Oikeusministeriön julkaisuja
Justitieministeriets publikationer

Selvityksiä ja ohjeita
Utredningar och anvisningar

2023:11

Ålands självstyrelse

En introduktion för statsrådets tjänstemän

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:11

Ålands självstyrelse

En introduktion för statsrådets tjänstemän

Sten Palmgren

Justitieministeriet Helsingfors 2023

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Justitieministeriet
This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-702-3
ISSN pdf: 2490-0990

ISBN tryckt: 978-952-400-695-8
ISSN tryckt: 2490-0680

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023

Tryckeri: PunaMusta Oy, 2023

Trycksak
4041-0619

PEFC-certifierad
Den träråvara som använts för detta tryckpapper är från uthålligt brukade skogar och kontrollerade ursprung
https://pefc.fi/svenska/
PEFC/02-31-151

Presentationsblad

22.3.2023

Ålands självstyrelse
En introduktion för statsrådets tjänstemän

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:11		**Tema**	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Sten Palmgren		
Språk	svenska	**Sidantal**	143

Referat

Ålands självstyrelse: En introduktion för statsrådets tjänstemän ger en inblick i Ålandsjuridiken och lagstiftningen om Ålands självstyrelse.

I juni 2022 godkändes den första Ålandsstrategin av Finlands regering ledd av statsminister Sanna Marin. Som ett led i genomförandet av strategin och för att uppmärksamma att Ålands självstyrelse fyllt 100 år beställde justitieministeriet en lärobok om juridiska aspekter som gäller skötseln av Ålandsfrågor.

Boken riktar sig i första hand till tjänstemän vid ministerierna och de statliga myndigheterna, men kan även vara av intresse för andra som arbetar med Ålandsfrågor eller är intresserade av självstyrelsen. De nio fristående kapitlen gör att man kan använda boken som uppslagsbok. Boken börjar med att Åland sätts på kartan med en beskrivning av de konstitutionella elementen. Självstyrelselagen, lagstiftningsbehörighet och traktatkompetens behandlas samt förvaltningsbehörighet, språk, uppgiftsfördelning och beslutsordning i Ålandsärenden. Åland och EU har ett eget kapitel liksom det ekonomiska systemet. Det sista kapitlet handlar om samarbete och behörighetskonflikter.

Fördjupad kunskap om Ålands självstyrelse handlar inte endast om att tolka självstyrelselagen och enskilda bestämmelser i den, utan om att ha en större förståelse för åländska förhållanden, självstyrelsens bakgrund och vad den innebär. Boken är en introduktion och uppmanar till vidare läsning.

Nyckelord	Åland, självstyrelse, lagberedning, behörighet		
ISBN PDF	978-952-400-702-3	**ISSN PDF**	2490-0990
ISBN tryckt	978-952-400-695-8	**ISSN tryckt**	2490-0680
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-702-3		

Kuvailulehti

22.3.2023

Ahvenanmaan itsehallinto
Perehdytys valtioneuvoston virkamiehille

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:11		**Teema**	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Sten Palmgren		
Kieli	ruotsi	**Sivumäärä**	143

Tiivistelmä

Ahvenanmaan itsehallinto: Perehdytys valtioneuvoston virkamiehille on opas Ahvenanmaata ja itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön.

Pääministeri Sanna Marinin johtama Suomen hallitus hyväksyi ensimmäisen Ahvenanmaa-strategian kesäkuussa 2022. Osana strategian toimeenpanoa ja 100-vuotisen Ahvenanmaan itsehallinnon huomioimiseksi oikeusministeriö tilasi oppikirjan Ahvenanmaan asioiden hoitoon liittyvistä oikeudellisista näkökohdista.

Kirja on tarkoitettu ensisijaisesti ministeriöiden ja valtion virastojen virkamiehille, mutta se voi kiinnostaa myös muita Ahvenanmaa-asioiden parissa työskenteleviä tai itsehallinnosta kiinnostuneita. Yhdeksän itsenäistä lukua mahdollistavat kirjan käyttämisen hakuteoksena. Kirjan alussa tutustutaan Ahvenanmaan asemaan ja käydään läpi perustuslaillisia elementtejä. Teos käsittelee itsehallintolakia, lainsäädäntövaltaa ja sopimuksentekovaltaa sekä toimivaltaa hallintoasioissa, kieltä, tehtäväjakoa ja päätöksentekomenettelyä Ahvenanmaa-asioissa. Ahvenanmaasta ja EU:sta on oma lukunsa, samoin kuin talousjärjestelmästä. Viimeinen luku koskee yhteistyötä ja toimivaltaristiriitoja.

Ahvenanmaan itsehallinnon syvemmässä tuntemisessa ei ole kyse vain itsehallintolain ja sen yksittäisten säännösten tulkinnasta, vaan Ahvenanmaan olosuhteiden, itsehallinnon taustan ja sisällön laajemmasta ymmärtämisestä. Kirja toimii johdantona ja kannustaa lukemaan aiheesta lisää.

Asiasanat	Ahvenanmaa, itsehallinto, säädösvalmistelu, toimivalta		
ISBN PDF	978-952-400-702-3	**ISSN PDF**	2490-0990
ISBN painettu	978-952-400-695-8	**ISSN painettu**	2490-0680
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-702-3		

Description sheet
22 March 2023

The Åland Autonomy
An introduction for government officials

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:11		**Subject**	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland		
Author(s)	Sten Palmgren		
Language	Swedish	**Pages**	143

Abstract

The Åland Autonomy: An introduction for government officials gives an insight into legislation concerning Åland and its autonomy.

The Finnish government led by Prime Minister Sanna Marin approved the first Government Strategy on Åland in June 2022. As part of the implementation of the strategy and to celebrate the 100-year-old autonomy of Åland, the Ministry of Justice commissioned an educational book on the legal aspects of the management of Åland affairs.

The book is primarily intended for officials at the ministries and government agencies but may also be of interest to others working with matters relating to Åland or interested in the autonomy. The nine independent chapters enables the use of the book as an encyclopedia. The book begins with making the status of Åland known and examining the constitutional elements. The book deals with the Autonomy Act for Åland, legislative and contractual powers, as well as competence in administrative matters, language, division of duties and decision-making procedures in Åland related matters. There is a separate chapter for Åland and the EU as well as for the economic system. The final chapter concerns cooperation and conflicts of competence.

In-depth knowledge of Åland's autonomy is not only about interpreting the Autonomy Act for Åland and its individual provisions, but also about a broader understanding of the circumstances of Åland, the background of the autonomy and what it entails. The book is an introduction and encourages further reading.

Keywords	Åland islands, autonomy, legislation, competence		
ISBN PDF	978-952-400-702-3	**ISSN PDF**	2490-0990
ISBN printed	978-952-400-695-8	**ISSN printed**	2490-0680
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-702-3		

Innehåll

Förord ... 8

Författarens förord ... 9

Förkortningar ... 10

1 Vi sätter Åland på kartan ... 11
1.1 Kort historisk bakgrund ... 11
1.2 Självstyrelsens byggstenar ... 15
1.3 Central terminologi ... 16
1.4 Språket ... 17
1.5 Hembygdsrätten ... 19
1.6 Jordförvärv och näringsrätt ... 19
1.7 Självstyrelsens utveckling ... 20
1.8 Geografi, befolkning, ekonomi och plats i Europa ... 21

2 De konstitutionella elementen ... 24
2.1 Lagtinget – Ålands lagstiftande organ ... 24
2.2 Landskapsregeringen och landskapsförvaltningen ... 27
2.3 Kommunerna på Åland ... 29
2.4 Statsförvaltningen på Åland ... 30
2.5 Landshövdingen ... 30
2.6 Ålandsdelegationen – ett gemensamt organ för landskapet och riket ... 31
2.7 Domstolarna ... 32
2.8 Riksdagens roll i självstyrelsesystemet ... 32

3 Självstyrelselagen ... 34
3.1 Självstyrelselagens plats i Finlands konstitution ... 34
3.2 Ändring av självstyrelselagen ... 35
3.3 Normernas hierarki – självstyrelselagens förhållande till grundlagen och till internationella fördrag ... 37

4 Lagstiftningsbehörighet och traktatkompetens ... 41
4.1 Principerna för fördelningen av lagstiftningsmakten mellan landskapet och riket ... 41
4.2 Lagtingets lagstiftningsbehörighet ... 44
4.2.1 Förteckningen över lagtingets lagstiftningsbehörighet (SjL 18 §) ... 44
4.2.2 Landskapslagar av blandad natur och blankettlagar ... 64
4.3 Riksdagens lagstiftningsbehörighet (på Åland) ... 66
4.3.1 Förteckningen över rikets lagstiftningsbehörighet (SjL 27 §) ... 66
4.3.2 Den s.k. B-listan (SjL 29 §) ... 81

4.3.3 Begränsning av rikets lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller rätt att på Åland äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet 82
4.4 Kontrollen av landskapslagarna 83
4.5 Ikraftträdande och publicering av landskapslagar (SjL 20 §) 86
4.6 Ålands ställning i rikets lagberedning och i beslutsfattandet i riksdagen 88
4.7 Ålands ställning när Finland fattar beslut om internationella fördrag 91

5 Förvaltningsbehörighet 95
5.1 Fördelningen av förvaltningsbehörighet mellan landskapet och riket 95
5.2 Överenskommelseförordningar 95
5.3 Den praktiska skötseln av förvaltningsuppgifter 97
5.4 Tillsynen över förvaltningen 98

6 Språk, uppgiftsfördelning och beslutsordning i Ålandsärenden 99
6.1 Språket i myndigheternas kommunikation med Åland (SjL 6 kap.) 99
6.2 Ministeriernas ansvar för skötseln av Ålandsärenden 105
6.3 Beslutsordningen i Ålandsärenden 106
6.4 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll – Statens ämbetsverk på Åland 107

7 Åland och Europeiska unionen 109
7.1 Ålands rättsliga ställning inom EU 109
7.2 Ålands ställning i den nationella beredningen av EU-ärenden 111
7.2.1 Allmänt 111
7.2.2 Behandlingen av EU-ärenden inom statsrådet 112
7.2.3 Statsrådets skyldighet att informera riksdagen 117
7.2.4 Behandlingen i riksdagen 118
7.3 Genomförande av EU-rätten på Åland 119
7.4 Fördragsbrott och ansvarsfrågor 122
7.4.1 Överträdelseförfaranden och processer i EU-domstolen 122
7.4.2 Landskapets nationella ansvar 124

8 Det ekonomiska systemet 126
8.1 Introduktion 126
8.2 Landskapets ekonomiska självstyrelse (SjL 44 §) 127
8.3 Lagtingets lagstiftningsbehörighet på skatteområdet 128
8.4 Återföring av skatter, extra anslag och tillskott 130
8.4.1 Årliga återföringar genom skatteavräkning och avräkning 130
8.4.2 Extra anslag och tillskott under exceptionella förhållanden 132
8.5 Statens mark och byggnader på Åland 135
8.6 Landskapets rätt till arv 136

9 Samarbete och behörighetskonflikter 137
9.1 Samarbetsformer 137
9.2 Behörighetskonflikter 141

Förord

I juni 2022 godkände Finlands regering ledd av statsminister Sanna Marin en Ålandsstrategi. Dokumentet är det första i sitt slag.

En av målsättningarna med Ålandsstrategin är att kunskaperna om Åland ska stärkas och utvecklas inom statsrådet. Samordningen av Ålandsfrågor ska utvecklas och garantera fungerande kontakter på svenska mellan statsförvaltningen och landskapets självstyrelse. Ålandsärendena är ett gemensamt och delat ansvar.

Som ett led i genomförandet av strategin och för att uppmärksamma att Ålands självstyrelse fyllt 100 år beslöt justitieministeriet att en lärobok skulle skrivas om juridiken som gäller skötseln av Ålandsfrågor.

För bokprojektet tillsatte ministeriet en projektledning bestående av enhetschef *Corinna Tammenmaa* och specialsakkunnig *Noora Löfström*. Uppdraget att skriva boken gavs jur.lic. *Sten Palmgren*, tidigare mångårig föredragande i Ålandsärenden vid justitieministeriet. Flera tjänstemän vid ministerierna var till stor hjälp och kommenterade utkasten under processen.

Den här boken riktar sig i första hand till tjänstemän vid ministerierna och de statliga myndigheterna, men kan även ha intresse för riksdagsledamöter, ministrar och andra som arbetar med frågor som gäller Åland eller är intresserade av självstyrelsen.

Fördjupad kunskap om Ålands självstyrelse handlar inte endast om att tolka självstyrelselagen och enskilda bestämmelser i den, utan om att ha en större förståelse för åländska förhållanden, självstyrelsens bakgrund och vad den innebär. Ålandslösningen är unik och ska utvecklas i tiden. Trevlig läsning!

Thomas Blomqvist
Minister för nordiskt samarbete och jämställdhet

Författarens förord

Den här boken om Ålandsjuridik är en introduktion till lagstiftningen om Ålands självstyrelse. Det är meningen att den också ska kunna användas som uppslagsbok. Det medför oundvikligen att det förekommer en del upprepningar, vilket jag ber att den som läser boken från pärm till pärm har överseende med. Boken är inte heller ett vetenskapligt arbete i den bemärkelsen att syftet skulle vara att ta fram ny kunskap.

I skrivande stund har det blivit klart att planerna på en större reform av självstyrelselagen har lagts på is. Inkommande vår ordnas riksdagsval, men hur självstyrelsesystemet kommer att nämnas i nästa regeringsprogram återstår att se.

Helsingfors i december 2022
Sten Palmgren

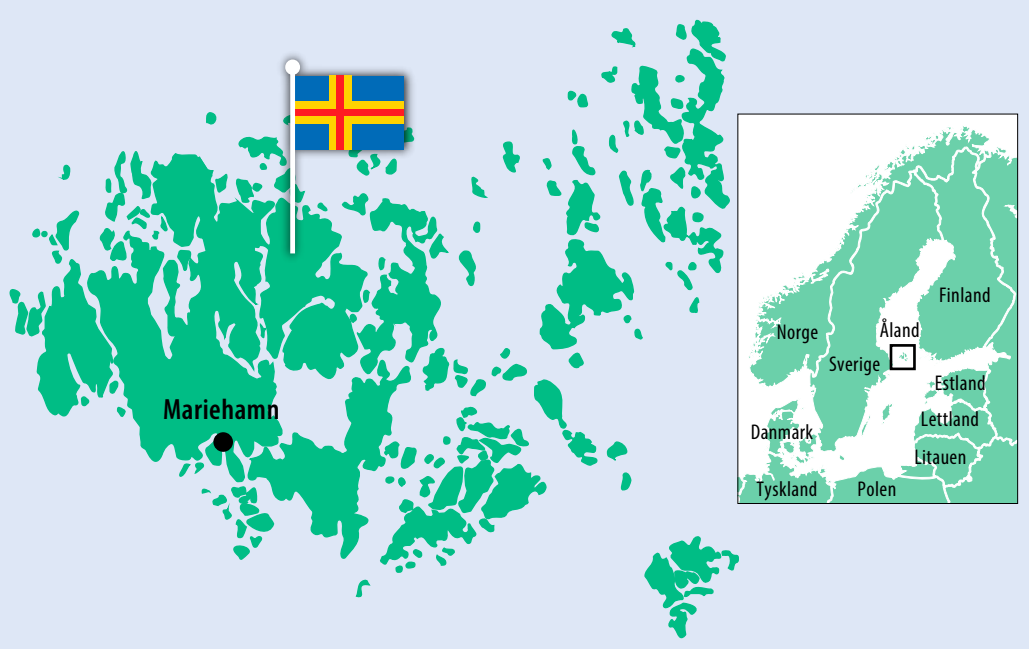
Bild: Kobba Klintar. Visit Åland / Rebecka Eriksson

Förkortningar

GL	Finlands grundlag (731/1999)
GrUB	Grundlagsutskottets betänkande
GrUU	Grundlagsutskottets utlåtande
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JK	Justitiekanslern
JM	Justitieministeriet
JO	Justitieombudsmannen
KL	Kyrkolag (1054/1993)
L	Lag
LL	Landskapslag
RArbordn	Riksdagens arbetsordning (40/1999 år 2000)
RP	Regeringens proposition
SjL	Självstyrelselag för Åland (1144/1991)
SRF	Statsrådets förordning
SrRegl	Reglemente för statsrådet (262/2003)
ÅD	Ålandsdelegationen
ÅFS	Ålands författningssamling

1 Vi sätter Åland på kartan

Karta över Norden, Vibb.



1.1 Kort historisk bakgrund

Åland är ett självstyrt område, en autonomi, inom republiken Finland. Terminologiskt är Åland ett landskap, men ska på inget sätt förväxlas med de landskap som finns i övriga delar av landet.

I Europa finns flera självstyrande områden med större eller mindre grad av eget självbestämmande. Exempelvis har vi i Norden Färöarna och Grönland och i Italien finns Sydtyrolen och i Spanien Baskien. Flera av autonomierna i världen är ösamhällen liksom Åland, Färöarna, Grönland, Isle of Man och Azorerna. Ceuta och Melilla är exklaver, dvs. de saknar landförbindelse till Spanien. Att en autonomi har uppstått beror vanligen på geografiska, demografiska och politiska orsaker av olika slag.

För att kunna förstå den åländska självstyrelsen måste man ha klart för sig inte bara hur den har uppstått utan också hur den har utvecklats under sin nu 100-åriga historia.

När Sverige på medeltiden konsoliderades befann sig Ålandsöarna i mitten av den västra och den östra rikshalvan. Ålands läge var strategiskt med tanke på kommunikationerna österut, men även militärt, fastän Sverige aldrig befäste Åland i större utsträckning. I samband med Sveriges nya regeringsform 1634 hänfördes Åland till Åbo- och Björneborgs län och kom därför i administrativt hänseende att höra till den östra rikshalvan, dvs. Finland. Geografiskt är Åland genom den omfattande skärgården närmare anknutet till Finland, men avståndsmässigt är det kortare till Sverige. Från Mariehamn är det mycket närmare till Norrtälje än till Åbo. Fågelvägen från Mariehamn till Stockholm är ungefär dubbelt kortare än till Helsingfors.

Det insulära läget har gjort att sjöfarten alltid har varit viktig för Åland. Redan under äldre tider gick många handelsvägar via Åland, och varuutbytet har inte bara skett mellan Sverige och Finland utan också söderut mot Baltikum. Sjöfarten har medfört att främmande fartyg och folk har kommit till Åland och att ålänningarna har rört sig på de stora haven och tagit influenser från länder långt borta.

Bild: Färjor vid Mariehamns hamn. Visit Åland / Lentokuva Vallas Oy

När Finland efter 1808–09 års krig införlivades med Ryssland drogs riksgränsen mot Sverige genom Ålands hav och Åland blev därmed ryskt inom det autonoma Finlands gränser. Att Finland inom det ryska riket fick en autonomi blev förstås betydelsefullt i det avseendet att Åland uppfattades som en del av Finland och att de finska myndigheterna inom ramen för sin autonomi hade bestämmanderätt över Åland.

Ålands geografiska närhet till Sverige var ur rysk synvinkel ett militärt hot. Den svenska huvudstaden låg bara ett stenkast från gränsen mot Ryssland. Under den ryska tiden fick Åland därför en klart starkare militärstrategisk betydelse vid inloppet till Finska viken som en utpost för S:t Petersburg. Ryssland uppförde befästningen Bomarsund och i Eckerö på Ålands västkust byggdes ett magnifikt posthus – en manifestation gentemot omvärlden att detta är porten till det ryska riket.

Under Krimkriget 1854 förstördes Bomarsunds fästning av en fransk-brittisk flotta. Vid fredsförhandlingarna efter kriget gjorde Sverige anspråk på Ålandsöarna. Ryssland kunde inte tvingas att avstå från Ålandsöarna, men nog till att de demilitariserades. En konvention mellan England och Frankrike å ena sidan och Ryssland å andra sidan om Ålands demilitarisering ingicks 1856 (det s.k. Ålandsservitutet).

Bild: Bomarsunds ruiner. Visit Åland / Tiina Tahvanainen

Under de stora omvälvningarna i kölvattnet av första världskriget och revolutionen i Ryssland när Finland förklarade sig självständigt uppstod på Åland en stark rörelse för återförening med ”den gamla moderlandet” Sverige. Ålänningarna kände stor osäkerhet inför framtiden på grund av inbördeskriget i Finland och följderna av det, inte bara allmänpolitiskt utan också för hur det skulle gå med det svenska språket och den egna kulturen.

Strävandena efter återförening med Sverige, som kom att kallas Ålandsrörelsen, fick starkt stöd från Sverige, som givetvis gärna skulle ha Åland inom sina riksgränser som en trygghet mot en osäker utveckling i öster. Skeendena ledde till en allvarlig konflikt mellan Sverige och den unga republiken Finland, där inte ens militära aktioner var uteslutna. Konflikten fördes till Nationernas förbund (NF) som i Genève 1921 fattade ett beslut om att Åland skulle tillhöra Finland men få självstyrelse och garantier för det svenska språket och den egna kulturen. NF:s beslut bekräftade en överenskommelse mellan Finland och Sverige, den s.k. Ålandsöverenskommelsen. NF stod också som garant för den åländska självstyrelsen.

I Ålandsöverenskommelsen förband sig Finland till att ”säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess språk, dess kultur och dess lokala svenska traditioner” samt att i lag införa garantier för Ålands självstyrelse bl.a. om att:

1) undervisningsspråket i skolorna ska vara svenska,

2) fastigheter, som överlåts till någon som är bosatt utom landskapet, ska kunna inlösas av landskapet, en kommun eller en enskild person som är bosatt i landskapet,

3) inflyttade finska medborgare ska erhålla rösträtt i kommunalval och vid val till landstinget först efter att de har varit fast bosatta fem år i landskapet,

4) landshövdingen ska utnämnas av republikens president efter överenskommelse med landstingets ordförande,

5) landskapet ska ha rätt att för sina behov använda en viss del av de från landskapet härrörande skatterna och

6) Ålands landsting ska ha klagorätt hos NF över tillämpningen av garantierna.

Efter att Finlands riksdag hade godkänt garantierna, kunde ålänningarna acceptera förslaget till lagstiftning om självstyrelse för Åland och Ålands landsting sammanträdde till sitt första plenum den 9 juni 1922.

1.2 Självstyrelsens byggstenar

Ålands självstyrelse har byggts och senare utvecklats utifrån Ålandsöverenskommelsen. Grunden för självstyrelsen är att en språklig och kulturell autonomi ska säkerställas. Avsikten var och är fortfarande att det officiella språket på Åland ska vara enbart svenska. Detta genomfördes genom att rätten att äga och besitta mark och att idka näring på Åland förbehölls invånarna samt genom att ålänningarna gavs lagstiftande makt inom vissa områden och även finansmakt i begränsad omfattning. Även Ålands demilitariserade och neutraliserade status ses ibland som en garanti för självstyrelsen, eftersom syftet med den är att hålla Åland utanför internationella konflikter. Något direkt samband mellan självstyrelsen och demilitariseringen föreligger dock inte.

Det har ibland sagts att ingen var nöjd med Ålandslösningen när den kom till. Ålänningarna fick inte återförenas med Sverige, Sverige fick inte tillbaka Ålandsöarna och Finland var tvunget att svälja att ålänningarna fick självstyrelse och rättigheter som övervakades av Nationernas förbund. Självstyrelsens första decennier var inte heller konfliktfria i relationen landskapet – riket. I takt med att självstyrelsen utvecklades och senast efter andra världskriget när en ny självstyrelselag hade trätt i kraft, förbättrades relationerna avsevärt. Åland fick en egen flagga 1954, vilket var en stark symbol för självstyrelsen.

Även om språkskyddet är grundbulten i självstyrelsen, stod det redan från början klart att det var meningen att Åland skulle få en autonomi med lagstiftande makt inom olika behörighetsområden. I de kortfattade motiveringarna till den första självstyrelselagen konstaterade Finlands regering att ”Sålunda skulle ålänningarna tillförsäkras möjlighet att själva ordna sin tillvaro så fritt det överhuvud är möjligt för ett landskap, som icke utgör en självständig stat” (RP N:o 73 1919 rd).

Det var alltså en internationell lösning som lades till grund för självstyrelsen, men det var också så att självstyrelsen genast från början förankrades i en nationell lag av grundlagsnatur, där självstyrelsen dessutom säkerställdes genom en bestämmelse om att lagen inte kan ändras eller upphävas och undantag från den inte göras utan samtycke av ålänningarna själva.

1.3 Central terminologi

Landskapet Åland (*Ahvenanmaan maakunta*) eller enbart *landskapet* används i självstyrelselagen för att beskriva det geografiska området, men också för att beskriva självstyrelsen som organisation. Efter landskapsreformen i Finland har man från åländskt håll önskat introducera andra uttryck, bl.a. enbart ”Åland”, för att det inte ska uppstå förväxling med landskapen i övriga delar av landet.

Riket (*valtakunta*) används i självstyrelselagen för att beteckna republiken Finland utom Åland. Uttrycket används ofta av ålänningar i vardagliga sammanhang och det används även för att beskriva det geografiska området Finland utom Åland.

Termparet landskapet/riket i självstyrelselagen är praktiskt även om ”riket” som term kan förefalla ålderdomligt och högtravande.

Fastlandet (*mannermaa*) används rätt ofta i inte strikt formella sammanhang för att beskriva Finland förutom Åland. Uttrycket är såtillvida missvisande att hela Åbolands och även den övriga finska skärgården då räknas till fastlandet.

Lagtinget (*maakuntapäivät*) är Ålands lagstiftande församling. Ibland används Ålands lagting, på samma sätt som man ibland talar om Finlands riksdag. Före 1991 års självstyrelselag hette det Ålands landsting.

Landskapsregeringen (*maakunnan hallitus*) hette förr landskapsstyrelsen (maakuntahallitus).

Landskapsmyndighet (*maakunnan viranomainen*) är benämning på de myndigheter som lyder under landskapsregeringen och alltså hör till landskapsförvaltningen. Benämningen omfattar således inte de åländska kommunerna.

Lantråd (*maaneuvos*). Lantrådet är ordförande för landskapsregeringen eller med andra ord regeringschef, även om det uttrycket inte brukar användas.

Riksmyndighet (*valtakunnan viranomainen*) är en term som på bred front infördes i lagstiftningen så sent som i 1991 års självstyrelselag. Termen finns inte definierad någonstans, men avsikten har varit att den ska vara en sammanfattande beteckning för alla myndigheter i riket och även för offentligrättsliga juridiska personer så som t.ex. Folkpensionsanstalten. I samband med en ändring av smittskyddslagen ifrågasattes det dock om välfärdsområdena kan anses vara riksmyndigheter. Grundlagsutskottet tog inte uttryckligen ställning till frågan, men ansåg att självstyrelselagen borde preciseras och förtydligas på den här punkten (GrUU 72/2022 rd).

Rikslag (*valtakunnan laki*) avser de lagar som riksdagen stiftar medan *landskapslag* (*maakuntalaki*) avser de lagar som lagtinget stiftar.

Landskapsförordning (*maakunta-asetus*) används i självstyrelselagen som benämning på de förordningar som landskapsregeringen utfärdar.

Överenskommelseförordning (*sopimusasetus*) är en förordning som utfärdas av republikens president med samtycke av landskapsregeringen. Det är alltså fråga om en överenskommelse mellan riket och landskapet om att överföra förvaltningsuppgifter antingen från riket till landskapet eller vice versa.

Ålands landshövding (*Ahvenanmaan maaherra*), eller enbart ”landshövdingen”, är statens företrädare på Åland. Landshövdingen är i regel ordförande för Ålandsdelegationen samt chef för Statens ämbetsverk på Åland och kan i vissa fall företräda republikens president.

Ålandsdelegationen (*Ahvenanmaan valtuuskunta*) är ett sakkunnigorgan med representanter för landskapet och riket. Delegationen ger utlåtanden om landskapslagar och om tolkningen av självstyrelselagen och fattar vissa beslut som gäller de ekonomiska relationerna mellan landskapet och riket.

1.4 Språket

Bestämmelserna om språk finns i självstyrelselagens 6 kapitel, där det slås fast att landskapet är enspråkigt svenskt och att ämbetsspråket i stats-, landskaps- och kommunalförvaltningen är svenska.

Eftersom de statliga myndigheterna på Åland har svenska som ämbetsspråk, finns det också särskilda språkkunskapskrav för statsanställda (SjL 42 §). Bestämmelserna finns i SRF om de språkkunskaper som krävs av statsanställda i landskapet Åland (1218/2007).

Utgångspunkten är att bestämmelserna om språket inom statsförvaltningen även gäller för den evangelisk-lutherska kyrkans myndigheter. Undantag kan dock föreskrivas i kyrkolagen. Församlingarna på Åland är enspråkigt svenska (KL 3:5).

En konsekvens av Ålands enspråkiga status och att språkfrågor regleras i självstyrelselagen är att språklagen (423/2003) inte blir tillämplig på Åland, frånsett några undantag, vilket konstateras i språklagens 7 §.

Eftersom Åland är enspråkigt svenskt ska riksmyndigheternas kommunikation med åländska myndigheter i regel alltid ske på svenska. Detta gäller även riksmyndigheternas kommunikation med statens myndigheter på Åland (se närmare kap. 6.1 nedan).

I skolor på Åland som bekostas med allmänna medel är undervisningsspråket svenska. Undantag från detta kan föreskrivas genom landskapslag (SjL 40 §). Landskapet och de åländska kommunerna är alltså inte skyldiga att finansiera skolor som har något annat undervisningsspråk än svenska.

Undervisningen i andra språk än svenska regeleras i landskapslag, eftersom undervisning är åländsk behörighet.

I självstyrelselagen finns en bestämmelse (41 §) om rätt för den som har avlagt en examen på Åland att få studierätt vid universitet och högskolor i riket trots att sökanden inte har de kunskaper i finska som annars krävs. Närmare bestämmelser om detta finns i SRF om den kunskap i finska som vid universitet och yrkeshögskolor krävs av åländska studerande (841/2000).

Angående finska medborgares rätt att i egen sak inför domstolar och andra statliga myndigheter i landskapet använda finska finns en särskild bestämmelse i självstyrelselagen (37 §). Denna rätt kan tillgodoses med hjälp av tolkning och översättning. Det finns också bestämmelser om skyldigheten för Statens ämbetsverk på Åland och domstolarna på Åland att översätta expeditioner och andra handlingar (SjL 38 §).

Utöver detta är de statliga myndigheterna och även landskapets myndigheter skyldiga att iaktta Europarådskonventionen och andra internationella överenskommelser om språkliga rättigheter som gäller på Åland. Också dessa språkliga rättigheter kan tillgodoses genom tolkning och översättning – myndigheterna behöver inte själva kunna använda dessa språk.

> I nationalspråksstrategin sägs att det för Ålands del är väsentligt att man tryggar möjligheten att bo på Åland och arbeta inom både offentlig och privat verksamhet samt att tillgodogöra sig offentliga tjänster på Åland utan kunskaper i finska. Finska staten har en skyldighet att sträva efter att tillgodose den enspråkigt svenska befolkningens behov såväl i landskapet Åland som på annat håll i Finland, på samma sätt som för den enspråkigt finska befolkningen som inte kan svenska. Det här är viktigt med tanke på rättssäkerheten.

1.5 Hembygdsrätten

Åländsk *hembygdsrätt* (fi. *kotiseutuoikeus*) är ett slags regionalt medborgarskap. Hembygdsrätt är en förutsättning för rösträtt i lagtingsval och för näringsrätt och rätt att förvärva fast egendom. Den som har hembygdsrätt är befriad från värnplikt. Detta gäller dock inte den som har flyttat till landskapet efter att ha fyllt 12 år.

Grunderna för hembygdsrätten finns i självstyrelselagen (2 kap.) och närmare bestämmelser finns i landskapslagen om åländsk hembygdsrätt (ÅFS 2015:99, HD OH 2015/155) samt i landskapslagen om hembygdsrättsförfaranden (ÅFS 2015:100).

Huvudregeln är att hembygdsrätt förvärvas vid födseln, om barnet har hemkommun på Åland och åtminstone en förälder har hembygdsrätt. Hembygdsrätt kan också fås på ansökan, enligt huvudregeln efter att sökanden har varit bosatt på Åland i minst fem år. Finskt medborgarskap är alltid en förutsättning för förvärv av hembygdsrätt.

Hembygdsrätten förloras för den som förlorar sitt finska medborgarskap eller som har varit stadigvarande utflyttad från Åland i fem år. Förlorad hembygdsrätt kan på vissa villkor fås tillbaka på ansökan.

Närmare information om hembygdsrätten finns på landskapsregeringens webbplats www.regeringen.ax.

1.6 Jordförvärv och näringsrätt

Självstyrelselagen kompletteras av jordförvärvslagen för Åland (1975/3) som innehåller bestämmelser om rätten (och begränsningarna av rätten för den som inte har hembygdsrätt) att förvärva och besitta fast egendom i landskapet. Jordförvärvslagen är också stiftad i grundlagsordning med bifall av landskapet. Inte heller den kan ändras utan bifall av lagtinget.

En beskrivning av jordförvärvslagen finns på landskapsregeringens hemsida www.regeringen.ax.

Enligt SjL 11 § kan rätten att på Åland utöva rörelse eller yrke som näring begränsas för den som inte har hembygdsrätt. Utövande av näring hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och begränsningarna av näringsrätten finns i landskapslagstiftning. Information om möjligheterna att utöva näring på Åland finns på landskapsregeringens hemsida (www.regeringen.ax).

1.7 Självstyrelsens utveckling

Med en viss generalisering kan man säga att riksmyndigheterna till en början förhöll sig rätt skeptiskt till självstyrelsen och att det fanns ett starkt behov av att kontrollera landskapet. Det starka kontrollbehovet avtog med tiden och riket ställde sig mer välvilligt till reformer och utökad självstyrelse. Relationerna förbättrades avsevärt efter andra världskriget och ett betydande framsteg för självstyrelselagen var 1951 års självstyrelselag som innebar flera reformer.

Till sakens natur hör ändå att det alltid finns någon form av motsättningsförhållande mellan en autonomi och statsmakten. Autonomierna strävar efter större friheter och rättigheter, medan statsmakten håller emot. I fallet Åland kan man säga att statsmakten har haft ett särskilt behov att kontrollera utrikesrelationerna och ekonomin. Åland fick en fri budgeteringsrätt så sent som genom 1991 års självstyrelselag och de åländska önskemålen om egen beskattningsrätt har inte fått gehör. Kraven på en egen plats i EU-parlamentet har fått förståelse i princip, men inte i praktiken.

Trots att det har förekommit både konflikter och missnöje gentemot riksmyndigheterna, är ålänningarna på det hela taget nöjda med självstyrelsen. Det har funnits och finns strävanden efter självständighet och frigörelse från Finland, men de har inte varit särskilt starka.

Formellt har självstyrelsen utvecklats genom att självstyrelselagen har ändrats. Den första självstyrelselagen från 1920 totalreviderades 1951 (670/1951) och den andra ersattes av en helt ny lag 1991 (1144/1991). 1991 års självstyrelselag gäller fortfarande, men den har ändrats flera gånger, framför allt på grund av Finlands (inklusive Åland) EU-anslutning och Finlands grundlagsreform år 2000. En större ändring av det ekonomiska systemet har också nyligen genomförts.

Ålands landskapsregering tillsatte 2010 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lägga fram förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen. Därefter tillsatte statsrådet en arbetsgrupp och efter den år 2013 en parlamentarisk kommitté med representanter för både landskapet och riket. Kommittén föreslog bl.a. ett nytt system för att reglera fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan landskapet och riket. Kommitténs betänkande 2017:33 har varit på remiss och förslagen fick delvis stark kritik. Efter remissen har lagberedningsarbetet fortsatt, men någon överenskommelse mellan landskapet och riket om ett propositionsförslag har inte nåtts. Uppgifter om projektet finns på justitieministeriets hemsida under rubriken Projekt och lagberedning.

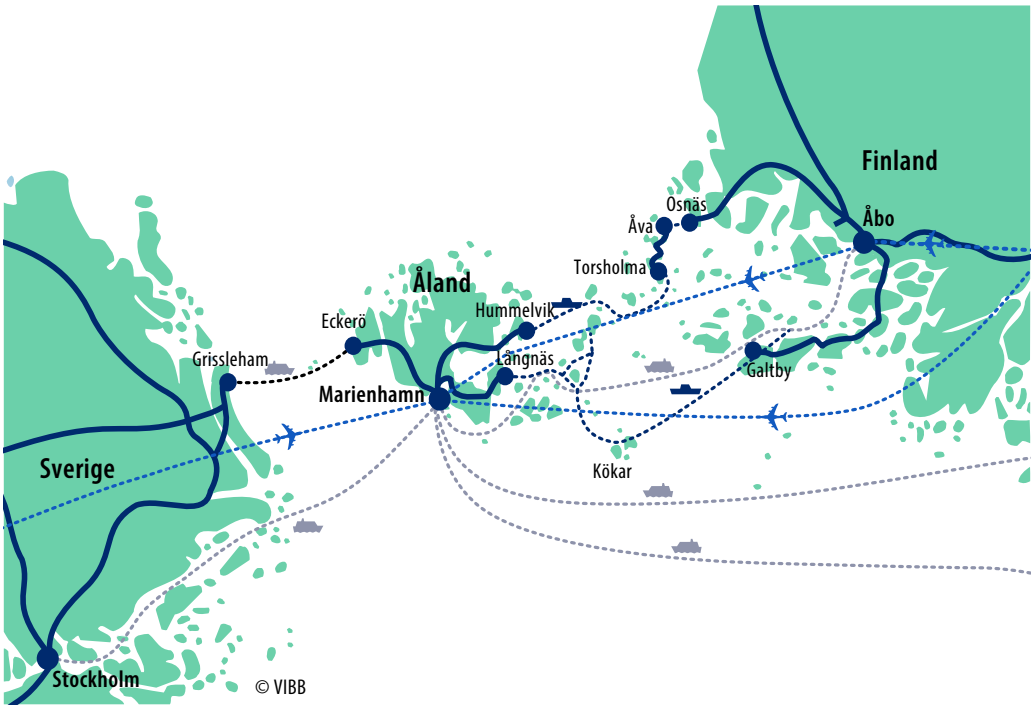
En närmare beskrivning av självstyrelselagarnas utveckling finns i regeringens proposition 73/1990 rd och i Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande.

1.8 Geografi, befolkning, ekonomi och plats i Europa

Åland består av fler än 6 700 öar med en storlek över 0,25 ha. Det totala antalet öar, mindre medräknade, är över 20 000. Markarealen är 1 554 km² och den totala arealen inklusive vattenområden är 11 771 km². Det längsta avståndet på huvudön, det s.k. fasta Åland, från söder till norr är 50 km och från väster till öster 45 km.

I öster går gränsen mot Egentliga Finland genom Skiftet, där Åbolands skärgård vidtar, och i väster går den mot Sverige genom Ålands hav. Avståndet från Eckerö till Sverige är bara ca 50 km.

Karta: Åland mellan Sverige och Finland, Vibb.



Ålands fast bosatta befolkning uppgår för närvarande till drygt 30 000 invånare. Befolkningen växer långsamt men stadigt. Under självstyrelsens 100 år har befolkningen nästan fördubblats. Befolkningen i Mariehamn och på landsbygden har vuxit, men skärgården har avfolkats kraftigt.

Även om landskapet är enspråkigt svenskt, har många ett annat modersmål än svenska. Finska är det största minoritetsspråket (4,6 %), medan 9,4 % har något annat modersmål än svenska eller finska.

Ålänningarna själva är av tradition rörliga och många bor, studerar och arbetar utomlands eller på sjön.

Åland har traditionellt varit ett jordbruks-, fiske- och sjöfartssamhälle. Sjöfarten har spelat en avgörande roll för ekonomin och gör det fortfarande. I dagens ekonomi spelar turismen och servicenäringarna en allt större roll, men Åland är också känt t.ex. för äppelodling, chips och högteknologisk industri.

På Åland finns för närvarande 16 kommuner, av vilka 6 finns i skärgården. Mariehamn med en befolkning på närmare 12 000 personer är den enda staden. Mariehamn grundades under ryska tiden 1861 och uppkallades efter kejsarinnan Maria Alexandrovna, hustru till Alexander II. Kommunerna är små, men har å andra sidan färre uppgifter än kommunerna i övriga delar av landet, eftersom en stor del av förvaltningen sköts av landskapsförvaltningen (Ålands landskapsregering).

Åland fick egen flagga 1954 och egna frimärken 1984. År 1970 fick Åland representation i Nordiska rådet och deltar i Nordiska ministerrådets arbete.

Åland gick med i EU samtidigt som Finland 1995, men står utanför EU:s skatteunion. Ålänningarna fick rösta två gånger om medlemskapet, eftersom en separat folkomröstning ordnades i landskapet. I den första omgången röstade 51,9 % för ett medlemskap och i den andra 73,6 %. Euron infördes på Åland samtidigt som Finland anslöt sig till valutaunionen, eftersom valuta och betalningsmedel hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

Litteratur:

Regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland (RP 73/1990 rd) utgör fortfarande ett viktigt dokument för tolkningen och förståelsen av självstyrelselagen. Förarbetena till självstyrelselagen (på svenska) finns samlade på Ålands lagtings hemsida (www.lagtinget.ax).

Det enda mer omfattande juridiska verket om Ålands självstyrelse är *Markku Suksis bok* "Ålands konstitution". Åbo Akademis förlag 2005. Boken innehåller en diger litteraturförteckning. En äldre bok är *Tollet – Uggla:* Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar. Helsingfors 1930.

Antero Jyränki har på uppdrag av justitieministeriet skrivit en utredning om Ålands statsrättsliga ställning (Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000).

Jan Sundberg och *Stefan Sjöblom* har 2021 gett ut boken "Det åländska självstyrets kvaliteter. Demokrati, resurser och kompetens" som är en statsvetenskaplig analys av hur självstyrelsen har fungerat. (ISBN 978-951-583-547-5)

Ida Jansson har under medverkan av *Göran Lindholm* och *Bjarne Lindström* undersökt praxis i kontrollen av landskapslagar. "Att sätta självstyrelsens gränser. Av laggranskarna underkänd åländsk lagstiftning 1922 – 2018". Olof M. Janssons stiftelse. ISBN 978-952-69546-0-8.

Här kan också nämnas "Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe (Edited by Lauri Hannikainen and Frank Horn). Kluwer Law International 1997.

Det finns också en del juridiska artiklar bl.a. i Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland (JFT), Lakimies (LM) och Nordisk Administrativt Tidsskrift (NAT).

Det finns talrikt med böcker om Åland. En färsk bok som kan nämnas här är *Fellman, Nina*: Åland i tiden och i världen. Utgiven av Ålands fredsinstitut 2022 (ISBN-13: 978-952-5265-98-9).

Uppgifter om befolkning, ekonomi m.m. finns bland annat på Ålands landskapsregerings webbplats, www.aland.ax och på Ålands statistik- och utredningsbyrås (ÅSUB) webbplats, www.asub.ax. På samma adress finns en kortfattad statistisk årsbok även på finska och engelska.

Statsrådets kansli och Utrikesministeriet har också allmän information om Åland på sina webbplatser www.vnk.fi (>aland 100>information-om-aland); www.um.fi (Första sidan > ansvarsområden >Ålands särställning).

Arbetet med en ny självstyrelselag finns dokumenterat i ett kommittébetänkande från 2013. Betänkandet har inte lett till lagstiftning, förutom att ett nytt ekonomiskt system har införts. "Ålands självstyrelse i utveckling". Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande – "Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietintö". Justitieministeriets publikationer 33/2017.

Efter kommittébetänkandet publicerades en särskild utredning "Ålands självstyrelse i utveckling – Självstyrelselagsarbetsgruppens 2018 riktlinjeförslag. Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen – Itsehallintolakityöryhmän 2018 linjausehdotukset". JM/OM 14/2018.

Bild: Självstyrelsegården. Lagtinget / Daniel Eriksson

2 De konstitutionella elementen

2.1 Lagtinget – Ålands lagstiftande organ

Självstyrelsens lagstiftningsmakt utövas av *Ålands lagting* (fi. *Ahvenanmaan maakunta-päivät)*. Lagtinget, som förr hette ”landstinget”, består av 30 folkvalda ledamöter som väljs för fyra år åt gången. Lagtinget stiftar *landskapslagar* (fi. *maakuntalaki*) och godkänner budget för landskapet.

> SjL 17 §: ”Lagtinget stiftar lagar för landskapet (*landskapslagar*).”
>
> GL 75.2 §: ”Angående Ålands lagtings initiativrätt samt stiftande av landskapslagar gäller det som bestäms i självstyrelselagen.”
>
> ”Landskapslagarna är partikulära lagar med samma verkan som de av riksdagen antagna lagarna. En landskapslag ska tillämpas av domstolarna och andra myndigheter på samma sätt som rikslag.” (RP 73/1990 rd, s. 63/II).

Lagtinget öppnas och avslutas av republikens president, eller på dennes vägnar av Ålands landshövding.

Rösträtt vid lagtingsval har den som senast på valdagen fyller 18 år och som har åländsk hembygdsrätt.

De politiska grupperingarna på Åland är organiserade som föreningar, men är inte införda i partiregistret. Föreningarna kallas ändå partier. För närvarande är åtta partier företrädda i landskapet. I storleksordning är de: Åländsk center (9 ledamöter), liberalerna på Åland (6), Moderat samling på Åland (4), Obunden samling (4), Ålands socialdemokrater (3), Hållbart initiativ (2), Ålands framtid (1), Åländsk demokrati (1).

De grundläggande bestämmelserna om landskapets organ och om rösträtt finns i självstyrelselagen, men närmare bestämmelser om lagtinget finns i landskapslag, dvs. i lagtingsordningen för Åland (ÅFS 2011:97) och i arbetsordningen för Ålands lagting (ÅFS 2015:87) samt om rösträtt i vallagen för Åland (ÅFS 2019:45).

Det politiska systemet bygger på demokrati, rättsstatsprincipen och parlamentarism (lagtingsordningen 2 och 4 §).

Lagtinget har en talman och två vice talmän. För behandling av frågor som gäller Ålands författningsenliga ställning och externa relationer samt EU tillsätter lagtinget för varje valperiod en självstyrelsepolitisk nämnd.

Beredningsarbetet i lagtinget sker i utskott. De permanenta utskotten är 1) lag- och kulturutskottet, 2) finans- och näringsutskottet samt 3) social- och miljöutskottet.

Ärendena vid lagtinget väcks genom landskapsregeringens förslag, förslag av lagtingsledamöter och i vissa fall av republikens president (främst i frågor om bifall till internationella fördrag och till ändring av självstyrelselagen).

Bild: Lagtinget. Visit Åland / Rebecka Eriksson

Närmare information om lagtinget och lagtingsarbetet finns på lagtingets webbplats www.lagtinget.ax.

Bild: Lagtingets plenisal. Visit Åland

2.2 Landskapsregeringen och landskapsförvaltningen

Ålands landskapsregering (fi. *Ahvenanmaan maakunnan hallitus*), som tidigare hette ”landskapsstyrelsen” (”maakuntahallitus”), utses av lagtinget och består av 5–8 medlemmar som numera enligt självstyrelselagen har titeln ”minister”.

Ordförande för landskapsregeringen är *lantrådet* (fi. *maaneuvos*). En av landskapsregeringens medlemmar utses till vicelantråd.

Landskapsregeringen är det högsta verkställande organet och svarar för förvaltningen inom de områden som hör till självstyrelsen (och som således inte sköts av statsrådet och dess ministerier). Landskapsregeringen har avdelningar för olika förvaltningsområden.

Lantrådet är alltså motsvarigheten till en statsminister och landskapsregeringens ministrar en motsvarighet till ministrarna i statsrådet. Etikett och artighet säger därför att självstyrelsens ministrar vid möten och andra officiella sammankomster ska behandlas likvärdigt med statsrådets ministrar, trots den åländska självstyrelsens och förvaltningens ringa storlek.

Närmare uppgifter om landskapsregeringen och dess avdelningar finns på webbplatsen www.regeringen.ax.

Till självstyrelsens organisation hör också ett femtontal myndigheter som lyder under landskapsregeringen. De är för närvarande följande och de flesta har en egen hemsida:

Datainspektionen (www.di.ax)
Fordonsmyndigheten (www.fma.ax)
Högskolan på Åland (www.ha.ax)
Upphandlingsinspektionen (www.upphandlingsinspektioen.ax)
Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (www.ams.ax)
Ålands energimyndighet (se landskapslag om Ålands energimyndighet, ÅFS 2015:13)
Ålands folkhögskola (www.folkis.ax)
Ålands gymnasium (www.gymnasium.ax)
Ålands hälso- och sjukvård (www.ahs.ax)
Ålands kulturdelegation (www.kultur.ax)
Ålands lotteriinspektion (www.li.ax)
Ålands- miljö- och hälsoskyddsmyndighet (www.amhm.ax)
Ålands musikinstitut (www.ami.ax)
Ålands polismyndighet (www.polisen.ax)
Ålands sjösäkerhetscentrum (www.maritimesafety.ax)
Ålands statistik- och utredningsbyrå (www.asub.ax)

Under landskapsregeringen finns också en oberoende myndighet, Ålands ombudsmannamyndighet. Vid myndigheten finns en diskrimineringsombudsman, en patient- och klientombudsman samt en barnombudsman och konsumentrådgivning. (www.ombudsman.ax)

2.3 Kommunerna på Åland

Åland är indelat i 16 kommuner. Grundlagens bestämmelse (121 §) om kommunal självstyrelse gäller även de åländska kommunerna. Mariehamns stad är den största kommunen med knappt 12 000 invånare och Sottunga den minsta med endast ca 100 invånare. En sammanslagning till fyra kommuner har varit aktuell, men har inte genomförts.

Karta över Ålands kommuner, tidningen Åland.

Kommunallagstiftningen hör till landskapets behörighetsområde. Eftersom kommunerna är små har förvaltningen ordnats så att vissa uppgifter som i övriga delar av landet är kommunala sköts av landskapsförvaltningen. Hälso- och sjukvården har sedan 1994 skötts av landskapet.

På Åland finns ett eget kommunförbund för de 15 landskommunerna.

Närmare information om kommunerna på Åland finns t.ex. på adresserna www.kommunforbundet.ax och www.mariehamn.ax.

2.4 Statsförvaltningen på Åland

Eftersom landskapet sköter de förvaltningsuppgifter som hör till självstyrelsens behörighetsområden, är den statliga förvaltningen på Åland förhållandevis liten. Vissa statliga uppgifter sköts dessutom inte lokalt på Åland utan centralt från rikssidan.

På Åland fanns förr en länsstyrelse, men när länsförvaltningen i Finland ändrades och länsstyrelserna försvann inrättades på Åland *Statens ämbetsverk på Åland* (*Ahvenanmaan valtionvirasto*) som lyder under finansministeriet.

Statens ämbetsverk på Åland har sitt kontor i Mariehamn och är en enspråkigt svensk statlig och regional myndighet. Ämbetsverket sköter på Åland de statliga uppgifter som särskilt har ålagts verket.

Ålands landshövding är chef för ämbetsverket.

Ämbetsverket sköter olika register-, tillstånds- och s.k. magistratsärenden (t.ex. vigslar och förmyndarskapsärenden, dvs. intressebevakning) samt befolkningsskydds- och beredskapsuppgifter.

Statliga organ kan också ha egna verksamhetsenheter på Åland, så som Gränsbevakningsväsendet, Tullen, Skatteverket, Folkpensionsanstalten och Utsökningsverket.

Närmare uppgifter om Statens ämbetsverk på Åland finns på www.ambetsverket.ax.

2.5 Landshövdingen

Ålands *landshövding* (fi. *maaherra*), numera Finlands enda landshövding, har en särskild roll i självstyrelsesystemet.

Landshövdingen är en statlig tjänsteman som utnämns av republikens president efter överenskommelse med lagtingets talman. ”Till landshövding utnämns en person som har nödvändiga förutsättningar att utöva ämbetet så att landskapet förvaltas väl och statens säkerhet tillvaratas.” Om presidenten och talmannen inte når samförstånd om vem som ska utnämnas, utser presidenten en person bland fem som föreslås av lagtinget. (SjL 52 §)

Landshövdingen företräder regeringen i landskapet och överlämnar presidentens framställningar och meddelanden till lagtinget (14 §). Landshövdingen kan också på presidentens vägnar öppna och avsluta lagtinget, om presidenten inte själv gör det.

Landshövdingen är i regel ordförande för Ålandsdelegationen.

2.6 Ålandsdelegationen – ett gemensamt organ för landskapet och riket

Ålandsdelegationen (fi. *Ahvenanmaan valtuuskunta*) är ett sakkunnigorgan, vars viktigaste uppgift är att ge utlåtanden om lagtingets beslut om antagande av landskapslagar samt utlåtanden i andra frågor som gäller tolkningen av självstyrelselagen. Dessutom har Ålandsdelegationen en viktig roll i det ekonomiska systemet, dvs. när det gäller att verkställa den avräkning och skatteavräkning som går ut på att fastställa återföringen av skatter som har burits upp på Åland.

Ålandsdelegationen är ett gemensamt organ för landskapet och riket. Ordförande är landshövdingen, om inte presidenten efter överenskommelse med lagtingets talman har utsett någon annan. Till ledamöter utser statsrådet och lagtinget vartdera två personer och för var och en av dem två suppleanter. Rikets ledamöter och suppleanter utses vanligen bland domare i högsta förvaltningsdomstolen och professorer.

Ålandsdelegationens viktigaste uppgifter är att:

- ge utlåtanden om landskapslagar innan de föredras för republikens president,
- ge utlåtanden om förslag till överenskommelseförordningar,
- verkställa avräkning och skatteavräkning och besluta om förskott på avräkningsbeloppet samt ge förslag om ändring av avräkningsgrunden,
- bevilja extra anslag och tillskott under exceptionella förhållanden,
- på begäran ge utlåtanden till statsrådet, ministerierna, Ålands landskapsregering och domstolar,
- avgöra vissa meningsskiljaktigheter.

Ålandsdelegationen ämbetsspråk är svenska och delegationen ger sina utlåtanden enbart på svenska (SjL 36.2 §).

Ålandsdelegationens uppgifter behandlas närmare i respektive sammanhang i denna bok.

Närmare information om Ålandsdelegationen finns på www.ambetsverket.ax/alandsdelegationen.

2.7 Domstolarna

Rättsväsendet hör till rikets behörighetsområde. På Åland finns en tingsrätt, som alltså är en statlig domstol och hör till domstolsorganisationen. På Åland finns också en förvaltningsdomstol, som enligt ett specialarrangemang arbetar i samband med tingsrätten. Domstolarnas ämbetsspråk är svenska.

Processen och rätten att överklaga följer allmän processlagstiftning. Tingsrättens beslut får överklagas hos Åbo hovrätt och Ålands förvaltningsdomstols beslut i regel hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta domstolen har en särskild roll i självstyrelsesystemet. Vid sidan av att HD är högsta besvärsinstans ska den på begäran ge utlåtanden till republikens president om antagna landskapslagar och avgöra förvaltningstvister mellan riksmyndigheter och landskapsmyndigheter. Utlåtanden och avgöranden av högsta domstolen som avses i självstyrelselagen ska avfattas på svenska (SjL 36.2 §).

2.8 Riksdagens roll i självstyrelsesystemet

Riksdagens viktigaste roll i självstyrelsesystemet hänger samman med lagstiftningsprocessen och behandlingen av EU-ärenden.

Frågor som gäller ändring av självstyrelselagen ska alltid behandlas i riksdagens grundlagsutskott. Grundlagsutskottet kan också ge utlåtanden till andra utskott om lagförslags förhållande till självstyrelselagen, vilket sker då och då.

Enligt självstyrelselagen ska de av lagtinget antagna landskapslagarnas förhållande till självstyrelselagen kontrolleras av Ålandsdelegationen, justitieministeriet och republikens president. Kontrollen går ut på att förvissa sig om att lagtinget inte har överskridit sin behörighet, dvs. lagstiftat om något som hör till riksdagen. Något motsvarande system för att kontrollera att riksdagen inte stiftar lagar som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet, finns inte. I praktiken ankommer det på grundlagsutskottet att se till att riksdagen inte stiftar lagar (eller enskilda bestämmelser i lagar) som strider mot självstyrelselagen.

Enligt grundlagens 74 § ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag. Grundlagsutskottet ska alltså även uttala sig om lagförslags förhållande till självstyrelselagen. Alla lagförslag remitteras dock inte till grundlagsutskottet. Därför finns det ingen heltäckande kontroll av lagförslagens förhållande till självstyrelselagen.

Grundlagsutskottet har inte slutligt tolkningsföreträde när det gäller att slå fast den rätta tolkningen av självstyrelselagen. I ett lagstiftningsärende gör utskottet naturligtvis sin egen bedömning, efter att ha hört representanter för landskapsregeringen och sakkunniga och utskottet har därför ett betydande inflytande. Men om det i rättstillämpningen uppkommer fråga om saken hör till riksdagens eller till lagtingets lagstiftningsbehörighet, är det domstolarna (i sista instans HD och HFD) som avgör hur självstyrelselagen ska tolkas. Orsaken till att systemet är sådant är att självstyrelselagen inte kan ändras ensidigt av riksdagen. Därför ska självstyrelselagen inte heller kunna tolkas på ett sätt som i praktiken innebär att den ändras.

I riksdagsval utgör Åland en egen valkrets. Det har varit tradition att den riksdagsledamot som väljs på Åland har plats i grundlagsutskottet. Ålands riksdagsledamot har således i viss mån möjlighet att i utskottet fästa uppmärksamhet vid frågor som gäller självstyrelselagen.

Bild: Kumlinge. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

3 Självstyrelselagen

3.1 Självstyrelselagens plats i Finlands konstitution

Självstyrelsen för Åland kan ses som det pris Finland fick betala för att få hålla kvar Åland inom sina gränser. Självstyrelsen garanterades av det dåvarande Nationernas förbund, men redan i den första självstyrelselagen 1920 infördes ett slags grundlagsskydd för självstyrelsen. I lagen infördes nämligen en bestämmelse om att lagen kan ändras enbart i grundlagsordning och med ett bifall, godkänt med kvalificerad majoritet av landstinget (som lagtinget kallades på den tiden). På det sättet cementerades självstyrelsen i Finlands konstitution, så att självstyrelsen inte kan ändras eller upphävas och så att undantag från den inte kan göras utan att den åländska lagförsamlingen ger sitt bifall.

Redan den första självstyrelselagen var alltså en lag som stiftades av Finlands riksdag i grundlagsordning med bifall av Ålands landsting.

Både i den juridiska litteraturen och i grundlagsutskottets praxis har det ändå ansetts att självstyrelselagen inte i formell mening är en grundlag. Detta betonades i samband med att Finlands regeringsform med tillhörande tre grundlagar ersattes av Finlands grundlag år 2000. Då var avsikten att Finland bara skulle ha en enda grundlag.

Trots att självstyrelselagen inte formellt kallas grundlag har den de facto en ställning inom Finlands konstitution som gör att den i många avseenden fungerar som en grundlag. Dels är det inte möjligt att ändra självstyrelselagen eller att göra undantag från den på annat sätt än i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, dels står självstyrelselagen på samma nivå i normhierarkin som Finlands grundlag. Det betyder att det finns bestämmelser i självstyrelselagen som avviker från grundlagen och att dessa bestämmelser då ska tillämpas framom grundlagen. Sådana bestämmelser i självstyrelselagen ska ses som specialbestämmelser (*lex specialis*) i förhållande till grundlagen.

Som exempel på avvikelser från grundlagen kan nämnas begränsningarna av rätten att äga och besitta fast egendom på Åland och begränsningarna av näringsrätten. Dessa begränsningar utgör undantag från grundlagens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet (GrL 15 och 18 §). Vidare är Åland enligt självstyrelselagen enspråkigt svenskt och grundlagens 17 § om språkliga rättigheter gäller därför inte fullt ut på Åland. Bestämmelserna om hembygdsrätt försätter finska medborgare i olika ställning, vilket kan

ses som ett avsteg från jämlikhetsprincipen (GrL 6 §) Den absolut största avvikelsen från grundlagen är förstås att Åland har en egen lagstiftande församling med exklusiv lagstiftningsmakt inom vissa rättsområden (SjL 17 §, GL 75.2 §).

Riksdagen har ensam behörighet att lagstifta om grundlagen, t.ex. om de grundläggande rättigheterna. Ändringar av grundlagen får dock inte leda till kollision med eller avvikelse från självstyrelselagen, eftersom självstyrelselagen kan ändras enbart med bifall av Ålands lagting.

Grundlagen begränsar på olika sätt lagstiftarens rörelsefrihet. Grundlagen innehåller t.ex. krav på att de grundläggande fri- och rättigheterna måste beaktas när ”vanliga” lagar stiftas och den föreskriver att vissa saker kan regleras bara på lagnivå, och inte genom lägre normer så som förordningar, och den ställer särskilda krav på bestämmelser om utövande av offentlig makt.

Riksdagens grundlagsutskott övervakar att lagförslag uppfyller grundlagens krav och genom utskottets utlåtanden skapas en lagstiftningspraxis med principer som ska beaktas i lagberedningen. Utskottet ska i sin verksamhet förstås beakta att självstyrelselagen är en lag på samma hierarkiska nivå som grundlagen och att självstyrelselagen ska ses som en speciallag i förhållande till grundlagen.

I sina utlåtanden över landskapslagar följer högsta domstolen grundlagsutskottets praxis och tillämpar de principer som utskottet har slagit fast. Således ställs samma krav på landskapslagarna som på riksdagslagarna t.ex. när det gäller grundläggande rättigheter, delegering av lagstiftningsmakt, privatisering av offentliga uppgifter, skatter och avgifter, rätten att överklaga förvaltningsbeslut samt förhållandet till EU-rätten.

3.2 Ändring av självstyrelselagen

Eftersom självstyrelselagen trots sin grundlagsnatur också innehåller detaljerade bestämmelser, händer det att det till följd av förändrade samhällsförhållanden eller ändringar i rikslagstiftningen uppkommer behov att ändra den till någon del. Så har 1991 års självstyrelselag ändrats tio gånger. Principiellt viktiga ändringar har gjorts på grund av anslutningen till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Europeiska unionen och i samband med Finlands grundlagsreform 2000. En större reform av det ekonomiska systemet trädde i kraft 2021.

Enligt grundlagens 75.1 § gäller angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland det som särskilt bestäms i dessa lagar.

Bestämmelserna om ändring av självstyrelselagen finns i lagens 69 §. För en ändring av lagen eller avvikelse från den krävs överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Besluten ska i riksdagen fattas i grundlagsordning och i lagtinget med minst 2/3 majoritet av de avgivna rösterna. En motsvarande bestämmelse finns i jordförvärvslagens 17 §.

Det normala förfarandet vid ändring av grundlag är att beslutet fattas med flertalet röster (alltså enkel majoritet) vid den första behandlingen och lagen lämnas vilande över nyval. Därefter ska lagförslaget godkännas med kvalificerad majoritet, dvs. 2/3 av de avgivna rösterna (GL 73.1 §).

Vid behov kan lagförslaget förklaras brådskande med ett beslut som fattas med minst 5/6 av de avgivna rösterna. Då lämnas förslaget inte vilande, men ska sedan godkännas med minst 2/3 av de avgivna rösterna (GL 73.2 §)

Självstyrelselagens särskilda status och ställning i konstitutionen är sådan, att ändringar av lagen måste förberedas noga, vara väl övervägda och syfta till att gälla över en längre tid. Snabba, tillfälliga ändringar som beror på dagspolitiska behov ska alltså undvikas, vilket grundlagsutskottet har påpekat i samband med lagpaketet om social- och hälsovårdsreformen (GrUU 18/2022 rd och 72/2022 rd). Grundlagsutskottet har också ansett att det måste finnas väl grundade skäl för att förklara en självstyrelselagsändring brådskande (GrUB 12/2018 rd).

Ändringar av självstyrelselagen föredras från justitieministeriet. Om ett ändringsbehov uppstår i lagberedningen på något annat ministerium, måste detta ministerium alltid vara i kontakt med justitieministeriet. Eftersom självstyrelselagsändringar kräver bifall av lagtinget, måste landskapet (dvs. landskapsregeringen) involveras i processen. Ju tidigare detta sker, desto större är utsikterna för en framgångsrik process.

Större ändringar av självstyrelselagen bereds i en arbetsgrupp eller en kommitté, i vilka det ingår representanter för landskapsregeringen. Mindre tekniska ändringar kan däremot beredas av tjänstemän. När ett förslag om ändring av självstyrelselagen är klart ska det alltid sändas på remiss till landskapsregeringen och Ålandsdelegationen samt enligt prövning till andra ministerier och remissinstanser som har ett intresse i saken. Det fortsatta arbetet efter att en arbetsgrupp eller kommitté har gett sitt betänkande kan ske i form av tjänstemannaberedning.

En regeringsproposition om ändring av självstyrelselagen är till sin utformning likadan som andra propositioner, men i statsrådet är det en tjänsteman, den s.k. Ålandsföredraganden vid justitieministeriet, och inte kanslichefen som är föredragande.

Lagtingets bifall begärs av republikens president. Det finns inte några bestämmelser om när bifall ska begäras, men det har varit brukligt att detta sker samtidigt som regeringen överlämnar sin proposition. Begäran om bifall föredras för presidenten från justitieministeriet. Genom att lagtinget får propositionen i detta skede, är det möjligt för lagtinget att börja behandla saken t.ex. genom att höra experter. Lagtinget bör dock invänta riksdagsbehandlingen eller alternativt ge sitt bifall till den utformning som lagförslaget har i regeringspropositionen. Görs ändringar i riksdagsbehandlingen, måste lagtingets svar utformas så att det avser den slutliga lagtexten.

Oberoende av när lagtingets bifall begärs, är det viktigt att under processens gång hålla kontakt och dialog med landskapets företrädare så att det inte uppstår överraskningar i ett sent skede av beslutsfattandet.

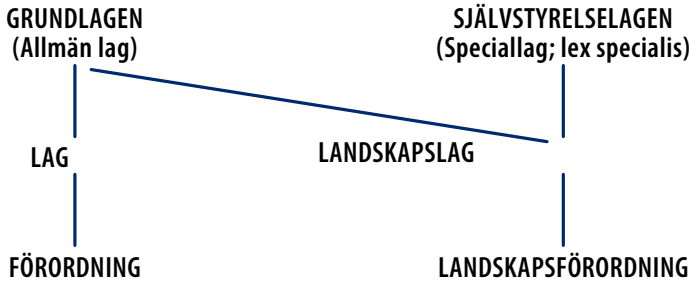
I riksdagen behandlas ärendet av grundlagsutskottet, som alltså är det utskott som ger betänkande i saken. Utskottet hör i normal ordning sakkunniga samt andra utskott, landskapsregeringen och berörda ministerier. Om riksdagen önskar göra ändringar i regeringens proposition, måste lagtinget givetvis ge sitt bifall även till dem. Därför bör riksdagen föra dialog med lagtinget om önskade ändringar, så att det är möjligt att nå en lösning som bägge parter kan godta.

Lagtinget kan alltså invänta riksdagens svar innan lagtinget ger sitt bifall eller alternativt ge sitt bifall till lagtexten i den form den har i propositionen.

3.3 Normernas hierarki – självstyrelselagens förhållande till grundlagen och till internationella fördrag

Om vi utgår från den klassiska normhierarkin, grundlag – vanlig lag – förordning, är det ingen tvekan om att självstyrelselagen ska placeras på den översta nivån, dvs. grundlagsnivån. Normhierarkiskt bör man se saken så att landskapslagarna står under självstyrelselagen och landskapsförordningarna under landskapslagarna, på samma sätt som riksdagslagarna står under grundlagen och president-, statsråds-, eller ministerieförordningarna står under de av riksdagen stiftade lagarna. Utöver det står landskapslagarna under grundlagen till de delar grundlagen är tillämplig på Åland.

Normhierarkiskt står självstyrelselagen på samma nivå som grundlagen och landskapslagarna på samma nivå som riksdagslagarna. Riks- och landskapsförordningarna kan också sägas står på samma nivå.



I relationen riket – landskapet spelar normhierarkin ändå en undanskymd roll, eftersom rikets och landskapets lagstiftningsmakt i princip utesluter varandra. I princip uppstår det alltså inte situationer där en landskapslag ställs mot en riksdagslag, eftersom det bara är antingen landskapslagen eller riksdagslagen som är tillämplig.

Inte ens i det fall att lagtinget inte har utövat sin lagstiftningsmakt, och lagstiftning således saknas på Åland, träder rikets lagar i kraft på Åland inom de områden som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Den här till synes rätlinjiga utgångspunkten kompliceras av att riket har behörighet att även i fråga om Åland lagstifta om grundlagen. Det betyder bl.a. att landskapslagarna hierarkiskt står under grundlagen, *om inte något annat följer av självstyrelselagen*.

På den normnivå som grundlagen och självstyrelselagen står kan grundlagen beskrivas som en allmän lag och självstyrelselagen som en speciallag (*lex specialis*). Det betyder att grundlagen är tillämplig på Åland och bindande även för den åländska lagstiftaren, om något annat inte följer av självstyrelselagen. Speciallag åsidosätter allmän lag (*lex specialis derogat legi generali*) och självstyrelselagen är i detta avseende en speciallag i förhållande till grundlagen.

Normernas hierarki, och faktum att riket har lagstiftningsbehörighet i grundlagsfrågor, får betydelsefulla konsekvenser för självstyrelsesystemet. I sitt lagstiftningsarbete måste lagtinget beakta de grundläggande rättigheterna, så att dessa inte beskärs genom landskapslagstiftningen. I vissa frågor medför självstyrelselagen dock undantag från grundlagen. Exempelvis självstyrelselagens bestämmelser om språk och begränsning av

näringsfriheten och rätten att äga och besitta fast egendom på Åland innebär alla undantag från grundlagen. I sådana frågor kan lagtinget lagstifta om bestämmelser som (skenbart) avviker från grundlagen.

> Rätten att i landskapet utöva rörelse eller yrke som näring kan enligt självstyrelselagen inskränkas genom landskapslag för den som inte har hembygdsrätt. Lagtinget kan dock inte införa begränsningar som går utöver syftet med självstyrelselagen. Ytterligare inskränkningar i näringsfriheten kan inte införas genom landskapslag med beaktande av att riket har lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller grundlagen. Lagtinget måste också se till att landskapslagen uppfyller kraven på jämlikhet som ställs i grundlagen (HD 1019/2022).

Hur långt rikets behörighet att lagstifta om grundlagen sträcker sig i förhållande till självstyrelsen har i praktiken orsakat olika tolkningar och meningsskiljaktigheter. Allt sedan millennieskiftet då Finland fick en ny grundlag har frågan väckt debatt och oro på Åland. Där finns en rädsla för att självstyrelselagen kan urholkas genom ändringar av grundlagen eller till och med genom förändrad tolkning av grundlagen.

> Ett exempel på detta är bestämmelserna om rösträtt i kommunalval. På Åland fanns en landskapslag om rösträttsåldern i kommunala val vid den tidpunkt grundlagen ändrades och en rösträttsålder på 18 år infördes i grundlagen. Det var alltså tidigare ingen tvekan om att lagtinget hade behörighet att lagstifta om rösträttsåldern i kommunala val. När lagtinget efter grundlagsändringen sänkte rösträttsåldern till 16 år ansåg högsta domstolen att en sådan bestämmelse strider mot grundlagen, som är entydig på den punkten. Problematiken är svår, eftersom de grundläggande rättigheterna finns till för den enskilde medborgaren och således även ska gälla ålänningar. I exempelfallet ville lagtinget förbättra ålänningarnas demokratiska rättigheter och högsta domstolens avgörande upplevdes som orättvist. Situationen hade säkert varit en annan om ålänningarnas rättigheter hade försämrats i förhållande till landets övriga befolkning.

Men den största oron på åländsk sida kanske trots allt är att det inte är otänkbart att den åländska lagstiftningsmakten, dvs. självstyrelsen, beskärs genom framtida ändringar av Finlands grundlag.

Utrikespolitiken och Finlands relationer till andra länder och internationella organisationer är en fråga som traditionellt har hört till rikets behörighet. För att Finland inte genom att ingå internationella överenskommelser ska kunna urholka Ålands självstyrelse, finns det i självstyrelselagen bestämmelser om att internationella fördrag inte träder i kraft på Åland till den del saken hör till lagtingets behörighet, om inte lagtinget ger sitt bifall (se nedan kap. 4.7).

Den nationella lagstiftningen får inte strida mot internationell rätt, inklusive EU-rätten. Detta gäller förstås även landskapslagstiftningen. Eftersom ”förhållandet till utländska makter” hör till rikets behörighet kommer landskapslagstiftningens förhållande till EU-rätten och andra internationella förpliktelser att undersökas i samband med kontrollen av landskapslagarna, som är en kontroll av att lagtinget inte har överskridit sin lagstiftningsbehörighet (ang. lagstiftningskontrollen, se kap. 4.4).

Bild: Naturstig i Mariehamn. Visit Åland / Peter Sjöberg,Flygfoto

4 Lagstiftningsbehörighet och traktatkompetens

4.1 Principerna för fördelningen av lagstiftningsmakten mellan landskapet och riket

Den lagstiftande makten, eller *lagstiftningsbehörigheten* (fi. *lainsäädäntövalta*) enligt självstyrelselagens terminologi, är fördelad mellan riksdagen och Ålands lagting på det sätt som framgår av grundlagen och självstyrelselagen.

Enligt GL 120 § har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland och enligt GL 75 § gäller angående stiftande av landskapslagar det som bestäms i självstyrelselagen.

Grundlagens bestämmelser om Ålands lagstiftningsmakt är principiella och viktiga bestämmelser som hänvisar till att lagtingets lagstiftningsbehörighet framgår av självstyrelselagen. Det är i självstyrelselagen man ska söka svaret på självstyrelsens materiella innehåll, dvs. på vad som hör till riksdagen och vad som hör till lagtinget.

Den faktiska konstitutionella garantin för Ålands självstyrelse finns i självstyrelselagen. Om man teoretiskt tänker sig att grundlagens 120 § skulle upphävas, består självstyrelsen ändå tack vare bestämmelserna i självstyrelselagen. Självstyrelsen kan således förändras eller upphävas enbart om Ålands lagting samtycker.

Fördelningen av lagstiftningsbehörighet framgår av självstyrelselagen i förteckningar över å ena sidan landskapets (lagtingets), å andra sidan rikets (riksdagens) behörighet. Det är alltså fråga om en uppräkning, en *enumerationsprincip*. Lagtingets lagstiftningsbehörighet framgår av SjL 18 § och rikets lagstiftningsbehörighet (på Åland) framgår av SjL 27 och 29 §.

Förteckningen i SjL 29 § över rikets behörighet brukar kallas B-listan. Den är en förteckning över rättsområden som med lagtingets samtycke kan överföras på landskapet i enkel lagstiftningsordning, dvs. utan att självstyrelselagen behöver ändras.

Lagtingets lagstiftningsbehörighet är exklusiv i den bemärkelsen att riksdagen inte har behörighet att utsträcka sin lagstiftning till Åland på de rättsområden som räknas upp i självstyrelselagen. Rikets lagar tillämpas inte ens i andra hand i en situation där landskapet har låtit bli att utöva sin lagstiftningsmakt. I ett sådant fall är saken oreglerad på Åland.

Att lagtinget har lagstiftande makt innebär att riksdagens lagstiftningsmakt i motsvarande mån är begränsad på Åland. Systemet innebär att Finlands konstitution kan sägas ha federativa drag.

Systemet med förteckningar över lagtingets och riksdagens lagstiftningsbehörighet är i sig klart och tydligt, men det är svårt för lagstiftaren att ange de exakta gränserna och att förutse kommande samhälleliga förändringar och nya typer av lagstiftning. Därför har förteckningarna över lagstiftningsbehörigheten kompletterats med ett slags generalklausuler. Således avslutas förteckningarna med en bestämmelse som säger att landskapet respektive riket har lagstiftningsbehörighet i *övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag* ska hänföras till landskapets respektive rikets behörighet (SjL 18 § 27 punkten och SjL 27 § 42 punkten).

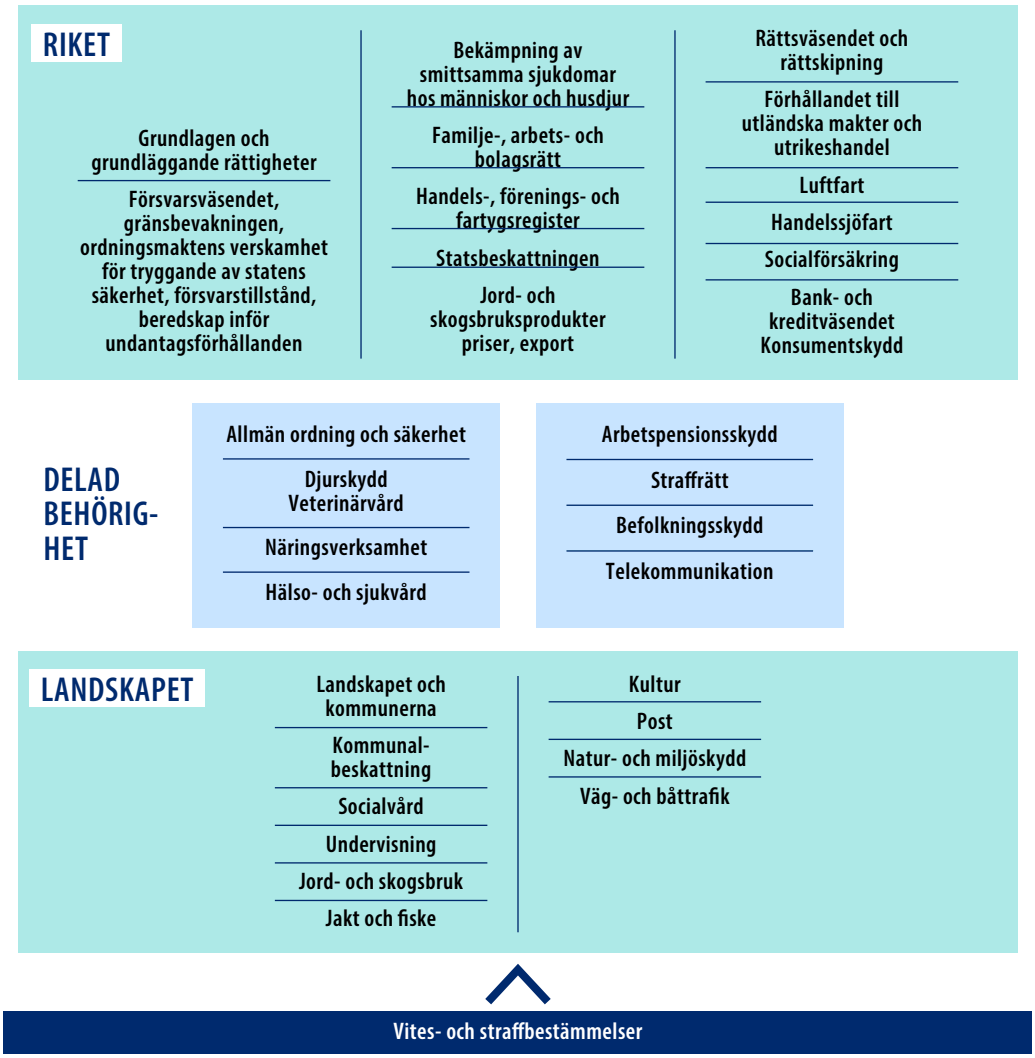
Gränsdragningen mellan landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet dras i regel i den s.k. lagstiftningskontrollen. Aktörerna i lagstiftningskontrollen är justitieministeriet, Ålandsdelegationen, högsta domstolen och republikens president (se närmare kap. 4.4). Det kan också hända att förvaltningsmyndigheter och domstolar i enskilda fall ställs inför tolkningsfrågor om vad som hör till landskapets respektive rikets behörighet. I sådana fall kan Ålandsdelegationen ge utlåtanden och högsta domstolen avgöra tvister (se kap. 9).

Vissa av de rättsområden som enligt självstyrelselagen hör till lagtingets behörighet har i och med anslutningen till EU överförts till unionens behörighet. Detta betyder inte att bestämmelserna i självstyrelselagen skulle ha blivit onödiga (eller obsoleta), eftersom Åland har rätt att medverka i beredningen av EU-ärenden och svarar för genomförandet av unionsrätten inom landskapet (se kap. 7.2 och 7.3 nedan).

Huvudregeln är att landskapets myndigheter sköter *förvaltningen* i de ärenden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, medan riksmyndigheterna sköter förvaltningen i de ärenden som hör till rikets behörighet. Från huvudregeln att förvaltningsbehörigheten följer av lagstiftningsbehörigheten finns många undantag som räknas upp i SjL 23 och 30 §. Dessa undantag nämns här nedan i samband med behandlingen av lagstiftningsbehörigheten.

Genom *överenskommelseförordningar* (fi. *sopimusasetus*) kan förvaltningsbehörighet överföras från en landskapsmyndighet till en riksmyndighet och vice versa. Överenskommelseförordningarna utfärdas av republikens president. Systemet beskrivs nedan i kap. 5.2.

Graf, Justitieministeriet



4.2 Lagtingets lagstiftningsbehörighet

4.2.1 Förteckningen över lagtingets lagstiftningsbehörighet (SjL 18 §)

Ålands lagting har behörighet att stifta landskapslagar inom de rättsområden som räknas upp i följande punkter i SjL 18 §:

1) Lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter; landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar

Bestämmelserna om lagtinget finns i lagtingsordningen för Åland (ÅFS 2011:97). Första kapitlet innehåller principiella och deklaratoriska bestämmelser om grunderna för det åländska samhällsskicket.

Både Ålandsdelegationen och högsta domstolen förde i sina utlåtanden om lagtingsordningen ingående resonemang angående lagtingets behörighet att lagstifta om grunderna för samhällsskicket. Landskapslagen godkändes, förutom en bestämmelse enligt vilken ”den åländska befolkningen ordnar sin tillvaro efter egen önskan så fritt som möjligt för ett landskap som inte utgör en egen stat”. Republikens president förordnade att den bestämmelsen skulle förfalla.

Första kapitlet i lagtingsordningen innehåller också en paragraf om demokrati och rättsstatsprincipen. Paragrafen är en kopia av grundlagen.

Närmare bestämmelser om *lagtingsval* finns i vallagen för Åland (ÅFS 2019:45). Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln av vissa uppgifter som gäller lagtings- och kommunalval samt rådgivande kommunala folkomröstningar i landskapet Åland (1310/2019) upprättas och sköts rösträttsregistret av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Det är som bäst aktuellt att förnya förordningen.

2) Landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, disciplinär bestraffning av landskapets tjänstemän

Med landskapets tjänstemän avses de tjänstemän som hör till landskapsförvaltningen, dvs. landskapsregeringen med underlydande myndigheter.

> ÅD 29/2014: Ålandsdelegationen har ansett att det under vissa förutsättningar är möjligt att i landskapslagstiftningen inta bestämmelser om begränsningar av arbetsstridsåtgärder i fråga om landskapets och kommunernas tjänstemän. Detta är beroende av en avvägning av den nytta och det ingrepp som åtgärden från grundlagssynpunkt innebär. En prövning av om en landskapslag som reglerar sådana begränsningar uppfyller stadgade förutsättningarna görs vid

lagstiftningskontrollen. Förutom av grundlagen och den allmänna arbetsrätten kan landskapets lagstiftningsmakt härvid begränsas även av Europeiska unionens regelverk och för Åland bindande internationella avtal.

2 a) Arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet

Punkt 2 a tillfogades genom lag 520/1996. Se RP 43/1996 rd.

Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som gäller pensioner (625/2008) sköter Pensionsskyddscentralen de förvaltningsuppgifter som med stöd av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare (ÅFS 2007:29) ankommer på landskapsregeringen.

De förvaltningsuppgifter som gäller *pensionsersättning* som betalas av statens medel för tiden för vård av barn under tre år eller för tiden för studier ska enligt RPF 1487/2007 på Åland skötas av landskapsregeringen när den beviljar arbetspension i enlighet med SjL 18 § 2a p., dvs. pension för landskapets anställda, förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet.

3) 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 inrättningars samt enskildas rätt att använda rikets flagga inte får inskränkas

I motiveringarna till denna punkt konstateras att det med beaktande av grundsatserna i 18 § 27 punkten är en landskapsangelägenhet att lagstifta också om andra symboler för landskapet än de som nämns särskilt i punkten.

Bestämmelser om Ålands flagga och vapen finns i LL om Ålands flagga (ÅFS 1992:41). Ålands vapen används också på registreringsskyltarna på åländska bilar.

Användningen av riksflaggan hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 5 punkten och regleras i lagen (380/1978) och förordningen (383/1978) om Finlands flagga.

Bild: Ålands flagga. Visit Åland

4) Kommunindelning, kommunala val, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda, disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare

Kommunalförvaltningen hör i sin helhet till lagtingets behörighet.

Kommunerna kan åläggas uppgifter enbart genom landskapslag eller, inom de områden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet, genom riksdagslag. Detta är en följd av grundlagens bestämmelse om kommunal självstyrelse (GL 121.2 §).

> I samband med social- och hälsovårdsreformen, när kommunernas uppgifter i riket överfördes på välfärdsområdena, uppstod frågan om uppgifter inom rikets behörighet kan åläggas åländska kommuner, fastän de i riket ankommer på välfärdsområdena. Grundlagsutskottet (GrUU 18/2022 rd) konstaterade:
>
> > Till följd av regleringen kommer kommunerna i landskapet Åland att ha hand om sådana uppgifter som efter ingången av 2023 inte längre hör till kommunerna på andra håll i Finland utan till välfärdsområdena. Enligt

> grundlagsutskottets uppfattning följer den föreslagna regleringen Ålandsdelegationens ståndpunkt i ärendet. Enligt delegationen ställer självstyrelselagen inga hinder för att sådana uppgifter som hör till rikets behörighet och som enligt rikslagstiftningen hör till kommunerna i landskapet Åland kvarstår hos kommunerna, även om de på annat håll i Finland överförs till myndigheter som inte finns på Åland. Det finns inte heller något hinder för regleringen med avseende på grundlagens bestämmelser om kommunal självstyrelse och jämlikhet mellan kommuninvånarna (se t.ex. GrUU 17/2021 rd, styckena 107–116). Med tanke på Ålands självstyrelse vore det dock lämpligare att i stället för att införa den föreslagna lagstiftningen skriva in de behövliga ändringarna i självstyrelselagen, påpekar grundlagsutskottet.
>
> I fallet var det fråga om att uppgifterna kvarstod hos de åländska kommunerna fastän de i riket överfördes på välfärdområdena. Situationen bör förmodligen bedömas på ett annat sätt om det är fråga om att påföra kommunerna nya uppgifter. I sådana fall bör landskapet höras, så att en samsyn kan nås om hur frågan ska regleras för de åländska kommunernas del.

Enligt SjL 67 § ska genom landskapslag ges bestämmelser om kommunal rösträtt och valbarhet för finska medborgare som saknar hembygdsrätt samt för danska, isländska, norska och svenska medborgare. Kommunal rösträtt och valbarhet kan på samma sätt medges medborgare i andra stater. En sådan landskapslag ska antas med minst 2/3 majoritet.

Centrala bestämmelser i landskapslagstiftningen är kommunallagen för landskapet Åland (ÅFS 1997:73), vallagen för Åland (ÅFS 2019:45) och landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som inte har åländsk hembygdsrätt (ÅFS 1997:63).

Högsta domstolen har i sitt utlåtande OH 2017:136 ansett att lagtinget är bundet av GL 14.3 § om att rösträttsåldern i kommunalval är 18 år. En landskapslag om sänkning av åldern till 16 år förordnades att förfalla.

Kommunala *folkomröstningar* hör till landskapets behörighet. Enligt RPF 1310/2019, som är en överenskommelseförordning, sköter Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata de uppgifter som enligt landskapslagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (1998:20) ankommer på valregistermyndigheten.

5) Landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet, kommunerna tillkommande skatter

Kommunalbeskattningen hör i sin helhet till landskapets behörighet, medan statsskatterna är riksbehörighet. Lagtinget har dock behörighet att lagstifta om tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt om närings- och nöjesskatter och grunderna för avgifter till landskapet.

Principen i grundlagens 81 § om att grunderna för statliga skatter och avgifter måste regleras i lag gäller också åländska skatter och avgifter till landskapet. Grunderna för skatterna och avgifterna och deras storlek måste alltså regleras i landskapslag. Se t.ex. HD OH 2018/119.

Att kommunalbeskattningen hör till landskapets behörighet måste beaktas i en situation där man i riket överför uppgifter mellan staten och kommunerna, eftersom sådana överföringar kan påverka utfallet av den ekonomiska avräkningen mellan landskapet och riket. Detta aktualiserades t.ex. i samband med social- och hälsovårdsreformen, som medför att de statliga inkomstskatterna ökar och kommunalskatterna minskar. Detta leder till att avräkningen till landskapet stiger, trots att social- och hälsovården är landskapets behörighet. Se angående denna problematik GrUU 26/2017 rd.

Enligt överenskommelseförordningen RPF 610/2020 ska Skatteförvaltningen i enlighet med Ålands landskapslagstiftning om förskottsuppbörd, beskattningsförfarande, skatteuppbörd och skatteredovisning sköta landskapsregeringens förvaltningsuppgifter i fråga om inkomstskatt och fastighetsskatt till kommunerna samt den medieavgift som betalas till landskapet.

6) Allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och 35 punkten; brand- och räddningsväsendet

”Allmän ordning och säkerhet” är ett vagt men också omfattande begrepp.

Polisväsendet hör med vissa undantag till landskapets behörighet, vilket betyder att Åland har egen polis, även om detta inte sägs uttryckligen. Förebyggande och ”stävjande”, dvs. förhindrande av brottslighet är alltså landskapsbehörighet.

Centrala landskapslagar är LL om tillämpning på Åland av polislagen (ÅFS 2021:12) och ordningslag för landskapet Åland (ÅFS 2010:23).

Utgångspunkten är att landskapets polis ska upprätthålla allmän ordning och säkerhet på Åland och utföra andra uppgifter som hör till polisen. Vissa undantag finns i lagstiftningen och i överenskommelseförordningen RPF om polisförvaltningen i landskapet Åland (56/2020).

Rikets polis ska på Åland svara för statens säkerhet och sköta de uppgifter som hör till skyddspolisen och centralkriminalpolisen. Polisstyrelsen beslutar om ledningen av verksamheten när landskapets polis deltar i dessa uppgifter. Centralkriminalpolisen har en enhet på Åland.

Överenskommelseförordningen innehåller uppgifter bl.a. om polisens uniform och beväpning, ledningsfunktionerna och polismännens befogenheter i riket och landskapet samt om tillsynen över landskapets polis. En samrådsdelegation finns för frågor som gäller tillämpning av förordningen.

Rikets polislag (FFS 872/2011) har antagits som en s.k. blankettlag, dvs. landskapslagen om tillämpning på Åland av polislagen (ÅFS 2021:12). Enligt den ska rikets polislag tillämpas på Åland med de undantag och avvikelser som nämns i landskapslagen. Se ÅD 46/20 och HD OH 2020/255.

Penningtvätt och finansiering av terrorism har ansetts vara riksbehörighet (ÅD 15/2016):

> Laglighetsövervakningen av landskapets polis har ansetts ankomma på landskapets myndigheter inom landskapets behörighetsområden och på rikets myndigheter inom rikets behörighetsområden. Det faktum att Ålands polismyndighet är underställd landskapsregeringen utgör inget hinder för den laglighetsövervakning som utövas av rikets myndigheter, men kan begränsa de åtgärder som står till riksmyndigheternas förfogande. I laglighetsövervakningen ingår att utvärdera om förfarandet har varit lagenligt samt att påtala eventuella felaktigheter. Det ankommer på Ålands polismyndighet att ombesörja den egna kontrollen av myndigheten. Laglighetsövervakningen av rikets polis på Åland utövas av i riket verksamma riksmyndigheter.

Genom RPF om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism (500/2018) har vissa uppgifter överförts från Polisstyrelsen till Ålands lotteriinspektion och vissa uppgifter från regionförvaltningsverket till Ålands landskapsregering.

Lotterilagstiftningen och *spelverksamhet* har ansetts höra till lagtingets behörighet, med motiveringen att det bl.a. är fråga om allmän ordning.

Brand- och räddningsväsendet nämns uttryckligen i punkten. I motiveringarna sägs att *explosiva ämnen*, i den mån statens säkerhet inte berörs, ska anses höra till lagtinget enligt 18 § 6 och 22 punkten.

Undantagen som nämns och som således är riksbehörighet är:

- skjutvapen och skjutförnödenheter,
- försvarsväsendet och gränsbevakningen,
- polisuppgifterna för tryggandet av statens säkerhet,
- försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden,
- explosiva varor, till den del rikets behörighet berörs.

Att *gränsbevakningen* är riksbehörighet är betydelsefullt, eftersom gränsbevakningsväsendet också utför sjöbevakningsuppgifter och har polisbefogenheter. Gränsbevakningens uppgifter och befogenheter på Åland regleras i en överenskommelseförordning (RPF 309/2017), enligt vilken Gränsbevakningsväsendet även kan övervaka väg- och sjötrafiken, fiske, jakt, naturskyddsområden, fartygsfynd, förhindrande av vattnens förorening förorsakad av fartyg samt havsskydd.

Tullar och tullväsendet hör enligt 12 och 36 punkten till rikets behörighet.

7) Byggnads- och planväsendet, grannelagsförhållanden, bostadsproduktion

Bygg- och planläggningslagstiftningen samt bostadsproduktion hör alltså till landskapet, men även lagstiftningen om grannelagsförhållanden. Med det sistnämnda avses lagen om vissa grannelagsförhållanden (26/1920). Grannelagen är gammal, men har ändrats flera gånger, bl.a. genom lagen 90/2000 då betydande ändringar av miljö- och vattenlagstiftningen gjordes. Grannelagen, dvs. delar av den, har antagits som blankettlag (ÅFS 2008:128). Miljö- och vattenrätten är enligt 10 punkten nedan landskapets behörighet.

Den centrala landskapslagen är plan- och bygglag för landskapet Åland (ÅFS 2008/102).

8) Inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för allmänt behov mot full ersättning, med undantag av vad som stadgas i 61 §

Om allmänna behov kräver att fast egendom exproprieras, är det i första hand landskapets sak att göra det. Tvångsinlösning måste alltid ske mot full ersättning, vilket nämns i punkten men också är en följd av egendomsskyddet enligt grundlagen. Enligt SjL 61 § ska landskapet i första hand tillgodose att staten får mark som behövs för ”egentlig

statsförvaltning" – staten har dock möjlighet att själv inlösa behövlig mark, om landskapet inte kan tillgodose behovet. I det sistnämnda fallet ska rikslagstiftningen om inlösningsförfarandet tillämpas.

9) Hyra och hyresreglering, lega av jord

Med hyra avses hyra av byggnader eller en del av en byggnad, dvs. det rättsområde som i riket regleras i lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995) och lagen om hyra av affärslägenhet (482/1995) . Hyra av lös egendom hör enligt 27 § 41 punkten till rikets lagstiftningsområde.

Den centrala lagen är hyreslagen för landskapet Åland (ÅFS 1999:19).

Lega av jord innefattar även tomtlegorätt. Både jord- och tomtlegorätten hör till landskapets behörighet.

10) Natur- och miljövård, friluftsliv, vattenrätt

Punkt 10 gäller rättsområden som har utvecklats mycket sedan självstyrelselagen trädde i kraft 1993. Med friluftsliv avsågs den lagstiftning som ingick i lagen om friluftsliv (606/1973) och med vattenrätt de frågor som reglerades i vattenlagen (264/1961), med undantag för de bestämmelser som hör till rättskipningen. Vattenlagen har senare ersatts med en ny (587/2011).

Farleder för handelssjöfarten hör enligt 27 § 13 punkten till rikets behörighet med den begränsningen att enligt 30 § 12 punkten kan nya farleder inrättas i landskapet endast med landskapsregeringens samtycke. Om landskapet och riket inte kommer överens, avgörs saken enligt 62 § av Ålandsdelegationen. ÅD:s beslut får inte överklagas.

Behörigheten angående farleder för lokal sjötrafik och småbåtstrafik hör enligt punkt 21 till landskapet.

Utsläppsrätter och handeln med dem ingår i landskapets behörighet gällande natur- och miljövård samt näringsverksamhet (ÅD 22/2021).

I överenskommelseförordningen RPF om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (801/2021) finns bestämmelser om den åländska Energimyndighetens uppgifter och om fördelningen av intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter.

11) Fornminnen, skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet

Fornminneslagstiftningen överfördes genom 1991 års SjL helt och hållet på landskapet. Efter att lagen hade trätt i kraft överfördes vissa fastigheter i landskapets ägo som staten inte längre behövde, bl.a. Kastelholms slott. Se F om överföring av Kastelholms slott, Vita Björn, Lotsstugan på Prästö och Lemböte kapell till landskapet Åland (1623/1995).

Landskapets behörighet omfattar rätten att lagstifta om förbud mot utförsel av kulturhistoriskt värdefulla föremål till utlandet och till riket.

Landskapets förvaltningsbehörighet begränsas av 23 § 3 p., enligt vilken landskapsregeringen ska begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas. Syftet med bestämmelsen är att vården av fasta fornlämningar ska ske enligt allmänt iakttagna principer.

Museiverket och Ålands landskapsregering ska ges tillfälle att yttra sig innan en församling eller kyrklig samfällighet fattar beslut om väsentlig ändring eller rivning av eller ändring av användningsändamålet i fråga om en skyddad kyrklig byggnad eller en kyrklig byggnad som tagits i bruk för minst 50 år sedan. Yttrande ska begäras redan när saken planeras. (KL 14:5 a).

Bild: Kastelholms slott. Visit Åland / Erik Kuhlefelt

12) Hälso- och sjukvård, med de undantag som stadgas i 27 § 24, 29 och 30 punkten; eldbegängelse

Hälso- och sjukvården hör till största delen till lagtingets behörighet. Också den privata hälso- och sjukvården bör anses höra till landskapet (ÅD 21.7.2022 dnr 32/2022). Undantagen som nämns gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten (27 § 24 p.), smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefruktning och rättsmedicinska undersökningar (27 § 29 p.) samt behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården, apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål (27 § 30 p.).

Förvaltningsbehörigheten är dock enligt 30 § 9 punkten fördelad så att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag,

”Eldbegängelse” innefattar tillstånd för verksamheten och för inrättande av krematorium och därtill anslutna frågor.

Enligt överenskommelseförordningen RPF om vissa förvaltningsuppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland (1179/2009) ska Ålands landskapsregering sköta de uppgifter inom hälso- och sjukvården i landskapet Åland som enligt i landskapet gällande rikslagstiftning hör till regionförvaltningsverken. Bestämmelser om vilka myndigheter som ska sköta de uppgifter som gäller *beredskap för undantagsförhållanden* finns i RPF om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000).

Enligt RPF om skötseln på Åland av vissa förvaltningsuppgifter som gäller gränsöverskridande hälso- och sjukvård (494/2014), som är en överenskommelseförordning, ska uppgiften att pröva ansökningar om lämplig behandling utanför bosättningsstaten skötas av Folkpensionsanstalten i stället för Ålands hälso- och sjukvård.

13) Socialvård; tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker

Enligt motiveringarna innefattar *socialvård* förutom den egentliga socialvården även bl.a. barnskydd och barndagvård, specialomsorger om utvecklingsstörda, missbrukarvård, nykterhetsarbete, moderskapsunderstöd, barnbidrag, stöd för vård av barn i hemmet,

service och stöd på grund av handikapp samt handikappbidrag, liksom även områdena moderskapsunderstöd, familje- och barnbidrag, invalidvård och invalidpenning vilka överfördes till landskapets behörighet genom 1991 års SjL.

Arbetarskydd och *socialförsäkring* hör till rikets behörighet (27 § 21 p. och 29 § 1 mom. 3 p.).

Alkohollagstiftningen hör till största delen till rikets behörighet. Åland har dock behörighet att lagstifta om tillstånd och villkor för utskänkning. Alkohollagstiftningen hör till de rättsområden som kan överföras till lagtingets behörighet i enkel lagstiftningsordning (29 § 1 mom. 4 p.).

Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller *barnbidrag* (1596/1992) sköter Folkpensionsanstalten de förvaltningsuppgifter som följer av lagstiftningen om barnbidrag enligt vad landskapsregeringen och Folkpensionsanstalten närmare avtalar.

Enligt RPF om skötseln i landskapet Åland av vissa ärenden som gäller bostadsbidrag (1557/1994) sköter Folkpensionsanstalten de förvaltningsuppgifter som följer av lagstiftningen om *bostadsbidrag* enligt vad landskapsregeringen och Folkpensionsanstalten närmare avtalar.

Enligt RPF om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller underhållsstöd (120/2009) sköter Folkpensionsanstalten de förvaltningsuppgifter angående *underhållsstöd* som med stöd av landskapslagen 2009:7 ankommer på landskapsregeringen.

Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln på Åland av vissa förvaltnings- och tillsynsuppgifter avseende *behörighetskrav och yrkesutövning för yrkesutbildade personer inom socialvården* (655/2020) överförs vissa uppgifter från landskapsregeringen till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Uppgifterna gäller bl.a. legitimering och erkännande av yrkeskvalifikationer, utredning om yrkesutövningens ändamålsenlighet och bestämmande av påföljder vid brott i samband med yrkesutövning samt temporära säkerhetsåtgärder.

Enligt RPF om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som rör *tolkningstjänst för handikappade* personer (145/2011) ansvarar Folkpensionsanstalten för tolkningstjänsten enligt vad landskapsregeringen och Folkpensionsanstalten närmare avtalar.

14) Undervisning, läroavtal, kultur, idrott, ungdomsarbete; arkiv-, biblioteks- och museiväsendet med det undantag som stadgas i 27 § 39 punkten

Enligt motiveringarna hör undervisningsväsendet som helhet till Ålands behörighetsområde. Detta gäller även allmänna kulturella frågor samt idrott och ungdomsarbete. Landskapets behörighet omfattar även yrkesvägledning. Frågor som gäller dimissionsrätt till statens universitet är riksbehörighet.

I 41 § finns en bestämmelse om rätt för den som avlagt en examen på Åland att få studierätt vid universitet och högskolor i riket trots att sökanden inte har de kunskaper i finska som annars krävs. Närmare bestämmelser om detta finns i SRF om den kunskap i finska som vid universitet och yrkeshögskolor krävs av åländska studerande (841/2000).

Enligt överenskommelseförordningen RPF om ordnandet av *studentexamen* på Åland (800/2021) ska förvaltningsuppgifterna som består i att ordna studentexamen skötas av rikets Studentexamensnämnd. Examen som enligt detta har avlagts på Åland ger samma behörighet som motsvarande examen i riket.

RPF om *yrkeshögskoleexamina* avlagda på Åland (977/2021) innehåller bestämmelser om utvärderingen av utbildningen vid Högskolan på Åland och om behörighet som examen medför. Bestämmelser om utvärdering och godkännande av sjöfartsutbildningen vid Högskolan på Åland finns i RPF 501/2018.

Arkivväsendet omfattar även byggande av arkiv och tidsfrister som ska iakttas vid arkivering. Arkivalier som härrör från statsmyndigheter i landskapet hör dock till rikets behörighet (27 § 39 p.). Detta innebär bl.a. att frågor om tidsfrister för uppbevaring av riksarkivalier samt om utgallring av dem regleras i rikslagstiftningen. Enligt 30 § 17 p. får arkivalier som härrör från riksmyndigheter som är verksamma i landskapet inte föras bort från landskapet utan samråd med landskapsregeringen.

Landskapets *förvaltnings*behörighet begränsas av 23 § 4 p., enligt vilken landskapsregeringen ska begära utlåtande av Riksarkivet innan beslut fattas om utgallring av handlingar ur landskapsmyndigheternas eller de kommunala och kyrkliga myndigheternas arkiv i landskapet. Arkivförvaltningen överfördes genom 1991 års självstyrelselag på landskapet och syftet med bestämmelsen är att det inte ska ske avvikelser från allmänt godtagna principer inom arkivförvaltningen.

15) Jord- och skogsbruk; styrning av lantbruksproduktionen, dock så att förhandlingar ska föras med de statsmyndigheter saken gäller innan lagstiftningsåtgärder angående styrning av lantbruksproduktionen vidtas

Enligt motiveringarna ska jord- och skogsbruk i sin helhet höra till landskapets behörighetsområde. Detta omfattar således t.ex. växtskydd, handel med konstgödsel, beredda fodermedel och utsädesvaror. Införsel av växtförstörare till riket samt priset på lantbruks- och fiskeriprodukter och främjande av export av lantbruksprodukter hör dock till rikets behörighet (27 § 15 p. och 33 p.)

Till följd av EU-medlemskapet har situationen förändrats radikalt sedan 1991 års SjL stiftades. Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket har dock fortfarande betydelse, eftersom den får effekt på landskapets rätt till medverkan och inflytande i den nationella beredningen av EU-ärenden och på uppgiften att nationellt genomföra eller beakta EU-lagstiftningen.

Enligt RPF om skötseln på Åland av vissa förvaltningsuppgifter som gäller utsäde och plantmaterial (899/2022) överförs vissa uppgifter till Livsmedelsverket, växtsortnämnden och Naturresursinstitutet.

Enligt RPF om skötseln i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som rör växtskyddsmedel (628/2012) överförs på Livsmedelsverket de uppgifter som enligt landskapslagen om tillämpning av växtskyddslagen (ÅFS 2021:26) ankommer på landskapsregeringen eller någon annan landskapsmyndighet.

Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln på Åland av vissa förvaltningsuppgifter som gäller växtskydd (549/2021) överförs vissa av landskapsregeringens förvaltningsuppgifter på Livsmedelsverket.

Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln av de uppgifter i landskapet Åland som hör till det utbetalande organet för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (133/2016) överförs vissa av landskapets uppgifter på jord- och skogsbruksministeriet och på Landsbygdsverket.

16) Jakt och fiske, registrering av fiskefartyg, styrning av fiskerinäringen

Jakt och fiske har traditionellt varit viktiga näringar på Åland, men betydelsen har stadigt minskat. Behörigheten hör i sin helhet till landskapet, men fiskerinäringen är EU-behörighet vilket gör att landskapets intressen måste beaktas i beredningen av EU-ärenden. T.ex. fördelningen av fiskekvoter har gett upphov till olika tolkningar. Saken regleras i 59 b §. Se närmare kap. 7.2 nedan.

Skjutvapen och skjutförnödenheter är riksbehörighet (27 § 27 punkten).

I överenskommelseförordningen RPF om skötseln på Åland av vissa uppgifter som har samband med överträdelse av bestämmelserna i den Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (308/2017) finns bestämmelser om fördelningen av uppgifterna mellan Landsbygdsverket, Rättsregistercentralen och landskapsregeringen.

Bild: Båthus i Eckerö. Visit Åland / Tiina Tahvanainen

17) Djurskydd och veterinärväsendet med de undantag som stadgas i 27 § 31–33 punkten

Till veterinärväsendet hör även lagstiftningen om slakt och köttbesiktning. Undantagen i 27 § 31–33 p. från landskapets behörighet gäller smittsamma sjukdomar hos husdjur, förbud mot införande av djur och djurprodukter samt förebyggande av införande av växtförstörare till landet. Förvaltningsbehörigheten när det gäller smittsamma sjukdomar hos husdjur har överförts på landskapet (30 § 9 p.).

Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som rör kontroll och identifiering och registrering av djur (1540/2011) överförs vissa uppgifter enligt EU-förordningar på Statens ämbetsverk på Åland och på Livsmedelsverket.

18) 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

I motiveringarna till 18 punkten sägs att lagtinget, med avvikelse från principen att riket har uteslutande rätt till avvikelse när det gäller avvikelse från grundlag, ska få lagstifta om skyldighet att på lega mot full ersättning upplåta jordbruksmark och fiskevatten för tillgodogörande av deras produktionsförmåga. Eftersom en tvångsupplåtelse kan ske även för enskilt bruk utgör bestämmelsen ett undantag från grundlagen. Bestämmelsen motiverades med att jordbruks- och fiskelagstiftningen i huvudsak ankommer på landskapet och att den stora utflyttningen från vissa delar av landskapet har lett till att relativt stora arealer åkermark ligger obrukade medan de kvarvarande jordbrukarna lider brist på odlingsmark. En motsvarande utveckling beträffande fiskevatten kunde enligt motiveringarna emotses.

19) Rätt att leta efter, inmuta och utnyttja mineralfyndigheter

Enligt motiveringarna omfattar landskapets behörighet rätten att bestämma om vem som har rätt att efterleta, inmuta och utnyttja mineralfyndigheter samt att bestämma om på vilka områden sådan verksamhet får bedrivas. Gruvlagstiftningen i övrigt hör enligt 27 § 17 p. till riket. Bl.a. den del av gruvlagstiftningen som gäller säkerhetsfrågor hör således till riket.

Den centrala landskapslagen är LL om förutsättningarna för att i landskapet Åland leta efter, inmuta och utnyttja gruvfyndigheter (ÅFS 1994:72).

20) Postväsendet samt rätt att utöva rundradio- och televisionsverksamhet inom landskapet med de begränsningar som följer av 27 § 4 punkten

Landskapet har ett eget postväsende med egen postförvaltning och rätt att lagstifta om egna frimärken. Frågor som gäller posttrafiken mellan Finland och andra länder samt internationella frågor hör till rikets behörighet (27 § 4 p.). Åland har också ett eget domännamn för e-post (ax). ”Domännamn” har ansetts vara riksbehörighet men det finns en överenskommelseförordning, RPF om förvaltning av registret över domännamn under toppdomänen ax (661/2016), enligt vilken landskapsregeringen förvaltar registret över domännamn och svarar för förvaltningen av toppdomänen ax.

Radio-, dvs. ljudradio-, och televisionsverksamhet samt kabelsändningar hör till landskapet. Koncession av statsrådet för radio- och televisionsverksamhet behövs inte. Även medieavgift hör till lagtingets behörighet (ÅD 37/19 och HD OH2019/228).

Frågor som gäller frekvenser samt sändareffekter och andra frågor som regleras internationellt faller under rikets behörighet. Riksmyndigheterna ska se till att landskapet får behövliga frekvenser (SjL 30 § 6 p.). Landskapet beviljar sedan koncessioner inom landskapets område.

Radiokommunikation som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) hör däremot till riket.

Märk att det finns en skillnad mellan den svensk- och den finskspråkiga lagtexten. I den svenska texten används uttrycket ”rundradio- och televisionsverksamhet” och i den finska ”yleisradio- ja kaapelilähetystoiminta”, dvs. rundradio- och kabelsändningsverksamhet”. Det är ändå klart när man läser motiveringarna att landskapets behörighet omfattar rundradio, television och kabelsändning.

21) Vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik, farleder för den lokala sjötrafiken

Med vägar avses både allmänna och enskilda vägar. Med ”båttrafik” avses sådan lokal sjötrafik som avses i sjötrafiklagen (782/2019). Ovan under punkt 10 konstaterades redan att farleder för handelssjöfarten är riksbehörighet enligt 27 § 13 p.

Gränsen för rattfylleri är 0,5 promille och för grovt rattfylleri 0,8 promille.

Den lokala sjötrafiken övervakas inte bara av den åländska polisen utan också av gränsbevakningen, som är en riksmyndighet och som har polisbefogenheter.

Gränsen för sjöfylleri är 1 promille.

Centrala landskapslagar är vägtrafiklag (1983:27) för landskapet Åland, trafikbrottslag (2004:28) för landskapet Åland och LL (2017:29) om vattenfarkoster.

Genom överenskommelseförordningen RPF 813/2022 har de uppgifter som på basis av EU:s s.k. eCall-förordning (305/2013) enligt 74 § i vägtrafiklagen för landskapet Åland ankommer på landskapsregeringen överförts på Transport- och kommunikationsverket.

22) Näringsverksamhet med beaktande av vad som stadgas i 11 §, 27 § 2, 4, 9, 12–15, 17–19, 26, 27, 29–34, 37 och 40 punkten samt 29 § 1 mom. 3–5 punkten, dock så att även lagtinget har behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som avses i de nämnda punkterna

Näringslagstiftningen hör i huvudsak till lagtingets behörighet. Med näring avses såväl rörelse som yrkesutövning.

Hänvisningen till 11 § avser lagtingets behörighet att bestämma om inskränkningar i rätten för den som saknar hembygdsrätt att idka näring i landskapet. Sådana begränsningar kan uppställas även beträffande näringar som hör till rikets behörighet. Lagtinget kan också besluta om främjande i landskapet av näringar som hör till rikets behörighet.

Hänvisningarna till punkterna i 27 § avser att riket har behörighet beträffande

- rätten att vistas i landet, att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan, utövande av yttrande-, förenings- och församlingsfriheten, brev-, telegraf- och telefonhemligheten,
- förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap.,
- hela riket gällande allmänna villkor för utlänningars och utländska sammanslutningars rätt att äga och besitta fast egendom och aktier samt att idka näring,
- försäkringsavtal, utrikeshandeln, handelssjöfart, farleder för handelssjöfarten, luftfart, priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter,
- mineralfyndigheter och gruvdrift samt kärnkraft med vissa undantag,
- måttenheter, mätredskap, mätmetoder och standardisering.

I de fall när behörigheten att fatta beslut om *tillståndspliktig näring* hör till riket, ska riksmyndigheten inhämta utlåtande av landskapsregeringen innan den beviljar tillstånd (30 § 21 p.).

Den centrala landskapslagen LL om rätt att utöva näring (ÅFS 1996:47), men det finns flera speciallagar t.ex. om fastighetsförmedlingsrörelse, resebyråverksamhet, inkvarterings- och trakteringsverksamhet m.fl.

> Lagtinget angtog i april 2022 en ny landskapslag om näringsrätt och näringstillstånd. HD prövade landskapslagen bl.a. i förhållande till grundlagen och EU-rätten. HD fann att landskapslagen föll inom lagtingets behörighet men att bestämmelserna om krav på att verksamhetsspråket ska vara svenska innebar en utvidgning av vad som tidigare gällde. HD bedömde saken i förhållande till protokoll 2 i Finlands anslutningsfördrag till EU och drog slutsatsen att landskapslagen innebar en utvidgning av de begränsningar av näringsfriheten som gällde vid anslutningen. HD:s slutsats var att språkbestämmelserna uppenbart stred mot EU-rätten. Den nya landskapslagen har inte satts i kraft.

23) Främjande av sysselsättningen

Till detta rättsområde hör även arbetsförmedling. Lagstiftningen om arbetsavtal hör däremot till rikets behörighet.

24) Statistik om förhållandena i landskapet

Lagtinget kan lagstifta om statistik om förhållandena i landskapet, vilket ger möjlighet att besluta om insamlande av uppgifter för officiell statistik. Behörigheten omfattar rätt att lagstifta om sanktioner för den händelse att uppgifter inte lämnas.

Allmän statistik är riksbehörighet. Rikslagstiftningen och förvaltningsbehörigheten angående allmän statistik gäller även i landskapet.

Insamlandet av uppgifter för statistik om förhållanden på Åland ska dock ske i samarbete mellan landskaps- och riksmyndigheterna (23 § 2 p. och 30 § 23 p.).

Landskaps- och riksmyndigheterna ska tillhandahålla varandra tillgängliga statistiska uppgifter (23 § 1 p. och 30 § 5 p.).

25) Beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet

Lagtinget kan lagstifta om allmänna och särskilda straff som avses i strafflagen och om straffets storlek. Behörigheten är begränsad till rättsområden som hör till lagtingets lagstiftningskompetens. Lagtinget är bundet av de allmänna bestämmelserna i strafflagen (den s.k. allmänna straffrätten) som finns i SL 1–8 kap.

I den allmänna motiveringen till SjL (RP 73/1990 rd, s. 43–44) sägs att lagtingets behörighet ”givetvis” inte ska kunna avvika radikalt från de bestämmelser som gäller i riket. Lagtingets behörighet möjliggör dock ”vissa skillnader mellan riket och landskapet när det gäller straffsatserna för likartade brott”. HD åberopade detta motivuttalande i avgörandet OH2015/212 om en landskapslag om ändring av trafikbrottslagen för landskapet Åland.

> HD konstaterade bl.a. följande: ”I 4 § landskapslagen har man avsiktligt stadgat att också den lindrigaste formen av rattfylleri har brottsrubriken rattfylleri för att kroppsbesiktning enligt 8 kap. 32 § tvångsmedelslagen ska vara tillämplig också vid förundersökningen av detta brott. Klanderbarheten av rattfylleri enligt 4 § 1 mom. landskapslagen skulle ändå vara klart lindrigare än det rattfylleri som det stadgas om i 23 kap. 3 § strafflagen där gränsen för rattfylleri är 0,5 promille. Vid stiftandet av 8 kap. 32 § tvångsmedelslagen har man inte kunnat beakta att det inom kretsen för kroppsbesiktning nu också skulle komma rattfylleri som är märkbart lindrigare än det rattfylleri som det stadgas om i strafflagen och för vilken den enda påföljden kunde vara ordningsbot.
>
> Vid kroppsbesiktning ingriper man i den personliga integriteten som skyddas enligt 7 § grundlagen. Av denna orsak är det viktigt att man inte vid användningen av detta tvångsmedel kränker proportionalitetsprincipen som hör till de allmänna förutsättningarna för användningen av tvångsmedel (1 kap. 2 § tvångsmedelslagen). Proportionalitetsprincipen uppställer gränser för hur omfattande tvångsmedelsbefogenheter man i lagstiftningen kan tillåta vid undersökningen av olika brott. Denna kontroll sker i riksdagen vid stiftandet av lag och vid behov på försorg av grundlagsutskottet. Gränserna för användningen av tvångsmedel är förknippade med den klanderbarhet som gäller för det brott det är fråga om.
>
> Högsta domstolen anser det inte vara möjligt att berättiga kroppsbesiktning för att utreda en mycket lindrig förseelse. I praktiken skulle landskapslagen till denna del innebära en ändring i stadgandet i tvångsmedelslagen vilket står i strid med behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket.”

26) Utsättande och utdömande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet

Föreläggande och utdömande av vite, liksom användning av andra tvångsmedel, hör på samma sätt som behörigheten att föreskriva straff till lagtingets behörighet inom de rättsområden som enligt självstyrelselagens behörighetsfördelning hör till lagtingets lagstiftningskompetens. I motiveringstexten sägs inget om hur stora avvikelser som är möjliga i landskapslag, men eftersom den allmänna straffrätten och även processrätten

är riksbehörighet, gäller allmänna principer, så som proportionalitetsprincipen, även den åländska lagstiftaren. Se HD OH2015/212, som refereras ovan under punkt 25. Fallet är ett exempel på att HD inte ansåg det vara möjligt att tillåta kroppsbesiktning för ett lindrigt brott.

27) Övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag ska hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet

Rättsområden som inte uttryckligen har nämnts i självstyrelselagen ska bedömas utifrån de grundsatser om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket som anger vad som hör till landskapet och vad som hör till riket. Denna lagstiftningsteknik finns till för att lösa tolkningsfrågor som uppstår antingen för att lagstiftaren inte har kommit att uttryckligen uttala sig eller för att ny rättslig reglering uppkommer som inte har kunnat förutses.

Den s.k. ”restkompetens” som anges för landskapets del i 18 § 27 p. och för rikets del i 27 § 42 p. är principiellt betydelsefull i konkreta tolkningssituationer. Det händer ändå inte så ofta att helt ny rättslig reglering måste lösas med dessa bestämmelser.

Offentlig upphandling och skyddet av personuppgifter kan ges som exempel på rättsområden som inte uttryckligen har nämnts i självstyrelselagen.

LL om tillämpning i landskapet Åland av rikslagar om offentlig upphandling (ÅFS 2017:80). I HD:s utlåtande OH2017/134 relateras hur behörighetsfördelningen angående offentlig upphandling har föranlett olika tolkningar. Enligt praxis är upphandlingsverksamhet landskapsbehörighet, när den utförs av myndigheter som hör till landskapets behörighet.

> ÅD 31/2019: Offentlig upphandling är ett rättsområde som inte omnämns i 4 eller 5 kapitlet i självstyrelselagen vilka reglerar fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet. Offentlig upphandling berör dels rättsområdet främjande av konkurrens, dels är det fråga om förvaltningsförfarande. Enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörigheten i fråga om främjande av konkurrens. Lagstiftningsbehörigheten beträffande förvaltningsförfarande är beroende av vem den upphandlande enheten är. Enligt vedertagen praxis har den upphandlingsverksamhet som utförs av myndigheter som hör till landskapets behörighet ansetts utgöra landskapsbehörighet.
>
> ÅD 20/2019. Regleringen av personuppgifter berör ett rättsområde som inte särskilt omnämns i självstyrelselagens uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ. Lagstiftningsbehörigheten bör därför bedömas utgående från de rättsområden landskapslagstiftningen kan beröra.

4.2.2 Landskapslagar av blandad natur och blankettlagar

Enligt SjL 19.3 § kan i en landskapslag ”för vinnande av enhetlighet och överskådlighet” tas in bestämmelser av rikslagstiftningsnatur som ”i sak” överensstämmer med motsvarande bestämmelser i rikslag. Sådana så kallade landskapslagar av blandad natur gör det möjligt för lagtinget att åstadkomma logiska helheter med rättsnormer från såväl rikets som landskapets behörighetsområden.

Riksbestämmelser som tas in i en landskapslag brukar kallas blankettbestämmelser och om en hel rikslag antas (med de undantag som behövs) talar man om blankettlagar. En blankettlag innebär alltså att lagtinget lagstiftar genom att ”kopiera” en rikslag och dessutom genom att göra anpassningar som behövs för tillämpningen i landskapet. Riksbestämmelserna behöver inte kopieras ordagrant – det är tillräckligt att de överensstämmer i sak.

Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet påverkas inte av att lagtinget antar blankettlagar eller blankettbestämmelser.

Om de bestämmelser av rikslagstiftningsnatur som har tagits in i en landskapslag senare ändras, ska de ändrade bestämmelserna även tillämpas i landskapet. Det är ändå önskvärt att landskapslagstiftningen ändras snarast möjligt, eftersom landskapslagen annars ger en oriktig bild av vad som gäller. Landskapsregeringen bör givetvis följa rikslagstiftningens utveckling rent allmänt, men i synnerhet när det gäller blankettlagstiftning.

Det är vanligt att lagtinget väljer blankettlagstiftning. En orsak kan vara att behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet är blandad och komplicerad och att det därför är lättare att åstadkomma en hanterbar och begriplig helhet genom att ta in riksbestämmelser i landskapslagen. En annan orsak kan vara att det är fråga om ett mycket tekniskt rättsområde, där förvaltningen ändå kommer att skötas av en riksmyndighet.

Polislagen för landskapet Åland (2021:12) är ett exempel på hur komplicerat det kan vara att i en landskapslag reglera frågor som hör till både rikets och landskapets behörighet. Rikets polislag har antagits som en blankettlag. Se ÅD 46/20 och HD OH 2020/255.

Som ett nyare exempel på blankettlagar kan nämnas landskapslagen om tillämpning av diskrimineringslagen (ÅFS 2022:43). Behörighetsproblematiken utreds i ÅD:s utlåtande 18/2022. Lagen är ett exempel på ett rättsområde som hör både till riket och till landskapet. Ett diskrimineringsfall som gäller exempelvis banktjänster regleras av rikslagstiftningen medan ett fall som gäller transporttjänster regleras utgående från landskapets behörighet (ÅD 23/2012).

Också offentlighetslagen för Åland är ett exempel på ett rättsområde som hör både till landskapet och till riket (ÅD 26/2021, HD 98/2021).

> Offentlighetslagen för Åland tar hänsyn till uppdelningen av lagstiftningskompetensen mellan landskapet och riket genom bestämmelser i lagens 3 och 4 §. I nämnda lagrum beaktas också det att offentlighetslagen tillämpas inom landskapets behörighetsområde och att rikets offentlighetslagstiftning i vissa situationer kan bli tillämplig hos myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen på Åland. (HD 98/2021)

Bild: Mariehamns stadshus. Visit Åland / Rebecka Eriksson

4.3 Riksdagens lagstiftningsbehörighet (på Åland)

4.3.1 Förteckningen över rikets lagstiftningsbehörighet (SjL 27 §)

Rikets lagstiftningsbehörighet på Åland förtecknas i SjL 27 och 29 §. Enligt 27 § omfattar rikets behörighet följande:

1) Stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag

Att grundlagen är riksbehörighet kan förefalla som en självklarhet, men får konsekvenser utöver det man i första hand kommer att tänka på. Grundlagens bestämmelser begränsar den lagstiftande makten, dvs. även lagtingets lagstiftningsmakt, och grundlagsutskottets tolkningar tillmäts betydelse av Högsta domstolen i kontrollen av landskapslagar. Här måste man också beakta att självstyrelselagen är en lag på grundlagsnivå, vilket gör att den i vissa fall ska ses som speciallag i förhållande till grundlagen. I sådana fall ska självstyrelselagen ges tolkningsföreträde framom grundlagen. Se närmare kap. 3.1 ovan.

2) Rätt att vistas i landet, att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan, utövande av yttrande-, förenings- och församlingsfriheten, brev-, telegraf- och telefonhemligheten

När självstyrelselagen stiftades 1991 hade 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna inte ännu genomförts. Det är ändå klart att regleringen av samtliga grundläggande fri- och rättigheter är riksbehörighet, med de undantag som framgår av självstyrelselagen. I självstyrelselagen finns som redan tidigare konstaterades bestämmelser t.ex. om språkliga rättigheter, rätt att äga och besitta fast egendom och att idka näring i landskapet. Dessa bestämmelser har samband med de grundläggande rättigheterna, men riksdagen kan inte ensidigt ändra dem utan att lagtinget medverkar.

3) Statsmyndigheternas organisation och verksamhet

Rikets *förvaltnings*behörighet begränsas i 30 § 1 p. genom bestämmelsen om tillsättande av statliga tjänster på Åland: ”När *statliga tjänster* i landskapet tillsätts ska särskild betydelse tillmätas att den som anställs har kännedom om landskapets förhållanden eller är bosatt i landskapet.” Enligt motiveringarna ska kriterierna betraktas som tilläggsmeriter i en situation där sökandena i övrigt är i stort sett lika meriterade (RP 73/1990 rd, s. 80/II).

Enligt SjL 42.1 § ska bestämmelser om den språkkunskap som krävs för statsanställda i landskapet utfärdas med landskapsregeringens samtycke genom förordning av statsrådet. Se SRF om de språkkunskaper som krävs av statsanställda i landskapet Åland (1218/2007).

Enligt SjL 42.2 § ska staten anordna *utbildning på svenska för sina anställda* i landskapet.

Innan staten beslutar dra in en inrättning eller ett fast arbetsställe vid statens lokalförvaltning på Åland, ska landskapsregeringen höras (30 § 22 p.).

4) Förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap.

Hänvisningen till 9 kap. avser bestämmelserna om Ålands roll när internationella överenskommelser träffas och 9 a kap. regleringen av Ålands roll i EU-ärenden.

Med utländska makter avses inte bara stater utan också internationella organisationer. Att riket har behörigheten har fått växande betydelse i takt med den ökande internationaliseringen och påverkar i många fall bedömningen av lagtingets lagstiftningsbehörighet i samband med kontrollen av landskapslagar. I kontrollen av landskapslagars förenlighet med självstyrelselagen prövar högsta domstolen att landskapslagarna inte uppenbart strider mot EU-rätten eller andra internationella förpliktelser.

5) Rikets flagga och vapen samt deras användning med de undantag som nämns i 18 § 3 punkten

Hänvisningen till 18 § 3 p. avser möjligheten att genom landskapslag föreskriva att den åländska flaggan kan användas som sjöfarts- och handelsflagga.

Användningen av riksflaggan regleras i lagen (380/1978) och förordningen (383/1978) om Finlands flagga.

6) Släkt- och förnamn, förmynderskap, dödförklaring

Personrätten är huvudsakligen riksbehörighet. Statens ämbetsverk på Åland är förmyndarmyndighet (dvs. intressebevakningsmyndighet) i landskapet. Beslut om dödförklaring fattas av domstol eller av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

7) Äktenskap och familjeförhållanden, barns rättsliga ställning och adoption, arv med de undantag som avses i 10 §

Hela den familjerättsliga lagstiftningen hör till rikets behörighet. Efter att självstyrelselagen stiftades har en hel del ny familjerättslig lagstiftning tillkommit, bl.a. om samboförhållanden, samkönade äktenskap, assisterad befruktning och intressebevakning. Många gamla lagar har också ersatts av nya eller genomgått betydande förändringar.

Arvsrätten begränsas på Åland av bestämmelserna i jordförvärvslagen. Enligt den kan tillstånd krävas även för förvärv genom arv. Begränsningen gäller dock inte bröstarvingar.

Enligt F om utlåtande enligt 25 kap. 8 § ärvdabalken i landskapet Åland (315/1990), som är en överenskommelseförordning ska de utlåtanden som ska ges av [lantbruksdistrikten och jordbruksstyrelsen] i landskapet ges av landskapsregeringen. Riksmyndigheten är numera Livsmedelsverket.

8) Föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, bokföring

Den s.k. associationsrätten hör i sin helhet till rikets behörighet. Detta omfattar även olika register, så som förenings- och stiftelseregistret. Handels- och föreningsregister hör till sådan lagstiftning som kan överföras i enkel lagstiftningsordning. Se 29 § 2 p.

Bestämmelser om stiftelseregistret finns i stiftelselagen (487/2015), om föreningsregistret i föreningslagen och föreningsregisterförordningen (506/1989) och om handelsregister i handelsregisterförordningen (208/1979).

9) Hela riket gällande allmänna villkor för utlänningars och utländska sammanslutningars rätt att äga och besitta fast egendom och aktier samt att idka näring

Regleringen av utlänningars rätt att äga och besitta fast egendom och aktier och att idka näring har avsevärt luckrats upp eller helt avskaffats genom EU-medlemskapet, men har å andra sidan rätt nyligen skärpts för tredjelandsmedborgare.

Rikets förvaltningsbehörighet begränsas av 30 § 7 p., enligt vilken landskapsregeringen har behörighet att bevilja tillstånd för utlänningar eller utländska sammanslutningar att äga och besitta fast egendom i landskapet eller att idka näring där. Landskapsregeringen ska dock inhämta utlåtande av behörig riksmyndighet innan ett sådant ärende avgörs.

10) Upphovsrätt, patent, mönsterrätt och varumärke, otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, främjande av konkurrens, konsumentskydd

Rikets *förvaltnings*behörighet på Åland begränsas av 30 § 10 p., enligt vilken de uppgifter som i riket ankommer på konsumentklagonämnden handhas av en särskild av landskapsregeringen tillsatt nämnd.

Enligt 30 § 11 p. ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om *konsumentrådgivning* ankommer på Konkurrens- och konsumentverket på Åland skötas av landskapsmyndigheterna i enlighet med avtal mellan landskapet och staten. Detta har ordats med en överenskommelseförordning; RPF om skötseln på Åland av uppgifter som gäller konsumentrådgivning (1100/2019), enligt vilken Ålands ombudsmannamyndighet svarar för konsumentrådgivningen.

Produktsäkerhet hör enligt motiveringarna till landskapets behörighet (RP 73/1990 rd, s. 74/II).

11) Försäkringsavtal

Försäkringsavtal, liksom avtalsrätt i allmänhet, är riksbehörighet. Det finns åländska försäkringsbolag, men deras verksamhet är inte begränsad till landskapet. I verksamheten tillämpar de rikslagstiftningen.

12) Utrikeshandeln

Enligt motiveringarna avser denna punkt handelspolitiska begränsningar av import och export. Beträffande begränsningar av andra orsaker, så som tekniska säkerhetskrav eller kultur- eller miljöpolitiska skäl, bedöms behörigheten utgående från det rättsområde som åtgärden närmast hänför sig till. Under denna punkt hör även lagstiftningen om ursprungsbeteckning samt upplags- och warrantrörelse. Tullväsendet är riksbehörighet och tullar regleras med stöd av 36 punkten i rikslagstiftningen.

Till följd av EU-rätten har innebörden av denna punkt givetvis förändrats, men har vid sidan av bedömningarna i samband med lagstiftningskontrollen betydelse bl.a. för den nationella beredningen och beslutsprocessen i EU-frågor.

Enligt överenskommelseförordningen om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt [lagen om exportgaranti (1150/1991)] ska [Statsgarantianstalten] sköta de uppgifter enligt lagen om exportgaranti som enligt självstyrelselagen ankommer på landskapsförvaltningen. Lagen om exportgaranti har ersatts av lagen om statliga exportgarantier (422/2001). Exportgarantier beviljas och administreras av det bolag som avses i lagen om statens specialfinansieringsbolag (443/1998).

13) Handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten

Enligt motiveringarna ska begreppet handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten i princip motsvara begreppen ”privat sjörätt” och ”lots- och fyrväsendet samt annan offentlig sjörätt” så som saken uttrycktes i 1951 års självstyrelselag.

Förutsättningarna för och sättet att bedriva handelssjöfart är också riksbehörighet. Behörigheten att idka näringsverksamhet ombord på fartyg med hemort i landskapet hör dock till lagtinget (ÅD 20/2022).

Farleder som används för handelssjöfarten är riksbehörighet men rikets förvaltningsbehörighet begränsas av 30 § 12 p., enligt vilken *nya farleder för handelssjöfarten* kan inrättas i landskapet endast med landskapsregeringens *samtycke* med beaktande av vad som bestäms i 62 §. Hänvisningen till 62 § avser att eventuella meningsskiljaktigheter avgörs av Ålandsdelegationen.

I ärenden som gäller tillstånd att med utländska fartyg idka handelssjöfart i landskapet (*cabotagerätt*) eller mellan landskapet och det övriga Finland ska riksmyndigheterna samråda med landskapsregeringen (30 § 13 p.). Dessutom ska riksmyndigheterna *samråda* med landskapsregeringen vid handläggningen av frågor om *fartbegränsningar* för handelsfartyg i farleder inom landskapet samt i andra frågor om sjötrafiken som har särskild betydelse för landskapet (30 § 14 p.).

14) Luftfart

Luftfart, dvs. flygtrafik inklusive flygsäkerhet, är riksbehörighet. Till den del det är fråga om rätten till näringsutövning hör behörigheten med stöd av 11 § och 18 § 22 p. till landskapet.

Rikets *förvaltnings*behörighet begränsas av 30 § 16 p., enligt vilken riksmyndigheterna ska samråda med landskapsregeringen i frågor angående lufttrafiken som har särskild betydelse för landskapet. Frågor som gäller rätt att idka intern lufttrafik i landskapet ankommer på landskapsregeringen, men landskapsregeringen ska inhämta utlåtande av riksmyndigheterna innan saken avgörs (30 § 15 p.).

Enligt RPF om en samrådsdelegation för Mariehamns flygplats (1422/2010), som är en överenskommelseförordning, finns det en samrådsdelegation som ska säkerställa informationsgången i ärenden som gäller flygtrafiken på Åland.

Enligt RPF om allmän trafikplikt i lufttrafiken mellan Mariehamn och Stockholmsområdet (1404/2015), som är en överenskommelseförordning, ska landskapsregeringen sköta de uppgifter som gäller införande av allmän trafikplikt med stöd av rådets förordning (EG) 1008/2008 mellan Mariehamn och Stockholmsområdet.

Bild: Sjökvarteret i Mariehamn. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

15) Priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter

Den nationella lagstiftningsbehörigheten begränsas givetvis av EU-lagstiftningen. Rikets *förvaltnings*behörighet begränsas även enligt 30 § 19 och 20 p. Enligt dem har landskapsregeringen rätt att jämte statsrådet vara företrädd vid förhandlingar med producenternas centralorganisationer om inkomsten för lantbrukare och fiskare och om styrningen av lantbruksproduktionen och fiskerinäringen. Landskapsregeringen ska höras innan beslut fattas om sådana ändringar i importskyddet för lantbruks- och fiskeriprodukter som särskilt kan beröra lantbruksproduktionen och fiskerinäringen i landskapet.

16) Fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt därmed sammanhängande uppgifter

Enligt motiveringarna avses med uttrycket ”därmed sammanhängande uppgifter” de uppgifter som utförs av lantmäterimyndigheter och som inte direkt hänför sig till fastighetsbildningen eller fastighetsregistreringen.

17) Mineralfyndigheter och gruvdrift med de undantag som stadgas i 18 § 19 punkten

Lagstiftningsbehörigheten är delad så att rätten att efterleta, inmuta och utnyttja mineralfyndigheter är landskapsbehörighet enligt 18 § 19 p. Bl.a. säkerhetsfrågor hör till rikets behörighet.

18) Kärnkraft, dock så att byggande, innehav och användning av anläggningar för utvinnande av kärnkraft eller hantering eller förvaring av material i anslutning härtill får ske i landskapet endast med landskapsregeringens samtycke

Trots att kärnkraft är riksbehörighet innebär 18 p. att kärnkraftverk inte kan byggas på Åland utan att landskapsregeringen samtycker.

19) Måttenheter, mätredskap och mätmetoder, standardisering

Högsta domstolen har i sitt utlåtande 27.12.2007 konstaterat att det inte är möjligt för landskapet att anta svenska Boverkets byggregler i stället för Finlands byggbestämmelsesamling.

Lagtinget har inte behörighet att inom ett lagstiftningsområde i vilket landskapet i sig har lagstiftningsbehörighet föreskriva standarder som avviker från dem som gäller i riket (ÅD 15/2009).

Enligt F om skötseln av virkesmätningen i landskapet Åland (1152/1991), som är en överenskommelseförordning, ska de uppgifter som enligt virkesmätningslagen (364/1991) och virkesmätningsförordningen (365/1991) ankommer på skogsnämnderna handhas av landskapsregeringen. Virkesmätningslagen har ersatts av lagen om mätning av virke (414/2013).

20) Tillverkning och kontrollstämpling av ädla metaller samt handel med arbeten som innehåller ädla metaller

Se L om ädelmetallarbeten 1029/2000.

21) Arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda och med beaktande av vad som stadgas i 29 § 1 mom. 6 punkten och 29 § 2 mom.

Arbetsrätten hör enligt huvudregeln till rikets behörighet. Lagtinget har dock behörighet att lagstifta om främjande av sysselsättningen samt om tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda. *Läroavtal* hör enligt 18 § 14 p. till landskapets behörighet.

Till arbetsrätten hör arbetsavtal, arbetarskydd, arbetstid, samarbete inom företag, arbetstagares medinflytande och kollektiv arbetsrätt.

Rättsområdet ”arbetsavtal” hör till den s.k. B-listan och kan överföras till lagtingets behörighet i enkel lagstiftningsordning (29.1 § 6 p.).

22) Straffrätt med undantag av vad som stadgas i 18 § 25 punkten

Straffrätten hör i huvudsak till rikets behörighet. Hela den s.k. allmänna straffrätten är riksbehörighet. Till detta område hör de olika strafformerna, bestämmande av straff, straffskärpnings- och ansvarsfrihetsgrunder, preskription, försök och medverkan m.m. *Benådning* och *husrannsakan* nämns särskilt i motiveringarna. Till området bör också hänföras straffrättsliga påföljder och andra tvångsmedel än husrannsakan, liksom även t.ex. *besöksförbud* och *penningtvätt*.

Enligt 18 § 25 och 26 punkten har lagtinget rätt att lagstifta om beläggande med straff och om straffets storlek samt om användning av vite och andra tvångsmedel när det är fråga om ett rättsområde som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

23) Rättskipning med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §; förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott

Processlagstiftningen hör i huvudsak till rikets behörighet. Detta gäller såväl civil- och straffprocess som förvaltningsprocess. I 25 § finns särskilda bestämmelser om besvärsvägarna i förvaltningsmål och enligt 26 § finns det en förvaltningsdomstol på Åland. Förvaltningsdomstolen på Åland inrättades medan det ännu fanns länsrätter i riket. Ålands förvaltningsdomstol arbetar i anslutning till Ålands tingsrätt.

Även om förundersökning hör till rikets behörighet är landskapets polis behörig att utföra förundersökningsuppgifter. Behörighetsfördelningen mellan landskapets och rikets polis regleras i RPF om polisförvaltningen i landskapet Åland (56/2020).

Rättsmedicinska obduktioner och undersökningar är riksbehörighet.

24) Administrativa ingrepp i den personliga friheten

Bestämmelsen avser ingrepp inom samtliga rättsområden, t.ex. straffprocess, sjukvård och utlänningslagstiftning.

25) Kyrkolagen och annan lagstiftning om religionssamfund, rätt till anställning i offentlig tjänst utan avseende på trosbekännelse

De evangelisk-lutherska församlingarna på Åland hör till Borgå stift. Församlingarna är enspråkiga (KL 3:5.1).

En av lekmannamedlemmarna i stiftsfullmäktige i Borgå stift ska utses av församlingarna på Åland (KL 17b:2.2) liksom även ett av lekmannaombuden vid kyrkomötet (KL 20:1.2).

Religionsfrihet regleras i grundlagen och är således riksbehörighet. Den ecklesiastika indelningen är också riksbehörighet.

26) Medborgarskap, utlänningslagstiftning, pass

Medborgarskap hör till rikets behörighet. Bestämmelserna om åländsk *hembygdsrätt* finns däremot i självstyrelselagen (2 kap.). Lagtinget har med stöd av bemyndiganden i självstyrelselagen rätt att utfärda närmare bestämmelser om förvärv och förlust av hembygdsrätt. Se LL om åländsk hembygdsrätt (ÅFS 2015:99) och HD:s utlåtande om den OH 2015/155.

Asyl, migration och *integrationsfrågor* hänförs till utlänningslagstiftningen.

Främjande av integration har ansetts höra till landskapets behörighet eftersom landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapets myndigheter, kommunernas förvaltning, undervisningsväsendet, ungdomsarbete, näringsverksamhet och främjande av sysselsättningen (ÅD 14/2017).

Enligt överenskommelseförordningen RPF (809/2010) ska de uppgifter som med stöd av utlänningslagen föreskrivs för arbets- och näringsbyråerna skötas av Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, om arbetet helt eller huvudsakligen utförs på Åland.

Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln på Åland av förvaltningsuppgifter som gäller programmen för fonderna inom området för inrikes frågor (839/2022) har vissa uppgifter överförts på inrikesministeriet och finansministeriet.

De uppgifter som med stöd av utlänningslagen (301/2004) föreskrivs för arbets- och näringsbyråerna sköts i landskapet Åland av Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, om arbetet helt eller huvudsakligen utförs i landskapet Åland.

Rikets *förvaltnings*behörighet begränsas av 30 § 2 p., enligt vilken i *pass* som i landskapet utfärdas för den som har hembygdsrätt ska ingå ordet ”Åland”. Bestämmelsen gäller inte pass som utfärdas i utlandet till den som har hembygdsrätt. Utformningen av pass regleras i övrigt av rikslagstiftningen om pass. Pass som utfärdas för personer med hembygdsrätt ser likadana ut som andra finska pass förutom att det står ”Åland” på passen.

27) Skjutvapen och skjutförnödenheter

Se skjutvapenlag (1998/1), skjutvapenförordning 1998/145, F om besiktning av skjutvapen och -förnödenheter 656/1982 samt SRF om skjutvapenanmälan från yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (1223/2011).

28) Befolkningsskyddet, dock så att beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsregeringens samtycke

Också beredskap för undantagsförhållanden är enligt 27 § 34 p. riksbehörighet.

Rikets *förvaltnings*behörighet begränsas av 30 § 3 p., enligt vilken landskapsmyndigheterna deltar i *befolkningsskyddet* i enlighet med vad som bestäms i en överenskommelseförordning.

Många av de uppgifter som hänför sig till befolkningsskyddet, t.ex. brand- och räddningsväsendet samt sjukvården hör till landskapets behörighet. Ett effektivt befolkningsskydd kräver samverkan mellan landskaps- och riksmyndigheterna. Därför finns det i SjL ett uttryckligt krav på att en överenskommelseförordning ska utfärdas. Se RPF om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000), i vilken det finns bestämmelser om samarbetet mellan landskaps- och riksmyndigheterna i beredskapsfrågor.

29) Smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering och sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefruktning, rättsmedicinska undersökningar

Denna punkt utgör ett undantag från huvudregeln att hälso- och sjukvården hör till landskapets behörighet. De uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna ska i landskapet dock skötas av landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag (30 § 9 p.).

”Rättsmedicinska undersökningar” inkluderar *obduktion*.

30) Behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården, apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål

Enligt motiveringarna gäller bestämmelsen även behörighet inom veterinär- och apoteksväsendet. Innehållet i utbildningen inom hälso- och sjukvården är riksbehörighet.

Den näringsrättsliga sidan av apoteksväsendet är landskapsbehörighet (18 § 22p.). Landskapet har också behörighet att lagstifta om försäljning och förvaring av gifter.

Rikets förvaltningsbehörighet begränsas av 30 § 8 p., enligt vilken de uppgifter som enligt lagstiftningen om framställning och användning av gifter ankommer på en riksmyndighet, ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag.

31) Smittsamma sjukdomar hos husdjur

Detta är ett undantag från huvudregeln att veterinärväsendet hör till landskapets behörighet.

Smittsamma sjukdomar hos vilda djur hänförs till rättsområdet jakt och allmän hälsovård och hör således till lagtingets behörighet.

Enligt 30 § 9 p. är *förvaltnings*behörigheten på Åland ordnad så, att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, ska skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag.

32) Förbud mot införande av djur och djurprodukter

Detta rättsområde regleras numera huvudsakligen av EU-lagstiftningen. Se L om införselkontroll av djur och vissa varor (1277/2019).

33) Förebyggande av införsel av växtförstörare till landet

Se F om föregyggande av införsel till landet av växtförstörare (173/1981)

Rikets förvaltningsbehörighet begränsas av 30 § 8 p., enligt vilken de uppgifter som enligt lagstiftningen om förebyggande av införsel till landet av växtförstörare ankommer på en riksmyndighet, ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag.

34) Försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som stadgas i 12 §, ordningsmaktens verksamhet för tryggande av statens säkerhet, försvarstillstånd, beredskap inför undantagsförhållanden

I 12 § finns en bestämmelse om tjänstgöring vid civilförvaltningen i stället för värnplikt för den som har hembygdsrätt. I praktiken har sådan tjänstgöring inte ordnats, vilket betyder att den som har hembygdsrätt är befriad från värnplikt. Ålänningar kan givetvis frivilligt genomgå militär utbildning.

Ovan i samband med 18 § 6 p. konstaterades redan att Gränsbevakningsväsendet också utför sjöbevakningsuppgifter och har polisbefogenheter. Gränsbevakningens uppgifter och befogenheter på Åland regleras i en överenskommelseförordning (RPF 309/2017), enligt vilken Gränsbevakningsväsendet även kan övervaka väg- och sjötrafiken, fiske, jakt, naturskyddsområden, fartygsfynd, förhindrande av vattnens förorening förorsakad av fartyg samt havsskydd.

Med verksamhet för tryggande av statens säkerhet avses t.ex. skyddspolisens verksamhet samt bekämpande av terrorism och hybridpåverkan.

Enligt RPF om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, som är en överenskommelseförordning, överförs vissa uppgifter från Polisstyrelsen till Ålands lotteriinspektion och från regionförvaltningsverket till Ålands landskapsregering. ”Förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism” har ansetts vara i huvudsak riksbehörighet.

Till denna punkt hör också befogenheten att bestämma om allmän *arbetsplikt* för medborgarna, vilket alltså är riksbehörighet. Behörigheten begränsas av 30 § 4 p., enligt vilken den som har hembygdsrätt kan åläggas enbart civila uppgifter inom landskapet.

Enligt motiveringarna ska bestämmelsen endast gälla egentlig undantagslagstiftning som på grund av exceptionella förhållanden kräver ingrepp i medborgarnas allmänna rättigheter eller en genomgripande reglering av näringslivet. Punkten omfattar t.ex. inte reglering av näringslivet vid produktionstörningar under normala förhållanden.

I överenskommelseförordningen RPF om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000) finns bl.a. bestämmelser om samarbetet mellan landskaps- och riksmyndigheterna i beredskapsfrågor.

35) Explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs

Till den del rikets säkerhet inte berörs är explosiva ämnen landskapsbehörighet enligt 18 § 6 och 22 punkten.

36) Skatter och avgifter med de undantag som nämns i 18 § 5 punkten

All skattelagstiftning, med undantag för kommunalbeskattningen, rätten att lagstifta om närings- och nöjesskatter och extra inkomstskatt, är riksbehörighet. Till riksbehörigheten hör således inte bara de direkta skatterna utan också indirekta, skatter, tullar, punktskatter osv.

När det gäller avgifter av skattenatur måste man beakta om skatten har fiskala syften eller om syftena är andra, t.ex. miljöpolitiska. Om syftet inte är fiskalt utan något annat, bedöms behörighetsfördelningen enligt det rättsområde som skatten avser (se t.ex. ÅD dnr 19/2022).

Grunderna för avgifter till landskapet är landskapsbehörighet (18 § 5 p.)

37) Sedelutgivning och valuta

Rättsområdet är numera EU-behörighet och Åland är liksom Finland med i valutaunionen.

38) Statistik för rikets behov

Landskapets behörighet enligt 18 § 24 p. att lagstifta om statistik om förhållandena i landskapet begränsar inte rikets lagstiftningsbehörighet i fråga om statistik angående Åland för rikets behov.

Statistiska uppgifter om förhållandena i landskapet som en riksmyndighet har tillgång till ska på begäran tillhandahållas behöriga myndigheter i landskapet (30 § 5 p.). Insamlande av statistiska uppgifter för rikets behov ska ske i samarbete med respektive myndigheter i landskapet (30 § 23 p.).

39) Arkivalier som härrör från statsmyndigheter med beaktande av vad som stadgas i 30 § 17 punkten

Arkivväsendet är enligt 18 § 14 p. i huvudsak landskapets behörighet. Enligt 30 § 17 p. får arkivalier härrörande från statsmyndigheter som är verksamma i landskapet föras bort från landskapet endast efter samråd med landskapsregeringen.

40) Televäsendet, dock så att tillstånd att utöva allmän televerksamhet i landskapet får beviljas av en riksmyndighet endast med landskapsregeringens samtycke

Bredband har ansetts vara riksbehörighet, eftersom det är fråga om televerksamhet.

Genom överenskommelseförordningen RPF om skötseln i landskapet Åland av de förvaltningsuppgifter som gäller stöd för byggande av bredband (115/2021) överförs statliga uppgifter på landskapsregeringen. Uppgifterna gäller handläggningen av stöd.

Domännamn har också ansetts vara riksbehörighet. Enligt en överenskommelseförordning sköts registret och förvaltningen av toppdomänen ax av landskapet. Se kommentaren ovan till 18 § 20 p.

41) 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

Enligt motiveringarna avses bl.a. lagstiftningen om handelsagenter och övriga delar av handelsrätten som hör till den allmänna privaträtten, bl.a. växel- och checkrätten. Även skadeståndslagstiftningen är enligt denna punkt riksbehörighet.

Om en privaträttslig angelägenhet ansluter sig direkt till ett rättsområde som faller under landskapets behörighet, utgör frågan en landskapsangelägenhet.

42) Övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag ska hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet

Rättsområden som inte särskilt nämns i 18 eller 27 § ska i behörighetshänseende bedömas utifrån de grundsatser som följts i lagen som helhet.

Denna punkt är principiellt viktig eftersom nya rättsområden inte automatiskt blir riksbehörighet, så som fallet var enligt den första självstyrelselagen. Nya frågor som inte nämns i självstyrelselagen ska alltså bedömas enligt ”grundsatserna” i lagen. I sista hand görs bedömningen i samband med lagstiftningskontrollen.

Som exempel på nya rättsområden som har aktualiserats efter att självstyrelselagen trädde i kraft kan nämnas genteknik, domännamn, penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bild: Sadelinleden och utkikstornet. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

4.3.2 Den s.k. B-listan (SjL 29 §)

Till rikets lagstiftningsbehörighet hör också de rättsområden som räknas upp i SjL 29 §, den s.k. B-listan. I fråga om dem kan behörigheten dock helt eller delvis överföras på landskapet i enkel lagstiftningsordning, dvs. genom vanlig riksdagslag och enkel majoritet i lagtinget. Orsaken till arrangemanget när lagen stiftades var att man från åländsk sida önskade mer behörighet än vad man på rikets sida kunde acceptera på grund av att konsekvenserna av en behörighetsöverföring inte var tillräckligt kända. Därför gjordes en kompromiss, enligt vilken behörighet kan överföras utan att självstyrelselagen behöver ändras. Ett villkor för överföring är att konsekvenserna utreds ordentligt. En överföring kräver givetvis att lagtinget samtycker (RP 73/1990 rd, s. 45/I).

Bestämmelserna i 29 § har dock aldrig tillämpats. Det betyder alltså att också följande rättsområden hör till rikets behörighet:

1) Folkbokföring

Den behöriga registermyndigheten är numera Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. I befolkningsdatasystemet registreras bl.a. uppgifter om namn, personbeteckning, adress, medborgarskap och modersmål. Uppgifter om hembygdsrätt registreras i hembygdsrättsregistret som förs av landskapsregeringen (LL om hembygdsrättsförfaranden, ÅFS 2015:100).

2) Handels-, förenings- och fartygsregister

Bestämmelser om handelsregister finns i handelsregisterlagen (129/1979), om föreningsregister i föreningslagen och föreningsregisterförordningen (506/1989) och om fartygsregister i fartygsregisterlagen (512/1993). Statens ämbetsverk på Åland är enligt fartygsregisterlagen i vissa fall registerförare när det gäller fartygsregister.

3) Arbetspensionsskydd för kommunernas anställda och för förtroendevalda inom kommunalförvaltningen samt arbetspensionsskydd för andra, med de undantag som följer av 18 § 2 a punkten, och annan socialförsäkring

Beträffande *förvaltning*suppgifterna finns det en överenskommelseförordning om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt lagen om *generationsväxlingspension för lantbruksföretagare* (RPF 1363/1992). Dessutom finns det en överenskommelseförordning om förvaltningen i landskapet Åland av ärenden som gäller *avträdelseersättning för lantbruksföretagare* (1595/1992).

Enligt RPF 347/2006 ska Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet ge de utlåtanden till arbetslöshetskassorna om de arbetskraftspolitiska förutsättningarna för erhållande av *arbetslöshetsförmåner* som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

4) Annan än i 18 § 13 punkten nämnd alkohollagstiftning

Det har från åländsk sida länge varit ett önskemål att lagstiftningen om utminutering, åtminstone försäljning från lokala producenter, skulle överföras till landskapets behörighet. Önskemålen har dock mött motstånd i riket med argumentet att regleringen borde vara enhetlig i hela landet och att konkurrensen skulle snedvridas.

5) Bank- och kreditväsendet

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 (30 § 18 p.).

6) Arbetsavtal, med de undantag som beträffande läroavtal följer av 18 § 14 punkten, och samarbete inom företag

Enligt överenskommelseförordningen RPF om skötseln av lönegarantiärenden i landskapet Åland (346/2006) ska Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet sköta de uppgifter på Åland som följer av lönegarantilagstiftningen.

4.3.3 Begränsning av rikets lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller rätt att på Åland äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet

Enligt SjL 28 § krävs lagtingets bifall till ändringar av grundlagen eller andra rikslagar, om dessa gäller principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet. I motiveringen (RP 73/1990 rd, s. 79/I) understryks att bestämmelsen gäller grundsatsen om *enskildas* rätt till egendomen i fråga och att den inte begränsar rikets lagstiftningsbehörighet som gäller tryggande av rikets inre eller yttre säkerhet.

4.4 Kontrollen av landskapslagarna

Landskapslagarna stadfästs inte på samma sätt som riksdagens lagar, men det finns ett system med en noggrann kontroll av att lagtinget inte har överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Kontrollen utförs av Ålandsdelegationen, justitieministeriet och i vissa fall av högsta domstolen innan landskapslagen föredras för republikens president. Presidenten har vetorätt på vissa i självstyrelselagen nämnda grunder och kan således besluta att en landskapslag ska förfalla helt eller delvis. Presidenten kan inte fatta beslut om utövande av vetorätt förrän utlåtande av högsta domstolen har inhämtats.

När en landskapslag har antagits skickas den samtidigt till Ålandsdelegationen (ÅD) och till justitieministeriet. Detta gäller alla landskapslagar, även obetydliga tekniska ändringar av en landskapslag. ÅD ger ett utlåtande till justitieministeriet. Om ÅD och ministeriet är överens om att landskapslagen hör till landskapets behörighet, föredras saken vanligen direkt för presidenten. Utlåtande av högsta domstolen brukar begäras

- om ÅD anser att lagtinget har överskridit sin behörighet,
- om ÅD är oenig om behörighetsfördelningen,
- om justitieministeriet gör en annan bedömning än ÅD eller
- om landskapslagen handlar om ett helt nytt rättsområde eller annars är principiellt viktig.

Presidenten måste fatta sitt beslut inom fyra månader från det landskapslagen delgavs justitieministeriet. För den händelse att fatalien försitts, vilket inte brukar hända, träder landskapslagen i kraft.

Presidenten ”kan” utöva vetorätt,

- om lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller
- om landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet.

Dessa grunder för utövande av vetorätt är uttömmande. Presidenten kan således inte utöva vetorätt på andra grunder eller enligt fri prövning. Det är inte alldeles ovanligt att presidenten utövar vetorätt på grund av att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet. Orsaken är oftast att landskapslagen anses gälla sådant som hör till rikets behörighet eller att den står i konflikt med grundlagen eller med EU-rätten.

Enligt fast praxis i lagstiftningskontrollen prövar ÅD och HD också landskapslagarnas förhållande till grundlagen och till internationella överenskommelser, inklusive EU-rätten. Om en landskapslag strider mot ett fördrag, anses detta innebära ett brott mot SjL 27 §

enligt vilken förhållandena till främmande makt är riksbehörighet. En överträdelse av en bestämmelse i ett fördrag eller i EU:s regelverk anses således innebära en överskridning av lagtingets behörighet enligt självstyrelselagen.

HD 1019/2022. Högsta domstolen har i ett flertal utlåtanden tagit ställning till eventuella brott mot Europeiska unionens lagstiftning som upptäcks vid lagstiftningskontrollen och en vedertagen praxis har uppstått i detta hänseende (se t.ex. utlåtandet gällande antagande av landskapslag om tillämpning på Åland av rikets hissäkerhetslag, OH 2017/33, och däri nämnda utlåtanden). Utgångspunkten har varit att ett fördragsbrott innebär ett ingrepp i förhållande till utländska makter. Enligt 27 § 4 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. Stadganden i en landskapslag har förordnats förfalla om det varit uppenbart att de skulle leda till en konflikt mellan unionens lagstiftning och landskapslagstiftning. Den omständigheten att man utgått ifrån att det är påkallat att förordna om att en landskapslag ska förfalla endast då konflikten är uppenbar motiveras av att det i sista hand är EU-domstolen som tolkar gemenskapsrätten och därför också om en lagstiftningsakt i en medlemsstat innebär att staten bryter mot sina förpliktelser enligt grundfördragen.

En ur unionsrättslig synpunkt definitiv tolkning av fördraget kan endast fås genom ett avgörande av EU-domstolen. En bedömning av frågan med hänsyn till landskapets lagstiftningsbehörighet måste emellertid ske på nationell nivå och i den ordning som föreskrivs i 19 § självstyrelselagen.

Högsta domstolen har ansett att lagstiftningskontrollen enligt självstyrelselagen omfattar en granskning av landskapslagarna även med hänsyn till om de innebär ytterligare inskränkningar i den fria rörligheten inom unionen och således står i strid mot stand still-klausulen i protokoll 2 i Finlands anslutningsfördrag till EU. En utvidgning av undantagen i fördraget kan innebära att landskapet skulle försätta Finland som medlemsstat i en situation som innebär ett brott mot förpliktelserna i förhållande till EU (HD OH2015/155).

Högsta domstolen tog redan i sitt utlåtande med anledning av landskapslagen om ändring av tobakslagen för landskapet Åland (OH 2003/65) ställning till vad som gäller för eventuella brott mot gemenskapslagstiftningen som upptäcks vid lagstiftningskontrollen enligt 19 § 2 mom. självstyrelselagen. Under den tid Finland varit medlem av Europeiska unionen har det uppstått en vedertagen praxis i detta avseende. Republikens president har förfarit så att bestämmelser i en landskapslag har förordnats att förfalla om det har varit uppenbart att de skulle leda till en konflikt mellan EU:s lagstiftning och landskapslagstiftning. Så har varit fallet åtminstone i de ärenden som gällt utsläppshandel (OH 2005/61) och förhindrande av diskriminering (OH 2005/91).

När det gäller kontrollen av att riksdagen inte överskrider sin behörighet enligt självstyrelselagen är det riksdagens grundlagsutskott som står för kontrollen. Kontrollen är inte vattentät i den bemärkelsen att alla lagförslag inte granskas av grundlagsutskottet. Landskapslagarnas grundlagsenlighet kontrolleras däremot alltid av ÅD och, i den mån utlåtande begärs, av HD.

Exempel på behörighetsöverskridningar

Praxis i lagstiftningskontrollen har analyserats i en undersökning som omfattar åren 1922–2018 (*Ida Jansson*: Att sätta självstyrelsens gränser. ISBN 978-952-69546-0-8). Undersökningen gäller alltså den första, andra och tredje självstyrelselagen. I resultaten redovisas statistiska uppgifter och beskrivs motiveringarna i Ålandsdelegationens och högsta domstolens utlåtanden och i presidentens avgöranden angående vetorätten.

Under åren 1993–2018, som alltså gäller den nuvarande självstyrelselagen, fattade presidenten 1 287 beslut. 66 landskapslagar förordnades att förfalla. Av dem förföll 6 st. på grund av sambandet med en annan lag. 45 av lagarna förordnades att förfalla delvis och 41 i sin helhet.

Antalet landskapslagar som förs till presidenten för beslut varierar mycket, vilket beror på att en ny lag eller en större lagreform kan medföra många ändringar i andra lagar. Statistiken måste läsas med detta för ögonen.

Under åren 2019 fram till i dag, dvs. efter Janssons undersökning, har utlåtande av HD begärts enligt följande:

2019 begärdes utlåtande över 11 landskapslagar jämte tillhörande lagändringar. HD förordade veto i 7 fall, men enbart angående enstaka paragrafer.

2020 begärdes utlåtande över 7 landskapslagar jämte tillhörande lagändringar. HD förordade veto i 3 fall, men enbart angående enstaka paragrafer.

2021 begärdes utlåtande över 4 landskapslagar jämte tillhörande lagändringar. HD förordade veto i 2 fall. Ett av dem gällde att ÅD och HD ansåg att det inte fanns förutsättningar att sätta i kraft landskapslagen innan presidenten har fattat sitt beslut om vetorätten.

2022. I skrivande stund har utlåtande av HD getts över två landskapslagar. HD föreslog veto mot enstaka paragrafer i båda lagarna. Det ena utlåtandet var HD 1019/2022 gällande antagande av landskapslag om näringsrätt och näringstillstånd. HD ansåg bl.a. att kraven på svenska i näringsverksamhet delvis uppenbart stred mot EU-rätten.

ÅD och HD är ofta överens om tolkningen av självstyrelselagen, men det förekommer också att de har olika uppfattning. T.ex. i utlåtandet HD 98/2021 gav HD grönt ljus, medan ÅD förordade att två paragrafer skulle fällas.

Prövningen i lagstiftningskontrollen ska vara strikt juridisk, dvs. vara en bedömning av hur självstyrelselagen ska tolkas. Därför följer presidenten så gott som alltid Ålandsdelegationens och högsta domstolens utlåtanden. I lagstiftningskontrollen bedöms inte landskapslagens ändamålsenlighet eller kvalitet, även om det händer att ÅD eller HD anför synpunkter på lagtekniska frågor.

Ålandsdelegationens utlåtanden (enbart på svenska) finns på www.ambetsverket.ax. Utlåtandena finns under rubriken ”Ärenden”. Äldre utlåtanden finns i böcker som har digitaliserats under rubriken ”Publikationer”.

Högsta domstolens utlåtanden, som ges på svenska, finns på www.korkein-oikeus.fi under rubriken ”Utlåtanden”. Utlåtandena finns på hemsidan från år 2009.

4.5 Ikraftträdande och publicering av landskapslagar (SjL 20 §)

Landskapsregeringen ska underrättas när presidenten har beslutat att inte lägga in veto eller har förordnat att en landskapslag ska förfalla helt eller delvis. Detta sker genom en skrivelse som undertecknas av presidenten och den s.k. Ålandsministern. Skrivelsen skickas till landshövdingen och landshövdingen överlämnar den till lagtinget. Gäller presidentens veto endast en del av en landskapslag, avgör landskapsregeringen om landskapslagen ska träda i kraft till övriga delar eller om den ska förfalla i sin helhet.

Beträffande s.k. budgetlagar finns det en möjlighet att sätta i kraft en landskapslag redan innan presidenten har fattat sitt beslut i lagstiftningskontrollen. Om ett anslag i landskapets budget förutsätter att en landskapslag stiftas och det finns särskilda skäl för att

landskapslagen ska träda i kraft snabbt, kan lagtinget bemyndiga landskapsregeringen att bestämma att lagen helt eller delvis ska träda i kraft redan innan presidenten har fattat beslut. Om presidenten därefter förordnar att landskapslagen helt eller delvis ska förfalla, ska landskapsregeringen genast meddela att lagen eller en del av den upphör att gälla räknat från den dag då meddelandet publiceras. Sådana meddelande publiceras på samma sätt som landskapslagar.

> Möjligheten att sätta en landskapslag i kraft redan innan presidenten har fattat sitt beslut bedöms rättsligt. Det är därför möjligt och har även hänt att presidenten förordnar att en ikraftträdandebestämmelse ska förfalla, om det inte har funnits lagliga förutsättningar att bestämma att landskapslagen ska träda i kraft ”i förtid”. Se ÅD 25/2021 och HD 97/2021.

Landskapslagarna publiceras av landskapsregeringen i Ålands författningssamling (ÅFS). De publiceras enbart på svenska.

Ålands författningssamling finns i elektronisk form på www.regeringen.ax. Av de mest väsentliga författningarna finns också en uppdaterad version i databasen ”Ålex” på samma webbplats.

Dessutom finns det en lagbok, ”Ålands lagsamling”, som ges ut både som tryckt bok och som elektronisk version. Även lagboken finns enbart på svenska. Den uppdateras ungefär vart femte år.

Bild: Sandvik. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

4.6 Ålands ställning i rikets lagberedning och i beslutsfattandet i riksdagen

Anvisningar för ministeriernas handläggare om Ålands ställning i lagberedningen finns i justitieministeriets publikation ”Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa – Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden”, 8/2012.

Se http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-182-1

Konsekvenserna för Åland av rikslagstiftning behandlas också i de nya anvisningarna ”Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje – Konsekvensbedömning vid lagberedning”.

Se http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-657-0

De lagar som riksdagen stiftar blir givetvis gällande också på Åland till den del riket har lagstiftningsbehörighet (SjL 27–29 §). Eftersom förhållandena på Åland kan vara annorlunda på grund av självstyrelsen och geografiska omständigheter, händer det att det finns behov att ha en annorlunda reglering än i andra delar av landet. Det ankommer därför på ministerierna att i lagberedningen ha Åland i åtanke och att i ett så tidigt skede som möjligt av beredningsprocessen höra landskapsregeringen.

Det är inte brukligt att i rikslagar ha en allmän bestämmelse om lagens tillämplighet på Åland. Systemet är sådant att det inte ens skulle vara lämpligt att riksdagen uttalar sig om huruvida de lagar den stiftar tillämpas på Åland, eftersom tillämpligheten avgörs genom tolkning av självstyrelselagen och inte kan avgöras ensidigt av riksdagen.

För att få svar på frågan om en lag är tillämplig på Åland måste man alltså läsa självstyrelselagen. I oklara fall kan man också studera den åländska lagboken för att se om en landskapslag finns. I gränsfall kan det alltså vara svårt för såväl gemene man som för tjänstemän att komma underfund med vad som gäller på Åland. I sådana fall är det skäl att konsultera landskapsregeringens tjänstemän eller justitieministeriet eller Ålandsdelegationen (ang. utlåtande från Ålandsdelegationen, se avsnitt 9.2).

> I lagberedningen gäller det att *alltid* ha klart för sig om den lagstiftning som bereds blir tillämplig på Åland eller inte och att ta reda på om det eventuellt behövs särskilda bestämmelser om undantag eller särreglering för Åland.

Om särskilda bestämmelser angående Åland föreslås i en riksdagslag, innebär detta redan i sig ett ställningstagande om att det beredande ministeriet anser att de föreslagna bestämmelserna hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Varje gång Åland nämns i ett förslag till en riksdagslag måste ministeriet alltså förvissa sig om behörighetsfördelningen.

> ”I fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet ska utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas.” (SjL 28.2 §)

Lagförslag som har ”särskild betydelse” för Åland ska således alltid sändas på remiss till landskapsregeringen. Bestämmelsen gäller lagar som ”enbart rör landskapet eller som annars kommer att ha särskild betydelse för det” (RP 73/1990 rd, s. 79/I). Också i andra fall när det kan tänkas att ett lagförslag är viktigt för Åland bör det sändas på remiss. En remiss till landskapsregeringen ska alltid skrivas på svenska och lagförslaget ska finnas översatt till svenska. Se kap. 6.1 nedan angående språket i lagförslag och betänkanden.

Utlåtande av landskapsregeringen bör inhämtas i ett så tidigt skede som möjligt när en lag bereds men kan även, om praktiska skäl kräver det, begäras senare. I motiveringarna konstateras att utlåtande även kan inhämtas under riksdagsbehandlingen, om detta inte har skett under den egentliga beredningen. Att utlåtande begärs så sent är dock inte att rekommendera, om inte alldeles särskilda skäl talar för det.

I riksdagsbehandlingen bör Åland höras i utskotten när ett lagförslag har särskild betydelse för Åland. Ändringar av självstyrelselagen behandlas alltid i grundlagsutskottet, som ger betänkande i saken.

Det händer att grundlagsutskottet måste ta ställning till om ett lagförslag hör till riksdagens eller lagtingets behörighet för att se till att riksdagen inte överskrider sin lagstiftningsbehörighet. Till god lagberedning hör dock att ministerierna ser till att behörighetsfrågan utreds i ett tidigare skede av lagstiftningsprocessen. I oklara fall är

det skäl för ministerierna att innan en regeringsproposition överlämnas begära utlåtande i första hand av landskapsregeringen och om oklarheten består i andra hand av Ålandsdelegationen.

> GrUU 18/2022 rd. (*13*) Utifrån erhållen utredning fäster utskottet statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att lagstiftningen om Åland ska beredas på behörigt sätt. Utskottet betonar vikten av att bestämmelserna om Åland bereds tillsammans med landskapet, att tolkningsfrågor i mån av möjlighet avgörs redan under lagberedningen och att det förs en diskussion i rätt tid mellan riket och landskapet om de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av ändringarna. Utskottet anser dessutom att det inte är ändamålsenligt att lagtekniska frågor som gäller Åland tas upp först när lagförslagen behandlas i riksdagen.

Ovan i kap. 4.3 nämndes redan SjL 28 §, enligt vilken en ändring av grundlag eller annan rikslag inte träder i kraft i landskapet, såvitt det är fråga om principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet.

Lagtinget har rätt att väcka initiativ i frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Sådana initiativ föreläggs riksdagen genom regeringens försorg (SjL 22 §). Initiativet överlämnas i form av en skrivelse. Regeringen bearbetar inte initiativet och har ingen prövningsrätt. Överlämnande av ett initiativ från lagtinget är ett sådant i GL 58.3 § 4 p. avsett ärende som republikens president fattar beslut om utan att statsrådet lägger fram ett förslag till avgörande.

Enligt motiveringarna (RP 73/1990 rd, s. 71–72) gäller initiativrätten frågor som har särskild betydelse för landskapet. Initiativrätten innebär en möjlighet att komma med förslag till rikslagstiftning med territoriellt begränsad giltighet. Initiativet behöver inte nödvändigtvis utmynna i en fristående lagstiftningsakt utan kan även inarbetas i ett större lagkomplex. Initiativrätten gäller förutom lagmotioner även hemställnings- och finansmotioner.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 3/2011 rd – Ö 1/2011 rd dragit upp riktlinjer för omfattningen av lagtingets initiativrätt. Initiativet i detta fall gällde förslag om att strafflagens bestämmelser om sexualbrott skulle ses över. Grundlagsutskottet konstaterade bl.a. att initiativet inte var regionalt begränsat och att det inte visades att initiativet hade en särskild betydelse för landskapet. Utskottet ansåg att lagtingets initiativ inte uppfyllde villkoren enligt SjL 22.1 §.

De olika formerna av hörande och samarbete behandlas nedan i kap. 9.1.

4.7 Ålands ställning när Finland fattar beslut om internationella fördrag

Utrikespolitiken och utrikesrelationer hör i regel till rikets behörighet. Internationella överenskommelser (fördrag) och andra internationella förpliktelser som Finland ingår påverkar ofta den nationella lagstiftningen. För Ålands del kan ett fördrag betyda att landskapslagstiftningen måste ändras och det kan också vara fråga om att behörighet överförs på EU eller någon annan internationell organisation. För att Ålands självstyre inte ska beskäras utan att lagtinget godkänner detta, finns det i självstyrelselagen ett system enligt vilket bifall av Ålands lagting krävs för att internationella fördrag ska träda i kraft på Åland till den del fördraget enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet.

> När anslutning till en internationell förpliktelse förbereds, ska man i beredningen alltid ta reda på om saken hör till Ålands lagstiftningsbehörighet eller på något annat sätt kan ha särskild betydelse för Åland.

Bestämmelserna om bifall till internationella fördrag finns i SjL 9 kap. Dessutom finns det i SjL 9 a kap. särskilda bestämmelser om ärenden som gäller EU (se kap. 7 nedan).

Landskapsregeringen ska underrättas när internationella förpliktelser planeras (SjL 58.2 §)

Landskapsregeringen ska *alltid* underrättas om förhandlingar angående fördrag och andra internationella förpliktelser, om det är fråga om angelägenheter som hör till *landskapets behörighet*. Lagen innehåller inte någon bestämmelse om när detta ska ske, men för att landskapet ska ha reell möjlighet att föra fram sina synpunkter är det viktigt att detta sker i ett tidigt skede av förhandlingarna. Ju bättre landskapsregeringen är informerad och får föra fram sina synpunkter, desto större är möjligheterna att nå en lösning som är acceptabel för landskapet och som gör att landskapet kan godkänna överenskommelsen i fråga.

Om den internationella förpliktelsen som planeras hör enbart till *rikets behörighet,* men *kan ha särskild betydelse för landskapet*, ska landskapsregeringen underrättas, ”om detta lämpligen kan ske”. Enligt förarbetena ansågs det inte möjligt att införa en absolut skyldighet för riket att informera, eftersom fördragen kan vara av varierande karaktär och innehåll och förhandlingarna kan föras på olika plan. Att information ska ges ”när det lämpligen kan ske” betyder att information alltid ska ges, om det inte finns sakliga skäl som gör att förhandlingarna måste hållas hemliga.

Skyldigheten för riket att informera landskapet innebär inte att landskapet får ställning som part i förhandlingarna. (RP 73/1990 rd, s. 93/I)

Det finns inga formella bestämmelser om hur informationen till landskapet ska ske. Det viktigaste är att den sker i tid och det är skäl att dokumentera den så att den finns att tillgå i synnerhet om förhandlingarna drar ut på tiden.

Ett sektorministerium som ämnar föra förhandlingar om internationella förpliktelser bör vid behov hålla kontakt med utrikesministeriet och justitieministeriet.

Landskapsregeringen ska få delta i förhandlingarna "om särskilda skäl finns" (SjL 58.2 §)

Landskapsregeringen ska alltid, om särskilda skäl finns, ges tillfälle att delta i förhandlingar om fördrag eller andra internationella förpliktelser. Skyldigheten för riksmyndigheterna att ge landskapet tillfälle att delta i förhandlingarna är inte beroende av om saken hör till landskapets behörighet eller ej.

Ett sådant särskilt skäl som avses i lagen kan vara att saken gäller något som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Men det är också tänkbart att det finns särskilda skäl även om saken inte hör till landskapets behörighet. Hur och i vilken omfattning landskapets medverkan ordnas är inte reglerat i lagen. Att en representant för landskapet deltar innebär inte att landskapet skulle få ställning som avtalspart. Representanten deltar som en del av Finlands förhandlingsdelegation

Bifall ska begäras av Ålands lagting när saken hör till landskapets behörighet (SjL 59 §)

Oberoende av om ett fördrag ska sättas i kraft med lag eller förordning ska bifall begäras av Ålands lagting till att fördraget träder i kraft på Åland till den del det gäller sådant som hör till landskapets behörighet. Om det är osäkert huruvida ett fördrag hör till landskapets behörighet eller inte, bör det beredande ministeriet vara i kontakt med landskapsregeringens tjänstemän för att reda ut saken. Det är också i oklara fall skäl att konsultera justitieministeriet eller att begära utlåtande av Ålandsdelegationen. Under inga omständigheter är det riktigt att begära bifall "för säkerhets skull".

> Före 1991 års självstyrelselag och grundlagen år 2000 hände det ofta att fördrag sattes i kraft med förordning och inte med lag. Den förra självstyrelselagen kände inte till möjligheten att begära bifall av lagtinget om ett fördrag sattes i kraft med förordning. Därför kan det vara oklart i vilken omfattning äldre fördrag är tillämpliga på Åland. Problematiken behandlas bl.a. i ÅD:s utlåtande 14/2013 som gäller frågan om internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK) gäller i sin helhet på Åland. Om lagtingets bifall inte har inhämtats,

men Finland inte har gjort någon reservation för Åland kan det uppstå en situation där Finland inte internationellt kan uppfylla sina förpliktelser. Problematiken behandlas av grundlagsutskottet i samband med behandlingen av självstyrelselagspropositionen (GrUB 15/1990 rd).

Om ett fördrag innehåller bestämmelser som står i strid med självstyrelselagen eller innebär undantag från den, måste lagen om ikraftträdande behandlas i grundlagsordning i riksdagen på det sätt som anges i GL 95.2 §. I lagtinget ska beslutet fattas med kvalificerad majoritet. Orsaken till detta är att självstyrelselagen inte ska kunna ändras via fördrag utan att lagtinget medverkar.

Kravet på grundlagsordning och kvalificerad majoritet gäller inte, om den bestämmelse som strider mot självstyrelselagen endast gäller det språk på vilket landskapsmyndigheterna ska stå i förbindelse med utlänningar eller utländska myndigheter. Trots att Åland är enspråkigt svenskt enligt självstyrelselagen är det alltså möjligt att i vanlig lagstiftningsordning godkänna fördragsbestämmelser om att språket i landskapsmyndigheternas kommunikation med utlänningar eller utländska myndigheter är något annat än svenska.

Förfarandet för att inhämta bifall av Ålands lagting är mycket formellt. Det är republikens president som begär bifall och presidentens framställning överlämnas till lagtinget av landshövdingen. Det är i samtliga fall *justitieministeriet* som föredrar ärendet för presidenten. Utrikesministeriet eller det ministerium som bereder fördragsärendet ska kontakta justitieministeriet enligt de anvisningar som utrikesministeriet har gett.

Anvisningar om Ålands ställning när det gäller internationella fördrag och om förfarandet för att inhämta bifall finns på finska i utrikesministeriets handbok ”Valtiosopimusopas”, Utrikesministeriets publikationer 2021:2. Publikationen finns på nätet: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2

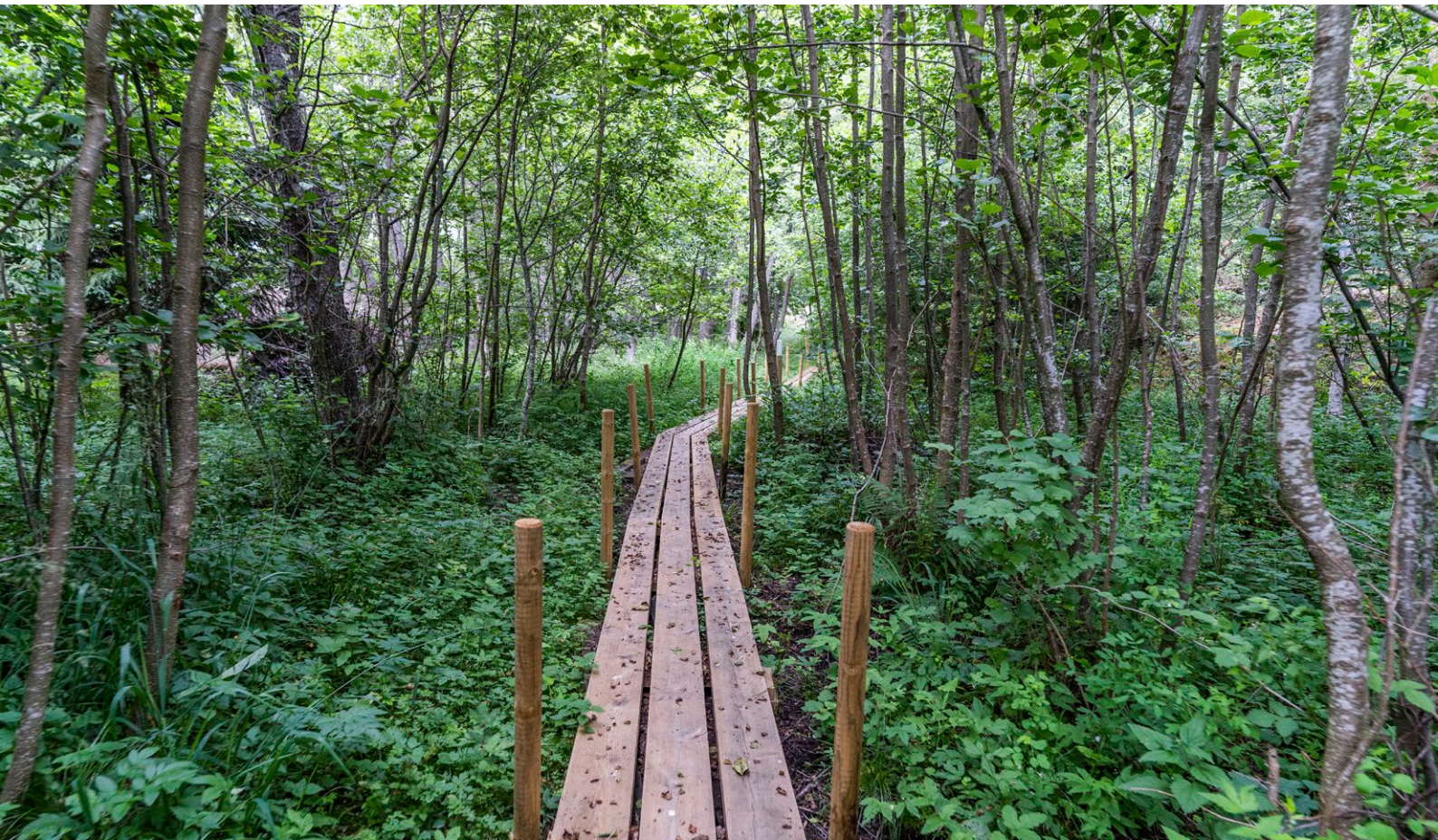
Om ett fördrag ska sättas i kraft med lag, ska bifall av lagtinget normalt begäras i samband med att regeringens proposition överlämnas till riksdagen. Lagtinget kan bemyndiga landskapsregeringen att ge bifall som har begärts.

Om fördraget sätts i kraft med förordning är det viktigt att sända utkastet till förordning i så god tid till lagtinget att lagtinget hinner behandla saken innan förordningen ges.

Åland har rätt att göra framställningar om fördrag (SjL 58.1 §)

Landskapsregeringen har enligt självstyrelselagen rätt att göra framställningar hos riksmyndigheterna om förhandlingar om fördrag och andra internationella förpliktelser. En sådan rätt skulle landskapsregeringen ha också utan en uttrycklig bestämmelse i lagen. Syftet med bestämmelsen är att understryka landskapets särställning och att riksmyndigheterna ska beakta landskapets behov av internationell reglering eller av undantag från internationella överenskommelser.

Bild: Seglinge. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto



5 Förvaltningsbehörighet

5.1 Fördelningen av förvaltningsbehörighet mellan landskapet och riket

Utgångspunkten är att förvaltningsbehörigheten följer av lagstiftningsbehörigheten – på de områden där lagtinget har lagstiftningsbehörighet svarar de åländska myndigheterna för förvaltningen och för kostnaderna för den och på de områden riket har lagstiftningsbehörighet svarar riket för förvaltningen och kostnaderna.

Det ekonomiska systemet fungerar så att landskapets kostnader för självstyrelsen och förvaltningen av den täcks av återföringen till landskapet av de på Åland uppburna statliga skatterna (se nedan kap. 8.4 om avräkningssystemet). Varje gång behörighetsförskjutningar sker, måste man också bedöma hur kostnadsfördelningen ska justeras.

Huvudregeln om fördelning av lagstiftningsbehörighet har flera undantag som räknas upp i självstyrelselagen (23 och 30 §). Dessutom är det möjligt för landskapet och riket att avtala om att någondera parten åtar sig förvaltningsuppgifter som enligt lagen ska skötas av den andra. Sådana avtal ingås i form av förordningar som utfärdas av republikens president, s.k. överenskommelseförordningar.

Landskapets förvaltningsbehörighet begränsas i SjL 23 § när det gäller statistik, fasta fornlämningar och arkivförvaltningen. Begränsningarna har nämnts ovan i samband med respektive lagstiftningsbehörighet (kap. 4.2).

Rikets förvaltningsbehörighet begränsas i SjL 30 § av en lång förteckning. Begränsningarna har nämnts ovan i samband med förteckningen över rikets lagstiftningsbehörighet (kap. 4.3).

5.2 Överenskommelseförordningar

En *överenskommelseförordning* (fi. *sopimusasetus*) är en överenskommelse, alltså ett avtal mellan riket och landskapet om överföring av förvaltningsuppgifter. Genom en överenskommelseförordning kan uppgifter som hör till en landskapsmyndighet överföras på en riksmyndighet och uppgifter som hör till en riksmyndighet överföras på en landskapsmyndighet (SjL 32 §). Överföringen av förvaltningsuppgifter kan ske för en viss tid eller tills vidare. Det är möjligt att ta in materiella bestämmelser i en överenskommelseförordning.

> Begreppet ”riksmyndighet” har ansetts omfatta även offentligrättsliga juridiska personer när de utför myndighetsuppgifter. T.ex. har uppgifter som hör till landskapet överförts på Folkpensionsanstalten när det gäller beviljande av utkomststöd, barnbidrag och moderskapsunderstöd. I samband med en ändring av lagen om smittsamma sjukdomar uppstod frågan om välfärdsområdena är sådana riksmyndigheter vilkas uppgifter kan överföras genom en överenskommelseförordning. Grundlagsutskottet ansåg att självstyrelselagen borde förtydligas i detta avseende (GrUU 70/2022 rd).

Eftersom förvaltningsbehörigheten enligt utgångspunkten följer av självstyrelselagens fördelning av lagstiftningsbehörighet, är det inte möjligt att ensidigt genom en president-, statsråds- eller ministerieförordning, liksom inte heller enligt en landskapsförordning, överföra förvaltningsuppgifter.

Överenskommelseförordningar utfärdas av republikens president efter överenskommelse med landskapsregeringen. Ärendet föredras *alltid* från justitieministeriet oberoende av vilken förvaltningssektor det handlar om.

Initiativ till att en överenskommelseförordning ska utfärdas kan tas såväl av landskapsregeringen som av det behöriga ministeriet. Förvaltningsmyndigheterna, ministerierna och landskapsregeringen bör alltid när de upptäcker behov av att samarbetet i förvaltningsfrågor regleras ta initiativ till att en överenskommelseförordning utfärdas.

I enklare fall kan ministeriet och landskapsregeringen bereda utkastet till förordning i samverkan, men i mer komplicerade fall är det skäl att ministeriet tillsätter en arbetsgrupp. I sådana fall kan det vara viktigt att respektive förvaltningsmyndigheter i landskapet och riket är företrädda. Eftersom förordningen ska föredras från justitieministeriet, bör justitieministeriet genast informeras om saken. Sektorministeriet kan också komma överens med justitieministeriet om att det är justitieministeriet som tillsätter och leder arbetsgruppen. Landskapsregeringen ska givetvis alltid medverka i arbetsgrupper som tillsätts.

Eftersom självstyrelselagen utgår från att landskapet och riket ska svara för sina respektive kostnader för förvaltningen, måste man i samband med en överföring av förvaltningsuppgifter också komma överens om hur kostnaderna för de överförda uppgifterna ska fördelas. Detta kan och bör göras i själva överenskommelseförordningen. Det är möjligt att i förordningen bemyndiga landskapsregeringen och det behöriga ministeriet att avtala om kostnadsfördelningen.

Ålandsdelegationen ska alltid höras innan ett utkast till överenskommelseförordning föredras för presidenten. Hörandet sköts av det föredragande ministeriet, dvs. justitieministeriet.

En överenskommelseförordning kan sägas upp ensidigt. Efter uppsägning ska förordningen ändras eller upphävas så snart som möjligt, dock senast inom ett år från uppsägningen. Om förordningen inte ändras eller upphävs inom ett år efter uppsägningen, anses överenskommelsen ha upphört.

En landskapslag som innebär ändring av en överenskommelseförordning får inte tillämpas till den del den avviker från förordningen. När förordningen ändras eller upphävs kan landskapslagen tillämpas fullt ut.

När 1991 års självstyrelselag stiftades förlängdes giltighetstiden för vissa överenskommelseförordningar som annars hade upphävts automatiskt när den gamla självstyrelselagen upphävdes. Se F om fortsatt giltighet av vissa överenskommelseförordningar som har utfärdats med stöd av 1951 års självstyrelselag för Åland (1594/1992). Förordningen utfärdades med stöd av SjL 32 §. Av dessa förordningar är det bara två som fortfarande gäller, dvs. förordningarna 1150/1991 och 1152/1991.

Överenskommelseförordningarna publiceras i Finlands författningssamling och finns således i Finlex. Man hittar dem under ”Ursprungliga författningar” med uppslagsordet ”skötseln” som brukar ingå i överenskommelseförordningarnas rubrik. En förteckning över gällande överenskommelseförordningar finns på ministeriernas intranät Kampus och uppdateras när nya överenskommelseförordningar ges.

Exempel på överenskommelseförordningar finns ovan i kap. 4.2.1 och 4.3.1 i samband med beskrivningen av lagstiftningsmaktens fördelning mellan landskapet och riket.

5.3 Den praktiska skötseln av förvaltningsuppgifter

Huvudregeln är att landskapets förvaltningsuppgifter sköts av landskapsregeringen eller av de myndigheter som lyder under den (se förteckningen över landskapsmyndigheter i kap. 2.2 ovan).

Om landskapets förvaltningsuppgifter har överförts på riket genom en överenskommelseförordning, är det den behöriga statsmyndigheten som sköter uppgifterna. Exempelvis sköter Folkpensionsanstalten de uppgifter som följer av lagstiftningen om barnbidrag och Livsmedelsverket sköter vissa uppgifter angående växtskydd som ankommer på landskapsregeringen.

De statliga förvaltningsuppgifterna på Åland sköts antingen av Statens ämbetsverk på Åland eller av en statlig myndighets enhet på Åland. Således har t.ex. Skatteverket en skattebyrå på Åland och Gränsbevakningsväsendet har ett särskilt verksamhetsområde för Åland.

Om en statlig förvaltningsuppgift har överförts på landskapet sköts den av landskapsregeringen eller en underlydande landskapsmyndighet. Så har t.ex. vissa uppgifter som gäller förhindrande av penningtvätt och terrorism överförts från Polisstyrelsen på Ålands lotteriinspektion och vissa uppgifter som gäller stöd för byggande av bredband har överförts på landskapsregeringen.

5.4 Tillsynen över förvaltningen

Rikets högsta laglighetsövervakare, JO och JK, är behöriga även när det gäller tillsynen över landskapets förvaltning. När det gäller särskilda laglighetsövervakare, är behörigheten delad enligt lagstiftningsbehörigheten. Exempelvis beträffande likabehandling har ÅD konstaterat följande:

> ÅD 31/2012: Lagstiftningsbehörigheten i fråga om likabehandling och jämställdhet mellan könen bör bedömas enligt de rättsområden inom vilka stadgandena äger tillämpning eller till vilka de närmast anknyter till. Förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten. Enligt 10 § i landskapslagen om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland (ÅFS 66/2005) ska landskapets diskrimineringsombudsman utöva tillsyn över landskapslagens efterlevnad. Denna tillsyn riktar sig till de områden som enligt beskrivningen ovan hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. På motsvarande sätt utövar rikets minoritetsombudsman, liksom arbetarskyddsmyndigheterna, tillsyn i landskapet Åland enligt 11 § i lagen om likabehandling inom rättsområden som utgör riksbehörighet. Samma myndigheter kan komma att tilllämpa både rikslagen och landskapslagen. Av landskapets självstyrelse följer att rikslagen inte kan tillämpas på landskapsmyndigheternas verksamhet när de sköter uppgifter som hör till landskapets behörighet. Däremot ska rikslagen tillämpas på både rikets och landskapets myndigheter när det är fråga om ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

På Åland finns en ombudsmannamyndighet (se ÅD 37/13). Vid myndigheten finns en patientombudsman, en diskrimineringsombudsman, en klientombudsman, en barnaombudsman samt konsumentrådgivning. På Åland finns även en Lotteriinspektion (se ÅD 34/2015), Datainspektion (ÅD 31/2018) och Upphandlingsinspektion (ÅD 31/2017).

Bild: Stig i Mariehamn. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

6 Språk, uppgiftsfördelning och beslutsordning i Ålandsärenden

6.1 Språket i myndigheternas kommunikation med Åland (SjL 6 kap.)

38 §

Skriftväxlingsspråket

Skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet skall avfattas på svenska. Detsamma gäller skrivelser och andra handlingar mellan å ena sidan nämnda myndigheter och Ålandsdelegationen och å andra sidan statsrådet, de centrala statsmyndigheterna samt sådana överdomstolar och andra statsmyndigheter vilkas ämbetsdistrikt innefattar landskapet eller en del därav.

Kommunikationen mellan statsrådet, ministerierna och statens myndigheter å ena sidan och landskapets myndigheter samt kommunerna på Åland å andra sidan ska i regel ske på svenska. Detta gäller såväl muntlig som skriftlig kommunikation, även om lagen bara talar om ”skrivelser och andra handlingar”.

> Enligt ordalydelsen i 38 § gäller bestämmelserna de centrala statsmyndigheterna och andra statsmyndigheter vilkas ämbetsdistrikt innefattar landskapet eller en del därav. Övriga statsmyndigheter har således inte samma skyldighet. Paragrafen har dock tillkommit innan språklagen reviderades 2003. Principen i språklagen (27 §) är att statliga myndigheter ska använda den mottagande myndighetens språk, om den mottagande myndigheten är enspråkig. Även om landskapsregeringen eller de åländska kommunerna inte nämns i språklagen, bör man anse att samma princip ska tillämpas gentemot dem.

Svenska ska enligt självstyrelselagen också användas i intern skriftväxling mellan statens myndigheter på Åland och en statsmyndighet i riket. Detta gäller även när skrivelsen handlar om något annat än självstyrelseärenden och oberoende av om en expedition ska utfärdas eller inte.

I kommunikationen med Ålandsdelegationen ska myndigheterna använda svenska och Ålandsdelegationen ger sina utlåtanden enbart på svenska. Också högsta domstolens utlåtanden i Ålandsärenden ges enbart på svenska.

Från huvudregeln finns två undantag. För det första får ett fördrag som ska tillställas lagtinget för godkännande överlämnas på originalspråket, om det med stöd av lag inte publiceras på svenska. För det andra får EU-handlingar som ska tillställas landskapet enligt SjL 59 a § överlämnas på originalspråket, om de inte ännu har översatts till svenska.

Nationalspråksstrategin, s. 20:
Trots att det rättsliga skyddet för Ålands enspråkighet är starkt är det viktigt att statsmakten i Finland också i praktiken klarar av att uppfylla självstyrelselagens krav på att dialogen och växelverkan med myndigheterna och enskilda på Åland ska föras på svenska. Självstyrelselagens systematik och funktion utgår från att Finland är ett tvåspråkigt land och att det finländska samhället fungerar även på svenska. Eftersom myndigheterna i riket måste använda svenska i sin korrespondens och övriga kontakt med myndigheterna i landskapet Åland förutsätts tjänsteinnehavarna vid ministerierna och statliga myndigheter också i praktiken behärska svenska. Det här är ytterligare ett skäl att upprätthålla och förbättra svenskkunskaperna hos tjänstekåren inom den offentliga förvaltningen. Vid förvaltningen ska det finnas tillräckligt med tjänsteinnehavare som har kunskaper i svenska för att kontakten med Åland ska löpa problemfritt. Därtill är det viktigt att de digitala system och -tjänster som rikets myndigheter skapar och använder finns tillgängliga även på svenska, inte bara för enskilda utan även för myndigheterna själva, eftersom statens myndigheter på Åland och i vissa fall landskapsmyndigheterna och kommunerna ska kunna använda och synkronisera med desamma.

Riksdagens justitieombudsman (JO) har gett flera avgöranden om språkliga frågor som gäller Åland, bl.a. om polisens normer (868/2/01), myndigheternas skyldighet att använda svenska i kommunikationen med Åland (3433/2/06), skriftväxlingsspråket (2789/3/06), hörande (JO:s berättelse 2011, avsnitt 5.17.3), förhörsprotokoll (1340/2/09), krav på svenska för den som söker näringsrätt (3723/4/09) och åländska ortnamn på kartor (berättelse 2013, s. 107).

JO besökte Åland 2014 och höll då ett föredrag om de språkliga rättigheterna i belysning av JO:s avgöranden som finns på JO:s hemsida.

Språket i lagförslag och betänkanden (SpråkL 31 §, SjL 28.2 och 38 §)

Remisser till landskapsregeringen ska skrivas på svenska. I praktiken har det ofta uppstått problem med bilagorna till remisser. Det har inte alltid varit klart i vilken omfattning bilagor till remisser måste finnas på svenska.

Justitieombudsmannen har i två fall tagit ställning till frågan (JO 27.6.2008 dnr 3433/2/06 och 4.4.2011 dnr 503/4/09). Frågan behandlas närmare i JM:s anvisningar i publikationen 8/2012.

Enligt språklagen (423/2003) ska statliga betänkanden som enbart gäller Åland eller som har särskilt stor betydelse för landskapet alltid publiceras i sin helhet på svenska. Om ett lagförslag eller betänkande har betydelse främst för landskapet Åland, kan det publiceras på svenska tillsammans med ett sammandrag och den föreslagna lagtexten på finska.

Det har inte varit helt klart om en handling som sänds på remiss till landskapsregeringen eller någon annan myndighet på Åland är en sådan handling som enligt SjL 38 § ska översättas till svenska, ifall den inte enligt språklagen ska publiceras på svenska.

Frågan gäller med andra ord om t.ex. betänkanden som skickas som bilagor måste finnas i sin helhet på svenska, eller om det kan vara tillräckligt att skrivelsen, de lagförslag som ingår i betänkandet och ett sammandrag finns på svenska.

JO:s slutledning kan sammanfattas så att *åtminstone* när utlåtande måste begäras av landskapet enligt SjL 28.2 § måste bilagan (betänkandet) i sin helhet finnas på svenska. (Enligt SjL 28.2 § ska utlåtande inhämtas av landskapet innan en lag stiftas som har särskild betydelse för landskapet.)

JO betonar att detta ställningstagande inte får leda till att tröskeln för bedömningen av när landskapet ska höras höjs på ett konstgjort sätt för att det inte ska bli nödvändigt att översätta handlingar.

Bedömningen kan vara i någon mån annorlunda i fall där utlåtande inte måste begäras enligt SjL 28.2 §, men ministeriet i fråga anser att det är ändmålsenligt att höra landskapsregeringen eller en statlig myndighet i landskapet. JO konstaterar att landskapets enspråkighet och bestämmelsen om skriftväxlingsspråket samt motiveringarna till lagrummet ger anledning att anta att endast svenskspråkigt material får skickas till Åland. En sådan strikt tolkning kan å andra sidan leda till att utlåtande inte begärs, även om detta kan tänkas vara till nytta och utlåtande realistiskt sett kan ges även utifrån sammanfattningar och föreslagna lagtexter.

Enligt JO:s åsikt bör det kunna förekomma en dialog mellan å ena sidan statsrådets och den centrala statsförvaltningens myndigheter, samt å andra sidan landskapets myndigheter och de i landskapet verksamma statliga myndigheterna, där man går in för att utreda ärendenas betydelse ur landskapets synpunkt och kommer överens om förfarandena i enskilda utlåtandefrågor.

Utifrån JO:s ställningstaganden är det alltså i oklara fall skäl att ha en dialog med landskapsmyndigheterna. I sådana fall där det är klart att utlåtande inte måste begäras, men detta ändå skulle vara önskvärt, bör det vara möjligt att nå samförstånd om omfattningen av det material som behöver översättas. Bedömningen påverkas förstås av tidtabellerna och materialets totala omfattning men också av sakens betydelse för Åland. Den föreslagna lagtexten + en sammanfattning + muntlig dialog på svenska kan till exempel vara en lösning.

Kommittén för EU-ärenden har utarbetat riktlinjer för översättning och tolkning när det gäller samordningen av EU-ärenden.

Föreskrifter

Statsrådet ska se till att bestämmelser och föreskrifter som ska gälla på Åland finns tillgängliga på svenska (SjL 43.2 §). Denna skyldighet gäller sådant som hör till rikets behörighetsområde och som således även ska gälla på Åland. Det är t.ex. fråga om myndighetsföreskrifter, formulär, blanketter och liknande. Också kollektivavtal vilkas verkningar sträcker sig till Åland omfattas av bestämmelsen. Statsrådet är skyldigt att se till att sådana kollektivavtal översätts till svenska (RP 73/1990, s. 88/I).

Information till allmänheten

Att statliga myndigheters information till den åländska allmänheten ska ges på svenska följer redan av landskapets enspråkiga status, även om någon uttrycklig bestämmelse om detta inte finns i självstyrelselagen. Det är också klart att språklagens bestämmelser om när information till allmänheten ska ges på svenska omfattar Åland. Bestämmelserna finns i språklagens 32 §.

Språklagen 32 §

Myndigheternas information

Information som statliga myndigheter, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter samt kommunala myndigheter riktar till allmänheten ska ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner. Det behöriga ministeriet ska se till att information som är väsentlig för individens liv, hälsa och säkerhet samt för egendom och miljön ges på båda nationalspråken i hela landet.

En tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten skall finnas på finska och svenska.

Att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat publiceras medför inte att de behöver översättas som sådana. Myndigheten skall dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses.

Enligt motiveringarna till paragrafen ska det behöriga ministeriet från fall till fall avgöra vilken information som är sådan som avses i bestämmelsen, dvs. som är information som gäller de grundläggande rättigheterna. Information som avses i bestämmelsen är dock t.ex. varningar om olyckor, undantagsförhållanden, gifter, luftföroreningar, exceptionella naturförhållanden, nödsituationer, epidemier eller andra motsvarande situationer. (RP 92/2002 rd, s. 95/I).

Utöver detta finns i självstyrelselagen en bestämmelse om att statsrådet ska ”verka för” att behövlig information om varor och tjänster till åländska konsumenter i mån av möjlighet ges på svenska (43.1 §). Sådan information gäller oftast förhållanden mellan näringsidkare m.fl. och konsumenter på Åland. Därför hör det inte alltid till statsrådets behörighet att övervaka att information ges på svenska. Statsrådet ska ändå alltid när det är möjligt

beakta bestämmelsen. I motiveringarna (RP 73/1990 rd, s. 87/II) konstateras att detta kan bli aktuellt både i samband med beredning av lagstiftning, t.ex. lagar angående konsumentfrågor, och vid utövande av den allmänna förvaltningen inom ministerier och ämbetsverk.

6.2 Ministeriernas ansvar för skötseln av Ålandsärenden

Inom statsrådet har ansvaret för Ålandsärenden ordnats decentraliserat så att varje ministerium för sin del svarar för sina sakområden även i förhållande till Åland. Utöver detta har justitieministeriet getts särskilda uppgifter som föredragande ministerium i Ålandsärenden och som ett ministerium som har särskild expertis om självstyrelsefrågor (SrRegl 14 § 16 p.). Finansministeriet har en särskild roll i det ekonomiska systemet (SrRegl 17 § 15 p.).

Statsrådets kansli ansvarar för samordningssystemet för EU-ärenden, vilket omfattar ministerierna, beredningssektionerna, kommittén för EU-ärenden och EU-ministerutskottet.

Utrikesministeriet, inrikesministeriet och försvarsministeriet har kontaktgrupper tillsammans med landskapsregeringen. Utrikesministeriets kontaktgrupp har som mål att utveckla och öka användningen av Ålandsexemplet i internationella sammanhang samt att öka informationen om och kontakterna med Åland också på annat sätt. Kontaktgruppen har en verksamhetsplan som finns på ministeriets hemsida. Till utrikesministeriets ansvarsområde hör dessutom regeringens periodiska rapportering om genomförandet av internationella och regionala människorättskonventioner.

För samordningen av Ålandsärenden inom statsrådet finns ett kontaktnät, som numera har formaliserats i Statsrådets Ålandsstrategi (https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-539-9). Enligt strategin ska kontaktpersonerna:

- hålla sig informerade om de ärenden inom ministeriets ansvarsområde som gäller landskapet Åland,
- se till att även andra ministerier vid behov informeras om ministeriets aktuella Ålandsfrågor och vid behov om möten mellan företrädare för landskapet och ministern eller ministeriets ledning,
- känna till de förfaringssätt som ska iakttas i ärenden som gäller Åland,
- ge sina kolleger vid ministeriet råd i frågor som gäller Åland eller hänvisa dem till justitieministeriet för att få råd,
- säkerställa att Ålands landshövding informeras på förhand om ministerns besök till landskapet samt
- utreda ministeriets behov av utbildning i frågor som gäller självstyrelselagstiftningen.

Trots att det finns en kontaktperson på varje ministerium är det skäl att betona att varje substanstjänsteman är ansvarig för Ålandsfrågor inom sitt eget uppgiftsområde. Det är också skäl att betona att trots att justitieministeriet är expertministerium i Ålandsärenden, ska sektorministerierna skaffa sig ett eget kunnande. Innan justitieministeriets expertis tillfrågas, ska sektorministeriet först på egen hand göra en kartläggning och utredning – vid behov i samarbete med landskapsregeringens handläggare i saken.

För samordningen av EU-ärenden finns ett särskilt system (se kap. 7.2 nedan).

Samordningen av Ålandsfrågor gäller förstås inte bara lagberedning utan också beredning av olika politik- och strategiprojekt samt genomförande av lagstiftning, strategier, projekt m.m. Sådana samordningsfrågor sköts inte enbart av ministerierna utan också av statliga myndigheter och andra statliga organ.

6.3 Beslutsordningen i Ålandsärenden

Statsrådet

De ärenden som hör till statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det (GL 67 §). Närmare bestämmelser om beslutsfattandet finns i lagen om statsrådet (175/2003) och i reglementet för statsrådet (262/2003).

Vid statsrådets allmänna sammanträde avgörs enligt SrRegl 3 § 16 och 17 p.:

- förordnande till föredragande för ärenden som gäller Ålands självstyrelse,
- förordnande av ledamöter och suppleanter i Ålandsdelegationen som ska väljas av statsrådet.

Beslut om regeringens propositioner avgörs också vid allmänt sammanträde (lag om statsrådet 175/2003, 12.2 §). Propositioner om ändring av självstyrelselagen avgörs alltså av statsrådet och inte som ett ”Ålandsärende” av republikens president. Föredragningen sker alltid från justitieministeriet.

Republikens president

De ärenden som avses i självstyrelselagen, utom de som gäller landskapets ekonomi, avgörs av presidenten utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande (GL 58 § 3 mom. 4 p.). De vanligaste ärendena, dvs. kontrollen av landskapslagar, begäran om bifall till internationella fördrag och utfärdande av överenskommelseförordningar, föredras således direkt för presidenten utan att de behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde.

Till de Ålandsärenden som föredras för presidenten utan att de behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde hör även lagtingets initiativ till ändring av självstyrelselagen eller någon annan rikslag. Detta har bekräftats 21.9.2018 av JK.

Vid presidentföredragningen är Ålandsföredraganden av hävd närvarande. Det är endast den särskilt utsedda Ålandsföredraganden som är behörig att föredra Ålandsärenden. Ålandsföredraganden är en särskilt utsedd tjänsteman vid justitieministeriet. Föredraganden har (endast) en ställföreträdare.

6.4 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll – Statens ämbetsverk på Åland

Till Ålands självstyrelse hör den egna förvaltningen, som sköts av landskapsregeringen med underlydande landskapsmyndigheter samt av de åländska kommunerna.

För den del av förvaltningen som inte omfattas av självstyrelsen svarar ministerierna och de underlydande statliga myndigheterna.

Statsförvaltningen på Åland sköts antingen av de statliga enheter som är förlagda till Åland, direkt av statsmyndigheterna i riket eller av Statens ämbetsverk på Åland.

Folkpensionsanstalten, Gränsbevakningsväsendet, Skatteverket, Tullen och Utsökningsverket har egna verksamhetsenheter på Åland. Också centralkriminalpolisen har en enhet på Åland (RPF 56/2020), fastän polisen i övrigt är landskapsbehörighet.

Statens ämbetsverk på Åland inrättades i samband med att länsstyrelserna avskaffades i Finland. Ålands landshövding är chef för ämbetsverket. Ämbetsverket är en regional statlig myndighet som sköter de uppgifter som har ålagts den. Uppgifterna består av register-, tillstånds- och s.k. magistratsärenden. De är av många olika slag, så som befolkningsskydd och beredskap, befolkningsregisterärenden, flyttningsanmälningar,

förmyndarskapsärenden, vigslar, namnändringar, äktenskapsförord, anmälan om gåvor, handelsregister, föreningsregister, fartygsregister, rösträttsregister, alkoholtillstånd, trafiktillstånd, fordonsskatt, konsument- och konkurrensärenden m.m.

Närmare uppgifter om Statens ämbetsverk på Åland finns på www.ambetsverket.ax.

Som det framgick ovan är svenska ämbetsspråk mellan de statliga myndigheterna i landskapet och i riket och uppgiftsfördelningen mellan statens och landskapets myndigheter kan överföras helt eller delvis genom en överenskommelseförordning.

De statliga myndigheterna på Åland kan inom rikets behörighetsområde åläggas uppgifter genom (vanlig) lag eller med stöd av lag genom förordning.

När statsförvaltningen organiseras är det skäl att höra landskapets myndigheter och överväga om uppgifterna på Åland kräver särskilda arrangemang eller om det är ändamålsenligt att överföra dem på landskapsregeringen.

Bild: Sandvik. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

7 Åland och Europeiska unionen

Anvisningar om Ålands ställning i EU-ärenden finns i:

- Justitieministeriets publikation ”Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden” (tvåspråkig) JM 8/2012 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-182-1
- Justitieministeriets publikation 2022:7 om riksdagens rätt att delta i behandlingen och få information om den nationella beredningen av EU-ärenden ”Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa – ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelioille” (på finska) http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-530-2
- Utrikesministeriets handbok om statsfördrag ”Valtiosopimusopas 2021” (på finska) (https://um.fi/valtiosopimusopas)

Statsrådet har 23.4.2009 fattat ett principbeslut om Ålands medverkan och inflytande i EU-ärenden (beslutet finns som bilaga i JM:s publikation 8/2012).

Statsrådet har också i form av ett principbeslut godkänt en särskild strategi för skötseln av Ålandsärenden. I avsnitt 2.3 i strategin behandlas EU-ärenden (http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-539-9)

7.1 Ålands rättsliga ställning inom EU

Åland hör till EU (vilket Färöarna och Grönland inte gör). Som självstyrt område har Åland inte samma ställning inom unionen som en medlemsstat, utan Åland hör till EU i egenskap av en del av medlemsstaten Finland. Därför har Åland inte samma påverknings- och deltagandemöjligheter i EU som en medlemsstat. För att kompensera detta har man skapat ett system som gör att landskapet har rätt att delta i den nationella beredningen av EU-ärenden.

När Finland förde förhandlingar om inträde i EU gavs Åland möjlighet att för egen del godkänna anslutningen och bli en del av unionen. För ett medlemskap krävdes enligt självstyrelselagen bifall av lagtinget, bl.a. på grund av att åländsk lagstiftningsbehörighet skulle överföras till EU vid en anslutning. Efter att en majoritet av ålänningarna hade röstat för en anslutning i en separat folkomröstning, och ålänningarna dessutom i egenskap av finska medborgare deltog i den riksomfattande folkomröstningen, godkände lagtinget en anslutning.

I samband med anslutningsförhandlingarna diskuterades Ålands roll i beslutsprocesserna samt problematiken med den skattefria försäljningen i framför allt fartygstrafiken på Åland. Det insulära läget gör att Åland har höga kostnader för transporter och därför är beroende av fungerande sjöfart till rimligt pris. I förhandlingarna med EU blev lösningen inte bara skattefrihet för Ålandstrafiken utan att Åland i sin helhet lämnades utanför EU:s harmonisering av den indirekta beskattningen.

På unionsnivå regleras Ålands ställning i EU i protokoll 2 till Finlands anslutningsfördrag. Enligt art. 1 i protokollet ska ”med hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten” EU:s grundfördrag omfatta Åland med undantag som gäller begränsningar ”på icke-diskriminerande grund” i rätten att förvärva och inneha fast egendom på Åland och i rätten att idka näring på Åland. Artikeln bekräftar med andra ord Ålands särställning enligt folkrätten och tillåter vissa undantag från EU:s grundfördrag. Protokoll 2 innebär även att Ålands särskilda ställning enligt folkrätten erkänns i EU-rätten.

> I protokoll 2 finns en s.k. stand still-klausul, som innebär att de undantag från grundfördragen som tillåts enligt protokollet inte får utvidgas i förhållande till det läge som gällde den 1 januari 1994.
>
> HD konstaterade i utlåtandet 6.10.2015 OH2015/55 bl.a. följande: I ingressen till protokollet framförs att med hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten ska de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen omfatta Åland med de undantag som finns i protokollet. Där undantas den reglering som är i kraft 1.1.1994 på Åland från Romfördragets reglering angående två områden. Inskränkningarna om förvärv och innehav av fast egendom på Åland fick bestå trots att Romfördraget i övrigt gäller. På samma sätt blev inskränkningar i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster möjliga.
>
> Protokollet innebär att regleringen i 2 kap. självstyrelselagen fick bestå såsom även den reglering i landskapet som fanns på dessa områden. Artikel 1 i protokollet har tolkats vara en s.k. stand still-klausul. Detta har uttryckligen konstaterats i Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden (se HFD 2013:34). En sådan klausul innebär att inga nya inskränkningar som gäller hembygdsrätten kan införas till undantagen från unionsregleringen.

Enligt art. 2 i protokollet ska Ålands territorium anses vara tredje land i direktivet om punktskatteharmonisering och Åland omfattas inte av EU-bestämmelserna om harmonisering av omsättningsskatter (dvs. numera mervärdesskatter), punktskatter och annan indirekt skatt. Undantaget ”syftar till att bevara en livskraftig åländsk ekonomi och skall inte återverka negativt på unionsintressena eller unionens gemensamma politik”. Om kommissionen skulle finna att det inte är motiverat att behålla bestämmelserna, särskilt med tanke på sund konkurrens och egna intäkter, ska kommissionen föreslå att de upphävs. Ett sådant beslut kräver dock att rådet är enhälligt.

I art. 3 i protokollet finns ett krav på att Finland ska se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland. Denna skyldighet åligger alltså i sista hand medlemsstaten Finland och inte bara Åland.

Åland har inte en egen plats i Europaparlamentet, men fick vid anslutningen en plats i Regionkommittén.

7.2 Ålands ställning i den nationella beredningen av EU-ärenden

7.2.1 Allmänt

Eftersom betydande åländsk lagstiftningsmakt överfördes på EU i samband med anslutningen utan att Åland har möjligheter på samma sätt som en medlemsstat att medverka i EU:s lagstiftningsprocess, ändrades självstyrelselagen så att Åland gavs plats i den nationella beredningen av EU-ärenden och möjlighet att få sina synpunkter framförda i EU:s institutioner.

Bestämmelserna togs in i ett nytt kapitel i självstyrelselagen (9 a kap.), men redan efter några års erfarenheter ändrades kapitlet i sin helhet år 2004 (Lagberedningsavdelningens publikation 3/1999, RP 18/2002 rd, lag 68/2004). Avsikten med ändringarna var att stärka landskapets påverkningsmöjligheter och att betona riks- och landskapsmyndigheternas skyldighet att samråda i EU-ärenden. Samtidigt infördes också en bestämmelse om ansvaret för att genomföra (implementera) unionsrätten.

Därefter har två ändringar gjorts. Den ena gäller svaromål till kommissionen och i EU-domstolen i ärenden som gäller Åland (RP 57/2009 rd, lag 847/2009). Den andra var en följd av Lissabonfördraget då en bestämmelse om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna fogades till självstyrelselagen (RP 77/2010 rd, lag 1115/2011).

De förhållandevis många ändringarna vittnar om att det har varit en lång utvecklingsprocess att skapa ett fungerande system.

I själva verket var det system som infördes i samband med EU-anslutningen en anmärkningsvärd innovation, eftersom landskapsregeringen och dess tjänstemän fick rätt att delta i statsrådets beredningsorgan. Dessutom infördes ett system för att Ålands ställning skulle beaktas i den s.k. subsidiaritetskontrollen.

7.2.2 Behandlingen av EU-ärenden inom statsrådet

Landskapsregeringens rätt att delta

Ålands landskapsregering deltar i den nationella beredningen av EU-ärenden, om saken hör till landskapets behörighet eller annars kan ha särskild betydelse för landskapet. Bestämmelserna om detta finns i SjL 59 a §. Statsrådet har 23.4.2009 fattat ett principbeslut om Ålands medverkan och inflytande i EU-ärenden. Principbeslutet finns som bilaga i justitieministeriets ovan nämnda anvisningar ”Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden”. Även i andra anvisningar om den nationella beredningen av EU-ärenden nämns hur Åland ska beaktas.

Organisationen är följande:

EU-ministerutskottet. Landskapsregeringens ordförande, dvs. lantrådet, har rätt att bli hörd i EU-ministerutskottet när det ärende som behandlas hör till landskapet Ålands behörighet eller annars är särskilt viktigt för landskapet (SrRegL 26 §). Lantrådet har inte plats som medlem i ministerutskottet, eftersom lantrådet ju inte är medlem i statsrådet. Rätten att blir hörd är begränsad till sammanträden där åländska frågor behandlas. Rätten gäller ändå också sådant som inte är åländsk behörighet men som ändå ska anses vara ”särskilt viktiga” för landskapet.

För statsrådets ministrar finns anvisningar om Åland i kap. 9 i ”Ministerns handbok” (Statsrådets publikationer 2020:20 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-899-1). Handboken finns på finska och svenska.

Kommittén för EU-ärenden. Beredningen av EU-ärenden har ordnats så att landskapsregeringen har rätt att delta i kommittén för EU-ärenden [SRF om kommittén för EU-ärenden 3.2 § (373/2003)]. Åland har alltså en av de 17 platserna i kommittén.

Beredningssektionerna. Kommittén för EU-ärenden har inrättat 36 sektorspecifika beredningssektioner. Systemet utgör basen för tjänstemannaberedningen av EU-ärenden. Varje EU-sektion har en ordförande och en sekreterare som vanligen företräder det behöriga ministeriet. Ålands landskapsregering har möjlighet att utse en representant i varje sektion. Detta är ett viktigt sätt för landskapet att medverka i beredningen av EU-ärenden och att få information om dem.

Statsrådets kansli har gett särskilda interna anvisningar för beredningen i EU-kommittén och sektionerna.

Ministerierna och statsrådets kontaktnät. De Ålandsansvariga kontaktpersonerna (se ovan kap. 6.2) ska hålla sig informerade om de EU-ärenden inom respektive ministerium som gäller Åland och ge sina kolleger råd i frågor som gäller Åland eller hänvisa dem till justitieministeriet för att få råd (Ålandsstrategin s. 11–12). En viktig uppgift i samordningen av EU-frågor är att se till att landskapet kan delta i beredningen av EU-ärenden och säkerställa landskapets möjligheter att påverka. Ansvaret för detta ligger i sista hand på den ansvariga beredaren. Landskapets tjänstemän har för sin del som uppgift att via beredningssektionerna skaffa information och föra fram landskapets synpunkter.

Riksmyndigheternas skyldighet att informera (SjL 59 a § 3 mom.)

Landskapsregeringen ska underrättas om beredningen inom Europeiska unionen av sådana ärenden som enligt självstyrelselagen är landskapsbehörighet eller som på något annat sätt kan ha särskild betydelse för landskapet.

Syftet med denna bestämmelse är enligt motiveringarna (RP 307/1994 rd och 18/2002 rd) att landskapsregeringen i tid ska få kännedom om rättsakter och andra ärenden som bereds inom EU så att landskapet har möjlighet att påverka besluten och tillräckligt med tid att bereda behövliga ändringar av landskapslagar. Informationsplikten gäller både sådant som hör till landskapets behörighet och sådant som inte gör det, men som har särskild betydelse för landskapet. Det är viktigt att landskapet står i kontakt och tar initiativ i ett tidigt skede av beslutsprocessen, då möjligheterna att påverka är störst.

I praktiken har landskapsregeringen tillgång till statsrådets kanslis system för dokumenthantering. Landskapsregeringen får på det sättet information om kommissionens förslag till rättsakter. Det är viktigt att landskapet följer EU:s lagberedningsprocess, eftersom det inte är sagt att ministerierna inom en skälig tid hinner bedöma vad som hör till eller är viktigt för landskapet. Varje ansvarigt ministerium svarar i sin tur för att landskapet får tillräcklig information och den ansvariga beredaren ska se till att landskapsregeringen får

tillräcklig information på svenska om beredningen. Den ansvariga tjänstemannen bör ta kontakt med landskapsregeringen senast i det skede en skrivelse till riksdagen eller en första promemoria utarbetas.

Handlingar som enligt SjL 59 a § ska tillställas landskapet får enligt 38.2 § översändas på originalspråket, om de inte ännu har översatts till svenska.

Ålands landskapsregering har också en egen särskild sakkunnig tjänsteman vid Finlands ständiga representation vid EU i Bryssel, som numera har titeln ministerråd. Denna tjänsteman hör till representationens organisation och ska förmedla information till landskapsregeringen om EU-ärenden. Ministerrådet har stora möjligheter att på plats följa handläggningen av EU-ärenden och att träffa företrädare för institutionerna. Ministerrådet arbetar enbart för Åland men är formellt anställd av utrikesministeriet, även om det är landskapsregeringen som finansierar tjänsten.

Gemensam beredning – samordning av rikets och landskapets ståndpunkter (SjL 59 a § 1 mom.)

Landskapsregeringen deltar när statsrådet bereder Finlands ställningstaganden till beslut som fattas inom Europeiska unionen, om beslutanderätten annars enligt självstyrelselagen skulle höra till landskapets behörighet eller om saken på något annat sätt kan ha särskild betydelse för landskapet. Uttrycket ”beslut som fattas inom Europeiska unionen” används också i GL 93 § 2 mom. Uttrycket omfattar i vid mening alla de ärenden och kategorier av ärenden som EU beslutar om. Landskapets medverkan i beredningen av Finlands ställningstaganden i fördragsbrotts- eller överträdelseärenden regleras dock separat i SjL 59 c §.

Syftet med den gemensamma beredningen är enligt motiveringarna (RP 18/2002 rd) att i den nationella beredningen sammanjämka landskapets och rikets ståndpunkter så att Finland kan tala med en röst i Europeiska unionens institutioner. För att både rikets och landskapets intressen effektivt ska kunna bevakas krävs i allmänhet att man först kan nå enighet på det nationella planet.

För den händelse att landskapets och rikets ståndpunkter i frågor som hör till landskapets behörighet inte kan samordnas, ska landskapets ståndpunkt på begäran av landskapsregeringen delges när Finlands ställningstaganden presenteras i Europeiska unionens institutioner. I motiveringarna betonas att det i de fall där ett sammanjämkat ställningstagande inte har nåtts är rimligt att Finland delger landskapets ståndpunkt i EU:s institutioner, eftersom landskapet inte är direkt företrätt där.

Bestämmelserna innebär alltså att riket och landskapet ska försöka nå en gemensam ståndpunkt i frågor som är åländsk behörighet. Om detta inte är möjligt, t.ex. på grund av att förhållandena på Åland anses kräva andra lösningar än i riket, ska Finlands representanter vara skyldiga att framföra landskapets ståndpunkter. Finland kommer då att föreslå särskilda arrangemang för Åland. Det kan också vara fråga om att Finland delger landskapets åsikt i en lagstiftningsfråga.

I motiveringarna betonas att det inte finns något som hindrar att Finland för fram sin egen åsikt som medlemsstat och samtidigt meddelar att landskapet har en annan uppfattning. Målet bör ändå vara att Finland inte för fram olika åsikter och, om detta inte är möjligt, att riket och landskapet kommer överens om hur ståndpunkterna bäst kan presenteras.

Landskapets ställningstaganden kan föras fram i olika beredningsdokument i EU, men också muntligt när ärendena behandlas och förstås även i mer informella sammanhang. Under Finlands senaste ordförandeskap i EU gav statsrådets kanslis EU-sekretariat rekommendationer om hur Åland ska beaktas och om hur rådet ska informeras om Ålandsärenden.

Statsrådets Ålandsstrategi 2022: Ett centralt mål med beredningen är att samordna landskapets och rikets ståndpunkter så att Finland har endast en ståndpunkt. Det är viktigt att landskapet ståndpunkter framträder i ett så tidigt skede som möjligt. Om samordningen av landskapets och rikets ståndpunkter inte lyckas, inkluderas landskapets ståndpunkter i de nationella beredningsdokumenten. Ålands landskapsregering kan också begära att information om landskapets ståndpunkt ges vid framläggandet av Finlands ställningstaganden i EU:s institutioner. För rådets del kan informatioen förmedlas på flera olika sätt.

Statsrådets principbeslut 2009: Ministerierna ska eftersträva lösningar som sammanjämkar landskapets och rikets ståndpunkter. Om ministerierna och landskapsregeringen inte har lyckats nå en sådan lösning, bör behandlingen i EU-ministerutskottet föregås av en diskussion med statsministern, om landskapsregeringen så önskar. Också ministern ansvarig för Åland samt de ministrar till vilkas ansvarsområde saken hör bör delta i mötet.

Om det inte lyckas att sammanjämka landskapets och rikets ståndpunkter, ska landskapets ståndpunkter redovisas i beredningsdokumenten.

Tillämpning av unionens gemensamma politik på Åland (SjL 59 a § 2 mom.)

Landskapsregeringen har rätt att formulera innehållet i Finlands ställningstaganden när det är fråga om ett ärende som hör till landskapets behörighet och som gäller tillämpning av unionens gemensamma politik på Åland. Landskapsregeringen ska således bereda Finlands ställningstaganden till kommissionen t.ex. angående planer som gäller strukturfondsprogram som ska tillämpas på Åland. Om något separat program inte görs upp för Åland, utan det är en del av ett mer omfattande program, ska landskapsregeringen bereda den del av programutkastet som hör till landskapets behörighet och således formulera Finlands ställningstagande till denna del.

Beredningen inom EU:s institutioner och beslutsfattandet i EU

Landskapsregeringen ska på begäran ges tillfälle att delta i Finlands delegations arbete när frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet bereds inom Europeiska unionen (SjL 59 a § 3 mom.). Den här bestämmelsen betyder alltså att landskapsregeringen har möjlighet att delta fysiskt i EU:s beredningsorgan, men att initiativet ska komma från landskapet. Det hindrar förstås inte att riksmyndigheterna hör sig för om landskapsregeringen önskar sända en representant till något möte, om riksmyndigheten anser att det behövs.

Möjligheterna för landskapsregeringen att delta kan i praktiken vara begränsade av orsaker som beror på EU:s arbetsrutiner, men riksmyndigheterna bör då i samråd med landskapsregeringen komma överens om hur deltagandet sker. Landskapsregeringen får inte förvägras rätt att delta i en situation där behörigheten enligt självstyrelselagen är landskapets och EU:s lagstiftning och rutiner inte ställer hinder för det. Mötesdelegationernas sammansättning bedöms i varje enskilt fall enligt det normala samordningsförfarandet där även EU:s arbetsrutiner beaktas.

Ålands representanter deltar som en del av Finlands delegation. De har inte rätt till en separat talerätt oberoende av Finlands ståndpunkter. Däremot är det fullt möjligt att Ålands representant håller anföranden med samtycke av ordföranden för Finlands delegation. Detta kan vara motiverat t.ex. när det handlar om ståndpunkter som har formulerats av landskapsregeringen.

När det gäller beslutsfattandet inom EU är det statsrådet som bestämmer hurdan sammansättning Finlands delegation ska ha. Landskapsregeringen kan då ges en plats i delegationen och Ålands representant kan då delta i rådets möte.

Bild: Skogsrundan, Sottunga. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

7.2.3 Statsrådets skyldighet att informera riksdagen

I systemet för statsrådets skyldighet att informera och involvera riksdagen i aktuella EU-ärenden ingår också bestämmelser om skyldigheten att beakta Ålands särställning i lagstiftningsprocesserna. Syftet med dessa bestämmelser är att riksdagen i sina ställningstaganden ska beakta fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet och att lagtinget ska få sina positioner beaktade.

Anvisningar om vad som ska ingå i U- och E-skrivelserna till riksdagen finns i handboken för föredragande (Esittelijän opas) samt i justitieministeriets ovan nämnda anvisningar om samarbete mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av EU-ärenden (JM 2022:7).

U-skrivelserna ska alltid finnas på finska och svenska. E-skrivelserna översätts helt eller delvis till svenska, om ärendet har särskilt stor betydelse för Åland eller för den svenskspråkiga befolkningen.

Statsrådets Ålandsstrategi 2022:
Det behöriga ministeriet ansvarar för att landskapsregeringen på behörigt sätt får information om beredningen av EU-ärenden och för att landskapets rätt att delta tillgodoses. Kommunikationsspråket är svenska. I E-skrivelser, U-skrivelser, kompletterande skrivelser och grundläggande promemorior om EU-ärenden som lämnas till riksdagen inkluderas en bedömning av ärenden som hör till landskapets behörighet.

Statsrådets principbeslut 23.4.2009:
Ministerierna ska se till att E- och U-skrivelserna till riksdagen samt fakta-promemoriorna i EU-ärenden innehåller en bedömning av vilka frågor som hör till landskapets behörighet.

7.2.4 Behandlingen i riksdagen

Ålands ställning i riksdagsbehandlingen av EU-frågor behandlas bl.a. i

- Justitieministeriets publikation 2022:7
- Stora utskottets betänkande 1/2021 rd
- Stora utskottets arbetsordning 4.7.2014

I riksdagsbehandlingen av EU-frågor ska Ålands ställning beaktas i utskottsbehandlingen och vid behov ska landskapsregeringen höras. Om saken kan tänkas påverka självstyrelselagen eller kompetensfördelningen enligt den, ska utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas.

Subsidiaritetskontrollen

När subsidiaritetsprincipen infördes genom Lissabonfördraget kompletterades självstyrelselagen och riksdagens arbetsordning med bestämmelser om Ålands lagtings medverkan i subsidiaritetskontrollen. Bestämmelser om Ålands medverkan i subsidiaritetsprincipen finns i 17 § i stora utskottets arbetsordning (4.7.2014).

Enligt det 4 mom. som fogades till SjL 59 a § kan lagtinget i frågor som hör till landskapets behörighet delge riksdagen ett motiverat yttrande om huruvida ett utkast till lagstiftningsakt från EU är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Lagtingets ståndpunkt ska delges EU:s institutioner.

Enligt motiveringarna (RP 77/2010 s. 3) är avsikten med förslaget att förtydliga den statsförfattningsrättsliga grunden för samverkan mellan riksdagen och Ålands lagting. Denna samverkan ska ge lagtinget bättre insyn i EU:s lagstiftningsprocess och garantera att lagtingets ståndpunkter föreligger och är kända för riksdagen när den behandlar frågor som gäller subsidiaritetskontrollen. Även för den händelse riksdagen och lagtinget skulle ha olika uppfattning om förslaget till rättsakt, ska lagtingets ståndpunkt framgå av Finlands ställningstaganden som tillställs EU:s institutioner.

Enligt 30.3 § i riksdagens arbetsordning ska de dokument som EU sänder till riksdagen och som innehåller utkast till en rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsordning sändas till Ålands lagting för att lagtinget ska kunna meddela stora utskottet sin uppfattning om hur utkastet förhåller sig till subsidiaritetsprincipen enligt art. 5 i EU-fördraget.

Riksdagsledamoten från Ålands valkrets får alltid vara närvarande vid stora utskottets sammanträden (RArbordn 36.2 §).

7.3 Genomförande av EU-rätten på Åland

Ansvaret för att på Åland genomföra (implementera) beslut som har fattats inom EU är fördelat mellan riket och landskapet på samma sätt som lagstiftningsbehörigheten och förvaltningsbehörigheten är fördelade (SjL 59 b § 1 mom.). Begreppet ”beslut” ska som redan ovan framgick förstås i vid bemärkelse och det motsvarar det begrepp som används i GL 8 kap. Det innefattar således rättsakter och andra beslut som kommer från EU.

På de områden inom vilka lagtinget har lagstiftningsbehörighet ska landskapet se till att EU-rätten genomförs korrekt och inom utsatt tid. På motsvarande sätt svarar riket för genomförandet av EU-rätten på Åland till de delar det enligt självstyrelselagen är fråga om riksbehörighet.

I många fall kan det vara nödvändigt att riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna samarbetar i frågor som gäller genomförandet. Det kan t.ex. vara viktigt för landskapet att få veta på vilket sätt riket kommer att genomföra EU-rätten i enskilda frågor. Det finns också enligt självstyrelselagen direkt *skyldighet att samråda*. Så är fallet, om de åtgärder som genomförandet kräver är beroende av varandra. Bestämmelser om detta finns i 59 b § 2 mom.

Det finns också situationer där det enligt EU-rätten inte är möjligt att vidta flera åtgärder för att verkställa EU:s beslut. I självstyrelselagen har problemet lösts så att riksmyndigheten har beslutanderätt, om endast en åtgärd kan vidtas i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet. Riksmyndigheten ska då fatta beslutet efter samråd med landskapsmyndigheten ”så att samförstånd eftersträvas och landskapsmyndigheternas ståndpunkter så långt som möjligt blir beaktade”. I motiveringarna (RP 18/2002 rd, s. 19) nämns som exempel att Finland genom ett EU-beslut har tilldelats en kvot och såväl riksmyndigheterna som landskapsmyndigheterna ska fatta beslut om utnyttjande av kvoten eller följa hur den fylls. Då ska myndigheterna komma överens om fördelningen av kvoten och i samråd se till att den gemensamma kvoten inte överskrids.

Bestämmelsen har i praxis orsakat oenighet och det finns några fall där högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen har avgjort tvister.

> ÅD 22/2019: Landskapslagstiftningen utgår från att landskapets myndigheter vid behov kan besluta om reglering av fisket inom åländskt territorialvatten. Enligt Ålandsdelegationens bedömning överensstämmer föreliggande reglering till dessa delar med de riktlinjer som anges i Högsta domstolens avgörande 29.06.2017 (H2016/170) av en meningsskiljaktighet mellan jord- och skogsbruksministeriet och Ålands landskapsregering rörande jord- och skogsbruksministeriets behörighet att besluta om fördelningen av Finlands fiskekvoter mellan riket och landskapet. I avgörandet konstaterar domstolen uttryckligen att eftersom landskapet Åland har behörighet inom fiske är det upp till landskapet att bestämma hur man ordnar fisket i landskapet.

Om landskapsmyndigheten och riksmyndigheten inte är överens, kan de begära en rekommendation till avgörande av Ålandsdelegationen. Även förvaltningsmyndigheter har således i dessa fall rätt att begära utlåtande av ÅD. I alla andra fall är det enbart statsrådet och ministerierna, domstolarna och landskapsregeringen som kan begära utlåtande av ÅD (56.1 §).

I 59 b § 3 mom. finns en bestämmelse om situationer där medlemsstaterna bara får utse en enda förvaltningsmyndighet för att genomföra EU-beslut. Då är det riket som utser denna myndighet. Men när myndigheten fattar ett beslut som enligt självstyrelselagen skulle höra till landskapets behörighet, ska den fatta beslutet i enlighet med landskapsregeringens ståndpunkt.

I motiveringarna nämns som exempel att EU-rätten kan förutsätta att beslut om beviljande av vissa förvaltningslov koncentreras till en enda myndighet i varje medlemsstat. Om man antar att behörigheten att bevilja sådana lov skulle ankomma på landskapet enligt självstyrelselagen och att riket har utsett den myndighet som beviljar lov, ska riksmyndigheten

alltså bevilja lov för landskapet fastän behörigheten enligt självstyrelselagen skulle ankomma på en landskapsmyndighet. Riksmyndigheten ska dock hålla kontakt med landskapsregeringen innan den fattar beslut, och den prövningsrätt som eventuellt finns ska utövas på ett sätt som framgår av landskapsregeringens ståndpunkt. Riksmyndigheten ska alltså följa landskapsregeringens ståndpunkt, om detta är juridiskt möjligt.

> Det är viktigt att minnas att den problematik som kan uppstå på grund av delad behörighet kan lösas genom att landskapet och riket avtalar i en överenskommelseförordning om hur genomförandet av förvaltningsuppgifter organiseras.

Landskapsregeringen har rätt att stå i kontakt med kommissionen i ärenden som hör till landskapets behörighet och som gäller verkställighet i landskapet av beslut som har fattats inom EU. Landskapsregeringen och statsrådet kommer närmare överens om hur statsrådet skall informeras om sådana kontakter (59 b § 4 mom.).

Landskapsregeringen notifierar genomförandet av EU-rätten. Av notifikationsblanketterna ska framgå om saken hör till landskapets behörighet eller inte. Utrikesministeriet samordnar notifikationerna.

Bild: Mariehamns stad. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

7.4 Fördragsbrott och ansvarsfrågor

7.4.1 Överträdelseförfaranden och processer i EU-domstolen

Det har redan framgått i framställningen ovan att landskapet svarar för att genomförandet av EU-rätten sker korrekt, dvs. inom rätt tid när det gäller implementeringen av EU-lagstiftningen och i sak på ett riktigt sätt. Landskapet svarar också för att t.ex. olika stödprogram genomförs riktigt.

Självstyrelselagen innehåller bestämmelser om rikets och landskapets ansvar för den händelse att kommissionen hävdar att landskapet har gjort sig skyldig till underlåtenhet eller brott mot EU-lagstiftningen och inleder ett överträdelseförfarande mot medlemsstaten Finland. Bestämmelserna gäller dels förfarandet, dels ansvarsfördelningen.

Eftersom det är medlemsstaten Finland och inte landskapet Åland som i förhållande till EU blir ansvarigt för försummelser eller andra fördragsbrott, behövs det bestämmelser om hur Åland ska kunna försvara sig och föra sin talan i en situation där kommissionen har inlett ett övervakningsförfarande eller saken har förts till EU-domstolen. Bestämmelserna om förfarandet när svar till kommissionen formuleras och om försvar i EU-domstolen finns i 59 c § och om landskapets ersättningsansvar i 59 d §.

SjL 59 c § ändrades genom lagen 847/2009. Syftet med ändringen var att förtydliga paragrafen så att det bättre framgår att statsrådet för sin del ska dra försorg om att förfarandet är rättvist för landskapet såväl i den nationella beredningen som i EU-domstolen.

Motiveringarna till ändringen finns i regeringens proposition 57/2009 rd.

Enligt paragrafens 1 mom. ska riksmyndigheterna ”i samverkan” (fi. ”yhteistoiminnassa”) med landskapsregeringen bereda Finlands svar till kommissionen angående brister vid fullgörande av medlemsstatens skyldigheter till den del fullgörandet hör till landskapets behörighet. Detsamma gäller Finlands ställningstaganden som i ett sådant ärende framförs vid EU-domstolen. Den gemensamma beredningen syftar till att landskapets och rikets ståndpunkter jämkas samman så att Finland kan ha endast en ståndpunkt i sina svar till kommissionen och domstolen.

I regeringens proposition (RP 18/2002 rd) formulerades samrådsskyldigheten så, att riksmyndigheterna skulle bereda Finlands svar ”tillsammans” (fi. ”yhdessä”) med landskapsregeringen. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande (GrUB 7/2002 rd, s. 8) att formuleringen kunde uppfattas så att den hänvisar till ett ömsesidigt juridiskt åtagande att hitta en gemensam ståndpunkt. Av propositionen framgår ändå att Finlands regering har sistahandsavgörandet när det gäller svarens och ståndpunkternas innehåll. Utskottet ansåg att denna tankegång i sig är riktig, bara statsrådet uppfattas som

riksmyndigheten i sista hand. I betänkandet sägs att utskottet förtydligade lydelsen så att det föreskrivs att de statliga myndigheterna förbereder ställningstagandena ”i samråd”. Utskottet använde dock uttrycket ”yhteistoiminnassa” i den finska lagtexten, vilket ledde till att det i den slutliga svenska lagtexten står ”i samverkan”. Det senare uttrycket är det enda i sitt slag i självstyrelselagen, men innebörden bör anses vara densamma som ”i samråd”.

I motiveringarna i propositionen betonas att statsrådet inte mot landskapsregeringens vilja ska omfatta kommissionens ståndpunkt eller medge talan på ett sådant sätt att det förhindras att frågan om EU-rättens riktiga tolkning förs till EU-domstolen för avgörande.

Paragrafens 2 mom. gäller en situation där landskapets och rikets ståndpunkter av en eller annan orsak inte kan samordnas. Då ska Finlands svar utformas så att landskapets ståndpunkt framgår, om landskapet begär det. I motiveringarna sägs att bestämmelsen innebär att landskapets ståndpunkt ska framgå i sak på ett sådant sätt att landskapets argument förs fram. Utgångspunkten är att ståndpunkten ska framgå i en lydelse som har godtagits av landskapet.

Det nationella systemet är sådant att dessa frågor vid behov kommer upp till behandling i EU-ministerutskottet, där lantrådet har rätt att delta. På begäran av landskapet bör dessutom före ministerutskottsbehandlingen ordnas ett möte med statsministern, där även den minister som ansvarar för Ålandsärenden samt de ministrar till vilkas ansvarsområde saken hör deltar.

Det hör till utrikesministeriets uppgifter att företräda Finland i domstolen och vid överträdelseförfaranden. I domstolen företräds Finland av statsombudet.

I det muntliga förfarandet vid domstolen har en representant från landskapet rätt att delta, om talan har väckts på grund av en åtgärd eller underlåtelse från landskapets sida. Finland har då två företrädare, dvs. statsombudet och landskapets representant. Landskapets representant kan även då ha rätt att plädera tillsammans med statsombudet, om domstolen ger tillåtelse att två ombud pläderar. Också i en sådan situation måste ombuden samordna det som sägs.

Det är även möjligt att en representant för landskapet bemyndigas att i enskilda fall ensam företräda Finland i ärenden som enbart gäller Åland. Också då ska ställningstagandena beredas i samråd och fastställas av statsrådet.

Grundlagsutskottet poängterar i sitt betänkande (GrUB 6/2009) att myndigheterna i riket och landskapet alltid i första hand bör försöka samordna sina ståndpunkter för att Finlands ståndpunkt ska vara konsekvent. Utskottet ansåg ändå att förfarandet är motiverat som en

sista utväg, inte minst med hänsyn till att landskapet är ansvarigt för en ekonomisk sanktion som finska staten dömts att betala till den del en åtgärd eller försummelse från landskapets sida är orsak till domen. Men också då är det enligt utskottets mening viktigt att två sinsemellan motstridiga ståndpunkter inte förs fram i domstolen. Ståndpunkten bör i stället om möjligt formuleras så att man i skrivelser och i den muntliga behandlingen vid sidan av Finlands ståndpunkt som beslutats i statsrådet och argumenten för den också för fram landskapets ståndpunkter som avviker från Finlands och argumenten för dem som juridiskt betydelsefulla faktorer.

Grundlagsutskottet betonar också att det är viktigt att myndigheterna i riket strävar att försäkra sig om att processpråket är svenska när ståndpunkten uteslutande gäller landskapslagstiftningen.

Landskapsregeringen har enligt 3 mom. rätt att göra en motiverad framställning hos statsrådet om att Finland ska delta (dvs. intervenera eller inkomma med skriftliga synpunkter) i en anhängig rättegång vid EU-domstolen eller väcka talan vid domstolen i frågor som hör till landskapets behörighet eller som annars kan ha särskild betydelse för landskapet. I det sistnämnda fallet är det alltså fråga om något som hör till rikets behörighet, men har särskild betydelse för Åland.

I motiveringarna till bestämmelsen sägs att statsrådet inte utan vägande skäl bör motsätta sig om landskapsregeringen gör en sådan motiverad framställning. Ett vägande skäl kan vara att den åtgärd som föreslås strider mot landets intressen som medlemsstat i EU eller annars kan skada landets intressen.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt betänkande att bestämmelserna på det hela taget har formulerats på ett sådant sätt att landskapet i ärenden som gäller en underlåtelse från dess sida och i domstolsärenden har så stort medinflytande som konstitutionen och EU-rätten medger. Det väsentliga är att trygga landskapets möjlighet att få fram sin ståndpunkt i Finlands svar och ståndpunkter också när landskapets och rikets syn på hur EU-rätten ska tolkas går i sär. Å andra sidan är det viktigt att det av bestämmelserna inte i något läge följer att statsrådet förpliktas att avstå från sin egen ståndpunkt eller att föra fram landskapets ståndpunkt som medlemsstatens, liksom inte heller någon ovillkorlig förpliktelse att vidta åtgärder för att väcka talan eller intervenera.

7.4.2 Landskapets nationella ansvar

Enligt unionsrätten är det som sagt medlemsstaten Finland och inte landskapet Åland som är ansvarigt gentemot EU för ett fördragsbrott. Då uppstår frågan hur detta ansvar ska regleras i relationen landskapet – riket.

När självstyrelselagens 9 a kap. ändrades i början av 2000-talet ansåg regeringen i sin proposition att det inte behövdes några särskilda bestämmelser om landskapets ansvar gentemot riket för kostnader som medlemsstaten Finland drabbats av i samband med överträdelseförfaranden där landskapet har varit skyldigt till en underlåtelse eller något annat fördragsbrott. Regeringen utgick från att saken blir löst enligt allmän skadeståndsrättslig lagstiftning och skadeståndsrättsliga principer (RP 18/2002 rd s. 7/II).

Grundlagsutskottet hade dock en annan uppfattning och utarbetade särskilda bestämmelser om landskapets nationella ansvar (59 d §). Bestämmelserna går i korthet ut på att landskapet är (ekonomiskt) ansvarigt gentemot riket till den del finska staten har dömts att betala ett vite, standardbelopp eller motsvarande penningbelopp, om orsaken är en åtgärd eller försummelse från landskapets sida. Detsamma gäller ersättningar som staten dömts att betala till enskilda på grund av landskapets åtgärd eller försummelse.

Tvister mellan landskapet och riket om ersättningsansvaret och dess fördelning kan föras till förvaltningsdomstolen för avgörande och i sista hand överklagas till HFD. Landskapets ansvar kan jämkas med hänsyn till landskapets ekonomiska bärkraft eller t.ex. om riksmyndigheternas agerande har bidragit till skadans uppkomst.

Eftersom 59 d § kom till under riksdagsbehandlingen finns motiveringarna till paragrafen enbart i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 7/2002). Också i ett senare betänkande av utskottet (GrUB 6/2009) nämns landskapets ansvar som ett argument för varför det är viktigt att landskapets ställningstaganden förs fram i överträdelseförfaranden.

Bild: Byrundan, Sottunga. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

8 Det ekonomiska systemet

8.1 Introduktion

Det ekonomiska systemet i autonomier i olika delar av världen och de ekonomiska relationerna mellan statsmakten och autonomin ser mycket olika ut, dels beroende på autonomins egen ekonomiska bärkraft, dels beroende på bakgrunden till att autonomin har uppkommit och slutligen, naturligtvis, beroende på historia och politiska förhållanden och attityder.

Där autonomins ekonomiska bärkraft är svag och det självstyrande området är beroende av ekonomiskt bidrag från statsmakten, säger det sig självt att autonomin också i andra avseenden har en mer beroende ställning. Om å andra sidan autonomin är ekonomiskt bärkraftig och statsmakten skor sig på det självstyrda området, kan systemet påminna om kolonialism.

I det åländska självstyrelsesystemet kan man säga att målsättningen har varit att landskapet ska vara självförsörjande – det är inte meningen att riket ska ”sko sig” på landskapet och inte heller att landskapet ska ”mjölka” staten på pengar. Utöver detta ska staten (riket) ha ett ekonomiskt ansvar för Åland under exceptionella omständigheter eller om någon särskilt stor investering anses samhällsviktig. Men ålänningarna ska också delta i rikets kostnader för Åland. De här utgångspunkterna har man försökt lösa genom ett system där staten bär upp statsskatt på Åland men Åland får tillbaka så mycket som behövs för att täcka självstyrelsens utgifter (ett s.k. avräkningsbelopp). För den händelse att landskapet genererar mera statsskatter än genomsnittet i riket har det också funnits ett system där Åland delvis kompenseras för detta – i folkmun kallat ”flitpenning”. Systemet har ändrats 2020 så att avräkningsbeloppet kompletteras med en skatteavräkning och samtidigt slopades den s.k. flitpengen, eftersom den ansågs ingå i själva skatteavräkningssystemet.

Enligt de två första självstyrelselagarna hade riket en sträng kontroll över landskapets ekonomi så att till och med utgifterna var reglerade och kontrollerades av Ålandsdelegationen, som godkände den s.k. utjämningen mellan riket och Åland. Ålandsdelegationens beslut skulle sedan stadfästas av republikens president. Systemet luckrades upp genom 1991 års självstyrelselag så att landskapets ekonomiska självstyrelse avsevärt utökades genom att lagtinget fick fri budgeteringsrätt och själv kan bestämma över budgetens utgiftssida.

Även i det nuvarande systemet har Ålandsdelegationen en mycket viktig roll när det gäller de ekonomiska relationerna, så som att fastställa de årliga skattebelopp som ska återföras till landskapet och att fatta beslut om förskott på återföringar samt om extra anslag och ändring av avräkningsgrunden (se nedan 8.4).

