



**ÅLÄNSK UTREDNINGSSERIE
2009:4**

**Betänkande från den parlamentariska
kommittén för hembygdsrätt, jordförvärv och
näringsrätt**

Till Ålands landskapsregering

Ålands landskapsregering tillsatte den 22 april 2008 en parlamentarisk kommitté. Detta skedde mot bakgrund av landskapsregeringens handlingsprogram enligt vilket en parlamentariskt tillsatt arbetsgrupp ges uppdraget att se över tillämpningen av näringsrätts- och jordförvärvsbestämmelserna samt hembygdsrätten särskilt när det gäller kravet på finskt medborgarskap för att erhålla hembygdsrätt.

Den parlamentariska kommittén ska analysera nuläget, lyfta fram områden som upplevs som problematiska och se om nuvarande lagstiftning är tillräcklig, alternativt komma med ändringsförslag samt se över tillämpningen av befintligt regelverk.

Kommittén har haft i uppdrag att ge sitt förslag senast den 31 december 2008. Landskapsregeringen beviljade kommittén förlängning till den 31 mars 2009.

Till kommitténs ordförande utsågs lagtingsledamot Gun Carlson (c) och till medlemmar lagtingsledamot Raija-Liisa Eklöw (lib), landskapsregeringsledamot Roger Eriksson (lib), lagtingsledamot Camilla Gunell (s), lagtingsledamot Roger Jansson (fs), företagare Birgitta Johansson (åf), lagtingsledamot Roger Slotte (c) och lagtingsledamot Danne Sundman (ob). Till sekreterare för kommittén utsågs administrationschef Susanne Björkholm. Vik. enhetschef Sören Silverström har fungerat som sekreterare efter den 22 januari 2009.

Kommittén har sammanträtt 27 gånger. Kommittén har hört sakkunniga och kommittén har tagit del av utlåtanden. Dessa sakkunniga och utlåtanden räknas upp i en bilaga till betänkandet.

Till betänkandet har fogats en reservation.

Kommittén lämnar härmed sitt betänkande till landskapsregeringen.

Mariehamn den 2 april 2009

Gun Carlson

Raija-Liisa Eklöw

Roger Eriksson

Camilla Gunell

Roger Jansson

Birgitta Johansson

Roger Slotte

Danne Sundman

Sören Silverström

1. KOMMITTÉNS UPPDRAG	6
2. DEN HISTORISKA BAKGRUNDEN	7
2.1. Hembygdsrättsrättens ursprung.....	7
2.2. Tidigare bestämmelser om förvärv och förlust av hembygdsrätt	8
2.3. Bakgrund till jordförvärvslagstiftningen och näringsrätten	9
2.3.1. Jordförvärvslagstiftningen.....	9
2.3.2. Näringsrätten	11
3. NULÄGE.....	12
3.1. Lagstiftning	12
3.1.1. Hembygdsrätten	12
3.1.1.1. Hembygdsrätt med stöd av självstyrelselagen	12
3.1.1.2. Förvärv av hembygdsrätt på ansökan enligt självstyrelselagen	13
3.1.1.3. Landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt	13
3.1.1.4. Förlust av hembygdsrätt	14
3.1.2. Jordförvärvslagstiftningen.....	15
3.1.2.1. Jordförvärvslag (1975:7) för Åland.....	15
3.1.2.2. Landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.....	15
3.1.2.2.1. Jordförvärvsrätt med stöd av lag	16
3.1.2.2.2. Jordförvärvstillstånd av landskapsregeringen	17
3.1.2.3. Landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd	18
3.1.2.3.1. Juridiska personer.....	18
3.1.2.3.2. Fysiska personer	18
3.1.2.4. Planläggning.....	19
3.1.3. Näringsrätten	21
3.1.3.1. Självstyrelselagen för Åland	21
3.1.3.2. Landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring i landskapet Åland.....	21
3.1.3.2.1. Näringsrätt med stöd av lag.....	21
3.1.3.2.2. Beviljad näringsrätt	21
3.1.4. Registrering av hembygdsrätt och näringsrätt.....	23
3.1.5. Tillsyn av jordförvärvs- och näringsrättslagstiftningen	24
3.1.5.1. Jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.....	24
3.1.5.2. Näringsrätt	25
3.2. Förhållandet till gemenskapsrätten och vissa internationella fördrag	25
3.3. Tillämpning.....	29
3.3.1. Hembygdsrätten	29
3.3.2. Jordförvärvstillstånd.....	30
3.3.3. Näringsrätten	31
4. KOMMITTÉNS FÖRSLAG OCH BEDÖMNING AV NULÄGET.....	32
4.1. Utgångspunkter för bedömningen.....	32

4.2. Synpunkter framförda till kommittén.....	34
4.2.1. Hembygdsrätten	34
4.2.2. Jordförvärvslagstiftningen.....	34
4.2.3. Näringsrätten	35
4.2.4. Synpunkter inhämtade under studiebesök.....	36
4.3. Samhällsutvecklingen.....	37
4.3.1. Befolkning och flyttningsrörelser.....	37
4.3.2. Markanvändning och fritidshus.....	38
4.3.3. Näringslivet	39
4.4. Hembygdsrätten	40
4.4.1. Hembygdsrättens syfte	40
4.4.2. Förvärv och förlust av hembygdsrätt	41
4.4.2.1. Kravet på finskt medborgarskap	41
4.4.2.2. Tillfredsställande kunskaper i svenska.....	44
4.4.2.3. Stadigvarande boende i landskapet och folkbokföring	45
4.4.2.4. Förlusten av hembygdsrätten	48
4.5. Jordförvärvslagstiftningen	50
4.5.1. Jordförvärvslagstiftningens syfte	50
4.5.2. Jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.....	51
4.5.2.1. Grunderna för fysiska och juridiska personers rättigheter	51
4.5.2.2. Juridiska personer och jordförvärvsrätt.....	52
4.5.2.3. Landskapsregeringens praxis gällande juridiska personers jordförvärvstillstånd.....	53
4.5.2.4. Juridiska personer och överlåtelse av aktier eller andelar.....	54
4.5.3. Tillsynen av jordförvärvslagstiftningen	57
4.5.4. Jordförvärv och planläggning för turistiska syften	59
4.6. Näringsrätten	61
4.6.1. Näringsrättens syfte.....	61
4.6.2. Grunderna för fysiska och juridiska personers rättigheter	62
4.6.3. Beviljandet av näringsrätt.....	63
4.6.4. Tillsyn av lagstiftning och näringstillstånd	65
4.7. En informationsstrategi	66
4.8. Övriga frågor	67
4.8.1. Kompensation för lägre markvärde.....	67
4.8.2. Eget handelsområde	68
5. KOMMITTÉNS FÖRSLAG I SAMMANDRAG	68
5.1. Uppdraget	68
5.1. Hembygdsrätten	69
5.2. Jordförvärvslagstiftningen	69
5.3. Näringsrätten	70

5.4. En informationsstrategi	71
5.5. Övrigt.....	71
BILAGA 1. FÖRTECKNING ÖVER HÖRANDE OCH UTLÅTANDE.....	72
BILAGA 2. RESERVATION.....	73

1. Kommitténs uppdrag

Ålands landskapsregering tillsatte den 22 april 2008 en parlamentarisk kommitté. Detta skedde mot bakgrund av landskapsregeringens handlingsprogram enligt vilket en parlamentariskt tillsatt arbetsgrupp ges uppdraget att se över tillämpningen av näringsrätts- och jordförvärvsbestämmelserna samt hembygdsrätten särskilt när det gäller kravet på finskt medborgarskap för att erhålla hembygdsrätt.

Enligt landskapsregeringens beslut ska den parlamentariska kommittén analysera nuläget, lyfta fram områden som upplevs som problematiska och se om nuvarande lagstiftning är tillräcklig, alternativt komma med ändringsförslag samt se över tillämpningen av befintligt regelverk.

Kommitténs uppdrag är allmänt formulerat och förutsätter preciseringar och avgränsningar.

Kommitténs utgångspunkt är den åländska hembygdsrätten. Kapitel 2 i självstyrelselagen för Åland (ÅFS 71/1991) innehåller grundläggande bestämmelser om hembygdsrätten och de rättigheter som är anknutna till denna.¹ Hembygdsrätten kan antingen förvärfvas omedelbart med stöd av lag eller på ansökan. Självstyrelselagen innehåller även en bestämmelse om förlust av hembygdsrätt. Finskt medborgarskap är en av förutsättningarna för att erhålla hembygdsrätt och den som förlorar sitt finska medborgarskap förlorar även sin hembygdsrätt.

Av de rättigheter som är förknippade med hembygdsrätten lyfts endast jordförvärvsbestämmelserna och näringsrätten fram i kommitténs uppdrag. Kommittén behandlar därför inte de övriga rättigheterna, d.v.s. deltagandet i val eller befrielse från fullgörandet av värnplikt, som anknyter till hembygdsrätten. Landskapsregeringen har den 11 april 2008 tillsatt en särskild kommitté i syfte att göra en översyn av reglerna för lagtings- och kommunalvalet.

Inledningsvis behandlar betänkandet i kapitel 2 den historiska bakgrunden till hembygdsrätten samt utvecklingen av regelverket kring förvärv av fast egendom och idkandet av näring i landskapet. Kapitel 3 belyser gällande lagstiftning och praxis om hembygdsrätten samt de anslutande jordförvärvsbestämmelserna och näringsrätten. Systematiken är sådan att betänkandet först behandlar hembygdsrätten och därefter de rättigheter som ansluter till denna.

Granskningen av gällande lagstiftning och praxis utgör en bakgrund till kommitténs bedömning av nuläge och förslag i kapitel 4. Vissa områden har ansetts vara problematiska eller väcka särskilda frågeställningar. Kommittén har också efter hörande av olika organisationer och sakkunniga funnit det nödvändigt att lägga fokus på dessa områden. Kapitel 5 innehåller ett sammandrag av kommitténs förslag.

Till betänkandet har fogats en reservation samt en förteckning innehållande uppgifter om de som hörts i kommittén eller lämnat utlåtanden till kommittén.

¹ Självstyrelselagen för Åland kommer senare i texten att förkortas med SjL. Vid hänvisning till SjL avses den nu gällande självstyrelselagen. Vid hänvisning till tidigare självstyrelselagar kommer detta att uttryckligen anges.

2. Den historiska bakgrunden

2.1. Hembygdsrättsrättens ursprung

Självstyrelselagens syfte är att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor samt att göra det möjligt för befolkningen att själv ordna sin tillvaro inom gränserna för landskapets statsrättsliga ställning.² I den nuvarande självstyrelselagen (1991:71) har bestämmelserna om åländsk hembygdsrätt en mycket framträdande ställning. Med beaktande av detta bör slutsatsen dras att hembygdsrätten är ett centralt medel för att garantera det svenska språket, kulturen och de lokala sedvänjorna på Åland.

Enligt 2 § i 1920 års självstyrelselag hänfördes till Ålands befolkning de som var mantalsskrivna i någon av landskapets kommuner.³ Däremot fanns inget stadgat om hembygdsrätt i den första självstyrelselagen. Begreppet hembygdsrätt används inte heller i Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni 1921, även om hembygdsrätten kan sägas ha sin grund i överenskommelsen.⁴ I översättningen av Ålandsöverenskommelsen hänvisas på flera ställen till uttrycket hemortsrätt, men det hade inte samma betydelse som begreppet hembygdsrätt skulle komma att få.⁵ Det kan noteras att termen hemortsrätt även användes i den s.k. rapportörskommissionens yttrande från april 1920.⁶

Garantierna och rättigheterna för Ålands befolkning som fastställdes i Ålandsöverenskommelsen kom sedermera att ingå i den s.k. garantilagen.⁷ Lagen utgjorde ett tillägg till och ändring av 1920 års självstyrelselag. I garantilagen ersattes uttrycket hemortsrätt med begreppet laga bo och hemvist. Detta verkar främst ha gjorts för att det rådde oklarheter om vad som egentligen avsågs med begreppet hemortsrätt. Garantilagen kom därmed inte enbart att hänvisa till krav på mantalsskrivning i anslutning till erhållandet av vissa särskilda rättigheter på Åland utan att personen hade ett faktiskt förhållande till Åland och vistades där.

Under 1920-talet lade landstinget fram flera motioner till riksdagen i syfte att införa begreppet hembygdsrätt i självstyrelselagen. Därtill införde landstinget begreppet hembygdsrätt i landskapslagstiftning men detta förföll efter att högsta domstolen konstaterat att termen åländsk hembygdsrätt inte hade stöd i 1920 års självstyrelselag.⁸ Det var först 1951 års självstyrelselag som lagfäste hembygdsrätten som en särskilt begrepp och förutsättning för åtnjutandet av vissa övriga särrättigheter.⁹ Förslaget till 1951 års självstyrelselag innehåller

² RP 73/1990, s. 5. Detta syfte baserar sig på Ålandsöverenskommelsen där Finland är beslutet att "säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess språk, dess kultur och dess lokala svenska traditioner".

³ Lag om självstyrelse för Åland (FFS 124/1920).

⁴ Ålandsöverenskommelsen ingicks mellan Finland och Sverige. Den bifölls enhälligt av Nationernas förbunds råd och fogades till dess beslut av den 24 juni 1921.

⁵ I det franska originalet används begreppet domicile légal medan den engelska versionen använder sig av begreppet legally domiciled. Stundtals har begreppet domicilrätt använts för att beskriva hembygdsrätten. Enligt nationalencyklopedin betyder domicil en persons stadigvarande hemvist.

⁶ Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund, Diplomatiska aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet, Stockholm, Vol. II, Stockholm, 1921, s. 119.

⁷ Lag innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning (FFS 189/1922).

⁸ Tollet, Artur och Uggla, John, Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland. Holger Schildts förlag. Helsingfors. 1930, s. 145.

⁹ Självstyrelselag för Åland (5/1952).

sparsamt med motiveringar till varför begreppet hembygdsrätt, "en särskild lokal medborgerlig status", infördes.¹⁰ I samband med att begreppet hembygdsrätt infördes förknippades även rätten att idka öppen näring med hembygdsrätten. Detta gjordes i syfte att "skänka ålandsbefolkningen full trygghet på nationalitetsskyddets område".¹¹

Hembygdsrätten kan ses som ett lokalt eller regionalt medborgarskapsbegrepp.¹² I och med EU-medlemskapet har begreppet hembygdsrätt också införts i artikel 1 i det s.k. Ålandsprotokollet som utgör en del av unionens primärrätt.

2.2. Tidigare bestämmelser om förvärv och förlust av hembygdsrätt

Enligt 1951 års självstyrelselag tillkom hembygdsrätt omedelbart med stöd av lag:

- inom äktenskap fött barn, vars fader eller moder åtnjuter hembygdsrätt;
- utom äktenskap fött barn, vars moder eller, då barnet står under sin faders vårdnad, vars fader åtnjuter hembygdsrätt, samt
- kvinna som ingår äktenskap med man som åtnjuter hembygdsrätt.

3 § i 1951 års självstyrelselag innehöll preciserande bestämmelser om när barn erhåller hembygdsrätt direkt med stöd av lag. Hembygdsrätt tillkom också finsk medborgare bosatt i landskapet som vid lagens ikraftträdande under minst fem år utan avbrott i landskapet haft sitt egentliga bo och hemvist. Om en inflyttad finsk medborgare var bosatt på Åland då lagen trädde ikraft räckte det med en anmälan till landskapsstyrelsen för att personen skulle erhålla hembygdsrätt så snart personen utan avbrott under sammanlagt fem års tid haft sitt egentliga bo och hemvist på Åland.

Landskapsstyrelsen kunde på ansökan bevilja hembygdsrätt åt finska medborgare som hade flyttat till landskapet och utan avbrott varit bosatta där under minst fem års tid. Hembygdsrätt skulle beviljas om inte vägande skäl prövades föranleda avslag. På särskilda skäl kunde landskapsstyrelsen bevilja hembygdsrätt, om sökanden hade varit bosatt i landskapet under en kortare tid än fem år. Den som blev medborgare i främmande land eller som under fem år hade varit stadigvarande bosatt utom landskapet förlorade sin hembygdsrätt.

Landstinget utfärdade år 1953 en särskild landskapslag med närmare bestämmelser om förvärv och förlust av åländsk hembygdsrätt.¹³ Landskapslagen upphävdes och ersattes med en ny landskapslag då den nu gällande självstyrelselagen trädde i kraft år 1993.¹⁴ I nuvarande självstyrelselag infördes ett särskilt andra kapitel med bestämmelser om den åländska hembygdsrätten.

Enligt 1951 års självstyrelselag var tillfredsställande kunskaper i svenska inte en förutsättning för beviljandet av hembygdsrätt åt en till landskapet inflyttad finsk medborgare. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i det s.k. Oinas-fallet att landskapsstyrelsen inte kunde

¹⁰ RP 100/1946, s. 3.

¹¹ RP 100/1946, s. 3.

¹² RP 73/1990, s. 37.

¹³ LL angående åländsk hembygdsrätt, 18.3.1953/4.

¹⁴ LL (1993:2) om åländsk hembygdsrätt. Se även LS-framställning nr 38/1991-92.

fövägra hembygdsrätt på denna grund.¹⁵ Detta rättsläge ändrades genom ikraftträdandet av nuvarande självstyrelselag då tillfredsställande kunskaper i svenska infördes som ett av villkoren för beviljandet av hembygdsrätt på ansökan. I landskapslag kan stadgas om avsteg från detta krav. I samband med beredningen av landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt föreslog landskapsstyrelsen ett examinatorssystem för att pröva sökandens kunskaper i svenska språket. Landstingets lagutskott omfattande inte detta förslag som därefter föll bort från den slutliga landskapslagen.¹⁶

2.3. Bakgrund till jordförvärvslagstiftningen och näringsrätten

2.3.1. Jordförvärvslagstiftningen

Genom att hembygdsrätten infördes i 1951 års självstyrelselag knöts vissa rättigheter till innehav av hembygdsrätt. 4 § och 5 § reglerade rätten att i landskapet driva näring för vars utövande enligt lag erfordras anmälan eller tillstånd respektive rätten att förvärva eller besitta fastighet belägen inom landskapet.¹⁷

Till skillnad från näringsrätten utgår inskränkningarna i äganderätten på Åland uttryckligen från Ålandsöverenskommelsen. I beslutet av Nationernas förbunds råd av den 24 juni 1921 framgår att garantier som gäller Åland "böra särskilt avse [...] att bevara jordegendomen i invånarnas händer". I Ålandsöverenskommelsen infördes följande punkt 3:

Då på Åland belägen fastighet försäljes till någon person, som icke äger hemortsrätt i landskapet, äger varje person, som där har hemortsrätt ävensom Landstinget och den kommun, inom vilken fastigheten är belägen, rätt att återköpa fastigheten till ett pris, som, om överenskommelse icke kan träffas, skall fastställas av häradsrätten, under hänsynstagande till gällande pris.

Detaljerade bestämmelser skola fastställas i en särskild lag rörande tillvägagångssättet vid dylikt återköp samt beträffande företrädesrätt i händelse av flera anbud.

Sagda lag kan icke ändras, tolkas eller upphävas under andra villkor än dem, som gälla beträffande självstyrelselagen.

Enligt 5 § garantilagen infördes en bestämmelse som i sak motsvarar punktens första moment. Inledningsvis var rätten till återköp enbart beroende av att personen hade laga hemort i landskapet. Garantilagens bestämmelse ändrades först år 1939 på grund av meningsskiljaktigheter mellan landskapet och riket.¹⁸ Landskapets, kommunens eller enskild persons rätt till återköp eller inlösning blev därefter beroende av att fastigheten hade sålts till en person som inte tillhör Ålands befolkning eller som inte under minst fem års tid oavbrutet haft laga bo eller hemvist i landskapet.

¹⁵ HFD 1979-I-4.

¹⁶ Lagutskottets betänkande nr 34/1991-92.

¹⁷ I detta sammanhang behandlas endast dessa särrättigheter fastän också kommunal rösträtt och rösträtt vid val till landstinget samt undantaget med avseende på fullgörandet av värnplikt blev kopplade till innehav av hembygdsrätt.

¹⁸ Lag av 1.9.1939 (FFS 246/1939).

Den nationella lagstiftning om försäljning av fastighet på Åland som avses i punktens andra moment antogs först år 1938. Då antogs lagen om utövande av lösningsrätt vid försäljning av fastighet i landskapet Åland (FFS 140/1938, ä. 247/1939). Den lagen ersattes år 1951 av en lag (FFS 671/1951) med samma rubrik. Enligt 4 § i 1951 års självstyrelselag fungerade inlösningsystemet så att landskapsstyrelsen kunde, om skäl därtill förelåg, i enskilda fall efter prövning tillåta förvärv av fastighet på Åland, varvid lösningsrätten inte användes.

Beredningen av den ikraftvarande jordförvärvslagen för Åland (FFS 3/1975),¹⁹ som ersatte ovan nämnda inlösningslag från 1951, var såtillvida speciell att den baserade sig på landstingets förslag till vissa rikslagar. Landskapsstyrelsen hade 1972 tillsatt en kommitté gällande revision av 1951 års självstyrelselag. Under arbetets gång fick kommittén även i uppdrag att utarbeta förslag till ändring av lagstiftningen rörande fastighetsförvärv i landskapet. Kommittén kom att föreslå att det dåvarande inlösningsförfarandet skulle ersättas med ett system, där rätten till såväl förvärv som besittning av fast egendom skulle bli beroende av landskapsstyrelsens prövning i varje enskilt fall. Inlösningsstadgandena skulle komma att helt falla bort.²⁰

Orsaken till kommitténs förslag var att inlösningslagen i början av 70-talet inte mera motsvarade sitt ändamål. Kommittén konstaterade att man redan i samband med att garantilagen stiftades var medveten om vissa brister. I kommittébetänkandet anges att det varit klart att skyddsstadgandena i flera avseenden var synnerligen bristfälliga eftersom inlösningslagen kunde kringgå på olika sätt. Det konstaterades att äganderätten och den faktiska förfoganderätten över ett bolag legat i andra händer än dem som formellt fungerat som bolagets styrelse. Därtill kunde bristande resurser i relation till förhöjda priser begränsa möjligheten till inlösnings.

Kommittén föreslog därför att samtliga bolags och andra sammanslutningars eller stiftelsers fastighetsförvärv på Åland underställs landskapsstyrelsens tillståndsprövning. Detta gjordes för att man så långt som möjligt skulle kunna eliminera kringgåendet av skyddsbestämmelserna rörande fastighetsförvärv. Enligt kommittén kunde landskapsstyrelsens tillstånd förenas med sådana villkor att rätten att äga eller besitta fastighet består endast så länge som bestämmanderätten i en sammanslutning innebär en väsentlig förstärkning av garantierna för att jordbesittningen faktiskt bibehålles i den åländska befolkningens händer.

Kommittén ansåg att landskapet borde "kunna räkna med statsmakternas medverkan till att skapa sådana garantier som ursprungligen avsågs genom Nationernas förbunds råds beslut av år 1921." Kommitténs förslag ledde sedermera till att landskapsstyrelsen lämnade en framställning till landstinget och landstinget överlämnade ett initiativ till regeringen som i sin tur överlämnade Ålands landstings initiativ till riksdagen.²¹ Lagen trädde i kraft år 1975.

Vissa frågor överläts till närmare reglering i landskapslag, men en landskapslag trädde i kraft först år 2003. Under 90-talet hade emellertid landskapsstyrelsen överlämnat två

¹⁹ Lagen rubricerades ursprungligen lag om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland (FFS 3/1975). Lagen bytte namn till jordförvärvslag för Åland i samband med antagandet av nuvarande självstyrelselag.

²⁰ 1972 års kommittés för revision av självstyrelselagen. Betänkande I. Ålands landskapsstyrelse. Bet. nr 6/1973.

²¹ LS-framställning nr 29/1973. Landstingets initiativ till Finlands regering av den 12 november 1973. Ålands lagtings motion nr 1/1973 rd. Se även GrUB 46/1974 och StUB 143/1974 i samma ärende.

framställningar i frågan. Landskapsstyrelsen överlämnade slutligen år 2002 en framställning till lagtinget med förslag om en landskapslag med kompletterande bestämmelser till jordförvärvslagen för Åland.²² Detta ledde till antagandet av landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd som kompletterades med landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd.

2.3.2. Näringsrätten

Till skillnad från jordförvärvsbestämmelserna är inskränkningarna i rätten att inom landskapet driva näring på Åland inte explicit omnämnda i Ålandsöverenskommelsen. Tidigare nämndes att Ålandsöverenskommelsen anger som syfte till inskränkningarna i äganderätten att "bevara jordegendomen i invånarnas händer". Den s.k. rapportörskommisionen gjorde emellertid redan år 1920 en koppling mellan rätten att förvärva fast egendom och en utveckling inom skeppbyggnadsnäringen där Åland p.g.a. läge och utmärkta hamnar var "bestämt att bli ett skeppbyggnadscentrum". Expansionen inom denna näringsgren skulle leda till en "tillströmning till landet av finska arbetare, med alla de följder, som ålänningarna frukta".²³

Inskränkningarna i rätten att inom landskapet driva näring infördes genom 1951 års självstyrelselag. Rätt att inom landskapet driva näring blev beroende av att personen åtnjöt hembygdsrätt. Näringsrätt med stöd av lag hade emellertid också en person som inte hade hembygdsrätt men som under fem år utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet. Bolag, andelslag, förening, annan sammanslutning eller stiftelse, som hade laglig hemort inom landskapet och vars alla styrelsemedlemmar var sådana personer som hade näringsrätt med stöd av lag, erhöll näringsrätt. Landskapsstyrelsen kunde i andra fall än dessa efter prövning i varje särskilt fall lämna tillstånd till näringsutövning. Efter ikraftträdandet av 1951 års självstyrelselag antog landstinget vissa näringsrättsliga landskapslagar. Av dessa bör särskilt nämnas landskapslagen om rätt att idka näring i landskapet Åland från år 1957.²⁴

Genom ikraftträdandet av nuvarande självstyrelselag utvidgades i viss mån landskapets befogenheter att inskränka rätten att idka näring eftersom 11 § Sjl inte ger sammanslutningar någon näringsrätt direkt med stöd av självstyrelselagen. Rätten att i landskapet utöva rörelse eller yrke som näring kom att, med undantag för rätten till s.k. självförsörjning, hänvisas till reglering genom landskapslag. Efter att landskapsstyrelsen lämnat två framställningar om en ny landskapslag om rätt att utöva näring kunde landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring träda i kraft år 1996.²⁵ En viktig förändring i förhållande till tidigare var att kravet på näringsrätt nu i princip gäller alla etableringar på Åland, inklusive de av ålänningar själva startade företagen. Samtidigt avskaffades också det tidigare kravet på anmälan till polismyndigheten i samband med startande av ny näringsverksamhet.

I samband med beredningen av landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring framfördes även viss information gällande syftet med näringsrätten. Enligt framställningen "är avsikten

²² LS-framställning nr 20/2001-2002.

²³ Citat enligt Åkermark, Sia Spiliopoulou, Hembygdsrättens framväxt: från Ålandsöverenskommelsen till 1951 års självstyrelselag - och idag?, s. 25, i Den åländska hembygdsrätten. Rapport från seminariet Hembygdsrätt, näringsrätt, medborgarrätt - hörnstenar i den åländska självstyrelsen i Helsingfors den 14 juni 2007. Ålands lagting och Ålands fredsinstitut. 2007.

²⁴ Landskapslagen (1957:11) om rätt att idka näring i landskapet Åland. Landskapslagen upphävdes år 1996.

²⁵ LS-framställning nr 40/1993-94 och LS-framställning nr 6/1995-96. En andra framställning lämnades eftersom presidenten förordnat att den av lagtinget tidigare antagna landskapslagen skulle förfalla. Orsaken var att vissa bestämmelser ansågs stå i strid med det s.k. Ålandsprotokollet.

att utomstående näringsidkares möjligheter att på ett osunt sätt konkurrera med åländska näringsidkare skall begränsas i syfte att dels förstärka nationalitetsskyddet och bevara samhällsbalansen dels bibehålla ett livskraftigt näringsliv i landskapet, vilket gynnar såväl landskapets konsumenter som näringsidkare."²⁶ Lagtingets näringsutskott framförde att begränsningarna i rätten att idka näring "inte primärt skall utnyttjas i konkurrensbegränsande syfte". Utskottet hänvisade till landskapsstyrelsens tillståndsprinciper enligt vilka näringsrätt kan "förvägras av konkurrensskäl endast om den tilltänkta näringsverksamheten står i konflikt med det åländska nationalitetsskyddet genom att äventyra en fungerande, konkurrensmättad marknad eller näringsgren."²⁷

3. Nuläge

3.1. Lagstiftning

Tabell 1. Bestämmelser innehållande villkor för erhållande av resp. rättighet²⁸

	Hembygdsrätt	Jordförvärvsrätt		Jordförvärvstillstånd		Näringsrätt	
	Fysiska personer	Fysiska personer	Juridiska personer	Fysiska personer	Juridiska personer	Fysiska personer	Juridiska personer
Med stöd av lag	6 § SjL	3 § JfL 3-9 § LLJf	3 § JfL 8-10 § LLJf	-	-	11 § SjL 3 § LLNär	-
På ansökan av LR	7 § SjL 2 § LLHemb	-	-	4 § JfL 12 § LLJf 4 § LFJf	4 § JfL 13 § LLJf 6 § LFJf	4 § LLNär LRp	4 § LLNär LRp

3.1.1. Hembygdsrätten

3.1.1.1. Hembygdsrätt med stöd av självstyrelselagen

Enligt 6 § SjL tillkommer hembygdsrätt med stöd av lag

1) den som när självstyrelselagen trädde i kraft (dvs. 1.1.1993) hade hembygdsrätt enligt 1951-års självstyrelselag (670/1951) och

2) ett barn under 18 år som har finskt medborgarskap och är bosatt i landskapet, om modern eller fadern har hembygdsrätt.

²⁶ LS-framställning nr 40/1993-94, s. 9.

²⁷ Näringsutskottets betänkande nr 13/1993-94, s. 1. Även tidigare har dylika konkurrensbegränsande motiv nämnts. I t.ex. framställningen till 1957-års näringsrättslag framgår det att det "under senare tid visat intresse för att starta näringsföretag i landskapet" och att det "torde ställa utom allt tvivel att dessa företag kunna medföra väsentliga förändringar för landskapets ekonomiska och nationella förhållanden". Lagframställning nr 7/1956. Se även Den åländska näringsrätten. ÅSUB-rapport 2002:5.

²⁸ LLHemb = Landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt; LLJf = Landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd; LLNär = Landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring i landskapet Åland; LFJf = Landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd. LRp = landskapsregeringens principdokument gällande näringsrätt.

Uppgifter om barn födda som finska medborgare på Åland skickas varannan månad av länsstyrelsen till landskapsregeringen, som om åtminstone en av föräldrarna till varje enskilt barn innehar hembygdsrätt, antecknar barnen i hembygdsrättsregistret. Ett barn som fötts utanför Åland kommer inte automatiskt in i registret eftersom 6 § SjL förutsätter att barnet ska vara bosatt i landskapet. Efter inflyttning till landskapet kan barnet på ansökan få hembygdsrätten beviljad och registrerad i hembygdsrättsregistret.²⁹

Av barn under 18 år krävs inte sådana kunskaper i svenska som omnämns i 7 § SjL.³⁰ Genom 1991 års självstyrelselag slopades möjligheten för kvinnor att erhålla hembygdsrätt genom äktenskap. Detta gjordes främst mot bakgrund av principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

3.1.1.2. Förvärv av hembygdsrätt på ansökan enligt självstyrelselagen

Enligt 7 § SjL beviljas hembygdsrätt av landskapsregeringen. Hembygdsrätten ska, om inte vägande skäl föranleder avslag, på ansökan beviljas finska medborgare som

- 1) har flyttat in till landskapet och
- 2) utan avbrott har haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid och som
- 3) har tillfredsställande kunskaper i svenska

De vägande skäl som kan föranleda landskapsregeringens avslag trots att sökanden uppfyller de tre uppräknade villkoren har preciserats i förarbetena. I propositionen binds begreppet till motsvarande principer i medborgarskapslagen.³¹ Det kan t.ex. förutsättas att sökanden har fört en hederligandel.³²

Kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska infördes bland annat mot bakgrund av slutsatserna i det s.k. Oinas-fallet.³³ Tilläggskravet infördes även med hänsyn till den historiska bakgrunden och de grundläggande bestämmelserna om landskapets autonomi.³⁴ Med tillfredsställande kunskaper avses kunskaper som gör det möjligt för sökanden att med tanke på arbete och vardagslivet i övrigt komma till rätta i ett enspråkigt svenskt samhälle. I det avseendet hänvisar förarbetena till motsvarande krav vid behandling av ansökan om medborgarskap. För att styrka att sökanden innehar tillfredsställande kunskaper i svenska kan landskapsregeringen av sökanden inbegära sådan utredning som anses nödvändig.

3.1.1.3. Landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt

Även den som inte uppfyller kraven på att utan avbrott ha haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid och att ha tillfredsställande kunskaper i svenska kan av

²⁹ Suksi, Markku, Ålands konstitution. Åbo Akademis förlag. Åbo 2005, s. 40.

³⁰ RP 73/1990, s. 60.

³¹ Propositionen hänvisar till den dåvarande medborgarskapslagen (FFS 401/68) som sedermera har ersatts av en ny medborgarskapslag (FFS 359/2003).

³² RP 73/1990, s. 61.

³³ HFD 1979-I-4. Oinas-fallet torde vara det enda exemplet på när landskapsregeringen avslagit en ansökan om hembygdsrätt med hänvisning till att "vägande skäl" föranleder detta.

³⁴ RP 73/1990, s. 38.

särskilda skäl beviljas hembygdsrätt enligt vad som stadgas i landskapslag. Det är däremot inte möjligt att frångå kravet på inflyttning till landskapet. I landskapet har antagits landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt.³⁵ Enligt landskapslagen kan sökande som inte uppfyller kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska eller att utan avbrott ha haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid beviljas hembygdsrätt på grund av

- a) tidigare innehav av hembygdsrätt,
- b) att sökandens föräldrar eller en av dem har eller tidigare har haft hembygdsrätt eller
- c) tidigare stadigvarande bosättning i landskapet som varat längre tid än fem år

Dock ska sökanden styrka innehav av tillfredsställande kunskaper i svenska och landskapsregeringen kan av sökanden inbegära sådan utredning som anses nödvändig. Vid beviljandet av hembygdsrätt på grund av de ovan nämnda punkterna a) - c) tillämpas en 20-årig praxis enligt vilken åländsk hembygdsrätt beviljas efter tre års oavbruten bosättning på Åland.³⁶ Av särskilda skäl har landskapsregeringen beviljat hembygdsrätt åt s.k. återflyttare omedelbart eller efter en kortare bosättningstid.

Till ansökan ska fogas hemortsintyg samt ämbetsbevis som styrker att sökanden utan avbrott haft och alltjämt har sitt egentliga bo och hemvist i landskapet. Dessutom ska till sådan ansökan fogas ämbetsbevis för barn som tillsammans med sökanden kan förvärva hembygdsrätt samt utredning över vem eller vilka som är dess vårdnadshavare. Även utredning över tillfredsställande kunskaper i svenska ska bifogas om landskapsregeringen begär detta. Landskapsregeringen ska på begäran utfärda bevis över hembygdsrätt (hembygdsrättsintyg).

3.1.1.4. Förlust av hembygdsrätt

Enligt 8 § SjöL förlorar en person även sin hembygdsrätt om den förlorar sitt finska medborgarskap. 1991 års självstyrelselag binder inte förlusten av hembygdsrätt till en viss tid såsom i 1951 års självstyrelselag (d.v.s. fem års stadigvarande bosättning utanför landskapet). Enligt propositionen möjliggör nuvarande självstyrelselag en differentiering genom landskapslag, som ger bättre möjligheter att beakta olika utflyttningssituationer. Enligt 4 § landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt förlorar den sin hembygdsrätt som under fem år varit stadigvarande bosatt utanför landskapet.

³⁵ Det kan noteras att landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt inte är en landskapslag som berör självstyrelsens konstitution enligt 55 § lagtingsordningen (1972:11), d.v.s. ändringar i landskapslagen behöver inte omfattas av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

³⁶ Se t.ex. landskapsregeringens yttrande av den 16 februari 2005 till HFD i besvär över beslut nr 998K12/14.12.2004. Dnr K12/04/5/491.

3.1.2. Jordförvärvslagstiftningen

3.1.2.1. Jordförvärvslag (1975:7) för Åland

Enligt 1991 års självstyrelselag stadgas om inskränkningar i rätten att med ägande- eller nyttjanderätt förvärva fast egendom och därmed jämförbar egendom i landskapet i jordförvärvslagen (1975:7) för Åland. Inskränkningarna gäller inte den som har hembygdsrätt. Självstyrelselagen innehåller därmed enbart en generell hänvisning till jordförvärvslagen som i likhet med självstyrelselagen är av en grundlagsliknande karaktär.³⁷

Enligt 2 § JfL får personer som inte har åländsk hembygdsrätt samt bolag, andelslag, föreningar, andra sammanslutningar, anstalter, stiftelser eller samfund inte utan tillstånd av landskapsregeringen med äganderätt förvärva eller med stöd av legoavtal eller något annat avtal besitta fast egendom i landskapet. Genom landskapslag kan stadgas undantag från detta. Lagens stadganden om förvärv av fast egendom tillämpas också i förhållande till outbruten del av en fastighet och förvärv genom överlåtelse av andel i ett dödsbo som äger eller besitter fast egendom.

Den som förlorar sin hembygdsrätt behöver inte tillstånd för att besitta fast egendom med stöd av ett redan ingånget legoavtal eller något annat avtal så länge avtalet är i kraft. En förlängning av avtalet kräver emellertid tillstånd.

JfL innehåller särskilda bestämmelser om bröstarvinges och makes rätt att förvärva fast egendom i landskapet. Bröstarvinge och make får genom arv förvärva egendom och om de är delägare i ett dödsbo som äger eller besitter fast egendom, förvärva andelar i dödsboet. Vid avvittring som förrättas efter en make får den efterlevande förvärva egendom på grund av giftorätt. Landskapsregeringen kan, i enlighet med vissa villkor, yrka skifte av dödsbo. Bank kan i vissa fall förvärva fast egendom för högst fem år utan tillstånd av landskapsregeringen.

Avsikten enligt 3 § JfL är att landskapslag ska innehålla närmare reglering åtminstone om vissa frågor rörande bröstarvinges och makes förvärv av fast egendom.

I 4, 8 och 16 §§ JfL behandlas landskapsregeringens tillståndsförfarande.

Jordförvärvslagens bestämmelser om tillsyn och övervakning behandlas i kapitel 3.1.5.

3.1.2.2. Landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd

Den landskapslag som avses i JfL är landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd. Det kan noteras att landskapsregeringen före antagandet av landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd tillämpade ett principdokument innehållande kriterier för beviljandet av jordförvärvstillstånd.³⁸

³⁷ Enligt 17 § JfL kan lagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

³⁸ Landskapsstyrelsens protokoll nr 11 (3.7.1997), DNr Ka-31-97-56. Principdokumentet förtydligades senare genom landskapsstyrelsens protokoll nr 3 (14.4.2001), DNr K12/01/1/3.

3.1.2.2.1. Jordförvärvsrätt med stöd av lag

I landskapslagen stadgas om på vilka grunder olika kategorier av ägare eller besittare av egendom kan erhålla jordförvärvsrätt. Dessa är fysiska personer, bröstarvingar, efterlevande make och maka, makar, övriga arvingar, hyresgäster, näringsidkare samt landskapet och de åländska kommunerna. 3 § - 10 § innehåller bestämmelser om när dessa fysiska och juridiska personer har jordförvärvsrätt.

Fysiska personer

Fysiska personer med åländsk hembygdsrätt har jordförvärvsrätt med stöd av JfL. I JfL finns även bestämmelser om rätt för bröstarvinge och make att genom arv förvärva fast egendom.

Bröstarvingar

En bröstarvinge har jordförvärvsrätt till egendom som förvärvats genom testamente. En bröstarvinge har, oberoende av tidigare markinnehav, jordförvärvsrätt till fast egendom som förvärvats som ett eller flera förskott på arv och som uppgår till sammanlagt högst tre hektar, förutsatt att överlåtaren har lagfart på egendomen och har varit ägare till den under minst åtta år vid tidpunkten för överlåtelsen.

Efterlevande make och maka

En efterlevande make eller maka har jordförvärvsrätt till egendom som förvärvats genom testamente.

Makar

Den som har hemort i landskapet men saknar åländsk hembygdsrätt har tillsammans med sin make eller maka, om denna har hembygdsrätt, jordförvärvsrätt till ett markområde som är under 4.000 m² stort och som är avsett för makarnas gemensamma fasta boende.

En make eller maka som saknar åländsk hembygdsrätt har för sitt fasta boende jordförvärvsrätt till ett markområde som är under 4.000 m² stort och som han eller hon tillskiftats vid avvitrning efter äktenskapsskillnad.

Övriga arvingar

En arvlåtares föräldrar, syskon, halvsyskon samt bröstarvingar till dem har jordförvärvsrätt till ett markområde som är under 4.000 m² stort och som förvärvats genom arv.

Hyresgäster

En hyresgäst har jordförvärvsrätt för att med stöd av ett hyresavtal besitta samma fasta egendom under en tid av högst fem år.

Näringsidkare

En näringsidkare har för sin egentliga näringsutövning jordförvärvsrätt om näringsidkaren är

1) en fysisk person som har näringsrätt med stöd av 3 § landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring

eller

2) en juridisk person som har beviljats näringsrätt med stöd av 4 § nämnda lag, har sin hemort i landskapet och vars samtliga bolagsmän eller styrelsemedlemmar har hembygdsrätt eller utan avbrott varit bosatta i landskapet under minst fem år.

En sådan ovan avsedd jordförvärvsrätt gäller endast tomter som är avsatta för näringsutövning i stads- eller byggnadsplan enligt byggnadslagen (1979:61) för landskapet Åland.³⁹ Rättigheterna ovan tillämpas inte i fråga om en juridisk person som har beviljats näringsrätt som avser viss tid.

Landskapet och de åländska kommunerna

Landskapet Åland, landskapet Ålands affärsverk samt de åländska kommunerna och kommunalförbunden har jordförvärvsrätt.

3.1.2.2.2. Jordförvärvstillstånd av landskapsregeringen

Därtill ger landskapslagen möjlighet för landskapsregeringen att, efter prövning i varje enskilt fall, bevilja jordförvärvstillstånd till sådana fysiska och juridiska personer som inte uppfyller de ovan nämnda grunderna för jordförvärvsrätt direkt med stöd av landskapslagen.⁴⁰ Vid prövning av fysiska personers ansökning bör landskapsregeringen beakta bland annat

- sökandens anknytning till landskapet Åland
- avsikten att fast bosätta sig på Åland
- markområdets storlek, beskaffenhet och användningsändamål⁴¹

Landskapslagen innehåller inte någon motsvarande uppräknings gällande prövning av juridiska personers ansökningar. Nedan nämnda landskapsförordning innehåller uppräknings grunder för när fysiska eller juridiska personer kan eller ska få jordförvärvstillstånd.

³⁹ Byggnadslagen har senare upphävts genom plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland.

⁴⁰ Jordförvärvstillståndet kan förenas med villkor i enlighet med 8 § JfL. Enligt den bestämmelsen kan jordförvärvstillståndet beviljas på de villkor landskapsregeringen anser nödvändiga med hänvisning till syftet med JfL. Enligt 1 § JfL är syftet med lagen att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland.

⁴¹ 4 § LF (2003:70) om jordförvärvstillstånd innehåller en uppräknings av olika grunder i 7 punkter då landskapsregeringen ska bevilja jordförvärvstillstånd "om det inte finns särskilda skäl däremot".

3.1.2.3. Landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd

3.1.2.3.1. Juridiska personer

6 § landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd innehåller en uppräknning av grunder för att juridiska personer kan och ska få jordförvärvstillstånd.⁴² Jordförvärvstillstånd kan beviljas när samtliga följande förutsättningar är uppfyllda:

- 1) Sökanden har oavbrutet sedan den bildades eller i minst fem år haft sin hemort i landskapet Åland.
- 2) Markområdet är lämpligt för den verksamhet som sökanden bedriver.
- 3) Minst två tredjedelar av bolagsmännen eller styrelsemedlemmarna har åländsk hembygdsrätt eller är fast bosatta i landskapet sedan minst fem år tillbaka.

Om det inte finns särskilda skäl däremot ska jordförvärvstillstånd beviljas när samtliga följande förutsättningar är uppfyllda:

- 1) Sökanden har oavbrutet sedan den bildades eller i minst fem år haft sin hemort i landskapet Åland.
- 2) Samtliga bolagsmän eller styrelsemedlemmar har åländsk hembygdsrätt eller är fast bosatta i landskapet sedan minst fem år tillbaka.

3.1.2.3.2. Fysiska personer

Om det inte finns särskilda skäl däremot ska jordförvärvstillstånd beviljas när förutsättningarna i någon av följande punkter är uppfyllda:

- 1) Sökanden är född i landskapet Åland och har bott i landskapet Åland till cirka 12 års ålder. Alternativt har sökanden bott i landskapet Åland så länge att den aktiva, medvetna uppväxttiden infallit medan sökanden bott i landskapet. Markområdet och sökandens tidigare markinnehav understiger tillsammans 4.000 m². Marken utgörs inte av ett attraktivt eller känsligt strandområde.
- 2) Sökanden har flyttat till landskapet Åland och har för avsikt att stanna i landskapet, vilket framgår av att han eller hon har fast anställning eller av andra liknande omständigheter. Markområdet understiger 4.000 m² och skall användas för fast boende. Marken får inte gränsa till vatten och skall vara belägen inom planerat område, bykärna eller annat område som är avsett för fast bosättning. Till marken hör vare sig andel i samfälliga vatten- och jordområden eller jakt- och fiskerättigheter.
- 3) Sökanden är född i landskapet Åland och har bott i landskapet Åland till cirka 12 års ålder. Alternativt har sökanden bott i landskapet Åland så länge att den

⁴² Enligt landskapsförordningen ska grunderna också i tillämpliga delar gälla fysiska personer som driver näring.

aktiva, medvetna uppväxttiden infallit medan sökanden bott i landskapet. Sökanden har anknytning till trakten där markområdet är beläget. Markområdet understiger 8.000 m² och får inte delas eller bör inte delas på grund av dess läge eller dess naturförhållanden. Marken får inte gränsa till vatten och skall vara belägen inom planerat område, bykärna eller annat område som är avsett för fast bosättning. Till marken hör vare sig andel i samfällda vatten- och jordområden eller jakt- och fiskerättigheter.

4) Sökanden är gift med eller registrerad partner till en person som har åländsk hembygdsrätt. Makarna har hemort i landskapet och skall använda marken för sitt gemensamma fasta boende. Markområdet understiger 8.000 m² och får inte delas eller bör inte delas på grund av dess läge eller dess naturförhållanden. Marken får inte gränsa till vatten och skall vara belägen inom planerat område, bykärna eller annat område som är avsett för fast bosättning. Till marken hör vare sig andel i samfällda vatten- och jordområden eller jakt- och fiskerättigheter.

5) Inom ett år från att sökanden förvärvar mark eller besittningsrätt till mark, avyttrar han eller hon ett annat markområde eller besittningsrätt till ett annat markområde inom landskapet. Vid en helhetsbedömning, där hänsyn tas till markområdenas storlek, karaktär och geografiska läge, framkommer att avyttringen och förvärvet sammantaget är till gagn för allmänna åländska intressen. Vid bedömningen skall särskild vikt läggas vid intresset av att produktiv mark hålls kvar i åländsk ägo.

6) Sökanden är bosatt i landskapet sedan minst fem år tillbaka.

7) Sökanden förvärvar mark eller erhåller besittning till mark av en levande person som han eller hon är bröstarvinge till och som har varit lagfaren ägare till egendomen i minst åtta år. Förvärvet eller besittningsövergången innebär inte att produktiv jordbruks- och skogsmark kommer att användas i annat än produktivt syfte.⁴³

När landskapsregeringen beviljar jordförvärvstillstånd i enlighet med 2, 3 eller 4 punkterna ska föreskrivas som villkor för tillståndet att marken används för fast boende.

3.1.2.4. Planläggning

Utnyttjandet av jordegendomen i landskapet påverkas inte enbart av jordförvärvsbestämmelserna. Lagstiftning om planläggning förknippas med lokaliseringpolitiska syften. Till skillnad från jordförvärvsbestämmelserna har den lagstiftningen inte som syfte att fungera som ett s.k. nationalitetsskydd.

⁴³ HFD har konstaterat att den sjunde punkten inte kan användas som grund för avslag på ansökan om jordförvärvstillstånd eftersom det skulle innebära en skärpning av rättsläget som är förbjuden enligt Ålandsprotokollet. HFD konstaterade att innan LL (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd och LF (2003:70) om jordförvärvstillstånd trädde i kraft fanns det inga bestämmelser om att jordförvärvstillstånd kunde förvägras enbart på den grunden att överlåtaren inte varit lagfaren ägare till egendomen i minst åtta års tid. HFD:2007:90. Givet 27.12.2007. Liggarnummer 3352. Diarienummer 2960/2/06.

I landskapet har nyligen trätt i kraft plan- och bygglagen (2008:102) för landskapet Åland. Lagen syftar till att reglera markanvändningen och byggandet så att förutsättningar för en bra livsmiljö skapas och bevaras, en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling främjas och så att kulturhistoriska värden bevaras. Det är en kommunal angelägenhet att besluta om planläggning av användningen av mark och vatten. Kommunerna gör upp kommunöversikter, generalplaner och detaljplaner. Kommunöversikten är obligatorisk men inte bindande, varken för kommunen eller enskilda, medan rättsligt bindande generalplaner och detaljplaner görs upp efter behov.

Varje kommun ska ha en aktuell kommunöversikt som omfattar hela kommunen. Kommunöversikten ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön samt ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden och om hur bebyggelsen ska användas, förändras och bevaras. När kommunöversikten tas fram ska kommunen planera så att möjlighet finns till samordning med andra kommuners planläggning. Landskapsregeringen sammanställer kommunöversikterna. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom general- och detaljplaner. Generalplanen anger huvuddragen för markanvändningen i hela kommunen eller en del av den. Detaljplanen anger närmare hur ett begränsat markområde i kommunen ska användas och bebyggas.

Kommunen kan ingå avtal med markägare om planläggning och genomförande av detaljplan. Avtal som kommunen ingått om planläggningen och genomförandet av planer får inte åsidosätta de mål för planläggningen eller de krav på planläggningens innehåll som uppställs i plan- och bygglagen (2008:102) för landskapet Åland. Kommunen kan göra upp en byggnadsordning. I byggnadsordningen kan bestämmelser tas in som förutsätts av de lokala förhållandena och som är nödvändiga för ett planmässigt och lämpligt byggande, att skydda natur- och kulturvärden, att markanvändningen ska medföra minsta möjliga negativa miljöpåverkan samt för att en god livsmiljö ska kunna skapas och bevaras.

Landskapsregeringen utövar den allmänna tillsynen över planläggningen och byggnadsväsendet i landskapet och bistår kommunerna i deras planläggning. Landskapsregeringen kan vid behov fatta beslut om markanvändning för vissa i plan- och bygglagen närmare angivna viktiga samhällsfunktioner eller för vissa ändamål som är av stor betydelse för samhället. Vid planläggning eller vid beslut om användning av ett markområde ska kommunen följa de beslut som landskapsregeringen fattat med stöd av 11 § plan- och bygglagen. Landskapsregeringen kan även utfärda rekommendationer avseende markanvändning för näringsliv, rekreation och fritid, naturskydd samt landskaps- och byggnadsvård. Landskapsregeringen ska övervaka att dessa beslut och rekommendationer samt bestämmelserna om planläggning och byggnadsväsendet beaktas vid planläggning, byggande och annan markanvändning i kommunerna.

3.1.3. Näringsrätten

3.1.3.1. Självstyrelselagen för Åland

Enligt 11 § Sjl kan rätten att i landskapet utöva rörelse eller yrke som näring för den som inte har hembygdsrätt inskränkas genom landskapslag.⁴⁴ En sådan landskapslag får dock inte inskränka rätten för den som är bosatt i landskapet att idka sådan näring som bedrivs utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn och utan begagnande av affärslokal, kontor eller något annat särskilt driftställe (s.k. självförsörjning). Förarbetena nämner dock förekomsten av reglementerade näringar som innebär att om en person som saknar hembygdsrätt idkar reglementerad näring till självförsörjning, ska han ha ett sådant tillstånd som förutses i näringslagstiftningen.⁴⁵

3.1.3.2. Landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring i landskapet Åland

Närmare bestämmelser om inskränkningarna i näringsrätten ingår i landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring i landskapet Åland.⁴⁶ Landskapslagen skiljer mellan näringsrätt med stöd av lag och beviljad näringsrätt. Enligt lagen avses med näringsutövning fortsatt verksamhet som avser ekonomiskt förvärv och som är självständig, förenlig med god sed och tillåten i lag.⁴⁷

3.1.3.2.1. Näringsrätt med stöd av lag

Hembygdsrätt är inte en absolut förutsättning för fysiska personers näringsrätt med stöd av lag. Myndiga fysiska personer som inte är försatta i konkurs och som har hembygdsrätt eller utan avbrott har varit bosatta i landskapet under minst fem år har rätt att utöva rörelse eller yrke som näring i landskapet.

3.1.3.2.2. Beviljad näringsrätt

Näringsrätt kan beviljas av landskapsregeringen. Myndiga fysiska personer som inte är försatta i konkurs men saknar hembygdsrätt och inte utan avbrott varit bosatta i landskapet under minst fem år samt juridiska personer kan av landskapsregeringen, då skäl föreligger och efter prövning i varje enskilt fall, beviljas rätt att utöva näring.

Juridiska personer som har hemort i landskapet och vars samtliga bolagsmän eller styrelsemedlemmar har hembygdsrätt eller utan avbrott har varit bosatta i landskapet under

⁴⁴ Enligt RP 73/1990 (s. 62) omfattar "utöva rörelse eller yrke som näring" även yrkesutövning som självständig företagare, men inte yrkesutövning av den som står i anställningsförhållande.

⁴⁵ RP 73/1990, s. 62. LL om rätt att utöva näring i landskapet Åland (1996:47) innehåller närmare bestämmelser om reglementering av näring.

⁴⁶ Enligt landskapsstyrelsens framställning nr 40/1993-94 kommer man vid beviljandet av näringsrätt att fästa uppmärksamhet vid hur näringsverksamheten påverkar språkbalansen. Dessutom betonas även näringsrättsinstrumentet som ett sätt att "förhindra att åländska näringsidkare utsätts för en osund konkurrens av utomstående näringsidkare".

⁴⁷ Vad som avses med begreppet "näring" definierades i samband med behandlingen av landskapsstyrelsens framställning 40/1993-94. Definitionen är strikt näringsrättslig och kan därför till vissa delar avvika från den skatterättsliga definitionen av begreppet näringsutövning. Verksamheten ska rikta sig till tredje person och vara självständig, d.v.s. näringsidkaren ska handla för egen räkning och på eget ansvar. Vidare ska verksamheten vara laglig på ett objektivt sätt. Verksamheten ska vara fortlöpande och avse ekonomiskt förvärv. Även sådan verksamhet som erbjuder tjänster till s.k. självkostnadspris bör således anses som näringsutövning.

minst fem år kan inte utan särskilda skäl förvägras näringsrätt. Näringsrätten kan avse viss tid eller viss näring och kan beviljas på villkor som landskapsregeringen anser nödvändiga. Näringsrätt fordras således för juridiska personer. Detta gäller emellertid inte juridiska personer, som före 1.7.1996 utövar näring med stöd av landskapslagen (1957:11) om rätt att idka näring i landskapet Åland. Dessa juridiska personer har rätt att fortsätta näringsutövning med stöd av bestämmelserna i den lagen.

En näringsidkare vars huvudrörelse finns utanför landskapet och som inrättar en avdelning eller filial i landskapet kan beviljas näringsrätt. Även en näringsidkare som utsträcker sin näringsverksamhet till landskapet så att vara eller tjänst mot ersättning säljs till enskilda konsumenter eller till en väsentlig del produceras inom landskapet, utan att egentlig avdelning eller filial inrättas i landskapet, kan beviljas näringsrätt.

Landskapsregeringen har år 1999 antagit principer för behandling av tillståndsgivning gällande näringsutövning, etableringsrätt och rätt att tillhandahålla tjänster på Åland för fysiska personer som inte har åländsk hembygdsrätt eller har varit fast bosatta på Åland i fem år samt juridiska personer. Vid prövningen av ansökningar om näringsrätt utgår landskapsregeringen från det åländska nationalitetsskyddet och principen att näringsutövningen skall handhas av lokalbefolkningen. Enligt principerna fäster landskapsregeringen vikt vid följande kriterier vid prövningen av näringsrätt:

I. Fortlöpande (permanent) näringsrätt

För nedanstående personer görs bedömningen utgående från nedanstående kriterier

A. Enskilda (fysiska personer)

- a) att sökanden är fast bosatt på Åland,
- b) att näringsverksamheten, t.ex. tillhandahållandet av tjänsten, förädlingen eller tillverkningen av produkten, tillverkningen och dyl. utförs på Åland,
- c) att lokala resurser, exempelvis lokal arbetskraft, lokala tjänster och lokala råvaror, används, samt
- d) att en fysisk lokalisering till Åland i form av exempelvis produktionsanläggning, fabrik, kontor, lager eller annan central funktion för näringsutövningen finns

B. Juridiska personer

- a) att som huvudregel minst 2/3 av styrelsemedlemmarna respektive bolagsmännen har åländsk hembygdsrätt alternativt utan avbrott har varit bosatta på Åland under minst fem år
- b) att ovannämnda styrelsemedlemmar respektive bolagsmän har anknytning till bolaget, exempelvis i form av branschkönnedom eller annan för bolaget viktig sakkunskap,
- c) att bolaget har hemort på Åland,
- d) att bolaget fysiskt är lokaliserat till Åland i form av exempelvis produktionsanläggning, fabrik, lager eller annan för näringsutövaren central funktion,

- e) att lokala resurser, exempelvis lokal arbetskraft, lokala tjänster och lokala råvaror används i verksamheten, samt
- f) att betydande förädling av varor och tjänster sker lokalt på Åland.

II. Tillfällig näringsrätt

Tillfällig näringsrätt beviljas framom permanent. Vid beviljande av s.k. tillfälliga tillstånd kan landskapsregeringen frångå kravet om hemort, styrelsens och bolagsmännens sammansättning, lokal etablering och anlitaandet av lokal arbetskraft om det med beaktande av det allmänna samhällsintresset (näringsutövare, beställare, konsumenter, löntagare m.fl.) kan anses påkallat.

Principerna är emellertid förknippade med ett undantag. Även för det fall att den sökta näringsutövningen kan anses uppfylla ovan nämnda krav bör tillstånd förvägras ifall den tilltänkta verksamheten på annat sätt kan anses stå i konflikt med det åländska nationalitetsskyddet; exempelvis genom att hota språkbalansen eller genom att äventyra en fungerande, konkurrensmättad marknad eller näringsgren. På motsvarande sätt kan tillstånd förvägras om ingen egentlig verksamhet bedrivs på Åland. Vid beviljande av tillstånd kan landskapsregeringen foga till tillståndet villkor för att upprätthålla nationalitetsskyddet.

3.1.4. Registrering av hembygdsrätt och näringsrätt

Enligt landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt ska landskapsregeringen på begäran utfärda bevis över hembygdsrätt (hembygdsrättsintyg). En förutsättning för detta är att uppgifter om hembygdsrätter ingår i ett register. Även annan särskild lagstiftning kan förutsätta tillgång till ett sådant register. T.ex. 8 § landskapslagen (1970:39) om lagtingsval och kommunalval hänvisar uttryckligen till förekomsten av ett hembygdsrättsregister.

Hembygdsrättsregistret upprätthålls av landskapsregeringen. Hembygdsrättsregistret bygger inte på någon uttrycklig landskapslagstiftning. Uppgifter i hembygdsrättsregistret baserar sig på uppgifter som köps av befolkningsregistermyndigheter. Dessa uppgifter i befolkningsdatasystemet bygger i sin tur på befolkningsdatalagen (FFS 507/1993).⁴⁸ Landskapsregeringen har tillgång till detta befolkningsdatasystem.

Efter att hembygdsrätten har förvärvats eller förlorats bör detta registreras. Uppgifter om barn födda som finska medborgare på Åland skickas av länsstyrelsen till landskapsregeringen som, om åtminstone en av föräldrarna till varje enskilt barn har hembygdsrätt, antecknar barnen i hembygdsrättsregistret. När det gäller barn berättigade till hembygdsrätt som föds utanför Åland eller adopteras till Åland beviljas hembygdsrätt på ansökan. I samband med att landskapsregeringen beviljar hembygdsrätt på ansökan görs anteckningar i registret när beslutet har fattats.

Hembygdsrätten är en förutsättning för att polisen på Åland ska utfärda s.k. Ålandspass.⁴⁹

Enligt 4 § 4 mom. landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring ska landskapsregeringen föra ett register över beviljade näringsrätter. Landskapsregeringen upprätthåller ett register i

⁴⁸ Enligt 1 § befolkningsdatalagen (FFS 507/1993) avses i landskapet Åland länsstyrelsen då lagen hänvisar till registerförvaltningens lokala myndigheter. Folkbokföring hör till rikets behörighet enligt SjL 29 § 1 mom. 1 p.

⁴⁹ SjL 30 § 2 p.

anslutning till diarie- och ärenderegistret (DÄR). I detta register förs in uppgifter efter att landskapsregeringen fattat beslut om beviljandet av näringsrätt på ansökan. Sådan näringsrätt som tillkommer fysiska personer direkt med stöd av landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring registreras inte.

Det finns inte något register för jordförvärvsrätter eller jordförvärvstillstånd utan i dessa fall är man hänvisad till enskilda beslut om beviljande av jordförvärvstillstånd.

3.1.5. Tillsyn av jordförvärvs- och näringsrättslagstiftningen

3.1.5.1. Jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd

Det finns regler i 5-7 och 9-12 §§ JfL om tillvägagångssättet när någon förvärvat eller besitter fast egendom utan tillstånd. I 13 och 15 §§ finns regler om övervakning av att bestämmelserna i jordförvärvslagen och landskapsregeringens tillståndsvillkor iakttas.

Har i jordförvärvslagen avsett tillstånd inte sökts ska landskapsregeringen meddela den som underlåtit att lämna in en ansökan att egendomen inom sex månader från den dag meddelandet kom honom tillhanda ska överlåtas till någon som har rätt att förvärva den. Om överlåtelse inte skett eller tillstånd beviljats ska landskapsregeringen efter utgången av tidsfristen förordna om egendomens försäljning på offentlig auktion. På ett motsvarande sätt möjliggörs vräkning av person som besitter egendom på basis av lego- eller annat avtal.

Jordförvärvslagens bestämmelser ska inte kunna kringgå genom bulvan. Om bulvanförhållande stadgas i 9 § JfL. Talan angående fastställande av bulvanförhållande ska väckas av allmän åklagare. Om domstol fastställt att bulvanförhållande förekommer ska landskapsregeringen förordna om försäljning på offentlig auktion, om egendomen inte inom sex månader överlåts åt någon som är berättigad att äga densamma. Motsvarande förfarande gäller för vräkning då bulvanförhållande förekommer i samband med lego- eller annat avtal.

Med stöd av 10 § JfL kan landskapsregeringen även göra en anmälan som kan medföra att allmän åklagare väcker talan vid domstol om att den som erhållit jordförvärvstillstånd brutit mot villkor i landskapsregeringens tillståndsbeslut. Detta gäller både förvärv av fast egendom och besittning på basis av lego- eller annat avtal. Domstolens fastställande av att det förekommit brott mot tillståndsvillkoren leder då till påföljder som motsvarar det som gäller ovan i samband med att domstol fastställt att bulvanförhållande föreligger. En dylik fastställsetalan kan enbart anhängiggöras om landskapsregeringen gjort anmälan.

Enligt 13 § JfL åligger det polismyndighet och annan vederbörande myndighet att övervaka att fast egendom inte förvärvas eller besittes i strid med jordförvärvslagens bestämmelser eller i strid med villkoren i landskapsregeringens tillståndsbeslut. Enligt 15 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd ska polismyndigheten, landskapsregeringen, kommunstyrelserna och andra behöriga myndigheter övervaka att fast egendom inte förvärvas eller besitts i strid med bestämmelserna i landskapslagen eller villkor i landskapsregeringens beslut om beviljande av jordförvärvstillstånd.⁵⁰ Den som beviljats

⁵⁰ Se motiveringen till bestämmelsen i LS-framställning nr 20/2001-2002: "Det förefaller ändamålsenligt att, förutom polismyndigheten, även landskapsstyrelsen och kommunerna skall delta i övervakningen. Inom kommunerna är det byggnadsnämnderna eller motsvarande nämnder som bör ansvara för övervakningen, men de praktiska åtgärderna kan naturligtvis utföras av kommunernas byggnadsinspektörer."

jordförvärvstillstånd är skyldig att vid en tillsynsmyndighets granskning visa att villkor som tagits in i tillståndsbeslutet har efterföljts.

Enligt 13 § JfL åligger det häradskrivaren i Ålands härad att till landskapsregeringen översända avskrift av de journalutdrag rörande i jordförvärvslagen avsedda fastighetsöverlåtelser vilka offentligt köpvittne tillställt honom. Enligt 14 § JfL ska den som i landskapet Åland söker lagfart eller inteckning eller registrering till säkerhet för legoavtals bestånd förete utredning om att personen innehar åländsk hembygdsrätt eller att sökanden erhållit jordförvärvstillstånd.

3.1.5.2. Näringsrätt

Landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring uppställer sanktioner för verksamhet som bryter mot lagen. Den som utövar näring utan att ha näringsrätt eller tillstånd skall för brott mot bestämmelserna om rätt att utöva näring dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

I samband med att landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring antogs avskaffades ett tidigare krav på anmälan till den åländska polismyndigheten i samband med startande av ny näringsverksamhet. Enligt en rapport från 2002 uppdagas det årligen i efterhand minst 3-5 exempel på underlåtelser att ansöka om näringsrätt.⁵¹ I januari 2009 gav tingsrätten en fällande dom gällande näringsbrott. Enligt uppgift i massmedia var detta veterligen den första gången som ett näringsrättsärende avgjordes inför rätta.⁵²

3.2. Förhållandet till gemenskapsrätten och vissa internationella fördrag

I samband med Finlands medlemskap i Europeiska unionen framförhandlades särskilda fördragsbestämmelser om Åland. Artikel 299.5 i EG-fördraget innehåller en specifik hänvisning till Åland och de särskilda fördragsbestämmelserna om landskapet Åland. Dessa specifikt åländska bestämmelser ingår i det så kallade Ålandsprotokollet som har fogats till Finlands anslutningsfördrag. Ålandsprotokollet består av en preambel eller ingress som hänvisar till Ålands särställning enligt folkrätten samt tre enskilda artiklar.

Den första artikeln anger att EG-fördraget inte skall hindra att vissa rättigheter anknutna till hembygdsrätten tillämpas på Åland. Den andra artikeln innehåller det så kallade skatteundantaget som utesluter landskapet Ålands territorium från tillämpningen av gemenskapsrätten om indirekta skatter. Den tredje artikeln anger att Finland skall se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland.

⁵¹ ÅSUB-rapport 2002:5, s. 24.

⁵² Nya Åland den 20 januari 2009.

Ålandsprotokollet, förutom artikel 2 om skatteundantaget, lyder:

"Med hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten skall de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen omfatta Åland med följande undantag:

Artikel 1

Bestämmelserna i Romfördraget skall inte hindra att de bestämmelser om Åland tillämpas som är i kraft den 1 januari 1994 och som gäller

- inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i rätten för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland samt för juridiska personer att förvärva och inneha fast egendom på Åland utan tillstånd av Ålands behöriga myndigheter,
- inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer utan tillstånd av de behöriga myndigheterna på Åland.

[...]

Artikel 3

Finland skall se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland."

Finlands regering gav inledningsvis en begränsad innebörd åt Ålandsprotokollets hänvisning till Ålands särställning enligt folkrätten.⁵³ Senare har i olika riksdagsutskott ansetts att preambeln även omfattar Ålands demilitariserade och neutraliserade status.⁵⁴ Enligt EG-domstolen är en gemenskapsakts preambel inte rättsligt bindande och kan inte åberopas för att göra undantag från själva bestämmelserna i den berörda akten.⁵⁵ Däremot är en preambel enligt fast praxis en viktig uppgift när det gäller att tolka textens innehåll.⁵⁶

Artikel 1 uttrycker den så kallade standstill-förpliktelsen, som innebär att inga nya inskränkningar kan införas i förhållande till undantaget med stöd av regler som utfärdats efter den 1 januari 1994.⁵⁷ Den 1 januari 1994 var åtminstone följande i kraft:

- Självstyrelselagen för Åland
- Jordförvärvslagen för Åland
- Landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt
- Landskapslagen (1957:11) om rätt att idka näring i landskapet Åland

⁵³ I RP 135/1994 rd anser Finlands regering att "hänvisningen till Ålands internationella ställning avser garantierna i Nationernas Förbunds råds resolutioner av den 24 och 27 juni 1921 om den åländska befolkningens språk, kultur och svenska traditioner."

⁵⁴ UtUB nr 4/2003 rd.

⁵⁵ Se t.ex. dom av den 19 november 1998 i mål C-162/97, Nilsson m.fl. (REG 1998 s. I-7477), punkt 54.

⁵⁶ Se t.ex. mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193), punkt 44.

⁵⁷ Orsaken till att artikel 1 hänvisar till den 1 januari 1994 är att en motsvarande bestämmelse ingick i artikel 126 i EES-fördraget som trädde i kraft vid den tidpunkten. EES-fördraget blev inaktuellt efter EU-medlemskapet.

- Landskapsstyrelsens principdokument om jordförvärv och näringsrätt

Standstill-klausulen har av lagtingets stora utskott tolkats så att Ålandsprotokollet inte hindrar lagtinget att senare vidta ändringar i lagstiftning som antagits efter den 1 januari 1994 så länge som inskränkningarna inte utvidgas från det som gällde vid det datumet.⁵⁸

Standstill-förpliktelsen har nyligen varit föremål för tolkning i högsta förvaltningsdomstolen. Domstolen konstaterade då att landskapsregeringen hade avslagit en ansökan om jordförvärvstillstånd på grunder som innebar att rättsläget skärptes från det läge som rådde före år 1994.⁵⁹ Domstolen hänvisade till 4 § 2 mom. 7 p. i landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd som stadgar om villkor för bröstarvinges jordförvärvstillstånd. Domstolen konstaterade att den 1 januari 1994 inte tillämpades någon bestämmelse som skulle ha gjort jordförvärvsrätten beroende av att gåvogivaren vid överlåtelsen hade varit lagfaren ägare till egendomen i minst åtta års tid, om överlåtelsen skedde mellan gåvogivaren och dennes blivande bröstarvinge.⁶⁰

Standstill-förpliktelser är inte ovanliga inom gemenskapsrätten och de har även varit föremål för tolkning i EG-domstolen. Många medlemsstater har haft tillfälliga undantag gällande förvärv av fast egendom medan endast Danmark och Malta har undantag av permanent karaktär gällande fritidsfastigheter. I samband med ett mål i EG-domstolen tolkades Österrikes tillfälliga undantag som möjliggjorde att Österrike kunde under fem år efter anslutningen behålla sin befintliga lagstiftning om fritidsbostäder. I förhållande till detta undantag konstaterade domstolen:⁶¹

- att bestämmelser som antagits efter dagen för anslutningen inte är automatiskt uteslutna från den undantagsordning som har inrättats;
- att en nationell bestämmelse omfattas av undantaget om den i huvudsak är identisk med tidigare lagstiftning eller om den enbart inskränker eller avskaffar ett hinder för utövandet av gemenskapsrättsliga rättigheter och friheter som förekommer i tidigare lagstiftning;
- att denna möjlighet ska tolkas restriktivt så att nationell lagstiftning som grundas på andra tankegångar än de som låg till grund för de äldre bestämmelserna och som innebär att nya förfaranden införs inte jämföras med den befintliga lagstiftningen vid tidpunkten för anslutningen;

⁵⁸ Lagtingets stora utskott (bet. 4/2002-2003) konstaterade följande i samband med behandlingen av FR nr 20/2001-2002: "Protokollets formuleringar är sådana att en skärpning av de bestämmelser om jordförvärv som gällde i landskapet den 1 januari 1994 inte är möjliga. Lagförslaget är förenligt med protokollets bestämmelser. Utskottet konstaterar i likhet med lagutskottet att Ålandsprotokollets bestämmelser inte hindrar lagtinget att senare företa ändringar i de nu aktuella bestämmelserna, med den begränsningen att bestämmelserna inte får skäras i förhållande till situationen den 1 januari 1994. En annorlunda tolkning skulle innebära att innehållet av gemenskapens primärrätt vore beroende av lagtingets lagstiftningsåtgärder."

⁵⁹ HFD:2007:90. Givet 27.12.2007. Liggarnummer 3352. Diarienummer 2960/2/06.

⁶⁰ Även högsta domstolen har tillämnat standstill-förpliktelsen i förhållande till landskapslagstiftning. Detta gjordes i samband med lagstiftningskontrollen av den nuvarande landskapslagen (1996:47) om rätt att idka näring (HD-utlåtande OH 95/1995). Vissa bestämmelser ansågs stå i strid med standstill-klausulen. Senare åtgärdades detta genom att landskapsstyrelsen lämnade en ny framställning till lagtinget.

⁶¹ C-300/01 Salzmann [2003] ECR I-4899.

- att undantaget inte kan anses utsträckas till att omfatta senare lagstiftning som innehåller åtskilliga betydelsefulla skillnader jämfört med den lagstiftning som gällde vid dagen för anslutningen.

Av intresse kan även vara ett rättsfall där EG-domstolen tolkade omfattningen av en möjlighet för medlemsstaterna enligt mervärdesskattedirektivet att behålla, tills ministerrådet inför gemensamma regler, alla de undantag från avdragsrätten som föreskrivs i deras nationella lagstiftning. Domstolen fastställde att medlemsstaten inte kunde återinföra undantag från avdragsrätten som redan hade avskaffats genom tidigare nationell lagstiftning. Domstolen ansåg att det hade föga betydelse att eventuella senare ändringar inte innebär att de undantag som var tillämpliga när direktivet trädde i kraft utökas.⁶²

En annan tolkningsfråga av betydelse är vilka nationella bestämmelser som är föremål för standstill-förpliktelsen och som binds vid rättsläget den 1 januari 1994. Med beaktande av att undantag ska tolkas strikt kan det anses att uttrycket "bestämmelser om Åland" inte enbart hänvisar till lagbestämmelser utan även till t.ex. principdokument eller etablerad förvaltningsrättslig praxis.⁶³ Ur rättspraxis från EG-domstolen går det att finna stöd för denna slutsats. Domstolen har i rättspraxis bedömt om rättsläget skärpts genom t.ex. förvaltningspraxis eller bilaterala fördrag och inte fäst avseende vid vilket rättsligt instrument som utnyttjats.⁶⁴

Kommittén konstaterar att det är klarlagt att landskapets myndigheter kan inskränka de undantag från gemenskapsrätten som fastställts i artikel 1 i Ålandsprotokollet. Det är även klarlagt att landskapets myndigheter inte kan ändra rättsläget så att undantagen från gemenskapsrätten utvidgas från det rättsläge som rådde den 1 januari 1994. Däremot kvarstår en viss osäkerhet kring frågan om landskapets myndigheter kan införa nya inskränkningar i förhållande till dagsläget under förutsättning att undantagen inte utvidgas utöver det som gällde den 1 januari 1994. Kommittén konstaterar att det i sista hand är EG-domstolen som avgör tolkningen av Ålandsprotokollet.

Med avseende på artikel 3 i Ålandsprotokollet kan konstateras att en likadan bestämmelse finns i Kanalöarnas och Isle of Mans protokoll som fogades till Förenade kungarikets anslutningsfördrag. Landskapsregeringen har tidigare konstaterat att denna princip om icke-diskriminering hade ålegat finländska och åländska myndigheter även om inte artikel 3 hade intagits i Ålandsprotokollet.⁶⁵

Högsta förvaltningsdomstolen har tagit ställning till kravet på finskt medborgarskap som en förutsättning för erhållandet av hembygdsrätt. Domstolen ansåg att kravet inte stod i strid med gemenskapsrätten.⁶⁶ Domstolen ansåg inte heller att det stred mot förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.⁶⁷

⁶² Mål C-40/00, kommissionen mot Frankrike [2001] ECR I-4539.

⁶³ EG-domstolen har i ett antal fall ansett att undantag ska tolkas restriktivt. Se t.ex. mål C-233/97 KappAhl Oy [1998] ECR I-8069, punkt 21.

⁶⁴ Se t.ex. domstolens dom i de förenade målen C-184/91 och C-221/91 Oorburg där domstolen fastställde att förvaltningspraxis som ger upphov till sådana enligt gemenskapsrätten uteslutna utvidgningar av nationella undantag är förbjuden.

⁶⁵ LS-meddelande nr 1/1993-94, s. 5.

⁶⁶ HFD 2.5.1996, liggare 1271(2855/1/95).

⁶⁷ Kommissionen kom till liknande slutsatser i sitt svar på en skriftlig fråga (E-3828/06, svar givet 15.11.2006 av kommissionär McCreevy).

På internationell nivå är det inte enbart i samband med Ålandsprotokollet som hembygdsrätten och de inskränkningar som förknippas med jordförvärvsbestämmelserna och näringsrätten uppmärksammas. Finland har bland annat godkänt bilageavtalet (GATS) om handel med tjänster (FördrS 16/1995) till Världshandelsorganisationens (WTO) grundfördrag.⁶⁸ I praktiken omfattar den andra delen i avtalet en nationell lista över varje WTO-medlems särskilda bindningar, den så kallade bindningslistan. För Ålands del finns undantag som gäller kommersiell närvaro på Åland och fysiska personers närvaro.⁶⁹ Dessa undantag syftar till att trygga Ålands särställning vid förvärv av fast egendom och etableringsrätten. I praktiken har Finland alltså förhandlat fram undantag till sin bindningslista som till dessa delar avgränsar landskapet Åland från åtagandet om s.k. nationell behandling. Även i avtal om offentlig upphandling har Finland och EG med hänvisning till Ålandsprotokollet krävt att Åland ska undantas på liknande grunder.⁷⁰

I rättslitteratur har berörts vissa aspekter av hembygdsrätten och dess förhållande till olika internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Bland annat har uppmärksamats kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska som ett villkor för förvärv av hembygdsrätt.⁷¹

3.3. Tillämpning

3.3.1. Hembygdsrätten

Administrativa enheten vid landskapsregeringens kansliavdelning sköter om handläggningen av ansökningar angående hembygdsrätt. I rutinärenden brukar beslut fattas vid tjänstemannaföredragning av förvaltningschefen på föredragning av administrationschefen eller annan föredragande. Enligt landskapsregeringens delegeringsbeslut av den 9 augusti 2007 hör till dessa ärenden åländsk hembygdsrätt till återflyttare och till mer än fem år i landskapet bosatta, då rätten direkt baserar sig på av landskapsregeringens fastställda praxis.

I mera komplicerade fall som ger utrymme för tolkning och i fall som leder till avslag av ansökan brukar ärendet avgöras vid enskild föredragning på föredragning av administrationschefen. I några fall har ärendet fattats vid pleniföredragning.

Praxis är att landskapsregeringen begär utlåtande från polisen. I enskilda fall kan även kommunens utlåtande inhämtas. Polisen yttrar sig om huruvida personen kan anses ha fört hederlig vandel. Den berörda kommunen yttrar sig mer allmänt om den sökande t.ex. kan anses vara fast bosatt i kommunen och i övrigt uppfyller kraven för att beviljas hembygdsrätt.⁷²

⁶⁸ Se regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen och i dess bilageavtal; RP 296/1994 rd.

⁶⁹ Förteckning över undantagen i bindningslistan, se RP 296/1994, Band II, s. 445.

⁷⁰ Enligt utrikesministeriets utredning "Ålands särställning och unionens status som juridisk person" av den 2 september 2008.

⁷¹ Suksi har i det sammanhanget dragit slutsatsen att landskapslagen (1993:2) om hembygdsrätt borde kompletteras med närmare bestämmelser om sådan utredning som anses nödvändig för att styrka att sökanden innehar i SjL avsedda tillfredsställande kunskaper i svenska. Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution, s. 52.

⁷² Enligt 3 § 3 mom. landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt kan landskapsregeringen vid behov inbegära annan utredning samt utlåtande av kommun eller annan myndighet. Se även Sjölund, Anna-Lena, Förvärv av åländsk hembygdsrätt på ansökan i Den åländska hembygdsrätten. Rapport från seminariet Hembygdsrätt, näringsrätt, medborgarrätt - hörnstenar i den åländska självstyrelsen i Helsingfors den 14 juni

Vid en granskning av antalet ansökningar om hembygdsrätt under 2000-talet kan man konstatera att det skett en ökning de senaste åren, men att antalet avslag är lågt.

Tabell 2: Bifallna och avslagna ansökningar om hembygdsrätt åren 2000-2007⁷³

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Ansökningar</i>	158	151	193	127	216	264	219	267
<i>Beviljade</i>	157	149	189	119	213	255	215	251
<i>Avslagna</i>	1	2	4	8	3	9	4	16

Landskapsregeringens beslut i anslutning till ansökningar om hembygdsrätt har varit föremål för ett relativt litet antal besvär till högsta förvaltningsdomstolen. I två fall som prövades hade ansökningar om hembygdsrätt avslagits p.g.a. att de sökande saknade finskt medborgarskap. I båda fallen ansåg domstolen att avslagen på denna grund var korrekta.⁷⁴ I ett annat fall anfördes besvär över att landskapsregeringen avslagit ansökan om hembygdsrätt på den grunden att sökande inte utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid i enlighet med SjL 7 § 2 mom. 2 punkten.⁷⁵ Ett tillfälligt boende på annan ort ansågs leda till ett avbrott i femårsfristen. Domstolen konstaterade att landskapsregeringens beslut inte var lagstridigt.

3.3.2. Jordförvärvstillstånd

Administrativa enheten vid landskapsregeringens kansliavdelning sköter om handläggningen av ansökningar angående jordförvärvstillstånd. Merparten av jordförvärvsärenden avgörs direkt av administrationschefen. Enligt landskapsregeringens delegeringsbeslut av den 9 augusti 2007 hör till dessa ärenden tillstånd enligt 12 § och 13 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd samt 4 § och 6 § landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd. I mera komplicerade fall som ger utrymme för tolkning och i fall som leder till avslag av ansökan brukar ärendet avgöras vid enskild föredragning på föredragning av administrationschefen.

Innan landskapsregeringen fattar beslut om jordförvärvstillstånd ska utlåtande begäras av den kommun i vilken fastigheten är belägen.⁷⁶ Till ansökan om jordförvärvstillstånd ska fogas ett antal dokument och intyg.⁷⁷

2007. Ålands lagting och Ålands fredsinstitut. 2007, s. 59. Sjolund behandlar även mera allmänt landskapsregeringens praxis i samband med prövningen av ansökan om hembygdsrätt. s. 65.

⁷³ Statistisk årsbok för Åland 2000-2007.

⁷⁴ HFD 1996 A 1, 2.5.1996/1271 och HFD 1995 A 3, 2.6.1995/2386.

⁷⁵ HFD 2002:92. Landskapsregeringens avslag baserade sig på befolkningsdatasystemets uppgifter för att tillstyrka avsaknaden av sökandens egentliga bo och hemvist. Vissa av landskapsregeringens senare beslut har delvis avvikit från detta genom att tillåta också annan bevisning av bo och hemvist. Se t.ex. Suksi, Markku, Ålands konstitution, s. 36.

⁷⁶ Enligt 4 § 3 mom. JfL.

⁷⁷ För fysisk person (enskilda personer): 1. Fullmakt för ev. ombud 2. Kopia av överlåtelsehandling (köpebrev el. dyl.)/arrendeavtal 3. Fastighetsregisterutdrag 4. Karta i skala 1:10 000 med fastigheten utmärkt 5. Ämbetsbevis 6. Släktutredning (erfordras vid förvärv genom arv eller äktenskapsskillnad) 7. Hemortsintyg (vid förvärv av fast egendom för fast bosättning).

För juridisk person (bolag och andra sammanslutningar): 1. Fullmakt för ev. ombud 2. Kopia av överlåtelsehandling (köpebrev el. dyl.)/arrendeavtal 3. Fastighetsregisterutdrag 4. Karta i skala 1:10 000 med

Vid en granskning av antalet ansökningar om jordförvärvstillstånd de senaste åren kan man konstatera att antalet avslag är relativt lågt, särskilt för sammanslutningar.

Tabell 3: Bifallna och avslagna ansökningar om jordförvärvstillstånd åren 2004-2007⁷⁸

	2004	2005	2006	2007
<i>Enskilda (bifall)</i>	90	74	100	79
<i>Enskilda (avslag)</i>	14	14	13	14
Totalt	104	88	113	93
<i>Sammanslutningar (bifall)</i>	55	36	46	49
<i>Sammanslutningar (avslag)</i>	0	0	0	2
Totalt	55	36	46	51

Till skillnad från landskapsregeringens beslut i anslutning till ansökan om hembygdsrätt eller näringsrätt förekommer relativt regelbundet besvär till högsta förvaltningsdomstolen över landskapsregeringens beslut om jordförvärvstillstånd. Under åren 2006-2008 har högsta förvaltningsdomstolen givit sju beslut om rätt att förvärva fast egendom i landskapet.⁷⁹ Av dessa beslut upphävde domstolen landskapsregeringens beslut i fyra fall, vanligen med hänvisning till bristfällig motivering eller överskridandet av landskapsregeringens prövningsrätt.⁸⁰

3.3.3. Näringsrätten

Administrativa enheten vid landskapsregeringens kansliavdelning sköter om handläggningen av ansökningar angående näringsrätt. I rutinärenden brukar beslut fattas vid tjänstemannaföredragning av förvaltningschefen på föredragning av administrationschefen eller annan föredragande. Enligt landskapsregeringens delegeringsbeslut av den 9 augusti 2007 hör till dessa ärenden tillstånd avseende näringsutövning, inklusive etableringsrätt och rätt att tillhandahålla tjänster på Åland, som direkt baserar sig på landskapsregeringens principdokument, samt sådan tidsbegränsad näringsutövning som inte kan anses äventyra den åländska språk- och samhällsbalansen.

Vid en granskning av antalet ansökningar om näringsrätt de senaste åren kan man konstatera att antalet avslag är relativt lågt, särskilt med avseende på de tillfälliga näringsrätterna.

fastigheten utmärkt 5. Ämbetsbevis för styrelsemedlemmarna eller ansvariga bolagsmän 6. Handelsregisterutdrag 7. Stadgar, bolagsordning.

⁷⁸ Enligt landskapsregeringens berättelser 2004-2007.

⁷⁹ Enligt kommittésekreterarens genomgång av domstolsbeslut förvarade vid landskapsregeringens registratur.

⁸⁰ Beslut av 28.8.2008 (liggarnr 2093, dnr 3262/3/07), beslut av 27.12.2007 (liggarnr 3352, dnr 2960/2/06), beslut av 27.12.2007 (liggarnr 3351, dnr 3584/2/04) och beslut av 5.12.2006 (liggarnr 3309, dnr 1205/2/06).

Tabell 4: Bifallna och avslagna ansökningar om näringsrätt åren 2002-2007. Antal avslag inom parentes.⁸¹

	2002 ⁸²	2003 ⁸³	2004	2005	2006	2007
<i>Permanent näringsrätt</i>	26	49				
- enskilda			16 (1)	16 (0)	13 (0)	25 (0)
- bolag			54 (1)	51 (6)	81 (9)	65 (11)
<i>Tillfällig näringsrätt</i>	116	126				
- enskilda			17 (0)	9 (0)	3 (0)	0 (3)
- bolag			114 (0)	131 (2)	112 (0)	129 (0)

Det förekommer mycket få beslut från högsta förvaltningsdomstolen gällande besvär över landskapsregeringens beslut i anslutning till ansökan om näringsrätt.⁸⁴

4. Kommitténs förslag och bedömning av nuläget

4.1. Utgångspunkter för bedömningen

Kommittén ska se över tillämpningen av näringsrätts- och jordförvärvsbestämmelserna samt hembygdsrätten särskilt när det gäller kravet på finskt medborgarskap för att erhålla hembygdsrätt. Enligt kommitténs uppdrag ska den analysera nuläget, lyfta fram områden som upplevs som problematiska och se om nuvarande lagstiftning är tillräcklig, alternativt komma med ändringsförslag samt se över tillämpningen av befintligt regelverk.

Självstyrelselagens syfte är att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor samt att göra det möjligt för befolkningen att själv ordna sin tillvaro inom gränserna för landskapets statsrättsliga ställning.⁸⁵ Detta mera allmänna syfte återspeglar de folkrättsliga förpliktelser som främst baserar sig på Nationernas förbunds beslut och Ålandsöverenskommelsen. Vid bedömningen av nuläget utgår kommittén från de grundläggande målsättningarna med den åländska självstyrelsen. Detta är naturligt med tanke på att hembygdsrätten och de särrättigheter som anknyter till den utgör grundstenar i den åländska självstyrelsen.

Hembygdsrätten och de anknytande särrättigheterna är centrala instrument för upprätthållandet av ålänningarnas s.k. nationalitetsskydd. De särrättigheter som anknyter till hembygdsrätten kan ha kompletterande syften. Lagstiftningen om jordförvärv baserar sig på Ålandsöverenskommelsens målsättning att bevara jordegendomen i invånarnas händer. Befolkningen har ett intresse av att mark och vatten hålls i de bofastas ägo och bruk och att den används i produktivt syfte. Näringsrätten kan sägas ha kompletterande målsättningar som

⁸¹ Enligt landskapsregeringens berättelser 2002-2007.

⁸² Ett avslag totalt under året.

⁸³ Tre avslag totalt under året.

⁸⁴ Suksi anger att det i december 2001 endast fanns ett avgörande av domstolen som avser besvär angående rätt att idka näring på Åland sedan ikraftträdandet av gällande självstyrelselag. Se Suksi, Markku, Ålands konstitution, s. 340. Avgörandet är HFD 22.12.1999, liggarenr 4204, dnr 2388/1/97. Det finns ytterligare ett ärende från 2002. Se HFD Beslut 31.12.2002, dnr 1700/1/01.

⁸⁵ RP 73/1990, s. 5.

fäster avseende vid konkurrenssituationen på den åländska marknaden. Kommittén anser att dessa målsättningar kompletterar det mera övergripande syftet med självstyrelsesystemet.

Till kommitténs uppgift hör att se om nuvarande lagstiftning är tillräcklig, alternativt komma med ändringsförslag. Detta förutsätter en bedömning av om gällande lagstiftning är tillräcklig med avseende på de målsättningar som eftersträvas med hembygdsrätten och den anslutande lagstiftningen om jordförvärv och näringsrätten, d.v.s. en slags ändamålsenlighetsbedömning. De erfarenheter som har vunnits vid tillämpningen av gällande lagstiftning och samhällsutvecklingen i övrigt kan föranleda behov av ändringar i lagstiftningen. Kommittén uppmärksammar också att 21 § SjL numera innehåller ett rättsligt krav enligt vilket bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas i landskapslag. Detta kan förutsätta att även bestämmelser gällande hembygdsrätten och den anslutande jordförvärvslagstiftningen och näringsrätten i större grad fastställs i landskapslag.

Kommittén ska även se över tillämpningen av befintligt regelverk. Vägledande vid denna bedömning är kravet på en god och effektiv förvaltning samt ett gott rättsskydd i förvaltningsärenden. Denna granskning av tillämpningen av gällande lagstiftning innefattar både laglighets- och ändamålsenlighetsbedömningar.

Enligt uppdraget koncentrerar sig kommittén vid bedömningen av nuläget på de områden som upplevs som problematiska. I vissa frågor uttalar sig kommittén enbart på ett principiellt plan och överlämnar förslag till landskapsregeringen för närmare utredning och beredning. Bl.a. kommittéhöranden, skriftliga utlåtanden som lämnats till kommittén samt erfarenheter inom förvaltningen och det politiska fältet har gett indikationer på vilka frågor som upplevs som problematiska.

Kommittén konstaterar att regelverket om jordförvärv och rätten att idka näring i landskapet är föremål för undantag i Ålandsprotokollet. Kommitténs bedömningar begränsas av den s.k. standstill-förpliktelsen som redogörs för i kapitel 3.2. Det kvarstår en viss rättslig osäkerhet med avseende på konsekvenserna av om landskapets myndigheter genom lagstiftning eller praxis skulle "förminska" undantagen från gemenskapsrätten. EG-domstolen kunde i ett senare skede eventuellt tolka Ålandsprotokollet så att dessa åtgärder inte går att återkalla även om undantagen från gemenskapsrätten inte utvidgas från rättsläget den 1 januari 1994.

Kommittén avråder landskapsregeringen från att vidta sådan "uppluckring" eller försvagning av de i Ålandsprotokollet undantagna bestämmelserna om jordförvärv och rätten att idka näring som senare eventuellt inte kan återkallas. Kommittén anser att de förslag som läggs fram av kommittén inte medför någon försvagning av det s.k. nationalitetsskyddet. Då landskapsregeringen vidtar åtgärder med anledning av kommitténs förslag bör försiktighet iakttas i förhållande till standstill-förpliktelsen.

4.2. Synpunkter framförda till kommittén

4.2.1. Hembygdsrätten

I vissa utlåtanden som kommittén tagit del av anses att hembygdsrätten har en form som inte står i harmoni med omvärlden och att den utgör ett hinder för nyinflyttning.⁸⁶ En modern hembygdsrätt har efterlysts och målsättningen är ett öppet samhälle som betonar människors lika värde och där de inflyttade känner sig delaktiga i utvecklingen. Detta skulle förbättra möjligheterna att klara av framtidens konkurrens från omvärlden, när landskapet t.ex. kommer att behöva ny arbetskraft och kompetens för att klara av en allt äldre befolkning.⁸⁷

I de synpunkter som kommittén tagit del av finns ett klart stöd för att slopa eller ändra kravet på finskt medborgarskap vid förvärv av hembygdsrätt.⁸⁸ Det har även föreslagits att rätten till hembygdsrätt skulle utvidgas till alla EU-medborgare.⁸⁹ Även landskapsregeringen har tidigare framfört synpunkter till riksmyndigheter om att alla medborgare på Åland borde behandlas lika vid beviljandet av hembygdsrätt.⁹⁰ Detta skulle utgöra en liberalisering av hembygdsrätten eftersom ett större antal personer skulle förvärva hembygdsrätt.

I rättslitteraturen från de senaste åren har vissa aspekter kring tillämpningen av regelverket om hembygdsrätt föranlett närmare granskning. Bland annat har framförts åsikter om att kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska borde regleras noggrannare än vad som för närvarande är fallet.⁹¹ Även förvärv av åländsk hembygdsrätt på ansökan har varit föremål för kritisk granskning.⁹²

4.2.2. Jordförvärvslagstiftningen

I de synpunkter som kommittén tagit del av har framkommit varierande åsikter om nuvarande lagstiftning rörande jordförvärv och tillämpningen av den. I vissa fall anses handläggningen av jordförvärvsärendena vara alltför byråkratiskt medan det i andra fall anses att regelverket fungerar tämligen väl.⁹³ Vid höranden i kommittén har särskilt berörts landskapsregeringens möjligheter att i beslut om jordförvärvstillstånd uppställa tydligare villkor och behovet av att följa upp efterlevnaden av dessa villkor.

⁸⁶ Utlåtande från Ålands handelskammare av den 14 augusti 2008.

⁸⁷ Enligt utlåtande från Ålands kommunförbund av den 16 oktober 2008

⁸⁸ Se t.ex. "Insatser för svenska språkets ställning - förslag till språkpolitiskt program för landskapet Åland" av den 25 april 2006 där det föreslås att "kravet på ett visst medborgarskap frikopplas från hembygdsrätten för att främja inflyttning till landskapet på lika villkor".

⁸⁹ Utlåtande från Ålands kommunförbund av den 16 oktober 2008 samt utlåtande från Ålands handelskammare av den 14 augusti 2008.

⁹⁰ Se t.ex. landskapsstyrelsens brev till statsrådet i samband med beredningen av rikets gällande medborgarskapslag. Brev nr 324 K10 av den 15 september 2000.

⁹¹ Suksi, Markku, Ålands konstitution, s. 35.

⁹² Sjölund, Anna-Lena, Förvärv av åländsk hembygdsrätt på ansökan i Den åländska hembygdsrätten. Rapport från seminariet Hembygdsrätt, näringsrätt, medborgarrätt - hörnstenar i den åländska självstyrelsen i Helsingfors den 14 juni 2007. Ålands lagting och Ålands fredsinstitut. 2007.

⁹³ I t.ex. handelskammarens utlåtande av den 14 augusti 2008 anses att handläggningen av jordförvärvsutlåtanden idag är för byråkratiskt.

I den allmänna debatten och även i utlåtanden har berörts möjligheten att köpa attraktivt boende via aktiebolag. Detta har ansetts på sikt luckra upp syftet med jordförvärvsbestämmelserna samt hembygdsrätten och därför vara en negativ trend.⁹⁴ Det har ansetts att praxis som möjliggör försäljning av ”strandnära aktiestugor för fritidsändamål” till personer utan hembygdsrätt bör begränsas. Ansökningar om jordförvärvstillstånd för ”utförsäljning av strandnära aktiestugor för fritidsändamål” som uppenbart syftar till att kringgå jordförvärvslagen borde enligt detta förslag avslås med hänvisning till att ansökan strider mot syftet med jordförvärvslagen.⁹⁵ Å andra sidan har föreslagits att planering genomförs för strandbyar samt framförts stöd för en kontrollerad utveckling av försäljning av fritidsboende på av kommunerna planerade områden.⁹⁶

Kommittén har i sina höranden även riktat in sig på en granskning av markplaneringsfrågor eftersom detta har en anknytning till jordförvärvsbestämmelserna. Frågan om hur jordegendomen utnyttjas i landskapet påverkas nämligen inte enbart av jordförvärvsbestämmelserna. I den meningen kan jordförvärvsbestämmelserna ses som en faktor bland andra som påverkar förutsättningarna för in- och återflyttning. Enligt detta vida synsätt kan lagstiftning om t.ex. markanvändning, planläggning och miljöskydd vara av betydelse i sammanhanget. Till skillnad från jordförvärvsbestämmelserna har den lagstiftningen emellertid inte som syfte att fungera som ett s.k. nationalitetsskydd.

4.2.3. Näringsrätten

I utlåtanden till kommittén har främst berörts principen om att minst 2/3 av medlemmarna i en bolagsstyrelse ska ha hembygdsrätt eller ska ha bott på Åland minst fem år. Det har ansetts att landskapsregeringen under senare tid i vissa fall gjort avsteg från detta kriterium och godkänt styrelser där endast hälften av ledamöterna uppfyller kravet på hembygdsrätt/boende på Åland. Detta har ansetts leda till oklarhet om landskapsregeringens nya praxis nu är allmänt gällande eller om det finns några specifika tilläggskrav.⁹⁷

I vissa utlåtanden anses att det i samband med permanent näringsrätt inte finns anledning att luckra upp principen om att minst 2/3 av medlemmarna i en bolagsstyrelse ska ha hembygdsrätt eller ska ha bott på Åland minst fem år.⁹⁸ I andra utlåtanden anses däremot att detta krav upplevs som ett onödigt byråkratiskt hinder som inte bidrar till att uppfylla syftet med näringsrätten. Kravet kunde istället ersättas med ett mer språkpassat regelverk med objektiva kriterier.⁹⁹

I vissa utlåtanden har framförts kritiska synpunkter gällande rättssäkerheten vid beviljandet av näringsrätt. Det har även framförts att en näringsidkare inte med säkerhet på förhand kan veta vilka minimikriterier som bör uppfyllas för att näringsrätt ska erhållas. Detta är inte acceptabelt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och det leder till att det upplevs som byråkratiskt och svårt att etablera sig på Åland. Kriterierna för beviljande av näringsrätt på basen av

⁹⁴ Skriftliga synpunkter från Ålands producentförbund r.f. av den 15 augusti 2008.

⁹⁵ Enligt utlåtande från Ålands kommunförbund av den 16 oktober 2008.

⁹⁶ Attraktiva Åland. Idédokument om den åländska turismens framtida utveckling. 2008.

⁹⁷ Enligt handelskammarens utlåtande av den 14 augusti 2008.

⁹⁸ Enligt utlåtande från Ålands kommunförbund av den 16 oktober 2008. Enligt samma utlåtande finns det ingen anledning att luckra upp kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska för bolagsstyrelser.

⁹⁹ Enligt handelskammarens utlåtande av den 14 augusti 2008.

principdokumentet måste klargöras och uppdateras för att avhjälpa rådande situation. Regeringens rätt att bedöma ansökningar in casu bör dock kvarstå enligt utlåtandet.¹⁰⁰

Kommittén har även tagit del av utredningar gällande näringsrätten och näringslivet från den senaste tiden.¹⁰¹

4.2.4. Synpunkter inhämtade under studiebesök

När hembygdsrätts-, jordförvärvs- och näringsrättsfrågor diskuteras hänvisas ofta till olika framgångsrika lösningar i Åbolands skärgård. Därför valde kommittén att den 22 oktober 2008 göra ett studiebesök i Nagu. Kommunerna Houtskär, Iniö, Korpo och Nagu samt Pargas stad bildade den 1 januari 2009 en ny kommun, Väståbolands stad. Den nya skärgårdskommunen har ca 15 500 invånare.

Inom Nagu hade tagits fram en utvecklingsstrategi som även berör befolkningsutvecklingen och boendet i Nagu.¹⁰² I strategin konstateras att avgörande för befolkningstillväxten är utvecklingen av trafikförbindelserna, förverkligade investeringar och framtida markanvändning. Enligt statistikcentralens prognos förväntas en årlig tillväxt om 0,5 % i Nagu. Befolkningsökningen förutsätts accelerera om en fast förbindelse byggs till Nagu. I dagsläget består Nagus tillväxt till en tredjedel av inflyttare, en tredjedel av ombyggnad av sommarstugor till bofasta bostäder och en tredjedel av ökad nativitet.

I jämförelse med åländska förhållanden är markanvändningen hårt styrd. Av det totala markägandet användes ca 40 % för fritidsbruk. Stränderna ägdes huvudsakligen av andra än lokalbefolkningen. Bland annat framkom att för beviljande av byggnadslov på stränder och holmar (200 meter upp på land) krävs generalplan. Annars gäller regler om undantagslov. Landskapsförbundet ansvarar för regionplaneringen som är riktgivande för beviljande av byggrätt. Vid besöket framkom bland annat att kommunen av kostnadsskäl enbart planerade sin egen mark.

Kommittén konstaterar att avsaknaden av de åländska skyddsmekanismerna inte resulterat i en bättre utveckling av varken befolkningsantal eller företagsetableringar. Inte heller har den detaljerade och övergripande regionplaneringen och planstyrningen gett synliga bevis på en bättre utveckling än på Åland. Kommittén konstaterar att det förekom en överexploatering av strandområden trots regionplanering.

¹⁰⁰ Enligt handelskammarens utlåtande av den 14 augusti 2008.

¹⁰¹ Ålands Handelskammare. Kartläggning av landskapsregeringens tillståndsgivande av näringsrätt samt jordförvärvstillstånd. Utredning av Heidi Öst av den 26 september 2008; ÅSUB-rapport 2002:5. Den åländska näringsrätten; ÅSUB-rapport 2008:1. Det finska språkets ställning inom det åländska arbetslivet.

¹⁰² Utvecklingsstrategi för Nagu. Verksamheter och markanvändning. Nagu kommun, 29.9.2008.

4.3. Samhällsutvecklingen

4.3.1. Befolkning och flyttningsrörelser

Ålands totala befolkning var 27 153 personer år 2007.¹⁰³ År 1950 var befolkningsantalet 21 690 personer. Det har skett en stadig ökning av befolkningsantalet sedan 1970-talet. Inom landskapet har ökningen skett i Mariehamn och på landsbygden, men befolkningen i skärgården har minskat. Vid en historisk tillbakablick kan det konstateras att det skett mycket små variationer i antalet personer bosatta på Åland som även har fötts på Åland. Variationen har inte varit mer än ca 2 000 personer sedan år 1940. Däremot har det skett en märkbar ökning av personer som är födda i Finland eller utomlands.

År 2007 hade drygt två tredjedelar av den åländska befolkningen, eller 18 623 personer, Åland som sin födelseort, medan 8 305 personer var födda på annat håll. Av den sistnämnda gruppen var en majoritet eller 5 388 personer födda i Finland, d.v.s. 20 procent av hela befolkningen, och 3 142 personer eller 12 procent i andra länder. Sverige står som födelseland för 1 871 personer och övriga nordiska länder för 85 personer medan 1 036 personer kommer från utomnordiska länder.

Enligt befolkningsprognoser beräknas det att befolkningen på Åland kommer att öka. Enligt prognoserna kommer ökningen främst att koncentrera sig till den del av befolkningen som är äldre än 65 år. Prognoserna tyder på att den åländska arbetskraften till stor del kommer att vara beroende av inflyttning.

Vid en granskning av modersmål hos personer bosatta på Åland kan vissa trender utpekas. Sedan år 1990 har det skett en viss ökning i det totala antalet personer som har svenska som modersmål. I proportionella termer har emellertid personer med svenska som modersmål minskat. År 1990 hade 23 243 personer av 24 604 svenska som modersmål. År 2007 var antalet 24 764 av 27 153 personer. Andelen personer med finska som modersmål år 1990 och 2007 har ungefär följt samma ökningskurva, från 1 128 till 1 367 personer. Däremot har det skett en mycket större ökning av personer med annat modersmål än svenska eller finska, från 233 till 1 022 personer.

I detta sammanhang kan noteras en rapport om utflyttades och inflyttades förhållande till den åländska arbetsmarknaden, och det finska språkets betydelse i sammanhanget.¹⁰⁴ Av rapporten framgick att i dagsläget är drygt var fjärde inflyttare till Åland en återflyttande, infödd ålänning. Den starkaste ökningen av invandringen under 2000-talet står personer födda i Baltikum och personer födda utanför Norden och Baltikum för. Slutsatsen dras att det finns goda möjligheter att den åländska arbetsmarknaden kan tillföras den typ av högre utbildad kompetens man är i behov av, om de rätta förutsättningarna skapas för dem som vill återflytta.

Av alla individer i åldern 19-60 år, som inflyttade till Åland under 1990- eller 2000-talet, flyttade 41 procent i första hand för att arbeta och 36 procent i första hand av familjeskäl. Hälften av de infödda ålänningarna hade flyttat tillbaka i första hand av familjeskäl, och

¹⁰³ De statistiska uppgifterna tagna från ÅSUB-rapport 2008:5. Befolkningen 2007.

¹⁰⁴ ÅSUB-rapport 2008:8. Den åländska flyttningsrörelsen ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Studien baserade sig på material från två enkäter riktade till drygt 1200 personer i åldern 19-60 år som flyttade från eller till Åland under perioden 1990-2006.

endast var fjärde i första hand för att arbeta. Rapporten visar också att andelen kvinnor som flyttar från Åland för att studera är betydligt större än andelen män och omvänt är andelen män som flyttar bort för att arbeta betydligt större än andelen kvinnor.

Infödda ålänningar är de som är mest benägna att återflytta. 27 procent hade konkreta planer på att återvända. Återflyttningsbenägenheten hos åländska studerande är stark (43 procent av denna grupp sade sig ha planer på att återflytta). Starkast är den hos studerande i Sverige som har jämförelsevis dåliga kunskaper i finska. Många av dessa planerar att flytta till Åland i första hand inte som resultatet av ett ekonomiskt kalkylerande, utan helt enkelt för att man är född och uppvuxen där. Resultaten tydde också på att de infödda ålänningarna som bodde i Sverige var mer benägna att återflytta än de som bosatt sig i Finland. De som utflyttat från Åland till Finland var minst benägna att återflytta till Åland.

Enligt rapporten hade drygt 4 procent av de utflyttade avstått från att söka ett arbete på Åland på grund av att krav på finska hade ställts, medan 12 procent av de inflyttade hade avstått av samma skäl.

4.3.2. Markanvändning och fritidshus

Enligt statistik från år 2001 fördelas markanvändningen på Åland enligt tabellen nedanför.

Tabell 6. Markanvändning efter region 2001, procent¹⁰⁵

	Totalt	Bostads- och fritidsbebygg.	Affärsverks-, förvaltn., industri	Trafik, sammälls- teknik	Jordbruks- mark	Skogsbruks- mark	Övrigt
Mariehamn	100	26,7	6,4	12,5	6,4	38,0	10,0
Landsbygden	100	2,6	0,1	2,8	18,2	60,2	16,0
Skärgården	100	1,8	0,0	1,3	14,2	56,3	26,4
Åland	100	2,5	0,1	2,3	16,7	58,7	19,6

I förarbeten till nuvarande självstyrelselag konstaterades att efterfrågan på mark för fritidsändamål varit mycket stor.¹⁰⁶ Under perioden 1970-1985 ökade antalet fritidshus med ca 3 000 till ca 7 500. En undersökning av fritidshusägarnas bosättningsort som gjordes 1985 visade att 31 procent av ägarna till fritidshusen bodde utanför landskapet, främst i Sverige. I skärgårdskommunerna var motsvarande siffra 43 procent. År 1989 uppskattades det totala antalet fritidsfastigheter som ägs av personer bosatta utanför landskapet till ca 2 500. Motsvarande undersökning verkar inte ha gjorts efter detta. Däremot finns det senare statistik om fritidshusbeståndet och dess utveckling.

Tabell 7. Fritidshusbeståndet 1985-1997.¹⁰⁷

	Totalt			Sommarstugor			Uthyrningsstugor		
	1985	1990	1997	1985	1990	1997	1985	1990	1997
Landsbygden	5 398	5 812	6 235	3 709	4 017	4 366	1 689	1 795	1 869
Skärgården	1 992	2 274	2 517	1 605	1 838	2 035	387	436	482
Åland	7 390	8 086	8 752	5 314	5 855	6 401	2 076	2 231	2 351

¹⁰⁵ ÅSUB. Statistisk årsbok 2008, s. 24.

¹⁰⁶ RP 73/1990, s. 23.

¹⁰⁷ ÅSUB. Statistisk årsbok 2008, s. 98.

Fritidshusbeståndet och därmed fritidshustätheten på landsbygden och i skärgården har ökat under perioden 1990-1997. Troligt är att utvecklingen även fortsatt efter år 1997, t.ex. antalet ansökningar om jordförvärvstillstånd, styckningar och lagfarter tyder på detta.¹⁰⁸ Däremot är det oklart hur bosättningsorten för fritidshusägarna har utvecklats och hur stor andel av dessa som är bosatta utanför landskapet.

Omfattande omvandling av helårshus till fritidshus har varit föremål för uppmärksamhet i Sverige. I en svensk rapport har det konstaterats att en sådan omvandling gått mycket långt på vissa kustavsnitt. På t.ex. Kärningön och Koster är ca 2/3 av helårshusen omvandlade till fritidshus medan på östkusten och Hven ligger genomsnittet på 40-50 procent. Även på öar som Vinön i Hjälmaran har omvandlingen blivit ett problem och redan är ca 1/3 av husen omvandlade.¹⁰⁹

4.3.3. Näringslivet

Kommittén har noterat att, trots rådande begränsningar gällande förvärv av fast egendom och rätt att utöva näring, framkommer av de senaste statistiska uppgifterna att antalet företagsetableringar och inflyttningen till Åland är förhållandevis hög i förhållande till andra insulära regioner i Ålands närhet.

Följande uppgifter om det åländska näringslivet och ekonomin kan noteras:

- sysselsättningen har åren 1996-2005 ökat med i genomsnitt 174 personer per år
- BNP i fasta priser åren 1998-2005 växte med i medeltal 19,6 miljoner euro per år
- nettoökningen av antalet företag brukar variera mellan 30-50 nya företag per år

Tabell 8. Antal nya och nedlagda företag efter näringsgren 2003-2006.

Näringsgren	Nya företag				Nedlagda företag			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
<i>Primärn.</i>	3	3	4	7	6	8	3	9
<i>Industri</i>	12	10	15	14	14	9	10	10
<i>Byggverks.</i>	24	28	35	26	18	16	21	17
<i>Handel</i>	25	28	49	38	25	24	43	36
<i>Hot. o. rest.</i>	24	16	17	12	8	15	20	18
<i>Transport</i>	12	11	17	14	9	14	11	17
<i>Finansverks.</i>	-	-	4	3	3	2	3	1
<i>Företagstj.</i>	28	40	48	51	22	27	32	26
<i>Personliga tj.</i>	19	23	22	40	14	5	18	23
Totalt	147	159	211	205	119	120	161	157

Med avseende på språkfrågan kan noteras att år 2008 genomfördes en intervjubaserad undersökning om behoven av kunskaper i finska inom det åländska arbetslivet. I undersökningen framkom att kunskaper i finska väger tungt som meriteringsfaktor vid

¹⁰⁸ Se tabell 3 för antalet jordförvärvstillstånd. Antalet verkställda styckningar har varit dryga 200 per år (2000: 223 st, 2005: 205 st, 2007: 238 st. Antalet lagfarter har kretsat kring ca 1000 st per år under perioden 2000-2006. ÅSUB. Statistisk årsbok 2008, s. 99 och 211.

