

Protokoll fört vid pleniföredragning

Regeringskansliet

Enheten för Europarätt och externa frågor

Närvarande

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

Frånvarande

Ordförande

L a n t r å d
Katrín Sjögren

Föredragande

Minister
Nina Fellman

Justerat

Omedelbart

Protokollförare

EU-sakkunnig
Pamela Baarman

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 4

Europarådets kongress för lokala och regionala organ:

Övervakningskommitténs frågor

ÅLR 2016/3804

38 Rk1c

Landskapsregeringen beslöt tillstålla kommittén ett brev i enlighet med
bilaga 1, Rk1c16P04.

Dokumentnamn	Nr	Sidnr
BREV	38 Rk1c	1 (6)

Datum	Dnr
26.5.2016	ÅLR 2016/3804

congress.monitoring@coe.int
stephanie.poirel@coe.int
anita.quatrini@coe.int

Contact person
Pamela Baarman

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

In response to the questions put forward on 17 May 2016 by the Monitoring Committee of the Congress of Local and Regional Authorities, the Government of Åland would like to present the following:

The Åland Islands are an autonomous region under Finnish sovereignty, and have constituted a demilitarised zone since 1856, and a neutralised zone since 1921. The guarantees for the special status of the Åland Islands, a region home to circa 29 000 inhabitants, are found in international agreements and customary law as well as in national legislation.

The special status of the Åland Islands is based on a decision given by the League of Nations in 1921. Additionally to confirm the demilitarised and neutralised status of Åland, the decision by the League of Nations granted Finland sovereignty over Åland. Finland was, however, placed under an obligation to guarantee the population of the islands their Swedish culture, language, their local customs and a system of self-government.

The decision in 1921 guaranteed the inhabitants of the Åland Islands the use of Swedish as the only official language. The status of the Swedish language, the extensive autonomy and the competence of the Åland legislative assembly are provided for in a specific **Act on the Autonomy of Åland** (ÅFS 1991:71). The Act on the Autonomy of Åland is passed by the Parliament of Finland, and an amendment of the Autonomy Act must follow the same legislative procedure as a constitutional amendment, but requires the consent of the Parliament of Åland. The division of power between Åland and Finland can thus only be changed on a consensual basis. Under the Autonomy Act, Swedish is the only official language in Åland. This means, among other things, that Swedish is the language used by regional, municipal and State authorities on Åland. The authorities on Åland have the right to communicate in

Swedish with any state authority in mainland Finland, and publications and documents sent by the Finnish Government to Åland must be in Swedish.

The current Autonomy Act, the third in line, entered into force on 1 January 1993. The autonomy gives Åland the right to exercise its own budgetary powers as well as pass laws in areas relating to the internal affairs of the region. Among areas covered are local government (municipal level), education, culture, health and medical care, the environment, promotion of industry (including agriculture and fishing), internal transports, policing, postal communications and radio and television. In those areas where the Åland Islands does not have legislative powers, Finnish State legislation applies in the same way as in other parts of the country. These areas include foreign affairs, most areas of civil and criminal law, the court system, customs and State taxation. To ensure that Åland's interests are taken into account also in these areas, Åland has a representative in the Finnish Parliament. Åland's Member of Parliament is elected in the same way as other Finnish MPs.

Foreign affairs are not an area transferred to the competence of the Åland Islands under the Autonomy Act but remain under the competence of the Finnish Government. Even so, Åland has a certain degree of influence on international treaties, if the treaties contain provisions relating to areas within the competence of the Åland Islands. If an international treaty includes provisions in relation to municipalities, for instance, the treaty is not valid on the Åland Islands simply by Finland having signed the treaty. In accordance with the Autonomy Act, the treaty becomes valid on the Åland Islands only after the Åland Parliament has given its consent to Åland's accession to the treaty. The Åland Parliament gave its consent to the European Charter of Local Self-Government in January 1991. This means that the Government of Åland is independently responsible for the implementation of the Charter vis-à-vis the municipalities on Åland.

As a result of the background presented above, the questions presented to the Government of Åland by the Monitoring Committee affect the Government of Åland in two separate capacities: Partly as a state power in relation to the municipalities on Åland, and partly as an autonomous region in Finland. The Government of Åland will first address the questions relating to the municipalities on Åland, and then address the questions relating to the islands' autonomous status in Finland.

Municipalities on Åland

As a result of the division of power, the Finnish State has no competence to decide on matters relating to areas within the competence of the Åland Islands. Since municipalities, municipal elections and municipal taxation is within the competence of the Åland Islands, the Finnish law on municipalities is not valid on the Åland Islands. Instead, matters relating to municipalities are governed in a law passed by the Åland Parliament (the Act on Municipalities in the Åland Islands, ÅFS 1997:73).

