

Protokoll fört vid pleniföredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Närvarande
KS, MP, CG, IZ, JJ

Frånvarande
AH, AZ

Justerat
Omedelbart

Ordförande
Lantråd
Katrin Sjögren

Föredragande
Minister
Ingrid Zetterman

Protokollförare
Jurist
Emilia Josefsson

Nr 9

Europarådets kongress för lokala och regionala organ:

Övervakningskommitténs frågor

ÅLR 2024/2975

146 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt tillstålla Övervakningskommittén svar enligt **bilaga 1**.

Reference

Övervakningskommittén

Contact person

Emilia Josefsson

emilia.josefsson@regeringen.ax

congress.monitoring@coe.int

svitlana.pereverten@coe.int

gordana.tetchner@coe.int

Matter

QUESTIONS PRESENTED BY THE MONITORING COMMITTEE FOR THE CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES

In response to the questions put forward on 17 April 2024 by the Monitoring Committee of the Congress of Local and Regional Authorities, the Government of Åland would like to present the following:

Åland in general

The Åland Islands, Åland, are an autonomous region in Finland. Åland consists of approximately 6 800 islands (larger than 0,25 hectares), of which 60 islands are inhabited by 30 400 inhabitants. Åland has been a demilitarized zone since 1856 and neutralized zone since 1921. The guarantees for Åland's special status are enshrined in international agreements, customary law and national legislation. Åland's unique position is based on a decision by the League of Nations in 1921. In addition to confirming Åland's demilitarized and neutralized status, the League of Nations granted Finland sovereignty of Åland. However, Finland was also obligated to ensure the Ålandic population's rights to the Swedish language, culture, local customs and an extensive system of self-governance.

The decision from 1921 guaranteed the residents of Åland that Swedish would be the sole official language. The status of the Swedish language, the extensive self-governance and legislative authority for Åland are established in *Självstyrelselagen för Åland*, the Self-Government Act for Åland (FFS 1144/1991). The act is adopted by the Finnish Parliament. Any amendment to the Self-Government Act must follow the same legislative process as a constitutional amendment, but it also requires the consent of *Ålands lagting*, the Åland Parliament. The division of legislative authority between Åland and Finland can therefore

only be changed through mutual agreement. According to the Self-Government Act, Swedish is the sole official language on Åland. This means that Swedish is the language used by municipal, regional and state authorities on Åland. Authorities on Åland have the right to communicate in Swedish with central government authorities in Finland. Publications and documents sent to the authorities on Åland from central government agencies must be in Swedish.

The current Self-Government Act, which is the third in order, came into effect on January 1, 1993. This act grants Åland the right to exercise its own budgetary authority and enact legislation in areas related to internal affairs. Areas that are covered are local authorities (at the municipal level), education, culture, healthcare, environment, promotion of industry (including agriculture and fishing), internal transportation, postal services, radio and television. Additionally, Åland has legislative authority over its police operations, thus maintaining our own police force.

In areas where Åland does not have legislative authority, national legislation applies in the same way as in other parts of Finland. These areas include foreign policy, most areas of civil and criminal law, the judiciary, customs and state taxation. For the purpose of parliamentary elections, Finland is divided into 13 electoral districts in accordance with the division into provinces. A number of representatives proportional to the number of Finnish citizens residing in the district six months prior to the elections is elected from each district. However, from the electoral district of Åland there is always one (1) elected representative to ensure that Åland's interests are taken into account in areas where Åland does not have legislative authority.

According to the Self-Government Act, Åland does not have the authority to conduct foreign policy. Nevertheless, Åland has some influence over international agreements if those agreements pertain to areas within Åland's competence. For example, if an international agreement contains provisions related to municipalities, it does not automatically apply to Åland simply because Finland has signed the agreement. In accordance with the Self-Government Act, the agreement becomes effective on Åland only after *Ålands lagting* has given its consent to Åland's accession to the agreement. *Ålands lagting* granted its approval for the European Charter of Local Self-Government in January 1991. This means that the government of Åland is responsible for implementing the charter on Åland.

Municipalities on Åland

Due to the division of competences between Åland and Finland, the Finnish government does not have the authority to decide on matters related to areas within Åland's competence. Matters related to municipalities, municipal elections and municipal taxation fall under Åland's authority.

Åland is divided into 16 municipalities, ranging in size from 110 inhabitants in the smallest municipality to 11 800 inhabitants in the largest. Municipal decision-making is carried out by municipal councils, which are elected through general elections for a four-year term. The political work is carried out by the members in their free time, for which they receive compensation. The level of compensation varies between municipalities. Municipalities have extensive decision-making authority, especially compared to Finnish municipalities after the social and healthcare reform in Finland, and they can be organized in different ways. According to current legislation, municipalities are responsible for various services, including childcare, primary education, elderly care, social services, libraries and culture. Basic services should be provided in all municipalities but can be organized differently depending on the place of residence. The level of municipal tax varies between municipalities.

The government of Åland supports the municipalities financially through the *landskapsandelssystem*, the regional allocation system of Åland. The allocation system annually distributes a sum to the municipalities. In 2024, this figure is approximately 40 million euros. The allocation system is used for mandatory social services in municipalities in accordance with the constitution and other legislation. Approximately half of the total income for the smallest municipalities comes from the regional allocation system. The government of Åland is responsible for healthcare. Therefore, municipalities are not responsible for healthcare services on Åland.

Municipalities on Åland are of the opinion that they are not allocated sufficient funds through the allocation system. The justification is often that new municipal tasks have been added and that higher service levels have been introduced through legislation. However, the government of Åland's budget is also strained and it is not possible to strengthen municipalities' finances with additional funds through the allocation system. Municipalities have the option to raise municipal taxes, although this is not always politically feasible, and thus enhance their economy.

There is a *Samrådsdelegation för kommunala frågor*, a Delegation for Consultation regarding municipal questions. Parties to the delegation are the Government of Åland, the municipal alliance *Ålands Kommunförbund*, the City of Mariehamn and the municipality of Jomala. *Ålands Kommunförbund* consists of 14 out of 16 municipalities on Åland. The two largest municipalities, the City of Mariehamn and the municipality of Jomala, are not part of the alliance. Therefore, they have direct representation in the delegation. The aim with the delegation is to function as an advisory organisation to exchange views and information in matters relating to municipal questions. The delegation meets approximately 6-7 times per year. The delegation is only advisory and cannot make any decisions in matters of fact. The delegation deals with matters concerning: 1. financial resources of local authorities, 2. legislation concerning municipal

finances, administration and tasks, 3. the Government of Åland's draft budget, 4. other questions concerning the relationship between the Government of Åland and the municipalities.

The Government of Åland supervises that the municipalities are in compliance with current legislation for education, social services and elections. The supervision is handled by civil servants employed by the Government of Åland or by independent regulatory authorities created by the Government of Åland.

Challenges regarding the legality of decisions made by the Government of Åland can be brought before the Supreme Administrative Court in accordance with the Self-Government Act. A municipality wishing to appeal a decision made by the Government of Åland should therefore address the Supreme Administrative Court in Helsinki, not the Åland Administrative Court. Appeals against decisions made by authorities under the Government of Åland or by municipal authorities are filed with the Åland Administrative Court.

A recent reform was the creation of *Kommunernas socialtjänst*, The Alliance for Municipal Social Services, in 2020. According to the law, there must be a social welfare area on Åland. In the alliance agreement, the municipalities have agreed that this task shall be handled by the alliance *Kommunernas socialtjänst*. All municipalities are members of the alliance. Before 2020, most of the social services were handled by each and every municipality separately. *Kommunernas socialtjänst* is responsible for all social welfare services on Åland, except for childcare and care for the elderly which is still handled by each municipality separately. The purpose of the alliance is to create equal social services on Åland with efficient use of resources, a collective competence and a high level of specialisation among the staff, a strong level of anonymity and a high level of legal protection.

Åland in relation to Finland

The Self-Government on Åland entails, among other things, that the region has authority over its budget in areas where Åland has legislative and administrative powers. Each autumn, the Government of Åland submits a budget proposal to *lagtinget*, which makes decisions regarding the budget. Regarding taxes, Åland only has authority over municipal taxes. Most of the taxes collected on Åland are therefore state taxes, which contribute to the state budget. In return for the tasks handled by Åland, the state annually reimburses Åland through a special settlement amount and a tax settlement in accordance with the Self-Government Act.

The settlement amount and tax settlement constitute approximately 75 % of the total revenue in Åland's budget. Other revenues include income from the Åland's own

operations, such as patient fees from healthcare services, fees for trips with archipelago ferries, media fees, returns from *Ålands Penningautomatförening* (an international gaming company founded on Åland which is licensed and controlled by the Government of Åland) and dividends from ownership shares in companies.

Åland's self-government is constantly evolving, as evidenced by the ongoing revision of the Self-Government Act. The process has been underway for about 10-15 years, involving various working groups. Attempts have been made to find amendment proposals that can be accepted by both Åland and Finland. The purpose of the revision is to modernize the Self-Government Act from 1993 and to expand Åland's ability to take over legislative authority from Finland in areas that would benefit the Ålandic society. Additionally, there are conflicts between Finland's constitution and the Self-Government Act that need to be addressed. In 2021, a new economic system under the Self-Government Act came into effect. Work continues regarding the other objectives.

In 2023, Finland implemented a comprehensive social and healthcare reform. Åland was not directly affected by the reform, as Åland has its own legislative authority in this area. However, there are parts of the reform that also impact Åland, resulting in unintended consequences. Åland is attempting to address these consequences in connection with the revision of the Self-Government Act. So far, Åland and Finland have not reached a common solution, but the work continues.

In general, the Government of Åland maintains a functional collaboration with the Government of Finland. However, a challenge arises from the fact that Finland does not always meet the language requirement that all communication between Åland and Finland must occur in Swedish, in accordance with the Self-Government Act. It is common for preparatory work on legislative proposals in Finland to not be fully available in Swedish. According to the Self-Government Act, Swedish is the sole official language on Åland, unlike in Finland. These provisions in the Self-Government Act deviate from the constitution and the national language law (FFS 423/2003). As a consequence of the League of Nations' decision in 1921, Finland is obligated to guarantee the Åland population their Swedish language rights. The Government of Åland acknowledges that proposed reforms in Finland affecting the ability to function in Swedish also have implications for Åland. This results in increased difficulty for Åland to communicate with national authorities in Swedish. Additionally, Åland is sometimes overlooked during the preparation of legislation in Finland, leading to national legislation being sent to the parliament in Finland or adopted without the Government of Åland having the opportunity to analyse or express views on the potential effects for Åland.

General feedback to the Monitoring Committee

For the next review, it would be appropriate to primarily consult the Government of Åland and the municipalities on Åland. While the Governor of Åland possesses valuable expertise and information, they cannot be considered a representative of the Åland municipalities in their role. The Monitoring Committee is warmly invited to visit Åland during its next review.

Furthermore, the Government of Åland notes that there is a map on the Council of Europe's website showing states that have ratified the European Charter of Local Self-Government. Åland is included on the map, but there is no specific information about Åland. *Ålands Lagting* approved the charter in January 1991. This should be duly noted on the website.

Head of Government

Katrin Sjögren

Minister of Civil Affairs

Ingrid Zetterman

FOR INFORMATION

Governor of Åland

marine.holm-johansson@ambetsverket.fi

Hänvisning

Övervakningskommittén
congress.monitoring@coe.int
svitlana.pereverten@coe.int
gordana.tetchner@coe.int

Kontaktperson
Emilia Josefsson

Ärende

INOFFICIELL ÖVERSÄTTNING: KONGRESSEN FÖR LOKALA OCH REGIONALA ORGAN, ÖVERVAKNINGSKOMMITTÉNS FRÅGOR

Med anledning av de frågor som ställts den 17 april 2024 av övervakningskommittén för kongressen för lokala och regionala organ önskar Ålands landskapsregering framföra följande.

Allmänt om Åland

Åland är ett självstyrkt område i Finland. Åland består av ca 6 800 öar (större än 0,25 hektar), varav 60 öar är bebodda av ca 30 400 invånare. Åland har utgjort en demilitariserad zon sedan 1856 och en neutraliserad zon sedan 1921. Garantierna för Ålands speciella status finns såväl i internationella överenskommelser och sedvanerätt, som i nationell lagstiftning. Ålands särställning bygger på ett beslut från Nationernas Förbund år 1921. Förutom att bekräfta Ålands demilitariserade och neutraliserade status, beslöt Nationernas Förbund att bevilja Finland suveränitet över Åland. Finland ålades dock att garantera den åländska befolkningen dess svenska språk, kultur, lokala seder samt ett system för omfattande självstyre.

Beslutet från 1921 garanterade invånarna på Åland svenska som det enda officiella språket. Statusen för det svenska språket, den omfattande självstyrelsen och Ålands lagstiftningsbehörighet fastställs i självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991). Självstyrelselagen antas av Finlands riksdag. En ändring av självstyrelselagen måste följa samma lagstiftningsförfarande som en grundlagsändring, men kräver även samtycke av Ålands lagting. Uppdelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan Åland och Finland kan därför endast ändras i samförstånd. Enligt självstyrelselagen är svenska det enda officiella språket på Åland. Detta innebär bland annat att svenska är det språk som används av kommunala, regionala och statliga myndigheter på Åland. Myndigheterna på Åland har rätt att kommunicera på svenska med riksmyndigheterna i riket. Publikationer och dokument som skickas till landskapsmyndigheterna från riksmyndigheter måste vara på svenska.

Den nuvarande självstyrelselagen, den tredje i ordningen, trädde i kraft den 1 januari 1993. Självstyrelselagen ger Åland rätt att utöva egen budgetbefogenhet samt anta lagstiftning inom områden som rör inre angelägenheter. Bland de områden som omfattas är lokala myndigheter (kommunal nivå), utbildning, kultur, hälso- och sjukvård, miljö, främjande av näringsverksamhet (bland annat jordbruk och fiske), interna transporter, post, radio och TV. Även då det gäller polisverksamheten har Åland egen lagstiftningsbehörighet och således en egen polismyndighet.

Inom de områden där Åland inte har lagstiftningsbehörighet gäller rikslagstiftningen på samma sätt som i andra delar av Finland. Dessa områden omfattar utrikespolitik, de flesta områden av civil- och straffrätt, domstolsväsendet, tullen och statsbeskattningen. För riksdagsvalet har Finland indelats i 13 valkretsar utgående från landskapsindelningen. Fördelningen av riksdagsmandaten mellan valkretsarna verkställs på grund av antalet finska medborgare i valkretsen i fråga i förhållande till alla finska medborgare som är bosatta i Finland sex månader före valdagen. I Ålands valkrets väljs dock alltid en (1) riksdagsledamot för att säkerställa att Ålands intressen beaktas inom de områden där Åland inte har lagstiftningsbehörighet.

Enligt självstyrelselagen har Åland inte behörighet att utöva utrikespolitik. Trots detta har Åland en viss grad av inflytande på internationella avtal, om avtalen innehåller bestämmelser inom områden inom Ålands behörighet. Om ett internationellt avtal till exempel innehåller bestämmelser i förhållande till kommunerna är avtalet inte i kraft på Åland genom att Finland har undertecknat avtalet. I enlighet med självstyrelselagen träder avtalet i kraft på Åland endast efter att lagtinget har gett sitt bifall till Ålands anslutning till avtalet. Ålands lagting gav sitt samtycke till den Europeiska konventionen om lokal självstyrelse i januari 1991. Detta innebär att landskapsregeringen ansvarar för genomförandet av konventionen på Åland.

Ålands kommuner

Som en följd av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket har finska staten inte behörighet att besluta om frågor som rör områden inom Ålands behörighet. Kommuner, kommunalval och kommunalbeskattning hör till landskapets behörighet.

Åland är indelat i 16 kommuner som varierar i storlek från 110 invånare i den minsta kommunen till 11 800 i den största. Kommunernas beslutanderätt utövas av kommunfullmäktige som väljs genom allmänna val för en period av fyra år. Det politiska arbetet utförs av ledamöterna på deras fritid, för vilket de mottar ett arvode. Arvodenas nivå varierar mellan kommunerna. Kommunerna har en omfattande beslutanderätt, särskilt i jämförelse med de finska kommunerna efter social- och hälsovårdsreformen i Finland, och kan organiseras på olika sätt. Enligt gällande lagstiftning ansvarar

kommunerna för bland annat barnomsorg, primär utbildning, äldreomsorg, sociala tjänster, bibliotek och kultur. Bastjänster bör tillgodoses i samtliga kommuner, men kan organiseras på olika sätt beroende på boendeort. Nivån på kommunalskatten skiljer sig mellan kommunerna.

Landskapsregeringen bidrar ekonomiskt till kommunerna genom landskapsandelssystemet. Landskapsandelssystemet distribuerar årligen en summa till kommunerna. 2024 är siffran ca 40 000 000 euro. Landskapsandelssystemet används för obligatoriska sociala tjänster i kommunerna i enlighet med grundlagen och övrig lagstiftning. Ungefär hälften av den totala inkomsten för de minsta kommunerna härstammar från landskapsandelssystemet. Ålands landskapsregering ansvarar för hälso- och sjukvården. Således ansvarar inte kommunerna för hälso- och sjukvårdstjänster på Åland.

Kommunerna på Åland anser inte att de tilldelas tillräckligt med medel genom landskapsandelssystemet. Motiveringen är ofta att nya kommunala uppgifter har tillkommit och att högre servicenivåer införts genom lagstiftning. Landskapsregeringens budget är dock också ansträngd och det är inte möjligt att förstärka kommunernas ekonomi med utökade medel genom landskapsandelssystemet. Kommunerna har möjlighet att höja kommunalskatten, även om detta inte alltid är politiskt genomförbart, och på så sätt förstärka sin ekonomi.

Det finns en Samrådsdelegation för kommunala frågor på Åland. Parter i delegationen är landskapsregeringen, Ålands kommunförbund, Mariehamns stad och Jomala kommun. Ålands kommunförbund består av 14 av 16 kommuner på Åland. De två största kommunerna (Mariehamns stad och Jomala kommun) är inte medlemmar i Ålands kommunförbund varför de har direkt representation i samrådsdelegationen. Syftet med delegationen är att fungera som ett rådgivande organ för utbyte av synpunkter och ställningstaganden i frågor som är av betydelse för kommunerna. Delegationen sammanträder ca 6-7 gånger per år. Delegationen är ett forum för samråd och kan inte fatta beslut som binder part som ingår i delegationen. Parterna kan föra bland annat följande ärenden till samråd: 1. den kommunala finansieringsprincipen, 2. lagstiftning som gäller kommunernas ekonomi, förvaltning och uppgifter, 3. landskapsregeringens budgetförslag, 4. andra frågor som berör relationen mellan landskapet och kommunerna.

Landskapsregeringen utövar tillsyn över hur kommunerna följer gällande lagstiftning för utbildning, sociala tjänster och val. Tillsynen sköts av tjänstemän anställda vid landskapsregeringen eller av oberoende tillsynsmyndigheter som grundats genom landskapslagstiftning.

Besvär över lagligheten av landskapsregeringens beslut får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med självstyrelselagen. En kommun som vill lämna in ett

besvär över ett beslut från landskapsregeringen ska således inte vända sig till Ålands förvaltningsdomstol, utan till högsta förvaltningsdomstolen i Helsingfors. Besvär över beslut som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen eller av kommunala myndigheter anförs hos Ålands förvaltningsdomstol.

En reform som gjordes relativt nyligen på Åland var bildandet av Kommunernas socialtjänst k.f. år 2020. Enligt landskapslag (2016:2) om en kommunalt samordnad socialtjänst utgör landskapet Åland ett socialvårdsområde. Kommunerna har i grundavtalet kommit överens om att socialvårdsuppgiften ska handhas av Kommunernas socialtjänst. Alla åländska kommuner är medlemmar i kommunalförbundet. Innan 2020 hanterades socialvården separat av alla kommuner. Kommunernas socialtjänst är ansvarig för all socialvård på Åland, förutom barnomsorg och äldreomsorg vilket fortfarande hanteras enskilt av varje kommun. Målet med att samordna socialvården är att skapa en likvärdig service på Åland, en effektiv användning av resurser, en samlad kompetens och hög specialisering inom personalen, en hög integritet och anonymitet samt ett gott rättsskydd.

Åland i förhållande till Finland

Självstyrelsen innebär bland annat att landskapet bestämmer över budgeten inom de områden där Åland har lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Varje höst lämnar landskapsregeringen ett budgetförslag till lagtinget som fattar beslut om budgeten. När det gäller skatter har Åland endast behörighet för kommunala skatter. De flesta skatter som uppbärs i landskapet är således statliga och går in i statens budget. I gengäld för de uppgifter som landskapet sköter återför staten varje år medel till Åland genom en särskild avräkning (avräkningsbeloppet) och en skatteavräkning i enlighet med självstyrelselagen.

Avräkningsbeloppet och skatteavräkningen utgör ungefär 75 % av de totala intäkterna i landskapets budget. Övriga intäkter består av exempelvis inkomster från landskapets egen verksamhet som patientavgifter från hälso- och sjukvården, avgifter för resor med skärgårdsfärjorna samt medieavgift, avkastning från Ålands Penningautomatförening och utdelning från ägarandelar i bolag.

Ålands självstyrelse är ständigt under utveckling vilket kan ses i den pågående revideringen av självstyrelselagen. Processen har pågått under ca 10-15 år, bland annat i olika arbetsgrupper, där försök har gjorts för att hitta ändringsförslag som kan omfattas av både Åland och Finland. Syftet med revideringen är dels att modernisera självstyrelselagen från 1993 och dels har Åland velat utöka möjligheten att ta över lagstiftningsbehörighet från riket inom områden som skulle vara till gagn för det åländska samhället. Därtill finns det även konflikter mellan Finlands grundlag och självstyrelselagen som bör åtgärdas. År 2021 trädde ett nytt ekonomiskt system enligt självstyrelselagen i kraft. Gällande de övriga målsättningarna fortsätter arbetet.

År 2023 genomförde Finland en omfattande social- och hälsovårdsreform. Åland påverkades inte direkt av reformen då Åland har egen lagstiftningsbehörighet på området. Det finns dock delar av reformen som även påverkar Åland vilket har fått oönskade konsekvenser för Åland. Dessa konsekvenser försöker Åland åtgärda i samband med revideringen av självstyrelselagen. Än så länge har Åland och Finland inte enats om en gemensam lösning, men arbetet fortsätter.

Generellt har Ålands landskapsregering ett fungerande samarbete med riksregeringen. Utmanande är dock att Finland inte alltid uppfyller språkkravet om att all kommunikation mellan Åland och Finland ska ske på svenska i enlighet med självstyrelselagen. Det sker regelbundet att till exempel förarbeten till lagförslag i riket inte i sin helhet finns tillgängliga på svenska. Enligt självstyrelselagen är svenska det enda officiella språket på Åland, till skillnad från i riket. Bestämmelserna i självstyrelselagen utgör ett undantag från grundlagen och rikets språklag (FFS 423/2003). Som en följd av beslutet från Nationernas Förbund 1921 är Finland skyldig att garantera befolkningen på Åland sitt svenska språk. Landskapsregeringen konstaterar att om föreslagna reformer i Finland påverkar möjligheten att fungera på svenska i riket leder det till konsekvenser även för Åland, eftersom det resulterar i att det blir allt svårare för landskapet att kommunicera med riksmyndigheterna på svenska. Ibland glöms landskapet även bort vid beredning av lagstiftning i riket, vilket resulterar i att den nationella lagstiftningen ibland skickas till riksdagen eller antas utan att landskapsregeringen har givits möjlighet att analysera eller framför synpunkter om de möjliga effekterna för Åland.

Allmän återkoppling till övervakningskommittén

Vid nästa granskning vore det lämpligt att i första hand höra landskapsregeringen och kommunerna på Åland. Landshövdingen besitter värdefull kompetens och information, men kan inte anses representera kommunerna på Åland i sin roll. Övervakningskommittén är varmt välkommen att besöka Åland vid sin nästa granskning.

Vidare noterar landskapsregeringen att det finns en karta över stater som har ratificerat den europeiska konventionen om lokal självstyrelse på Europarådets webbplats. Åland finns med på kartan, men det finns ingen information om Åland. Ålands lagting gav sitt bifall till konventionen i januari 1991. Detta borde noteras på webbplatsen.

Lantråd

Katrin Sjögren

Minister

Ingrid Zetterman