolehtia siitä, että valtioneuvoston piirissä on riittävä määrä kielitaitoisia eri alojen asiantuntijoita.

6. *Onko olemassa toimivallan aloja, jotka teknisen monimutkaisuuden, kansallisen yhtenäisyyden tai vastaavien syiden vuoksi olisi siirrettävä valtakunnalle?*

Työryhmän kuulemat tahot eivät ole esittäneet, että maakunnan nykyistä toimivaltaa tulisi joiltakin osin siirtää takaisin valtakunnalle. Työryhmä ei ole katsonut tehtäväkseen arvioida, onko tällaisia tarpeita mutta toteaa, että tämäkin kysymys olisi selvitettävä itsehallintolain mahdollisen kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kysymys on lähinnä maakunnan hallinnon ja lainvalmistelukoneiston kapasiteetin arvioinnista.

Itsehallintolain voimassaoloaikana on annettu 35 sopimusasetusta itsehallintolain 32 §:n nojalla. Näissä on yleensä ollut kysymys maakunnan hallintotehtävien siirtämisestä valtion viranomaisen hoidettaviksi. Sopimusasetukset antavat yleiskuvan tarpeesta siirtää tehtäviä valtakunnalle, vaikka tämä ei sinänsä merkitse tarvetta siirtää lainsäädäntövaltaa. Tehtävien siirto on yleensä perusteltu yleisillä tarkoituksenmukaisuussyillä tai tarpeella varmistaa tiettyä erityisosaamista.

Valtakunnan viranomaisille siirrettyjen hallintotehtävien kohteena ovat olleet joko maakunnan toimivaltaan kuuluvat hallintotehtävät kokonaisuudessaan (esim. kunnallisverotuksen toimittaminen maakunnassa; metsänhoitomaksut; asumistuen, lapsilisän, toimeentulotuen ja vammaisten henkilöiden tulkkauksipalvelujen hallinnoiminen maakunnassa; maakunnan tai maakunnassa sijaitsevien kuntien palveluksessa olevien työntekijöiden eläkkeet) tai näiden osa-alue (esim. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston maksajavirastolle kuuluvat tehtävät; öljypäästömaksujen määrääminen; kansallisen päästökaupparekisterin ylläpito ja päästöjen tarkkailua ja todentamista; kasvin suojeleluaineiden hyväksyminen; eräät eläinten tunnistamiseen ja rekisteröinnin valvontaan liittyvät tehtävät).

Johtopäätöksiä:

Itsehallintolakia tulee selkeyttää ja osittain tehdä joustavammaksi.

Konkreettisia ehdotuksia toimivallan siirtämiseksi voidaan tehdä vasta perusteellisen vaikutusarvioinnin jälkeen ja yhteistyössä maakunnan kanssa. Järjestelmän luonteeseen kuuluu, että aloitteet yleensä tulevat maakunnan taholta. Mikään ei kuitenkaan estä valtakuntaa tekemästä aloitetta.

Sekä valtakunnan että maakunnan lainsäätäjien tulee huolehtia siitä, että lainsäädännön sisällölliset erot eivät johda niin sanottujen rajaesteiden syntymiseen maakunnan ja valtakunnan välille.

Toimivallanjaosta säädettyäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota käytännön näkököhtiin ja maakunnan hallinnon ja lainvalmistelun kapasiteettiin.

## 6.3 Lainsäädäntövallan luettelointi ja siirtäminen

### 6.3.1 Janssonin komitean ehdotus

Janssonin komitea on esittänyt siirtymistä lakitekhniseen ratkaisuun, jonka mukaan itsehallintolaissa olisi luettelo ainoastaan valtion lainsäädäntövallasta. Muut jäljellä olevat lainsäädäntöalat, jotka eivät jo nyt kuulu maakunnalle, voitaisiin siirtää maakunnalle. Siirtäminen tapahtuisi maakuntalailla. Ennen siirtämistä tulee ehdotuksen mukaan käydä neuvotteluja maakunnan ja valtakunnan viranomaisten kesken. Valtakunnan lainsäädäntö olisi voimassa, kunnes toimivallan siirrot ovat tulleet voimaan.

### 6.3.2 Työryhmän arviointi

Janssonin komitean ehdotus merkitsisi käytännössä, että jatkossakin olisi vähintään kaksi toimivaltaluetteloa – yksi valtakunnalle jäävästä toimivallasta ja yksi valtakunnan toimivaltaan nykyisin kuuluvista mutta maakuntalailla siirrettävissä olevista toimialoista.

Työryhmän arvioinnin mukaan siirtyminen yhteen toimivaltaluetteloon saattaisi vähentää läpinäkyvyyttä ja aiheuttaa kansalaisille sekä yrityksille ja myös viranomaisille vaikeuksia saada selkeä kuva lainsäädäntövallan jaosta.

Järjestelmä, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa voitaisiin siirtää yksipuolisesti maakuntalailla, merkitsisi eduskunnan kannalta osittaista luopumista sen omasta lainsäädäntövallasta. Valtiosääntöoikeudellisesti tämä olisi sinänsä mahdollista edellyttäen, että siitä säädettäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Vaikka neuvotteluja käytäisiin maakunnan ja valtakunnan hallitusten välillä ennen siirtämistä, yksipuolista siirtämistä ei työryhmän käsityksen mukaan kuitenkaan voida eduskunnan lainsäädäntövallan kannalta pitää asianmukaisena.

Vaihtoehtoinen ratkaisu voisi olla malli, jonka mukaan itsehallintolaissa olisi yksi luettelo siitä valtakunnan lainsäädäntövallasta, jota ei voida siirtää, yksi luettelo maakunnan (lähtökohtaisesti nykyisestä) lainsäädäntövallasta ja yksi luettelo tavallisessa lainsäädäntömenettelystä siirrettävissä olevista valtakunnan toimivaltaan kuuluvista oikeudenaloista (ns. B-lista). Toinen malli voisi olla sellainen, että siirtämisestä säädettäisiin maakuntalailla ja eduskunnan suostumuksella.

On myös ajateltavissa, että itsehallintolaissa olisi ainoastaan luettelo valtakunnan pysyvistä lainsäädäntövallasta. Muun lainsäädäntövallan jakautumisesta säädettäisiin (tavallisella) eduskuntalailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Tämä laki annettaisiin uuden itsehallintolain säätämisen yhteydessä, ja kuuluisi ”uudistuspakettiin”. Lain antamisen jälkeen lakia voitaisiin muuttaa samassa järjestyksessä (tavallinen laki + maakuntapäivien suostumus). Näin ollen toimivaltaluetteloa pidettäisiin ajan tasalla, mikä puolestaan olisi omiaan lisäämään läpinäkyvyyttä.

Tiettyjen kysymysten osalta, kuten verolainsäädäntö, voitaisiin ajatella mallia, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa siirrettäisiin ehdollisesti, jolloin se voitaisiin palauttaa. Nykyisiä sopimusasetuksia (IhL 32 §) vastaavasti itsehallintolailla voitaisiin mahdollistaa ”sopimuslakien” säätämistä. Tällaisella lailla siirrettäisiin lainsäädäntövaltaa, mutta siirto voitaisiin yksipuolisesti palauttaa. On myös mahdollista kehittää malli, jonka mukaan toimivaltaa siirretään ehdollisesti siten, että maakunnan lainsäädäntövalta on sidottu tiettyihin reunaehtoihin.

**Johtopäätöksiä:**

Ahvenanmaan järjestelmää tulee kehittää sen omista lähtökohdista ja historiasta käsin. Uutta järjestelmää pohdittaessa on hyödyllistä verrata muihin itsehallintojärjestelmiin, mutta muiden maiden olosuhteiden erilaisuus tulee aina ottaa huomioon.

Lainsäädäntövaltaa tulisi voida siirtää nykyistä yksinkertaisemmalla menettelyllä molempiin suuntiin.

Yksinkertaisempi menettely olisi omiaan lisäämään joustavuutta ja poliittista dialogia. Itsehallinnon vakauden kannalta on kuitenkin tärkeää, että lainsäädäntövallan perusteet on ankkuroitu valtiosääntöön.

Yhden listan malli (residuaaliperiaate) ei välttämättä ole joustavampi ja selkeämpi kuin kahden listan malli (enumeratioperiaate). On jopa mahdollista, että yhden listan malli aiheuttaisi enemmän tulkintaongelmia ja lisäisi painetta tehdä itsehallintopoliittisia ratkaisuja lainsäädäntövalvonnan yhteydessä.

Työryhmä pitää lähtökohtaisesti kahden listan järjestelmää selkeämpänä ja myös maakunnan etujen mukaisena. Kahden listan mallista ilmenee selkeämmin, että kysymys on kahdesta lainsäätäjistä.

Toimivallan siirtoa koskevaa esitystä tulee aina edeltää maakunnan ja valtakunnan hallitusten välinen neuvottelu.

## 6.4 Blankettilainsäädäntö

Maakunnassa käytetään melko yleisesti lainsäädäntötekniikkaa, jonka mukaan maakuntalailla säädetään, että valtakunnan lakia sovelletaan maakunnassa tietyin muutoksin tai poikkeuksin. Maakuntalaissa saatetaan silloin luetella ne yksittäiset lainkohdat, joita ei sovelleta maakunnassa. Lisäksi tapana on säätää, että valtakunnan laissa myöhemmin säädettävät muutokset tulevat automaattisesti voimaan maakunnassa.

Säätäminen blankettilailalla merkitsee, että maakuntalain lukijan ja soveltajan tulee itse seurata valtakunnan lainsäädännössä tapahtuvia muutoksia ja lukea ne rinnan maakuntalain kanssa. Voimassa olevan lakitekstin löytäminen voi tällöin olla hankalaa.

Olisi harkittava järjestelmän muuttamista siten, että maakuntalakiin otettaisiin kaikki ne valtakunnan lain kohdat, jotka on tarkoitettu sovellettaviksi maakunnassa. Näin luotaisiin maakuntalaki, josta näkyvät maakunnassa sovellettavat säännökset. Jos valtakunnan lakia muutetaan, tulisi maakunnan vastaavasti muuttaa omaa lakiaan. Järjestelmä merkitsisi, että maakunnan tulisi itse päivittää myös blankettilait.

Edellä kaavailtu ehdotus lisäisi maakunnan lainvalmistelukoneiston työtä, mutta se parantaisi oleellisesti maakuntalainsäädännön läpinäkyvyyttä ja olisi omiaan lisäämään kansalaisten oikeusturvaa. Lisäksi voidaan todeta, että nykyaikaisten sähköisten säädöstietojärjestelmien avulla lainsäädännön ajan tasalla pitäminen on käynyt entistä helpommaksi.

Blankettilakeihin otetaan melko usein yleisluontoinen säännös, jonka mukaan hallinto- tehtävien hoitaminen kuuluu maakunnan hallitukselle siltä osin, kuin lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle ja valtakunnan viranomaisille siltä osin, kuin lainsäädäntövalta kuuluu valtakunnalle. Ahvenanmaan valtuuskunta on lausunnoissaan toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että tämäntyyppiset säännökset ovat arveluttavia yksilön oikeusturvan kannalta ja että ne eivät ole hyvän lainsäädäntötavan mukaisia.

Johtopäätös:

Olisi selvitettävä mahdollisuutta luopua nykyisestä blankettilainsäädäntötekniikasta ja luoda uusi läpinäkyvämpi ja kansalaisten oikeusturvan kannalta asianmukaisempi lainsäädäntötapa.

## 6.5 Lainsäädäntövalvonta

### 6.5.1 Janssonin komitean ehdotus

Janssonin komitea on esittänyt, että maakuntalait olisi tarkastettava samalla tavalla kuin nykyisin, kuitenkin kolmen kuukauden kuluessa nykyisten neljän kuukauden sijaan ja että tasavallan presidentin on voitava valtakunnan lain vahvistusvaiheessa pyytää lausunto myös Ahvenanmaan valtuuskunnalta valtakunnan lain yhteensopivuudesta itsehallintolain kanssa.

### 6.5.2 Työryhmän arviointi

Työryhmä toteaa, että Ahvenanmaan maakuntalakien ennakkovalvonnassa on se hyvä puoli, että maakuntalakien suhde perustuslakiin ja itsehallintolakiin on tarkastettu ennen lain voimaantuloa. Maakuntalain tultua voimaan on sen vuoksi epätodennäköistä, että se sisältäisi maakunnan lainsäädäntövaltaan kuulumattomia säännöksiä. Jos maakuntalakeja ei tarkastettaisi, voisi käydä niin, että niiden oikeellisuutta alettaisiin kyseenalaistaa soveltamistilanteessa.

Lainsäädäntövalvontaan varattu aika oli aikaisemmin 3 kuukautta, mutta se pidennettiin 4 kuukauteen, koska ”joissakin tilanteissa maakuntalakiin voi liittyä vaikeita toimivaltaa koskevia harkintakysymyksiä. Sellaisissa tapauksissa nykyinen aika on osoittautunut liian lyhyeksi - - -” (HE 73/1991 vp s. 48/I). Käytännössä maakuntalait pyritään esittelemään mahdollisimman pikaisesti, jolloin 4 kuukauden määräaika ei pidetä normaali-  
na käsittelyaikana, vaan ainoastaan enimmäisaikana (vrt HE 73/1991 vp. s. 72/II). Työryhmän arvion mukaan käytännössä saattaa edelleen syntyä tilanteita, jolloin 4 kuukauden määräaika on tarpeen, esimerkiksi, jos kesälomakausi tulee väliin.

Työryhmä ei näe estettä sille, että tasavallan presidentti voisi pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntoa eduskunnan säätämän lain suhteesta itsehallintolakiin. Kun presidentille säädetty määräaika lain vahvistamiselle on lyhyt, ja presidentti epäillessään eduskuntalain olevan ristiriidassa itsehallintolain kanssa joutuisi myös pyytämään korkeimman oikeuden lausuntoa, olisi järjestelmän kannalta luontevampaa, että Ahvenanmaan valtuuskunta antaisi lausuntonsa korkeimmalle oikeudelle.

### 6.5.3 Maakuntalakien yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa

Maakuntalakien yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa ja tämän yhteensopivuuden valvonnasta on keskusteltu eri yhteyksissä ja asiasta on tehty erilaisia selvityksiä. Perustuslakivaliokunta on myös ottanut kantaa asiaan.<sup>8</sup> Kysymyksellä maakuntalakien suhteesta EU-oikeuteen on liittymäkohtia Suomen ja Ahvenanmaan vastuuseen EU-oikeuden kansallisesta täytäntöönpanosta.

Nykyisen käytännön mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta tutkii pääasiassa maakuntalakien suhdetta itsehallintolakiin mutta ei niiden suhdetta EU-oikeuteen. Käytäntö on ollut, että valtuuskunta toivoo saavansa oikeusministeriön eurooppaoikeuden yksikön lausunnon, jos on aihetta epäillä maakuntalain yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaan maakuntalain katsotaan olevan ristiriidassa itsehallintolain kanssa, jos se on ilmeisessä ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Presidentti voi siis käyttää veto-oikeuttaan tällaisessa tilanteessa.

Työryhmä toteaa, että kysymyksiä, jotka liittyvät maakuntalakien yhteensopivuuteen EU-oikeuden kanssa tulisi vielä selvittää tarkemmin. Olisi esimerkiksi tutkittava, olisiko mahdollista, että maakunnan hallitus selvittäisi vuorovaikutteisesti asianomaisen ministeriön kanssa ennalta EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä. Myös pohjoismaista lainsäädäntöyhteistyötä tulisi voida hyödyntää kun on kysymys esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanosta.

#### Johtopäätöksiä:

Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa, että Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä korkeimmalle oikeudelle lausunnon eduskunnan säätämän lain suhteesta itsehallintolakiin.

Maakuntalakien valvontaan koskien niiden yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa liittyy edelleen kysymyksiä, joita tulisi selvittää.

Lainvalmistelussa tulisi lisätä maakunnan hallituksen ja ministeriöiden välistä vuorovaikutusta EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä.

Pohjoismaista yhteistyötä tulisi hyödyntää direktiivien täytäntöönpanossa ja muissakin EU-oikeuden täytäntöönpanon ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.

<sup>8</sup> PeVM 7/2002 vp s. 6 sekä *Jääskinen* (2006:2) s. 51.



## 6.6 Taloudellinen järjestelmä (verotus ja tasoitus)

### 6.6.1 Janssonin komitean ehdotukset

Janssonin komitean mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvien veromuotojen tarkoituksena oli alun perin, että ne riittäisivät kattamaan itsehallinnon kustannukset. Komitea katsoo, että maakunnan nykyistä verotusoikeutta olisi kehitettävä niin, että alkuperäinen tarkoitus toteutuu. Verojen ja maksujen tulisi kuulua niihin toimivalta-aloihin, jotka voidaan siirtää maakunnalle maakuntalailla. Siirtomenettelyissä olisi otettava huomioon yhteensovittamistarve valtion viranomaisten kanssa ja siirtojen aiheuttamien seurausten laajuus.

Janssonin komitea toteaa, että verojen ja maksujen alalla tehtävistä toimivallan siirroista seuraisi tarve muuttaa muita maakunnan talousjärjestelmän osa-alueita. Siirrot johtaisivat vähitellen nykyisen tasoitusjärjestelmän katoamiseen. Ylimääräisiä määrärahoja ja erityisiä avustuksia koskevat säännökset olisi kuitenkin säilytettävä.

### 6.6.2 Työryhmän arviointi

Janssonin komitean ehdotusten osalta voidaan todeta, että maakunnan taholta on pitkään ja toistuvasti esitetty toivomuksia valtion veroja koskevan toimivallan siirtämisestä osittain tai kokonaan maakunnalle, mutta valtiovalta on suhtautunut kielteisesti ehdotuksiin. Nykyinen taloudellinen järjestelmä on sinänsä toiminut tyydyttävästi, mutta siihen liittyvät ainakin seuraavat heikkoudet:

- Valtion verot kannetaan Ahvenanmaalla mutta tuloutetaan valtion talousarvioon ja palautetaan tasoitusmaksun ja verohyvityksen muodossa. Tästä johtuen syntyy keskustelua palautettavan verokertymän (tasoituksen) määrästä ja syntyy kuva siitä, että valtakunta tukee maakuntaa verovarjoilla.
- Tasoitusperusteesta päättäminen, eli prosenttiluvun vahvistaminen, on viime kädessä poliittinen ratkaisu. Tasoitusperusteen muuttamista koskevaa menettelyä ei käytännössä ole käytetty.<sup>9</sup>
- Maakunta ei itse voi harjoittaa maakunnan erityisolaja huomioon ottavaa veropolitiikkaa.

Valtiontaloudellisesti valtion verotustoimivallan siirtämisellä Ahvenanmaalle ei olisi niin suurta merkitystä, että se olisi ongelmallista. Valtiovarainministeriön vero-osaston tekemien arviointien pohjalta voidaan kuitenkin todeta, että verotustoimivallan siirtäminen Ahvenanmaalle saattaisi aiheuttaa muita merkittäviä ongelmia.

---

<sup>9</sup> Valtiovarainministeriö on kuitenkin 1.6.2012 asettanut työryhmän selvittämään Ahvenanmaan tasoitusperusteen muuttamistarvetta. Työryhmän toimikausi on 1.8.–31.12.2012.

Valtiovarainministeriön vero-osasto toteaa lausunnossaan muun muassa seuraavaa:

- Janssonin komitean ehdotus merkitsisi, että valtakunnan olisi vaikea toimivallan muutoksen jälkeen täyttää velvoitteitaan, joista se vastaa muun muassa suhteessa ulkovaltoihin ja Euroopan unioniin. Valtakunta ei voisi vaikuttaa siihen, miten maakunta käyttää lainsäädäntövaltaansa.
- Maakunnan erillinen verotuksellinen toimivalta voisi merkitä verokilpailua kansallisesti tai kansainvälisesti. Kilpailu voi toteutua tuloverotuksessa sekä henkilö- että yritysverotuksessa. Yhteisöjen verotuksessa kilpailu voidaan toteuttaa matalammalla yhteisöverokannalla tai veropohjasta tehtävillä erityisillä vähennyksillä. Kilpailu verotuksen tasolla voi toteutua myös esimerkiksi työryhmän mietinnössä mainitussa Skotlannin mallissa, jonka mukaan verokanta maakunnassa voisi olla kolme prosenttia korkeampi tai matalampi kuin valtakunnassa. Jos yhteisöverotuksen taso on matalampi maakunnassa, se voi merkitä yhteisöjen kotipaikan siirtämistä Ahvenanmaalle, kun verovelvolliset tavoittelevat matalampaa verotusta, ja valtakunnan verotuohtojen pienentymistä. Verotuksellisen kotipaikan siirto valtakunnan sisällä olisi helpompaa kuin toiseen valtioon siirtyminen.
- Voimassa olevan itsehallintolain mukaan maakunta voi määrätä paikallisia lisäveroja, joten maakunnan verotuksellista toimivaltaa ei ole tarpeellista muuttaa, jos tavoitteena on, että verotuksen taso olisi maakunnassa sama tai korkeampi kuin valtakunnassa. Maakunta voi jo nyt päättää valtakuntaa korkeammasta verotuksen tasosta.
- Ylimääräisten määrärahojen säilyttäminen silloin, kun verotuksellinen toimivalta olisi siirretty Ahvenanmaalle, on ristiriitaista. Se voi myös olla ongelmallista Euroopan unionin valtioneuvoston takia.
- Ahvenanmaan oma verojärjestelmä olisi otettava huomioon neuvotellessa muun muassa valtioiden välisiä sopimuksia kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta sekä muun muassa suhteessa Euroopan unioniin.
- Arvonlisäverotuksessa ja valmisteverotuksessa toimivallan siirto olisi merkittävä periaatteellinen muutos Ahvenanmaan verotukselliseen asemaan ja sillä olisi vaikutuksia veropohjaan. Lisäksi maakunnan ja muun Suomen välisen verorajan merkitys kasvaisi huomattavasti. Verotustoimivallan siirto monimutkaistaisi verotusta sekä Ahvenanmaan ja muun Suomen välistä kaupankäyntiä. Se edellyttäisi todennäköisesti nykyisten Ahvenanmaan ja muun Suomen välillä toteutettujen yksinkertaistusten poistamista, sillä nämä ovat mahdollisia vain sillä edellytyksellä, että Ahvenanmaalla sovelletaan samaa verojärjestelmää kuin valtakunnassa. Verorajan valvontaa olisi lisättävä ja tehostettava merkittävästi, mikä vaikeuttaisi niin tavara- kuin matkustajaliikennettäkin Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välillä. Toimivallan siirtäminen olisi myös ongelmallista mahdollisesta verotason alenemisesta aiheutuvien kilpailuvääristymien takia.

- Erilaiset verosäännökset ja -järjestelmät valtakunnassa ja maakunnassa aiheuttaisivat todennäköisesti nykyistä enemmän kustannuksia muun muassa verotusta toimitettaessa sekä verotuksen muutoksenhakua hoidettaessa, koska jouduttaisiin soveltamaan kahta eri verojärjestelmää. Erilliset verojärjestelmät saattaisivat edellyttää paikallisen verohallinnon luomista ja tuomioistuinten resurssien lisäämistä. Erillinen verojärjestelmä vaatisi todennäköisesti myös lisäresursseja Ahvenanmaalla, jota muun muassa lainsäädäntö ja kansainväliset kysymykset, kuten Euroopan unionin asiat, voitaisiin hoitaa.

Vero-osaston huomautukset, joita työryhmä ei ole yksityiskohtaisesti arvioinut, osoittavat, että yksipuolinen ja varaukseton verotustoimivallan siirtäminen maakunnalle aiheuttaisi arvaamattomia ongelmia. Suomen tavoitteena kansainvälisellä tasolla on epäterveen verokilpailun poistaminen ja estäminen. Tämän vuoksi tulee huolehtia siitä, että maan rajojen sisällä ei myöskään synny epätervettä verokilpailua. Tämä ei sinänsä estä sitä, että toimivaltaa siirrettäisiin, mutta siirtämisen edellytyksenä pitäisi tällöin olla, että valtakunnalla säilyy mahdollisuus vaikuttaa verolainsäädännön aineelliseen sisältöön tavalla, joka estää epäterveen verokilpailun syntymistä.

Työryhmä toteaa myös, että Ahvenanmaa on arvonlisäveroa ja valmisteveroja sekä muita välillisen verotuksen muotoja koskevan EU-lainsäädännön ulkopuolella. Välillisten verojen osalta erillinen verolainsäädäntö maakunnassa merkitsisi todellisen eikä vaan muodollisen verorajan syntymistä maakunnan ja valtakunnan välille.

Jatkovalmistelussa voitaisiin tarkemmin selvittää myös sellaisen mallin luomista, jonka mukaan Ahvenanmaalla kertyvät verovarot jäisivät maakuntaan ja tuloutettaisiin suoraan maakunnan talousarvioon. Aineellinen verolainsäädäntö olisi sisällöltään suurin piirtein sama, mutta poikkeuksista voitaisiin säätää maakunnan erityisolojen takia. Poikkeavalle lainsäädännölle tarvittaisiin sekä eduskunnan että maakuntapäivien myötävaikutusta.

Verotustoimivallan siirtäminen joko osittain tai kokonaan edellyttäisi nykyisen tasoitusjärjestelmän vastaavaa uudelleenarviointia, jolloin olisi sovittava siitä, miten maakunta korvaa siihen kohdistuvia hallintokustannuksia ja osallistuu valtion yleisiin menoihin.

Johtopäätöksiä:

Verotustoimivallan siirtäminen maakunnalle edellyttäisi verokilpailuun, EU-oikeuteen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvien ongelmien ratkaisemista.

Verotustoimivallan siirtäminen ei saisi johtaa epäterveeseen verokilpailuun.

Verotustoimivaltaa ei voida siirtää siten, että valtakunta kokonaan luopuisi mahdollisuuksistaan vaikuttaa maakunnan verolainsäädännön aineelliseen sisältöön.

Verotustoimivallan siirtäminen merkitsisi koko tasoitusjärjestelmän uudelleen arviointia.

Jatkossa voitaisiin selvittää myös mahdollisuuksia muuttaa järjestelmä siten, että maakunnassa kannetut verot tuloutettaisiin suoraan maakunnan talousarvioon.

Nykyistä tasoitusperusteen muuttamismenettelyä ja tasoitusmäärän perustetta arvioidaan valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä, jonka määräaika päättyy 31.12.2012.

## 6.7 Kansainvälinen sopimuksenteko-oikeus

### 6.7.1 Janssonin komitean ehdotukset

Janssonin komitea on ehdottanut, että maakunnan kansainvälistä sopimuksenteko-oikeutta lisättäisiin kansainvälistymisen ja Euroopan yhdentymisen johdosta. Ehdotusta ei tarkemmin perusteltu.

Kuulemisessa maakunnan hallitus on tuonut esille, että maakunnalle pitäisi antaa enemmän neuvotteluvaltuuksia, jos neuvoteltavan sopimuksen määräykset ovat myös maakunnan toimivaltaan kuuluvia. Maakunnan hallitus on viitannut siihen, että Belgian alueet neuvottelevat omasta puolestaan ja ovat neuvottelemiensa sopimusten kansainvälisoikeudellisia osapuolia. Färssaaret hoitaa myös osan neuvotteluista. Lisäksi maakunnan hallitus on elokuussa 2012 ehdottanut oikeusministeriölle, että itsehallintolain nykyistä 9 lukua, joka koskee kansainvälisten velvoitteiden voimaantuloa maakunnassa maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin, täydennettäisiin hyväksymis- tai neuvottelumenettelyllä siltä osin kuin on kyse sellaisista valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista sopimuksista tai velvoitteista, jotka ovat erityisen tärkeitä maakunnalle. Tällaisia olisivat esim. sopimukset ja velvoitteet, jotka voisivat vaikuttaa maakunnan kansainvälisoikeudelliseen asemaan, eritoten maakunnan demilitarisoituun ja neutralisoituun asemaan.

### 6.7.2 Työryhmän arviointi

Työryhmä katsoo, että kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa on olennaista, että toimivaltainen ministeriö on noudattanut itsehallintolain 58 §:n menettelysäännöksiä, ennen kuin presidentti tekee esityksen Ahvenanmaan maakuntapäiville hyväksynnän hankkimiseksi sopimuksen voimaansaattamissädökseen. Mainittu säännös edellyttää, että maakunnan toimivaltaan kuuluvan sopimuksen neuvotteluista tiedotetaan hyvissä ajoin maakunnan hallitukselle. Käytäntöjä tehostamalla maakunnan vaikuttamisvalta voidaan varmistaa siten, että se toteutuu täysmääräisesti.

Jos neuvoteltavan kansainvälisen velvoitteen merkitys Ahvenanmaalle on tiedostettu asian varhaisessa vaiheessa, tiedottaminen maakunnalle on yleensä myös oikea-aikaista. Näin on myös niiden sopimusten osalta, jotka eivät kuulu maakunnan toimivaltaan, mutta jotka syystä tai toisesta ovat erityisen tärkeitä maakunnalle. Velvoite saattaa olla erityisen tärkeä esimerkiksi, jos se koskee maakunnan kannalta tärkeää elinkeinohaaraa tai sisältää maakunnan demilitarisoitua ja neutralisoitua asemaa sivuavia määräyksiä.

Maakunnan hallitukselle voidaan varata tilaisuus osallistua neuvotteluihin esimerkiksi silloin, kun sopimus tulee koskemaan niin tärkeitä maakunnan toimivaltapiiriin kuuluvia asioita, että maakunnan erityisolosuhteet on otettava huomioon varhaisessa neuvotteluvaiheessa. Itsehallintolaisissa on jo nyt pyritty takaamaan se, että valtakunnan viranomaiset saisivat alusta pitäen käsityksen siitä, onko Ahvenanmaan osalta tehtävä varaus tai asetettava muu ehto.

Alueellista, Ahvenanmaata koskevaa varaumaa on ulkoasiainministeriön työryhmälle antamien tietojen mukaan käytetty vähän. Osasyynä varaumien pidättäytymiseen johtuu siitä, että Suomi pyrkii jo sopimusneuvotteluissa siihen, että sopimus vastaa Suomen tavoitteita – myös Ahvenanmaan maakunnan osalta – jolloin varauman tekeminen sopimukseen sitoutumisen yhteydessä ei olisi tarpeen. Esimerkiksi EU:n perussopimukseen ei tehdä varaumia, vaan poikkeukset perussopimusten määräyksiin otetaan huomioon sopimukseen liitettävissä pöytäkirjoissa.

Kuten edellä (3.4) todettiin voi maakunnan hallitus tasavallan presidentin valtuuttamana neuvotella sopimuksesta Suomen puolesta, jos toisen Pohjoismaan kanssa tehtävä sopimus koskisi maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa sekä kohdistuisi pelkästään maakunnan ja jonkin toisen Pohjoismaan oloihin tai koskettäisi muutoin erityisesti Ahvenanmaata. Asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä ei kuitenkaan vuonna 1991 pidetty tarpeellisenä.

Työryhmä toteaa, että maakunnan hallitus voitaisiin jo nykyisen lainsäädännön mukaan valtuuttaa neuvottelemaan kansainvälisestä sopimuksesta Suomen puolesta myös muun maan kuin Pohjoismaiden kanssa. Käytännössä tällaisia tilanteita voisi kuitenkin esiintyä harvoin, koska sopimuksen tekemisen edellytyksenä olisi, että sopimus voisi koskea pelkästään maakuntaa.

**Johtopäätöksiä:**

Voimassa oleva lainsäädäntö sisältää asianmukaiset menettelyt Ahvenanmaan erityisaseman huomioimiseksi kansainvälisten sopimusten neuvottelemisessa, hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa. Itsehallintolain 9 luvun säännöksiä ei ole tarpeen tältä osin tarkistaa.

Edellytyksenä itsehallintolain 9 luvun säännösten toimivuudelle on, että Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvista sopimusten neuvotteluista tiedotetaan riittävän ajoissa maakunnan hallitukselle. Maakunnan hallituksen lausunto itse sopimuksesta tulisi myös pyytää riittävän ajoissa. Tiedottamisella on erityistä merkitystä itsehallintolain 59 §:n toimivuuden kannalta.

## 6.8 Kansainväliset takuut

Janssonin komitea esittää, että maakuntapäiville annettaisiin kansainvälisten takuiden soveltamista koskeva valitusoikeus vuoden 1921 Ahvenanmaan sopimuksen mukaisesti, ja että eduskunta antaa hallituksen tehtäväksi kestävän ja toimivan järjestelmän aikaan saamisen.

Työryhmä toteaa, että ehdotus kansainvälisten takuiden palauttamisesta nostaisi esille kysymyksen Ahvenanmaa-sopimuksen oikeudellisesta voimassaolosta. Suomen hallitus on useaan otteeseen sitoutunut noudattamaan Ahvenanmaan sopimusta, vaikka on kyseenalaista onko sopimus edelleen voimassa (UavL 2/1990 s. 2). Itsehallintolain perusteluissa todettiin luonnollisena ja horjuttamattomana periaatteena olevan ottaa huomioon Ahvenanmaata koskevat kansainväliset määräykset ja kansallisella tasolla pitää voimassa Ahvenanmaan itsehallinto ja kehittää sitä (HE 73/1990 vp s. 38).

### Johtopäätöksiä:

Ahvenanmaan itsehallinto on yleisesti tunnustettu ja vahvasti ankkuroitu Suomen valtiosääntöön. Itsehallinto ja siihen liittyvät Ahvenanmaata koskevat kansainväliset sitoumukset voidaan tehokkaasti toteuttaa kansallisessa lainsäädännössä. Suomen ratifioimat ihmisoikeussopimukset takaavat osaltaan muiden muassa kielelliset ja kulttuuriset oikeudet ja vahvistavat näin myös Ahvenanmaan väestölle taattujen itsehallintoon liittyvien oikeuksien kansainvälisoikeudellista suojaa. Uusien, erillisten kansainvälisten takeiden hankkiminen sopii huonosti yleiseen kansainväliseen kehitykseen.

Ahvenanmaan itsehallinto on pitkän historiallisen ajanjakson aikana kehittynyt myönteisellä tavalla, joka on tehnyt uudet kansainväliset takuut tarpeettomiksi. Ahvenanmaan itsehallinnon tulee perustua maakunnan ja valtakunnan väliseen luottamukseen sekä Suomen valtiosääntöön siten, että maakunnan itsehallinnollista asemaa ei voida muuttaa vastoin maakunnan tahtoa.

## 6.9 Ahvenanmaan asema EU-asioiden valmistelussa ja täytäntöönpanossa

Itsehallintolakia on muutettu kolme kertaa EU-jäsenyyden johdosta. Ensimmäinen muutos tehtiin kun Suomi Ahvenanmaa mukaan lukien liittyi unioniin. Lakiin liitettiin silloin uusi EU-asioita koskeva 9 a luku (1556/1994). Tätä lukua uudistettiin kokonaan lailla 68/2004, jolla vahvistettiin maakunnan vaikutus- ja osallistumisoikeuksia EU-asioiden valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Lakiin lisättiin myös säännös maakunnan vastuusta EU-oikeuden täytäntöönpanosta. Lisäksi valtioneuvosto on 23.4.2009 tehnyt periaatepäätöksen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun.

Maakunnan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä EU:ssa tehtäviä päätöksiä edeltävään Suomen kannanottojen valmisteluun, jos päätösvalta asiassa muutoin itsehallintolain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Maakunnalla on näin ollen oikeus osallistua valtioneuvoston valmistelujaostojen työskentelyyn sekä EU-asioiden komitean ja EU-ministerivaliokunnan kokouksiin.


Jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida sovittaa yhteen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, on maakunnan hallituksen pyynnöstä, maakunnan kannasta tiedotettava EU:n toimielimille kun Suomen kantoja esitetään EU:n toimielimissä.

Maakunnan hallitukselle on pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työskentelyyn, kun Euroopan unionin piirissä valmistellaan itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita.

EU-asioiden kansallisessa täytäntöönpanossa lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuvat maakunnan ja valtakunnan välillä siten kuin itsehallintolaisissa säädetään. Laissa on säännökset maakunnan ja valtakunnan neuvotteluvollisuudesta asioissa, joissa niiden toimenpiteet ovat riippuvaisia toisistaan.

Vuonna 2009 annetulla lailla (847/2009) itsehallintolakiin lisättiin säännökset maakunnan asemasta sopimusrikkomisasiossa ja EU-tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa. Lain tasolla vahvistettiin periaate, jonka mukaan maakunnan kannan on käytävä ilmi vastauksista komissiolle ja tuomioistuinkäsittelyssä asioissa, joissa kanne johtuu maakunnan toimenpiteestä tai laiminlyönnistä, jos maakunta niin pyytää.

Lakiin lisättiin myös säännös maakunnan edustajalle annettavasta oikeudesta osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn. Lisäksi maakunnan hallitus voi tehdä perustellun esityksen valtioneuvostolle siitä, että Suomi osallistuu EU-tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn tai nostaa kanteen EU-tuomioistuimessa, jos kysymys kuuluu maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle.



**Johtopäätöksiä:**

Itsehallintolain EU-asioiden valmistelua koskevat säännökset ovat huomattavan yksityiskohtaiset eikä niiden muuttamiselle ole havaittu välittömiä tarpeita.

Jos käytännössä esiintyy ongelmia, on ne pyrittävä ratkaisemaan käytännön toimenpiteillä.

Kysymys maakuntalakien EU-oikeudenmukaisuuden selvittämisestä lainsäädäntövalvonnan yhteydessä on periaatteellisesti vaikea. Menettelyitä ja vastuukysymyksiä olisi tarpeen selkeyttää.



## 7 Työryhmän suositukset

### 7.1 Suomen Ahvenanmaa politiikan linjauksia

Voimassa olevan itsehallintolain perusteluissa todetaan lain yleistavoitteena olevan Ahvenanmaan itsehallinnon vahvistaminen muuttamatta maakunnan valtio-oikeudellista asemaa. Työryhmä katsoo tämän tavoitteen olevan edelleen ajankohtainen ja toteaa, että hyvin toimivan itsehallinnon jatkuva kehittäminen on sekä maakunnan että valtakunnan edun mukaista. Molemminpuolisena pyrkimyksenä tulee olla maakuntaa ja valtakuntaa yhdistävien siteiden lujittaminen sekä rajaesteiden välttäminen.

Kehittäminen merkitsee maakunnan vastuun lisäämistä omien, etenkin talouteen liittyvien asioiden hoidosta. Tällöin on otettava huomioon, että vuonna 1995 toteutunut Suomen EU-jäsenyys on tuonut uuden ulottuvuuden valtakunnan ja maakunnan väliseen suhteeseen, mikä voi olla omiaan rajoittamaan liikkumavaraa itsehallintoa kehitettäessä. Ahvenanmaan vaikutusmahdollisuudet sitä koskevissa EU-asioissa on turvattava.

Työryhmä yhtyy usein esitettyyn näkemykseen, että valtakunnan ja maakunnan suhteissa tulisi lisätä poliittista vuoropuhelua. Tämä koskee sekä hallitus- että parlamentaarista tasoa. Lisäksi olisi molemmin puolin varmistettava viranomaisyhteyksien toimivuus. Samalla on todettava, että itsehallinnon turva on lainsäädännössä, jonka tulisi olla selkeä ja jättää mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa.

Ahvenanmaalaisten kannalta itsehallinnon toimivuus ja maakunnan hyvinvointi ovat ensisijaisen tärkeitä. Suomen kansalaisina heillä on oikeus edellyttää, että valtakunta näkee oman vastuunsa tämän turvaamisessa.

### 7.2 Lainsäädäntötoimenpiteet

Janssonin komitea on ehdottanut, että valtioneuvosto asettaisi maakunnan ja valtion edustajista koostuvan komitean uudistamaan itsehallintojärjestelmää ja Ahvenanmaan itsehallintolakia siten, että painotus on erityisesti taloudellisen itsehallinnon kehittämisessä. Tehtävään kuuluisi myös valtion ja maakunnan välisen toimivaltajaon kokonais-tarkastelu, joustavan menettelyn luominen toimivallan siirtämiseksi ja lainsäädäntövalvonnan tarkastelu. Muista Euroopan maista saadut kokemukset otettaisiin huomioon niin, että Ahvenanmaan itsehallinto voisi olla esikuvana autonomioille, joilla on lainsäädäntövaltaa.

Kuten edellä jaksossa 6.1 todettiin, itsehallintolaki on pääasiassa toiminut hyvin. Se on kuitenkin yksittäisissä asioissa osoittautunut olevan vaikeasti tulkittavissa ja sovellettavissa. Näiltä osin on ilmeisiä korjaustarpeita. Työryhmä on arvioinut, että lain uudistaminen on tarpeen, jotta saataisiin aikaan uudenaikainen ja nykyistä joustavampi laki. Tehtävä on vaativa ja edellyttää perusteellista jatkovalmistelua. Työn voidaan arvioida kestävän useita vuosia.

Itsehallintolain uudistamista ajatellen on olemassa eri vaihtoehtoja ja malleja. Työryhmän mielestä tulisi harkita lain kehittämistä niin, että laki olisi toimivaltakysymysten osalta nykyistä yleisluontoisempi. Yksityiskohdista voitaisiin säätää tavallisella lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Itsehallintolaki olisi näiltä osin puitelakityyppinen ja tavoitteena olisi, että sitä muutettaisiin mahdollisimman vähän.

### 7.3 Esimerkkejä muista mahdollisista uudistuksista


Jos itsehallintolakia uudistetaan, tulee pohdittaviksi muitakin kuin Janssonin komitean mietinnössä esitettyjä kysymyksiä. Lähinnä on kysymys käytännön kokemusten vuoksi tehtävistä parannusehdotuksista sekä asioista, joihin maakunnan taholta on aikaisemmin kiinnitetty huomiota.

Työryhmässä on keskusteltu tarpeesta perustaa valtioneuvostoon tai eduskuntaan Ahvenanmaan asioita käsittelevä elin. Työryhmä on katsonut uusien elinten perustamisen olevan tarpeetonta mutta toteaa, että vuoropuhelun lisääminen tietyiltä osin näyttää tarpeelliselta.

Työryhmä on myös todennut, että maakunnassa on keskusteltu muun muassa poliisin kansalaisuusvaatimuksista ja Suomen kansalaisuudesta kotiseutuoikeuden saamisen edellytyksenä. Virallisia esityksiä näissä asioissa ei kuitenkaan ole tehty.

Viime vuosina on käyty paljon keskustelua valtion mahdollisuudesta tukea maakunnassa tapahtuvaa elinkeinotoimintaa. Asia on tullut esille muun muassa tuulivoiman tukemista koskevilla keskusteluilla. Työryhmä toteaa, että tähän asiaan tulee kiinnittää huomiota mahdollisen uudistuksen yhteydessä.

Käytännössä on syntynyt epätietoisuutta itsehallintolain muutoksenhakua koskevan 25 §:n tulkinnasta kun on kysymys valittamisesta päätöksestä, jonka valtion viranomaisen on tehnyt sopimusasetuksen mukaisen toimivallan nojalla. Ei ole tarkoituksenmukaista eikä myöskään yksilön perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta tyydyttävää, että korkein hallinto-oikeus toimisi ensimmäisenä ja näin ollen ainoana valitusasteena näissä asioissa. Lisäksi tulisi selvittää, olisiko ensimmäisen valitusviranomaisen oltava Ahvenanmaan hallintotuomioistuin vai asiassa muutoin toimivaltainen hallinto-oikeus.



Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että itsehallintolain mahdollisen uudistamisen yhteydessä herännee useita yksittäisiä kysymyksiä. Yhtäältä sääntelyn liiallista yksityiskohtaisuutta tulee välttää, toisaalta on itsehallinnon näkökulmasta etu, jos se nojaa vahvasti lakiin.

## KIRJALLISUUTTA

Ahvenanmaan asema sopimusrikkomusasioissa ja EY-tuomioistuimessa  
Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2008:9

Ahvenanmaan valtio-oikeudellinen asema  
Seminaari 30. päivänä maaliskuuta 2000 eduskunnan auditoriossa, Ålands landskaps-  
styrelse

*Bygglin, Gustav*: EG-rätten och ålandsärendena i HD  
Juridiska Föreningens Tidskrift 6/2001 s. 563–576

Ehdotus uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi  
Ahvenanmaan työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu  
6/1989

*Erich, Rafael*: Suomen valtio-oikeus I  
Helsinki 1924

EU:n perustuslakisopimus ja Ahvenanmaan maakunta  
Oikeusministeriön julkaisu 2005:9

*Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait  
Porvoo 1939

*Jyränki, Antero*: Ahvenanmaan oikeudellisesta asemasta  
Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000

*Jääskinen, Niilo*: Selvitys eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä  
erityiskysymyksistä  
Oikeusministeriön julkaisu 2006:2

*Olsson, Curt*: Kontrollen av ålandslagar  
Juridiska Föreningens tidskrift 5–6/1993 s. 525–534

*Roslin, Bertil*: Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa  
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2006

*Suksi, Markku*: Ålands konstitution  
Åbo Akademis förlag 2005

*Suksi, Markku*: Färsaarten maakuntapäivien ja tanskan eduskunnan välisestä  
toimivallanjaosta  
Muistio 27.11.2012

*Tollet, Artur – Ugglå, John*: Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland  
Helsingfors 1930

---

Uusi Ahvenanmaan itsehallintolaki  
Komiteamietintö 1987:31

Valtion tulojen budjetoinnin muutoksia Ahvenanmaan tasoitusmaksun näkökulmasta  
Valtiovarainministeriö 26a/2012

Översyn av självstyrelselagen för Åland. Betänkande av Ålandsarbetsgruppen  
1998/1999  
Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999







OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091  
ISBN 978-952-259-269-9 (nid./häft.)  
ISBN 978-952-259-270-5 (PDF)  
Hinta/pris 20,00 €

TILAUKSET  
Edita Prima Oy  
Asiakaspalvelu  
vaihe 020 450 011  
faksi 020 450 2470  
asiakaspalvelu.prima@edita.fi

BESTÄLLNINGAR  
Edita Prima Ab  
Kundservice  
växel 020 450 011  
fax 020 450 2470  
asiakaspalvelu.prima@edita.fi