

**Protokoll fört vid pleniföredragning**  
Regeringskansliet  
Allmänna byrån, Rk1

Närvarande

KS - CG - MP - NF - TA - MN - WV

Frånvarande

Justerat

Omedelbart

Ordförande

L a n t r å d  
Katrin Sjögren

Föredragande

Vicelanråd  
Camilla Gunell

Protokollförare

Förvaltnings- och  
utvecklingschef  
Dan E Eriksson

.....  
Ärende/Dnr/Exp.

.....  
Beslut

---

**Nr 35**

Justitieministeriets begäran om yttrande över  
Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande.

**ÅLR 2017/4970**

96 Rk1

Landskapsregeringen beslöt avge yttrande enligt **bilaga**.

---

Hänvisning

Kontaktperson  
Dan E Eriksson

Ärende

## **LANDSKAPSREGERINGENS YTTRANDE ÖVER ÅLANDSKOMMITTENS 2013 SLUTBETÄNKANDE**

### **Inledning**

Det är nästan trettio år sedan självstyrelselagen reviderades senast och den nya självstyrelselag som nu föreslås är en förutsättning för att självstyrelsesystemet ska vara funktionellt i en värld som förändras i allt snabbare takt.

Målsättningen med Ålandskommitténs arbete är att skapa ett självstyrelsesystem som är effektivt och modernt. Systemet ska också vara så flexibelt att det är hållbart över en längre tidsperiod. I en allt mer komplex och globaliserad värld ställs högre krav på förmåga att kunna anpassa sig efter förändringar i omvärlden. Därför behövs ett självstyrelsesystem som bättre än dagens system klarar av detta. Ett självstyrelsesystem som förmår skapa förutsättningar för en positiv utveckling av det åländska samhället är en förutsättning för att Åland även i framtiden ska vara en välmående region som kan bidra till en positiv utveckling för hela landet.

Genom förslaget till ny självstyrelselag får det åländska samhället ett större inflytande när det gäller att genomföra de förändringar som samhällsutvecklingen kräver samtidigt som det i högre grad blir upp till Ålands folk att bestämma i vilken takt ytterligare lagstiftningsbehörighet övertas. Detta är i linje med den ursprungliga tanken med Ålands självstyrelse som framgår redan av den första självstyrelselagen och till den fogade folkrättsliga fördrag som ligger till grund för självstyrelsen; att Åland ska tillerkännas en självstyrelse så långt det är möjligt utan att bli en självständig stat.

Ett grundläggande motiv för Ålands autonomi är att den ska utgöra ett skydd för det svenska språket på Åland. Landskapsregeringen konstaterar att det därför är av största vikt att självstyrelselagens språkbestämmelser är väl fungerande och anpassade till de behov som finns i dag och

framöver så att ålänningars behov av samhällsservice på svenska kan tillgodoses även i praktiken.

Landskapsregeringen konstaterar att även om förslaget är en politisk kompromiss som till alla delar inte går så långt som landskapsregeringen hade önskat så är förslaget ett framsteg jämfört med nu gällande självstyrelselag.

Då det gäller det ekonomiska systemet kommer dock ytterligare förhandlingar både på politisk nivå och på tjänstemannanivå att krävas för att få till stånd de ändringar som krävs för att skapa ett ekonomiskt system som fungerar i praktiken, särskilt med beaktande av effekterna av andra stora reformer. Landskapsregeringen anser även att frågan om självstyrelsens grundfinansiering måste vara löst innan propositionen lämnas till riksdagen.

### **Landskapsregeringens synpunkter**

Nedan redogör landskapsregeringen för sina synpunkter under samma rubriker som motsvarar kapitlen i den föreslagna lagen. De kapitel i propositionen där landskapsregeringen inte har några synpunkter har utelämnats.

#### **1 kap. Ålands självstyrelse**

Landskapsregeringen anser att det är mycket positivt att självstyrelselagens karaktär av lag sui generis betonas genom lagens ingress. I synnerhet med hänsyn till den folkrättsliga bakgrunden till Ålands konstitutionella status är det skäl att poängtera att den offentliga makt som landskapsorganen utövar med stöd av självstyrelselagen hör till en egen kategori som inte motsvaras av någon annan offentlig maktutövning.

Ålandskommittén konstaterar i sitt delbetänkande att det inte är möjligt att genom att ändra grundlagen göra bestämmelser i självstyrelselagen verkningslösa. Kommittén torde hänvisa till det förhållandet att stadganden i självstyrelselagen utgör särnormer (*lex specialis*) i förhållande till grundlagen och dessa särnormer åsidosätter grundlagens bestämmelser om syftet med bestämmelsen är att grundlagens bestämmelse ska åsidosättas. Självstyrelselagens bestämmelser, med undantag för 28 § 1 mom., utesluter ändå inte att landskapets behörighet i teorin i stor omfattning kunde kringkärvas genom grundlagsändringar.

Landskapsregeringen har tidigare framfört synpunkter om grundlagens mera allmänna effekter inom landskapets behörighetsområde (t.ex. i brev till justitieministeriet 19.6.2008, K10/08/1/25, 158 K10).

Landskapsregeringen vänder sig självfallet inte emot att det ska finnas ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter även på Åland. Däremot ifrågasätter landskapsregeringen fortsättningsvis att landskapets lagstiftningsbehörighet kan vara föremål för intrång utan att lagtingets bifall inhämtas. Landskapsregeringen anser att ett system enligt vilket

riksdagen respektive lagtinget ömsesidigt godkänner förändringar av grundlagen bör utvecklas till den del lagtingets behörighet berörs. Ändring av grundlag är något som sker sällan och det borde därför inte vara ett hinder att utveckla ett sådant system.

### **1 § *Självstyrelsen och dess syfte***

Den föreslagna skrivningen i detaljmotiveringen klargör inte tillräckligt tydligt att Åland fortsättningsvis inte kommer att vara ett landskap. Texten borde omformuleras enligt följande: "För att betona den åländska självstyrelsens statsrättsliga nivå, föreslås att användningen av begreppet "landskapet Åland" utgår och ersätts av begreppet "Åland". Därvidlag används detta begrepp genomgående för att beteckna det åländska territoriet och den åländska självstyrelsen. "

### **4 § *Ålands område***

Enligt paragrafen ska riket samråda med Åland om verkningarna för Åland om rikets behörighet utvidgas utanför Finlands territorialvatten. Det är värdefullt att den historiska bakgrunden finns utförligt beskriven i den allmänna motiveringen. Det är befogat att det finns möjligheter att genom överenskommelse utvidga Ålands behörighet inom Finlands ekonomiska zon i framtiden eftersom det inte kan uteslutas att ett sådant behov kan finnas. Som exempel kan nämnas att Åland har lagstiftningsbehörighet på havsplanering och att det för tillfället pågår ett projekt med planering av den finländska och svenska skärgården. I detta arbete är Åland på grund av sitt läge en viktig part.

## **4 kap. Ålands landshövding och Delegationen för Ålandsärenden**

### **23 § *Delegationen för Ålandsärenden***

I förslaget betonas Delegationen för Ålandsärendens uppgift att fungera som expertorgan. Dessutom får Delegationen för Ålandsärenden en ny uppgift i och med att det i 55 § lagförslaget sägs att delegationen även ska kunna avgöra meningsskiljaktigheter huruvida en administrativ åtgärd omfattas av Ålands eller rikets behörighet. Delegationens beslut kan i dessa fall överklagas till Högsta domstolen. Nya uppgifter föreslås även för delegationen i samband med överföring eller lagtingets övertagande av behörighet samt i fråga om förfarandet vid jämkning av ersättningsbelopp som EU-domstolen utdömt till följd av att Finland på grund av Åland gjort sig skyldig till överträdelse av unionsrätten (29, 55 62 och 84§).

Landskapsregeringen anser att Delegationen för Ålandsärenden har en viktig roll i självstyrelsesystemet och att de nya uppgifter som föreslås åläggas delegationen är väl lämpade att handhas av Delegationen med tanke på dess expertkunskap i självstyrelsefrågor. Landskapsregeringen betonar även vikten av att det finns ett skiljemannaorgan som kan avgöra meningsskiljaktigheter rörande lagstiftningsbehörighet och förvaltning då de uppkommer och anser att delegationen är rätt organ att handha dessa uppgifter.

## **5 kap. Lagstiftningen**

I kapitlet föreslås ett helt nytt system för övertagande av lagstiftningsbehörighet från riket till landskapet och tvärtom.

Landskapsregeringen ställer sig positiv till förslaget. Förslaget är i linje med målsättningen att landskapet i princip ska, inom de ramar självstyrelselagen ställer, självt kunna bestämma i vilken takt rikets kvarstående behörighet övertas.

Landskapsregeringen anser att förslaget ger den ökade flexibilitet som var en av målsättningarna med reformen och förslaget ger även goda möjligheter att på ett effektivt och smidigt sätt kunna hantera de behov av ändring av behörighetsfördelningen som kommer att uppkomma i framtiden. Landskapsregeringen skulle gärna ha sett att man i lagförslaget hade gått ännu längre, på så vis att behörighetsområdena på kärnområdeslistan ytterligare hade kunnat minskas samt att fler behörighetsområden hade listats i 28 § eftersom det ytterligare hade ökat flexibiliteten i systemet. Dock kan landskapsregeringen godta det kompromissförslag som kommittén kommit fram till på denna punkt, med beaktande av nedanstående synpunkter.

**26 § 19 p. Riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland**

Landskapsregeringen konstaterar att denna punkt ökar komplexiteten då det gäller att avgöra vart ett behörighetsområde hör. Detta riskerar leda till att gränsdragningsproblematiken vid den praktiska tillämpningen av lagstiftningen ökar. Det bör därmed övervägas om punkten borde strykas.

**28 § Lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagen och som kan övertas av lagtinget**

Landskapsregeringen konstaterar att det enligt detaljmotiveringen enbart är möjligt att överta en hel punkt och inte delar av en punkt genom det förenklade förfarandet i 28 §. Eftersom flera av punkterna är relativt omfattande kan det i praktiken uppkomma situationer där det finns behov av att överta endast en del av det behörighetsområde som uppräknas i en viss punkt. I dessa fall blir ett övertagande i enlighet med förfarandet i 30 § i stället aktuellt. Landskapsregeringen anser, att 28 § borde omformuleras så, att det även skulle vara möjligt att överta delar av en punkt.

Landskapsregeringen föreslår dessutom att 1 p delas upp i följande separata punkter: a) kollektivavtal b) arbetsavtal och annan lagstiftning om anställdas rättigheter och villkor i anställningsförhållanden.

**29 § Bedömning av de administrativa och ekonomiska konsekvenserna vid övertagande av behörighet.**

Landskapsregeringen ställer sig positiv till att Delegationen för Ålandsärenden ges en skiljemannaroll om statsrådet och landskapsregeringen inte kan enas om de ekonomiska konsekvenserna av en behörighetsöverföring. Landskapsregeringen konstaterar dock att det finns en koppling mellan denna bestämmelse och bestämmelsen i 62 § 3 mom., vilken stadgar att beslut om ändringen av avräkningsgrunden fattas av riksdagen. Landskapsregeringen betonar vikten av att riksdagens beslut följer det som parterna kommit överens om eller Delegationen för Ålandsärenden rekommenderat eftersom risken annars finns att behörighetsöverföringar i praktiken inte kan genomföras för att finansieringen av åtgärden uteblir eller blir otillräcklig. Kriterier bör även klargöras för hur avräkningsgrunden avses bli påverkad.

**30 §** *Lagstiftningsbehörighet som hör till riksdagen och som kan överföras till Åland i enkel lagstiftningsordning*

**30 § 13 p.** Formuleringarna kring jordbruk och fiskeri har inte alls moderniserats i förslaget, trots att ett ändringsbehov finns sedan lång tid tillbaka. Inte heller har de förändringar som förvaltningsområdena har genomgått sedan ikraftträdandet av nuvarande självstyrelselag och de genomgripande förändringar som medlemskapet i Europeiska unionen lett till för dessa verksamhetsområden beaktats. Eftersom förfarandet med att centralt fastställa priser på produkter frångåtts för över 20 år sedan är formuleringen om rikets behörighet utdaterad. Sedan år 1995 har riket och landskapet i fyra olika omgångar inför varje programperiod som reglerar EU-finansieringen tillämpat en ansvarsfördelning utifrån de vid respektive tidpunkt gällande europeiska definitionerna på olika stödinsatser. Nästa gång det blir aktuellt är inför perioden 2021-2027. I praktiken har landskapet ansvarat för strukturpolitik och riket för inkomst- och marknadspolitik. I flera av dessa utredningar har efterfrågats ett förtydligande gällande behörighetsfördelningen i en kommande revision av självstyrelselagen.

I praktiken har riksmyndigheterna fäst vikt vid genom vilken lagstiftning en åtgärd genomförs snarare än vad syftet med åtgärden är när bedömningen av behörigheten ska göras. Exempelvis om bestämmelser om en åtgärd intas i en rikslagstiftning som huvudsakligen gäller strukturåtgärder anses även den nya åtgärden höra till Ålands behörighet. De otidsenliga formuleringarna leder således till att behörigheten kan avgöras på basen av i vilken lagstiftning åtgärderna tas in. Detta är inte är förenligt med självstyrelsesystemet att behörighetsfördelningen avgörs på detta sätt.

De färskta avgöranden gällande behörigheten inom dessa områden som kommit från Högsta domstolen (nr H2016/170) visar hur otidsenliga formuleringarna är och har i praktiken lett till att behörigheten inom fiskeriområdet till största delen flyttats till riket och tvärtom gällande jordbruket.

Landskapsregeringen anser att behörighetsfördelningen måste omformuleras på denna punkt och har inlett diskussioner med jord- och skogsbruksministeriet för att i samarbete med dem utarbeta ett förslag till formulering.

Landskapsregeringen konstaterar att formuleringen i 30 § 13 punkten "priset på lantbruks- och fiskeriprodukter..." är föråldrad också vad gäller fiskerifrågor eftersom ingen prisreglering inom området längre förekommer. Landskapsregeringen föreslår därför att "priset på fiskeriprodukter..." stryks helt och hållet. I och med att man i riket infört ett system med aktörsspecifika överlåtbara nyttjanderätter finns det inte längre något behov av att riket skulle besluta om reglering av fisket för i landskapet registrerade fiskefartyg utanför landskapets område, utan denna rättighet borde i framtiden tillkomma Åland. Således finns inte några behov av att i 30 § nämna fiske. Landskapsregeringen avser att i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet utarbeta ett förslag till behörighetsfördelning.

**30 § 18 p** Landskapsregeringen föreslår en komplettering av lagtexten i 18 punkten så att "behörigheten att vara verksam inom

veterinärväsendet” läggs till den befintliga skrivningen. Enligt detaljmotiveringen till gällande självstyrelselag avser stadgandet i 27 § punkten 30 ”behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården” även gälla behörighet inom veterinär- och apoteksväsendet. Den föreslagna ändringen skulle innebära ett förtydligande av behörighetsfördelningen i enlighet med gällande praxis.

### **33 § Lagstiftningskontroll**

Förslaget att Delegationen för Ålandsärenden skulle kunna bestämma att en lagtingslag sätts i kraft utan att föredras för republikens president är positivt. Det nuvarande systemet för lagstiftningskontroll är överlag välfungerande, men en snabbare lagstiftningsprocess är behövlig, bland annat vid genomförande av EU-rätten och förslaget innebär därför en förbättring jämfört med nuvarande system.

### **34 § Republikens presidents vetorätt**

Den beskrivning av den praxis som uppkommit i fråga om presidentens vetorätt med anledning av brott mot internationella förpliktelser kunde med fördel flyttas till redogörelsen över dagsläget i allmänna motiveringen. Landskapsregeringen anser inte att beskrivningen hör hemma i detaljmotiveringen.

## **7 kap. Förvaltningen**

### **46 § Gemensam förvaltning**

I förtydligande syfte föreslår landskapsregeringen att 2 punkten omformuleras enligt följande: ”...i den statistik som statliga myndigheter publicerar ska uppgifterna om Åland redovisas fristående från uppgifterna om övriga Finland där det är möjligt, samt”.

Landskapsregeringen föreslår även att detaljmotiveringen klargörs enligt följande: ”Statistik kan redovisas på olika sätt. Beroende på hur uppgifterna redovisas kan i någon mån de som tar del av uppgifterna bibringas olika uppfattningar om de förhållanden som finns bakom de uppgifter som redovisas. Från åländsk sida har man uppfattat att Åland som ett självstört territorium i statistiska sammanhang inte alltid redovisats på ett sätt som den åländska självstyrelsen skulle förutsätta. För att säkerställa att så sker framdeles har i punkten intagits en uttrycklig bestämmelse om att uppgifterna om Åland ska redovisas åtskilt fristående från uppgifterna om landet i övrigt där det är möjligt på det sätt som tillämpas där statistiken publiceras efter NUTS 1-områden, Fasta Finland och Åland. En särredovisning är likväl inte alltid möjlig, eftersom det i en del sammanhang kan finnas krav på att ett land redovisas enhetligt.”

### **48 § 1 p. Särbestämmelser inom Ålands behörighet**

Enligt första punkten ska det när en statstjänst tillsätts på Åland tillmätas särskild betydelse att den som anställs har kännedom om förhållandena på Åland eller är bosatt där. Med hänvisning till den pågående centraliseringen av statliga myndigheter är risken stor att statstjänsterna de facto inte tillsätts på Åland utan i riket., vilket i praktiken riskerar leda till att syftet med 48 § 1 punkten inte uppnås. Formuleringen av bestämmelsen beaktar således inte den rådande utvecklingen att statlig verksamhet centraliseras till ett fåtal orter i landet. I självstyrelselagen borde intas bestämmelser som säkrar att statliga myndigheter

upprätthåller den offentliga servicen på svenska till ålänningarna oberoende av hur den är organiserad inom myndigheten.

## **8 kap. Initiativ, samråd, hörande, bistånd och behörighetstvister**

### **52 § Samordning i statsrådet av Ålandsfrågor**

En del av Ålandskommitténs uppdrag var att säkra samspelet mellan de åländska myndigheterna och statsrådet. I 52 § propositionen föreslås en mekanism för samordning av Ålandsärenden i statsrådet. Genom att man i självstyrelselagen skapar en mekanism som betonar vikten av samarbete mellan riket och landskapet skapas goda förutsättningar för fungerande relationer mellan riket och landskapet. Landskapsregeringen konstaterar att det finns ett behov av de föreslagna bestämmelserna för att säkerställa att en smidig dialog mellan Ålands regering och statsrådet i ärenden som har principiell eller stor betydelse för Åland. Landskapsregeringen anser därför att det är befogat att inta de föreslagna bestämmelserna i självstyrelselagen. Landskapsregeringen önskar även betona vikten av att i ett tidigt skede informera om sådana åtgärder som påverkar den andra parten, d v s att samrådsförfarandet enligt 50 § används.

## **9 kap Ålands ekonomi**

Landskapsregeringen konstaterar att utvecklingen av det ekonomiska systemet från åländskt håll är en av de viktigaste delarna i revisionen. Det system som finns idag upplevs som otidsenligt och statistiskt i en ständigt föränderlig värld. Därtill ligger det naturligt i självstyrelsens utveckling att ha ett ekonomiskt system där självstyrelsen har rätt och möjlighet att både besluta om åtgärder som påverkar självstyrelsens intäkter och de ekonomiska förutsättningarna för ekonomiska aktiviteter inom dess territorium. Vid den förra större revisionen utökades självstyrelsens rätt att fatta beslut om budgetens utgiftssida.

Landskapsregeringen tvingas dock konstatera att det ekonomiska systemet bara i någon mån nu föreslås ändrat. Självstyrelsens möjlighet att påverka de ekonomiska förutsättningarna för ekonomiska aktiviteter inom Åland föreslås inte ändrade i en sådan utsträckning som motsvarar de åländska ambitionerna. Av den sammanställning över ministeriernas preliminära sakkunnigsynpunkter som justitieministeriet gjorde 2016 framgår att finansministeriet anser att hänvisningen till närings- och nöjesskatterna inte svarar mot det aktuella skattesystemet. Landskapsregeringen delar delvis denna uppfattning och konstaterar att detta är en omständighet som talar för ett övertagande av lagstiftningsbehörighet i fråga om beskattningen. Även lösningsmodellen för självstyrelsen efter det att reformen genomförts bör vara övertagande av den statliga förvärvsinkomstbeskattningen för att självstyrelsesystemet ska fungera så oberoende av vård- och landskapsreformen som möjligt. Därmed konstaterar landskapsregeringen att frågan om övertagande av beskattningsbehörighet nu fortsättningsvis måste diskuteras.

Landskapsregeringen konstaterar i sammanhanget att grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GRUU 26/2017 rd) gällande vård- och landskapsreformen anger följande: ”Det ovan beskrivna arrangemanget kan sålunda endast



under viss, kort tid kompensera för bortfallet av skattegottgörelsen. Frågan måste regleras på korrekt sätt så snabbt som möjligt.”.

Landskapsregeringen utgår från att justitieministeriet tillsammans med landskapsregeringen och finansministeriet kommer att arbeta vidare med de öppna frågor som ovan anges vad gäller det föreslagna nya ekonomiska systemet med sikte på att skapa ett självstyrelsesystem som är oberoende av vård- och landskapsreformen. Dessutom bör parterna i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande över vård- och landskapsreformen bereda en förändring av den befintliga självstyrelselagen i syfte att säkerställa skattegottgörelsen.

**56 – 60 §§** Det ekonomiska systemet i den föreslagna självstyrelselagen är inte anpassat till den finländska vård- och landskapsreformen. Landskapsregeringen anser att förslaget bör revideras så att det blir oberoende av den finländska vård- och landskapsreformen genom att förvärvsinkomstbeskattningen överförs till Åland, varvid något särskilt avdrag för Åland gällande den statliga förvärvsinkomstbeskattningen inte skulle behövas. Landskapsregeringen förväntar sig att anpassningar av förslaget och nödvändiga åtgärder kommer att göras i nära samarbete med landskapsregeringen.

Landskapsregeringen förutsätter att grundfinansieringen ur ett långsiktigt perspektiv ska täcka självstyrelsens behov. Eftersom systemet ska fungera under många år och då avräkningen ska motsvara självstyrelsens behov av grundfinansiering måste nivån på grundfinansieringen höjas. Landskapsregeringen har under flera år påtalat behovet av en höjning av avräkningsgrunden från 0,45 procent uppåt på grund av ändringar i statsbokslutet, ändringar i förvaltningsutgifter, befolkningstillväxten, EU medlemskapet, digitaliseringen och klimatförpliktelser. Då avräkningsgrunden ursprungligen fastslogs i gällande självstyrelselag var den ett medeltal av förhållandet mellan överförda belopp och statsbokslutets inkomster under åren 1975-1988. Befolkningsrelationen var år 1975 0,472 procent att jämföra mot 0,531 procent år 2016. Landskapsregeringen anser således att grundfinansieringen genom avräkningen, helt oavsett revisionen, ska höjas med 15 miljoner euro. Av detaljmotiveringen till 58 § framgår att ”Avräkningsbeloppet ska under normala förhållanden täcka självstyrelsens finansieringsbehov”. En dylik formulering förutsätter en höjning av avräkningsgrunden till 0,480 procent. Ålandskommittén har i sak inte tagit ställning till avräkningsgrundens nivå. Det nya avräkningssystemet har matematiskt konstruerats så att en övergång till det är möjlig på ett ekonomiskt neutralt sätt och anger därmed avräkningsgrunden till den nuvarande 0,45 procent. Landskapsregeringen föreslår därmed att avräkningsgrunden i propositionen sätts till 0,480 procent, utgående från den avräkningsbas som anges i betänkandet. Frågan om grundfinansieringen måste vara löst innan propositionen överlämnas till riksdagen.

Kommitténs förslag är att avräkningsgrunden fortsättningsvis anges med två decimalers noggrannhet. En utökning av antalet decimaler bör övervägas. Två decimalers noggrannhet medför att en förändring om en punkt enligt dagens nivå på statsinkomster motsvarar drygt 5 miljoner euro för att efter den s.k. vård- och landskapsreformens genomförande motsvara kring 6,5 miljoner euro. Om man då utgår från att det är normala avrundningsregler som används vid bedömningen av

avräkningsgrundens storlek torde de ökade kostnaderna minst behöva uppgå till ca 2,5 – 3 miljoner euro per år innan en höjning kommer ifråga.

Den fria budgeteringsrätten som lagtinget har bör tydligare framgå av motiveringarna. Av detaljmotiveringen till 1991 års självstyrelselag framgår att även befogenheten att bilda fonder, som inte redovisas i budgeten, innefattas. Det bör klargöras i detaljmotiveringen att befogenheten för lagtinget kvarstår oförändrad. Rätten att ge ut obligationslån bör fogas till 57 § så att det klargörs att rätten för Åland att emittera obligationslån ska finnas kvar även i det nya självstyrelsesystemet.

De många olika reformprocesserna som pågår parallellt komplicerar arbetet med ett förslag till ny självstyrelselag varför det är viktigt att diskussioner nu förs både på politisk och tjänstemannanivå inför det arbete som situationen kommer att kräva.

### **61 § Ändring av avräkningsgrunden**

Även i 47 § gällande lag är begreppen otydliga och kriterierna för en höjning av avräkningsgrunden begränsande. Paragrafen bör därför ses över både i språkligt och materiellt hänseende i samarbete med berörda ministerier.

Landskapsregeringen påminner om att den ekonomiska uppgång Åland haft under den nuvarande självstyrelselagen inte är något som man kan ta för självklart. Det system som nu byggs upp ska hålla under många tiotals år. Det åländska näringslivet är sårbart och självstyrelsen står inför stora investeringar. Dessutom kostar det att upprätthålla strukturer, strukturer som krävs om Åland ska kunna upprätthålla ett självstyre, vars kostnader inte är proportionella i förhållande till befolkningsvolymen. I en växande ekonomi finns det i systemet inbyggt en förstärkning i och med att en relativt ökad befolkning ska ge en extra tilldelning. Med den föreslagna konstruktionen minskar avräkningen vid en kraftig och långvarig recession med befolkningsminskning varvid skatteunderlaget minskar. Åland kommer i en kraftig recession därmed att få ökade kostnader. Systemet bör därför vara så uppbyggt att även en sådan situation kan hanteras. Motiveringarna till paragrafen bör därmed breddas så att de inte är så begränsande som nu föreslås för när en höjning av avräkningsgrunden kan ske. Fokus bör ligga på att det ekonomiska systemet ska tillförsäkra Åland ekonomiska möjligheter att genomföra och upprätthålla självstyrelsens syften. Självstyrelsens syften är enligt den s.k. Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni 1921 att trygga Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess svenska språk, kultur, och lokala traditioner samt enligt den första självstyrelselagen att "... ålänningarna tillförsäkras möjlighet att själva ordna sin tillvaro så fritt det överhuvud är möjligt för ett landskap, som icke utgör en egen stat." Landskapsregeringen anser sålunda att det måste vara inbyggt i det ekonomiska systemet att det ska vara möjligt att sköta den åländska administrationen och lagstiftningsarbetet så att basservicen till innevånarna kan upprätthållas på en godtagbar nivå.

Det bör noteras att en höjning av avräkningsgrunden t.ex. som en följd av ökad lagstiftningsbehörighet medför att skattekorrigeringen sjunker. Avräkningsgrunden påverkar således direkt skattekorrigeringen. På det

sätt systemet är konstruerat fungerar skattekorrigeringen under förutsättning att avräkningsgrunden ligger på dagens storleksnivå.

### **62 §** *Förfarandet för ändring av avräkningsgrunden*

Enligt förslaget bedöms vart tredje år om det föreligger orsak för ändring av avräkningsgrunden. Detta är bra. Men det bör även finnas möjlighet att vid behov göra detta tätare i det fall det uppstår grundad anledning av väsentlig betydelse för avräkningen och även i fall där det uppkomna behovet inte beror på att lagstiftningsbehörigheten ändrats.

Det bör klargöras hur gradvis ökande förändringar hanteras. Det naturliga är att de ackumuleras till nästa treårs översikt. Det här bör klargöras i motiveringen.

Systemet förutsätter att statsrådet utan dröjsmål överlämnar ett förslag till riksdagen samt att riksdagen och lagtinget som huvudprincip följer delegationens utlåtande. Det bör därför klargöras i propositionen att statsrådet ska följa Delegationen för Ålandsärendens förslag så att detta överlämnas till riksdagen och lagtinget för godkännande.

Frågan om hur processen ser ut när avräkningsgrunden ska höjas på grund av att lagtinget övertar lagstiftningsbehörighet måste klargöras. Det måste säkerställas att processen är klar så att lagtinget vet vad justeringen av avräkningsgrunden blir innan man väljer att överta ett lagstiftningsområde enligt 28 §. Det bör även analyseras på vilket sätt och med vilka mekanismer avräkningsgrunden ändras då lagstiftningsbehörighet övertas enligt 30 § och 31 §.

Enligt kommittébetänkandet lämnas det öppet om en ändring ska göras med lagstiftning eller ett enklare beslutsförfarande. Av betänkandet framgår en tydlig vilja att hitta ett praktiskt genomförbart system, för att undvika den låsta situation som förevarit under nu gällande självstyrelselag. Det förblir dock oklart om en ändring av avräkningsgrunden medför att den i 60 § i förslaget till självstyrelselag utskrivna avräkningsgrunden rent tekniskt ändras eller om den kvarstår samtidigt som en förändringsvariabel i så fall ska beaktas. Tekniken för detta bör diskuteras och tydliggöras.

### **63 §** *Skattekorrigering*

Det bör klarläggas vad de debiterade skatterna ska jämföras med så att det blir klart att jämförelsen beaktar inverkan av befolkningstalet. Det bör klarläggas i motiveringarna hur befolkningskoefficienten beaktas.

Landskapsregeringen bör tillsammans med justitieministeriet och finansministeriet se över hur systemet med skattekorrigeringen fungerar ihop med avräkningssystemet för att säkerställa att det fungerar i olika scenarier.

Samma förfarandebestämmelser borde gälla ändring av skattekorrigeringen som de som föreslås för ändring av avräkningsgrunden. Det är både naturligt och rimligt att Delegationen för Ålandsärenden får ett helhetsgrepp om överföringarna till Åland och därför har samma roll både gällande skattekorrigering och avräkning. Motiveringarna gällande förändringen av skattekorrigeringen borde därtill göras mer allmänna så att de även täcker andra situationer än vård- och landskapsreformen. Terminologin när det gäller ändring av

skattekorrigeringen och avräkningsgrunden bör även den ses över. Innebörden och effekterna bör närmare analyseras och diskuteras mellan Åland och statsmakten så att en gemensam förståelse av bestämmelsen uppnås. Ett alternativ är att slopa momentet.

I fråga om formen på ändringsbeslutet bör enhetlighet eftersträvas. Enligt förslaget ändras skattekorrigeringen i rikslag med lagtingets samtycke medan det för ändring av avräkningsgrunden anges i betänkandet att ett enklare beslutsförfarande kan komma ifråga.

#### **64 § Lotteriskatt**

Lotteriskatten är en närings- och nöjesskatt enligt 18 § 5 punkten gällande självstyrelselag. Frågan om behörigheten avgjordes aldrig slutligt. Istället gjordes en politisk kompromiss i riksdagen, i samband med att skatten infördes, kring frågan så att Åland skulle återfå de lotteriskatter PAF betalar samtidigt som Åland skulle låta riksdagen lagstifta om dess uppbörd.

Med anledning av den kompromiss som erhöles är det viktigt att frågan om lotteriskatten juridiskt klareras. I detaljmotiveringen bör det dock klargöras att motsvarande arrangemang även ska gälla i det fall Ålands penningautomatförening skulle ombildas till aktiebolag eller i en situation där lotteriskatten upphävs och ersätts av en annan motsvarande skatt.

Landskapsregeringen föreslår att stadgandet omformuleras enligt följande:

#### *Skatt på spel och lotterier*

*Till Åland återförs årligen av statsmedel det belopp som skattskyldiga med hemort på Åland betalar i form av skatt på spel och lotterier.*

### **10 kap. Internationella förpliktelser**

Landskapsregeringen konstaterar att de föreslagna bestämmelserna om förhandlingar om och ikraftträdande av internationella överenskommelser i huvudsak motsvarar de nu gällande bestämmelserna. Dock ingår i propositionen ett förslag om att Ålands regering på begäran ska ges tillfälle att delta i förhandlingar om internationella förpliktelser som gäller angelägenheter inom lagtingets behörighet, om detta är möjligt i det förhandlingsorgan där saken behandlas. Åland ska även ha möjlighet att efter särskilt bemyndigande förhandla om fördrag och att godkänna och sätta i kraft dem. Bemyndigandet prövas i varje enskilt fall och beslutet fattas av statsrådet.

Med beaktande av en ökande internationalisering och ett utökat samarbete över nationsgränser konstaterar landskapsregeringen att bägge ovanstående förslag är betydelsefulla. Dock anser landskapsregeringen att Åland alltid på begäran borde ges rätt att delta i förhandlingar internationella fördrag. I en värld med allt mer internationellt samarbete är det väsentligt att även självstyrelsesystemet anpassas så att Åland har

möjligheter att tillvarata sina intressen och att en urholkning av landskapets behörighet kan undvikas.

### **71 § Bemyndigande för Ålands regering att förhandla**

Lagtexten och detaljmotiveringen är olika formulerade och lagtexten borde därför omformuleras så att den stämmer överens med detaljmotiveringen. Därför borde 71 § 1 mom. lyda enligt följande ”...och som enbart gäller frågor som rör Åland och de andra fördragsslutande parterna.” I och med att det är statsrådet som i varje enskilt fall ska bemyndiga Ålands regering att förhandla är det även om lagtexten omformuleras i enlighet med landskapsregeringens förslag ändå alltid upp till statsrådet att bedöma huruvida det är lämpligt att delegera förhandlingsrätt till Åland, varför ändringsförslaget inte påverkar statsrådets beslutanderätt i fråga om vilka internationella fördrag Åland bemyndigas att förhandla.

## **11 kap. Ärenden som gäller Europeiska unionen**

Landskapsregeringen stöder den reservation som lämnats av de åländska medlemmarna av Ålandskommittén beträffande en åländsk parlamentsplats. Landskapsregeringen anser att det i självstyrelselagen borde tas in en bestämmelse om ett åländskt mandat i Europaparlamentet. Frågan har varit aktuell ända sedan Finland gick med i EU och det har från rikets sida bl.a. i ett av Statsrådet antaget principdokument konstaterats att Ålands krav på en parlamentsplats är berättigat. Landskapsregeringen har i en skrivelse till statsrådets kansli den 14 september 2017 (604 Rk1a) återigen framfört sina krav på en parlamentsplats.

### **76 § Behörighetsfördelningen vid genomförande av Europeiska unionens beslut och 77 § Beslutsfattande när endast en förvaltningsåtgärd får vidtas i medlemsstaten**

Uppdelningen i två paragrafer klargör att det är en skillnad mellan de situationer där enbart ett förvaltningsbeslut enligt EU-rätten kan fattas och de situationer där EU-rätten tillåter att flera förvaltningsbeslut fattas. Dessa bestämmelser har dock blivit svårtolkade efter Högsta domstolens avgörande i juni 2017 (HD 2016/170). Landskapsregeringen anser att bestämmelserna ytterligare måste förtydligas så att det blir helt klart i vilka situationer 76 § 3 mom. blir tillämplig och i vilka situationer 77 § 1 mom. blir tillämplig. Därför borde lagtexten omformuleras så att det klart framgår även av lagtexten och inte enbart av detaljmotiveringen vilka åtgärder som avses i respektive paragraf, i annat fall riskerar tolkningsproblem uppkomma. Dessutom borde detaljmotiveringen till 77 § kompletteras så att det framgår mer exakt vilka situationer som avses i 77 §.

Enligt landskapsregeringen kunde 76 § 3 mom. omformuleras enligt följande: ”Ålands och statens myndigheter ska samråda då det gäller fördelningen av gemensamma kvoter och andra rättigheter eller åtaganden som tilldelas eller åläggs hela landet gemensamt om de åtgärder Ålands och statens myndigheter kommer att vidta är beroende av varandra”. Landskapsregeringen anser dessutom att 76 § borde kompletteras med en bestämmelse om att Delegationen för Ålandsärenden ska avgöra frågan om parterna inte kommer överens.

Enligt 77 § 2 mom. kan Delegationen för Ålandsärenden kan ge en rekommendation till avgörande i de fall parterna inte kan enas om vilka åtgärder som ska vidtas. Detta borde vara ett för parterna bindande beslut enligt landskapsregeringen. Landskapsregeringen anser vidare att bestämmelsen måste klargöras i förhållande till 76 § 3 mom. så att det säkerställs att dess tolkning och tillämpning överensstämmer med dess ursprungliga syfte. Lagstiftarens mening har aldrig varit att den ena parten skall ha ensam beslutanderätt då det gäller fördelningen av EU:s fiskekvoter och andra rättigheter mellan landskapet och riket. Detta är inte är rimligt eftersom ett sådant förfarande oundvikligen leder till att den andra partens intressen inte beaktas då det handlar om att fördela knappa resurser som båda parter vill ha så stor andel av som möjligt.

Landskapsregeringen anser att ett avgörande i Delegationen för Ålandsärenden är mer lämpligt än en förvaltningsprocess för att avgöra frågor som är av ändamålsenlighetskaraktär. Av paragrafen borde också framgå att delegationen då den avgör frågan ska sträva efter en lösning som beaktar såväl rikets som Ålands intressen.

Landskapsregeringen föreslår därför att 77 § 2 mom. omformuleras enligt följande: ”Är den åländska myndigheten och statens myndigheter inte överens om vilka åtgärder som bör vidtas i en fråga som avses i 1 mom. ska saken hänskjutas till Delegationen för Ålandsärenden som avgör frågan. Delegationen för Ålandsärenden ska vid avgörandet eftersträva att både statens och Ålands intressen blir beaktade.” Landskapsregeringen anser även att det är befogat att införa en motsvarande bestämmelse i 76 §.

Det måste dessutom i lagtexten till 77 § förtydligas att riket har rätt att fatta beslutet enbart om *EU:rätten* uttryckligen kräver ett enda beslut. Detta förtydligande blir nödvändigt i och med att nu gällande bestämmelser delas upp i två skilda paragrafer. Dessutom måste det i detaljmotiveringen klargöras att det inte är möjligt att genom rikslagstiftning införa krav på att endast ett beslut får fattas och på det viset åsidosätta självstyrelselagens behörighetsfördelning.

Slutligen föreslår landskapsregeringen att rätten för landskapsregeringen att utse specialrådgivare vid Finlands ständiga representation i Bryssel bör införas i självstyrelselagen.

## **12 kap. Ämbetsspråk och språkliga rättigheter**

Genom språkbestämmelserna i självstyrelselagen säkerställs i nutida förhållanden Ålands befolknings garantier för det svenska språket i enlighet med Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni 1921.

**86 § Ämbetsspråket** I enlighet med 86 § har statliga myndigheter på Åland svenska som ämbetsspråk. Inom den finländska statsförvaltningen pågår sedan ett antal år en omfattande centralisering av verksamheter, vilket innebär att arbetsuppgifter som tidigare hanterats lokalt på Åland i allt större utsträckning hanteras på distans från en statlig myndighet i riket. Ur detta perspektiv upplevs formuleringen ”statliga myndigheter på Åland” dåligt anpassad till den verkliga situation som råder i dag och till

den framtida utveckling som är att vänta. I självstyrelselagen borde intas bestämmelser som säkrar att statliga myndigheter upprätthåller den offentliga servicen på svenska till ålänningarna oberoende av hur den är organiserad inom myndigheten.

**87 § Ämbetspråket i kontakt mellan riksmyndigheter och myndigheter på Åland** Landskapsregeringen anser att det är positivt att bestämmelserna om skriftväxlingsspråket i självstyrelselagen har förtydligats och utvidgats till att gälla all kommunikation mellan riksmyndigheterna och landskapet.

Landskapsregeringen konstaterar att självstyrelselagens stadganden om skriftväxlingsspråket i dagsläget endast hänvisar till de statliga myndigheterna. Det bör uppmärksammas att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter, exempelvis statliga bolag, och detta sker i allt högre utsträckning. Landskapsregeringen föreslår därför att förslaget kompletteras så att även denna organisatoriska utveckling av statens förvaltningsutövning beaktas, d v s att bestämmelsen utvidgas till att omfatta även sådan statlig förvaltningsverksamhet som anförtros andra än statliga myndigheter. Landskapsregeringen föreslår därför att paragrafens 1 mom. kompletteras med följande: ”Bestämmelsen tillämpas även på andra än statliga myndigheter som anförtros offentliga förvaltningsuppgifter.” På ett motsvarande sätt anser landskapsregeringen att statliga myndigheter då de upphandlar varor och tjänster ska säkerställa tillgång till svenskspråkig service gentemot såväl medborgare som myndigheter vars verksamhetsspråk är svenska. Detaljmotiveringen borde kompletteras så att detta framgår.

**94 § Statsanställdas språkkunskaper** Landskapsregeringen önskar uppmärksamma att motsvarande behov av reglering finns beträffande den åländska specialrådgivaren som är anställd av utrikesministeriet och som arbetar vid Finlands ständiga representation i Bryssel. Det borde därför övervägas om man i självstyrelselagen borde ta in en motsvarande bestämmelse om specialrådgivarens språkkunskaper.

**95 § Föreskrifter och information på svenska** Landskapsregeringen anser att det är positivt att det i paragrafen anges att den även omfattar allmänt bindande kollektivavtal som ska gälla på Åland. Landskapsregeringen framhåller principen om att information, anvisningar och föreskrifter som ska gälla på Åland ska ges på svenska. Ett villkor för att normativa föreskrifter ska bli bindande i landskapet är enligt landskapsregeringens uppfattning att de publiceras på svenska.

Rättsläget rörande översättning av standarder klargörs i detaljmotiveringen. Landskapsregeringen konstaterar dock att de problem som i dagsläget finns på grund av att rikslagstiftningen i praktiken får sitt innehåll genom skriftligt material som publiceras av privaträttsliga aktörer inom branschen till stora delar kommer att kvarstå i och med detaljmotiveringens formulering att publiceringen av standarder sällan kan förutsättas ske på svenska.

I praktiken förekommer problem exempelvis då det gäller föreskrifter rörande IT-säkerhet (VAHTI), vilka nästan uteslutande publiceras på finska. Det samma gäller JHS-rekommendationerna som utfärdas av

Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (Juhta) med stöd av 5 § Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Lagen gäller inte på Åland men eftersom landskapsmyndigheterna även använder rikssystem (KaPA, GIS) så förutsätts landskapsmyndigheterna kunna ta del av informationen.

Likaså har varken Pharmaca Fennica eller God medicinsk praxisrekommendationerna i dagsläget översatts till svenska. Frågan om översättning av dessa föreskrifter har prövats av JO som konstaterat att det finns vägande aspekter som talar för att de ska översättas till svenska även om de inte utgör sådana föreskrifter som enligt självstyrelselagen måste översättas. I detta fall rör det sig dessutom om publikationer, vars utgivning erhållit stöd av statliga medel. Rekommendationerna har också betydelse för personalens rättssäkerhet och landskapsregeringens möjligheter att utöva den tillsyn som ålagts den genom överenskommelseförordningen 1179/2009 (ÅFS 2010:2). (JO:s beslut 5498/4/14). Landskapsregeringen anser att det är problematiskt att i förslaget till ny självstyrelselag lämna denna fråga olöst. Även inom byggbranschen finns motsvarande problem då standarder och handböcker till stora delar tolkar lagstiftningen och därmed ger lagstiftningen dess innehåll. Dessa standarder och handböcker innehåller därför nödvändig information för de som är yrkesverksamma inom branschen. Om materialet inte är tillgängligt på svenska försätts svenskspråkiga yrkesutövare i en sämre ställning än finskspråkiga yrkesutövare.

Inom vården kan detta t.o.m. leda till risk för patientsäkerheten. När denna typ av uppgifter överförs till privaträttsliga aktörer är de i regel inte heller föremål för de allmänna laglighetsövervakarnas tillsynsbehörighet.

Landskapsregeringen anser att ovan nämnda problem måste beaktas vid utformandet av paragrafen. Landskapsregeringen anser att ett minimikrav är att åtminstone sådana anvisningar och föreskrifter som finansieras helt eller delvis med statliga medel även ska översättas till svenska eftersom staten i det fallet genom att bidra till finansieringen har visat att det finns ett allmänintresse av att föreskrifterna i fråga utarbetas.

Landskapsregeringen anser inte att det ska vara någon skillnad huruvida de statliga myndigheterna själva utarbetar föreskrifter eller om de statliga myndigheterna genom att finansiera en privat aktör verkar för att föreskrifterna utarbetas.

## **Övergångsbestämmelser**

### **111 § Övergångsbestämmelser om ekonomin**

Förslaget innehåller bestämmelser om övergången från den äldre lagen till den nya lagen så att de ekonomiska regleringarna i stöd av den äldre lagen kan slutregleras och verkställas enligt den äldre lagens reglering.

Paragrafen tar dock inte hänsyn till eventuella ändringsbehov rörande avräkningsgrunden som kan uppstå innan den nya lagen träder i kraft och som inte hinner eller kan beaktas i riksdags- respektive lagtingsbehandlingen av lagförslaget. För landskapsregeringens del är det viktigt med ett system som fungerar över tid.



I det fall effekterna av vård- och landskapsreformen inte hinner beaktas innan riksdagen måste fatta beslut om den reviderade självstyrelselagen bör parterna överenskomma om hur den uppkomna situationen ska hanteras.

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Vicelantråd

Camilla Gunell