En nackdel med systemet är att det lätt leder till spekulationer om Åland får mer än vad Åland betalar, eller som det brukar frågas, om Åland är ”närande eller tärande”. Det har också ofta förekommit politiska initiativ på rikssidan som hävdar att Åland får för mycket ”statligt stöd”. Även från åländsk sida har systemet ofta kritiserats och krav på egen beskattningsrätt har lagts fram. Någon politisk enighet om egen beskattningsrätt för Åland har inte kunnat nås och från rikets sida har det funnits oro för att Åland skulle utvecklas till ett skatteparadis eller åtminstone för att det skulle uppstå osund skattekonkurrens, om skattebehörigheten helt överfördes.

För att råda bot på missförhållandena och till en del kompensera Åland för att landskapet inte har egen beskattningsrätt reformerades självstyrelselagens 7 kap. genom lagen 98/2020 (RP 320/2018 rd, GrUB 12/2018 rd, GrUB 5/2019 rd). Syftet med lagändringen var att det tydligare skulle framgå att de på Åland uppburna skatterna återförs och att det inte är fråga om statligt stöd till Åland. Dessutom ska systemet fungera så att eventuella kommande förvaltningsreformer i riket som påverkar skatteutfallet automatiskt blir beaktade.

8.2 Landskapets ekonomiska självstyrelse (SjL 44 §)

Åland har ekonomisk självstyrelse, vilket innebär att lagtinget antar budget för landskapet och att lagtinget kan lagstifta om budgeten. Till den ekonomiska självstyrelsen hör att landskapet kan uppta lån och emittera obligationslån för självstyrelsens behov. Lagtingets budgeteringsrätt är fri och lagtinget kan också bilda fonder som inte redovisas i budgeten. Den ekonomiska självstyrelsen begränsas dock av landskapets begränsade möjligheter att lagstifta om skatter.

De statliga skatter som bärs upp på Åland förs in i statsbokslutet, men ska återföras till Åland enligt ett *avräkningssystem*.

Till den ekonomiska självstyrelsen hör ansvar för utgifterna för självstyrelsen. Utgifterna täcks med de årliga återföringarna till landskapet av statliga skatter, det s.k. *avräkningsbeloppet*, och med en *skatteavräkning*. Dessutom täcks en del av utgifterna med de skatter och avgifter som lagtinget har rätt att lagstifta om. Självstyrelselagen innehåller också bestämmelser om statliga extra anslag och tillskott under exceptionella förhållanden.

Kommunernas utgifter täcks med kommunalskatterna, som hör till landskapets behörighetsområde, och kommunala avgifter samt med landskapsandelar, som är en motsvarighet till statsandelarna i riket.

8.3 Lagtingets lagstiftningsbehörighet på skatteområdet

Ålands lagting har lagstiftningsbehörighet angående ”landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet, kommunerna tillkommande skatter”. (18 § 5 p.).

”Tilläggsskatt” och tillfällig extra inkomstskatt avser skatter till landskapet utöver de skatter som staten bär upp. Sådan skatt till landskapet tas alltså ut utöver de statliga skatterna och kan därför inte blir särskilt hög. För närvarande finns det dock inte någon landskapsskatt, men det finns en landskapslag som skulle kunna sättas i kraft (LandskapsskatteL 1993:58). Skattesatsen enligt den är 3,5. Ett exempel på tilläggsskatt som tillfaller landskapet är LL om medieavgift (2019:3).

Begreppet ”närings- och nöjesskatt” är svårt att definiera, eftersom skattesystemen har förändrats sedan självstyrelselagen stiftades. Därför kan det vara svårt att avgöra om det är riket eller landskapet som har behörighet när det gäller denna typ av skatter.

Enligt SjL 27 § 36 p. har riket lagstiftningsbehörighet angående skatter och avgifter med de undantag som nämns i 18 § 5 p. Det innebär alltså att all annan beskattning än den som uttryckligen nämns i 18 § 5 p. är riksbehörighet. Således hör t.ex. förvärvsbeskattning, moms, punktskatter, arvs- och gåvoskatt, överlåtelseskatt och tull till rikets behörighet. Fastighetsskatten tillfaller kommunerna och är därför åländsk behörighet.

Kommunalbeskattningen, eller mer exakt behörigheten att lagstifta om skatter som tillkommer kommunerna, är den viktigaste beskattningsbehörigheten för Åland. Genom den kan lagtinget höja eller sänka den sammanlagda förvärvsbeskattningen för enskilda och samfund på Åland. I landskapslagstiftningen måste lagtinget beakta grundlagens krav på skattelagstiftning, dvs. att bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd måste utfärdas genom lag (GrL 121.3 §). Kommunerna bestämmer storleken på skattesatserna. Skatteförvaltningen sköter med stöd av en överenskommelseförordning uppbörden av kommunalskatterna på Åland.

Eftersom Åland enligt protokoll 2 till Finlands anslutningsfördrag till EU inte hör till skatteunionen finns det en skattegräns till Åland som gäller inte bara gentemot alla andra EU-länder utan även gentemot Finland. Skattegränsen gäller tillämpningen av

mervärdesskattedirektivet och punktskattedirektivet, vilka enligt protokoll 2 inte är tillämpliga på Åland. De nationella bestämmelserna om skattegränsen finns i lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (1266/1996).

Rikslagstiftningen om skatteplikt för varor och tjänster tillämpas också på Åland. Skatten är densamma som i riket, vilket betyder att direktiven i praktiken är implementerade också på Åland. Skattegränsen betyder dock att Åland är tredje land vid gränsöverskridande handel. Skatteförvaltningen och Tullen är beskattningsmyndigheter. Tull uppbärs inte, eftersom Åland hör till EU:s tullunion.

Landskapet Åland har rätt till likadan skattefrihet och likadana därmed jämförbara förmåner som staten (SjL 66 §).

Bild: Grannas äppelodling. Visit Åland / Mikko Suosukainen

8.4 Återföring av skatter, extra anslag och tillskott

8.4.1 Årliga återföringar genom skatteavräkning och avräkning

Eftersom landskapet sköter de uppgifter som hör till självstyrelsen, men staten uppbär skatterna (förutom kommunalskatten), blir följden att staten uppbär skatt för sådana utgifter som staten skulle ha om inte självstyrelsen tog hand om dem. Därför finns det ett system för årlig *återföring av skattemedel* till Åland. Syftet är att återföringen under normala förhållanden ska täcka finansieringen av självstyrelsen.

Bestämmelserna i SjL 7 kap. om återföring och motiveringarna till dem (RP 320/2018 rd) är delvis mycket tekniska. Systemet beskrivs här endast till sina huvuddrag.

Återföringen fastställs genom 1) en *skatteavräkning* (*verotasoitus*) och 2) ett s.k. *avräkningsbelopp* (*tasoitusmäärä*).

1) *Skatteavräkningen* (49 §) är en årlig återföring till landskapet av statsmedel. Den består av de på Åland för respektive skatteår debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna samt källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten och tonnageskatten. Dessutom återförs ett belopp som motsvarar lotteriskatt som har betalats på Åland.

Skatteavräkningen verkställs i efterhand för varje skatteår. Avräkningen verkställs, liksom skatteavräkningen, årligen i efterhand för varje kalenderår. Avräkningen verkställs av Ålandsdelegationen, vars beslut ska stadfästas av republikens president. Om presidenten inte stadfäster beslutet, ska saken hänskjutas till delegationen för ny behandling (56.3 § 1 p. och 56.5 §).

På beloppet betalas månatliga förskott. Beslut om förskott fattas av Ålandsdelegationen (56.4 §).

I regeringens proposition RP 320/2018 rd, s. 17–18 beskrivs närmare hur skatteavräkningen räknas ut.

2) *Avräkningsbeloppet* (46 §) beräknas på den s.k. *avräkningsbasen*, som består av de inkomster som redovisats i statsbokslutet, förutom skatterna på förvärvs- och kapitalinkomster, rundradioskatt, källskatt som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatt och lotteriskatt samt nya statslån. Denna avräkningsbas multipliceras med ett relationstal, som kallas *avräkningsgrunden*.

Avräkningsbeloppet påverkas dessutom av förändringar i befolkningstalet för Åland i förhållande till hela landets befolkningstal enligt en viss koefficient. Om Ålands befolkningsandel ökar, höjs avräkningsbeloppet och minskar andelen så sänks beloppet.

Avräkningen verkställs, liksom skatteavräkningen, årligen i efterhand för varje kalenderår av Ålandsdelegationen. Också dessa beslut ska stadfästas av republikens president (56.3 § 1 p. och 56.5 §).

På avräkningsbeloppet betalas månatliga förskott. Beslut om förskott fattas av Ålandsdelegationen (56.4 §).

Bestämmelser om avräkningsgrundens storlek finns i SjL 47 §. Avräkningsgrunden enligt självstyrelselagen är 0,45 %, men har genom lag 911/2020 höjts till 0,47 % (RP 19/2020, GrUB 25/2020 rd).

Enligt självstyrelselagen ska avräkningsgrunden ändras om grunderna för statsbokslutet genomgår ändringar som påverkar avräkningsbeloppets storlek. Med det avses förändringar i statens inkomst- och utgiftsstruktur, strukturella förändringar av beskattning eller bolagisering, förändringar i fråga om nettobudgetering samt andra därmed jämförbara förändringar.

Avräkningsgrunden ska höjas, om landskapet Ålands utgifter ökar och ökningen följer av att

- till landskapet har överförts ny lagstiftningsbehörighet i frågor som avses i 29.1 § (dvs. rättsområden som räknas upp i den s.k. B-listan),
- landskapet Åland har övertagit förvaltningsuppgifter som ankommer på staten och kostnaderna inte regleras på annat sätt (t.ex. genom en överenskommelseförordning), eller landskapet, efter överenskommelse med staten, svarar för verksamhet som helt eller till betydande del tjänar riksintressen,
- uppnåendet av självstyrelsens syften orsakar väsentligt ökade kostnader, eller
- landskapet Ålands förvaltning annars belastas av betydande utgifter som inte förutsågs när denna lag stiftades.

Avräkningsgrunden ska sänkas, om en statlig myndighet har övertagit förvaltningsuppgifter av landskapets myndigheter, och kostnaderna för uppgifterna inte regleras på annat sätt (t.ex. genom en överenskommelseförordning).

Ändring av avräkningsgrunden sker genom rikslag (alltså vanlig lag) med lagtingets samtycke (48 §). Finansministeriet och landskapsregeringen ska minst vart tredje år bedöma om det finns sådana orsaker att ändra avräkningsgrunden som nämns i 47 § och ge sitt förslag till Ålandsdelegationen. Delegationen ger sedan sitt förslag till ändring av avräkningsgrunden till statsrådet. Statsrådet ger sitt lagförslag, som baserar sig på delegationens förslag, till riksdagen. Eftersom lagtingets samtycke krävs för att lagen ska träda i kraft, bör statsrådet vinnlägga sig om att beredningen av regeringens proposition sker i samarbete med Ålands landskapsregering.

8.4.2 Extra anslag och tillskott under exceptionella förhållanden

Landskapet kan beviljas *extra anslag* för osedvanligt stora engångsutgifter som inte rimligen kan finansieras med landskapsbudgeten (50 §). Sådana anslag kan beviljas enbart för uppgifter som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Anslagen kan vara såväl ettåriga som fleråriga.

Framställning om extra anslag görs av lagtinget och riktas till Ålandsdelegationen, som fattar beslut i saken. Ålandsdelegationens beslut ska stadfästas oförändrat av republikens president. Om presidenten inte stadfäster beslutet, hänskjuts saken till Ålandsdelegationen för ny behandling (56.2 § 3 p. och 56.5 §).

Enligt motiveringarna till bestämmelsen om extra anslag (RP 320/2018 rd) motsvarar paragrafen den ursprungliga 48 § i 1991 års lag. En motsvarande bestämmelse ingick redan i 1951 års lag under benämningen extraordinarie anslag. Möjligheten att bevilja extra anslag för exceptionella utgifter och engångsinvesteringar är således i sak oförändrad.

> I regeringens proposition 73/1990 rd saknades den bestämmelse om extra anslag som hade funnits i 1951 års lag. Bestämmelsen återinfördes i riksdagsbehandlingen. Grundlagsutskottet yttrade: ”Hänvisande till utlåtandet från statsutskottet har utskottet ändrat dessa paragrafer. Ändringen av 48 § innebär att möjligheten att bevilja extraordinära anslag för exceptionella engångsinvesteringar bibehålls i självstyrelselagen. De extraordinära anslagen har med stöd av den gällande lagen t.ex. disponerats för att bygga en hotell- och restaurangskola och för ett elektrifieringsprogram i landskapet. Extraordinära anslag skall också i framtiden kunna beviljas för sådana uppgifter i landskapet som på grund av de osedvanligt stora utgifter de medför rimligen inte kan anses behöva finansieras genom landskapets budget. Ett extraordinarie anslag inverkar inte på utövningen av lagtingets budgetmakt som följer av 44 §.”

Formuleringen ”kan beviljas extra anslag” antyder att beslutet grundas på prövning. Prövningen är dock inte helt fri utan den begränsas av syftet med paragrafen, motiveringarna till den och av en prövning av vad som ”rimligen” bör bäras av landskapet.

I självstyrelselagen finns inte någon bestämmelse om möjligheterna för riket att inom ramen för normala bestämmelser om statligt stöd efter en friare prövning stödja verksamhet som hör till landskapets behörighet. Ålandsdelegationen har ändå ansett det möjligt för staten att bevilja statligt stöd för företag som är verksamma i landskapet trots att näringsverksamhet hör till lagtingets behörighet (ÅD nr 19/2010, D 10 10 05 1). Ålandsdelegationen påpekar samtidigt att det är viktigt att statsmakten samråder med eller åtminstone håller landskapsregeringen underrättad om statliga stöd som beviljas åländska företag. Delegationen konstaterar också att vissa statliga stöd kan vara förenade med villkor eller på något annat sätt innefatta en styrning av näringsverksamhet. Därför måste lagtingets samtycke inhämtas till den del beviljande av stöd inom landskapets behörighetsområden till företag i landskapet innefattar en styrning av en näringsverksamhet inom landskapets behörighetsområden, såvida inte den aktuella stödordningen har reglerats genom en överenskommelseförordning.

Se även GrUU 72/2014 rd, där utskottet bl.a. påpekar att det inte är möjligt för staten att ensidigt bestämma om statligt stöd utan riket och landskapet måste skapa ett gemensamt stödsystem. Se L om villkoren för deltagande i kostnaderna för produktionsstödet för el som produceras vid vissa vindkraftverk som byggs i landskapet Åland (759/2015).

Tillskott under exceptionella förhållanden (51 §) ska beviljas landskapet:

- för att förhindra eller undanröja sådana väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet och
- för att täcka sådana kostnader som föranleds av en naturkatastrof, en kärnkraftsolycka, ett oljeutsläpp eller någon annan därmed jämförbar händelse, om inte landskapet skäligen bör bära kostnaderna.

Framställning om tillskott görs av landskapsregeringen hos Ålandsdelegationen. Framställningen ska göras senast under året efter det kalenderår till vilket utgifterna hänför sig.

Bestämmelsen om tillskott under exceptionella förhållanden motsvarar den tidigare bestämmelsen om ”särskilda bidrag”. Det är fråga om statsbidrag som i vissa fall ska beviljas och som vanligtvis är av engångskaraktär. Grunderna för tillskott är desamma som för särskilda bidrag enligt den tidigare bestämmelsen. Motiveringarna till paragrafen finns således dels i RP 73/1990 rd, dels i RP 320/2018 rd.

Med väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbar landskapet avses t.ex. en ekonomisk recession som hotar Ålands vitala intressen. En sådan situation kan uppstå exempelvis inom konjunkturkänsliga branscher som är synnerligen viktiga för Ålands ekonomi, så som vid en kraftig recession inom servicenäringar som är beroende av sjöfarten eller turismen. Ett villkor för bidrag är att störningarna inte har orsakats av självstyrelseorganen.

Ett villkor för extra tillskott vid naturkatastrofer m.m. är att det inte är rimligt att landskapet ensamt ska stå för kostnaderna. Detta kan vara fallet t.ex. efter en större oljeolycka. Tillskott ska beviljas i synnerhet där landskapsmyndigheternas åtgärder har hindrat att skadeverkningar når andra delar av landet.

På samma sätt som när det gäller extra anslag är det Ålandsdelegationen som fattar beslut om tillskott under exceptionella förhållanden. Ålandsdelegationens beslut ska stadfästas oförändrat av republikens president. Om presidenten inte stadfäster beslutet, hänskjuts saken till Ålandsdelegationen för ny behandling (56.2 § 3 p. och 56.5 §).

Beslut om att bevilja tillskott ska grunda sig på syftet med paragrafen och dess motiveringar. Tillskott ska beviljas när kriterierna uppfylls. Beviljandet bygger således inte på fri prövning.

> Ålandsdelegationen beviljade genom sitt beslut 21.7.2022 ett särskilt bidrag med anledning av Covid-19-pandemin. Bidraget på drygt 17,5 miljoner euro beviljades ”till förhindrande och undanröjande av de väsentliga rubbningar i samhällsekonomin som särskilt drabbade landskapet under år 2020.
>
> I samband med sitt utlåtande om landskapsregeringens ansökan om särskilt bidrag för att täcka kostnaderna för skadorna efter stormen Alfrida konstaterade Ålandsdelegationen (ÅD 17.6.2021) att förutsättning för bidrag är, att det inte är skäligt att landskapet ensamt ska stå för de kostnader som förorsakats bl.a. av en naturkatastrof. Det förutsätts således att landskapet annars skulle stå för kostnaderna, vilket enligt självstyrelselagens terminologi innebär att de skulle erläggas av landskapets medel. ÅD:s utlåtande innebär med andra ord att extra tillskott inte kan beviljas för skador som landskapet inte annars skulle stå för. I utlåtandet prövade ÅD inte frågan om stormen Alfrida skulle anses utgöra en sådan naturkatastrof som avses i SjL 51.1 § 2 p., eftersom ansökan förkastades på grund av att landskapet inte över huvud taget skulle anses vara ersättningsskyldigt för kostnaderna.

8.5 Statens mark och byggnader på Åland

I SjL 61 och 62 § finns bestämmelser om statens mark och byggnader på Åland. Avsikten är att staten inte ska äga annan mark på Åland än sådan som behövs för egentlig statsförvaltning. Om staten behöver mark på Åland för egentlig statsförvaltning, ska landskapet tillhandahålla lämpliga områden. Om landskapet inte gör det, kan staten ”utan landskapets medverkan” expropriera behövlig mark. I motiveringarna (RP 73/1990 rd, s. 94 redogörs för innebörden av begreppet ”egentlig statsförvaltning”.

Om mark som staten äger på Åland inte längre behövs för egentlig statsförvaltning, övergår statens rätt till landskapet direkt enligt lagen. Byggnader och anläggningar som blivit obehövliga tillfaller då också landskapet, om de inte flyttas bort.

Respektive ministerium och landskapsregeringen ska överenskomma om tillhandahållande av mark och om övertagande av mark och annan egendom.

Meningsskiljaktigheter mellan riket och landskapet angående statens mark på Åland avgörs av Ålandsdelegationen.

> Det finns flera exempel på överföring av mark och anläggningar till landskapet. Se t.ex. F om överföring av Kastelholms slott, Vita Björn, Lotsstugan på Prästö och Lemböte kapell till landskapet Åland (1623/1995) och F om överlåtelse av Lemströms kanal till landskapet Åland (994/1997).
>
> Ålandsdelegationen har i sitt utlåtande 15/2014 tagit ställning till en situation där statlig egendom genom bolagisering har övergått på ett privaträttsligt samfund. Den omständigheten att privaträttsliga samfund under vissa omständigheter kan funktionellt betraktas som delar av den egentliga statsförvaltningen och att markområden överförs eller lokaler uthyrs till dem får enligt ÅD inte leda till kringgående av 61 § i självstyrelselagen. Den grundläggande målsättningen med 61 § 2 mom. i självstyrelselagen är att statens rätt till marken övergår till landskapet då marken inte längre behövs för den egentliga statsförvaltningen. Detta innebär att även om statens rätt till ett markområde har övergått till ett privaträttsligt samfund som anses höra till den egentliga statsförvaltningen, har samfundet inte rätt att överlåta området, utan det ska då det blir överflödigt för egentlig statsförvaltning överlåtas till landskapet.
>
> ÅD har inte sett några hinder för att staten och landskapet avtalar om överlåtelser av mark på något annat sätt än de som avses i SjL 61 §.

8.6 Landskapets rätt till arv

I SjL 63 § finns en specialbestämmelse om danaarv som är ett undantag från ärvdabalken 5:1 om statens rätt till arv. Om den som är fast bosatt i landskapet inte vid sin död har någon legal arvinge och inte heller hade upprättat ett testamente, tillfaller arvet landskapet Åland. Men om det är fråga om fast egendom eller därmed jämförbar annan egendom som finns utanför landskapet och som inte behövs för att täcka dödsboets skulder, ska egendomen överlåtas till staten.

I motiveringarna (RP 73/1990 rd, s. 95) konstateras att bestämmelsen innebär att landskapet träder i statens ställe som mottagare av danaarv. Landskapet kan helt eller delvis överlåta egendomen till den kommun där arvlåtaren var bosatt eller fastigheten är belägen. Enligt motiveringarna blir stadgandet i ÄB 5:2 inte analogt tillämpligt.

Ärvdabalken har ändrats sedan självstyrelselagen trädde i kraft. Enligt ÄB 5:2 mom. 3 ska bestämmelserna i ÄB 5:2 mom. 1 och 2 också tillämpas på egendom som har överlåtits till staten enligt SjL 63 §.

Om en arvlåtare som saknar arvingar var bosatt utanför landskapet och efterlämnade fast egendom i landskapet, tillfaller denna egendom landskapet. Lös egendom i landskapet tillfaller staten. En andel i ett dödsbo som äger fast egendom jämförs i det här sammanhanget med fast egendom och tillfaller landskapet. Detta beror på jordförvärvslagens 2 § och är ett undantag från den allmänna regeln att andel i dödsbo är lös egendom (även om fast egendom ingår i boet).

Bild: Rastplats i Mariehamn. Visit Åland / Peter Sjöberg, Flygfoto

9 Samarbete och behörighetskonflikter

> En målsättning för statsrådets Ålandsstrategi är att bygga upp förtroendet. Det behövs en dialog för att bygga upp förtroendet. Det handlar om att dela olika åsikter, tänka och fundera tillsammans, utveckla en gemensam syn och förståelse.
>
> Statsrådets Ålandsstrategi kap. 4.

Som det redan tidigare har framgått innehåller självstyrelselagen bestämmelser om hur riket och landskapet ska samarbeta och om hur eventuella behörighetskonflikter ska lösas.

9.1 Samarbetsformer

De samarbetsformer som självstyrelselagen känner är *samtycke* eller *bifall*, *samråd, hörande, begäran om utlåtande* och *överenskommelser*. I EU-ärenden finns det dessutom ett system med *gemensam beredning* (se kap. 7 ovan).

När självstyrelselagen innehåller krav på ”samtycke” eller ”bifall”, betyder det att åtgärden i fråga inte kan vidtas ensidigt. Den kan med andra ord inte vidtas utan att lagtinget eller landskapsregeringen ger sitt godkännande.

Med uttrycket ”samråd” avses enligt motiveringarna (RP 73/1990 rd, s. 80) överläggningar. Med uttrycket har man velat betona att enbart hörande inte är tillräckligt, utan att verkliga överläggningar ska hållas, om inte landskapsregeringen meddelar att beslutet kan fattas utan överläggningar, t.ex. efter att ha gett ett skriftligt utlåtande.

Samråd betyder att parterna ska försöka nå enighet om ett beslut. Lagen innehåller inte alltid bestämmelser om vilket förfarandet är för den händelse samrådsförfarandet inte leder till resultat, men i vissa fall finns det möjlighet att föra saken till ÅD eller HD. Det finns också situationer där ett beslut helt enkelt inte kan fattas, om samrådsförfarandet inte leder till resultat.

”Hörande” och ”begäran om utlåtande” innebär att landskapsregeringen ska få möjlighet att yttra sig och att riksmyndigheten när den fattar sitt beslut ska ha som mål att beakta det som landskapsregeringen yttrar. Detta kan anses ingå i principen om god förvaltning. Det finns ändå inte när det gäller krav på hörande någon strikt skyldighet att fatta beslut på det sätt som landskapsregeringen har önskat.

Även i situationer där självstyrelselagen inte uttryckligen föreskriver att landskapsregeringen ska höras, kan ett hörande bli aktuellt enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det kan också vara nödvändigt att höra de åländska kommunerna i frågor som är riksbehörighet men som påverkar även de åländska kommunerna. Märk då att Mariehamns stad inte hör till Ålands kommunförbund utan måste höras separat.

Samtycke av lagtinget krävs:

- för överföring av lagstiftningsbehörighet i de fall som avses i 29 § (den s.k. B-listan),
- för att ändra avräkningsgrunden genom rikslag (48 §).

Bifall av lagtinget krävs:

- för att ett internationellt fördrag ska träda i kraft på Åland till den del saken hör till åländsk behörighet (59 §),
- för att en ändring av grundlag eller annan rikslag ska träda i kraft i landskapet, om det är fråga om principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet (28 §),
- för att riksdagen ska kunna lagstifta om annan tjänstgöring i stället för värnplikt inom civilförvaltningen än tjänstgöring vid lots- och fyrverket (12.2 §).

Samtycke av landskapsregeringen behövs:

- för att bygga, inneha och använda anläggningar för utvinnande av kärnkraft eller hantering eller förvaring av material i anslutning härtill (27 § 18 p.),
- för att som befolkningsskyddsåtgärd flytta personer till en ort utanför landskapet (27 § 28 p.),

- för beviljande av tillstånd till allmän televerksamhet på Åland (27 § 40 p.),
- för att inrätta nya farleder för handelssjöfarten inom landskapet (konflikter avgörs av ÅD) (30 § 12 p.),
- för att en överenskommelseförordning ska kunna utfärdas eller ändras (kan däremot sägas upp ensidigt) (32 §),
- för att statsrådet ska kunna utfärda en förordning om språkkunskaper för statsanställda i landskapet (42 §).

Samråd är en förutsättning för beslut i följande fall:

- Republikens president kan efter samråd med lagtingets talman upplösa lagtinget och förordna om nya val (15 §).
- I ärenden som gäller tillstånd att med utländska fartyg idka handelssjöfart i landskapet eller mellan landskapet och det övriga Finland ska samråd äga rum med landskapsregeringen (30 § 13 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 (30 § 14 p.).
- När en riksmyndighet handlägger frågor gällande lufttrafiken som har särskild betydelse för landskapet ska samråd äga rum med landskapsregeringen (30 § 16 p.).
- Arkivalier härrörande från statsmyndigheter som är verksamma i landskapet får föras bort från landskapet endast efter samråd med landskapsregeringen (30 § 17 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 (30 § 18 p.).
- När det gäller genomförande av EU-beslut ska landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Om endast en åtgärd kan vidtas i medlemsstaten i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet, fattas beslutet om åtgärden av riksmyndigheten. Beslutet skall fattas efter samråd med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas och landskapsmyndighetens ståndpunkter så långt som möjligt blir beaktade. Är landskapsmyndigheten och riksmyndigheten inte överens om vilka åtgärder som bör vidtas i en fråga som avses i detta moment, kan en rekommendation till avgörande begäras av Ålandsdelegationen (59b § 2 mom.).
- Riksmyndigheterna bereder i ”samverkan” med landskapsregeringen innehållet i Finlands svar på ställningstaganden av Europeiska gemenskapernas kommission angående brister vid fullgörandet av

medlemsstatens skyldigheter till den del fullgörandet hör till landskapets behörighet samt Finlands ställningstaganden som i ett sådant ärende framförs vid Europeiska gemenskapernas domstol (59c § 1 mom.).

Utlåtande av lagtinget krävs:

- innan riksdagen stiftar lag om tjänstgöring vid lots- och fyrverket i stället för värnplikt (12.2 §).

Utlåtande av landskapsregeringen krävs:

- I fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet ska utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas (28.2 §). Lägg märke till att det enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan vara skäl att begära utlåtande av landskapsregeringen även om ett lagförslag inte ”har särskild betydelse” för landskapet. Märk också att det kan vara skäl att höra Ålands kommunförbund och Mariehamns stad i ärenden som även gäller de åländska kommunerna.
- Innan republikens president, statsrådet, ett ministerium eller någon annan myndighet utfärdar föreskrifter som uteslutande gäller landskapet eller som annars har särskild betydelse för landskapet ska landskapsregeringens utlåtande i saken inhämtas (33 §).
- Utlåtande av landskapsregeringen ska inhämtas innan tillstånd beviljas till utövande av tillståndspliktig näring, om beviljandet ankommer på en riksmyndighet (30 § 21 p.).

Utlåtande av en riksmyndighet krävs:

- Landskapsregeringen ska begära utlåtande av behöriga riksmyndigheter innan en åtgärd som gäller en fast fornlämning vidtas (23 § 3 p.).
- Landskapsregeringen ska begära utlåtande av riksarkivet innan beslut fattas om utgallring av handlingar ur landskapsmyndigheternas eller de kommunala och kyrkliga myndigheternas arkiv i landskapet (23 § 4 p.).
- Landskapsregeringen ska inhämta utlåtande av behörig riksmyndighet innan den beviljar tillstånd för utlänningar eller utländska sammanslutningar att äga och besitta fast egendom i landskapet eller att idka näring där (30 § 7 p.).
- Utlåtande av riksmyndigheterna ska inhämtas innan landskapsregeringen beslutar om frågor som gäller rätt att idka intern lufttrafik i landskapet (30 § 15 p.).

Lagtingets talman ska *höras*:

- innan beslut fattas om entledigande av landshövdingen (54 §).

Landskapsregeringen ska *höras:*

- innan beslut fattas om sådana ändringar i importskyddet för lantbruks- och fiskeriprodukter som särskilt kan beröra lantbruksproduktionen och fiskerinäringen i landskapet (30 § 20 p.),
- innan beslut fattas om indragning av en inrättning eller ett fast arbetsställe vid statens lokalförvaltning i landskapet (30 § 22 p.).

Överenskommelser mellan riket och landskapet kan ingås i form av överenskommelseförordningar (32 §). Utöver det bör det vara möjligt för landskapet och riket att ingå offentligrättsliga eller civilrättsliga avtal enligt den allmänna lagstiftningen angående detta.

En form av överenskommelse är även ändring av eller undantag från självstyrelselagen. För detta krävs *överensstämmande beslut* av lagtinget och riksdagen (69 §).

Vid sidan av det formaliserade hörandet och utlåtandeförfarandet finns det mer eller mindre formaliserade samarbetsformer. Viktiga sådana är systemet med kontaktpersoner vid ministerierna, som numera regleras i Ålandsstrategin i kap. 2.1, diskussioner i regeringens aftonskola, utrikesministeriets kontaktgrupp för Åland som har som mål att utveckla och öka användningen av Ålandsexemplet i internationella sammanhang samt att också på andra sätt öka informationen om och kontakterna med Åland. Till utrikesministeriets ansvarsområde hör också regeringens periodiska rapportering om genomförandet av internationella och regionala människorättskonventioner. I de här frågorna har samordningen med landskapet stärkts (Ålandsstrategin kap. 2.3).

9.2 Behörighetskonflikter

Med behörighetskonflikter avses olika uppfattningar mellan landskapet och riket om hur självstyrelselagen ska tolkas. Behörighetskonflikterna är alltså till sin natur juridiska, även om de kan bottna i olika syn på vad som är ändamålsenligt eller bättre ur en ekonomisk eller politisk synvinkel. Behörighetskonflikterna kan förstås vara av olika art och allvarlighetsgrad.

De samarbetsformer som nämndes ovan syftar i sista hand till att undvika eller överbrygga eventuella behörighetskonflikter.

När olika uppfattning uppkommer mellan ett ministerium eller en förvaltningsmyndighet å ena sidan och landskapsregeringen eller en landskapsmyndighet å andra sidan bör den första åtgärden vara att förhandla för att försöka nå en samsyn. På rikssidan har då de Ålandsansvariga tjänstemännen på ministerierna ett ansvar att hjälpa till med att utreda saken och vid behov bör justitieministeriets expertis anlitas.

Om behörighetskonflikten efter diskussioner kvarstår är det möjligt för statsrådet eller ett ministerium och för landskapsregeringen att begära utlåtande av Ålandsdelegationen (SjL 56 §). Märk att förvaltningsmyndigheterna inte har denna möjlighet, utom i några specialfall som gäller inrättande av nya farleder för handelssjöfarten samt statens mark och byggnader på Åland.

Det behöriga ministeriet bedömer och avgör i sista hand själv om det anser att utlåtande borde begäras av ÅD. Om justitieministeriet och landskapsregeringen är överens om den juridiska tolkningen, måste det dock finnas vägande skäl för att ifrågasätta deras tolkning.

> ÅD har i sina utlåtanden konstaterat att enligt 56 § i självstyrelselagen ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och ministerierna samt till landskapsregeringen och domstolar. ”Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagen. Ålandsdelegationen konstaterar dock att landskapets lagstiftningsbehörighet avgörs entydigt endast i samband med stiftandet av landskapslagar, som efter granskning av Ålandsdelegationen och i förekommande fall av Högsta domstolen, av republikens president antingen godkänns eller genom veto bringas att förfalla. Däremot sker i samband med riksdagens lagstiftning inte någon motsvarande bedömning av lagstiftningens tillämpning i landskapet Åland. Saknas landskapslagstiftning på området och behörigheten inte direkt framgår av uppdelningen i självstyrelselagen kan myndigheterna vara tvungna att [- - -] själva tolka innebörden av självstyrelselagens bestämmelser.”
>
> ÅD 19/2022 gällde miljöministeriets begäran om utlåtande om ett lagförslag angående miljöskadefonden. ÅD konstaterade i sitt utlåtande att den planerade miljöskadeavgiften var av skattenatur men att den hade andra än fiskala syften. Eftersom miljövård och näringsverksamhet hör till lagtingets behörighet, var det inte möjligt att i rikslag bestämma att miljöskadeavgiften skulle uppbäras på Åland. För detta skulle krävas en landskapslag (t.ex. en blankettlag) eventuellt kompletterad med en överenskommelseförordning.
>
> Landskapsregeringen och social- och hälsovårdsministeriet hade olika uppfattning om privat hälso- och sjukvård hör till landskapets eller rikets behörighet. Landskapsregeringen ansåg att det var fråga om riksbehörighet och ministeriet att

det var landskapsbehörighet. Ålandsdelegationen avgjorde saken 21.7.2022 (dnr 32/2022). Av de skäl som framgår av utlåtandet ansåg ÅD att privat hälso- och sjukvård hör till landskapets behörighet.

När det gäller förvaltningsbeslut kan det hända att det uppstår meningsskiljaktighet angående en myndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd. På framställning av landskapsregeringen eller riksmyndigheten avgörs frågan då av högsta domstolen. HD inhämtar då utlåtande av ÅD innan saken avgörs. Enligt motiveringarna kan en sådan meningsskiljaktighet gälla såväl en tilltänkt som en redan företagen förvaltningsåtgärd (RP 73/1990 rd, s. 94/I).

När det gäller inrättande av nya farleder för handelssjöfarten samt konflikter om statens behov av mark och byggnader på Åland avgörs saken av ÅD (62 §). ÅD:s beslut är slutliga och får således inte överklagas.

Behörighetskonflikter som gäller fördelningen av lagstiftningsbehörighet avgörs i lagberedningsprocessen i sista hand av republikens president, som fattar sitt beslut utifrån ÅD:s och HD:s utlåtanden. Det är således möjligt för lagtinget att pröva gränsen för behörigheten genom att stifta en landskapslag och den vägen få saken avgjord.

I rättstillämpningen avgörs behörighetsfördelningen av domstolarna, i sista hand av HD och HFD. Domstolarna har enligt självstyrelselagen möjlighet att begära utlåtande av ÅD (56.1 §).

Bild: Ålandsflaggor. Visit Åland / Tiina Tahvanainen

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0680 (tryckt)
ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-695-8 (tryckt)
ISBN 978-952-400-702-3 (PDF)

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET