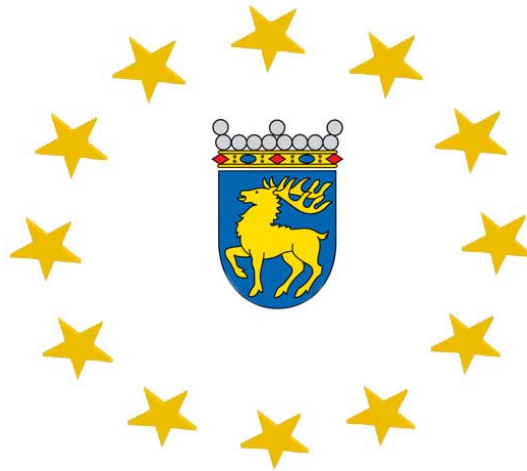


Lunds Universitet
Statsvetenskapliga institutionen
2007-05-22

Statsvetenskap D
VT07
Handledare: Christian Fernandez



Den åländska hembygdsrättens omgestaltning

Från jordförvärvsskydd till regionalt medborgarskap

Andreas Dahlén

Abstract

This article seeks to re-imagine the Alandish “hembygdsrätt” to a regional citizenship. “Hembygdsrätt” is a judicial tool that regulates acquisition of property and voting rights. It’s a central part of the autonomy as it constitutes a social-border between Finns and Alanders.

However as Åland and Finland became members of the European Union questions arouse concerning the legitimacy of the current statues. The community argued that it could be considered as a breach of the anti-discrimination principle. Therefore Alandish autonomy was recognized as an exception in the joint-accession treaty of Finland and Åland. The membership did not, however, bring a solution to the democratic problem of the “hembygdsrätt”. In 1996 the High administrative court declared that “hembygdsrätt” and the autonomy should be seen as an extension of the national citizenship as its only function is to safeguard the Swedish language. Ten years later the commission issued an opinion on the same matter. The commission stated that those rights attached to the “hembygdsrätt” which are covered by Community law, are to be granted to EU citizens, in accordance with the principle of non-discrimination on grounds of nationality.

Even though the regional competence is separate from the national competence, as the legitimacy of the local parliament derives from the inhabitants of the island, Finnish citizenship is compulsory for persons who apply for “hembygdsrätt”. Furthermore, the local self-determination with its constitutional features should be enough to define the autonomy as a civil nation. The current situation inclines that Alanders only exist as long as they are residing on Aland.

This article illustrate that “hembygdsrätt” clearly is a form of regional citizenship that covers a variety of social and political rights. Therefore should “hembygdsrätt” receive a political and judicial recognition as a citizenship within community and national law.

Keywords; Åland, Hembygdsrätt, Regional citizenship, Ålandsprotokollet, Autonomy, Self-determination,

1. Inledning	4
1.1 Syfte	5
1.2 Avgränsning	5
1.3 Disposition	5
2. Metod och material	7
2.1 Källkritik	8
3. Begreppsförklaring	9
3.1 Autonomi.....	9
3.2 Europeiskt medborgarskap.....	10
4. Den åländska hembygdsrätten	12
4.1 Hembygdsrättens tillkomst.....	12
4.2 Förvärv av hembygdsrätt.....	12
4.3 Förlust av hembygdsrätt	14
4.4 Hembygdsrättens påverkan på andra områden.....	14
4.5 Jordförvärvslagen	15
4.6 Tillståndsgivning.....	15
5. Hembygdsrätt i den Europeiska Unionen	18
5.1 Det åländska undantaget i den Europeiska Unionen.....	18
6. Hembygdsrätten enligt HFD och kommissionen	21
6.1 Hembygdsrätt och Högsta förvaltningsdomstolen	21
6.2 Kommissionens syn på hembygdsrätten	23
7. Hembygdsrättens omgestaltning	25
7.1 Medborgarskap som norm.....	25
7.2 Medborgarskap som identitet	28
7.3 Medborgarskap och demokrati.....	29
8. Ett åländskt medborgarskap?	31
9. Källförteckning	33
10. Bilaga	36

1. Inledning

Den åländska särställningen har alltsedan 1920-talet definierats utgående från den finländska och den åländska dimensionen. Allt eftersom relationen mellan Finland och Åland blev mer komplex krävdes nya juridiska verktyg för att säkerställa den åländska särställningen.

Under 1950-talet utökades den befintliga juridiska särställningen med jordförvärvsskyddet. Jordförvärvsskyddet materialiserades till den s.k. hembygdsrätten vilken kom att bli en garant för att den åländska jorden även i framtiden skulle besittas av örikets innevånare.

Den allmänna samhällsutvecklingen ställer ständigt nya krav på den åländska autonomin. Såväl interna som externa element påverkar självstyrelsemodellens juridiska och politiska dimension, detta gäller inte minst medlemskapet i den Europeiska Unionen.

År 1994 folkomröstade Åland och Finland om ett eventuellt inträde i EU. Ett medlemskap skulle innebära stora förändringar i den nationella rättsordningen. Således stod även den lagstadgade Åländska särställningen som föremål för förändring.¹

Självstyrelsen som innefattade en rad formella restriktioner, såsom inskränkningar i rätten till etablering och förvärv av fast egendom, ansågs stå i direkt kontrast med den europeiska integrationstanken. Åland som är enspråkigt svenskt hade sedan 1921 åtnjutit en särställning inom Finland som innebar att landskapet innehade betydande befogenheter i frågor rörande lagstiftning och jordförvärv.

Ett eventuellt medlemskap skulle medföra att lagstiftningsbehörighet överfördes från Åland till gemenskapen vilket kunde leda till i en inskränkning av autonomin.

När förhandlingarna mellan Finland och EU inleddes stod en rad av självstyrelsens kärnfrågor på agendan. Frågan var hur Åland kunde bibehålla sin särställning rörande självbestämmanderätt och hembygdsrätt. Hembygdsrätten som i praktiken fungerade som ett lokalt medborgarskap fastställde vissa krav för jordförvärv och deltagande i lagtingsval osv. Således var det av stor vikt att denna funktion fortsättningsvis hade verkan inom landskapet. Förhandlingarna resulterade i att ett särskilt Ålandsprotokoll som skulle komma att utgöra en oskiljaktig del av Finlands anslutningsfördrag.²

I folkomröstningen 1994 röstade Finland och Åland för ett finländskt medlemskap i EU. På Åland där befolkningen hade möjlighet att rösta två gånger, först i frågan om ett finländskt EU-inträde och senare i frågan om ett åländskt EU-inträde, hade medborgarna ställt sig tveksamma till det finländska EU-inträdet. När det senare var dags för ålänningarna att ta ställning till ett eventuellt åländskt EU-inträde röstade 74 % för att Åland skulle gå med i unionen. Orsaken till detta kan tillskrivas utgången i de finländska och svenska EU-valen, där båda stater röstade för ett medlemskap i gemenskapen.

Medlemskapet i unionen kom inte att bli en definitiv lösning på problematiken kring hembygdsrätten. Det enade Europa utmanade de normer och rättigheterna som tidigare förknippats med hembygdsrätten. Frågor såsom icke-finska medborgares möjlighet att erhålla hembygdsrätt och legitimiteten i den åländska demokratiprocessen var nya inslag i den politiska agendan. Den nya situationen föranledde på detta vis ett behov för en omgestaltning av hembygdsrätten.³

¹ Bring, Ove (2002) *Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar*. Mariehamn sid. 68-73

² Bring, Ove (2002) sid. 68-73

³ Bring, Ove (2002) sid. 74-79

1.1 Syfte

Ändamålet med denna uppsats är att åskådliggöra problematiken kring hembygdsrättens förhållande till den Åländska självstyrelsen, den Finländska staten och den Europeiska Unionen. Genom att belysa hembygdsrätten utifrån den juridiska och politiska dimensionen kommer utredningen att undersöka möjligheten för en omgestaltning av hembygdsrätten.

Syftet med denna utredning är att undersöka möjligheten för ett omgestaltande av den åländska hembygdsrättens till ett regionalt medborgarskap.

Syftet kan sägas omfatta fyra delar den juridiska, politiska, normativa och empiriska omgestaltningen. Den första delen är den juridiska. Grunden i hembygdsrätten kan sägas vara förankrad i den åländska, finländska samt europeiska jurisdiktionen. Således är det av stor vikt att hembygdsrätten först och främst beskrivs utgående från den juridiska dimensionen. Den politiska delen av omgestaltningen är den pågående process som självbestämmande rätt innebär. Landskapets, statens och EU:s förehavanden gällande autonomifrågor påverkar ständigt den politiska uppfattningen om hembygdsrätten.

Den empiriska delen syftar till att beskriva ett relevant sammanhang för omgestaltningen. Delen tar upp den historiska kontexten av hembygdsrätten samt särställningens position i Europa.

Avslutningsvis, hembygdsrätt och medborgarskap är värdeladdade idéer, den mångfacetterade uppfattningen har ingen universellt accepterad definition. Den normativa delen syftar till att sammanbinda de tre olika delarna genom frågeställningen - Vad bör en omgestaltning av hembygdsrätten innebära?

1.2 Avgränsning

Syftet med utredningen kan definieras som utmärkande i den bemärkelse att det handlar om en relativt unik företeelse som berör en liten grupp människor. Detta borde innebära att få avgränsningar i forskningsområdet måste göras. I själva verket föranleder hembygdsrätten till en vidare diskussion om gemenskapens och nationalstatens flerdimensionella minoritetsproblematik. Således bör ett övervägande av det valda materialet göras.

Först och främst, krävs en avgränsning i återgivningen av det juridiska materialet. Jag har valt att endast beakta lagar, rättsfall och utlåtanden som kan anses vara relevanta för hembygdsrättens politiska dimension. Valet av rättsfall har förefallit vara svårt, Finlands Högsta förvaltningsdomstol yttrade 1996 att hembygdsrätten var nationell angelägenhet, således är det svårt att motivera inkluderingen av liknande avgöranden från EG-domstolen.

För det andra, den åländska hembygdsrätten kan sägas vara unik. Självstyrelsen är förankrat genom Ålandsöverkommelsen från 1921 i internationell rätt vilket innebär att det återfinns en särskild legitimitet. Således har jag valt att beakta sakfrågor i andra autonomier snarare än underkasta mig en fullständig komparation.

Avslutningsvis, har jag valt att närma mig omgestaltningen utgående från olika värden som kan sägas karaktärisera "ett medborgarskap". Utgångspunkten för dessa värden är medlemskapet i gemenskapen och demokrati.

Avgränsningarna i denna utredning har till stor del formaliserats av den juridiska och politiska diskussionen. Det går emellertid att hävda att dessa avgränsningar förefaller vara naturliga då de följer den realpolitiska utvecklingen.

1.3 Disposition

Syftet med denna uppsats är att undersöka möjligheterna för en omgestaltning av hembygdsrätten. För att detta skall vara möjligt kommer det första kapitlet att innehålla ett närmande av hembygdsrättens funktion på Åland. Efter följer en presentation om Ålands och

hembygdsrättens ställning EU. Ålandsprotokollet som är en central del i det åländska medlemskapet kommer således att presenteras i sin helhet. Tanken med detta är att läsaren skall få en inblick i den juridiska och politiska funktion som hembygdsrätten innehar. Eftersom syftet med utredningen är att undersöka möjligheten för en omgestaltning till ett regionalt medborgarskap kommer följer en presentation om hembygdsrätten och medborgarskapets normativa värden. Efter varje kapitel kommer en analys vilket skall stå som grund för en avslutande diskussion.

2. Metod och material

Att studera en omgestaltning av hembygdsrätten innebär en rad metodologiska problem då det kan sägas ha ett externt förhållande till den vetenskapliga teorin. Hembygdsrätten är en realpolitisk lösning som vilar på en extern grund. Genom att behandla det externa problemet med en vetenskaplig metodologi utmanas paradigmet och normer. Således kan utredningens metodologi definieras som explorativ. Dess primära syfte är att utsätta det avgränsade problemområdet för en vetenskaplig granskning. Genom tillämpande av statsvetenskapliga teorier skall ett nytt betraktelsesätt presenteras. Begreppet kommer på så vis att genomgå en transformation där normativa antaganden om den juridiska och politiska verkligheten omvärderas.⁴

Omgestaltningen av hembygdsrätten är en komplex process som inkluderar flera vetenskapliga discipliner. Detta innebär att utgångspunkten för denna utredning bör innefatta en till synes tvärvetenskaplig ansats. Den extensiva ansatsen föranleds av hembygdsrättens dualistiska natur som ett juridiskt instrument för att reglera ett politiskt beslut. För att analysera omgestaltningen krävs att den observeras i verkligheten. Där utgör den juridiska dimensionen ett fundament som inte går att negligera. Att bortse från den juridiska dimensionen skulle innebära att utredningen förringas till en spekulativ diskussion som kan förvisas till idévärlden. Således är det en nödvändighet att den juridiska dimensionen med dess institutionella förvecklingar presenteras.⁵

Det är inte enbart hembygdsrätten som kräver ett avvägt metodologiskt tillvägagångssätt. Vid en studie av Ålands särställning uppkommer vissa semantiska svårigheter då det kan finnas oklarheter i den avsedda företeelsen. Att använda begrepp såsom självstyrelse och självbestämmande kan vålla problem i vissa sammanhang. Även om begreppen är definierade nationellt återstår en överordnad tolkning av enskilda fall. Till exempel skapar begreppet självstyrelse vissa problem då högsta förvaltningsdomstolen i Finland slog fast att Åland och Ålänningar inte skall jämföras med andra liknande regioner inom EU. Samtidigt är den åländska självstyrelsen inte bara förankrad i internationell rätt utan även i EG-rätten således utgör detta företrädesvis ett ontologiskt problem. Därför är det först och främst nödvändigt att analysera och definiera den ontologiska dimensionen av begreppen.

Det finns även andra begrepp och företeelser som uteslutande kan tillskrivas en lokal härstamning. För att underlätta förståelsen av dessa begrepp och företeelser kommer de att definieras ostensivt eller nominellt. Den ostensiva definitionen innebär att företeelser beskrivs genom demonstration vid första tillfället de nämns. Den nominella definitionen innebär att ett begrepp definieras med hjälp av andra mer vedertagna begrepp.⁶

Den metodologiska begreppsproblematiken föranleder till en vidare diskussion om utredningens metodologiska tillvägagångssätt.

I en autonomistudie föreligger de vissa fördelar med att jämföra olika modeller. En renodlad komparativ studie skulle i många fall åskådliggöra likheter eller olikheter i självstyrelsemodeller på ett tydligt sätt. Att jämföra autonomier skulle innebära en teoretisering av modeller för självstyrelse. En sådan studie skulle söka svar på frågorna; vad finns det för likheter eller olikheter modeller emellan? Dock finns det vissa problem med ett sådant tillvägagångssätt. För det första, den åländska befolkningen innehar folkrättsliga garantier. Åland utgör även ett internationellt subjekt vilket är unikt och tillerkänner självstyrelsen en särskild legitimitet. Då det idag i Europa inte finns autonomier med liknande internationell legitimitet kan det vara svårt att välja en modell för komparation.

För det andra söker denna utredning att beskriva en process. Att beskriva observationer utgående från andra modeller kan innebära en generalisering av typologier. För att undvika

⁴ Söderfeldt, Björn (1972) Statsvetenskapliga metoder. Sid.25

⁵ Söderfeldt, Björn (1972) Sid.8

⁶ Söderfeldt, Björn (1972) Sid.30

detta bör observationer väljas utgående från områden som kan tillskrivas en liknande ontologisk grund. Om den ontologiska grunden skiljer kan det innebära att förenklingar görs på bekostnad av utredningens akademiska kvalitet.⁷ För att undvika detta problem har samtliga jämförelser av observationer gjorts utgående från den kategorisering som EU: s jurisdiktion erbjuder.⁸

Avslutningsvis, vid en studie av en lokal företeelse såsom hembygdsrätt uppkommer även mer praktiska problem då läsaren ofta inte är bekanta med örikets politiska, historiska, juridiska situationen. Således tvingas läsaren bekantas med en uppsjö av tidigare okänd fakta. För att underlätta läsandet har jag därför valt att placera analysen i slutet av varje avsnitt.

2.1 Källkritik

Urvalet av material består i förstahand av böcker, hemsidor, offentliga publikationer samt av artiklar. Detta material återfinns i huvudsak hos Lunds Universitetsbibliotek, Statsvetenskapliga Universitetsbiblioteket, Ålands Lagtingsbibliotek och European Free Alliance publikationssamling men material har även inhämtats från officiella publikationer på Internet.

Beträffande de tryckta källorna finns det en del saker som bör klargöras. För det första är det viktigt att poängtera åldern på den tryckta litteraturen. Då EG-domstolen, till exempel, har avsevärda befogenheter inom områden som lagtolkning och lagstiftning kan äldre litteratur i vissa avseenden vara föråldrad då den inte alltid uppdateras kontinuerligt. Dock bör det påpekas att detta är ett problem med all litteratur. Problemet är särskilt tydligt inom områden som härrör hembygdsrätt och självstyrelsen då det är områden som kan betraktas som smala.⁹ För att undvika detta problem har jag valt att framhäva de aktuella Internet källorna framför den äldre tryckta formen. Här bör det dock poängteras att äldre litteratur inte alltid är av nackdel. Av tidigare erfarenheter har det erfarits att äldre litteratur ofta presenterar den aktuella uppfattningen då situationen uppkom snarare än nyare litteraturen som beskriver situationen som en återblick. Exempelvis rör detta resonemang Nationernas Förbunds inrättande av den åländska särställningen.

Delar av det använda materialet har hämtats, som tidigare nämnts, från Internet vilket i vissa fall kan äventyra dess trovärdighet. I detta fall anser jag dock att källorna är trovärdiga, eftersom dessa källor har inhämtats från officiella institutioner såsom regeringen, riksdagen, högsta förvaltningsdomstolen och gemenskapens databaser. Jag har även jämfört dessa hemsidor med fakta från befintliga tryckta källor för att se ifall de överrensstämmer. I fall där information inhämtats från partipolitiska hemsidor har det i första hand inhämtats för normativa hänvisningar.

⁷ Morton, Rebecca B. (1999) *Methods & Models*. Sid.33-34

⁸ I dessa sammanhang är den ontologiska grunden den samma nämligen EU: s juridiska kategorisering av självstyrelsers typologier.

⁹ Utgivningstakten i ett smalt område såsom hembygdsrätt tenderar att vara begränsad.

3. Begreppsförklaring

3.1 Autonomi

Först och främst bör det påpekas att det inte existerar någon allmänt vedertagen definition av begreppet autonomi. Det allmänna forskningsläget betonar olika specifika egenskaper hos administrativa arrangemang såsom självstyre eller autonomi. Dock är det emellertid alltid en fråga om fördelning av samhällelig makt mellan stat och region. Staten avstår makt till förmån för ett differentierat område som i sin tur skapar egna institutioner för att förvalta denna makt. Maktfördelningen varierar från fall till fall och det är svårt att finna några egentliga kriterier för när staten kan sägas ha avstått från så mycket makt att regionen kan definieras som en autonomi.¹⁰

En definition av begreppet autonomi utgår från självbestämmande rätten d.v.s. rätten att utfärda egna lagar och regler. Definitionen innebär även att autonomin innehar kompetens att verkställa beslut som ett lagstiftande organ fattat. Det finns en betydande skillnad mellan autonomi och självständighet, en autonomi påverkas av influenser som härrör direkt från en centralmakt. Autonomibegreppet kan närmas utgående från tre dimensioner av samhällelig makt, nämligen:

– självstyrelsen omfattning regleras av en uppsättning normer. Självstyret är förankrat i den nationella konstitutionen. Om autonomin endast regleras i den allmänna jurisdiktionen kan den anses ha en svag ställning. Vidare, om självstyrelsen endast är ett resultat av ett administrativt beslut utgör regionen knappast någon autonomi.¹¹

– autonomin skyddas av folkrättsliga garantier eller kan tillskrivas en historisk kontext. D.v.s. självstyrelsen har till exempel sin grund i fredstraktat eller i en internationell överenskommelse. De folkrättsligt garanterade autonomierna har en särskild ställning eftersom dess status är förankrad i internationella avtal. Autonomi kan inte utan andra staters godkännande upphävas.¹²

- en autonomi besitter rätten att besluta och rättshandla. Här bör skillnaden mellan lagstiftningsbehörighet och förvaltningsbehörighet göras. Autonomier har i allmänhet båda lagstiftande och förvaltningsbehörighet men på föreskrivna områden. Kompetensen regleras i en självstyrelselagstiftning vilken anger områden som överförs från centralmakten till självstyrelsemyndigheterna.¹³

Lagstiftningsbehörighet och förvaltningsbehörighet brukar följas åt. Om självstyrelsen endast innefattar förvaltningsbehörighet kan vi knappast tala om en autonomi. Då är det fråga om självförvaltning, d.v.s. delegering av verkställande makt. Detta är något som är vanligt i många federala stater såsom Tyskland.

En region som beviljas autonomi kan det sägas fylla statsmaktens syfte. Syftet varierar från stat till stat. I vissa fall handlar det om att regionens geografiska placering. Om regionen befinner sig långt från centralmakten kan en självstyrelse effektivisera samhälleliga funktioner. Till exempel Falklandsöarna, vilka p.g.a. avståndet till Storbritannien erhållit särskilda maktbefogenheter.¹⁴

¹⁰ I denna utredning även maktfördelning inom ramen av EU samarbetet

¹¹ Roslin, Bertil, Europeiskt självstyre i omvandling 2006 s.33

¹² Roslin, Bertil (2006) s.33

¹³ Roslin, Bertil (2006) s.33

¹⁴ Roslin, Bertil (2006) Sid.34

I de flesta fall har emellertid självstyret sin grund i språkliga, etniska, religiösa eller kulturella skillnader mellan moderlandet och autonomin. Etniska minoriteter brukar definieras utgående specifika särdrag såsom språk, seder, religion, normer eller ett väl avgränsat territorium. Genom att erbjuda en avgränsad region självstyre minskar eventuella spänningar mellan landets olika grupper.¹⁵

Vilka maktbefogenheter kan då sägas känneteckna en autonomi? De europeiska autonomierna skiljer sig kraftigt från varandra. Dock förefaller det sig finnas vissa kännetecken som kan sägas karaktärisera en autonomi i Europa:¹⁶

1. en lokalt och demokratiskt vald **lagstiftande församling** med omfattande behörighet
2. ett lokalt valt **verkställande organ** som har någon form av ansvarighet gentemot den lagstiftande församlingen och/eller den egna befolkningen
3. en **lagstadgad maktfördelning** mellan stat och autonomi
4. **egna inkomster** – d.v.s. någon form av beskattningsrätt – vilket ger autonomin ett handlingsutrymme i ekonomiska frågor.
5. ett oberoende lokalt **domstolsväsende**, speciellt i länder var rättsordning bygger på prejudikat.
6. ett eget **polisväsende** som upprätthåller lag och ordning i enlighet med den lagstiftande församlingen.¹⁷

Det förefaller visserligen som att få autonomier i Europa uppfyller samtliga kriterier. I huvudsak utgörs dess självbestämmande av en majoritet av de nämnda kriterierna. På så vis kan de anses utgöra en autonomi.

3.2 Europeiskt medborgarskap

Det europeiska medborgarskapet skapades genom ratificeringen av Maastricht avtalet 1992. Enligt artikel 17¹⁸ skall varje person som är medborgare i ett medlemsland anses vara en medborgare i gemenskapen. Alla unionsmedborgaren skall åtnjuta på samma vis alla rättigheter som föreskrivs i föredragen. Till exempel skall en unionsmedborgare inneha rätten att flytta vart de än så önskar innanför gemenskapens gränser. Vidare, artikel 19 föreskriver att varje medborgare även har rätt att delta och att vara valbara i regionala och kommunala val som hålls i den medlemsstat denne för tillfället residerar. Medborgaren skall även ha rätt att delta eller vara valbar i valet till EU parlamentet.¹⁹ Vid första anblicken kan det verka innefatta små förändringar i det traditionella medborgarskapet dock finns det en annan aspekt som åskådliggör en perspektivförändring. Att erbjuda invånarna möjligheten att vara medborgare i en ”överstatlig” organisation kan sägas utgöra en ny företeelse.²⁰

Det råder fortfarande en viss förvirring i forskningsfältet över vad medborgarskapet innebär för befolkningen, medlemsstaterna och gemenskapen. En gemensam rättighetskatalog har inte förankrats varken juridiskt eller politiskt hos vare sig medlemsstaterna eller medborgarna.

¹⁵ Roslin, Bertil (2006) Sid.34

¹⁶ Roslin, Bertil (2006) sid.35

¹⁷ Roslin, Bertil (2006) Sid.35

¹⁸ *Artikel 17- Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. - Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag.*

¹⁹ Archibugi, Danielle, Re-imagining Political Community 1998 Sid.138-139

²⁰ Archibugi, Danielle (1998) Sid.139

D.v.s. det förefaller fortfarande finnas inskränkningar på områden som rör EU-medborgarskap, till exempel en medborgare ur ett annat medlemsland har inte rätt att vara valbar eller rösta i nationella parlamentsval. Hursomhelst gåt inte dess påverkan på det nationella medborgarskapet att negligera.²¹

Territorialitet och det nationella medborgarskapets tillbakagång har sitt ursprung i den inre marknadens rörelsefrihet för arbetskraft vilken fortfarande präglas av marknadsfunktionalistiska inslag. EU-medborgarskapet har fortfarande en stark rättslig, politisk och identitetsmässig koppling till nationalstaten. Instiftandet av medborgarskapet har kritiserats för att inte ha främjat en europeisk identitet utan endast befästa EU: s yttre gränser.²² Å andra sidan är EU medborgarskapet ett icke-nationellt medborgarskap som kan beskrivas som ett medlemskap i ett politiskt samhälle. Den erkända pluralismen påvisar att det inte finns en nationell syn på gemenskapen.²³ M.a.o. medborgarskapet skall ses som ett medlemskap i en partikularistisk politisk enhet grundad på solidaritet av bördor och företräden.²⁴ Huruvida medborgarskapet är ett uttryck för mångfalden i Europa eller ett tecken på nationalstatens fortsatta framträdande roll dominerar polemiken. Avslutningsvis kan det hävdas att den största förändringen är inkorporerande av det europeiska civila samhället i det nationella medborgarskapet.

²¹ Archibugi, Danielle (1998) Sid.140-143

²² Fernandez, Christian (2005) Medborgarskap efter nationalstaten. Sid. 220

²³ Bl.a. gemenskapens motto lyder ”förenade i mångfalden”.

²⁴ Archibugi, Danielle (1998) Sid.145

4. Den åländska hembygdsrätten

Den åländska hembygdsrätten innebär att en person med laglig rätt kan förvärva egendom inom landskapet. Hembygdsrätten tillkännager den på Åland bosatta befolkningen rättigheter som inte åtnjuts av den övriga befolkningen i Finland. Hembygdsrätten tillkännager m.a.o. ålänningarna en särskild lokal medborgerlig status som inbegriper särskilda rättigheter. Det lokala medborgarskapet påstås ofta ha en identitetsbyggande karaktär genom sin inkludering av vad som är Åland och ålänning. Således likställs hembygdsrätten ofta som en trygghet och garanti för självstyrelsen.²⁵

4.1 Hembygdsrättens tillkomst

Uppfattning om Åland som en säregen region lade grunden till den åländska självstyrelsen.²⁶ Den tidiga strävan att utvidga självstyrelsen föranledde till en tvist mellan Åland och Finland gällande jordförvärvslagen. Dock resulterade konflikten i att en ny reviderad självstyrelselag^{27 28} antogs år 1951. Lagen om utövandet av lösningsrätt vid överlåtelse av fastigheter präglade denna lagändring. Den nya lagen ledde dock i praktiken till ett utfall som ålänningarna inte var tillfreds med.²⁹

Lagen om inlösning skapade genom sina brister ett missnöje i öriket.³⁰ Det åländska lagtinget strävade därför efter att säkerställa att den åländska jorden i framtiden skulle bibehållas i åländska händer.³¹ Problemet löstes dock först genom 1991 års revidering av självstyrelselagen då betydelsen av hembygdsrätt stärktes. Den nya självstyrelselagen utgör idag fundamentet för hembygdsrätten.³² Viktigt här är att inse att hembygdsrätten juridiska och politiska dimension utgår från den åländska självstyrelsen och inte från EU eller den finländska staten.