Åland is divided into 16 municipalities, varying from 98 inhabitants in

the smallest municipality Sottunga to 12 000 inhabitants in the largest municipality Mariehamn. The municipalities' decision-making power is exercised by the local council, which is elected through general elections for a term of four years. The municipalities have quite an extensive decision-making power and can be organised in different ways. According to current legislation, the municipalities are responsible for, among other things, child care, primary education, elderly care, social services, libraries and culture. Basic services should be equal in all municipalities, but might be organised in different ways depending on the municipality. The level of municipal taxes might also differ between the municipalities.

The Government of Åland contributes financially to the municipalities within a system of distributing financial means called *landskapsandelssystem*. The *landskapsandelssystem* distributes 38 000 000 € yearly to the 16 municipalities. The *landskapsandelssystem* is used for producing mandatory social services in the municipalities in compliance with the constitution and legislation. About half of the total income for the smallest municipalities originates from the *landskapsandelssystem*. The Government of Åland is responsible for the hospital and healthcare on Åland; hence, unlike in the rest of Finland, the municipalities are not responsible for healthcare services. The Government of Åland also contributes financially to the municipalities in order for the municipalities to provide Swedish language education for individuals having arrived in Åland. The Government of Åland supervises how the contribution is used. The Government of Åland also 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.

The Government of Åland strives to use information and communication technologies (ICT) in relation to individuals. Individuals on the Åland Islands are able to apply for permissions and services or get information via the Government's webpage. ÅDA (~Åland's Digital Agenda) is a company owned by the Government of Åland and the municipalities, among others. ÅDA is responsible for procuring software to all owners and for assisting with webpages, ICT-support and for generally digitalising the islands. ÅDA is, for instance, responsible for introducing digital prescriptions to pharmacies, for creating a digital service to apply for building permits, as well as creating a new software system for the Åland Island's dental service.

Åland in relation to Finland

When it comes to taxes, the Åland Islands only has the competence to collect municipal taxes. The Finnish State has the competence to collect state income taxes, duties and fees on the Åland Islands as well as on the mainland. In return, the Finnish Government places a sum of money at the disposal of the Åland Islands.

The sum received from the Finnish Government thus constitutes a form of repayment in part for the taxes paid by Åland to the Finnish State. The mechanism is constructed specifically for economic equalisation between

the Åland Islands and the state, and is specified in the Autonomy Act section 45-47. Basically, the equalisation means that a sum is paid to Åland from the Finnish Government yearly which is calculated by multiplying the total state income (excluding new state loans) as established in the State final accounts, by 0,45 %. Additionally, there are other potential yearly transfers and potential transfers based on specific circumstances from the Finnish Government to the Åland Islands, as specified in the Autonomy Act section 48-51.

There are current, and there has formerly been, discussions between the Government of Åland and the state (Ministry of Finance) regarding the "fairness" of the level of the yearly payments. The Government of Åland holds the opinion that the procedure to change the index of 0,45 % is not flexible enough, as it has never been changed since 1993. The Government of Åland holds the opinion that there are circumstances implying that the procedure should be changed. For example, although the population on Åland has increased and is constantly increasing, the equalisation index is constant. Another example is that the state income is decreased by the fact that the state in some cases budgets net income instead of gross income, which also decreases the equalisation sum to Åland. Since Åland uses the sum to finance services within its competence – services that in Finland are otherwise provided by State authorities – not changing the equalisation index will have noticeable consequences for the services provided on the Åland Islands in the long run.

In general, the Government of Åland has a functional working relationship with the Ministry of Finance. However, it should be noted that the relationship is in practice based on keeping "an arm's length distance to Åland" and that from time to time, Åland is forgotten in the preparation of national legislation. As a result, national legislation is sometimes sent to the Finnish Parliament or even adopted by the Finnish Parliament, without providing the Government of Åland an opportunity to analyse or offer an opinion on the possible effects on Åland of the proposed new legislation.

When it comes to recent initiatives, rules, regulations, strategies or general policies that have been taken by the central government affecting the Åland Islands, one of the absolutely most important ones is the financial reform to achieve a healthcare, social welfare and regional government reform package (Sote-reform). The current financial set-up strategy in the reform package implies fundamental changes in the national taxation system and accordingly fundamentally changes the conditions in the current regional economy structure on the Åland Islands. The set-up significantly decreases the economic autonomy of the Åland Islands. The effects of the reform on Åland are currently under negotiations between the central Finnish government and the Government of Åland.

In general, the Government of Åland is increasingly concerned about how reforms in Finland affect the Åland Islands – the concern is made stronger by the Government of Åland's lack of possibilities to influence the process. Especially, the concern relates to the effects on the Swedish language of the new reforms proposed by the Finnish Government.

According to the Autonomy Act, Swedish is the only official language on Åland – the language provisions of the Autonomy Act constitute a derogation from the Constitution and the national Language Act (FFS 423/2003). As a result of the decision given by the League of Nations in 1921, Finland is obligated to guarantee the population of the Åland Islands their Swedish language. The Government of Åland notes that if proposed reforms in Finland influence the possibility to function in Swedish on the Finnish mainland, it will also lead to consequences for the Åland Islands, since it will result in it being increasingly difficult for the Government of Åland to communicate with Finnish state authorities in Swedish, as is guaranteed by the decision by the League of Nations as well as the Autonomy Act.

In general, however, the Government of Åland does not wish to offer opinions on reforms initiated by the Finnish state, if the reforms do not have consequences for the Åland Islands. In this regard, there is a clear difference between the Åland Islands and the proposed new regions in Finland. The autonomy that the Åland Islands enjoy is more extensive than any other region's in Finland, currently or proposed. The most essential feature of the autonomy enjoyed by the Åland Islands is the power to legislate in all fields within the competence of the Åland Islands. The power to legislate is not delegated, which means that the Finnish state cannot change the division of power without the consent of the Åland Parliament.

The Government of Åland does not view the current level of autonomy as a status quo; the level of autonomy is constantly under development, which can be seen from the on-going revision of the Autonomy Act. The revision is scheduled to result in a new, modern Autonomy Act by the year 2021. In the revised Autonomy Act, one of the key features is a modernised, more flexible economic system. As mentioned previously, the inflexibility of the current financial equalisation mechanism between the Finnish state and the Government of Åland is a concern to the Government of Åland, and agreeing on a more flexible economic system is essential.

To answer the last question presented by the Monitoring Committee, the Government of Åland does not need the permission of the central government for the agreement or implementation of joint programmes with regional or local authorities from neighbouring countries. The Åland Islands, for example, take part in the Nordic cooperation within the framework of the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers, and are an independent partner in various EU-programmes, such as the Central Baltic Programme 2014-2020, funded by the European Regional Development Fund (ERDF).

Head of Government

Katrin Sjögren

Minister

Nina Fellman

congress.monitoring@coe.int
stephanie.poirel@coe.int
anita.quatrini@coe.int

Kontaktperson
Pamela Baarman

Ärende
**INOFFICIELL ÖVERSÄTTNING: KONGRESSEN
FÖR LOKALA OCH REGIONALA ORGAN,
ÖVERVAKNINGSKOMMITTENS FRÅGOR**

Med anledning av de frågor som ställts den 17 maj 2016 av övervakningskommittén för kongressen för lokala och regionala organ önskar Ålands landskapsregering framföra följande:

Åland är ett självstyrkt område i Finland. 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 den demilitariserade och neutraliserade statusen beslöt Nationernas Förbund bevilja Finland suveränitet över Åland. Finland ålades dock att garantera befolkningen på öarna dess svenska kultur, språk, lokala seder samt ett system för 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 (ÅFS 1991: 71) för Åland. Självstyrelselagen antas av Finlands riksdag, och 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 regionala, kommunala och statliga myndigheter på Åland. Myndigheterna på Åland har rätt att kommunicera på svenska med riksmyndigheterna i riket, och publikationer och dokument som skickas till landskapsmyndigheterna från riksministerierna måste vara på svenska.

Den nuvarande självstyrelselagen, den tredje i ordningen, trädde i kraft den 1 januari 1993. Självstyrelselagen ger Åland rätt att utöva sin egen budgetbefogenhet samt anta lagstiftning inom områden som rör inre angelägenheter. Bland områden som omfattas är lokala myndigheter (kommunalnivå) utbildning, kultur, hälso- och sjukvård, miljö, främjande av näringsverksamhet (bland annat jordbruk och fiske), interna transporter, polisarbete, post, radio och TV. Inom de områden där Åland

inte har lagstiftningsbehörighet, gäller rikslagstiftningen på samma sätt som i andra delar av fastlandet. Dessa områden omfattar utrikespolitik, de flesta områden av civilrätt och straffrätt, domstolsväsendet, tullen och statsbeskattningen. För att säkerställa att Ålands intressen beaktas även inom dessa områden, har Åland en representant i Finlands riksdag. Ålands riksdagsledamot väljs på samma sätt som andra finländska riksdagsledamöter.

Enligt självstyrelselagen har inte Åland behörighet för 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 innehåller bestämmelser i förhållande till kommunerna, till exempel, är fördraget inte i kraft på Åland genom att Finland har undertecknat fördraget. I enlighet med självstyrelselagen träder fördraget i kraft på Åland endast efter att lagtinget har gett sitt bifall till Ålands anslutning till fördraget. Ålands lagting gav sitt samtycke till den Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i januari 1991. Detta innebär att landskapsregeringen ansvarar för genomförandet av stadgan på Åland.

Som ett resultat av bakgrunden som presenterats ovan påverkar de frågor som ställts av övervakningskommittén Ålands landskapsregering på två separata sätt: Delvis som ansvarig myndighet för genomförandet av stadgan om lokal självstyrelse i förhållande till kommunerna på Åland, och dels som ett självstyrt område i Finland. Landskapsregeringen kommer först besvara frågorna som rör kommunerna på Åland, och sedan besvara frågorna som rör landskapets förhållande till Finland.

Ålands kommuner

Som en följd av behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket så har finska staten inte behörighet att besluta om frågor som rör områden inom Ålands behörighet. Eftersom kommuner, kommunalval och kommunalbeskattningen är inom landskapets behörighet så är rikslagen om kommunerna inte giltig på Åland. Istället regleras frågor som rör kommuner genom landskapslagen (ÅFS 1997:73) om kommuner på Åland.

Åland är indelat i 16 kommuner som varierar i storlek från 98 invånare i den minsta kommunen Sottunga till 12 000 invånare i den största kommunen Mariehamn. Kommunernas beslutanderätt utövas av kommunfullmäktige, som väljs genom allmänna val för en period av fyra år. Kommunerna har en relativt omfattande beslutanderätt 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 kan också skilja sig mellan kommunerna.

Landskapsregeringen bidrar ekonomiskt till kommunerna genom landskapsandelssystemet. Landskapsandelssystemet distribuerar årligen 38 000 000 € till kommunerna. Landskapsandelssystemet används för obligatoriska sociala tjänster i kommunerna i enlighet med grundlagen

och lagstiftningen. Ungefär hälften av den totala inkomsten för de minsta kommunerna härstammar från landskapsandelssystemet. Ålands landskapsregering ansvarar för hälso- och sjukvården på Åland; således, till skillnad från i övriga Finland, ansvarar inte kommunerna för hälso- och sjukvårdstjänster på Åland. Landskapsregeringen bidrar också ekonomiskt till kommunerna för att kommunerna ombesörjer undervisning i svenska till personer som har flyttat till Åland. Landskapsregeringen övervakar hur bidraget används. Landskapsregeringen övervakar också att kommunerna följer gällande lagstiftning för utbildning, sociala tjänster och val. Tillsynen sköts av tjänstemän anställda av Ålands landskapsregering, eller av oberoende tillsynsmyndigheter som grundats genom landskapslagstiftning.

Landskapsregeringen strävar efter att använda informations- och kommunikationsteknik (IKT) i förhållande till individer. Invånare på Åland kan ansöka om tillstånd och tjänster eller få information via regeringens webbplats. Ålands digitala agenda (ÅDA) är ett bolag som ägs av bland andra Ålands landskapsregering och kommunerna. ÅDA ansvarar för anskaffning av programvara för alla ägare och för att bistå med webbsidor, IT-stöd och för en allmän digitalisering av landskapet. ÅDA ansvarar till exempel för att införa digitala recept till apoteken, för att skapa en digital tjänst för att ansöka om bygglov, samt skapa ett nytt mjukvarusystem för landskapets tandvård.

Åland i förhållande till Finland

När det gäller skatter har landskapet endast behörighet för kommunala skatter. Riket har behörighet för statliga inkomstskatter och övriga avgifter på Åland på samma sätt som i riket. I gengäld ställer den finska regeringen en summa pengar till landskapets förfogande.

Det belopp som erhållits från riket utgör således en form av återbetalning för de skatter landskapet betalat till finska staten. Mekanismen är konstruerad specifikt för ekonomisk utjämning mellan Åland och riket, och föreskrivs i 45-47 § självstyrelselagen. Utjämningen innebär att ett belopp årligen överförs till Åland från riket – summan beräknas genom att multiplicera den totala statsintäkten (exklusive nya statliga lån) som framgår ut statens bokslut, med 0,45 %. Dessutom finns det andra potentiella årliga överföringar och potentiella överföringar som grundar sig på särskilda omständigheter från riket till landskapet, vilket anges i 48-51 § självstyrelselagen.

För närvarande, liksom tidigare, pågår diskussioner mellan landskapsregeringen och riket (finansministeriet) angående "rättvisan" av nivån på den årliga utjämningen. Landskapsregeringen anser att proceduren för att ändra indexet på 0,45 % inte är tillräckligt flexibelt, eftersom det aldrig har ändrats sedan 1993. Landskapsregeringen anser att det finns omständigheter som tyder på att förfarandet bör ändras. Exempelvis, även om befolkningen på Åland har ökat och ökar hela tiden, är utjämningsindexet konstant. Ett annat exempel är att statens inkomster minskas av det faktum att staten i vissa fall budgetar nettoinkomst istället för bruttoinkomst, vilket också minskar utjämningsbeloppet till Åland. Eftersom Åland använder summan för att finansiera tjänster inom sin behörighet – tjänster som i riket finansieras

av statliga myndigheter – innebär det att om utjämningsindexet inte justeras får det konsekvenser för de tjänster som tillhandahålls på Åland i framtiden.

Generellt har Ålands landskapsregering ett fungerande samarbete med finansministeriet. Det bör dock nämnas att förhållandet grundar sig på att i praktiken hålla "en armslängds avstånd till Åland". Ibland glöms landskapet bort vid beredningen av nationell lagstiftning, vilket resulterar i att den nationella lagstiftningen ibland skickas till riksdagen eller antas av riksdagen, utan att Ålands landskapsregering ges en möjlighet att analysera eller framföra synpunkter om de möjliga effekterna för Åland som den föreslagna nya lagstiftningen kan ge upphov till.

När det gäller den senaste tidens av riket antagna initiativ, regler, förordningar, strategier eller allmänna riktlinjer som påverkar landskapet så är en av de absolut viktigaste inom det finansiella området det ekonomiska reformpaketet för vård och regionalförvaltning (Sote-reformen). Den nuvarande finansiella strategin i reformpaketet innebär grundläggande förändringar i det nationella beskattningssystemet och förändrar därmed i grunden förutsättningarna för den aktuella regionala ekonomiska strukturen på Åland. Upplägget minskar betydligt den ekonomiska självständigheten på Åland. Effekterna av reformen på Åland är för närvarande under förhandlingarna mellan riket och Ålands landskapsregering.

I allmänhet är landskapsregeringen alltmer oroad över hur reformer i Finland påverkar Åland – oron förstärks av landskapets brist på möjligheter att påverka processerna. Speciellt avses effekterna på det svenska språket av de nya reformer som föreslagits av riksmyndigheterna. Enligt självstyrelselagen är svenska det enda officiella språket på Åland – 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 så leder det till konsekvenser även för Åland, eftersom det resulterar i att det blir allt svårare för landskapet att kommunicera med riksmyndigheterna på svenska, en rättighet som garanteras såväl i beslutet av Nationernas Förbund som i självstyrelselagen.

I allmänhet har Ålands landskapsregering inte synpunkter på reformer som initierats av riket, om reformerna inte har konsekvenser för landskapet. I detta avseende finns det en tydlig skillnad mellan Åland och de föreslagna nya regionerna i Finland – självstyrelsen som Åland åtnjuter är mer omfattande än någon annan region är i Finland. En av de mest centrala funktionerna av självstyrelsen är landskapets befogenhet att lagstifta inom alla områden där landskapet har behörighet. Behörigheten att lagstifta är inte delegerad, vilket innebär att riket inte kan ändra behörighetsfördelningen utan samtycke av Ålands lagting.

Landskapsregeringen ser inte den nuvarande självstyrelsen som status quo; självstyrelsen är ständigt under utveckling vilket även kan ses från den pågående revideringen av självstyrelselagen. Revideringen är

planerad att resultera i en ny, modern självstyrelselag år 2021. I den reviderade självstyrelselagen är en av de viktigaste funktionerna ett moderniserat och mer flexibelt ekonomiskt system. Som tidigare nämnts är bristen på flexibilitet i den nuvarande ekonomiska utjämningsmekanismen mellan riket och landskapsregeringen ett problem, och att komma överens om ett mer flexibelt ekonomiskt system är därför viktigt.

För att besvara den sista frågan som lagts fram av övervakningskommittén så konstaterar landskapsregeringen att landskapet inte behöver tillstånd från riket för avtala om eller genomföra gemensamma program tillsammans med regionala eller lokala myndigheter från grannländerna. Åland deltar till exempel i det nordiska samarbetet inom ramen för Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Landskapet är därtill en oberoende partner i olika EU-program så som Central Baltic-programmet 2014-2020, vilket finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF).