

Den åländska hembygdsrätten

Rapport från seminariet *Hembygdsrätt, näringsrätt,
medborgarrätt – hörnstenar i den åländska självstyrelsen*
i Helsingfors den 14 juni 2007



Den åländska hembygdsrätten

Rapport från seminariet

Hembygdsrätt, näringsrätt, medborgarrätt – hörnstenar i den åländska självstyrelsen

i Helsingfors den 14 juni 2007

Redaktör: Sia Spiliopoulou Åkermark

Denna rapport kan beställas från Ålands landskapsregering
PB 1060, AX-22111 Mariehamn, Åland, Finland, info@regeringen.ax
www.regeringen.ax

Rapporten finns även på internet: www.peace.ax/hembygdsratt.pdf

Ålands lagting, PB 69, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland
www.lagtinget.ax

Ålands fredsinstitut, PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland
www.peace.ax

Den åländska hembygdsrätten
Rapport från seminariet *Hembygdsrätt, näringsrätt,
medborgarrätt – hörnstenar i den åländska självstyrelsen*
i Helsingfors den 14 juni 2007, arrangerat av Ålands lagting,
Ålands fredsinstitut och Centrum för Norden-studier vid
Renvall-institutet, Helsingfors universitet.

Redaktör: Sia Spiliopoulou Åkermark

Layout: Robert Jansson

Utgiven med ekonomiskt stöd från Ålands landskapsregering.

Publicerad av Ålands lagting & Ålands fredsinstitut.

Pärmbild: Den gamla lotsstugan på Kökar Espskär.
Foto: Erkki Santamala/Nya Åland.

ISBN 978-952-5265-20-0

© Författarna 2007.

Tryckt av A/S Pakett i Estland 2007.

Innehåll

Barbro Sundback

Förord	7
---------------------	---

Pauliine Koskelo

Högsta domstolens roll i behörighetsfrågor mellan riket och Åland	9
Lagstiftningskontrollen	10
Tvister om myndigheters behörighet att vidta förvaltningsåtgärder	14
Utlåtanden under 77 § grundlagen	16
Rättegångar i brottmål	17

Sia Spiliopoulou Åkermark

Hembygdsrättens framväxt: från Ålandsöverenskommelsen till 1951 års självstyrelselag – och idag?	19
Introduktion	19
1951 års självstyrelselag	20
Nationernas Förbunds stadganden	22
Ålandsdelegationen och Högsta domstolen	26
Världen och Åland vid andra världskrigets slut	33
Slutsatser och reflexioner om framtiden	34
Noter	36

Jouko Kinnunen

Fri rörlighet för människor och företag: en förutsättning för Ålands utveckling?	39
Flyttningsrörelser till och från Åland	39
Företagsrörlighet	46
Litteratur	50

Anna-Lena Sjölund

Förvärv av åländsk hembygdsrätt på ansökan	53
Den historiska utvecklingen	53
Metod, syfte och avgränsning	56
Nuvarande lagar och dess förarbeten	57
Tillämpandet av lagstiftningen i praktiken	64
Sammanfattning och rekommendationer	83
Noter	85

Rhodri C. Williams

Excluding to Protect: Land Rights and Minority	
Protection in International Law	91
Introduction	91
Background – The Åland Question.....	92
Åland's Autonomy and the Evolution of	
the Land Acquisition Restriction	94
Finland's International Obligations.....	98
The Starting Point: Citizens' Rights during the Interwar Period	99
The Current Balance: Human Rights in	
the Context of Minority Protection.....	103
Proportionality of Land Restriction in Minority Rights Settings	113
Justifications for the Åland Land Regime	115
Conclusion	119
Notes	121

Gunnar Jansson

Sammanfattande kommentarer	133
---	------------

Peter Lindbäck

Reflektioner och diskussion	135
--	------------

Förord

Hembygdsrätten är en av de viktigaste hörnstenarna i det åländska självstyrelsebygget. Internationellt har det visat sig att hembygdsrätten är en unik rättslig institution. Många politiker, forskare, journalister och intresserade som besöker Åland för att studera den åländska självstyrelsen har särskilt fäst sig vid hembygdsrätten och dess funktioner. Många har varit imponerade av hembygdsrätten och sagt sig gärna ta den med sig hem.

Förvånansvärt lite finns skrivet och dokumenterat om hembygdsrättens tillkomst, tillämpning och utveckling. Det var därför mycket värdefullt när lagtingets kanslikommission beslöt bevilja medel för ett forskarseminarium om hembygdsrätten i samband med de åländska landskapsdagarna i Helsingfors den 14 juni 2007. Seminariet anordnades av Ålands lagting i samarbete med Ålands fredsinstitut och Centrum för Norden-studier vid Renvall-institutet i Helsingfors.

Resultatet av seminariet är denna skrift i vilken ingår artiklar som skrivits av unga åländska forskare. Skriften vittnar om att det finns en vetenskaplig kompetens på Åland som bör tillvaratas och uppmuntras. Det är min förhoppning att denna skrift följs av många fler som med egna åländska forskarkrafter på vetenskaplig grund bidrar till värdefull och relevant kunskap om den åländska självstyrelsens särdrag och att resultaten görs tillgängliga på flera språk.

Mariehamn den 1 september 2007

Barbro Sundback, Ålands lagtings talman

Högsta domstolens roll i behörighetsfrågor mellan riket och Åland

Pauliine Koskelo, Högsta domstolens president

Temat för dagens seminarium är hembygdsrätt – näringsrätt – medborgarrätt. Mot denna bakgrund kan det ämne som föreslagits mig förefalla något främmande. Det ämne jag ombetts att behandla är Högsta domstolens roll i behörighetsfrågor mellan riket och Åland.

Rubriken för seminariet har emellertid också en underrubrik, nämligen ”hörnstenar i den åländska självstyrelsen”. Underrubriken syftar uppenbarligen på de tre rättsområden, som jag nämnde, och antyder att den åländska självstyrelsen är ett bygge, där hörnstenarna skulle utgöras av rättigheter sådana som de nämnda.

Ur en teoretisk synvinkel är detta något problematiskt eftersom Ålands rätt till självstyrelse ju är den rättighet som utgör hela fundamentet i systemet. Därför kan temat för mitt anförande ändå anses passa in i bilden vid dagens seminarium.

Ålands rätt till självstyrelse ger Åland rätt att styra själv på de områden, som definieras i självstyrelselagen, utan inblandning av riket. Det är här Högsta domstolen kommer in i bilden. Inte som garant för hembygdsrätten, näringsrätten eller medborgarrätten utan som medarbetare i hela det systemet som gör att självstyrelsen fungerar.

Det är klart att ett system som omfattar två lagstiftande församlingar och en uppdelning av lagstiftningsmakten enligt rättsområden är ägnat att generera behörighetsfrågor och därigenom också behörighetsproblem. Den lagstiftning som rör den åländska självstyrelsen innehåller emellertid flera rättsinsti-

tut, som antingen inkom är skapade eller som kan användas för att avhjälpa problemen.

Tiden ger mig inte möjlighet att djupare gå in på bakgrunden till dessa eller detaljerna i desamma, men som inledning till detta seminarium vill jag gärna skissera upp konturerna i problemlösningen och hur vi på Högsta domstolen ser på dagens system.

Lagstiftningskontrollen

Högsta domstolens viktigaste uppgift i Ålandsärendena är att på begäran av justitieministeriet ge sådana utlåtanden om landskapslagar som avses i 19 § 2 momentet *självstyrelselagen* i syfte att vägleda republikens president då presidenten fattar beslut om att bruka sin vetorätt eller att inte göra det. Utlåtandena är en formell förutsättning för att vetorätten kan användas, men utlåtandena är inte bindande för presidenten.

Den prövning Högsta domstolen utför är enbart rättslig. Högsta domstolen uttalar sig endast om den landskapslag som antagits av lagtinget faller under landskapets behörighet eller om lagtinget överskridit sin behörighet. Med andra ord: Högsta domstolen uttalar sig inte om huruvida lagstiftningen är ändamålsenlig, inte heller om kvaliteten i lagstiftningsprodukten.

Enligt ordalydelsen i 19 § självstyrelselagen kan republikens president också förordna att en landskapslag skall förfalla om lagen rör rikets inre eller yttre säkerhet. Denna s.k. politiska kontroll utövas även den efter det Högsta domstolen avgett yttrande. Under de senaste decennierna har det veterligen inte hänt att republikens president skulle ha haft anledning att överväga ett veto på denna grund. Vad Högsta domstolens roll kunde vara i ett sådant fall faller utanför mitt tema, som är begränsat till lagstiftningsbehörigheten.

Det är att märka att Högsta domstolens uppgift delvis sammanfaller med Ålandsdelegationens vad gäller lagstiftningskontrollen. Även *Ålandsdelegationen* ger ju utlåtande om huruvida lagtinget överskridit sin behörighet. Handläggningen går till på det viset att justitieministeriet tillställs Ålandsdelegationens utlåtande, och i de fall där justitieministeriet efter det ännu finner att det finns en möjlighet att presidentens vetorätt kunde aktualiseras, översänds den

antagna men ännu inte stadfästa lagen jämte Ålandsdelegationens utlåtande till Högsta domstolen.

Det är en gammal praxis att Högsta domstolen inte hänvisar till Ålandsdelegationens utlåtande. Grunden kan tänkas vara att framhäva att domstolen fattar ett självständigt beslut. Hur meningsfullt det är att i dessa rationalitetens tider upprätthålla en sådan ordning som innebär dubbelt skrivarbete kan ifrågasättas. Kvaliteten på Ålandsdelegationens utlåtanden är sådan att det i de flesta fall inte på något sätt skulle tära på Högsta domstolens prestige att omfatta delegationens utlåtande. Det förekommer meningsskiljaktigheter, även beträffande slutresultatet, men sällan har Högsta domstolen funnit sådana nya problem som undgått Ålandsdelegationen.

De fall där Högsta domstolen haft *anledning att framställa* att vetorätt skall utnyttjas åskådliggör väl vilken laglighetskontroll det är fråga om. Fallen kan grovt indelas i tre kategorier:

- För det första har det hänt att lagtingsbesluten stått *i strid med grundlagen*. Detta låter kanske drastiskt, men det är oftast fråga om smärre, omedvetna övertramp. Som exempel kan nämnas att ett stadgande i landskapslagen ger landskapsregeringen en fullmakt att utfärda landskapsförordningar men att fullmakten formulerats på ett sådant sätt att den inte uppfyller de krav på exakthet som grundlagen ställer i detta avseende.
- Den andra kategorin är den klassiska och gäller de fall där ett stadgande faller *inom de rättsområden som tillkommer riket* att lagstifta om. Det sker mycket sällan övertramp i denna kategori. Det uppkommer emellertid hela tiden nya rättsinstitut, som inte har kunnat förutses vid beredningen av självstyrelselagen. Uppgiften för Högsta domstolen blir då beträffande dessa att på objektiva kriterier försöka fastställa om det nya området till sin natur är att jämföras med dem som hör till rikets behörighet, eller dem i vilka landskapet har behörighet.
- Den tredje kategorin är den kanske mest omstridda: Landskapslagstiftningen står *i strid med EU:s rättsnormer*. Beträffande dessa frågor har republikens president omfattat Högsta domstolens lin-

jedragning: Landskapslagstiftning som står i strid med tvingande EU-lagstiftning innebär att Finland som medlemsstat bryter mot sina internationella förbindelser. Eftersom behörigheten i frågor om Finlands relationer till utländska makter tillkommer riket har det ansetts att lagtinget inte kan vara behörigt att stifta lagar med sådan innebörd att Finland därmed skulle begå ett fördragsbrott, dvs bryta mot de förpliktelser som Finland har som medlemsstat i EU.

Högsta domstolens *utlåtande avslutas* alltid antingen med ett konstaterande, att hinder inte torde föreligga för att landskapslagen skall träda i kraft, eller med en hemställan till republikens president om att landskapslagen, eller, såsom oftast är fallet, något visst lagrum skall förordnas att förfalla. I det sistnämnda fallet uttalar sig Högsta domstolen dessutom om frågan huruvida landskapslagen i övrigt kan träda i kraft.

Hittills har *republikens president handlat i enlighet med vad Högsta domstolen har föreslagit* – i regel också omfattat Högsta domstolens motiveringar. Ett bevis på att republikens president inte kritiklöst godtar Högsta domstolens ställningstaganden fick vi emellertid senaste vinter, när presidenten till protokollet vid föredragningen dikterade sin uppfattning om hur den landskapslag hon inte använde sitt veto mot skulle tillämpas för att vara i samklang med grundlagen. Det var fråga om lagstiftning som begränsade vissa tjänstemäns rätt att inneha förtroendeuppdrag i landskapet.

Vad gäller *beredningen av dessa utlåtanden* i Högsta domstolen har även den sin traditionella form. Ärendena hänskjuts från plenum att beredas i ett tremanautskott och därefter att föredras på avdelning bestående av fem justitieråd. En föredragande bistår vid beredningen av ärendet på utskottet och på avdelningen. Detta innebär att utskottet gör ett förberedande arbete och producerar ett utkast till utlåtande medan utlåtandet slutgiltigt antas på avdelning. De meningsskiljaktigheter som kan råda brukar i regel tydligt komma fram redan vid utskottsbehandlingen. Om behov uppkommer ges utlåtande efter omröstning.

Jag unnar mig här några *personliga reflektioner* med anledning av systemet till denna del. Reflektionerna bygger närmast på den erfarenhet jag fick när jag under några år hade förmånen att vara medlem i utskottet.

- Granskningen sker på basis av lagtexten och lagens förarbeten, d.v.s. landskapsregeringens framställan och lagtingshandlingarna. Systemet garanterar på detta sätt att en bedömning sker på objektiva och transparenta grunder. Detta innebär emellertid också att det inte alltid är lätt att förstå hur den nya lagstiftningen är tänkt att fungera i praktiken. Ibland kan det finnas en risk för missförstånd. En dialog saknas.
- Den tidsfrist inom vilken republikens president skall nyttja sin vetorätt är begränsad till fyra månader. Tiden räknas från det lagtingsbeslutet inkom till justitieministeriet. Detta innebär att den tid som står HD till buds kan vara riklig, tillräcklig eller otillräcklig beroende på hur mycket Ålandsdelegationen och justitieministeriet använt av den gemensamma tiden. Det hör dessutom till god ton att se till att republikens president har tillräcklig tid att sätta sig in i ärendet. *Ju svårare ärende desto mindre tid* för Högsta domstolen, har det visat sig.

Det jag här vill kasta fram är tanken på ett *flexiblar system*, där Högsta domstolen i en "hearing" mer specifikt kunde sätta sig in i just den eller de punkter i lagtingsbeslutet där en fråga om behörighetsöverträdelse aktualiseras. Ärendet kunde t.ex. framläggas av justitieministeriets representant och landskapsregeringens representant skulle bistå med bakgrundskunskap och landskapets synpunkter och man kunde höra sakkunniga om själva substansen. Fördelen kunde vara ett snabbare förfarande och en dialog som troligen skulle öka den ömsesidiga förståelsen och kvaliteten på produkterna. Samtidigt skulle man frångå ett system där Ålandsdelegationen och Högsta domstolen skulle utföra samma arbete med samma arbetsskeden och oftast mycket liknande slutprodukter.

Twister om myndigheters behörighet att vidta förvaltningsåtgärder

Högsta domstolens roll i behörighetsfrågor mellan landskapet och riket begränsas emellertid inte till lagstiftningskontrollen. I 60 § 2 momentet finns ett stadgande som ger Högsta domstolen en säregen behörighet. Lagrummet stadgar att om *meningsskiljaktigheter uppstår angående en landskaps- eller riksmyndighets behörighet att vidta en viss förvaltningsåtgärd*, avgörs frågan på framställning av landskapsregeringen eller riksmyndigheten av Högsta domstolen, sedan utlåtande har inhämtats av myndigheten i fråga och Ålandsdelegationen. Under de senaste tio åren har detta lagrum tillämpats två gånger:

- På förfrågan av jord- och skogsbruksministeriet fastställde Högsta domstolen 29.1.1998 (HD1998:8) att en riksmyndighet inte är behörig att utan bifall av landskapet verkställa en tidsmässig eller regional fördelning av *Finlands laxkvot*. Däremot är riksmyndigheten behörig att utfärda fiskeförbud enligt artikel 21 stycke 2 i rådets förordning om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken, d.v.s. ett fiskeförbud som blir gällande även inom landskapet Åland. Här var det alltså åter fråga om förhållandet mellan EU-lagstiftning och behörighetsfördelningen mellan riksmyndigheter och landskapsmyndigheter.
- I det andra fallet var det fråga om att Högsta domstolen med anledning av en skrivelse av inrikesministeriet prövade, i ett avgörande 11.4.2001 (HD 2001:38), om landskapsstyrelsen hade haft behörighet att bevilja Ålands penningautomatförening (*PAF*) *tillstånd att via internet sälja penningspel* utanför Ålands förvaltningsområde över hela riket. Högsta domstolen konstaterade att landskapsstyrelsens beslut var begränsat så att tillståndet inte skulle omfatta verksamhet som står i strid med den reglering som gäller i riket. Landskapsstyrelsen hade alltså inte överskridit sin behörighet genom sitt då aktuella beslut (13.6.1997) om att på angivna villkor tillåta anordnande av spel på försök på Internet. Huruvida och på vilket sätt

föreningen i sin praktiska verksamhet brutit mot tillståndsvillkoren och huruvida landskapsstyrelsen i sin övervakning följt bestämmelserna i landskapets lagstiftning kunde inte bedömas i förfarandet om behörighetskonflikt. (Frågorna kring PAF:s internetspel har ju senare aktualiserats på ett annat sätt i samband med ett brottmålsförfarande som också avgjordes av HD år 2005).

Dessa två fall visar att även principiellt viktiga frågor kan underställas Högsta domstolens prövning i detta särskilda förfarande. Det fordras emellertid en del advokatfärdigheter att dels få frågan klädd i en så konkret form att Högsta domstolen blir behörig att besvara den med stöd av 60 § självstyrelselagen och dels att sedan ställa frågan så att svaret blir informativt. Som vi har erfärut var det som Högsta domstolen uttalade i Internetspel frågan inte det sista som sades i den frågan och möjligen inte heller det sista Högsta domstolen kommer att säga i frågan. Av sistnämnda orsak är det inte skäl för mig att närmare kommentera sakinnehållet. Vad gäller själva processen i förfarandet enligt 60 § självstyrelselagen är den helt oreglerad. I de fall som förekommit har man tillämpat allmänna civilprocessrättsliga principer. Egentligen har själva processen i första och samtidigt sista instans i högsta domstolen många drag av skiljemannaprocess över sig.

Även här tillåter jag mig ett par *personliga kommentarer*. För det första: Det kunde vara skäl att närmare undersöka om institutet med tvistelösning enligt 60 § kunde användas i större utsträckning än hittills eller i andra typer av rättsliga meningsskiljaktigheter. Förfarandet är smidigt och kan genomföras snabbt, om man så önskar. Sakkunskapen att avgöra frågor av denna art borde ju rimligtvis finnas just i Högsta domstolen, med beaktande av domstolens roll i lagstiftningskontrollen.

Den andra kommentaren går emellertid stick i stäv med detta. Frånvaron av tvister enligt 60 § kan eventuellt ses som ett belägg för att behörighetsfördelningen i självstyrelsesystemet fungerar väl – frågetecknen.

Utlåtanden under 77 § grundlagen

Bilden av Högsta domstolens roll i behörighetsfrågor mellan riket och landskapet skulle inte vara täckande om jag inte till slut i korthet nämnde två kanaler att få Högsta domstolens ställningstagande i frågor av denna typ.

Republikens president har vid föredragning 13.7.2001 vid handläggning av riksdagens svar på regeringens proposition till lotterilag beslutat be om ett sådant *utlåtande som avses i 77 § grundlagen* om huruvida två i lagen ingående lagrum var i överensstämmelse med kompetensfördelningen mellan riket och landskapet. Högsta domstolen gav sitt utlåtande i plenum 29.8.2001 och konstaterade enhälligt att de två lagrummen inte var i överensstämmelse med kompetensfördelningen mellan riket och landskapet (HD 2001:79). Republikens president lämnade lagen utan stadfästelse. Högsta domstolens roll slutade den gången där och det är inte skäl att i detta sammanhang gå in på fortsättningen i denna historia eller spekulera vilken Högsta domstolens roll kunde ha blivit, om någon ifrågasatt stadgandets grundlagsenlighet i ett konkret fall inför domstol.

I detta fall var det alltså fråga om en omvänd situation jämfört med den vanliga behörighetskontroll som Högsta domstolen har ålagts i själva självstyrelselagen, d.v.s. frågan var om en rikslag höll sig inom ramen för den kompetensfördelning som följer av självstyrelselagen.

På en allmän nivå kan man väl säga att spelregler finns för att lösa meningskiljaktigheter och att Högsta domstolen just och enbart i Ålandsfrågor har en ställning med många drag från system med grundlagsdomstolar. Den omständigheten att riksdagens grundlagsutskott i Finland har givits en framträdande och primär roll när det gäller den abstrakta grundlagstolkningen och förhandskontrollen av rikslagstiftning komplicerar bilden när det gäller förhållandet mellan riket och landskapet. God vilja och sunt förnuft är emellertid även på detta område ett utmärkt medel att undvika sådana situationer, där problemen tillspetsas och situationen blir politiskt inflammerad.

Rättegångar i brottmål

Detta ger mig anledning att ännu antyda en kanal för Högsta domstolen att uttala sig i behörighetsfrågor: *rättegångarna i brottmål*, som har sin grund i divergerande syn på behörighetsfrågor på vissa områden. Det kan vara möjligt att i vissa fall dra upp gränserna mellan rikets och landskapets behörighet i brottmål. Sådana metoder att lösa meningsskiljaktigheter är i regel inte idealiska. Som metod att ta ställning till behörighetsfrågor som härrör sig från självstyrelsesystemet är det straffrättsliga systemet så långt från självstyrelselagens anda man kan komma. Det är en annan sak att om en fråga av detta slag ändå aktualiseras i samband med ett konkret brottmål kan man naturligtvis inte undgå att ta ställning till den.

Högsta domstolen har alltsedan självstyrelsen infördes haft en speciell plats i systemet. Fastän Högsta domstolen inte i allmänhet befattar sig med förvaltning eller statsförfattningsrätt har domstolen satt en ära i att fylla sin uppgift på ett sakkunnigt sätt. En domstol väljer inte sina mål och vilka kanaler Ålandsfrågorna än närmar sig har de tagits på största allvar. Det kan dessutom nämnas att Högsta domstolen inte heller har undlåtit att utlåta sig i lagstiftningsfrågor som tangerar lagstiftningskontrollen eller självstyrelsesystemet. Dessa utlåtanden har i regel getts i plenum.

En domstol lever inte på sympatyttringar eller applåder utan genomför sitt värv oavhängigt med lagen som enda rättesnöre. Det är emellertid ändå förvånande att *Högsta domstolens roll i lagstiftningskontrollen efter över åttio framgångsrika år har ifrågasatts*, och detta med hänvisning till ett argument som tidigare inte uppmärksammats, nämligen att eventuella jävsituationer kunde tänkas uppkomma. En utredning som tillsattes med anledning av den framförda kritiken förenade sig inte i densamma och för tillfället förefaller det som om inga större ambitioner skulle finnas att rucka på systemet till denna del.

Högsta domstolen är också Ålands högsta domstol och borde även i framtiden besitta den bästa färdigheten att tillämpa självstyrelselagen och landskapslagarna. Förlorar Högsta domstolen Ålandsärendena förlorar den samtidigt en grupp av ärenden som under många år gett den en unik insikt om vårt samhälle. Det vore beklagligt åtminstone ur Högsta domstolens synvinkel sett.

Hembygdsrättens framväxt: från Ålandsöverenskommelsen till 1951 års självstyrelselag – och idag?

Sia Spiliopoulou Åkermark, docent, direktör vid Ålands fredsinstitut

Introduktion

Hembygdsrätten uppfattas av många, inte minst på Åland, som en av de viktigaste beståndsdelarna av och garantierna för Ålands självstyrelse. Intresset för hembygdsrätten internationellt är stort och många forskare och delegationer har under åren besökt Åland för att lära sig mer om grunderna av Ålands självstyrelse och om hembygdsrättens tillkomst, syften och tillämpning. Trots detta stora intresse har hembygdsrätten som begrepp och som rättsligt instrument inte ägnats större akademisk uppmärksamhet och fördjupad analys på Åland, i Finland eller internationellt.

I det följande diskuteras följande frågor:

- I vilken utsträckning fanns hembygdsrättens tre beståndsdelar med redan när Ålandsfrågan behandlades av Nationernas Förbund?
- Vilka aktörer har varit betydelsefulla i diskussionerna kring hembygdsrätten som begrepp och som rättsligt instrument i denna tidiga period?
- Finns det någon enskild person som kan pekas ut som frontfigur för hembygdsrättens utveckling och etablering i de finska, åländska och folkrättsliga rättssystemen?
- Hur har Ålandsdelegationen och Högsta domstolen hanterat frågan om hembygdsrätten efter 1922?
- Hur har rekvisiten för innehav och beviljande av hembygdsrätt förändrats över tiden mellan 1922 och 1951?

- Har hembygdsrätten setts som ett ”paket” där alla beståndsdelarna är intimt sammankopplade eller skall varje enskild rättighet behandlas för sig?
- I vilken utsträckning har hembygdsrätten setts som ett regionalt medborgarskap?
- Om den har setts som regionalt medborgarskap, hur skall ett sådant ses i ljuset av EU-rätten?

Argumentet är, som kommer att framgå i sista delen, att den tidiga historiska utvecklingen fortfarande påverkar hur vi tänker om hembygdsrätten och att EU-rätten tar hänsyn till historiskt grundade konstitutionella och folkrättsliga arrangemang.

1951 års självstyrelselag

Begreppet ”hembygdsrätt” är så intimt förknippat med den åländska självstyrelsen att man skulle kunna tro att den infördes i samband med Nationernas Förbunds beslut den 24 juni 1921, Ålandsöverenskommelsen och den s.k. garantilagen som antogs för att verkställa Finlands åtaganden. Begreppet ”hembygdsrätt” infördes som sådant i finsk lagstiftning i och med 1951 års självstyrelselag (FFS 670/1951).

3 § i 1951 års självstyrelselag lyder:

Finsk medborgare, som är eller lagligen borde hava blivit mantalsskriven i någon av landskapet Ålands kommuner och som vid denna lags ikraftträdande under minst fem år utan avbrott i landskapet haft sin egentliga bo och hemvist, åtnjuter åländsk hembygdsrätt. Den, som vid lagens ikraftträdande är mantalsskriven på Åland eller enligt lag borde hava blivit mantalsskriven där, men ännu icke varit där bosatt i fem år, erhåller på därom hos landskasstyrelsen gjord anmälan åländsk hembygdsrätt, så snart han utan avbrott under sammanlagt fem års tid haft sin egentliga bo och hemvist på Åland.

Finsk medborgare, som sedan denna lag trätt i kraft inflyttat till landskapet och utan avbrott varit där bosatt under minst fem års tid, bör av

landskapsstyrelsen på ansökan beviljas åländsk hembygdsrätt, där ej vägande skäl prövas föranleda avslag.

Landskapsstyrelsen må, då särskilda skäl äro, bevilja åländsk hembygdsrätt åt den, som under kortare tid än ovan sagts varit bosatt i landskapet.

Ingår kvinna äktenskap med man, som åtnjuter åländsk hembygdsrätt, förvärvar hon sådan rätt på grund av äktenskapet.

Åländsk hembygdsrätt tillkommer inom äktenskapet fött barn, vars fader eller moder åtnjuter åländsk hembygdsrätt, samt utom äktenskapet fött barn, vars moder eller, då barnet står under sin faders vårdnad, vars fader åtnjuter åländsk hembygdsrätt.

I äktenskap fött ogift barn under tjuguet, som är bosatt i landskapet Åland och står under föräldrarnas vårdnad, förvärvar jämte föräldrarna åländsk hembygdsrätt. Därest blott den ena maken erhåller åländsk hembygdsrätt, förvärvar jämte denne under dess vårdnad stående barn under här nämnda förutsättningar åländsk hembygdsrätt. Barn, som fötts utanför äktenskapet, följer under samma förutsättningar sin moder eller, då barnet står under sin faders vårdnad, sin fader.

Den som blir medborgare i främmande land eller under fem år stadigvarande varit bosatt utom landskapet, förlorar sin åländska hembygdsrätt.

Vill någon erhålla förklaring, huruvida han åtnjuter åländsk hembygdsrätt, ingive därom ansökan till landskapsstyrelsen, som äger rätt att meddela sådan förklaring.

Närmare bestämmelser angående förvärvande och förlust av åländsk hembygdsrätt utfärdas genom landskapslag.

Innehållet i de rättigheter som knöts till hembygdsrätten förklaras närmare i 4-5 §§ i samma lag. Till hembygdsrätten knöts följande rättigheter:

- att förvärva eller besitta fastighet belägen inom landskapet;
- att rösta i kommunala val och landstingsval;
- att driva näring för vars utövande enligt lag erfordras anmälan eller tillstånd.

Samtidigt med den nya självstyrelselagen antogs en Lag om utövande av lösningsrätt för överlåtelse av fastighet i landskapet Åland.

När fastighet övergår till person som ej åtnjuter åländsk hembygdsrätt (eller till ett icke åländskt bolag) äger landskapet, kommunen eller enskild person som har hembygdsrätt, befogenhet att inlösa fastigheten till ett pris som fastställs genom avtal eller i domstol ”i enlighet med det vid tiden för fånet rådande prisläget”.

De enda kriterier som infördes i 1951 års självstyrelselag för förvärv av hembygdsrätt var oavbruten hemvist i landskapet och finskt medborgarskap. 1951 års självstyrelselag införde också en ordning enligt vilken landskapsstyrelsen beviljar hembygdsrätt på ansökan.

Nationernas Förbunds stadganden

Nationernas Förbunds råds beslut av den 24 juni 1921 tillerkände Finland suveräniteten över Ålandsöarna och krävde följande åtgärder: a) nya garantier gentemot befolkningen på öarna och b) ögruppens neutralisering och demilitarisering.

Följande förklaras i beslutet om de nya garantierna:

De nya garantier, som skola intagas i självstyrelselagen, hava främst till ändamål att bevara svenska språket i skolorna, att bibehålla jordbesittningen i befolkningens egna händer, att fastställa skäligen gränser för inflyttades förvärvande av rösträtt, samt att säkerställa utnämningen av landshövdingen, som åtnjuter befolkningens förtroende.¹

I rådets beslut av den 27 juni 1921 specificeras de ändringar som skulle införas i den redan existerande självstyrelselagen från den 6 juni 1920 och då beträffande lösningsrätten och rösträtten står att:

3 §

Då en fastighet, belägen å Åland, säljes till en person, som icke har sitt lagliga bo och hemvist inom landskapet, äger envar, som där har sitt lagliga bo och hemvist, landskapsnämnden eller den kommun, inom vilken fastigheten är belägen, rätt att lösa fastigheten till ett pris, vilket, i händelse överenskommelse icke ernås, skall bestämmas av underdomstolen (häradsrätt) med avseende fäst å rådande prisläge.

Detaljbestämmelser skola fastställas genom en särskild lag angående förfarandet vid lösning samt företräde mellan flere anbud.

Denna lag kan ändras, förklaras eller upphävas blott under samma förutsättningar som självstyrelselagen.

4 §

Personer, åtnjutande medborgarrätt i Finland, vilka inflytta till den åländska ögruppen, skola erhålla kommunal rösträtt och röst vid val till landsting först efter det de under fem år där haft sitt lagliga bo och hemvist. Såsom inflyttade skola ej anses personer, vilka tidigare fem år haft sitt lagliga bo och hemvist på Ålandsöarna.

Lagen innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning antogs den 11.8.1922 (s.k. Garantilagen, FFS 189/1922).

3 § föreskriver:

Finsk medborgare, som inflyttar till landskapet Åland, erhåller kommunal rösträtt och rösträtt vid val till landstinget först efter det han under fem år där haft laga bo och hemvist. Vad här säges må dock icke tillämpas å den, som tidigare så lång tid i landskapet Åland haft laga bo och hemvist.

Tollet och Uggla tolkar lagens förutsättning "haft laga bo och hemvist" som så att "mantalskrivningsorten icke ensam får vara avgörande" utan det krävs att "vederbörande faktiskt haft både bo och hemvist på Åland". De skriver år 1930:

Med detta uttryck åsyftar lagen nämligen den ort, där personen enligt rådande naturlig uppfattning bör anses verkligen vara bosatt och vilken i allmänhet utgör medelpunkten såväl för hans verksamhet, som för hans ekonomi och familjeliv.²

5 § Garantilagen föreskriver:

Har fastighet, belägen inom landskapet Åland, försålts till någon, som icke har laga bo och hemvist inom landskapet, äga landskapet, den kommun, inom fastigheten är belägen, samt enskild person, som i landskapet Åland har laga bo och hemvist, rätt att inlösa fastigheten till ett pris, vilket i händelse överenskommelse icke ernås, fastställs av under-

rätten i enlighet med rådande prisläge.

Närmare bestämmelse om lösningsrättens utövande och om företrädesrätt till lösning meddelas i särskild lag.

Lag om utövande av lösningsrätt vid försäljning av fastighet i landskapet Åland antogs först 1938 (FFS 140/1938, ä. 247/1939) efter många meningskiljaktigheter mellan landskapet och riksdagen. Genom lag av den 1.9.1939 (FFS 246/1939) erhöll garantilagens 5 § följande ändrade lydelse:

Har fastighet, belägen inom landskapet Åland, försålts till någon, som icke tillhör Ålands befolkning eller som, ehuru hörande till sagda befolkning, icke under minst fem års tid oavbrutet haft laga bo och hemvist inom landskapet, äga landskapet, den kommun, inom fastigheten är belägen, samt enskild person, som i landskapet har och under minst fem år oavbrutet haft laga bo och hemvist, rätt att inlösa fastigheten till ett pris, vilket, i händelse överenskommelse icke ernås, fastställs av under-rätten i enlighet med rådande prisläge.

Närmare stadganden om lösningsrättens utövande och om företrädesrätt till lösning meddelas i särskild lag.

Vi ser att det vid denna tidpunkt endast var tal om regleringar beträffande rösträtten och lösningsrätten. Ingen explicit koppling kan urskönjas gällande näringsrätten och inget system om jordförvärv var skapat. I och med 1939 års ändringar i garantilagen infogas en ändring i kriterierna för tillgång till de aktuella rättigheterna. Från tidigare hänvisningar till ”laga bo och hemvist” talas det här om att ”tillhöra Ålands befolkning”.

Nationernas Förbund hade behandlat frågan om garantier för Ålands befolkning i detalj i det yttrande som Rapportörskommissionen avgav i april 1920. Det är där som vi för första gången ser resonemang om logiken och syftet med garantierna.³ Det är lösningsrätten och rösträtten som ses som centrala tillsammans med det svenska språkets ställning i skolorna på Åland. Intressant är att lösningsrätten och behovet av kontroll av äganderätten kopplas här explicit till den förväntade rollen och ekonomiska betydelsen för åländska hamnar.

Kommissionen argumenterar enligt följande:

För att åt kommunerna och deras innevånare bevara äganderätten och den uteslutande besittningen av deras egendom, borde förköpsrätt medgivnas dem i varje fall då köpeanbud framställes av vare sig enskild man eller bolag, som icke har *hemortsrätt* [i det franska originalet är det: "une personne ou une société étrangère aux Iles"] på öarna. Man kan fråga, varför en sådan inskränkning i avtalsfriheten skall vidtagas. Öarna äga icke några mineralrikedomar, som vore ägnade att fresta det utländska kapitalet och deras skogstillgångar äro icke jämförbara med grannländernas. Detta är väl sant. Men Åland är genom sin belägenhet mitt i Östersjön och sina utmärkta hamnar bestämt att bliva ett skeppsbbyggnadscentrum. Man kan förutse en utveckling av denna näringsgren, som redan med framgång drives av öborna. Finska bolag skola söka att förvärva mark för att bygga mera betydande skeppsvarv. Härav skulle föranledas en tillströmning till landet av finska arbetare, med alla de följder, som älänningarna frukta. Beviljandet av förköpsrätt åt kommunerna och åt invånarna skulle avvända denna fara. För att förhindra överbjudande kunde ett rättvist försäljningspris, beräknat efter gällande prisläge, fastställas av en kommission, utsedd av landstinget, den landskapsförsamling, som upprättats genom självstyrelselagen.⁴

Det kan därför hävdas att man redan här betraktar fastighetsägandet inte enbart som en fråga om kontroll av jorden utan även som kontroll av den näring som redan då sågs som den mest betydelsefulla för Ålands utveckling. Rapportörskommissionen hade visat sin politiska och ekonomiska medvetenhet genom att tidigt samla in material om Ålands sjöfart och handelsförbindelser med utlandet och särskilt med Sverige.⁵ Rapportörskommissionen visade således en oväntad framsynthet och känslighet beträffande Ålands behov under kommande år. Någon direkt begränsning av näringsrätten förutses dock inte, utan man menar att kontrollen över jorden och hamnarna räcker till för att säkerställa Ålands behov.

Rapportörskommissionen hade besökt Finland, Åland och Sverige för att samla in underlag för sitt beslut och lyssna på de olika ståndpunkterna.⁶ Kommittén hade även kontakt med *Ålandskommittén* som hade bildats 1918 i Helsingfors av intellektuella som kom från eller hade bott på Åland.⁷ Kommittén skickade flera förslag till Finlands riksdag i Ålandsfrågan under åren 1918 och 1919. Sommaren 1919 fann Ålandskommitténs förslag det stöd som var nöd-

vändigt för att tillsätta Tulenheimokommittén i juli 1919 för att arbeta fram en proposition till Ålands första självstyrelselag. Artur Tollet var ordförande i Ålandskommittén och blev senare både ledamot i Ålandsdelegationen och som redan nämnt utgivare av den första juridiska kommentaren till självstyrelselagstiftningen.⁸

Den japanske forskaren Fujio Ohnishi, som skrev sin avhandling om hembygdsrätten och de garantier som gavs Åland genom Nationernas Förbund har pekat på en kunskapslucka vi har på den punkten. Vilka förslag lämnade Ålandskommittén till Rapportörskommissionen? Vilka förslag accepterades och vilka förkastades?⁹

Vad gäller perioden 1922-1951 har vi redan nämnt införandet av Lagen om utövande av lösningsrätt (1938). Men hur har begreppet ”hembygdsrätt” vuxit fram mellan åren under tidiga 1920-talet och de stadganden som antogs 1951?

Ålandsdelegationen och Högsta domstolen

Ålandsdelegationen började sin verksamhet 1923. Endast några få rader fanns med i 1922 års självstyrelselag (SjL) beträffande delegationens sammansättning och dess uppgift som var att fastställa de ekonomiska utjämningarna mellan landskapet och riket (§ 26 SjL). Tidigt blev det dock klart att Ålandsdelegationen intog en långt viktigare roll i verkställandet och tolkningen av självstyrelselagen. Vi beaktar Ålandsdelegationens diskussion därför att vi här finner ett forum för juridisk diskussion där företrädare från Åland och från fastlandet möts och oftast jämkar sina positioner. Det är relativt ovanligt att avvikande meningar träder fram i Ålandsdelegationens arbete och besluten bygger sedan första början på konsensusskapande och prioritering av det rättsliga systemets integritet och koherens.

År 1926 hade Ålandsdelegationen att yttra sig över en *Instruktion för landskapsstyrelsen samt de vid densamma anställda tjänstemän*.¹⁰ Redan 1922 avlät landskapsnämnden en framställning jämte förslag till instruktion till landstinget, vilket kompletterades år 1923 och sedan återremitterades till landskapsnämnden. Ett nytt förslag presenterades 1925. I 17 §, punkt 7, fanns en

föreskrift av innehåll att landskapsnämnden ägde handlägga frågor angående "lösningsrätt i vissa fall till fastighet, som försålts till person, vilken icke äger hembygdsrätt inom landskapet".¹¹ Delegationen noterade följande i sitt yttrande:

Enligt bestämmelserna i 5 § av [garantilagen] kan fastighet, som förvärvats av person, den där icke har *laga bo och hemvist* inom landskapet, i viss stadgad ordning inlösas. Ålands landsting har uti en motion, som fortfarande är beroende på åtgärd av riksdagen, föreslagit en sådan modifikation av de lagstadgade villkoren för lösningsrätt, att denna skulle inträda vid försäljning av fastighet till person, som icke under fem år haft laga bo och hemvist inom landskapet och därigenom enligt motionens terminologi vunnit *hembygdsrätt*. Härigenom har man velat skapa ett nytt kriterium för jordbesittning på Åland, i analogi med vad som gäller i fråga om val till landstinget.

Då nu landstinget från instruktionen utmönstrat det i vår förvaltningsterminologi hävdvunna, av lagen uttryckligen förutsatta begreppet 'laga bo och hemvist', samt utbytt detsamma mot ordet *hembygdsrätt*, så avses härmed uppenbarligen det rättsbegrepp, vars införande i självstyrelselagstiftningen i motionsväg föreslagit, men som ännu ej fått kraft av lag. Delegationen har icke kunnat annat finna, än att nu ifrågavarande bestämmelse i instruktionen bör stöda sig på den s.k. garantilagen i dess gällande ordalydelse samt att den nuvarande avfattningen av punkt 7 står i strid härmed.

En minoritet inom delegationen har uttalat en avvikande mening, under framhållande av, att det begagnade uttrycket *hembygdsrätt* självfallet icke avsåg att ändra stadgandena i garantilagen utan endast att giva uttryck åt den rätt till tryggt jordinnehav *gällande* rätt bereder landskapets inbyggare. Om landskapsmyndigheterna i detta fall – med tanke på ett eventuellt godkännande av motionen – valt en annan benämning än den hävdvunna termen, så kunde detta icke anses innebära något avsteg från gällande lag, utan endast en önskan att giva stadgandet en så vid formulering, att detsamma kunde anpassas såväl efter det nu gällande stadgandet i garantilagen, som efter den emotsedda ändringen av detta stadgande. Minoriteten fann fördenskull bestämmelsen icke vara av beskaffenhet att påkalla erinran ur behörighetssypunkt.¹²

Ålandsdelegationens betänkande är undertecknat av L.W. Fagerlund, Albert von Hellens, Ernst Estlander, Leonard Nordling, Artur Tollet och John Uggla.

En dryg månad senare gav Högsta domstolen sitt utlåtande i ärendet. Högsta domstolen skriver om förslaget till instruktion för Ålands landskapsstyrelse och tjänstemän:

I 7 p. 2 mom. av förevarande 17 § har landstinget tillagts behörighet att upptaga och avgöra frågor om lösningsrätt i vissa fall till fastighet, som försålts till person, vilken icke äger hembygdsrätt inom landskapet. Ordet 'hembygdsrätt' förekommer ej i de lagar, vilka reglera Ålands självstyrelse och befolkningens därstädes rättigheter, och någon bestämning av berörda begrepp är ej heller given i instruktionen. Ovisst är därför vad med hembygdsrätt i instruktionen avses. Enär där dock undvikits att använda det i 5 § av lagen innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning av den 11 augusti 1922, den såkallade garantilagen, förekommande uttrycket 'laga bo och hemvist'. Omförmälda stadgande i instruktionen, som vid antytt förhållande måste antagas förutsätta att lösningsrätt vid försäljning av fastighet, belägen inom landskapet Åland, kunde äga rum under andra förhållanden än det i 5 § garantilagen avsedda fallet att dylik fastighet försålts åt någon, som ej har laga bo och hemvist inom landskapet, bör således anses stå i strid med denna paragraf i garantilagen. Ändring av sagda lag kan dock enligt dess 7 §, företagas blott i den ordning, som om grundlag är stadgat, och har landstinget således genom nu berörda stadganden i instruktionen överskridit gränserna för sin lagstiftningskompetens.¹³

Nästa tillfälle till diskussion om begreppet "hembygdsrätt" inom Ålandsdelegationen gavs 1929 i samband med Ålands landstings beslut om antagande av kommunallag för landskommunerna i landskapet Åland. Här ser vi hur minoritetens syn från 1926 har omvandlats till majoritetsposition. För första gången får termen "hembygdsrätt" acceptans även bland jurister från fastlandet. Ålandsdelegationen noterar:

Landstinget har i paragrafen infört begreppet *hembygdsrätt* såsom kriterium för den kommunala rösträttens utövning. Denna term, som icke återfinnes i autonomilagstiftningen, har emellertid i paragrafens 2 mom. till sitt innehåll fixerats i noggrann anslutning till garantilagens

resp. stadganden. Ordet *hembygdsrätt* i detta sammanhang avser sålunda endast att giva uttryck åt vad enligt garantilagen gäller i fråga om villkoren för utövning av kommunal rösträtt på Åland.

Som bekant har landstinget tvänne särskilda gången i motionsväg hos Riksdagen föreslagit en sådan modifikation av de lagstadgade villkoren för lösningsrätt vid försäljning av fastighet på Åland, att bestämmelsen härom skulle bringas i konformitet med garantilagens 3 §. Initiativet avser införande i självstyrelselagstiftningen av rättsbegreppet *hembygdsrätt* såsom uttryck dels för den utvidgade rätt till tryggt jordinnehav, som sålunda skulle beredas landskapets inbyggare, samt dels för de i garantilagen fastställda särskilda förutsättningarna för deltagande i utövningen av rösträtt till landsting och kommunalrepresentation. [...]

Inom delegationen hava uttalats tvivelsmål rörande landstingets behörighet att i nu ifrågavarande lagrum, som bör stöda sig på garantilagen i dess gällande ordalydelse, begagna detta nya uttryck, som icke har någon motsvarighet i garantilagens terminologi. Delegationen har emellertid ansett den omständigheten, att landskapsmyndigheterna i detta fall valt en annan benämning än den hävdvunna termen 'laga bo och hemvist', icke vara av beskaffenhet att påkalla erinran ur behörighetssynpunkt, enär den av landstinget begagnade terminologin, såsom redan framhållits, icke i sak innebär någon avvikelse från garantilagen.¹⁴

Till skillnad från synsättet tre år tidigare finner Ålandsdelegationen att termen inte innebär någon avvikelse i sak från garantilagens "laga bo och hemvist". Det kan noteras att Ålandsdelegationens sammansättning inte har förändrats mellan 1926 och 1929 och att samma ledamöter skriver under den nya bedömningen. Hur reagerade Högsta domstolen på denna kursändring?

Högsta domstolen betonar först och främst att lagstiftningsrätten rörande grunderna för den kommunala rösträtten är förbehållen republikens lagstiftande organ. Högsta domstolen resonerar som följande:

Landstingsbeslutet undviker att i 1 momentet 9 § använda garantilagens anförda uttryckssätt och upptager i stället åländsk hembygdsrätt såsom betingelse för rätten att välja kommunalfullmäktig. Tillika uttalas i följande moment av samma paragraf, att åländsk hembygdsrätt åtnjutes av finländsk medborgare, som under minst fem år haft laga bo och hemvist. Ehuru detta förfarande väl icke innebär saklig ändring av

garantilagens omförmälda stadgande, sker dock genom begagnandet av uttrycken 'äländsk hembygdsrätt' och 'finländsk medborgare', vilka förekomma varken i garantilagen eller självstyrelselagen, avvikelse från autonomilagstiftningens och, vad den sistnämnda termen beträffar, även regeringsformens terminologi. Med hänsyn därtill att landstinget redan en gång tidigare i annat sammanhang, på så sätt framgår av Högsta domstolens skrivelse till Presidenten den 14 maj 1926 angående Ålands landstings beslut av den 30 november 1925 om antagande av instruktion för Ålands landskapsstyrelse och de vid densamma anställda tjänstemännen, velat i den lokala lagstiftningen införa begreppet 'äländsk hembygdsrätt', synes landstingets åtgärd att i förevarande landstingsbeslut åter upptaga samma uttryck innefatta strävan, att i lagstiftningsväg förskaffa burskap för en term, angivande en särskild lokal medborgarrätt i motsats till den rätt, vilken tillkommer finsk medborgare, som inflyttat till Åland men ej ännu i fem år där haft laga bo och hemvist. Självstyrelselagen känner icke en dylik tudelning av landskapets befolkning i medborgerligt hänseende. Landskapets inbyggare angivas tvärtom i 2 § självstyrelselagen med den enhetliga beteckningen 'Landskapet Ålands befolkning', till vilken hänföras alla de, som är mantalskrivna i någon av landskapets kommuner. Ej heller kan garantilagens bestämmelse att till landskapet inflyttade finska medborgare under viss är uteslutna från deltagande i val till landsting och kommunalrepresentation givas så vittgående betydelse att enbart härigenom skulle skapats särskild lokal medborgarrätt för de landskapets inbyggare, vilka längre tid där haft laga bo och hemvist. Termen äländsk hembygdsrätt måste således anses såsom uttryck för ett begrepp, vilket icke äger stöd i självstyrelselagstiftningen. [...] På grund härav är Högsta domstolen av den åsikt, att landstinget genom att i sagda moment av 9 § använda uttrycken 'äländsk hembygdsrätt' och 'finländsk medborgare' [...] överskridit sin lagstiftningsbehörighet.¹⁵

Ålandsdelegationens omsvängning övertygade alltså inte Högsta domstolen, som betonar att vi i det här fallet har att göra med villkoren för kommunal rösträtt vilket är en grundlagsfråga och att distinktioner bland finska medborgare inte förutsågs i grundlagen, varför liknande ändringar kräver grundlagsförfarande och kunde inte genomföras genom Ålands landstings beslut. En liten modifiering har dock införts i Högsta domstolens skrivelse, och det är att HD nu ansåg att hänvisningen till begreppet hembygdsrätt inte innebär

en saklig ändring av garantilagens stadganden. I enlighet med dåtidens tänkande uttrycker samtidigt Högsta domstolen tveksamhet om införandet av ett lokalt medborgarskap. Republikens president Lauri Relander följde Högsta domstolens skrivelse.

Den 22 september 1938 beslöt den finska regeringen tillsätta en kommitté för att revidera gällande självstyrelselagstiftning. Den s.k. Castrén-kommittén lämnade sitt förslag i februari 1939. Castrén-kommittén konstaterar att riksdagen vid tre tillfällen hade avisat landstingets försök att införa begreppet ”hembygdsrätt” i lagstiftningen. Vad gäller näringsrätten fann Castrén-kommittén att begreppet ”grunderna för rätt att idka näring och yrke” kan ges en snävare eller bredare tolkning. Castrén-kommittén hänvisar till Ålandsdelegationens åsikt om att uttrycket avsåg stadganden som tillförsäkra rikets medborgare rätt att fritt idka näring eller yrke, då självstyrelselagens ”syftemål varit att hindra landskapet att inskränka näringsfriheten i större utsträckning än vad enligt rikets lagstiftning vore fallet”. En vidare tolkning beträffande begreppet ”grunderna” gör gällande, enligt Castrén-kommittén, att uttrycket omfattar även de speciella grundförutsättningarna för utövning av något visst reglementerat näringsfång.¹⁶ Inget framgår alltså här beträffande koppling av näringsrätten till hembygdsrätten.

I Castrén-kommitténs betänkande noteras följande om själva begreppet ”hembygdsrätt”:

Landstinget hade under tiden tre gånger i motionsväg till riksdagarna 1922, 1924 och 1929 hemställt om sådan modifikation av garantilagen, att innehavare av jord i landskapet, i analogi med vad fallet är med utövande av rösträtt enligt garantilagens 3 §, bleve beroende av s.k. hembygdsrätt, vilken blott kunde förvärfvas genom fem års bosättning. Riksdagen har intagit en avböjande hållning till dessa initiativ.¹⁷

Hösten 1945 tog dåvarande statsminister J.K. Paasikivi emot en åländsk förhandlingsdelegation för diskussion om Ålands självstyrelse. Den åländska förhandlingsdelegationen fick av Paasikivi veta att regeringen beslutat tillsätta en ny kommitté för att genomföra en revidering av självstyrelselagen.¹⁸ Vi kommer att diskutera detta närmare senare. Till ordförande i kommittén utsågs hovrättspresidenten och tillika ledamot i Ålandsdelegationen, Albert von Hellens och till sekreterare kallades lagmannen och tillika Ålandsdelegations-

sekreteraren John Uggla. Kommitténs förslag lämnades i april 1946. Utöver behovet av förtydliganden rörande kompetensfördelningen mellan landskapet och riket, framhåller von Hellens-kommittén i sitt betänkande det ändrade politiska läget som kräver en ”stabilisering av landskapets statsrättsliga ställning”. Med det menas åländska krav för ”tryggheten av jordbesittningen på Åland och det landskapet tillförsäkrade nationalitetsskyddet”.¹⁹

Det är i von Hellens-kommitténs betänkande som begreppet ”åländsk hembygdsrätt” införs i självstyrelselagen. Med hänvisning till lagen om lösningsrätt från 1939 anger kommittén följande kortfattade förklaring till införandet av begreppet åländsk hembygdsrätt:

Härigenom har burskap vunnits för införande i lagstiftningen av en särskild lokal medborgerlig status för de landskapets inbyggare, vilka en längre tid därstädes haft laga bo och hemort. Vägande skäl synas därför föreligga att i lagstiftningen införa benämningen åländsk hembygdsrätt.²⁰

Det är intressant att det tvetydliga ordet ”burskap” förekommer i texten. Burskap antyder, enligt Svenska Akademiens ordlista, å ena sidan ett allmänt erkännande, å andra sidan hänvisar den till rätten att vara borgare i stad och till hemortsrätt.²¹ Genom denna ambivalens för von Hellens-kommittén fram ett argument både om en allmän acceptans av begreppet ”hembygdsrätt”, och samtidigt om rätten till lokalt medborgarskap som ett befintligt och godtaget institut. Terminologin togs senare över i regeringens proposition angående självstyrelselag för Åland.²²

Kommittén förklarar att villkoren för hembygdsrätt vore mantalskrivning och fem års bofasthet i någon av landskapets kommuner. Med rättsbegreppet skulle förknippas inte enbart rösträtten och reglerna för jordbesittningen utan även vissa nya rättsverkningar ”med syftemål att stärka Ålandsbefolkningens trygghet på nationalitetsskyddets område”. Vidare skapas ”en viss kontrollrätt” för landskapsmyndigheterna genom ett system av beviljande av hembygdsrätt åt inflyttad befolkning, och samtidigt har ”vissa inskränkningar ... ansetts påkallade samt angå den inflyttade befolkningens rätt att idka öppen näring”. Lösningsrätten utvidgas till att gälla även gåvor eller byte samt överlåtelse till juridisk person. Kommitténs förslag löd:

3 §

Til[1] inbyggare i landskapet Åland hänföras de, som på grund av bosättning blivit eller lagligen bort bliva mantalsskrivna i någon av landskapets kommuner och vilka under minst fem år oavbrutet där haft sitt egentliga bo och hemvist. Inbyggare, som uppfyller dessa villkor, åtnjuter åländsk hembygdsrätt.²³

Världen och Åland vid andra världskrigets slut

Julius Sundblom, en av ledargestalterna i Ålandsfrågan, dog sommaren 1945. Han hade erfarit att Finlands regering under några dramatiska dagar i september 1944 hade erbjudit Hangö udd och Åland till Stalin som insisterade på att ha Porkkala udd utanför Helsingfors. Nyheten spred sig snabbt på Åland och slutsatsen på öarna var att Finlands regering visat att den egentligen inte alls respekterade Ålands särskilda ställning som ett internationellt reglerat självstyrkt, demilitariserat och neutraliserat landskap. Ett nytt försök gjordes av Ålands landsting i syfte att förenas med Sverige i september 1945, men statsminister Paasikivi svarade nej samtidigt som han erbjöd en mer långtgående självstyrelselag. Den 15 oktober 1945 meddelade Paasikivi att självstyrelselagen skulle skrivas om och förbättras.²⁴ Uppmärksamheten i debatten om 1950 års självstyrelselag fästes vid den berömda strukna paragrafen 6 om de internationella garantierna efter sovjetiska påtryckningar. I landstingsdebatten i Mariehamn hösten 1951 befarade några att självstyrelsen skulle bli verkningslös utan garantier och att Åland skulle förfinskas. Självstyrelselagen godkändes med 17 röster för och 10 emot. Frågan om hembygdsrätten fick i debatterna i Helsingfors och Mariehamn 1950-1951 en sekundär plats och fick inte den uppmärksamhet man kunde förvänta sig, när begreppet nu infördes efter trettio års diskussioner.

Slutsatser och reflexioner om framtiden

Ovanstående granskning visar följande:

1. Hembygdsrätten som institution har funnits i den åländska debatten redan våren 1920 när Nationernas Förbunds rapportörskommission diskuterar om ”hemortsätt” och nödvändigheten av vissa inskränkningar av avtalsfriheten på Åland.
2. Trots att näringsrättens inskränkning infördes först tillsammans med helhetspaketet i självstyrelselagen 1951, hade ovannämnda rapportörskommission redan identifierat sjöfarten som den skyddsvärda verksamheten på Åland.
3. Rapportörskommissionens inspiration på den punkten tycks ha kommit från den s.k. *Ålandskommittén* som hade bildats 1918 i Helsingfors. Arturs Tollets gärning i kommittén, och senare i Ålandsdelegationen, går som en röd tråd genom perioden 1918-1951.
4. Under 1920-talet ges Ålandsdelegationen och Högsta domstolen två gånger tillfälle att diskutera hembygdsrätten. Högsta domstolens syn förändras mellan första och andra tillfället så till vida att hembygdsrätten inte längre ansågs strida mot garantilagens regler, något som säkerligen stärkte de åländska positionerna betydligt. Högsta domstolen var dock negativ till införandet av vad den betraktade som ett lokalt medborgarskap.
5. Hembygdsrätten ses från och med 1920-talet som ett regionalt medborgarskap. Det är på den punkten den framtida diskussionen kan förväntas ske, och i relation till den tredubbla skiktning som numera existerar:
 - unionsmedborgarskap,
 - medborgarskap i Finland,
 - regionalt medborgarskap, hembygdsrätt.

Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) har nyligen haft tillfälle att diskutera frågan om skiktat medborgarskap i fall rörande rätten att delta i val i Gibraltar och för Nederländska medborgare från Aruba.²⁵ EG-domstolen accepterar här differentierat medborgarskap, eller skiktat medbor-

garskap, i fråga om rätten att rösta och kandidera i val och en differentiering på basis av hemvist. Detta görs med hänvisning till Storbritanniens och Nederländernas konstitutionella tradition. Domstolen konstaterar dock följande:

While, in the current state of Community law, there is nothing which precludes the Member States from defining, in compliance with Community law, the conditions of the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament by reference to the criterion of residence in the territory in which the elections are held, the principle of equal treatment prevents, however, the criteria chosen from resulting in the different treatment of nationals who are in comparable situations, unless that difference in treatment is objectively justified.²⁶

Domstolen fann att Nederländerna inte hade kunna visa att särbehandlingen av nederländska medborgare från Antillerna och Aruba för vilka krävdes tio års bosättning i Holland för att delta i val hade ett objektivt och legitimt rättfärdigande.²⁷ Dessutom särbehandlades dessa medborgare i jämförelse med nederländska medborgare bosatta i tredje land.

Här ser vi vissa paralleller till formuleringen i Artikel 1 i Protokoll 2 om Åland i Finlands anslutningsakt till EU. Inskränkningarna i fråga om jordförvärv och näringsrätt med hänvisning till hembygdsrätten tillåts endast på icke-diskriminerande grund. Det kan här nämnas att Åland nyligen antagit generös lagstiftning som tillåter deltagande i kommunala val efter endast ett års mantalsskrivning i någon av de åländska kommunerna.²⁸

Hembygdsrätten har utvecklats och införts i det finska och åländska rättsystemet under en lång process och den har förändrats i fråga om rättfärdigande och form under årens lopp. Trots att hembygdsrätten är ett ”paket”, består paketets skilda beståndsdelar som separata element och inskränkningar i dessa bör därmed bedömas separat.

Noter

1. Den svenska översättningen här följer Artur Tollet & John Uggla, *Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar*, Helsingfors, Holger Schildts förlag, 1930, ss. 159-162.
2. Artur Tollet & John Uggla, *Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar*, Helsingfors, Holger Schildts förlag, 1930, s. 142.
3. En svensk översättning av Rapportörskommisionens yttrande finns i publikationen *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund*, Diplomatiska Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet, Stockholm, Vol. II, Stockholm, 1921, ss. 2-139.
4. Min kursivering. *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund*, Diplomatiska Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet, Stockholm, Vol. II, Stockholm, 1921, s. 119.
5. Ibid., se bilagor 1 och 2, med titel *Memorandum rörande Ålands sjöfart och dess sjöförbindelser med finska fastlandet*, respektive *Ålands handelsförbindelser med utlandet, särskilt dess handel med Sverige*, ss. 141-163.
6. James Barros, *The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*, Yale University Press, 1968, 280-312.
7. Kerstin Laitinen, "Ålandskommittén och självstyrelsen" i *Åländsk odling*, 58 (1998), ss. 69-103.
8. Artur Tollet & John Uggla, *Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar*, Helsingfors, Holger Schildts förlag, 1930.
9. Fujio Ohnishi, "The Autonomy of Åland and the Six Guarantees of the League of Nations", i *Studies in International Relations*, Vol. 27, No. 3, Dec. 2006, ss. 451-481.
10. Ålandsdelegationen, vol. III (1926), ss. 143-153.
11. Kursiveringen finns i originalet i Ålandsdelegationens publikation.
12. Ålandsdelegationen, vol. III (1926), s. 148.
13. Ibid., p. 155.
14. Ålandsdelegationen, vol. IV (1929), s. 139.
15. Ålandsdelegationen, vol. IV (1929), ss. 153-154.
16. Förarbeten till 1920 och 1951 års självstyrelselagar för Åland, Del II, s. 188.
17. Förarbeten till 1920 och 1951 års självstyrelselagar för Åland, Del II, s. 230. Kommittén hänvisar i not till Ålandsdelegationens diskussioner om begreppet "hembygdsrätt" åren 1926 och 1929.

18. Thorvald Eriksson, *Så tillkom Ålands självstyrelse och så försvaras den. Glimtar ur självstyrelsens historia*, Mariehamn 1976 s. 30.
19. Förarbeten till 1920 och 1951 års självstyrelselagar för Åland, Del II, s. 252.
20. Ibid., s. 253.
21. *Svenska Akademiens ordlista över svenska språket*, Tolfte upplagan, sjätte tryckningen, 1998, s. 105.
22. Regeringens proposition till Riksdagen angående självstyrelselag för Åland, RP 100/1946.
23. Förarbeten till 1920 och 1951 års självstyrelselagar för Åland, Del II, s. 262.
24. Håkan Skögsjö & Jonas Wilén, *Skotten i Torrsvillan – Historien om Ålands självstyrelse*, Ålands museum, 1997, s. 32.
25. Europeiska gemenskapernas domstol, C-300/04, *M.G. Eman, O.B. Sewinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag* (12 september 2006) & C-145/04, *Spain v. UK* (12 september 2006).
26. C-300/04, para. 61, 72.
27. Ibid. para. 60.
28. Landskapslag om ändring av landskapslagen om rösträtt och valbarhet I kommunalval för personer som saknar hembygdsrätt, ÅFS 10/2007 samt ÅFS 11/2007, i kraft den 1 mars 2007. Se www.regeringen.ax/afs2007.pbs

Fri rörlighet för människor och företag: en förutsättning för Ålands utveckling?

*Jouko Kinnunen, ekon. dr, ekonom/statistiker vid
Ålands statistik och utredningsbyrå, ÅSUB*

Vid närmare eftertanke har jag lagt till ett frågetecken efter den tidigare överenskomna rubriken. Ålands utveckling under de senaste decennierna har helt enkelt varit så bra att det är svårt att argumentera för förekomsten av stora välfärdsförluster som åsamkats av de restriktioner till fri rörlighet som hembygdsrätten och näringsrätten innebär. Vi kan rakt av konstatera att Åland har mått och utvecklats bra trots dessa restriktiva instrument.

Min artikel fokuserar på två teman, flyttningsrörelsen till och från Åland samt konkurrensförhållanden inom det åländska näringslivet. Jag redovisar statistik och resultat från olika studier som gjorts inom dessa områden. Därtill redogör jag för några utmaningar som framtiden för med sig. Sedan diskuterar jag hembygdsrätten och näringsrätten mot den bakgrund som dessa studier ger. Vi skall få se att om alla vägar bär till Rom, så bär alla samhällliga diskussioner om Åland till språkpolitik.

Flyttningsrörelser till och från Åland

Vad vet vi om flyttningsrörelsen till och från Åland? För det första har Ålands befolkning ökat snabbare än Finlands tack vare en positiv nettoinflyttning (se figur 1). Medan fasta Finlands befolkning under perioden 1980-2006 växte

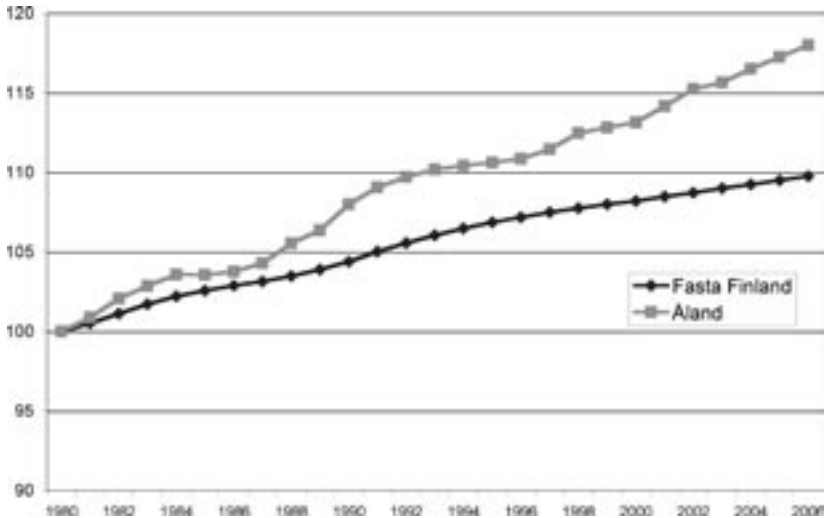
med 10 procent så ökade den med 18 procent på Åland. En fjärdedel av befolkningsökningen i fasta Finland under denna period härrör sig från flyttningsrörelsen, medan flyttningsnettot motsvarar två tredjedelar av befolkningsstillväxten på Åland (Statistikcentralen, 2007). Fyra av fem ålänningar, födda i fasta Finland, är svenskspråkiga (ÅSUB, 2006). Med andra ord är Åland en mycket populärare flyttdestination bland de svenskspråkiga än bland de finskspråkiga finländarna.

Det finns dessutom fog för att konstatera att Åland är så gott som världens mest svenskspråkiga plats. Hammarland är Finlands mest svenskspråkiga kommun, medan de utrikes födda i Sverige utgjorde 12,4 procent av befolkningen år 2005 (SCB, 2007). Dock har andelen personer med annat modersmål än svenska sakta men säkert ökat på Åland. År 1990 talade 5,5 procent av invånarna finska eller något annat språk som modersmål. År 2005 hade andelen vuxit till 7,9 procent. Cirka 30 procent av invånarna är födda utanför Åland. Dryga 10 procent av invånarna är födda utanför Finland. Av de utomlandsfödda är dock en stor andel barn till åländska föräldrar som bott utomlands vid barnens födsel. År 2005 bodde det på Åland folk födda i 75 olika länder utöver Finland, och det talades 47 andra språk än svenska eller finska som modersmål (ÅSUB, 2006). Av utomnordiska inflyttningsländer är Lettland det största. Åland har alltså integrerats mer med den övriga världen i befolkningshänseende, om än på en än så länge ganska blygsam nivå.

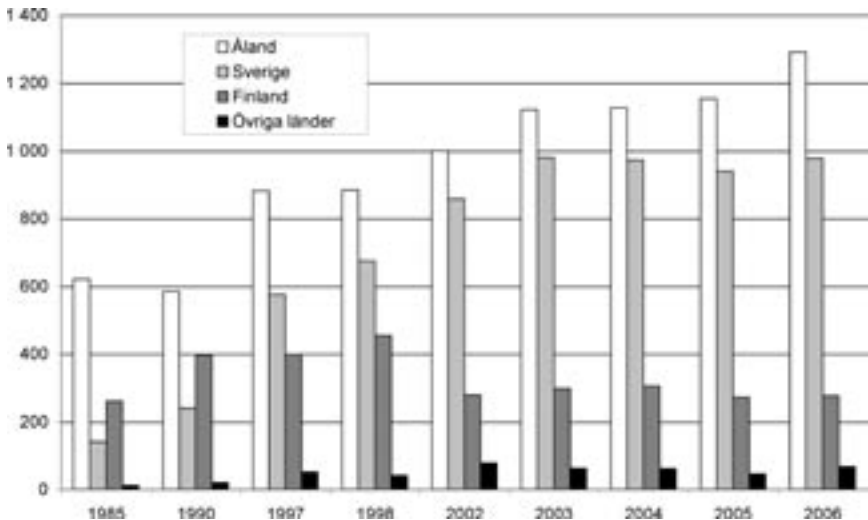
Statistiken visar också att ungdomar i åldern 20-29 år ansvarar för den livligaste flyttningsrörelsen både bland in- och utflyttarna. En stor del av de ungdomar som väljer att studera på eftergymnasial nivå måste flytta till en annan ort för att kunna studera de ämnen de är intresserade av. Vid mitten av 1990-talet började antalet ungdomar som valde att studera på eftergymnasial nivå utanför Åland att öka (se figur 2). Så gott som hela ökningen av antalet studenter utanför Åland tillföll Sverige och andra länder, medan antalet studenter vid fastfinländska studieorter minskade något.

Överlag har befolkningens rörlighet ökat, vilket syns som en ökning i flyttningsrörelsens bruttostörrörelser (se figurerna 3 och 4). Om vi räknar en kumulativ summa för flyttningsnetto från övriga Finland, ser vi att flyttningsrörelsen från Finland har varit starkt positiv: under 1971-2006 flyttade det 3.472 personer netto från Finland till Åland (figur 5). Under samma period var flytt-

Figur 1. Befolkningsstillväxt på Åland och i fasta Finland, index 1980 = 100



Figur 2. Utbetalning av studiepenning efter studieort 1985-2006

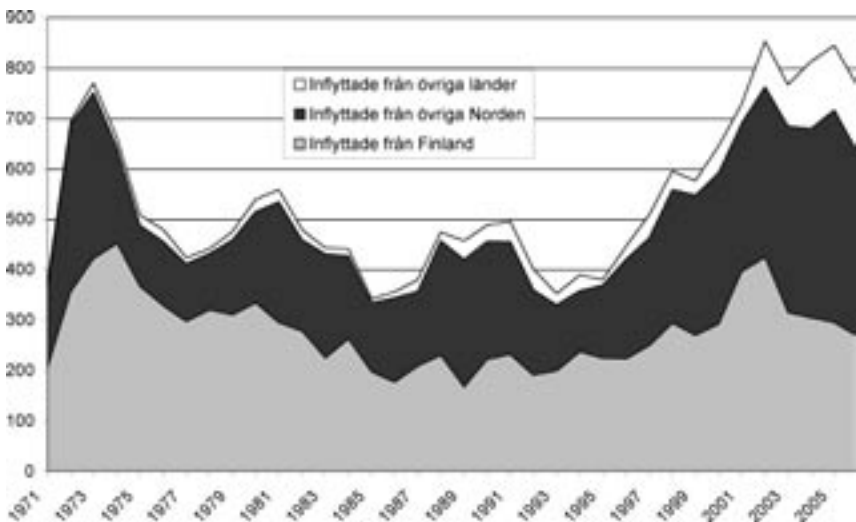


ningsnettot mot andra nordiska länder negativt, -289 personer och positiv mot resten av världen, +789 personer (ÅSUB, 2007). Vidare granskning visar att den negativa strömmen mot övriga Norden uppstod nästan helt och hållet under perioden 1995-2006.

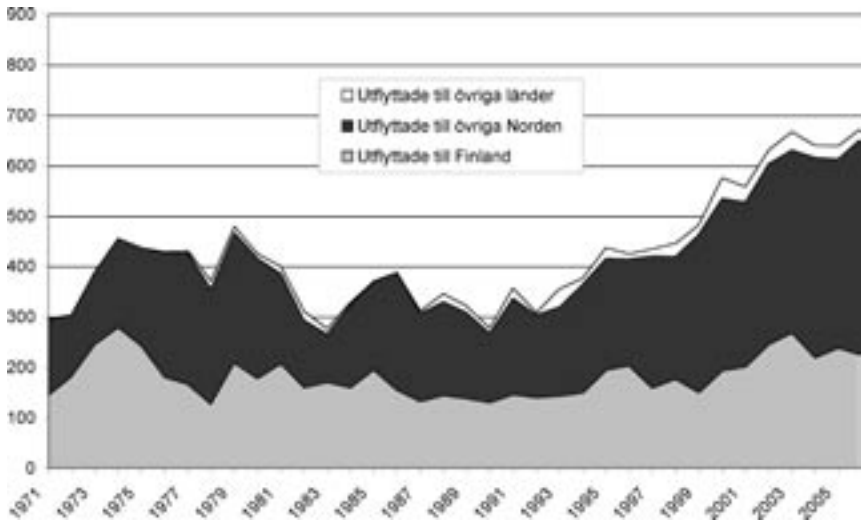
Åland håller alltså på att tappa folk till Norden, främst till Sverige, medan man får en dryg ersättning mestadels från Finland, och till en växande grad från länder utanför Norden. Under den här perioden har det inte skett några dramatiska förändringar i hembygdsrättens utformning, som förblev densamma även vid EU-inträdet. Vi kan alltså konstatera att flyttningsrörelsens förändringar har skett oberoende av hembygdsrätten och att flyttningsströmmarna har styrts av andra faktorer.

I min studie av den åländska flyttningsrörelsen med hjälp av befolkningsuppgifter på individnivå från åren 1990-2000 (Kinnunen, 2005a) kunde jag konstatera att sannolikheten för den infödda befolkningen att stanna på Åland minskade trendmässigt under studieperioden, medan den steg för den del av befolkningen som var född i Finland. Studiens tolkning var att den

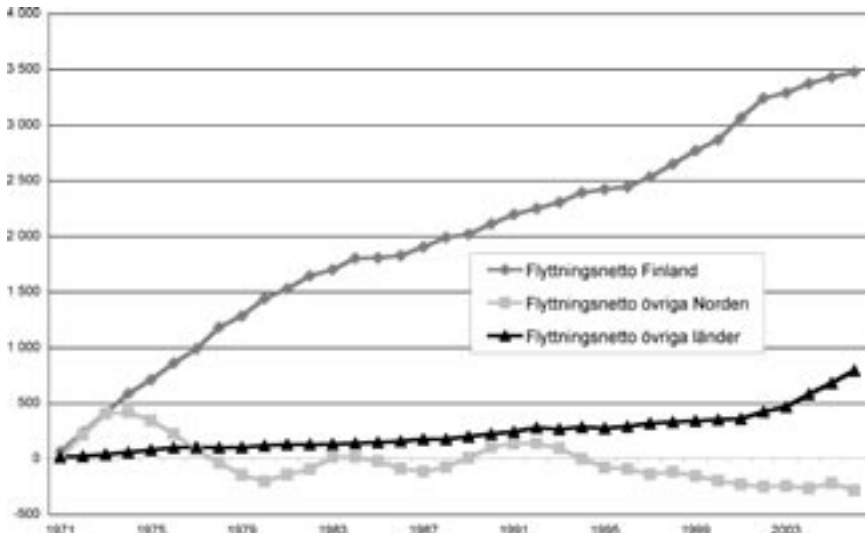
Figur 3. Inflyttning till Åland per region 1971-2006



Figur 4. Utflyttning från Åland per region 1971-2006



Figur 5. Kumulativt flyttningsnetto per region 1971-2006



infödda befolkningens ”insiderfördel” minskade under studieperioden. EU-integrationen tillsammans med den allmänna globaliseringstrenden ökade behovet av personer med sådana egenskaper som de fastlandsfödda hade. Vilken är den stora skillnaden mellan ålänningar och övriga finländare? Kunskaper i finska, vilket gäller såväl för finsktalande som för finlandssvenskar.

I ljuset av dessa fakta och studieresultat är jag benägen att tro på en arbetshypotes att ålänningarnas villighet att återflytta till Åland från övriga Norden är lägre än ålänningarnas intresse att återflytta från fasta Finland, fastän vi inte kan bekräfta detta med flyttningsrörelsens bruttoströmmar.

Vad kan vi förvänta oss i framtiden? Det finns ingenting som tyder på att unga ålänningars benägenhet att pröva sina vingar utanför Åland skulle minska. En nyligen gjord studie bekräftar att de nuvarande studerande på gymnasialstadiet med stor sannolikhet kommer att gynna Sverige som studieort även i framtiden (Lojander-Visapää, 2007). Däremot kan man tänka sig att flyttningsströmmarna rör sig till ännu fler länder och ännu längre bort. Samtidigt kommer det att finnas folk som flyttar till och från Åland, kanske flera gånger under sitt liv. Det kommer helt enkelt att finnas fler människor utanför Åland som har en koppling till landskapet genom sitt tidigare boende. Vi kommer helt enkelt att ha fler ”halv- eller delålänningar”. Hur rimmar bestämmelserna om hembygdsrätten med denna trend? Dåligt. Det officiella Åland kommer att skicka en signal att dessa ”delålänningar” inte räknas, för efter fem års vistelse utanför landskapet kommer de att mista sin hembygdsrätt, om de ens hunnit skaffa den. Istället för att värna om detta värdefulla mänskliga nätverk ute i världen kapas det officiella ”hembygdsrättsbandet” till nätverket. I en värld där flöden av varor, tjänster och idéer fortsätter att öka exponentiellt, signalerar det officiella Åland: ”Vi vill inte ha dig mer”.

Vad finns det för andra framtidsrenderer vi borde beakta? Andelen äldre i den åländska befolkningen kommer att öka i samma om inte ännu snabbare takt än bland svenskar och fastlänningar. Arbetskraftsutbudet kommer att minska i omvärlden. För att behålla den nuvarande nivån på arbetskraftsutbudet behövs det en fortsatt positiv nettoutflyttning. Antalet finlandssvenskar förutspås inte heller växa, utan trenden är snarare den motsatta. Det finns inte heller i sikte att finländarnas kunskaper i svenska skulle bli bättre, utan tvärtom är nog även där förväntningarna negativa. Rekruteringsbasen för svenskspråkig

arbetskraft ser helt enkelt ut att minska. Hur kommer Åland att kunna hävda sig i konkurrensen? Ett tänkbart scenario är givetvis att finlandssvenskarnas praktiska liv på svenska blir trendmässigt svårare, vilket skulle kunna leda till ökad tillflykt till svenska språkets "safe haven", Åland. Men det kräver att Åland kan hävda sig i konkurrensen mot Sverige som flyttdestination. Hembygdsrätten är dock inte det enda och kanske inte heller det viktigaste verktyget i detta arbete.

Min åsikt är att Åland behöver nya instrument för att fortsättningsvis kunna locka till sig människor med de "rätta" egenskaperna. Om Åland inte är redo att helt slopa hembygdsrätten, skulle det vara relativt enkelt att ändra den mer i riktning av ett medborgarskap genom att göra den permanent: m.a.o. skulle man aldrig tappa den när man en gång fått den. Detta skulle underlätta för de människor vars liv kräver närvaro på många olika ställen, inklusive Åland. Och vilken signal skulle det ge till bortaåläningarna? Du är alltid välkommen tillbaka!

Vilken är den språkpolitiska dimensionen i flyttningsrörelsefrågan? Om det skulle visa sig att den lägre benägenheten att flytta tillbaka från Sverige och övriga Norden hänger ihop dels med ökade krav på finska på den åländska arbetsmarknaden, dels med förlorade kunskaper i finska, skulle det innebära ett mer eller mindre totalt språkpolitiskt misslyckande. I sin iver att skydda Åland från finskan skulle man då stöta bort de infödda ungdomarna och ersätta dem med andra som införskaffat de rätta kunskaperna. Jag vill dock påpeka att det jag just sagt inte är orubbliga fakta, utan en rad hypoteser. När det gäller kravet på kunskaper i finska har en kvalitativ studie gjorts om frågan där kraven på finska konstaterades vara omfattande även inom den landskapsförvaltning för vilken arbetsspråket enligt lag är svenska (Sanders, 2003). Framtida forskning och utredningsarbete borde verifiera eller förkasta följande hypoteser:

- om västerut flyttade åläningars återflyttsbenägenhet faktiskt är lägre än för dem som flyttat österut;
- om detta hänger ihop med kunskaper i finska;
- om efterfrågan på kunskaper i finska på den åländska arbetsmarknaden verkligen har ökat.

Lyckligtvis har sådan forskning redan påbörjats. Vi lär få veta mer om resultaten senast 2008. För att sammanfatta första delen av undersökningen kan följande sägas. Rörligheten av människor till och från Åland har redan varit och är relativt fri. Men i framtidens värld finns det tendenser som skulle mötas bäst genom att göra rörligheten ännu friare. Detta kan nås genom att antingen förändra hembygdsrätten mot ett medborgarskap eller genom att slopa den helt och hållet. Jag har dock inte försökt skissa på de effekter som ett slopande av hembygdsrätten skulle kunna föra med sig. Troligen finns det dessutom andra policyinstrument som är ännu mer lämpade för uppgiften att göra Åland till en attraktiv flyttdestination.

Företagsrörlighet

Handeln är ju det traditionella sättet för olika regioner att utbyta varor och tjänster sinsemellan. Globaliseringen har dock radikalt förändrat detta. Utöver finansiellt kapital förflyttas även produktivt kapital i allt snabbare takt över landsgränser till orter där produktionsförutsättningarna är närmast optimala. Utrikesinvesteringar och även handeln har ökat snabbare än världens sammanlagda BNP. Konkurrensen mellan olika regioner har intensifierats och ingenting tyder på att denna trend inte skulle fortsätta på samma bana även i framtiden.

En viktig ingrediens i ex ante-beräkningar av välfärdsvinster från EU-integrationen var en ökad konkurrens i och mellan medlemsländerna (se t.ex. Willenbockel, 1994 eller Baldwin och Wyplosz, 2004). EU kan sägas ha medfört en näringspolitisk syn enligt vilken alla slag av potentiellt konkurrens-hämmande regleringar anses i princip vara skadliga. Åland fick dock behålla sin redan femtioåriga näringsrättslagstiftning genom ett undantag från EG-rätten, ett undantag som är dokumenterat i Finlands anslutningsfördrag till EU (se Lindström, 2002).

Vad för effekter kan näringsrättsinstrumentet ha medfört? Lindström (2002) redogör för sin syn på näringsrättsinstrumentets måluppfyllelse i ganska dystra toner. Uppfyllandet av det främsta målet, skyddandet av den rådande "språkbalansen", har nog inte helt uppfyllts, om man tolkar målet som ett

totalt hindrande av förekomsten av finska i det åländska näringslivet. Å andra sidan måste man dock komma ihåg att Åland ändå med viss rätt kan anses vara den mest svenskspråkiga platsen i världen, så om man anser att detta mål inte är uppfyllt, är det kanske fel på målsättningen.

Det andra, sekundära målet med näringsrätten är att skydda det åländska näringslivet mot "osund" utifrån kommande konkurrens. Detta anses i lagstiftningen nödvändigt för att försäkra en positiv ekonomisk utveckling. Lindströms (2002) rapport återger en viktig aspekt i konkurrensfrågan: näringsrättslagstiftningen finner stöd hos de utomåländska företag som lärt sig använda sig av tillfälliga näringsrätter för tillträde till den åländska marknaden. Varför? Därför att näringsrätten ger Åland rykte som en omöjlig, otillgänglig marknad vilket håller borta de övriga utomåländska konkurrenterna.

Vad innebär det då om konkurrensen inte fungerar på Åland? För det första påverkar det prissättningen genom mindre konkurrens för de företag som finns på marknaden. Det är vid det här laget väl dokumenterat att de åländska dagligvarupriserna är högre – ca 11 procent – än i motsvarande butiker i fastlandet (Aalto-Setälä et al., 2004). Hela prisskillnaden kan dock inte tillskrivas den bristande konkurrensen, utan marknadens litenhet medför svårigheter att utnyttja skalfördelar i produktionen av handelstjänster.

Vad skulle då en avskaffad eller liberaliserad näringsrättslagstiftning ha för effekter? I min doktorsavhandling (Kinnunen, 2005b) simulerade jag med en numerisk jämviktsmodell en sådan situation. I den antog jag att konkurrensen utifrån då skulle hårdna, vilket skulle leda till en mer koncentrerad företagsstruktur, med andra ord skulle mindre, ineffektiva företag trängas ut från marknaden till fördel för större, mer effektiva företag. Detta skulle även leda till fördelningseffekter från kapitalintäkter till löneinkomster, tillspetsat kunde man säga att man skulle ta från "de rika" – d.v.s. från de på den lokala marknaden verksamma företagsägarna – och ge till "de fattiga" – löntagarna.

Efterfrågan på arbetskraft skulle öka bl.a. genom att de företag som exporterar varor och tjänster till övriga världen skulle bli mer konkurrenskraftiga då priserna för de varor och tjänster de använder som insatser i sin produktion skulle sjunka. Ökad efterfrågan på arbetskraft skulle leda till större inflyttning som i sin tur skulle få hjulen att rulla snabbare överallt i landskapet. På så sätt skulle det kunna bli så att ingen skulle förlora så mycket men att fördelarna

skulle vara större för löntagare. Denna aspekt är värd att lyftas fram då det i landskapet nyligen har väckts en debatt om inkomstskillnader och relativ fattigdom i kölvattnet av en ny studie (Palmer, 2007). Inkomstskillnaderna på Åland är högst i landet tillsammans med dem i Nyland.

En ung doktorand och debattör, Fredrik Gustafsson (2007) har påpekat i en kolumn i den ena lokaltidningen att näringsrätten även leder till färre utländska investeringar, till styrelser med lägre kompetens och färre valmöjligheter för konsumenterna. Vi har dock nyligen fått ta del av betydande utländska investeringar då börsbolaget Chips Abp såldes till den norska Orklakoncernen år 2005. Försäljningen har inte alls lett till någon nedmontering av Ålands livsmedelsindustri utan verksamheten ser fortsättningsvis ut att må bra. Huttunen (2007) visar i sin färska studie att i Finland har övergången till utländskt ägo lett till högre lönesättning och till viss effektivisering av företagen, vilket tyder på att de sålda bolagen dragit nytta av de nya ägarnas ledarskapsförmåga. Liberaliseringen av näringsrätten skulle underlätta för nya investeringar utifrån, eventuellt även i mindre skala, vilket skulle kunna göra generationsväxling lättare för mindre företag.

Försäljningen av Chipsaktierna genererade omfattande kapitalinkomster och vinster för samfund och privatpersoner, så Åland borde inte ha problem med otillräckliga besparingar för egna investeringar. Men vart har Chipspengarna tagit vägen? Vill ålänningarna investera i åländsk näringsverksamhet eller är andra instrument, t.ex. fonder och aktier att föredra? Vi vet inte så mycket om ålänningarnas sparande- och investeringsmönster, vilket skulle vara ett ypperligt tema för djupare studier, också på grund av behovet att förutse utvecklingen av Ålands skatteinkomster (se Kinnunen, 2007).

Men vi måste återigen komma ihåg att den faktiska makroekonomiska utvecklingen i landskapet inte alls har varit dålig. Arbetslösheten är låg, genomsnitts- och medianinkomsterna höga o.s.v. Men inget är så bra att det inte kunde bli bättre.

Näringsrättslagstiftningen fyllde alltså 50 år i april 2007. Och allting som funnits till så länge tenderar att bli en omistlig del av den åländska identiteten. Men så fick vi läsa en intressant nyhetsnotis: det följande är taget från Ålands Radios hemsida den 6.6.2007.

LR vill ändra reglerna för näringsrätten

Landskapsregeringen vill ändra reglerna för näringsrätten. Man vill slopa kravet på att två tredjedelar av medlemmarna i bolagsstyrelser ska ha hembygdsrätt. I praktiken har redan de flesta åländska storbolag en annan sammansättning än det som det formella regelverket kräver, detta eftersom landskapsregeringen beviljat undantag. Landskapsregeringen har rätt att själv besluta om ikraftträdandet av förändringen, men man har ändå valt att genomföra en remissrunda där lagtingspartierna får ge sin syn på saken. Enligt lantrådet Roger Nordlund är tiden nu mogen för förändringar, och han betonar att det viktigaste är att bolagens arbetsspråk är svenska.

Slutet av notisen påminner mig om något som nämndes redan i inledningen: att alla samhällliga diskussioner på Åland bär till språkpolitik. Jag anser att näringsrättslagstiftningen är ett konkurrenshinder utklätt till ett språkpolitiskt instrument. Ålands omvärld lever och fungerar på många olika språk, så har det alltid varit och så kommer det att vara även i fortsättningen. Det kan hända att svenskans roll i det finska näringslivet kommer att minska i framtiden, vilket gör en vettig och praktisk språkinlärning i finska ännu viktigare i framtiden. Som Ålands landshövding Peter Lindbäck nyligen sade i en debatt (Carlsson, 2007) så har Finland inte lovat Åland att inte förändras, inte heller har den övriga världen gjort sådana utfästelser. Det är Ålands ansvar att se till att det lokala näringslivet även i framtiden har tillgång till sådan arbetskraft som behövs. Vi har ju tidigare kunnat se att ålänningar ”byts ut” mot fastlänningar på den åländska arbetsmarknaden. Om detta anses vara ett problem, återfinns det rätta instrumentet i utbildningspolitik snarare än i näringspolitik.

Om de åländska kunderna inte vill ha service på finska, är jag övertygad att de då väljer sådana företag som kan erbjuda service på kundens språk. För det behövs ingen språkpolis. Jag tror att näringsrättsinstrumentet helt enkelt inte kan uppfylla de språkpolitiska målsättningar det ålagts med. Slutligen vill jag gratulera landskapsregeringen för det kloka beslutet att ta ett första steg i rätt riktning gällande näringsrätten. Förhoppningsvis är det inte det sista.

Litteratur

- Aalto-Setälä, Ville – Kinnunen, Jouko – Koistinen, Katri (2004): *Reasons for high food prices in small market areas – The case of the Åland Islands*, Agribusiness – An International Journal, Volume 20, Number 1, Winter 2004, pp. 17-29, Wiley.
- Baldwin, Richard – Wyplosz, Charles (2004): *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education.
- Carlsson, Christer (2007): *Vad var det Lindbäck sa egentligen? Jag menade inte att säga det jag sa*, artikel i Tidningen Åland 15.5.2007.
- Gustafsson, Fredrik (2007): *Näringsrätten utestänger företag*, kolumn i Tidningen Åland 2.5.2007.
- Huttunen, Kristiina (2007): *Yrityksen ulkomaiseen omistukseen siirtymisen vaikutus työllisyyteen ja palkkoihin*, Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2007, 103. vuosisikerta.
- Kinnunen, Jouko (2005a): *Modelling the propensity to live and stay in the Åland Islands – A case of diminishing insider advantage of the natives?*, Essay 1 in *Migration, Imperfect Competition and Structural Adjustment – Essays on the Economy of the Åland Islands*, Helsinki School of Economics, Acta Universitatis Econometricae Helsingiensis, A-258, tillgänglig på: <http://hsepubl.lib.hse.fi/FI/diss/?cmd=show&dissis=289>
- Kinnunen, Jouko (2005b): *DALAGEM - A dynamic applied general equilibrium model of the Åland Islands economy*, Essay 3 in *Migration, Imperfect Competition and Structural Adjustment – Essays on the Economy of the Åland Islands*, Helsinki School of Economics, Acta Universitatis Econometricae Helsingiensis, A-258, tillgänglig på: <http://hsepubl.lib.hse.fi/FI/diss/?cmd=show&dissis=289>
- Kinnunen, Jouko (2007): *Prognos för flitpengens utveckling 2008-2010 – En analys av olika faktorer inverkan på skattegottgörelsen*, ÅSUB Rapport 2007:4, Mariehamn, tillgänglig på: <http://www.asub.ax>
- Lindström, Bjarne (2002): *Den åländska näringsrätten*, ÅSUB Rapport 2002:5, Mariehamn, ISSN 1455-1977, tillgänglig på: <http://www.asub.ax>
- Lojander-Visapää, Catharina (2007): *Framtida studiepreferenser hos åländska studerande på gymnasialstadiet*, Helsingfors universitet, Centret för forskning om etniska relationer och nationalism, CEREN Rapporter och diskussionsinlägg 1/2007.
- Palmer, Richard (2007): *Ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland*, ÅSUB Rapport 2007:5, tillgänglig på: <http://www.asub.ax>
- Sanders, Gunilla (2003): *Rapport efter intervjuundersökning om det svenska språkets ställning på Åland*, Töftö 30 Augusti 2003, memorandum.

- Statistikcentralen (2007): *Befolkningsstatistik på SCs hemsida*, tillgänglig på: http://www.stat.fi/til/vrm_sv.html
- Statistiska centralbyrån, SCB (2007): *Statistisk årsbok för Sverige 2007*, SCB-
Tryck.
- Willenbockel, Dirk (1994): *Applied General Equilibrium Modelling – Imperfect
Competition and European Integration*, John Wiley and Sons, Chichester.
- Ålands Radio/TV (2007): *Nyheter*, tillgänglig på: [http://www.radiotv.aland.fi/
news.con?iPage=5&m=2&item=2480](http://www.radiotv.aland.fi/news.con?iPage=5&m=2&item=2480)
- Ålands statistik- och utredningsbyrå (2006): *Befolkningen 2005*, ÅSUB Statistik
2006:6, tillgänglig på: <http://www.asub.ax>
- Ålands statistik- och utredningsbyrå (2007): *Befolkningsstatistik på ÅSUBs hem-
sida*, tillgänglig på: <http://www.asub.ax>

Förvärv av åländsk hembygdsrätt på ansökan

Anna-Lena Sjölund, pol.mag, LL.M, forskare vid Ålands fredsinstitut

Den historiska utvecklingen

Den åländska hembygdsrätten har utvecklats i och med varje ny självstyrelselag. Bland annat har kriterierna för att förvärva hembygdsrätten genom ansökan ändrats. Det är t.ex. först i samband med den senaste självstyrelselagen som kriteriet ”tillfredsställande kunskaper i svenska” tagits med som ett krav för förvärv av hembygdsrätten. I och med 1951 års självstyrelselag intogs för första gången kravet på fem års bo och hemvist och finskt medborgarskap för åländsk hembygdsrätt.

Det är intressant att notera i detta sammanhang att hembygdsrätten inte ingick som en del av Ålandsöverenskommelsen och den garantilag som Finland var tvungen att anta enligt Nationernas Förbunds beslut den 24 juni 1921. Där emot kan man anse att hembygdsrätten har sin grund i Ålandsöverenskommelsen och garantilagen.

Enligt Ålandsöverenskommelsen punkt 3 fastställdes nämligen vissa restriktioner gällande jordförvärv och rösträtt:

3. When landed estate situated in the Aaland Islands is sold to a person who is not domiciled in the Islands, any person legally domiciled in the Islands, or the Council of the province, or the commune in which the estate is situated, has the right to buy the estate at a price which, failing agreement, shall be fixed by the court of first instance (Häradsrätt) having regard to current prices.

Detailed regulations will be drawn up in a special law concerning that act of purchase, and the priority to be observed between several offers.

This law may not be modified, interpreted, or repealed except under the same conditions as the Law of Autonomy.¹

Restriktionerna för förvärv av fast egendom enligt Ålandsöverenskommelsen kunde m.a.o. först tillämpas efter att köpet genomförts. Rätten att förvärva fast egendom var inte begränsad till enbart finska medborgare utan vilken medborgare som helst som var bosatt på Åland kunde förvärva fastighet. Det fanns inte heller något krav på fem års bosättning för förvärvandet av en fastighet utan det räckte med ”laga bo och hemvist”. Lagen ändrades 1939 så att den som ville köpa en fastighet var tvungen att ha varit fast bosatt i landskapet i fem år. Kravet på finskt medborgarskap infördes dock först i samband med 1951 års självstyrelselag.

Förutom restriktionerna vid förvärv av fast egendom beslöt Nationernas Förbund om vissa restriktioner gällande rösträtten:

4. Immigrants into the Aaland archipelago who enjoy rights of citizenship in Finland shall only acquire the communal and provincial franchise in the Islands after five years of legal domicile. Persons who have been five years legally domiciled in the Islands shall not be considered as immigrants.²

Bestämmelser gällande jordförvärv och rösträtt i Ålandsöverenskommelsen kan anses vara grunden till den hembygdsrätt som finns på Åland idag.

Det var dock först i samband med den andra självstyrelselagen från 1951 (FFS 670/1951) som begreppet ”hembygdsrätt” infördes. Begreppet ”bo och hemvist” tydliggjordes genom att det under en övergångsperiod kopplades till mantalsskrivning på Åland. Det var också då som jordförvärvsrätt, näringsrätt, rösträtt och rätt att ställa upp i val knöts till hembygdsrätten.³ Dessutom fick de med hembygdsrätt befrielse från militärtjänstgöring.⁴ Hembygdsrätten kom sålunda att förknippas med vissa rättigheter. De som inte innehar hembygdsrätt men som är bosatta på Åland har med andra ord inte tillgång till alla de grundrättigheter som garanteras enligt Finlands grundlag.

Kriterierna i 1951 års självstyrelselag för förvärv av hembygdsrätt var fem års bo och hemvist i landskapet och finskt medborgarskap. Om särskilda skäl fanns kunde landskapsregeringen även bevilja hembygdsrätt till den som varit bosatt kortare tid i landskapet. En kvinna kunde förvärva hembygdsrätt genom att

ingå äktenskap med en man som hade hembygdsrätt och barn förvärfvade hembygdsrätt om deras föräldrar gjorde det och om barnet var bosatt i landskapet och var under tjuguet år. Den som blev medborgare i annat land eller under fem år stadigvarande varit bosatt utanför Åland förlorade sin hembygdsrätt.⁵

3 § i 1951 års självstyrelselag lyder:

Finsk medborgare, som är eller lagligen borde hava blivit mantalsskriven i någon av landskapet Ålands kommuner och som vid denna lags ikraftträdande under minst fem år utan avbrott i landskapet haft sin egentliga bo och hemvist, åtnjuter åländsk hembygdsrätt. Den, som vid lagens ikraftträdande är mantalsskriven på Åland eller enligt lag borde hava blivit mantalsskriven där, men ännu icke varit där bosatt i fem år, erhåller på därom hos landskapsstyrelsen gjord anmälan åländsk hembygdsrätt, så snart han utan avbrott under sammanlagt fem års tid haft sin egentliga bo och hemvist på Åland.

Finsk medborgare, som sedan denna lag trätt i kraft inflyttat till landskapet och utan avbrott varit där bosatt under minst fem års tid, bör av landskapsstyrelsen på ansökan beviljas åländsk hembygdsrätt, där ej vägande skäl prövas föranleda avslag.

Landskapsstyrelsen må, då särskilda skäl äro, bevilja åländsk hembygdsrätt åt den, som under kortare tid än ovan sagts varit bosatt i landskapet.

Ingår kvinna äktenskap med man, som åtnjuter åländsk hembygdsrätt, förvärvar hon sådan rätt på grund av äktenskapet.

Åländsk hembygdsrätt tillkommer inom äktenskapet fött barn, vars fader eller moder åtnjuter åländsk hembygdsrätt, samt utom äktenskapet fött barn, vars moder eller, då barnet står under sin faders vårdnad, vars fader åtnjuter åländsk hembygdsrätt.

I äktenskap fött ogift barn under tjuguet, som är bosatt i landskapet Åland och står under föräldrarnas vårdnad, förvärvar jämte föräldrarna åländsk hembygdsrätt. Därest blott den ena maken erhåller åländsk hembygdsrätt, förvärvar jämte denne under dess vårdnad stående barn under här nämnda förutsättningar åländsk hembygdsrätt. Barn, som fötts utanför äktenskapet, följer under samma förutsättningar sin moder eller, då barnet står under sin faders vårdnad, sin fader.

Den som blir medborgare i främmande land eller under fem år stadigvarande varit bosatt utom landskapet, förlorar sin åländska hembygdsrätt.

Vill någon erhålla förklaring, huruvida han åtnjuter åländsk hembygdsrätt, ingive därom ansökan till landskapsstyrelsen, som äger rätt att meddela sådan förklaring.

Närmare bestämmelser angående förvärvande och förlust av åländsk hembygdsrätt utfärdas genom landskapslag.

Landskapslagen (1953:4) angående åländsk hembygdsrätt kompletterade 3 § i 1951 års självstyrelselag med bestämmelser angående ytterligare kriterier gällande förvärv av hembygdsrätt på grund av lag och på grund av ansökan och vilka dokument som skulle bifogas ansökan.

En person som innehar åländsk hembygdsrätt idag har rätt att förvärva fast egendom och utöva näring i landskapet (10 och 11 §§ självstyrelselagen) och att delta i och vara valbar i kommun- och lagtingsval (9 § självstyrelselagen) på Åland (under förutsättningar som anges i lag har dock nordiska medborgare rätt att rösta och ställa upp i kommunalval (67 § självstyrelselagen)). Åländsk hembygdsrätt innebär även befrielse från värnplikt för personer som flyttat till landskapet innan 12 års ålder (12 § självstyrelselagen).

Metod, syfte och avgränsning

Syftet med denna uppsats är att beskriva och analysera landskapsregeringens tillämpning av lagstiftningen som reglerar beviljandet av hembygdsrätt på ansökan.

För att uppnå detta syfte kommer först en kort beskrivning av de regelverk som gäller att göras varefter en mer ingående analys av de mest intressanta fallen landskapsregeringen behandlat kommer att tas upp. Fokus är på de ärenden som landskapsregeringen behandlat åren 2003–2006 men det görs undantagsvis referens till betydelsefulla fall från tidigare år.

Jag har avsiktligt valt ut sådana ärenden som av en eller annan anledning är komplicerade till sin natur och där landskapsregeringen varit tvungen att göra en noggrannare tolkning av lagen. Detta för att få fram eventuella problem som kan uppstå i tillämpningen av lagstiftningen. Syftet är att belysa dessa problem och ge rekommendationer för hur de kan undvikas. I detta sammanhang vill jag dock understryka att det årligen endast är ett fåtal an-

sökningar som leder till avslag. Som exempel kan jag nämna år 2006 då landskapsregeringen fick in totalt 219 ansökningar men avslag endast fyra. Det är också intressant att notera att antalet ansökningar stigit under de senaste åren men att denna trend däremot inte har lett till att antalet avslag ökat i samma utsträckning.

Jag har konsekvent använt ordet "landskapsregeringen" i den löpande texten trots att den korrekta termen innan år 2004 är "landskapsstyrelsen". Detta för att undvika förvirring för läsare som inte är bekanta med den åländska självstyrelsen.

Nuvarande lagar och dess förarbeten

Självstyrelselagens 7 §

Landskapsregeringens skyldighet att bevilja hembygdsrätt om inte vägande skäl finns

Nuvarande självstyrelselag trädde i kraft den 1 januari 1993 och ersatte då 1951 års självstyrelselag. Samtidigt trädde landskapslagen (1993:2) om åländsk hembygdsrätt i kraft vilken ersatte landskapslag (1953:4) angående åländsk hembygdsrätt.

Den nuvarande självstyrelselagen kräver finskt medborgarskap, inflyttning till landskapet, fem års egentlig bo och hemvist på Åland och tillfredsställande kunskaper i svenska för beviljandet av hembygdsrätt på ansökan.

7 §

Förvärv av hembygdsrätt på ansökan

Hembygdsrätt beviljas av landskapsregeringen.

Hembygdsrätt skall, 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. Också den som inte fyller kraven i 2 mom. 2 och 3 punkten kan av särskilda skäl beviljas hembygdsrätt enligt vad som stadgas i landskapslag.

Det framgår både av lagen och förarbetena att landskapsregeringen är skyldig att bevilja hembygdsrätt till en person som uppfyller kraven i lagen förutom om vägande skäl föranleder avslag. Detta innebär att landskapsregeringen utför en bunden prövning eller laglighetsprövning som huvudregel i motsats till fri prövning eller ändamålsenlighetsprövning. Endast vägande skäl kan leda till avslag på en ansökan. Begreppet vägande skäl bör även tolkas restriktivt så att den inte möjliggör en fri prövningsrätt.⁶

Lagen specificerar inte vad som kan anses som vägande skäl men enligt regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag ville man binda begreppet vägande skäl till tillämpningen av medborgarskapslagen genom att hävda att stadgandet ska tolkas enligt samma principer som 4 § medborgarskapslagen.⁷

Olika omständigheter som kan leda till avslag på ansökan p.g.a. vägande skäl är t.ex. att sökande i väsentlig grad har underlåtit att fullgöra sin skyldigheter mot det åländska samhället eller att den sökande genom missbruk av alkohol eller annat rusmedel eller på något annat sätt gör sig oförmögen att dra försorg om sig eller utgör en fara för andras hälsa eller personliga säkerhet.⁸

Såsom redan nämnts har landskapsregeringen i endast ett fall innan den nuvarande självstyrelselagen trädde i kraft avslagit en ansökan om hembygdsrätt p.g.a. vägande skäl. Fallet gällde byggnadsarbetaren Oinas som hade bott på Åland i mer än fem års tid men som varken förstod eller talade svenska. Landskapsregeringen ansåg det faktum att Oinas varken förstod eller talade svenska som ett vägande skäl för att avslå ansökan trots att kunskaper i svenska inte var ett lagstadgat krav för att beviljas hembygdsrätt.

Den sökande besvärade sig till Högsta förvaltningsdomstolen som upphävde landskapsregeringen beslut. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att en finsk medborgare som flyttat till Åland och varit bosatt där i fem års tid enligt självstyrelselagens 3 § 2 mom. borde beviljas hembygdsrätt om det inte finns vägande skäl däremot. Högsta förvaltningsdomstolen noterade vidare att kravet på kunskaper i svenska inte var lagstadgat och att avsaknad av hembygdsrätt innebär att vissa rättigheter som garanteras alla finska medborgare på lika grunder i 5 § regeringsformen beskäres. Mot den bakgrunden ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att landskapsregeringen inte hade haft rätt att vägra Oinas hembygdsrätt.⁹

Oinas-fallet väckte stor uppmärksamhet och ledde till att kunskaper i svenska blev ett lagstadgat krav i 1991 års självstyrelselag. Detta innebär att Högsta förvaltningsdomstolen numera inte kan upphäva ett negativt beslut av landskapsregeringen p.g.a. den sökandes bristande kunskaper i svenska. Däremot finns en möjlighet för Högsta förvaltningsdomstolen att granska vilka krav landskapsregeringen ställer för att den sökande ska bevisa sina kunskaper i svenska. Jag kommer att redogöra för detta nedan.

Finskt medborgarskap

Finskt medborgarskap är ett absolut krav för att beviljas hembygdsrätt. Såsom nämnts tidigare var finskt medborgarskap inte ett krav för förvärvandet av fast egendom i Ålandsöverenskommelsen utan medborgarskapskravet infördes i.o.m. 1951 års självstyrelselag.

Inflyttning till landskapet Åland

I förarbetena ingår ingen förklaring till vad som avses med att en person har flyttat till landskapet. Det är också detta kriterium i lagen som har vållat vissa tolkningssvårigheter i praktiken. Längre fram kommer att utredas vad som blivit praxis på detta område. Krävs det t.ex. att en person är folkbokförd i landskapet eller räcker det med att en person fysiskt befinner sig, arbetar och betalar skatt i landskapet? Termen ”flyttat till landskapet” visar i alla fall på att kravet är att personen fysiskt ska bo på Åland. Kravet är också starkt kopplat till tolkningen av ”egentlig bo och hemvist” i 7 § 2 mom. 2 punkten.

Det är intressant att jämföra bristen på stagande gällande huruvida folkbokföring krävs eller inte med 1951 års självstyrelselag. Enligt 3 § 1 mom. 1951 års självstyrelselag stadgas att finsk medborgare som är eller *borde ha blivit* mantalsskriven i någon av de åländska kommunerna och som under minst fem år haft sin egentliga bo och hemvist på Åland när lagen träder i kraft åtnjuter åländsk hembygdsrätt. En liknande bestämmelse fanns även för personer som var eller *borde ha blivit* mantalsskrivna på Åland när lagen trädde i kraft men som ännu inte varit bosatta på Åland i fem års tid.

Detta innebar att även personer som inte hade blivit mantalsskrivna på Åland kunde beviljas hembygdsrätt om det kunde bevisas att de uppfyllde kraven för att bli mantalsskriva. Däremot intogs inte samma möjlighet för

personer som flyttat till Åland efter lagens ikraftträdande. Det fanns m.a.o. en flexibilitet i 1951 års lag som inte existerar i dagens regelverk.

Fem års egentlig bo och hemvist

I ett av de tidigare förarbetena till lagen föreslogs att kravet på fem års bosättning skulle formuleras så att den som ”sedan minst fem år har sin egentlig bo och hemvist i landskapet” kunde beviljas hembygdsrätt. Motivering var att ordalydelsen dels är i överensstämmelse med det vedertagna uttryckssättet i fråga om mantalsskrivning, dels ville man undvika att en person skulle kunna beviljas hembygdsrätt p.g.a. tidigare men inte nuvarande bosättning.¹⁰ Denna problematik undviks dock genom att det enligt 7 § 2 mom. 1 punkten krävs att en person har flyttat till landskapet för att beviljas hembygdsrätt. Man kan m.a.o. inte bo utanför Åland då man ansöker om hembygdsrätt.

Befolkningsregistercentralen underströk i sitt remissutlåtande att självstyrelselagen direkt borde hänvisa till lagen om befolkningsböcker eller använda samma terminologi, d.v.s. ”egentlig bo och hemvist”.¹¹ Det fanns med andra ord en önskan att självstyrelselagens terminologi ”egentlig bo och hemvist” skulle tolkas på samma sätt som den term som användes i lagen om befolkningsböcker.

I likhet med 1951 års självstyrelselag har landskapsregeringen fortsättningsvis möjlighet att bevilja dispens från femårsregeln vad gäller bo och hemvist. Detta möjliggör t.ex. att en person som tidigare haft hembygdsrätt vid återflyttning till landskapet snabbt kan återfå hembygdsrätten.¹² Enlig förarbetena till lagen återfår som regel en finsk medborgare som tidigare varit bosatt i landskapet i fem år omedelbart sin hembygdsrätt på ansökan. En person som tidigare haft hembygdsrätt men som inte varit bosatt i landskapet i fem år behöver som regel två års bosättning innan hembygdsrätt kan beviljas.¹³ Därutöver har praxis varit att bevilja hembygdsrätt även efter kortare tids bosättning då sökanden har kunnat bevisa att hembygdsrätten utgör en förutsättning för erhållande av tjänster.¹⁴

Om det uppstår oklarheter kring frågan om den sökande har haft sin bo och hemvist på Åland i fem år är det den sökandens skyldighet bevisa att så är fallet.¹⁵

Tillfredsställande kunskaper i svenska

Den största förändringen i jämförelse med 1951 års lag är införandet av tillfredsställande kunskaper i svenska som ett krav för förvärvandet av hembygdsrätten. Motivet var att ”hembygdsrättsinstitutet främst är ett instrument för bevarande av den åländska befolkningens nationalitet” och att självstyrelselagens syfte uppenbart skulle motverkas om hembygdsrätten skulle beviljas till personer som inte behärskar svenska.¹⁶ Med beaktande av den historiska bakgrunden och landskaptets autonomi ansågs det därmed naturligt att kunskaper i svenska skulle beaktas vid avgörande av ansökan om åländsk hembygdsrätt.

Enligt förarbeten till självstyrelselagen ansågs att landskapsregeringen borde kunna fästa avseende vid sökandes förmåga att behärska landskapets språk och vid behov bevisad genom språkintyg.¹⁷ Med tillfredsställande insikter i svenska anses kunskaper som gör det möjligt för sökande att med tanke på arbete och vardagsliv i övrigt komma till rätta i ett enspråkigt svenskt samhälle.¹⁸ Genom landskapslag kan stadgas om på vilket sätt kunskaper i svenska ska bevisas.¹⁹

Landskapslag (1993:2) om åländsk hembygdsrätt

Hembygdsrätt beviljad av särskilda skäl

Syftet med landskapslagen om åländsk hembygdsrätt är att i lag precisera kriterierna för beviljandet av hembygdsrätt för personer som inte uppfyller kraven på tillfredsställande kunskaper i svenska och/eller fem års bosättning på Åland enligt självstyrelselagens 7 § 2 mom. 2 och 3 punkterna. Kravet på inflyttning till landskapet enligt självstyrelselagens 7 § 2 mom. 1 punkten är däremot absolut och inga undantag kan beviljas från det. Detta betyder att hembygdsrätten aldrig kan beviljas av särskilda skäl till en person som inte har flyttat till landskapet. En förutsättning för att landskapsregeringen ska kunna bevilja hembygdsrätt av särskilda skäl är att de är angivna i lag. Lagen innehåller även bestämmelser som kompletterar självstyrelselagen genom att precisera olika myndigheters roll vid ansökningsförfarandet samt vilka dokument som ska fogas till ansökningen.

2 §. Särskilda skäl för beviljande av hembygdsrätt på ansökan

Sökande som inte uppfyller de i 7 § 2 mom. 2 och 3 punkterna självstyrelselagen angivna kraven kan beviljas hembygdsrätt på grund av

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

3 §. Ansökan om hembygdsrätt

Till ansökan om åländsk hembygdsrätt skall fogas hemortsintyg samt ämbetsbevis som styrker att sökanden utan avbrott haft och alltjämt har sitt egentliga bo och hemvist i landskapet. Dessutom skall till sådan ansökan fogas ämbetsbevis för barn som tillsammans med sökanden kan förvärva hembygdsrätt samt utredning över vem eller vilka som är dess vårdnadshavare. För att styrka att sökanden innehar i 7 § 2 mom. 3 punkten självstyrelselagen] avsedda tillfredsställande kunskaper i svenska kan [landskapsstyrelsen av sökanden inbegära sådan utredning som anses nödvändig.

[Landskapsstyrelsen] kan vid behov inbegära annan utredning samt utlåtande av kommunal eller annan myndighet.

Under lagens behandling i lagutskottet uppstod meningsskiljaktigheter gällande i vilken lagstiftningsordning lagen skulle antas. Ledamöterna Gunnar Jansson och Sune Eriksson ansåg att lagens innehåll berör självstyrelsens konstitution och därför bör stiftas i den ordning 55 § 2 mom. landstingsordningen föreskriver, d.v.s. med 2/3 majoritet.²⁰ Ärendet behandlades vidare av stora utskottet som efter omröstning konstaterade att lagförslaget ska antas i vanlig ordning.²¹

Familjeband eller tidigare anknytning till landskapet

Enligt landskapsregeringens framställning fanns det fyra grunder för beviljandet av hembygdsrätt då den sökande inte uppfyller kraven i självstyrelselagen gällande språkkunskaper och fem års bosättning. Dessa fyra krav var att den sökande 1) tidigare har haft hembygdsrätt, eller 2) tidigare har varit bosatt i landskapet i mer än fem år, eller 3) är gift med en person med åländsk hem-

bygdsrätt, eller 4) p.g.a. andra skäl som av landskapsregeringen anses jämförbara.²² Den sista punkten hade inneburit att landskapsregeringen hade haft fri prövningsrätt att bevilja hembygdsrätt på grunder som inte är preciserade i lag. Lagutskottet uteslöt dock i sitt betänkande landskapsregeringens prövningsrätt med motiveringen att de särskilda skäl enligt vilka landskapsregeringen kan bevilja hembygdsrätt ska anses vara uttömmande.²³

Lagutskottet uppmärksammade att enligt den nya självstyrelselagen åtnjuter ett barn automatiskt hembygdsrätt om endera föräldern har hembygdsrätt och om barnet är bosatt i landskapet. Detta innebär att barn som bor utanför Åland men som har föräldrar med hembygdsrätt inte automatiskt har rätt till hembygdsrätt. Lagutskottet föreslog därför att landskapsregeringen ska beakta den omständigheten att en sökandes föräldrar eller någon av dem tidigare har haft hembygdsrätt.²⁴ Stora utskottet ansåg att denna bestämmelse skulle tillämpas restriktivt men föreslog inga ändringar till den.²⁵ Därmed skulle de särskilda skälen för beviljandet av hembygdsrätt enbart basera sig på sökandens eller dennes familjs tidigare bosättning i landskapet. Möjligheten att förvärva hembygdsrätt p.g.a. att sökandes make eller maka har hembygdsrätt togs bort från lagförslaget med hänvisning till principen om jämställdhet mellan män och kvinnor.

Utredning över tillfredsställande kunskaper i svenska

Lagen innehåller bestämmelser om rätten för landskapsregeringen att begära en utredning över kunskaper i svenska. Från början ingick mer detaljerade bestämmelser i lagförslaget gällande hur kunskaper i svenska skulle bevisas, bl.a. genom ett examinationsförfarande.²⁶ Lagutskottet föreslog dock att dessa bestämmelser skulle utgå med motiveringen att bestämmelserna inte var ändamålsenliga och för att förslaget hade förutsatt 2/3 majoritet p.g.a. att förändringen hade inneburit en ändring av självstyrelselagen.²⁷ Dessutom ansåg utskottet att kunskaper i svenska bör kunna bedömas utgående från uppgifter om skolgång och övrig utbildning, handläggande tjänstemäns kontakter med sökande eller övrig utredning som sökande framlägger på eget initiativ eller på begäran av landskapsregeringen.²⁸ Därför ansåg lagutskottet att landskapsregeringen ska ha rätt att begära utredning över att den sökande uppfyller självstyrelselagens krav på tillfredsställande kunskaper i svenska i fall detta inte di-

rekt framgår av handlingarna eller av förvaltningens kontakter med sökande. Enligt landskapsregeringen ställs inga språkkrav på minderåriga barn som tillsammans med sökande kan förvärva hembygdsrätt.²⁹

Tillämpandet av lagstiftningen i praktiken

Ansökningarnas behandling

I detta kapitel ämnar jag gå igenom olika ansökningar om åländsk hembygdsrätt för att belysa den praktiska tillämpningen av lagen. Jag kommer inte att redogöra för alla fall utan kommer att fokusera på de mer komplicerade ansökningarna som av någon anledning avslagits. Fokus är på de ärenden som behandlats av landskapsregeringen under åren 2003–2006. Översikten nedan visar att det endast är ett fåtal ärenden som leder till avslag varje år. Antalet ansökningar har ökat markant under de senaste åren men detta har inte nödvändigtvis inneburit att landskapsregeringen avslagit ansökningar i samma utsträckning, snarare tvärtom.

*Åländsk hembygdsrätt 2003–2006*³⁰

	2003	2004	2005	2006
Ansökningar	127	216	264	219
Beviljade	119	213	255	215
Avslagna	8	3	9	4

Den praktiska handläggningen av hembygdsrättsansökningar handhas av den administrativa avdelningen på landskapsregeringens kansliavdelning. Hanteringen av en ansökning tar ca 1–2 månader beroende på hur komplicerat fallet är. Det vanliga är att besluten fattas på tjänstemannanivå av kanslichefen (numera förvaltningschefen) och på föredragning av administrationschefen. Ansökningar som behandlas på tjänstemannanivå är oftast ärenden som leder till positiva beslut och där det inte finns rum för lagtolkningar.

Då det gäller mer komplicerade fall och sådana som leder till avslag behandlas de oftast i enskild föredragning av lantrådet på föredragning av administra-

tionschefen. I vissa fall har även pleniföredragning tillämpats då det har gällt ytterst komplicerade fall.³¹

Enligt 3 § 3 mom. landskapslagen om åländsk hembygdsrätt kan landskapsregeringen vid behov begära in annan utredning och utlåtande från kommunal eller annan myndighet. Praxis är att landskapsregeringen begär utlåtande från både polisen och den berörda kommunen. Polisen yttrar sig om huruvida personen kan anses ha fört hederlig vandel.³² 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.³³

Förvärv av hembygdsrätt på ansökan enligt självstyrelagens 7 §

Finskt medborgarskap

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat två fall där ansökningar om hembygdsrätt avslagits p.g.a. att de sökande inte hade finskt medborgarskap. Båda fallen inträffade efter att Finland blev medlem i EU.

Det ena fallet gällde en svensk medborgare som fick avslag på sin ansökan då han inte var finsk medborgare. Han besvärade sig mot beslutet till Högsta förvaltningsdomstolen med motiveringen att det stred mot Europeiska gemenskapens förbud mot icke-diskriminerande behandling p.g.a. nationalitet. Han hänvisade bl.a. till rätten att rösta och ställa upp i val. Högsta förvaltningsdomstolen i sin tur avslög besväret. Domstolen konstaterade att den sökande hade samma förutsättning att rösta och ställa upp i kommunalval som finska medborgare utan hembygdsrätt och att EG-rätten inte föreskriver rätt att rösta och ställa upp i allmänna val, förutom i kommunalval, i andra medlemsländer. Domstolen beslöt därför att landskapsregeringens beslut inte i stred mot fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen och Europeiska gemenskapens rätt. Därutöver ansåg domstolen att landskapsregeringens beslut inte heller strider mot Europeiska gemenskapens förbud mot diskriminering p.g.a. nationalitet (dävarande artikel 7 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapens stadgade förbud mot diskriminering på grund av nationalitet).³⁴

Det andra fallet gällde en tysk medborgare som besvärade sig mot landskapsregeringens beslut med hänvisning till att det stred mot 126.2c artikel i

EES-fördraget och dess krav på likabehandling. Även här konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att landskapsregeringens beslut inte stred mot den nämnda artikeln i EES-fördraget.³⁵

I beslutet gällande den svenska medborgaren sade Högsta domstolen uttryckligen att ett förhandsyttrande från EG-domstolen inte var behövligt men nämnde inte ens den möjligheten i det senare ärendet gällande den tyska medborgaren. Med tanke på att Finland vid tillfället för besvaren var ett nytt EG-medlemsland är det anmärkningsvärt att Högsta förvaltningsdomstolen inte ansåg det befogat att begära ett förhandsyttrande från EG-domstolen. Det hade även varit intressant att få en genomgående analys från EG-domstolen på vilka grunder medborgarskapskravet kan anses vara i enlighet med EG-rätten, vilket troligtvis även hade förhindrat en fortsatt spekulation i hur det förhåller sig med saken.

Inflyttning till landskapet Åland

Det är i få ärenden där begreppet ”inflyttning till landskapet Åland” kräver en noggrannare tolkning. Trots detta finns det fall där landskapsregeringen avslagit ansökningar då man konstaterat att den sökande inte flyttat till landskapet. Såsom framkommit i analysen av både självstyrelselagen och dess förarbeten är kravet att den sökande fysiskt ska ha flyttat in till landskapet. Landskapsregeringen har dock inte alltid förlitat sig på att registrerad hemort är bevis på att den sökande fysiskt har flyttat in till landskapet.

I ett fall där landskapsregeringen tvivlade på om den sökande hade sin egentliga bo och hemvist på Åland trots att han var folkbokförd på Åland konstaterade landskapsregeringen att den sökandes maka inte hade hemort på Åland och att den sökande inte hade förtullat flyttgods till Åland.³⁶ Den sökande beviljades emellertid senare hembygdsrätt då landskapsregeringen kunde konstatera att den sökande bott på Åland från födseln fram till 1948 och återflyttat 22.6.2004.³⁷

I ett annat fall konstaterade landskapsregeringen att den sökande hade haft Kumlinge som sin hemkommun sedan 2004, d.v.s. i drygt två år. Samtidigt konstaterade landskapsregeringen att den sökande alltsedan 2000 haft sin postadress i Österbotten. Genom en kontroll med befolkningsregistrets fastighetsdatauppgifter framkom att personen i fråga var bosatt i Kumlinge i

en fritidsstuga på 40 kvadratmeter som dessutom hyrdes ut. Trots detta hade kommunen i fråga förordat ansökan då den sökande vistades mest i kommunen. Landskapsregeringen däremot avslog ansökan med hänvisning till att den sökande inte har flyttat till landskapet och att han inte varit bosatt här i fem års tid.³⁸ Även om landskapsregeringen hade accepterat den sökandes inflyttning till Kumlinge så uppfyllde den sökande trots detta inte kravet på fem års bosättning och kunde m.a.o. ändå inte ha beviljats hembygdsrätt.

I ett liknande fall beslöt landskapsregeringen avslå ansökan med hänvisning till att den sökande inte hade flyttat till landskapet och inte bott här under minst fem år. Motiveringen var att den sökande trots att han var folkbokförd på Åland bodde i en fritidsbyggnad i Södra Skabbskär i Hammarland. Enligt Hammarlands kommun var fast bosättning visserligen möjlig på Skabbskär men samtidigt konstaterade kommun att det inte finns förutsättningar att ge kommunal service som t.ex. hemservice och skolskjutsar till boende på Skabbskär. Mot den bakgrunden ansåg landskapsregeringen att det inte var bevisat att den sökande hade flyttat till landskapet.³⁹ Hade däremot landskapsregeringen ansett att den sökande varit bosatt på Åland sedan 1999 hade han uppfyllt kraven på fem års bosättning och därmed också beviljats hembygdsrätt. I detta fall var det m.a.o. avgörande att personen i fråga inte ansågs vara inflyttad till landskapet.

Det som är intressant med dessa båda fall är att landskapsregeringen har gjort bedömningen att den sökande inte kan anses ha flyttat till landskapet trots att båda sökande hade registrerat sin hemort på Åland. Landskapsregeringen har m.a.o. använt sig av en fri prövningsrätt gällande huruvida den sökande ska anses ha flyttat till landskapet med beaktande av andra omständigheter än registrerad hemort såsom vilken typ av bostadshus den sökande bor i och om det finns tillgång till kommunal service på boningsorten.

I båda fallen hade den sökande registrerat sin hemort på Åland enligt lagen om hemkommun. Enlig 2 § 2 mom. lagen om hemkommuner bestäms hemkommun för en person som har flera bostäder eller ingen bostad alls p.g.a. en persons fasta anknytning till en kommun grundad på familjeförhållanden, utkomst eller andra omständigheter.⁴⁰ Landskapsregeringen har inte i de redogjorda besluten hänvisat till lagen om hemkommun och det är därför oklart huruvida landskapsregeringen beaktat den i sina beslut.

Med tanke på hembygdsrättens funktion som en garanti för tryggheten av den åländska befolkningens nationella identitet är det motiverat och logiskt att landskapsregeringen gör en bedömning av huruvida en person har flyttat in till landskapet. Landskapsregeringens fokus är att endast de som fysiskt har flyttat in till landskapet ska anses inflyttade. Personer som enbart registrerar sig på Åland utan att fysiskt bosätta sig i landskapet ska sålunda inte åtnjuta möjligheten att få åländsk hembygdsrätt på ansökan.⁴¹ Utgående från de kriterier som tillämpats i ovannämnda fall såsom övriga postadresser, typ av bostad och möjlighet till kommunal service är det tydligt att landskapsregeringen bl.a. fäster vikt vid omständigheter som möjliggör boende. Det verkar inte heller vara avgörande att den berörda kommunen i sitt utlåtande förordar ansökan med motiveringen att den sökande vistas största delen av tiden i kommunen.

Enligt 21 § självstyrelselagen ska grunderna för individens rättigheter och skyldigheter regleras genom lag. Eftersom avsaknad av hembygdsrätt innebär att vissa rättigheter inskränkes är det problematiskt att kriterierna för att bedöma inflyttning till landskapet inte har definierats tydligare i lag. I likhet med 3 § i lagen om hembygdsrätt som definierar hur bo och hemvist samt kunskaper i svenska ska bevisas borde liknande bestämmelser gällande bevisningen av inflyttning till landskapet tas med i lagen. Eftersom folkbokföringen inte i alla fall är tillräcklig kunde det vara skäl att stadga om att landskapsregeringen i tivelaktiga fall även kan kräva annan bevisföring som styrker inflyttning. Det bästa vore om möjligheterna till annan bevisföring specificeras i lagen, vilket skulle begränsa möjligheterna till fri prövning.

Fastställandet av egentlig bo och hemvist under minst fem års tid

Detta stadgande är starkt sammankopplat med kravet på inflyttning till landskapet och vilka kriterier som gäller för bevisföringen. Det som betonats i förarbetena till lagen är att den sökande fysiskt har flyttat till landskapet och bor här. Enligt landskapslagen om åländsk hembygdsrätt (3 § 1 mom.) ska den sökande bifoga hemortsintyg och ämbetsbevis som styrker att den sökande utan avbrott har haft och alltjämt har sin egentliga bo och hemvist i landskapet. Hemortsintyget styrker bl.a. alla tidigare och nuvarande permanenta och tillfälliga adresser medan ämbetsbevis styrker nuvarande adress samt civilstånd och eventuella barn.

Enligt 2 § lagen om hemkommun är en persons hemkommun den kommun som han/hon bor i. Har en person flera bostäder i flera kommuner är hans hemkommun den kommun som han/hon p.g.a. familjeförhållanden, utkomst eller motsvarade anser som sin hemkommun och till vilken han/hon har fast anknytning. Om det är omöjligt att fastställa en persons hemkommun är hans/hennes hemkommun den som han/hon kan anses ha fast anknytning till med hänsyn till sitt boende, sina familjeförhållanden, sin utkomst och andra omständigheter. Enligt lagen är en person skyldig att anmäla en flytt från sin hemkommun (7 §) och försummelse kan leda till vite (13 §).⁴²

Mot bakgrund av den laglighetsprövning som landskapsregeringen ska följa och de tydliga krav som ingår i lagen gällande hur bo och hemvist ska bevisas borde detta inte föranleda tolkningssvårigheter. Frågan om vad som ska räknas som en sökandes egentliga bo och hemvist har dock i vissa fall ställt till tolkningssvårigheter och praxis har inte alltid varit konsekvent. Tolkningssvårigheterna har orsakats av att den faktiska bosättning inte alltid motsvarat den folkbokförda bosättningen.

Det kanske mest kända fallet gällde Mogens Lindén som ansökte och beviljades hembygdsrätt trots att han inte hade varit folkbokförd på Åland oavbrutet i fem års tid. Landskapsregeringen avlog först hans ansökan med motiveringen att han inte enligt bifogade hemortsintyg och ämbetsbevis kunnat styrka att han utan avbrott haft och alltjämt har sin egentliga bo och hemvist på Åland sedan 1995.⁴³

Landskapsregeringen omprövade senare Lindéns ansökan och beviljade då honom åländsk hembygdsrätt med motiveringen att landskapsregeringen i ett liknande tidigare fall beviljat hembygdsrätt på basis av annan utredning än hemortsintyg.⁴⁴

Orsaken till att Lindén trots att han endast hade varit folkbokförd på Åland i knappt ett års tid kunde beviljas hembygdsrätt berodde på att han hade bifogat intyg över att han hade haft Mariehamn som beskattningskommun i ca 11 års tid där han sålunda hade haft sin tjänstgöring. Lindén själv intygade att han helt enkelt hade försummat att formellt skriva sig på Åland p.g.a. att allt fungerat utan att han var registrerad som bosatt på Åland. Han arbetade och betalade skatt och var försäkrad av folkpensionsanstalten på Åland men var däremot folkbokförd i Sverige.⁴⁵ Ingen myndighet på Åland hade reagerat

över det faktum att han inte var formellt registrerad som bosatt på Åland.

Efter Lindén-fallet har landskapsregeringen i ett flertal ärenden beviljat hembygdsrätt trots bristande bevis gällande folkbokföring. Istället har landskapsregeringen förlitat sig på andra intyg såsom studieintyg, hyresavtal och anställningsavtal.⁴⁶ Den föredragande tjänstemannen har konsekvent anmält avvikande åsikt i dessa ärenden. Hon har bl.a. påpekat att landskapsregeringen sanktionerar ett olagligt förfaringssätt då regeringen beaktar den tidpunkt den sökande börjar vistas på Åland innan den obligatoriska flyttningsanmälan gjorts. Hon noterar även att en orsak till att den sökande försummar att göra en flyttningsanmälan omedelbart kan bero på förmåner som finns på den ort där den sökande är befolkningsbokförd.⁴⁷

Det kan anses problematiskt att landskapsregeringen i Lindén-fallet öppnade upp för en fri prövning och frångick den laglighetsprövning som gäller enligt lagen. För enskilda individer som ansöker om hembygdsrätt innebär det att de inte till fullo kan förlita sig på att det är de lagstadgade kriterierna för bevis av egentlig bo och hemvist som gäller utan att även andra icke-lagstadgade bevismaterial som det är upp till var och en att framföra kan tas i beaktande.

Dessutom har landskapsregeringen inte varit konsekvent i sin praxis. I motsats till Lindén-fallet intog t.ex. landskapsregeringen en strikt hållning i ett fall gällande två makar som ansökte om hembygdsrätt åt sig och sina minderåriga barn. Familjen Kaunismaa hade p.g.a. mannens specialiseringsstudier tidvis vistats i Åbo där de hade en övernattningslägenhet. Landskapsregeringen konstaterade att de sökande hade avbrutit sin bosättning på Åland och att de därför inte kunde anses ha sin egentliga bo och hemvist i landskapet de senaste fem åren.⁴⁸ Makarna besvarade sig mot beslutet till Högsta förvaltningsdomstolen som förkastade besväret med motiveringen att makarna inte har haft sin egentliga bo och hemvist på Åland såsom avses i självstyrelselagens 7 §.⁴⁹ Tolkningen i detta fall var betydligt striktare än i Lindén-fallet med fokus på var de sökande var folkbokförda. Det är också intressant att jämföra detta fall med de tidigare nämnda fallen där landskapsregeringen inte ansåg de sökande vara inflyttade till landskapet p.g.a. de sökandes boendeformer på Åland.⁵⁰ Däremot beaktade inte landskapsregeringen i det förekommande fallet att de sökande endast hade en övernattningslägenhet i Åbo. Det verkar klart att landskapsregeringen lägger vikt vid att en person fysiskt vistats

på Åland utan avbrott i fem års tid och att ett tillfälligt avbrott i den vistelsen innebär att vistelsen avbryts.

Det har även förekommit fall där den sökande trots både folkbokföring och skattekommun på Åland inte har ansetts haft tillräcklig *fast anknytning* till Åland för att kunna beviljas hembygdsrätt. Ett sådant fall var t.ex. ett ärende gällande Satu Sinikka Grönlund (tidigare Nordlund). Grönlund var både folkbokförd och hade haft sin skattekommun på Åland sedan 1996 när hon sökte om hembygdsrätt 2005, d.v.s. i 9 års tid. Hon arbetade under veckorna på fastlandet och hennes barn, varav ett var minderårigt, var båda bosatta på fastlandet. Kumlinge kommun där Grönlund var folkbokförd förordade hennes ansökan med motiveringen att Grönlund hade sin egentliga bo och hemvist i landskapet sedan 1996 och i övrigt uppfyller de krav som ställs i självstyrelselagen. Landskapsregeringen avlog trots detta hennes ansökan med motiveringen att hon inte hade fast anknytning till landskapet p.g.a. familjeförhållanden och utkomst.⁵¹ Några år senare då Grönlund på nytt ansökte om hembygdsrätt beviljade landskapsregeringen henne hembygdsrätt. Landskapsregeringen motiverade sitt beslut med att Ålands polismyndighet i sitt yttrande hade konstaterat att länsstyrelsen på Åland fattat beslut om att Grönlund har haft sin hemkommun på Åland från 1996 samt att Grönlund har haft Kumlinge som sin skattekommun sedan 1996. Därtill hade Kumlinge kommun förordat ansökan och också konstaterat att Grönlund hade tillfredsställande kunskaper i svenska.⁵² I detta fall verkar länsstyrelsens och kommunens utlåtande ha varit avgörande för att landskapsregeringen skulle ändra sin tolkning av fallet.

Det som skiljer de två fallen åt är att Lindén fysiskt var bosatt i landskapet och arbetade och betalade skatt här men hade negligerat sin skyldighet att folkbokföra sig medan Grönlund var folkbokförd på Åland och betalade skatt här men vistades rent fysiskt på Åland endast under helgerna. Lagen såsom den är skriven nu tar med andra ord inte i beaktande de faktiska omständigheterna som kan förekomma i dagens mobila samhälle. Å ena sidan måste en person som både jobbar och betalar skatt på Åland anses ha mer anknytning till Åland än en person som bara vistas här på helgerna trots folkbokföring i landskapet. Å andra sidan borde landskapsregeringen även beakta de kriterier som finns i lagen om hemkommun. Landskapsregeringens motivering i Grönlund-fallet till bristande ”fast anknytning”, en term direkt hämtad från

lagen om hemkommuner, tyder ändå på att landskapsregeringen beaktar lagen om hemkommun i sina beslut.

En annan viktig aspekt som landskapsregeringen borde beakta är kriterierna och praxis för förlust av hembygdsrätt och deras förhållande till förvärv av hembygdsrätt. Enligt 4 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt förlorar en person som stadigvarande har varit bosatt utanför landskapet i fem års tid sin hembygdsrätt. Enligt nuvarande praxis och i motsats till den praxis som utvecklats för beviljandet av hembygdsrätt är det enbart uppgifterna i befolkningsregistret som avgör huruvida en person är bosatt i landskapet då beslut fattas om förlorandet av hembygdsrätten. En person som under fem års tid inte varit folkbokförd på Åland förlorar med andra ord sin hembygdsrätt oberoende av om personen i fråga varit fysiskt bosatt här. Liknande paralleller borde även dras till grunderna för att bevilja jordförvärvsrätt och vilka krav som gäller för bevisandet av fast bosättning.⁵³

Såsom nämnts tidigare och eftersom innehav av hembygdsrätt innebär tillgång till vissa rättigheter bör kriterierna för beviljandet av hembygdsrätt inklusive hur dessa kriterier ska bevisas vara lagstadgade. Lagen om åländsk hembygdsrätt stadgar i 3 § att *hemortsintyg och ämbetsbevis som styrker bo och hemvist* i landskapet *skall bifogas* ansökan. Det är därför osäkert om landskapsregeringens nuvarande praxis som tillåter bevisföringen av hemort genom andra intyg är i enlighet med lagen.

En annan konsekvens av landskapsregeringens nuvarande praxis är att vissa sökande riskerar att behandlas ojämnt p.g.a. att de t.ex. är omedvetna om andra möjligheter än de lagstadgade gällande bevisföringen av bo och hemvist. Det omöjliggör även för de sökande att kunna förutse förvaltningens beslut med beaktande av den rådande lagstiftning som gäller. Förutsebarhet av förvaltningsbeslut är en grundläggande förvaltningsrättslig princip som bl.a. den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och friheterna garanterar. Enligt den praxis som Europadomstolen utvecklat måste en lag vara av en sådan kvalitet att dess innehåll är tillräckligt klart och tydligt samt att konsekvensen av lagens tillämpning i praktiken är förutsägbar.⁵⁴ Det kan ifrågasättas utgående från analysen ovan om konsekvensen av tillämpningen av 3 § 1 mom. landskapslagen om åländsk hembygdsrätt är förutsägbar för enskilda individer.

Tillfälligt avbrott i hemvisten

Sammankopplat med egentlig bo och hemvist är avbrott i hemvisten. Enligt självstyrelselagens 7 § 2 punkten ska en sökande *utan avbrott* ha haft sin egentliga bo och hemvist i landskapet i fem års tid för att uppfylla kraven på hembygdsrätt. Den som flyttar bort från landskapet avbryter också härmed sin bo och hemvist.

Enlig 3 § lagen om hemkommun ändras en persons hemkommun inte om han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av bl.a. studier, sjukdom eller annan orsak som varar i högst ett år. EG direktiv 2004/38/EC om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU:s medlemsstater stadgar i artikel 16.3 att stadigvarande uppehåll i en medlemsstat inte skall påverkas av tillfällig frånvaro p.g.a. bl.a. obligatorisk militärtjänst, graviditet, förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning om den tillfälliga frånvaron inte varar mer än 6 eller 12 månader beroende av orsaken till frånvaron.⁵⁵

Landskapsregeringen har dock betonat den fysiska närvaron i landskapet som en förutsättning för att beviljas hembygdsrätt vilket betyder att även ett tillfälligt avbrott i bosättningen på Åland kan utgöra en grund för avslag av ansökan.

Landskapsregeringen ansåg t.ex. det faktum att den sökandes make fortsättningsvis var fast bosatt i Helsingfors och att den sökande p.g.a. detta hade en tillfällig adress i Helsingfors utgöra en grund för avslag av ansökan trots att den sökande hade haft sin hemkommun på Åland de senaste fem åren.⁵⁶ I ett annat fall avslag landskapsregeringen en ansökan med motiveringen att personen i fråga, trots att hon hade haft sin permanenta adress på Åland under de senaste fem åren, under de senaste fyra åren samtidigt haft en tillfällig adress i Åbo. Landskapsregeringen konstaterade att den sökande sålunda tillfälligt hade avbrutit sin egentliga bo och hemvist på Åland och beslöt därför avslå hennes ansökan.⁵⁷

I ett annat fall som redan nämnts angående läkarstuderande Tom Kaunis-maa som tillsammans med sin familj tidvis var bosatt i Åbo p.g.a. sina obligatoriska specialiseringsstudier beslöt landskapsregeringen att avslå ansökan med motiveringen att de sökande hade avbrutit sin bosättning på Åland.⁵⁸ De sökande besvärade sig mot beslutet till Högsta förvaltningsdomstolen som förkastade besväret. Landskapsregeringen ansåg i sitt inlägg till domstolen att

man borde tolka "egentlig bo och hemvist" att gälla *de facto* bosättning i landskapet. Landskapsregeringen menade att ett motsatt resonemang skulle leda till att den som folkbokfört sig på Åland men av olika skäl *de facto* tillfälligt bosatt sig utanför Åland stora delar av den tid på fem år som utgör förutsättningen för beviljande av hembygdsrätten skulle vara berättigad till hembygdsrätt.⁵⁹

Domstolen ansåg i det nämnda fallet att stadgandet om egentlig bo och hemvist i självstyrelselagens 7 § 2 mom. 2 punkten inte tydligt uttrycker hur det ska tolkas men konstaterade att landskapsregeringen har ansett att det som krävs är att den sökande verkligen bor i landskapet. Domstolen avslög ansökan med beaktande av längden av den tid de sökande hade varit bosatta utanför landskapet och då de sökande inte utan avbrott haft sin egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid. Dessutom hänvisade domstolen bl.a. till självstyrelselagens 8 § 2 mom. och drog därmed en direkt parallell till förlust av hembygdsrätten som äger rum om en person annat än *tillfälligt* flyttar från landskapet (8 § 2 mom.).⁶⁰ Det krävs m.a.o. att en person permanent bosätter sig utanför Åland för att han/hon ska förlora hembygdsrätten. Implicit och analogt verkar Högsta förvaltningsdomstolen mena att permanent bosättning också är kravet för att förvärva hembygdsrätt på ansökan. Den permanenta bosättningen innebär enligt domstolens beslut att inga tillfälliga långvariga vistelser utanför landskapet får förekomma. I detta sammanhang är det intressant att notera att det är fullt möjligt för en person som redan har hembygdsrätt att tillfälligt bosätta sig utanför Åland under oförutsägbar tid utan att riskera att förlora hembygdsrätten.

Det intressanta med dessa fall är att de visar att dagens moderna liv med ökad mobilitet och splittrade familjeförhållanden inte är i samklang med en strikt tolkning av hembygdsrättsregelverket. EG-direktivet 2004/38/EC om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU:s medlemsstater tar däremot i beaktande omständigheter som graviditet, militärtjänstgöring och obligatoriska studier som en grund för att inte avbryta ett stadigvarande uppehåll. Liknande bestämmelse ingår i lagen om hemkommun. Däremot har hembygdsrätten tillkommit som ett sätt att skydda den åländska befolkningens minoritetsstatus och därmed har beaktande av praktiska och moderna levnadsförhållanden inte varit i fokus.

Tillfredsställande kunskaper i svenska

Det är i få ärenden som det blir aktuellt att testa kunskaperna i svenska hos sökande. Detta beror troligtvis på att sökande redan bott på Åland så pass länge att han/hon har tillfredsställande kunskaper i svenska. Såsom framgår av landskapslagen om hembygdsrätt kan landskapsregeringen begära en utredning av den sökande som styrker hans/hennes kunskaper i svenska. Det vanliga är att den sökande i kontakten med landskapsregeringens tjänstemän visar sina kunskaper i svenska genom samtal. Så var fallet i ett ärende gällande en finskspråkig sökande som hade varit bosatt på Åland i fem års tid. Enligt landskapsregeringens beslut hade som en del i beredningen ”sökandes språkkunskaper bedömts som tillfredsställande då hon visat förmåga att förstå och behjälpligt tala svenska så att det går att föra en konversation med henne”.⁶¹ Detta kriterium stämmer också väl överens med Ålandskommitténs betänkande gällande den nya självstyrelselagen för Åland. Ålandskommittén ansåg att tillfredsställande kunskaper i svenska är sådana kunskaper som gör det möjligt för sökande att med tanke på arbete och vardagslivet i övrigt kommer till rätta i ett enspråkigt svenskt samhälle.⁶²

Trots att kravet på kunskaper i svenska i praktiken inte verkar leda till avslag på ansökningar kan det kritiseras från människorättsperspektiv. Markku Suksi tar bl.a. upp problematiken kring att koppla kunskaper i språk till vissa rättigheter som t.ex. rätten att delta i val och betonar att det som borde beaktas för att avgöra om kraven på kunskaper i svenska är förenliga med internationella människorättsnormer är det sätt på vilket och enligt vilka formkrav en sökande ska visa sin kunskaper i svenska.⁶³ I detta sammanhang nämner han ett avgörande från kommittén för mänskliga rättigheter där kommittén ansåg att oklara och icke-objektiva krav på språkkunskaper för att rösta och ställa upp i val och som dessutom avgörs på *ad-hoc* basis av en enskild tjänsteman inte kan anses vara förenliga med artiklarna 2 (statens skyldighet att försäkra tillgången till de mänskliga rättigheterna) och 25 (rätten att rösta och ställa upp i val) i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.⁶⁴

EG-domstolen ansåg att det inte är förenligt med EG-rättens diskrimineringsförbud när en privat arbetsgivare kräver från en arbetssökande att bevisa sina språkkunskaper genom vissa specifika språkintyg som endast kan erhål-

las i en av medlemsstaterna.⁶⁵ Bevisföringen av kunskaper i svenska kan m.a.o. inte begränsas till att enbart gälla språkintyg som utfärdats på Åland utan det måste även finnas en möjlighet att bevisa sina kunskaper med intyg utfärdade på annan ort.

På dessa grunder kan det vara skäl för landskapsregeringen att se över bestämmelserna gällande bevisföringen av kunskaper i svenska.

Hembygdsrätt av särskilda skäl enligt lagen om åländsk hembygdsrätt

Inledning

Enligt landskapslagen 2 § om åländsk hembygdsrätt kan en person som inte har varit bosatt på Åland de senaste fem åren eller som inte har tillfredsställande kunskaper i svenska beviljas hembygdsrätt av särskilda skäl. Den sökande kan beviljas hembygdsrätt p.g.a. a) tidigare innehav av hembygdsrätt, b) att sökandens förälder har eller haft hembygdsrätt, eller c) tidigare stadigvarande bosättning i landskapet som varat mer än fem år. De uppräknade särskilda skälen är uttömmande och landskapsregeringen kan sålunda inte bevilja hembygdsrätt på andra än dessa grunder. Detta bekräftas även av förarbetena till lagen.⁶⁶ Möjligheten att beviljas hembygdsrätt för personer som inte uppfyller kraven på tillfredsställande kunskaper i svenska eller fem års bosättning är därmed begränsad till personer som på något sätt har en anknytning till Åland. Det är m.a.o. omöjligt för t.ex. en finsk medborgare som aldrig har haft någon anknytning till Åland via föräldrar, tidigare innehav av hembygdsrätt eller tidigare bosättning på Åland att beviljas hembygdsrätt av särskilda skäl utan en sådan person är tvungen att uppfylla de krav som 7 § självstyrelselagen ställer. Det är intressant att notera i detta sammanhang att ett argument som framfördes i regeringspropositionen med förslag till ny självstyrelselag var att de särskilda skälen skulle kunna tillämpas i fall där den sökande inte har de kunskaper i svenska som fordras t.ex. p.g.a. handikapp eller sjukdom.⁶⁷ Enligt nuvarande lagstiftning kan detta syfte dock enbart uppfyllas om den sökande har anknytning till Åland enligt de krav som ställs.

Däremot har landskapsregeringen frihet att bestämma efter hur många års bo och hemvist på Åland en sökande ska beviljas hembygdsrätt av särskilda

skäl. Beroende på hur stark anknytning en sökande har till Åland kan man säga att det finns två olika bosättningsperioder som beaktas vid beviljandet av hembygdsrätt av särskilda skäl: antingen beviljas en sökande hembygdsrätt utan dröjsmål eller efter tre års bo och hemvist på Åland. Nedan redogör jag för de olika typer av kriterier som ligger till grund.

Hembygdsrätt efter tre års bo och hemvist på Åland

Inom denna kategori hör alla de som uppfyller kraven enligt 2 § lagen om hembygdsrätt utan att ha ytterligare anknytning till Åland utöver de lagstadgade, det vill säga sökande som antingen tidigare har haft hembygdsrätt eller som tidigare varit bosatt på Åland i mer än fem års tid eller som har en förälder som har eller har haft hembygdsrätt. Landskapsregeringen har tillämpat en praxis i 20 års tid enligt vilken en sökande som tidigare har haft hembygdsrätt kan återfå sin hembygdsrätt av särskilda skäl efter tre års oavbruten bosättning på Åland.⁶⁸ Därutöver verkar denna praxis också sträcka sig till sökande som antingen har en förälder som har eller har haft hembygdsrätt och till sökande som tidigare varit bosatta på Åland i mer än fems års tid.

I ett fall som prövats av Högsta förvaltningsdomstolen avslog landskapsregeringen en ansökan av en sökande som hade flyttat till landskapet och varit bosatt här i några månaders tid. Den sökande hade tidigare varit bosatt på Åland i mer än fem års tid samt innehaft åländsk hembygdsrätt. Landskapsregeringen motiverade sitt beslut med att personen i fråga inte hade varit bosatt på Åland oavbrutet i tre års tid efter återflyttande och att det därför inte fanns särskilda skäl att bevilja henne hembygdsrätt.⁶⁹

Den sökande överklagade beslutet till Högsta förvaltningsdomstolen med hänvisning till att landskapsregeringen beslutspraxis inte är laglig och att hennes bosättnings tid på Åland inte är korrekt. Landskapsregeringen noterade i sitt utlåtande till domstolen att den klagande uppfyller alla krav för åländsk hembygdsrätt enligt särskilda skäl då hon varit bosatt på Åland i oavbrutet tre år. Landskapsregeringen påpekade att den tillämpar en likartad praxis vid beviljandet av jordförvärvstillstånd för personer som inte har hembygdsrätt. Vid prövning i sådana jordförvärvstillstånd fäster landskapsregeringen vikt vid att den sökande är född i landskapet och har bott här fram till 12 års ålder. Om landskapsregeringen beviljade den sökande hembygdsrätt redan efter några

månaders bosättning på Åland skulle personen i fråga komma i ett betydligt förmånligare läge gällande fastighetsförvärv än personer som bott större delen av sitt liv på Åland och tillfälligt flyttat bort för studier och arbetspraktik. Dessutom ansåg landskapsregeringen att det skulle strida mot syftet att skänka Ålandsbefolkningen full trygghet på nationalitetsskyddets område.⁷⁰

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att den klagande uppfyllde kraven på fem års tidigare bosättning, att hon tidigare har haft hembygdsrätt genom äktenskap och att hon nu återflyttat till Åland. Högsta förvaltningsdomstolen förkastade trots detta besväret med motiveringen att hon inte hade visat några omständigheter som anger att det är av *konkret angelägen betydelse* för den besvärande att beviljas hembygdsrätt.⁷¹ I ett liknande fall förkastade Högsta förvaltningsdomstolen ett besvär mot landskapsregeringens avslag med motiveringen att den sökande inte hade anfört några omständigheter som anger att det är av *konkret angelägen betydelse* att personen i fråga beviljas hembygdsrätt.⁷²

Även en bosättnings tid på nästan tre år på Åland har inte ansetts vara tillräcklig för att beviljas hembygdsrätten av särskilda skäl. Landskapsregeringen avslag nämligen en ansökan av en sökande vars förälder tidigare hade haft hembygdsrätt och där den sökande själv hade varit bosatt på Åland i 2,5 år. Landskapsregeringen ansåg att hembygdsrätt kunde beviljas först då personen i fråga hade varit bosatt oavbrutet i landskapet hela tre år och avslag därmed ansökan.⁷³

Landskapsregeringen har m.a.o. varit strikt i sin tillämpning av treårsregeln bl.a. för att trygga likabehandling i både hembygdsrätts- och jordförvärvsärenden. Däremot verkar Högsta förvaltningsdomstolens beslut indikera att det finns en möjlighet att beviljas hembygdsrätt även efter kortare bosättnings tid än tre år om den sökande kan bevisa att det är av *konkret angelägen betydelse* för den sökande. Det är oklart vad som skulle kunna klassas som av *konkret angelägen betydelse* i detta skede då detta argument inte tagits upp i de fall som undersökts. Oberoende av detta är det klart att 2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt ger landskapsregeringen handlingsutrymme att bestämma efter hur lång tids bosättning hembygdsrätten ska beviljas av de särskilda skäl som finns uppräknade i lagen.⁷⁴ Däremot kan landskapsregeringen inte bevilja hembygdsrätt av andra skäl än de som finns uppräknade i 2 § efter-

som detta skulle innebära att landskapsregeringen skulle bevilja hembygdsrätt på icke-lagstadgade grunder.

*Hembygdsrätt utan dröjsmål för återflyttare
som är födda och uppvuxna på Åland*

Hembygdsrätt utan dröjsmål beviljas till sökande som uppfyller något av kraven i 2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt men som därutöver kan anses ha en starkare anknytning till Åland än vad kraven antyder. Inom denna kategori finns personer som är födda och uppvuxna på Åland och studerande som under studietiden varit tvungna att skriva sig på annan ort och därmed förlorat hembygdsrätten efter fem år. Dessa personer har möjlighet att återfå sin hembygdsrätt utan dröjsmål då de flyttar tillbaka till Åland.

Enligt ett initiativ av lantrådet finns sedan 1.6.2002 en möjlighet för personer som är födda och uppvuxna på Åland och som återflyttat till Åland, oavsett hur länge personen i fråga har varit bosatta utanför Åland, att beviljas hembygdsrätt utan dröjsmål vid återflytten.⁷⁵

Beslutet följde efter ett spörsmål från några lagtingsledamöter som påpekade att landskapsregeringen sedan 1980-talet beviljat hembygdsrätt till återflyttare omedelbart då de mantalskrivit sig på Åland. Enligt spörsmålet hade landskapsregeringen frångått den praxisen och lät återflyttare vänta upp till ett år innan de beviljades hembygdsrätt.⁷⁶ Som svar på spörsmålet anförde lantrådet att landskapsregeringen fortsättningsvis tillämpar denna praxis under förutsättning att det är fråga om återflyttning för fast bosättning och att sökande vistats här under sin aktiva uppväxttid. I de fall det är fråga om återflyttning efter längre tids bosättning utanför Åland än på Åland sammantaget beviljas hembygdsrätt däremot som regel först efter ett års stadigvarande bosättning.⁷⁷

I plenum anförde lantrådet dock att landskapsregeringen hade för avsikt att ändra praxis så att återflyttare som är födda och uppvuxna på Åland, oavsett hur länge de har varit bosatta utanför Åland, utan dröjsmål vid en återflyttning för fast bosättning på ansökan ska beviljas åländska hembygdsrätt.⁷⁸ Skillnaden är m.a.o. att landskapsregeringen i.o.m. detta beslut inte beaktar hur länge personen i fråga varit bosatt utanför Åland som en faktor i bestämmandet av huruvida den sökande ska beviljas hembygdsrätt utan dröjsmål.

Gällande jordförvärvsärenden tillämpar landskapsregeringen som grund för beviljandet av jordförvärvstillstånd att personen i fråga är född i landskapet och har bott här fram till ca 12 års ålder eller alternativt att den sökande har bott i landskapet så länge att den medvetna uppväxttiden infallit medan den sökande bott i landskapet.⁷⁹ Gällande hembygdsrätten tillämpar landskapsregeringen däremot en praxis där hembygdsrätt beviljas till återflyttare som varit uppvuxna på Åland fram till 15-16 års åldern.⁸⁰ Reglerna för vad som avses med att vara född och uppvuxen på Åland för att beviljas jordförvärvstillstånd är reglerade i en förordning medan motsvarande regler gällande hembygdsrätten enbart baserar sig på praxis. Det kunde vara skäl för landskapsregeringen att reglera detta i lag med tanke på att det berör individens rättigheter och skyldigheter.

Det har varit svårt att fastställa i vilken utsträckning landskapsregeringen använder sig av denna praxis vid sina beslut p.g.a. bristande motivering. Landskapsregeringen redogör bl.a. inte konsekvent för fram till vilken ålder den sökande bott på Åland. Landskapsregeringen beviljade t.ex. hembygdsrätt efter två månaders bosättning till en person som var född och uppvuxen på Åland.⁸¹ Landskapsregeringen hänvisade till 2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt men utan att specificera enligt vilket kriterium i lagrummet som hembygdsrätten beviljades. Landskapsregeringen hänvisade inte heller till lantrådets initiativ till ändrad praxis om att bevilja hembygdsrätt utan dröjsmål till återflyttare. I ett liknande fall beviljade landskapsregeringen hembygdsrätt efter knappt ett års bosättning på Åland till en person som är född på Åland och bott här fram till år 1948. I motiveringen till sitt beslut hänvisade landskapsregeringen till 2 § c) punkten landskapslagen om åländsk hembygdsrätt gällande tidigare stadigvarande bosättning på Åland. Landskapsregeringen hänvisade inte heller i detta fall till ändrad praxis om att bevilja hembygdsrätt utan dröjsmål till återflyttare.⁸²

I ett annat fall vägrade landskapsregeringen ompröva ett beslut gällande huruvida en person som var född och bosatt på Åland från födseln 1.4.1978 t.o.m. 2.12.1984, d.v.s. fram tills sex års ålder, samt under tiden 6.6.1998-11.4.1999 med motiveringen att inga nya omständigheter framkommit i ärendet. Den sökande ansökte om omprövning av ärendet med motiveringen att landskapsregeringen beslutat om ändrad praxis för återflyttare som är födda och uppvuxna på Åland.⁸³ Landskapsregeringen hade tidigare avslagit

ansökan då den sökande inte hade varit bosatt på Åland oavbrutet i tre års tid efter återflyttningen och att sådana särskilda skäl för att bevilja hembygdsrätt på ansökan efter kortare bosättningsstid inte hade redovisats.⁸⁴

Bristen på ställningstagande till huruvida den sökande kan anses vara född och uppvuxen på Åland gör att det är svårt att dra slutsatser om på vilka grunder, om det överhuvudtaget är fallet, landskapsregeringen beviljar hembygdsrätt till personer som är födda och uppvuxna på Åland. I vissa fall beviljar landskapsregeringen hembygdsrätt utan att specificera enligt vilken punkt i 2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt. Däremot kan man konstatera att de ovannämnda fallen där landskapsregeringen beviljat hembygdsrätt utan dröjsmål utgör ett undantag från treårsregeln som vanligtvis tillämpas vid beviljandet av hembygdsrätt p.g.a. särskilda skäl. Det som kan anses vara problematiskt i detta sammanhang är att det blir oklart för enskilda sökande vilka kriterier som gäller enligt landskapsregeringens praxis. Landskapsregeringen borde utreda om det är möjligt att kodifiera den nuvarande praxisen i lagstiftning så att kraven blir tydligare och för att undvika eventuella klagomål till Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter eller EG-domstolen.

Hembygdsrätt för återvändande studerande

Lantrådet har politiskt tagit avstånd från att studerande som bedriver studier i Sverige förlorar sin hembygdsrätt efter att ha varit folkbokförda i Sverige i fem år. Kravet för att en studerande ska återfå hembygdsrätten är inte nödvändigtvis att han/hon är född och uppvuxen på Åland som för andra återflyttare. I ett fall beviljade landskapsregeringen hembygdsrätt till en studerande som inte var född på Åland men som hade bott här i från 12 års ålder till 24 års ålder. Efter studier i Sverige beviljades personen i fråga hembygdsrätt efter tre månaders bosättning på Åland.⁸⁵ Landskapsregeringen hade först avslagit ansökan med motiveringen att den sökande inte uppfyllde kraven på tre års bosättning.⁸⁶ Den sökandes advokat framförde i ändringsansökan att den sökande hade utgått ifrån att han skulle återfå sin hembygdsrätt efter avslutade studier varför han inte hade uppgett närmare detaljer gällande personliga omständigheter i sin ansökan.⁸⁷ Advokatens inlägg kan belysa den problematik som kan uppstå för enskilda sökande som är omedvetna om landskapsregeringens praxis och enbart ser till de lagstadgade kriterierna.

Lantrådet har dock påpekat att det kan vara problematiskt från ett grundlagsperspektiv att låta studerande behålla sin hembygdsrätt då de befinner sig utanför Åland i mer än fem års tid p.g.a. studier. Detta då man inte kan behandla personer olika.⁸⁸ Grundlagens 6 § stadgar att alla är lika inför lagen och att ingen får utan godtagbara skäl särbehandlas.⁸⁹ Det finns en uppenbar risk att personer som av annan orsak än studier tillfälligt flyttat bort från Åland och förnekas att omedelbart efter återflytten få tillbaks hembygdsrätt kan besträva sig mot beslutet med argumentet att han/hon inte behandlats på lika grunder som en studerande som vid återflytten omedelbart återfått sin hembygdsrätt. Däremot kan olika behandling rättfärdigas om det finns ett objektivi syfte med behandlingen och om detta syfte kan anses vara ett berättigat mål samt att medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga. Det är upp till landskapsregeringen att göra en sådan utvärdering.

En annan fråga är hur detta förhåller sig till personer som endast kan beviljas hembygdsrätt efter tre års bosättning p.g.a. de särskilda skäl som finns uppräknade i 2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt. Man kan argumentera för att studerande befinner sig i en annan situation än personer som av andra orsaker än studier flyttat från Åland och därför förlorat sin hembygdsrätt och på den grunden kan en särbehandling av återvändande studerande klassas som icke-diskriminerande gentemot andra grupper. Bland annat kan studietiden klassas som ett tillfälligt avbrott i hemvisten på Åland som inte ändrar hemkommunen.⁹⁰ I den bemärkelsen kan det anses befogat att landskapsregeringen genast beviljar hembygdsrätt till återvändande studerande som förlorat hembygdsrätten under studietiden.

Konklusionen är att tillfälligt avbrott i bosättningen på Åland som inte leder till förlorandet av hembygdsrätten borde regleras i lag så att studerande som av praktiska orsaker är tvungna att registrera sin hemort utanför Åland under studietiden ska åtnjuta möjligheten att bibehålla hembygdsrätten under studietiden. Det som landskapsregeringen särskilt borde beakta är hur lika-behandlingsprincipen ska säkerställas.

Sammanfattning och rekommendationer

Sammanfattningsvis kan man säga att hembygdsrätten idag är reglerad i detalj i både självstyrelselagen och lagen om åländsk hembygdsrätt. Utvecklingen har gått mot klara lagstadgade kriterier som inskränker landskapsregeringens möjlighet till fri prövning. De få avslag på hembygdsrättsansökningar som förekommer är ett tecken på att utvecklingen av praxis gått i rätt riktning. Trots detta finns det flera beslut som har väckt kritik och frågor och där det finns skäl för landskapsregeringen att göra en närmare analys.

Med tanke på att enskilda individer har möjlighet att överklaga landskapsregeringens beslut till Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter är det motiverat att landskapsregeringen analyserar nuvarande praxis utifrån de rättsregler som domstolen skulle tillämpa i ett liknande fall. Bland annat skulle det vara skäl för landskapsregeringen att utreda till vilken utsträckning dess beslut grundar sig på en konsekvent tolkning och tillämpning av lagen där förvaltningsrättsliga principer såsom objektivitets- och likställighetsprincipen beaktas. Därutöver är det viktigt att beakta förutsägbarheten av landskapsregeringens beslut med tanke på den enskildas rättsäkerhet.

Bland de viktigare frågorna som kommit fram i denna uppsats är bevisföring av bo och hemvist. Det är tydligt att de krav som ställs i självstyrelselagen är *de facto* bosättning på Åland. Däremot har landskapsregeringen inte konsekvent tillämpat den lagstadgade bevisföringen av bo och hemvist genom hemortsintyg eller ämbetsbevis vilket kan anses problematiskt. Möjligheten att frångå bevisföring av bo och hemvist genom hemortsintyg och ämbetsbevis är inte förenlig med landskapslagen om åländsk hembygdsrätt eller lagen om hemkommun. Dessutom leder denna praxis till olika behandling av enskilda sökande då det inte framgår klart ur lagen att landskapsregeringen har möjlighet att tillämpa annan bevisföring av hemort. En fråga som borde ställas är om den nuvarande bestämmelsen är tillräcklig eller om andra bevismöjligheter borde inkluderas i lagen för att kunna säkerställa att en person fysiskt faktiskt bor på Åland. Frågan är även starkt kopplad till bevisföring gällande inflyttning till landskapet. Det viktigaste är att landskapsregeringen är konsekvent och beaktar typen och längden av bosättning lika för alla.

Det är positivt att landskapsregeringen har möjlighet att vara mer flexibel i beslutsfattande gällande hembygdsrätten till återvändande ålänningar. Det är befogat att utan dröjsmål bevilja hembygdsrätt till sådana som har starka band till Åland genom att vara födda och uppvuxna här. Det är också viktigt att, som landskapsregeringen gör, beakta de regler som tillämpas vid jordförvärvs-tillstånd för att försäkra att alla behandlas lika. Däremot är inte kraven tydligt reglerade i lag gällande beviljandet av hembygdsrätt av särskilda skäl. Förutom de särskilda skäl som finns uppräknade i 2 § landskapslagen om åländsk hembygdsrätt tillämpar landskapsregeringen vissa andra anknytningsbegrepp såsom födelse och uppväxttid på Åland. Det kunde vara skäl att kodifiera denna praxis i lag för att säkerställa att de krav som tillämpas är tydliga och tillämpas lika för alla.

Slutsatsen är att med tanke på den praxis som utvecklats genom åren kunde det vara skäl att fundera på möjligheten att ytterligare förtydliga både de krav som ställs för beviljandet av hembygdsrätt och vilka bevis som ska framföras. En möjlighet är att kodifiera den praxis som nu tillämpas. Detta skulle bl.a. minska inkonsekvens och garantera förvaltningens förutsägbarhet. Oberoende av hur hembygdsrättsregelverket utvecklas i framtiden är det klart att så länge det existerar så kommer det att behöva utvecklas för att beakta nya situationer. Dagens samhälle skiljer sig radikalt på många punkter från det samhället som existerade under 1920-talet då hembygdsrätten slog sin rot. Ökad mobilitet och möjlighet till att flytta över gränser har gjort dagens samhälle mer komplext och multikulturellt. Detta är ett faktum som inte kan kringgås då hembygdsrätten fortsätter att utvecklas.

Noter

1. Minutes of the seventh meeting of the Council, June 27th Official Journal, s. 701.
2. Ibid.
3. 4 § Självstyrelselag för Åland (FFS 670/1952).
4. 34 § Självstyrelselag för Åland (FFS 670/1952).
5. 3 § Självstyrelselag för Åland (FFS 670/1952).
6. Suksi, Markku, *Ålands konstitution*, Åbo 2005, s. 33.
7. RP 73/1990, s. 61.
8. Ny självstyrelselag för Åland. Kommittébetänkande 1987:31, Statsrådet. Ålandskommittén, s. 92.
9. HFD 1979-I-4.
10. Betänkande avgivet av 1972 års kommitté för revision av självstyrelselagen. Åländsk utredningsserie 1978:9. Mariehamn 1978, s. 18.
11. Utlåtande om Ålandskommitténs betänkande. Sammanställning av remiss-svar. Justitieministeriet, Lagberedningens publikation 14/1988, s. 7
12. Ny självstyrelselag för Åland. Kommittébetänkande 1987:31, Statsrådet. Ålandskommittén, s. 92.
13. Förslag till ny självstyrelselag för Åland. Betänkande av Ålandsgruppen. Justitieministeriet. Lagberedningens publikation 7/1989, s. 33.
14. Ibid., s. 34.
15. Ny självstyrelselag för Åland. Kommittébetänkande 1987:31, Statsrådet. Ålandskommittén, s. 91.
16. Betänkande avgivet av parlamentariska kommittén för revision av självstyrelselagen. Åländsk utredningsserie 1981:7. Mariehamn 1981, s. 19.
17. Betänkande avgivet av 1972 års kommitté för revision av självstyrelselagen. Mariehamn 1978. Åländsk utredningsserie 1978:9, s. 19.
18. Ny självstyrelselag för Åland. Kommittébetänkande 1987:31, Statsrådet. Ålandskommittén, s. 53, 91.
19. Ibid., s. 91.
20. Lagutskottets betänkande nr 34/1991-92 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt – Ls framst.nr 38-Lu, s. 2.
21. Stora utskottets betänkande nr 45/1991-92 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt – Ls frams.nr 38 – Stu.

22. Landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt-Ls framställning nr 38, s. 7. I 1951 års självstyrelselag kunde en kvinna förvärva hembygdsrätt genom äktenskap med en man som hade hembygdsrätt.
23. Lagutskottets betänkande nr 34/1991-92 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt – Ls framst.nr 38-Lu, s. 2, 3.
24. Förslaget antogs efter omröstning med rösterna 3-2. Lagutskottets betänkande nr 34/1991-92 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt – Ls framst.nr 38-Lu, s. 2.
25. Stora utskottets betänkande nr 45/1991-92 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt – Ls frams.nr 38 – Stu.
26. Landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt-Ls framställning nr 38, s. 4.
27. Lagutskottets betänkande nr 34/1991-92 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt – Ls framst.nr 38-Lu, s. 2.
28. Ibid.
29. Landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om åländsk hembygdsrätt. 1991-92 Lt-Ls framställning nr 38, s. 4.
30. *Statistisk årsbok för Åland 2006*. Uppgifterna gällande 2006 har lämnats av Elin Nylund på Ålands landskapsregering.
31. Se t.ex Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 5/14.12.2006, ärende nr 13 (Dnr K/12/06/5/344) och protokoll nr 1/19.1.2006, ärende nr 1 (K12/05/5/503).
32. Se t.ex Ålands polismyndighets utlåtande gällande Magnus Sandbergs ansökan om åländsk hembygdsrätt 13.09.2005, i Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, ansökan om åländsk hembygdsrätt, K12/05/5/348, 30.08.2005.
33. Se t.ex. Kumlinge kommuns utlåtande över ansökan om åländsk hembygdsrätt, Satu Grönlund, 25.01.2005, i Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, ansökan om åländsk hembygdsrätt. K12/04/5/541, 16.12.2004.
34. HFD 1996 A 1 2.5.1996/1271.
35. HFD:1995-A-3. 2.6.1995/2386.
36. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 1/14.1.2005, ärende nr 6 (Dnr K12/04/5/344).

37. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 14/1.6.2005, ärende nr 52 (Dnr K12/04/5/344).
38. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 1/17.1.2006, ärende nr 3 (Dnr K12/05/5/467).
39. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 1/17.1.2006, ärende nr 4 (Dnr K12/05/5/453).
40. Lag om hemkommun FFS11.3.1994/201.
41. Se även Ålands landskapsstyrelse, kansliavdelningen, protokoll nr 3/10-24, 28.01.2002, bemötande med anledning av Tom och Maria Kaunismaas besvär 18.12.2001 (Dnr K12/01/5/375) där landskapsstyrelsen betonade *de facto* bosättning.
42. Lag om hemkommun FFS 11.3.1994/201.
43. Ålands landskapsstyrelse, kansliavdelningen, prot. nr 13/ 18.5.2004, ärende nr 88, (Dnr K/12/04/5/159).
44. Ålands landskapsstyrelse, kansliavdelningen, prot. nr 5/3.6.2004, ärende nr 8 (Dnr K/12/04/5/159).
45. Ansökan om åländsk hembygdsrätt av Lars Mogens Lindén, Ålands landskapsregering 02.04.2004, K/12/04/05/159. Enligt lagen om tillämpning av bosättningsbaserad trygghet är det möjligt att vara försäkrad av FPA antingen på basen av bosättning eller på basen av ett anställningsförhållande.
46. Se t.ex. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 19/ 29.8.2005, ärende nr 75 (Dnr K12/05/5/202), protokoll nr 20/29.9.2005, ärende nr 78. (Dnr K12/05/5/315); protokoll nr 20/29.9.2005 ärende nr 79 (Dnr K12/05/5/322) (studieintyg); protokoll nr 22/17.10.2005, ärende nr 94 (Dnr K12/05/5/348); protokoll nr 4/28.2.2006, ärende nr 16 (Dnr K12/06/5/20) (arbetsintyg), protokoll nr 11/6.6.2007, ärende nr 78 (Dnr K12/07/5/179).
47. ”Konsekvenser av att räkna in tillfällig bosättning som en del av den fasta bosättningen vid beviljandet av åländsk hembygdsrätt”, Susanne Björkholms PM 15.9.2005.
48. Ålands landskapsstyrelse, kansliavdelningen, protokoll nr 3/10-24, 28.01.2002, bemötande med anledning av Tom och Maria Kaunismaas besvär 18.12.2001 (Dnr K12/01/5/375).
49. HFD:2002:92, 31.12.2002, liggarenr 3476, diariernr 3609/1/01 (omröstning).
50. Se kapitlet om ”Inflyttning till landskapet Åland”.
51. Ålands landskapsstyrelse/kansliavdelningen, protokoll nr 29/27.8.2002, ärende nr 291 (Dnr K12/02/5/145).

52. Ålands landskapsregeringen/kansliavdelningen, protokoll nr 1 /19.1.2006, ärende nr 2 (Dnr K12/04/5/541).
53. Enligt 12 § Landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd ska landskapsregeringen vid prövning av beviljandet av jordförvärvstillstånd beakta den sökandes avsikt att fast bosätta sig på Åland.
54. Se t.ex. European Court of Human Rights. *Heinrich v. France*, A296-A (1994), para. 42. I detta fall ansåg Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter att statens regelverk gällande förköpsrätt av egendom var godtycklig och selektiv och att regelverket inte var förutsägbart.
55. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG. Direktivet ska vara implementerat av medlemsstaterna senast 30.4.2006.
56. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 31/14.12.2004, ärende nr157 (Dnr K12/04/5/488).
57. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 36/21.11.2003, ärende nr380 (Dnr K12/03/5/398).
58. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 40/27.11.2001, ärende nr 346 (Dnr K12/01/5/375).
59. Se även Ålands landskapsstyrelse, kansliavdelningen, protokoll nr 3/10-24, 28.01.2002, bemötande med anledning av Tom och Maria Kaunismaas besvär 18.12.2001 (Dnr K12/01/5/375).
60. Högsta förvaltningsdomstolens beslut 31.12.2002, liggarenr 3476, diariernr 3609/1/01 (omröstning).
61. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 15/31.7.2006, ärende nr 62 (Dnr K12/06/5/134).
62. Ny självstyrelselag för Åland. Kommittébetänkande 1987:31, Statsrådet. Ålandskommittén, s. 53, 91.
63. Markku Suksi, *Ålands konstitution*, Åbo 2005, s. 51.
64. Communication No. 884/1999.UN Doc. CCPR/C/72/D/884/1999, 31 July 2001.
65. *Roman Angonese v. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*. European Court Reports 2000 page 1-04139.
66. Lagutskottets betänkande nr 34/1991-1992 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om

- äländsk hembygdsrätt. 1991-92Lt-Ls framst. nr 38-Lu, s. 2, 3.
67. RP 73/1990, s. 38.
 68. Se t.ex. landskapsregeringens yttrande med anledning av Pirjo Ersdotters besvär över beslut nr 998 K12/14.12.2004. (Dnr K12/04/5/491), 16.2.2005.
 69. Ålands landskapsstyrelse/kansliavdelningen, protokoll nr 31/14.12.2004, ärende nr 157 (K12/04/5/488).
 70. Yttrande med anledning av Pirjo Ersdotters besvär över beslut nr 998 K12/14.12.2004 (Dnr 0081/2//05).
 71. Högsta förvaltningsdomstolens beslut 21.9.2006, liggarenr 2437, diariennr 81/2/05.
 72. Högsta förvaltningsdomstolens beslut 20.9.2006, liggarenr 2436, diarenr 2612/2/04.
 73. Ålands landskapsregeringen/kansliavdelningen, protokoll nr 9/10.04.2007. ärende nr 57 (Dnr. K12/07/5/135).
 74. Suksi, Markku, Ålands konstitution, Åbo 2005, s. 39.
 75. Ålands landskapsstyrelsen/kansliavdelningen, protokoll nr 1/18.4.2002, ärende nr 1 (K12/02/1/4).
 76. Spörsmål om beviljande av äländsk hembygdsrätt för återflyttare, Ålands lagting spörsmål nr 5/2001-2002, 2002-01-21.
 77. Svar på spörsmål nr 5/2001-2002, Ålands lagting 2002-01-22.
 78. Föredras för enda behandling efter bordläggning, ärende nr 10. Ålands lagting plenum den 29 april 2002.
 79. Landskapsförordning (2003:70) om jordförvärvstillstånd, 4 § 2 mom. 1 punkten.
 80. Detta enligt utlåtande från Susanne Björkholm, administrationschef vid Åland landskapsregering den 7.6.2007.
 81. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 4/28.2.2006, ärende nr 15 (Dnr K12/05/1/3).
 82. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 14/1.6.2005, ärende nr 52 (Dnr K12/04/5/344).
 83. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 2/11.9.2003, ärende nr 4 (Dnr K12/03/5/89).
 84. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 13/4.2003, ärende nr 153 (Dnr K12/03/5/89). Ett knappt år senare beviljades den sökande hembygdsrätt då hon ansökte på nytt efter tre års bosättning på Åland och med hänvisning till fem års tidigare stadigvarande bosättning på Åland. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 15/1.6.2004, ärende nr 102 (Dnr K12/04/5/207).

85. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 1/19.1.2006, ärende nr 1 (Dnr K12/05/5/503).
86. Ålands landskapsregering, kansliavdelningen, protokoll nr 23/11.11.2005, ärende nr 102 (Dnr K12/05/5/429).
87. Ansökan om åländsk hembygdsrätt av Joel Kanerva, Ålands landskapsregering 12.12.2005 (Dnr K12/05/5/503).
88. *Knepigt med hembygdsrätten, Kan studerande behandlas annorlunda än andra?*, Nya Åland 1.3.2007.
89. Finlands grundlag FFS 11.6.1999/731.
90. Jämför med 3 § 1 mom. 1 punkten lagen om hemkommun.

Excluding to Protect: Land Rights and Minority Protection in International Law

Rhodri C. Williams, Visiting Fellow, Åland Islands Peace Institute

Introduction

One of the most important effects of the rise of international human rights law in the post-World War II period has been the creation of international rules according to which states may be held accountable for the treatment of individuals on their territory. Prior to World War II, states' decisions to extend rights to their own citizens (or not to do so) were seen primarily as internal, constitutional matters not governed by international law. However, an important precursor to the recognition of individual human rights came in the form of attempts to secure the collective rights of minorities through international guarantees brokered by the League of Nations during the interwar period.

In the context of Åland's autonomy within Finland, the institution of the right of domicile (*hembygdsrätt*) is based on minority rights commitments undertaken in the inter-war period by the Finnish authorities. This study examines one of the central features of the right of domicile – an ongoing restriction on the rights of non-Ålanders to acquire landed property on Åland – in order to highlight the legal dilemmas posed by the persistence of Finland's minority rights obligations regarding Åland in the changed political and legal circumstances of the post-Cold War era. While this measure is broadly accepted as necessary to preserve the cultural and linguistic identity of Åland's Swedish-speaking population within Finland, it unquestionably accomplishes

its purpose by imposing restrictions on both the rights of Ålanders to freely dispose of their property and the rights of non-Ålandic Finnish citizens to acquire property or freely choose their place of residence on Åland. Moreover, the constitutional mechanism that underlies the autonomy – Finland’s recognition of the exclusive competence of the Åland authorities to legislate in a number of key areas – has the effect of interposing a third actor – the Åland authorities – between the individuals holding human rights in Finland and the state authorities who bear the ultimate responsibility under international law for implementing them.

This study proceeds from the view that Finland’s minority rights obligations related to Åland and its human rights responsibilities are not inherently incompatible with each other. Both the conception and the application of most human rights rules have taken into account the duty of states to balance respect for individual rights with broader considerations of the common good. Typically, where a state *interferes* with the enjoyment of human rights, this does not automatically give rise to a *violation* of the international obligations of the state concerned. Instead, the extent to which such a measure is grounded in law and represents a *proportional* means of safeguarding a legitimate state aim or interest will be analyzed. This study begins with a historical overview of measures restricting land acquisition by non-Ålanders in order to highlight the factors that would be crucial in judging their current proportionality. These include both the changing nature of the individual rights affected by such measures and evolving conceptions of why their continued implementation is nevertheless necessary for the common good.

Background – The Åland Question

Although Åland had been demilitarized by international treaty for nearly sixty years by the time of the outbreak of World War I, it had otherwise functioned as a normal administrative unit within Finland, both during its early history as a province of Sweden and its post-1809 reincarnation as an autonomous Grand Duchy within the Russian Empire.¹ As Russia collapsed into revolution and Finland moved toward independence in 1917, Åland broke dramati-

cally with this tradition by seeking reunification with Sweden. There were two main reasons for Åland's attempted international realignment. On one hand, the process of Finland's formation as an independent state was chaotic, with a civil war between conservative and socialist camps spilling onto Åland's territory in 1918 along with overlapping foreign occupations.² Faced with a choice between the unsure outcome of Finland's independence struggle and the security and stability of Swedish political life, the majority of Ålanders opted for the latter.

However, further motivation for Åland's desire to join Sweden came from the fear of Swedish-speakers – on Åland and in Finland more generally – of losing their cultural and linguistic identity. Throughout Finland's history, the Swedish-speaking population had been concentrated in coastal areas and archipelagos – such as Åland – and had exercised political and economic power disproportionate to its size vis-à-vis the Finnish speaking majority. This was reflected in the fact that the Swedish remained the language of law and administration throughout Finland's early history and into the Grand Duchy period. By the time of independence, the Finnish-speaking population had grown in both size and influence relative to the traditional Swedish-speaking elite, and the Finnish language was placed in constitutional parity with Swedish.³ Politically, Swedish and Finnish-speakers in Finland were portrayed as a single nation.⁴ However, tensions remained, particularly as the declining demographic trend among Swedish-speakers and progressive agrarian reform led to the transfer of long-held land to the burgeoning Finnish-speaking population.⁵

In contrast to the mainland, where Swedish-speakers declined from 14 to 11 percent of the population between 1880 and 1920, Åland remained overwhelmingly Swedish speaking at the time of Finland's independence.⁶ Nevertheless, the number of Finnish-speakers resident on Åland increased nearly seven-fold during the same period, from a very small base of some 200 in 1880 to over 1,300 by 1914.⁷ As a result of this and Ålanders' awareness of concerns regarding "finnishization" (*förfinskning*) among the mainland Swedish-speakers, reunification with Sweden came to be seen as a way to preserve Åland's language and culture by decoupling it from Finland's demographic trends. Sweden supported Åland's cause and the matter was effectively inter-

nationalized by 1919 through its inclusion in the discussions at the Paris Peace Conference. By the next year, the resulting tensions between Finland and Sweden had grown to the point that the matter was referred to the newly minted League of Nations for resolution.

Åland's Autonomy and the Evolution of the Land Acquisition Restriction

Fearing the loss of significant territory at the very dawn of its independence, the Finnish government passed a law granting the Åland Islands significant autonomy as an inducement to remain.⁸ Although this “first Autonomy Act” of 1920 was rejected by the Ålanders, it does appear to have been viewed by the League of Nations Council as a sign that Finland was prepared to take meaningful steps to provide guarantees of Åland’s Swedish language and culture.⁹ The Autonomy Act set out to “guarantee Ålanders the possibility to take care of their affairs in as free a manner as is possible for a region that is not an independent state.”¹⁰ The law also represented a somewhat rushed first step toward a broader scheme of local autonomy foreseen in the 1919 Finnish Constitution as a means of protecting the Swedish-speaking minority by drawing administrative borders that maximized linguistic homogeneity.¹¹ While the first Autonomy Act provided for a regional assembly with legislative powers, it set out a broad list of competences reserved exclusively to the National Assembly in Helsinki. The Ålanders were left with no means to prevent migration to the Islands or limit the ability of Finnish-speakers to purchase land as matters such as freedom of movement, choice of residence, inheritance law, and private law were reserved exclusively to state-level legislation.¹² Moreover, those Finnish-speakers who did move to Åland were entitled both to vote and to receive Finnish-language education.¹³

In 1921, the Council of the League of Nations found that Finland retained sovereignty over Åland. However, in doing so, it required Finland to undertake further guarantees – beyond those in the first Autonomy Act – protecting the Ålanders’ language and culture. The Council also assuaged Sweden’s regional

security concerns by requiring confirmation of Åland's demilitarization as well as new provisions on its neutralization. While demilitarization and neutralization was accomplished through a treaty ratified by multiple parties (the "Åland Convention"), Åland's autonomy proceeded on the basis of a seven-point informal agreement concluded between Finland and Sweden and unanimously approved by the League of Nations Council (the "Åland Agreement").

The League's original finding in favor of Finland set out specific guidance on the protections to be elaborated in the Åland Agreement and incorporated in Finland's existing Autonomy Act for Åland, in order to ensure the "prosperity and happiness" of the Islands.¹⁴ These included protection of the Swedish language in schools, limitations on the electoral rights of newcomers to the Åland Islands, and, crucially for the purposes of this study, measures for "the maintenance of landed property in the hands of the Islanders..."¹⁵ The Åland Agreement, concluded three days later, went into considerably more detail on the latter point:

When landed estate situated in the Aaland Islands is sold to a person who is not domiciled in the Islands, any person legally domiciled in the Islands, or the Council of the province, or the commune in which the estate is situated, has the right to buy the estate at a price which, failing agreement, shall be fixed by the court of first instance (Häradsrätt) having regard to current prices.

Detailed regulations will be drawn up in a special law concerning that act of purchase, and the priority to be observed between several offers.

This law may not be modified, interpreted, or repealed except under the same conditions as the Law of Autonomy.¹⁶

The next year, the Finnish Parliament passed a "Guarantee Law" incorporating the new protections recommended by the League Council into Åland's autonomy regime.¹⁷ The new Law faithfully reproduced the property restriction set out in the Åland Agreement, deviating from its wording only to define its requirement of "legal domicile" more narrowly as a requirement of at least five years of uninterrupted lawful residence.¹⁸ In 1938, a law was passed more closely regulating the right of "redemption" (*inlösnings*) of land purchased by non-Ålanders.¹⁹ This law specified that where property on Åland was purchased by non-domiciliaries who were unwilling to agree to transfer it to per-

sons domiciled on Åland, the latter individuals, as well as the municipality in which the property was located or the Åland government, enjoyed the right to redeem the property.²⁰ However, those entitled to redemption were required to submit a written claim within a specific deadline in order to exercise this right.²¹

In 1951, a new Autonomy Act (the “1951 Autonomy Act”) was passed which represented a significant departure in substance – if not spirit – from the measures undertaken in 1921 to preserve Ålanders’ landholdings.²² The 1951 Autonomy Act explicitly introduced, for the first time, the concept of the right of domicile (*hembygdsrätt*).²³ This right, conferred and revoked by the local Government based on Finnish citizenship and residency on Åland, became the central requirement for free exercise of the rights restricted for non-Ålanders under the 1921 Agreement. Accordingly, the right to “purchase or possess land” located on Åland became contingent on the right of domicile.²⁴ Where non-Ålanders had previously been able to purchase land on Åland subject the risk of its redemption by local actors, they could now no longer even lease landed property on Åland without specific permission from the local Government.²⁵ The only exceptions foreseen at the time involved acquisition of property through inheritance or expropriation. The restriction was also explicitly extended to cover legal persons as well as individuals.²⁶

The 1951 Autonomy Act was accompanied by a new law regulating transfer of property to outsiders.²⁷ Despite the broad new approach to such transfers set out in the Autonomy Act, the new special law continued to refer to the right of redemption and largely reproduced the rules and procedures set out in the prior 1938 law.²⁸ In fact, the better part of thirty years passed before the adoption of a Law on Land Acquisition in 1975 (Land Acquisition Law) which unambiguously replaced the practice of redemption with a new procedure for evaluating applications from outsiders for specific exemptions from Åland’s land regime.²⁹ This law set out the process by which physical and legal persons without the right of domicile could seek permission from the Åland government to purchase land, requiring applicants to seek such approval within three months of the conclusion of a purchase or lease contract unless there were particular reasons for failing to do so.³⁰ Failure to seek such permission or rejection of an application would result in the forced auction of any purchased

property or termination of any contract for leased property, along with the eviction of the occupants.³¹ The same fate awaited those who failed to comply with the terms of conditional grants of permission or who set up dummy purchases in order to bypass the law.³²

The law that now governs Åland's autonomy was passed in 1991 (1991 Autonomy Act).³³ This law built on the "right of domicile" concept, adding a requirement of "adequate knowledge of the Swedish language" to the Finnish citizenship and five year residency conditions for acquiring the right.³⁴ The 1991 Law no longer sets out detailed provisions on land, but simply refers to the Land Acquisition Law, noting that the restrictions contained therein "do not apply to those with the right of domicile."³⁵ The Land Acquisition Law itself was also strengthened through amendments in 1991.³⁶ The most significant change limited the inheritance-based exception in the law to cover direct descendants and surviving spouses only, meaning that all other heirs to real estate property could be required to seek permission from the Åland authorities in the same manner as anyone else without the right of domicile.³⁷ In 2003, a further law was passed regulating in more detail both the *right* to acquire land (for those with the right of domicile, as well as direct descendants, surviving spouses and other groups) and the circumstances under which *permission* to acquire land would be granted.³⁸ In analyzing individual applications for permission, the Åland government was given further guidance, both in the 2003 law and a subsequent instruction:

In making its determination, the government should take into account the applicant's connection to Åland and intention to reside permanently here, as well as the size of the real estate, its condition and the purpose it is to be used for.³⁹

Over the course of the seventy years from its conception to the assumption of its present form, the restriction on land acquisition on Åland has expanded significantly. To begin with, where the restriction once merely imposed the risk of discretionary redemption on primarily private law property sales, it now constitutes a new administrative procedure with respect to which almost any land transaction involving outsiders is automatically subject.⁴⁰ The basic assumptions underlying the process seem to have changed as well, with land

sales to outsiders previously permitted, in principle, unless the redemption right was exercised, but now presumptively illegal unless specific permission is given. Finally, the substantive scope of the restriction has been broadened to encompass possession as well as purchase of landed property on Åland, through the inclusion of rights under rental contracts and inheritance proceedings as well as those under sales agreements.

Finland's International Obligations

In the wake of World War II, the newly-created UN effectively replaced the League of Nations but was not given a mandate to assume the League's responsibilities with regard to interwar minority arrangements such as that on Åland. Most observers agree that the Åland Agreement nevertheless remained effectively in force, as the original obligations undertaken by Finland with regard to Åland have been repeatedly affirmed and even expanded through successive renegotiations of the Autonomy Act, giving rise to a regional customary law regime.⁴¹ However, Finland has also adopted other international legal obligations over the course of the same post-war period that do not sit easily with the Åland autonomy. The first example involves the EU, which views the free movement and choice of residence of its citizens throughout the Union, as well as their ability to "to acquire and use land and buildings" in other EU countries, as central principles of EU citizenship.⁴² In the course of negotiating its 1994 accession to the EU, Finland attained a derogation from these and other principles in respect of Åland's autonomy, which now stands as part of the EU's basic law.⁴³

A greater challenge is posed by human rights law, which is binding on Finland both through the adoption of many of the major multilateral human rights conventions and through its membership in the regional European Convention on Human Rights (ECHR). In the latter case, Finland is subject to jurisdiction of the European Court of Human Rights in Strasbourg, which can – and regularly does – hear complaints against states-parties by individuals alleging that their rights under the ECHR have been violated. While there has been some degree of debate about the exact nature of Finland's liability

for human rights issues arising from the exercise of Åland's legislative competences, there is little doubt that if a direct clash were to be found, reference to Åland's autonomy would not suffice to relieve Finland of its obligations to uphold its international human rights commitments.⁴⁴

Finland's assumption of international human rights obligations has rebalanced the relationship between the interested actors in land transactions, namely individuals, the Åland authorities and the state. The general pattern over time has been for the Åland authorities to achieve greater discretion over such matters even as individuals affected by them have gained greater rights – with respect to which Finland has taken on greater obligations. The next sections of this study describe evolving understandings over the lifetime of the Åland autonomy of the nature and strength of the rights affected by restrictions on land acquisition and conclude by noting the need to periodically assess the proportionality of these restrictions to their stated aims.

The Starting Point: Citizens' Rights during the Interwar Period

One of the fundamental attributes of states is that they control a physical territory. Possession of “a defined territory” along with a permanent population and effective control by a government comprise the three most basic characteristics of statehood under international law.⁴⁵ In the legal traditions of many countries, the sovereign notionally held title to all land, granting it explicitly or implicitly to his subjects on conditions such as the obligation of the landed nobility to provide military service in feudal Europe. In the event of the failure to meet such conditions – or where the landholder died without heirs – such land would typically revert to the ownership of the sovereign or, in less centralized societies, become available to others for use. As states shifted from monarchy to republican rule in the modern era, the notion that title to all land ultimately vested in the state persisted in numerous respects. For instance, the old concept of a royal right of reversion is reflected in legal escheat rules such as those in Finland, where the property of persons who die without heirs reverts to the

ownership of the state.⁴⁶ More fundamentally, the modern Finnish Constitution of 1999 contains the same provisions as the first Constitution 80 years previously, proclaiming the parliament as the manifestation of popular sovereignty and confirming its control over the territory of Finland.⁴⁷

However, the basic republican principle that sovereignty is vested in the people – rather than a monarch – implies that the individuals should have rights vis-à-vis the state they notionally constitute. In keeping with this principle, many republics voluntarily extended basic protections to their own citizens. The 1919 Constitution of Finland, for instance, set out a list of “citizens’ rights” (*medborgarrättigheter*) that correspond closely to many currently recognized human rights.⁴⁸ Such rights commonly extended to protection of citizens’ enjoyment and use of the resources of the state, including land and property. Rights in property were set out in some of the earliest manifestos of popular sovereignty such as the Fifth Amendment of the US Bill of Rights or Article 17 of the Declaration of the Rights of Man.⁴⁹ However, as exemplified by the 1919 Finnish Constitution, such provisions typically took the form of rights *of* property, conditioning the state’s expropriation of private assets on legal procedures establishing public interest and providing adequate compensation.⁵⁰

In other words, while rights of property protected established property interests against arbitrary incursions by the state, they did not obligate the state to ensure that individuals had access to property or other productive assets on an equitable basis.⁵¹ While the constitutional recognition of rights of property undoubtedly limits the sphere of action of states, it is nevertheless a fundamentally conservative right that serves to protect the status quo and can complicate efforts at redistribution. Rights *to* property, by contrast, tend to undermine the status quo and are therefore most commonly seen in legislature seeking to achieve particular redistributive goals rather than set out as broad constitutional principles. An example of rights to acquire property came in the form of Finland’s 1918 land reform in favor of small tenant farmers (*torpare*) who worked land on large estates owned by others.⁵² In this case, the state undermined rights *of* property through forced purchases of such land and subsidized resale to the farmers who worked it.⁵³

Even in the context of citizens’ rights, in other words, states retained the ultimate say over landed property. Constitutional recognition of rights of prop-

erty made state incursions into private rights more complicated and expensive, but was never intended to tie the state's hands completely. Many states, such as Finland, also afforded their citizens the right of freedom of movement and choice of residence throughout their territory.⁵⁴ While choice of residence implies the ability to acquire residential property anywhere in the country, such rights could be and often were limited. In terms of how broadly the citizens' rights under Finland's 1919 Constitution were understood and construed at the time, it may be revealing that the only infringement anticipated by the League of Nations Commission of Rapporteurs in proposing restrictions on acquisition of Åland land was with relation to the freedom of contract.⁵⁵

The key difference between citizens' rights in the interwar period and human rights in the post-war period is that while the former aspired to universality, they were negotiated strictly between states and their citizens and were not regulated by international law. In fact, international law at the time was seen as limited to structuring the relations between sovereign states, each of which remained almost entirely free to regulate their own internal matters.⁵⁶ A seeming exception to this state of affairs existed in the form of international law "minimum standards" setting out states' obligations toward foreign citizens on their territory. One of the key rules protecting aliens was a right of property conditioning expropriation of their assets on compensation and a finding of public purpose.⁵⁷ However, the application of this rule in practice was based on the prevailing understanding that "only states were *subjects* within the international legal order, and that wrongs done to foreign individuals were in actuality inflicted upon their state of nationality."⁵⁸ Accordingly, only states could seek to enforce the rights of their aggrieved citizens and any reparations were paid to the state that brought such a complaint rather than the individuals whose property had been seized.⁵⁹

In retrospect, the fact that the inter-war period represented such a high water mark for state sovereignty makes it all the harder to understand why Finland would agree to the extraordinary concession of allowing Åland to exercise a degree of control over who could possess its territory.⁶⁰ However, this measure must be seen as part of a broader compromise in which Finland sacrificed a degree of territorial control over Åland in order to maintain its ultimate territorial sovereignty over the archipelago. From Åland's perspective, the re-

nunciation of external self-determination – through secession to Sweden or independent statehood – was balanced by strong guarantees of internal self-determination through an autonomy package that allowed it to exercise some of the attributes of a state.⁶¹

To the extent that Åland was viewed as a quasi-state, the power it enjoyed to exclude outsiders by restricting land acquisition also fit well with ideologies of nation-state formation and ethnic relations that prevailed in much of Europe, Finland included, at the time. These ideologies emphasized ethnic purity and the correspondence of political to national borderlines. In Finland, as discussed above, the 1919 Constitution initially set out to contain tensions between Swedish-speakers and Finnish-speakers by drawing internal administrative lines between them. Such measures as this and Åland's land restrictions may seem outdated today. As many observers have pointed out, the post-World War II approach to minority protection typically involves seeking to protect the rights of individuals to express their group affinities in the context of multicultural states.⁶² However, in the interwar period, exclusive measures to pre-empt ethnic mixing such as those included in the Åland autonomy, seemed relatively prudent when one looked at the alternatives.

The early 1920s saw the first negotiated population transfers in Europe, a practice that led to the permanent exile of millions of innocent civilians by the end of World War II.⁶³ Such transfers were particularly common in the Balkans, as the sprawling, multi-ethnic Ottoman Empire collapsed, leaving behind a patchwork of emerging nation-states that sought to consolidate their ethnic identity through purges and expulsions of minority groups. In the face of seemingly intractable violence, compulsory displacement was viewed as a relatively humane way of resolving tensions by physically removing the minorities that might otherwise remain in harm's way. This trend found its culmination in the 1923 Treaty of Lausanne, which ended a conflict between Greece and Turkey.⁶⁴ Under the terms of this convention, as many as two million Greek Muslims and Turkish Christians were forcibly removed from their ancestral homelands and resettled in Turkey and Greece, respectively. This arrangement was undertaken with the approval of the League of Nations and viewed with a degree of optimism as an experiment in conflict resolution, as reflected in one contemporary observer's description:

This 'compulsory exchange' of populations based on religion, is a startling precedent in international procedure. A great many people, not personally affected, are enthusiastic over the outlook for both Greece and Turkey with 'homogeneous' populations, which make for the peace of the world. Time will prove the value of the plan, and if it works well, perhaps it can be applied to other countries with unassimilable populations and incompatible religions.⁶⁵

As is now well-known, regional peace remained elusive, with ongoing tensions over Turkey's 1974 military occupation of northern Cyprus continuing to complicate the latter's bid for EU accession to this day. Meanwhile population transfers have been disavowed as a tool of diplomacy and are now roundly condemned when they arise in the context of modern ethnic cleansing. However, Åland's autonomy remains and even thrives, constituting a far more benign relic of a bygone age in international law.

The Current Balance: Human Rights in the Context of Minority Protection

In the wake of the unprecedented atrocities against civilians carried out in World War II, the newly formed United Nations began to define universally applicable rules, in the form of human rights, on how states could treat their citizens. The general commitment by parties to the 1945 UN Charter to promote human rights was subsequently elaborated on by the UN General Assembly in the form of the 1948 Universal Declaration on Human Rights (UDHR).⁶⁶ This Declaration was not legally binding on states but set the framework for subsequent international treaties that would be. In 1966, the guarantees of the UDHR were restated in the form of two multilateral "International Covenants" guaranteeing, respectively, civil and political rights (the ICCPR) and economic, social and cultural rights (the ICESCR).⁶⁷ Similar guarantees were adopted at the regional level, most notably by the Council of Europe in the form of the ECHR and its Annexes.⁶⁸ Many of the central guarantees of the UDHR have been so broadly accepted that they are now rec-

ognized as customary international law, binding even on states that have not ratified the corresponding international or regional human rights treaties.

As with pre-World War II treaties, regional and multilateral human rights conventions create obligations as amongst the states that have ratified them to honor their provisions. In the case of customary human rights rules, such obligations are, in effect, owed by all states to all other states. In this context, a striking innovation introduced by international human rights law after World War II was the opportunity it created for *individuals* to seek vindication of their rights by states. One of the most broadly accepted and significant human right is the right to an effective domestic remedy where states fail to respect their obligations.⁶⁹ This “right to a remedy” has elevated the role – if not the formal status – of individuals in international law. The creation of treaty bodies such as the UN Human Rights Committee, which oversees states parties’ implementation of the ICCPR, as well as regional human rights adjudicators such as the European Court of Human Rights in Strasbourg have further strengthened the hand of individuals by allowing them to seek satisfaction before international bodies where they allege that states have failed to secure remedies for violations of their rights.

As a result, where states once enjoyed nearly unlimited discretion to define their relationship with persons resident on their territory, these relationships are now mediated by universally and regionally binding rules. One indicator of this development is the manner in which the basis for domestic protection of individual rights has shifted in many countries from constitutional rules limited in application to the nationals of the country concerned – as in the 1919 Finnish Constitution – to constitutional affirmation of universal human rights applicable to all persons present on any given country’s territory – as in the 1999 Finnish Constitution.⁷⁰ However, while human rights rules are now seen as universal, they are rarely absolute. Aside from a few unconditional rules such as the prohibition on torture, most human rights tend to be formulated and applied in a manner that takes into account the broader interests of society. Accordingly, such rules are accompanied by “exceptions clauses” setting out the conditions under which *interference* with protected rights will not be found to rise to the level of a *violation* of affected individuals’ rights.⁷¹

The decisions of the European Court of Human Rights are broadly reflec-

tive of how international adjudicatory bodies tend to approach this balancing of interests. With regard to a number of rights, the Court applies variations of a test which, roughly speaking, seeks to confirm whether a state measure has interfered with the individual exercise of a right protected under the ECHR and then proceeds to determine whether such an interference was undertaken in accordance with law and in a manner proportional to the achievement of a legitimate government objective. In light of the possibility that a complaint regarding application of Åland's land acquisition regime may eventually be considered by the Strasbourg Court or other international adjudicatory bodies, this Study proposes that it is in the interest of both the Åland and Finland authorities clearly understand the factors likely to be significant in an assessment of the proportionality of these measures and how they have changed over time, as well as to articulate how the measures continue to be relevant and justified.

The Existence of a Right

The first inquiry in any test of proportionality would be the question of *whether a protected right was at stake*. The most obvious concern is with regard to the right of property. Questions continue to be raised about the extent to which the land acquisition regime derogates from property protections in the Finnish Constitution itself, which reads as follows:

The property of everyone is protected.

Provisions on the expropriation of property, for public needs and against full compensation, are laid down by an Act.⁷²

However, property rights are also subject to protection under Article One of the First Protocol to the ECHR. This provision reads as follows:

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.⁷³

Any analysis of these provisions should begin with the recognition that both are expressed conservatively, setting out rights *of* property rather than *to* property. In other words, the government is fundamentally obligated to refrain from interfering with existing rights, rather than to facilitate the acquisition of new rights. This approach is consistent with broader human rights law, in which the property rights have found only weak and inconsistent protection. States have resisted strong or progressive formulations of such rights in order to retain a degree of residual control over property seen as necessary to promote economic development.⁷⁴ As a result, redistributive rights *to* property have never been explicitly set out in international human rights law, and even the relatively conservative right *of* property has been absent from many human rights conventions and is weakly expressed in others.⁷⁵ Moreover, most existing international statements of the right of property do not even go as far as the Finnish Constitution in requiring compensation for deprivations of property.⁷⁶ For instance, the ECHR explicitly requires only legal process and a finding of public interest, although the Strasbourg Court has ruled that compensation is required in order for deprivations and even controls of the use of property to be deemed proportional.⁷⁷

On the other hand, by protecting “possessions” as well as “property”, the ECHR arguably goes farther than the Finnish Constitution in recognizing what types of assets may be sufficient significance to individuals to be worth protecting. In fact, the Court has interpreted the meaning of “possessions” broadly to include economic assets such as shares in a company, legal claims arising from statutes and even established business clienteles.⁷⁸ Crucially for the purposes of Åland’s land acquisition rules, rights under property sale contracts clearly fall under the scope of this provision even in cases where the exercise of such rights remains subject to the grant of discretionary permits.⁷⁹ Moreover, the Court has ruled as early as 1979 that the right to dispose of one’s property, including through inter-vivos or testamentary dispositions, falls within the ambit of the right of property under the ECHR.⁸⁰ Finally, in cases where alleged infringements of possessory rights are found to take place in a discriminatory manner, it may not even be necessary for the Court may make a strict ruling on whether or not a possessory interest exists, as long as the case raises issues related to the enjoyment of property.⁸¹

The ECHR protects only possessory interests that can be shown to have existed at the time of the alleged interference. Potential rights dependent on future contingencies are not possessions for the purposes of the ECHR.⁸² One result that is particularly relevant to Åland is the fact that beneficiaries of testamentary provisions will not be found to have a possessory interest in their share of an estate until after the testator has died.⁸³ The Strasbourg Court tends to analyze the specific provisions of domestic law in order to determine whether or not they have given rise to a legitimate possessory interest. In doing so, it is not strictly bound by whether domestic law labels a particular interest as a property interest, but rather whether such an interest exists in fact.⁸⁴ As a result, the Court has tended to find possessory interests on the part of beneficiaries to testamentary agreements once the testator has died, even in cases where the precise share of the estate due to the applicant could not yet be determined.⁸⁵

The fact that Åland's Autonomy Act excepts the local land acquisition regime from the state's general competence to regulate inheritance matters argues against the likelihood that the Court would find that a possessory right had arisen on the part of beneficiaries of a will who found themselves subject to Åland's rules.⁸⁶ On the other hand, the provision of the Autonomy Act setting out Åland's land acquisition regime explicitly states that such restrictions do not apply to those with the right of domicile.⁸⁷ As a result, the right of testators on Åland – who would presumably have the right of domicile in most foreseeable cases – to dispose over their property through the provisions of wills may still be seen to affect existing possessory interests protected by the ECHR. Likewise, as set out above, the rights of those with sales or lease contracts for landed property on Åland may be said to have come into existence for the purposes of identifying existing possessory right under the ECHR, even if they remain subject to discretionary permit procedures. Moreover, these rights – and even the rights of beneficiaries of testamentary provisions – are more likely to be of concern to the Strasbourg Court in cases where discriminatory application of the Åland land acquisition rules is alleged.

In the area of civil and political rights, the right to freedom of movement and choice of residence may also be affected by Åland's land regime. These rights are relatively widely recognized in international human rights law.⁸⁸

They also constituted some of the original “citizens’ rights” set out in the 1919 Finnish Constitution and remain constitutionally protected today. However, the right to freedom of movement and choice of residence is similar to the right of property in that it remains subject to broad exceptions, both at the international and the national level. For instance, the 1919 Constitution set out the right of Finnish citizens to “stay in their own land, freely choose their place of residence and travel from one place to another, *subject to exceptions set out in law.*”⁸⁹ Likewise, this right is one of the few rights in the current Constitution to be limited in application to “Finnish citizens and foreigners legally resident in Finland” rather than anyone in Finland’s jurisdiction.⁹⁰ Meanwhile, the relevant ECHR provision not only requires legal residence but also subjects the exercise of the right to a battery of exceptions:

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.
2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.
3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety for the maintenance of ‘ordre public’, for the prevention of crime, for the protection of rights and freedoms of others.
4. The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society.⁹¹

Although the application of Åland’s land restriction regime will almost certainly be found to affect the exercise of individuals’ rights to freedom of movement and choice of residence, such interferences are likely to be seen as less fundamental and more easily justified with reference to the public interest than infringements on existing property rights. In addition, the fact that it is possible to reside on much of Åland without triggering the restrictions related to landed property – for instance through renting or buying an apartment – make it less likely that an unjustifiable interference in such rights would be found. As a result, the remainder of this section will focus primarily on property rights.

A final question related to the rights affected by the Åland land regime touches on key economic and social rights related to adequate housing, which is set out as a component of the right to an adequate standard of living in international and regional treaties.⁹² However, with rare exceptions, this right tends to be framed as a policy goal rather than a constitutional right in domestic settings. Finland is somewhat exceptional by virtue of its constitutional obligation to “promote the right of everyone to housing and the opportunity to arrange their own housing.”⁹³

According to some interpretations, the obligation on states signatory to the ICESCR to progressively implement the right to adequate housing has come to be interpreted as giving rise to distinctly redistributive rights to access land and housing.⁹⁴ Looking at the issue regionally, the ECHR does not protect housing rights as such and the European Social Charter has only included a distinct right to housing since its 1996 revision.⁹⁵ Although this provision may take on greater importance with relation to Åland’s land regime in the future, rights *to* property appear less likely to be of significance than those *of* property in the immediate term. As discussed above, while the “right of establishment” under EU law also presents a right of access to property (albeit on the grounds of economic efficiency rather than redistribution), Åland was explicitly exempted from this regime in the course of Finland’s accession to the EU.

Existence of an Interference

Having identified relevant rights under international law, the next important question in a proportionality analysis would be *whether Åland’s land regime interferes with the exercise of such rights*. The answer to this question presents the entry point into a proportionality analysis, as a human rights violation, in essence, consists of an interference in individual rights which is not undertaken in accordance with law and in a manner proportional to a legitimate aim. As set out above, the land regime unquestionably (1) restricts the rights of those with the right of domicile on Åland to dispose over their property freely through testamentary disposition; (2) restricts the rights of persons without the right of domicile to purchase, possess, lease, or inherit landed property on Åland (though inheritance may not give rise to a possessory right under domestic law); and (3) restricts the right of legal residents of Finland without the

right of domicile to freely choose their place of residence on Åland. As such, the Åland land regime would be very likely to be found to pose an interference with the exercise of various human rights.

Legal Certainty

Entering into the substance of a proportionality analysis, a threshold question is *whether the interference posed by Åland's land regime is lawful*. The requirement of legal certainty is inherent in all the provisions of the ECHR and where interferences are not found to be in accordance with law, they are deemed to be violations on that basis alone, without the need to inquire further as to their proportionality in regard to a legitimate aim.⁹⁶ In analyzing lawfulness, the Court proceeds first by confirming that the impugned measure is mandated by and in formal accordance with domestic law, and then goes on to evaluate whether the relevant provisions of domestic law are adequately accessible and sufficiently precise to be non-arbitrary and to allow individuals to foresee the consequences of their actions.⁹⁷

In the context of the current legal regime related to land acquisition, a number of important points arise related to legality. As set out above, the Åland land regime has been founded on both general provisions of successive autonomy acts and a series of special laws regulating the issue in more detail. However, specific criteria for assessing applications for exceptional permission to acquire land on Åland were set out in a 2003 law that specified basic considerations such as “the applicant’s connection to Åland and intention to reside permanently,” upon which an instruction elaborated in more detail. However, in light of the Finnish Constitution’s protection of property rights, the use of an instruction to set out criteria for curtailing such rights may in itself constitute a formal breach of legality.⁹⁸ A further problem is that, in the past, decisions rejecting such applications have not always been based on specific reference to particular criteria and the circumstances that justified their application.⁹⁹ Finally, there is room for some concern with regard to the application of criteria for acquisition and loss of the right of domicile, which is a precondition to be exempted from Åland’s land restrictions.¹⁰⁰

Proportionality with Regard to a Legitimate Aim

Presuming that Åland's land regime fulfills the criteria of legality, the next question in a proportionality inquiry is *whether it sets out to fulfill a legitimate government aim*. In the context of the right of property under the ECHR, restrictions are required to be in the "public" or "general" interest.¹⁰¹ The key point related to this criterion is that the Strasbourg Court has taken a deferential approach, permitting states a particularly broad "margin of appreciation" in defining how measures affecting property rights serve a public interest end. In a case relevant to Åland, for instance, the Court accepted that residency restrictions on Guernsey, an island autonomy in the UK, served the public interest by "ensuring that accommodation was available in Guernsey for persons with strong connections or associations with the island and ... responding to the problem of potential overpopulation, taking account of the overall population density of the island and its economic, agricultural and tourist interests."¹⁰²

However, it is also important to note that such a finding is not the end of the inquiry. Once satisfied that a property restriction is targeted at a legitimate aim, the Court goes on to examine its proportionality, in terms of the fairness of the burden such measures impose on individuals affected by them. The classic ECHR formulation of this test in property cases involves the question of whether the individuals whose rights are affected by such measures are thereby made to bear an "individual and excessive burden" relative to the benefits accruing to society as a whole.¹⁰³ Assessments of proportionality tend to focus to a great degree on the particularities of each individual case. However, an overview of some of the decisions of the European Court of Human Rights referred to above may be of assistance in portraying the basic dynamic of such assessments:

In *Håkansson and Sturesson v. Sweden* (1990), the applicants had bought a plot of agricultural and forest land at auction for 240,000 Swedish kronor, nearly double the assessed market value. However, they were denied a permit for the sale under Sweden's Land Acquisition Law on the basis that the land in question was best-suited for rationalization through merger with neighboring plots. As a result, the land was re-sold at auction at a new assessed market value of 172,000 kronor. The Court found the applicants' rights under the sales contract to constitute possessions in the sense of the ECHR and deemed the

denial of the permit and forced sale an interference with the applicants' rights. However, it found these measures to have been undertaken in accordance with the provisions of the Land Acquisition Law and recognized the rationalization of agriculture as a legitimate government aim. Moreover, although the applicants ended up receiving "considerably less" money than they had initially paid for the land, the Court noted that they had been warned of the permit requirement and that the law had been properly applied in their case: "Having regard to the margin of appreciation enjoyed by the national authorities under Article 1 of Protocol 1 [to the ECHR], the Court therefore [finds] that the price received by the applicant can be considered to have been reasonably related to the value of the estate."¹⁰⁴

In *Gillow v. the United Kingdom* (1986), the applicants were UK citizens who had moved to the offshore dependency of Guernsey in 1956, bought land and built a house. After four years residence, the family moved abroad, allowing the house to be leased to persons entitled to reside on Guernsey under the terms of its restrictive housing laws. After eighteen years, the applicants sought to move back but found that the passage of a 1969 law had cancelled their right to occupy their home. Later, they were denied a discretionary license to occupy their home and were prosecuted and fined for being present there for the purpose of repairing and selling it. Although the Court was unable for technical reasons to rule on whether these measure violated the applicants' right to property, they did take a decision under Article 8 of the Convention, which safeguards the right to privacy in the home and is often construed in a similar manner.¹⁰⁵

In this case, the Court found an interference with the applicants' rights to their home, but noted that it was undertaken in accordance with both the letter of the law and the principle of legal certainty. Specifically, although the license issuance process was discretionary, the responsible authorities were required to take into account legally prescribed criteria and their decisions were subject to judicial review.¹⁰⁶ The Court went on, as described above, to recognize the stated aim of the Guernsey Housing Laws, namely to "maintain the population within limits" on a densely populated island.¹⁰⁷ In assessing the proportionality of the housing restrictions in light of this aim, the Court upheld the general license process over objections that a recent decline in Guern-

sey's population had rendered it unnecessary, opining that "the Guernsey legislature is better placed than the international judge to assess the effects of any relaxation of the housing controls."¹⁰⁸ However, the manner in which these rules were applied in the applicants' case was found to be disproportionate to the aims they pursued. The Court questioned whether sufficient weight was given to the applicants' circumstances in denying them a permanent license and found no purpose served by the decisions to deny them a temporary license in order to fix and sell their home.¹⁰⁹

Proportionality of Land Restrictions in Minority Rights Settings

As a general matter, minority protection measures tend to be justified with reference to fundamental considerations related to the viability of separate communities or cultures within states. As one observer points out, even flawless domestic observance of individual human rights guarantees may not be enough, in practice, to protect such communities:

Where there is a dominant ethnic group, ... the assertion of *its* identity seems unavoidable, and ethnic minorities, if they are unsuccessful in securing basic human rights of non-discrimination and equality, may be driven to reinforce their own ethnic identity—or perish. Indeed, even guarantees of equality and non-discrimination may be insufficient, as freedom of movement and residence may allow dilution of minority strength through immigration of majority group members into the minority's traditional homeland; equal access to public service may be insufficient to guarantee an effective minority voice.¹¹⁰

These arguments are perhaps most compelling with regard to indigenous and tribal peoples, a category of minority group which is, among other things, often distinguished by the fact that their territories have been colonized or invaded by other groups and, as a result, they have subsequently played a subordinate or non-dominant role in the societies in which they live.¹¹¹ Interestingly for the Åland case, there is a current trend toward recognition of the rights such

groups have held over their traditional lands, as well as the customary rules and institutions they have adopted in order to manage their lands and natural resources. For instance, protection of traditional lands receives detailed treatment in Convention No. 169 of the International Labor Organization (ILO), the premier international legal standard on the rights of indigenous and tribal peoples.¹¹² The justifications given for such measures typically fall into two categories, both of which have a degree of relevance for Åland. The first justification is based on the spiritual connection between indigenous groups and their ancestral lands, in which particular landmarks or sacred areas are central to such group's culture, religious rites and self-conception:

Land is central to many indigenous and tribal peoples' cultures and lives. It is the basis for their economic survival, their spiritual well-being and their cultural identity. Thus loss of ancestral lands threatens their very survival as a community and a people.¹¹³

A related justification is more pragmatic. A further key distinction between indigenous groups and other minorities is that the former tend, in many cases, to continue to practice pre-industrial traditional livelihoods. As a result, indigenous life is particularly dependent on land, making its practitioners inherently vulnerable to extreme material privation in the event of its loss.¹¹⁴ Based on these concerns, many of the current proposals for the protection of indigenous land focus on mechanisms to prevent individual members of such groups from alienating land to outsiders without the permission of the broader community.¹¹⁵ The similarity between the basic assumptions underlying such protections and those of the Åland land regime are striking. In essence, the need to protect the cultural integrity of the group is deemed to outweigh the individual interests not only of outsiders but also of its own members in treating traditionally held lands purely as a commodity.

On the other hand, Ålanders are clearly not indigenous peoples.¹¹⁶ As important as the land restrictions may arguably be to Åland's culture, it does not share the severe threats and elemental correlation between land and survival frequently seen in indigenous settings. Moreover, even the protection of indigenous land rights is not absolute. Although such regimes undoubtedly pursue legitimate aims, their implementation with regard to affected individuals

must be proportional. There have been cases before human rights adjudicatory bodies in which domestic legal measures undertaken in order to protect the land and other rights of indigenous groups have imposed a disproportionate burden on individuals, including the members of such groups.¹¹⁷ Accordingly, the ILO Convention No. 169 stipulates that indigenous groups “shall have the right to retain their own customs and institutions, where these are not incompatible with fundamental rights defined by the national legal system and with internationally recognised human rights.”¹¹⁸ In practice, state schemes to enforce the integrity of indigenous land are often conditioned on the groups concerned demonstrating that their internal procedures for administering land are accountable and non-discriminatory.¹¹⁹

Justifications for the Åland Land Regime

With this as background, it may be useful to revisit the rationales presented over time for the creation and expansion of the Åland land regime. At the time of the League of Nations decision, regulation of land rights on Åland arguably shared some of the elemental urgency of that in contemporary indigenous settings. At the time, the Åland Legislature dismissed the Autonomy Act offered by Finland in 1920 as a sop for international opinion, alleging that its “weaknesses lie naturally in the fact that it did not arise from [considerations of] what would be best for Åland but in order simply to remove a temporary difficulty and reach an important political goal.”¹²⁰ Pointing out that the law would allow anyone registered on Åland to vote and buy land, the Legislature painted a picture of “denationalization” carried out at any cost by a Finnish-speaking majority allegedly known for its “brutal energy and . . . the weight [it] places on retention of the Islands under Finnish sovereignty.”¹²¹ In a description that sounds highly improbable in today’s context but must be seen in light of the then-recent Finnish Civil War between conservative “whites” and radical “reds”, the Legislature described the perceived threat as follows:

Many methods exist for such a de-nationalization. The fastest and most effective, albeit quite expensive, would be the purchase of a number of small properties on Åland (of which a large number already belong to

Finnish-speaking settlers) and the setting up on each property ... of large-scale industrial enterprises. This advance force of Finnish workers, employed in these enterprises, would provide an excellent means of excluding from the Legislature the native-born Ålandic population who live spread on islands and archipelagos and would never be in a position to exercise their voting rights to the same extent as the newly-arrived workers, who would constitute a compact group together with their spouses and children.

The immediate result of this situation would obviously be the creation of a Finnish majority in the Legislature with the natural consequences thereof. Beyond the difficulties of an election campaign under these circumstances, the first detrimental consequence would be the creation of a feeling of disunity and discomfort among the Islands' inhabitants, which would naturally lead to a significant increase in emigration to Sweden and America.¹²²

The Rapporteur's Commission of the League of Nations appears to have taken issue with the Åland Legislature's implication that the Finnish Government could not or would not prevent such an outcome, justifying its recommendation against reunification with Sweden on the grounds that "[t]he Finnish State is ready to provide satisfactory guarantees to the inhabitants [of the Åland Islands] and to honestly take into account the obligations which they will undertake as a result..."¹²³

However, it gave credence to the fundamental threat depicted by the Åland Legislature in explaining the need for such guarantees: "We concede also that the fears held by the Ålanders of being gradually submerged by a Finnish invasion are completely justified, and that effective measures should be taken with the purpose of avoiding that danger."¹²⁴ In introducing the land purchase restriction measures ultimately recommended by the League Council, the Rapporteurs proceeded from the assumption that the favorable conditions for shipbuilding on Åland could lead to heavier investment from the mainland, thus lending credence to the Åland Legislature's concern about an "influx of Finnish workers" but attributing this possibility to the working of markets rather than Finnish machinations.¹²⁵

By the end of World War II, the general linguistic climate between Swedish-speakers and Finnish-speakers in Finland is seen to have become "relative-

ly free from major conflicts.”¹²⁶ This did not initially apply to Åland, where the relationship was strained by well-founded rumors that the Finnish government had offered Russia the use of territory on Åland as a military base as part of its war reparations.¹²⁷ Nevertheless, by the time of the negotiation of the 1991 Autonomy Act, the primary motivations for retaining and expanding the land regime had clearly shifted to a primarily economic, rather than demographic footing. Studies undertaken in the 1980s had shown both an explosive growth in summer homes on waterside land plots and an increasing trend toward non-resident ownership of such plots.¹²⁸ Another study in one of Åland’s more isolated municipalities not only confirmed high non-resident ownership of summer cottage and residential plots, but also found that over one-third of agricultural land, pasture and forest was owned by the beneficiaries of undistributed estates.¹²⁹

The drafters of the 1991 Autonomy Act drew a connection between these issues, noting that the exemption of inheritance bequests from the local land regime had led to the transfer of land to non-residents without domicile rights, and that non-resident owners – particularly of non-distributed estates – were less likely to use their property, a factor that “often serve[d] to remove fields and forests from productive use.”¹³⁰ In essence, the concern was that the original restrictions were being bypassed – particularly through inheritance proceedings – by persons living outside Åland, facilitating both speculation in attractive waterside sites and the idling of agricultural land.¹³¹ To some extent, the earlier existential arguments regarding “de-nationalization” have become conflated with the current economic arguments in favor of the land regime. In describing the motivations behind the sharpening of the restriction in the 1991 Autonomy Act, one observer notes that they were meant to “protect the resident population’s livelihood possibilities (*utkomstmöjligheter*), which are dependent on the possibility to retain land in Ålandic ownership.”¹³² However, in contrast to the threats of forced integration and mass emigration asserted in the 1920s, contemporary concerns revolve around the need to assure that Ålanders are not left behind in the economic growth of the broader region:

Land is needed to build hotels, vacation cottages, yacht harbors, etc. If the provisions related to acquisition of landed property would be completely revoked, land prices would be likely to shoot up. Åland is a very popular area for summer tourism, both from abroad and from the Finnish mainland. It is therefore reasonable to assume that land plots appropriate for leisure activities in the Åland archipelago would be attractive purchase objects for tourists from urban areas with high purchasing power. Relaxation of the land acquisition legislation would presumably invite land speculation. This would, in turn, quickly lead to such high prices that the resident population would no longer be able to buy land.¹³³

The land acquisition regime also continues to be defended on the ground of cultural protection. However, as the perceived threat of hostile mass immigration or industrial colonization from Finland has receded, such arguments have also come to revolve around economic issues. For instance, one observer seeks to encapsulate nearly a century's worth of developments in the Åland-Finland relationship by concluding that "it is to be assumed that it is more important for the Ålanders to retain their culture than for the country's Finnish-speaking majority to be able to buy summer homes in the Åland archipelago."¹³⁴

However, there can be little doubt that the frontlines of the debate over language and culture on Åland have shifted significantly. In contemporary debates, the land restriction, along with other elements of the broader autonomy, continue to be at least implicitly credited with holding the number of Finnish-speakers on Åland to approximately the same level as in 1921. However, a new set of concerns have emerged that have little to do with land ownership and revolve much more around Åland's troubled integration into Finnish political life as well as the implications of its more successful penetration of mainland economic markets. The Government's 2007 "Language Policy Program" reflected this shift in setting priority areas of inquiry for the Åland Statistical Bureau to investigate:

Questions that are important to answer include the situations in which Ålanders feel that they are required to know Finnish or cannot receive adequate service in Swedish. The investigation [mandated by the program] will also focus on Ålandic students outside Åland and immigration with the purpose of answering the question of the extent to which

the linguistic situation on Åland and employment prospects here affect the decision to immigrate or move back to Åland.¹³⁵

With these historical developments in mind, it is important to revisit the fundamental question posed in a human rights-based analysis of Åland's land regime, namely *whether the means chosen to keep land in the hands of the Åland Islanders are proportional to the burden they impose on individual Ålanders who wish to dispose over their property and outsiders who wish to acquire property*. It is important to note that the Strasbourg Court allows states a relatively broad margin of appreciation not only in the identification of legitimate government aims but also in "ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question."¹³⁶ Nevertheless, the Finnish and Åland authorities would do well to continue to clearly articulate the purpose of the land regime and ensure that its application is both non-arbitrary and does not give rise to any de facto discrimination.

Conclusion

There is no inherent conflict between the local restrictions on land acquisition that Finland has obligated itself to upholding in the context of Åland's autonomy, on one hand, and the human rights of individuals interested in selling, purchasing, inheriting or bequeathing such land, on the other. Although the restrictions unquestionably interfere with individual rights related to property, they are founded in law and undertaken in furtherance of a clear public purpose, namely the preservation of the Swedish language and culture on Åland as well as Finland's longstanding obligations to uphold Åland's territorial autonomy. These points will weigh in favor of a finding that the existing restrictions on land acquisition are proportional to legitimate government aims and avoid placing an excessive burden on the individuals they negatively impact.

On the other hand, it is important to note that the factors in the proportionality equation have shifted significantly over time. On the individual side, rights to acquire or dispose over property were new and relatively weak at the time that the Åland Agreement was approved, and any violations that occurred

were a matter of purely domestic concern. Although contemporary human rights related to land and property remain relatively conditional in substance, they are now nevertheless universal, invoking the international responsibility of the Finnish state under its human rights obligations. Moreover, respect for these obligations is now subject to the scrutiny of independent regional and international bodies such as the European Court of Human Rights.

Meanwhile, both the substantive scope of the interferences presented by the land acquisition rules and their procedural intrusiveness have increased over time. Specifically where this rule once covered only sales of landed property, it now relates as well to rights acquired by lease and, in some cases, inheritance. Also, where the Åland Agreement initially imposed the risk of forced redemption on transfers of landed property – in cases where entitled individuals or public bodies opted to seek it within stipulated deadlines – the current regime amounts to an automatically applicable administrative procedure in which such transfers are presumptively invalid barring the discretionary grant of special permission.

On the state's side of the equation, meanwhile, the legitimate aim asserted in defense of the land acquisition regime has changed over time as well. At the time of the Åland Agreement, the League of Nations rapporteurs recommended these measures both in order to avert an impending "denationalization" of the Åland Islands through outside demographic pressure and to affirmatively secure the local population's economic well-being. Although concerns remain about threats to the status of the Swedish language on Åland in the context of Finland's broader constitutional framework, there is no longer any serious support for the idea that Åland's fundamental national identity is at risk as a result of demographic pressures. As a result, the land acquisition regime and the broader autonomy are now justified primarily on the basis of less existential – albeit still highly significant – concerns about the economic basis underlying Åland's unique minority culture.

For these reasons, it is in the interests of the authorities on both Åland and Finland to take all steps within their power to ensure that the land acquisition restrictions on Åland will be deemed proportional in the case of any eventual human rights scrutiny. Steps toward this end include (1) analyzing the regime carefully in order to eliminate the possibility of any unintentionally discrimi-

natory differentiation between affected persons; (2) ensuring that the criteria for granting land acquisition permits are clear and that the outcomes of such procedures are consistent and predictable; and perhaps most importantly (3) continuing to clearly articulate the reasons that this regime, in its current form, remains well-suited and necessary to the preservation of the linguistic and cultural rights of Åland's Swedish-speaking minority, taking into account the changed circumstances since it was conceived.

Notes

1. Tore Modeen, *De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär*, Skrifter utgivna av Ålands kulturstiftelse VII (1973), 13-14. The author notes that Åland had been part of the Bishopric of Åbo since the 14th century and had remained an integrated part of the Grand Duchy of Finland.
2. *Ibid.*, 14-15. In 1918, a Swedish expeditionary force negotiated the departure of Russian troops posted on Åland, but gave way in turn to a German occupation.
3. Regeringsform för Finland ("1919 Constitution"), 17 July 1919 (FFS 94/1919), Article 14 ("Finnish and Swedish are the Republic's national languages.") (translation by author).
4. Finland's December 1917 Declaration of Independence, states, for instance, that "Finland's people should join the world's other peoples as an independent nation." (translation by the author). *Finlands självständighetsförklaring*, http://sv.wikisource.org/wiki/Finlands_sjlvstndighetsfrklaring
5. Pekka Kalevi Hämäläinen, *Nationalitetskampen och språkstriden i Finland, 1917-1939* (Helsingfors: Holger Schildts Förlag, 1968), 34.
6. Kenneth D. McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Finland* (Waterloo: Wilfrid Laurier Press, 1997), 85-6.
7. Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund II: *Den av Nationernas Förbund tillsätta Rapportörkommissionens utlåtande* (Stockholm: Kungl. Boktryckeriet, P.A. Norsted Söner, 1921), 11.
8. Lag om självstyrelse för Åland, 6.5.1920 (FFS 124/1920).
9. *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund II*, 121-123. See also Lauri Hannikainen, "The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands," in Hannikainen and Horn (eds.), *Autono-*

- my and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe* (The Hague: Kluwer Law International, 1997), 58 and 76.
10. Proposition for the first Autonomy Act, *Ålands lagsamling* (Mariehamn: Ålands landskapsstyrelse, 2001), 741 (translation by author).
 11. *Ibid.* (“In accordance with the Constitution’s requirement of the creation of autonomous areas above the municipal level, a special committee was appointed on 19 July 1919 in order to develop proposals for autonomy for the Counties (of Finland). Special grounds demand that this question is addressed separately with regard to Åland.”) (translation by author). See also 1919 Constitution, Articles 50 and 51. Ironically, the Åland Autonomy Act of 1920 was both the first and last attempt to implement these articles; concerns about further “separatism” left the Finnish speaking majority unwilling to discuss further autonomy arrangements for other Swedish-speaking areas. McRae, 63.
 12. Lag om självstyrelse för Åland, Article 9, paragraphs (1) and (8). Both the state authorities and the Åland authorities were accorded the right to expropriate property subject to constitutional safeguards. *Ibid.*, Article 9, paragraph (1).
 13. *Ibid.*, Articles 5 and 9(b).
 14. LoN Council Decision, Point 2.
 15. LoN Council Decision, Point 3. The fourth protection called for by the Council involved a mechanism to ensure “the appointment of a Governor [the representative of the Finnish state on Åland] who will possess the confidence of the population.” *Id.*
 16. Åland Agreement, Point 3.
 17. Lagen innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning 11.8.1922 (“Guarantee Law”) (FFS 189/1922).
 18. *Ibid.*, Article 5.
 19. Lagen om utövande av lösningsrätt vid försäljning av fastighet i landskapet Åland (FFS 140/1938).
 20. *Ibid.*, Article 1.
 21. *Ibid.*, Article 2.
 22. Självstyrelselag för Åland (1951 Autonomy Act) 8.12.1951 (5/1952).
 23. *Ibid.*, Article 3.
 24. *Ibid.*, Article 4 (1) (emphasis added by author).
 25. *Ibid.*, Article 5. This article reads in full (as translated by the author): “A person who does not enjoy the Åland right of domicile [including legal persons] may not acquire ownership rights to real estate property in Åland

or possess such property through a lease or other agreement without the permission in each individual case of the Åland Government.

Without regard to the provisions of the first paragraph of this Article, the persons or associations named therein may acquire real estate property through inheritance or expropriation.

The authorities of Finland, Åland or the communes of Åland may acquire real estate property without regard to the provisions of the first paragraph of this Article.

More detailed provisions regarding the restrictions foreseen in this Article shall be set out in a special law.”

26. Ibid. The law refers both to persons and to “companies, cooperatives, associations, or other groups or foundations, which have neither had legal domicile on Åland for at least five years, nor have a board composed exclusively of members with the right of domicile on Åland” (author’s translation). Prior legislation was less specific. For instance, the 1938 Redemption Law referred only to “someone” (någon) without legal domicile on Åland.
27. Lagen om utövande av lösningsrätt vid överlåtelse av fastighet i landskapet Åland, 28.12.1951 (671/51).
28. The 1951 law amended the 1938 law to reflect the extension of Åland’s land restriction to include any form of acquisition other than inheritance and expropriation (Article 1, paragraph 1) and its applicability to legal persons (Article 1, paragraph 1). It also explicitly exempted those with the new right of domicile or those who had received specific permission from the Åland government from the risk of redemption (Article 1, paragraphs 1 and 2, respectively). However, no procedures for seeking or granting such permission were set out. Finally, the Law amended the 1938 Law by replacing the Governor appointed to Åland by the Finnish State (Landshövding) with the Åland Government as the body responsible for accepting and deciding claims for redemption (Article 2).
29. Lag om inskränkning i rätten att förvärva och besitta fast egendom i landskapet Åland (Land Acquisition Law), 3.1.1975 (3/1975). This law, like the prior 1951 and 1938 laws, was passed according to special procedures, fulfilling the requirement under the 1921 Åland Agreement that such laws be given equal legal force to the Autonomy Act itself.
30. Ibid., Article 4.
31. Ibid., Articles 5-6 (regarding purchase contracts) and 7 (regarding leases).
32. Ibid., Articles 8 (allowing the authorities to condition permissions on terms compatible with the purpose of the Law, 10 (on the consequences of failure

- to comply with such conditions), 15 (requiring those granted conditional permission to demonstrate compliance upon inquiry) as well as Article 9 (on dummy sales).
33. Självstyrelselag (1991:71) för Åland.
 34. *Ibid.*, Article 7, paragraph 2 (3).
 35. *Ibid.*, Article 10 (“Om inskränkningar i rätten att med ägande- eller nyttjanderätt förvärva fast egendom och därmed jämförbar egendom i landskapet stadgas i jordförvärvslagen för Åland (3/1975). Inskränkningarna gäller inte den som har hembygdsrätt.”)
 36. Law passed 16.8.1991 (1145/1991).
 37. Land Acquisition Law, Article 3 (as amended).
 38. Landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd, 68/2003.
 39. *Ibid.*, Article 12. See also Landskapsförordning om jordförvärvstillstånd, 70/2003.
 40. Markku Suksi, *Ålands konstitution* (Åbo: Åbo Akademis förlag, 2005), 130.
 41. Hannikainen, 68. The autonomy is not, however, seen as having acquired as clear an international status as Åland’s demilitarization, which is widely recognized as binding *erga omnes*. *Ibid.*, 71.
 42. European Union – Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community (consolidated text), *Official Journal C 321E of 29 December 2006*, Articles 18 (freedom of movement and residence); 39 (free movement of workers); 43 (right of establishment); and 44, paragraph 2(c) (defining measures to attain freedom of establishment, including “enabling a national of one Member State to acquire and use land and buildings situated in the territory of another Member State....”).
 43. Protocol No 2 on the Åland islands, Article 1: (“The provisions of the EC Treaty shall not preclude the application of the existing provisions in force on 1 January 1994 on the Åland islands on ... restrictions, on a non-discriminatory basis, on the right of natural persons who do not enjoy hembygdsrätt/kotiseutuoiikeus (regional citizenship) in Åland, and for legal persons, to acquire and hold real property on the Åland islands without permission by the competent authorities of the Åland islands;”).
 44. Hannikainen, 68.
 45. Malanczuk, 75: “The control of territory is the essence of a state.”
 46. Code of Inheritance (40/1965; amendments up to 1228/2001 included) (unofficial translation), Chapter 5, Section 1: “If there are no heirs, the estate shall pass to the state.”

47. The Constitution of Finland (1999 Constitution), 11 June 1999 (731/1999), Articles 2 (“The powers of the State in Finland are vested in the people, who are represented by the Parliament.”) and 4 (“The territory of Finland is indivisible. The national borders can not be altered without the consent of the Parliament.”).
48. 1919 Constitution, Section II (“Finska medborgares allmänna rättigheter och rättsskydd”).
49. Declaration of the Rights of Man (1789), Article 17: “Since property is an inviolable and sacred right, no one shall be deprived thereof except where public necessity, legally determined, shall clearly demand it, and then only on condition that the owner shall have been previously and equitably indemnified.”
50. 1919 Constitution, Article 6, paragraph 3: “Expropriation of property for general needs against full compensation shall be regulated by law.” (translation by author).
51. See Catarina Krause, “The Right to Property,” in *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), 143.
52. McRae, 65.
53. On the mainland of Finland, this reform had significant political overtones as many of the landed estates affected were owned by Swedish-speakers and predominantly worked by Finnish-speakers. McRae, 66.
54. 1919 Constitution, Article 7.
55. *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund II*, 119: ”Man kan fråga, varför en sådan inskränkning i avtalsfrihet skall vidtagas.”
56. Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th revised ed. (New York: Routledge, 1997), 209 (“the relationship between states and their own nationals was considered to be an internal matter for each state....”).
57. *Ibid.*, 235.
58. Richard Falk, “Reparations, International Law, and Global Justice: A New Frontier,” in *The Handbook of Reparations* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 482.
59. Malanczuk, 257.
60. Relatively few comparable autonomy regimes allow for such an unambiguous restrictions on the land acquisition rights of persons who have not, in effect, met local “naturalization” requirements. Examples include the Channel Islands, which have similarly direct, residency-based restrictions on the purchase of land and real estate. By contrast, another UK island autonomy,

- the Isle of Man, is able to effectively limit migration through the allocation of work permits. Bertil Roslin, *Europeiskt självstyrelse i omvandling*, Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2006, 75 and 82.
61. As described above, the stated aim of the first Autonomy Act was to allow Ålanders “the possibility to take care of their affairs in as free a manner as is possible for a region that is not an independent state.”
 62. Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996), 57. See also, International Covenant on Civil and Political Rights, Article 27.
 63. The last internationally sanctioned population transfers in Europe took place at the end of World War II, when up to 15 million ethnic Germans were forced from their ancestral homes in Poland, Czechoslovakia and other East European countries in accordance with the terms of the 1945 Potsdam Agreement signed by the victorious allies. Alfred-Maurice de Zayas, *A Terrible Revenge: The Ethnic Cleansing of the East European Germans, 1944–1950* (New York: St. Martin’s Press, 1994), 1. The displacement of some 450,000 Finnish citizens from parts of Eastern Karelia ceded to the Soviet Union was part of the same pattern. Ironically, nearly simultaneous judgments by the Nuremberg Tribunal and provisions of the 1949 Geneva Conventions confirmed the illegality of such transfers, which have been internationally condemned and even partially reversed where they have subsequently taken place on European soil. See European Stability Initiative, “The Lausanne Principle: Multiethnicity, Territory and the Future of Kosovo’s Serbs” (2004).
 64. A *Convention Concerning the Exchange of Greek and Turkish Populations* was signed as between Greece and Turkey on 23 January 1923 and was incorporated by reference into the broader *Treaty of Lausanne*, signed on 24 July 1923 by Greece and Turkey as well as other countries from the region and Great Powers involved in the negotiations.
 65. Esther Pohl Lovejoy, M.D., *Certain Samaritans* (New York: The MacMillan Co., 1933), chapter 31. The author served as the General Director of the American Women’s Hospitals’ service during the early 1920’s conflict between Greece and Turkey, and the cited work includes her memoirs from this period, available at <http://www.ku.edu/carrie/specoll/AFS/library/2-ww1/Lovejoy/awhTC.html#TC>
 66. Universal Declaration of Human Rights (UDHR), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).

67. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), U.N. Doc. A/6316 (1966); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), U.N. Doc. A/6316 (1966).
68. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 222.
69. The right to a remedy was first expressed in Article 8 of the UDHR, which guaranteed every person “the right to an effective remedy by the competent national tribunals for acts violating the fundamental rights granted him by the constitution or by law.” It is also found in Article 13 of the ECHR and Article 2(3) of the ICCPR. Although the ICESCR does not include an explicit right to domestic remedies, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) has repeatedly found that the obligation under Article 2(1) to realize economic and social rights “by all appropriate means” entails the domestic provision of “judicial or other effective remedies.” Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 3, Para. 5 (Fifth Session, 1990). *See also*, CESCR, General Comment 9 (Nineteenth Session, 1998).
70. The 1999 Finnish Constitution has replaced reference to “Citizens’ Rights” with reference to “Basic Rights and Liberties” (Chapter Two) and the majority of these rights are guaranteed to “everyone” within Finland’s jurisdiction (see Articles 6, 7, 10-13, etc.) Explicit exception is made with regard to particular rights that are more closely tied to citizenship or legal residence in Finland (see, e.g. Articles 9 and 14).
71. In addition, some rights may be temporarily derogated from under certain conditions in situations of national emergency. See ICCPR, Article 4; ECHR, Article 15.
72. 1999 Constitution, Section 15. See Suksi, 57.
73. Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 009 (1952), Article 1. This provision is construed by the Strasbourg Court as setting out three rules, the first paragraph being a general rule protecting peaceful enjoyment of property and possessions and the second two paragraphs setting out specific scenarios under which this right is at stake, namely the complete deprivation of property rights (e.g. through expropriation) and their partial curtailment through regulation or government controls. Monica Carss-Frisk, *The Right to Property, A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention of Human Rights* 7-8 (Council of Europe, Human rights handbooks, No. 4, 2001), http://www.coe.int/T/E/Human_rights/hrhb4.pdf

74. For instance, during the drafting of the ECHR, “[t]he United Kingdom and Sweden ... were concerned as to whether including the right to property in the Convention might place too much of a fetter on the power of States to implement programmes of nationalization of industries for political and social purposes. The formulation that was ultimately adopted provides a qualified right to property.” Carss-Frisk, 5-6.
75. The right of property was set out in Article 17 of the UDHR: “(1) Everyone has the right to own property alone as well as in association with others. (2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.” However, it was not included in the subsequent 1966 Covenants.
76. Krause, 151-152.
77. Carss-Frisk, 37-40.
78. *Ibid.*, 10-17.
79. European Court of Human Rights, Judgment, Case of Håkansson and Sturesson v. Sweden, Application no. 15/1988/159/215 (23 January 1990), paragraph 43.
80. European Court of Human Rights (Plenary), Judgment, Case of Marckx v. Belgium, Application no. 6833/74 (13 June 1979), paragraph 63: “...the right to dispose of one’s property constitutes a traditional and fundamental aspect of the right of property.”
81. Carss-Frisk, 44. Article 14 of the ECHR states that “enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground....”
82. Carss-Frisk, 18.
83. ECtHR, Marckx v. Belgium, paragraph 50: The Court found that Article One of the First Protocol to the ECHR “applies only to a person’s existing possessions and that it does not guarantee the right to acquire possessions whether on intestacy or through voluntary dispositions.”
84. The meaning of the concept of “possessions” is said to be “autonomous” in this respect for the purposes of the ECHR. Carss-Frisk, 17.
85. European Court of Human Rights, Judgment, Case of Inze v. Austria, Application no. 8695/79 (28 October 1987), paragraph 38.
86. 1991 Autonomy Act, Article 27, paragraph 1(7): “The state has legislative competence in questions regarding ... marriage and family relations, children’s legal situation and adoption, inheritance with the exception foreseen in Article 10” (translation by author). Article 10 of the Law refers to the Land Acquisition Law as setting out restrictions on the right to acquire landed property on Åland.

87. *Ibid.*, Article 10.
88. Freedom of movement is protected in accordance with the UDHR, Article 13 (1); the ICCPR, Article 12 (1); and Article 2 (1) of the Fourth Protocol to the ECHR.
89. 1919 Constitution, Article 7, paragraph 1 (translation and emphasis by author).
90. 1999 Constitution, Section 9, paragraph 1.
91. Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto (1963), Article 2.
92. Article 25 (1) of the UDHR sets out the right of everyone to “a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care....” See also Article 11 (1) of the ICESCR. The right to adequate housing is also protected under Article 31 (1) of the 1996 revised European Social Charter.
93. 1999 Constitution, Section, 19 (“The right to social security”), paragraph 4.
94. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), “General Comment 4” (Sixth Session, 1991), paragraph 8(e): “Within many States parties increasing access to land by landless or impoverished segments of the society should constitute a central policy goal. Discernible governmental obligations need to be developed aiming to substantiate the right of all to a secure place to live in peace and dignity, including access to land as an entitlement.”
95. Revised European Social Charter (1996), Article 31:
“With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed:
 1. to promote access to housing of an adequate standard;
 2. to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;
 3. to make the price of housing accessible to those without adequate resources.”
96. Carss-Frisk, 40.
97. *Ibid.*, 41-3.
98. Suksi, 329.
99. *Ibid.*, 331-2. The passage of legislation and an instruction setting out criteria for such determinations in 2003 appears to have improved the situation. Moreover, the fact that such decisions are generally capable of being re-

- viewed for legality in the Finnish administrative law system militates in favor of a finding of overall compatibility with the principle of legal certainty. *Ibid.*, 334.
100. See Anna-Lena Sjölund, “Förvärv av äländsk hembygdsrätt på ansökan”, also in this volume.
101. The two phrases used in Article 1 of Protocol One to the ECHR, “public interest” and “general interest” have been treated as having the same meaning in practice. Carss-Frisk, 26.
102. European Court of Human Rights, Judgment, *Case of Gillow v. the United Kingdom*, Application no. 9063/80, (24 November 1986), paragraph 53. The Court in this case was evaluating a complaint under the right to privacy in the home under Article 8 of the Convention, rather than the right to property, but the proportionality test applied by the Court in such cases is comparable.
103. *Håkansson and Sturesson v. Sweden*, paragraph 51.
104. *Ibid.*, paragraph 54.
105. *Gillow v. The United Kingdom*, paragraph 62. Article 8 of the ECHR reads as follows:
“1 Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2 There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”
See also Ursula Kilkelly, *The Right to Respect for Private and Family Life: A Guide to the Implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Human Rights Handbook, No. 1 (2003).
106. *Gillow v. The United Kingdom*, paragraph 51.
107. *Ibid.*, paragraph 54.
108. *Ibid.*, paragraph 56.
109. *Ibid.*, paragraph 57.
110. Hannum, 6.
111. *Ibid.*, 81. The author notes that this characteristic also leaves many indigenous groups without the ability to rely on neighboring countries dominated by their own or a supportive “ethnicity” for political support, in contrast to many minorities (as is notably the case in the Åland minority’s relationship

- to Sweden). Although indigenous groups often fit the criteria to be considered as minorities, many resent being labeled as such. *Ibid.*, 90.
112. International Labor Organization Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples (1989). Article 14 (1) states that: “The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised.”
 113. International Labor Organization (ILO), ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169): A Manual (2003), 29.
 114. Hannum, 90-91.
 115. See Daniel Fitzpatrick, “Best Practice Options for the Legal Recognition of Customary Tenure,” *Development and Change*, vol. 36 no. 3 (2005). ILO Convention No. 169 addresses this risk in Article 17:
 1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.
 2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.
 3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.”
 116. See Andreas Backfolk, *FN:s definition av begreppet ”ursprungsbefolkning” ur ett åländskt perspektiv*, Åländsk utredningsserie (1998:1). It is instructive to contrast the Åland autonomy with a truly indigenous Nordic territorial autonomy in the case of Greenland, or with a truly indigenous but primarily cultural Nordic autonomy in the case of the Saami.
 117. See UN Human Rights Committee, *Sandra Lovelace v. Canada*, Communication No. R.6/24, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) at 166 (1981). The Human Rights Committee oversees state implementation of the ICCPR. In this communication, the Committee found that provisions of the Canadian Indian Act stripping women who marry non-Indian men of the right to reside on reservations constituted an unjustified interference with the right of the applicant to enjoy her own culture under Article 27 of the ICCPR – particularly in light of the fact that this restriction continued to apply despite the break-up of her marriage.
 118. ILO Convention No. 169, Article 8(2).
 119. Fitzpatrick, 456.
 120. “Anmärkningar beträffande självstyrelselagen, framställda av Ålands lands-

- ting den 12 december 1920” (Observations related to the Autonomy Act, forwarded by Åland’s Legislature, 12 December 1920), Annex 5 to *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund II*, 169 (translation by author).
121. Ibid., 167 (translation by author).
 122. Ibid., 165-7 (translation by author).
 123. *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund II*, 105 (translation by author).
 124. Ibid., 103 (translation by author).
 125. Ibid., 119 (translation by author).
 126. McRae, 80. The author cites reasons including solidarity arising from the shared experience of the Winter War against Russia, the fact that Finnish-speakers had effectively achieved equitable political representation, overcoming previous Swedish-speaking dominance, and the context of broader Nordic cooperation. Ibid., 80-81.
 127. Håkan Skogsjö and Jonas Wilén, *Skotten i Tornvillan: Historien om Ålands självstyrelse*, Ålands museum (1997), 31.
 128. Regeringens proposition 73/90, 23. During the period of 1970-1985, the number of summer cottages on Åland increased by 70%, with one third of such properties owned by persons resident outside Åland.
 129. Ibid., 24.
 130. Ibid., 39 (author’s translation).
 131. Ibid., 7 (justifying expanded land restrictions on the need to prevent the circumvention of the rules on land acquisition) and 24 (concluding that a significant and growing proportion of land on Åland was owned by non-residents).
 132. Marine Holm-Johansson, “Vissa begränsningar i äganderätt och politiska rättigheter på Åland och den Europeiska Konventionen för Mänskliga Rättigheter,” Examensarbete i folkrätt, Juridiska fakulteten, Uppsala Universitet (1991), 16 (author’s translation).
 133. Ibid. (author’s translation).
 134. Niklas Lampi, “Kampen fortsätter i nytt hus” (ledare), *Åland* (19.03.2007) (author’s translation).
 135. Ålands landskapsregering, Språkpolitiskt program, Meddelande nr 3/2006-2007 (2007) (author’s translation).
 136. Carss-Frisk, 32.

Sammanfattande kommentar

Gunnar Jansson, vicehäradshövding, f.d. riksdagsledamot

Hembygdsrätten – Ålands regionala medborgarskap – har belysts från historisk, folkrättslig, politisk och ekonomisk synpunkt. Jag lämnar tre kommentarer (av hänsyn till att Peter Lindbäck och jag delade på tre minuter för ändamålet).

1. Jag hävdar fortfarande att landstinget 1991/92 gjorde fel när det ansåg att lagstiftningen om hembygdsrätten inte berör Ålands konstitution enligt 55 § lagtingsordningen. Gärna hade jag sett att Anna-Lena Sjölund skulle ha diskuterat denna aspekt och anvisat väg att rätta till detta fundamentala misstag.

Ifall lagstiftningen om åländsk hembygdsrätt inte berör Ålands konstitution, så lär inget annat heller göra det; hembygdsrätten syftar ju till att ”skänka full trygghet på nationalitetsskyddets område” och självstyrelsen är en nationalitetsskyddande mekanism.

2. Vad gäller inskränkningar i ekonomiska rättigheter (Kinnunen och Williams) är det skäl att märka följande:
 - a) Näringsrättsbegränsningar ansågs nödvändiga efter andra världskriget när Chrigton Vulcan-varvet i Åbo planerade att förlägga ett båtvarv till Åland för leverans av fartyg som krigsskadestånd till Sovjetunionen. Tanken var att 5.000 varvsarbetare, huvudsakligen finskspråkiga, skulle rekryteras. Detta hade i ett slag förskjutit språkbalansen på Åland. Projektet förföll.
 - b) Ett begränsat tillträde till fastighetsmarknaden på Åland till följd av hembygdsrättsbegränsningarna leder till lägre fastighetspris jämfört

med omgivande regioner – särskilt i skärgården, men ett begränsat tillträde till t.ex. dagligvaruhandeln och byggsektorn leder till högre prisnivå. Betraktade på så vis kan man säga att markägarna och konsumenterna betalar priset för näringsrättsskyddet.

3. Hembygdsrättens utveckling (Sia Spiliopoulou Åkermark) i riktning mot ett regionalt medborgarskap beror i huvudsak på tre faktorer:
 - a) I vilken omfattning och under vilka villkor ålänningar kan få behålla hembygdsrätten efter att de flyttat från Åland,
 - b) huruvida hembygdsrätten kan kopplas bort från kravet på medborgarskap i Finland, och
 - c) hur det s.k. skiktade medborgarskapet utvecklas i EU.

Till dessa frågor är det skäl att återkomma när Åland får en egen konstitution och när nästa översyn av relevanta bestämmelser i självstyrelselagen blir aktuell.

Reflektioner och diskussion

Peter Lindbäck, landsbövårdning på Åland

Efter notväxling mellan Finland och Sverige överfördes Ålandsfrågan att behandlas av Nationernas Förbund, som i juni 1921 tillerkände Finland suveräniteten över Åland, men med krav om internationella garantier bland annat för att bevara jordegendomen i öbornas egna händer. I bakgrunden fanns ett utsagt antagande från NF:s sida att äganderätten till den fasta egendomen i öbornas händer bäst skulle skydda det svenska språket och kulturen på öarna. Bland Nationernas Förbunds så kallade garantier in- togs således;

- bestämmelsen om rätt för person med laga hemort på Åland att lösa in fastighet som hade försålts åt person som saknade sådan laga hemort i landskapet och
- bestämmelsen om att person som inflyttade till Åland, och som åtnjöt medborgarrätt i Finland, förvärvade rösträtt i kommun och landskap först efter fem års laglig hemvist på Åland.

Vid självstyrelsens tillkomst fanns det inte någon särskild reglering om åländsk hembygdsrätt, utan endast bestämmelser om särskilda rättigheter för personer med laga bo och hemvist i landskapet. I samband med beredningen av den andra självstyrelselagen för Åland, 1951års självstyrelselag, skriver Finlands regering i sin proposition till riksdagen bland annat som följer:

Genom en lag av den 1 september 1939 hava villkoren för lösningsrätt vid försäljning av fastighet på Åland bragts i konformitet med den i garantilagen stadgade förutsättningen för erhållande av kommunal rösträtt och rösträtt vid landstingsval, nämligen fem års bofasthet i vederbörande kommun. Denna lagändring avsåg att bereda ökad trygghet för jordens bevarande i åländska händer. Härigenom har burskap vunnits för införande i lagstiftningen av en särskild lokal medborgerlig status

för de landskapets inbyggare, vilka en längre tid därstädes haft laga bo och hemvist. Vägande skäl föreligger att i lagstiftningen införa benämningen åländsk hembygdsrätt. Villkoren härför vore mantalsskrivning och fem års bofasthet i någon av landskapets kommuner. Med detta rättsbegrepp skulle då förknippas ej blott rösträtten vid kommunala val och landstingsval samt jordens bevarande i åländska händer, utan även vissa nya rättsverkningar med syftemål att skänka ålandsbefolkningen full trygghet på nationalitetsskyddets område. Särskilda inskränkningar hava sålunda i landskapets intresse ansetts påkallade även såvitt angår den inflyttade befolkningens näringsutövning. Enligt förslaget skulle rätt att inom landskapet idka öppen näring tillkomma endast dem, som åtnjuter hembygdsrätt.

Sammantaget kan konstateras att begreppet åländsk hembygdsrätt skapades först i och med 1951års självstyrelselag, och inte som ett som ett särskilt åländskt medborgarskap utan som ett samlande rättsbegrepp. Den som hade åländsk hembygdsrätt skulle automatiskt ha tre rättigheter;

- rätten att förvärva och besitta fast egendom på Åland,
- rätten att rösta och delta i kommunal- och landstingsval och
- rätten att bedriva näring på Åland.

Samtidigt uppställdes finskt medborgarskap som krav för att kunna förvärva och inneha åländsk hembygdsrätt. Någon mera utförlig motivering till varför person som bibehöll sitt finska medborgarskap skulle förlora sin åländska hembygdsrätt om hon flyttade bort från landskapet och stadigvarande bosatte sig utanför Åland, finns inte att hitta i förarbetena till 1951års självstyrelselag. Förutom hänvisningen till medborgarrättslagstiftningens grundläggande stadganden kan man endast indirekt utläsa att den omständigheten att de till hembygdsrätten kopplade tre rättigheterna var förbehållna landskapets inbyggare, personer med laga bo och hemvist i landskapet, utgjorde skäl nog för att hembygdsrätten skulle gå förlorad om en person stadigvarande bosatte sig utanför Åland.

Bland de flertal smärre ändringar som den nya självstyrelselagen medförde på hembygdsrättens område kan nämnas att det numera är upp till lagtinget att i landskapslag närmare stadga om förlust av hembygdsrätt för den som annat än tillfälligt flyttar bort från landskapet, men som bibehåller sitt finländska

medborgarskap. Således finns det inte, åtminstone inte i teorin, något hinder för lagtinget att i landskapslagen om hembygdsrätt in ta bestämmelser om att person som förvärvat hembygdsrätt bibehåller denna till trots för stadigvarande bosättning utanför landskapet. Eller för att citera detaljmotiveringen till det aktuella stadgandet i gällande självstyrelselag;

Huruvida utflyttning skall leda till förlust av hembygdsrätt och vid vilken tidpunkt sådan förlust skall inträda, skall regleras genom landskapslag. Det har inte ansetts föreligga skäl att i självstyrelselagen kategoriskt binda förlusten av hembygdsrätt till en viss tid såsom i den gamla självstyrelselagen. Förslaget möjliggör en differentiering, som ger bättre möjligheter att beakta olika utflyttningssituationer.

Därmed kan man konstatera att bestämmanderätten kring de särskilda rättigheterna på Åland, det vill säga rätten att förvärva och besitta fast egendom på Åland, rätten att rösta och delta i lokala val samt rätten att utöva näring i landskapet inledningsvis låg hos det internationella samfundet, uttalat av Nationernas Förbund år 1921. Därefter reglerades rättigheterna i 1951 års självstyrelselag, som en överenskommelse mellan riket och landskapet, för att sedan genom nu gällande 1991 års självstyrelselag långt ha överförts på landskapets kompetens att självständigt och utan statsmaktens medverkan regleras av lagtinget genom landskapslag.

Endast beträffande rätten att rösta och delta i lagtingsval uppställer självstyrelselagen som ett krav innehav av åländsk hembygdsrätt, ett krav som inte kan åsidosättas ens genom landskapslag.

Den åländska hembygdsrätten är inte ett åländskt medborgarskap utan ett rättsbegrepp som håller ihop de tre rättigheter som beslutsfattare och lagstiftare under självstyrelsens 80-åriga historia har ansett bör förbehållas de människor som har sitt laga bo och hemvist på Åland, på bekostnad av dem som har sitt laga bo och hemvist utanför Åland.

Vad sedan gäller rättigheterna för de människor som fysiskt har sitt laga bo och hemvist utanför Åland, men som samtidigt har valt att identitets- och känslomässigt ha sitt bo och hemvist kvar på Åland – jag tänker då i första hand på dem som benämner sig bortaållänningar – så har instrumenten för att tillgodose alternativt låta bli att tillgodose deras önskemål och förväntningar om bibehållna rättigheter på Åland, i och med 1991 års självstyrelselag,

mera påtagligt överförs i händerna på självstyrelseorganen, att regleras genom landskapslagstiftning. Det är en intressant utveckling.

Jag förutspår en utveckling där allt fler hemmavarande ålänningar kommer till insikt om att antingen de själva eller åtminstone deras barn kan komma att för en längre tid bosätta sig utanför Åland. I takt med en sådan utveckling kommer dessa åländska väljare att i ökad grad ställa förväntningar på sina valda politiker att överväga möjligheten till bibehållen hembygdsrätt till trots för bortflyttning och bosättning utanför Åland.

Vad säger bakgrunden, historiken? Då man inför 1951 års självstyrelselag skapade en "särskild lokal medborgerlig status för landskapets inbyggare", som definierades som ett rättsbegrepp (och inte som ett medborgarskap), tillförde man vissa nya rättsverkningar – d.v.s. rätten att bedriva näring – med syftemål att skänka ålandsbefolkningen full trygghet på nationalitetsskyddets område.

NF:s beslut, den så kallade Garantilagen och 1951 års självstyrelselag skapade ett minoritetsskydd eller som det sägs i 1951 års självstyrelselag, ett nationalitetsskydd till förmån för den åländska lokalbefolkningen. Men vid denna tidpunkt dikterades villkoren och skyddet säkrades av helt eller delvis andra än självstyrelseorganen.

Genom 1991 års självstyrelselag har självstyrelseorganen givits en långtgående rätt att själva bestämma om kopplingen, eller icke-kopplingen, mellan hembygdsrätt och de ursprungliga tre rättigheterna kopplade till hembygdsrätten. Även vad gäller undervisningsspråket i de åländska skolorna kan lagtinget numera ensidigt upphäva NF:s garanti inom detta område.

Så vad har självstyrelseorganen gjort? På näringsrättens område jämställs fem års bosättning utan hembygdsrätt med innehav av hembygdsrätt. På jordförvärvets område gäller i och för sig krav om hembygdsrätt, men självstyrelseorganen har bestämt att en person som uppfyller kraven om att erhålla hembygdsrätt, men som inte vill byta medborgarskap, skall få obegränsad dispens för markförvärv.

Kommunalvalet har frikopplats från krav om innehav av åländsk hembygdsrätt, och därmed är det endast lagtingsvalet som förutsätter innehav av hembygdsrätt.

Sammanfattningsvis har statsmakten och självstyrelsen tagit sig rätten att överlåta på de åländska självstyrelseorganen att luckra upp dels kopplingen mellan hembygdsrätten och nationalitetsskyddet och dels nationalitetsskyddet i sig. Och det har man gjort, även medvetna om EU-medlemskapets krav om att en vidtagen uppluckring inte kan återgå i en strängering.

Avslutningsvis kan man fråga sig om inte hembygdsrättsinstitutet har förlorat sin betydelse och i dag mera är ett avskräckande element gentemot omvärlden än ett faktiskt nationalitetsskydd till förmån för den åländska befolkningen.

Nej, den korrekta konklusionen är snarare att den åländska hembygdsrätten, till trots för den ovan nämnda materiella urholkningen, alltmer uppfattas som ett i många avseenden värdefullt ”medborgarskap”, likt det amerikanska, och att dess attraktionsvärde och betydelse därför snarare är i växande än i avtagande.

Den åländska hembygdsrätten
Rapport från seminariet *Hembygdsrätt, näringsrätt,
medborgarrätt – hörnstenar i den åländska självstyrelsen*

Hembygdsrätten är en av de viktigaste hörnstenarna i det åländska självstyrelsebygget. Internationellt har det visat sig att hembygdsrätten är en unik rättslig institution.

Förvånansvärt lite finns skrivet och dokumenterat om hembygdsrättens tillkomst, tillämpning och utveckling.

I samband med de åländska landskapsdagarna i Helsingfors i juni 2007 ordnades ett forskarseminarium om hembygdsrätten. Seminariet anordnades av Ålands lagting i samarbete med Ålands fredsinstitut och Centrum för Norden-studier vid Renvall-institutet i Helsingfors.

Seminariet resulterade i denna rapport.

ISBN 978-952-5265-20-0