4.2 Förvärv av hembygdsrätt

Den första paragrafen som rör hembygdsrätten är paragraf 6³³ i självstyrelselagen (SjL) vilken reglerar minderårigas rättsliga ställning inom hembygdsrätten. Ett minderårigt barn erhåller hembygdsrätt förutsatt att barnet är under 18 år, är finländsk medborgare, har sin hemvist i landskapet och att någon av föräldrarna innehar hembygdsrätt. Hembygdsrätt tillfaller med andra ord en person under 18 år omedelbart i samband med att denne flyttar till Åland under den förutsättningen att någon av föräldrarna innehar hembygdsrätt.³⁴

²⁵ Luoma, Caj (1993) Den åländska hembygdsrätten och dess förhållande till EG:s krav på friheten att förvärva fast egendom. sid. 15-16

²⁶ Dreijer, Mats (1947) Ålands självstyrelse 25 år sid.12

²⁷ Självstyrelselagen är den lag som reglerar maktfördelningen mellan staten och landskapsmyndigheterna. Självstyrelselagen kan bara ändras av Finlands riksdag i grundlagsenlig ordning och med Ålands lagtings samtycke. Lagen har således en mycket stark ställning i den finländska konstitutionen. Landskapet Åland (2007) www.regeringen.ax

²⁸ Självstyrelselagen samt grundlagen definierar autonomins och statens jurisdiktion på Åland.

²⁹ Eriksson & Kangas (1988) Ålandsfrågan sid.22

³⁰ Eriksson & Kangas (1988) Sid.22

³¹ Under 50- och 60-talet skedde en explosionsartad efterfrågan på strandtomter och fritidshus. Detta ledde till farhågor att Åland skulle förvandlas till en semesterort med minskad året runt bofast befolkning som följd. Dock var den främsta orsaken att bevara den åländska kulturen.

³² Luoma, Caj (1993) sid. 17

³³ ”6 § Hembygdsrätt med stöd av lag

Åländsk hembygdsrätt tillkommer

1) den som när denna lag träder i kraft har hembygdsrätt enligt självstyrelselagen för Åland (670/51) och
2) ett barn under 18 år som har finskt medborgarskap och är bosatt i landskapet, om fadern eller modern har hembygdsrätt.”

³⁴ Prop. 73/1990 med förslag till ny självstyrelselag för Åland, sid. 37

De finns även möjlighet till att förvärva hembygdsrätt genom en ansökan till landskapsregeringen.³⁵ En grundläggande förutsättning för att ansökan skall beviljas är att den sökande är finländsk medborgare. Dock finns det ett antal andra krav som måste uppfyllas för att ansökan skall beviljas. För den sökande gäller det att:³⁶

1. har flyttat in till landskapet
2. utan avbrott haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem år
3. har tillfredställande kunskaper i svenska

Det är även nödvändigt att tillägga att även om dessa krav anses vara uppfyllda har landskapet möjlighet att avslå ansökan. För att avslag skall kunna genomföras krävs dock att vissa skäl uppfylls, dessa finns angivna i lagens förarbeten (propositionen till SjL).³⁷ Exempel på sådana skäl är bl.a. att den sökandes försörjning bedöms vara tvivelaktig eller att den sökande inte har fullgjort sina skyldigheter gentemot det åländska samhället³⁸.

En av de primära orsakerna till att självstyrelsen grundades var för att skydda det svenska språket på Åland således är de kravet av stor betydelse. Därför föreskrivs att landskapsregeringen vid ansökan om hembygdsrätt skall utröna huruvida den sökande besitter tillräckliga kunskaper i det svenska språket. Landskapsregeringen har m.a.o. rätt att utföra utredningar som visar på om den sökande uppfyller språkkravet.³⁹ Ytterligare bedömningsgrunder är den sökandes uppgifter om skolgång och övrig utbildning samt handläggande tjänstemans kontakter med den sökande. Den senare för att förhindra eventuellt jäv.⁴⁰

Det finns emellertid även undantag till kravet på tillräckliga kunskaper i det svenska språket. Undantag finns även för personer som inte haft sin hemvist inom landskapet på minst fem år. En sökande kan bli beviljad hembygdsrätt om det kan konstateras föreligga särskilda omständigheter. Det finns tre olika omständigheter, som kan bedömas vara tillräckliga för att ett undantag skall beviljas:

1. den sökande har tidigare innehaft hembygdsrätt
2. sökandes föräldrar eller en av dem har eller tidigare haft hembygdsrätt
3. den sökande har tidigare varit stadigvarande bosatt i landskapet under en period som överskrider fem år

Den andra punkten kan uppfattas vara den svagaste länken i det åländska jordförvärvsskyddet. Punkten kan t.ex. leda till att en person, som aldrig besökt landskapet och än mindre har någon anknytning till Åland, ansöker om hembygdsrätt med åberopande att dennes far under

³⁵ Landskapsregeringen hette före 2005 landskapsstyrelsen.

³⁶ ”7 § Förvärv av hembygdsrätt på ansökan

Hembygdsrätt beviljas av landskapsregeringen.

Hembygdsrätt skall, om inte vägande skäl föranleder avslag, på ansökan beviljas finska medborgare som

- har flyttat in till landskapet och

- utan avbrott har haft sitt egentliga bo och hemvist i landskapet under minst fem års tid och som

- 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.”

³⁷ Prop. 73/1990 med förslag till ny självstyrelselag för Åland, sid. 61

³⁸ Luoma, Caj (1993) sid 19

³⁹ 3 § lag om åländsk hembygdsrätt (2/1993)

⁴⁰ Lagutskottets betänkande nr 34/1991-92. sid. 2

en kort period innehaft hembygdsrätt. Såsom garanti att sådana ansökningar inte skall beviljas tillkännager lagtextens ordalydelse en lösning på problemet. Landskapsregeringen är inte förpliktigade att bevilja en sådan ansökan även fast den sökande möjligen uppfyller kraven för undantag. Det är m.a.o. upp till landskapsregeringen att fritt bedöma huruvida den sökandes omständigheter skall anses vara tillräckliga för ett beviljande.⁴¹

4.3 Förlust av hembygdsrätt

Såsom tidigare framgått är ett finskt medborgarskap en förutsättning för beviljande av en ansökan om åländsk hembygdsrätt. Således kan en person gå miste om sin hembygdsrätt då denne mister sitt finländska medborgarskap. Förutom detta anger 8 §⁴² i SjL att en person som annat än tillfälligt flyttar från landskapet löper risk att tappa sin hembygdsrätt i enlighet med vad som är stadgat i landskapslagen⁴³. I landskapslagen om åländsk hembygdsrätt (2/93) står det att rättigheten till hembygdsrätt går förlorad om en person varit stadigvarande bosatt utanför landskapet under fem år.

Femårsregeln kan vara av särskilt intresse för personer som flyttar från Åland men har för avsikt att återvända. För dessa personer kan problem uppstå vid t.ex. arv där den berörda inte är berättigade att behålla arvslotter som omfattar fast egendom⁴⁴. Även förlorandet av möjligheten att delta i det åländska lagtingsvalet kan utgöra ett demokratiskt problem då individen om denne fortfarande anser sig vara en del av det åländska samhället men verkar på annan ort. Berörda personer kan dock ansöka om hembygdsrätt om de åter bosätter sig inom öriket och därmed utnyttja undantaget från bosättningskravet i 7 § SjL. Detta kommer att diskuteras vid ett senare skede av utredningen.

4.4 Hembygdsrättens påverkan på andra områden

Hembygdsrätten har förutom inverkan på rätten att förvärva fast egendom på Åland andra rättsinverknningar. Dessa rättsverkningsområden kommer att belysas i detta avsnitt.

I självstyrelselagen stadgas att endast personer med hembygdsrätt har rätt att delta i val av lagtingets ledamöter samt kommunernas fullmäktigen.⁴⁵ Lagen säger även att hembygdsrätt är en förutsättning för valbarhet till förtroendeuppdrag inom såväl landskaps- som kommunalförvaltningen. Dock säger SjL att det finns en möjlighet att enligt SjL 67 § ge förutsättningar för andra nordiska medborgare bosatta på Åland att delta i valen av förtroendevalda inom kommunalförvaltningen.⁴⁶ Dessutom påvisar landskapslagen att nordiska medborgare även kan stå som kandidater i kommunalval.⁴⁷

Hembygdsrätten begränsar även näringsrätten. SjL 11 §⁴⁸ stadgar att näringsrätt endast tillkommer de personer som innehar hembygdsrätt. Liksom vid förvärv av fast egendom

⁴¹ Luoma, Caj (1993) sid 20

⁴² ”8 § SjL Förlust av hembygdsrätt

Den som förlorar sitt finska medborgarskap förlorar även sin hembygdsrätt. Om förlust av hembygdsrätt för den som annat än tillfälligt flyttar från landskapet stadgas i landskapslag”

⁴³ Luoma, Caj (1993) sid 20

⁴⁴ Luoma, Caj (1993) sid 20

⁴⁵ 9 § Deltagande i val och valbarhet

I val av lagtingets ledamöter och kommunernas fullmäktige och när övriga förtroendevalda inom landskaps- och kommunalförvaltningen utses får endast den delta som har hembygdsrätt.

⁴⁶ Detta i enlighet med liknande lagstiftning i de nordiska grannländerna

⁴⁷ Bring, Ove (2002) sid. 89

⁴⁸ 11 § Näringsrätt

medges emellertid undantag från detta. Således kan landskapsregeringen, i varje enskilt fall, bevilja en ansökan om näringsrätt efter prövning⁴⁹.

Hembygdsrätten har även påverkan på andra områden såsom värnplikt och annan tjänstgöring inom militären.⁵⁰ Ålands status som en demilitariserad zon är även här av vikt för uppsatsen. Till skillnad från Finland är Åland en separat neutral och demilitariserad region vilket innebär att det finns en stor skillnad i skyldigheter och lojalitet mellan de som besitter hembygdsrätt och de som företrädesvis är finländare i krigstid. Den åländska befolkningen är således enligt demilitariseringsservitutet inte obligerade att tjänstgöra i ett krig där Finland utgör en part. Således är den försvarspolitiska lojaliteten och inkluderade skyldigheter en helåländsk angelägenhet. Här bör det först och främst understrykas att demilitariseringen är ett kännetecken för självstyrelsen men omfattas inte av EU: s jurisdiktion.⁵¹

4.5 Jordförvärvslagen

Grunden för hembygdsrättens formella legitimitet återfinns i jordförvärvslagen⁵², som föreskriver att inskränkningar i rätten att med ägande- eller nyttjanderätt förvärva fast egendom. Ändringar i jordförvärvslagen kan ej företas utan att lagtingets bifall har inhämtats i den ordning som för grundlag är stadgat. Lagen säger att såväl fysiska som juridiska personer skall ha tillstånd för att vara berättigad att förvärva eller med stöd av avtal besitta fast egendom inom landskapet Åland⁵³. D.v.s. alla juridiska personer så även rörelser och organisationer med en ekonomisk verksamhet måste inneha hembygdsrätt/näringsrätt för att förvärva eller besitta egendom.

En aspekt av dessa regler är att det kan tänkas hindra ekonomiska intressenter från etablering. Det finns nämligen en risk att utländska investerare tvekar att etablera sig på Åland p.g.a. den gällande lagstiftningen då den upplevs besvärlig och komplicerad. Dock bör det påpekas att landskapsregeringens tillståndsgivning präglas av en viss generositet.⁵⁴

4.6 Tillståndsgivning

Om en person flyttar till Åland och där vill förvärva fast egendom finns alternativet att vänta fem år innan man ansöker om hembygdsrätt. Är denna lösning ej tillfredsställande och uppfyller den sökande ej undantaget i 2 § landskapslag om åländsk hembygdsrätt, kan man enligt 2 § i jordförvärvslagen ansöka om tillstånd för att på det sättet beviljas rätt att äga och besitta fast egendom.⁵⁵

Rätten att i landskapet utöva rörelse eller yrke som näring kan för den som inte har hembygdsrätt inskränkas genom landskapslag.

En sådan landskapslag får dock inte inskränka rätten för den som är bosatt i landskapet att idka sådan näring som bedrivs utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn och utan begagnande av affärslokal, kontor eller något annat särskilt driftställe.

⁴⁹ Luoma, Caj (1993) sid 21

⁵⁰ Luoma, Caj (1993) sid 21

⁵¹ Lindholm, Göran(1997) *Nord REFO 1996:6, Danmark sid.78*

⁵² 10 § Rätt att förvärva fast egendom

Om inskränkningar i rätten att med ägande- eller nyttjanderätt förvärva fast egendom och därmed jämförbar egendom i landskapet stadgas i jordförvärvslagen för Åland (3/75).

Inskränkningarna gäller inte den som har hembygdsrätt

⁵³ Se 2 §. Beträffande tillståndsgivningen för juridiska personer förutsätts vanligtvis att bolagets styrelse till två tredjedelar består av personer med åländsk hembygdsrätt.

