

53/2014

Utvecklingen av Ålands självstyrelsesystem

Seminarierapport

Ahvenanmaan
itsehallintojärjestelmän kehittäminen

Seminaariraportti

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Utvecklingen av Ålands självstyrelsesystem

Seminarierapport

Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän kehittäminen

Seminaariraportti

11.11.2014

Publikationens titel	Utvecklingen av Ålands självstyrelsesystem Seminarierapport		
Författare	Sten Palmgren		
Justitieministeriets publikation	53/2014 Utredningar och anvisningar		
OSKARI nummer	OM 60/08/2013	HARE nummer	OM016:00/2013
ISSN-L	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISSN (häft.)	1798-7059	ISBN (PDF)	978-952-259-418-1
ISBN (häft.)	978-952-259-417-4		
URN	URN:ISBN:978-952-259-418-1		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-418-1		
Sak- och nyckelord	Ålands självstyrelse		
Referat	<p>Statsrådet tillsatte den 19 september 2013 en parlamentariskt sammansatt kommitté med representanter för alla riksdagsgrupper samt partierna på Åland med uppgift att reformera självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland med särskild betoning på en utveckling av den ekonomiska självstyrelsen. I uppdraget ingår också en totalöversyn av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet. Kommittén leds av president Tarja Halonen och den ska inom år 2014 lämna ett delbetänkande med riktlinjer för det fortsatta arbetet.</p> <p>Riksdagens Ålandsforum och grundlagsutskottet ordnade hösten 2013 tillsammans med justitieministeriet och Ålands landskapsregering ett seminarium om utvecklingen av Ålands självstyrelsesystem för att diskutera de utredningar som dittills hade gjorts och för att ge underlag för det fortsatta arbetet.</p> <p>Publikationen innehåller samtliga föredrag under seminariet.</p>		

11.11.2014

Julkaisun nimi Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän kehittäminen
Seminaariraportti

Tekijä Sten Palmgren

**Oikeusministeriön
julkaisu** 53/2014
Selvityksiä ja ohjeita

OSKARI numero OM 60/08/2013 **HARE numero** OM016:00/2013

ISSN-L 1798-7059
ISSN (nid.) 1798-7059 **ISSN (PDF)** 1798-7067
ISBN (nid.) 978-952-259-417-4 **ISBN (PDF)** 978-952-259-418-1

URN URN:ISBN:978-952-259-418-1
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-418-1>

**Asia- ja avain-
sanat** Ahvenanmaan itsehallinto

Tiivistelmä Valtioneuvosto asetti syyskuun 19. päivänä 2013 kaikkien eduskuntaryhmien sekä Ahvenanmaan puolueiden edustajista koostuvan komitean, jonka tehtävänä on Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän sekä itsehallintolain uudistaminen painottaen erityisesti taloudellisen itsehallinnon kehittämistä. Toimeksiantoon kuuluu myös valtakunnan ja maakunnan välisen toimivalanjaon kokonaisarviointi. Komiteaa johtaa presidentti Tarja Halonen ja sen tulee vuoden 2014 loppuun mennessä antaa osamietintö sisältäen tulevan työn suuntaviivat.


Eduskunnan Ålandsforum ja perustuslakivaliokunta järjestivät syksyllä 2013 yhdessä oikeusministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa seminaarin Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän kehittämisestä, tarkoituksena keskustella siihen asti tehdyistä selvityksistä ja pohjustaa tulevaa työtä.

Julkaisu sisältää kaikki seminaarissa pidetyt esitelmät.

INNEHÅLL – SISÄLLYS

FÖRORD	10
1 Välkomst- och öppningsord	12
Riksdagens talman Eero Heinäluoma	12
Lantrådet Camilla Gunell	15
2 Behörighetsfördelningen i går, i dag och i morgon	18
Av president Leif Sevón	18
3 Enumerationsprincipen v. residualprincipen – Behörighetsfördelning i autonomier och gränsdragning mot federalism	27
Av professor Markku Suksi	27
3.1 Inledning	27
3.2 Utgångspunkter för en definition av territoriell autonomi	32
3.3 Förhållandet mellan territoriell autonomi och federalism	35
3.4 Modeller för behörighetsfördelning	38
3.5 Behörighetsfördelningen mellan Danmark och Färöarna	43
3.6 Sätt för uppkomsten av autonomier	46
4 Beskattningen och självstyrelsens finansiering. Dagsläge och historisk bakgrund	49
Av direktör Bjarne Lindström	49
4.1 Dagens ekonomiska system Åland–Finland	50
4.2 Modellens huvudprinciper	51
4.3 Det ekonomiska utfallet	52
4.4 De ursprungliga statliga intentionerna	54
4.5 Den politiska processen bakom de två första självstyrelselagarna	54
4.6 Åland föreslår förnyad självstyrelse med friare ekonomi	57
4.7 Resultatet	58
4.8 Förnyad åländsk självstyrelse enligt dansk modell?	59

4.9	Vad det hela egentligen handlar om	60
5	Några principiella och praktiska synpunkter på Ålands självstyrelse	61
	Av lagstiftningsrådet Sten Palmgren	61
6	Avslutningsord	64
	Justitieminister Anna-Maja Henriksson	64
ESIPUHE		67
1	Tervetuliais- ja avauspuheenvuorot	69
	Eduskunnan oikeusasiamies Eero Heinäluoma	69
	Maaneuvos Camilla Gunell	72
2	Toimivallan jako eilen, tänään ja huomenna	76
	Presidentti Leif Sevón	76
3	Enumeraatioperiaate v. residuaaliperiaate – Toimivallanjako autonomioissa ja rajaveto federalismiin	85
	Professori Markku Suksi	85
3.1	Johdanto	85
3.2	Lähtökohtia alueellisen autonomian määritelmälle	90
3.3	Alueellisen autonomian ja federalismin välinen suhde	93
3.4	Toimivallan jaon malleja	96
3.5	Toimivallanjako Tanskan ja Färsearten välillä	101
3.6	Autonomian syntymisen tapoja	104
4	Verotus ja itsehallinnon rahoitus. Nykytila ja historiallinen tausta	107
	Johtaja Bjarne Lindström	107
4.1	Nykyinen taloudellinen järjestelmä Ahvenanmaa–Suomi	108
4.2	Mallin pääperiaatteet	109
4.3	Taloudellinen tulos	110
4.4	Valtion alkuperäiset pyrkimykset	112
4.5	Kahden ensimmäisen itsehallintolain taustalla oleva poliittinen prosessi	112
4.6	Ahvenanmaa ehdottaa uudistettua itsehallintoa ja vapaampaa taloutta	114
4.7	Tulos	116
4.8	Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uudistaminen Tanskan mallin mukaan?	116
4.9	Mistä kaiken kaikkiaan on kyse	117



5	Eräitä periaatteellisia ja käytännön näkökohtia Ahvenanmaan itsehallinnosta _____	119
	Lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren _____	119
6	Päätössanat _____	122
	Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson _____	122

FÖRORD


Ålands självstyrelselag tillkom efter att Nationernas förbund i Genève löst konflikten om vilket land Åland skulle tillhöra. Den trädde ikraft 1922, men har senare totalreviderats och ersatts av nya självstyrelselagar år 1952 och år 1993. Ålands självstyrelse har utvecklats inom Finlands statstillhörighet. Systemet har blivit internationellt känt för att det fungerat under mer än 90 år, trots att landskapet och riket emellanåt haft olika åsikter, tack vare att systemet från början var väl genomtänkt, men också för att båda parter medverkat till att utveckla systemet på ett konstruktivt sätt och utveckla de olika omgångsformerna. Vissa delar av systemet har visat sig vara svåradministrerade, och förhållandena har förändrats, men reglerna har kunnat förnyas och anpassas.

Sedan den senaste revisionen av självstyrelsen har Finland fått en ny grundlag. Den viktigaste förändringen är dock den utveckling som skett på grund av Finlands och Ålands inträde i Europeiska unionen. Det är klart att Finlands riksdag och Ålands lagting har blivit beroende av vad som bestäms på europeisk nivå, men förhållandet mellan riket och landskapet har också förändrats. De två parterna har blivit mer beroende av varandra och självstyrelselagen har därför ändrats tre gånger på grund av EU-inträdet. Åren inom EU har dock visat behov av en större reform.

Landskapsregeringen tillsatte därför en parlamentarisk kommitté som leddes av lagtingets vicetalman Gunnar Jansson och som avgav sitt betänkande i oktober 2010.

Justitieministeriet tillsatte i mars 2012 en arbetsgrupp under ordförandeskap av ambassadör Alec Aalto som i januari 2013 avgav sitt betänkande.

Samtidigt arbetade i landskapet en uppföljningsgrupp under ordförandeskap av lagtingsman Roger Jansson. Gruppen avgav sitt betänkande i augusti 2013.



Den 19 september 2013 tillsatte statsrådet en kommitté med representanter för landskapet och riket med uppgift att reformera självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland med särskild betoning på en utveckling av den ekonomiska självstyrelsen. I uppdraget ingick också en totalöversyn av behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet. Erfarenheter från andra europeiska länder skulle beaktas så att den åländska självstyrelsen kan vara ett föredöme för autonomier med lagstiftningsmakt. Kommittén leds av president Tarja Halonen och den inledde sitt arbete i november.

Arbetet kommer att fortgå under flera år, men viktigt är att det redan från början finns kunskap och förståelse för arbetet. Det var därför naturligt för Riksdagens ålandsforum och grundlagsutskottet att tillsammans med justitieministeriet och Ålands landskapsregering arrangera ett seminarium om utvecklingen av Ålands självstyrelsesystem för att få de olika utredningar som företagits mångsidigt och sakkunnigt belysta.

Elisabeth Nauc ler

Johannes Koskinen

Ordförande

Ordförande

Ålandsforum

Grundlagsutskottet

1 Välkomst- och öppningsord

Riksdagens talman Eero Heinäluoma

Ärade ordförande, mina damer och herrar!

Den åländska självstyrelsen har bestått i nästan 100 år under politiskt och ekonomiskt skiftande tider. Landskapets styrka bekräftas av att självstyrelsen under alla dessa år lyckats förnya sig och är vid god vigör. Självstyrelsemodellen har gagnat ålänningarna och utvecklingen har gått starkt framåt i landskapet. I dag är Ålandsmodellen känd och beundrad i hela världen. Betecknande för den åländska framgången är att landskapet numera hör till de mest välmående delarna av Finland.

Genom språk, historia och kultur är Åland starkt förankrat i det nordiska samarbetet. Jämsides med Finland har Åland en egen delegation i Nordiska rådet. Landskapsregeringens representanter har fått rätt att också delta i ministerrådets möten, särskilt när de behandlar frågor där Åland har beslutanderätt i kraft av sin självstyrelse.

Bästa åhörare,

Statsminister Jyrki Katainens regering utfäster sig i sitt program (22 juni 2011) att utveckla och värna Ålands självstyre i samarbete med landskapet Åland. Regeringen lovar fortsätta modernisera Ålands självstyrelsesystem och undersöka var ändringar behöver sättas in.

Regeringen vill säkerställa att kontakten mellan förvaltningen och landskapets självstyrelse fungerar och sker på svenska och att Åland ges möjligheter att påverka i EU-frågor.

Justitieministeriet tillsatte den 14 mars i fjol en parlamentarisk arbetsgrupp med uppdraget att med tanke på ett beredningsorgan som tillsätts senare kartlägga hur Ålands



självstyrelse fungerar och vilka behov det kan finnas att utveckla självstyrelselagen för Åland.

Arbetsgruppen skulle särskilt göra preliminära bedömningar av de frågor och förslag som tas upp i den av landskapet tillsatta parlamentariska kommitté som har lagt förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen.


Arbetsgruppen överlämnade den 24 januari 2013 sitt betänkande Ålands självstyrelse i utveckling (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2013).

Arbetsgruppen konstaterar att självstyrelselagen i huvudsak har fungerat väl. Världen har emellertid förändrats radikalt i många avseenden efter att självstyrelselagen trädde i kraft. Hit kan vi räkna framför allt integrationen i Europa och världsekonomins globalisering.

Likaså har genomgripande omstruktureringar skett i förvaltningen i Finland. När det gäller den åländska självstyrelsen gäller omställningarna främst reformerna av regionalförvaltningen, uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, förändringarna av beskattningen och privatiseringen av offentliga förvaltningsuppgifter.

I lagtekniskt avseende uppfyller självstyrelselagen inte helt de krav som man numera bör ställa på en lag på grundlagsnivå. Den nuvarande självstyrelselagen företräder en detaljerad och delvis komplicerad lagstiftningsteknik, som dikterats av den situation som ledde till självstyrelsens uppkomst. Å andra sidan kan man fråga sig om den detaljerade lagstiftningstekniken lett till att oenigheter lyst med sin frånvaro.

Detaljmotiven till lagens bestämmelser är på många punkter mycket kortfattade. Begreppsapparaten är delvis föråldrad. Det har också visat sig att exempelvis förfarandena för överföring av behörighet och för att ändra avräkningsgrunden är osmidiga. Här är det helt tydligt att ändringar behövs.



Självstyrelselagen har vid det här laget genomgått ett flertal delrevideringar. Arbetsgruppen bedömer att det behövs en grundlig översyn för att få till stånd en modern och mer flexibel lag.

Arbetsgruppen framhåller att ett smidigare system inte får försvaga det skydd för självstyrelsen som konstitutionen garanterar. Ett rättsligt system ger oundvikligen upphov till tolkningsfrågor och för att lösa dem behövs lagstadgade mekanismer.

För att systemet ska vara stabilt är det nödvändigt med tydliga bestämmelser i självstyrelselagen om behörighetsfördelning och ekonomiska relationer.

Bästa åhörare,

Intresset för hur den ändrade självstyrelselagen kommer att se ut är stort såväl på Åland som på fastlandet. Därför är det viktigt att beredningsprocessen sker under stor öppenhet och att allmänheten får komma till tals. Det här seminariet utgör ett viktigt element i den begynnande allmänna debatten.

Som representant för hela riksdagen hoppas jag att ni får ett bra seminarium med givande diskussioner kring temat. Tack!

Lantrådet Camilla Gunell

Ärade herr talman, fru talman, riksdags- och lagtingsledamöter, ärade gäster,


När ålänningarna 1921 fick självstyrelse som lösning på tvisten om öarnas tillhörighet var det en gåva som ingen ville ha. I dag kan vi konstatera att den gåvan vara den bästa Åland någonsin hade kunnat få.

90 år och tre självstyrelselagar senare kan vi konstatera att autonomimodellen, där den unga republiken Finland gavs suveräniteten över Åland, har fungerat väl och gett ålänningarna en god plattform för att skapa ett starkt samhälle med ett framgångsrikt näringsliv, en trygg nordisk välfärd och ett samhälle som trots starka urbaniseringstrender, fortfarande är attraktivt för inflyttning. Självstyrelsen har varit en hållbar modell som behållit sin livskraft under högst varierande politiska, ekonomiska och sociala skeden.

När vi reser runt om i världen och berättar om Ålandsexemplet pekar vi på tre viktiga beståndsdelar:

1. **Garantierna** som ålänningarna fick för sitt svenska språk, kultur och sedvänjor
2. **Demilitariseringen** och neutraliseringen
3. **Självstyrelsen** som genom sitt folkvalda parlament, lagtinget och sin landskapsregering, ger Ålands folk makten att utforma sitt samhälle så långt det bara är möjligt och rätten att besluta om sin framtid.

Vi berättar också hur autonomi utvecklats successivt och stegvis genom åren, hur olika institutioner tillkommit som idag är viktiga för hur dialogen och samverkan fungerar mellan Åland och riket såsom Landskapets förvaltning och myndigheter, Ålandsdelegationen, landshövdingen, riksdagsledamoten, kontaktgruppen mellan LR och Utrikesministeriet och andra viktiga kontaktorgan som är väsentliga för att umgänget och informationsutbytet ska fungera väl. Vi understryker också betydelsen av två levande nationalspråk i Finland och fortsatt goda kunskaper i svenska inom rikets myndigheter och politikerkår.



Åland är en av tre autonomier i Norden vid sidan av Färöarna och Grönland och bland Europas 40–50 autonomier är Åland en av de äldsta. Att autonomier förändras och söker förändring är en naturlig vilja och process.

Bertil Roslins utredning från 2006 **Europeisk självstyre i förändring** visar att samma fenomen ofta präglar diskussionerna kring autonomiernas utveckling; man söker utvidgad lagstiftningsbehörighet, diskuterar enumerations- eller residualprincipen ska råda, om att umgänget mellan moderländer och autonomier, på grund av att EU-medverkan så kräver, går från formbundenhet mot ett ökat samrådsförfarande. Man kan även skönja en trend där autonomier får ökad tillgänglighet än tidigare till utrikes- och säkerhetspolitiken som tidigare var strikt förbehållen moderländerna. Ett annat gemensamt drag autonomier emellan är att de beklagar sig över att kunskapen och intresset för dem i huvudstäderna är för dålig.

Efter att de åländska partierna i två på varandra följande kommittéer ledd av riksdagsrådet Gunnar Jansson och därefter lagtingsledamot Roger Jansson finns nu bland lagtingets partier en uppnådd samsyn kring den önskade framtida självstyrelseordningen.

Den allmänna samhällsutvecklingen, internationaliseringen, EU-anlutningen och integrationen samt den tydliga trenden att det åländska samhället i allt högre grad vänder sig västerut kräver en nyordning och en stark positiv signal från rikets riksdag och regering. Därför är det i positiv anda Alec Aalto gruppens betänkande mottagits och vi värderar högt att man bland riksdagens partier visar stor öppenhet och intresse för att nu gemensamt ta fram fjärde generationens självstyrelselag.

Utvecklingen av självstyrelsen är inte enbart vara ålänningarnas ansvar. Det ska vara ett gemensamt mål för åländska och finländska politiker att se till att det självstyrda området inom landets gränser är välutvecklat och tål att jämföras med andra autonomier i världen.

Frågan om ett regimskifte för hur övertagande av behörigheter ska ske i framtiden står inför ett intressant skede. Vi står inför en historisk process som redan i dessa kommittéer har inletts och som nu ska fortsätta under ledning av president Tarja Halonen och med viceordförandena Gunnar Jansson och Teija Tiilikainen. Processen kommer inte att vara lätt, vägen kommer att vara lika intressant som målet – men när man nu sätter sig ner tillsammans inom ramen för detta kommittéarbete hoppas jag man också under resans gång kan hitta en systematik som skulle tvinga parterna att upprätthålla den politiska dialogen så att de juridiska institutionerna inte blir tvungna att avgöra frågorna.

Vi hoppas att juridisk granskning ska bytas mot politisk förhandling, kontroll och långsamhet ska kunna bytas ut mot ökad flexibilitet, modernisering och demokratisering. Eller som det uttrycks i Gunnar Jansson-rapporten: Misstro ska bytas mot förtroende, rättskamp mot förhandling och kontroll mot politisk dialog.

Det stora intresse som finns internationellt om Ålandsexemplet gör Finlandsbilden intressantare. Jag vill att båda parter ska vara stolta över att ha en välutvecklad autonomi inom republikens gränser, där utveckling sker med gemensam vilja och där båda parter bjuder upp. Utvecklingen av självstyrelsen är som att dansa tango. Det är två parter som i samklang med varandra ska uppträda sida vid sida. En stilig tango kräver balans, känsla, taktfasthet, en rakryggad hållning och passion.

Det är mycket glädjande att processen med att ta fram en ny självstyrelselag för Åland nu kommit så här långt och vår önskan är att den ska vara klar och träd i kraft när självstyrelsen fyller 100 år. Under 2014 ska de viktiga politiska grunderna läggas i detta arbete. Jag vill tillönska Ålandskommitténs medlemmar lycka till i sitt viktiga arbete att förena de båda parlamentens viljor och att finna nya vägar att utveckla självstyrelsen till förmån för en positiv utveckling som också är hållbar långt in i framtiden.

Jag vill också tacka Ålandsforum, riksdagledamöterna Elisabeth Naucér och Johannes Koskinen för att ha arrangerat dagens seminarium tillsammans med Ålands landskapsregering och Justitieministeriet och ser fram emot intressanta inlägg och diskussioner.

2 Behörighetsfördelningen i går, i dag och i morgon

Av president Leif Sevón

Enligt de instruktioner som gavs för det här inlägget ska det behandla frågan hur fördelningen av behörighetsområden att lagstifta mellan riket och landskapet Åland har beskrivits i olika skeden. Beskrivningen omfattar 1920-års och 1951-års självstyrelselagar och den gällande självstyrelselagen. Vidare ska inlägget omfatta frågan hur man föreslår att beskrivningen ska utformas i de tre förslag till en ny självstyrelselag som har lagts fram av Gunnar Jansson-kommittén Alec Aalto-arbetsgruppen och Roger Jansson-kommittén. Vad listas i lagarna och förslagen: rikets behörighet, landskapets behörighet eller rikets och landskapets behörighet? Hur hanteras områden som inte omfattas av listorna, t.ex. nya områden för lagstiftning?

Instruktionen väcker frågan om man kan få svar på någon väsentlig fråga genom att endast behandla tekniken, inte innehållet. Det har lett till att jag behandlar fem frågor:

- räknar man endast upp de områden som faller inom rikets behörighet att lagstifta eller också de områden som ankommer på landskapet?
- hur hanteras framtida nya områden för lagstiftning?
- hur har innehållet i fördelningen förändrats?
- vilken har utvecklingen varit beträffande skatter och avgifter?
- kompetensen i internationella frågor.

Jag strävar efter att vara beskrivande utan att ta ställning till för- och nackdelarna med olika lösningar.

*I lagen om självstyrelse för Åland av år 1920*¹ listas rikets lagstiftnings behörighet 13 punkter.² Landskapet var i princip behörigt att lagstifta i frågor som inte förbehållits riket.³

Riket hade uteslutande rätt till lagstiftning i grundlagsfrågor och i andra angelägenheter som krävde riksdagens samtycke. Vidare räknade man i mer eller mindre detaljerade punkter upp områden, på vilka riket hade lagstiftningsbehörighet. T.ex. bestämdes att rikets behörighet omfattade vad som kan beskrivas som grundrättigheter. Riket hade också behörighet om bland annat försvarsväsendet, sjöfarts-, lots- och fyrväsendet, allmän statistik, post- och telegrafväsendet med mera. Vidare hade riket behörighet beträffande privaträtten med undantag för jordbruk, fiske och andra näringar och yrken som ankom på landskapet men så, att grunderna för rätt att idka näring och yrke ankom på riket. Vidare omfattade rikets behörighet alkohollagstiftningen, arbetarförsäkrings- och arbetsskyddslagstiftningen, handelsregister, skiftesväsendet, strafflag, rättegångs- och utökningsväsendet och verkställighet av domar och straff.

Rikets behörighet omfattade också skatter och avgifter⁴ men med undantag för bl.a. näringsskatter och nöjesskatter som kom an på landskapet. Vidare hade landskapet möjlighet att bestämma om en tilläggsskatt på inkomstskatten och om avgifter för tjänster som landskapet underlydande myndigheter höll till handa.⁵ Kommunalskatten var också i landskapet en fråga för kommunerna.

Till rikets behörighet hänfördes också förhållandet till utländska makter och frågor som var reglerade genom internationella fördrag.⁶

¹ Lag 6.5.1920, FFS 124/1920.

² 9 §.

³ 12 §.

⁴ 9 §, 5 punkten.

⁵ 21 §.

⁶ 9 §, 3 och 12 punkterna.

I frågor som inte räknats upp i beskrivningen av rikets behörighet hade landskapet lagstiftningsbehörighet.⁷ Landskapets behörighet omfattade bl.a. kommunallagstiftningen inklusive grunderna för kommunalbeskattningen, allmän ordning och säkerhet, brandväsendet, största delen av hälsovårdsväsendet, skolväsendet, jordbruk, jakt, fiske och näringslagstiftningen.⁸

Landskapets behörighet urholkades emellertid genom en bestämmelse att rikets behörighet också omfattade nya områden som lagstiftningen i framtiden kom att gälla.⁹

*I 1951-års självstyrelselag för Åland*¹⁰ valde man en annan teknik att beskriva fördelningen av lagstiftningsbehörigheten. Som skäl för den ändrade attityden anförde en av de kommittéer som berett en ny självstyrelselag¹¹ att kompetensfördelningen i 1920-års självstyrelselag inte hade blivit utstakad med nödvändig skärpa. Genom att lista såväl rikets som landskapets behörighet räknade man med att kunna eliminera tolkningssvårigheter som förorsakats av att de gällande bestämmelserna var generella avfattade. Den synpunkten delades inte av grundlagsutskottet som förutsåg ökade tolkningssvårigheter men trots det avhöll sig från att föreslå en ändring.

Det ledde till att man i 20 punkter i 1951-års självstyrelselag räknade upp dels frågor, i vilka riket hade behörighet, dels i 21 punkter frågor som ankom på landskapet.¹² Var-dera förteckningen avslutades med bestämmelser om frågor som dittills inte förutsatts av lagstiftningen och som med tillämpning av principerna för fördelningen skulle ankomma på riket respektive landskapet.¹³

⁷ 12 §.

⁸ Suksi, Ålands konstitution, Åbo 2005, s. 172.

⁹ 9 § 13 punkten.

¹⁰ Självstyrelselag för Åland 28,12,1951, FFS 670/1951.

¹¹ Kommittébetänkande 1946:35

¹² Se grundlagsutskottets betänkande 1950 Rd. – U.B. Prop.No 38 (1948 Rd.)

¹³ 11 § 20 punkten. RProp 38/1948 rd.

I 1951-års självstyrelselag *utvidgades landskapets behörighet* till att bl.a. också gälla hembygdsrätt, landskapets flagga, expropriation och begränsningar i rätten att idka näring.

I lagen utvidgades också landskapets rätt att bestämma om grunderna för sin *beskattning*.

Beträffande *internationella förhållanden* infördes i 1951-års lag en bestämmelse, enligt vilken godkännande av landstinget skulle utverkas för lagar, genom vilka fördrag med främmande stater bringades i kraft i landskapet. Det gällde om fördragen innehöll bestämmelser som innebar ändring eller upphävande av stadganden i självstyrelselagen.¹⁴

Vid beredningen av *den gällande självstyrelselagen*¹⁵ behöll man metoden att räkna upp rikets och landskapets behörighetsområden.¹⁶ I inget skede redovisas att andra alternativ skulle ha övervägts.¹⁷

Vardera listans längd förlängdes betydligt. Rikets behörighet listas i 42 punkter, landskapets i 27 punkter.

Genom lagen utvidgades landskapets behörighet att lagstifta till att bl.a. omfatta nya frågor rörande rätten att använda landskapets flagga på fartyg, hyreslagstiftning och hyresreglementering, fornminnen, socialvård, tillstånd till utskänkning av alkoholdrycker, moderskapsunderstöd med mera, undervisningsväsendet, postväsendet samt telefon-, telegraf- och radioväsendet och vissa frågor rörande straff. Arbetslagstiftningen överfördes i sin helhet till riket.

¹⁴ 11 § 19 punkten.

¹⁵ FFS 1144/1991 med senare ändringar.

¹⁶ 27 § resp. 18 §.

¹⁷ Se betänkande avgivet av 1972 års kommitté för revision av självstyrelselagen. Ålands utredningsserie 1978:9, s. 28 ff., Ny självstyrelselag för Åland. Kommittébetänkande 1987:31, s. 59, Förslag till ny självstyrelselag för Åland. Betänkande av Ålandsarbetsgruppen. Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 7/1989, s. 62. RProp 73/1990 rd.

I fråga om *skatter och avgifter* gjordes inga ändringar.

Beträffande *internationella förhållanden* innebar lagen i sin ursprungliga utformning att landskapet fick rätt att göra framställningar om förhandlingar om fördrag och att det skulle underrättas om förhandlingar i frågor som föll inom landskapets behörighet eller som annars kunde ha en särskilt stor betydelse för landskapet.¹⁸ Bestämmelserna kompletterades senare med att landskapsregeringen ska ges tillfälle att delta i förhandlingarna om det finns särskilda skäl till det. Frågan fick en ny dimension efter Finlands anslutning till *EU*. Landskapsregeringen fick bl.a. i vissa fall rätt att delta i beredningen vid statsrådet av Finlands ställningstaganden till beslut inom *EU*.¹⁹

I lagen fördes också in en möjlighet att utan ändring av självstyrelselagen genom lag och med lagtingets samtycke *föra över kompetens* i lagstiftningsfrågor på några områden från riket till landskapet.²⁰ Grunderna för kompetens på nya områden av lagstiftning behölls i huvudsak oförändrade.

Den framtida självstyrelselagen. Det finns tre principbetänkanden om en ny självstyrelselag för Åland. Det är alltså inte fråga om förslag till lagtexter. Det gör det svårt att bedöma exakt vad de olika förslagen leder till. Som känt bor djävulen i detaljerna.

Det första betänkandet, *Gunnar Jansson-kommitténs förslag*,²¹ utgår från att de exklusiva och detaljerade behörighetsförteckningarna kan upplevas som inte alltför transparenta eller informativa. Kommittén föredrar att den framtida lagen skulle innehålla en uppräkningslista av områden som faller inom rikets kompetens medan resterande områden skulle kunna tas över av landskapet.²² Förslaget bygger på tanken att rikslagstiftningen gäller i landskapet men att lagtinget, i vissa fall efter konsultationer med riket, genom


¹⁸ 9 kap.

¹⁹ 59a §, 30.1.2004/68.

²⁰ 29 §. Listan omfattar sex punkter. Möjligheten att överföra behörighet enligt 29 § har veterligen inte utnyttjats.

²¹ Betänkande av den parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelse systemet och självstyrelselagen för Åland. Åländsk utredningsserie 2010:2.

²² S. 17 f.



landskapslag kan ta över behörigheten på olika områden. Landskapet ska avgöra när tiden är mogen för ytterligare överföring av behörighet. Förslaget innebär alltså att riksdagslagen gäller fram till övertagandet, därefter landskapslagen. Landskapslagen kan inte ges retroaktiv effekt. Parter, domstolar och andra myndigheter ska alltså tillämpa riksdagslagen på rättsförhållanden som har uppkommit innan landskapslagen trädde i kraft.

Gunnar Jansson-kommittén tar inte ställning till vilka områden som borde reserveras för riket men konstaterar att det är naturligt att områden som är särskilt förknippade med den nationella suveräniteten skulle kvarstå hos riket. Utgångspunkten skulle vara de områden som räknas upp i inledningen till 27 § i gällande självstyrelselag, dvs. antagligen stiftande, ändring och upphävande av grundlag, rätten att vistas i landet, yttrande-, förenings- och församlingsfrihet, brev-, telegraf- och telefonhemlighet, statsmyndigheternas organisation och Finlands flagga. Det är oklart huruvida t.ex. domstolsväsendet, strafflagen, fångvården, gränsbevakningen och sedelutgivningen enligt betänkandet ska betraktas som suveränitetsfrågor.

Betänkandet innehåller inga förslag hur *nya lagstiftningsområden* som dyker upp i framtiden ska behandlas.

Ifall inte andra områden än suveränitetsfrågor förbehålls riket, ökar landskapets möjligheter att utvidga sin lagstiftningsbehörighet betydligt till att omfatta bl.a. privaträtten, arbetsrätten, fastighetsbildningen, kärnkraft, skjutvapen och smittosamma sjukdomar.

Området för *skatter och avgifter* ska omfattas av möjligheten att landskapet genom landskapslag kan ta över behörigheten på området. Om överföringen av behörigheten sker successivt anser kommittén att det är ändamålsenligt att samfunds- och kapitalinkomstskatten, mervärdesskatten samt förvärvsinkomstskatten förs över i ett första skede. Någon lågskatteautonomi ska Åland enligt kommittén inte bli.


Det föreslås vidare att landskapets *traktaträttsliga* behörighet utvidgas.

Justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp, *Aalto-gruppen*, för att bl.a. bedöma behovet att utveckla självstyrelselagen.²³ Arbetsgruppen anser att man borde vara mera allmängiltig beträffande behörighetsfördelningen. En övergång till en enda behörighetsförteckning skulle kunna försämra transparensen. Ett system med två listor är tydligare. En möjlighet kunde vara att ha en förteckning över riksbehörighet som inte kan överföras, en förteckning över landskapets behörighet och en förteckning över rättsområden som hör till rikets behörighet men som kan överföras till landskapet genom vanligt lagstiftningsförfarande i riket. En proposition om överföring av behörighet till landskapet bör alltid föregås av förhandlingar mellan riket och landskapet.

Enligt Aaltogruppen bör åtminstone följande områden höra till rikets behörighet: statsförfattningen och de grundläggande rättigheterna, rikets säkerhet inklusive gränsbevakningen, försvaret, finskt medborgarskap, sedelutgivning och valuta, rättsskipningen och den allmänna straffrätten. När behörighetsfördelningen bestäms måste man se till att en innehållsmässig annorlunda lagstiftning i landskapet inte orsakar oklarhet, svårigheter eller gränshinder. Konkreta förslag till behörighetsöverföringar kan göras först efter en grundlig konsekvensbedömning.

Beträffande *skatter och avgifter* konstaterar arbetsgruppen att en överföring av statens beskattningsrätt till landskapet inte har en så stor statsfinansiell betydelse att det skulle vara ett problem men förutsätter att de problem som gäller skattekonkurrens, EU-rätt och internationella relationer t.ex. i fråga om dubbelbeskattningsavtal, kan lösas. Betänkandet innehåller en lång lista som finansministeriets skatteavdelning har gjort upp om problem som landskapsbehörighet på skatteområdet kan förorsaka. Skattebehörighet kan enligt Aaltogruppen inte föras över så att riket helt skulle avstå från sina möjligheter att påverka det materiella innehållet i landskapets skattelagstiftning.

²³ Ålands självstyrelse i utveckling. Justitieministeriet, Betänkanden och utlåtanden 4/2013.



I fråga om *internationella relationer* finner arbetsgruppen att gällande lag innehåller ändamålsenliga förfaranden för att beakta landskapets särställning. Det finns inte något behov att se över bestämmelserna i 9 kap. självstyrelselagen. Det finns inte heller behov att ändra bestämmelserna om beredningen av EU-ärenden.


I *Roger Jansson-kommitténs* betänkande²⁴ vidhålls att det nya självstyrelsesystemet ska bygga på att endast den nationella suveränitetens kärnområden ska listas. De behörigheter som självstyrelsen vid varje tillfälle har kan klargöras t.ex. genom att en särskild åländsk lag härom uppdateras med varje behörighetsförändring. Kommittén understryker att det är av central betydelse att besluten om överföringar fattas i Ålands lagting efter tillräckliga förhandlingar med rikets regering. Inför antagandet av den nya självstyrelselagen bör riksdagen och lagtinget ta ställning till vilka områden som inte kan överföras till självstyrelse. Det finns olika möjligheter att säkerställa att självstyrelsens *skatteregler* inte ska utgöra några problem vare sig för EU:s gemensamma regelverk eller för konkurrensförhållandena inom landet. De nuvarande bestämmelserna om *internationella förpliktelser* bör tydligt garantera en rätt för landskapet att delta i förhandlingar som berör landskapet.

Konklusionen av det sagda blir följande:

Alternativet att endast lista rikets behörighet kan innebära i grunden olika lösningar. Det ser man vid en jämförelse mellan 1920-års självstyrelselag och Gunnar Jansson-kommitténs förslag. Man bör alltså inte fokusera på tekniken utan på innehållet.

Synpunkten att de nuvarande listorna inte är transparenta utan borde hållas på en allmänare nivå kan kommenteras med att listornas längd har ökat varje gång självstyrelselagarna har reviderats. I 1920-års självstyrelselag var listans längd 13 punkter, 1951 omfattade listorna sammanlagt 41 punkter och i de gällande lagen 69 punkter plus de

²⁴ Slutrapport från parlamentariska kommittén för fortsatt arbete med ett nytt självstyrelsesystem. Åländsk utredningsserie 2013:2.



sex punkterna om förenklad överföring av kompetens. Det innebär att man får leta innan man finner svar på frågan vem som är behörig på ett område. Men man kan finna svaret i lagtexten. Om man har allmänt hållna listor kan det lätt gå så att man tror att man vet hur behörigheten fördelas tills man ställs för en konkret fråga.

3 Enumerationsprincipen v. residualprincipen – Behörighetsfördelning i autonomier och gränsdragning mot federalism²⁵

Av professor Markku Suksi

3.1 Inledning

Diskussionen om behörighetsindelning i stater som inbegriper en autonom eller självstyrande del har egentligen en mycket stark inhemsk anknytning av historiskt slag. Finlands statsförfattningshistoria före självständigheten består av en över etthundraårig erfarenhet av autonomi: Finlands ställning som autonomt storfurstendöme mellan 1808/09 och 1917 var i färskt minne när den första självstyrelselagen för Åland (124/1920) stiftades år 1920, endast ett år efter regeringsformens ikraftträdande år 1919.


Det autonoma Finlands förhållande till Ryska kejsardömet var på många sätt otydligare än det senare förhållandet mellan Åland och riket, och försöken från slutet av 1800-talet att utsträcka den allryska lagstiftningen in på sådana områden som traditionellt ansetts höra till den inhemska lagstiftningsbehörigheten gav för handen att en uppfattning om den allryska lagstiftningens företräde framom finsk lagstiftning existerade, i varje fall på kejsardömets sida. Den finska autonomi fungerade länge på ett slags ”sedvanerättslig” basis, uttryckt genom de regentförsäkringar som olika tsarer och storfurstar gav (eller lät bli att ge) vid tillträdet till den ryska tronen. Den första statsförfattningrättsliga regleringen av Finlands förhållande till kejsardömet etablerades i den första skrivna grundla-

²⁵ Anförande på seminariet om utvecklingen av Ålands självstyrelsesystem den 5 november 2013. För flera och utförligare källhänvisningar, se Markku Suksi, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy*. Heidelberg: Springer-Verlag 2011, och Markku Suksi, *Ålands konstitution*. Åbo: Åbo Akademi, 2005.

gen för Ryssland, den s.k. Dumagrundlagen av år 1906. I artikel 2 konstateras att Storfurstendömet Finland är en oskiljaktig del av den ryska staten som i sina interna angelägenheter styrs med stöd av särskilda författningar baserade på särskild lagstiftning.

Beredningen av stiftandet av den första självstyrelselagen för Åland inleddes bara någon månad efter att regeringsformen av 1919 trätt ikraft i juli 1919. I regeringens proposition 73/1919 ingick en komparativ studie av andra sub-statliga jurisdiktioners grundförfattningar, men beredningen ansåg att ingen av de utländska modellerna var lämplig som en utgångspunkt för reglerandet av Ålands självstyrelse. Man kan således fråga sig varifrån modellen för den åländska självstyrelsen hämtades och spekulera kring möjligheten att modellen hittades i den färiska statsförfattningshistorien, i tiden före 1917. Några direkta belegg för detta står inte att finna i propositionen, men det är tänkbart att den för alla involverade lagberedarna och beslutsfattarna mest kända modellen tillämpades för att reglera Ålands förhållande till riket. Det bör dock noteras att vid denna tidpunkt gjordes ingen sådan ändring i regeringsformen som skulle ha antytt att det inom Finlands statsförfattning existerade en sub-statlig enhet.

I 1920 års självstyrelselag reglerades behörighetsfördelningen mellan riket och Åland så, att rikets lagstiftningsbehörigheter baserade sig på en uppräknings- eller enumeration av de områden inom vilka riket kunde stifta lagar på Ålands territorium, medan landskapet fick lagstifta om allt annat, dvs. om resten. Den åländska lagstiftningsbehörigheten baserade sig i detta skede på den s.k. residualprincipen, och sammantaget liknar behörighetsfördelningen i 1920 års självstyrelselag således behörighetsfördelningen i en klassisk federation (se nedan). Visserligen fanns det några mekanismer i behörighetsfördelningen som ökade rikslagstiftningens betydelse: områden som eventuellt skulle regleras genom folkrättsliga traktater skulle höra till rikets lagstiftningsbehörighet, och eventuella nya lagstiftningsområden som skulle uppkomma skulle också hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet. Dessa omständigheter visade sig under mellankrigstiden leda till ett läckage av åländsk lagstiftningsbehörighet till riket (se nedan).



Den åländska befolkningen var inte beredd att för sin del godkänna 1920 års självstyrelselag och börja fungera enligt den, utan den s.k. Ålandsfrågan blev föremål för internationellt intresse med anledning av den konflikt som uppstått mellan Finland och Sverige om Ålandsöarnas nationstillhörighet. På brittiskt initiativ upptogs ärendet till behandling vid Nationernas förbund, som i juni 1921 beslöt i den så kallade Ålandsöverenskommelsen att Ålandsöarna skulle höra till Finlands suveränitet men under villkor som syftade till att bevara Ålands svenska karaktär. Ålandsöverenskommelsens olika punkter (rösträtt, undervisningsspråk, fast egendom, landshövding, etc.) skulle enligt Nationernas förbund och Ålandsöverenskommelsen tillfogas 1920 års självstyrelselag eller lag om autonomi, såsom Ålandsöverenskommelsen uttryckte det. Det är möjligt att anse att Nationernas förbund genom Ålandsöverenskommelsen bekräftade det självstyrelsearrangemang som riksdagen skapat genom 1920 års självstyrelselag, även om NF inte tog ställning till frågan om behörighetsfördelning. Efter NF:s beslut i frågan och efter att riksdagen stiftat den så kallade garantilagen (189/1922), vars innehåll är en så gott som direkt översättning av NF:s beslut och utgör ett separat tillägg till 1920 års självstyrelselag, gick befolkningen på Åland med på att fungera inom ramen för de självstyrelseorgan som självstyrelselagen skapade.

Oklarheterna med behörighetsfördelningen och läckaget av behörighet till riket under mellankrigstiden ledde år 1951 till stiftandet av en ny självstyrelselag för Åland (670/1951). För att skapa klarhet i behörighetsfördelningen och för att klart utpeka de områden inom vilka Åland har lagstiftningsbehörighet gick lagstiftaren in för en lösning där både rikets och Ålands lagstiftningsbehörigheter är uppräknade eller enumererade. Denna lösning ansågs utstaka ett klarare fält för den åländska lagstiftaren. Samhällsutvecklingen under framför allt 1970-talet visade att de två uppräknarna av lagstiftningsbehörigheter inte längre var tidsenliga. Därför utökades de två förteckningarna med nya lagstiftningsområden i 1991 års självstyrelselag (1144/1991), som trädde ikraft år 1993. Huvudprincipen är dock fortfarande den, att både rikets och Ålands behörigheter är enumererade.

Självstyrelselagens 18 § uppräknar lagtingets behörighet och avslutar den 26 punkter långa förteckningen med punkt 27, enligt vilken till lagtingets behörighet hör ”övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet”. Självstyrelselagens 27 § uppräknar rikets lagstiftningsbehörighet i en förteckning om 41 punkter och avslutar förteckningen med punkt 42 enligt vilken riket har lagstiftningsbehörighet i ”övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet”. Rikets lagstiftningsbehörighet kompletteras med en ytterligare enumeration av sex punkter i självstyrelselagens 29 § av behörigheter som genom vanlig lag kan överföras från rikets lagstiftningsbehörighet till Ålands lagstiftningsbehörighet (denna möjlighet har dock aldrig använts). I grova drag kan behörighetsfördelningens materiella innehåll karakteriseras genom att konstatera, att landskapet har hand om offentligrättslig lagstiftning, medan riket har hand om privaträttslig lagstiftning och allmän straffrätt samt processrätt.

Det man vill åstadkomma genom dessa två enumerationer av lagstiftningsbehörigheter, en för riket och en för Åland, är en så fullständig bestämning som möjligt av exklusiva lagstiftningsbehörigheter för de två lagstiftarna med avseende på stiftandet av lag för Ålands territorium. Systemet med två enumerationer leder till att det inte finns några delade eller överlappande lagstiftningsbehörigheter där båda lagstiftningsorganen skulle vara behöriga, utan det är antingen riket eller Åland som har lagstiftningsbehörigheten beträffande ett visst ämnesområde. Detta gäller även de sista punkterna i vardera behörighetsförteckningen, 18 § 27 punkten för Ålands del och 27 § 42 punkten för Ålands del, men där kan det uppstå tolkningsfrågor som för Ålands del hanteras av Högsta domstolen. Detta har dock hänt tämligen sällan,²⁶ för i nästan varje förekommande fall har man utifrån de två behörighetsförteckningarna, Ålands och rikets, kunnat fastställa

²⁶ Se t.ex. HD:s utlåtande 3136/9.9.1994 om rådgivande folkomröstning om EU-medlemskap, HD:s utlåtande 19.12.1996 om skapandet av offentlig förvaltning genom enskilda, i vilka utlåtanden landskapslagen ansågs med stöd av 27 punkten befinna sig inom ramen för landskapets behörighet. Lagtinget hade emellertid överträtt behörigheten vid stiftandet av landskapslag kring genteknik och genetiskt modifierade organismer (HD-utlåtande 21.3.1996), kring skapandet av offentlig förvaltning genom enskilda utan elementära rättsskyddsgarantier (HD-utlåtande) och kring besvärsmöjligheter beträffande ersättande skolas verksamhet (HD-utlåtande 18.1.1995). Se Suksi 2005, ss. 242–244.

redan i lagstiftningsskedet vilket lagstiftningsorgan det är, lagtinget eller riksdagen, som har den materiella behörigheten att lagstifta.

Det första uttryckliga stadgandet på grundlagsnivå om Åland härstammar från 1994, då man till regeringsformen fogade ett nytt IV a. kapitel med rubriken Ålands självstyrelse och inom det som enda lagrum 52 a §, enligt vilken "[l]andskapet Åland har självstyrelse enligt vad som stadgas särskilt". Samtidigt fogades till riksdagsordningens 33 § 1 mom. en skrivning enligt vilken "[o]m lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland gäller vad som stadgas särskilt i de nämnda lagarna". Därtill stadgades i lagrummets 2 mom. att "[o]m rätten för Ålands lagting att väcka initiativ gäller vad som stadgas särskilt".

Dessa bestämmelser överfördes till den gällande grundlagen i något förändrad form. Grundlagens 120 § om Ålands ställning föreskriver följande: "Landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland." Grundlagens 75 § 1 mom. om särskilda lagar för Åland föreskriver följande: "Angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland gäller det som särskilt bestämts i dessa lagar." Lagrummets 2 mom. är principiellt viktigt för lagstiftningsbehörigheten, för det föreskriver följande: "Angående Ålands lagtings initiativrätt samt stiftande av landskapslagar gäller det som bestäms i självstyrelselagen." Lagrummet erkänner i grundlagen en grund för existensen av två lagstiftare i Finland och därmed också existensen av en behörighetsfördelning mellan de två lagstiftarna genom att hänvisa till självstyrelselagen för närmare bestämmelser om förutsättningarna för stiftandet av landskapslagar.

3.2 Utgångspunkter för en definition av territoriell autonomi


Åland benämns ofta som den äldsta existerande autonomin i världen, men det kan vara oklart vad man avser med autonomi, för det finns ingen allmän definition av autonomi i någon gällande rättsregel på internationell nivå. Visserligen hänvisades det på engelska till begreppet autonomi i Ålandsöverenskommelsen inför Nationernas förbund, men inom den inhemska rättsordningen har man konsekvent sedan 1920 begagnat begreppet självstyrelse. Någon mera allmängiltig juridisk definition av begreppet autonomi går heller inte att hitta på grundlagsnivå, men det finns en hänvisning till en rätt till autonomi i den spanska grundlagens artikel 2²⁷ och i den bolivianska grundlagens artikel 2.²⁸ I allmänhet beskriver man olika autonomiarrangemang genom uttrycket ”självstyrelse” eller instiftar arrangemang av detta slag på en *ad hoc*-basis.

Att det fanns en uppfattning om autonomi på den internationella nivån i början av 1920-talet bevisas av ett antal hänvisningar till autonomi i olika traktater. Den starkaste formuleringen framgår ur den så kallade Memelkonventionen eller autonomistadgan av år 1924 som baserade sig på Versaillesfördraget av år 1919 och som kan anses ge en juridisk definition av territoriell autonomi.²⁹ Autonomistadgan för Memel kan anses inbegripa en registrering av den uppfattning om hur en autonomi i en enhetsstat borde konstrueras som existerade i början av 1920-talet. Autonomistadgan gällde det tysktalande Memelområdet som blev en del av det självständiga Litauen efter det första världskriget efter att ha varit en del av det tyska riket. Memelkonventionen utgjorde således egentligen en grundstadga för ett autonomt Memel och förutsatte bl.a. att det i Memelområdet

²⁷ ”La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

²⁸ ”Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.”

²⁹ Se Suksi 2011, s. 39–80.



fanns ett eget lagstiftande organ med omfattande lagstiftningsmakt, ett lagstiftningsorgan som skulle vara proportionellt valt och som förutsattes ha ett på parlamentariskt ansvar baserat förhållande till direktoratet, dvs. Memels regering.

Behörighetsfördelningen mellan Memel och Litauen bestäms i autonomistadgan på ett sätt som kan anses vara typisk och ”stilbildande” för autonomier och för hur en av de centrala dimensionerna hos en sub-statlig enhet är konstruerad. Memels autonomistadga innehåller nämligen en enumeration av behörigheter för Memel, medan den lämnar residuala behörigheter för Litauen. Memel hade således rätten att stifta lagar för Memelområdet inom de ämnen som uttryckligen hänförts till Memel, vilket betydde att Memel hade en tämligen vidsträckt lagstiftningsbehörighet, medan Litauens parlament hade rätt att stifta lagar även för Memelområdets vidkommande inom alla andra områden. Litauens regering var konstant missnöjd över det faktum att den litauiska lagstiftningens giltighet inte kunde utsträckas att gälla även inom Memels lagstiftningsbehörighet. Det här var orsaken till att Litauens regering i flera repriser försökte verkställa litauisk lag inom Memelområdets egen lagstiftningsbehörighet. Först närmare 1938, då Litauen överlät Memelområdet till Tyskland och autonomi-arrangemanget upphörde, började Litauens regering förstå hur behörighetsfördelningen var tänkt att fungera.

Utöver denna funktionella dimension av sub-statliga enheters ställning är det viktigt i sammanhanget att det inte ordnats med någon institutionell representation av Memelområdet i Litauens parlament, som var ett enkammarparlament och som inte hade två kamrar så att den sub-statliga enheten kunde vara institutionellt representerad i t.ex. en ”övre kammare”. Däremot hade alla invånare i Memelområdet rätt att delta i de reguljära valen till Litauens parlament på samma grund som alla andra litauiska medborgare.

Detta upplägg som i förhållandet mellan Memelområdet och Litauen betecknas i Memelkonventionen med begreppet autonomi blev föremål för en mycket intressant tolkning av den fasta mellanfolkliga domstolen på grund av en serie komplikationer beträffande tolkningen av autonomistadgan. Det var nämligen inte endast den litauiska regeringen som hade problem med att hålla sig inom ramen för den behörighetsfördelning

som autonomistadgan uppställde, utan även Memelområdets regering. Memels regering, dvs. direktoratet, försökte mildra konsekvenserna av den internationella finanskrisen i början av 1930-talet och ingick i direkta förhandlingar med Tysklands utrikeshandelsministerium, varigenom Memel lyckades utverka ett avtal som gynnade lantbruksprodukter från Memel och gav dem en bättre ställning vid införsel till den tyska marknaden än lantbruksprodukter från det övriga Litauen. Litauens regering reagerade skarpt på denna direktkontakt i och med att utrikesärenden inte var en del av de enumererade behörigheterna som Memel hade tillerkänts i autonomistadgan, utan en behörighet som hörde till Litauen.

Till följd av denna överträdelse av autonomistadgan framtvingade Litauens regering direktoratets avgång och såg till att ett nytt regeringsorgan för Memel tillsattes med åtminstone några personer som kunde anses vara den litauiska regeringens handgångna män. Detta nya direktorat tillsattes emellertid inte på det sätt som autonomistadgan förutsatte, dvs. utifrån principen om att regeringsorganet bör åtnjuta lagstiftningsorganets förtroende. I det rättsfall som konflikten ledde till konstaterade den fasta mellanfolkliga domstolen att Memels direktorat hade överträtt sin behörighet när det ingått i direkta förbindelser med ett tyskt ministerium, för en sådan behörighet har endast Litauen, och av den orsaken var avskedandet av direktoratet korrekt.³⁰ Däremot var det enligt domstolen inte rätt att tillsätta ett sådant regeringsorgan i Memel vars förtroende inför lagstiftningsorganet inte etablerats på det sätt som autonomistadgan föreskrev.

³⁰ Se *Interpretation of the Statute of the Memel Territory*, Judgment of 11 August 1932, PCIJ Series A./B.-Fasc. No. 50. En likartad situation uppstod när landskapsregeringen på Åland kontaktade Sveriges regering och förhandlade mellan 2008 och 2010 om möjligheten att räkna in åländska studerande bland svenska studerandes nationella antagning, medan alla andra utländska studerande antogs i ett annat förfarande. Det verkar som om förhandlingarna ägt rum utan utrikesministeriets fullmakt. Se Suksi 2011, s. 607 f.

3.3 Förhållandet mellan territoriell autonomi och federalism

Sub-statliga enheters och jurisdiktioners förhållande till varandra är på många sätt en klassisk frågeställning: var Eritrea under tiden 1952–1962 en federal del av Etiopien eller en territoriell autonomi, och är Nevis en federal del av St.Kitts and Nevis eller en territoriell autonomi. I båda exempelfallen är svaret det att de inte var eller är delar av någon federalt organiserad stat, utan territoriella autonomier. Svaret förutsätter emellertid att man har tillgång till en definition av vad både territoriell autonomi och federalism innebär.

Med hänvisning till territoriell autonomi kan man anses avse en ensamstående enhet i en stat som i övrigt utgör en enhetsstat eller en federal stat så, att enheten ifråga introducerar en asymmetri i staten genom att uteslutande lagstiftningsmakt överförs med stöd av bestämmelser som ofta är av en speciell natur och definierade så att statens centralförvaltning bibehåller de residuala lagstiftningsbehörigheterna samtidigt som den statliga nivån inte innehåller någon institutionell representation av enheten på sub-statlig nivå. Memelområdet är, såsom ovan nämndes, ett exempel på en typisk territoriell autonomi, och de spanska autonomierna utgör också exempel på dylik organisationsform, även om Spanien i många avseenden samtidigt är speciellt då hela landet indelas i autonomier (vilka sedan kan vara inbördes tämligen olika).


En federation av klassiskt slag är annorlunda organiserad och inbegriper normalt en strävan att behandla de federala enheterna eller delstaterna på ett symmetriskt sätt så att delstaterna bibehåller residuala maktbefogenheter (ofta med utgångspunkt i en föreställning om delstatens tidigare suveränitet), medan den federala nivån baserar sig på enumererade eller uppräknade maktbefogenheter. Samtidigt är den sub-statliga nivån i en federation representerad i en senat eller ett federationsråd som deltar i åtminstone vissa lagstiftningsverksamheter på federal nivå så att en mekanism för gemensam handläggning av frågeställningar på federal nivå och godkännandet av federal lagstiftning genom

delstaternas medverkan uppstår på den federala nivån. Klassiska federationer av detta slag utgörs av t.ex. USA, Österrike och Schweiz.

Vad gäller Åland kan det konstateras att Åland uppfyller mycket väl förväntningen att en autonomi inte är institutionellt representerad i det nationella parlamentet: riksdagen består av en kammare, och ålänningarna deltar därför i utövningen av de nationella lagstiftningsbehörigheterna genom riksdagsval. För att säkerställa ålänningarnas representation i riksdagen finns sedan 1947 ett särskilt mandat bland de sammanlagt 200 i riksdagen för en ledamot från Åland. Från representationsförhållandets perspektiv uppkommer det inte någon större skevhet i och med att de finska medborgarnas antal i det åländska valdistriktet är mer eller mindre lika många som deras antal som i riket upprätthåller ett mandat i riksdagen bland de 199 som fördelas inom riket. Det bör också noteras att det åländska särmandatet i riksdagen inte har skapats med stöd av Ålandsöverenskommelsen av år 1921 och att rösträtten på Åland vid riksdagsval inte är begränsad till de personer som innehar hembygdsrätt (vilket är fallet med valen till lagtinget), utan gäller för finska medborgare. Det åländska särmandatet är således en inhemsk mekanism för deltagande utan egentlig koppling till självstyrelsearrangemanget eller Ålandsöverenskommelsen.³¹

Det som föranleder en smärre avvikelse för Ålands del från definitionen av vad en autonomi är utgörs av sättet på vilket lagstiftningsbehörigheterna är fördelade mellan riksdagen och lagtinget. Ovan förklarades, att lagtingets lagstiftningsbehörigheter är enummerade, men så är även riksdagens lagstiftningsbehörigheter. Denna senare omständighet står inte helt och hållet i överensstämmelse med definitionen av territoriell autonomi och förflyttar Åland en smula från den typiska autonomipositionen i riktning mot en mera federal organiseringsprincip, men avvikelsen är så obetydlig att den inte föranleder någon justering av karakteriseringen av Åland som en autonomi.

³¹ Se Suksi 2011, s. 403 f.



Det finns en ytterligare omständighet som normalt förekommer i anslutning till federationer och som starkt stöder vår uppfattning om att Åland är en tämligen typisk territoriell autonomi. I en federation är det snarare regel än undantag att förhållandet mellan den federala nivån och de olika delstaterna på den sub-statliga nivån inbegriper en företrädesklausul eller uttömningsdoktrin med stöd av vilken det anses att federal lagstiftning åsidosätter lagstiftning som stiftats på delstatsnivån. Detta är fallet t.ex. med stöd av USA:s grundlag, som innehåller regeln om att federal lag åsidosätter delstatslag. Samma gäller enligt Förbundsrepubliken Tysklands grundlag, enligt vilken ”*Bundesrecht bricht Landesrecht*”, likaså enligt den schweiziska grundlagen, men möjligen i något mindre omfattning.

Lagstiftningsbehörigheterna hos en typisk territoriell autonomi däremot gör gällande att det autonoma områdets lagstiftningsbehörigheter är exklusiva eller av uteslutande karaktär i förhållande till de nationella lagstiftningsbehörigheterna och att ingen sådan företrädesklausul existerar på den nationella lagstiftarens sida av behörighetsgränsen som skulle tillåta att den nationella lagstiftaren utövar lagstiftningsmakt inom den autonoma enhetens materiella behörighetsområde. Detta är i högsta grad fallet med Åland: riksdagen kan inte stifta sådan vanlig lag som kommer in på området för den åländska behörigheten, inte ens i det fall att det inom den åländska rättsordningen skulle existera ett normativt tomrum.

Denna frånvaro av nationell företrädesrätt och uteslutning har för Ålands del bekräftats flera gånger i rättsfall och i förarbeten till nationell lagstiftning.³² Den nationella lagstiftaren kan inte göra intrång på den åländska lagstiftarens område. Denna omständighet förklarar åtminstone till en del den åländska självstyrelsens framgång: Åland är väldigt autonomt i förhållande till riksdagen och rikets centralförvaltning i och med att Åland åtnjuter en viss ”självständighet” i sin egen lagstiftningsverksamhet vad gäller lagtingets lagstiftningsbehörigheter. Avsaknaden av en ”supremacy clause” eller en ”preempt-

³² Se t.ex. Suksi 2005, s.180, fotnot 40.

ion doctrine” för rikets lagstiftningsbehörighet leder till verklig autonomi för Ålands del.


Saken förhåller sig annorlunda i förhållande till EU. Det företräde som EU-lagstiftningen har i förhållande till den finska rättsordningen och därtill i förhållande till den åländska rättsordningen skär igenom lagtingets materiella lagstiftningsbehörigheter på ovan beskrivet sätt. Konsekvensen av EU-rättens företräde är att den åländska autonomin urvattnas i viss mån: den åländska lagstiftningsmakten läcker i riktning mot EU och även i riktning mot rikets centralförvaltning i och med att EU i princip endast umgås med medlemsstater. Det kan således konstateras att Åland är autonomt i förhållande till riket men inte i förhållande till EU.

3.4 Modeller för behörighetsfördelning

Vad gäller sättet för behörighetsfördelning kan man anse att olika variationer existerar mellan behörighetsfördelningen i en typisk territoriell autonomi och behörighetsfördelningen i en typisk delstat i en federation. Dessa två ytterlighetspositioner kan således varieras så, att mellanliggande behörighetsfördelningspositioner uppstår.

I en typisk autonomi kan man anse, att de residuala behörigheterna är reserverade för staten, medan den sub-statliga enheten utövar sin behörighet med stöd av en enumeration. Detta var fallet för Memelområdet mellan 1924 och 1938, och detta är fallet t.ex. för de spanska autonomiernas del, och man kan också anse att den skotska lagstiftningsbehörigheten i grund och botten uppvisar detta mönster i och med föreställningen om parlamentssuveränitet hos det brittiska parlamentet. Även Färöarnas ställning i förhållande till Danmark baserade sig på en behörighetsfördelning av detta slag fram till år 2005:³³ den färiska ”hjemmestyrelovens” 6 §, enligt vilken ”[a]nliggender, der ikke i

³³ Lov nr 137 af 23/03/1948 om Færøernes Hjemmestyre.



Medfør af denne Lov henhører under det færøske Hjemmestyre, varetages som Rigets Fællesanliggender af Rigsmyndighederne”.

Bland otypiska autonomier med avseende på behörighetsfördelning kan man hitta ett antal exempel. Åland kunde framföras som exempel på ett lindrigt otypisk autonomi i och med att behörighetsfördelningen mellan Åland och riket är etablerad i två enumerationer, en för Åland och en annan för riket, så att två exklusiva lagstiftningsbehörigheter uppstår. Till denna kategori hör också Hong Kong och Macau i Kina. Klart mera otypisk autonomi i detta avseende är t.ex. Färöarna i Danmark, där man kan anse att behörighetsfördelningen baserar sig på två enumerationer, men så, att den färiska enumerationen egentligen skapas genom särskilda lagstiftningsbeslut av det färiska lagstiftningsorganet, genom vilka lögtinget överför lagstiftningsbehörighet från folketinget till sig självt (se nedan). En mycket otypisk autonomi utgörs av t.ex. Zanzibar, som egentligen redan närmar sig utkanterna av vad en territoriell autonomi är, dock utan att övergå i en federal organisationsform.

Följande variant mellan ytterlighetspositionerna utgörs av otypiska federationer, här exemplifierade genom provinser i den kanadensiska federationen. Den normala definitionen av en federal lösning föreskriver att de federala lagstiftningsbefogenheterna är enumererade och att delstaterna har hand om resten av lagstiftningsbehörigheterna, dvs. de har residuala behörigheter. I Kanada är behörighetsfördelningen emellertid ordnad på ett med Åland jämförbart sätt genom två enumerationer, en för den federala lagstiftaren och en annan för lagstiftningsorganen i provinserna. De två behörighetskatalogerna är i princip varandra uteslutande eller exklusiva, men den federala lagstiftaren har en viss begränsad möjlighet att utöva företrädesrätt genom att med stöd med den kanadensiska grundlagens artikel 91 stifta lagar för ”peace, order and good government” med genomslag inom provinsernas lagstiftningsbehörighet, men endast i förhållande till tre

områden av behörigheter, medan resten av provinsernas enumererade behörigheter inte påverkas av den federala företrädesrättigheten.³⁴

Slutligen kan man med avseende på behörighetsfördelning upprepa positioneringen av en typisk eller klassisk federation i detta avseende, där den federala lagstiftarens behörigheter är enumererade, medan delstaternas behörigheter är residuala, främst av orsaken att sådana rester av delstaters lagstiftningsmakt anses påminna om den suveränitet som delstaten i sin förutvarande existens innan samgången i den federala staten innehade. Denna typiska situation gäller för delstater i Schweiz, USA, Tyskland och Österrike, men även mellan dem kan man skönja skillnader. Det förefaller som om delstaterna i Österrike var svagast utrustade med avseende på lagstiftningsbehörighet och närmar sig regionalt självstyre, medan de tyska och amerikanska delstaterna och de schweiziska kantonerna är starkare i detta avseende (och möjligtvis i denna ordning av ökande styrka). Det som framför allt påverkar delstaters lagstiftningsbehörighet är den företrädesrätt för federal lagstiftning som de federala grundlagarna möjliggör, i USA genom grundlagens artikel VI, stycke 2, i Tyskland genom grundlagens artikel 31 ("*Bundesrecht bricht Landesrecht*") och i Schweiz genom grundlagens artikel 49 ("*Vorrang des Bundesrechts*").

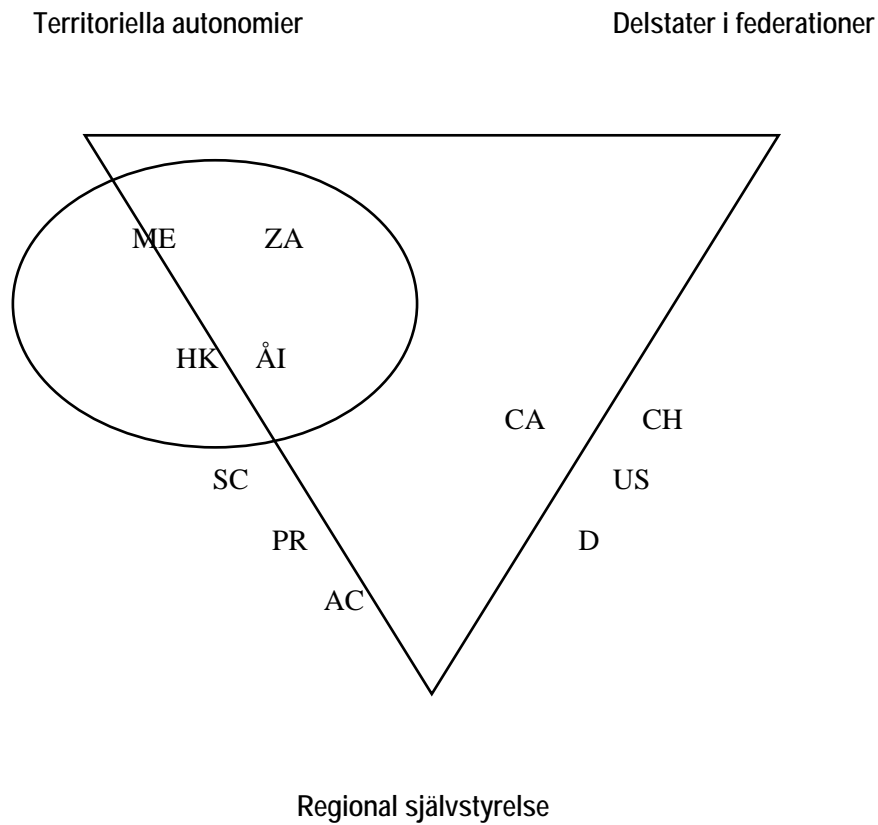
Ovan har framförts ett antal exempel på territoriella autonomier, och i de flesta fallen (Åland, Memelområdet som historiskt exempel, Zanzibar, Hong Kong och Macau) är det fråga om autonomier som inte påverkas av någon företrädesdoktrin. Dessa sub-statliga enheter är därmed mycket starka i förhållande till statens allmänna lagstiftare, egentligen starkare än delstater i de flesta (kanske alla) federationer. Därutöver finns territoriella jurisdiktioner som man ofta benämner autonomier men där den sub-statliga lagstiftningsmakten är svagare, såsom Skottland (och även Wales) i Storbritannien, Puerto Rico i USA och Aceh i Indonesien.

³⁴ Se Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*. Fifth Edition Supplemented, vol. I. Scarborough, Ont.: Thomson & Carswell, 2007, section 17, pp. 1–32.

Skottland är redan i en något annorlunda ställning i detta avseende, eftersom Förenta konungarikets parlament kunde, med hänvisning till principen om parlamentssuveränitet, stifta lagar inom Skottlands behörighetsområde. Förenta konungarikets parlament har emellertid i en politisk överenskommelse vid namnet ”*the Sewel Convention*” lovat att inte göra så utan det skotska parlamentets samtycke, vilket kommer så nära en bestämmelse i positiv statsförfattningsrätt som är möjligt i det brittiska systemet och i avsaknad av en skriven grundlag. Puerto Ricos jurisdiktion är från detta perspektiv helt öppen för lagstiftning antagen av kongressen i USA med stöd av den allmänna och obegränsade lagstiftningsmakt som den amerikanska grundlagen skapar för icke-federala lagstiftningsituationer. Det här är också en omständighet som särskiljer Puerto Rico från de femtio delstaterna: Puerto Rico är inte en delstat, utan ett samvälde utanför federationen. Aceh verkar vara den svagaste enheten i denna jämförelse: även om lagen om förvaltningen av Aceh, antagen av Indonesiens parlament, ger vissa maktbehörigheter till Acehs representativa församling, förutsätter lagen att den egentliga fördelningen av maktbehörigheter införs i en riksförordning efter att det uppstått en överenskommelse mellan Aceh och centralförvaltningen om detaljerna hos maktfördelningen (enligt uppgift förelåg ingen sådan överenskommelse och följaktligen inte heller någon förordning i november 2013). Aceh kan således vara väldigt nära sedvanlig regional självstyrelse med avseende på områdets möjlighet att utöva någon behörighet överhuvudtaget.

I jämförelse med nästan alla andra självstyrande territorier i världen framstår Åland som en autonomi med en väldigt stark juridisk ställning både med avseende på maktbefogenheterna (med undantag av de inskränkningar som EU-lagstiftningen föranleder) och autonomiarrangemangets beständighet. I jämförelse med andra sub-statliga arrangemang, inklusive federala organisationsformer, kan man konstatera att Åland (ÅI) hör till kärntruppen för territoriella autonomier tillsammans med det historiska Memel-området (MT), Hong Kong (HK) och Zanzibar (ZA), medan ett antal andra sub-statliga enheter såsom Puerto Rico (PR) och Aceh (AC) har en svagare ställning och närmar sig administrativ självstyrelse på regional nivå. Samtidigt kan Åland med stöd av materiella och institutionella kriterier (se ovan) placeras bland territoriella autonomier, inte bland federalt organiserade enheter såsom sub-statliga enheterna i Kanada (CA), Schweiz (CH), Förenta Staterna (US), Förbundsrepubliken Tyskland (D) eller Österrike (A). Denna

karaktärisering kan illustreras genom en komparativ tabell på ett mycket ungefärligt sätt (se tabell 1 nedan):³⁵



Tabell 1: Autonomier, federala lösningar och regional självstyrelse.


³⁵ Tabellen bör betraktas som "work in progress" särskilt vad gäller positioneringen av delstater i federationer.

Ålands starka ställning och de exklusiva lagstiftningsbehörigheterna som lagtinget har innebär, att Åland framstår med avseende på de internationella mänskliga rättigheterna som en stat i förhållande till sina invånare. Av den orsaken bör de administrativa institutioner på Åland som tillämpar åländsk lag i individuella fall t.ex. inom området för socialvård, utbildning och miljövård ta i betraktande att individens rättigheter inte får begränsas mera än vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och att rättsstatsprincipen bör efterlevas. Detta betyder att problem med anknytning till förverkligandet av mänskliga rättigheter kan uppkomma även inom den åländska rättsordningen:³⁶ även om den åländska självstyrelsen är ett mycket positivt exempel på hur invånarnas ställning inom ett område kan skyddas, är myndigheterna vid en autonom enhet myndigheter precis på samma sätt som myndigheter i en stat är. Denna observation leder till konstaterandet att individens ställning enligt internationella mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter bör tryggas även i en territoriell autonomi.

3.5 Behörighetsfördelningen mellan Danmark och Färöarna

Ovan nämndes att behörighetsfördelningen mellan Danmark och Färöarna var, fram till 2005, i princip förenlig med den traditionella uppfattningen om hur en territoriell autonomi är organiserad. Mellan 1948 och 2005 behöll folketinget lagstiftningsbehörigheter som inte hade överförts på Färöarna. Samtidigt kan man emellertid utifrån den då gällande lagstiftningen sluta sig till att inte enbart Färöarnas behörigheter var enumererade, utan i vissa avseenden även Danmarks riksbehörigheter, även om riket med stöd av självstyrelselagens 6 § behöll de behörigheter som inte överförts på Färöarna. I detta avseende kan således noteras vissa likheter med Åland och Kanada.

³⁶ Se *Ekholm v. Finland*, Europeiska människorättsdomstolen den 24 juli 2007. Målet gällde domstolstrots i en situation där landskapsmyndigheter upprepade gånger vägrat efterleva förvaltningsdomstolens avgöranden gällande sådan lagstiftning, som hörde till landskapets lagstiftningsbehörighet.



Det gällande regelverket utgår ifrån två rikslagar med bestämmelser om behörighetsfördelning, nämligen lov nr. 137 af 23. Marts 1948 om Færøernes Hjemmestyre, i vilken det finns bestämmelser om den så kallade A- och B-listan, och lov nr. 578 af 24. Juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder, den så kallade överföringslagen, som etablerar ett antal överföringsförbud beträffande ämnesområden som inte kan överföras från riket till Färöarna och i vilken det finns bestämmelser om en förteckning på ämnen och ämnesområden som förutsätter förhandlingar innan överföring är möjlig.

Merparten av ämnesområden på A-listan övergick på den färiska lagstiftaren genast vid ikraftträdandet av 1948 års självstyrelselag eller snart därefter, och en del av dessa behörigheter utövades innanför ramlagstiftning som folketinget stiftat för hela riket och som betraktades som gemensamma ärenden. B-listan innehöll ämnesområden där man efter förhandlingar mellan den danska regeringen och den färiska regeringen kunde komma överens om behörighetsfördelning till Färöarna. En del av behörigheter enligt både A-listan och B-listan är fortfarande hos riket.

Nyordningen från 2005 med avseende på lagstiftningsbehörighetens fördelning utgår i princip ifrån att den färiska lagstiftaren genom egna lagstiftningsbeslut överför lagstiftningsbehörighet från riket till lögtinget på Färöarna till den delen som det är fråga om stiftandet av lag inom Färöarnas område. Därtill har Färöarna fått en viss folkrättslig behörighet att ingå internationella traktater med stöd av lov nr. 579 af 24. Juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler. Lagen förutsätter att den internationella överenskommelsens ämnesområde hör till Färöarnas lagstiftningsbehörighet och att Danmark inte i egenskap av stat utövat sin traktatkompetens med avseende på den omständighet som den internationella överenskommelsen gäller. I sista hand är det emellertid Danmark som ansvarar även för internationella åtaganden som Färöarna går in för.


Överföringslagen av år 2005 uppdelar rikets lagstiftningsbehörighet i tre olika kategorier, nämligen icke-överförbara ämnen och ämnesområden, ämnen och ämnesområden som kan överföras efter förhandlingar mellan Danmarks regering och Färöarna och ämnen och ämnesområden som kan överföras utan förhandlingar.

I överföringslagens 1 § 2 moment slås fast vilka ämnen och ämnesområden som inte kan överföras från riket till Färöarnas lagstiftningsbehörighet. Dessa är statsförfattningen, medborgarskapet, högsta domstolen och utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikerna samt valuta- och penningpolitiken. Denna enumeration etablerar kärnan hos folketingets lagstiftningsbehörighet på Färöarna.

I överföringslagens 2 § 2 moment hänvisas till en bilaga till överföringslagen innefattande ämnen och ämnesområden som kan överföras efter förhandlingar mellan Danmarks regering och Färöarnas regering. Denna förteckning innefattar följande ämnen och ämnesområden: advokatverksamheten, folkkyrkan, förmögenhetsrätten, industriella egendomsrättigheter (bl.a. patent och varumärke), kriminalvård, flygtrafik, pass, familje- och kvarlåtenskapsrätt och personrätt, polis- och åklagarmyndigheten och de delar av straffrätten som ansluter sig till dem, rättsskipning (inklusive grundandet av domstol) och straffrätten samt utlänningsärenden och gränskontroll.

Alla andra ämnen och ämnesområden kan, med stöd av överföringslagens 1 § 1 moment och 2 § 1 moment, överföras från rikets behörighet till Färöarnas behörighet genom det färiska lögtingets lagstiftningsbeslut utan förhandlingar med den danska regeringen.

Det behörighetsfördelningssystem som 2005 års överföringslag upprättar skapar ett förfarande genom vilket den färiska lagstiftaren överför lagstiftningsbehörighet från riket genom sina egna lagstiftningsbeslut. Detta leder till att olika delar av den färiska lagstiftningsbehörigheten etableras i ett antal olika färiska lagar antagna vid olika tidpunkter på ett sätt som verkar mycket fragmentariskt och svåröverskådligt.



Det förefaller med stöd av det ovensagda som om Färöarna skulle höra till den grupp starka autonomier som vi identifierat i tabell 1 ovan och till vilken man kan hänföra bl.a. Åland, det historiska Memelområdet, Hong Kong och Zanzibar. Jämfört med tiden före 2005, då Färöarna kan anses ha befunnit sig i det vänstra hörnet, har ikraftträdandet av överföringslagen av år 2005 flyttat Färöarnas position något åt det federala hållet, dock inte förbi Zanzibar. Det är sedan en annan sak att Färöarnas normativa ställning inte är förankrad i Danmarks grundlag på ett sätt som skulle vara jämförbart t.ex. med Åland, utan är beroende av en vanlig lag stiftad av det danska folketinget. I teorin kunde man således tänka sig att den i dansk lagstiftning etablerade behörighetsfördelningen kunde ändras eller återkallas genom vanlig lagstiftning som godkänns genom enkel majoritet. Tanken med överföringslagen och självstyrelselagen är emellertid annan mot bakgrunden av de skrivningar i lagarnas ingresser som illustrerar kontexten för den danska lagstiftarens beslut. I överföringslagens ingress skriver lagstiftaren, att ”[d]enne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter”. Även om ett uttryckligt grundlagsskydd för den färiska lagstiftningsbehörigheten saknas, är avsikten ändå den att överföringslagen ändras eller upphävs endast om båda parterna samtycker till en sådan åtgärd. Trots denna gemensamma uppfattning om överenskommelse mellan jämlika parter bör man anse, att självstyrelselagen och överföringslagen formellt sett hör till folketingets lagstiftningsbehörighet inom området för statsförfattningen. Följaktligen är det tänkbart att folketinget genom sitt eget lagstiftningsbeslut kunde upphäva de två lagarna (även om detta inte torde vara politiskt möjligt).

3.6 Sätt för uppkomsten av autonomier


Avslutningsvis kan man fråga sig om sättet för uppkomsten av territoriella autonomier kan inverka på behörighetsfördelningen mellan staten och den sub-statliga enheten. Som utgångspunkt kan man tänka sig att autonomier uppkommer genom två olika processer, nämligen fragmentering och integrering. Vid fragmentering är det fråga om en situation där staten genom sin lagstiftare beslutar sig för att inom sitt eget territorium skapa en

särskild territoriell jurisdiktion med en viss autonomi. Vid integrering däremot är det fråga om en situation i vilken ett territorium förenas med en existerande stat, ofta till följd av bestämmelser i internationella överenskommelser.

När det gäller fragmentering kan man med stöd av en studie av sammanlagt sju olika autonomiarrangemang konstatera att Åland, Skottland och Aceh är sådana självstyrande områden med större eller mindre lagstiftningsmakt som uppstått genom fragmentering. I sådana situationer är det vanligtvis fråga om en i nationella normer etablerad intern överföring av behörighet från den statliga nivån till den sub-statliga nivån. Det kan i sådana situationer vara fråga om förhandlingsprocesser mellan staten och representanter för den sub-statliga nivån där föremålet för förhandlingarna alltsomoftast är behörigheternas omfattning. Förhandlingsläget kan teoretiskt tänkas variera mellan fyra olika lägen: 1) det som autonomin vill ha, 2) det som är nödvändigt för autonomin, 3) det som staten vill ge bort och 4) det som staten inte kan ge bort. Sannolikt är att ingen av parterna är helt nöjd över det uppnådda förhandlingsresultatet, som i de flesta fallen torde vara en kompromiss.

När det gäller integrering kan man med stöd av ovannämnda studie konstatera att Hong Kong, Zanzibar och Puerto Rico samt det historiska Memelområdet är sådana självstyrande områden med större eller mindre lagstiftningsmakt som uppstått genom integrering. Dessa autonomier har blivit delar av en stat genom att de överförts från en stat till en annan eller genom att en självständig stat blivit en autonom del av en annan stat (Zanzibar). I fall av integrering är det ofta fråga om en internationell bestämning av behörighet, etablerad i internationella överenskommelser, som sedan förverkligas genom lagstiftning på den nationella nivån. I och med att integreringsprocessen inbegriper förhandlingar mellan stater eller internationella organisationer är behörighetsfördelningen i varje fall ibland fastslagen i en internationell traktat.

När det gäller Ålandsöverenskommelsen av år 1921 så kan det konstateras att den baserade sig på kunskap hos Nationernas förbund om existensen av 1920 års självstyrelselag, och man kan anse att Ålandsöverenskommelsen på sätt och vis bekräftade den första självstyrelselagen eller i varje fall erkände den. Däremot innehöll Ålandsöverens-



kommelsen inget ställningstagande till behörighetsfördelningen mellan riket och Åland, utan utgick ifrån att den behörighetsfördelning som 1920 års självstyrelselag etablerade skulle gälla även efter att Ålandsöverenskommelsen tillämpats i den finska rättsordningen. Någon egentlig förhandling om behörighetsfördelningen i den första självstyrelselagen ägde knappast rum på det sätt som man kunde iaktta t.ex. i anslutning till fredsuppgörelsen om Aceh mellan den indonesiska regeringen och rebellrörelsen GAM. I och för sig kan befolkningen i ett område som genom fördragsarrangemang överförs från en stat till en annan likaså lämnas helt utanför förhandlingsprocessen, vilket var fallet i förhandlingarna mellan Kina och Storbritannien om Hong Kongs ställning och mellan Kina och Portugal om Macaus ställning.

4 Beskattningen och självstyrelsens finansiering. Dagsläge och historisk bakgrund

Av direktör Bjarne Lindström

Bästa åhörare!

Först vill jag rikta ett tack till riksdagsledamot *Elisabeth Naucér* och övriga arrangörer inom Finlands riksdag som bjudit in mig för att berätta om upplägget av – och historien bakom – det finansiella systemet mellan den finska staten och den åländska självstyrelsen. Jag kommer att prata om fem olika, men nog rätt så överlappande, saker. Först förstås en del om dagens ekonomiska system, hur det ser ut, vem som bestämmer vad och var det politiska ansvaret ligger. Jag kommer också att kort redogöra för systemets ekonomiska utfall. För det andra ska jag ge er bakgrunden till dagens system med hjälp av en tillbakablick på det ekonomiska upplägget i de två tidigare gällande självstyrelselagarna. Med avstamp i dessa diskuterar jag sedan, för det tredje, den politiska process som ledde fram till dagens system. Den fjärde punkten på min agenda är den av Åland föreslagna danska ”ramlagsmodellen” för förnyelse av självstyrelsen. Jag kommer dock inte att diskutera modellens konstitutionella grund och utformning på det mer principiella plan som *Markku Suksi* gjorde före kaffepausen. Istället riktar jag mitt fokus mot det ekonomiska upplägg som gäller mellan Danmark å ena sidan och Grönland och Färöarna å den andra sidan. Avslutningsvis, för det femte, så ger jag min syn på vad den aktuella diskussionen om en framtida reform av den åländska självstyrelsens finansiella system i grund och botten handlar om – men också vad den inte handlar om.

4.1 Dagens ekonomiska system Åland–Finland

Om vi då börjar med att ta en närmare titt på de viktigaste ingredienserna i dagens skattefinansiella upplägg, så kan dessa sammanfattas i fyra punkter:

- Riksdagen bestämmer om de statliga skatter och avgifter som upptas på Åland
- Självstyrelsen erhåller en lagfäst andel av statens inkomster
- Den del av de på Åland uppburna statliga inkomst- och förmögenhetsskattorna som överstiger en viss andel av statens inkomster återbetalas till självstyrelsen
- Åland bestämmer över den kommunala beskattningen – i praktiken dock med en del inskränkningar

Beträffande utformningen och nivån på den statliga beskattningen så är det alltså riksdagen som bestämmer det mesta – på samma sätt som i övriga delar av Finland. Detta gäller alla skatter och skattelikhande avgifter som betalas in till staten av ålänningarna och deras företag. Det finns i och för sig några mindre skatter och avgifter av skattens natur som Åland själv bestämmer över, men dem kan vi bortse ifrån här eftersom de i praktiken har så liten finansiell betydelse. Istället för beskattningsrätten erhåller Åland en lagfäst andel om 0,45 procent av statens inkomster exklusive upplåning, det så kallade ”avräkningsbeloppet” eller ”klumpsumman”. Självstyrelsen återfår därtill den del av de inbetalade statsskatter som på Åland överstigen en halv procent av motsvarande skatter i Finland, alltså den så kallade ”flitpengen”. Den här returen av åländska skatter, som indikerar en jämfört med riksgenomsnittet högre åländsk per capita-skattekraft, har i varierande grad utfallit till betalning varje år sedan systemet infördes 1993.

Lagstiftningen om den kommunala beskattningen är därmed den enda beskattningsform av betydelse som faller under Ålands lagstiftningsbehörighet, så den vi kan lämna åt sidan i det här sammanhanget. Noteras kan dock att det finns kopplingar mellan av kommunal- och statsbeskattningen som i praktiken leder till en hel del begränsningar i

handlingsutrymmet även när det gäller den kommunala delen av beskattningen. Ett talande exempel är här bolags- och samfundsskatten där åländska ambitioner om en egen kommunal skatteprofil, alltså helt inom ramen för självstyrelsens behörighet, i praktiken visat sig ytterst svår att åstadkomma.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att Helsingfors bestämmer det mesta beträffande beskattningen av ålänningarna och deras näringsliv, något som också innebär att huvuddelen av det politiska ansvaret för Ålands ekonomi *de facto* ligger utanför självstyrelsens domvärjo.

4.2 Modellens huvudprinciper

Som jag ser det finns det därmed fyra centrala huvudprinciper för dagens fördelning av politisk makt och ekonomiskt ansvar i beskattningen av ålänningarnas inkomster, deras företag och deras privata konsumtion:

- Riksdagen/staten huvudaktör, bestämmer i praktiken det mesta som har med beskattning och skattepolitik att göra
- Ingen koppling av betydelse mellan den egna inkomstbasen och självstyrelsens finansiering
- Modellen för den offentliga sektorns finansiering i allt väsentligt samma på Åland som i övriga Finland
- Det politiska och ekonomiska ansvaret för Ålands offentliga ekonomi ligger primärt hos regering och riksdag i Helsingfors, inte hos självstyrelsen i Mariehamn

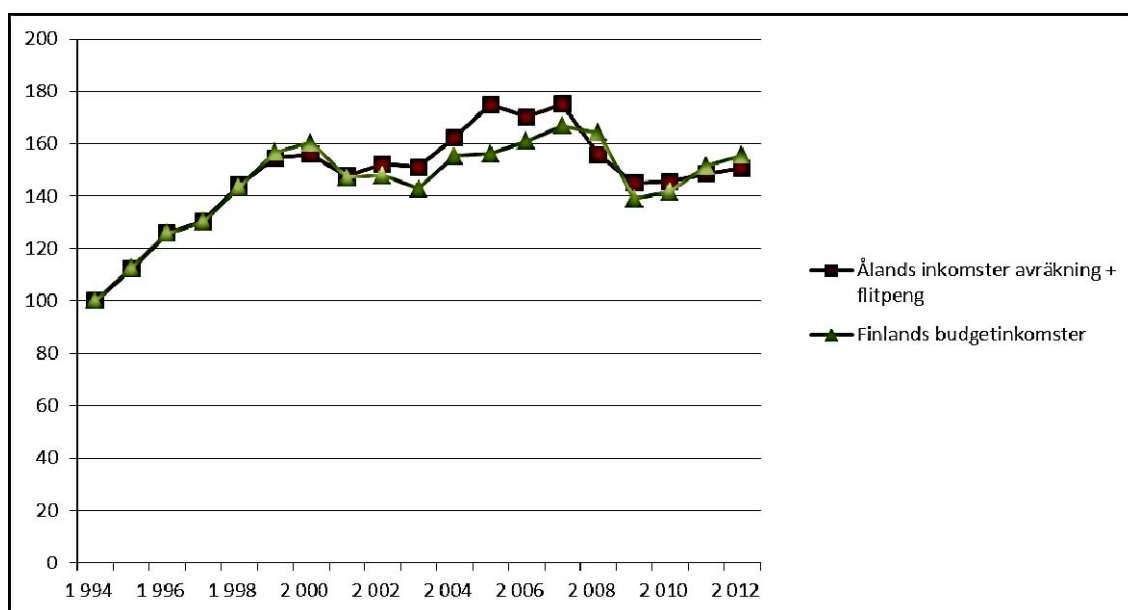
Två viktiga slutsatser kan dras utgående från dessa fyra grundbultar i makten över den åländska beskattningen. Den första är att självstyrelsen saknar reellt inflytande över den skattepolitik som gäller på Åland. Den andra slutsatsen är att det i praktiken inte finns någon koppling av betydelse mellan den åländska ekonomins utveckling och den offentliga sektorns och självstyrelsens finansiering. Det här är en viktig poäng då detta inte

kan anses främja sunda offentliga finanser, en negativ bieffekt av dagens system som dessutom tenderar att förstärkas av faktum att det är statsmakten, inte självstyrelsen, som bär huvuddelen av det politiska och finansiella ansvaret för den offentliga sektorns ekonomi på Åland.

4.3 Det ekonomiska utfallet

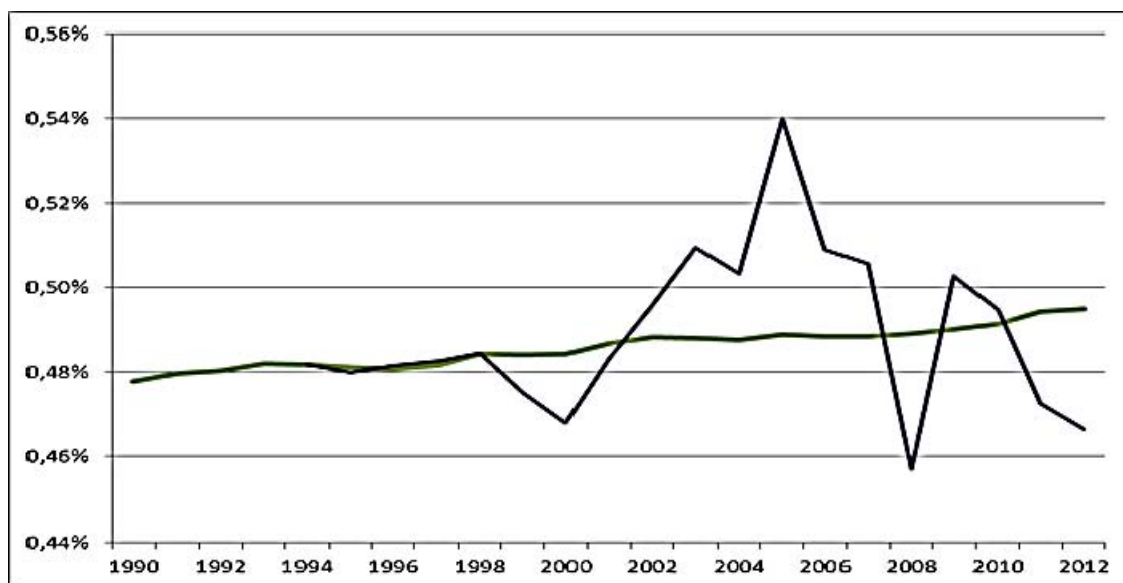
Om vi nu vänder blicken mot systemets ekonomiska utfall under de decennier som gått sedan idag gällande självstyrelselagen trädde i kraft, så kan vi konstatera att självstyrelsens inkomster – föga överraskande – i allt väsentligt följer utvecklingen av de statliga skatteinkomsterna, något som tydligt framgår av mitt diagram nedan.

Utvecklingen av statens samlade budgetinkomster jämfört med överföringen till självstyrelsen



De variationer i makroutvecklingen som ändå finns, beror i första hand på utvecklingen av den så kallade ”flitpengen”, något som avspeglas i de relativt kraftiga fluktuationerna i den åländska överföringens andel av de statliga inkomsterna i följande diagram.

”Klumpsumma” och ”flitpeng” som andel av statens budgetinkomster och Ålands befolkningsandel



En annan sak som vi kan utläsa ur digrammet ovan är att det finansiella utfallet under senare år uppvisat en klart sjunkande trend i förhållande till en gradvis stigande åländsk andel av den totala befolkningen i Finland.

Så mycket mer har jag egentligen inte att säga om dagens system. Ett upplägg som åtminstone i teorin ser ut att ge rediga och klara principer för hur det är tänkt att fungera. Men för att få en tydligare bild av vad den åländska självstyrelsens finansiella system egentligen är ett uttryck för, behöver vi ta en närmare titt på hur regelverket för de finansiella kopplingarna mellan Åland och Finland utvecklats över en längre tidsperiod. Det är också först då man får en klarare bild över de faktiska – politiska – förutsättningarna för en mer grundläggande reform av systemet. Min kärnfråga är alltså hur kom vi egentligen hit? Hur har det ekonomiska systemet utvecklats sedan självstyrelsen sjösattes i början av 1920-talet?

4.4 De ursprungliga statliga intentionerna

Vi börjar då lämpligen med de ursprungliga intentionerna från statsmaktens sida. Utan att gå närmare in på den för de flesta av er åhörare vid det här laget rätt så välkända bakgrundshistorien, så är det här värt att notera att Finland påbörjade arbetet med en självstyrelselag för Åland innan ögruppens statstillhörighet hade avgjorts av Nationernas Förbund. Redan 1919 kom det sålunda en proposition med ett förslag till självstyrelse för Åland. Frågan om vilken ekonomisk modell som skulle väljas för att tillgodose det – plötsligt påkomna – behovet att erbjuda ålänningarna någon form av politiskt självbestämmande var säkert inte helt lätt att hantera. Den finansiella sidan av den tilltänkta autonomin, och beskattningens del i denna, var knappast heller det som stod i fokus. Istället var det minoritetssyddet och ögruppens svenska språk och kultur som stod i centrum. Klart är ändå att de som jobbade fram propositionen 1919 menade att den planerade självstyrelsens utgifter skulle bestridas med egna inkomster. Det här framgår med all tydlighet i propositionstexten.

De ursprungliga statliga intentionerna var alltså att Åland skulle ta ut sina egna skatter för att finansiera självstyrelsens utgifter. Men så blev det ju inte. Resultatet blev istället en självstyrelse som i praktiken saknar en fungerande beskattningsrätt och som därmed också blivit starkt beroende av statliga överföringar. Något måste alltså ha hänt med statsmaktens syn på beskattningen och det ekonomiska systemet för Åland mellan propositionen år 1919 och den självstyrelselag som blev klar några år senare.

4.5 Den politiska processen bakom de två första självstyrelselagarna

Vad som hände var att det visade sig saknas stöd i riksdagen för att Åland skulle få den politiska kontrollen över sitt eget skatteunderlag. I lagförslaget inskränktes därför självstyrelsens självfinansiering till att enbart omfatta en mindre del av det statliga skatteunderlaget, nämligen närings- och nöjesskatter samt mantalspenningar. Alla öv-

riga statliga skatteällor, inklusive ”grundskatten” – det dåtida agrarsamhällets föregångare till den moderna inkomstbeskattningen – förbehölls statsmakten. Man betonade också att skattemedlen absolut inte skulle få användas på annat sätt än motsvarande offentliga finansiering i övriga delar av republiken. De från Åland influtna skatterna ansågs alltså inte längre vara något som självstyrelsen skulle ha rätt att bestämma över. Till den del som skatter från Åland användes för självstyrelsens behov, uppfattades de följaktligen som en överföring av statliga skattemedel till Åland. Istället för de ursprungliga intentionerna i propositionen från 1919 om egna skatteinkomster, hade man därmed några år senare landat i en modell där självstyrelsen i allt väsentligt gjorts beroende av statliga överföringar.

Statsmaktens ändrade syn på beskattningsfrågan och självstyrelsens finansiering – från självfinansiering till statsbidrag – stötte dock på motstånd, inte bara från Åland utan och från omvärlden. Vid NF-förhandlingarna i Geneve om innehållet i den kommande autonomin påpekades det, inte minst från Sverige, att intäkterna från de anvisade skatterna inte skulle räcka till för att säkra självstyrelsens finansiering. Man föreslog därför att Åland skulle erhålla behörigheten över hela den, på den tiden så viktiga, statliga beskattningen av den produktiva (jordbruks-) marken, den så kallade grundskatten.

Resultatet blev en politisk kompromiss där det bestämdes att behörigheten över – och inkomsterna från – den på Åland uppburna grundskatten skulle delas upp mellan statsmakten och självstyrelsen, något som också i efterhand infördes i det lagförslag som redan tidigare var framtaget för riksdagen. I den slutliga utformningen av den första självstyrelselagen från 1922, stagades sålunda (§ 4) att kostnaderna för självstyrelsens åtaganden skulle bestridas av halva grundskatten, intäkterna från mantalspenningarna samt närings- och nöjesskatter.

Det visade sig dock rätt snabbt att inte heller den här kompromissen höll måttet. Det skatteunderlag som ålänningarna fick tillgång till räckte helt enkelt inte till för att täcka kostnaderna för självstyrelsen. Och när riksdagen bara ett par år senare avskaffade grundskatten och ersatte den med den mer moderna inkomstskatten – utan att kompensera självstyrelsen för det bortfall i beskattningsbehörighet som detta i praktiken innebar

– raserades definitivt alla möjligheter för Åland att klara sin offentliga ekonomi utan betydande statliga överföringar.

Det i självstyrelselagen anvisade ekonomiska systemet fungerade helt enkelt inte, något som även statsmakten insåg. Man övergav därför tanken att självstyrelsen skulle kunna finansieras med de alltför knappt tilltagna skatteinstrument som Åland tilldelats, och började i stället betala ut kompletterande statliga ”förskott” till Åland. Användningen av dessa granskades dock var tredje år i efterhand för att säkerställa att de använts ”på motsvarande sätt som annorstädes i republiken”. Redan ett par år efter sjösättningen av autonomin hade man alltså begravt den ursprungliga tanken om egen beskattning och inkomstansvar och istället gått in för en form av mer eller mindre renodlad statsbidragsmodell.

Den reviderade självstyrelselag – den andra i ordningen – som kom i början av 1950-talet kan i allt väsentligt ses som en formalisering av det på statsbidrag baserade finansieringssystem som skapades under 1920- och 1930-talen. Det finns därför ingen anledning att här fördjupa sig desto mer i 1951-års självstyrelselag. De enda nyheterna av betydelse (som gällde det ekonomiska systemet) var att de treåriga efterhandsgranskningarna av användningen av de statliga förskottöverföringarna skärptes till att göras varje år, samt att man nu också formellt öppnade upp för möjligheten att vid särskilda åländska samhällsbehov få extra statsanslag.

Om självstyrelselag nummer två i detta sammanhang alltså kan förbigås som en rätt så slätstruken historia, så är den tredje självstyrelselagen från 1991 desto mer intressant. Och här är det inte bara innehållet i lagen som sådan, utan framför allt också den politiska process som föregick lagen, som intresserar.

4.6 Åland föreslår förnyad självstyrelse med friare ekonomi

Så låt oss därför ta en titt på huvuddragen i den långa och politiskt komplicerade process som till slut – efter nästan 20 års utredningar och politisk dragkamp – resulterade i den självstyrelselag som vi fortfarande lever med på båda sidor om Skiftet. Arbetet startade i början av 1970-talet när det dåvarande Landstinget (i dag Lagtinget), tillsatte en parlamentarisk kommitté som skulle bereda de åländska önskemålen inför en förnyelse av 1951 års självstyrelselag. I kommitténs uppdrag ingick även att komma med förslag på utformningen av ett friare ekonomiskt system för självstyrelsens finansiering. Kommittén tog sig an arbetsuppgiften med stort allvar och genomförde även ett rätt så omfattande beredningsarbete, inklusive beställning av underlagsrapporter från extern specialistkunskap. Detta gällde bland annat det ekonomiska systemet, där kommitténs slutsats var att detta inte bara handlar om finansieringen av självstyrelsen som sådan, utan också om möjligheten att via beskattningen bedriva en aktiv och till Ålands behov bättre anpassad ekonomisk utvecklings- och resursfördelningspolitik. Kommittén sammanfattade i en av sina underlagsrapporter sin syn på beskattningens roll i följande fyra punkter:

- Finansiering av självstyrelsens åtagande
- Omfördelare av resurser:
 - mellan individer (och regioner)
 - mellan privat och offentlig sektor
- Bidra till en konjunkturutjämnande politik
- Vara ett instrument för en aktiv näringspolitik

I kommitténs slutrapport till Landstinget konstaterade man – föga överraskande - att självstyrelsens beslutsrätt beträffande beskattningens fyra huvudroller helt saknades, eller i praktiken var starkt begränsat. Och konklusionen blev därmed - återigen föga överraskande – att Åland i den nya självstyrelselagen borde erhålla ”allmän behörighet

att bestämma om upptagande av den skatt som erfordras för självstyrelsens behov”. Kommittén betonar vidare att självstyrelsen även bör inneha ”rätten att bestämma såväl skatteobjekt som skattefot” (citaten från Kommitténs slutrapport med förslag, 1978).

4.7 Resultatet

Efter det att den åländska kommittén avslutat sitt arbete 1978 vidtog ett omfattande politiskt berednings- och förhandlingsarbete mellan självstyrelsens företrädare å ena sidan och stasmakten och dess företrädare å den andra sidan. Detta minst sagt segslitna politiska förhandlingsarbete kom att pågå med varierande intensitet i mer än ett decennium innan det i början av 1990-talet slutligen ledde fram till nu gällande självstyrelselag (lagen antogs 1991 och trädde i kraft ett par år därefter).

För att inte trötta er med onödiga detaljer, nöjer jag mig här med att konstatera att den politiska viljan i Finlands riksdag och regering för att tillmötesgå de åländska önskemålen om egen beskattningsrätt, i allt väsentligt saknades. För att i någon mån ändå komma ålänningarna tillmötes, men också för att förenkla den tungrodda processen med årliga efterhandsgranskningar av hur Åland hanterat de statliga budgetbidragen, infördes istället det ”klumpsummesystem” som jag redogjorde för i början av föreläsningen. Efter två decennier av utredningar och politiska förhandlingar landade man därmed i ett ekonomiskt system som innebar fortsatt statlig skattesuveränitet samt ”klumpsumma” och ”flitpeng”, ett upplägg som nog måste anses ligga rätt långt från de önskemål om egen skattebehörighet och rätten att själv bestämma ”såväl skatteobjekt som skattefot” som formulerades av den åländska parlamentarikerkommittén 1972–78.

4.8 Förnyad åländsk självstyrelse enligt dansk modell?

Men skam den som ger sig. Ett växande missnöje med vad man uppfattar som bristen på politisk flexibilitet i nuvarande självstyrelseupplägg, har fått ålänningarna att sedan några år tillbaka snevla på den danska ”ramlagsmodellen” för sina två ö-autonomier, alltså Färöarna och Grönland. Det är inte min uppgift här idag att gå närmare in på detaljerna i självstyret för dessa två nordiska ”systemautonomier”, det skötte ju *Markku Suksi* på ett utmärkt sätt redan tidigare idag. Men eftersom den parlamentariskt tillsatta Lagtingskommitté som berett frågan om behovet av en förnyad självstyrelselag uttryckligen fastslagit att man vill få möjlighet att i framtiden överta ansvaret för den statliga beskattningen på Åland, så finns det anledning att helt kort redogöra för hur ekonomin fungerar för de två danska autonomierna. Min erfarenhet är nämligen att det är rätt få ålänningar, och praktiskt taget inga ledande tjänstemän och politiker här i Helsingfors, som förstått hur den ”danska modellen” faktiskt fungerar med avseende på de två nordatlantiska autonomierna ekonomi och beskattning.

För det första så uppbär den danska staten inga direkta eller indirekta skatter från sina två självstyrda ö-territorier, alltså ingen dansk statlig beskattning alls av Färöarna och Grönland. De två autonomierna kontrollerar fullt ut sitt eget skatteunderlag, och tar också hand om alla pengar de tar in på sina skatter och skattelikhande avgifter. Dessutom får Färöarna och Grönland en icke oansenlig ”klumpsumma” fritt till förfogande från Danmark. Och inte nog med det. Staten finansierar därtill också själv alla sina utgifter i övrigt på de två öarna.

Om man räknar samman den danska statens budgetkostnader för Färöarna i form av statligt skattebortfall, klumpsumma och egna direkta utgifter på ön, så hamnar man på ett belopp i storleksordningen 2,7 miljarder DDK per år. För Grönland uppgår motsvarande statliga danska årskostnad till hela 5,6 miljarder DDK.

4.9 Vad det hela egentligen handlar om

Ni får själva dra era slutsatser om för- och nackdelarna med den danska respektive finska statens sätt att hantera sina ö-autonomiers offentliga ekonomi och skattebehörighet. Istället tänker jag avsluta med att lyfta fram det som jag anser att är själva kärnfrågan i debatten om självstyrelsens ekonomiska system, inklusive beskattningen på Åland. En viktig utgångspunkt är då att först klargöra vad detta i grunden **inte** handlar om, nämligen huruvida Åland är en ”närande” eller ”tärande” del av den finska ekonomin. Detta är en i sammanhanget alltför vanlig och i grund och botten rätt så meningslös diskussion som inte har särskilt mycket med själva sakfrågan att göra. Det kan här också vara värt att notera att den här typen av ”närande-tärande diskussion” över huvud inte tycks förekomma beträffande Danmarks två ö-autonomier.

Vad saken istället handlar om, den politiska grundbulten i utformningen av självstyrelsens ekonomiska system om man så vill, är var inflytandet och ansvaret över beskattningen av ålänningarna och deras näringsliv primärt hör hemma – i riksdagen i Helsingfors eller i Lagtinget i Mariehamn. Kärnfrågan är alltså hur långt det åländska självbestämmandet skall sträcka sig när det gäller storleken på de resurser som står till självstyrelsens förfogande, användningen av beskattningen som resursomfördelare och, sist men inte minst, användningen av beskattningen som ett instrument för en mer aktiv åländsk tillväxt-, närings- och konjunkturpolitik.

Med detta vill jag tacka för mig och för att ni gett er tid att komma hit och lyssna!

5 Några principiella och praktiska synpunkter på Ålands självstyrelse

Av lagstiftningsrådet Sten Palmgren

Vid de två tidigare genomgripande ändringarna av självstyrelselagen har landets regering konstaterat att självstyrelsens ursprungliga syften har kunnat tillgodoses, men att utvecklingen har gått framåt och att det finns behov att gå åländska önskemål tillmötes. Så är det också nu. Bland de förändringar som har skett kan vi notera globaliseringen av ekonomin, den europeiska integrationen och fria rörligheten, strukturomvandlingarna i statsförvaltningen, förändringarna i förhållandena mellan den offentliga och den privata sektorn, den digitala utvecklingen, näthandel etc. Även när det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken har världen förändrats mycket.

Vi är nu inne i en process där det finns möjligheter att föra en principiell debatt om självstyrelsens innehåll, om relationerna mellan autonomin och moderlandet och om Finlands Ålandspolitik.

Aaltoarbetsgruppen, som ju var en politiskt sammansatt arbetsgrupp, har i sitt betänkande i avsnitt 7.1 dragit upp vissa riktlinjer för Ålandspolitiken. Det finns nu en möjlighet för Ålandskommittén att ge dessa riktlinjer ett närmare innehåll.

Självstyrelselagen är som bekant en lag av grundlagsnatur – den står på samma normhierarkiska nivå som grundlagen. Grundlagen har alltså inte något tolkningsföreträde framom självstyrelselagen, även om många grundlagsbestämmelser är sådana att de enligt behörighetsfördelningen är sådana att de även tillämpas i landskapet.

Janssonkommittén har föreslagit att självstyrelselagen ska vara en ramlag och att självstyrelsen enligt egen bedömning ska kunna ta över behörighet på alla andra områden än de kärnområden som bör höra till riket. Aaltoarbetsgruppen har tagit fasta på detta och ansett att självstyrelselagen tydligare kunde ha karaktären av en grundlag – dvs. att det syns att den är en del av konstitutionen. Självstyrelselagen kunde kompletteras med en mer detaljerad lag, som kunde ändras enbart med samstämmiga beslut av lagting och riksdag, men i vanlig lagstiftningsordning.


Hur man än gör rent lagtekniskt är det viktigt att åstadkomma ett regelverk som är klart och tydligt för såväl myndigheter som medborgare.

Vilken modell man än går in för bör åtminstone följande beaktas:

Det yttersta målet för självstyrelselagen ska vara att garantera de ursprungliga målen för självstyrelsen, dvs. att befolkningen garanteras bevarandet av dess språk, dess kultur och dess lokala svenska traditioner.

Behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket har en principiell och en praktisk sida. Principiellt finns det vissa kärnområden som till sin natur är sådana att de bör förbehållas moderlandet och inte kan överföras på autonomin. Det vore bra om kommittén kan enas om vilka de är. En praktisk sida av behörighetsfördelningen är att landskapets förvaltning är relativt liten. I dag kräver många frågor en större förvaltningsapparat, specialiserad sakkunskap m.m. Detta gäller inte minst många EU-frågor. Skötseln av förvaltningsuppgifter är förknippad med kostnader. Varje gång behörighet överförs uppkommer frågan om hur kostnadsfördelningen ska ske.

I en integrerad värld finns det motsättning mellan centralstyrd och lokal lagstiftning. I synnerhet för företagen, men också för enskilda personer, är det viktigt att man inte skapar gränshinder som försvårar den fria rörligheten.



Principiella frågor som gäller de ekonomiska relationerna är frågan om hur landskapet ska kunna ha inflytande på inkomstsidan i budgeten, i vilken mån riket ska stödja kapitalkrävande investeringar i landskapet och i vilken mån landskapet ska delta i kostnader som är gemensamma för hela landet, så som avgifter till EU, försvaret, administrativa kostnader, internationellt bistånd m.m.

Principiellt viktigt är också hur man kan garantera fri rörlighet och undvika negativ skattekonkurrens. Det är inte oviktigt att försöka åstadkomma ett system som upplevs som rättvist och inte orsakar avundsjuka.

De praktiska frågorna gäller främst hur man kan undvika dubbel och dyr förvaltning och onödig byråkrati. Det finns också en koppling mellan behörighetsfördelningen och ekonomin. Som det redan konstaterades uppkommer frågan om kostnadsfördelningen varje gång behörighet överförs.

När det slutligen gäller lagstiftningstekniken är det så, att när man en gång har haft ett system med två (eller flera) behörighetslistor, så är det inte möjligt att återgå till en enda. Åtminstone behöver man under en mycket lång tid framöver någon form av övergångsbestämmelser för att lista behörighet som kvarstår hos riket men som senare kan övertas.

Självstyrelsen vilar på historisk grund och denna grund består. Däremot är jag inte övertygad om att man ska söka lagtekniska argument i hur det har varit i tiden. Det är bra att minnas att residualen i 1920 års lag hörde till landskapet, men att nya områden skulle höra till riket. Debatten bör fokusera på det materiella innehållet i lagstiftningskompetensen och på vilket förfarandet ska vara för överföring av behörighet.

6 Avslutningsord

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Ärade talman, lantråd, riksdagsledamöter, lagtingsledamöter, bästa seminariedeltagare,


Dagens seminarium har ett mycket viktigt tema och jag är glad att det samlat så många deltagare. Vi har under förmiddagen fått höra många inlägg kring hur självstyrelsen kunde utvecklas. Det är en angelägenhet som i allra högsta grad berör såväl oss i riket som er på Åland. Och den rätta tiden för denna diskussion är just nu.

Den kommitté som statsrådet för någon månad sedan har tillsatt för att modernisera självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland ska lägga upp sitt arbete i två etapper. I det första skedet ska kommittén dra upp riktlinjer för det fortsatta arbetet. Avsikten är alltså att kommittén ska ange ramarna för det egentliga lagberedningsarbetet som inleds senare. Delbetänkandet med riktlinjer ska bli klart till utgången av 2014.

Kommittén är parlamentariskt sammansatt med representanter för riksdagspartierna och lagtingsgrupperna. Förhoppningen är att detta ska garantera en fruktbar debatt om hur självstyrelsen bör och kan utvecklas. En så här bred och renodlat politiskt sammansatt kommitté har inte tidigare tillsatts för att revidera självstyrelselagen. Detta kan ses som ett tecken på att det från både Ålands och rikets sida finns en önskan om att gemensamt formulera hur självstyrelsen ska utvecklas.

Det räcker med andra ord inte, så som hittills har varit fallet, att ge utfästelser om att självstyrelsen ska utvecklas, utan det krävs nu att utvecklingen ges ett konkret innehåll.

Landskapet Åland har utvecklats till ett välfärdssamhälle, där de krav som ursprungligen ställdes för självstyrelsen har uppfyllts med framgång. Landskapet har bevarat sitt språk och sin kultur, och dess demokratiska institutioner svarar för en betydande del av




lagstiftnings- och förvaltningsverksamheten på Åland. Självstyrelsesystemet har bidragit till att skapa landskapets särskilda ställning och till att uppfylla de internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

Världen förändras dock hela tiden och man ska hänga med i utvecklingen. I samband med totalreformen av självstyrelselagen ska man därför fråga hur autonomi kan utvecklas i en allt mer internationaliserad värld på ett sådant sätt som respekterar både landskapets och rikets intressen. Man måste beakta den europeiska integrationen, bedöma behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket samt organisera de ekonomiska förhållandena. Dessutom måste man överväga hur de politiska, kulturella och ekonomiska förhållandena mellan landskapet och riket kan utvecklas och hur växelverkan kan ökas.

Det är naturligt att det ibland uppstår friktion i relationerna mellan autonomi och moderlandet. Jag önskar dock att systemet skulle kunna fungera så att onödiga motsättningar kan undvikas. Förtroendefulla relationer kan skapas endast om parterna känner varandra och varandras system tillräckligt väl. En tydligare lagstiftning skulle främja detta.

En utmaning är också att utveckla självstyrelsesystemet så att det inte väcker misstro eller avundsjuka. Statsmakten bär ansvaret för att de grundläggande språkliga och kulturella rättigheterna tryggas utan att de stämplas som privilegier.

Att reformera självstyrelsesystemet är ingen enkel sak. Det finns stora förväntningar på att kommittén ska lyckas. Möjligheterna till det är goda, om man på båda sidorna låter bli att för tidigt låsa sig i sina positioner. Vi vet i stora drag vilka önskemålen är och vi vet också hur man från rikets sida i stort sett har förhållit sig till dem. Den s.k. Aalto-arbetsgruppen har gjort preliminära bedömningar av möjligheter och svårigheter. Jag vill betona att Aalto-arbetsgruppen i sitt betänkande ändå inte har låst sig vid slutliga ställningstaganden. Tvärtom är det så att betänkandet lämnar även de svåra frågorna öppna för fortsatt diskussion.



En utveckling mot ett smidigare system och större förståelse för självstyrelsens behov är önskvärd och säkert också möjlig, men jag vill understryka att självstyrelsen måste vara starkt förankrad i författningen. Vi bör eftersträva ett system som är hållbart även under oroliga eller ekonomiskt svåra tider.

Jag önskar kommittén, dess ordförande och vice ordföranden framgång i sitt arbete och hoppas att vi i god tid före självstyrelsens 100-årsjubileum har en ny, modern fjärde självstyrelselag. En lag som för oss framåt mot det andra seklet av en utvecklad självstyrelse och en lag som svarar mot tidens utmaningar och behov.

Jag vill också tacka riksdagens Ålandsforum för att ha arrangerat detta seminarium som ett startskott för kommittén med budskapet att det nu är dags att kavla upp ärmarna och sätta igång med det konkreta arbetet. Slutligen vill jag tacka riksdagens talman för att riksdagen välvilligt har ställt sina utrymmen till förfogande inte bara för detta seminarium utan också för kommitténs arbete.

Jag önskar kommittén varmt lycka till i sitt arbete och ser fram emot mellanrapporten för utvecklingen av självstyrelsen!

ESIPUHE

Ahvenanmaan itsehallintolaki sai alkunsa, kun Kansainliitto ratkaisi Genevessä konfliktin siitä, mille maalle Ahvenanmaan tulisi kuulua. Itsehallintolaki tuli voimaan 1922, mutta se on myöhemmin uudistettu kokonaisuudessaan ja sen ovat korvanneet uudet itsehallintolait vuosina 1952 ja 1993. Ahvenanmaan itsehallintoa on kehitetty Suomen valtion alaisuudessa. Järjestelmä on tullut kansainvälisesti tunnetuksi. Se on toiminut yli 90 vuotta, vaikka maakunnalla ja valtakunnalla on toisinaan ollut erimielisyyksiä, koska järjestelmä oli alusta asti hyvin harkittu ja molemmat osapuolet osallistuivat järjestelmän ja erilaisten keskustelutapojen rakentavaan kehittämiseen. Jotkin järjestelmän osat ovat osoittautuneet vaikeiksi hallinnoida ja olosuhteet ovat muuttuneet, mutta säännöksiä on voitu uudistaa ja sopeuttaa.

Viimeisimmän itsehallintouudistuksen jälkeen Suomi on saanut uuden perustuslain. Tärkein muutos on tosin se kehitys, joka on tapahtunut sen johdosta, että Suomi ja Ahvenanmaa ovat liittyneet Euroopan unionin jäseniksi. On selvää, että Suomen eduskunta ja Ahvenanmaan maakuntapäivät ovat tulleet riippuvaisiksi siitä, mitä Euroopan tasolla päätetään. Valtakunnan ja maakunnan välinen suhde on kuitenkin myös muuttunut. Molemmat osapuolet ovat tulleet riippuvaisemmiksi toisistaan ja itsehallintolakia on muutettu siksi kolme kertaa EU-jäseneksi liittymisen jälkeen. Vuodet EU:ssa ovat tosin osoittaneet tarvetta suurempaan uudistukseen.

Maakunnan hallitus on sen vuoksi asettanut parlamentaarisen komitean, jota johti maakuntapäivien varapuhemies Gunnar Jansson ja joka luovutti mietintönsä lokakuussa 2010.

Oikeusministeriö asetti maaliskuussa 2012 työryhmän, jonka puheenjohtajana toimi suurlähettiläs Alec Aalto ja joka luovutti mietintönsä tammikuussa 2013.

Samaan aikaan maakunnassa työskenteli seurantaryhmä puheenjohtajanaan maakuntapäivien edustaja Roger Jansson. Ryhmä luovutti mietintönsä elokuussa 2013.

Syyskuun 19. päivänä vuonna 2013 asetti valtioneuvosto valtakunnan ja maakunnan edustajista koostuvan komitean, jonka tehtävänä on uudistaa Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmää ja itsehallintolakia painottaen erityisesti taloudellisen itsehallinnon kehittämistä. Tehtävään sisältyi myös valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kokonaisarviointi. Muista Euroopan maista saadut kokemukset tulisi ottaa huomioon, jotta ahvenanmaalainen itsehallinto voi olla esikuvana niille autonomioille, joilla on lainsäädäntövaltaa. Komiteaa johtaa presidentti Tarja Halonen ja se aloitti työnsä marraskuussa.

Työ tulee jatkumaan useiden vuosien ajan, mutta on tärkeää, että jo alusta asti on tietoa ja ymmärrystä työtä kohtaan. Siksi oli luonnollista, että eduskunnan Ålandsforum ja perustuslakivaliokunta yhdessä oikeusministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa järjestivät seminaarin Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän kehittämisestä, jotta kaikki asiasta tehdyt selvitykset saataisiin valaistua monipuolisesti ja asiantuntevasti.

Elisabeth Nauc ler

Johannes Koskinen

Puheenjohtaja

Puheenjohtaja

Ålandsforum

Perustuslakivaliokunta

1 Tervetuliais- ja avauspuheenvuorot

Eduskunnan oikeusasiamies Eero Heinäluoma

Arvoisa puheenjohtaja, hyvät naiset ja herrat,

Ahvenanmaan itsehallinto on toiminut lähes 100 vuotta vaihtuvissa poliittisissa ja taloudellisissa olosuhteissa. Maakunnan vahvuutta osoittaa, että itsehallinto on koko tämän ajan kyennyt uudistumaan ja säilyttämään hyvin toimintakykynsä. Itsehallintomalli on toiminut ahvenanmaalaisten eduksi ja maakunta on kehittynyt entisestään. Tänä päivänä Ahvenanmaan malli on kansainvälisesti tunnustettu ja arvostettu. Ahvenanmaan menestyksestä kertoo sekin, että Ahvenanmaa on tänään osa vaurainta Suomea.

Kielelliset, historialliset ja kulttuuriset siteet kietovat Ahvenanmaan vahvasti mukaan pohjoismaiseen yhteistyöhön. Ahvenanmaa on edustettuna Pohjoismaiden neuvostossa Suomen valtuuskunnan yhteydessä. Maakunnan hallituksen jäsenet ovat saaneet myös oikeuden osallistua ministerineuvoston kokouksiin, erityisesti silloin, kun kokouksissa käsitellään Ahvenanmaan itsehallinnon päätäntävaltaan kuuluvia asioita.

Arvoisat kuulijat,

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (22.6.2011) mukaan Ahvenanmaan itsehallintoa kehitetään ja vaalitaan yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan kanssa. Ohjelmassa luvataan jatkaa Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän nykyaikaistamista ja muutostarpeiden selvittämistä.

Toimiva yhteydenpito ruotsin kielellä hallinnon ja maakunnan itsehallinnon välillä halutaan myös varmistaa sekä Ahvenanmaan vaikuttamismahdollisuudet EU-asioissa.

Oikeusministeriö asetti 14. maaliskuuta 2012 parlamentaarisen työryhmän, jonka tehtävä oli myöhemmin asetettavaa valmisteluelintä silmällä pitäen kartoittaa

Ahvenanmaan itsehallinnon toimivuutta ja selvittää mahdollisia tarpeita kehittää Ahvenanmaan itsehallintolakia.

Työryhmän tuli erityisesti arvioida alustavasti niitä asioita ja ehdotuksia, jotka Ahvenanmaan maakunnan asettama parlamentaarinen komitea on mietinnössään esittänyt itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi.


Oikeusministeriön Parlamentaarinen Ahvenanmaa-työryhmä luovutti 24. päivänä tammikuuta 2013 mietintönsä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2013).

Parlamentaarisen työryhmän arvion mukaan itsehallintolaki on pääasiassa toiminut hyvin. Itsehallintolain voimaantulon jälkeen maailma on kuitenkin muuttunut monessa mielessä perusteellisesti. Keskeisimmät muutokset ovat olleet Euroopan integraatio ja maailmantalouden globalisoituminen.

Myös Suomen hallinnon rakenteissa on tapahtunut suuria muutoksia. Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta olennaisimmat muutokset liittyvät valtion aluehallinnon uudistukseen, valtion ja kuntien välisen tehtävienjakoon, verotuksessa tehtyihin muutoksiin sekä julkisten hallintotehtävien kehitykseen.

Lakiteknisesti itsehallintolaki ei täysin vastaa sitä esitystapaa, jota nykyisin tulee edellyttää perustuslaintasoiselta lailta. Nykyinen itsehallintolaki edustaa yksityiskohtaista ja osin monimutkaista sääntelyä, jonka taustana on ollut itsehallinnon syntyyn vaikuttanut tilanne. Toisaalta voi kysyä, onko yksityiskohtainen sääntely myös vähentänyt mahdollisia erimielisyyksiä.

Itsehallintolain säännösten yksityiskohtaiset perustelut ovat monelta osin hyvin suppeat. Laissa käytetty käsitteistö on osin vanhentunutta. Lisäksi esimerkiksi toimivallan siirtoihin ja tasoitusperusteen muuttamiseen liittyvät menettelyt ovat osoittautuneet kankeiksi. Näiltä osin korjaustarpeet ovat ilmeiset.



Itsehallintolakiin on jo tehty useita osittaisuudistuksia. Työryhmän mukaan lain uudistaminen on tarpeen, jotta saataisiin aikaan uudenaikainen ja nykyistä joustavampi laki.

Parlamentaarinen työryhmä toteaa, että joustavampaan järjestelmään siirtyminen ei kuitenkaan saisi heikentää itsehallinnon valtiosäännössä takaamaa turvaa. Juridinen järjestelmä johtaa välttämättä tulkintakysymyksiin, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan laissa säädettyjä mekanismeja.

Järjestelmän vakauden kannalta onkin oleellista, että toimivallan jaosta ja taloudellisista suhteista säädetään riittävän selvästi itsehallintolaissa.

Arvoisat kuulijat,

Itsehallintolain muutoksiin kohdistuu suuri mielenkiinto niin Ahvenanmaalla kuin mantereellakin. Onkin tärkeää, että mahdollisia muutoksia valmistellaan avoimesti ja kansalaisia kuunnellen. Tämän seminaarin järjestäminen on tärkeä osa alkavaa avointa julkista keskustelua.

Eduskunnan puolesta toivotan teemasta mitä parhainta keskustelua päivän seminaarissa.
Kiitos.

Maaneuvos Camilla Gunell

Arvoisa herra puhemies, rouva puhemies, kansanedustajat, maakuntapäiväedustajat, arvoisat vieraat

Kun ahvenanmaalaiset saivat vuonna 1921 itsehallinnon ratkaisuna saariryhmästä käytyyn omistuskiistaan, se oli lahja, jota kukaan ei halunnut. Tänäpäin voimme todeta, että se oli paras lahja, mitä Ahvenanmaa olisi koskaan voinut toivoa.

90 vuotta ja kolme itsehallintolakia myöhemmin voimme todeta, että autonomiamalli, jolla nuorelle Suomen tasavallalle luovutettiin Ahvenanmaata koskeva suvereniteetti, on toiminut hyvin ja antanut ahvenanmaalaisille hyvät lähtökohdat vahvan ja elinkeinoelämältään menestyksekkään yhteiskunnan, turvallisen pohjoismaisen hyvinvoinnin ja sellaisen yhteiskunnan luomiseen, joka voimakkaista kaupungistumispyrkimyksistä huolimatta vieläkin houkuttaa muuttamaan maakuntaan. Itsehallinto on tarjonnut kestävän mallin, joka on säilyttänyt elinvoimaisuutensa hyvinkin vaihtelevissa poliittisissa, taloudellisissa ja sosiaalisissa vaiheissa.

Kertoessamme maailmalla Ahvenanmaan esimerkistä painotamme kolmea tärkeää tekijää:

1. **Takuut**, jotka ahvenanmaalaisille annettiin ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten tapojen säilyttämiseksi
2. **Demilitarisointi** ja neutralisointi
3. **Itsehallinto**, joka kansan valitseman parlamentin eli maakuntapäivien ja maakunnan hallituksen kautta antaa Ahvenanmaan väestölle vallan muovata yhteiskuntaansa mahdollisimman pitkälle haluamaansa suuntaan sekä oikeuden päättää tulevaisuudestaan.

Kerromme myös, miten autonomiaa on vähitellen ja asteittain kehitetty vuosien kuluessa, kuinka eri instituutiot, jotka ovat tärkeitä toimivalle vuoropuhelulle ja yhteistyölle Ahvenanmaan ja valtion välillä, ovat syntyneet: maakunnan hallinto ja viranomaiset, Ahvenanmaan valtuuskunta, maaherra, kansanedustaja, maakunnan hallituksen ja ulkoministeriön välinen yhteistyöelin ”Kontaktgruppen” ja muut tärkeät

yhteistyöelimet, jotka ovat välttämättömiä yhteydenpidolle ja tiedon vaihtamiselle. Painotamme myös Suomen kahden elävän kansalliskielen ja Suomen viranomaisten ja poliitikkojen hyvän ruotsin kielen taidon merkitystä.

Ahvenanmaa on Färsaarten ja Grönlannin ohella yksi Pohjolan kolmesta autonomiasta ja se on vanhimpia Euroopan 40–50 autonomian joukossa. On luonnollista, että autonomiat muuttuvat ja etsivät muutosta.

Bertil Roslinin selvitys ”**Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa**” vuodelta 2006 osoittaa, että sama ilmiö leimaa usein keskustelua autonomioiden kehityksestä; tavoitellaan laajennettua lainsäädäntötoimivaltaa, keskustellaan enumeraatio- tai residuaaliperiaatteen puolesta tai sitä vastaan, siitä että yhteydenpito emämaiden ja autonomioiden välillä siirtyy EU-yhteistyön myötä muotosidonnaisuudesta yhä enemmän neuvottelupohjalle. Voidaan myös havaita, että autonomiat saavat entistä enemmän tilaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, joka aikaisemmin oli tiukasti emämaiden hallinnassa. Autonomiat valittavat myös yhteen ääneen pääkaupunkien niitä kohtaan osoittaman kiinnostuksen ja tiedon vajavaisuudesta.

Ahvenanmaan puolueet ovat eduskuntaneuvos Gunnar Janssonin ja maakuntapäiväedustaja Roger Janssonin johtamien peräkkäisten komiteoiden mietintöjen myötä saavuttaneet maakuntapäivillä yhteisen näkemyksen tulevasta itsehallintojärjestelmästä.

Yleinen yhteiskuntakehitys, kansainvälistyminen sekä Ahvenanmaan yhteiskunnan yhä selkeämpi suuntautuminen länteen vaativat uudenlaista ajattelua ja voimakkaan positiivisen signaalin eduskunnalta ja hallitukselta. Siksi Alec Aallon ryhmän mietintö on otettu vastaan myönteisesti, ja arvostamme suuresti eduskuntapuolueiden osoittamaa suurta avoimuutta ja kiinnostusta yhteisin voimin laadittavaa neljännen sukupolven itsehallintolakia kohtaan.

Itsehallinnon kehittämisen ei tule olla pelkästään ahvenanmaalaisten vastuulla. Ahvenanmaalaisten ja suomalaisten poliitikkojen on yhteistuumiin huolehdittava siitä, että maamme rajojen sisällä on kehittynyt itsehallintoalue, joka kestää vertailun maailman muihin autonomioihin.

Kysymys siitä, miten toimivallan siirtyminen tulevaisuudessa tapahtuu, on mielenkiintoisessa vaiheessa. Edessä on historiallinen prosessi, joka on jo käynnistynyt näissä komiteoissa ja jota nyt jatketaan presidentti Tarja Halosen ja varapuheenjohtajien Gunnar Janssonin ja Teija Tiilikaisen johdolla. Prosessi ei tule olemaan helppo, tie on yhtä kiinnostava kuin päämäärä – mutta kun nyt ryhdytään töihin tämän komitean puitteissa toivon, että matkan aikana löydetään toimintatapa, joka pakottaa osapuolet ylläpitämään poliittista vuoropuhelua niin, että esille tulevien kysymysten ei tarvitse päätyä oikeuslaitoksen ratkaistaviksi.

Toivomme, että lainopillinen tarkastelu vaihtuisi poliittiseen neuvotteluun, kontrolli ja hitaus lisääntyvään joustavuuteen, nykyaikaistumiseen ja demokratisointiin. Tai kuten Gunnar Janssonin mietinnössä todetaan: Epäluulo tulee vaihtaa luottamukseen, oikeustaistelu neuvotteluihin ja kontrolli poliittiseen vuoropuheluun.

Ahvenanmaan esimerkkiin kohdistuva kansainvälinen huomio lisää Suomi-kuvan kiinnostavuutta. Toivon, että molemmat osapuolet voivat olla ylpeitä tasavallan rajojen sisällä sijaitsevasta hyvin kehittyneestä autonomiasta, jossa kehitys tapahtuu yhteisestä tahdosta ja johon molemmat osapuolet ovat valmiita panostamaan. Itsehallinnon kehittäminen on kuin tangon tanssimista; sopusointuisten partnerien esittämä tyylikäs tango edellyttää tasapainoa, tunnetta, tahdissa pysymistä, ryhdikästä olemusta ja intohimoa.

On todella ilahduttavaa, että Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamisessa on päästy jo näin pitkälle, ja toivomme, että laki on valmis ja tulee voimaan itsehallinnon täyttäessä 100 vuotta. Vuoden 2014 aikana luodaan työlle tärkeä poliittinen perusta. Toivotan Ahvenanmaan komitean jäsenille menestystä heidän tärkeässä työssään, jonka

tavoitteena on yhdistää molempien parlamenttien tahto ja kehittää itsehallintoa myönteisellä ja kauaskantoisella tavalla.

Haluan myös kiittää eduskunnan Ålandsforumia sekä kansanedustaja Elisabet Naucéria ja kansanedustaja Johannes Koskista tämän seminaarin järjestämisestä yhdessä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja oikeusministeriön kanssa ja odotan mielenkiinnolla tulevia esitelmiä ja keskusteluja. Kiitos!

2 Toimivallan jako eilen, tänään ja huomenna

Presidentti Leif Sevón

Tehtäväni mukaisesti käsittelen tässä puheenvuorossa lainsäädäntövallan jakautumista valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä eri vaiheissa. Kuvaukseni käsittää itsehallintolait vuosilta 1920 ja 1951 sekä voimassa olevan itsehallintolain. Lisäksi käsittelen kysymystä, millaiseksi jako muodostuisi kolmen uutta itsehallintolakia koskevan ehdotuksen mukaan. Ehdotukset ovat peräisin Gunnar Janssonin komitealta, Alec Aallon työryhmältä ja Roger Janssonin komitealta. Vielä on kysyttävä, saako lainsäädäntötekniikan kuvaamisesta järkevä kuva jaosta, jollei myös kuvata sääntelyn sisältöä.

Pyrin kuvaamaan miten eri vaiheissa on ratkaistu – tai ehdotetaan ratkaistavaksi – viisi kysymystä:

- miten lainsäädäntövallan toimivaltajakoja luetellaan laeissa: kuvataanko laeissa vain ne alueet, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, vai myös ne alueet, jotka kuuluvat maakunnalle,
- miten toimivallan jaon sisältö on kehittynyt,
- millainen kehitys on ollut verojen ja maksujen osalta,
- miten suhtaudutaan toimivaltaan kansainvälisissä asioissa,
- miten käsitellään tulevaisuudessa ilmaantuvia uusia lainsäädännön aloja?

Esitys pyrkii olemaan kuvaileva. En yleensä ota kantaa eri ratkaisujen etuihin ja heikkouksiin.

*Vuoden 1920 laissa Ahvenanmaan itsehallinnosta*¹ oli 13 kohtaa sisältävä luettelo asioista, jotka kuuluivat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.² Maakunnalla oli periaatteessa lainsäädäntötoimivalta asioissa, jotka eivät kuuluneet valtakunnalle.³

Valtakunnalla oli yksinomainen lainsäädäntövalta perustuslakia koskevissa kysymyksissä ja muissa asioissa, jotka edellyttivät eduskunnan suostumusta. Tämän lisäksi valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluivat perusoikeuksiin liittyvät asiat ja muun muassa kysymykset, jotka koskivat puolustuslaitosta, merenkulku-, luotsi- ja majakkalaitosta, yleisiä tilastoja, posti- ja lennätinlaitosta ja niin edelleen. Lisäksi valtakunnalla oli toimivalta yksityisoikeuden alalla, lukuun ottamatta maataloutta, kalastusta ja muita elinkeinoja ja ammatteja. Nämä alat kuuluivat maakunnalle. Poikkeuksena poikkeukseen elinkeinon ja ammatin harjoittamisen perusteet kuuluivat valtakunnan lainsäädännön piiriin. Lisäksi valtakunnalla oli toimivalta kysymyksissä, jotka koskivat alkoholilainsäädäntöä, työntekijöiden vakuutusta ja työturvallisuuslainsäädäntöä, kaupparekisteriä, maanjakolaitosta, rikoslakia, oikeudenkäynti- ja ulosottolaitosta sekä tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa.

Valtakunnan toimivalta koski myös *veroja ja maksuja*⁴, kuitenkin niin, että elinkeinoverot ja huviverot kuuluivat maakunnalle. Lisäksi maakunnalla oli mahdollisuus päättää tuloveron lisäverosta ja maksuista niistä palveluista, joita maakunnan alaiset viranomaiset tarjosivat.⁵ Kunnallisvero kuului myös maakunnassa kunnille.

Valtakunnan toimivaltaan kuului myös *suhde ulkovaltoihin* ja asiat, joista määrättiin kansainvälisillä sopimuksilla.⁶

¹ Laki 6.5.1920, SDK 124/1920

² 9 §

³ 12 §

⁴ 9 §, 5 kohta

⁵ 21 §

⁶ 9 §, 3 ja 12 kohta

Maakunnalla oli toimivalta asioissa, joita ei lueteltu kuvauksessa valtakunnan toimivallasta.⁷ Maakunnan toimivaltaan sisältyi muun muassa kunnallislainsäädäntö, mukaan lukien kunnallisverotuksen perusteet, yleinen järjestys ja turvallisuus, palolaitos, suurin osa terveydenhuoltolaitoksesta, koululaitos, maatalous, metsästy, kalastus ja elinkeinolainsäädäntö.⁸

Maakunnan toimivaltaa heikensi kuitenkin säännös, jonka mukaan uudet, tulevaisuudessa syntyvät lainsäädäntöalat kuuluivat valtakunnan toimivaltaan.⁹

*Vuoden 1951 Ahvenanmaan itsehallintolaissa*¹⁰ lainsäädäntövallan jakoa kuvattiin toista tekniikkaa käyttäen. Uutta itsehallintolakea valmistellut komitea¹¹ totesi syyksi asennemuutokseen sen, että vuoden 1920 itsehallintolaki ei riittävän selvästi määritellyt toimivallan jakoa. Luettelemalla sekä valtakunnan että maakunnan toimivalta oletettiin, että voitaisiin poistaa yleisluontoisista säännöksistä johtuvat tulkintavaikeudet. Perustuslakivaliokunta, joka ei yhtynyt tähän kantaan, ennakoiti tulkintavaikeuksien kasvavan, mutta pidättäytyi silti ehdottamasta muutosta.

Uudesta lähestymistavasta seurasi, että vuoden 1951 itsehallintolaissa lueteltiin yhtäältä 20 kohdassa valtakunnan toimivaltaan ja toisaalta 21 kohdassa maakunnan toimivaltaan kuuluneet kysymykset.¹² Molemmissa luetteloissa säädettiin vielä, että toimivalta kysymyksissä, jotka eivät siihen asti olleet edellyttäneet lainsäädäntöä, määräytyisi toimivallan jakoa koskevien periaatteiden perusteella.¹³

⁷ 12 §

⁸ Suksi, Ålands konstitution, Åbo 2005, s. 172

⁹ 9 § 13 kohta

¹⁰ Ahvenanmaan itsehallintolaki 28.12.1951, SDK 670/1951

¹¹ Komiteamietintö 1946:35

¹² Ks. perustuslakivaliokunnan mietintö 38/1950 vp – HE 38/1948 vp

¹³ 11 § 20 kohta HE 38/1948 vp

Vuoden 1951 itsehallintolaillla *laajennettiin maakunnan toimivaltaa* siten, että se koski myös muun muassa kotiseutu-oikeutta, maakunnan lippua, pakkolunastusta ja elinkeinon harjoittamista koskevia rajoituksia.

Laissa laajennettiin myös maakunnan oikeutta päättää *verotuksensa* perusteista.

Kansainvälisistä suhteista otettiin vuoden 1951 lakiin säännös, jonka mukaan vaadittiin maakuntapäivien hyväksyntä laeille, joilla sopimukset ulkovaltojen kanssa saatettiin voimaan maakunnassa, jos sopimukset sisälsivät määräyksiä, jotka merkitsivät itsehallintolain säännöksen muutosta tai kumoamista.¹⁴

Valmisteltaessa *nykyistä itsehallintolakia*¹⁵ säilytettiin menetelmä luetella sekä valtakunnan että maakunnan toimivalta-alueet.¹⁶ Tietävästi missään vaiheessa ei muita vaihtoehtoja harkittu.¹⁷

Molempia luetteloita pidennettiin huomattavasti. Luettelo valtakuntaan toimivallasta käsittää 42 kohtaa ja luettelo maakunnan toimivallasta 27 kohtaa.

Lailla laajennettiin maakunnan lainsäädäntötoimivaltaa siten, että se käsittää oikeutta käyttää maakunnan lippua aluksissa, vuokrauslainsäädäntöä ja vuokrasäännöstelyä, muinaismuistoja, sosiaalihuoltoa, lupaa tarjoilla alkoholijuomia, äitiysavustusta ym., opetuslaitosta, postilaitosta sekä puhelin-, lennätin- ja radiolaitosta ja eräitä rangaistukseen liittyviä kysymyksiä. Työlainsäädäntö siirrettiin kokonaisuudessaan valtakunnalle.

¹⁴ 11 § 19 kohta

¹⁵ SDK 1144/1991 ja myöhemmin tehdyt muutokset

¹⁶ 27 § ja 18 §

¹⁷ Ks. vuoden 1972 komiteamietintö itsehallintolain uudistamiseksi. Ålands utredningsserie 1978:9, s. 28, Ny självstyrelselag för Åland. Kommittébetänkande 1987:31, s. 59, Förslag till ny självstyrelselag för Åland. Betänkande av Ålandsarbetsgruppen, Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningens publikation 7/1989, s. 62. HE 73/1990 vp.

Verojen ja maksujen sääntelyä ei muutettu.

*Kansainvälisten suhteiden osalta maakunnalla oli alkuperäisten säännösten mukaan oikeus tehdä esityksiä valtiosopimusta koskevista neuvotteluista. Maakunnan hallitukselle oli tiedotettava valtiosopimuksia koskevista neuvotteluista, jos kysymys oli maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista tai jos neuvottelut koskivat muuten maakunnalle erityisen tärkeitä asioita.¹⁸ Itsehallintolain säännöksiä täydennettiin myöhemmin siten, että maakunnan hallitukselle tulee varata tilaisuus osallistua neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. Asia sai uuden ulottuvuuden kun Suomi liittyi *Euroopan unioniin*. Maakunnan hallitus sai muun muassa joissakin tapauksissa oikeuden osallistua valtioneuvoston valmisteluun koskien Suomen kantaa EU:n päätöksiin.¹⁹*

Lailla avattiin myös mahdollisuus itsehallintolakia muuttamatta ja maakuntapäivien suostumuksella *siirtää toimivaltaa* lailla eräillä aloilla valtakunnalta maakunnalle.²⁰ Toimivallan perusteet *uusilla lainsäädäntöaloilla* säilyivät pääosin ennallaan.

Tuleva itsehallintolaki. On laadittu kolme periaatemietintöä Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamiseksi. Mietinnöt eivät sisällä ehdotuksista lakiteksteiksi. Siksi on vaikea tarkkaan arvioida, mihin eri ehdotukset johtaisivat. Kuten tiedämme, paholainen piilee yksityiskohdissa.


Ensimmäinen mietintö, *Gunnar Janssonin komitean ehdotus*,²¹ lähtee siitä, että yksityiskohtaiset toimivaltauettelot eivät ole kovin läpinäkyviä tai informatiivisia. Komitea pitää parempana, että tulevaisuudessa laki ainoastaan sisältäisi luettelon alueista, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Muut asiat kuuluisivat maakunnalle

¹⁸ 9 luku

¹⁹ 59 a §, 30.1.2004/68

²⁰ Luettelossa on kuusi kohtaa. Mahdollisuutta toimivallan siirtoon ei tiettävästi ole koskaan käytetty.

²¹ Parlamentaarisen komitean ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi. Åländsk utredningsserie 2010:2.29 §.



tai voitaisiin maakuntalailla siirtää sille.²² Maakunta päättäisi, milloin aika on kypsä uusille toimivallan siirroille. Ehdotus merkitsee siis, että valtakunnan laki olisi siten voimassa siihen asti kunnes maakunta ottaa asian hoitaakseen ja maakuntalaki tulee voimaan. Maakuntalaki ei voisi vaikuttaa taannehtivasti. Osapuolten, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tulisi soveltaa valtakunnan lakia oikeussuhteissa, jotka ovat syntyneet ennen maakuntalain voimaantuloa.

Gunnar Janssonin komitea ei ota yksityiskohtaista kantaa siihen, mitkä lainsäädännön alat tulisi varata valtakunnalle. Komitea kuitenkin toteaa, että alueet, jotka liittyvät erityisesti kansalliseen suvereniteettiin säilyisivät valtakunnalla. Lähtökohtana olisi nykyisen itsehallintolain 27 §:n alussa luetellut alueet, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista, oikeutta oleskella maassa, sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden käyttämistä, kirje-, lennätin ja puhelinsalaisuutta, valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja Suomen lippua. On epäselvää, tuleeko esimerkiksi tuomioistuinlaitos, rikoslaki, vankeinhoito, rajavartiolaitos ja setelinanto mietinnön mukaan nähdä suvereniteettikysymyksinä.

Mietintö ei sisällä ehdotuksia, miten esiin tulevia *uusia lainsäädäntöalueita* käsiteltäisiin.

Jollei muita kuin suvereniteettia koskevia kysymyksiä osoiteta valtakunnalle, kasvaisivat maakunnan mahdollisuudet laajentaa lainsäädäntötoimivaltaansa huomattavasti käsittämään muun muassa yksityisoikeuden, työoikeuden, kiinteistömuodostuksen, ydinvoiman, ampuma-aseet ja tartuntataudit.

Toimivalta *veroja ja maksuja* koskevissa kysymyksissä olisi sekin maakuntalailla siirrettävissä maakunnalle. Jos toimivallan siirto on asteittaista, komitea katsoo, että yhteisö- ja pääomatulovero, arvonlisävero ja ansiotulovero on tarkoituksenmukaista

²² S. 17 s.

siirtää ensimmäisessä vaiheessa. Komitean mukaan Ahvenanmaa ei tulisi olemaan mikään alhaisen verotuksen autonomia.

Lisäksi ehdotetaan, että maakunnan *valtiosopimusoikeudellista* toimivaltaa laajennettaisiin.

Oikeusministeriö asetti työryhmän, *Aalto-ryhmän*, arvioimaan muun muassa itsehallintolain muuttamistarpeita.²³ Työryhmä katsoo, että toimivallan jaon tulisi olla yleisemmällä tasolla kuin nykyisin. Siirtyminen yhteen ainoaan toimivaltauutteeseen voisi heikentää läpinäkyvyyttä. Kahden luettelon järjestelmä on selkeämpi. Yksi mahdollisuus voisi olla yksi luettelo niistä valtakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista, joita ei voi siirtää maakunnalle, yksi luettelo maakunnan toimivallasta ja yksi luettelo niistä oikeuden aloista, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, mutta jotka voidaan siirtää maakunnalle säätämällä asiasta valtakunnan lailla tavallisen lainsäädäntömenettelyn perusteella. Ennen hallituksen esitystä toimivallan siirrosta maakunnalle tulisi aina käydä neuvotteluja valtakunnan ja maakunnan välillä.

Aalto-ryhmän mukaan toimivallan pitää ainakin seuraavilla aloilla kuulua valtakunnalle: valtiosääntö ja perusoikeudet, valtion turvallisuus rajavartiointi mukaan lukien, maanpuolustus, Suomen kansalaisuus, setelinanto ja valuutta, lainkäyttö ja yleinen rikosoikeus. Toimivallan jaosta säädettäessä tulee huolehtia siitä, ettei valtakunnan lainsäädännöstä sisällöllisesti poikkeava maakuntalainsäädäntö aiheuta vaikeuksia tai rajaesteitä. Konkreettisia ehdotuksia toimivallan siirroista voidaan tehdä vasta perusteellisen vaikutusten arvioinnin jälkeen.

Verojen ja maksujen osalta työryhmä toteaa, ettei valtion verotusoikeuden siirto maakunnalle ole valtionaloudellisesti niin merkittävä, että se olisi ongelma. Edellytyksenä on kuitenkin, että verokilpailua, EU-oikeutta ja kansainvälisiä suhteita, esim. kaksoisverotussopimukset, koskevat ongelmat voidaan ratkaista. Mietinnössä on

²³ Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 4/2013.

valtiovarainministeriön vero-osaston laatima pitkä luettelo ongelmista, jotka voivat seurata maakunnan toimivallasta veroasioissa. Verotustoimivaltaa ei Aalto-työryhmän mukaan voi siirtää siten, että valtakunta kokonaan luopuisi mahdollisuudesta vaikuttaa maakunnan verolainsäädännön aineelliseen sisältöön.

Kansainvälisten suhteiden osalta työryhmän mielestä nykyinen laki sisältää tarkoituksenmukaiset menettelyt maakunnan erityisaseman huomioimiseksi. Itsehallintolain 9 lukua ei ole syytä muuttaa. Ei myöskään EU-asioiden valmistelua koskevia säännöksiä ole tarpeen muuttaa.

*Roger Janssonin komitean mietinnössä*²⁴ pidetään kiinni ajatuksesta, että vain kansallisen suvereniteetin ydinalueet luetellaan valtakunnalle kuuluviksi. Itsehallinnon toimivalta kaikissa tilanteissa voidaan selkiinnyttää esimerkiksi päivittämällä maakuntalakia aina kun toimivallanjako muuttuu. Komitea painottaa sen keskeistä merkitystä, että Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää toimivallan siirrosta neuvoteltuaan riittävästi valtakunnan hallituksen kanssa. Päätettäessä uudesta itsehallintolaista eduskunnan ja maakuntapäivien tulee ottaa kantaa siihen, mitä alueita ei voi siirtää itsehallinnolle. Voidaan eri tavoin varmistaa, etteivät itsehallinnon *verosäännökset* muodosta ongelmaa EU:n yhteiselle säännöstölle tai kilpailutilanteelle maassa.

Nykyisten *kansainvälisiä velvoitteita* koskevien säännösten tulee selkeästi taata maakunnalle oikeuden osallistua maakuntaa koskeviin neuvotteluihin.

²⁴ Loppuraportti: Slutrapport från parlamentariska kommittén för fortsatt arbete med ett nytt självstyrelsesystem. Åländsk utredningsserie 2013:2.

Johtopäätös edellä olevasta on:

Vaihtoehto, että luetellaan vain valtakunnan toimivalta voi pohjimmiltaan merkitä varsin erilaisia ratkaisuja. Tämä ilmenee verrattaessa vuoden 1920 itsehallintolakia ja Gunnar Janssonin komitean ehdotuksia. Ei siis pidä keskittyä tekniikkaan, vaan sisältöön.

On esitetty näkökohta, jonka mukaan nykyisten luetteloiden tulisi olla yleisemmällä tasolla niiden puuttuvan läpinäkyvyyden takia. Mitä ilmaisu ”yleinen taso” tarkoittaa, jää epäselväksi. Luetteloista voi todeta, että ne ovat pidentyneet joka kerta kun itsehallintolakia on uudistettu. Vuoden 1920 itsehallintolaissa luettelossa oli 13 kohtaa, vuonna 1951 luetteloissa oli yhteensä 41 kohtaa ja voimassa olevassa laissa on 69 kohtaa plus kuusi kohtaa, jotka koskevat yksinkertaista toimivallan siirtoa. Tämä aiheuttaa sen, että on etsittävä vastausta siihen, kenellä on toimivalta milläkin alueella. Vastauksen voi löytää lakitekstistä. Jos luettelot ovat yleisellä tasolla voi helposti käydä niin, että luulemme tietävämmä kuinka toimivalta jaetaan kunnes joudumme konkreettisen kysymyksen eteen.

3 Enumeraatioperiaate v. residuaaliperiaate – Toimivallanjako autonomioissa ja rajaveto federalismiin²⁵

Professori Markku Suksi

3.1 Johdanto

Keskustelulla toimivallanjaosta valtioissa, jotka käsittävät autonomisen tai itsehallinnollisen osan, on oikeastaan hyvin vahva historiallinen kotimainen yhteys. Suomen valtiosääntöhistoria ennen itsenäisyyttä koostuu yli satavuotisesta autonomiakokemuksesta: Suomen asema autonomisena suuriruhtinaskuntana 1808/09–1917 oli tuoreena muistissa, kun Ahvenanmaan ensimmäinen itsehallintolaki (124/1920) säädettiin vuonna 1920, vain vuosi hallitusmuodon voimaantulon jälkeen vuonna 1919.

Autonomisen Suomen suhde Venäjän keisarikuntaan oli monin tavoin epäselvempi verrattuna myöhempään suhteeseen Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä, ja 1800-luvun lopun yritykset laajentaa venäläistä lainsäädäntöä sellaisille alueille, jotka perinteisesti katsottiin kuuluviksi kotimaiseen lainsäädäntötoimivaltaan, osoittivat, että ainakin keisarikunnassa vallitsi käsitys, jonka mukaan venäläinen lainsäädäntö oli etusijalla suomalaisen lainsäädäntöön nähden. Suomalainen autonomia toimi pitkään eräänlaiselta ”tapaoikeudelliselta” pohjalta, ilmaistuna niiden hallitsijavakuuksien kautta, joita eri tsaarit ja suuriruhtinaat antoivat (tai jättivät antamatta) noustessaan

²⁵ Puheenvuoro Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistä käsittelevässä seminaarissa 5. marraskuuta 2013. Laajemmin lähdeviittauksista, ks. Markku Suksi, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy*. Heidelberg: Springer-Verlag 2011, ja Markku Suksi, *Ålands konstitution*. Åbo: Åbo Akademi, 2005.

Venäjän valtaistuimelle. Ensimmäinen valtiosääntöoikeudellinen sääntely Suomen suhteesta keisarikuntaan saatiin aikaan Venäjän ensimmäisessä kirjoitetussa perustuslaissa, nk. duumaperustuslaissa, vuodelta 1906. Artiklassa 2 todetaan, että Suomen suuriruhtinaskunta on erottamaton osa Venäjän valtiota, jota sen sisäisissä asioissa johdetaan erityiseen lainsäädäntöön kuuluvien erityisten säädösten nojalla.

Ahvenanmaan ensimmäisen itsehallintolain valmistelu aloitettiin vain joitakin kuukausia sen jälkeen, kun vuoden 1919 hallintomuoto oli astunut voimaan heinäkuussa 1919. Hallituksen esitykseen 73/1919 sisältyi vertaileva tutkimus muiden alivaltioillisten (engl. *sub-state*) toimivalta-alueiden perussäädöksistä, mutta valmistelussa katsottiin, että yksikään ulkomaalaisista malleista ei ollut sopiva Ahvenanmaan itsehallinnon säätelemisen lähtökohdaksi. Voidaan siis kysyä, mistä Ahvenanmaan itsehallinnon malli otettiin ja pohtia sitä mahdollisuutta, että malli keksittiin tuoreesta valtiosääntöhistoriasta, ajasta ennen vuotta 1917. Suoria todisteita tästä ei esityksestä löydy, mutta on mahdollista, että kaikkien mukana olleiden lainvalmistelijoiden ja päättäjien parhaiten tuntemaa mallia sovellettiin sääntelemään Ahvenanmaan suhdetta valtakuntaan. Tulee tosin huomata, että hallitusmuotoon ei siihen aikaan tehty mitään sellaisia muutoksia, jotka olisivat viitanneet siihen, että Suomen valtiosäännön sisällä olisi alivaltioallinen yksikkö.

Vuoden 1920 itsehallintolaissa säänneltiin toimivallanjaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä siten, että valtakunnan lainsäädäntötoimivallat perustuivat luetteloon tai enumeraatioon niistä alueista, joilla valtakunta sai säätää lakeja Ahvenanmaan alueella, kun taas maakunta sai säätää lakeja kaikesta muusta, ts. jäljelle jäävästä. Ahvenanmaan lainsäädäntötoimivalta perustui tässä vaiheessa nk. residuaaliperiaatteelle, ja kaiken kaikkiaan vuoden 1920 itsehallintolain toimivallanjako muistuttaa toimivallanjakoa klassisessa liittovaltiossa (ks. alla). Toimivallanjaossa oli tosin joitakin mekanismeja, jotka lisäsivät valtakunnan lainsäädännön merkitystä: alueet, joita mahdollisesti säätelisivät kansainvälisoikeudelliset sopimukset, kuuluisivat valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan ja mahdollisesti kokonaan uudet muodostuvat lainsäädäntöalueet liitettäisiin myös valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan. Nämä

olosuhteet osoittautuivat sotien välisenä aikana sellaisiksi, että ne johtivat Ahvenanmaan lainsäädäntötoimivallan vuotamiseen valtakunnalle (ks. alla).

Ahvenanmaalaiset eivät omalta osaltaan olleet valmiita hyväksymään vuoden 1920 itsehallintolakia ja toimimaan sen mukaisesti, jolloin nk. Ahvenanmaan kysymyksestä tuli kansainvälisen mielenkiinnon kohde sen konfliktin takia, joka syntyi Suomen ja Ruotsin välillä Ahvenanmaan saarten asemasta Suomen yhteydessä. Brittiläisestä aloitteesta asia otettiin käsittelyyn Kansainliitossa, joka kesäkuussa 1921 päätti nk. Ahvenanmaan sopimuksessa, että Ahvenanmaan saaret kuuluisivat Suomen täysivaltaisuuden piiriin, kuitenkin sellaisin poikkeuksin, jotka tähtäsivät Ahvenanmaan ruotsalaisten piirteiden säilyttämiseen. Ahvenanmaan sopimuksen eri kohdat (äänioikeus, opetuskieli, kiinteä omaisuus, maaherra jne.) liitettäisiin Kansainliiton ja Ahvenanmaan sopimuksen mukaan vuoden 1920 itsehallintolakiin tai autonomialakiin, kuten Ahvenanmaan sopimuksessa todettiin. Kansainliiton voidaan katsoa vahvistaneen Ahvenanmaan sopimuksen kautta sitä itsehallintojärjestelmää, jonka eduskunta loi vuoden 1920 itsehallintolailla vaikka Kansainliitto ei ottanutkaan kantaa toimivallanjakoa koskevaan kysymykseen. Sen jälkeen, kun Kansainliitto oli tehnyt päätöksen ja eduskunta säätänyt nk. takuulain (189/1922), jonka sisältö on melkein suora käänös Kansainliiton päätöksestä ja muodostaa erillisen lisäyksen vuoden 1920 itsehallintolakiin, suostui Ahvenanmaan väestö toimimaan itsehallintolain luomien itsehallintoelimien puitteissa.

Epäselvyydet toimivallanjaossa ja toimivallan vuotaminen valtakunnalle sotien välisenä aikana johti vuonna 1951 Ahvenanmaan uuden itsehallintolain (670/1951) säätämiseen. Jotta toimivallanjako olisi selkeämpi ja jotta voitaisiin selvemmin nähdä ne alueet, joissa Ahvenanmaalla on lainsäädäntötoimivalta, päätyi lainsäätäjät ratkaisuun, jossa sekä valtakunnan että Ahvenanmaan lainsäädäntötoimivallat on lueteltu tai numeroitu. Ratkaisun katsottiin määrittelevän selkeämmän toimialueen ahvenanmaalaiselle lainsäätäjälle. Yhteiskuntakehitys ennen kaikkea 1970-luvulla osoitti, että nämä kaksi luetteloa lainsäädäntötoimivalloista eivät enää olleet ajanmukaisia. Tämän vuoksi luetteloita jatkettiin uusilla lainsäädäntöalueilla vuoden 1991 itsehallintolaissa

(1144/1991), joka tuli voimaan vuonna 1993. Pääperiaatteena on tosin edelleen, että sekä valtakunnan että Ahvenanmaan toimivallat ovat numeroituja.

Itsehallintolain 18 §:ssä luetellaan maakuntapäivien toimivallat ja 26 kohdan luettelo päättyy kohtaan 27, jonka mukaan maakuntapäivien toimivaltaan kuuluu ”muita tämän lain perusteiden mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita”. Itsehallintolain 27 §:ssä luetellaan valtakunnan lainsäädäntötoimivalta 41 kohdan luettelossa, joka loppuu kohtaan 42, jonka mukaan valtakunnalla on lainsäädäntötoimivalta asioissa, jotka koskevat ”muita tämän lain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita”. Valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaa täydentää lisäksi kuuden kohdan enumeraatio itsehallintolain 29 §:ssä toimivalloista, jotka tavallisella lailla voidaan siirtää valtakunnan lainsäädäntötoimivallasta Ahvenanmaan lainsäädäntötoimivaltaan (tätä mahdollisuutta ei tosin koskaan ole käytetty). Toimivallanjaon aineellinen sisältö voidaan luokitella pääpiirteittäin toteamalla, että maakunta hoitaa julkisoikeudellisen lainsäädännön ja valtakunta yksityisoikeudellisen lainsäädännön sekä yleisen rikoslain ja prosessioikeuden.

Näillä kahdella lainsäädäntötoimivaltojen enumeraatiolla, jossa toinen kuvaa valtakunnan ja toinen maakunnan toimivaltaa, on pyritty mahdollisimman täydellisesti määrittelemään yksinomaiset lainsäädäntötoimivallat molemmille lainsäätäjille Ahvenanmaan alueelle kohdistuvan lain säätämistä varten. Kahden enumeraation järjestelmä johtaa siihen, että jaettuina tai päällekkäisiä lainsäädäntötoimivaltoja, joissa molemmat lakia säätävät elimet olisivat toimivaltaisista, ei ole olemassa, vaan jonkin tietyn aihealueen lainsäädäntötoimivalta on joko valtakunnalla tai Ahvenanmaalla. Tämä pätee myös molempien toimivaltauetteloiden viimeisiin kohtiin, 18 §:n 27 kohtaan Ahvenanmaan osalta ja 27 §:n 42 kohtaan valtakunnan osalta, joissa kuitenkin voi esiintyä tulkintakysymyksiä, jotka Ahvenanmaan osalta käsitellään Korkeimmassa

oikeudessa. Tällaista on tosin tapahtunut melko harvoin,²⁶ sillä melkein jokaisessa esille tulleessa tapauksessa on kahden toimivaltaluettelon, sekä Ahvenanmaan että valtakunnan, pohjalta voitu jo lainsäädäntövaiheessa päättää, kummalla lainsäädäntöelimellä, maakuntapäivillä vai eduskunnalla, on aineellinen toimivalta säätää lakia.

Ensimmäinen selvä perustuslain tasoinen Ahvenanmaata koskeva säännös on peräisin vuodelta 1994, jolloin hallitusmuotoon liitettiin uusi IV a. kappale otsikolla Ahvenanmaan itsehallinto ja sen sisältämä ainoa lainkohta 52 a §, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Samalla liitettiin valtiopäiväjärjestyksen 33 §:n 1 mom. kirjaus, jonka mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain lainsäätämisyjärjestyksestä ja Ahvenanmaan maanhankintalaista on voimassa se, mitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Lisäksi säädettiin lainkohdan 2 mom., jonka mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloite on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Nämä säännökset siirrettiin voimassa olevaan perustuslakiin hieman muutettuina. Perustuslain 120 §:ssä Ahvenanmaan asemasta säädetään seuraavaa: ”Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.” Perustuslain 75 §:n 1 mom. erityisistä Ahvenanmaan laeista säädetään seuraavaa: ”Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään.” Lainkohdan 2 mom. on periaatteellisesti tärkeä lainsäädäntötoimivallalle, sillä siinä säädetään seuraavaa: ”Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.” Lainkohta tunnustaa perustuslaissa perustan kahden lainsäätäjän

²⁶ Ks. esim. KKO:n lausunto 3136/9.9.1994 neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä koskien EU-jäsenyyttä, KKO:n lausunto 19.12.1996 julkisen hallinnon luomisesta yksityisten toimijoiden kautta, joissa lausunnot katsoivat maakuntalain 27 kohdan nojalla kuuluvan maakunnan toimivallan piiriin. Maakuntapäivät oli kuitenkin ylittänyt lainsäädäntötoimivallan maakuntalaeissa koskien geenitekniikkaa ja geenimuunneltuja organismeja (KKO:n lausunto 21.3.1996), koskien julkisen hallinnon luomista yksityisten toimijoiden kautta ilman perustavaa laatua olevia oikeussuojatakeita (KKO:n lausunto) ja koskien valitusmahdollisuuksia korvaavan koulun toimintaa kohtaan (KKO:n lausunto 18.1.1995). Ks. Suksi 2005, s. 242–244.

olemassaololle Suomessa ja samalla myös kahden lainsäätäjän välisen toimivaltajaon olemassaolon viittaamalla itsehallintolakiin, jossa on tarkemmat säännökset maakuntalakien säätämisen edellytyksistä.

3.2 Lähtökohtia alueellisen autonomian määritelmälle

Ahvenanmaa mainitaan usein maailman vanhimpana olemassa olevana autonomiana, mutta voi olla epäselvää, mitä autonomialla tarkoitetaan, sillä autonomiasta ei ole olemassa yleistä määritelmää missään voimassa olevan kansainvälisen tason oikeussäännössä. Kansainliiton niin kutsutussa Ahvenanmaan sopimuksessa (joka ei nimestään huolimatta ole valtiosopimus) viitattiin tosin englanniksi autonomian käsitteeseen, mutta kotimaisen oikeusjärjestyksen sisällä on yhdenmukaisesti vuodesta 1920 käytetty käsitettä itsehallinto. Yleispätevämpää juridista määritelmää autonomian käsitteelle ei löydy perustuslain tasolla, mutta Espanjan perustuslain 2 artiklassa²⁷ ja myös Bolivian perustuslain 2 artiklassa²⁸ on olemassa viittaus oikeudesta autonomiaan. Erilaisia autonomiajärjestelyjä kuvataan yleisesti käsitteellä ”itsehallinto” tai vastaavista järjestelyistä säädetään *ad hoc* -pohjalta.

Se että autonomiasta oli kansainvälisellä tasolla käsitys 1920-luvun alussa, käy ilmi useista autonomiaviittauksista erilaisissa valtioiden välisissä sopimuksissa. Vahvin muotoilu käy ilmi nk. Memelin sopimuksesta tai autonomiasäädöksestä vuodelta 1924, joka perustui Versailles’n sopimukseen vuodelta 1919 ja jonka voidaan katsoa antavan juridisen määritelmän alueelliselle autonomialle.²⁹ Memelin autonomiasäädöksen

²⁷ ”La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

²⁸ ”Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.”

²⁹ Ks. Suksi 2011, s. 39–80.

voidaan nähdä käsittävän 1920-luvun näkemyksen siitä, kuinka autonomia tulisi muodostaa yhtenäisvaltiossa. Autonomiasäädös koski saksankielistä Memelin aluetta, josta tuli ensimmäisen maailmansodan jälkeen osa itsenäistä Liettuaa oltuaan osana Saksan valtakuntaa. Memelin sopimus oli oikeastaan perussäädös autonomiselle Memelille ja edellytti mm. että Memelin alueella olisi oma lainsäädäntöelin, jolla olisi laaja lainsäädäntövalta ja joka olisi valittu suhteellisilla vaaleilla, ja jonka edellytettiin saavan parlamentaariseen vastuuseen pohjautuvan suhteen direktoraattiin, ts. Memelin hallitukseen.

Toimivallanjako Memelin ja Liettuan välillä määritellään autonomiasäädöksessä tavalla, jonka voidaan katsoa olevan tyypillinen ja ”suuntaa antava” autonomioille ja sille, kuinka yksi keskeisimmistä ulottuvuuksista on rakennettu valtion alaisessa yksikössä. Memelin autonomiasäädös sisältää nimittäin enumeraation Memelin toimivalloista, kun taas siinä jätetään residuaaliset toimivallat Liettualle. Memelillä oli siis oikeus säätää lakeja Memelin alueelle niissä asioissa, jotka nimenomaisesti oli siirretty Memelille, mikä tarkoitti, että Memelillä oli melko laajalle ulottuva lainsäädäntötoimivalta, kun taas Liettuan parlamentilla oli oikeus säätää lakeja kaikilla muilla aloilla koskien myös Memelin aluetta. Liettuan hallitus oli alituisesti tyytymätön siihen tosiseikkaan, että Liettuan lainsäädäntöä ei saatu laajennettua kattamaan myös Memelin lainsäädäntötoimivaltaa. Tästä syystä Liettuan hallitus yritti useaan kertaan panna täytäntöön Liettuan lain Memelin alueen omalla lainsäädäntötoimivallan alalla. Vasta lähempänä vuotta 1938, jolloin Liettua luovutti Memelin alueen Saksalle ja autonomiajärjestely loppui, alkoi Liettuan hallitus ymmärtää, miten toimivallanjaon oli ajateltu toimivan.

Tämän alivaltioillisten yksiköiden aseman toiminnallisen ulottuvuuden lisäksi on tärkeää tässä yhteydessä, että minkäänlaista Memelin alueen institutionaalista edustusta ei järjestetty Liettuan parlamentissa, joka oli yksikamarinen parlamentti ja jossa siis ei ollut kahta kamaria, joista toisessa alivaltioallinen yksikkö olisi voinut olla institutionaalisesti edustettuna esim. ”ylemmässä kamarissa”. Sen sijaan kaikilla Memelin alueen asukkailla oli oikeus osallistua Liettuan parlamentin säännönmukaisiin vaaleihin samoin ehdoin kuin kaikilla muilla Liettuan kansalaisilla.

Tätä Memelin alueen ja Liettuan välisestä suhteesta Memelin sopimukseen kirjattua järjestelyä kutsutaan sopimuksessa autonomiaksi. Siitä tuli hyvin mielenkiintoisen tulkinnan kohde pysyvälle kansainväliselle tuomioistuimelle, sillä autonomiasäädöksen tulkinnassa ilmeni useita mutkia. Ei vain Liettuan, vaan myös Memelin alueen hallituksella oli nimittäin ongelmia pitäytyä autonomiasäädöksen asettamisessa toimivaltajaon raameissa. Memelin hallitus, ts. direktoraatti, yritti lievittää 1930 -luvun kansainvälisen finanssikriisin seurauksia ja ryhtyi suoriin neuvotteluihin Saksan ulkomaankauppaministeriön kanssa, jonka kautta Memelin onnistui saada sopimus, joka suosi Memelin maataloustuotteita ja antoi niille paremman vientiaseman Saksan markkinoille verrattuna muun Liettuan maataloustuotteisiin. Liettuan hallitus reagoi vahvasti tähän suoraan yhteyteen sen takia, että ulkomaanasiat eivät kuuluneet niihin enumeroituihin toimivaltoihin, jotka Memelille oli myönnetty autonomiasäännössä, vaan Liettualle kuuluvaan toimivaltaan.

Tämän autonomiasäädöksen ylityksen seurauksena Liettuan hallitus pakotti direktoraatin eroamaan ja varmistti, että Memelin uuteen hallituselimeen asetettiin ainakin muutama sellainen henkilö, joiden voitiin katsoa olevan Liettuan hallituksen uskottuja miehiä. Uutta direktoraattia ei kuitenkaan asetettu sillä tavalla kuin autonomiasäädös edellytti, ts. sen periaatteen pohjalta, että hallituselimen tulee nauttia lakiasäätävän elimen luottamusta. Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin totesi konfliktin aiheuttamassa oikeustapauksessa, että Memelin direktoraatti oli ylittänyt toimivaltansa, kun se oli ryhtynyt suoriin yhteyksiin saksalaisen ministeriön kanssa, sillä sellainen toimivalta oli ainoastaan Liettualla, ja siitä syystä direktoraatin erottaminen oli oikein.³⁰ Sen sijaan sellaisen hallituselimen asettaminen Memeliin, jonka luottamusta lainsäädäntöelimen edessä ei ole luotu autonomiasäännön määräämällä tavalla, oli tuomioistuimen mielestä väärin.

³⁰ Ks. *Interpretation of the Statute of the Memel Territory*, Judgement of 11 August 1932, PCIJ Series A./B. –Fasc. No. 50. Vastaavanlainen tilanne syntyi, kun Ahvenanmaan maakunnan hallitus otti yhteyttä Ruotsin hallitukseen ja neuvotteli vuosina 2008–2010 mahdollisuudesta sisällyttää ahvenanmaalaiset opiskelijat ruotsalaisten opiskelijoiden kansalliseen opiskelijavalintaan, kun taas kaikki muut ulkomaalaiset opiskelijat valittaisiin toisen menettelyn kautta. Vaikuttaa siltä, että neuvottelut on käyty ilman ulkoasiainministeriön valtuutusta. Ks. Suksi 2011, s. 607 f.

3.3 Alueellisen autonomian ja federalismin välinen suhde

Alivaltioillisten yksiköiden ja alueellisten toimivaltojen suhde toisiinsa on monin tavoin klassinen kysymyksenasettelu: oliko Eritrea vuosien 1952–1962 aikana federaalinen osa Etiopiaa vai alueellinen autonomia, ja onko Nevis federaalinen osa St.Kitts and Nevisia vai alueellinen autonomia? Molemmissa tapauksissa vastaus on, että ne eivät ole olleet eivätkä ole osia mitään federalistisesti järjestäytyneitä valtioita vaan alueellisia autonomioita. Vastaus edellyttää kuitenkin, että tiedetään, mitä määritelmät alueellinen autonomia ja federalismi tarkoittavat.

Alueellisella autonomialla voidaan katsoa tarkoitettavan itsenäistä yksikköä valtiossa, joka muuten muodostaa yhtenäisvaltion tai liittovaltion niin, että kyseinen yksikkö synnyttää epäsymmetriaa valtiossa, kun yksinomaista lainsäädäntövaltaa on siirretty usein erityisluontoisten säännösten nojalla, ja jotka on määritelty niin, että valtion keskushallinto säilyttää residuaaliset lainsäädäntötoimivallat samalla, kun valtiollisella tasolla ei ole mitään institutionaalista alivaltioillisen yksikön edustusta. Kuten aiemmin totesin, Memelin alue on esimerkki tyypillisestä alueellisesta autonomiasta, ja myös Espanjan autonomiat ovat esimerkki samanlaisesta organisaatiomuodosta vaikka Espanja on monessa suhteessa myös erityinen, koska koko maa on jaettu autonomioihin (jotka voivat olla keskenään melko erilaisia).

Klassinen liittovaltio on eri tavalla järjestäytynyt ja kattaa normaalisti pyrkimyksen käsitellä federaalisia yksiköitä tai osavaltioita symmetrisesti niin, että osavaltiot säilyttävät residuaaliset valtaoikeudet (pohjautuen usein käsitykseen osavaltion aikaisemmasta suvereniteetista), kun taas federaalinen taso perustuu numeroituihin tai lueteltuihin valtaoikeuksiin. Samalla alivaltioillinen taso on edustettuna liittovaltion senaatissa tai liittovaltioneuvostossa, joka osallistuu ainakin joihinkin liittovaltion tasoihin lainsäädäntötoimiin siten, että liittovaltiossa toimii yhteinen mekanismi, jonka kautta käsitellään liittovaltion kysymyksenasetteluita ja liittovaltion

lainsäädännön hyväksymistä osavaltioiden myötävaikutuksella. Tämän tyyppisiä klassisia liittovaltioita ovat esim. USA, Itävalta ja Sveitsi.

Ahvenanmaan tapauksessa voidaan sanoa, että Ahvenanmaa täyttää hyvin odotuksen siitä, että autonomia ei ole institutionaalisesti edustettuna kansallisessa parlamentissa: eduskunta on yksikamarinen ja ahvenanmaalaiset osallistuvat siksi kansallisten lainsäädäntötoimivaltojen harjoittamiseen eduskuntavaalien kautta. Jotta varmistettaisiin ahvenanmaalaisen edustus eduskunnassa, on vuodesta 1947 lähtien yksi eduskunnan 200 kansanedustajan mandaatista varattu Ahvenanmaan edustajalle. Edustussuhteen näkökulmasta ei järjestelmästä synny suurempaa vinoutumaa, sillä Suomen kansalaisten määrä Ahvenanmaan vaalipiirissä on enemmän tai vähemmän yhtä suuri kuin heidän lukumääränsä, jotka valtakunnassa ylläpitävät yhtä eduskuntapaikkaa kaikkiaan 199:stä. Tulee myös huomata, että ahvenanmaalainen erityismandaatti eduskunnassa ei ole luotu Ahvenanmaan sopimuksen nojalla vuonna 1921, ja että äänioikeus eduskuntavaaleissa Ahvenanmaalla ei ole rajattu niihin henkilöihin, joilla on kotiseutuoikeus (mikä rajaus on voimassa maakuntapäivävaaleissa), vaan koskee kaikkia Suomen kansalaisia. Ahvenanmaan erityismandaatti on siten kotimainen osallistumismekanismi ilman varsinaista yhteyttä itsehallintojärjestelyyn tai nk. Ahvenanmaan sopimukseen.³¹

Se, josta Ahvenanmaan kohdalla aiheutuu pienehkö poikkeus autonomiamääritelmästä, on tapa, jolla lainsäädäntötoimivalta on jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien välillä. Edellä selitettiin, että maakuntapäivien lainsäädäntötoimivalta on numeroitu, mutta niin on myös eduskunnan lainsäädäntötoimivalta. Jälkimmäinen seikka ei ole täysin yhdenmukainen alueellisen autonomian määritelmän kanssa ja siirtää Ahvenanmaata hitusen tyypillisestä autonomia-asetuksesta federaalisen järjestäytymisperiaatteen suuntaan, mutta poikkeus on niin merkityksetön, että se ei johda mihinkään korjauksiin koskien luonnehdintaa Ahvenanmaasta autonomiana.

³¹ Ks. Suksi 2011, s. 403 f.

On lisäksi eräs seikka, joka esiintyy normaalisti liittovaltioiden yhteydessä ja joka vahvasti tukee käsitystämme siitä, että Ahvenanmaa on melko tyypillinen alueellinen autonomia. Liittovaltiossa on pikemminkin sääntö kuin poikkeus, että suhde liittovaltiotason ja alivaltiolaisen tason eli osavaltioiden välillä sisältää etusijalausekkeen tai etusijadoktriinin, jonka nojalla katsotaan, että federaalinen lainsäädäntö syrjäyttää lainsäädännön, joka säädetään osavaltiotasolla. Tämä pätee esim. USA:n perustuslain nojalla, joka sisältää säännön, että liittovaltiotasoinen laki syrjäyttää osavaltiolain. Sama koskee Saksan liittotasavallan perustuslakia, jonka mukaan ”*Bundesrecht bricht Landesrecht*”, niin kuin myös Sveitsin perustuslakia, mutta mahdollisesti vähemmässä määrin.

Lainsäädäntötoimivallat tyypillisellä alueellisella autonomialla sitä vastoin korostavat, että autonomisen alueen lainsäädäntötoimivallat ovat luonteeltaan yksinomaisia suhteessa kansallisiin lainsäädäntötoimivaltoihin ja että mitään sellaista etusijalauseketta ei ole olemassa kansallisen lainsäätäjän puolella toimivaltarajaa, joka sallisi sen, että kansallinen lainsäätävä harjoittaisi lainsäädäntövaltaa autonomisen yksikön materiaalisella toimivalta-alueella. Tämä pätee hyvin Ahvenanmaahan: eduskunta ei voi säätää sellaista tavallista lakia, joka koskee Ahvenanmaan toimivalta-alueella, ei edes siinä tapauksessa, että ahvenanmaalaisessa oikeusjärjestyksessä olisi tältä osin normatiivinen aukko.

Tämä kansallisen etusijaoikeuden puute on Ahvenanmaan osalta vahvistettu useaan kertaan oikeustapauksissa ja kansallisen lainsäädännön esitöissä.³² Kansallinen lainsäätävä ei voi tunkeutua ahvenanmaalaisen lainsäätäjän alueelle. Tämä seikka selittää ainakin osittain ahvenanmaalaisen itsehallinnon menestyksen: Ahvenanmaa on hyvin autonominen suhteessa eduskuntaan ja valtakunnan keskushallintoon koska Ahvenanmaa nauttii tiettyä ”itsenäisyyttä” omassa lainsäädäntötoiminnassaan mitä

³² Ks. esim. Suksi 2005, s. 180, alaviite 40.

maakuntapäivien lainsäädäntötoimivaltaan tulee. Se, että valtakunnan lainsäädäntötoimivallalta puuttuu ”supremacy clause” tai ”preemption doctrine”, johtaa todelliseen autonomiaan Ahvenanmaan kohdalla.

Asia on erilainen suhteessa Euroopan unioniin. Etusija, joka EU-lainsäädännöllä on suhteessa suomalaiseen oikeusjärjestykseen ja sen lisäksi suhteessa ahvenanmaalaiseen oikeusjärjestykseen lävistää maakuntapäivien materiaaliset lainsäädäntötoimivallat yllä kuvatuin tavoin. EU-oikeuden etusijan seurauksena on, että ahvenanmaalainen autonomia vesittyy tietyssä määrin: ahvenanmaalainen lainsäädäntövalta vuotaa EU:n suuntaan ja myös valtakunnan keskushallinnon suuntaan sen takia, että EU keskustelee periaatteessa vain jäsenvaltioiden kanssa. Voidaan näin ollen todeta, että Ahvenanmaa on autonominen suhteessa valtakuntaan mutta ei suhteessa Euroopan unioniin.

3.4 Toimivallan jaon malleja

Tyypillisessä alueellisessa autonomiassa ja tyypillisessä liittovaltion osavaltiossa voidaan nähdä erilaisia toimivallanjaon variaatioita. Näitä kahta ääriasemaa voidaan siis muunnella siten, että niiden väliin muodostuu uusia toimivallanjaon malleja.

Tyypillisessä autonomiassa voidaan katsoa, että residuaalinen toimivalta on varattu valtiolle, kun taas alivaltiollinen yksikkö harjoittaa enumeraatioon perustuvaa toimivaltaa. Tämä koski Memelin aluetta vuosien 1924 ja 1938 välillä ja koskee myös esimerkiksi Espanjan autonomioita. Voidaan myös katsoa, että Skotlannin lainsäädäntötoimivalta pohjimmiltaan edustaa tätä mallia Britannian parlamentin suvereniteettiperiaatteen myötä. Myös Färsaarten asema suhteessa Tanskaan pohjautui samankaltaiseen toimivallanjakoon vuoteen 2005 asti:³³ Färsaarten ”hjemmestyreløv”:

³³ Lov nr 137 af 23/03/1948 om Færøernes Hjemmestyre.

6 §:n mukaan ”[a]nliggender, der ikke i Medfør af denne Lov henhører under det færøske Hjemmestyre, varetages som Rigets Fællesanliggender af Rigsmyndighederne”.

Epätyypillisten autonomioiden joukosta voidaan löytää useampia esimerkkejä toimivallanjaosta. Ahvenanmaa voisi edustaa lievästi epätyypillisen autonomian esimerkkiä, sillä toimivallanjako Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä on vakiintunut kahteen enumeraatioon, yhteen Ahvenanmaalle ja toiseen valtakunnalle, muodostaen kaksi eksklusiivista lainsäädäntötoimivaltaa. Samaan kategoriaan kuuluvat myös Hongkong ja Macao Kiinassa. Tässä suhteessa Tanskan Färsaaret edustaa selvästi vahvempaa epätyypillistä autonomiaa, jossa toimivallanjako perustuu kahteen enumeraatioon siten, että Färsaarten lainsäädäntöelin luo oman enumeraation erillisten lainsäädäntöpäätösten perusteella. Färsaarten maakuntapäivät *løgtinget* voi nimittäin siirtää lainsäädäntötoimivaltaa Tanskan parlamentilta folketingetilta itselleen (ks. alla). Myös Sansibar edustaa hyvin epätyypillistä autonomiaa, joka itse asiassa asettuu alueellisen autonomian rajalle kuitenkin siirtymättä federalistiseen organisaatiomuotoon.

Seuraavan muunnelman ääriasemien välillä muodostavat epätyypilliset liittovaltiot, esimerkiksi Kanadan liittovaltion provinssit. Federalistisen ratkaisun tavanomainen määritelmä edellyttää, että federalistinen lainsäädäntötoimivalta on numeroitu ja että osavaltiot huolehtivat muusta lainsäädäntötoimivallasta, jolloin niillä toisin sanoen on residuaalinen toimivalta. Kanadassa toimivallanjako on kuitenkin järjestetty Ahvenanmaahan verrattavalla tavalla kahden enumeraation kautta, toinen liittovaltion lainsäätäjälle ja toinen provinssien lainsäädäntöelimille. Molemmat toimivaltaluettelot ovat periaatteessa toisiinsa nähden poissulkevia tai eksklusiivisia, mutta liittovaltion lainsäätäjällä on tietty rajoitettu mahdollisuus harjoittaa etuoikeutta Kanadan perustuslain 91 artiklan nojalla ja säätää lakeja luodakseen ”peace, order and good government” provinssien lainsäädäntötoimivallan alalla, mutta ainoastaan kolmen

toimivallan kohdalla, jolloin federalistinen etusijaoikeus ei vaikuta provinssien muuhun enumeroituun toimivaltaan.³⁴

Lopuksi voidaan toimivallanjakoa koskien toistaa tyypillisen tai klassisen liittovaltion asetelma suhteessa, jossa federalistisen lainsäätäjän toimivalta on enumeroitu, kun taas osavaltioiden toimivallat ovat residuaalisia ennen kaikkea siitä syystä, että osavaltioiden lainsäädäntövallan jäännösten katsotaan muistuttavan suvereniteetista, joka osavaltiolla oli aikaisemmin ennen yhtymistä liittovaltioon. Tämä tyypillinen tilanne koskee Sveitsin, USA:n, Saksan ja Itävallan osavaltioita, mutta myös näiden välillä on havaittavissa eroja. Itävallan osavaltiot vaikuttavat olevan heikoimmin varustettuja toimivallanjaon suhteen ja ne lähestyvät alueellista itsehallintoa, kun taas Saksan ja USA:n osavaltiot sekä Sveitsin kantonit ovat vahvempia tässä mielessä (mahdollisesti myös tässä järjestyksessä kasvavan vallan puolesta). Osavaltioiden lainsäädäntötoimivaltaan vaikuttaa ennen kaikkea liittovaltion lainsäädännön etusija, jonka federalistiset perustuslait mahdollistavat Yhdysvalloissa perustuslain VI artiklassa 2 kappaleessa, Saksassa perustuslain 31 artiklassa (*„Bundesrecht bricht Landesrecht“*) ja Sveitsissä perustuslain 49 artiklassa (*„Vorrang des Bundesrechts“*).

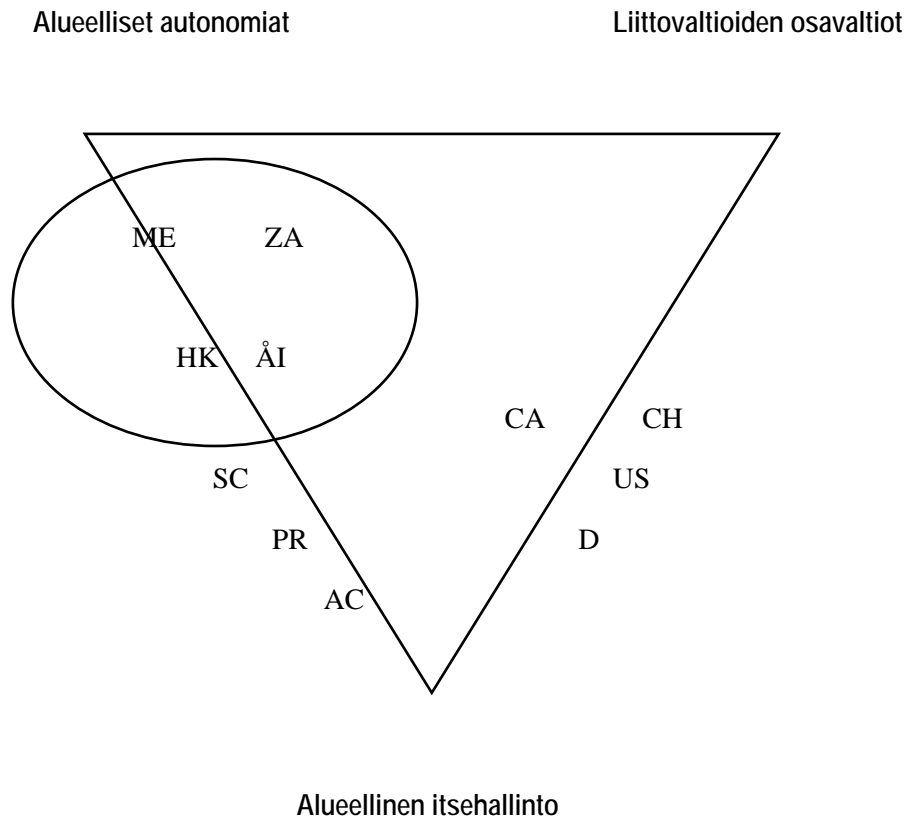
Edellä on esitelty muutama esimerkki alueellisista autonomioista ja useimmissa tapauksissa (Ahvenanmaa, Memelin alue historiallisena esimerkkinä, Sansibar, Hongkong ja Macao) kyseessä on autonomia, johon minkäänlainen etusijaoppi ei vaikuta. Nämä alivaltiolliiset yksiköt ovat siten hyvin vahvoja suhteessa valtion yleiseen lainsäätäjään, itse asiassa vahvempia kuin osavaltiot useimmissa (ellei kaikissa) liittovaltioissa. Lisäksi on olemassa alueellisia toimivaltajärjestelmiä, joita yleensä kutsutaan autonomioiksi, mutta joissa alivaltiollinen lainsäädäntövalta on heikompi, kuten Iso-Britanniassa Skotlanti (myös Wales), Yhdysvalloissa Puerto Rico ja Indonesiassa Aceh.

³⁴ Ks. Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*. Fifth Edition Supplemented, vol. I. Scarborough, Ont.: Thomson & Carswell, 2007, section 17, pp. 1–32.

Skotlanti on tässä suhteessa hieman erityisessä asemassa, sillä Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti voisi parlamenttisuvereniteetin periaatteeseen viitaten säätää lakeja Skotlannin toimivalta-alueella. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti on kuitenkin ”*the Sewel Convention*” -nimisen poliittisen sopimuksen myötä luvannut olla toimimatta ilman Skotlannin parlamentin suostumusta, mikä on niin lähellä positiivisen valtiosäännön säännöstä kuin brittiläisessä järjestelmässä ja ilman säädännäistä perustuslakia on mahdollista. Puerto Ricon toimivalta-alue on tästä näkökulmasta täysin avoin Yhdysvaltojen kongressin hyväksymälle lainsäädännölle, jota tukee se yleinen ja rajoittamaton lainsäädäntövalta, jota USA:n perustuslaki soveltaa ei-federalistisissa lainsäädäntötilanteissa. Tämä seikka erottaakin Puerto Ricon muista viidestäkymmenestä osavaltiosta: Puerto Rico ei ole osavaltio, vaan liittovaltion ulkopuolella toimiva kansanyhteisö. Aceh näyttäisi olevan vertailun heikoin yksikkö: vaikka Indonesian parlamentin hyväksymä laki Aceh in hallinnosta antaa tiettyjä valtaoikeuksia Aceh in edustukselliselle kokoukselle, laki edellyttää, että varsinainen valtaoikeuksien jako tuodaan valtakunnan asetukseen, kun sopimus vallanjaon yksityiskohdista on syntynyt Aceh in ja keskushallinnon välillä (tietojen mukaan tällaista sopimusta eikä näin ollen myöskään asetusta ollut olemassa marraskuussa 2013). Aceh voi siis olla hyvinkin lähellä tavanomaista hallinnollista alueellista itsehallintoa sen suhteen miten alue voisi ylipäätään harjoittaa toimivaltaa.

Verrattuna lähes kaikkiin muihin itsehallinnollisiin alueisiin maailmassa, Ahvenanmaa esiintyy vahvan juridisen aseman omaavana autonomiana, niin valtaoikeuksien (poikkeuksena EU-lainsäädännön rajoitukset) kuin autonomiajärjestelyn kestävyuden kannalta. Muihin alivaltioillisiin järjestelyihin verrattuna, mukaan lukien federalistiset organisaatiomuodot, voi todeta, että Ahvenanmaa (ÅI) kuuluu alueellisten autonomioiden ydinjoukkoon yhdessä historiallisen Memelin alueen (MT), Hongkongin (HK) ja Sansibarin (ZA) kanssa, kun taas joukko alivaltioillisia yksiköitä kuten Puerto Rico (PR) ja Aceh (AC) ovat heikommassa asemassa ja lähestyvät tavanomaista alueellisen tason hallinnollista itsehallintoa. Samalla Ahvenanmaa voidaan materiaalistien ja institutionaalisten kriteerien nojalla (ks. yllä) sijoittaa alueellisten autonomioiden, eikä lainkaan sellaisten federalistisesti järjestäytyneiden yksiköiden

joukkoon, kuten alivaltioilliset yksiköt Kanadassa (CA), Sveitsissä (CH), Yhdysvalloissa (US), Saksan liittotasavallassa (D) tai Itävallassa (A). Tätä luonnehdintaa voidaan hyvin viitteellisesti kuvata vertailevan taulukon avulla (ks. taulukko 1 alla).³⁵



Taulukko 1: Autonomiat, federalistiset ratkaisut ja alueellinen itsehallinto.

³⁵ Taulukkoa tulisi tarkastella keskeneräisenä työnä varsinkin liittovaltioiden osavaltioiden asettelun osalta.

Ahvenanmaa nähdään vahvan asemansa ja maakuntapäiviensä eksklusiivisen lainsäädäntötoimivallan myötä sekä kansainvälisten ihmisoikeuksien kautta valtione suhteessa asukkaisiinsa. Siitä syystä tulee Ahvenanmaan hallinnollisten instituutioiden, jotka soveltavat Ahvenanmaan lakia yksittäistapauksissa esim. sosiaalihuollon, koulutuksen ja ympäristösuojelun alueilla huomioida, että yksilön oikeuksia ei saa rajoittaa enemmän kuin demokraattisessa yhteiskunnassa on tarpeellista ja että oikeusvaltioperiaatetta tulee noudattaa. Tämä tarkoittaa, että ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyviä ongelmia voi syntyä jopa Ahvenanmaan oikeusjärjestyksen piirissä:³⁶ vaikka Ahvenanmaan itsehallinto on erittäin myönteinen esimerkki siitä, kuinka asukkaiden asema voidaan turvata tietyllä alueella, ovat autonomisen yksikön viranomaiset samalla tavalla viranomaisia kuin valtion viranomaiset. Havainnon perusteella voidaan todeta, että yksilön asema on kansainvälisten ihmis- ja perusoikeuksien nojalla turvattava myös alueellisessa autonomiassa.

3.5 Toimivallanjako Tanskan ja Färsaarten välillä

Edellä mainittiin, että toimivallanjako Tanskan ja Färsaarten välillä vuoteen 2005 asti samastui periaatteessa perinteiseen käsitykseen alueellisen autonomian järjestäytymisestä. Tanskan folketinget säilytti vuosien 1948 ja 2005 välillä sen lainsäädäntövallan, jota ei ollut siirretty Färsaarille. Samalla voidaan kuitenkin sen ajan lainsäädännön perusteella todeta, ettei pelkästään Färsaarten toimivalta ollut enumeroitu. Tietyissä mielessä sama koski Tanskan valtakunnan toimivaltaa, vaikkakin valtakunta itsehallintolain 6 §:n nojalla säilytti ne toimivallat, joita ei ollut siirretty Färsaarille. Näin voidaan myös panna merkille tiettyjä yhtäläisyyksiä Ahvenanmaan ja Kanadan kanssa.

³⁶ Ks. *Ekholm v. Finland*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 24.7.2007. Asia koski tuomioistuimen uhmaamista tilanteessa, jossa maakuntaviranomaiset toistuvasti kieltäytyivät noudattamasta hallinto-tuomioistuimien päätöksiä lainsäädännön suhteen, joka kuului maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan.

Voimassa oleva oikeussäännöstö on lähtöisin kahdesta valtakunnanlaista, jotka sääntelevät toimivallanjakoa, nimittäin laki ”lov nr. 137 af 23. Marts 1948 om Færøernes Hjemmestyre”, josta löytyy niin sanotun A- ja B-listan säännökset, ja laki ”lov nr. 578 af 24. Juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder”, eli ns. laki toimivallan siirtämisestä, joka luo muutamia siirtokieltoja aihepiireissä, joita ei voida siirtää valtakunnasta Färsearille. Siirtolaissa on myös säännöksiä tiettyjä aiheita ja aihepiirejä koskevasta luettelosta, joka vaatii neuvotteluja ennen kuin siirto on mahdollinen.

Suurin osa A-listan aihepiireistä siirtyi Färsearten lainsäätäjälle heti itsehallintolain astuessa voimaan vuonna 1948 tai pian sen jälkeen, ja osaa näistä toimivaltuuksista harjoitettiin puitelainsäädännön puitteissa, jonka Tanskan folkettinget säätöi koko valtakunnalle ja joka katsottiin yhteiseksi asiaksi. B-lista sisälsi aihepiirejä, joiden kohdalla Tanskan hallituksen ja Färsearten hallituksen neuvottelujen tuloksena toimivaltaa voitiin myöntää Färsearille. Osa A- ja B-listan toimivaltuuksista kuuluu edelleen valtakunnalle.

Lainsäädäntötoimivaltajaon uudistus vuodelta 2005 edellyttää periaatteessa, että Färsearten lainsäätöjä siirtää omien lainsäädäntöpäätöstensä myötä siirtää lainsäädäntötoimivaltaa valtakunnasta Färsearten lögtingetille siltä osin, kun on kyse lain säätämisestä Färsearilla. Färsearet ovat lisäksi saaneet tietyn kansainvälisoikeudellisen toimivallan solmia kansainvälisiä sopimuksia lain (lov nr. 579 af 24. Juni 2005 om Færøernes landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler) nojalla. Laki edellyttää, että kansainvälisen sopimuksen aihepiiri kuuluu Färsearten lainsäädäntötoimivaltaan ja että Tanska valtion ominaisuudessa ei ole harjoittanut sopimus-toimivaltaansa asiassa, jota kansainvälinen sopimus koskee. Viime kädessä Tanska kuitenkin vastaa Färsearten päättämistä kansainvälisistä sitoumuksista.

Laki toimivallan siirtämisestä vuodelta 2005 jakaa valtakunnan lainsäädäntötoimivallan kolmeen eri kategoriaan: ei-siirrettäviin aiheisiin ja aihepiireihin, sellaisiin aiheisiin ja

aihepiireihin jotka voidaan siirtää Tanskan ja Färsaarten välisten neuvotteluiden tuloksena sekä sellaisiin aiheisiin ja aihepiireihin, jotka voidaan siirtää ilman neuvotteluja.

Toimivallan siirtämislain 1 §:n 2 momentissa määritellään, mitä aiheita ja aihepiirejä ei voi siirtää valtakunnasta Färsaarten lainsäädäntötoimivaltaan. Näitä ovat valtiosääntö, kansalaisuus, korkein oikeus ja ulkomaan-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä valuutta- ja rahapolitiikka. Tämä enumeraatio muodostaa ytimen Tanskan folketingetin lainsäädäntötoimivallassa Färsaarilla.

Toimivallan siirtämislain 2 §:n 2 momentissa viitataan lain liitteeseen, joka käsittää aiheet ja aihepiirit, jotka voidaan siirtää Tanskan hallituksen ja Färsaarten hallituksen välillä käytyjen neuvotteluiden tuloksena. Luettelo sisältää seuraavat aiheet ja aihepiirit: asianajotoiminta, kansankirkko, varallisuus oikeus, teolliset omaisuus oikeudet (mm. patenti ja tavaramerkki), kriminaalihuolto, lentoliikenne, passi, perhe- ja jäämistöoikeus sekä henkilöoikeus, poliisi- ja syyttäväviranomainen sekä niihin liittyvät rikosoikeudelliset aihepiirit, lainkäyttö (tuomioistuimen perustaminen mukaan lukien) ja rikosoikeus sekä ulkomaalaisasiat ja rajatarkastus.

Muut aiheet ja aihepiirit voidaan toimivallan siirtolain 1 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 momentin nojalla siirtää valtakunnan toimivallasta Färsaarten toimivaltaan Färsaarten lögtingetin tekemän lainsäädäntöpäätöksen myötä neuvottelematta Tanskan hallituksen kanssa.

Toimivallanjaon järjestelmä, jonka laki toimivallan siirtämisestä vuodelta 2005 luo, muodostaa menettelyn, jonka kautta Färsaarten lainsäätävä siirtää lainsäädäntötoimivallan valtakunnasta omien lainsäädäntöpäätösten perusteella. Färsaarten lainsäädäntötoimivallan eri osat sijoittuvat useampaan eri ajankohtina hyväksytyyn Färsaarten lakiin tavalla, joka vaikuttaa hyvin hajanaiselta ja sekavalta.

Edellä mainitun perusteella Färsaaret vaikuttaisivat kuuluvan niihin vahvoihin autonomioihin, jotka määriteltiin edellä taulukko 1:ssä ja joihin voidaan laskea

kuuluvaksi muun muassa Ahvenanmaa, historiallinen Memelin alue, Hongkong ja Sansibar. Verrattuna aikaan ennen vuotta 2005, jolloin Färssaarten voidaan nähdä sijainneen kuvion vasemmassa kulmassa, on toimivallan siirtämistä koskevan lain voimaan tuleminen vuonna 2005 siirtänyt Färssaarten asemaa hieman federalistiseen suuntaan, mutta ei kuitenkaan Sansibarin ohi.

On toinen asia, että Färssaarten normatiivinen asema ei ole ankkuroitu Tanskan perustuslakiin tavalla, jota voitaisiin verrata esimerkiksi Ahvenanmaahan, vaan se on riippuvainen tavallisesta laista, jonka Tanskan folketinget on säätänyt. Näin ollen voitaisiin teoriassa ajatella, että Tanskan lainsäädäntöön vakiintunutta toimivallanjakoa voitaisiin muuttaa tai se voitaisiin perua tavallisella lainsäädännöllä, joka hyväksytään folketingetin yksinkertaisella enemmistöllä. Toimivallan siirtämislain ja itsehallintolain ajatus on kuitenkin lakien johdantojen perusteella toinen. Johdannot havainnollistavat Tanskan lainsäätäjän tekemien päätösten kontekstia. Laissa toimivallan siirtämisestä johdanto kuuluu ”[d]enne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter”. Vaikka Färssaarten lainsäädäntö-toimivallalta puuttuu nimenomainen perustuslainsuoja, lakia toimivallan siirtämisestä muutetaan tai se perutaan ainoastaan, mikäli molemmat osapuolet sopivat kyseisestä toimenpiteestä. Tästä tasavertaisia osapuolia koskevasta yhteisestä näkemyksestä huolimatta on katsottava, että itsehallintolaki ja toimivallansiirtolaki kuuluvat muodollisesti folketingetin toimivaltaan valtiosääntöoikeuden alueella. Siksi olisi ajateltavissa, että folketinget saattaisi yksipuolisella lainsäädäntöpäätöksellä kumota kummatkin lait (vaikka se ei lienekään poliittisesti mahdollista).

3.6 Autonomian syntymisen tapoja

Lopuksi voidaan pohtia, voiko alueellisten autonomioiden tapa syntyä vaikuttaa toimivallanjakoon valtion ja valtionalaisen yksikön välillä. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että autonomiat syntyvät kahden prosessin, fragmentoinnin ja integroinnin, myötä. Fragmentoinnissa on kyse tilanteesta, jossa valtio lainsäätäjensä kautta päättää

oman alueensa sisällä luoda erityisen alueellisen lainkäyttövallan, jolla on autonomia. Integroinnissa puolestaan on kyse tilanteesta, jossa alue yhdistyy olemassa olevaan valtioon, usein kansainvälisten sopimusten säännösten seurauksena.

Fragmentoinnin osalta voidaan seitsemää eri autonomiajärjestelyä koskevan tutkimuksen perusteella todeta, että Ahvenanmaa, Skotlanti ja Aceh ovat itsehallinnollisia alueita, jotka omaavat fragmentoinnin kautta syntynyttä laajempaa tai rajallisempaa lainsäädäntövaltaa. Tällaisissa tilanteissa on yleensä kyse kansallisiin normeihin perustuvasta sisäisen toimivallan siirtämisestä valtion tasolta alivaltiolliselle tasolle. Tilanteissa voi olla kyse valtion ja alivaltiollisen tason edustajien välisistä neuvotteluprosesseista, jotka usein käsittelevät toimivallan laajuutta. Neuvottelutilanteen voidaan teoriapohjalta katsoa vaihtelevan neljän eri tilanteen välillä: 1) mitä autonomia haluaa, 2) mikä on tarpeellista autonomialle, 3) mitä valtio haluaa luovuttaa ja 4) mitä valtio ei voi luovuttaa. Kumpikaan osapuolista ei todennäköisesti ole täysin tyytyväinen neuvottelujen lopputulokseen, joka useimmissa tapauksissa päättyy kompromissiin.

Integroinnin osalta voidaan yllä mainitun tutkimuksen perusteella todeta, että Hongkong, Sansibar, Puerto Rico sekä historiallinen Memelin alue ovat juuri sellaisia itsehallinnollisia alueita, joiden laajempi tai rajallisempi lainsäädäntövalta on syntynyt integroinnin myötä. Näistä autonomioista on tullut osa valtiota joko niiden siirryttyä yhdestä valtiosta toiseen (Hong Kong, Puerto Rico, Memel) tai itsenäisen valtion liittyttyä toiseen valtioon (Sansibar). Integroinnin kohdalla on usein kyse kansainväliseen sopimukseen perustuvasta kansainvälisestä toimivallan sääntelemisestä, joka myöhemmin toteutetaan kansallisen tason lainsäädännöllä. Koska integrointi-prosessi sisältää neuvotteluja valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen välillä, voi toimivallanjako joka tapauksessa olla kansainväliseen sopimukseen perustuva.

Se, onko autonomia syntynyt fragmentoinnin vai integroinnin tuloksena ei kuitenkaan näytä selittävän lainsäädäntövallan laajuutta. Kumpaankin ryhmään kuuluu sekä laajaa lainsäädäntövaltaa että rajallista lainsäädäntövaltaa omaavia alueita.

Ahvenanmaata koskevan vuoden 1921 sopimuksen osalta voidaan todeta, että se perustui Kansainliiton tietoon vuoden 1920 itsehallintolain olemassa olosta ja voidaan katsoa, että Ahvenanmaan sopimus tavallaan vahvisti ensimmäisen itsehallintolain olemassaolon tai ainakin tunnusti sen. Ahvenanmaan sopimus ei sen sijaan sisältänyt kannanottoa toimivallanjakoon valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä, vaan oletti, että vuoden 1920 itsehallintolakiin perustuva toimivallanjako olisi voimassa myös sen jälkeen, kun Ahvenanmaan sopimusta sovellettaisiin Suomen oikeusjärjestyksessä. Mitään varsinaista neuvottelua toimivallanjaosta ensimmäisessä itsehallintolaissa tuskin käytiin kun ensimmäistä itsehallintolakia säädettiin, toisin kuin esimerkiksi Acehia koskevan rauhansopimuksen yhteydessä Indonesian hallituksen ja kapinallisliike GAM:in välillä. Toisaalta neuvotteluprosessi voidaan käydä myös kokonaan ilman että sopimusjärjestelyiden kautta siirrettävän alueen asukkaat osallistuisivat neuvotteluihin, kuten tapahtui Kiinan ja Iso-Britannian välisissä neuvotteluissa Hongkongin asemasta, sekä Kiinan ja Portugalin välisissä neuvotteluissa Macaon asemasta.

4 Verotus ja itsehallinnon rahoitus. Nykytila ja historiallinen tausta

Johtaja Bjarne Lindström

Hyvät kuulijat!

Aluksi haluan kiittää kansanedustaja *Elisabeth Naucéria* ja muita tilaisuuden järjestäjiä eduskunnassa kutsusta tulla kertomaan Suomen valtion ja Ahvenanmaan itsehallinnon välisen finanssijärjestelmän rakenteesta ja historiallisesta taustasta. Käsittelen viisi asiaa, joihin kyllä sisältyy melko paljon päällekkäisyyksiä. Ensiksi tietysti jotakin nykyisestä taloudellisesta järjestelmästä, miltä se näyttää ja kuka päättää mistäkin ja kenellä on poliittinen vastuu. Kerron myös lyhyesti järjestelmän taloudellisesta tuloksesta. Toiseksi kerron nykyjärjestelmän taustasta luomalla katsauksen taaksepäin kahden aikaisemman itsehallintolain taloudellisen järjestelmän rakenteeseen. Kolmanneksi käsittelen näiden pohjalta nykypäivän järjestelmään johtanutta poliittista prosessia. Neljäntenä kohtana on Ahvenanmaan ehdottama Tanskan ”puitelakimalli” itsehallintolain uudistamiseksi. En kuitenkaan aio käsitellä mallin valtiosääntöperustaa ja muotoa periaatteellisella tasolla, siten kuin *Markku Suksi* ennen kahvitaukoa. Sen sijaan keskityn Tanskan ja Grönlannin sekä Tanskan ja Färsaarten väliseen taloudelliseen rakenteeseen. Viidenneksi esitän lopuksi näkemykseni siitä, mistä keskustelussa Ahvenanmaan finanssijärjestelmän tulevasta uudistuksesta pohjimmiltaan on kyse – mutta myös mistä ei ole kyse.

4.1 Nykyinen taloudellinen järjestelmä Ahvenanmaa–Suomi

Aloitan tarkastelemalla lähemmin nykyisen verotuksellisen ja rahoituksellisen järjestelmän pääasiallista sisältöä, joka sisältää neljä kohtaa:

- Eduskunta päättää Ahvenanmaalla perittävistä valtion veroista ja maksuista
- Ahvenanmaa saa lakisääteisen osuuden valtion tuloista
- Ahvenanmaan perittyjen valtion tulo- ja varallisuusverojen osa, joka ylittää tietyn osuuden valtiontuloista maksetaan takaisin itsehallinnolle
- Ahvenanmaa päättää kunnallisverotuksesta – käytännössä kuitenkin eräin rajoituksin

Eduskunta päättää siis pääosin valtion verotuksen muodosta ja tasosta – samalla tavalla kuin muualla Suomessa. Tämä koskee kaikkia ahvenanmaalaisten ja heidän yritysten valtiolle maksamia veroja ja veron kaltaisia maksuja. Sinänsä on olemassa joitain pienempiä veroja ja veron kaltaisia maksuja, joista Ahvenanmaa päättää itse. Voimme kuitenkin tässä yhteydessä jättää ne huomiotta, koska niillä käytännössä on hyvin pieni rahallinen merkitys. Verotusoikeuden sijasta Ahvenanmaa saa lakisääteisen 0,45 prosentin osuuden valtion tuloista lukuun ottamatta valtion lainoja, niin sanottu ”tasoitusmäärä” tai ”könttäsumma”. Itsehallinto saa lisäksi maakunnassa maksuun pannusta valtion verosta, joka ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, niin sanotun ”ahkeruusrahan”. Tämä Ahvenanmaalla perittyjen verojen palautus osoittaa, että veronmaksukyky henkeä kohti Ahvenanmaalla on korkeampi kuin valtakunnassa keskimäärin. Palautus on vaihtelevasti langennut maksettavaksi joka vuosi järjestelmän käyttöönotosta 1993 alkaen.

Kunnallisverotusta koskeva lainsäädäntö on siten ainoa merkityksellinen verotusmuoto, joka kuuluu Ahvenanmaan lainsäätämistoimivaltaan, joten voimme tässä yhteydessä jättää sen sivuun. Voimme kuitenkin todeta, että kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen välillä on yhteys, joka käytännössä johtaa useisiin liikkumavaran rajoituksiin myös kunnallisverotuksen osalta. Yhtiö- ja yhteisövero on puhuva

esimerkki ahvenanmaalaisten pyrkimyksestä oman kunnallisen verotusprofiilin luomiseksi, siis täysin itsehallinnon toimivallan puitteissa, jonka saavuttaminen käytännössä on osoittautunut äärimmäisen vaikeaksi.

Yhteenvedona voimme siis todeta, että Helsinki päättää lähes kokonaan ahvenanmaalaisten ja heidän yritystensä verotuksesta, ja siten myös poliittinen vastuu Ahvenanmaan taloudesta on tosiasiallisesti itsehallinnon tuomiovallan ulkopuolella.

4.2 Mallin pääperiaatteet

Käsitykseni mukaan on siten neljä keskeistä pääperiaatetta, jotka koskevat nykyistä poliittisen vallan ja taloudellisen vastuun jakoa ahvenanmaalaisten tulojen, yritysten ja yksityisen kulutuksen verotuksessa:

- Eduskunta/valtio päätoimija, päättää käytännössä melkein kaikesta, mikä liittyy verotukseen ja veropolitiikkaan
- Ei merkittävää oman tulopohjan ja itsehallinnon rahoituksen välistä yhteyttä
- Keskeisiltä osilta julkisen sektorin rahoitusmalli on Ahvenanmaalla sama kuin muualla Suomessa
- Poliittinen ja taloudellinen vastuu Ahvenanmaan taloudesta on siten ensisijaisesti hallituksella ja eduskunnalla Helsingissä, ei itsehallinnolla Maarianhaminassa

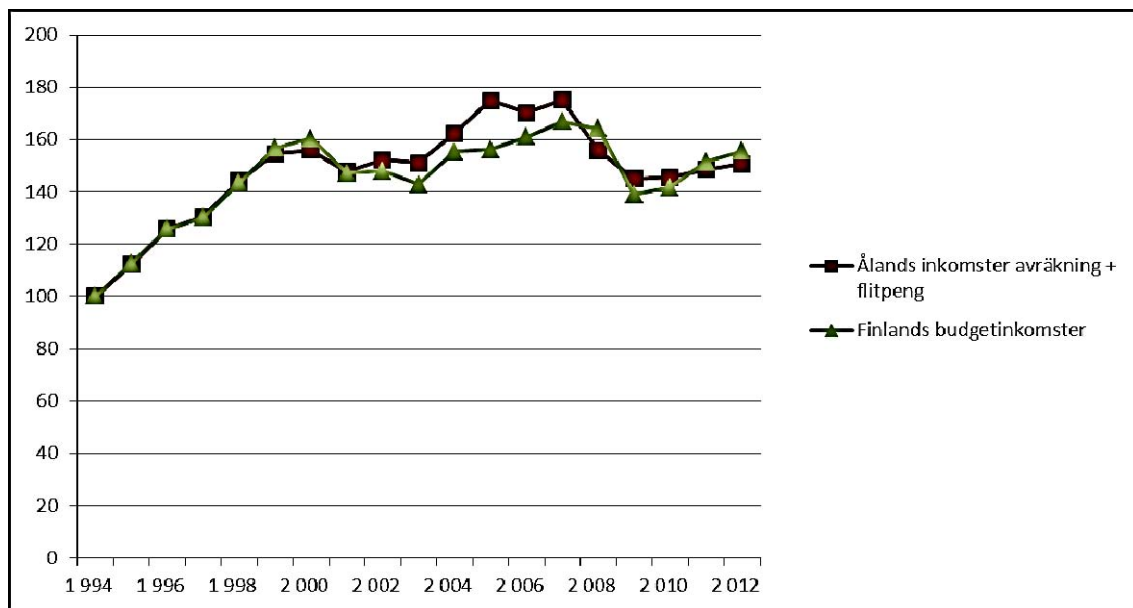
Näistä neljästä Ahvenanmaan verotusta koskevasta pääperiaatteesta voidaan vetää kaksi tärkeää johtopäätöstä. Ensimmäinen johtopäätös on, että itsehallinnolla ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta vaikuttaa Ahvenanmaata koskevaan veropolitiikkaan. Toinen johtopäätös on, että Ahvenanmaan talouden kehittymisen ja julkisen sektorin ja itsehallinnon rahoituksen välillä ei ole mitään merkittävää yhteyttä. Tämä on tärkeä näkökohta, koska se ei edistä järkevää julkista rahataloutta. Tämä on nykyisen järjestelmän kielteinen sivuvaikutus, jolla lisäksi on taipumus vahvistua sen toiseikan

johdosta, että pääosan Ahvenanmaan julkisen sektorin talouden poliittisesta ja taloudellisesta vastuusta kantaa valtiovalta eikä itsehallinto.

4.3 Taloudellinen tulos

Jos nyt käännämme katseemme järjestelmän taloudelliseen tulokseen niiden vuosikymmenten ajalta, jotka ovat kuluneet siitä kun nykyisin voimassa oleva itsehallintolaki astui voimaan, voimme todeta, että itsehallinnon tulot – tuskin yllättäen – pääosin seuraavat valtion verotulojen kehitystä. Tämä ilmenee selvästi alla olevasta kaaviosta.

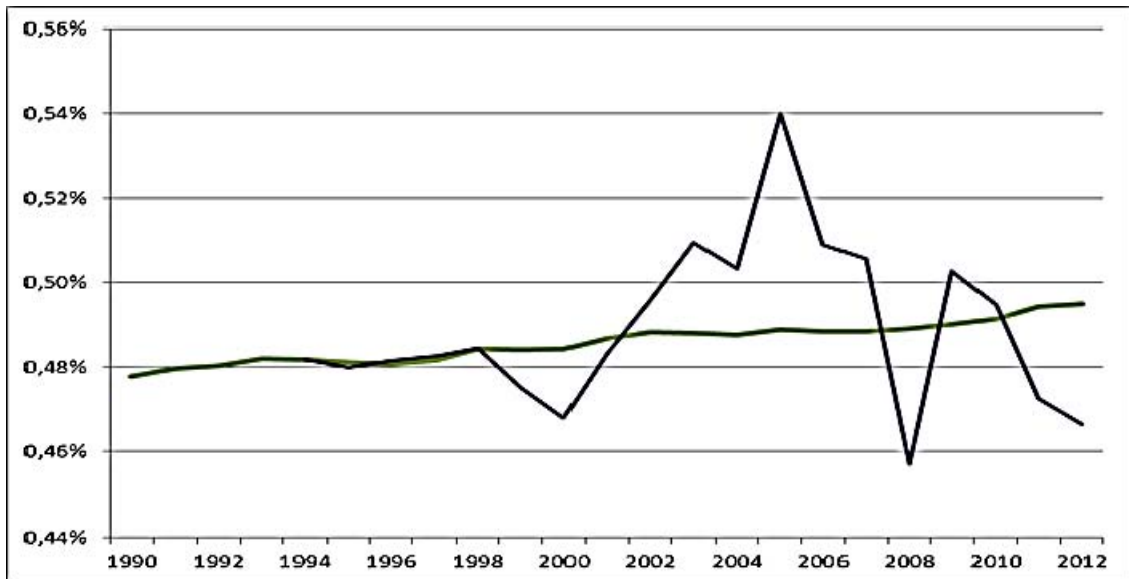
Valtion kokonaistulojen kehitys verrattuna siirtoihin itsehallinnolle



Ahvenanmaan tulot tasoitus+ahkeruusraha
Suomen talousarviotulot

Makrokehityksessä on kuitenkin vaihteluja, jotka ensi sijassa johtuvat niin sanotun ”ahkeruusrahan” kehityksestä. Tämä näkyy seuraavassa kaaviossa olevista verrattain voimakkaista vaihteluista Ahvenanmaan osuudessa valtion tulojen siirrosta.

"Könttäsunnan" ja "ahkeruusrahan" osuus valtion talousarviotuloista ja suhteessa Ahvenanmaan väestöosuuteen



Kaaviosta voimme lisäksi lukea, että taloudellinen tulos viime vuosina on mennyt selvästi alenevaan suuntaan suhteessa asteittain nousevaan Ahvenanmaan osuuteen Suomen koko väestöstä.

Minulla ei oikeastaan ole paljon enempää sanottavaa nykyjärjestelmästä. Se näyttää ainakin teoriassa antavan selkeät periaatteet sen suhteen kuinka järjestelmän on ajateltu toimivan. Mutta selkeämmän kuvan saamiseksi Ahvenanmaan itsehallinnon taloudellisesta järjestelmästä, meidän tulee katsoa lähemmin Ahvenanmaan ja Suomen taloudellisten suhteiden kehittymistä pidemmällä aikavälillä. Vasta sitten saamme selvemmän kuvan todellisista – poliittisista – edellytyksistä järjestelmän perusteellisemmalle uudistamiselle. Ydinkysymykseni on siis, miten oikeastaan tulimme tähän? Miten taloudellinen järjestelmä on kehittynyt itsehallinnon vesillelaskun jälkeen 1920-luvun alussa?

4.4 Valtion alkuperäiset pyrkimykset

Käsittelen siten ensin valtiovallan alkuperäisiä pyrkimyksiä. En lähemmin käsittele useimmille kuulijoille jo melko tuttua historiallista taustaa, mutta kannattaa kuitenkin panna merkille, että Suomi aloitti Ahvenanmaan itsehallintolain valmistelutyön jo ennen kuin Kansainliitto oli ratkaissut mille valtiolle saariryhmä kuuluisi. Täten jo vuonna 1919 annettiin Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva hallituksen esitys. Ei varmaankaan ollut kovin helppoa käsitellä yhtäkkiä syntynyttä kysymystä valittavasta taloudellisesta mallista, joka tarjoaisi ahvenanmaalaisille jonkinlaisen poliittisen itsemääräämisoikeuden. Tuskin myöskään tulevan autonomian taloudellinen puoli, ja verotus sen osana, oli keskiössä. Sen sijaan keskipisteenä oli vähemmistönsuoja ja saariryhmän ruotsin kieli ja kulttuuri. On kuitenkin selvää, että he jotka laativat hallituksen esityksen 1919 olivat sitä mieltä, että autonomian menot katettaisiin omilla tuloilla. Tämä ilmenee selvästi hallituksen esityksen tekstistä.

Alkuperäiset pyrkimykset olivat siis, että Ahvenanmaa perisi omat veronsa itsehallinnon menojen rahoittamiseksi. Mutta näinhän ei käynyt. Tuloksena oli sen sijaan itsehallinto, jolta käytännössä puuttuu toimiva verotusoikeus ja joka siten myös on vahvasti riippuvainen valtion siirroista. Valtiovallan näkemykselle verotuksesta ja Ahvenanmaan taloudellisesta järjestelmästä on täytynyt tapahtua jotakin hallituksen esityksen 1919 ja muutamaa vuotta myöhemmin valmistuneen itsehallintolain välisenä aikana.

4.5 Kahden ensimmäisen itsehallintolain taustalla oleva poliittinen prosessi

Kävi niin, että eduskunnassa puuttui tuki sille, että Ahvenanmaa saisi omaa veropohjaa koskevan poliittisen kontrollin. Lakiehdotuksessa rajoitettiin siksi itsehallinnon oma rahoitus käsittämään ainoastaan pienempää osaa valtion veropohjasta, nimittäin elinkeino- ja huviveroja sekä manttaalirahoja. Kaikki muut valtion rahoituslähteet,

mukaan lukien ”perusvero” – silloisen agraariyhteiskunnan modernin tuloverotuksen edelläkävijä – kuuluivat valtiolle. Painotettiin myös, ettei verovaroja missään nimessä saanut käyttää muulla tavalla kuin vastaavaa julkista rahoitusta muissa valtakunnan osissa. Ahvenanmaalta saadut verot eivät siis enää olleet itsehallinnon määräysvallassa. Siltä osin kuin Ahvenanmaalta kerätyt verot käytettiin itsehallinnon tarpeisiin, niitä pidettiin siis valtion verovarojen siirtona Ahvenanmaalle. Hallituksen esitykseen 1919 sisältyneiden alkuperäisten pyrkimysten sijaan oli muutama vuosi myöhemmin päädytty malliin, jossa itsehallinto olennaisilta osiltaan oli tehty riippuvaiseksi valtion siirroista.

Valtiovallan muuttunut näkemys verotuskysymyksestä ja itsehallinnon rahoituksesta – omarahoituksesta valtiontukeen – kohtasi kuitenkin vastustusta, ei ainoastaan Ahvenanmaan taholta vaan myös muualta. Kansainliiton neuvotteluissa Genevessä tulevan autonomian sisällöstä huomautettiin, etenkin Ruotsin taholta, että tulot osoitetuista veroista eivät riittäisi itsehallinnon rahoituksen turvaamiseen. Siksi ehdotettiin, että Ahvenanmaa saisi toimivallan päättää siihen aikaan niin tärkeästä tuottoisasta (maatalous-) maahan kohdistuvasta valtion verotuksesta, niin sanotusta perusverosta.

Tuloksena oli poliittinen kompromissi, jossa päätettiin, että toimivalta ja tulot Ahvenanmaalla kannetusta perusverosta jaettaisiin valtiovallan ja itsehallinnon välillä. Tämä otettiin myöhemmin lakiehdotukseen, joka jo aiemmin oli laadittu eduskuntaa varten. Lopullisessa ensimmäisessä itsehallintolaissa vuodelta 1922 säädettiin näin ollen, että (4 §) itsehallinnon tehtävistä aiheutuvien kulujen kattamiseen käytettäisiin puolet perusverosta sekä manttaalirahatulot ja elinkeino- ja huviverot.

Aika nopeasti tuli kuitenkin selväksi, ettei tämäkään kompromissi täyttänyt vaatimuksia. Ahvenanmaalaisten käytössä oleva veropohja ei yksinkertaisesti riittänyt kattamaan itsehallinnon kustannuksia. Ja kun eduskunta vain pari vuotta myöhemmin poisti perusveron ja korvasi sen nykyaikaisemmalla tuloverolla – kompensoimatta itsehallinnon menettämää verotustoimivaltaa, joka tästä käytännössä seurasi – romuttuivat lopullisesti kaikki Ahvenanmaan mahdollisuudet hoitaa julkista talouttaan ilman huomattavia siirtoja valtiolta.

Itsehallintolakiin sisällytetty taloudellinen järjestelmä ei kerta kaikkiaan toiminut, tämän myös valtiovalta huomasi. Luovuttiin siksi ajatuksesta, että itsehallinto voitaisiin rahoittaa Ahvenanmaalle osoitetuilla liian niukoilla verotuksellisilla välineillä, ja alettiin sen sijaan maksaa täydentäviä valtion ”ennakkoja” Ahvenanmaalle. Näiden käyttöä tarkastettiin kuitenkin jälkikäteen joka kolmas vuosi sen turvaamiseksi että ne oli käytetty ”vastaavalla tavalla kuin muualla tasavallassa”. Jo pari vuotta autonomian käyttöön oton jälkeen oli siis haudattu alkuperäinen ajatus omasta verotuksesta ja tulovastuusta ja sen sijaan otettu käyttöön lähes aito valtioneuvon malli.

Järjestyksessä toinen 1950-luvun alussa tarkistettu itsehallintolaki voidaan olennaisilta osiltaan nähdä 1920- ja 1930-luvulla luodun valtioneuvon perustuvan rahoitusjärjestelmän virallistamisena. Siksi vuoden 1951 itsehallintolakiin ei ole syytä paneutua tässä sen enempää. Ainoat merkittävät uutuudet (koskien taloudellista järjestelmää) olivat, että valtion ennakkosiirtojen käytön jälkikäteistarkastus kolmen vuoden välein nyt tiukennettiin vuosittain tehtäväksi sekä, että nyt myös muodollisesti avattiin mahdollisuus ylimääräisiin valtion määrärahoihin Ahvenanmaan erityisiä yhteiskunnallisia tarpeita varten.

Vaikka itsehallintolaki numero kaksi voidaankin ohittaa melko mitäänsanomattomana tarinana, on kolmas itsehallintolaki vuodelta 1991 sitäkin mielenkiintoisempi. Kyse ei ole ainoastaan lain sisällöstä sellaisenaan, vaan ennen kaikkea myös lakia edeltävästä poliittisesta prosessista, joka kiinnostaa.

4.6 Ahvenanmaa ehdottaa uudistettua itsehallintoa ja vapaampaa taloutta

Katsokaamme siksi sen pitkän ja poliittisesti monimutkaisen prosessin pääpiirteitä, joka lopuksi – lähes 20 vuotta kestäneiden selvitysten ja poliittisen köydenvedon jälkeen – johti itsehallintolakiin, jonka kanssa me edelleen elämme Kihdin molemmin puolin. Työ alkoi 1970-luvulla kun silloinen maakuntakäräjät (tänään maakuntapäivät) asetti

parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä oli valmistella Ahvenanmaan toiveet 1951 vuoden itsehallintolain uudistamista varten. Komitean tehtäviin kuului myös tehdä ehdotuksia uudeksi vapaammaksi taloudelliseksi järjestelmäksi itsehallinnon rahoittamiseksi. Komitea otti työtehtävän hyvin vakavasti ja toteutti myös melko laajan selvitystyön, sisältäen ulkopuolisilta asiantuntijoilta tilattuja taustaraportteja. Tämä koski muun muassa taloudellista järjestelmää, jonka suhteen komitean päätelmä oli, ettei kyse ole ainoastaan itsehallinnon rahoituksesta sinänsä vaan myös mahdollisuudesta verotuksen kautta harrastaa aktiivista ja Ahvenanmaan tarpeisiin paremmin soveltuvaa kehitys- ja resurssienjakopolitiikkaa. Komitea tiivistä taustaraportissaan näkemyksensä verotuksen roolista seuraavaan neljään kohtaan:

- Itsehallinnon tehtävien rahoittaminen
- Resurssien uudelleen jakaminen
 - yksilöiden (ja alueiden) välillä
 - yksityisen ja julkisen sektorin välillä
- Suhdanteita tasoittavan politiikan edistäminen
- Aktiivisen elinkeinopolitiikan välineenä toimiminen

Loppuraportissaan maakuntakäräjille komitea totesi – tuskin yllättäen – että itsehallinnon päätösvalta verotuksen neljän pääroolin osalta kokonaan puuttui, tai oli käytännössä hyvin rajoittunut. Johtopäätös oli siten – taaskaan tuskin yllättäen – että Ahvenanmaan tulisi uudessa itsehallintolaissa saada ”yleinen toimivalta päättää veron kannosta, joka tarvitaan itsehallinnon tarpeita varten”. Komitea painotti lisäksi, että itsehallinnolla myös tulee olla ”oikeus päättää sekä verotuksen kohteista että verokannasta” (lainaukset komitean loppuraportista ehdotuksineen, 1978, suomen-nettuina).

4.7 Tulos

Ahvenanmaalaisen komitean päätettyä työnsä 1978 seurasi laaja poliittinen valmistelu- ja neuvottelutyö toisaalta itsehallinnon edustajien ja toisaalta valtiovallan ja sen edustajien välillä. Tämä vähintäänkin pitkälinen poliittinen neuvottelutyö kesti vaihtelevalla intensiteetillä yli vuosikymmenen, ennen kuin se 1990-luvun alussa lopulta johti nyt voimassa olevaan itsehallintolakiin (laki hyväksyttiin 1991 ja se astui pari vuotta myöhemmin voimaan).

En halua kyllästyttää teitä turhilla yksityiskohdilla ja tyydyn siksi toteamaan, että Suomen eduskunnalla ja hallituksella ei ollut aitoa poliittista tahtoa täyttää ahvenanmaalaisen omaa verotusoikeutta koskevia toiveita. Tullakseen jossain määrin kuitenkin ahvenanmaalaisia vastaan, mutta myös keventääkseen raskasta vuosittaista Ahvenanmaan käyttämien valtion talousarvioavustusten tarkastusta, otettiin sen sijaan käyttöön ”könttäsomma”, josta puhuin luennon alussa. Kaksi vuosikymmentä kestäneiden selvitysten ja poliittisten neuvottelujen jälkeen päädyttiin siis taloudelliseen järjestelmään, joka merkitsi valtion verosuvereniteetin jatkumista, sekä ”könttäsommaan” ja ”ahkeruusrahaan”, rakenteeseen, joka kyllä on aika kaukana omaa verotustoimivaltaa koskevista ja oikeudesta itse päättää ”sekä verotuksen kohteista että verokannasta”, jotka muotoiltiin Ahvenanmaan parlamentaarikkojen komiteassa 1972–1978.

4.8 Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uudistaminen Tanskan mallin mukaan?

Mutta häpeä sille, joka antautuu. Kasvava tyytymättömyys ahvenanmaalaisen kokeman poliittisen joustavuuden puutteeseen itsehallintojärjestelmässä on saanut heidät jo muutaman vuoden ajan vilkuilemaan Tanskan kahta autonomista saarta, Färsaaria ja Grönlantia, ja niitä koskevaa ”puitelakimallia”. Minun tehtäväni ei ole käsitellä itsehallinnon yksityiskohtia näissä kahdessa ”sisarautonomiassa”, *Markku Suksi* teki sen

jo erinomaisella tavalla aikaisemmin tänään. Mutta koska parlamentaarinen komitea Lagtingskommitté, joka käsitteli itsehallintolain uudistamisen tarvetta, nimenomaan totesi, että haluttiin saada mahdollisuus tulevaisuudessa ottaa vastuu valtion verotuksesta Ahvenanmaalla, on syytä aivan lyhyesti kuvata miten talous toimii Tanskan kahdessa autonomiassa. Kokemusteni mukaan nimittäin melko harva ahvenanmaalainen, ja käytännössä ei kukaan johtava virkamies tai poliitikko täällä Helsingissä, on ymmärtänyt miten ”Tanskan malli” toimii, kun on kyse siitä, miten näiden kahden Pohjois-Atlantin autonomian talous ja verotus todellisuudessa toimivat.

Ensiksi Tanskan valtio ei peri välittömiä tai välillisiä veroja itsehallinnollisilta saarialueilta, siis ei mitään valtion verotusta Färsearilla tai Grönlannissa. Molemmat autonomiat hallitsevat veropohjansa kokonaisuudessaan ja huolehtivat myös kaikista veroista ja veronluonteisista maksuina kerätyistä varoista. Lisäksi Färsearet ja Grönlanti saavat Tanskalta vapaasti käytettävissä olevan ”könttäsumman”, joka ei ole vähäpätöinen. Eikä siinä vielä kaikki. Valtio rahoittaa itse myös kaikki omat menonsa molemmilla saarilla.

Jos laskemme yhteen Tanskan valtion talousarviomenot Färsearten osalta valtion valtionveron menetyksenä, könttäsummana ja omina välittöminä menoina saarella, saamme tulokseksi summan, joka on suuruudeltaan 2,7 miljardia DDK vuodessa. Grönlannin osalta vastaava Tanskan valtion vuotuinen kustannus on peräti 5,6 miljardia DDK.

4.9 Mistä kaiken kaikkiaan on kyse

Saatte itse tehdä johtopäätökset Tanskan ja Suomen valtion tavasta hoitaa saariautonomioidensa julkinen talous ja verotustoimivalta ja niiden hyvistä ja huonoista puolista. Lopetan sen sijaan nostamalla esiin sen, mikä mielestäni on avainkysymys keskustelussa itsehallinnon taloudellisesta järjestelmästä, mukaan lukien verotus Ahvenanmaalla. Tärkeänä lähtökohtana on selvittää mistä pohjimmiltaan ei ole kyse,

nimittäin onko Ahvenanmaa ”ravitseva” vai ”kuluttava” osa Suomen taloutta. Tässä yhteydessä se on liiankin tavallinen ja ennen kaikkea melko turha keskustelu, jolla ei ole erityisen paljon tekemistä itse asiakysymyksen kanssa. On ehkä myös syytä todeta, että tämän tyyppistä ”ravitseva-kuluttava” keskustelua ei ylipäänsä näytä esiintyvän Tanskan ja sen saariautonomioiden osalta.

Sen sijaan on kyse siitä, mikä niin sanotusti on itsehallinnon taloudellisen järjestelmän kulmakivi, eli minne ahvenanmaalaisten ja heidän elinkeinoelämän verotusta koskeva vaikutusvalta ja vastuu ensisijaisesti kuuluvat – Helsinkiin vai maakuntapäiville Ahvenanmaalla. Ydinkysymys on siis kuinka pitkälle Ahvenanmaan itsemääräämisoikeus voi ulottua kun kyseessä on itsehallinnon käytettävissä olevien resurssien suuruus, verotuksen käyttäminen resurssien jaossa ja, viimeisenä muttei vähäisimpänä, verotuksen käyttäminen aktiivisemmän kasvu-, elinkeino- ja suhdannepolitiikan välineenä.

Näillä sanoilla haluan omasta puolestani kiittää siitä, että olette olleet läsnä!

5 Eräitä periaatteellisia ja käytännön näkökohtia Ahvenanmaan itsehallinnosta

Lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren


Itsehallintolain kahden aikaisemman perusteellisen muutoksen yhteydessä maan hallitus on todennut, että itsehallinnon alkuperäiset tavoitteet on pystytty täyttämään mutta että kehitys on mennyt eteenpäin ja on syytä suhtautua myönteisesti ahvenanmaalaisten toivomuksiin. Näin on myös nyt. Voimme jälleen todeta, että olosuhteet ovat muuttuneet. Mainittakoon talouden globalisoituminen, Euroopan integraatio ja vapaa liikkuvuus, valtionhallinnon rakennemuutokset, julkisen ja yksityisen sektorin välisten suhteiden muuttuminen, digitaalinen kehitys, verkkokauppa jne. Myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta maailma on muuttunut paljon.

Itsehallintoprosessin tässä vaiheessa on mahdollista käydä periaatteellista keskustelua itsehallinnon sisällöstä, autonomian ja emämaan välisistä suhteista ja Suomen Ahvenanmaapolitiikasta.

Parlamentaarinen Aaltotyöryhmä, jossa kaikki puolueet olivat edustettuina, on mietintönsä jaksossa 7.1 tehnyt Ahvenanmaapolitiikan linjauksia. Nyt Ahvenanmaakomitealla on mahdollisuus antaa tarkempi sisältö näihin linjauksiin.

Itsehallintolaki on tunnetusti perustuslakiluontoinen laki – se on samalla normihierarkkisella tasolla kuin perustuslaki. Perustuslailla ei näin ollen ole tulkinnallista etusijaa suhteessa itsehallintolakiin, vaikka toisaalta moni perustuslain säännös on sellainen, että se toimivallanjaon vuoksi on sovellettava myös maakunnassa.

Janssonin komitean ehdotuksen mukaan itsehallintolaki olisi puitelaki siten, että maakunta voisi oman harkintansa mukaan ottaa itselleen toimivaltaa kaikilla aloilla paitsi niillä ydinalueilla, joilla toimivalta nimenomaan kuuluu valtakunnalle.



Tältä lähtökohdalta Aaltotyöryhmä on katsonut, että itsehallintolaki voisi selkeämmin olla luonteeltaan perustuslaki siten, että sen asema valtiosäännössä näkyisi selvästi. Itsehallintolakia voitaisiin täydentää yksityiskohtaisemmalla lailla, jota voitaisiin muuttaa ainoastaan maakuntapäivien ja eduskunnan yhtäpitävällä päätöksellä, mutta yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiteknisistä ratkaisuista huolimatta on tärkeää, että laadittava lainsäädäntö on selkeä ja selvä sekä viranomaisille että kansalaisille.

Laadittavasta mallista huolimatta on kiinnitettävä huomiota ainakin seuraavaan:

Itsehallintolain perimmäisen tavoitteen tulee olla itsehallinnon alkuperäisten päämäärien turvaaminen, eli väestön kielen, kulttuurin ja paikallisten tottumusten säilyminen.

Maakunnan ja valtakunnan välisellä toimivallanjaolla on sekä periaatteellinen ja käytännön ulottuvuus. Periaatteellisesti on eräitä ydinalueita, joiden luonteensa vuoksi tulee kuulua valtakunnalle ja joita ei voida siirtää autonomialle. Olisi hyvä, jos komitea voisi olla yhtä mieltä siitä, mitkä ne ovat. Käytännön kannalta tulee huomioida, että maakunnan hallinto on suhteellisen pieni. Tänä päivänä moni kysymys edellyttää laajaa hallintokoneistoa, erityistä asiantuntemusta y.m. Näin on monessa EU-asiassa. Hallintotehtävien hoitamiseen liittyy kustannuksia – joka kerta kun toimivaltaa siirretään herää kysymys kustannusten jaosta.

Integroituun maailmaan liittyy keskitetyn ja paikallisen lainsäädännön vastakohtaisuus. Varsinkin yrityksille, mutta myös yksityisille henkilöille on tärkeää, että vapaata liikkuvuutta vaikeuttavia uusia rajaesteitä ei synny.

Taloudellisia suhteita koskevia periaatteellisia kysymyksiä ovat kysymys maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa talousarvion tulopuoleen, kysymys siitä missä määrin valtakunnan tulisi tukea pääomaa edellyttäviä investointeja maakunnassa ja missä määrin maakunnan tulisi osallistua koko maan yhteisiin kustannuksiin, kuten EU-maksuihin, puolustukseen, hallinnollisiin kustannuksiin, kansainvälisiin avustuksiin jne.

Periaatteellisesti tärkeä on myös kysymys siitä, miten voidaan turvata vapaa liikkuvuus ja välttää kielteistä verokilpailua. Järjestelmä tulee kokea oikeudenmukaiseksi eikä saisi aiheuttaa kateellisuutta. Viimeksi sanottu ei ole merkityksetön seikka.

Käytännön kysymykset liittyvät lähinnä kysymyksiin siitä, miten päällekkäistä ja kallista hallintoa ja turhaa byrokratiaa voidaan välttää. Toimivallanjaolla ja taloudella on myös liittymäkohtia. Kuten edellä jo todettiin, kysymys kustannusten jaosta herää joka kerta kun toimivaltaa siirretään.

Mitä lopuksi tulee lainsäädäntötekniikkaan, on otettava huomioon että kahden (tai useamman) toimivaltaluettelon perustuvasta järjestelmästä ei enää voida siirtyä yhden listan järjestelmään. Ainakin tarvitaan hyvin pitkän siirtymäkauden aikana jonkinlaisia siirtymäsäännöksiä, joilla voidaan listata valtakunnalle jäävä, myöhemmin siirrettävä toimivalta.

Itsehallinto nojaa historialliseen perustaan ja tämä perusta säilyy. Lakitekniisiä argumentteja ei kuitenkaan tulisi hakea sen perusteella miten asia on ollut aikaisemmin. On hyvä muistaa, että vuoden 1920 lain mukaan residuaali kuului maakunnalle, mutta uudet alueet kuuluivat valtakunnalle. Käytävässä keskustelussa tulisi keskittyä lainsäädäntövallan aineelliseen sisältöön ja toimivallan siirtämisessä noudatettavaan menettelyyn.

6 Päätössanat

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Arvoisa puhemies, maaneuvos, kansanedustajat, maakuntapäivien edustajat, hyvät seminaarivieraat,

Tämänpäiväisen seminaarin aihe on erittäin tärkeä, ja olenkin iloinen nähdessäni, että olette saapuneet paikalle näin runsaslukuisina. Olemme aamupäivän aikana saaneet kuulla jo monta esitystä erilaisista mahdollisuuksista kehittää Ahvenanmaan itsehallintoa. Tämä aihe koskettaa mitä suurimmassa määrin sekä meitä valtakunnan edustajia että teitä ahvenanmaalaisia. Ja nyt on juuri oikea hetki käydä tätä keskustelua.

Valtioneuvosto on muutama kuukausi sitten asettanut komitean nykyaikaistamaan Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmää ja itsehallintolakia. Komitean on määrä tehdä työnsä kahdessa vaiheessa, joista ensimmäisessä se laatii linjaukset jatkotyölle. Komitean tarkoituksena on siis määritellä reunaehdot varsinaiselle lainvalmistelutyölle, joka tullaan aloittamaan myöhemmin. Nämä linjaukset sisältävän osamietinnön tulee olla valmis vuoden 2014 loppuun mennessä.

Parlamentaarinen komitea koostuu sekä eduskuntapuolueiden että maakuntapäivien puolueiden edustajista. Toiveena on, että tällaisen koostumuksen ansiosta saamme aikaan hedelmällisen keskustelun siitä, kuinka itsehallintoa tulee ja voidaan kehittää. Näin laaja-alaista ja yksinomaan poliittisesti koostettua komiteaa ei ole aiemmin asetettu uudistamaan itsehallintolakia. Tätä voidaankin pitää merkinä siitä, että sekä valtakunnan että Ahvenanmaan maakunnan puolella toivotaan, että itsehallinnon kehittämistä voitaisiin pohtia yhdessä.

Toisin sanoen enää ei riitä, että annetaan lupauksia itsehallinnon kehittämisestä, vaan nyt vaaditaan konkreettisia toimia.

Ahvenanmaan maakunta on kehittynyt hyvinvoivaksi yhteiskunnaksi, jossa itsehallinnolle alun perin asetetut vaatimukset on toteutettu menestyksellisesti. Maakunta on säilyttänyt kielensä ja kulttuurinsa ja sen omat demokraattiset instituutiot vastaavat huomattavasta osasta lainsäädäntö- ja hallintotoiminnasta. Itsehallintojärjestelmä on ollut erinomainen ratkaisu maakunnan erityisaseman muodostamiselle ja Suomea sitovien kansainvälisten sitoumusten toteuttamiselle.

Maailma kuitenkin muuttuu ja kehityksessä pitää pysyä mukana. Seuraavan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä on sen vuoksi kysyttävä, miten autonomia voidaan kansainvälistyvässä maailmassa kehittää tavalla, joka kunnioittaa sekä maakunnan että valtakunnan intressejä. Tässä on kysymys Euroopan integraation huomioon ottamisesta, maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallan arvioinnista sekä taloudellisten suhteiden järjestämisestä. Mutta kysymys on myös siitä, miten maakunnan ja valtakunnan välisiä poliittisia, sivistyksellisiä ja taloudellisia suhteita voidaan kehittää ja miten vuorovaikutusta voitaisiin lisätä.

On luontevaa, että autonomian ja emämaan suhteissa toisinaan syntyy kitkaa. Toivon kuitenkin, että järjestelmä olisi sellainen että turhista vastakkainasetteluista voidaan välttyä. Luottamuksellisia suhteita voidaan rakentaa ainoastaan, jos osapuolet tuntevat toisensa ja toistensa järjestelmiä riittävän hyvin. Lainsäädännön selkeyttäminen olisi omiaan edesauttamaan sitä.

Itsehallintojärjestelmän kehittäminen sellaiseksi, että se ei ihmisten keskuudessa synnytä epäluuloja ja kateellisuutta on sekin varteenotettava haaste. Valtiovalta kantaa vastuun siitä, että ihmisten kielellisiä ja sivistyksellisiä perusoikeuksia turvataan ilman, että niitä leimataan erioikeuksiksi.

Itsehallintojärjestelmän uudistaminen ei ole mikään yksinkertainen asia. Komitealle on asetettu suuria odotuksia onnistumisen suhteen. Onnistumiselle onkin hyvät edellytykset, jos vain kummallakin puolella maltetaan olla jumittumatta omiin näkemyksiin liian aikaisessa vaiheessa. Tiedämme suurin piirtein, mitä uudistukselta toivotaan, ja tiedämme myös, miten valtakunnassa näihin toiveisiin pääasiallisesti

suhtaudutaan. Niin kutsuttu Aalto-työryhmä on tehnyt alustavia arvioita uudistuksen mahdollisuuksista ja siihen liittyvistä vaikeuksista. Haluan kuitenkin korostaa, että Aalto-työryhmä ei ole mietinnössään ottanut lopullista kantaa mihinkään kysymykseen. Sitä vastoin mietintö jättää vaikeatkin kysymykset avoimiksi jatkokeskustelulle.

Sujuvamman järjestelmän kehittäminen ja parempi ymmärrys itsehallinnon tarpeita kohtaan ovat toivottavia ja varmasti myös mahdollisia asioita, mutta haluan painottaa, että itsehallinnon on oltava vahvasti ankkuroitu säädöksiin. Meidän on pyrittävä kohti järjestelmää, joka on kestävä myös levottomina tai taloudellisesti vaikeina aikoina.

Toivotan komitealle, sen puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle menestystä heidän työhönsä ja toivon, että meillä jo hyvissä ajoin ennen itsehallinnon 100-vuotisjuhlaa on uusi, nykyaikainen neljäs itsehallintolaki. Laki, joka vie meitä eteenpäin kohti kehittyneen itsehallinnon toista vuosisataa ja vastaa nykyajan haasteita ja tarpeita.

Haluan myös kiittää eduskunnan Ahvenanmaa-foorumia tämän seminaarin järjestämisestä. Tämä on lähtölaukaus komitean työlle ja antaa viestin, että nyt on aika kääriä hihat ja tarttua konkreettiseen työhön. Lopuksi haluan myös kiittää eduskunnan puhemiestä siitä, että eduskunta on ystävällisesti antanut tilojansa sekä tämän seminaarin että komitean käyttöön.

Toivotan komitealle paljon onnea työhön ja odotan mielenkiinnolla itsehallinnon kehittämistä koskevaa väliraporttia.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7059
ISBN 978-952-259-417-4 (nid.)
ISBN 978-952-259-418-1 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.oikeusministerio.fi