¹⁰⁹ Planering för åretruntboende i kust och skärgård. Glesbygdsverket och Arkitekturåret 2001. Juli 2001, s. 27.

nyrekrytering inom näringslivet. Med några få undantag inom det privata näringslivet värderas kunskaper i finska lika högt, oftast högre, än kunskaper i engelska. Efterfrågan på arbetskraft med goda kunskaper i finska har medverkat till en rätt omfattande arbetskraftsrekrytering i riket. En slutsats var att de finska kunskapskraven minskar näringslivets och de offentliga arbetsgivarnas möjligheter att rekrytera ålänningar med utbildning från Sverige eller andra delar av världen utanför Finland.¹¹⁰

4.4. Hembygdsrätten

4.4.1. Hembygdsrättens syfte

Hembygdsrättens syfte kan anses sammanfalla med självstyrelselagens mera övergripande syfte att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor samt att göra det möjligt för befolkningen att själv ordna sin tillvaro inom gränserna för landskapets statsrättsliga ställning.¹¹¹ Hembygdsrätten ska genom krav på bosättning i landskapet och kunskaper i svenska språket fungera som ett s.k. nationalitetsskydd.

Hembygdsrätten är emellertid bara en av självstyrelsesystemets komponenter, dock en mycket central sådan, som syftar till skyddet av språket, kulturen och de lokala sedvänjorna. Även andra aspekter av självstyrelsesystemet kan ha samma syfte, så är fallet t.ex. med de i Ålandsöverenskommelsen och självstyrelselagen upptagna bestämmelserna om undervisningsspråket i skolorna. Hembygdsrätten kan sägas utgöra en grundsten i den del av nationalitetsskyddet som är riktad till befolkningen på Åland.

Förvärv av hembygdsrätt medför att en enskild person får tillgång till ett antal rättigheter som kan anses vara centrala i det åländska samhället. Däremot torde det inte vara lika känt utanför Åland att personer som flyttar till landskapet i varierande omfattning kan komma i åtnjutande av flera särrättigheter som anknyter till hembygdsrätten, trots avsaknaden av hembygdsrätt. Detta har främst möjliggjorts genom att lagtinget har befogenheter att stifta särskild lagstiftning om både kommunalval, jordförvärv och näringsrätt.

Fysiska personers tillgång till de centrala rättigheter som anknyter till hembygdsrätten bör därför bedömas på två olika nivåer, i förhållande till både hembygdsrätten och de enskilda särrättigheterna. De fysiska personernas möjlighet till jordförvärv och näringsrätt kan regleras t.ex. genom en ändring av kriterierna för förvärv och förlust av hembygdsrätt eller genom en ändring av den särskilda lagstiftningen om jordförvärv och näringsrätt. Juridiska personer kan däremot inte förvärva hembygdsrätt men bolagsmännens eller styrelsemedlemmarnas innehav av hembygdsrätt påverkar den juridiska personens möjligheter att på ansökan förvärva fast egendom och få rätt att idka näring.

Bedömningen av hur hembygdsrätten och den anknyttande jordförvärvslagstiftningen och näringsrätten ska vara utformad är därför komplex. Kommittén ska bedöma var den mest ändamålsenliga nivån för nationalitetsskyddet ligger i dagens föränderliga och globaliserade samhälle.

¹¹⁰ ÅSUB-rapport 2008:1. Det finska språkets ställning inom det åländska arbetslivet.

¹¹¹ RP 73/1990, s. 5.

Kommittén utgår i sina bedömningar från att hembygdsrätten genom krav på bosättning i landskapet och kunskaper i svenska språket syftar till att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor samt att göra det möjligt för befolkningen att själv ordna sin tillvaro inom gränserna för landskapets statsrättsliga ställning.

4.4.2. Förvärv och förlust av hembygdsrätt

4.4.2.1. Kravet på finskt medborgarskap

Finskt medborgarskap är en förutsättning för förvärv av hembygdsrätt.¹¹² Den som förlorar sitt finska medborgarskap förlorar sin hembygdsrätt. Om finskt medborgarskap stadgas i 5 § grundlagen (FFS 731/1999). Barn får finskt medborgarskap vid födelsen och genom föräldrarnas medborgarskap enligt vad som närmare bestäms i medborgarskapslagen (FFS 359/2003).¹¹³ Enligt grunder som bestäms i medborgarskapslagen kan medborgarskap också beviljas efter anmälan eller på ansökan. Ingen kan fräntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på i lag bestämda grunder och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat. Medborgarskapslagen innehåller allmänna villkor för s.k. naturalisation.¹¹⁴

Det kan konstateras att huvudprincipen för erhållandet av finskt medborgarskap på ansökan är att den sökande har eller har haft sitt egentliga bo och hemvist i Finland de senaste sex åren utan avbrott eller åtta år efter det han eller hon fyllt 15 år, varav de senaste två åren utan avbrott. Det finns dock undantag från denna princip, t.ex. medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige kan beviljas finskt medborgarskap, om hans eller hennes egentliga bo och hemvist finns och har funnits i Finland de senaste två åren utan avbrott.

Finlands medborgarskapslagstiftning tillåter flerfaldigt medborgarskap. Finska medborgare som förvärvat medborgarskap i ett annat land förlorar inte sitt finska medborgarskap. På motsvarande sätt får utländska medborgare som får finskt medborgarskap behålla sitt tidigare medborgarskap. En utländsk medborgare som ansöker om finskt medborgarskap får behålla

¹¹² I ett europeiskt perspektiv kan det konstateras att ca 735 000 personer erhöll medborgarskap i ett EU-medlemsland år 2006. De senaste åren har omkring 5 000 personer årligen erhållit finskt medborgarskap.

¹¹³ Se även RP 235/2003 rd.

¹¹⁴ Allmänna villkor för naturalisation

En utlänning beviljas på ansökan finskt medborgarskap, om han eller hon när ansökan avgörs

- 1) har fyllt 18 år eller före det ingått äktenskap,
- 2) har eller har haft sitt egentliga bo och hemvist i Finland (*boendetid*),
 - a) de senaste sex åren utan avbrott (*oavbruten boendetid*), eller
 - b) åtta år efter det han eller hon fyllt 15 år, varav de senaste två åren utan avbrott (*förvärvad boendetid*),
- 3) inte har gjort sig skyldig till en straffbar gärning eller meddelats besöksförbud (*oförvitlighetsvillkor*),
- 4) inte väsentligt har försummat sin underhållsskyldighet eller sina offentligrättsliga betalningsförpliktelser,
- 5) tillförlitligt kan redogöra för sin försörjning, och
- 6) har nöjaktig förmåga att i tal och skrift använda finska eller svenska eller i stället för muntliga språkkunskaper motsvarande kunskaper i finskt teckenspråk (*språkkunskapsvillkor*).

Avvikelse från de allmänna villkoren för naturalisation kan göras endast på de grunder som anges i medborgarskapslagen.

En person naturaliseras inte trots att han eller hon uppfyller villkoren för naturalisation, om det finns grundad anledning att misstänka att naturalisation äventyrar statens säkerhet eller allmän ordning eller om den huvudsakliga avsikten med förvärv av medborgarskap är att utnyttja förmåner som hänför sig till finskt medborgarskap utan avsikt att bosätta sig i Finland eller om naturalisation av något annat vägande skäl utifrån en helhetsbedömning av den sökandes situation strider mot statens fördel.

sitt nuvarande medborgarskap om hemlandet tillåter det. Alla länder, bl.a. Norge och Danmark, tillåter inte sina medborgare att ha dubbelt medborgarskap. I ett sådant fall kan den som söker om finskt medborgarskap vara tvungen att avsäga sig sitt tidigare medborgarskap.

Vid en granskning av vilket medborgarskap bosatta på Åland innehar kan det konstateras att år 2007 hade ca 2 000 personer annat än finskt medborgarskap. Drygt hälften av dessa hade svenskt medborgarskap. Andelen övriga medborgarskap verkar vara ganska jämnt fördelade mellan olika länder. Drygt 200 personer hade ett medborgarskap utanför Europa.

Tabell 9. Bosatta på Åland enligt medborgarskap.¹¹⁵

Medborgare i	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
<i>Finland</i>	22 308	22 942	23 761	24 287	24 651	25 139	25 180	25 238
<i>Sverige</i>	371	518	623	660	839	989	1 019	1 066
<i>Norge</i>	11	22	44	38	35	36	39	36
<i>Danmark</i>	5	4	17	9	13	12	14	14
<i>Storbritannien</i>	14	11	21	19	31	36	35	40
<i>Tyskland</i>	4	8	21	10	14	35	36	45
<i>Övr. Europa</i>	11	10	25	64	78	330	398	479
<i>USA</i>	50	58	59	42	44	28	25	24
<i>Övr. länder</i>	9	17	32	72	69	152	164	195
Totalt	22 783	23 591	24 604	25 202	25 776	26 766	26 923	27 153

Efter att möjligheten till flerfaldigt medborgarskap infördes i Finland år 2003 har det skett en viss ökning i antalet ansökningar om hembygdsrätt.¹¹⁶ År 2007 hade 1 068 personer dubbelt medborgarskap varav ett av medborgarskapen var finskt. En person som är medborgare i två länder, varav det ena är Finland, räknas i tabellen ovanför som finsk medborgare. Detta gäller 1 057 personer, varav 862 personer var medborgare också i Sverige och 195 i något annat land.¹¹⁷

Även om finsk lagstiftning numera tillåter flerfaldigt medborgarskap anser kommittén att det fortsättningsvis finns vissa hinder för att alla medborgare på Åland ska behandlas lika vid beviljandet av hembygdsrätt. Inflyttade till Åland kan i vissa fall på basis av annan stats lagstiftning vara tvungna att avstå sitt dåvarande medborgarskap om de erhåller finskt medborgarskap. Den finska medborgarskapslagstiftningen uppställer kriterier som i vissa fall kan vara svårare att uppfylla än kriterierna för förvärv av hembygdsrätt.¹¹⁸ Särskilt kan enskilda uppleva det som oproportionerligt betungande eller inte personligen önskvärt att ansöka om finskt medborgarskap ifall syftet i första hand är att förvärva hembygdsrätt och bosätta sig på Åland. En annan avhållande aspekt kan vara skyldigheter som följer vid erhållandet av medborgarskap, t.ex. kan det finnas en risk att den som har flerfaldigt medborgarskap blir tvungen att fullgöra värnplikt i samtliga länder.

Landskapsregeringen har också betonat att det är en positiv utveckling och en fördel för Åland att många väljer Åland som boningsort.¹¹⁹ Självstyrelsemyndigheterna har ett ansvar

¹¹⁵ ÅSUB. Statistisk årsbok 2008, s. 50.

¹¹⁶ Se tabell 2.

¹¹⁷ ÅSUB-rapport. Statistik 2008:5, s. 26.

¹¹⁸ Det kan noteras att för tillfället bereds en ändring i Finlands medborgarskapslag som syftar till att den vistelsetid som krävs för medborgarskap förkortas och att det blir lättare i synnerhet för studerande som avlagt examen i Finland att förvärva medborgarskap. En proposition ska lämnas till riksdagen under hösten 2009.

¹¹⁹ Enligt landskapsregeringens handlingsprogram av den 23 november 2007.

för att integrera inflyttade i det åländska samhället och kravet på finskt medborgarskap kan utgöra ett onödigt hinder för detta.

I dagsläget är hembygdsrätten, d.v.s. indirekt innehav av finskt medborgarskap, ett absolut krav i samband med rösträtt och valbarhet i lagtingsval. Vid en internationell utblick går det emellertid att finna exempel på länder (t.ex. Nya Zeeland) där rösträtt och valbarhet i parlamentsval inte förutsätter det landets medborgarskap. Motsvarande exempel går att finna också i samband med val till lagstiftande församlingar i självstyrande områden (t.ex. Skottland).

I dagsläget är rösträtten och valbarheten i kommunalval oberoende av hembygdsrätten eller vilket medborgarskap personen har. Rösträtt och valbarhet i kommunalvalet innefattar personer utan hembygdsrätt som uppfyllde de övriga villkoren och som på valdagen under minst ett år haft en kommun på Åland som hemkommun. I samband med kommunalvalet år 2007 fanns totalt 2 715 personer som saknade hembygdsrätt men som var röstberättigade och valbara i kommunalvalet. Detta var drygt tretton procent av de röstberättigade. Av dessa hade 1326 personer finskt medborgarskap, 812 personer svenskt medborgarskap, 48 personer var medborgare i annat nordiskt land och 529 personer hade annat medborgarskap.

Fremst med anledning av en liberalisering av villkoren för rösträtt och valbarhet ökade antalet röstberättigade och valbara utan hembygdsrätt med 1 332 jämfört med valet 2003, vilket innebär att de röstberättigade utan hembygdsrätt nästan fördubblades. Dock kan noteras att valdeltagandet bland personer utan hembygdsrätt uppgick till drygt 37 procent jämfört med nästan 71 procent bland personer med hembygdsrätt.¹²⁰

Finskt medborgarskap är inte en förutsättning för erhållandet av jordförvärvstillstånd. Det kan noteras att i medeltal har ca 50 st utländska medborgare årligen fått jordförvärvstillstånd de senaste åren.¹²¹

Kommittén finner inte några uppenbara rättsliga hinder för avskaffandet av finskt medborgarskap som en förutsättning för förvärv och innehav av åländsk hembygdsrätt. Det skulle innebära en lindring av de nuvarande bestämmelserna, eftersom gruppen av personer som har hembygdsrätt utvidgas, vilket inte hindras av särbestämmelserna i Ålandsprotokollet. Slopandet av kravet på finskt medborgarskap skulle innebära att en i dagsläget förekommande viss diskriminering på basis av nationalitet skulle försvinna. I samband med avskaffandet av kravet på finskt medborgarskap ska kriterierna för förvärv av hembygdsrätt ses över. Det kan finnas skäl att vid beviljandet av hembygdsrätt beakta sådana krav som i dagsläget ställs vid beviljandet av finskt medborgarskap, t.ex. att sökanden inte gjort sig skyldig till grov brottslighet eller motsvarande.

Kommittén föreslår ett avskaffande av finskt medborgarskap som en förutsättning för förvärv och innehav av hembygdsrätt.

Kommittén föreslår att landskapsregeringen hos Finlands regering initierar en ändring av självstyrelselagen så att den kan antas av riksdagen under innevarande mandatperiod.

¹²⁰ ÅSUB Statistik 2008:3. Valdeltagandet 2007.

¹²¹ ÅSUB. Statistisk årbok 2008, s. 99.

4.4.2.2. Tillfredsställande kunskaper i svenska

Hembygdsrätten kan ses som ett centralt instrument vars syften sammanfaller med de i Ålandsöverenskommelsen nämnda syftena, d.v.s. att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor. Det kan även noteras att språkbestämmelserna i övrigt har en mycket framträdande ställning i självstyrelselagen för Åland där de samlats i det sjätte kapitlet (SjL 36 § - 43 §).

Tidigare har konstaterats att tillfredsställande kunskaper i svenska är ett av villkoren för förvärv av hembygdsrätt på ansökan. Enligt självstyrelselagens förarbeten avses kunskaper som gör det möjligt för sökanden att med tanke på arbete och vardagslivet i övrigt komma till rätta i ett enspråkigt samhälle. I detta sammanhang hänvisas i propositionen till krav som uppställdes i rikets dåvarande medborgarskapslagstiftning.¹²²

I landskapslag kan stadgas om avsteg från kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska. I samband med beredningen av landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt föreslog landskapsstyrelsen ett examineringsystem för att pröva sökandens kunskaper i svenska språket.¹²³ Landstingets lagutskott omfattande inte detta förslag som därefter föll bort från den slutliga landskapslagen.¹²⁴ Enligt gällande landskapslag kan landskapsregeringen av sökanden inbegära sådan utredning som anses nödvändig. Enligt landskapsregeringens blankett för ansökan om hembygdsrätt ska till ansökan fogas dokumentation över tillfredsställande kunskaper i svenska.

Det är i få ärenden som det blir aktuellt att testa kunskaperna i svenska hos sökanden.¹²⁵ Det har emellertid framförts kritiska synpunkter på det förhållandet att kravet på språkkunskaper inte har reglerats närmare trots att det gäller individens rättigheter och skyldigheter.¹²⁶ Behovet av tydligare villkor torde därtill öka om kravet på finskt medborgarskap för erhållandet av hembygdsrätt skulle utgå.¹²⁷ Dylika preciserade villkor bör ingå i landskapslag med beaktande av SjL 7 § 3 mom.¹²⁸ Landskapsregeringen bör också utarbeta tillämpningsdirektiv som ligger till grund för bedömningen av språkkunskaper.

Kommittén noterar att språkkunskaper eller verksamhetsspråk även vägs in i samband med behandlingen av ansökningar om rätt att utöva näring. I landskapsregeringens ansökningsblanketter efterfrågas den fysiska och juridiska personens verksamhetsspråk. Enligt landskapsregeringens principdokument bör tillstånd förvägras ifall den tilltänkta

¹²² RP 73/1990 rd.

¹²³ LS-framställning nr 38/1991-92.

¹²⁴ Lagutskottets betänkande nr 34/1991-92.

¹²⁵ Se t.ex. landskapsregeringens beslut den 31 juli 2006, protokoll nr 15, ärende 62, dnr K12/06/5/134. I beslutet anges att sökandens språkkunskaper har bedömts "som tillfredsställande då hon visat förmåga att förstå och behjälpligt tala svenska så att det går att föra en konversation med henne".

¹²⁶ Suksi, Markku, Ålands konstitution, s. 35.

¹²⁷ Jfr 17 § medborgarskapslagen (FFS 359/2003) där det stadgas om bevis på språkkunskaper: "Att språkkunskapsvillkoret uppfylls kan visas genom avläggande av en allmän språkexamen på färdighetsnivå tre eller statens språkexamen med nöjaktig förmåga att använda språket i tal och skrift eller genom att fullgöra den grundläggande utbildningens lärokurs med finska eller svenska som modersmål. Språkkunskaper kan också visas genom annan skolutbildning eller på något annat sätt, om den som utfärdar examensintyg över statens språkexamen har bedömt att språkkunskapsnivån uppfyller språkkunskapsvillkoret."

¹²⁸ Jfr även detaljmotiveringen till 7 § SjL där det "inte ansetts nödvändigt att i lagen ta in ett uttryckligt stadgande om den närmare regleringen av förfarandet vid ansökan om och beviljande av hembygdsrätt. En sådan reglering kan också i avsaknad av ett uttryckligt stadgande i självstyrelselagen ske genom landskapslag." RP 73/1990, s. 61.

verksamheten på annat sätt kan anses stå i konflikt med det åländska nationalitetsskyddet; exempelvis genom att hota språkbalansen. Vid beviljande av tillstånd kan landskapsregeringen foga till tillståndet villkor för att upprätthålla nationalitetsskyddet. I linje med kommitténs synpunkter om behovet av precisering gällande kunskaper i svenska borde även dylika motsvarande krav gällande språk preciseras.¹²⁹

Med hänvisning till ovanstående föreslår kommittén att i landskapslag uppställs villkor gällande tillfredsställande kunskaper i svenska språket vid beviljandet av hembygdsrätt. Kommittén finner att det är nödvändigt att närmare definiera vad som avses med tillfredsställande kunskaper och att landskapsregeringen har tillämpningsdirektiv som ligger till grund för bedömningen.

4.4.2.3. Stadigvarande boende i landskapet och folkbokföring

Enligt 7 § 2 mom. SJL är inflyttning till landskapet en förutsättning för beviljandet av hembygdsrätt på ansökan. Kommittén konstaterar att avgörandet om en person flyttat till eller från landskapet främst baserar sig på uppgifter som inhämtas av den åländska befolkningen med stöd av rikets lagstiftning om folkbokföring. Centrala riksbestämmelser på området ingår i lagen om hemkommun (FFS 201/1994) och befolkningsdatalagen (FFS 507/1993). Huvudregel är att en persons hemkommun är den kommun där personen bor. Hemkommunen för ett nyfött barn är den kommun där barnets mor har sin hemkommun när barnet föds. Lagen om hemkommun stadgar om situationer där en person har flera bostäder och hemkommun bestäms då enligt när det föreligger fast anknytning.¹³⁰

När någon flyttar från sin hemkommun eller till en annan bostad inom hemkommunen, ska han eller hon tidigast en månad före och senast en vecka efter flyttningsdagen anmäla detta till magistraten. Det är en lagstadgad skyldighet att lämna in flyttningsanmälan. En försummelseavgift kan påföras om flyttningsanmälan är försenad. Enligt 7 § lagen om hemkommun (FFS 201/1994) ska en person till magistraten också anmäla sin tillfälliga bostad om han eller hon bor där mer än tre månader. På Åland är det länsstyrelsen som registrerar uppgifterna om flyttning i det riksomfattande befolkningsdatasystemet och därifrån förmedlas uppgifterna vidare till olika myndigheter.¹³¹

Av landskapsregeringens praxis kan dras slutsatsen att bedömningen av när en person anses ha flyttat till landskapet inte enbart är beroende av om personen har gjort en flyttningsanmälan och har en registrerad hemkommun i landskapet.¹³² Landskapsregeringen

¹²⁹ Det kan noteras att HFD i ett avgörande gällande besvär över landskapsregeringens beslut om avslag på ansökan om rätt att utöva näring konstaterat att landskapsregeringen "inte har närmare preciserat på vilket sätt den anser att den tilltänkta verksamheten kan stå i konflikt med det åländska nationalitetsskyddet". HFD:s beslut 31.12.2002. Liggarenr 3477. Dnr 1700/1/01.

¹³⁰ Enligt 2 §: "Har en person i sin användning flera bostäder eller ingen bostad alls, är hans hemkommun den kommun som han på grund av sina familjeförhållanden, sin utkomst eller andra motsvarande omständigheter själv anser som sin hemkommun och till vilken han med hänsyn till de ovan nämnda omständigheterna har fast anknytning."

¹³¹ Till exempel församlingarna, skatteförvaltningen och FPA hör till dem som får uppgifterna. Dessutom skaffar många pensionsanstalter, banker, försäkringsbolag och organisationer uppgifter om adressförändringar ur befolkningsdatasystemet.

¹³² T.ex. i ett fall avslag landskapsregeringen ansökan om hembygdsrätt främst med stöd av kommunens utlåtande enligt vilken sökandens byggnader var fritidsbyggnader och att fast bosättning kan vara möjlig där men att det tillika inte fanns förutsättningar att ge kommunal service som t.ex. hemservice eller skolskjuts till boende. Enligt utdrag ur befolkningsregisterdatasystemet hade sökande åländsk kommun som sin hemkommun i fem år.

förutsätter att sökande fysiskt har flyttat till landskapet för att kravet på inflyttning till landskapet ska vara uppfyllt.

Fastställandet av egentlig bo och hemvist i landskapet under minst fem år, som är en förutsättning för förvärv av hembygdsrätt med stöd av 7 § SjL, anknyter till frågan om inflyttning till landskapet. Enligt landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt ska till ansökan om hembygdsrätt fogas hemortsintyg samt ämbetsbevis som styrker att sökanden utan avbrott haft och alltjämt har sitt egentliga bo och hemvist i landskapet. Dessutom ska till sådan ansökan fogas ämbetsbevis för barn som tillsammans med sökanden kan förvärva hembygdsrätt samt utredning över vem eller vilka som är dess vårdnadshavare.

Landskapsregeringen har i praxis beaktat annan bevisföring än hemortsintyg och ämbetsbevis vid avgörandet av om en person har haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem år. Landskapsregeringen har beaktat bl.a. studieintyg, hyresavtal och anställningsavtal. Ur enskildas synvinkel kan det vara problematiskt att det inte är klart vilken ytterligare bevisning som godtas, t.ex. landskapsregeringens blankett för ansökan om hembygdsrätt förutsätter enbart att ämbetsbetyg och hemortsintyg bifogas. Mot bakgrund av landskapsregeringens praxis vet enskilda inte nödvändigtvis heller vid vilken tidpunkt femårsperioden börjar löpa.

Särskilda tolkningsproblem kan uppstå i samband med avgörandet av om det förekommit avbrott i bosättningen på Åland. Landskapsregeringens praxis stöder även i detta sammanhang slutsatsen att fysisk bosättning på Åland förutsätts för att det inte ska ske avbrott i femårsfristen. Däremot medför resor eller tillfälliga vistelser inte avbrott.

För enskilda kan det bli oklart vad som är enbart en tillfällig flyttning och vad som anses utgöra ett avbrott i femårsfristen. Paralleller kan dras till räknandet av boendetiden i samband med ansökan om finskt medborgarskap och EG-domstolens tolkning av olika bosättningskrav inom gemenskapsrätten.¹³³ Även medborgarskapslagen använder sig av uttrycket egentligt bo och hemvist vid avgörandet av boendetiden i Finland. I likhet med landskapsregeringens praxis har begreppet egentligt bo och hemvist i det sammanhanget inte uteslutande kopplats ihop med systemet enligt lagen om hemkommun (FFS 201/1994). Hemkommunen enligt befolkningsdatasystemet behöver inte vara avgörande eftersom hemkommun inte nödvändigtvis motsvarar en persons faktiska vistelseort. En ordinarie adress i befolkningsdatasystemet och hemkommun är dock i allmänhet ett bevis på en persons faktiska vistelseort.¹³⁴

Till skillnad från hembygdsrätten förknippas medborgarskapslagstiftningen med detaljerade regler för när boendetiden börjar och när det sker ett avbrott i boendetiden.¹³⁵ Kommittén anser att det finns skäl att i landskapslagstiftning införa motsvarande regler. Sättet att räkna boendetider bör då vara likadant både i samband med förvärv och förlust av hembygdsrätt.

Sökande ansågs inte ha inflyttat. Landskapsregeringens beslut den 17 januari 2006, protokoll nr 1, ärende 4, dnr K12/05/5/467.

¹³³ EG-domstolen har i domen i mål C-66/08 Kozłowski tolkat uttrycken 'är bosatt' och 'uppehåller sig' i en viss medlemsstat. Domstolen konstaterade att "en eftersökt person är "bosatt" i den verkställande medlemsstaten när denne verkligen är bosatt i denna medlemsstat och personen "uppehåller sig" där när den efter en stabil vistelse under viss tid i samma medlemsstat har ansetts få en sådan anknytning till denna medlemsstat som kan jämföras med sådan anknytning som följer av att personen är bosatt i denna medlemsstat".

¹³⁴ Se RP 235/2002, s. 33.

¹³⁵ 15 § och 16 § medborgarskapslagen.

Ett hembygdsrättsregister upprätthålls av landskapsregeringen. Uppgifter i hembygdsrättsregistret baserar sig på uppgifter som köps av befolkningsregistermyndigheter.¹³⁶ Dessa uppgifter i befolkningsdatasystemet bygger i sin tur på befolkningsdatalagen (FFS 507/1993). Till grund för hembygdsrättsregistret ligger inte någon landskapslag. Enligt 10 § grundlagen ska närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. I landskapslag finns allmänt tillämpliga bestämmelser om behandling av personuppgifter men inrättandet av hembygdsrättsregistret och uppgifterna i detta borde grunda sig på mera detaljerade bestämmelser i landskapslag.¹³⁷

En bidragande orsak till avsaknaden av landskapslag till stöd för ett hembygdsrättsregister är att folkbokföring hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 29 § SjL och rätten att i landskapslagstiftningen inta vissa stadganden om registrering av uppgifter om hembygdsrätt förutsätter överföring av behörighet. I propositionen till självstyrelselagen anges nämligen att rätten att i landskapslagstiftningen inta vissa stadganden om registrering av uppgifter om hembygdsrätt vid behov kan överföras till landskapet med stöd av 29 § SjL, den s.k. B-listan.¹³⁸

Frågan om övertagandet av behörighet inom folkbokföringens område var aktuell i samband med beredningen av gällande självstyrelselag. Under 1970-talet konstaterade en parlamentarisk kommitté att "folkbokföringen måste kunna handhas efter enhetliga stadganden för riket i dess helhet". Däremot ansågs att landskapet borde ha rätt att anordna en egen folkbokföring efter sina behov, "vid sidan av rikets". Befogenheten föreslogs inbegripa rätt att stadga om skyldighet för enskild, sammanslutning, myndighet etc. att meddela uppgifter för landskapsbokföringen.¹³⁹ I ett senare skede i början av 1980-talet motiverades överföring av behörighet med att självstyrelsemyndigheterna av näringspolitiska och arbetskraftspolitiska skäl samt med hänsyn till hembygdsrättsinstitutet behöver mer detaljerade uppgifter än riksmyndigheterna.

Kommittén föreslår ett övertagande av behörigheten på folkbokföringens område och att landskapslag om hembygdsrättsregister bereds. En egen folkbokföring skulle möjliggöra insamling av mera ändamålsenliga uppgifter om den åländska befolkningen, t.ex. i samband med hembygdsrättsregistret. Kommittén konstaterar att t.ex. Färöarna och Grönland har en egen folkbokföring.

Behörighetsöverföringen kan verkställas genom antagandet av vanlig rikslag och lagtingets samtycke. Behörighetsöverföringen motsvarar landskapets intentioner i samband med beredningen av gällande självstyrelselag. En överföring av behörighet på folkbokföringens område medför ett behov av nära samarbete med rikets myndigheter. Landstingets lagutskott har konstaterat att statens myndigheter efter behörighetsöverföring skulle behöva uppgifter rörande folkbokföringen på Åland för riksomfattande val, allmän statistik, statsbeskattning m.fl. områden.¹⁴⁰

¹³⁶ Se t.ex. landskapsregeringens tillstånd 20.7.2006 enligt befolkningsdatalagen för användning av befolkningsdatasystemets uppgifter. Antecknat för kännedom 10.1.2007. Dnr K12/06/5/561.

¹³⁷ Landskapslag (2007:88) om behandling av personuppgifter inom landskaps- och kommunalförvaltningen.

¹³⁸ RP 73/1990, s. 79.

¹³⁹ Betänkande avgivet av 1972 års kommitté för revision av självstyrelselagen, s. 45.

¹⁴⁰ Lagutskottets betänkande nr 20/1981-82 med anledning av landskapsstyrelsens meddelande till landstinget angående revision av lagstiftningen rörande Ålands självstyrelse, s. 20.

Kommittén föreslår att landskapsregeringen inleder arbetet med att överta lagstiftningsbehörighet på folkbokföringens område och att landskapslag ligger till grund för hembygdsrättsregistret.

Kommittén anser att det finns skäl att i landskapslagstiftning precisera hur en persons inflyttning till landskapet och egentliga bo och hemvist i landskapet fastställs.

4.4.2.4. Förlusten av hembygdsrätten

Enligt 8 § 1 mom. SjL förlorar en person sin hembygdsrätt om den förlorar sitt finska medborgarskap. Kommittén föreslår att innehav av hembygdsrätt inte ska vara beroende av finskt medborgarskap. Om en person med hembygdsrätt skulle avstå sitt finska medborgarskap till förmån för ett annat medborgarskap skulle förlusten av hembygdsrätten vara beroende av de kriterier som fastställs i landskapslag. Enligt 8 § 2 mom. SjL stadgas i landskapslag om förlust av hembygdsrätt för den som annat än tillfälligt flyttar från landskapet. Enligt 4 § landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt förlorar den sin hembygdsrätt som under fem år varit stadigvarande bosatt utanför landskapet.

Frågan om förlusten av hembygdsrätten har särskilt varit aktuell i samband med åländska ungdomar som studerar utanför landskapet, särskilt i Sverige.¹⁴¹ Om personen flyttar t.ex. till Sverige för studier som varar längre än ett år krävs en flyttningsanmälan hos länsstyrelsen på Åland. En person kan vara folkbokförd enbart i ett land. Detta medför att t.ex. åländska studerande med hembygdsrätt, flertalet av vilka studerar i Sverige, anses vara stadigvarande bosatta utanför landskapet.

Landskapsregeringen kan av särskilda skäl bevilja hembygdsrätt på ansökan för personer som inte utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid. Hembygdsrätt kan då beviljas på grund av tidigare innehav av hembygdsrätt, att sökandens föräldrar eller en av dem har eller tidigare har haft hembygdsrätt eller tidigare stadigvarande bosättning i landskapet som varat längre tid än fem år. I dessa fall tillämpas en 20-årig praxis enligt vilken åländsk hembygdsrätt beviljas efter tre års oavbruten bosättning på Åland.¹⁴²

Av särskilda skäl har landskapsregeringen beviljat hembygdsrätt efter en kortare bosättningsstid än tre år. Landskapsregeringen har i april 2002 meddelat att landskapsregeringen fr.o.m. den 1 juni 2002 avser att ändra praxis så att återflyttare, som är födda och uppvuxna på Åland, oavsett hur länge de varit bosatta utanför Åland, utan dröjsmål vid en återflyttning för fast bosättning på ansökan beviljas åländsk hembygdsrätt.¹⁴³ Ur enskildas synvinkel är det problematiskt att det inte finns ett klart regelverk kring när en återflyttare anses ha varit född och uppvuxen på Åland och därmed vara berättigad till att få hembygdsrätten utan dröjsmål.¹⁴⁴

¹⁴¹ Landskapsregeringen tillsatte den 21 juni 2007 en arbetsgrupp med uppdrag att utreda och utarbeta förslag till åtgärder för att åländska studerande, som studerar utanför Åland, skall kunna behålla den åländska hembygdsrätten. Senare lades arbetsgruppen ned med hänvisning till att denna kommitté hade tillsatts.

¹⁴² Se t.ex. landskapsregeringens yttrande av den 16 februari 2005 till HFD i besvär över beslut nr 998K12/14.12.2004. Dnr K12/04/5/491.

¹⁴³ Landskapsstyrelsens protokoll nr 1, ärende nr 1, av den 18 april 2002. Dnr K12/02/1/4. Beslutet är enbart riktat till lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd.

¹⁴⁴ T.ex. i ett fall avslogs ansökan om hembygdsrätt eftersom sökanden inte hade varit bosatt på Åland i oavbrutet tre år efter återflyttandet. Sökanden hade varit bosatt på Åland från födseln 1.6.1979 - 23.11.1984 samt återflyttat 16.11.2005. Landskapsregeringens protokoll nr 11 av den 6 juni 2007, ärende 74, dnr K12/07/5/182.

Kommittén konstaterar att nuvarande regelverk och praxis innehåller tre olika tidsfrister för erhållande av hembygdsrätt på ansökan. Huvudregeln enligt 7 § Sjl är fem år medan praxis vid tillämpningen av kriterierna enligt 2 § landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt är tre år. Därtill finns en möjlighet för återflyttare att omedelbart beviljas hembygdsrätt.

Kommittén anser att det är av särskild vikt att underlätta återflyttning för ålänningar som växt upp i landskapet och som studerar utanför landskapet. Vistelsen utanför landskapet i syfte att erhålla utbildning kan i dessa fall ses som enbart temporär men nödvändig då utbildningen inte är tillgänglig i landskapet. Förlusten av hembygdsrätt kan i dessa fall upplevas som ett oproportionerligt ingrepp med tanke på att landskapet i ett senare skede har stor nytta av återflyttarens utbildning. I en utredning har nyligen konstaterats att återflyttningsbenägenheten är hög hos infödda och sådana som utflyttat för att studera. Däremot är benägenheten att återflytta betydligt lägre om personen flyttat från landskapet för att arbeta.¹⁴⁵

Genom landskapsregeringens praxis har gjorts möjligt för återflyttare, som är födda och uppvuxna på Åland, att utan dröjsmål vid en återflyttning för fast bosättning på ansökan beviljas åländsk hembygdsrätt. Denna praxis borde till stor del kunna gälla studerande som avser återflytta. Kommittén anser att denna praxis borde fastställas i lagstiftning och informeras om till allmänheten, t.ex. landskapsregeringens hemsida innehåller ingen information om denna möjlighet.

Kommittén uppfattar att det är viktigt att ålänningar med åländsk hembygdsrätt, som studerar utanför Åland, i hembygdsrättsavseende jämföras med studerande på Åland. Målsättningen är, om möjligt, att studietiden utanför Åland inte ska innebära att studier inom en rimlig tid leder till förlust av hembygdsrätt. Kommittén noterar att landskapet inom ramen för studiestödslagstiftningen definieras som stadigvarande bosättningsort även för den som bor på annan ort huvudsakligen på grund av studier.¹⁴⁶

Kommittén föreslår på basis av ovanstående motiveringar att landskapsregeringens praxis gällande beviljandet av hembygdsrätt enligt 2 § landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt efter tre års bosättning eller omedelbart åt återflyttare, som är födda och uppvuxna på Åland, fastställs i landskapslag.

Kommittén föreslår att studier utanför Åland som understiger fem år inte borde räknas med i den tidsperiod som leder till förlust av hembygdsrätt. Enbart studier efter det femte året skulle betraktas som sådan bosättning utanför landskapet som efter fem år leder till förlust av hembygdsrätt.

¹⁴⁵ ÅSUB-rapport 2008:8, s. 42.

¹⁴⁶ 2 § landskapslagen (71:2006) om studiestöd.

4.5. Jordförvärvslagstiftningen

4.5.1. Jordförvärvslagstiftningens syfte

Kommitténs utgångspunkt vid bedömningen är Nationernas förbunds råds beslut och det ursprungliga syftet att "bevara jordegendomen i invånarnas händer". Även 1 § JfL hänvisar till syftet att "förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland". Med tanke på att Ålandsöverenskommelsen utgick från att inlösningsrätten aktiverades då fastighet hade sålts till en person som inte var bosatt i landskapet har avsikten redan inledningsvis varit att den åländska jordegendomen bör ägas av personer som är bosatta i landskapet. Detta är även synligt vid prövning av jordförvärvstillstånd då den fysiska personens fasta anknytning till landskapet och avsikt att fast bosätta sig bör beaktas.

Orsakerna till att jordegendomen ansågs kräva ett särskilt skydd enligt Nationernas förbunds råd bör också sökas i den viktiga roll jordegendomen har som produktionsfaktor. Denna målsättning att hålla den åländska jordegendomen i produktivt bruk kan i många fall utläsas ur gällande jordförvärvsbestämmelser och motiven till dessa.¹⁴⁷ Befolkningen har ett intresse av att mark och vatten hålls i de bofastas ägo och bruk och att den används i produktivt syfte, särskilt jordbruks- och skogsmark.¹⁴⁸ Av landskapslagstiftning kan dras slutsatsen att vissa typer av markområden eller -rättigheter är mera skyddsvärda, t.ex. attraktiva strandområden och andelar i samfälliga vatten- och jordområden eller jakt- och fiskerättigheter.¹⁴⁹

De praktiska instrumenten för uppnåendet av syftet att "förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland" är viktig men underställd syftet med instrumenten. Systemet för förverkligandet av målsättningen har nämligen ändrats i grunden genom att det tidigare inlösningsförfarandet ersattes med ett tillståndsförfarande. Ett system baserat på efterhandskontroll ersattes med ett system baserat på förhandskontroll. Det system som förutsågs i Ålandsöverenskommelsen existerar inte mera, men målsättningen åtnjuter givetvis fortsättningsvis ett folkrättsligt skydd.

Den lagstiftning och det system som upprättats för att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland påverkar enskildas rättsställning. Genom jordförvärvslagen görs undantag både till 6 § grundlagen (FFS 731/1999) om jämlikhet och 15 § om egendomsskydd.¹⁵⁰ För att beakta andra särskilda intressen, framförallt arvtagares, har lagstiftaren valt att inte underkasta vissa grupper av fysiska och juridiska personer tillståndsförfarande. Denna utvidgade krets av personer med jordförvärvsrätt framgår ur kapitel 2 i landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd. I dessa fall kan dras slutsatsen att lagstiftaren gjort bedömningen att jordförvärvsrätten inte står i strid med målsättningen att bevara jordegendomen i invånarnas händer eller att den enskildes arvsrätt får företräde.

¹⁴⁷ T.ex. i 4 § 2 mom. landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd hänvisas till denna målsättning att hålla produktiv mark i åländsk ägo.

¹⁴⁸ Landskapsstyrelsen har anfört följande: "Emellertid anser landskapsstyrelsen, att naturen i landskapet i stor utsträckning är en produktionsfaktor – ett produktivt kapital. Naturen borde bl.a. med tanke på det rörliga friluftslivet och på turismen hållas i produktivt skick. Inte minst gårdsbruksturismen talar för mindre enskilt ägande av icke-åläningar och flere uthyrningsobjekt, där jordbesittningen kvarblir i befolkningens händer." Citat ur Eriksson, Lars D. och Kangas, Urpo, Ålandsfrågan. Juristförbundets förlag. 1988, s. 44.

¹⁴⁹ 4 § landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd.

¹⁵⁰ Suksi, Markku, Ålands konstitution, s. 327.

Synpunkter om att det förekommer kringgående av jordförvärvsbestämmelserna och syftet med dem är inte något nytt fenomen. Införandet av nuvarande jordförvärvslag (1975:7) för Åland motiverades uttryckligen med att dåvarande bestämmelser i många avseenden var "synnerligen bristfälliga" och att de på många sätt kunde kringgås.

Kommittén utgår i sina bedömningar från den folkrättsligt skyddade målsättningen att bevara jordegendomen i invånarnas händer. Befolkningen har ett intresse av att mark och vatten hålls i de bofastas ägo och bruk och att produktionsvärdet kommer invånarna till del.

4.5.2. Jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd

4.5.2.1. Grunderna för fysiska och juridiska personers rättigheter

Kommittén konstaterar att fysiska personer kan ha jordförvärvsrätt direkt med stöd av jordförvärvslagen för Åland eller landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd. Mera specifikt handlar det om personer med hembygdsrätt, bröstarvingar, makar, övriga arvingar, hyresgäster samt näringsidkare. Juridiska personer som är näringsidkare kan för sin egentliga näringsutövning ha jordförvärvsrätt direkt med stöd av 9 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.

Landskapsregeringens tillämpning av grunderna för att få jordförvärvstillstånd har varit föremål för högsta förvaltningsdomstolens behandling. Domstolen konstaterade att bestämmelserna i landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd om grunderna för att fysiska personer ska få jordförvärvstillstånd inte kan åberopas som grund för avslag på en ansökan om jordförvärvstillstånd. Det är således inte fråga om avslagsgrunder utan grunder för när ansökan ska beviljas, d.v.s. avslag kan inte enbart motiveras med hänvisning till dessa grunder.¹⁵¹

I övrigt har kommittén inte uppmärksamats på några överhängande problem i anslutning till konsekvenserna av fysiska personers jordförvärvstillstånd. Juridiska personers jordförvärvstillstånd behandlas närmare i kapitel 4.5.2.3. och 4.5.2.4. I brist på statistik är det emellertid ganska oklart om t.ex. jordförvärv för fysiska personer bosatta utanför landskapet har ökat. Landskapsregeringens avslag på fysisk persons ansökan om jordförvärvstillstånd har varit relativt få, dock märkbart flera än avslagen för juridiska personer. I utlåtande som kommittén tagit del av har redogjorts för avslag de senaste åren gällande fysiska personer som hade bott kortare tid än fem år på Åland och som inte var födda på Åland. Avslagen motiverades med att marken gränsar till vatten.¹⁵²

Landskapsregeringens prövningsrätt har begränsats avsevärt i och med landskapslagen och landskapsförordningen. Jordförvärv är mera ingående reglerat än både hembygdsrätten och näringsrätten. En orsak till detta torde vara att jordförvärvsfrågorna till sin natur är mera komplexa och att det finns ett sådant större behov av reglering.

¹⁵¹ Med hänvisning till 4 § 2 mom. 7 punkten i landskapsförordningen och standstill-förpliktelsen konstaterade domstolen att den 1 januari 1994 tillämpades inte på Åland någon bestämmelse som skulle ha gjort jordförvärvsrätten beroende av att gåvogivaren vid överlåtelsen hade varit lagfaren ägare till egendomen i minst åtta års tid, om överlåtelsen skedde mellan gåvogivaren och dennes blivande bröstarvinge. HFD:2007:90.

¹⁵² Enligt utlåtande från Ålands kommunförbund av den 16 oktober 2008.

Kommittén konstaterar att högsta domstolen i sitt utlåtande över landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd ansett att i landskapslagen fastställd rätt att utfärda förordning är begränsad till bestämmelser av teknisk natur som gäller förfarandet, d.v.s. förordningen får inte gälla grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter.¹⁵³ Landskapsförordningen innehåller grunder enligt vilka både fysiska och juridiska personer ska beviljas jordförvärvstillstånd om det inte finns särskilda skäl däremot.¹⁵⁴ Kommittén ifrågasätter om dessa bestämmelser är enbart av sådan teknisk natur som gäller förfarandet.

Kommittén konstaterar att i 14 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd angiven landskapsförordning enbart får innehålla bestämmelser av teknisk natur som gäller förfarandet, d.v.s. förordningen får inte gälla grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter. Kommittén anser att grunderna enligt vilka både fysiska och juridiska personer beviljas jordförvärvstillstånd ska fastställas i landskapslag. I samband med att landskapsregeringen bereder en ändring i landskapslag bör det även analyseras vilka mera specifika grunder som ska ingå i landskapslagen mot bakgrund av jordförvärvslagets syfte om att "bevara jordegendomen i invånarnas händer" och landskapsregeringens nuvarande praxis.

Grunderna för fysiska och juridiska personers rättigheter ska regleras i landskapslag. Detta krav medför ett behov av att till landskapslag överföra vissa av de bestämmelser som för närvarande ingår i landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd.

Landskapsregeringen bör vid beredning av landskapslag utforma grunderna för beviljandet av jordförvärvstillstånd mot bakgrund av jordförvärvslagets syfte, inkluderande nationalitetsskyddet, och landskapsregeringens nuvarande praxis. Detta gäller såväl fysiska som juridiska personer. Kommittén föreslår att det bör införas klara och enhetliga grunder för när planering av markområden förutsätts för beviljandet av jordförvärvstillstånd.

4.5.2.2. Juridiska personer och jordförvärvsrätt

Kommittén konstaterar att juridiska personer som är näringsidkare kan för sin egentliga näringsutövning ha jordförvärvsrätt direkt med stöd av 9 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.¹⁵⁵ Denna möjlighet är emellertid förknippad med ett antal villkor. Den juridiska personen ska ha beviljats näringsrätt med stöd av 4 § landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring, ha sin hemort i landskapet och de samtliga bolagsmännen eller styrelsemedlemmarna ska ha hembygdsrätt eller utan avbrott ha varit

¹⁵³ Högsta domstolens utlåtande 9.9.2003. Dnr OH 2003/67.

¹⁵⁴ Det kan även noteras att hänvisningen till "särskilda skäl" inte har definierats närmare. Suksi har ställt sig kritisk till denna formulering. Suksi, Markku, Ålands konstitution, s. 329.

¹⁵⁵ Lagtingets lagutskott har preciserat vad som avses med näringsidkarens "egentliga" näringsutövning. Utskottet ansåg att "jordförvärvsrätten skall avse sådana tomter som näringsidkaren behöver för sin produktion, administration, lagerhållning eller liknande som direkt ansluter sig till den verksamhet som framgår av näringsanmälan, bolagsavtal eller bolagsordning. Jordförvärvsrätt skall exempelvis inte anses föreligga för anskaffande av tomter för personalens rekreation eller liknande syften." Lagutskottets betänkande nr 15/2001-2002.

bosatta i landskapet under minst fem år.¹⁵⁶ Jordförvärvsrätten gäller endast tomter som är avsatta för näringsutövning i stads- eller byggnadsplan och tillämpas inte i fråga om en juridisk person som har beviljats näringsrätt som avser viss tid.

Med anledning av att beviljandet av permanent näringsrätt till en juridisk person kan berättiga till automatisk jordförvärvsrätt ökar betydelsen av permanenta näringsrätter. Betydelsen av jordförvärvsrätt direkt med stöd av lag förminsкас emellertid av att permanent näringsrätt kan beviljas utan att de samtliga bolagsmännen eller styrelsemedlemmarna har hembygdsrätt eller utan avbrott har varit bosatta i landskapet under minst fem år, d.v.s. med avvikelse från kraven i 9 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd. Det kan konstateras att många bolag i landskapet inte torde uppfylla kraven gällande jordförvärvsrätt direkt med stöd av lag. I ett antal fall har permanent näringsrätt därtill beviljats utan att minst två tredjedelar av medlemmarna i sökandens styrelse har hembygdsrätt eller har varit bosatta i landskapet Åland sedan minst fem år tillbaka. En näringsidkare kan i dessa fall söka jordförvärvstillstånd i stället. Med anledning av denna utveckling konstaterar kommittén att det är sannolikt att juridiska personers jordförvärvsrätt med stöd av lag har minskat i betydelse.

Kommittén har inte blivit uppmärksammat på fall där en näringsidkare p.g.a. ändrade förhållanden blivit skyldig att avhända sig fast egendom enligt 16 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.

4.5.2.3. Landskapsregeringens praxis gällande juridiska personers jordförvärvstillstånd

Juridiska personer som inte har jordförvärvsrätt direkt med stöd av lag kan, efter prövning i varje enskilt fall, beviljas jordförvärvstillstånd av landskapsregeringen. Jordförvärvstillståndet kan förenas med villkor på det sätt som bestäms i 8 § jordförvärvslagen för Åland. Enligt den bestämmelsen kan tillstånd meddelas på de villkor landskapsregeringen anser är nödvändiga med hänvisning till jordförvärvslagets syfte om att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen. Som villkor kan föreskrivas att fastigheten inte utan landskapsregeringens medgivande får användas för annat än i tillståndsansökan angivet ändamål.

I landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd har gjorts en indelning i när landskapsregeringen kan och ska bevilja jordförvärvstillstånd åt juridisk person. Även i detta sammanhang hänvisar kommittén till ovan nämnda slutsatser om att landskapsförordningen enbart får innehålla bestämmelser av teknisk natur som gäller förfarandet, d.v.s. förordningen får inte gälla grunderna för juridiska personers rättigheter eller skyldigheter. I samband med att landskapsregeringen bereder en ändring i landskapslag bör det även analyseras vilka mera specifika grunder gällande juridiska personers jordförvärvstillstånd som ska ingå i landskapslagen mot bakgrund av jordförvärvslagets syfte om att "bevara jordegendomen i invånarnas händer".

¹⁵⁶ Vad som avses med begreppet "näring" definierades i samband med behandlingen av landskapsstyrelsens framställning 40/1993-94. Definitionen är strikt näringsrättslig och kan därför till vissa delar avvika från den skatterättsliga definitionen av begreppet näringsutövning. Verksamheten ska rikta sig till tredje person och vara självständig, d.v.s. näringsidkaren ska handla för egen räkning och på eget ansvar. Vidare ska verksamheten vara laglig på ett objektiva sätt. Verksamheten ska vara fortlöpande och slutlig avse ekonomiskt förvärv. Även sådan verksamhet som erbjuder tjänster till s.k. självkostnadspris bör således anses som näringsutövning.

Kommittén konstaterar att de senaste åren förekommit mycket få avslag gällande juridiska personers ansökan om jordförvärvstillstånd. År 2004-2007 fanns enbart två avslag jämfört med 186 stycken beviljade tillstånd.

I landskapsregeringens praxis har koncentrationen legat på en prövning av om de formella grunderna för att juridiska personer kan eller ska få jordförvärvstillstånd är uppfyllda. Som villkor för tillståndet uppställs de formella kraven gällande landskapet som bolagets hemort och styrelsens sammansättning. Därtill ingår som villkor i vissa fall numera i landskapsregeringens beslut en hänvisning till i vilket syfte jordområdet ska användas samt att bolaget årligen lämnar en skriftlig redogörelse för att samtliga villkor är uppfyllda. Landskapsregeringen har nyligen stringerat sin praxis genom att inte bevilja jordförvärvstillstånd som omfattar "all laglig verksamhet", d.v.s. prövningen av ansökningar förutsätter mera specifik kännedom om vilken konkret verksamhet som skall utövas i landskapet.¹⁵⁷ Kommittén anser att detta är särskilt motiverat när landskapsregeringen ska bedöma om markområdet är lämpligt för den verksamhet som sökanden bedriver.

Landskapsregeringens beslut om jordförvärvstillstånd har tidigare varit sparsamt motiverade. En vanlig formulering i tidigare beslut har varit att bevilja tillstånd med en kort hänvisning till syftet med jordförvärvet och "i övrigt enligt de i ansökan intagna villkoren". Villkor har i dessa beslut inte varit att skriftligen lämna periodiska redogörelser till landskapsregeringen. Syftet med jordförvärvet har varit så allmänt formulerat att det inte utesluter att aktier överläts till personer på ett sätt som strider mot jordförvävsreglernas syfte.¹⁵⁸ I vissa beslut har angetts att beviljandet sker för bolagets verksamhet och att till denna verksamhet hör att överlåta fast egendom.¹⁵⁹ Vissa tillstånd har gällt stora strandområden.¹⁶⁰ Kommittén konstaterar att tydliga tillståndsvillkor är viktiga med tanke på landskapsregeringens möjligheter att i domstol få fastställt att det skett ett brott mot villkor i tillståndet vilket möjliggör försäljning av fastighet på offentlig auktion.

Kommittén anser att landskapsregeringen även i mån av möjlighet bör fästa uppmärksamhet vid tidigare jordförvärvstillstånd vid en begränsning av möjligheterna att kringgå jordförvävsreglernas syfte. Om det vid en granskning visar sig att gällande jordförvärvstillstånd möjliggör omfattande kringgående av jordförvävsreglernas syfte bör landskapsregeringen utreda hur detta kunde åtgärdas.

4.5.2.4. Juridiska personer och överlåtelse av aktier eller andelar

Nuvarande lagstiftning och praxis har väckt farhågor om att tillstånd till juridiska personer utnyttjas i syfte att kringgå jordförvärvslagets syfte, t.ex. så att enskilda kan besitta strandnära aktiestugor för fritidsändamål och genom bolagisering kringgå krav på jordförvärvstillstånd. Det är relativt oklart om det i praktiken är fråga om ett omfattande problem. Mot bakgrund av den allmänna debatten och synpunkter kommittén tagit del av finns det ett behov av att klarlägga frågan. Det låga antalet avslag på juridiska personers ansökan om jordförvärvstillstånd talar också för detta.

¹⁵⁷ Landskapsregeringens beslut av den 18 november 2008. Protokoll nr 23, ärende nr 111, dnr K12/08/01/11.

¹⁵⁸ I enskilda beslut kan som villkor uppställas t.ex. att "jordområdet skall användas för bostadsändamål" eller att "jordområdet skall användas för bebyggande av bostadshus". Av detta kan inte utläsas hur villkoret förhåller sig till jordförvärvslagets syfte om att "bevara jordegendomen i invånarnas händer". Se bl.a. landskapsregeringens protokoll nr 22, ärende nr 122 och 123. Dnr K12/07/5/299 och K12/07/5/432. Beslut av den 11 december 2007.

¹⁵⁹ Landskapsregeringens beslut av den 27 november 2006. Protokoll nr 24, ärende nr 117. Dnr K12/06/5/355.

¹⁶⁰ T.ex. har tillstånd beviljats för ca 50 hektar strandområde som skall användas för fritidsbruk. Landskapsregeringens beslut den 12 februari 2008. Protokoll nr 3, ärende nr 19, dnr K12/08/5/58.

I gällande landskapslagstiftning om beviljandet av jordförvärvstillstånd till juridiska personer ställs krav i förhållande till bolagsmännen och styrelsemedlemmarna. Kommittén konstaterar att dessa krav på hembygdsrätt eller viss tids bosättning inte utgör ett tillräckligt skydd mot kringgående av jordförvärvslagens syfte. Redan i dagsläget finns i jordförvärvslagen instrument för att vidta åtgärder om det kan anses att bulvanförhållanden förekommer. Landskapsregeringen kunde emellertid inför tillståndsbeslut och i tillståndsvillkoren ytterligare kräva att det ska finnas ett verkligt samband mellan den juridiska personen och bolagsmännen eller styrelsemedlemmarna.

Den huvudsakliga orsaken till att det finns farhågor om att jordförvärvslagens syfte kringgås är att aktier och andelar i fastighetsägande bolag kan överlåtas som lös egendom. Jordförvärvsbestämmelsernas utgångspunkt är att de enbart gäller förvärv och besittning av fast egendom. Förvärv av fast egendom är föremål för lagstiftning och förfaranden som skiljer sig från det som gäller i samband med att en person överlåter eller förvärvar aktie som medför rätt att besitta lägenhet eller fastighet.¹⁶¹ Även om förvärv av aktie som medför rätt att besitta fastighet i ett formellt och rättsligt avseende skiljer sig från förvärv av fast egendom behöver de slutliga konsekvenserna inte skilja sig nämnvärt. I praktiken kan en överlåtelse av juridisk persons aktie åt en fysisk eller juridisk person ge en rätt att besitta fastighet på ett sätt som står i strid med jordförvärvslagens syfte.

I samband med beredningen av gällande självstyrelselag behandlades överlåtandet av aktier och andelar i fastighetsägande bolag. Då ansågs att dessa överlåtelser inte föranleder någon ändring av jordförvärvslagen, ”eftersom landskapsstyrelsen redan nu enligt 8 § jordförvärvslagen vid beviljande av tillstånd kan föreskriva villkor som förhindrar en oönskad överlåtelse”.¹⁶² Lagstiftaren har således redan utpekats medlet för förhindrandet av aktieöverlåtelser som står i strid med jordförvärvslagens syfte. Det kan dock noteras att det inte skulle vara uteslutet att i jordförvärvslagen reglera aktieinnehav eller överlåtelser av aktier eftersom jordförvärvslagen tillämpas på förvärv genom överlåtelse av andel i ett dödsbo.¹⁶³ Andel i dödsbo betraktas som lös egendom även om det i boet finns fast egendom.¹⁶⁴ Lagen om utlänningars samt vissa sammanslutningars rätt att äga och besitta fast egendom och aktier (FFS 219/1939) utgjorde förebild för jordförvärvslagen.¹⁶⁵ Enligt rikslagen hade utlännings rätt att äga ett bolags aktier begränsats till en viss mängd (20 %). Jordförvärvslagens utgångspunkt är emellertid att sådan begränsning ska fastställas i landskapsregeringens tillståndsvillkor.¹⁶⁶

Kommittén anser att landskapsregeringen i samband med behandlingen av juridiska personers ansökningar om jordförvärvstillstånd ska fastställa klara villkor som syftar till att förhindra oönskad överlåtelse av aktier eller andelar. Dessa villkor ska syfta till att förhindra att fysisk eller juridisk person med stöd av aktieförvärv kommer i åtnjutande av rättigheter till fastighet som skulle ha förutsatt jordförvärvstillstånd om en juridisk person inte hade fungerat som mellanhand. Det skulle därmed inte vara möjligt att kringgå jordförvärvsreglerna genom bolagisering av fastighet.

¹⁶¹ Med avseende på aktier som medför rätt att besitta t.ex. fastighet tillämpas främst lagen om bostadsaktiebolag (FFS 809/1991). Reglering av fastighetsförvärv utgår främst från jordabalken (FFS 540/1995).

¹⁶² RP 73/1990, s. 39.

¹⁶³ 2 § 2 mom. jordförvärvslagen (1975:7) för Åland.

¹⁶⁴ RP 73/1990, s. 39.

¹⁶⁵ Rikslagen har senare upphävts.

¹⁶⁶ Eriksson, Lars D. och Kangas, Urpo, Ålandsfrågan. Juristförbundets förlag. 1988, s. 46.

Det torde inte finnas några hinder att i landskapslagstiftning inta bestämmelser om vilka villkor landskapsregeringen i jordförvärvstillstånd kan eller ska ställa i förhållande till juridiska personers överlåtande av aktier.¹⁶⁷ Det är emellertid landskapsregeringens tillstånd som medför rättsverkningar i förhållande till den juridiska personen och indirekt de fysiska och juridiska personer som förvärvar aktier eller andelar. En lösning kan vara att i tillståndet förutsätta att aktier i bolaget inte får förvärfvas av andra än den grupp av personer vars förvärv och besittning av fast egendom inte förutsätter tillstånd enligt jordförvärvslagen och landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd. Överlåtelse av aktier till annan skulle förutsätta nytt jordförvärvstillstånd. Det finns skäl att avgränsa vissa aktieförvärv från denna huvudregel, främst aktielägenheter i tätorter till vilka inte anknyter större markområden. Dessa undantag från huvudregeln ska basera sig på objektiva och tydliga kriterier.

I landskapsregeringens tillståndsbeslut fastställda krav i förhållande till juridiska personers delägare har förutsetts i förarbetena till jordförvärvslagen. Det anges att landskapsregeringen kan införa villkor om att "en bestämd del av sammanslutningens delägare eller medlemmar skall åtnjuta åländsk hembygdsvrätt vid äventyr att fastigheten eljest på sätt i 10 § stadgas kan säljas på offentlig auktion".¹⁶⁸

Det skulle även vara möjligt att komplettera villkoren i landskapsregeringens tillståndsbeslut med krav på visst innehåll i bolagsordningen som syftar till att förhindra överlåtelse av aktier till personer som inte har jordförvärvsrätt direkt med stöd av lag.¹⁶⁹ Kommittén rekommenderar att landskapsregeringen i jordförvärvstillståndets villkor kunde förutsätta att i bolagsordningen ska i informativt syfte införas uppgifter om begränsningar gällande överlåtandet av aktier som medför besittningsrätt. Det är till viss del oklart om landskapet har behörigheten att införa dylika krav på bolagsordningens innehåll och rekommenderar därför att landskapsregeringen utreder frågan.

Kommittén anser att införandet av villkor som skulle förhindra överlåtelse av aktier i fastighetsägande bolag som står i strid med jordförvärvslagens syfte skulle vara förenligt med standstill-förpliktelsen i Ålandsprotokollet. Lagstiftning och praxis bör kunna ändras i syfte att förhindra kringgåendet av syftet med de bestämmelser landskapet fått undantag för i Ålandsprotokollet. En motsatt slutsats skulle innebära att nya metoder för kringgående undergräver och urholkar jordförvärvslagstiftningen. Även Ålandsprotokollet motiveras med en hänvisning till Ålands särskilda ställning enligt folkrätten och det därifrån härstammande syftet att "bevara jordegendomen i invånarnas händer".

Det kan vara av betydelse att EG-domstolen har godtagit, oberoende av nationella undantag, nationella bestämmelser om förvärvstillstånd om de har ett syfte av allmänintresse och om detta syfte eftersträvas på ett icke-diskriminerande sätt samt proportionalitetsprincipen

¹⁶⁷ Jfr motivering gällande näringsrätten i RP 73/1990 (s. 41) om att i landskapslag ska kunna tas in ett stadgande om att som villkor för bolags näringsrätt kan uppställas att en viss del av bolagets aktier ägs av personer som har hembygdsvrätt.

¹⁶⁸ Landstingets initiativ till Finlands regering av den 12 november 1973. Ålands lagtings motion nr 1/1973 rd.

¹⁶⁹ Enligt 11 § lagen om bostadsaktiebolag (FFS 809/1991) får i bolagsordningen bestämmas att aktieägarna eller ett namngivet offentligt samfund har rätt att lösa in aktier som har övergått till en ny ägare genom att framställa lösningsanspråk hos bolagets styrelse. Enligt 4 § aktiebolagslagen (FFS 624/2006) får en aktie överlåtas och förvärfvas utan begränsningar, om inte annat föreskrivs i bolagsordningen. Enligt 7 § kapitel 3 i aktiebolagslagen kan i bolagsordningen föreskrivas att en aktieägare, bolaget eller någon annan har rätt att lösa in en aktie som från någon annan ägare än bolaget övergår till en annan.

iakttas.¹⁷⁰ Domstolen har på denna grund godtagit bosättningskrav, även i förhållande till juridiska personer och deras delägare.¹⁷¹ Som syften av allmänintresse har EG-domstolen godtagit regionalpolitiska syften som att värna om permanent bosättning och ekonomisk verksamhet som är oberoende i förhållande till turistbranschen. När det gäller kriteriet att regleringen ska vara icke-diskriminerande har EG-domstolen i målen Konle och Salzmann ansett att det finns risk för diskriminering om den myndighet som avgör om förvärvstillstånd ska beviljas har ett vidsträckt handlingsutrymme som liknar en befogenhet att göra en skönsmässig bedömning.¹⁷²

Kommittén föreslår att landskapsregeringen i samband med behandlingen av juridiska personers ansökningar om jordförvärvstillstånd fastställer klara villkor som syftar till att förhindra överlåtelse av aktier eller andelar som står i strid med jordförvärvslagets syfte.

Dessa villkor ska syfta till att förhindra att en fysisk eller juridisk person med stöd av aktieförvärv kommer i åtnjutande av rättigheter till fastighet som skulle ha förutsatt jordförvärvstillstånd om en juridisk person inte hade fungerat som mellanhand.

4.5.3. Tillsynen av jordförvärvslagstiftningen

I kapitel 3.1.5 har redogjorts för gällande lagstiftning om tillsynen av jordförvärvslagstiftningen. Lagstiftningen möjliggör införandet av sanktioner om en fysisk eller juridisk person inte har sökt jordförvärvstillstånd, fått avslag på ansökan, inte följt tillståndsvillkoren eller om det förekommer bulvanförhållande. I sista hand kan förfarandena resultera i offentlig auktion eller vräkning. I praktiken torde det vara mycket sällan som dylika åtgärder vidtagits. I avsaknad av närmare uppgifter och statistik är det svårt att avgöra varför det inte förekommit denna typ av sanktioner. I samband med avslag på ansökan om jordförvärvstillstånd kan sökanden uppmanas att inom sex månader från delfåendet av beslut överlåta området till någon som har rätt att äga det, vid äventyr att landskapsregeringen låter sälja det på offentlig auktion.¹⁷³ Det verkar inte heller ha förekommit att dylika avslag lett till försäljning på auktion.

Kommittén konstaterar att övervakningen av jordförvärvslagstiftningen är utspridd på flera olika myndigheter i landskapet. Enligt jordförvärvslagen är det polismyndighet och annan vederbörande myndighet som ska övervaka att fast egendom inte förvärvas eller besittes i strid med jordförvärvslagets bestämmelser eller i strid med villkoren i landskapsregeringens tillståndsbeslut. I landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd har detta preciserats genom att polismyndigheten, landskapsregeringen, kommunstyrelserna och andra behöriga myndigheter ska övervaka att fast egendom inte förvärvas eller besitts i strid med bestämmelserna i landskapslagen eller villkor i landskapsregeringens beslut om beviljande av jordförvärvstillstånd.

¹⁷⁰ Domstolens domar i målen C-302/97, Konle, REG 1999 s. I-03099, C-515/99 m.fl., Reisch m.fl., REG 2002 s. I-02157, C-300/01, Salzmann, REG 2003 s. I-04899 och C-452/01, Ospelt, REG 2003 s. I-09743.

¹⁷¹ Mål 182/83 Fearon [1984] ECR 3677.

¹⁷² Om förhållandet mellan förvärvstillstånd i Sverige och EG-domstolens praxis, se Sveriges regerings proposition 2004/05:53 om ändringar i jordförvärvslagen (1979:230).

¹⁷³ Se t.ex. landskapsregeringens beslut av den 16 december 2008, protokoll nr 26, ärende nr 120, K12/08/5/280.

Den som beviljats jordförvärvstillstånd är skyldig att vid en tillsynsmyndighets granskning visa att villkor som tagits in i tillståndsbeslutet har efterföljts. Enligt 10 § JfL är det enbart landskapsregeringen som kan göra en anmälan till åklagare om att tillståndsvillkoren inte följts och som i slutändan kan leda till offentlig auktion eller vräkning.¹⁷⁴ Med tanke på detta anser kommittén att landskapsregeringen ska ha den övergripande och samordnande rollen vid tillsynen. I dagsläget torde inte finnas någon systematisk kontroll av beviljade tillstånd och det finns inte heller något jordförvärvsregister till stöd för en sådan granskning. En systematisk kontroll skulle troligen förutsätta genomgång av samtliga tillståndsbeslut sedan tillståndssystemet inrättades. Kommittén konstaterar att ett register över beviljade jordförvärvstillstånd skulle underlätta övervakningen av jordförvärv i landskapet.

Kommittén anser att den av landskapsregeringen i jordförvärvstillstånd förutsatta skyldigheten för tillståndsinnehavaren att årligen rapportera till landskapsregeringen hur tillståndsvillkoren följs är ett ändamålsenligt tillsynsinstrument. Behovet av sådan rapporteringsskyldighet torde öka om det ställs villkor gällande överlåtelse av juridisk persons aktier eller andelar.

Kommunerna har en stor del i övervakningen och inom kommunerna är det byggnadsnämnderna eller motsvarande nämnder som bör ansvara för övervakningen. Om tillståndsvillkor inte följs borde detta delges landskapsregeringen som kan besluta att föra frågan vidare till allmän åklagare. Polismyndigheten utpekas specifikt som övervakningsansvarig i jordförvärvslagstiftningen. Det är mycket ovanligt att det sker anmälan till polisen gällande brott mot jordförvärvslagstiftningen.¹⁷⁵

Om fysisk eller juridisk person är berättigad till jordförvärvsrätt direkt med stöd av lag har landskapsregeringen inte någon djupare insyn i omständigheterna kring förvärvet eller besittningen. Enligt rikslagstiftning ska det offentliga köpvittnet informera lantmäteribyrån och kommunen där fastigheten är belägen om fastighetsöverlåtelsen. Enligt jordförvärvslagen ska till landskapsregeringen översändas journalutdrag över fastighetsöverlåtelser. Näringsidkare kan ha jordförvärvsrätt med stöd av lag för sin egentliga näringsutövning. Om den fasta egendomen inte mera används för näringsutövning är näringsutövaren skyldig att överlåta den fasta egendomen. Mot bakgrund av detta anser kommittén att övervakning även borde omfatta jordförvärvsrätt med stöd av lag.

Kommittén anser att nuvarande tillsyn av jordförvärvslagstiftningen och landskapsregeringens tillstånd är bristfällig. Införandet av klarare tillståndsvillkor i kombination med utökad tillsyn förutsätter att landskapsregeringen fungerar som samordnande myndighet och att resurser tilldelas för tillsynen.

Kommittén föreslår att ett jordförvärvsregister införs med stöd av landskapslag.

¹⁷⁴ Enligt uppgifter från åklagarämbetet den 11 mars 2009 har det inte förekommit dylika ärenden åtminstone de senaste tio åren.

¹⁷⁵ I rättslitteratur har det ansetts att kontrolluppgiften lämpar sig extremt dåligt för polisens roll i samhället och att övervakningen borde överföras till landskapsregeringen. Eriksson, Lars D. och Kangas, Urpo, Ålandsfrågan. Juristförbundets förlag. 1988, s. 47.

4.5.4. Jordförvärv och planläggning för turistiska syften

Turismen är av stor ekonomisk betydelse för landskapet. Enligt statistik anlände under år 2008 närmare 221 500 gäster till olika inkvarteringsanläggningar (hotell, gästhem och pensionat, stugbyar samt campingplatser). Dessa gästers totala övernattningsperioder var nästan 491 200 stycken.¹⁷⁶ Med beaktande av inkvarteringsanläggningarnas samhällsekonomiska betydelse är utgångspunkten att sådant kommersiellt utnyttjande av markområden ska möjliggöras.

Ur jordförvärvslagstiftningens perspektiv medför inkvarteringsanläggningarna i normala fall inte några problem. Det handlar vanligtvis om kortare övernattningsperioder där det inte är aktuellt att personer utan jordförvärvsrätt får besittningsrätt eller motsvarande rättigheter i förhållande till fastighet. Det kan också konstateras att en hyresgäst har jordförvärvsrätt för att med stöd av ett hyresavtal besitta samma fasta egendom under en tid av högst fem år.¹⁷⁷ Först därefter krävs ett jordförvärvstillstånd.

Kommittén har i kapitel 4.5.2.4 behandlat förhållandet mellan jordförvärvslagstiftningen och överlåtelse av aktier och andelar i fastighetsägande bolag. I denna fråga föreslår kommittén att det införs villkor i jordförvärvstillstånd som syftar till att förhindra överlåtelse som står i strid med jordförvärvslagets syfte. Kommittén ifrågasätter inte t.ex. byggandet av stugbyar som syftar till försäljning av fritidsboende genom aktieförvärv. Sådan verksamhet och försäljning ska emellertid ske i enlighet med jordförvärvslagets syfte. Det kan således inte uteslutas att kommersiella koncept som baserar sig på försäljning av aktier som berättigar till besittning av fastighet står i konflikt med detta syfte. Detta är fallet om fastigheter på basis av aktieförvärv kommer att besittas av personer som varken har jordförvärvsrätt eller möjlighet att få jordförvärvstillstånd.

Kommittén har i sina bedömningar även beaktat planläggningens betydelse för olika kommersiella koncept inom turistbranschen. Till skillnad från jordförvärvslagstiftningen siktar planläggningslagstiftningen inte in sig på vilken fysisk eller juridisk person som förvärvat eller besitter markegendomen utan hur den används. Plan- och bygglagen (2008:102) för landskapet Åland syftar till att reglera markanvändningen och byggandet så att förutsättningar för en bra livsmiljö skapas och bevaras, en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling främjas och så att kulturhistoriska värden bevaras. Lagens huvuddrag redogörs för i kapitel 3.1.2.4.

Kommittén konstaterar att landskapsregeringen vid beviljandet av jordförvärvstillstånd åt fysiska personer enligt gällande lagstiftning ska beakta om marken är belägen på planerat område.¹⁷⁸ Förutsättningarna för försäljning av fritidsboende är därmed bättre om markområdet är planerat. Däremot uppställer landskapslagstiftningen om jordförvärv inget krav på planering i samband med grunderna för beviljande av jordförvärvstillstånd åt juridiska personer.¹⁷⁹ Kommittén anser att det bör införas klara och enhetliga grunder för när planering av markområden förutsätts för beviljandet av jordförvärvstillstånd.

¹⁷⁶ ÅSUB-rapport 2009:2, Turiststatistik 2008.

¹⁷⁷ 8 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.

¹⁷⁸ Punkterna 2, 3 och 5 i 4 § 2 mom. landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd.

¹⁷⁹ Däremot kan noteras att näringsidkare kan få jordförvärvsrätt enligt 9 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd på tomter som är avsatta för näringsutövning i stads- eller byggnadsplan.

Kommittén anser att kommersiell exploatering i större skala, t.ex. byggandet av stugbyar, ska ske inom planerat område och att landskapsregeringen ska ha en helhetsinsyn i exploateringen inom landskapet.¹⁸⁰ Enligt plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att besluta om planläggning av användningen av mark och vatten. Kommittén anser att exploatering i större skala bör ske under kontrollerade former i nära samarbete mellan landskapsregeringen och kommunerna.

Landskapsregeringen utövar en allmän tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet i landskapet och bistår kommunerna i deras planläggning. Enligt 11 § plan- och bygglagen (2008:102) för landskapet Åland kan landskapsregeringen utfärda rekommendationer avseende markanvändning för bl.a. näringsliv, rekreation och fritid. Landskapsregeringen kan även vid behov fatta beslut om markanvändning för vissa i lagen angivna viktiga samhällsfunktioner eller för vissa ändamål som är av stor betydelse för samhället.

Kommittén föreslår att landskapsregeringen utfärdar i 11 § plan- och bygglagen (2008:102) för landskapet Åland förutsedda rekommendationer gällande markanvändning i större skala för turistiska syften (bl.a. strandbyar). Rekommendationerna skulle syfta till att uppställa ramar för markanvändningen och ange vilka typer av markområden som är särskilt lämpliga eller olämpliga för denna typ av exploatering. Beredningen av rekommendationerna ska enligt lagen basera sig på en växelverkan mellan olika intressegrupper och berörda kommuner. Rekommendationerna för markanvändningen ska konkretiseras av kommunen vid planläggningen, i kommunöversikt, general- och detaljplan, byggnadsordning och/eller markanvändningsavtal.

Landskapsregeringen ska enligt 12 § plan- och bygglagen övervaka att rekommendationerna beaktas vid planläggning, byggande och annan markanvändning i kommunerna.

Kommittén understryker att förslaget om antagandet av rekommendationer inte ska ses som ett avrådande från markanvändning för turistiska syften. Rekommendationer som beaktar förhållandena i landskapet i sin helhet ska medföra en större grad av likabehandling av näringsidkare i landskapet. Förslaget syftar till större förutsebarhet för näringsidkares verksamhetsförutsättningar inom denna för Åland mycket betydande näringsgren.

Kommittén föreslår att landskapsregeringen utfärdar i 11 § plan- och bygglagen (2008:102) för landskapet Åland förutsedda rekommendationer gällande markanvändning i större skala för turistiska syften (bl.a. strandbyar). Rekommendationerna skulle syfta till att uppställa ramar för markanvändningen och ange vilka typer av markområden som är särskilt lämpliga eller olämpliga för denna typ av exploatering.

¹⁸⁰ ÅSUB samlar in inkvarteringsstatistik från stugbyar med fem eller fler stugor. I inkvarteringsstatistiken för år 2008 ingår totalt 64 stugbyanläggningar med ungefär 680 stugor. ÅSUB-rapport 2009:2, Turiststatistik 2008.

4.6. Näringsrätten

4.6.1. Näringsrättens syfte

Kommitténs utgångspunkt vid bedömningen är att även lagstiftningen om näringsrätten är en del av det nationalitetsskydd som syftar till att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor. I samband med att rätten att idka öppen näring förknippades med hembygdsrätten gjordes detta uttryckligen för att "skänka ålandsbefolkningen full trygghet på nationalitetsskyddets område".¹⁸¹ Motivet var inte näringspolitiskt utan nationalitets- eller språkpolitiskt. Syftet var att förhindra eller försvåra inflyttning av näringsidkare som skulle kunna hota Ålands enspråkigt svenska status.¹⁸²

Senare har detta ursprungliga motiv kompletterats med mera näringspolitiskt inriktade motiv. Enligt förarbetena till landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring "är avsikten att utomstående näringsidkares möjligheter att på ett osunt sätt konkurrera med åländska näringsidkare skall begränsas i syfte att dels förstärka nationalitetsskyddet och bevara samhällsbalansen dels bibehålla ett livskraftigt näringsliv i landskapet, vilket gynnar såväl landskapets konsumenter som näringsidkare."¹⁸³ Begränsningarna i rätten att idka näring ska inte primärt utnyttjas i konkurrensbegränsande syfte. Näringsrätt kan "förvägras av konkurrensskäl endast om den tilltänkta näringsverksamheten står i konflikt med det åländska nationalitetsskyddet genom att äventyra en fungerande, konkurrensmättad marknad eller näringsgren."¹⁸⁴

Det finns paralleller mellan jordförvärvsbestämmelsernas och näringsrättens syften. Både jordegendomen och näringslivet på Åland är av stor vikt för självstyrelsens långsiktiga utvecklingsförutsättningar. Ett underliggande motiv är att både jordegendomen och näringsverksamheten ska vara i den åländska befolkningens händer. En motsatt utveckling skulle på sikt kunna hota nationalitetsskyddet och språkbalansen. En näringskommitté ansåg i samband med beredningen av den gällande självstyrelselagen att "man vågar påstå att självstyrelsen utan stöd av ett livskraftigt av ålänningarna själva kontrollerat näringsliv skulle befinna sig i uppenbar fara."¹⁸⁵

Den åländska näringsrätten har utgjort en anledning för företag att ha just Åland som hemort och ökat den lokala ekonomins attraktivitet och aktivitet. Etableringskravet för att bedriva näring på Åland har även lett till att den åländska näringslivsstrukturen är förhållandevis bred med företag i väldigt många olika branscher. Genom företagsamma entreprenörer har även företag startat på Åland med verksamhetsomfattningar som kräver betydligt större marknader än vad den åländska kan möta (t.ex. inom sjöfart, finansiering och tillverkning). Det har gjort den åländska arbetsmarknaden attraktiv med arbetstillfällen inom många yrkesområden, med varierande krav på kvalifikationer och förhållandevis många möjligheter till karriärer jämfört med i andra små glesbygdsområden. Det betyder också att det förhållandevis småskaliga åländska näringslivet i hög grad är öppet och beroende av handel med omvärlden. Det kan även konstateras att näringsrättens målsättning har uppnåtts genom att det går att leva, bo och verka på svenska på Åland.

¹⁸¹ RP 100/1946, s. 3.

¹⁸² ÅSUB-rapport 2002:5, s. 8.

¹⁸³ LS-framställning nr 40/1993-94, s. 9.

¹⁸⁴ Näringsutskottets betänkande nr 13/1993-94, s. 1.

¹⁸⁵ Betänkande utgivet av näringsrättskommittén. Åländsk utredningsserie 1979:5.

Kommittén anser att näringsrättens målsättning är att näringsutövningen på Åland ska handhas av ålänningarna själva för att långsiktigt kunna upprätthålla och garantera sysselsättning och försörjning för den fast bosatta och svenskspråkiga lokalbefolkningen.

Genom att ålänningarna själva handhar och kontrollerar företagsamheten så finns även bästa möjliga förutsättningar för att det lokala näringslivet utvecklas och anpassas till de lokala, småskaliga och enspråkigt svenska förhållandena. Ett aktivt företagande bland den åländska befolkningen är också av stor vikt för självstyrelsens långsiktiga utvecklingsförutsättningar.

4.6.2. Grunderna för fysiska och juridiska personers rättigheter

Näringsrätten regleras främst i landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring i landskapet Åland. Landskapslagen skiljer mellan näringsrätt med stöd av lag och beviljad näringsrätt. Juridiska personer kan inte ha näringsrätt med stöd av lag utan dessa måste alltid ansöka hos landskapsregeringen om rätt att utöva näring.

Landskapslagen ger landskapsregeringen en mycket omfattande prövningsrätt i samband med ansökning om näringsrätt. Landskapsregeringen kan bevilja näringsrätt ”då skäl föreligger och efter prövning i varje enskilt fall.” Prövningsrätten i förhållande till juridiska personer är enbart föremål för den lagstadgade begränsningen att juridiska personer som har hemort i landskapet och vars samtliga bolagsmän eller styrelsemedlemmar har hembygdsrätt eller utan avbrott har varit bosatta i landskapet under minst fem år inte kan utan särskilda skäl förvägras näringsrätt. Näringsrätten kan avse viss tid eller viss näring och kan beviljas på villkor som landskapsregeringen anser nödvändiga.

Landskapsregeringen har år 1999 antagit principer för behandling av tillståndsgivning gällande näringsutövning, etableringsrätt och rätt att tillhandahålla tjänster på Åland för fysiska personer som inte har åländsk hembygdsrätt eller har varit fast bosatta på Åland i fem år samt juridiska personer. Innehållet i det principdokument som används vid beredningen av näringsrättsärenden är oklart på vissa centrala punkter, t.ex. framgår det inte tydligt om kraven är kumulativa eller alternativa utan endast att en bedömning ska göras utgående från de uppräknade kriterierna.¹⁸⁶

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att denna typ av principdokument inte har någon juridiskt bindande verkan och att landskapsregeringen enbart använder sig av sin prövningsrätt.¹⁸⁷ Lagtingets lagutskott ansåg om det numera avskaffade principdokumentet om jordförvärvsärenden att det är ”otillfredsställande ur såväl rättssäkerhets- som informationssynvinkel att viktiga grunder för landskapsstyrelsens beslutsfattande framgår endast av ett internt dokument.”¹⁸⁸ Principdokumentet är därtill svårtillgängligt och har inte publicerats i Ålands författningssamling.

Kommittén konstaterar att en större reglering i landskapslag av grunderna för beviljandet av näringsrätt skulle avhjälpa både rättssäkerhets- och informationsbrister förknippade med

¹⁸⁶ Sjölund, Anna-Lena, Ålandsprotokollet och EG-rättens icke-diskrimineringsprincip, s. 24.

¹⁸⁷ HFD Beslut 3.9.2002, dnr 3279/1/01

¹⁸⁸ Lagutskottets betänkande nr 15/2001-2002.

prövning baserad på principdokumentet. En sådan lagreglering skulle minska utrymmet för landskapsregeringens prövningsrätt samtidigt som enskilda näringsidkare skulle få bättre insyn i vilka kriterier som gäller för prövningen. Denna slutsats följer också av 21 § SjL som föreskriver att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska ingå i landskapslag.

En inskränkning av prövningsrätten innebär också att det minskar riskerna för diskriminering. Högsta förvaltningsdomstolen har i sin praxis förutsatt att landskapsregeringen vid beviljandet av näringsrätt ska motivera beslutet så att det framgår att förfarandet varit icke-diskriminerande.¹⁸⁹ Jämförbara situationer får inte behandlas olika och olika situationer får inte behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan särbehandling.

Med hänvisning till rättssäkerhets- och informationsskäl anser kommittén att grunderna för beviljandet av näringsrätt åt fysiska och juridiska personer ska regleras i landskapslag.

4.6.3. Beviljandet av näringsrätt

Näringsrätt söks för näringsutövning. Enligt landskapslagen avses med näringsutövning fortsatt verksamhet som avser ekonomiskt förvärv och som är självständig, förenlig med god sed och tillåten i lag. Definitionen är strikt näringsrättslig och kan därför till vissa delar avvika från den skatterättsliga definitionen av begreppet näringsutövning. Verksamheten ska rikta sig till tredje person och vara självständig, d.v.s. näringsidkaren ska handla för egen räkning och på eget ansvar.¹⁹⁰

Verksamhetens art, inte bolagsform, är avgörande för om en juridisk person behöver näringsrätt. Landskapsregeringen har i sin praxis konstaterat att bostadsaktiebolag vars enda verksamhet är att äga och besitta fastigheter och byggnader som, enligt bolagsordningen, innehåller av aktieägarna utövar inte sådan näring som omfattas av landskapslag (1996:47) om rätt att utöva näring.¹⁹¹ S.k. fastighetsaktiebolag har i ett antal fall beviljats näringsrätt, d.v.s. i dessa fall har det ansetts att verksamheten inbegriper näringsutövning.¹⁹² Beviljandet av permanent näringsrätt kan berättiga till automatisk jordförvärvsrätt enligt landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd.

En omfattande grupp av personer förutsätts hos landskapsregeringen söka om rätt att idka näring. Efter att landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring trädde i kraft förutsätts att alla juridiska personer som utövar näring söker om näringsrätt hos landskapsregeringen. Landskapsregeringens principdokument anger att tillfällig näringsrätt beviljas framom permanent. Landskapsregeringens prövningsrätt har utnyttjats så att de juridiska personernas permanenta näringsrätter har utgjort ca 20-40 procent av samtliga beviljade näringsrätter. Det har nästan inte alls förekommit avslag på juridiska personers ansökan om tillfällig näringsrätt,

¹⁸⁹ HFD Beslut 31.12.2002, dnr 1700/1/01.

¹⁹⁰ Enligt landskapsstyrelsens framställning 40/1993-94.

¹⁹¹ Enligt landskapsregeringens beslut av den 18 november 2008. Protokoll nr 23, ärende nr 114, dnr K12/08/5/401.

¹⁹² Lagen om bostadsaktiebolag (FFS 809/1991) tillämpas också på ett sådant aktiebolag som i övrigt uppfyller de kännetecken som definieras i 1 § lagen om bostadsaktiebolag, men i vilket enligt bolagsordningen mer än hälften av lägenheternas sammanlagda golvyta inte upptas av bostadslägenheter som aktieägarna besitter, dvs. ett s.k. fastighetsaktiebolag.

d.v.s. i den meningen har utvecklingen motsvarat det mycket låga antalet avslag på juridiska personers ansökan om jordförvärvstillstånd.

I en utredning från 2002 konstaterades att de få avslagen främst motiverades av två orsaker. Det ena typfallet gällde några ansökningar av permanenta näringsrätter från företag som inte uppfyller kriterierna om att bolagsmännen ska ha sin hemort på Åland och att styrelseledamöterna ska ha åländsk hembygdsrätt. Det andra typfallet handlade om något enstaka fall av tillfällig näringsrätt där landskapsregeringen motiverat sitt avslag med att ”något behov av verksamheten inte påvisats”.¹⁹³

I de synpunkter som kommittén tagit del av har särskilt berörts kraven i anslutning till styrelsesammansättning i bolag. Juridiska personer som har hemort i landskapet och vars samtliga bolagsmän eller styrelsemedlemmar har hembygdsrätt eller utan avbrott har varit bosatta i landskapet under minst fem år kan inte utan särskilda skäl förvägras näringsrätt. Enligt landskapsregeringens principdokument gäller som huvudregel för beviljandet av permanent näringsrätt att minst 2/3 av styrelsemedlemmarna respektive bolagsmännen har åländsk hembygdsrätt alternativt utan avbrott har varit bosatta på Åland under minst fem år. Dessa styrelsemedlemmar eller bolagsmän ska ha anknytning till bolaget, exempelvis i form av branschkännedom eller annan för bolaget viktig sakkunskap. Vid beviljandet av tillfällig näringsrätt kan landskapsregeringen frågå dessa krav.

I landskapsregeringens praxis har i enskilda fall och med hänsyn till särskilda omständigheter tillåtits mindre andel lokal representation i ett aktiebolags styrelse.¹⁹⁴ I ett fall motiverades detta med hänsyn till sökandens långvariga verksamhet i landskapet, med hänsyn till att sökandens koncern är en betydande arbetsgivare i landskapet och med hänsyn till att sökanden tillförs värdefull kompetens genom de styrelsemedlemmar som är bosatta utanför landskapet.

Landskapsregeringens undantag från huvudregeln har ansetts leda till oklarheter gällande huruvida landskapsregeringens nya praxis där styrelser till hälften består av ålänningar nu är allmänt gällande eller huruvida det finns några specifika tilläggskrav. Det har ansetts att eventuella tilläggskrav borde offentliggöras.¹⁹⁵

Kommittén anser att huvudregeln vid beviljande av permanent näringsrätt fortsättningsvis ska vara att minst 2/3 av styrelsemedlemmarna respektive bolagsmännen har åländsk hembygdsrätt alternativt utan avbrott har varit bosatta på Åland under minst fem år. Däremot finns det av rättssäkerhetsskäl orsak att tydligare definiera när och på vilka grunder landskapsregeringen gör avsteg från huvudregeln. Det är rimligt att näringsidkare med tanke på planeringen av sin verksamhet får ta del av preciserade kriterier genom offentliggörande. En sådan precisering bör ske i samband med en utvärdering som syftar till att grunderna för beviljandet av näringsrätt regleras på ett tydligare sätt i landskapslag.

¹⁹³ ÅSUB-rapport 2002:5, s. 23.

¹⁹⁴ I ett nyligen fattat beslut om beviljande av näringsrätt konstaterades följande: "I besluten om Ålandsbanken Abp (27.5.2004), Chips Abp (3.6.2004), Nya Ålands Tidningsaktiebolag (26.8.2004), Redarnas Ömsesidiga Försäkringsbolag (27.10.2006), Försäkringsaktiebolaget Alandia (27.10.2006), Försäkringsaktiebolaget Liv-Alandia (27.10.2006), Birka Line Abp (15.10.2007) och Rederiaktiebolaget Eckerö (17.7.2008) beviljades tillstånd då mer än hälften av medlemmarna i styrelsen representerade den åländska befolkningen. I ett beslut rörande Chips Abp (30.12.2004) beviljades tillstånd med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det fallet på villkor att minst hälften av styrelsens medlemmar representerade den åländska befolkningen." Beslut av den 12 februari 2009, protokoll 1, ärende 1, dnr K12/08/5/437.

¹⁹⁵ Enligt handelskammarens utlåtande av den 14 augusti 2008.

Kommittén anser att ett av kriterierna som ska beaktas vid avsteg från ovan nämnda huvudregel om att 2/3 av styrelsemedlemmarna respektive bolagsmännen har åländsk hembygdsrätt alternativt utan avbrott har varit bosatta på Åland under minst fem år ska vara behovet av särskild branschkönnedom med anledning av bolagets marknads- eller verksamhetsinriktning. Vid beviljandet av sådana avsteg bör det beaktas om företaget enbart riktar sig till den åländska marknaden eller om företaget riktar sig till marknadsområden utanför Åland. Behovet av avsteg från huvudregeln torde vara större ju mera företaget riktar sig till marknadsområden utanför landskapet. Kommittén anser att undantag inte ska beviljas åt företag som uteslutande riktar sig till den åländska marknaden.

Enligt förarbetena till landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring kommer man vid beviljandet av näringsrätt att fästa uppmärksamhet vid hur näringsverksamheten påverkar språkbalansen.¹⁹⁶ Näringsrättslagstiftningens målsättning kan också sägas vara att säkerställa att näringsutövningen primärt handhas av lokalbefolkningen. Kommitténs uppfattning är att krav på kunskaper i svenska språket ska ställas i beslut. Landskapsregeringens praxis utgår från att det ställs som villkor att verksamheten ska bedrivas på svenska och att lokal arbetskraft anlitas. Kommittén anser att det av rättssäkerhetsskäl bör definieras vad som mera specifikt avses med dessa villkor. Detta är naturligt med tanke på nationalitetsskyddets målsättning att garantera landskapets befolkning dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor.

Kommittén anser att det bör införas tydliga och objektiva i landskapslag stadgade kriterier som ligger till grund för bedömningen av ansökningar om näringsrätt. Detta gäller särskilt krav på styrelsesammansättningar, verksamhetspråk och anlitaandet av lokal arbetskraft.

Kommittén anser att huvudregeln vid beviljande av permanent näringsrätt fortsättningsvis ska vara att minst 2/3 av styrelsemedlemmarna respektive bolagsmännen har åländsk hembygdsrätt alternativt utan avbrott har varit bosatta på Åland under minst fem år.

Landskapsregeringen ska ha möjlighet att göra avsteg från ovan nämnda i landskapslag fastställda kriterier, men grunderna för beviljandet av sådana undantag bör vara förutsägbara och basera sig på tydliga och objektiva kriterier.

Landskapsregeringen uppmanas bevilja tillfällig näringsrätt i ärenden där det är tveksamt om näringsrättens målsättning kommer att infrias.

4.6.4. Tillsyn av lagstiftning och näringstillstånd

Landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring uppställer sanktioner för verksamhet som bryter mot lagen. Den som utövar näring utan att ha näringsrätt eller tillstånd skall för brott mot bestämmelserna om rätt att utöva näring dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I januari 2009 gav tingsrätten en fällande dom gällande näringsbrott. Enligt uppgift i massmedia var detta veterligen den första gången som ett näringsrättsärende avgjordes inför

¹⁹⁶ Landskapsstyrelsens framställning nr 40/1993-94.

rätta.¹⁹⁷ Det finns åtminstone ett annat fall från 1971 men detta gällde brott mot den tidigare landskapslagen om rätt att idka näring.¹⁹⁸

I samband med att landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring antogs avskaffades ett tidigare krav på anmälan till den åländska polismyndigheten i samband med startande av ny näringsverksamhet. Tillsynen av näringslagstiftningen verkar innehålla ett större systematiskt fel eftersom det är sannolikt att ett betydligt antal företag verksamma i landskapet inte har näringsrätt. I en rapport om näringsrätten har det konstaterats att det inte finns någon egentlig kontroll av att nyetableringarna faktiskt uppfyller lagens krav på anhållan om näringsrätt på Åland.¹⁹⁹ Detta har inneburit att en betydande del av de åländska nyetableringarna inte genomgår den näringsrättsprövning som lagstiftningen förutsätter. Orsaken till detta är att etableringen av de nya åländska företagen sker inom ramen för den statliga patent- och handelsregisterlagstiftningen, ofta utan något behov av kontakter till de åländska självstyrelsemyndigheterna.

Orsaken till att landskapslagstiftningen utsträckte skyldigheten att ansöka om näringsrätt till samtliga juridiska personer är delvis oklar. En orsak kunde tänkas vara att lagstiftaren ville komma åt s.k. bulvanförhållanden genom att samtliga företag ska ansöka om näringsrätt. Ändringen av lagstiftningen i syfte att utsträcka skyldigheten att ansöka om näringsrätt till samtliga juridiska personer verkar ha lett till att näringsrätt i vissa fall inte söks.

Kommittén anser att det finns brister i nuvarande tillsyn av näringsrättslagstiftning och landskapsregeringens tillstånd. Utökad tillsyn förutsätter att landskapsregeringen fungerar som samordnande myndighet och att resurser tilldelas för tillsyn baserad på ett fungerande näringsrättsregister.

4.7. En informationsstrategi

Många av de förslag som kommittén lägger fram siktar på att ta fram lagstiftning som tydligare klargör fysiska och juridiska personers rättigheter. En av orsakerna till att lagstiftningen gällande hembygdsrätten, näringsrätten och jordförvärv möjligen upplevs som besvärlig kan vara otydliga rättigheter. Det kan leda till att landskapet på felaktiga grunder går miste om etableringar av nya företag eller inflyttning.

En annan orsak till att regelverket upplevs som krångligt kan vara att informationen till allmänheten är otydlig. För att åtgärda detta eventuella informationsunderskott anser kommittén att landskapet ska ha en brett upplagd informationsstrategi som syftar till klar och tydlig information om vilka krav som gäller i samband med hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt. Denna informationsstrategi bör tas fram i samband med att gällande lagstiftning förtydligas. Enbart lagstiftning räcker inte till utan för att syftet med en tydligare lagstiftning ska förverkligas bör allmänheten på ett enkelt sätt få ta del av vilka regler som gäller för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt.

¹⁹⁷ Nya Åland den 20 januari 2009.

¹⁹⁸ Ett inom byggnadsbranschen verksamt aktiebolag, som saknade hemort i landskapet Åland, hade utan att utverka i [4 § landskapslagen om rätt att idka näring i landskapet Åland] avsett tillstånd uppfört ett monteringsfärdigt hus för sin verkställande direktör på ett av denne arrenderat område i landskapet. Bolaget ansågs olagligen ha idkat näring i landskapet. HD 1971 II 19.

¹⁹⁹ ÅSUB-rapport 2002:5.

Landskapsregeringen bör analysera vilka informationsinsatser som får den största genomslagskraften, t.ex. informationen på Internet har en betydande roll i detta sammanhang. I informationsstrategin bör involveras alla relevanta landskapsmyndigheter och tjänstemän med centrala roller vid information inom och utanför landskapet (t.ex. Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet och Ålandskontoren i Helsingfors och Stockholm). Det samma gäller myndigheter och organisationer som kontinuerligt kommer i kontakt med allmänheten om frågor som rör hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt (t.ex. kommunerna, polisen, Ålands Turistförbund r.f. och Ålands handelskammare).

Kommittén konstaterar också att s.k. bortaåläningar som flyttat från landskapet har en viktig roll vid spridandet av kunskap och information om landskapet och de särskilda rättigheter som behandlas här. Kommittén rekommenderar därför olika åtgärder som uppmuntrar kontakterna till bortaåläningar så att dessa kunde fungera som s.k. hembygdsambassadörer. T.ex. kunde övervägas införandet av ett särskilt informationsregister över bortaåläningarna för att underlätta spridningen av information och kunskaper om Åland.

Kommittén anser att det behövs omfattande informationsinsatser för att informera om hembygdsrätten, jordförvärvsreglerna och näringsrätten. En informationsstrategi bör tas fram i samband med att gällande lagstiftning förtydligas. Därför uppmanas landskapsregeringen avsätta tillräckliga resurser för detta ändamål.

4.8. Övriga frågor

4.8.1. Kompensation för lägre markvärde

I samband med att jordförvärvslagen för Åland utarbetades konstaterade den beredande kommittén att landskapet borde "få ökade resurser för att kompensera de markägare, som av särskild orsak, exempelvis för tryggandet av sin utkomst, behöver kapital och avsett att skaffa sig sådant kapital genom försäljning av fast egendom."²⁰⁰ Det konstaterades att tillståndsförfarandet kan för vissa markägare i landskapet innebära en begränsning av rätten att fritt förfoga över sin egendom. Kommittén föreslog att landskapsstyrelsen låter särskilt utreda denna fråga.

Med anledning av detta tidigare förslag och motiveringarna till det anser kommittén att landskapsregeringen bör utreda frågeställningen vidare och lägga fram förslag. Kommittén anser att landskapsgarantier kan utgöra ett lämpligt kompensationsinstrument. För befolkningen i skärgårdskommunerna är markpriserna många gånger märkbart lägre än priserna på fasta Åland. Detta kan utgöra ett problem t.ex. då fastigheter utgör säkerheter till förmån för lån. Vid utredningen bör beaktas bl.a. likabehandlingsprincipen och eventuella begränsningar som följer av t.ex. gemenskapsrättens statsstödsregler.

²⁰⁰ 1972 års kommittés för revision av självstyrelselagen, s. 2.

Kommittén föreslår att landskapsregeringen utreder möjligheterna till eventuell kompensation i form av landskapsgaranti med anledning av jordförvärvsbestämmelsernas ofördelaktiga inverkan på markvärdet i skärgården.

4.8.2. Eget handelsområde

I samband med beredningen i landstinget av gällande självstyrelselag fästes uppmärksamhet vid behovet av att betrakta Åland som ett skilt område vid handelsutbytet med utlandet. Förslaget motiverades av språkliga skäl. Enligt förslaget kan införsel via riket innebära att vara förses med finskspråkiga beteckningar och bruksanvisningar. Vidare ansågs att en stor del av importen till Åland sker via generalagenturer i riket, ett förhållande som ofta fördyrar eller på annat sätt försvårar varuinförsel till landskapet. Lagutskottet ansåg att Åland i största möjliga utsträckning borde kunna behandlas som ett eget "handelsområde".²⁰¹

Inom näringslivet kan Ålands koppling till Finland som stat och geografiskt handelsområde ofta leda till ett beroende av finska leverantörer, generalagenturer, avtal och olika typer av finskspråkiga organisationer och myndigheter. Det faktum att internationella företag betraktar Finland som enspråkigt finskt kan i ett antal fall i praktiken leda till krav på kunskaper i finska.

Ålands handelskammare har i annat sammanhang redogjort för ett antal praktiska språkproblem inom det åländska näringslivet.²⁰² T.ex. får åländska företag i vissa fall vänta på ministeriernas officiella översättning av kollektivavtal upp till 1-1,5 år. De centrala normgivande rekommendationerna för god revisionsred finns enbart tillgängliga på finska. Ett annat problem är att en merpart av informationen om tillämpning av rikslagar relevanta för näringslivet enbart finns på finska.

Kommittén föreslår att landskapsregeringen utreder möjligheterna till att landskapet skulle utgöra ett eget handelsområde och komma med förslag i frågan.

5. Kommitténs förslag i sammandrag

5.1. Uppdraget

Enligt landskapsregeringens handlingsprogram ska en parlamentariskt tillsatt arbetsgrupp ges uppdraget att se över tillämpningen av näringsrätts- och jordförvärvsbestämmelserna samt hembygdsrätten särskilt när det gäller kravet på finskt medborgarskap för att erhålla hembygdsrätt.

Enligt kommitténs uppdrag har kommittén analyserat nuläget, lyft fram områden som upplevs som problematiska och sett om nuvarande lagstiftning är tillräcklig, alternativt kommit med ändringsförslag samt sett över tillämpningen av befintligt regelverk.

²⁰¹ Lagutskottets betänkande nr 20/1981-82, s. 69.

²⁰² Enligt bilaga fogad till språkrådets rapport för september-december 2008, 27.2.2009.

5.1. Hembygdsrätten

Kommittén hänvisar till motiveringarna i kapitel 4.4 och föreslår mot bakgrund av dessa följande:

- att finskt medborgarskap som en förutsättning för förvärv och innehav av hembygdsrätt avskaffas.
- att landskapsregeringen hos Finlands regering initierar en ändring av självstyrelselagen så att den kan antas av riksdagen under innevarande mandatperiod.
- att i landskapslag uppställs villkor gällande tillfredsställande kunskaper i svenska språket vid beviljandet av hembygdsrätt och att det närmare definieras vad som avses med tillfredsställande kunskaper. Landskapsregeringen bör ha tillämpningsdirektiv som ligger till grund för bedömningen.
- att landskapsregeringen inleder arbetet med att överta lagstiftningsbehörighet på folkbokföringens område och att landskapslag ligger till grund för hembygdsrättsregistret.
- att i landskapslagstiftning preciseras hur en persons inflyttning till landskapet och egentliga bo och hemvist i landskapet fastställs.
- att landskapsregeringens praxis gällande beviljandet av hembygdsrätt enligt 2 § landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt efter tre års bosättning eller omedelbart åt återflyttare, som är födda och uppvuxna på Åland, fastställs i landskapslag.
- att studier utanför Åland som understiger fem år inte borde räknas med i den tidsperiod som leder till förlust av hembygdsrätt. Enbart studier efter det femte året skulle betraktas som sådan bosättning utanför landskapet som efter fem år leder till förlust av hembygdsrätt.

5.2. Jordförvärvslagstiftningen

Kommittén hänvisar till motiveringarna i kapitel 4.5 och föreslår mot bakgrund av dessa följande:

- att grunderna för fysiska och juridiska personers rättigheter ska regleras i landskapslag. Detta krav medför ett behov av att till landskapslag överföra vissa av de bestämmelser som för närvarande ingår i landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd.
- att landskapsregeringen vid beredning av landskapslag bör utforma grunderna för beviljandet av jordförvärvstillstånd mot bakgrund av jordförvärvslagens

syfte, inkluderande nationalitetsskyddet, och landskapsregeringens nuvarande praxis. Detta gäller såväl fysiska som juridiska personer.

- att det bör införas klara och enhetliga grunder för när planering av markområden förutsätts för beviljandet av jordförvärvstillstånd.

- att landskapsregeringen i samband med behandlingen av juridiska personers ansökningar om jordförvärvstillstånd fastställer klara villkor som syftar till att förhindra överlåtelse av aktier eller andelar som står i strid med jordförvärvslagets syfte.

- att dessa villkor ska syfta till att förhindra att en fysisk eller juridisk person med stöd av aktieförvärv kommer i åtnjutande av rättigheter till fastighet som skulle ha förutsatt jordförvärvstillstånd om en juridisk person inte hade fungerat som mellanhand.

- att nuvarande tillsyn av jordförvärvslagstiftningen och landskapsregeringens tillstånd är bristfällig. Införandet av klarare tillståndsvillkor i kombination med utökad tillsyn förutsätter att landskapsregeringen fungerar som samordnande myndighet och att resurser tilldelas för tillsynen.

- att ett jordförvärvsregister införs med stöd av landskapslag.

- att landskapsregeringen utfärdar i 11 § plan- och bygglagen (2008:102) för landskapet Åland förutsedda rekommendationer gällande markanvändning i större skala för turistiska syften (bl.a. strandbyar). Rekommendationerna skulle syfta till att uppställa ramar för markanvändningen och ange vilka typer av markområden som är särskilt lämpliga eller olämpliga för denna typ av exploatering.

5.3. Näringsrätten

Kommittén hänvisar till motiveringarna i kapitel 4.6 och föreslår mot bakgrund av dessa följande:

- att grunderna för beviljandet av näringsrätt åt fysiska och juridiska personer ska regleras i landskapslag.

- att det bör införas tydliga och objektiva i landskapslag stadgade kriterier som ligger till grund för bedömningen av ansökningar om näringsrätt. Detta gäller särskilt krav på styrelsesammansättningar, verksamhetspråk och anlitandet av lokal arbetskraft.

- att huvudregeln vid beviljande av permanent näringsrätt fortsättningsvis ska vara att minst 2/3 av styrelsemedlemmarna respektive bolagsmännen har åländsk hembygdsrätt alternativt utan avbrott har varit bosatta på Åland under minst fem år.

- att landskapsregeringen ska ha möjlighet att göra avsteg från ovan nämnda i landskapslag fastställda kriterier, men grunderna för beviljandet av sådana undantag bör vara förutsägbara och basera sig på tydliga och objektiva kriterier.
- att landskapsregeringen uppmanas bevilja tillfällig näringsrätt i ärenden där det är tveksamt om näringsrättens målsättning kommer att infrias.
- att det finns brister i nuvarande tillsyn av näringsrättslagstiftning och landskapsregeringens tillstånd. Utökad tillsyn förutsätter att landskapsregeringen fungerar som samordnande myndighet och att resurser tilldelas för tillsyn baserad på ett fungerande näringsrättsregister.

5.4. En informationsstrategi

Kommittén hänvisar till motiveringarna i kapitel 4.7 och föreslår mot bakgrund av dessa följande:

- att det behövs omfattande informationsinsatser för att informera om hembygdsrätten, jordförvävsreglerna och näringsrätten. En informationsstrategi bör tas fram i samband med att gällande lagstiftning förtydligas. Därför uppmanas landskapsregeringen avsätta tillräckliga resurser för detta ändamål.

5.5. Övrigt

Kommittén hänvisar till motiveringarna i kapitel 4.8 och föreslår mot bakgrund av dessa följande:

- att landskapsregeringen utreder möjligheterna till eventuell kompensation i form av landskapsgaranti med anledning av jordförvävsbestämmelsernas ofördelaktiga inverkan på markvärdet i skärgården.
- att landskapsregeringen utreder möjligheterna till att landskapet skulle utgöra ett eget handelsområde och komma med förslag i frågan.

Bilaga 1. Förteckning över höranden och utlåtanden.

Kommittén har hört följande sakkunniga:

Ålands producentförbund genom ordförande Anders Englund och VD Birgitta Eriksson
Naturvårdsintendent Jörgen Eriksson
Ordförande för Ålands kommunförbund Niklas Eriksson
Fastighetsbyrå Karlsson Ab genom fastighetsmäklare Sven-Olof Karlsson
Fastighetskonsult Ab genom fastighetsmäklare Roger Karlsson
Överinspektör Göran Frantzén
Havsvidden Ab genom VD Mikael Kraft och investerare Dan Walker
Andelsbankens jurist Stefan Jakobsson
Ålands turistförbunds VD Annica Jansson
Vicehäradshövding Christer Jansson
F.d. lagtingsdirektör Lars Ingmar Johansson
Avdelningschef Linnéa Johansson
Lagberedningschef Lars Karlsson
Områdesarkitekt Ursula Koponen
Landshövding Peter Lindbäck
VD Göran Lindholm
Juridiska föreningens ordförande Marcus Måtar
Bankdirektör Torsten Nordberg (Lappobanken)
Vik. enhetschef Sören Silverström
Forskare Anna-Lena Sjölund
Direktör Sia Spiliopoulou Åkermark
Företagare Jan-Tore Thörnroos (Norrjärden Ab)
Informationssekreterare Gunnar Westerholm
Kommundirektör John Wrede
Natur och Miljös ordförande Gunda Åbonde-Wickström
Ålands handelskammare genom VD Daniel Dahlén
Ålands köpmannaförening genom VD Johan Lindholm
Ålands producentförbund genom ordförande Anders Englund och VD Birgitta Eriksson

Skriftliga utlåtanden (inkl. rapporter eller utredningar) har lämnats av:

Fastighetsbyrå Karlsson Ab genom fastighetsmäklare Sven-Olof Karlsson
Överinspektör Göran Frantzén
Landshövding Peter Lindbäck
Bankdirektör Torsten Nordberg (Lappobanken)
Vik. enhetschef Sören Silverström
Forskare Anna-Lena Sjölund
Företagare Jan-Tore Thörnroos (Norrjärden Ab)
Kommundirektör John Wrede
Natur och Miljös ordförande Gunda Åbonde-Wickström
Ålands handelskammare genom VD Daniel Dahlén
Ålands kommunförbund
Ålands producentförbund genom VD Birgitta Eriksson
Ålands turistförbund

Bilaga 2. Reservation

Reservation

Till betänkandet från den parlamentariska kommittén för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt.

Vi föreslår att stycket under kapitel 4.6.1, Näringsrättens syfte:

"Kommittén anser att näringsrättens målsättning är att näringsutövningen på Åland ska handhas av ålänningarna själva för att långsiktigt kunna upprätthålla och garantera sysselsättning och försörjning för den fast bosatta och svenskspråkiga lokalbefolkningen. Genom att ålänningarna själva handhar och kontrollerar företagsamheten så finns även bästa möjliga förutsättningar för att det lokala näringslivet utvecklas och anpassas till de lokala, småskaliga och enspråkigt svenska förhållandena. Ett aktivt företagande bland den åländska befolkningen är också av stor vikt för självstyrelsens långsiktiga utvecklingsförutsättningar"

Stryks och ersätts av följande:

"Kommittén anser att utgångspunkten för det åländska näringslivet är friheten att idka näring och lika konkurrensvillkor i en alltmer internationell och global marknadsekonomi. Kommunikationsspråket med myndigheter och allmänhet på Åland ska vara svenska. För att idka näring på Åland ska krävas anmälan som visar att verksamheten uppfyller språkkrav och andra uppställda villkor. Företagens ledning och styrelsesammansättning är en fråga för ägarna. Företagens utveckling, språkbalansen och den kulturella identiteten på Åland gynnas av ett stabilt och levande lokalsamhälle med goda utbildningsmöjligheter och goda kommunikationer med omgivningen."

Mariehamn den 2 april 2009

Raija-Liisa Eklöw

Roger Eriksson