⁵⁴ Bring, Ove (2002) sid. 49

⁵⁵ Luoma, Caj (1993) sid 22

Undantag från jordförvärvslagens restriktioner är alltså möjliga. Vid tillståndsgivning tillämpas en rad principer som är utformade utifrån de ramar som finns angivna i jordförvärvslagen. Landskapsregeringen tillmäter sökandens anknytning till landskapet liksom jordområdets beskaffenhet stor vikt. I regel utgår undantagen från jordegendomar som är förlagda inom planerad områden. Med andra ord är landskapsregeringens praxis att kustnära egendomar äger en särskild beskaffenhet, således kan sådana inte förvärvas genom undantag från jordförvärvsrestriktionerna.⁵⁶

Som huvudregel för kravet på anknytning gäller att den sökande skall vara född och uppvuxen på Åland. Den sökande bör även ha varit bosatt på Åland till cirka 12 års ålder. Ett annat alternativ är att den sökande varit bosatt i öriket under ”den aktiva, medvetna uppväxttiden”.⁵⁷ Vad som menas med detta är att en person varit bosatt en betydande del av sin uppväxt på Åland. Förutom detta utgår även landskapsregeringen vid tillståndsgivning ifrån att den sökande för tillfället är bosatt på Åland, har fast anställning samt har för avsikt att stanna där. Om sökande uppfyller dessa kriterier uppställs inte lika höga krav vid köp av egendom eller fast bosättning.⁵⁸

Det är även viktigt att påpeka att kraven för förvärv av egendom för fast bosättning inte uppställer lika stränga krav som vid köp av fritidsfastighet. Även förskott på arv möter en välvilligare inställning under förutsättningen att rättshandlingen syftar till att underlätta en framtida arvsuppgörelse.⁵⁹

För att avsluta detta avsnitt kommer en analys att göras över hembygdsrättens juridiska position på Åland.

Hembygdsrättens juridiska funktion är att bibehålla den ursprungliga kulturen på Åland samt att jorden i fortsättningen skall ägas av ålänningar. Med krav på språkkunskaper och anknytning till öriket m.m. är detta något som måste anses vara självklart. Huruvida den nuvarande lagstiftningen uppfyller detta är däremot ett perspektiv som åskådliggör problematiken i denna utredning.

Alltsedan införandet av hembygdsrätten har lagstiftningen kontinuerligt uppdaterats vilket inneburit att beviljandet av hembygdsrätt inte nödvändigtvis behöver överensstämja helt och hållet med de utsatta kraven. Landskapsregeringen har erhållit allt större befogenheter att godkänna undantag i enskilda fall rörande näringsrätt och jordförvärv. Självstyrelselagen 11 § är ett bra exempel på hur landskapsregeringen kan utgå från andra kriterier än de som återfinns i självstyrelselagen. Detta innebär att beslut tas med en avvägning mellan landskapsregeringen uppfattning om enskilda fall och vad lagen avser.

Landskapsregeringens juridiska möjligheter att utnyttja undantag i beviljande av hembygdsrätt skiljer sig inte från sakärenden såsom näringsrätt och jordförvärv. Gällanderätt medger landskapsregeringen rätten att fritt bedöma huruvida den sökandes omständigheter skall anses vara tillräckliga för ett beviljande. Detta återspeglas inte minst i antalet avslag av ansökningar om hembygdsrätt. Möjligheten för att få dispens kan således sägas ha underminerat syftet med hembygdsrätten.

⁵⁶ Luoma, Caj (1993) sid 22-23

⁵⁷ Luoma, Caj (1993) sid 23

⁵⁸ Bring, Ove (2002) sid. 49

⁵⁹ Luoma, Caj (1993) sid 23

Tabell 1 Ansökningar om åländsk hembygdsvrätt 1975-2005⁶⁰

	1975	1985	1995	2004	2005
Ansökningar	85	118	234	216	264
Bifall	82	112	226	213	255
Avslag	3	6	8	3	9

Ansökningar om hembygdsvrätt antal, bifall, avslag.

Nackdelen med lagen är att det oklara rättsläget kan innebära ett hinder för nyetablering och inflyttning. Icke-finländska intressenter kan dra sig för att ansöka om hembygdsvrätt eller dispens p.g.a. att det komplexa rättsläget ses som alltför byråkratiskt och svårtförståeligt.

Tabell 2 Personer med Åländsk hembygdsvrätt år 2005⁶¹

	Kvinnor	Män	Totalt
Personer med hembygdsvrätt (31.12.05)	12 209	12 028	24 237
Befolkning totalt (31.12.06)	13 571	13 352	26 923

Det nuvarande systemet föranleder även till en situation där cirka 20 procent av den bofasta befolkning saknar hembygdsvrätt. Även om en betydande del av dessa personer har erhållit dispens från jordförvärvsskyddet lever och verkar dessa utgående från ett undantag. Vidare, dessa personer är även exkluderade från den parlamentariska processen då de inte är valbara eller röstberättigade i lagtingsval. Då lagtinget utgör den lagstiftandemakten på Åland och antalet icke-röstberättigade uppgår till en femtedel av den totala populationen utgör detta ett eventuellt demokratiproblem.

Med hembygdsvrättens särskilda ställning på Åland i åtanke kan vi nu närma oss Ålands särställning i den Europeiska Unionen

⁶⁰ Åsub (2007) Statistisk årsbok för Åland 2006 s.56

⁶¹ Åsub (2007) Befolkning 2007 s.1

5. Hembygdsrätt i den Europeiska Unionen

Alltsedan grundandet av den Europeiska Unionen har organisationen påverkat dess medlemsstater. EG-rättens komplexa system är ett resultat av ett multilateralt politiskt samarbete med ett mål, att föra fram den europeiska integrationen. Det ursprungliga samarbetet, som grundades genom Romfördraget, utvecklades till en gemenskap som innefattade allt fler nivåer i medlemsstaterna.⁶² Den Europeiska Unionen grundades så sent som 1993 genom att Maastrichtfördraget trädde i kraft.⁶³ Det var vid detta tillfälle som Finland med Åland påbörjade den europeiska integrationsprocessen.

När förhandlingarna mellan Finland och EU inleddes stod en rad av självstyrelsens kärnfrågor på agendan. Frågan var hur Åland kunde bibehålla sin särställning rörande självbestämmanderätt och hembygdsrätt. Som tidigare framkommit fastställer hembygdrätten vissa krav för jordförvärv och deltagande i lagtingsval osv. Således var det av stor vikt att denna funktion fortsättningsvis hade verkan inom landskapet. Förhandlingarna resulterade i att ett särskilt tilläggsprotokoll kallat Ålandsprotokollet som skulle komma att utgöra en del av Finlands anslutningsfördrag.⁶⁴

5.1 Det åländska undantaget i den Europeiska Unionen

När Åland anslöts till den Europeiska unionen den första januari 1995 kom den finska regeringen och EU överens om att bibehålla de särskilda rättigheter som ålänningarna innehade inom ramen för det konstitutionella styret av ön. Finland hade på initiativ av Ålands lagting förhandlat fram ett undantaget som kom att få namnet Ålandsprotokollet (Protokoll 2).⁶⁵ Motiveringen var att med hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten skulle de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen omfatta Åland med vissa undantag. Genom Ålandsprotokollet:

- godkänns att Åland står utanför EU:s skatteunion
- accepteras den åländska hembygdsrätten som villkor för köp av fast egendom och erhållande av näringsrätt
- bekräftas Ålands folkrättsliga ställning⁶⁶

Protokollet som är den juridiska ramen för Ålands särställning inom EU utgör en del av lagen som Finland införlivade i den nationella rättsordningen inför anslutningen till unionen. Ålandsprotokollet reglerar således autonomins status i den Europeiska Unionen.⁶⁷

Det åländska medlemskapet i gemenskapen innebar att en rad undantag förhandlades fram för att riket i fortsättningen skulle kunna bibehålla sin särskilda status. Även om undantagen stred mot EG-rättens grundläggande principer ansågs de vara legitima då de åsyftade att bibehålla de mest framträdande kännetecknen för den åländska självstyrelsen.⁶⁸ Härefter kommer Ålandsprotokollet att presenteras i sin helhet.

⁶² Graig & De Burca (2003) EU Law, s.3-5

⁶³ ”2000 ersattes Maastrichtfördraget av Nicefördraget vilket innebar en utökad möjlighet för juridiska åtgärder inom den s.k. tredje pelaren av Unionen. Dock vid tidpunkten för Ålands EU-inträde var Maastricht fördraget det gällande.”, Graig & De Burca (2003) EU Law, s.3-4

⁶⁴ Bring, Ove (2002) sid. 68-73

⁶⁵ Det officiella namnet för Ålandsprotokollet är ”Protokoll 2 i Finlands anslutningsfördrag till den Europeiska Unionen”. I denna utredning kommer dock det mer vanligt förekommande namnet Ålandsprotokollet att användas då det förklarar sammanhanget bättre. Jansson, Christer (2001) Den andra Ålandsfrågan s.135-136

⁶⁶ Ålands Lagting (2005) <http://www.regeringen.ax> (21.4.2007)

⁶⁷ Jansson, Christer (2001) Den andra Ålandsfrågan s.136

⁶⁸ Jansson, Christer (2001) Den andra Ålandsfrågan s.137

Artikel 1⁶⁹ avser att Åland förestår rätten att inskränka, på icke-diskriminerande grund, juridiska personers rätt till jordförvärv och etablering. Detta undantag tillkännager landskapet Åland en förbehållen rätt att garantera att den åländska jorden fortsättningsvis består i åländsk ägo. Ordalydelsen ”på icke-diskriminerande grund” kan skapa tvivel om syftet med de rättigheter hembygdsrätten innebär. Denna besynnerliga motsägelse har en motivering i själva innebörden. Ordalydelsen innebär att hembygdsrätten inom ramen av undantaget får diskriminera icke-ålänningar så till vida att det inte kan karaktäriseras som ett befrämjande av något speciellt medborgarskap. Villkoret är att denna diskriminering inte får underminera andra EU-medborgare att förvärva hembygdsrätt. Detta innebär att alla med medborgarskap i ett medlemsland skall åtnjuta de rättigheter som är utsatta i artikel 1 på jämlik grund som finländska medborgare.⁷⁰

Artikel 2 avser att definiera de ekonomiska undantag Åland åtnjuter inom gemenskapen och inte den konstitutionella karaktär hembygdsrätten innehar.⁷¹ Även om syftet med denna uppsats inte omfattas av det skatterättsliga undantaget, tillhandahåller artikel 2 ett intressant perspektiv på Ålands status inom EG-rätten.

Enligt artikel 2a⁷² skall Åland betraktas som ett tredjeland inom gemenskapen och på så vis inte omfattas av unionens bestämmelser om harmonisering på indirektskatt, punktskatt och omsättningsskatt. Vad som avses med tredje land återfinns i direktivet 77/388/EGF. Direktivet syftar till att ett tredje land icke skall ses som ”ett territorium i en stat” utan skall åtnjuta särskilda rättigheter föreskrivna i lagenliga undantag. Rättigheterna åsyftar skatterättsliga undantag rörande såsom moms.⁷³ Samtliga regioner som åtnjuter dessa undantag återfinns i artikel 299 EGF. Ålands särskilda skattemässiga rättigheter stadfästs således i artikel 299 EGF. Följaktligen är Åland berättigat att karaktäriseras som ett tredje land och således åtnjuta det skatterättsliga undantaget.⁷⁴ Andra regioner, förutom Åland, som åtnjuter detta undantag återfinns i direktiv 77/388/EGF; Helgoland, Büsingen, Isle of Man, Campione d'Italia etc.⁷⁵ Orsaken till att Åland skall ses som ett tredje land återfinns i artikel 2b.

⁶⁹ ”Artikel 1, Bestämmelserna i Romfördraget skall inte hindra att de bestämmelser om Åland tillämpas som är i kraft den 1 januari 1994 och som gäller-

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

- inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer utan tillstånd av de behöriga myndigheterna på Åland.” Official Journal (1994) C 241 , 29/08/1994 P. 0352

⁷⁰ Scarpulla, Claudio (2001) Den andra Ålandsfrågan s.137

⁷¹ Scarpulla, Claudio (2001) Den andra Ålandsfrågan s.138

⁷² ”Artikel 2a) Ålands territorium - som skall anses vara ett tredje land enligt artikel 3.1 tredje strecksatsen i rådets direktiv 77/388/EGF, i direktivets lydelse efter ändringar, och ett sådant nationellt område som inte omfattas av de direktiv om punktskatteharmonisering som avses i artikel 2 i rådets direktiv 92/12/EGF - skall inte omfattas av EG-bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om omsättningsskatt, punktskatt och annan indirekt skatt.” ”Detta undantag skall inte återverka på gemenskapens egna intäkter. Denna punkt skall inte gälla de bestämmelser om skatt på kapital som finns i rådets direktiv 69/335/EGF, i direktivets lydelse efter ändringar.”, Official Journal (1994) C 241 , 29/08/1994 P. 0352

⁷³ Official Journal L 145 , 13/06/1977 s. 1-40

⁷⁴ Foster, Nigel (2003) EC Legislation 2003-2004 s.84

⁷⁵ Official Journal L 145 , 13/06/1977 s. 1-40

Artikel 2b⁷⁶ syftar till att bevara en livskraftig åländsk ekonomi, detta får dock inte återverka negativt på unionsintressena eller unionens gemensamma politik.⁷⁷ Artikeln tillhandahåller ett intressant perspektiv på Ålands särställning. Här ges kommissionen rätt att vidta åtgärder genom ändamålsmässiga förslag till ministerrådet i enlighet med Rom-föredraget⁷⁸. M.a.o. kan kommissionen föreslå till ministerrådet att detta undantag förändras utan ett godkännande från Åland. Värt att nämna är att undantaget är förankrat i den europeiska primärrätten såväl som sekundärrätten vilket innebär att det återfinns både i föredragen såväl som i direktiven.⁷⁹ Detta innebär att undantaget har en stark position inom EG-rätten.⁸⁰

Artikel 2 är den del av Ålandsprotokollet som har varit föremål för mest uppmärksamhet sedan EU-inträdet. Denna artikel visar klart och tydligt att EU inte definierar Åland och Finland som en enhet. Även om det skatterättsliga undantaget inte är av en konstitutionell karaktär, såsom hembygdsrätten, påvisar det att Åland och Finland inte är en enhet utan två. Detta föranleder till en motsägelsefull uppfattning om Ålands status i Finland vilket åskådliggörs i högsta förvaltningsdomstolens utslag från 1996. Rättsfallet kommer att presenteras längre fram i detta avsnitt.

Artikel 3 i Ålandsprotokollet är av särskilt intresse i denna utredning. Artikeln lyder; ”Finland skall se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland”.⁸¹

Denna artikel härrör anti-diskriminerings principen som återfinns i artikel 12 EGF. Artikel 12 EGF fastställer att all form av diskriminering på grunder av nationalitet skall vara förbjuden.⁸² Diskriminering i detta avseende är differentiering eller avvikande behandling av en europeisk medborgare på grund av nationell härkomst⁸³. Artikel 3 tillhandahåller ett specifikt undantag från anti-diskrimineringsprincipen. Detta undantag motiveras med villkoret att denna diskriminering inte, i sig själv, är diskriminerande gentemot alla andra europeiska medborgare som inte har hembygdsrätt oberoende medborgarskap. Följaktligen, tydligt är att detta innebär att icke-finska medborgare i EU måste ges möjlighet att åtnjuta de rättigheter som nämns i artikel 1 i Ålandsprotokollet på jämlik grund som finländska medborgare.⁸⁴

Artikel 3 tre antyder att icke-diskrimineringsprincipen skall appliceras på hembygdsrätten oavsett om det utgör ett visst undantag från artikel 12. Att de rättigheter hembygdsrätten medför måste vara av icke-diskriminerande karaktär bör påvisa att avsikten med undantaget inte var att diskriminera andra EU-medborgare. Således är diskriminering genom hembygdsrätten tillåten så länge de inte genom krav på finländskt medborgarskap är diskriminerande mot andra EU-medborgare. För att tydliggöra detta - samtliga EU-medborgare, oavsett medborgarskap, skall vara berättigade hembygdsrätt om de uppfyller de krav som är utsatta i självstyrelselagen.

⁷⁶ ”Artikel 2b) Detta undantag syftar till att bevara en livskraftig åländsk ekonomi och skall inte återverka negativt på unionsintressena eller unionens gemensamma politik. Om kommissionen skulle finna att det inte är motiverat att behålla de bestämmelser som finns i punkt a, särskilt med tanke på sund konkurrens och egna intäkter, skall kommissionen förelägga rådet ändamålsenliga förslag som rådet skall besluta om i enlighet med tillämpliga bestämmelser i Romfördraget.”, Official Journal (1994) C 241 , 29/08/1994 P. 0352

⁷⁷ Official Journal (1994) C 241 , 29/08/1994 P. 0352

⁷⁸ En reviderad version av Romfördraget trädde ikraft 1999; Amsterdamfördraget

⁷⁹ EU (2005) Gemenskapsrättens rättskällor, http://europa.eu.int/eur-lex/accessible/sv/about/abc/abc_19.html (2005-05-12)

⁸⁰ Scarpulla, Claudio (2001) Den andra Ålandsfrågan s.138

⁸¹ Official Journal L 145 , 13/06/1977 s. 1-40

⁸² Foster, Nigel (2003) EC Legislation 2003-2004 s.5

⁸³ Även etnicitet, sexualitet, kön osv.

⁸⁴ Scarpulla, Claudio (2001) Den andra Ålandsfrågan s.137

6. Hembygdsrätten enligt HFD och kommissionen

6.1 Hembygdsrätt och Högsta förvaltningsdomstolen

Den åländska hembygdsrätten har en exkluderande karaktär. Den avser att definiera vad som utgör en ålänning och vilka rättigheter detta medför. Rättigheterna får inte vara diskriminerande utan måste inbegripas i vad som är utsatt i Ålandsprotokollet.

Artikel 3 i protokollet understryker att hembygdsrätten inte får diskriminera andra europeiska medborgare. Då det fanns ett lagstadgat krav på finländskt medborgarskap för hembygdsrätt ansåg landskapet att det stred mot gemenskapens anti-diskrimineringsprincip. Ärendet rörde en svensk medborgare som var bosatt på Åland och ansökt om hembygdsrätt då personen avsåg att kandidera i lagtingsvalet år 1996⁸⁵.

Landskapet begärde således att denna fråga skulle prövas i högsta förvaltningsdomstolen (HFD) samt att ett förhandsavgörande skulle inhämtas från gemenskapens domstol.⁸⁶

Ärendet togs upp av HFD 1996. HFD avsåg först och främst att definiera vad som utgör den åländska hembygdsrätten.

Hembygdsrätten ansågs vara direkt sammankopplad med autonomi. Självstyrelsen som alltsedan 1921 haft som funktion att bevara den svenska kulturen på Åland är oskiljaktig från den åländska hembygdsrätten. Således slog HFD fast att hembygdsrättens främsta funktion liksom självstyrelsen var att bibehålla den svenska kulturen på Åland.

Det svenska språket utgör inte en säregen kultur inom ramen för den Europeiska Unionen menade domstolen. Åland förefaller vara starkt sammanknutet genom det gemensamma språket till Sverige. Således bör öriket inte utgöra en egen kulturell enhet utan skall ses tillhöra den svenska kulturgemenskapen. M.a.o. representeras de svenska kulturintressena av närliggande svenskspråkiga regioner såsom Sverige.

Enligt artikel 8 b i fördraget om Europeiska Unionen skall varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han eller hon inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val, på samma villkor som medborgarna i den staten. Enligt 67 § självstyrelselagen för Åland medges under de förutsättningar som anges i landskapslagen finländska medborgare som saknar hembygdsrätt rösträtt och valbarhet vid val av förtroendevalda inom kommunalförvaltningen.⁸⁷ Enligt samma lagrum kan sådan rösträtt och valbarhet på samma sätt medges medborgare i andra stater. Personen i detta fall har sålunda på grund av sitt svenska medborgarskap rätt såsom röstberättigad och valbar delta i kommunala val på Åland. Denna rättighet tillkommer honom under samma förutsättningar som då det är fråga om finländsk medborgare som inte har hembygdsrätt på Åland, och alltså på sådant sätt att personen inte blir diskriminerad på grund av sitt medborgarskap.

EG rätten medför inte att unionsmedborgare bosatta i en annan medlemsstat besitter rätten att delta eller vara valbara i andra allmänna val än kommunala val.⁸⁸ Förvägrande av hembygdsrätt kan således inte kränka personens rätt såsom medborgare i Europeiska Unionen.

⁸⁵ För att vara valbar i övriga val förutom kommunal val måste den kandiderande personen inneha hembygdsrätt. Lagtinget är det åländska namnet på självstyrelsens parlament.

⁸⁶ Årsbok Hfd (Högsta förvaltningsdomstolen) (1996) KHO:1996-A-1 liggare 1271 (2855/1/95)

⁸⁷ Denna lag avser alla nordiska medborgare som saknar hembygdsrätt att erhålla rösträtt och valbarhet vid val av förtroendevalda inom kommunalförvaltningen.

⁸⁸ Ålands lagting utövar landskapets lagstiftnings behörighet som enligt 17 och 18 § självstyrelselagen för Åland tillhör landskapets befogenhet (kompetens).

Att erbjuda hembygdsrätt till icke-finländska medborgare skulle således medföra att övriga medborgare i Europeiska Unionen bosatta på Åland tillgavs rättigheten att delta i det åländska valet till EU-parlamentet.

HFD resonerade att detta kunde öppna för en diskussion om andra minoriteters rättighet att delta i övriga val utöver kommunalvalen. Andra grupper, vilka även besitter en kulturell särart likvärdig med den åländska, kunde på grund av sin kulturella tillhörighet vara berättigade att delta i det finländska EU-parlamentsvalet utan att inneha medborgarskap.⁸⁹ Således skulle en sådan tolkning av Ålandsprotokollet i praktiken innebära att personer som tillhör en minoritet som inte besitter finländskt medborgarskap skulle vara berättigade att delta i det finländska EU-parlamentsvalet.

Därför resonerar HFD att det måste anses vara en nödvändighet att inneha finländskt medborgarskap för att vara berättigad hembygdsrätt.⁹⁰

Domstolen definierade sedermera i vilka fall som artikel 3 i Ålandsprotokollet var tillämpliga. Enligt gällande lagstiftning kan en person som inte innehar hembygdsrätt, oberoende av nationalitet, omedelbart beviljas rätt att förvärva fast egendom och rätt att idka näring på Åland.⁹¹ Vid beviljande av sådana tillstånd bör det i artikel 3 i protokoll avsedda icke-diskrimineringskravet tillämpas beträffande Europeiska Unionens olika medlemsstaters medborgare.⁹²

Slutligen påpekar domstolen att språkskydd och självstyrelse inte i sig själv utgör en distinktion mellan finskt medborgarskap och hembygdsrätt. Därför bör Åland och Finland ses som en enhet på EU-nivå.

Följaktligen fastslog HFD att hembygdsrätt endast skall erbjudas till finska medborgare bosatta på Åland.⁹³

Det mest anmärkningsvärda i detta fall är att HFD avslår landskapets begäran om ett förhandsavgörande från EG-domstolen med motiveringen att detta är en nationell angelägenhet.⁹⁴ Uppenbarligen var detta ett klart och tydligt misstag av HFD då det är en angelägenhet som rör flera regioner inom gemenskapen. I undantaget för Isle of Man återfinns en motsvarighet till artikel 3 i Ålandsprotokollet.⁹⁵ Isle of Man är en autonomi som på många sätt är snarlik Åland. En maritim ekonomi med inslag av finansiellverksamhet borde utgöra en möjlighet för en jämförelse med Åland. Således bör detta ha gått vidare till ett avgörande i EG-domstolen.⁹⁶

Huruvida ett avgörande från EG-domstolen skulle skilja sig från HFD: s uppfattning om artikel 3 är svårt att avgöra. Dock är min uppfattning att hembygdsrätten säkerligen skulle ha jämförts med existerande motsvarigheter i Europa.

Högsta förvaltningsdomstolen hävdar även att icke-diskriminerings artikeln i undantaget endast är applicerbar på näringsrätten. Domstolen tycks i detta fall frånga vad som avses i

⁸⁹ För att tydliggöra detta bör det påpekas att en person som innehar hembygdsrätt är berättigad till att delta i det finländska EU-parlamentsvalet oavsett var personen är skriven.

⁹⁰ Årsbok Hfd (Högsta förvaltningsdomstolen) (1996) KHO:1996-A-1 (mål 1271, 2855/1/95)

⁹¹ Sådana undantag utfärdas av landskapet Åland.

⁹² Årsbok Hfd (Högsta förvaltningsdomstolen) (1996) KHO:1996-A-1 (mål 1271, 2855/1/95)

⁹³ Årsbok Hfd (Högsta förvaltningsdomstolen) (1996) KHO:1996-A-1 (mål 1271, 2855/1/95)

⁹⁴ Årsbok HFD (Högsta förvaltningsdomstolen) (1996) KHO:1996-A-1 (mål 1271, 2855/1/95)

⁹⁵ ”Protokoll 3, Artikel 4: Myndigheterna i dessa områden skall tillämpa samma behandling för alla fysiska och juridiska personer i gemenskapen” - Official Journal L 073 , 27/03/1972 s. 0164

⁹⁶ Förvaltningen på Isle of Mans informationssida. www.isle-of-man.com (2007-04-27)

undantaget. Det finns inte någon särskild hänvisning som möjliggör att artikel 3 kan uteslutande tillskrivas etableringsrätten. Inskränkningar på icke-diskriminerande grund i etableringsrätten tillhandahåller en tydlig grund för ett resonemang att detta även skall gälla hembygdsrätten. Allt sedan införandet av en folkligrepresentation i gemenskapen har demokratifrågor rörande EU blivit en del av gemenskapens jurisdiktion.⁹⁷ Således skall artikel 3 appliceras på etableringsrätten och hembygdsrätten.

Vad beträffar den demokratiska aspekten av HFD: s avgörande hävdas att Sverige representerar Åland i kulturfrågor. Tydligt är att domstolen ser autonomi som ett kulturskydd och som på alla andra områden liknar Finland och följaktligen bör detta inte föranleda till en diskussion om representation i EU-parlamentet. Således undviker domstolen att närma sig den demokratiska aspekten av det åländska medlemskapet i unionen.

Domstolen bortser även från den reella situationen där finländska medborgare i praktiken erhåller hembygdsrätt efter 5 år medan övriga efter 6 år⁹⁸. Med domstolens syn på den åländska självstyrelsen som ett kulturskydd i åtanke, vore det rimligt att likartade krav ställs på finländska och utländska medborgare vid erhållandet av hembygdsrätt. Den demokratiska legitimiteten i hembygdsrätten kommer att diskuteras vid ett senare skede i denna utredning.

6.2 Kommissionens syn på hembygdsrätten⁹⁹

Under juli månad 2006 ställde EU-parlamentariker Bernat Joan I Marí¹⁰⁰ från European Free Alliance frågor angående hembygdsrätten till kommissionen. Svaret är inte juridiskt bindande dock är det en fingervisning hur kommissionen ser på förhållandet mellan finländska staten och hembygdsrätten.¹⁰¹

Kommissionens syn på hembygdsrätten är mer pragmatisk än formell. De bryr sig överhuvudtaget inte om hembygdsrättens formella betydelse då detta är en nationell fråga. Dock ställer de kravet att alla rättigheter som återfinns i EG-rätten skall *på lika villkor delges alla EU-medborgare*.¹⁰²

Eftersom samtliga EU-medborgare idag kan erhålla undantag i frågor som rör EG-rätten, argumenterar kommissionen, är lagstiftningen som sådan inte av diskriminerande karaktär då den erbjuder EU-medborgare likartade rättigheter som finländska medborgare. Vidare hävdar kommissionen att tillämpningen av lagstiftningen inte heller på något sätt får innebära inskränkningar av EU-medborgares rättigheter i fall som rör EG-rätten. D.v.s. EU-medborgare som varit bosatta på Åland i minst fem år skall ha samma möjlighet att köpa egendom varhelst de så önskar på samma villkor som en finländare med likartade förutsättningar.¹⁰³

Idag inskränks EU-medborgares rättigheter på Åland. Till exempel får inte icke-finska EU-medborgare förvärva egendom som inte är anslutna till ett planerat bostadsområde. Detta medför att nuvarande tillämpning av lagstiftningen strider mot EG-rätten.¹⁰⁴

⁹⁷ År 1979 tillkom EP vilket var 17 år före detta avgörande.

⁹⁸ Republiken Finlands lagsamling. (2007) Medborgarskapslag (16.5.2003/359) 3 kap 13§

⁹⁹ Se bilaga

¹⁰⁰ Frågorna ställdes på initiativ av Andreas Dahlén av MEP Bernat Joan I Marí som är medlem i det katalanska partiet **Esquerra Republicana de Catalunya**. Partiet har för tillfället ett mandat i EU-parlamentet som delas med **Eusko Alkartasuna** från Baskien.

¹⁰¹ Graig & De Burca (2003) sid. 239

¹⁰² **E-3828/06EN** <http://www.europarl.europa.eu> (2006.11.15)

¹⁰³ **E-3828/06EN** <http://www.europarl.europa.eu> (2006.11.15)

¹⁰⁴ Ålands lagting (2007) Översyn av jordförvärvslagstiftningen 12/2006-2007 (2007-05-07) <http://www.lagtingen.ax>

M.a.o. har landskapet Åland och finska staten med nuvarande lagstiftning inte kunnat garantera principen om likabehandling av EU-medborgare inom öriket. Att EU-medborgare enligt nuvarande lagstiftning endast kan verka i det åländska samhället genom ett undantag är i sig själv diskriminerande. De grundläggande rättigheterna som hembygdsrätten medför är för många ålänningar således inte självklara. Deras liv och leverne bygger med andra ord inte på en lagstadgad rättighet utan på ett formellt undantag.

7. Hembygdsrättens omgestaltning

Medborgarskap har historiskt innefattat individuella rättigheter som erbjuds till medlemmar i en differentierad gemenskap. Thomas Marshall formulerade under en föreläsning 1949 en historisk analys av framväxten av det brittiska medborgarskapet som kommit att dominera den moderna medborgarskapsdebatten. Marshall delade in medborgarskapet i tre dimensioner där den första är de civila rättigheterna. I detta ingår bl.a. yttrandefrihet och likhet inför lagen. Den andra dimensionen är de politiska rättigheterna vilka utgörs av allmän rösträtt och rätten att kandidera till folkförsamlingar. Den tredje och sista dimensionen är sociala rättigheter. Bland dessa återfinns offentlig finansierad sjukvård, skola, försäkring och pension.¹⁰⁵ Med Marshalls medborgarskapsideal som grund kommer jag att beskriva den åländska hembygdsrättens omgestaltning.

7.1 Medborgarskap som norm

I en diskussion kring begreppet medborgarskap är det svårt att bortse från de normativa aspekterna. Marshall fick erfara att begreppet är i hög grad värdeladdat och politiserat då dennes teorier har kritiserats för att negligera den normativa aspekten. Invändningar mot den statscentrerade ansatsen har bl.a. dominerat den kritiska debatten kring Marshalls medborgarskap. Medborgarskapet framställs som en konsekvens av den framväxande statsstrukturen, ett uttryck för statsbyggets utseende och funktioner vid ett särskilt skede. De förefaller som Marshall framställer stat och nation som en och samma sak. Kritiken förelägger medborgarskapet som en institution med en homogeniserande karaktär, ett instrument för politisk och kulturell assimilering av nationella minoriteter, uteslutning av främlingar och materialisering av ett ”folk”.¹⁰⁶ Detta kan bl.a. ses i Storbritanniens politiska och kulturella assimilering av Wales, Skottland, Cornwall och Nordirland.¹⁰⁷ Här är det även viktigt att återanknyta till den åländska självstyrelsen. Genom hembygdsrätten erkänner Finland Ålands kulturella särart men inte den politiska. Detta kan inte minst ses i kravet av finländskt medborgarskap vid ansökan av hembygdsrätt. Att utesluta andra medborgare från att delta eller vara valbara i lagtingsval handlar således inte om assimilering i den åländska autonomi utan att utesluta främlingar från den inhemska politiska processen.

Traditionellt kan offentligheten sägas utgöra kärnan av medborgarskapet. Offentligheten är den öppna och synliga värld som samhällets medlemmar delar och deltar i. Tillskillnad från den privata sfären som är personlig binder offentligheten samman anonyma individer med få gemensamma egenskaper i ett fiktivt rum.¹⁰⁸ Den deltagare som interagerar inom denna gemenskap kallas för medborgare. Medborgarskapet kan ses som ett samordnande medlemskap som skapar en offentlig struktur där personliga och privata sociala relationer kan blomstra.¹⁰⁹ Ur ett rättviseperspektiv är det följaktligen av stor vikt att det offentliga livet och därmed medborgarskapet tillgängliggörs och inte tillåts komprometteras av implicita inträdeskrav.¹¹⁰ Detta resonemang är intressant vid ett närmande av självstyrelselagens bestämmelser om förlust av hembygdsrätt. Bestämmelserna reglerar ålänningarnas möjlighet att ta del i offentligheten. Även om en person kan sägas vara delaktig i den åländska offentligheten kan denne förlora rättigheten vid till exempel studier som varar fem år eller mer. Med andra ord kan det sägas, tillskillnad från den finländska offentligheten, existerar den

¹⁰⁵ Fernández, Christian (2005) Sid. 49-50, Delanty (2002) Sid. 37-40

¹⁰⁶ Fernández, Christian (2005) Sid. 51

¹⁰⁷ <http://www.plaidcymru.org> (2007-05-02), <http://www.snp.org> (2007-05-02), <http://www.meybornkernaw.org> (2007-05-02)

¹⁰⁸ Med detta menas ett välavgränsat symboliskt rum

¹⁰⁹ Fernández, Christian (2005) Sid. 61-62

¹¹⁰ Fernández, Christian (2005) Sid. 65

åländska bara så länge en individ lever och verkar i öriket. Således är Ålänningar bara ålänningar så länge de befunnit sig på Åland de senaste fem åren.

Ur offentligheten utmynnar två värden som är av vikt för en fortsatt normativ framställning av medborgarskapet.

Först och främst, medborgarskapet förutsätter att individen, när hon träder in i offentligheten, har en förmåga att se bortom jaget och därmed sitt egenintresse. Skillnaden mellan allmännyttan och egennytta är att den föregående representerar individen i samhället. Den rationella individen som ser det kausala sambandet mellan hennes och gemenskapens bästa. Egennytta däremot utgörs av individen i naturtillståndet. Där begär, frestelser, personliga intressen och friheter endast hindras av hennes styrka.¹¹¹

Allmännyttan kräver att individen har en tolerans för meningsskiljaktigheter och skilda utgångspunkter i interagerande med offentligheten. Dessa bör hanteras med ömsedig respekt och gemensamt ansvar. Allmännyttan kräver inte att gemenskaper smälts samman utan innebär endast att individen inser att dennes autonomi är beroende av andra människors öden och att samarbete underlättar förverkligande av gemensamma målsättningar. En sådan ömsesidighet innebär ett medborgarskap som inte bara slår vakt om rättigheter utan även skyldigheter mot andra medborgare, gemenskaper och staten.¹¹² Detta föranleder givetvis till vissa frågetecken rörande finländskt medborgarskap och hembygdsrätt.

Först och främst är det viktigt att understryka att hembygdsrätten kan sägas karaktärisera ett medborgarskap ur en normativ bemärkelse. Ur en juridisk bemärkelse utgör hembygdsrätten emellertid ett kulturskydd. Som tidigare nämnts krävs att en person har finländskt medborgarskap och hembygdsrätt för att delta eller vara valbar i lagtingsval. För personer som både besitter finländskt medborgarskap och hembygdsrätt innebär dagens arrangemang en moralisk och etisk dualism. Såsom HFD:s domslut bör tolkas skall medborgarskapet delas upp i en åländsk kulturellofentlighet och en finländsk politiskoffentlighet.¹¹³ Om hembygdsrätten definieras som ett renodlat kulturskydd men ändå inbegriper ekonomiska och politiska rättigheter kan det emellertid innebära att åländsk och finländsk allmännytta konkurrerar. Att avfärda existensen av en ”åländsk allmännytta” är svårt då detta inte rimmar med landskapets förfogande över budgetmakten.¹¹⁴ Denna problematik uttrycktes även i den s.k. PAF-affären¹¹⁵. Av allt att döma erbjuder varken hembygdsrätten eller det finländska medborgarskapet någon lösning på nämnda problem.

Det andra värdet som utmynnar ur medborgarskapets offentligheten är jämlikhet. Medborgarskapet har historiskt inte varit ett jämlikhetsinstrument som sådant utan snarast använts för att exkludera särskilda grupper såsom främlingar, minoriteter, egendomslösa,

¹¹¹ Fernández, Christian (2005) Sid. 65-67

¹¹² Fernández, Christian (2005) Sid. 71-72

¹¹³ Årsbok Hfd (Högsta förvaltningsdomstolen) (1996) KHO:1996-A-1 liggare 1271 (2855/1/95)

¹¹⁴ Roslin Bertil (2006) Sid.133, Lindholm, Göran (1997) Sid.12

¹¹⁵ Ålands penningautomatförening (PAF) har rätt att bedriva spelverksamhet inom åländskt territorium inklusive fartyg under åländsk flagg. All avkastning går till allmännyttig verksamhet på Åland. Finska myndigheter har aktivt försökt förhindra PAF:s spel över Internet i och med förening tillåter finska medborgare delta i spel och dobbel. Finlands riksdag stiftade 2001 en ny lotterilag i syfte att stoppa åländska PAF från att ta emot spelare från Finland. Påföljden var att president Tarja Halonen, på inrådan av Högsta domstolen, vägrade stadfästa lotterilagen. Slutresultatet av den juridiska striden blev att riksdagen till slut godkände den nya lagen. Samtidigt godkändes ytterligare en lag som omedelbart upphävde de mot självstyrelselagen stridande paragraferna i lotterilagen. Janson, Harry (2007) Sid.18, Tidningen Åland (27.11.2006) ”Åland måste få rätt att klaga internationellt” Sid.6

kvinnor och andra segment av samhället. Likväl, ur en normativ aspekt, är jämlikhet idag emellertid en central del av medborgarskapet.¹¹⁶

Medborgarna bör oavsett egenskaper, kvaliteter eller resurser ses som jämlikar i det offentliga rummet. Med andra ord, alla medborgare skall ha lika möjligheter att delta i offentligheten. I praktiken är detta en utopi, varje medborgares faktiska jämlikhet påverkas av begränsningar som inte kan avlägsnas, exempelvis tid och begåvning. Således skall detta värde ses som ett grundläggande ideal för medborgarskapets idé och inte som en absolut maxim.¹¹⁷

En teori om jämlikhet måste först och främst acceptera samhällets mångfald och samtidigt respektera att olika fördelningsmekanismer lämpar sig för olika delar av samhället.¹¹⁸ Att skönja och separera olika rättvisesfärer är på så vis nödvändigt för att uppnå en funktionell jämlikhet. Dock är det här viktigt att skilja på den marknadsmässiga sfären och den politiska sfären. I den politiska sfären är normen att alla personer skall erbjudas samma möjlighet att utöva offentlig makt genom sitt medborgarskap oberoende socioekonomisk position.

Jämlikhet kan delas in i två dimensioner där den första är den formella dimensionen. Den formella dimensionen utgår från att det finns en jämlikhet i en juridiskbemärkelse. I fallet hembygdsrätt kan vi genast dra slutsatsen att denna dimension har inskränkts till förmån för självstyrelsen. För att förstå hur detta rättfärdigas måste ett närmande av den andra dimensionen göras.¹¹⁹

Positiv jämlikhet har i den rådande debatten delats in i två kategorier: integrerade och skyddande rättigheter. De integrerade rättigheterna sammanfaller med vad Marshall definierar som sociala. Det vill säga en pragmatisk omfördelning av samhällsresurser från de resursstarka till de resurssvaga medborgarna.¹²⁰

De skyddande rättigheterna utgör ett s.k. gruppdifferentierat medborgarskap vilket innebär att minoritetsgrupper tilldelas särskilda rättigheter som skydd mot majoritetens dominans. Dessa rättigheter definieras som skyddande då deras främsta uppgift är att bevara och inte integrera grupper. Principen är att mångfald och särart skall få ett erkännande i det offentliga livet. Problematiken här är att staten riskerar att befästa ett utanförskap som de egentligen försöker eliminera. Genom att erbjuda särskilda rättigheter bidrar staten till att stärka och till och med konstruera skillnader mellan majoriteten och minoriteten.¹²¹ I Ålands fall är denna rättighet förankrad i internationell rätt. Örikets statstillhörighet och autonomi är ett resultat av Ålandsöverenskommelsen¹²² i Nationernas förbunds råd år 1921. Denna överenskommelse utgör själva grunden i självstyrelselagen och befäster Ålands roll som internationellt subjekt.¹²³ Detta innebär således att Finland är förbundet av internationell rätt att erbjuda Åland gruppdifferentierade rättigheter. Med andra ord kan Finland inte införa inskränkningar i den åländska hembygdsrätten om dessa strider mot Nationernas förbunds beslut.

¹¹⁶ Fernández, Christian (2005) Sid. 72

¹¹⁷ Fernández, Christian (2005) Sid. 72

¹¹⁸ Individer med särskilda behov såsom handikappade, pensionärer och barn kräver av naturliga skäl mera resurser.

¹¹⁹ Fernández, Christian (2005) Sid. 74-75

¹²⁰ Fernández, Christian (2005) Sid. 76-77

¹²¹ Fernández, Christian (2005) Sid. 79

¹²² - Finland fick suveränitet över Åland;

- Åland fick autonomi med långt gående garantier för bevarandet av de svenska språket, för behållandet av jord i åländska händer, för en skälig begränsning av rösträtten för nyinflyttade och för utnämning av landshövding under rådets överinseende. Hannikainen, Lauri (2007) Sid. 57

¹²³ Bring, Ove (2007) Sid.35-36

7.2 Medborgarskap som identitet

Genom medborgarskapet antas en individ att vara medlem i två gemenskaper som många gånger överlappar varandra, nämligen staten och nationen. Staten är den juridiska strukturen som påverkar folket genom lagar och förordningar, skyddar individens rättigheter och fastställer dess skyldigheter. Nationen däremot är en identitetsbärande gemenskap som definierar medlemmarnas samhörighet genom deras gemensamma historia och kulturella likheter såsom språk, traditioner och symboler. Det finns inga formaliserade objektiva kriterier för nationstillhörighet utan definieras utgående subjektiva kriterier. Uppfattningen om nationen kan delas in i två olika kategorier, etniska och civila. Dessa behöver nödvändigtvis inte överensstämja med varandra. I den etniska kategorin står etnicitet i centrum vilken ofta exemplifieras med nationer såsom Tyskland, Israel och Japan.¹²⁴

I civila nationer däremot, är det istället en konstitution, samhällsliga institutioner samt den politiska kulturen som anses utgöra grunden. Exempelvis i USA, Storbritannien och Frankrike erhålls nationaliteten vid förvärvandet av det legala medborgarskapet och delaktighet i det offentliga livet.^{125 126}

Varför är nationaliteten då av betydelse för medborgarskapet? En nationell medborgare är en person som uppfyller kriterierna för medlemskap i både nationen och staten. Först när individen uppfyller alla dessa kriterier är hon en fullvärdig medlem av den medborgerliga gemenskapen. Per definition blir därför minoriteter en slags anomalier som inte uppfyller de formella och informella kriterierna.¹²⁷ Ålänningar kan med ovanstående diskurs inte sägas vara nationella medborgare i Finland. Hembygdsrätten fungerar här som en garanti för att Åland i fortsättningen förblir svenskt. Men utgör hembygdsrätten ett nationellt medborgarskap?

Det återfinns vissa svårigheter att definiera Åland i termer av stat och nation. Först och främst, landskapet har en karaktär av en stat dock lyder Åland under finländsk suveränitet. Således, bör Åland i detta fall, inte definieras som en stat. Vidare, självstyrelsen grundades som ett resultat av fredsförhandlingarna efter första världskriget. Detta skiljer Åland från många andra Europeiska autonomier som beskrivs som historiska nationer, till exempel Skottland, Katalonien och Baskien. Vid en diskussion om den "åländska identiteten" blir då andra kollektiva drag såsom "folk" väsentliga.

Professor Ove Bring konstaterar i en utredning om åländskt självbestämmande att det åländska nations- och identitetsbygget har en sådan karaktär att ålänningar måste anses utgöra ett folk.¹²⁸ Brings uttalande förefaller överensstämma med uppfattningen om en civil nation. Närheten till Sverige och den betydande finlandssvenska minoriteten i övriga Finland tillbakavisar alla uppfattningar om "en åländsk etnicitet".¹²⁹ Synen på Åland som en civil nation befäster den tidigare presenterade problematiken med gruppdifferentierade rättigheter. Med andra ord, självstyrelsens juridiska och politiska ställning utgör således ett fundament för en civil åländsk nation.

¹²⁴ Fernández, Christian (2005) Sid. 95-97

¹²⁵ Fernández, Christian (2005) Sid. 97-98

¹²⁶ I dessa länder finns det givetvis även en mer partikulär syn på nationstillhörighet. Dock gör denna utredning inte några nämnvärda sociologiska anspråk således är endast de formella kriterierna av intresse.

¹²⁷ Fernández, Christian (2005) Sid. 98-99

¹²⁸ "Det åländska nations- och identitetsbygget har gått så långt att ålänningar måste anses utgöra "ett folk" som har rätt till självbestämmande. Hittills har ålänningarna kunnat åtnjuta självbestämmanderätt i form av autonomi. Så länge självstyrelsen fungerar hyggligt och är acceptabel för den åländska befolkningen så är självbestämmanderätten också en realitet" Bring, Ove (2002) sid. 87

¹²⁹ Fernández, Christian (2005) sid. 79

7.3 Medborgarskap och demokrati

Utredningen har hittills visat att hembygdsrätten inte bara utgör juridisk funktion utan är ett värdeladdat politiserat begrepp. Hembygdsrätten kan sägas materialisera ett lokalt medborgarskap som reglerar jordförvärv, valdeltagande samt erbjuder innehavaren en separat nationell identitet. Hur förhåller sig hembygdsrätten ur ett deltagardemokratiskt perspektiv?

Deltagardemokrati definieras utgående från medborgarens roll i den politiska processen. Den bygger på en generell medmänsklig överenskommelse om ömsesidigt engagemang och ansvar. Medborgarnas interaktion blir ett verktyg för att utveckla en förståelse för solidaritet vilket ligger till grund för det gemensammas bästa.¹³⁰

Ett deltagardemokratiskt medborgarideal innebär en aktiv roll för medborgaren i de politiska processerna. Genom deltagande i diskussion och beslut ställs egenintresset mot gemensammas bästa. Detta leder till att medborgaren genom medvetna beslut avstår från en del av sin frihet till förmån för gemensamt bestämda rättvisepprinciper. Politiken blir följaktligen en process som berör kollektiva problem och lösningar. Genom deltagande erhåller medborgaren kunskap om vad som är egenintresse och vad som utgör gemensammas bästa.¹³¹

Medborgaren är autonom i den bemärkelse att hon utan yttre inblandning tillsammans avgör gemensamma angelägenheter. Politik är en kollektivprocess vars mål är att förverkliga den folkvilja som preciseras av medborgarna själva. Politisk representation skall ses som något vanskligt. Att förorda är en decentraliserad självstyrelse där medborgaren representerar sig själv, även kallad direktdemokrati.¹³² Dock förefaller direktdemokrati vara ett olösligt problem. Samtliga medborgare kan aldrig tillsammans delta i alla politiska processer som påverkar dem. Således är representation en nödvändig organisering av detta olösliga problem.¹³³

Representationen har dock ett inneboende problem. Vem skall tilldelas rättigheten att välja representant och vem skall tilldelas rättigheten att representera andra medborgare? Många och mycket är detta en fråga som utgår från vem som skall ingå i demos¹³⁴. Robert Dahl formulerade i boken "Demokrati och dess motståndare" en princip som kan appliceras på hembygdsrätten: "Varje vuxen underställd ett styre och dess lagar måste förutsättas vara kvalificerad och har en obetingad rätt att vara medborgare."¹³⁵

Denna princip innebär givetvis vissa svårigheter. Det finns goda grunder att diskutera vem som kan anses vara "vuxen" i den bemärkelse att de förstår och är kvalificerade att ta del i den politiska processen.¹³⁶ Hursomhelst utgår denna utredning från hembygdsrätten och inte demokratiproblemet generellt således kommer tonvikten att ligga på vilka som tillhör demos.

Hembygdsrätt är en förutsättning för att delta eller vara valbar i den politiska processen på Åland. Samtidigt krävs finländskt medborgarskap för att ha möjlighet att ansöka om hembygdsrätt. Således är det svårt att bortse från den betydelse hembygdsrätten har för demokratiprocessen.

Självstyrelselagen fastställer maktuppdelningen mellan landskapet och Finska staten. Ålands lagting utgör den lagstiftande makten inom de områden som föreskrivs i självstyrelselagen.

¹³⁰ Gilljam & Hermansson (red) (2003) Sid. 108-109

¹³¹ Gilljam & Hermansson (red) (2003) Sid. 108-109

¹³² Dahl (1999) Sid. 151-152

¹³³ Dahl, Robert (1999) Sid. 251-252

¹³⁴ Samhällsmedlem

¹³⁵ Dahl, Robert (1999) Sid. 143

¹³⁶ Dahl, Robert (1999) Sid. 143-145

I självstyrelselagen stadgas även att befolkning på Åland företräds, i frågor om självstyrelsen, av Ålands lagting.¹³⁷ D.v.s. all makt som faller under autonomin skall utgå från den åländska befolkningen. Legitimiteten i den lokala demokratin härleds med andra ord inte från den finländska statsmakten utan från den del av befolkningen som besitter hembygdsrätt. Detta innebär att alla vuxna, som är undertällda Lagtinget och självstyrelsen och förutsätts vara kvalificerade, har en obetingad rätt att delta i den demokratiska processen inom öriket. Den rådande tillämpningen av gällande rätt utesluter på såvis alla personer som inte besitter hembygdsrätt.

Vid första anblicken föranleder inte rådande situation till ett demokratiproblem men om vi beaktar grunden till självstyrelsen och HFD: s yttrande i denna fråga kan en viss problematik skönjas. Då självstyrelsen vara ett kulturskydd och hembygdsrätten anses vara kärnan i det lagstagade skyddet. Samtidigt som all makt som faller under autonomin skall utgå från den åländska befolkningen är det svårt förorda finländska medborgare beträffande erhållandet av hembygdsrätt.¹³⁸ Om självstyrelsens främsta uppgift är att bevara den svenska kulturen är ett förordande av finländska medborgare, i detta avseende, inte legitimt. Detta skulle i självverket strida mot autonomins syfte.

Ovanstående problematik förestår en möjlig bidragande orsak till det låga valdeltagande i lagtingsvalen¹³⁹ och riksdagsvalen¹⁴⁰. Ur ett deltagardemokratiskt perspektiv utgör demos kärnan för demokratiprocessen. Genom att gällanderätt begränsar vem som ingår i det åländska samhället utgående från vem som är bärare av finländskt medborgarskap likställs den åländska demokratiprocessen med den finländska. D.v.s. det finns en stor oklarhet i vem som ingår i självstyrelsens demos och om det överhuvudtaget existerar ett separat åländskt demos. Detta är i sig själv en motsägelse då den åländska demokratin utgår ifrån den åländska befolkningen och den finländska från finländska befolkningen i dess helhet. På detta vis förringas legitimiteten i den åländska och finländska deltagardemokratin inom landskapet Åland.

¹³⁷ 3§ SjlL Landskapet Ålands befolkning företräds i fråga om självstyrelsen av Ålands lagting.

¹³⁸ Finländska medborgare erhåller hembygdsrätt i praktiken 1 år tidigare än icke-finländska medborgare.

¹³⁹ I lagtingsvalet 2003 var valdeltagandet 67,6 procent. ÅSUB (2003) Lagtings- och kommunalvalet 19.10.2003

¹⁴⁰ I riksdagsvalet 2007 var valdeltagandet på Åland 57 procent. ÅSUB (2007) Statistikmeddelande, Val 2007:1

8. Ett åländskt medborgarskap?

Medlemskapet i den Europeiska Unionen innebar att ett nytt organ med lagstiftande befogenheter övertog en del av Finlands och Ålands jurisdiktion. Resultatet av detta var att kompetens överfördes från Landskapet och Finland till gemenskapen. Samtidigt förändrades hembygdsrättens tidigare självklara ställning i det åländska samhället.

Högsta förvaltningsdomstolen definierade den åländska hembygdsrätten som en oskiljaktig del av det nationella medborgarskapet. Domstolen hävdade att en definiering av hembygdsrätten som en separat enhet innebar en omöjlig juridisk situation då andra minoriteter skulle tillkännas rätten att delta i finländska EU-parlamentsval. Orsaken till detta var att den åländska hembygdsrätten utgör kärnan i det svenska språk- och kulturskyddet. Således skulle en definiering av hembygdsrätten som en separat enhet möjliggöra att minoriteter kunde rösta i val utgående från kulturtillhörighet. Detta skulle kunna leda till en situation där icke-medborgare tillgavs rätten att delta i finländska EU-parlamentsval.

Då HFD avslög förfrågan om ett förhandsavgörande från EG-domstolen är det omöjligt att avgöra om denna förhållning strider mot föredragen dock bör det påpekas att liknande undantag existerar i EU.

Att domstolen även hävdar att icke-diskrimineringsprincipen endast berör utfärdandet av näringsrätt kan ses som en allt för snäv tolkning av undantaget. Det går inte att hänvisa till Ålandsprotokollet i detta fall då artikel 3 uttryckligen föreskriver ett förbud mot diskriminering av andra EU-medborgare i samtliga frågor som rör EG-rätten. Antagandet att artikeln endast syftar på näringsrätten visar att domstolen inte beaktar Åland som en autonomi inom gemenskapen utan som en region likvärdig med de finländska länen.

Det är inte bara ur ett EG-rättsligt perspektiv denna dom är av intresse. Domstolen definierar självstyrelsen och hembygdsrätten som ett kulturskydd. På Åland utgör lagtinget den lagstiftande makten som har kompetens i självstyrelsefrågor. Dess legitimitet härleds enligt grundlagen från den åländska befolkningen och inte från staten. Detta innebär att kravet på finländskt medborgarskap vid värvandet av hembygdsrätt strider mot autonomins syfte. Det vill säga, domstolen bortser från att självstyrelsens syfte är att förhindra en förfinskning av Åland. För att domstolens definition av den åländska självbestämmanderätten skall överensstämma med den demokratiska normen bör hembygdsrätten således utgöra en separat del av det finländska medborgarskapet.

Domstolens syn på hembygdsrätten skiljer i det stora hela inte från kommissionens syn på den rådande situationen. Dock hävdar kommissionen att alla rättigheter som faller under EG-rätten måste på lika villkor tillfalla alla personer med Europeiskt medborgarskap. Ur en juridisk bemärkelse anser kommissionen att den nuvarande lagstiftningen inte föranleder till misstankar om en eventuell försummelse av anti-diskrimineringsprincipen. Dock har kommissionen i detta fall tydligen undlåtit att beakta tillämpningen av undantagsregeln.

Till exempel kan undantag endast erhållas vid förvärv av egendomar som är anslutna till ett planerat bostadsområde. Då finländska medborgare, enligt gällande rätt, erhåller hembygdsrätt ett år tidigare än alla andra EU-medborgare är detta av allt att döma en inskränkning av icke-diskrimineringsprincipen.

Det framgår tydligt att hembygdsrättens ställning är problematisk. Samtidigt innebar medlemskapet i gemenskapen att situationen komplicerades ytterligare. Det förefaller således finnas ett behov för en reformering av hembygdsrätten. Grunden för en förändring bör emellertid innebära en omgestaltning av hembygdsrättens ställning. Således är syftet med

denna utredning att undersöka möjligheten för ett omgestaltande av den åländska hembygdsrätten till ett regionalt medborgarskap.

Först och främst är det viktigt att understryka att Åland idag utgör ett internationellt subjekt med folkrättsliga garantier. Detta innebär att självstyrelsen innehar en särskild legitimitet vilket kan sägas vara unikt i den europeiska autonomifamiljen. Samtidigt har det åländska nations- och identitetsbygget en sådan karaktär att ålänningar måste anses utgöra ett folk. I denna bemärkelse är det således inte svårt att definiera Åland som en civil nation under finländsk suveränitet. Vad innebär då detta för hembygdsrätten?

Hembygdsrätten utgör kärnan i den åländska självstyrelsen. Den kan sägas definiera vem som utgör en ålänning och vilka rättigheter denna status medför. Hembygdsrätten är en förutsättning för att delta eller vara valbar i lagtingsval. Då lagtinget besitter självstyrelsens lagstiftande makt betyder detta att hembygdsrätten är nödvändig för att ta del i den åländska demokratiprocessen. Ur ett deltagardemokratiskt perspektiv bör alla personer som är underställda självstyrelselagen och förutsätts vara kvalificerade ha en obetingad rätt att erhålla hembygdsrätt. I detta avseende ter sig kravet på finskt medborgarskap vara besynnerligt. Att ta del i den åländska demokratiprocessen betyder inte delaktighet i den finländska. Däremot utgör finländska riksdagsvalet en del av den finländska demokratiprocessen och således kan kravet på finländskt medborgarskap där självfallet anses legitimt.

Vidare, självstyrelselagen fastställer maktuppdelningen mellan landskapet och Finska staten. Ålands lagting utgör den lagstiftande makten inom de områden som föreskrivs i självstyrelselagen. I självstyrelselagen stadgas även att befolkning på Åland företräds, i frågor om självstyrelsen, av Ålands lagting. M.a.o. legitimiteten i den lokala demokratin härleds inte från den finländska statsmakten utan från den del av befolkningen som besitter hembygdsrätt. En omgestaltning av hembygdsrätten innebär en separation av den finländska och åländska demokratiprocessen. Först då kan samtliga personer med eller utan finländskt medborgarskap ges möjlighet att delta i den lokala demokratiprocessen. Ur ett demokratiperspektiv kunde även ett uppluckrande av hembygdsrätten förordas för att processen skulle inbegripa samtliga personer som är bosatta på Åland. Dock är detta i praktiken omöjligt eftersom Finland är förbundet av internationell rätt att upprätthålla självstyrelsen och garantera gruppdifferentierade rättigheterna. Det är med andra ord bortom Finlands mandat att luckra upp hembygdsrätten så att finländskt medborgarskap är tillräckligt för att ta del i lagtingsval. Således återstår bara en reformering av de differentierade grupprättigheterna nämligen ett Åländskt regionalt medborgarskap för att förhindra en oskälig diskriminering av ålänningar utan finländskt medborgarskap.

En omgestaltning till ett regionalt medborgarskap bör innebära en förändring av offentligheten. Istället för att hembygdsrätten skulle inneha en exkluderande funktion skulle ett regionalt medborgarskap ha en inkluderande funktion. Alla personer som är underställda självstyrelselagen bör på så vis åtnjuta en funktionell jämlikhet i samhället i form av ett medborgarskap.

Denna omgestaltning innebär att de grundläggande rättigheterna som hembygdsrätten medför garanteras alla ålänningar oavsett medborgarskap. Deras liv och leverne som idag bygger på ett formellt undantag skulle bli en lagstadgad rättighet. Detta skulle legitimera de gruppdifferentierade rättigheterna och samtidigt garantera en formell jämlikhet för alla bosatta på Åland. Till sist, denna omgestaltning inbjuder till en viss optimism rörande hembygdsrättens framtid på Åland, i Finland och i Europa.

9. Källförteckning

Tryckta källor:

Anckar & Bartman (2000) *Ett ramverk för ett självständigt Åland*, Mariehamn: Ålands Tidnings-tryckeri AB:s Förlag

Archibugi, Daniele – Held, David – Köhler, Martin (eds), 1998. *Re-imaging Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Bartelson, Jens, 2001. *The Critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bring, Ove (2002) *Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar*. Mariehamn: Ålands Tidningstryckeri AB:s Förlag

Bring, Ove – Hannikainen, Lauri – Åkermark, Sia – Hilpold, Peter – Karlsson, Agneta (2007) *Vitbok för utveckling av Ålands självbestämmanderätt*, Jansson, Harry (red) Mariehamn: ÅT tryckeri

Bring, Ove (2002) *Ålands självstyrelse under 80år*, Mariehamn: Ålands landskapsregering

Dahl, Robert, 1999. *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront & DemokratiAkademin.

Dahl, Robert m. fl. SOU 1999:11 *Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skrift nr 21* Stockholm: Fakta Info Direkt

Dahl, Robert, (2006). *On Political Equality*. New Haven & London: Yale University Press.

Delanty, Gerard, 2002. *Medborgarskap i globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur.

Erland, Olof (2005) *Det som komma kan – Åland som en konkurrenskraftig, dynamisk autonomi*. Ålands landskapsregering.

Eriksson, Lars D. & Kangas, Urpo (1988) *Ålandsfrågan*. Helsingfors: Juristförb. (Lakimiesliiton kustannus)

Fagerlund, Niklas (1997) *The Special Status of the Åland Islands in the European Union*. Mariehamn: Ålands högsk.

Fernández Christian – (2005) *Medborgarskap efter nationalstaten? – Ett konstruktiv förslag*. Intellecta Docusys, Göteborg.

Foster, Nigel (2003) *EC Legislation 2003-2004*

Gilljem, Mikael – Hermansson, Jörgen (red), 2003 *Demokratin Mekanismer*. Malmö: Liber

Graig & De Burca (2003) *EU Law – Text, Cases and Materials*. OUP

Hannikainen Lauri (1994) Cultural, linguistic and educational rights in the Åland islands.

Jönsson, Christer – Tägil, Sven – Törnqvist, Gunnar, 2000. Organizing European Space. London: Sage.

Lindholm, Göran. *Recent developments in the evolution of the Aaland Autonomy*, i Lycke, Lise (ed.) (1997) *Constitutional and economic space of the small Nordic jurisdictions*. Köpenhamn: Rounborgs grafiske hus

Luoma, Caj (1993) Den åländska hembygdsrätten och dess förhållande till EG:s krav på fritt att förvärva fast egendom. Stockholm: Juristförlaget

Lukes, Steven, 2005. Power. A Radical View. Second edition. New York: Palgrave Macmillan.

Morton, Rebecca B. (1999) *Methods & Models – A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press

Nardin, Terry – Mapel, David R (eds) 1992. *Traditions of International Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scarpulla, Claudio "Ålands status i Finland och den Europeiska Unionen", i **Jansson, Harry & Salminen Johannes** (red.) (2001) *Den andra Ålandsfrågan*. Mariehamn: Ålands Tidningstryckeri AB:s Förlag

Söderfeldt, Björn (1972) *Statsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag AB

Vanhaeleweyn, Mathieu (2006) *The European Free Alliance, voice of the Peoples of Europe (The first 25 years 1981-2006)*, Anderlecht: Quadri

Offentliga publikationer:

Council of Europe (1992) *European Charter of Regional or Minority Languages*

FFS 3/75, ÅFS 7/75

Lagutskottets betänkande nr 34/1991-92

Official Journal L 073, L 145, C 241

Prop. 73/1919 angående lag om självstyrelse för Åland

Prop. 73/1990 med förslag till ny självstyrelselag för Åland

Prop. 73/1919 angående lag om självstyrelse för Åland

Roslin, Bertil, (2006). Europeiskt självstyre i omvandling. Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2006

Åsub (2007) Statistisk årsbok för Åland 2006. Mariehamn: ÅTT AB:s Förlag

Åsub (2005) Statistisk årsbok för Åland 2004. Mariehamn: ÅTT AB:s Förlag

Åsub (2007) Befolkning på Åland. Mariehamn: ÅTT AB:s Förlag

ÅSUB (2007) Statistikmeddelande, Val 2007:1. Mariehamn: ÅTT AB:s

ÅSUB (2007) Lagtings- och kommunalvalet 19.10.2003. Mariehamn: ÅTT AB:s

Internet:

Eurlex (2007) <http://europa.eu.int/eur-lex/>

Europeiska Unionens Parlamentet (2007) <http://www.europarl.europa.eu>

Eurolang (2007) <http://www.eurolang.org>

EBLUL <http://www.eblul.org>

European Free Alliance (2007) <http://www.e-f-a.org>

Eusko Alkartasuna (EA) (2007) <http://www.euskoalkartasuna.org/>

Förvaltningen på Isle of Mans (2007) <http://www.isle-of-man.com>

Mebyon Kernow (MK) (2007) <http://www.mebyonkernow.org>

Plaid Cymry (2007) <http://www.plaidcymru.org/>

Regionskommittén (2007) <http://www.cor.europa.eu>

Statens författningsdata – FINLEX (2007) <http://www.finlex.fi/sv>

Scottish National Party (SNP) (2007) <http://www.snp.org/>

Ålands Lagting (2007) <http://www.lagtinget.aland.fi/>

ÅSUB (2007) (Ålands statistik- och utredningsbyrå) <http://www.asub.aland.fi>

Ålands Landskapsregeringen (2007) <http://www.regeringen.ax>

10. Bilaga

Frågor till kommissionen¹⁴¹

För att fysiska personer skall ha rätt att förvärva och besitta fast egendom på Åland måste de ha ”hembygdsrätt”. Enligt finsk lag måste en fysisk person vara finsk medborgare för att kunna erhålla ”hembygdsrätt”.

I artikel 3 i protokoll 2 till Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen – en artikel som rör Åland – fastslås att alla fysiska och juridiska personer från EU:s medlemsstater som bor respektive har sitt säte på Åland skall behandlas lika.

Anser kommissionen att kravet på finskt medborgarskap för att kunna förvärva fast egendom på Åland är förenligt med artikel 3 i protokoll 2 om Åland? Om ja, betraktar kommissionen ”hembygdsrätten” som en utvidgning av finskt medborgarskap? Om inte, anser kommissionen att alla EU-medborgare, om de uppfyller alla andra formella krav, bör kunna erhålla ”hembygdsrätt” på Åland?

Vilka åtgärder har kommissionen för avsikt att vidta för att se till att villkoren i samband med ”hembygdsrätten” inte på detta vis innebär en diskriminering av medborgare från andra medlemsstater som bor på Åland?

Svar av Mr McCreevy på kommissionens vägnar^{142 143}

Vid förvärv eller innehav av fast egendom på Åland erfordras att en fysisk person innehar hembygdsrätt. I enlighet med finländsk lag erfordras att den sökande innehar finsktmedborgarskap vid erhållandet av hembygdsrätt.

Den åländska hembygdsrätten är nödvändig bland annat för att delta och vara valbar lagtingsval. Hembygdsrätten är varken ett krav för att vara bosatt på Åland eller vid förvärv av egendom efter en viss tids uppehälle.

Landskapet Åland har en lagstadgad behörighet att bevilja hembygdsrätt genom självstyrelselag för Åland:

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.

Vidare, enligt paragraf 10, inskränkningar i rätten att med ägande- eller nyttjanderätt förvärva fast egendom och därmed jämförbar egendom i landskapet stadgas i jordförvärvslagen för Åland 3/75 och landskapslag 2003:68 om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd och landskapsförordning 2003:70 om jordförvärvstillstånd.

Emellertid, den sist nämnda förordningen erbjuder landskapet behörighet att godkänna förvärv av fast egendom av personer utan hembygdsrätt. Således är detta den relevanta lagstiftningen som appliceras vid förvärv av fast egendom av andra europeiska medborgare förutom finländska. Av särskild betydelse är kraven i paragraf 4 i landskapsförordning 2003:70 om jordförvärvstillstånd

¹⁴¹ Andreas Dahlén (Ålands framtid) har under våren 2006 praktiserat hos EFA (European Free Alliance) i Bryssel där han tagit initiativ till att formulera en rad frågor till kommissionen angående det oklara rättsläget.

¹⁴² Översättning av Andreas Dahlén

¹⁴³ E-3828/06EN <http://www.europarl.europa.eu> (15.11.2006)

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

....

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

....

Med beaktande av vad som stadgas ovan framträder att finländska medborgare (utan hembygdsrätt) kan behandlas på avvikande sätt än icke-finländska EU-medborgare i frågor rörande förvärv av fast egendom på Åland, även om båda personer varit bosatta inom öriket sedan fem år. Finländska medborgare skall efter fem års vistelse utan uppehåll i allmänhet beviljas hembygdsrätt och på så vis erhålla rätten att förvärva fast egendom utan vidare anmodan. Icke-finländska medborgare måste emellertid inte anskaffa hembygdsrätt då de äger rätt att ansöka om undantag vid förvärv av fast egendom om den sökande är bosatt i landskapet sedan minst fem år tillbaka.

Då fem års kravet i allmänhet är tillräckligt för att erhålla rätten att förvärva fast egendom på Åland verkar det inte förekomma någon diskriminering. Kommissionen anser att systemet i Ålands fall verkar i enlighet med Artikel 3 i Ålandsprotokoll.

Då besittande av hembygdsrätt är krav för att utöva särskilda rättigheter på Åland kan det ses som ett tillägg till det finländska medborgarskapet.

Kommissionen anser att de rättigheter som är förbundet med hembygdsrätt och som omfattar EG-rätten måste tillkännages EU-medborgare i enlighet med principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet.