

Att påverkas och påverka
– Ålands ambitioner och självbestämmande inom EU

Susann Simolin



"25 år i EU – åländska erfarenheter"



Susann Simolin är informationsansvarig och forskare vid Ålands fredsinstitut. Hon har en fil. mag. i statsvetenskap och en fil. kand i journalistik och är doktorand i statsvetenskap vid Åbo akademi sedan 2020. Temat för hennes avhandling är hur exempel på territoriell autonomi används inom internationell konfliktlösning. Hennes tidigare forskning har handlat dels om hur Åland har använts som exempel i konfliktlösningssammanhang, dels om hur Åland utvecklats som internationell aktör och om relationerna mellan autonomi Åland och staten Finland. Hon har tidigare skrivit två rapporter i fredsinstitutets serie, ”The Åland Example in Use 1990-2019 - Where, When, How, Why and by Whom”, 2020 och ”Kontaktgruppen mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering 20 år”, 2018.

Att påverkas och påverka – Ålands ambitioner och självbestämmande inom EU

Susann Simolin

Rapport från Ålands fredsinstitut
Report from the Åland Islands Peace Institute
Nr 2–2021

ISSN 1797-1845 (Tryckt)
ISSN 1797-1853 (Online)
ISBN 978-952-5265-94-1 (Tryckt)
ISBN 13 978-952-5265-95-8 (Online)

Utgiven av Ålands fredsinstitut
Hamngatan 4, AX-22100 Mariehamn, Åland, Finland
Tel. +358 18 15570
peace@peace.ax www.peace.ax

Denna rapport kan laddas ner från www.peace.ax

© Susann Simolin, 2021

Tryckt i Mariehamn, Finland av Ålands fredsinstitut 2021

Förord

Vad har EU-medlemskapet inneburit i fråga om Ålands deltagande och självbestämmande? Hur har Åland påverkats av och påverkat inom EU? Har Åland stärkts eller försvagats efter 25 år i Europeiska unionen? Hur ser Ålands landskapsregering på dessa frågor? Dessa är huvudfrågorna i denna rapport som är den fjärde som publiceras inom ramen för utredningen ”25 år i EU – åländska erfarenheter”. Utredningen görs 2020-2021 på uppdrag av Ålands landskapsregering och i samarbete med ÅSUB.

Rapporten skildrar utvecklingen över tid i fråga om Ålands ambitioner och prioriteringar utgående primärt ifrån landskapsregeringens arbete och sätter dem i ett bredare teoretiskt sammanhang rörande regionernas ställning i den europeiska integrationen och argument om regional blindhet samt flernivåstyre. Vad menas med att regioner både stärks och försvagas av den europeiska integrationen? Kan logiken i Ålandslösningen jämkas med logiken inom EU? Vad anser erfarna politiker och tjänstemän på Åland som följt och arbetat med dessa frågor under lång tid? Dessa är frågor som ställs i rapporten.

På många sätt är det anmärkningsvärt att så lite är gjort och skrivet för att skildra utvecklingen på Åland under EU-medlemskapet. Forskning och utredningar i riket beaktar oftast inte Ålands särskilda förutsättningar. På Åland har man förstås fullt upp med att hantera vardagen och fokus hittills har legat på ekonomiska aspekter framför allt genom ÅSUB:s analyser. Utredningen i vilken rapporten ingår försöker täcka några av de luckor som finns genom att kartlägga erfarenheter av 25 års europeisk integration.

Ett tidigare arbetsseminarium i ämnet deltagande och påverkansmöjligheter från i oktober 2020 finns dokumenterat på Ålands fredsinstituts youtube kanal. Stort tack till alla som har bidragit i intervjuer, med kommentarer och värdefull information.

*Sia Spiliopoulou Åkermark
Direktör, Ålands fredsinstitut
Projektledare*

Innehåll

1. Studiens upplägg och centrala frågor.....	6
2. Ålands intressen och ambitioner inför och inom EU.....	10
3. EU:s påverkan på Åland.....	19
3.1 EU:s allmänna påverkan på Åland.....	21
3.2 Påverkan på självbestämmande.....	24
3.3 Hämmande och främjande påverkan.....	27
4. Hur Åland deltar i och försöker påverka EU-samarbetet.....	34
4.1 Ålands kanaler för deltagande och påverkan.....	34
4.2 Ålands strategier: anpassning, motstånd och lobbying.....	41
4.3 Ålands reella möjligheter att påverka.....	47
5. Avslutande diskussion.....	49

1. Studiens upplägg och centrala frågor

1995 gick Åland tillsammans med Finland med i Europeiska unionen. Medlemskapet har påverkat det åländska samhället och autonomin genomgripande och på många olika sätt. Syftet med den här rapporten är att diskutera *på vilka sätt EU-medlemskapet har påverkat autonomin Åland - i synnerhet vad det gäller möjligheter till självbestämmande och demokratiskt deltagande - samt hur Åland i sin tur svarar på denna påverkan och deltar i samt försöker påverka EU*. Studien avgränsas till att främst undersöka hur Ålands landskapsregering och de politiker och tjänstemän som varit och är verksamma där själva ser på dessa frågor.

I denna studie definieras *självbestämmande* som det manöverutrymme autonomin har att utan andras inblandning styra över frågor som berör den. Med *demokratiskt deltagande* avses autonomins möjligheter att delta i och påverka beslut som gäller autonomin eller berör den och som fattas av andra.

EU studeras ofta och även här som ett politiskt flernivåsystem, alltså ett politiskt system där makten fördelas på flera nivåer, inom EU:s institutioner, inom staterna och i sub-statliga enheter.

Begreppet "flernivåstyre" (multi-level governance), som brukar användas för att beskriva EU:s maktstrukturer, avser inte bara att EU styrs på olika nivåer utan också att det sker i ett system av kontinuerlig förhandling mellan både offentliga och privata aktörer och genom såväl formella som informella kanaler. Man kan säga att styrning inom EU sker såväl på flera nivåer vertikalt, som i flera skikt horisontellt.

Det har hävdats att EU lider av "regional blindhet" det vill säga EU ser och samarbetar bara med stater, inte med regioner. Det är endast staterna - inte regioner - som har direkt beslutandemakt inom EU:s institutioner.

Hur stater organiserar sig internt är inte en fråga för EU, men samtidigt främjar EU på vissa sätt regionalisering. Exempelvis bygger EU:s regionalpolitik på att det ska finnas regioner dit medel kan fördelas, och därför ställer EU politiska krav på att medlemsstater utan regioner ska skapa sådana.

Regionernas position har stärkts över tid. Bengoetxea menar att den första fasen i utvecklingen av EU-institutionernas och fördragens förhållande till regionerna präglades av just regional blindhet. Följande fas, efter Maastrichtavtalet, präglades av regional närsynthet - nu började EU se regionerna, men inte deras särart, exempelvis fick de samsas med städer i regionkommittén. I fas tre, efter Lissabonfördraget, började EU se regionerna tydligare och också utveckla en vision som inkluderade dem. Idag är det enligt Bengoetxea inte möjligt att förstå den europeiska integrationen utan att inkludera den regionala nivån.

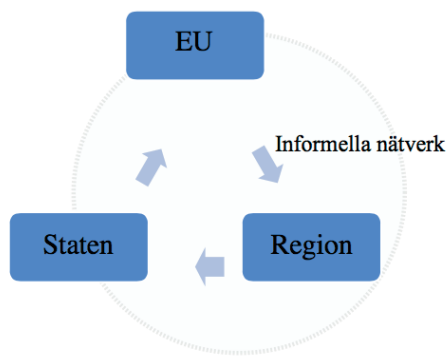
EU:s och regionernas befogenheter överlappar varandra på många områden, och på dessa områden måste regioner genomföra EU:s politik och regelverk. Tidigare forskning om EU och regioner har visat att EU kan ha både en främjande och hämmande, stärkande och försvagande effekt för regioners manöverutrymme. Ofta visar forskningen att regioner förlorar juridisk kompetens men samtidigt kan använda EU som en internationell plattform för att driva sin agenda och kan utöka sitt ekonomiska manöverutrymme genom att nyttja möjligheter till EU-finansiering.

Regioner är inte bara objekt för EU:s och staternas maktutövning utan de är också aktörer, subjekt - regioner hanterar de förändringar som EU medför och försöker med hjälp av olika strategier och verktyg också påverka EU. Plangger (2018) konstaterar på basen av tidigare forskning att EU både stärker och försvagar regionerna och att regionerna dels anpassar sig till de ramar EU sätter, dels försöker påverka EU:s strukturer.

För att utvärdera vad EU har inneburit för

Åland och i synnerhet för Ålands självbestämmande och demokratiska deltagande, är det därmed rimligt att beakta både top-down och bottom-up processer, dvs både hur EU har påverkat Åland och hur Åland har svarat på det och i sin tur försökt påverka EU. Åland är alltså både ett objekt och ett subjekt i relation till EU och agerar på både formella och informella arenor.

EU påverkar Åland direkt eller via staten, och Åland svarar på förändringarna genom olika strategier som genomförs inom regionen, i relation till staten eller direkt gentemot EU-systemet. Utöver dessa arenor finns informella nätverk som kan försöka påverka EU och där Åland kan delta.



Figur 1

Det finns en del tidigare forskning som behandlar Ålands möjligheter till självbestämmande och deltagande i EU ur olika perspektiv. Eftersom Åland är ett självstyrt område med behörighet att stifta egna lagar och med folkrättsligt erkänd specialstatus utgår forskningen ofta från ett juridiskt eller folkrättsligt perspektiv. Sådan forskning behandlar hur den åländska lagstiftningen är utformad och hur den förändrats efter EU-inträdet samt olika juridiska aspekter gällande till exempel behörighetsfördelningen mellan Åland och Finland.¹ Sådana frågor har förstås också behandlats i utredningar och förarbeten till lagar som tagits fram i

1 Se till exempel Fagerlund 1993, Suksi 2011, Silverström 2008, 2013, Sjölund 2008, 2016.

samband med revidering av självstyrelselagen.² I denna litteratur beskrivs ofta vilka formella och informella kanaler Åland har att tillgå för att delta i och påverka EU både direkt och indirekt genom Finland. Dessa ”kanaler” är centrala också i mera statsvetenskapligt orienterade studier, främst ett antal magisteruppsatser, där Ålands möjligheter till och strategier för inflytande i EU ofta undersökts i ljuset av teorier om regional blindhet och/eller flernivåstyre.³ Stephan hävdar att regionernas roll inom EU bättre kan förstås genom att beakta både regional blindhet och flernivåstyre, och har undersökt Ålands situation i detta ljus.⁴ Åland förekommer förstås också som en av många regioner i olika jämförande studier och index.⁵ Det tycks dock saknas studier som tar ett helhetsgrepp och undersöker både hur EU påverkar Åland och hur Åland reagerar och agerar som svar på denna påverkan.

Förevarande rapport kombinerar insikter från tidigare forskning om flernivåstyre och EU:s förhållande till regionerna, forskning om regioners möjligheter att verka inom och påverka det europeiska samarbetet, samt insikter från tidigare forskning om EU:s främjande och hämmande effekter för regioner.⁶

Rapporten diskuterar Ålands landskapsregering syn när det gäller på vilka sätt EU-medlemskapet har påverkat autonomi Åland - i synnerhet vad det gäller möjligheter till självbestämmande och demokratiskt deltagande - samt hur Åland har svarat på denna påverkan och i sin tur försöker påverka EU. Studien diskutere-

2 Se till exempel Jääskinen 2003, Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande ”Åland självstyrelse i utveckling”.

3 Se till exempel Stephan 2010, Janson 2005, Nyman 2000, Hemmingson 1999, Mäkelä 2000.

4 Stephan 2010.

5 Se till exempel Regional Authority Index (RAI): <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>.

6 Bland andra Plangger 2018, Bourne 2003, Fleurke och Willemsen 2007, Tatham 2019.

rar också vilka strategier Åland använder för sin EU-politik - särskilt i syfte att försöka behålla eller utöka sitt självbestämmande och deltagande inom EU. Därmed inkluderar studien alla tre enheter och alla tre dubbelriktade pilar i figuren ovan. Rapporten diskuterar såväl hur Åland påverkas av som hur Åland anpassar sig till och kan påverka inom EU – direkt och indirekt med staten som mellanhand. Studien sätter alltså in Ålands självbestämmande och deltagande inom EU i ett sammanhang. Då studien granskar flera processer och på en mer övergripande nivå än många av de tidigare studierna, är den också mindre detaljerad.

Forskning om regionernas roll och möjligheter inom EU kan inkludera alla typer av regioner med olika grader av befogenheter och särart. En viktig aspekt för att förstå Ålands EU-medlemskap och Ålands syn på sig själv inom EU är att Åland inte är vilken region som helst, varken inom Finland eller inom EU. Åland är Finlands enda region med lagstiftande behörigheter och är även i internationell jämförelse speciell genom de sätt som dessa behörigheter har sin grund i minoritetsskydd och har erkänts internationellt. Samtidigt som Åland har sin egenart finns många gemensamma nämnare med andra regioner, både sådana med och utan lagstiftande makt, varför det är relevant att använda forskning om regioner i allmänhet som en bakgrund - dock så att Ålands speciella status beaktas.

Studien har lagt fokus på Ålands landskapsregering, både som styrorgan och administration. Materialet som används i studien är i första hand de av Ålands landskapsregerings meddelanden och redogörelser till Ålands lagting som berör EU-frågor åren 1990–2019. Materialstudierna har kompletterats med ett litet antal intervjuer med politiker och tjänstemän som har eller haft ledande befattningar inom landskapsregeringen och har stor erfarenhet av att arbe-

ta med EU-frågor.⁷ Synpunkter och reflektioner från politiker och tjänstemän som deltagit i de digitala, öppna arbetsseminarier som hållits om olika delar av rapportserien samt från media har också i vissa fall inkluderats. Citat används rikligt och citat från intervjuerna har anonymiserats.

Det som framkommer i rapporten är därmed rapportförfattarens förståelse dels av landskapsregeringens syn som den framgår av textmaterialet, dels av enskilda befattningshavares förståelse och analyser av frågorna. Då de två politiker som intervjuats båda också har varit ledamöter i Åland lagting har de kunnat relatera också till lagtingets arbete, men i övrigt har studien helt fokuserat på landskapsregeringens ställningstaganden och verksamhet medan lagtingshandlingar och debatter inte har inkluderats. Politiska åsiktsskillnader framgår alltså inte av studien, så till vida det inte finns märkbara skillnader mellan olika regeringar.

Staten Finlands och EU-organens positioner står inte i fokus och framkommer endast indirekt.

Frågor till materialet och intervjupersoner har ställts på följande områden:

- Vilka ambitioner och mål har Åland haft med EU-medlemskapet över tid?
- Hur påverkas Åland och i synnerhet självbestämmandet av EU-medlemskapet? Upplevda främjande och hämmande effekter?
- Hur kan Åland delta i och påverka EU?
- Vilka strategier och kanaler använder Åland för detta?⁸

7 Tre ledande tjänstemän och två tidigare lantråd har intervjuats, för detaljer se litteraturlistan.

8 Exempel på frågor som ställts i intervjuerna: Vad har EU-medlemskapet betytt för Åland? Allmänt fördelar med EU, nackdelar för Åland? Största utmaningarna? Är EU:s effekter för Åland väldigt genomgripande, eller är det andra faktorer som är mest betydelsefulla för samhällsutvecklingen och självstyrelsens utveckling? På vilka områden har EU haft störst påverkan för Åland och självstyrelsen? Betydel-

Förmedlingen av skriftlig information om EU-frågor från landskapsregeringen till lagtinget har tagit lite olika form under olika tider. Regeringen Erlandsson (Ragnar Erlandsson: 1991-1995) avgav före och vid inträdet en rad meddelanden till lagtinget om medlemskapsförhandlingarna, förväntade konsekvenser av medlemskap och icke-medlemskap samt slutligen ett meddelande om riktlinjerna för Ålands politik inom den Europeiska unionen. Under regeringarna Jansson (Roger Jansson: 1995-1999) och Nordlund I (Roger Nordlund I: 1999-2003) behandlades frågor om löpande hantering av EU-ärenden i de meddelanden om självstyrelsepolitiska frågor som årligen avges till lagtinget, inklusive hur många av kommissionens förslag till gemenskapsåtgärder som diarieförts vid landskapsstyrelsen, hur många överträdelseförfaranden kommissionen inlett mot Finland och Åland samt i vilka fall kommissionen påbörjat talan mot Finland i fall som rör Åland. Övergripande frågor om utvecklingen av EU:s institutioner och politik och Ålands position i relation till EU:s agenda samt om politikområden som kräver särskild behandling (till exempel skattegränshandling, näringspolitik) behandlades i enskilda meddelanden till lagtinget. Därtill överlämnade landskapsstyrelsen till lagtinget en redogörelse över landskapsstyrelsens arbete med externa frågor.⁹

Från och med 2004, under regeringen Nordlund 2 (Roger Nordlund 2: 2003-2007) började regeringen sända årliga EU-meddelanden till lagtinget, det första för åren 2003-2004. I dessa meddelanden samlades å ena sidan målsättningar och prioriterade ärenden för kommande år och å den andra

sen för Ålands möjligheter till självbestämmande? Förstärkt eller försvagad? Finns exempel på när EU-medlemskapet verkat främjande för Ålands självbestämmande, till exempel genom att erbjuda ekonomiska förutsättningar, allierade, eller nya beslutsvägar? När/på vilka områden har EU-medlemskapet verkat hämmande? Alla intervjuade har inte kommenterat alla frågor.

9 M4/95-96.

bokslut över arbetet med EU-frågor året innan, inklusive ställningstaganden på regeringskonferensnivå (inför fördragsändring), deltagande i beredning av sekundärrätt inom EU-institutionerna, genomförande av gemenskapsrätt i landskapet, implementering av direktiv samt överträdelseförfaranden och EG-domstolsärenden.¹⁰

Med Viveka Eriksson som regeringschef (Viveka Eriksson: 2007-2011) avgav landskapsregeringen till lagtinget ett "EU-program" som omfattade åren 2008-2011¹¹ och därefter årliga EU-meddelanden. Under regeringen Gunell (Camilla Gunell: 2011-2015) avgavs först tre redogörelser om EU-frågor som hade liknande utformning som tidigare EU-meddelanden, men 2014 tillkom en sammanfattning av nya prioriteringar i relation till kommissionens arbetsprogram för kommande år samt ett avsnitt om lagstiftning som tillkommit under det föregående året.

Sedan meddelande 1/2014-2015 kallas meddelandena från landskapsregeringen till lagtinget "externpolitiska meddelanden". I dessa ingår förutom EU-frågor också Ålands arbete inom det nordiska samarbetet samt andra externpolitiska sammanhang. Strukturen bestod i stort sett oförändrad under regeringen Sjögren (Katrín Sjögren: 2015-2019).

När de olika typerna av meddelanden och redogörelser refereras till i text anges vilken typ de är (till exempel självstyrelsepolitisk redogörelse, EU-meddelande eller externpolitiskt meddelande). I fotnot hänvisas till antingen M – meddelande, eller RS – redogörelse och lagtingsåret då de överlämnats, till exempel M/04-05 (vanligen redogör de då för föregående lagtingsår). Sidnummer anges endast om hänvisningen gäller direkta citat eller resonemang som annars kan vara svåra att hitta, till exempel i långa meddelanden utan tydlig innehållsförteckning. Lista över material samt intervjuer och seminarier finns i bilaga.

10 M2/03-04.

11 M3/07-08.

2. Ålands intressen och ambitioner inför och inom EU

I mars 1992 fattade Finlands regering beslut om och föreslog för riksdagen att Finland skulle ansöka om EG-medlemskap. Finland och Åland stod då redan på randen till ett medlemskap i EES, vilket skulle innebära fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Ett medlemskap i EG skulle därutöver innebära deltagande i EG:s tullunion, den gemensamma jordbrukspolitiken och fiskeripolitiken, samt medverkan i EG:s beslutande organ.¹² Den åländska regeringen, ledd av lantrådet Ragnar Erlandsson (1991-1995), fick på sitt bord att utreda konsekvenser av att gå med i eller stå utanför EG och göra upp målsättningar och strategier för förhandlingarna, som officiellt påbörjades 1 februari 1993.¹³ Konsekvenser av av olika modeller för medlemskap eller ”integrationsalternativ” samt för ett icke-medlemskap utreddes även de. Landskapsregeringen lade dock tidigt fokus på att skapa underlag för ett ”optimalt åländskt EU-avtal”, snarare än att utreda ett icke-medlemskaps effekter.¹⁴

Landskapsregeringen såg fördelar med att Åland skulle delta i utvecklingen av en gemensam marknad och öppnade exportmarknader samt utveckla autonomi i ett större europeiskt sammanhang, men också risker för att överstatligt beslutsfattande, fri rörlighet och därmed ökad konkurrens, dels skulle kunna försvaga Ålands autonomi och dels hämma den ekonomiska utvecklingen. Med EU skulle Åland liksom staterna, ge upp en del av sitt självbestämmande och detta ville man ha kompensation för genom olika former av deltagande.¹⁵ På det ekonomiska planet sågs EU:s planer på att slopa den skattefria försäljningen som särskilt hotande då

12 M2/91-92.

13 RS/92-93.

14 M3/91-92.

15 M2/91-92, M3/91-92.

den skulle slå hårt mot den för Åland så viktiga passagerar- och kryssningstrafiken.¹⁶

Redan i meddelande 2/91-92 är de huvudsakliga målen etablerade inför förhandlingarna.

”Landskapsstyrelsens åsikt är att självstyrelsen inför ett EG-närmande skall förutsätta undantag för demilitariseringen, den enspråkiga statusen, rösträtt och valbarhet, förvärv av fast egendom samt näringsrätten. Därtill bör Åland tillförsäkras mandat i EG-parlamentet och inflytande i andra för självstyrelsen viktiga EG-organ. Ett utverkande av nya bestämmelser för avgörande av kompetensvister mellan Åland och Finland är enligt landskapsstyrelsens mening nödvändigt mot bakgrund av autonomins utveckling inom ramen för gemenskapen. En fortsatt bibehållen utveckling av det åländska näringslivet förutsätter vissa undantag från EG:s regelverk, undantag som endast kan uppnås i direkta förhandlingar med EG.”¹⁷

Landskapsregeringen ansåg att åländska och finländska intressen till stora delar var sammanfallande när det gäller ett EU-inträde, men

”Den åländska självstyrelsens behov av skyddsmekanismer, den unika och känsliga natur- och kulturmiljön, beroendet av primärnäringsarna och turism samt det serviceinriktade åländska näringslivets beroende av goda sjöförbindelser, ställer dock

16 M2/91-92. För en genomgång av hur de åländska partierna i Ålands lagting såg på EU-medlemskapet se Hasan Akintug 2020, *The EU referendums on Åland: An overview of the EU debates in the Åland Parliament during autumn 1994.*

17 M2/91-92. En senare summering av målen inför förhandlingarna finns i M1/93-94: ”De övergripande målsättningarna gällde för det första den framtida utvecklingen av Ålands konstitution och för det andra den åländska ekonomins utvecklingsförutsättningar. De specifika åländska förhandlingsfrågorna fastslogs vara demilitariseringen och neutraliseringen, Ålands enspråkiga status, rösträtt och valbarhet, förvärvande av fast egendom, rätten att idka näring, rätten skatte-regler samt åländskt inflytande.”

särskilda krav på att ett EG-medlemskap inte äventyrar det åländska samhällets existensmöjligheter.”¹⁸

Inför inträdet argumenterade landskapsstyrelsen för att:

”Ålands internationella ställning skiljer sig från andra europeiska autonomier genom det starka element av traktatsbaserad rättsställning som självstyrelsen har. Detta är av stor vikt av minst två olika orsaker. För det första utgör ett åländskt säravtal därmed inte något prejudikat för andra områden som saknar denna typ av traktatsbaserad internationell särställning. För det andra har EG gett uttryck för att redan föreliggande internationella traktats förpliktelser måste respekteras. Inom Kommissionen har man (vid inofficiella samtal) sålunda konstaterat att Ålands särställning och sär rättigheter med grund i internationella avtal inte är förhandlingsbara. Dessa sär rättigheter måste under alla omständigheter respekteras.”¹⁹

Utifrån denna utgångspunkt ville landskapsregeringen förhandla om undantag som innebar att självstyrelsen, språk- och kulturskyddet samt demilitariseringen och neutraliseringen skulle behållas intakta, att det skulle finnas utrymme för att självstyrelsen att utvecklas även i framtiden, samt att landskapets ekonomiska förutsättningar inte försämrades.²⁰

Förhandlingarna på EU-nivå ledde som bekant till att Åland beviljades undantag på flera av dessa områden. I det så kallade Ålandsprotokollet som bifogades till Finlands anslutningsfördrag bekräftades att Åland har en särställning inom folk rätten – vilket enligt landskapsregeringen innebär att demilitariseringen och neutraliseringen, skyddet för språk och kultur samt självstyrelsen i sig alla erkänns och förstärks.²¹ Åland fick behålla

kopplingen mellan hembygdsrätt och förvärv av fast egendom samt idkande av näring, och i enlighet med en särskild deklaration fick Åland också rätt att i viss mån begränsa rörsträtten i kommunalval. Vad gäller närings- och skatteregler fick Åland ett skatteundantag, vilket innebär att Åland räknas som tredje land i relation till EU:s skatteunion men samtidigt är med i EU:s tullunion.²² I praktiken innebar undantaget det att den skattefria försäljningen på färjorna kunde fortsätta som tidigare, men den innebar också ett skattegränsförfarande som visat sig vara bekymmersamt för åländska företag.

dömning vid handen att Ålands folkrättsliga status förstärks till följd av en finländsk EU-anslutning enligt det framförhandlade anslutningsfördraget.” M1/93-94. Ett senare ställningstagande i frågan: ”Landskapsregeringen gör bedömningen att Ålandsprotokollets hänvisning till landskapets folkrättsliga särställning tydligare omfattar även Ålands demilitarisering och neutralisering. Det bör konstateras att bland annat riksdagens utrikesutskott redan har omfattat tolkningen att Ålands demilitariserade och neutraliserade status ingår i Ålandsprotokollets hänvisning till Ålands folkrättsliga särställning.” UtUB nr 4/2003 rd. Enligt Peter Lindbäck, kanslichef på landskapsstyrelsen vid tiden för inträdet, i en radiointervju tio år efter inträdet, var frågan om hur Ålands demilitarisering och neutralisering skulle hanteras, tillsammans med skatteundantaget de svåraste frågorna i förhandlingarna med Finland inför inträdet. Åland såg det som viktigt att Finland skulle lyfta fram Ålands folkrättsliga ställning inklusive demilitariseringen och neutraliseringen vilket Helsingfors såg som ”problematiskt”. Ålands radio 2005, Arkivpärlan.

- 22 M1/93-94, M2/93-94. Landskapsregeringen beskriver i M1/93-94: ”Ett medlemskap i Europeiska unionen innebär att Finland och Åland fullt ut deltar i den gemensamma inre marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital (de s.k. fyra friheterna). För Ålands del har dock unionen accepterat att Åland även inom ramen för ett EU-medlemskap tillåts inskränka icke-åländska, såväl fysiska som juridiska, personers rättigheter.” Åland har även uttryckligen undantagits från tillämpningen av EG:s direktiv rörande indirekt beskattning vilket innebär att Åland ställs utanför EG:s skatteunion.”

18 M2/91-92.

19 M3/91-92, s.12.

20 M2/91-92, M3/91-92.

21 ”Avslutningsvis ger landskapsstyrelsens be-

Men det fanns också punkter där Åland inte fick igenom sina önskemål. Tidigt framförda idéer om att EU kanske kunde åta sig rollen som skiljedomare mellan Åland och finska staten förverkligades inte, och inte heller åtog sig EU rollen som ny garant för självstyrelsen istället för Nationernas förbund.²³ Så här långt ansåg landskapsstyrelsen ändå att ”Till de delar resultatet av EU-förhandlingarna koncentreras till de rent specifika åländska särområdena, anser landskapsstyrelsen att Åland uppnått ett EU-avtal som i allt väsentligt svarar mot de uppställda förhandlingsmålen.”²⁴

Även efter att de grundläggande undantagen stod klara, återstod ett antal frågor att lösa på den nationella nivån. I meddelande nummer 2 år 1993-1994, som utkom 6.9.94, alltså efter att Finlands anslutningsfördrag undertecknats på Korfu 24.6.1994, räknar landskapsregeringen upp följande öppna frågor:

- det åländska inflytandet i EU-institutionerna,
- det åländska inflytandet i det nationella beslutssystemet,
- den åländska folkomröstningen,
- jordbruks-, fiskeri- och regionalpolitiken m.fl. näringar;
- bevakningen av Ålands intressen visavi EU-stöd och den nationella hanteringen, samt
- skatteundantaget i Ålandsprotokollet och frågan om beskattningskompetensen på det nationella planet.²⁵

Utökad skattebehörighet och en egen ledamot i Europaparlamentet framställdes vardera som en ”grundläggande förutsättning för att landskapsstyrelsen skall förhålla sig positiv till ett åländskt medlemskap i Europeiska unionen”.²⁶ I meddelan-

23 M2/91-92, M3/91-92.

24 M1/93-94.

25 M2/93-94.

26 M1/93-94 s 21. Se även M2/93-94 s 9-10: ”Landskapsstyrelsen vill till denna del framhålla inför lagtinget att nämnda åländska representation i Europaparlamentet utgör en

de 1/94-95 konstateras att den finska regeringens proposition om Europaparlamentsval i Finland inte ger Åland någon parlamentsplats, däremot finns ett förslag om ändring av självstyrelselagen där Ålands inflytande inom EU regleras på andra sätt.²⁷ Vad gäller utökad beskattningsrätt för Åland ”förutsätter” landskapsregeringen att en nationell process i denna riktning ska ske.²⁸

Trots att det fanns öppna frågor kvar, ansåg landskapsregeringen vid en helhetsbedömning att ett EU-medlemskap var det bästa alternativet för Åland, och valde att förespråka ett inträde för Åland, vilket framgår av M1/94-95:²⁹

”I själva sakfrågan, om Åland skall anslutas till Europeiska unionen enligt det förhandlingsresultat som uppnått i förhandlingarna mellan Finland och Europeiska unionens medlemsländer, har landskapsstyrelsen, utgående från en helhetsvärdering av Finlands anslutningsfördrag inklusive fördragets särskilda stadganden om Åland, beslutat rekommendera för Ålands folk och lagting att välja ett medlemskap framom ett utanförskap.”

Efter två folkomröstningar fastställde Ålands lagting anslutningen till EU den 2 december 1994.³⁰

grundläggande förutsättning för att landskapsstyrelsen skall förhålla sig positiv till ett åländskt medlemskap i Europeiska unionen”. ”Landskapsstyrelsen vill i detta meddelande framhålla inför lagtinget att nämnda fortsatta beredning av beskattningsrättsfrågan utgör en grundläggande förutsättning för att landskapsstyrelsen skall förhålla sig positiv till ett åländskt medlemskap i Europeiska unionen.”

27 M1/94-95.

28 M1/94-95. Se kapitel 4.1 om Ålands kanaler för deltagande i EU-frågor.

29 M1/94-95. Peter Lindbäck, kanslichef på landskapsstyrelsen vid tiden för inträdet, sade i en radiointervju tio år efter inträdet att det inte fanns något reellt alternativ. När Finland och Sverige gick med blev Åland omgivet av ”EG-principer” och den verkliga frågan var att hitta det ”minst dåliga sättet” för Ålands EU-medlemskap. Ålands radio 2005, Arkivpörlan.

30 Se Akintug 2020 om folkomröstningarna och de parlamentariska debatterna om EU-inträ-

När inträdesförhandlingarna var avklarade blev nästa skede att försöka förstå sig på EU och arbeta med EU-frågor i praktiken. Samtidigt påbörjades arbetet med hur Åland kunde utöva självstyrelse i en ny kontext och hitta former för deltagande.

Inflytandefrågorna för Ålands del reglerades till stora delar vid en revision av självstyrelselagen 1994 (ÅFS 6/95) då ett nytt kapitel 9a om ärenden som gäller Europeiska unionen togs med i lagen.³¹ Ändringarna trädde i kraft samtidigt som medlemskapet i EU³² och reglerade hur Åland inom sina behörighetsområden eller i frågor som har särskild betydelse för Åland kan delta i beredning av EU-rätt och genomförande av EU:s politik.

I meddelande 3/94-95 beskriver landskapsregeringen vad lagändringarna innebär och medför i praktiken, enligt följande:

- att landskapet skall underrättas om ärenden som bereds inom EU:s institutioner och organ om det faller inom landskapets behörighet eller saken annars har särskild betydelse för landskapet;
- att landskapsstyrelsen har rätt att delta när EU-ärenden bereds vid statsrådet.
- att landskapsstyrelsen skall formulera Finlands nationella ställningstaganden vid tillämpningen av EU:s gemensamma politik beträffande Åland när ärendena faller under landskapets behörighet
- att landskapsstyrelsen tillförsäkras rätten att utse en av Finlands representanter i EU:s regionkommitté.
- att landskapsstyrelsen numera via utrikesministeriet får tillgång till alla förslag till nya EU-rättsakter och övrigt material som översänds från Bryssel till Helsingfors för beredning,

det. Där speglas vilka frågor som var viktigast för olika partier och enskilda ledamöter, och olika ställningstaganden för och emot EU.

31 RS/93-94.

32 RS/94-95.

- att lantrådet har rätt att bli hörd i regeringens EU-ministerutskott,
- att kanslichefen ingår i kommittén för EU-ärenden (den s.k. kanslichefskommittén),
- att landskapsstyrelsens tjänstemän beredes möjlighet att delta i sammanlagt 36 olika s.k. beredningssektioner,
- att vid varje ministerium utses en tjänsteman med särskilt ansvar för åländska frågor.

Därtill har riksdagsordningen ändrats så att den riksdagsman som väljs från Ålands valkrets alltid har rätt att närvara vid stora utskottets sammanträden. Rätten att ha en egen specialrådgivare vid Finlands ständiga representation i Bryssel föreskrivs i en detaljmotivering till självstyrelselagens nya EU-kapitel.³³

Efter inträdet fastställde landskapsregeringen följande målsättning för Ålands EU-politik:

”Landskapsstyrelsens allmänna målsättning för Ålands EU-politik är att inom ramen för samtliga tillgängliga resurser, med begagnande av alla tillbudsstämmande informations- och påverkningskanaler, samt under samverkan med lagtinget, på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt bevaka och främja frågor av åländskt intresse, dels de vilka bereds inom Europeiska unionens institutioner och organ, dels de vilka avser unionen och dess utveckling.”³⁴

Vidare sägs att:

”En allmän målsättning som genomsyrar Ålands politik inom den nuvarande unionen är att Ålandsprotokollet samt Ålands folkrättsliga och konstitutionella status skall bevaras.”³⁵

33 M3/94-95, s. 54-55.

34 M3/94-95.

35 M3/94-95.

På det ekonomiska området är en av landskapsregeringens målsättningar vid denna tid:

”... givetvis att Åland maximalt skall utnyttja de möjligheter som strukturfonderna erbjuder. Ålands relativa välstånd sätter emellertid naturliga gränser för en sådan strategi. Landskapsstyrelsen anser att Åland huvudmålsättning istället bör vara att förhindra att beslut fattas inom EU som försämrar grundförutsättningarna för Ålands välstånd; med andra ord, den primära problemet är inte hur Åland skall uppnå regional utjämning i relation till övriga EU utan hur Åland skall förfara för att bibehålla sin nuvarande relativt höga ekonomiska och sociala utvecklingsnivå.”

Det påpekas vidare att:

”Transporterna utgör den grundläggande förutsättningen för Ålands framgångsrika ekonomi och näringsliv. Därför utgör den skattefria försäljningens fortbestånd på trafiken till Åland ett absolut åländskt krav. ”En viktig målsättning för Åland blir därför”... bevakningen av EG-lagstiftningens beredning för att, t.ex. genom undantag och övergångstider, förhindra negativa effekter för den åländska ekonomin.”³⁶

Under regeringarna Jansson (1995-1999) och Nordlund I (1999-2003) behålls den övergripande formuleringen om Ålands mål, och Ålands prioriteringar specificeras särskilt i samband med att Åland deltar i processer där EU:s fördrag ska förändras. I samband med dessa så kallade regeringskonferenser inför Amsterdramfördraget (1999) och Nicefördraget (2004) går landskapsregeringen i meddelanden igenom både de stora dragen och reformförslagen och försöker se vilka effekter de kan få för Åland.³⁷ Båda dessa fördrag förutsätter enligt landskapsregeringen lagtingets bifall i enlighet med 59 § 2 mom självstyrelselagen för Åland.³⁸

36 M3/94-95 s. 41-42.

37 M2/95-96, M4/97-98, M2/99-00, M3/00-01, M1/01-02.

38 Det är dock inte alltid Åland och staten varit

Här är några av de viktigaste målen:

- Att **Ålands ställning förstärks eller åtminstone bibehålls** på det konstitutionella, gemenskapsrättsliga och folkrättsliga planet,
- **bevarandet av Ålandsprotokollets status.**
- en åländsk plats i Europaparlamentet.
- Vikten av att **svenska fortsättningsvis** utgör ett med övriga språk likställt officiellt språk inom Europeiska unionen.
- **Utvecklandet av den regionala dimensionen inom EU**, förstärka områden med lagstiftande behörighet och dessa områdens ställning inom EU, till exempel genom ett allmänt erkännande av dessa områden på fördragsnivå, allmän talerätt vid EG-domstolen, koppla dessa områden till subsidiaritetsprincipen samt stärka regionkommitténs ställning.
- Stärka Ålands, lagstiftande regioners och öars roll och ställning i genomförandet av EU:s regional- och strukturpolitik.³⁹

Under regeringen Nordlund 2 (2003-2007) finns den övergripande målsättningen från 3/94-95 ännu kvar och det preciseras att:

överens om att Ålands bifall skulle krävas. Enligt RS/01-02: ”Frågan om huruvida det så kallade Nicefördraget kommer att kräva lagtingets bifall eller inte har diskuterats under perioden och det kan konstateras att landskapsstyrelsen och riksmyndigheterna hade olika uppfattningar i frågan. Landskapsstyrelsen hävdade att lagtingets bifall skall inhämtas, eftersom fördraget innehåller sådana frågor som inverkar på områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Denna fråga löstes så att lagtingets bifall till den ikraftträdelselag genom vilken Nicefördraget sätts i kraft inomstatligt inhämtades, även om det rådde oenighet mellan riket och landskapet om och på vilken grund bifallet skulle inhämtas.”

39 M2/95-96, M4/97-98, M2/99-00, M3/00-01, M1/01-02.

”Enligt landskapsstyrelsens handlingsprogram skall landskapsstyrelsen **trygga Ålands status** som ett självstyrkt, demilitariserat och neutraliserat område inom den Europeiska Unionen. **Ålandsprotokollet** skall tryggas i samband med den pågående regeringskonferensen. Åland bör erhålla **egen talerätt inför EU:s institutioner**. Åland skall fortsätta att **kräva** sin rättmätiga plats i **Europaparlamentet som kompensation för den behörighet som överförs från självstyrelsen till EU**. De lagstiftande regionernas plats i EUs beslutsfattande bör klargöras. Beslutsfattande bör bibehållas på lokalnivå så långt som möjligt. Landskapsstyrelsen skall sträva efter att finna rationella och effektiva lösningar i EU-administrationen för att undvika en överbyråkratisering av det lilla åländska samhället.”⁴⁰

I det andra årliga EU-meddelandet⁴¹ görs en ändring av målformuleringarna, även om essensen förblir densamma. Nu utgår man från landskapsregeringens handlingsprogram från den 3 januari 2005 enligt vilket målsättningen är:

”[...] att **trygga** Ålands status som ett svenskspråkigt, självstyrkt, demilitariserat och neutraliserat område inom den Europeiska [u]nionen. Ålandsprotokollets status skall fortbestå. Vi kommer att fortsätta **kräva** en plats i Europaparlamentet och eftersträva talerätt inför EU:s institutioner. Beslutsfattandet bör bibehållas på lokal nivå så långt som möjligt och lösningar som passar in i och fungerar i det småskaliga åländska samhället eftersträvas.”⁴²

”Landskapsregeringens övergripande målsättning är att **bevara ett självstyrkt Åland i ett allt mer integrerat EU**. Den stora utmaningen är att **öka inflytandet**. Möjligheten att utöka inflytandet genom att på olika sätt aktivt delta i beredningen i rådets arbetsgrup-

per i Bryssel övervägs. Vidare skall kontakterna mellan tjänstemännen på Åland och kontaktpersonerna i ministerierna i riket utvecklas. På politisk nivå skall påverkan genom personliga kontakter öka. Landskapsregeringen kommer att arbeta för att det redan påbörjade samarbetet mellan lagstiftande regioner i Europa skall intensifieras och bedrivas på flera olika plan.”⁴³

Meddelandena får efterhand en tydligare struktur, och allt tydligare prioriteringar. I de två första EU-meddelandena görs en genomgång av prioriteringar per byrå, men från och med det tredje årliga EU-meddelandet (M2/05-06) ändras strukturen till att följa sakområden enligt prioritering, indelat i högt prioriterade områden och övriga områden. I meddelande M1/06-07 delas det ytterligare in i högt, mellan och lågt prioriterade områden. I EU-programmet som omfattar åren 2008-2011⁴⁴ förtydligas vad som avses med de olika prioriteringsnivåerna:

”EU inverkar idag på de flesta samhällsområden och har ett omfattande regelverk som kontinuerligt uppdateras och utökas. Eftersom Åland har en i sammanhanget liten förvaltning går en stor del av resurserna åt till att **genomföra det regelverk** som alla EU-länder och dess lagstiftande regioner är förpliktigade att implementera. Det är därför av stor vikt att göra långsiktiga prioriteringar och noggrant välja ut de frågor i vilka Åland inte enbart ska lägga resurser på att implementera befintlig EU-lagstiftning, utan försöka **påverka EU: s förslag till lagstiftning**.”⁴⁵

40 M2/03-04. ”Europeiska unionen och Åland – prioriteringar år 2004 och verksamhet 2003”. Det här är det första årliga EU-meddelandet. Markeringarna är författarens.

41 M1/04-05

42 Markeringarna är författarens.

43 M1/04-05. Markeringarna är författarens.

44 M3/07-08.

45 M3/07-08. Markeringarna är författarens.

2.2.1 Högprioriterade områden

Högprioriterade områden är ämnesområden där landskapsregeringen anser att Åland, förutom att implementera EU-lagstiftning, har ett stort självstyrelsepolitiskt intresse av att försöka påverka EU: s förslag till lagstiftning. Landskapsregeringen bevakar därför aktivt hela området, skriver promemorior beträffande lagförslag som bedöms intressanta för Åland och försöker komma in i Finlands EU-beredning på ett tidigt stadium, samt framför motsvarande åsikter direkt på EU-nivå genom påverkan i de organ och internationella samarbeten där Åland har inflytande.

För år 2008 bedömer landskapsregeringen att följande områden är av hög prioritet: inflytandefrågor, skatteundantaget och skattegränsen, Lissabonstrategin, jordbruks-, landsbygds- och fiskenäringen, den maritima strategin, samt miljö- och energifrågor.

2.2.2 Mellanprioriterade områden

Mellanprioriterade områden är områden där tyngdpunkten läggs vid att implementera lagstiftning, men där det kan vara av intresse för Åland att försöka påverka i enskilda frågor. Landskapsregeringen bevakar därför området för att sälla ut de lagstiftningsinitiativ som är av intresse för Åland, och försöker i dessa fall påverka aktivt genom att i en promemoria som förs till samråd till lagtinget ta fram Ålands positioner och sedan framföra dessa på nationell och EU-nivå.

För år 2008 bedömer landskapsregeringen att följande områden är mellan-hög prioritet: utbildning, jämställdhet, trafikfrågor och statsstödsärenden.

2.2.3 Övriga områden

Övriga områden är områden där Åland generellt sett inte har något självstyrelsepolitiskt intresse av att försöka påverka EU: s lagstiftning. På dessa områden används därför landskapsregeringens resurser till att hålla landskapets lagstiftning à jour med EU: s reglering. Inkommande lagstiftningsförslag bevakas dock för det fall att enskilda förslag är av intresse för Ålands del.

För år 2008 bedömer landskapsregeringen att följande områden inte är av hög eller mellan prioritet, beträffande Ålands intresse av att påverka EU:s lagstiftning: Livsmedel- och produktsäkerhet, kemikalier, kulturfrågor, hälso- och sjukvård samt socialvård.

Landskapsregeringens prioriteringar för arbetet med EU-ärenden år 2008, enligt M3/07-08

U-programmet för åren 2008-2011 har två nivåer, dels diskuteras hela perioden 2008-2011, dels inkommande år. På den längre sikten kommer man med en ny övergripande målformulering:

”Landskapsregeringen arbetar för att ta tillvara de positiva fördelarna med medlemskapet i Europeiska unionen och understryker samtidigt vikten av att EU utvecklas i en riktning som tar hänsyn till olika regionala särarter. EU är ett samarbete mellan olika länder och folkslag, mångfalden skall vara en styrka och lokala traditioner och kulturyttringar respekteras. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna skall efterlevas. Landskapsregeringen utgår från de bärande idéerna inom Europeiska unionen, ett samarbete för att uppnå ekonomisk stabilitet, fred och trygghet för medborgarna, fri rörlighet för varor, tjänster och kapital och samarbete över gränserna med lika tillträde till marknaden för alla människor. Med EU:s bärande ideer som grund vill landskapsregeringen stärka näringslivets konkurrenskraft och tillväxtpotential, medverka till gränsöverskridande samarbete och trygga de fyra fria rörligheterna för varor, tjänster, personer och kapital. Landskapsregeringen kommer att arbeta för att försvara och stärka Ålands ställning i ett allt mer integrerat EU, som nu omfattar 27 medlemsländer och en befolkning på nästan en halv miljard invånare av vilka Ålands befolkning är en del.”⁴⁶

Från och med M1/09-10 gjordes igen en ny indelning där landskapets ställning och inflytande i EU-ärenden fick ett kapitel och enskilda prioriteringar ett annat. Samtidigt nåddes också en ny nivå av specialisering. I meddelande 1/09-10 sägs att ”Detta meddelande återspeglar därför inte den verksamhet som idag görs på landskapsregeringen när det gäller EU relaterade frågor utan de prioriteringar som landskapsregeringen noggrant valt ut i de frågor i vilka Åland inte enbart ska lägga resurser på att implementera be-

46 M3/07-08.

finntlig EU-lagstiftning, utan försöka påverka EU:s förslag till lagstiftning.”⁴⁷

Under regeringen Gunell (2011-2015) görs meddelandena om till ”externpolitiska meddelanden” (från och med meddelande 1/2014-2015). I dessa ingår också Ålands arbete inom det nordiska samarbetet samt andra externpolitiska sammanhang.⁴⁸ Här finns inte på samma sätt som tidigare en övergripande målsättning formulerad. Istället beskrivs Åland som en liten aktör i en stor värld, beroende av att följa med vad som händer i omvärlden men som också har möjlighet att vara aktiv och försöka påverka i viktiga frågor. Under regeringen Sjögren lyfts särskilt Ålands möjligheter att vara en aktiv part i internationellt samarbete för att möta det globala miljöhotet och att lyfta fram det åländska hållbarhetsarbetet.⁴⁹ Det noteras att i externpolitiken kan ”Åland hitta vägar framåt för kontakterna även med rikssidan, i en tid när självstyrelsens handlingsutrymme kraftigt kringskurits i förhållande till Finland”.⁵⁰

Meddelandena från landskapsregeringen till lagtinget har alltså över tid förändrats från att till en början omfatta större helheter eller till och med EU:s politik och verksamhet som helhet, till att efterhand som integrationen framskridit få en tydligare struktur och bli allt mer avgränsade och specialiserade med tydliga prioriteringsområden. Många av de mål och ambitioner som avspeglas i meddelandena handlar om delaktighetsfrågor och dessa har också fått en allt tydligare plats i meddelandena.

47 M1/09-10.

48 Under rubriken övriga externa samarbeten hamnar vissa nätverk som är starkt knutna till EU, som RegLeg, Central Baltic och B7-samarbetet.

49 M4-17/18. ”I den åländska externpolitiken ska Åland både förhålla sig till och påverka det som sker i omvärlden, med de verktyg som finns till förfogande. Detta ställer höga krav på en liten förvaltning och också på de politiker som utåt representerar Åland. Gratis kommer inget gott, därför krävs ständig fokus, hårda prioriteringar och uthålligt arbete.”

50 M1-18/19.

2. Landskapsregeringens prioriteringar för arbetet med EU-ärenden år 2010 8

2.1 Landskapets ställning och inflytande i EU-ärenden.....	8
2.1.1 Åländsk representation i Europaparlamentet.....	8
2.1.2 Landskapets ställning i ärenden som gäller fördragsbrott.....	10
2.1.3 Landskapets deltagande i EU-institutionernas möten.....	11
2.1.4 Extraordinärt samarbete med Europaparlamentariker.....	12
2.1.5 Europeiska unionens domstol.....	12
2.1.6 Subsidiaritetskontrollen.....	13
2.2 Enskilda prioriteringar.....	14
2.2.1 Handel med sälprodukter.....	14
2.2.2 Certifiering av timmer och trävaror.....	15
2.2.3 Kontrollsystem för fiske.....	15
2.2.4 Den gemensamma jordbrukspolitiken.....	16
2.2.5 Skyddsjakten på storskarv.....	16
2.2.6 Gränsöverskridande hälso- och sjukvård.....	17
2.2.7 Grönbok om den gemensamma fiskeripolitiken.....	17
2.2.8 Reformeringen av sammanhållningspolitiken.....	18
2.2.9 i2010 - strategi för informationssamhället.....	18
2.2.10 EU:s temaår 2010.....	18
2.2.11 Kommissionens samråd om framtidsstrategin "EU 2020".....	19
2.2.12 Eventuell ändring i tobaksdirektivet.....	19
2.2.13 Översyn av EU:s svaveldirektiv.....	20
2.2.14 Skattegränsen.....	20
2.2.15 Jakt på sjöfågel under våren.....	21
2.2.16 Rambestämmelser om markskydd.....	21
2.2.17 Industriutsläpp.....	21
2.2.18 EU-strategin för Östersjöområdet.....	22

Landskapsregeringens prioriteringar för arbetet med EU-ärenden år 2010, enligt M1/09-10.

3.1 Landskapets möjligheter till inflytande i EU-ärenden.....	19
3.1.1 Landskapsregeringens specialsakkunniga i Bryssel.....	19
3.1.2 Samarbete med Europaparlamentariker.....	20
3.1.3 Arbeta för att påverka beslutsfattandet inom EU:s institutioner.....	20
3.1.4 Regionkommittén.....	21
3.1.5 Subsidiaritetsprincipen.....	21
3.1.6 Deltagande i kommissionens offentliga samråd.....	22
3.1.7 Landskapets deltagande i nationella beredningen av EU-ärenden.....	22
Beredning på svenska.....	22
3.2 Landskapets prioriteringar.....	23
3.2.1 Åländsk representation i Europaparlamentet.....	23
3.2.2 Statligt stöd.....	24
3.2.3 Sammanhållningspolitiken.....	25
3.2.4 Europa 2020 ur ett utbildnings- och kulturperspektiv.....	27
3.2.5 Mediepolitik och upphovsrätt.....	28
3.2.6 Konsoliderad bolagsskattebas.....	28
3.2.7 Ändring av mervärdesbeskattningen.....	29
3.2.8 Jordbruk.....	29
3.2.9 Fiske.....	30
3.2.10 Jakt- och viltvård.....	31
3.2.11 Miljö.....	31
3.2.12 EU och Agenda 2030.....	31
3.2.13 Energi.....	32
3.2.14 Jämställdhet.....	32
3.2.15 Integration.....	33
3.2.16 Socialvård.....	34
3.3 Landskapsregeringens prioriteringar 2019.....	34
3.4 Landskapets arbete med EU-ärenden år 2018.....	39
3.4.1 Beredningen av EU-lagstiftning inom landskapet.....	39
3.4.2 Genomförandet av EU-lagstiftning inom landskapet.....	41
3.4.2.1 Kollektivtrafiklagen.....	41
3.4.2.2 Skogsbruk.....	41
3.4.2.3 Genomförandet av EU-direktiv i landskapet.....	42
3.4.2.4 Överträdelseförfaranden och EU-domstolsärenden.....	43

Innehållsförteckning för kapitlet om EU frågor i Landskapsregeringens meddelande MEDDELANDE nr 1/2018–2019, Landskapsregeringens externpolitik.

När Åland gick med i EU 1995 var det för att det ansågs vara det bästa alternativet i ett läge där både Finland och Sverige gick med och när Åland lyckats få undantag för Ålands särstatus och ett skatteundantag som gjorde det möjligt att behålla taxfree och därmed den livsviktiga färjetrafiken. Landskapsregeringen själv konstaterar att: ”Medlemskapsförhandlingarna resulterade i ett anslutningsfördrag där Åland i stort sett fick gehör för sina önskemål” och att ”Ålandsprotokollet har (...) en mycket stark formell ställning inom EU-rätten” eftersom det är en del av EU:s primär rätt och alltså inte kan ändras genom beslut av EU:s institutioner - alla EU:s medlemsstater måste medverka vid en ändring.⁵¹

De politiker och tjänstemän som intervjuats för denna studie bekräftar för det första att Ålands primära intressen vid inträdet i EU var dels att skydda Ålands särställning och självbestämmande, dels att skydda ekonomin framför allt genom skatteundantaget som sågs som livsavgörande. För det andra konstateras att man såg fördelar med internationellt samarbete, öppna marknader och frihandel och att alternativet att ställa sig utanför EU inte var så attraktivt när Finland och Sverige gick med. När Åland fick igenom undantagen för de viktigaste frågorna relaterade till autonomi och ekonomi ansågs det som tillräckligt bra, trots att andra krav inte gick igenom. Bland andra viktiga frågor nämns i intervjuerna att trygga jordbrukets överlevnad. Några problem som senare uppstått och som man kanske inte fullt ut förutsåg var i vilken mån skattegränshantering skulle orsaka merarbete och uppfattas som hämmande inom näringslivet, att vårjakten och snusfrågan skulle bli så stora problem och i hur hög grad EU-medlemskapet skulle påverka förvaltningens arbete in i detalj.⁵²

51 M5/06-07.

52 Bedömningarna görs av flera av de intervjuade samt av Peter Lindbäck och Ragnar Erlandsson i intervjuade i Ålands radio. Ålands radio 2005, Arkivpärlan. Linn Simonsson visar i en kom-

3. EU:s påverkan på Åland

Det finns många olika sätt att försöka bedöma hur och i vilken grad EU påverkar regioner, och uppskattningarna varierar. EU:s regionkommitté bedömer att ungefär 70 procent av EU:s lagstiftning har en direkt regional eller lokal påverkan.⁵³ Fleurke och Willemse har granskat ärenden i två kommuner och en region i Holland och deras resultat visar att EU hade en påverkan på 54,9 procent av de granskade ärendena i regionen och 35,8 respektive 48,5 procent av ärendena i kommunerna. Mörth hänvisar till en rapport från 2005 från Sveriges statskontor som visar att cirka 60 procent av dagordningen på den kommunala nivån påverkas av EU.⁵⁴ Generellt kan också sägas att EU:s och regionernas lagstiftande och administrativa behörigheter sammanfaller på många områden. Överlappningen av kompetenser är enligt Tatham särskilt tydlig till exempel på områden som miljö, transport, jordbruk, fiske och regional ekonomisk utveckling.⁵⁵ Inför inträdet konstaterade landskapsstyrelsen att: ”Enligt 18 § självstyrelselagen har Åland lagstiftningsbehörighet i ett antal angelägenheter som enligt Romfördraget hör till den Europeiska gemenskapens behörighet. Åland har behörigheten gällande bl.a. natur- och miljövärd, jakt och fiske, veterinärvård, jordbruk, tillvaratagande av fiskevattnets produktionsförmåga, utnyttjande av mineralfyndigheter, rundradio- och televisionsverksamhet, näringsverksamhet och trafikpolitik samt främjande av sysselsättningen.”⁵⁶

Uppskattningar om i vilken grad EU påver-

mande rapport om Åland, EU och vårjakten att vårjakten var ett område där det vid inträdet fanns olika tolkningar av huruvida Åland hade behövt begära och beviljas undantag för att kunna fortsätta med denna sedvänja.

53 Tatham 2019, s.214.

54 Mörth 2018, s. 305. Noteras bör att dessa bedömningar handlar om kommunal nivå och om regioner utan lagstiftande makt.

55 Tatham 2019, s. 213-214.

56 M1/93-94 s.16.

kar åländsk lagstiftning, förvaltning och i förlängningen det åländska samhället varierar också. Enligt en informant brukar det uppskattas att ungefär 65 procent av den åländska lagstiftningen har sin bas i eller inspireras av EU-regleringar. En av de intervjuade tjänstemännen uppskattar att ”på åtminstone hälften av de områden där Åland har behörighet så har också EU behörighet, så det har varit en massiv påverkan på våra möjligheter att lagstifta”.⁵⁷ På de områden där EU har befogenhet att stifta lagar ”så påverkar det ju allt”, enligt en annan tjänsteman.⁵⁸

Flera av de intervjuade tjänstemännen menar att EU:s påverkan varit mycket genomgripande för förvaltningens arbete och att det faktum att EU medfört en ytterligare rättsordning, förutom Ålands och Finlands, påverkar hela samhället.⁵⁹

Intervjuade politiker säger däremot att EU inte påverkar lagtingets arbete särskilt mycket och kanske mindre än vad som vore befogat – intresset för och kunskapen om EU-frågor hos lagtingspolitikerna anses bristande. En av de intervjuade politikerna kallar det till och med för ”Ålands största EU-relaterade problem” och menar vidare att ”ointresse och okunskap hos varje generation lagtingspolitiker ... betyder att för litet resurser läggs på EU-frågorna i Helsingfors, i Bryssel och i viss mån i Stockholm”. Informanten ser också en stor kontrast i nivån av intresse jämfört med Finlands riksdag.⁶⁰ En annan intervjuad politiker säger att det är svårt att få det att sjunka in att EU-frågor är lika viktiga som en lag som kommer från landskapsregeringen. ”Det är så stort, det är så långt borta, det är så svårt att greppa”.⁶¹

57 Intervju med tjänsteman.

58 Intervju med tjänsteman.

59 Se Sia Spiliopoulou Åkermarks rapport i förevarande utredningsserie, om lagberedningen, Åland och EU.

60 Intervju med politiker.

61 Intervju med politiker.

I lantrådspositionen har EU-frågorna större betydelse. En av de intervjuade politikerna säger att med EU-medlemskapet ”försvann en massa beslutanderätt till en annan nivå” medan en annan vill nyansera; ”när folk säger att vi förlorar så mycket till EU så måste man dissekera vad vi beslöt före och vad vi beslutar efter och skillnaden är inte så hemskt stor”. Vid en helhetsbedömning säger denne politiker vidare att ”när man rensar bort obetydligheter” så påverkas kanske omkring 20 procent av EU, medan 80 procent är som tidigare – men ”varje procent (självbestämmande) är viktig”.⁶²

Om det stämmer att åländska politiker är måttligt intresserade av EU-frågor, kan det spegla väljarnas syn på saken. När EU kommissionens representation i Finland 2013 gjorde en telefonstudie med 250 deltagande ålänningar, svarade 45 procent att de var ganska eller mycket intresserade av EU-politiken, medan resten, dvs mer än hälften ansåg sig vara bara lite intresserade eller inte alls. De allra flesta (43 procent) ansåg att deras dagliga liv varken påverkats positivt eller negativt av Finlands EU-medlemskap, medan 33 procent ansåg att livet påverkats positivt eller mycket positivt (30 respektive 3 procent) och resten ansåg sig negativt eller mycket negativt påverkade (17 respektive 4 procent).⁶³ Valdeltagandet i Europaparlamentsval är lägre än i andra val; år 2019 röstade 50,8 procent av de åländska väljarna i Europaparlamentsvalet, vilket var det näst högsta deltagandet genom tiderna, vid det föregående valet 2014 röstade 57,3 procent.⁶⁴

62 Intervjuer med politiker.

63 Taloustutkimus Oy, The European Commission's Representation in Finland, the 2013 Åland Study.

64 <https://www.asub.ax/sv/statistik/valet-europaparlamentet-2019>. Kan jämföras med Sverige och Finland där valdeltagandet 2019 var 55,27 respektive 40,80 procent. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/sv/valdeltagande/>

3.1 EU:s allmänna påverkan på Åland

Det är förstås svårt att mäta hur EU påverkar Åland eftersom vi inte kan veta vad som hänt i en alternativ verklighet. EU formar den kontext som alla EU-länder och -medborgare lever i och påverkar ekonomi, säkerhet och trygghet, handel, mobilitet, internationell brottsbekämpning med mera. Dokumentationen från inträdesförhandlingarna visar dock redan tydligt vilka sakfrågor och ambitioner som sedan visat sig prägla Ålands EU-medlemskap.

Med undantag för frågan om en folkomröstning, är alla de frågor som listades som ”öppna” i meddelande nummer 2 år 1993-1994 fortfarande relevanta; det åländska inflytandet i EU-institutionerna och i det nationella beslutssystemet, jordbruks-, fiskeri- och regionalpolitiken m.fl. näringar; bevakningen av Ålands intressen visavi EU-stöd och den nationella hanteringen, skatteundantaget samt frågan om beskattningskompetensen på det nationella planet.⁶⁵ Det är i stort sett samma frågor som beskrivs som högprioriterade i EU-programmet 2008: inflytandefrågor, skatteundantaget och skattegränsen, jordbruks-, landsbygds- och fiskerinäringen, men här tillkommer också den maritima strategin, samt miljö- och energifrågor. Två andra områden som särskilt bör nämnas är statsstöd och upphandlingsregler, där EU:s påverkan varit hög.

De två frågor som ställts upp som ”grundläggande förutsättningar” men som Åland inte fick igenom vid förhandlingarna, det vill säga en EU-parlamentsplats och ökad behörighet inom beskattningens område, har alltså fortsatt att vara viktiga frågor över tid.

EU:s grundtankar om ”ekonomisk stabilitet, fred och trygghet för medborgarna, fri rörlighet för varor, tjänster och kapital och samarbete över gränserna med lika tillträde till marknaden för alla människor”⁶⁶ nämns både i materialet och

65 M2/93-94.

66 M3/07-08.

intervjuerna som grundläggande – men det sägs också att dessa grunder lätt tas för givet, i vardagen ser vi ofta inte den här nivån som blivit en självklar fond för vår tillvaro.

Det kan också vara så att förändringarna i och med EU på den här nivån varit mindre för Åland än för många andra länder och regioner. I en intervju i Ålands radio 10 år efter EU-inträdet kommenterar Ragnar Erlandsson och Peter Lindbäck – som båda deltog i förhandlingarna inför EU-inträdet – att fredsprojektet EU och den säkerhetspolitiska aspekten kanske varit mindre tydlig för demilitariserade Åland än på många andra ställen. I radioprogrammet sägs också att den fria rörligheten hade mindre betydelse för Åland än för många andra, eftersom ålänningarna ändå har rest runt i världen i och med sjöfarten.⁶⁷

Vid EU-inträdet var också det nordiska samarbetet redan väl utvecklat och en del av de friheter som EU erbjuder hade Åland redan tillgång till på den nordiska nivån.

Skattegränsen är förknippad med dubbla känslor. Skatteundantaget ses som grunden till Ålands välstånd men har samtidigt orsakat mycket arbete och bekymmer både för förvaltning och landbaserat näringsliv.⁶⁸ En intervjuad politiker menar att Åland har på sätt och vis fått mindre fri rörlighet än andra i och med skattegränsen, och istället för att få uppluckrad gräns mot Sverige och övriga EU som man hoppats, har Åland fått en skarpare gräns också mot Finland.

I det så kallade Ålandsprotokollet som bifogades till Finlands anslutningsfördrag bekräftades att Åland har en särställning inom folkrätten – vilket anses innebära ett erkännande och en för-

67 Ålands radio 2005, Arkivpärlan.

68 I ÅSUB:s rapport 2004:10 konstateras att ”i och med det så kallade skatteundantaget ställdes två former av samhällliga nyttigheter mot varandra. Ett effektivt och billigt sjötransportsystem ställdes mot ett smidigt regelsystem för transaktioner över gränserna.”

stärkning av Ålands särställning. Landskapsstyrelsen skriver i meddelande 1/93-94 att

”Även om såväl EU som Finland saknar juridiska möjligheter att ändra eller upphäva de internationella avtal som Ålands demilitariserade och neutraliserade status vilar på, finner landskapsstyrelsen det viktigt att Ålands hela folkrättsliga status stärks av Ålandsprotokollets inledning, som även inbegriper demilitariseringen och neutraliseringen. Ålands folkrättsliga status har legat till grund för EU:s beredskap att för Ålands del bevilja permanenta undantag vilka innebär att Åland i detta avseende blir ett unikt medlemsområde innanför EU.”⁶⁹

Även skatteundantaget betraktas som unikt.

”Landskapsstyrelsen önskar understryka att det permanenta undantaget i artikel 2 är exceptionellt genom att det gör Åland till det första området inom EU vars uteslutning ur skatteunionen garanteras i primärrätten.”⁷⁰ Skatteundantaget återkommer ständigt som ett tema i intervjuerna och får stor plats i materialet. Det förs fram som en högprioriterad fråga som krävt mycket arbete i praktiken.

I Ålands radio beskriver Lindbäck att det vid inträdet var politiskt omöjligt att behålla taxefree, som slopades i övriga EU 1999, utan en

69 M1/93-94.

70 M193-94. Många andra öar och autonomier har också särskilda undantag. I M93/94 skriver landskapsregeringen: ”Enligt artikel 2 a i protokollet utesluts Åland från tillämpningsområdet för direktiven om omsättningsskatt och acciser och anses vara ett sådant nationellt område som jämföras med tredje land. Till denna del har landskapet samma ställning som Helgoland, Biisingen, Ceuta, Melilla, Kanarieöarna, Livigno, Campiogne d’Italia, den italienska delen av Luganosjön, de franska utomeuropeiska departementen samt berget Athos. Se också en genomgång av öars och autonomiers status inom EU i ÅSUB:s rapport 2004:10, s. 25-26.

skattegräns. Bedömningen var att ”kollapsar sjöfarten kollapsar allt, vi måste välja taxefree och skattegräns”. Samtidigt uppstod en skillnad så att vissa näringar på Åland fick det lättare än i Finland, det vill säga passagerarsjöfarten, medan andra näringar på Åland fick sämre förhållanden än i riket – dvs näringslivet i övrigt i och med skattegränsen.⁷¹

Det kan också sägas att EU-medlemskapet inneburit en relativ förändring av Ålands position på flera sätt och i flera skeden, å ena sidan så att Ålands särställning förtydligades i och med skrivningarna i Ålandsprotokollet, men å andra sidan också så att Åland blev en av många regioner inom EU. I relation till andra regioner inom EU insåg man som nämnts ovan på Åland inledningsvis hur speciellt Åland var med sin självstyrelse, minoritetsskyddet och demilitariserade och neutraliserade status, och i synnerhet Ålands starka konstitutionella ställning, men på samma gång blev Åland i och med inträdet en av många regioner inom EU och jämfördes i vissa fall med regioner och kommuner utan lagstiftande makt, till exempel i Regionkommittén.

Ytterligare en förskjutning som nämnts, som påverkat Ålands relativa position, är att vid EU-inträdet minskade det nordiska samarbetets betydelse till förmån för EU-samarbetet. Det nordiska samarbetet var Ålands första utrikespolitiska arena och en där Åland har större möjligheter till deltagande och inflytande än inom EU.⁷² En informant reflekterar över att det kan vara till nackdel för Åland om betydelsen av denna för Åland viktiga utrikespolitiska plattform minskar i betydelse. Om det nordiska perspektivet nedprioriteras inom Finlands statsförvaltning kan det också innebära att det svenska språkets betydelse minskar till förmån för engelskan.⁷³

71 Ålands radio 2005, Arkivpärlan.

72 Se Stephan 2014 om Ålands position i det nordiska samarbetet.

73 Den här aspekten påpekar Roger Nordlund (lagtingsledamot, lantråd 1999-2007) i del 1 av seminarieserien ”25 år i EU – åländska er-

I och med EU-inträdet uppstod en ny konstellation, där EU blev en tredje part i relationen mellan Åland och Finland, även om EU inte tog den roll som garant för Ålands särställning eller skilljedomare mellan Åland och Finland som Åland inledningsvis hade hoppats.⁷⁴ En stor förändring var givetvis att med EU blev Åland påverkat av en helt ny rättsordning.⁷⁵ Den här förändringen lyfter särskilt tjänstemännen fram i intervjuerna, som den mest genomgripande av EU:s effekter för Åland, och den beskrivs också som belastande, eftersom det är väldigt detaljerade regler som ska genomföras och ofta väldigt komplexa system som är uppbyggda för att passa en stor medlemsstat snarare än små förhållanden som de åländska. På de områden där Åland har lagstiftningsbehörighet ställs samma krav på Åland som på staterna. Regelverken som ska genomföras beskrivs som mycket mer omfattande än vad som egentligen skulle behövas för Ålands del.

”Vi skulle aldrig bygga en administration som är så omfattande som EU-administrationen är. Det har påverkat självstyrelsen. ... Det påverkar vår lagstiftning, allmänheten och hela samhället.”⁷⁶

EU har haft stora effekter för vissa politikområden, exempelvis näringspolitik inklusive jordbruks- och fiskeripolitik, miljöpolitik, energipolitik, statsstöd och upphandlingsregler. På jordbruksområdet skedde radikala förändringar, då EU:s jordbrukspolitik är uppbyggd enligt

farenheter” 13.10.2020.
<https://www.youtube.com/watch?v=OcV2ZqJzYZo> (ca 1.05.00 in i sändningen). För en överblick av hur Åland utvecklats som internationell aktör se Simolins kapitel i den kommande antologin ”Styr ålänningarna sitt öde?”, 2021.

74 M2/91-92.

75 För en juridisk diskussion se Sia Spiliopoulou Åkermarks rapport i förevarande utredningsserie, om lagberedningen, Åland och EU.

76 Intervju med tjänsteman.

en helt annan logik än den man hade i Finland före inträdet. Behörigheten mellan Åland och Finland är delad, och vid inträdet behövde man ”översätta” behörigheter så de skulle stämma med EU:s logik – från att bestämma priser till att arbeta med marknadsordningar och miljöpolitik.⁷⁷ Behovet av samordning på grund av delad behörighet består, och varje gång något ändras på EU-nivå behöver Åland och Finland diskutera på nytt, även om viss praxis utvecklats över tid.⁷⁸ Lagstiftningens släpar efter – i självstyrelselagens behörighetskatalog står det att priser på jordbruksprodukter är rikets behörighet trots att prispolitik är förbjudet inom EU.

EU:s jordbruksstödsystem lyfts också i vissa av intervjuerna fram som ett exempel på EU-politik som passar Åland illa eftersom det bygger på arealstöd - stöd per hektar odlad jord eller miljöstöd per areal för träda eller ändrad växtföljd - och därmed är anpassat till de stora jordbruksarealerna i Europa, inte till småbruk som på Åland.

Förutom dessa större politikområden finns också frågor som är mindre till sin omfattning men som är symbolfrågor som fått stor betydelse och mycket uppmärksamhet. En fråga som blivit problematisk är vårjakten (jakt av sjöfågel under våren), en tradition ålänningarna inte har velat ge upp, men som enligt EU-domstolen strider mot fågeldirektivet.⁷⁹ En annan enskild fråga som är viktig för Åland är EU:s snusförbud. Sverige, men inte Finland, förhandlade vid inträdet fram ett undantag för snuset som förut-

77 ”Jordbrukstödet förändrades från ett stöd som i huvudsak utgick från produktionsvolymen till ett regionalt inriktat husdjurs- eller arealbaserat stöd. Systemet med prissubventioner upphörde och vid prissättningen av jordbruksprodukterna började man utgå från världsmarknadspriserna. Odlarna kompensades för förluster på grund av prissänkningarna genom att de direkta inkomststöden ytterligare höjdes”. Finansministeriet 2004, s. 97, fotnot 87.

78 Intervju med tjänsteman.

79 Se Linn Simonssons kommande rapport om Åland, EU och vårjakten.

om att det används för privat konsumtion på Åland är en viktig handelsvara på fartyg i Östersjön.⁸⁰

EU-medlemskapet har alltså i hög grad påverkat förvaltningens arbete. Landskapsstyrelsen konstaterade redan vid inträdet att ”ett EU-medlemskap ställer avsevärda krav på såväl politikernas som tjänstemäns kunskaper samtidigt som behov av personalförstärkning föreligger. Största resursbehovet uppstår vid lagberedningen, näringsavdelningens byråer för jordbruk och fiske, Ålands statistik- och utredningsbyrå samt vid kansliavdelningens och näringsavdelningens allmänna byråer. Landskapsstyrelsen konstaterar att ett framgångsrikt handhavande av Ålands EU-medlemskap förutsätter en kunnig och tillräcklig personal.”⁸¹

Många av informanterna lyfter fram hur oerhört resurskrävande det är att arbeta med EU-frågor, men det konstateras också att det kan vara en fördel att arbeta så systematiskt med analys, planering, uppföljning och utvärdering som man måste göra inom områden som regleras av EU, och att det i viss mån smittat av sig också till andra områden.⁸²

3.2 Påverkan på självbestämmande

Att döma av meddelandena från landskapsstyrelsen till lagtinget tycks det ha stått helt klart för landskapsstyrelsen redan vid EU-inträdet att Åland liksom staterna skulle förlora en del av sitt självbestämmande vid ett EU-medlemskap. Det konstaterades att Åland – precis som de stater som valt medlemskap i EU – skulle ge upp en del av sin behörighet till förmån för gemensamt beslutsfattande – men till skillnad från staterna skulle Åland inte kompenseras med direkt inflytande i unionen och dess beslutsfattande organ. Det stod också klart att förhandlingarna om inträde måste ske via staten.⁸³

80 Om snusfrågan se kapitel 4.2.

81 M1/93-94.

82 Intervjuer med tjänstemän och politiker.

83 ”Ett medlemskap i Europeiska unionen skulle för Ålands vidkommande innebära en likadan överföring av lagstiftningsbehörighet till EU-institutionerna som för Finlands vidkommande. Detta och det faktum att de

Landskapsregeringen insåg också tidigt att det inte var en fråga med aktualitet bara här och nu, utan att autonomins framtida utveckling också skulle kunna hämmas eftersom EU:s regelverk skulle kunna begränsa möjligheterna att ta över nya behörigheter från staten.⁸⁴

Temat kommer upp om och om igen i kommande meddelanden från landskapsregeringen till lagtinget.

I EU-programmet för 2008-2011 konstaterar landskapsregeringen till exempel att

”Samarbetet i EU sker i många avseenden mellan medlemsstaterna. Detta är framförallt synligt i förhållande till EU:s institutioner. Dessa institutioner vidtar åtgärder och antar lagstiftning som ger rättigheter och skyldigheter även för den åländska befolkningen och de åländska myndigheterna. Landskapsregeringen arbetar för ett stärkande av det åländska inflytandet i EU för att därmed på ett fullvärdigt sätt delta i den europeiska integrationen.”⁸⁵

I grunden är problemet alltså EU:s så kallade regionala blindhet, EU samarbetar främst med

statsförfattningsrättsliga bestämmelserna om Ålands särställning är bindande för de åländska myndigheterna men inte har någon inverkan på EU-institutionernas beslutsfattande, innebär att beaktandet av Ålands särställning vid EU:s beslutsprocess måste ske inom ramen för Finlands nationella ställningstagande”. M2/91-92, s. 19.

84 ”Landskapsstyrelsen vill understryka att Ålands och Finlands rätt att genom ändringar i självstyrelselagen överföra nya behörighetsområden från riket till Åland inte är beroende av om Åland är medlem av EU eller ej. Däremot torde ett medlemskap innebära att EU:s regelverk skulle begränsa Ålands rätt att fritt: lagstifta inom de åländska behörighetsområdena, vilket kan vara hämmande för självstyrelsens utveckling. Möjligheterna att utnyttja en eventuellt övertagen beskattningsrätt är exempelvis snävare vid ett medlemskap, på grund av EG:s bestämmelser på beskattningens område.” M2/91-92, s.19.

85 M3/07-08.

stater, och trots att Åland givit upp exklusiv lagstiftningsbehörighet på samma sätt som en stat får man som autonomi inte tillträde till EU:s beslutsfattande institutioner, vilket staterna får.

”De fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen karaktäriseras av att de endast erkänner medlemsstater. De flesta av förslagen för att utveckla Ålands ställning i Europeiska unionen är förknippade med detta faktum. Landskapsstyrelsen anser att Europeiska unionens statscenterade struktur kan och bör frångås i vissa avseenden för att bättre ta i beaktande den åländska självstyrelsen och den tillhörande lagstiftningsbehörigheten. Målsättningen inom Europeiska unionen bör vara att Åland har, inom ramen för den egna lagstiftningsbehörigheten, likalydande rättigheter och skyldigheter som medlemsstaterna.”⁸⁶

Förändringar av unionens behörigheter och beslutsfattande påverkar förstås också Ålands utrymme för självbestämmande, och det är något landskapsregeringen försöker bevaka. Inför Nicefördraget diskuteras exempelvis den så kallade Laekenförklaringen där det frågas

”... hur man skall garantera att en ny behörighetsfördelning inte leder till en smygande behörighetsutvidgning för unionens del eller till intrång på regionernas exklusiva behörighetsområden. Denna frågeställning aktualiserar även skyddet och beaktandet av landskapets lagstiftningsbehörighet i Europeiska unionen.”⁸⁷

Flera av informanterna menar att trots att det gjordes goda analyser vid tiden för inträdet kunde man inte fullt ut förstå förändringarnas omfattning. I synnerhet det att Åland för att kunna påverka och hantera EU-frågor måste gå via Helsingfors i så hög grad var enligt en av infor-

manterna ”en chock för alla inblandade”.⁸⁸ En av informanterna berättar att hen började förstå hur mycket Åland faktiskt behövde samordna med statsmakten när de första programmen skulle göras upp för jordbruk, fiske och miljöstöd.⁸⁹ Åland behövde nu samordna med Finland på områden där autonomi tidigare kunnat fatta beslut själv, utan inblandning från staten. En informant förklarar:

”Där vi tidigare hade full behörighet har den nu när den delas med EU blivit beroende av förhandlingar med och behandling i ministerierna i Helsingfors.”

Vissa informanter använder starka uttryck, som ”principvidrigt” och ”ett markant demokrati-brott” för att beskriva detta faktum.⁹⁰ Så starka ord finns inte i de officiella dokumenten, men det tycks finnas en samsyn på området, och en formulering från 07/08 skulle troligen kunna täcka landskapsregeringens hållning över tid:

”För landskapets del har medlemskapet i EU inte bara inneburit en **maktöverföring till unionen** utan även en **förskjutning av behörighet gentemot riket**. Som kompensation för denna **förlust av bestämmanderätt** har landskapet framförlit ställt krav på en plats i Europaparlamentet.”⁹¹

Det kan noteras att det begrepp som används är ”förskjutning” av behörighet, inte det vanligt förekommande begreppet ”behörighetsläckage” – som inte hittats i de dokument som utgjort underlag för studien, men som är välkänt för alla informanter.

88 Intervju med politiker.

89 Intervju med tjänsteman.

90 Intervju med tjänsteman respektive politiker.

91 M4-07/08. Författarens markeringar. Det finns exempel på att liknande analys gjorts från statens sida. I Statsrådets principbeslut om landskapet Ålands medverkan och inflytande i EU-ärenden från 2009 står att ”det finns ett behov att kompensera landskapet för den behörighet som genom EU-medlemskapet har överförts till unionens kompetensområde”.

86 M1/01-02. Noteras att flera förändringar med avseende på regionernas ställning gjorts sedan dess, i synnerhet inom Lissabonfördraget. Se Bengoetxea 2014, s. 238.

87 M1/01-02.

Ålands självstyrelsesystem och EU är uppbyggda enligt olika logiker. Självstyrelsesystemet bygger på att det finns två parter, Åland och Finland, som delar upp behörigheter mellan sig. Uppdelningen av behörigheter i självstyrelselagen tar inte hänsyn till att det finns ytterligare en rättsordning i och med EG-rätten, och EG-rätten i sin tur tar inte hänsyn till att det inom en och samma stat kan finnas flera rättsordningar.⁹²

De intervjuade tjänstemännen lyfter särskilt fram som exempel på krockande logiker sådana fall då EU har beslutanderätt på ett område och "delegerar" tillbaka verkställigheten till medlemsstaten på ett sådant sätt att den centraliseras, till exempel om EU beslutar att det ska finnas en enda förvaltningsmyndighet, fattas ett enda beslut eller upprättas en enda handlingsplan för en medlemsstat. För att förenkla kan man säga att EU först "tar" behörigheter från Åland och sedan ger tillbaka dem till staten istället. Samtidigt finns behörighetsfördelningen mellan Åland och Finland kvar intakt, så Åland kan alltså ha behörighet på ett område som regleras av EU, och där EU kräver en enda åtgärd från staten. Oftast uppstår ändå inga problem för, som en tjänsteman säger, "I de flesta ärenden tycker vi lika, det är ändå ganska sällsynt att vi har olika åsikter. Så för det mesta funkar det av den orsaken."⁹³ Enligt en tjänsteman ställer det däremot till problem "... i sådana fall då Åland har egen behörighet och skulle vilja fatta ett eget beslut och i synnerhet om man vill fatta ett annat beslut än Finland."⁹⁴

I vissa fall är det fortfarande inget stort problem, en tjänsteman exemplifierar med att om det till exempel handlar om att avge rapport om utsläppsrätter så kan man bara lägga till en bilaga med uppgifterna om Åland, men om en

92 Se Sia Spiliopoulou Åkermarks rapport i förevarande utredningsserie, om lagberedningen, Åland och EU för en diskussion om dessa olika logiker.

93 Intervju med tjänsteman.

94 Intervju med tjänsteman.

myndighet ska fatta beslut till exempel om jordbruksstöd för hela landet, "... då har vi en myndighet som ska fatta 2000 beslut rörande våra jordbrukare. Och då blir det bekymmer."⁹⁵

Enligt tjänstemännen som intervjuats har detta tidigare inte varit en stor fråga, men på senare tid har EU mer detaljerat börjat reglera hur den gemensamma politiken i unionen ska genomföras i medlemsstaterna. Det har inneburit att även graden av kontakt med riksmyndigheterna har ökat över tid, på grund av att EU:s behörigheter både utvidgats och centraliserats. Ett exempel på det är jordbrukspolitiken som under de 25 åren i EU har ändrats i riktning mot centralisering, vilket betyder att istället för att ha en egen strategi så måste Åland samarbeta mycket närmare med riksmyndigheterna och ta hänsyn till deras tidtabeller.⁹⁶

Termen "behörighetsläckage" anses av informanterna som relevant i relation till Finland – på grund av att Ålands inflytande i EU är indirekt har Åland förlorat behörighet till Finland i en omfattning som går utöver vad som anses rimligt.

Förutom att Åland inte är delaktigt i det direkta beslutsfattandet inom EU, i de flesta fall måste gå genom Finland för att föra fram sina synpunkter till EU och i vissa fall måste samråda med Finland om hur EU-politik ska genomföras snarare än att kunna fatta egna beslut inom sina behörighetsområden, finns praktiska problem som försvårar möjligheterna till deltagande – främst det att beredningen av EU-ärenden inom finländska myndigheter till stor del sker på finska.

95 Intervju med tjänsteman.

96 Ett annat exempel har att göra med systemet med blankettlagstiftning vilket har gjort att landskapet är "... i många fall beroende av rikets implementering. I de fall man i riket är försenad med sin implementering försenas även landskapsregeringens införlivande. Till följd av detta har landskapsregeringens kontakter med de ministerier som ansvarar för beredningen i riket ökat i syfte att undvika förseningar i genomförandet av direktiv för landskapets del." RS2/11-12.

3.3 Hämmande och främjande påverkan

Det är tydligt att EU **har** en påverkan på regionerna, men forskningen om **hur** EU påverkat regionerna, och i synnerhet deras självbestämmande, visar på flera olika tendenser. Bourne beskriver en ambivalens i forskningen om den europeiska integrationens påverkan på regionerna. Medan vissa forskare ser en försvagning, ser andra en förstärkning och slutligen finns också exempel på uppfattningen att EU inte alls haft någon effekt, utan förändringar som skett är inomstatliga, eller åtminstone har de effekter EU har på regionerna till stora delar påverkats av staten. Till exempel Mörth hävdar att EU förstärker redan pågående trender inom medlemsstaterna.⁹⁷

I stället för ett antingen-eller perspektiv kan man utläsa av forskningen att regioner både stärks och försvagas av EU.⁹⁸ Å ena sidan har EU bidragit till regionalisering, bidrar med nya aktörer och arenor för påverkan samt ger ekonomiska möjligheter som kan öka möjligheterna att fatta beslut och förverkliga politik som annars inte varit möjlig. Å andra sidan är EU:s regionala blindhet hämmande för regionernas manöverutrymme, eftersom EU består av och samarbetar främst med medlemsstater.

EU påverkar olika regioner olika mycket och på olika sätt.⁹⁹ Vilka effekterna blir för olika regioner beror bland annat på regionens storlek och dess konstitutionella och ekonomiska ställning inom staten. Starka regioner anses till exempel kunna dra nytta av EU för att stärka sin position på den nationella arenan.¹⁰⁰ Den nationella statsstrukturen, graden av centralisering och decentralisering inom staten, den position regionen har inom staten samt hur rik och hur

folkrik den är påverkar såväl hur regionen påverkas som hur den kan delta i och påverka det europeiska samarbetet.¹⁰¹

Å ena sidan beskrivs alltså i litteraturen hur EU försvagar regionernas autonomi genom den tidigare nämnda ”regionala blindheten” och ”smygande behörighetsutveckling” som leder till det som på Åland brukar kallas ”behörighetsläckage”. Beslutsfattande förflyttas alltså från den nationella till den europeiska nivån, och därigenom också bort från regionernas räckhåll, men utan att regionerna kompenseras med en tillräcklig grad av inflytande inom EU.¹⁰² Samtidigt kan också de behörigheter regionerna har kvar påverkas av EU:s regleringar, vilket begränsar möjligheterna till självständigt beslutsfattande.¹⁰³ Å andra sidan finns också uppfattningen om att EU erbjuder möjligheter för stärkande av regioner, både genom ekonomiskt stöd och genom att flernivåstyret, som nämndes ovan, inbegriper att regionerna genom EU fått nya och fler arenor där de kan agera och påverka och genom att EU:s institutioner kan bli mäktiga allierade för regionerna i sådana lägen då de har andra intressen än staten.¹⁰⁴

Fleurke och Willemse konstaterar också att forskare ofta kommer till olika slutsatser beroende på vilka områden de koncentrerar sig på. De som studerar EU:s lagstiftning och regler kommer ofta till slutsatsen att EU försvagar regionerna, medan de som studerar EU ur ekonomiskt perspektiv snarare ser att EU stärker regionerna.¹⁰⁵ I sin egen undersökning av två holländska kommuner och en region kommer de fram till att EU till ungefär lika delar underlättar och försvårar för de undersökta politiska

97 Mörth 2018, s. 305, Bourne, 2003, p. 597. Plangger 2018, s.1-2.

98 Plangger 2018 s. 2.

99 Se Susann Simolins rapport i förevarande utredningsserie, med exempel på strategier och kanaler som andra regioner inom EU använder.

100 Bursens och de Blauwer 2018, s.598.

101 Tatham 2019, s.214, 218.

102 Abels och Battke 2019, s. 2, Bourne, 2003, s.597, Plangger 2018 s. 1-2, Bursens och de Blauwer 2018, s. 600.

103 Plangger 2018, s.3.

104 Bourne, 2003, s. 598, Plangger 2018, s. 2, Fleurke och Willemse 2007, s. 70.

105 Fleurke och Willemse 2007, s. 72.

enheterna att fatta och implementera önskade beslut. Deras resultat bekräftar också den slutsats de dragit ifrån tidigare forskning – att de som studerar EU-lagstiftning och regler kommer fram till att EU har en hämmande effekt på regionerna medan de som studerar finansiering drar slutsatsen att EU har en främjande effekt. I 95 procent av de ärenden där de fann att EU-lagstiftning hade haft en påverkan så var effekten hämmande, medan i 95 procent av de ärenden där EU-finansiering spelat en roll hade effekten varit främjande.¹⁰⁶

Det bör påpekas att Fleurke och Willemse utvärderar om EU:s effekter varit främjande eller hämmande för regionernas självbestämmande, men däremot inte värderar om beslut ansetts som bra eller dåliga ur en normativ synvinkel. De har alltså inte bedömt om det kan anses vara positivt eller negativt i sak exempelvis om EU-regleringar förhindrar byggandet av en damm då det står i strid mot EU:s fågeldirektiv. Exemplet skulle bedömas som hämmande, då det förhindrar regionen från att göra som den hade velat.

Begreppen ”främjande” och ”hämmande” används i förevarande rapport främst i relation till självbestämmande. Något är främjande om det anses skapa juridiska, administrativa, ekonomiska eller andra förutsättningar som stärker Ålands möjligheter till självständigt beslutsfattande. Något anses hämmande om makt anses förflyttas bort från Åland eller minskar ovan nämnda förutsättningar. Samtidigt har informanterna också tillfrågats om främjande och hämmande effekter för Åland i bredare bemärkelse. Det finns i hög grad konsensus om vad som är främjande och hämmande för Åland informanterna emellan och i materialet.

Tidigare forskning om EU och regioner har alltså visat att EU kan ha både en främjande och hämmande, stärkande och försvagande effekt för regioners manöverutrymme. Ofta visar forskningen att regioner förlorar juridisk kompetens men

106 Fleurke och Willemse 2007.

samtidigt kan använda EU som en internationell plattform för att driva sin agenda och kan utöka sitt ekonomiska manöverutrymme genom att nyttja möjligheter till EU-finansiering.¹⁰⁷

Flera av informanterna lyfter fram att EU troligen haft positiva effekter för Åland på ett övergripande plan – till exempel vad gäller säkerhetspolitisk situation och öppna gränser, men det är också sådant som är svårt att mäta, då man inte vet hur världen hade sett ut utan EU, eller utanför EU. Enligt flera av informanterna var det betydelsefullt för självstyrelsen att få en ny internationell part och nå en ny internationell nivå. EU-medlemskapet och Ålandsprotokollet klargjorde Ålands säregna status som självstyrt område.

EU:s effekt för det åländska självbestämmandet i juridisk och administrativ mening anses både i materialet och i intervjuerna – om än i högre eller lägre grad – som snarare hämmande än främjande. Vid tidpunkten för inträdet i EU hade Åland kommit väldigt långt i utvecklingen av självstyrelsen och hade behörighet på stora områden. ”... och plötsligt så tappade vi dem. Det var inte bara att vi sköt iväg dem till Bryssel, utan det hamnade i Helsingfors, och det är det som folk verkligen irriterat sig på.”¹⁰⁸

Åland hade i ett tidigt skede förhoppningar om att EU skulle kunna vara garant för självstyrelsen och/eller skiljedomare mellan Åland och Finland.¹⁰⁹ Kanske fanns det också förhoppningar om att ”Bryssel kan vara mer generöst än Helsingfors”, som dåvarande lantrådet Erlandsson citerades i en av de lokala tidningarna.¹¹⁰ Det var Bryssel kanske, åtminstone just vid inträdet. Enligt en av de intervjuade politikerna befann sig Åland före inträdet i ”motvind” gentemot Helsingfors vid förhandlingarna om skyddet av taxfreen, och det var kommissionen, inte

107 Plangger 2018 s. 2, Bourne, 2003, s. 598, Fleurke och Willemse 2007, s. 70.

108 Intervju med politiker.

109 M2/91-92.

110 Se Akintug 2020.

Finland, som kom fram till att det var möjligt att sätta Åland utanför skatteunionen men innanför tullunionen.¹¹¹

”Taxfreelösningen är ett väsentligt undantag från de fyra friheterna, som Bryssel kom på när inte Helsingfors hade någon lösning. Det är en ganska stor sak som har främjat Ålands självbestämmande.”¹¹²

EU-medlemskapet anses ha som tidigare beskrivits inneburit ett ökande beroende av Finland, vilket kan klassas som hämmande för självbestämmandet. Det har också betytt att Åland och Finland behövt samarbeta mera och upprätta såväl institutionella kanaler som personliga relationer. Ökat behov av samarbete kan ur självbestämmandeperspektiv ses som hämmande, men en tjänsteman påpekar att det också har sina positiva sidor – Finland gör till exempel väldigt bra beredning, vilket också Åland kan ha nytta av, så ”... det är bara när man inte tycker lika som det (samarbete) är negativt, men när man är överens så är det jättebra.”¹¹³

Kvaliteten på samarbetet med olika ministerier och tjänstemännen där varierar enligt de intervjuade från ministerium till ministerium och person till person. Ett av de största problemen är språket. Det finns visserligen kontaktpersoner för Åland som kan svenska på varje ministerium, men det är inte sagt att det är just dessa personer som hanterar det ärende Åland vill diskutera. Frågan om svårigheterna att få information på svenska är återkommande i landskapsregeringens meddelanden och redogörelser. RS1/12-13 beskriver:

111 Intervju med politiker.

112 Det fanns enligt en informant också en vinst sett ur EU:s perspektiv – skatteundantaget möjliggjorde att transporter till Åland kan skötas utan subventioner, vilket gäller för andra öar och isolerade områden i Europa. Intervju med politiker.

113 Intervju med tjänsteman.

”Att arbetet i beredningssektionerna sker på finska är ett problem då Åland deltar i den nationella beredningen av EU-ärenden. Landskapsregeringens tjänstemän har under året upplevt att det generellt finns en vilja hos ministeriernas tjänstemän att lösa problemen, så att landskapsregeringens tjänstemän kan delta i beredningen. Ett problem är att alla tjänstemän vid riksmyndigheterna inte känner till justitieministeriets anvisningar, varför landskapsregeringens tjänstemän i vissa fall måste skicka över justitieministeriets anvisningar till riksmyndigheternas tjänstemän.”¹¹⁴

Från politiskt håll, där man kanske utgår mindre från det dagliga arbetet inom förvaltningen och mer från övergripande frågor som en Europaparlamentsplats och förnyelse av självstyrelselagen kan bilden av relationerna till Finland te sig dystrare. ”Problemen har varit betydligt större på axeln Mariehamn-Helsingfors än på axeln Mariehamn-Bryssel”, enligt en av de intervjuade politikererna, och enligt en annan var det ”bara spel för gallerierna” när statsmakten sagt sig vilja arbeta för att Åland skulle få en Europaparlamentsplats.¹¹⁵

Den går utanför rapportens ramar att göra beräkningar av huruvida Åland totalt sett tjänat ekonomiskt på EU eller inte, liksom om EU-medlemskapet påverkat Ålands ekonomiska manöverutrymme. Det finns en del tidigare utredningar som berör olika aspekter av dessa omfattande frågor - och detsamma gäller för en kommande ÅSUB-rapport som görs inom ramen för förevarande EU-utredning.¹¹⁶

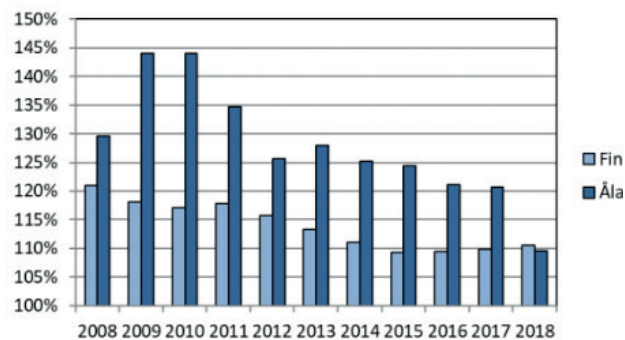
114 RS1/12-13. Justitieministeriets anvisningar ”Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden. Anvisningar för ministeriernas handläggare” från 2012 riktar sig främst till ministeriernas lagberedare och de tjänstemän som sköter EU-ärenden. Se närmare information i Sia Spiliopoulou Åkermarks rapport i förevarande utredningsserie, om lagberedningen, Åland och EU.

115 Åländska försök att få en egen EU-parlamentsplats beskrivs i kapitel 4.2.

116 För en översikt av EU och den åländska ekonomin se Silverström 2013 s. 27-29. Se även

Vid EU-inträdet var Ålands BNP högre än Finlands och så har det förblivit ända fram till de allra senaste åren då Åland visat en vikande trend.¹¹⁷ Både Finlands och Ålands BNP ligger över EU-genomsnittet. Det kan ses som ett mått på att Åland relativt sett hade en gynnsam ekonomisk position vid inträdet och har behållit den åtminstone fram till de senaste åren.

Landskapsregeringen konstaterade tidigt att utifrån Ålands gynnsamma ekonomiska position, kan man inte förvänta sig att Åland skulle gynnas särskilt av EU:s utjämningspolitik.¹¹⁸



Figur 2. Ålands och Finlands BNP per capita (köpkraftskorrigerat) i förhållande till EU:s 2008-2018. Not: EU:s BNP/capita motsvarar 100 procent. Uppgifterna för Finland inkluderar Åland. Observera att y-axeln börjar vid 100. Källa ÅSUB, Eurostat. Inkomstfördelning och välfärd 2020, ÅSUB 2020:7, sid 3.

I meddelande 3/94-95 konstateras att: Landskapsstyrelsens målsättning är givetvis att Åland maximalt skall utnyttja de möjligheter som strukturfonderna erbjuder. Ålands relativa välstånd sätter emellertid naturliga gränser för en sådan strategi.

”Landskapsstyrelsen anser att Åland huvudmålsättning istället bör vara att förhindra att beslut fattas inom EU som försämrar grundförutsättningarna för Ålands välstånd; med andra ord, den primära problemet är inte hur Åland skall uppnå regional utjämning i relation till övriga EU utan hur Åland skall förfara för att bibehålla sin nuvarande relativt höga ekonomiska och sociala utvecklingsnivå.”¹¹⁹

Eftersom sjöfarten har mycket stor betydelse för den åländska ekonomin, har även skatteundantaget inom EU det.¹²⁰ Landskapsregeringen konstaterade vid inträdet att

”Transporterna utgör den grundläggande förutsättningen för Ålands framgångsrika ekonomi och näringsliv. Därför utgör den skattefria försäljningens fortbestånd på trafiken till Åland ett absolut åländskt krav.”¹²¹

finansministeriets arbetsgruppsbetänkande år 2004 och ÅSUBs rapporter 2009:14, 2004:10 och 2004:5. Den kommande rapporten från ÅSUB som ingår i förevarande utredning handlar om Ålands ekonomiska utveckling under EU-medlemskapet. För en uppdaterad diskussion se även Palmers kapitel om Ålands autonomi och ekonomiska välfärd i den kommande antologin ”Styr ålänningarna sitt öde?”, 2021.

117 ÅSUB 2020:7.

118 ”Ålands höga BNP per capita (drygt 20.000 ECU) jämfört med EU-genomsnittet (drygt 15.000 ECU) innebär att det kan hänvisas till att de regionala skillnaderna mellan Åland och EU utgör ett problem för EU och inte för Åland. De flesta av EU:s ca 400 öar hör till den fattigaste kategorin områden - s.k. mål I-områden. Endast ett fåtal öar, däribland Åland, de spanska Medelhavsöarna och Isle of Wight, har ett BNP per capita som överstiger EU-genomsnittet. Visserligen räknas Åland förutom Mariehamn som ett s.k. mål 5b-område med rätt till strukturstöd. Strukturfonderna avsätter emellertid endast drygt 4% till sådana områden, jämfört med närmare 70% till mål I-områdena.” M3/94-95, s. 42.

119 M3/94-95, s. 42.

120 ÅSUB 2004:5, s.3.

121 M3/94-95, s. 42.

Om skatteundantaget skulle avskaffas helt skulle det enligt en rapport från 2004 innebära ”en eliminering av omkring en tredjedel av hela den åländska ekonomin”.¹²² En rapport från 2010 konstaterar även den att ”Ett avskaffande av Ålands skatteundantag skulle få katastrofala följder för den på den skattefria ombordförsäljningen så beroende färjenärings”.¹²³ Sjöfartens betydelse har minskat sedan inträdet, men är fortfarande stor. År 2019 stod sjöfarten för 17 procent av Ålands BNP.¹²⁴

I praktiken innebär undantaget att den skattefria försäljningen på färjorna kunnat fortsätta som före EU-inträdet, men undantaget medför också ett skattegränsförfarande som är till förfång för näringslivet. Landskapsregeringen skriver i meddelande 1/94-95 att

”den på ovannämnt sätt valda avtalsmekanismen kring skatteundantaget har inneburit dels en fördel och dels en nackdel i förhållande till de ursprungliga målsättningarna. En fördel i och med Ålands ”tredjelandsstatus” och den möjlighet till taxfree trafik på resor mellan Åland och riket som följer därav, och en nackdel till följd av den skattegräns som uppstår mellan Åland och riket och det förtullningsförfarande i handeln mellan Åland och övriga EU-länder inklusive Finland som denna gräns framtvingar.”¹²⁵

Utifrån tidigare utredningar syns att EU på det ekonomiska området tydligt påverkar såväl staten Finland som regionen Åland, deras budgeter

122 ÅSUB 2004:5, s.7.

123 ÅSUB 2010:6, s. 19.

124 ÅSUB 2020, Åland i siffror. https://www.asub.ax/sites/www.asub.ax/files/attachments/page/alsiff20_sv.pdf. Hämtad 21.4.2021. Situationen för 2020 och 2021 ser annorlunda och dystrare ut såväl för sjöfarten som för den åländska ekonomin i allmänhet, detta på grund av COVID-19 pandemin. För aktuell information se www.asub.ax.

125 M1/94-95.

och de ekonomiska flödena dem emellan. EU-medlemskapet har medfört strukturella förändringar av ekonomiska flöden genom att staterna inom unionen betalar medlemsavgift till EU och genom att medel kanaliseras tillbaka till stater och regioner genom regional- och strukturstöd samt andra program och möjligheter att söka finansiering.¹²⁶ Det handlar alltså om strukturer som inte fanns före inträdet och inte existerar utanför EU.¹²⁷

Samtidigt som den strukturella påverkan är tydlig, visar en rapport från ÅSUB 2009 att EU på många sätt haft endast en marginell påverkan på den åländska ekonomin. En sammanfattande bedömning från rapporten är att ”EU-integrationen som sådan haft en marginell betydelse för den ekonomiska tillväxten, handelsintegrationen, och att den inte gynnat de åländska hushållens välfärd i förhållande till det finländska genomsnittet.”¹²⁸ Rapporten visade bland annat att det åländska näringslivet utnyttjade den europeiska integrationens fria rörlighet av varor och tjänster över gränserna endast i begränsad omfattning och att utlandsmarknaderna till största delen fanns i det omedelbara närområdet. Vidare drogs i rapporten slutsatsen att

”Förändringarna i den åländska utrikeshandeln under EU-medlemskapets första sju år innebar att Åland integrerades starkare med den finländska ekonomin samtidigt som integrationen med utländska marknader försvagades.”¹²⁹

126 För Ålands del främst Landsbygdsutvecklingsprogrammet, Europeiska havs- och fiskerifonden, Ålands strukturfondsprogram och Interreg-programmet Cental Baltic. <https://www.regeringen.ax/naringsliv-foretagande/finansiering/landskapets-eu-program>.

127 Se Finansministeriet 2004, s. 9-10 om dessa strukturförändringar.

128 ÅSUB 2009:14, s. 73

129 ÅSUB 2009:14, s. 69-70. Se även Palmer 2021 (kommande).

Det ser alltså ut som att EU-medlemskapet på det ekonomiska området, åtminstone under de första 15 åren av medlemskap, förde Åland närmare Finland, men inte närmare Europa.

De informanter som kommenterat EU:s effekter för den åländska ekonomin och huruvida de varit främjande eller hämmande har varit ambivalenta. De konstaterar att Åland har fått regional- och strukturfondsstöd som man inte fått annars och utöver det finns en del ytterligare pengar att söka, men de kostar i administration och medfinansiering, och arbetsinsatsen måste alltid vägas mot nyttan. Det konstateras också att Åland inte som vissa andra regioner är proffs på att söka bidrag, snarare är detta inte en av Ålands styrkor. Å andra sidan påpekar flera informanter också att EU inte är avsett som eller bör betraktas som en kassako.¹³⁰

Att taxfreen kunde behållas anses vitalt, skatTEGRÄNSEN och den byråkrati som följde var negativa effekter som kom med på köpet. Men - hade Åland stannat utanför EU hade man enligt flera informanter troligen sett ungefär samma utveckling. Tack vare skatteundantaget kan taxfreen behållas inom EU, men hade Ålands stätt utanför EU hade taxfreen också funnits kvar. Flera av informanterna bedömer att om Åland hade stätt utanför EU hade det inneburit väldiga gränshanteringsproblem både österut och västerut.

Utifrån materialet, informanternas utsagor och tidigare utredningar går det inte att utläsa någon entydig uppfattning om att EU skulle ha varken tydligt främjande eller tydligt hämmande effekter för Ålands ekonomiska ställning totalt sett.

Flera informanter konstaterar att EU har inneburit en byråkratisering och innebär att Åland måste hantera omfattande regelkomplex som är avsedda för stora stater, snarare än för små autonomier.¹³¹ Samtidigt, nämner tjänstemännen,

130 Intervjuer med politiker och tjänstemän.

131 Ett exempel: R2/2015-2016: "Till saken hör

kan det också sägas ha inneburit en professionalisering av arbetet inom förvaltningen. De krav som ställs från EU inom vissa områden "smittar" av sig till andra politikområden så att man arbetar mer systematiskt med exemplevis analys, planering, uppföljning och utvärdering.¹³²

Flera av informanterna nämner att det kommer positiv feedback från miljöområdet inklusive miljöavdelningen. EU:s miljödirektiv ställer höga krav, vilket leder till att Åland måste genomföra åtgärder som är främjande för miljön men som det inte funnits politisk vilja att genomföra på Åland.¹³³ Enligt Fleurke och Willemses klassificering skulle sådana fall klassas som hämmande ur självbestämmandeperspektiv.

Statsstöds- och upphandlingsreglerna nämns av några av informanterna som hämmande. Det här var områden där Åland före EU-inträdet kunde styra själv och som nu är genomreglerade och leder till mycket byråkrati och långa överklagandeprocesser.

Informanterna uppvisar generellt en pragmatisk hållning till EU-medlemskapet – "nu är vi med i EU, då deltar man, är med och utformar och gör det bästa av det" och de intervjuade politikerna uttrycker en i grunden positiv hållning till EU-medlemskapet, men det tycks ändå allmänt taget vara enklare för informanterna att nämna konkreta problem och svårigheter som EU orsakat än de sätt på vilka EU kan anses vara främjande

att landskapet i många fall på grund av de krav som ställs framförallt från EU är tvunget att bygga samt upprätthålla IT-lösningar med samma komplexitet och funktionalitet som för en medlemsstat. Detta trots att de volymer som hanteras på Åland är små. Mindre volymer innebär dock inte att utvecklingskostnaderna reduceras i motsvarande grad, detta innebär att kostnaderna för systemuppbyggnad och -utveckling för Ålands del tenderar att bli höga. Ett samarbete med de riksmyndigheter som handhar motsvarande förvaltning är alternativ som i ett flertal fall behöver utredas.

132 Intervjuer med tjänstemän.

133 Se Petra Granholms rapport i förevarande utredningsserie, om Åland, EU och miljön.

de för Åland. En av informanterna konstaterar att ”det som fungerar pratar man inte om”, för när det går bra rullar det bara på, det är först när problem uppstår som man måste reagera.¹³⁴

När intervjupersonerna ska bedöma EU:s betydelse för Åland på ett övergripande plan kan behörighetsläckaget, ökad byråkrati, politikområden utformade på sätt som inte ”passar Åland” (till exempel jordbruk och fiske), onödigt komplexa regelsystem, statsstödsreglerna, beslut som går emot åländska önskemål (till exempel vårjakt och snus) alla sägas hamna på minuskontot. På pluskontot hamnar dels större och mera ögreppbara helheter som handlar om betydelsen av att delta i integration och samarbete i Europa, säkerhetspolitiska frågor, de fyra friheterna och att Ålands status förstärkts genom Ålandsprotokollet, dels förbättrade strukturer inom förvaltningens arbete. Det finns också flera fenomen där det antingen finns olika politiska uppfattningar om vilka intressen som bör ha företräde – här är miljöfrågor ett bra exempel - eller där EU tillfört fördelar som i sin tur medför nackdelar eller tvärtom. Skattegränsen är ett exempel som ligger nära till hands – utan EU hade inte skattegränsen behövts för att behålla taxfree, men om Åland stannat utanför EU hade det ändå funnits en skattegräns.

Några av informanterna reflekterar över alternativet – om Åland, ensamt eller tillsammans med Finland, inte skulle vara med i EU, men det är svårt att föreställa sig ett annat alternativ och vad det skulle innebära. Utan EU, eller om Åland (och Finland) inte vore medlemmar i EU – vilka samarbetspartners skulle man ha, vad hade det betytt för handeln, hur hade relationen med Finland och omvärlden sett ut och vilken säkerhetspolitisk situation hade Åland befunnit sig i?

Vid inträdet gjordes bedömningen att ett EU-medlemskap var det bästa möjliga, eller minst dåliga alternativet för Åland, och de intervju-

134 Intervjuer med politiker och tjänstemän.

de politiker som tillfrågats om saken verkar anse att detsamma gäller även idag. I flera av intervjuerna bedöms att man troligen hade tampats med samma frågor utanför EU som man idag behandlar innanför. Inom det nordiska samarbetet kommer Åland i kontakt med länder – som Norge - och områden – som Färöarna – som står utanför EU, och ser hur de arbetar med EU-frågor. En av de intervjuade tjänstemännen jämför med arbetet inom sina områden – näringspolitik inklusive jordbruks- och fiskerifrågor – och konstaterar att Norge och Färöarna behöver förhandla om avtal med EU och jobbar ”hela tiden” med EU-frågor.¹³⁵ En annan av informanterna konstaterar att man utanför EU hade haft ett mera oreglerat förhållande till EU och kanske också till Finland. ”I praktiken hade man behövt ta ställning på samma sätt och föjt med på samma sätt som idag”.¹³⁶ Flera av intervjupersonerna tror också att exempelvis skattegränsen och jordbrukspolitiken hade medfört ännu mer byråkrati och större svårigheter vid ett icke-medlemskap, i synnerhet om Åland stått utanför men Finland innanför EU. De reflekterar också över att just jordbruks- och näringspolitiken innan EU-inträdet var så integrerade i det finska att ”det hade blivit ett stort kaos om vi inte gått med”.¹³⁷ En av de intervjuade tjänstemännen frågar sig om det ens hade varit möjligt att ha delad behörighet som exempelvis inom jordbruket, och kommer fram till att troligen skulle behörigheten över hela området behöva ligga hos den ena parten för det skulle vara mycket svårt att ha ett område så genomreglerat av EU att ligga till hälften innanför och till hälften utanför EU.¹³⁸

135 Intervju med tjänsteman.

136 Intervju med tjänsteman.

137 Intervju med tjänsteman.

138 Intervju med tjänsteman.

4. Hur Åland deltar i och försöker påverka EU-samarbetet

Regioner är förstås inte bara objekt för EU:s och staternas maktutövning, utan de är också aktörer och subjekt. Regioner hanterar de förändringar som EU medför genom att anpassa sig eller göra motstånd och de kan också försöka påverka EU.¹³⁹ Å ena sidan behöver regioner alltså hantera EU:s påverkan på hemmaplan, å andra sidan kan de försöka påverka EU:s regleringar och politik, antingen direkt eller via staten.

Regioner kan betraktas utifrån och basera sitt agerande på olika logiker. De kan agera som rationella och vinstmaximerande aktörer i syfte att uppnå den bästa möjliga blansen mellan kostnader och fördelar. De kan också agera enligt en normdriven logik, till exempel i syfte att skydda en särskild identitet eller särskilda värden som är en viktig del av identiteten.¹⁴⁰ Åland kan förstås betraktas som och anses agera utifrån båda dessa logiker vilket var väldigt tydligt vid förhandlingarna inför inträdet, då Åland strävade efter att skydda såväl sin särställning som sin ekonomi.

När regioner försöker påverka EU brukar det inom forskningen kallas regional mobilisering. Enligt forskningen agerar regioner gentemot EU främst när de vill försvara sina behörigheter, skydda sin identitet eller mobilisera resurser.¹⁴¹ Tatham menar att regioner mobiliserar främst på två olika sätt, de försöker å ena sidan agera för att öka sina möjligheter att få finansiering från EU, å andra sidan påverka EU:s regelverk i övrigt. Vidare sker mobilisering med tre olika mål; institutionella, regulatoriska eller finansiella.¹⁴² Alla typer av regioner är aktiva inom finansiell lobbying, medan regioner med hög grad av själv-

styre tenderar att därutöver engagera sig mera i andra regulativa strukturer.¹⁴³

Ofta delas metoderna som en region kan använda upp i två huvudgrupper – regioner kan gå via staten eller direkt till Bryssel, och i det senare fallet kan de antingen samarbeta med staten eller hitta egna kanaler och gå förbi sin stat (bypassing). Båda är vanliga och regionerna har ökat sina aktiviteter på båda arenor över tid. Det är i synnerhet regioner med lagstiftande makt som flitigt använder både inomstatliga och utomstatliga kanaler för påverkan.¹⁴⁴

Det går att dela upp kanalerna på lite olika sätt. Som inomstatliga kanaler räknas enligt Tatham institutionaliserat deltagande genom nationella administrativa och juridiska organ och särskilda mekanismer för konsultation, informell lobbying på den nationella arenan, arbete genom statens permanenta representation i Bryssel eller genom att staten gett regionen tillträde till kommissionens eller rådets arbetsgrupper eller ministerrådets möten.¹⁴⁵ Det räknas alltså som en inomstatlig aktivitet när regionen deltar i nationellt arbete i Bryssel. Regionerna kan också självständigt delta direkt i relation till EU:s organ. Tatham har identifierat sex huvudsakliga öppningar¹⁴⁶ som regionerna kan använda sig av i sina direktkontakter med EU. Dessa är regionkommittén, ministerrådet, kommissionen, Europaparlamentet, regionala Brysselkontor samt europeiska nätverk och föreningar.¹⁴⁷

4.1 Ålands kanaler för deltagande och påverkan

Som beskrivits tidigare insåg landskapsstyrelsen tidigt att Åland skulle förlora behörighet till EU, men inte kompenseras med direkt inflytande i något av unionens beslutande organ, det vill

139 Hepburn 2008, s.540, Tatham 2019, Plangger 2018.

140 Plangger 2018, s. 4, Hooghe och Marks 2016 s. 151.

141 Plangger 2018, s.7.

142 Tatham 2019, s. 211, 216.

143 Tatham 2019, s. 219.

144 Tatham 2019, s. 219-220, Bursens och de Blauwer 2018, s.598-599.

145 Tatham 2008, s. 493.

146 Tatham använder begreppet ”opportunity structures”.

147 Tatham 2008, s. 493.

säga rådet, kommissionen eller Europaparlamentet. Man försökte därför maximera möjligheterna till inflytande och delaktighet på andra sätt, såväl nationellt som i Bryssel. Enligt en av de intervjuade politikerna insåg den finska statsmakten allvaret i att Åland förlorade behörighet och gick genast med på förändringar för att förstärka Åland inflytande.¹⁴⁸

I meddelande 4/1995-96 listades de huvudsakliga medel som landskapet hade till förfogande för sin EU-politik vid inträdet:

- ett **deltagande i den nationella beredningen vid statsrådet** av de EU-ärenden som är anhängiga inom Europeiska unionens institutioner på det sätt 59a § självstyrelselagen möjliggör,
- en **fungerande intern beredning** och koordinering av de för Åland väsentligaste frågorna jämte samråd med lagtinget i EU-relaterade frågor, samt ett effektivt utnyttjande av den information landskapsstyrelsens **specialrådgivare i Bryssel** kan förmedla till hemmaförvaltningen vid sidan av den övriga dokumentation som landskapsstyrelsen erhåller,
- rätten att i stöd av 59b § självstyrelselagen, inom ramen för landskapets behörighet, **formulera Finlands nationella ställningstagande** vid tillämpningen av Europeiska gemenskapernas gemensamma politik på Åland (t.ex avseende målprogram och andra gemenskapsinitiativ för utdelande av stöd ur EG:s strukturfonder),
- ett åberopande av de konstitutionella rättigheter landskapet har i stöd av 58 och 59 §§ självstyrelselagen i samband med **beredningen av internationella fördrag** eller vid fördragsrevisioner och vid Finlands ratificering av fördrag.

148 Intervju med politiker. Peter Lindbäck, kanslichef vid tiden för inträdet, säger detsamma i en radiointervju. Ålands radio 2005, Arkivpärlan.

- ett deltagande i **Regionkommitténs** verksamhet i stöd av 59c § självstyrelselagen,
- ett utnyttjande av det nätverk av kontakter på såväl politiker- som tjänstemannanivå som det formella nordiska samarbetet erbjuder inom ramen för **Nordiska rådet och Nordiska ministerrådets** verksamhet, samt
- ett utnyttjande av de **nätverk och organisationer** som existerar i samarbetet mellan de lagstiftande regionerna.¹⁴⁹

Utgångspunkten för Ålands deltagande i EU och basen för att Åland alls kunde välja medlemskap eller ej finns i självstyrelselagen som sedan 1951 kräver Ålands lagtings bifall till rikslagar som bringar ikraft ett internationellt fördrag som omfattar områden inom Ålands behörighet för att dessa lagar ska träda i kraft på Åland. I självstyrelselagen som trädde i kraft 1993 utökades självstyrelsens rättigheter på detta område i riktning mot ökad insyn och ökade möjligheter att delta i förhandlingar.¹⁵⁰ Med hänvisning till denna paragraf har Åland varit delaktigt i behandling av förändringar inför Amsterdamfördraget, Nicefördraget, konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget, genom att föra fram landskapets positioner och sända dem till Finlands regering samt genom att delta i nationell beredning. Det här kan ses som en särskild kanal för deltagande och den har landskapet använt flitigt i samband med fördragsändringar. Den ger dels möjlighet att genom Finland försöka påverka innehållet i fördragen, dels ger den Åland någonting att förhandla om i försöken att få Finland att utöka Åland inflytande i EU-frågor på det nationella planet, exempelvis genom att bevilja Åland en Europaparlamentsplats.

149 Författarens markeringar.

150 M2/91-92.

Om **deltagandet** i EU delas upp i fyra skeden – beredning, beslut, genomförande och överträdelser/ domstolsärenden så kan det sägas att det från början var känt att vad gäller de **beslut** som fattas på EU-nivå skulle Åland inte ha något direkt inflytande varken i rådet, kommissionen eller Europaparlamentet, och det är också därför man kämpat så hårt för att få en EU-parlamentsplats. Ända sedan diskussionerna om EU-medlemskap påbörjades på 90-talet har Åland begärt att få en egen EU-parlamentsplats, vilket inte har förverkligats. Istället kompenseras Åland med en plats i regionkommittén och möjligheter att delta i rikets beredning av EU-ärenden vilket stadgas i självstyrelselagen, samt genom att få sända en tjänsteman till Finlands representation i Bryssel.

Vid **beredning** av nya EU-regler kan Åland påverka genom att föra fram sina positioner via Finland. Självstyrelselagen 59a (beredning av nationella ställningstaganden) stadgar att landskapsregeringen har rätt att delta i beredningen vid statsrådet av Finlands ställningstaganden till beslut som fattas inom EU om frågan faller inom Ålands behörighet eller är av särskilt intresse för Åland. Tycker Åland och Finland olika kan Åland begära att få sin ståndpunkt framförd när Finland presenterar sina ställningstaganden i EU:s institutioner.

Handlar besluten som ska fattas om tillämpning av Europeiska gemenskapens gemensamma politik på Åland, så är det Åland som ska formulera den delen av Finlands ställningstagande.¹⁵¹

Genom Lissabonfördraget infördes ett system för subsidiaritetskontroll vilket föranledde ändring av självstyrelselagen som trädde i kraft 2011. Avsikten med systemet är att de nationella parlamenten ska ha en möjlighet att övervaka om främst kommissionens förslag till EU-lagstiftning är förenliga med subsidiaritetsprincipen.¹⁵²

151 9 kap. 59a § självstyrelselagen 1991.

152 ”Enligt Lissabonfördraget ska alla nationella parlament få ta del av utkastet till lagstiftningsakter för att bedöma initiativens förenlighet

Vad gäller **genomförandefasen** stadgas i självstyrelselagen 59b (genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen) att när åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som har fattats inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som stadgas i självstyrelselagen.

Genomförandefasen är enligt de intervjuade tjänstemännen ofta oproblematisk – antingen kan Åland genomföra sina åtgärder oberoende av Finland, eller så är Åland och Finland överens och kan bara stämma av med varandra. Dock uppstår problem i sådana fall när EU centraliserar beslutsfattandet och kräver endast en myndighet, en åtgärd eller en handlingsplan per medlemsstat.¹⁵³ Om EU utvecklas i en riktning mot mer centraliserat beslutsfattande innebär det också fler problem av den här arten för Åland.¹⁵⁴

med subsidiaritetsprincipen.” Enligt 9 kap. 59a § självstyrelselagen kan lagtinget i frågor som hör till landskapets behörighet delge riksdagen ett motiverat yttrande om huruvida ett utkast till lagstiftningsakt från Europeiska unionen är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Lagtingets ståndpunkt ska tillställas Europeiska unionens institutioner.” M1-14/15.

153 Ett exempel från RS1/12-13 gäller statsstödsregler. Den 8 maj 2012 antog Europeiska kommissionen ett meddelande om modernisering av reglerna om statligt stöd. ”Landskapsregeringen uppmärksammar även ministeriet på den problematik som kan uppstå om medlemsstaterna får ett ökat ansvar för att garantera en korrekt tillämpning av reglerna för statligt stöd och krav ställs på att en enda myndighet per medlemsstat ska administrera ärendena. Då det gäller frågor som hör till landskapets behörighet har landskapet även förvaltningsbehörighet och riket kan därför inte förvalta sådana ärenden för landskapets räkning. Landskapsregeringen utgår från att riket uppmärksammar kommissionen på nämnda problematik och arbetar för att reglerna utformas på ett sådant sätt att det inte uppstår problem i förhållande till självstyrelselagen för Åland.”

154 Intervjuer med tjänstemän. En tjänsteman för-

För att hantera frågan om centralisering infördes 2004 en ny bestämmelse 59b i självstyrelselagen. 59b reglerar sådana fall där EU kräver en enda myndighet eller ett enda förvaltningsbeslut. I sådana fall är det riket som, efter samråd med Åland där samförstånd eftersträvas och Ålands ståndpunkter ska beaktas, slutligen är den myndigheten eller fattar förvaltningsbeslutet.¹⁵⁵ Detta kan enligt en tjänsteman betraktas som att man flyttar över förvaltningsbehörigheten till riksmyndigheten vilket förändrar maktbalansen.¹⁵⁶

Vad gäller överträdelseförfaranden eller domstolsärenden är det även här så att det är endast medlemsstater som fullt ut kan föra sin egen talan, inte regionerna. Trots att landskapet är skyldigt att genomföra direktiv inom den egna lagstiftningsbehörigheten och åtgärder som Åland vidtagit eller underlåtit att vidta kan hamna i EG-domstolen har Åland inte som staterna en allmänna talerätt vid domstolen.¹⁵⁷ Från början reglerades dess frågor inte alls i självstyrelselagen, och det är en fråga som landskapspre-

klarar att "EUs detaljreglering av implementering av EU-rätt i medlemsstaterna har lett till ökat antal så kallade överenskommelseförordningar, där förvaltningsbehörigheten flyttas mellan Åland och Finland. I stället för detaljreglering av hur implementering ska ske i medlemsstaterna bör EU-rätten alltid ha en reservation för att implementeringen sker med beaktande av de konstitutionella förhållandena i medlemsstaterna."

155 "Om endast en åtgärd kan vidtas i medlemsstaten i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet enligt denna lag, fattas beslutet om åtgärden av riksmyndigheten." Detta ska ske efter samråd med Åland, samförstånd eftersträvas och Ålands ståndpunkter ska beaktas. 9 kap. 59b § självstyrelselagen 1991.

156 Intervju med tjänsteman.

157 M1/01-02: "I dagens läge kan Åland inte, till skillnad från medlemsstaterna, väcka en talan för att försöka ogiltigförklara EG-förordningar eller direktiv. Åland har ett särskilt intresse av en allmän talerätt eftersom landskapet är skyldigt att genomföra direktiv inom den egna lagstiftningsbehörigheten."

geringen sett som bekymmersam.¹⁵⁸ Efter revideringar 2004 och 2009 regleras frågorna i den nu gällande självstyrelselagen (1991) genom 59c§ Landskapets ställning i ärenden som gäller fördragsbrott och i mål som behandlas i Europeiska gemenskapernas domstol och genom 59 d§ Landskapets nationella ansvar.¹⁵⁹

59d§ om landskapets nationella ansvar i EU ärenden, stadgar att Åland blir ansvarigt för att betala böter som EU-domstolen dömt den finska staten att betala på grund av en åtgärd eller försummelse från landskapets sida.¹⁶⁰ 59 c § stadgar att landskapet och riksmyndigheterna ska samverka om innehållet i Finlands svar i samband med ett överträdelseförfarande och försöka sammanjämka landskapets och rikets ståndpunkter så att Finland i egenskap av medlemsstat endast har en ståndpunkt i sina svar till kommissionen och sina svaromål inför EU-domstolen. Dessutom ska landskapets ståndpunkt alltid framgå av Finlands svar och ställningstaganden om medlemsstaten Finland ställs till svars på grund av något som landskapet har gjort eller underlåtit att göra. En representant från landskapet ges rätt att delta i det muntliga förfarandet vid domstolen.

De kanaler som listas i självstyrelselagen är till största delen inomstatliga, men här regleras också dels att Åland kan ha direktkontakt med kommissionen i ärenden som hör till landskapets behörighet och som gäller verkställighet i landskapet av beslut som har fattats inom Europeiska unionen, dels att Åland ska ha en av Finlands platser i regionkommittén.

Regionkommittén är ett EU-organ som består av lokala och regionala folkvalda företrädare. Regionkommittén har bara en rådgivande funktion och har en mycket blandad sammansättning med representanter från olika beslutsnivåer varav många saknar lagstiftande makt,

158 Se till exempel M1/07-08.

159 9 kap. 59c §, 59d§ självstyrelselagen 1991. 59 c § (6.11.2009/847), 59 d § (30.1.2004/68)

160 M2/10-11.

exempelvis kommuner. Även om regionkommittén kan vara en kanal för att skapa kontakter och hitta liksinnade i Bryssel så lyfts den inte fram som särskilt betydelsefull av informanterna utan betraktas närmast som ett ”tröstpris”.¹⁶¹

Kommissionens arbetssätt efter Lissabonfördraget (2009) har förändrats så att kommissionen ofta innan den lägger fram ett förslag håller ett öppet konsultationsförfarande där medlemsstater och andra intresserade parter har möjlighet att föra fram sina synpunkter. Kommissionens öppna konsultationer ses som en bra möjlighet att komma i kontakt med kommissionen, även om de är väldigt öppna, allmänheten kan delta i dem. Men de har enligt en av de intervjuade tjänstemännen lett från slutna processer till en ökad öppenhet där kommissionens förslag blir kända tidigare.

Landskapsregeringen ser denna utveckling som positiv. ”Möjligheten att vid konsultationer direkt till kommissionen framföra synpunkter är positiv för landskapsregeringen, eftersom det ger landskapsregeringen en kanal direkt till kommissionen. Denna möjlighet har utnyttjats, t.ex. gällande ändringen av tobaksdirektivet. Landskapsregeringen avser att fortsättningsvis delta i konsultationer i frågor som är av intresse för landskapet.”¹⁶²

Enligt några av informanterna har det med tiden blivit enklare att komma i direktkontakt med kommissionen, vilket Åland har rätt att göra när det gäller frågor om verkställighet av EU-beslut i landskapet.¹⁶³ Kontakterna har förenklats dels genom digitaliseringen, där man istället för att söka kontaktpersoner och telefonnummer i tryckta telefonkataloger kan söka på internet och skicka e-post eller ha ett videomöte.¹⁶⁴

Åland har också vid två tillfällen under

161 Uttrycket används av en intervjuad tjänsteman.

162 M2/10-11.

163 9 kap. 59b § självstyrelselagen 1991:59 b § (30.1.2004/68). Enligt en intervjuad tjänsteman handlar kontakterna främst om strukturfonder och statsstödsärenden.

164 Intervjuer med tjänstemän.

senare år haft en utsänd nationell expert vid kommissionen, som avlönats från Åland.¹⁶⁵ Det är dock en resursfråga för en liten förvaltning, det är en kostnad både att släppa iväg en tjänsteman i två år och att stå för lönen.

Det ses som ett demokratiproblem att Åland inte har en egen Europaparlamentsplats och landskapsregeringen försöker konsekvent hävda rätten till en sådan plats. Landskapet argumenterar för att ”Åland har genom självstyrelsen suverän lagstiftnings- och förvaltningsmakt. Då Åland tillsammans med Finland godkände anslutningen till EU överfördes en betydande del av denna lagstiftningskompetens till unionen. Den enda skäligena kompensationen för denna överföring av kompetens är att Åland, liksom Finland, får en stadigvarande representation i EU:s beslutsfattande organ.”¹⁶⁶

Ett annat exempel, från RS/01-02:

”Ur en konstitutionell och folkrättslig synvinkel utgör Åland en inomstatlig enhet som till sin natur helt skiljer sig från det övriga Finland. Inom ramen för landskapets lagstiftningsbehörighet förknippas landskapet med i stort sett samma befogenheter som en självständig stat. Överföring av lagstiftningsbehörighet till EU-nivå, för att där utnyttjas av Europeiska unionens institutioner, bör därför enligt landskapsstyrelsen resultera i att en av den åländska befolkningen bemyndigad ledamot deltar i utformningen av EG-rätt. Detta skulle medföra ett reellt åländskt inflytande vid utnyttjandet av den lagstiftande funktionen i Europeiska unionen. Landskapsstyrelsen anser att Finlands regering bör eftersträva en gemenskapsrättslig lösning gällande en åländsk plats i Europaparlamentet, såvida en inomstatlig lösning inte är möjlig.”¹⁶⁷

Senare formuleringar riktar sig tydligare direkt till staten, som här, i RS1/12-13: ”Landskapsre-

165 Intervju med tjänsteman.

166 RS1/12-13.

167 RS/01-02.

geringen hävdar att frågan om en Europaparlamentsplats för Åland är en konstitutionell fråga som måste lösas mellan Åland och Finland.¹⁶⁸

Vikten av en europaparlamentsplats anses inte ha minskat över tid, tvärtom:

”Eftersom EU-parlamentet fått ett större inflytande över unionens beslutsfattande, blir frågan om en åländsk plats i EU-parlamentet allt viktigare. Lissabonfördraget gjorde parlamentet till en jämbördig användare av budgetmakten jämsides med rådet. Dessutom beslutar parlamentet tillsammans med rådet om rättsakterna i nästan alla viktiga frågor. **Det demokratiska underskott** som råder då Åland inte har någon representation i EU-parlamentet har således ökat i och med parlamentets ökade inflytande.”¹⁶⁹

Man kan fråga sig om en enda europaparlamentsplats i praktiken skulle betyda så mycket, men förutom att det ses som symboliskt viktigt och anses vara en rättighetsfråga lyfter en av de intervjuade sin fram att det skulle innebära en hel stab i Bryssel och en ”en annan känsla för det.”¹⁷⁰ En av tjänstemännen framför en liknande synpunkt på tjänstemannasidan. Åland hamnar ett steg bort i beredningen eftersom Åland inte själv ska föra fram synpunkter till EU:s institutioner. För tjänstemän som arbetar med EU-frågor i Helsingfors blir det mer naturligt att vara insatt och kontinuerligt följa frågorna som bereds och ska upp på EU-nivå.¹⁷¹

I brist på en egen Europaparlamentsplats samarbetar landskapet med andra parlamentsledamöter, dels genom informella möten, dels genom ett formaliserat samarbete med Svenska Folkpartiet i Finland. I och med ett högt valdeltagande i landskapet Åland i 2009 års val till Europaparlamentet och ett partiöverskridande

168 RS1/12-13.

169 RS1/12-13.

170 Intervju med politiker.

171 Intervju med tjänsteman.

samarbete med Svenska Folkpartiet i Finland har landskapet sedan dess möjlighet att utse en medarbetare till en av Finlands ledamöter i Europaparlamentet.¹⁷²

Sedan Maastrichtfördraget 1993 kan ministrar från regional nivå representera sina stater i ministerrådet. Det har inte förekommit att Åland representerat Finland, men däremot har åländska ministrar deltagit i rådets möten vid några tillfällen.

Ökade möjligheter till deltagande i ministerrådsmöten har, tillsammans med representation i Europaparlamentet och talerätt vid EG-domstolen, länge funnits med på landskapsregeringens önskelista. I landskapsregeringens självstyrelsepolitiska redogörelse till lagtinget för tiden 1 november 2000 till 31 oktober 2001 noteras att

”Landskapsstyrelsens strävan att i större utsträckning delta i ministerrådsmöten har orsakat problem, eftersom riksmyndigheterna i vissa fall har utestängt Åland från deltagande på den grunden att riksmyndigheterna inte ansett att frågor av intresse för landskapet skulle diskuteras vid ministerrådsmötet. Landskapsstyrelsen anser inte att det är acceptabelt att Åland utestängs från deltagande i ministerrådsmöten eller andra möten vid EU:s institutioner om landskapsstyrelsen gjort den bedömningen att det är befogat för landskapsstyrelsen att delta.”¹⁷³

I EU-programmet 2007-2008 kvarstår alla dessa tre frågor, landskapsregeringen strävar efter större inflytande för landskapet i förhållande till unionens institutioner, och tyngdpunkten ligger på ”arbetet för representation i Europaparlamentet, landskapets möjligheter till deltagande i ministerrådsmöten och talerätt vid EG-domstolen”.¹⁷⁴

I samband med förhandlingar inför Lissabonfördraget utfärdade statsrådet ett principbeslut om förbättringar i landskapets inflytande i den

172 Se till exempel RS2/11-12.

173 RS/01-02.

174 M3/07-08.

nationella beredningen av EU-ärenden och i beredningen inom EU:s institutioner och beslutsfattande i rådet, som nämner alla dessa tre områden. I det avsnitt som handlar om beslutsfattande i rådet slås det fast att ”landskapsregeringen ska på begäran ges tillfälle att delta i Finlands delegation när frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet behandlas”.¹⁷⁵

Generellt tycks informanterna inte anse att deltagande i ministerrådets möten är en särskilt betydelsefull möjlighet och den används ganska sällan, eftersom det i praktiken är för sent att påverka något i det skedet och det blir mer av en politisk markering. Det har också hänt att Ålands EU-sakkunniga representerat Finland på tjänstemannamöten i rådet och då fört fram Finlands ståndpunkt, i sådana frågor där Åland och Finland är överens.¹⁷⁶

I brist på direkt deltagande i beslutsfattandet i Bryssel ses specialrådgivaren i Bryssel, som idag benämns ”Landskapsregeringens representant till EU”, som mycket betydelsefull, både för att i ett tidigt skede hitta information om beslut som är på gång och för att representanten är ”inne i systemet” och har tillgång till möten och människor i Bryssel och kan föra fram Ålands positioner där.¹⁷⁷

Tjänstemannen är formellt anställd av utrikesministeriet men arbetar endast för Åland och landskapsregeringen finansierar tjänsten. Rollen förändrades i samband med att den lediganslogs 2014 till att utöver informationsinhämtning och -förmedling större tyngdpunkt skulle läggas på att driva landskapets positioner vid EU:s institutioner.¹⁷⁸

175 Statsrådets principbeslut den 23 april 2009. (Beslutet, även kallat Ålandsriktlinjerna, har inte hittats online, däremot finns pressinformation om beslutet tillgängligt: <https://oikeusministerio.fi/sv/-/periaatepaatos-ahvenanmaan-osallistumisesta-eu-asioiden-kasittelyyn-valmisteilla>, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410853/ahvenanmaan-osallistumisesta-eu-asioiden-kasittelyyn-tehtiin-periaatepaatos>.)

176 Intervju med tjänsteman.

177 Intervjuer med tjänstemän och politiker.

178 M1/14-15.

”Förutom att bevaka ärenden under lagstiftningsprocessen som är av intresse för landskapsregeringen, arbetar specialrådgivaren idag aktivt med att föra fram landskapets positioner till EU:s institutioner redan under beredningsperioden. Att skapa och upprätthålla nätverk med relevant fokus för landskapet är även det en viktig del av specialrådgivarens uppgifter.”¹⁷⁹

Representanten arbetar alltså både inomstatligt inom ramen för den finländska representationens arbete och självständigt med egna kontakter med institutioner, organisationer och andra regioner i Bryssel. Representanten i Bryssel kan därmed betraktas så en både inom- och utomstatlig kanal för deltagande, och fyller alltså dubbla funktioner vilka enligt Tatham's indelning är uppdelade dels på samarbete med nationella representationen i Bryssel, dels självständiga EU-kontor.

I en undersökning av i vilken mån representanten går via staten eller går förbi staten (bypassing) visar Gustav Blomberg att de självständiga kanaler representanten använder är främst informella och inriktade på specifika frågor och att de används som ett komplement till de inomstatliga kanalerna, inte som huvudsak.¹⁸⁰

Ålands representant kan enligt Blomberg kringgå statsmakten bland annat genom att på egen hand lobba i Europaparlamentet; sammanföra åländska aktörer med relevanta politiska aktörer och EU-institutioner; organisera eller delta som talare i seminarier eller konferenser; ha egna kontakter med tjänstemännen vid kommissionen; samarbeta med specifika branschintresseorganisationer; skapa och använda ad hoc-grupper/nätverk/allianser med samarbetspartners; samt genom medlemskap och engagemang i europeiska nätverk.¹⁸¹

Det finns många europeiska nätverk och föreningar där regioner kan delta och försöka påverka EU. Forskningen är ambivalent till hur hög grad sådana nätverk faktiskt kan påverka på ett effek-

179 M2-15/16.

180 Blomberg 2020.

181 Blomberg 2020.

tivt sätt. Ibland kan de dock ha goda kontakter med kommissionärer eller administratörer inom kommissionen och därigenom få igenom viktiga frågor. I vissa fall använder regioner sig av sådana nätverk för att få igenom sina poänger snarare än att försöka driva dem i eget namn.¹⁸²

Åland deltar på parlamentarisk nivå genom att lagtingets talman deltar i regionkommittén och i CALRE tillsammans med talmän från andra regioner med lagstiftande behörighet.¹⁸³ Landskapsregeringen deltog i början av EU-medlemskapet aktivt bland annat i ö-samarbetet Baltic Sea Seven Islands (B7) och Conference of Pheripheral Maritime Regions (CPMR). Där var man med och drev frågor om öarnas status inom EU i syfte att få medlemsstaterna och de europeiska institutionerna att ta i beaktande öarnas särdrag i beslutsfattandet.¹⁸⁴ Åland var också aktivt inom Regleg, som tillkom inför regeringskonferenserna och där de lagstiftande regionerna inom EU samarbetade för att försöka få in ändringar i fördragen. B7-samarbetet har avvecklats och Åland har valt att gå ur CPMR. Regleg-samarbetet var inriktat på att driva gemensamma frågor inför fördragsändringarna och är i nuläget inaktivt.¹⁸⁵

Åland samarbetar med enskilda regioner i särskilda frågor, enligt en intervju för att det är mer (kostnads)effektivt att samarbeta smalt än brett. Åland har samarbetat till exempel med olika regioner som Sydtyrolen eller de belgiska regionerna i enskilda sakfrågor. Exempelvis är enligt informanterna frågan om att bara en myndighet tillåts per stat en sådan fråga som ställer till det för många regioner och där det kan finnas utrymme att samarbeta. Vilka regioner man kan samarbeta med skiljer sig dock från fråga till fråga eftersom de lagstiftande regionerna har sins emellan olika behörigheter.¹⁸⁶

182 Tatham 2008, s. 508-509.

183 CALRE står för Conference of European Regional Legislative Assemblies. Se <https://www.calre.net.eu/what-is-calre>.

184 M1/03-04.

185 Intervju med tjänsteman.

186 Intervjuer med tjänstemän.

4.2 Ålands strategier:

anpassning, motstånd och lobbying

På basen av tidigare forskning om hur regioner hanterat EU:s påverkan kan olika möjliga förhållningssätt identifieras på tre nivåer. Regioner kan på den första nivån **aktivt anpassa sig** till EU:s påverkan och försöka utnyttja de möjligheter EU erbjuder till sin egen fördel; på den andra nivån kan regioner **motsätta sig EU:s påverkan** och försöka manipulera eller kringgå systemet; på nivå tre försöka **påverka och förändra** EU:s program och policies, sin egen position inom EU, eller EU:s strukturer.¹⁸⁷

Det finns många exempel på hur Åland **anpassat sig** först till ett EU-medlemskap och senare till nya EU-regleringar.

Direkt efter inträdet behövde Ålands förvaltning anpassas till ett EU-medlemskap vilket skedde huvudsakligen på fyra nivåer:

1. att hitta formerna för förvaltning i relation till EU och under ett nytt regelverk, förvaltningen måste lära sig att bereda EG-rättsakter, implementera EG-rätt¹⁸⁸, verkställa EG-stöd och hantera överträdelseförfaranden.¹⁸⁹
2. att i praktiken hantera politikområden som berördes av särskilt stora förändringar, exempelvis skattegränsen, näringspolitiken inklusive jordbruks- och fiskeri-frågorna, samt regler för statsstöd och upphandling.
3. att hitta formerna för deltagande och inflytande på nationell nivå samt
4. att lära sig förstå EU, följa och delta i arbetet med förändringar på EU-nivå.

187 Se Plangger 2018, Tatham 2019.

188 Enligt Peter Lindbäck i Nyman 2000, s. 140, var det 1200 direktiv som skulle implementeras direkt vid inträdet.

189 Se Sia Spiliopoulou Åkermarks rapport i förevarande utredningsserie, om lagberedningen, Åland och EU.

EU har sedan dess blivit vardag och förvaltningen arbetar kontinuerligt med implementering av direktiv, att skriva program och att bevaka EU-frågor. Det har varit en lång och kontinuerlig process att utforma både lagstiftning och internt arbete med EU-frågor, samt anpassa lagstiftning och praxis när nya behov upptäckts eller uppstått. Åland har i olika skeden haft fokus på olika områden, som att förbättra den interna beredningen, förbättra samarbetet med Finland eller påverka EU direkt i Bryssel.

Åland har också behövt anpassa sig till ökat samarbete med staten, då det till exempel krävs samråd på sådana områden där Ålands och Finlands åtgärder är beroende av varandra.¹⁹⁰

Informanterna anser generellt att EU:s regelverk inte är anpassade för små förhållanden och en liten förvaltning. Småskaligheten har gjort att Åland varit tvunget att prioritera hårt vilka frågor man arbetar med. Ålands huvudsakliga strategi kan sägas vara att genomföra det som måste genomföras och prioritera väldigt hårt var det är viktigt att försöka påverka. En tjänsteman beskriver det så här:

”Vi har inga möjligheter att följa med alla ärenden, vi har inte ens någon ambition att göra det utan vi försöker hitta det som kommer att ställa till med problem för självstyrelsen och så försöker vi åtgärda det.”¹⁹¹

Ålands landskapsregerings förvaltning arbetar på grund av bristande resurser till övervägande del med implementering och inte i samma grad med beredning, eftersom: ”Har man bara resurser för en sak så måste man göra det som leder till böter i EU-domstolen, det vill säga man måste genomföra direktiven.”¹⁹²

Vad gäller beredningen av ny lagstiftning väljer landskapsregeringen ut de förslag som är mest relevanta för Åland och försöker följa dem, men det sker

190 Se kapitel 3.2 och 3.3.

191 Intervju med tjänsteman.

192 Intervju med tjänsteman.

en hård gallring då det inte finns tid att följa alla relevanta initiativ. Det är inte heller säkert att alla problem upptäcks i tid.¹⁹³ Det får som konsekvens att det förekommer att förvaltningen i genomförandeskedet inser att något som inte fungerar för Åland har slunkit igenom och att man borde ha försökt påverka det under beredningen – sen är det för sent.

För att kunna påverka måste man alltså hitta frågorna tidigt. Det här är ett problem, då det handlar om att sälla i stora mängder information, en del av den på finska och då EU-enheten kan helheten men expertisen i sakfrågorna finns ute på avdelningarna. Finland ska enligt självstyrelselagen underrätta för Åland när frågor som berör Åland behandlas, men det är inte alls säkert att tjänstemännen i Finland uppmärksammar att Åland berörs.¹⁹⁴

Att det gäller att vara ute i god tid är något flera av informanterna upprepar gång på gång. Det är när EU ger ut en grönbok och en vitbok, före lagförslagen kommer, som det finns möjlighet att påverka. Detsamma gäller på nationell nivå, för som en tjänsteman säger, ”positionerna är formulerade innan de kommer upp på dagordningen”.¹⁹⁵

Vid inträdet lyckades Åland förhandla fram en förstärkning av Ålands status genom att få den inskriven i Ålandsprotokollet, men det är svårare att få fram exempel på att Åland senare skulle ha lyckats dra nytta av EU-medlemskapet för att uppnå ökat självbestämmande eller ekonomiska fördelar, åtminstone på ett medvetet och systematiskt sätt. Informanternas bedömningar av hur väl Åland lyckats använda möjligheter till

193 Intervju med tjänsteman.

194 En av tjänstemännen förklarar att även om riksmyndigheterna enligt självstyrelselagen har skyldighet att underrätta landskapet när frågor av betydelse kommer upp, förutsätter det tillräckliga personella resurser och kännedom om vad som är av betydelse för Åland inom statsförvaltningen – ”... och det har de inte, så det kan vi aldrig räkna med.” Intervju med tjänsteman.

195 Julia Lindholm, Landskapsregeringens representant i Bryssel 2014-2020. Kommentarer från del 1 av seminarieserien ”25 år i EU – åländska erfarenheter”, 13.10.2020. <https://www.youtube.com/watch?v=OcV2ZqJzYZo>

EU-finansiering varierar på en skala från ”väldigt dåligt” till att det ändå är en hel del medel som kommer Åland till godo genom EU.”¹⁹⁶

Regioner kan göra **motstånd** till exempel genom att driva en enskild fråga inomstatligt eller försöka få den vidare till kommissionen eller EU-domstolen. Det kan också ses som en form av motstånd att begära undantag från EU:s regler. Det kan sägas ha varit Ålands huvudsakliga strategi under inträdesförhandlingarna. Då hade Åland som strategi att begära undantag för komponenter kopplade till skyddet för språk och kultur samt för taxfreen på färjorna. I inträdesfasen var Ålands dominerande strategi att argumentera för att Åland var ett särfall och att undantag för Åland varken skulle inverka på Finlands övriga inträdesförhandlingar eller vara prejudicerande för EU i framtiden.¹⁹⁷ Därutöver ansåg man att det var viktigt att försöka få Finland att acceptera och stöda Ålands krav för att ha en chans att få dem att gå igenom.¹⁹⁸

Strategin att försöka få undantag används också under tiden i EU vid enskilda frågor, till exempel just i sådana fall när EU ämnar lagstifta om att det bara ska finnas en myndighet per stat.

Två frågor där Åland tydligt har gjort motstånd i enskilda frågor, är vårjakten och snusfrågan.

EU:s fågeldirektiv förbjuder jakt under häckningstiden, med vissa undantag. Vid inträdet fanns olika tolkningar av huruvida fågeldirektivet stod i strid med den åländska traditionen att jaga sjöfågel på våren och huruvida det skulle behövas ett undantag från direktivet för att jakten skulle kunna fortsätta. Inget sådant undantag

begärdes. Efter att det inkommit klagomål om att jakt bedrevs på Åland under reproduktions-tid skickade kommissionen 1999 en formell underrättelse om att vårjakten strider mot fågeldirektivet. Sedan dess har man på Åland försökt att med olika metoder och argument anpassa jakten och få kommissionen och EU-domstolen att ändra sin syn, vilket inte har lyckats. Kommissionen har vid två tillfällen inlett överträdelseförfaranden mot Åland för vårjakten, och EU-domstolen har avgett två fällande domar, 2005 och 2020, då den inte anser att villkoren för undantag uppfylls i Ålands fall. Åland har i första hand drivit frågan självständigt utan Finlands hjälp och haft egna informella kontakter med Bryssel, men de formella kontakterna med kommissionen och domstolen måste gå via staten.¹⁹⁹

En annan enskild fråga där Åland gjort motstånd och som orsakat starka känslor gäller EU:s snusförbud. Sverige förhandlade vid EU-inträdet fram ett undantag från snusförbudet men det gjorde inte Finland. Åland och Finland var överens om att frågan faller under åländsk behörighet, och förbudet tillämpades till en början inte på Åland och på åländskregistrerade fartyg, där snusförsäljningen fortsatte. Kommissionen och senare EU-domstolen gick dock inte med på denna tolkning. Kommissionen skickade i april 2003 ett motiverat yttrande till Finland angående implementeringen av detta förbud i landskapet Åland, väckte sedan talan mot Åland, och EG-domstolen avkunnade fällande dom 2005.²⁰⁰ Från åländskt håll gjordes ändringar i tobakslagen, men nu fanns oenighet om tolkningen av domen, varför kommissionen beslöt att föra ärendet till domstol en andra gång. Åland riskerade dryga böter, ändrade lagstiftningen igen, och kommissionen släppte frågan 2008.²⁰¹

196 Näringsavdelningen ansöker om EU-finansiering för program där landskapsregeringen är förvaltningsmyndighet. För nästa programperiod räknar avdelningen med att få omkring 35 miljoner euro från EU. Därtill söker åländska parter om EU-finansiering från andra EU-program eller direkt från Europeiska kommissionen för flera miljoner under en sjuårsperiod.

197 M3/91-92.

198 M3/91-92, s.12.

199 Se Linn Simonssons kommande rapport om Åland, EU och vårjakten. För en juridisk kommentar se Suksi 2011, s. 599 not 57.

200 M1/04-05, M1/06-07.

201 M1/04-05, M1/06-07, M3/07-08, M2/08-09.

Precis som i fråga om vårjakten har Ålands landskapsregering dock i denna fråga hållit fast vid sin linje – som skiljer sig både från EU:s och Finlands. Landskapsregeringens hållning är att snusförbudet påverkar den åländska ekonomin negativt på ett sätt som strider mot EU:s grundläggande principer om icke-diskriminering och sund konkurrens²⁰², att snusförbudet har en betydande regional eller lokal dimension som borde beaktas och att Åland är ”kulturellt svenskt” när det gäller snuskonsumtion.²⁰³

Landskapsregeringen fick tillfälle att återkomma till frågan när kommissionen ville se över och möjligen göra ändringar i tobaksdirektivet. Meddelande nummer 1/2014-2015 beskriver landskapets hållning och ger en provkarta över vilka inomstatliga och utomstatliga kanaler landskapsregeringen använt sig av i försök att påverka tobaksdirektivets utformning.

”Efter att kommissionen under flera år förberett en ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror kom den 19 december 2012 slutligen kommissionens initiativ till ändring av direktivet om tobaksvaror där det nuvarande snusförbudet kvarstår. Landskapsregeringen har aktivt försökt påverka initiativets utformning innan det kom, genom att delta direkt i kommissionens konsultationer samt i rikets beredning av Finlands ställningstagande i konsultationen för medlemsstaterna. Landskapsregeringen har hela tiden arbetat aktivt med frågan

202 Landskapsregeringen skriver: ”Det är starkt diskriminerande att svenska fartyg har möjlighet att sälja ”svenskt snus” när de trafikerar samma rutter som åländskflaggade fartyg, medan de senare är förbjudna att göra det.” Utlåtande 14K16, 30.1.2013 till social- och hälsovårdsministeriet gällande förslag om ändring av tobaksdirektivet.

203 Utlåtande 14K16, 30.1.2013 till social- och hälsovårdsministeriet gällande förslag om ändring av tobaksdirektivet.

mot social- och hälsovårdsministeriet och i direkta kontakter med kommissionen. Landskapsregeringen har även samarbetat med den svenska regeringen.²⁰⁴ Landskapsregeringens positioner är att alla produkter för användning i munnen bör behandlas lika. Så länge förbudet mot snus kvarstår anser landskapsregeringen att det ska kombineras med en bestämmelse som möjliggör för medlemsstaterna att tillåta vissa av de i direktivet förbjudna tobaksprodukterna av kulturella eller hälsopolitiska skäl. Landskapsregeringen lämnade 2013 ett utlåtande över kommissionens initiativ till social- och hälsovårdsministeriet samt ett utlåtande över statsrådets skrivelse U 6/2013 rd till riksdagen om initiativet till Europaparlamentets och rådets direktiv (tobaksvaror). Landskapsregeringen har därefter aktivt deltagit i den nationella beredningen av Finlands ställningstagande och då ett gemensamt ställningstagande inte kunde uppnås har, efter att landskapet så krävt, den finländska representanten framfört landskapets positioner vid rådets möten parallellt med rikets position.²⁰⁵ Efter att initiativet gått vidare till Europaparlamentet har landskapsregeringen samarbetat med Europaparlamentariker för att därigenom försöka få till stånd en ändring av initiativet i syfte att lösa de problem som idag finns för Ålands del. Inför omröstningen i Europaparlamentet kunde landskapsregeringen genom samarbete med Europaparlamentariker få inflytande över det ändringsinitiativ som lades angående artikel 15 i direktivet, där förbudet mot snus regleras. Landskapsregeringen sände även brev till bland andra parlamentets rapportör och skuggrapportör för revideringen av tobaksdirektivet. Det ändringsinitiativ som lades i parlamentet gällande artikel 15, där

204 På andra ställen förklaras att den svenska regeringen ”delar landskapsregeringens uppfattning att rådande situation inte överensstämmer med EU:s regler om fri rörlighet av varor”. Se till exempel M2/10-11.

205 Finland förde först inte fram den åländska positionen, vilket landskapsregeringen påtalade i utlåtande 32 K16 till social- och hälsovårdsutskottet, 20.3.2013.

förbudet mot snus regleras, fick dock inte tillräckligt stöd i parlamentet. Tobaksdirektivet antogs den 2 april 2014.”²⁰⁶

I snusfrågan har Åland både gjort motstånd och mer aktivt försökt påverka EU:s regleringar, något som faller inom ramen för det som här kallas nivå tre, att regioner kan försöka **påverka och förändra** EU:s program och policies, sin egen position inom EU, eller EU:s strukturer.

I meddelande 1/2006–2007 ger Landskapsregeringen ett par exempel på lyckat påverkansarbete:

”Sina begränsade formella påverkansmöjligheter till trots, har landskapsregeringen under 2006 framgångsrikt påverkat EU:s lagstiftningsprocess genom samarbete med Finlands Europaparlamentariker Henrik Lax beträffande kommissionens förslag till en temainriktad strategi för skydd och bevarande av den marina miljön²⁰⁷, samt kommissionens förslag till en moderniserad tullkodex²⁰⁸. I dessa två ärenden har landskapsregeringen lyckats få med skrivningar i Europaparlamentets slutliga betänkanden.”²⁰⁹

Ett senare exempel är Ålands arbete för att försöka åstadkomma en ändring av EU:s reglering av upphovsrätten. I meddelande 4/2017–2018 skriver landskapsregeringen:

”Landskapsregeringen har under de senaste åren tillsammans med en grupp samarbetspartners aktivt arbetat för att påverka beslutsfattandet inom EU:s institutioner. Detta för att få till stånd en lagändring inom upphovsrättsområdet som skulle

206 M1/14–15. Författarens markeringar.

207 I utskottsbehandlingen i Europaparlamentet fick Lax gehör för samtliga av de 19 ändringsförslag som han arbetat fram i samarbete med tjänstemän vid landskapsregeringen. Vid omröstningen i Europaparlamentets plenum omfattades utskottets betänkande av 573 röster för, 8 emot och 13 nedlagda. M1/2006–2007.

208 Ändringsförslag nr 26 i betänkande A6-0429/2006.

209 M1/06–07.

möjliggöra för åländska konsumenter av svensk kabel-TV att även se innehållet på nätet. En lagändring är på väg och lagstiftningsprocessen är i sitt slutskede. Landskapsregeringen har arbetat för en högre ambitionsnivå från lagstiftarnas sida än vad som förmodligen blir resultatet. Arbetet med att försöka påverka beslutsfattandet har dock varit en nyttig erfarenhet för landskapsregeringen och landskapsregeringen kommer även i framtiden att kunna dra nytta av det nätverk som byggts upp på området.”²¹⁰

Det blev precis så, att Ålands intentioner inte förverkligades, men det förs ändå fram som ett lyckat exempel på påverkansarbete och en av de intervjuade tjänstemännen berättar att Åland både syntes och hördes i den här processen, ”Vi var en aktör som folk lyssnade på.” Åland hade bra kontakter till kommissionen i det ärendet och det hände att andra regioner kontaktade Åland för att be om hjälp i sina påverkansförsök på området. Även ”motparter” från upphovsrättsorganisationer hörde av sig och ville ge sin syn på frågan.²¹¹

Regioner kan också arbeta för att bevaka och bevara eller försöka förändra och förstärka **sin egen position inom EU**, så att säga inom ramen för spelets regler. Ålands strävanden att befästa sin särstatus vid inträdesförhandlingarna samt de kontinuerliga ansträngningarna att försöka få en plats i EU-parlamentet kan ses som sådana försök.

Det här är kanske den nivå där Åland mest aktivt försökt hävda sig med målet att värna Ålands särställning. Det är särskilt tydligt i förhandlingarna inför inträdet men lyfts fram också senare, till exempel i samband med regeringskonferenserna.

Åland har också senare försökt skydda sin position från eventuella kommande förändringar som skulle kunna försvaga Ålands position: till exempel genom att vid fördragsändringar värna

210 M4/17–18.

211 Intervju med tjänsteman.

om att Ålandsprotokollet ska kvarstå som primärrätt och endast kunna förändras efter enhälliga beslut. Åland har också värnat om att Finland ska ha vetorätt gällande skatteundantaget.

Åland har försökt förbättra sin egen position i systemet genom att försöka öka sitt deltagande i beslutsfattandet på EU-nivå. Det har man gjort genom att förhandla med Finland om talerätt i EG-domstolen, om att få delta i ministerrådsmöten och framför allt om att Åland ska tillföräkras en egen EU-parlamentsplats.

Argumentet för varför Åland borde få en EU-parlamentsplats är detsamma som uttryckts ända sedan tiden för inträdesförhandlingarna. I Landskapsregeringens externpolitiska meddelande från 2019-2020, som går igenom Ålands försök att få en plats i Europaparlamentet, formuleras det så här:

”Då Åland tillsammans med resten av Finland godkände anslutningen till EU överfördes även en betydande del av Ålands lagstiftningskompetens till unionen. Finlands folk har kompenserats för denna kompetensöverföring, i likhet med övriga medlemsstater, genom att tilldelas en stadigvarande representation i unionens beslutsfattande organ. Den åländska befolkningen har dock inte kompenserats för kompetensöverföringen på motsvarande sätt.”²¹²

Vid tiden för EU-inträdet beslöts att Finland skulle utgöra en enda valkrets till Europaparlamentsvalet.²¹³ Åland har sedan dess vid flera tillfällen försökt förmå Finland att ändra vallagen men Finland har varken då eller senare varit villigt att vika ett av sina mandat för Åland, så möjligheten att få en plats den nationella vägen har förblivit stängd. Däremot ansåg Finlands regering vid inträdet det befogat att försöka förmå EU att ge Finland en extra plats i parlamentet, vikt

212 M2/2019-2020. Se Suksi 2007 för en juridisk genomgång.

213 M1/94-95, M2/19-20.

för Åland.²¹⁴ I samband med en omfördelning av platser i EU-parlamentet 2009 lyfte Finland också fram frågan om en egen plats för Åland både i Europeiska rådet, vid ett informellt toppmöte samt i Europaparlamentet.²¹⁵

Åland har förhandlat särskilt ivrigt med staten dels inför omfördelning av europaparlamentsplatser och inför fördragsändringar, då Åland har en bättre förhandlingposition, i och med att självstyrelselagen som tidigare nämnts kräver Ålands lagtings bifall till en rikslag som bringar ikraft ett internationellt fördrag för att det ska gälla Åland.

EU:s nya grundfördrag Lissabonfördraget godkändes i Finland 2008, men lagtinget gav sitt bifall först i november 2009, efter långa förhandlingar då Ålands försök driva igenom en egen EU-parlamentsplats. Åland fick dock nöja sig med ovan nämnda principbeslut om förbättringar i landskapets inflytande i den nationella beredningen av EU-ärenden och i beredningen inom EU:s institutioner och beslutsfattande i rådet.²¹⁶

I principbeslutet står det att

”Det finns ett behov av att kompensera landskapet för den behörighet som genom EU-medlemskapet har överförts till unionens kompetensområde. Regeringen medverkar till att utveckla landskapets inflytande på arbetet i Europaparlamentet och fortsätter att i kommande förhandlingar på gemenskapsnivå om fördelning av parlamentsplatser hävda Ålands internationella särställning och självstyrande status.”²¹⁷ Landskapsregeringen har sedan dess hänvisat till principbeslutet i försöken att få en åländsk EU-parlamentsplats.

Om Åland inte hade godkänt Lissabonfördraget hade det betytt att fördraget inte skulle implementerats i hela Finland vilket potentiellt skulle ha satt

214 M3/94-95, s. 77, M2/19-20.

215 M2/19-20.

216 Statsrådets principbeslut den 23 april 2009.

217 Statsrådets principbeslut den 23 april 2009, M2/19-20.

Finland i en juridiskt svår situation.²¹⁸ Några av informanterna säger dock att det här ”internationella kortet” har försvagats över tid då synen på hur mycket ett åländskt nej skulle påverka Finland kan ha förändrats.²¹⁹

Regioner kan också försöka **påverka EU:s strukturer**, även här kan det ske både nationellt och direkt gentemot EU:s institutioner. Ålands försök att få en egen parlamentsplats inrymmer också sådana försök, både tillsammans med staten och enskilt. Ett exempel på när Åland både genom Finland och på egna vägar lobbade gentemot Bryssel är 2012 när ledamot Andrew Duff i Europaparlamentet förberedde ett betänkandekast med förslag till ändring av Europaparlamentets valstadga. Landskapsregeringen deltog då både i nationellt arbete och direkt i Bryssel där lantrådet Eriksson träffade Duff och lyfte frågan om en europaparlamentsplats för Åland. Duffs initiativ kom dock inte vidare inom parlamentet.²²⁰

Ett annat exempel är att landskapsregeringen år 2017 – inför omfördelning av brittiska mandat i Europaparlamentet efter Brexit – genom direkta möten och riktade brev försökte påverka europaparlamentariker att stödja ett förslag om att EU:s medlemsstater kan ge parlamentsplatser till regioner med lagstiftande makt.²²¹

Som vi sett har Åland vid fördragsändringar lämnat synpunkter till Finland om hur fördragen enligt Ålands mening borde utformas. Det krävs dock vanligen många aktörer för att kunna ändra EU-regler, det är alltså nödvändigt att samarbeta, gärna tillsammans med stora och resursstarka regioner, som har större möjligheter att bli hörda inom EU-systemen.

Som tidigare nämnts var Åland i början av medlemskapet aktivt i olika samarbeten som bland annat drev frågor om öars ställning, samt

i Regleg där regioner samarbetat och försökt få till förändringar av regioners status. I viss mån har sådana försök att påverka och förändra EU:s grundstrukturer lyckats. Exempelvis drev tyska och belgiska regioner på för att skapa EU:s regionkommitté, vars roll sedan dess har utökats i följande fördragsändringar.²²²

4.3 Ålands reella möjligheter att påverka

Enligt meddelandet om landskapsregeringens externpolitik 2017-2018, har landskapsregeringen ”... möjlighet att påverka lagstiftning på EU-nivå dels genom att i dialog med Finlands regerings beredningsorgan bearbeta den nationella ståndpunkten och dels genom att i direkt dialog med EU:s institutioner föra fram landskapsregeringens ståndpunkt.”²²³ Men hur stora möjligheter har då Åland att verkligen kunna påverka inom EU? Informanterna ger lite olika synpunkter på det, och kanske är svaren beroende på vilken ambitionsnivå man tänker sig. Jämfört med andra regioner i EU har Åland enligt en politiker ”mycket begränsat manöverutrymme, det närmar sig noll. Åland är en svag region inom EU när det gäller medbestämmande eller påverkan och Finland är ett svagt land inom EU. Det hänger mycket på enskilda personer och om de kan få gehör, både för Finland och Åland. Vi är så små och Finland är så litet.”²²⁴

Ur ett annat perspektiv kan man fråga sig hur mycket inflytande en liten region som Åland i ett litet land som Finland egentligen kan förväntas ha i EU? Och i vilken typ av frågor, på vilken nivå kan Åland påverka? Enligt en uppgift är det betydligt enklare att hitta exempel på att Åland lyckats påverka på detaljnivå – exempelvis tröskelvärden för utsläpp – medan det är svårare att hitta exempel på att hitta exempel på att Åland nått positiva resultat i större och mera övergripande frågor. Det påpekas vidare att Åland

218 <https://eurooppatiedotus.fi/sv/2009/12/01/lisabonfordraget-trader-i-kraft-den-1-december-2009/>, Suksi 2011, s. 593.

219 Intervju med tjänsteman och politiker.

220 M2/19-20.

221 M2/19-20.

222 Tatham 2019, s. 217-223.

223 M4/17-18.

224 Intervju med politiker.

ofta försöker undvika något, men att undvikande är otillräckligt som förhandlingsposition. Inom både EU och statsförvaltningen behöver man vara konstruktiv och ha formulerat tydligt vad det är man vill uppnå och vilken position man har redan när förhandlingarna startar. Enligt samma informant vore det därför viktigare att öka kapaciteten för att formulera positioner och mål i Mariehamn och Helsingfors, snarare än att öka kapaciteten i Bryssel.²²⁵

Några av informanterna betonar att om Åland tidigt lyckas uppfatta vilka regeländringar som är under uppsegling och kan få med sig Finland, så kan det ske ändringar. ”Med tanke på att vi är 30.000 människor, nog har vi möjlighet att påverka men det innebär mycket arbete och kräver alerthet”, enligt en av de intervjuade tjänstemännen.

Det är många saker som ska klaffa för att Åland ska kunna påverka. Den åländska förvaltningen ska själv få syn på saker som behöver åtgärdas och sedan få Finland med på noterna så synpunkter kan fås med i arbetsgrupperna och kontakt kan tas med kommissionen i ett tillräckligt tidigt skede när det ännu är möjligt att påverka. Det påpekas gång på gång att för att ha någon möjlighet att påverka måste Åland komma in i beredningen i ett tidigt skede.²²⁶

De intervjuade är eniga om att det är svårt att tillräckligt tidigt identifiera de frågor som kommer att ställa till problem för Åland och som behöver åtgärdas tidigt i beredningen. Flera av de in-

tervjuade påpekar att en stor del av problemet är Ålands bristande resurser. Vissa av dem ger heller inte Åland särskilt gott betyg på denna punkt. En av de intervjuade politikerna menar att vad gäller att upptäcka de viktiga frågorna, snabbt vara på benen, analysera hur Åland kan utnyttja förändringar och vad de skapar för problem, utvärdera om det finns möjligheter till utveckling och snabbt sätta igång apparaten ”... det har vi varit jättedåliga på. Vi har koncentrerat oss på vad det kan få för negativa effekter.” Samma informant menar vidare att Ålands enda effektiva kanal är att gå igenom Finland, och då är man beroende av att Finland tycker lika som Åland. I annat fall kan man endast påverka om man har stora regioner, till exempel tyska delstater med sig.²²⁷

I ett par av intervjuerna konstateras att det var vid inträdet som Åland hade verkliga möjligheter att förhandla och som en av politikerna uttrycker det ”med facit borde man ha stått på om den där parlamentsplatsen.”²²⁸, och konstaterar vidare att ”hade man fått undantag för vårjakt och snus och parlamentsplats, då hade också mycket av det missnöje som har uppdragats inte funnits på samma sätt bland befolkningen. För det är sådant som kommer så väldigt nära”. Samtidigt påpekas att Åland också hade många andra viktiga krav som man fick igenom vid inträdet, ”så kanske man tyckte att man väljer sina strider. Man fick ju kämpa ganska hårt också för det här.”²²⁹

225 Julia Lindholm, Landskapsregeringens representant i Bryssel 2014-2020. Kommentarer från del 1 av seminarieserien ”25 år i EU – åländska erfarenheter”, 13.10.2020.

226 Intervjuer med politiker och tjänstemän. Den här aspekten påpekas också ofta i materialet. Till exempel: ”Landskapsstyrelsen har på ovannämnt sätt givits en långtgående rätt att delta i den nationella beredningen av EU-ärenden ...” ”Landskapsstyrelsen har dock varseblivit att denna formaliserade fas av beredningen inför beredningssektionerna, kommittén för EU-ärenden och EU-ministerutskottet, sker i en relativt sent skede av den parallella beredningen inom EU-institutionerna.” M3/94-95.

227 Intervju med politiker.

228 Intervju med politiker. I ett seminarium sade Roger Nordlund att Åland före inträdet lade väldigt mycket kraft på att förhandla om ekonomiska frågor då en förlust av taxfreen och sjöfartens förutsättningar sågs som det största hotet, men sett i efterhand borde Åland kanske ha lagt mer krut på konstitutionella frågor och undantag, till exempel för sjöfågeljakten. Del 1 i seminarieserien ”25 år i EU – åländska erfarenheter”, 13.10.2020. <https://www.youtube.com/watch?v=OcV2ZqJzYZo> (ca 1.11.00 in i filmen).

229 Intervju med politiker.

5. Avslutande diskussion

Att vara en självstyrd region i EU idag innebär att navigera inom komplexa flernivåsystem där ett antal motstridiga principer finns inbyggda.

Sedan Åland fick sin självstyrelse på 1920-talet har det skett många förändringar i omvärlden som påverkar självstyrelsens förutsättningar. Det har skett en gradvis men genomgripande omvandling av strukturerna för maktfördelning och styrfunktioner i världen och i synnerhet i Europa.

Tatham identifierar flera nivåer av motstridiga trender.²³⁰ För det första har **staten** sedan slutet på andra världskriget **expanderat och förstärkts men också urholkats** på grund av en diversifiering av makt genom globalisering och decentralisering. Staten har sedan 1970-talet i ökande grad lämnat ifrån sig makt både uppåt och neråt genom processer av europeisering och decentralisering.

Dessa två processer i sin tur drivs av motstridiga logiker, vilket är den andra nivån av motstridiga tendenser. Medan EU-projektet handlar om **samordning och homogenisering handlar regionalisering om differentiering och särart**.²³¹

Den tredje paradoxen är att **regionerna både stärks och försvagas av EU-integrationen**. Å ena sidan förloras behörighet till EU, å andra sidan uppstår nya möjligheter och arenor för påverkan.

Den första trenden, att den offentliga sfären utvidgats sedan andra världskriget, innebär att staten har expanderat och tagit sig an fler uppgifter, men dessa uppgifter och medföljande ansvar har också fördelats både uppåt – särskilt inom EU – och neråt till regioner och kommuner.²³²

Å ena sidan har alltså staten expanderat och tagit ansvar för fler och fler samhällsfunktioner. Å andra sidan har staterna lämnat över delar av sin makt till överstatliga och sub-statliga nivåer, vilket tillsammans med globaliseringen bidragit till att statens makt urholkats.²³³

När Åland fick sin självstyrelse var decentralisering av makt mycket ovanligare än vad det är idag. Enligt Hooghe och Marks har antalet autonoma regioner i världen mellan åren 1950 och 2010 ökat från 15 till 41.²³⁴ I ett sådant perspektiv kan det ses som att Åland är mindre unikt idag än vad det var vid självstyrelsens tillkomst – eftersom det finns fler regioner med en hög grad av självstyrelse idag än vad det fanns då.

En allmän trend är att regionaliseringen och decentraliseringen har ökat både i Europa och i övriga världen, och att regionernas formella och juridiska makt har vuxit sedan 1970-talet.²³⁵ För Åland och Finland kan utvecklingen dock ha sett lite annorlunda ut. Åland hade, åtminstone på pappret, ett stort mått av självstyrelse redan från 1922. Större revideringar av självstyrelselagen skedde 1951 och 1991 men inga större förändringar av Ålands befogenheter har skett sedan inträdet i EU. I Finland finns heller ingen tydlig trend i riktning mot ökad regionalisering, åtminstone inte i en sådan mån att makt skulle förflyttas bort från staten och till regionerna.²³⁶ Finland implementerar EU:s regionalpolitik som sig bör, men har en tradition av en stark stat, starka ministerier och starka kommuner – däremot inte en tradition av regionalisering, och de många reformer som genomförts hittills har inte lett till någon betydande ökning av regionernas makt i relation till staten.²³⁷

230 För hela resonemanget se Tatham, 2019, s. 211-217.

231 Det här kan ses på olika sätt. Mörth 2018 menar att EU förstärker redan pågående trender i medlemsstaterna och att europeisering sällan innebär likriktning eller standardisering i medlemsländerna. Mörth 2018, s. 305.

232 Tatham, 2019, s. 212-213, Hooghe och Marks

2019, s. 152, Tatham 2019, s. 212.

233 Tatham 2019, s. 212.

234 Hooghe och Marks 2019, s. 154.

235 Abels och Battke 2019, s. 2.

236 Sjöblom 2020, s. 171-172.

237 Sjöblom 2020, s. 171-172. Se också Loughlin och Antunes 2019, s. 7.

Med undantag av Åland är regionerna i Finland resurssvaga på grund av denna starka tradition av central- och lokalstyrning som främst präglas av en top-down logik.

Staten lämnar ifrån sig makt både uppåt och neråt, ibland på samma politikområde. Överlappningen av kompetenser är särskilt tydlig till exempel på områden som miljö, transport, jordbruk, fiske och regional ekonomisk utveckling.²³⁸ Några områden där EU har påverkat Åland och som framkommer särskilt tydligt i materialet och nämns i intervjuerna är undantagen i Ålandsprotokollet, vissa politikområden till exempel näringspolitik inklusive jordbruks- och fiskeripolitik, miljöpolitik, statsstöd och upphandlingsregler, en ny rättsordning enligt en ny logik och med styrning på fler nivåer än tidigare, påverkan på förvaltningens arbete samt inte minst effekter för självstyrelsens självbestämmande och deltagande. Frågorna om deltagande och inflytande har förblivit viktiga under hela tiden i EU.

Eftersom EU-rätten anses ha företrädare framför nationell eller regional lagstiftning kring skärs regionernas makt av EU. Regioner med starkt självstyre drabbas hårdare. De har ofta befohigheter som liknas statens, men har inte som staten beslutandemakt inom EU.²³⁹

Det här leder oss in i den andra paradoxen, en som Åland känner tydligt av, på många olika plan. Denna andra paradox som Tatham beskriver är, som nämnts ovan, att europeisering och decentralisering drivs av olika logiker och att **EU präglas av samarbete och harmonisering eller homogenisering, medan regionaliseringen snarare präglas av diversifiering.**

Den här aspekten framträder tydligt både i textmaterialet och intervjuerna.

”...det är ändå ett samarbete mellan nationalstaterna och regionerna kommer i

238 Tatham 2019, s. 213-214.

239 Tatham 2019, s. 214.

kläm. Man skulle önska att EU skulle vara regionernas EU också, men man kommer i kläm på en massa olika sätt. Om man ska samordna och samarbeta på ett övergripande plan så blir det så att de utstickande sårarterna far illa av det.”²⁴⁰

I landskapsregeringens EU-meddelanden samt i intervjuerna framkommer flera exempel på olika sätt som EU inte är anpassat för Åland. Redan före inträdet konstaterade landskapsstyrelsen att:

”EG:s principer om fri rörlighet stod i konflikt med självstyrelselagens mera protektionistiska principer om begränsningar för personer utan hembygdsrätt att förvärva fast egendom, idka näring och rösta i allmänna val.”²⁴¹

Det sägs vidare att EU:s omfattande, detaljerade och komplexa regelverk snarare är anpassat för stora stater än för en liten förvaltning, som Ålands.²⁴² Det finns även politikområden som är anpassade för stora snarare än små staters intressen, exempelvis jordbruksstödsystemet som premierar stora arealer snarare än småbruk.

Hur harmoniseringen och centraliseringen av lagstiftning inom EU påverkar regioner i allmänhet och Åland i synnerhet samt hur flernivåstyrets logik inte anses stämma överens med självstyrelsesystemets logik – dvs att behörigheter fördelas strikt mellan stat och autonomi – har diskuterats på flera ställen i rapporten. Utifrån materialet och intervjuerna tycks det råda enighet om att medlemskapet i EU inneburit

240 Intervju med politiker.

241 M2/91-92, M3/91-92. I en senare återblick från M3/94-95: Redan inför förhandlingarna om medlemskap i EES stod klart att EG:s regler om den fria rörligheten för personer, tjänster och kapital delvis stred mot det åländska nationalitetsskyddet, d.v.s. jordförvärvsskyddet och den åländska näringsrätten.

242 Se även Sia Spiliopoulou Åkermarks rapport i förevarande utredningsserie, om lagberedningen, Åland och EU.

en **maktöverföring till unionen**, en **förskjutning av behörighet gentemot riket** och därmed en **förlust av bestämmanderätt**, som enligt det politiska Åland borde kompenseras med direkt inflytande inom EU:s beslutsfattande organ (en plats i Europaparlamentet).²⁴³

Sammanfattningsvis kan de problem landskapsregeringen ser när det gäller självbestämmande och deltagande delas in i fem områden: 1) Åland saknar direkt inflytande i EU:s institutioner och måste gå igenom Finland för att kunna påverka 2) **logiken** mellan nationell behörighetsfördelning och EU-rätt är inte densamma vilket leder till förlust av behörighet och beroende av Finland utöver vad som förutsetts 3) **det finns luckor** vad gäller att tillgodose att Åland ska ha tillräcklig insyn och inflytande i alla faser av ett ärendes gång, beredning, beslut, genomförande och överträdelse 4) Ålands delaktighet försvåras av att beredningen nationellt sker på **finska** 5) **Åland har en liten förvaltning vilket leder till** resursbrist och svårigheter att upptäcka problem och komma in i ett så tidigt skede att det är möjligt att försöka påverka.

Ålands möjligheter till deltagande både nationellt och i direktkontakt med EU har som helhet utvecklats och förbättrats över tid, både formellt genom ändringar i självstyrelselagen (2004, 2009 och 2011) och mer informellt genom nya initiativ till samarbeten och nätverkande i direktkontakt med EU. I samband med förhandlingar inför Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009 och Europaparlamentsvalet samma år skedde en del framsteg vad gäller Ålands möjligheter till inflytande. Det skedde dels i förhandlingar med riksstyrelseterna, dels i överenskommelse med Svenska folkpartiet och dels på grund av att Lissabonfördraget medförde förändringar som förstärker regionernas möjligheter till inflytande och deltagande exempelvis i kommissionen och genom vissa möjligheter för regi-

243 M4/07-08.

onala parlament att påtala subsidiaritetsbrister.²⁴⁴

Enligt intervjuerna var förändringarna 2009-2011 inget stort språng framåt, och det har heller inte skett andra markanta förändringar som pekas ut som avgörande. Snarare har Ålands deltagande i EU utvecklats steg för steg, gradvis, där förbättringar gjorts, men EU:s regionala blindhet och det faktum att Åland inte fått en parlamentsplats vare sig genom EU eller Finland gör att det fortfarande anses finnas ett demokratiunderskott.

Även om delaktigheten i beredningen utvecklas över tid kommer man så småningom alltid till vägs ände – i vissa fall kan Finland bara ha en position eller genomföra en åtgärd, och det enda som då kan göras är att Finland framför till EU att Åland har avvikande åsikt – men i praktiken förändrar det ingenting. En av de intervjuade säger: ”I bästa fall har vår position delgivits EU jämsides med Finlands men vad har det för styrka, det är fortfarande samarbete länderna emellan”.²⁴⁵

Att regioner med lagstiftande behörighet ger upp delar av sin behörighet innebär ändå inte nödvändigtvis att EU behöver vara en ren förlustaffär vad gäller regionernas makt. Tathams tredje paradox är att **regioner både stärks och försvagas av EU-integrationen** genom att å ena sidan förlora behörighet till EU, å andra sidan få nya möjligheter och arenor för påverkan och för att få finansiering.²⁴⁶ Plangger (2018) konstaterar på basen av tidigare forskning att EU både stärker och försvagar regionerna och att regionerna dels anpassar sig till de ramar EU sätter dels försöker påverka EU:s strukturer.²⁴⁷ Vilka effekterna blir för olika regioner beror bland annat på regionens storlek och dess konstitutionella och ekonomiska ställning inom staten. Starka regioner anses till exempel kunna dra nytta av EU för att stärka sin position på den nationella arenan.²⁴⁸

244 M2/08-09.

245 Intervju med politiker.

246 Tatham 2019.

247 Plangger 2018 s. 2.

248 Bursens och de Blauwer 2018, s. 598.

Materialet och intervjuerna visar att EU ansågs vara det bästa möjliga alternativet för Åland – eller kanske det minst dåliga – när Finland och Sverige gick med 1995. Som en informant uttrycker det: ”Jag tror att den allmänna uppfattningen om EU var ungefär så här, att livet i EU kommer inte att bli lätt, men det blir ännu värre att stå utanför.”²⁴⁹ Bedömningen var också att Ålands intressen i många fall sammanfaller med Finlands när det gäller att navigera inom EU och EU:s grundtankar om ekonomisk stabilitet, fred och trygghet för medborgarna, fri rörlighet för varor, tjänster och kapital och samarbete över gränserna med lika tillträde till marknaden för alla människor, beskrivs i materialet både då och senare som positiva för Åland.

Det betraktas som främjande för självbestämmandet att EU-medlemskapet genom Ålandsprotokollet stärker och skyddar självstyrelsen på en folkrättslig och konstitutionell nivå vilket betytt både en ökad egen medvetenhet om Ålands särställning och en möjlighet att i viss mån använda sig av den förstärkta ställningen som ett argument i andra förhandlingar med Finland.

Samtidigt anses det att självbestämmandet i praktiken minskat både i relation till EU och i relation till Finland. En av informanterna formulerar paradoxen så här: ”Självstyrelsen har stärkts i teorin och försvagats i praktiken”.²⁵⁰

Åland har genom EU-medlemskapet fått tillgång till vissa nya arenor för påverkan, som exempelvis representanten i Bryssel kan nyttja, men strängt taget har Åland väldigt små resurser och har inte möjlighet att nyttja dessa arenor i särskilt hög utsträckning. Åland har fullt upp med att sköta sina formella åtaganden och ganska små möjligheter att ägna sig åt informell lobbying. I intervjuerna framkommer också att Åland skulle kunna delta mer aktivt både direkt

249 Gunnar Jansson i del 3 av seminarieserien ”25 år i EU – åländska erfarenheter”, 15.12.2020. <https://www.youtube.com/watch?v=QzV87Yrnm3Y>

250 Intervju med tjänsteman.

i Bryssel och i Helsingfors. Att så inte sker beror framför allt på resursbrist, men i andra sammanhang nämns också att det saknas intresse för och kunskap om EU-frågor bland lagtingsledamöterna på Åland.

Tidigare forskning har visat att de som studerar EU:s lagstiftning och regler ofta kommer till slutsatsen att EU försvagar regionerna, medan de som studerar EU ur ekonomiskt perspektiv snarare ser att EU stärker regionerna.²⁵¹ Den här rapporten har inte beräknat om Åland ekonomiskt tjänat på EU eller inte, eller i vilken mån EU-medlemskapet kan ha skapat ett ökat ekonomiskt manöverutrymme för Åland. Informanterna har inte heller haft en entydig och klar uppfattning om det, utöver att Åland inom EU har behållit en god ekonomisk status. Det kan möjligen vara så att EU:s ambitioner att genom sammanhållningspolitiken främja utjämning av ekonomiska skillnader mellan regioner kan upplevas som en nackdel ur åländsk synvinkel – då Åland är en resursstark region som sett snävt utifrån egenintresse kan ha mer att förlora än att vinna på sådan omfördelning. Utifrån materialet, informanternas utsagor och tidigare utredningar går det dock inte att utläsa någon entydig uppfattning om att EU skulle ha varken tydligt främjande eller tydligt hämmande effekter för Ålands ekonomiska ställning totalt sett.

Till sist präglas också Åland självt av i viss mån motstridiga tendenser – Åland är konstitutionellt starkt och ekonomiskt starkt räknat i BNP per capita, men samtidigt en liten region i ett litet land, med begränsade resurser och begränsade möjligheter att dra nytta av de plattformar för inflytande och finansiering som EU kan erbjuda.

EU betraktas idag som ett faktum och en del av vardagen som medför vissa fördelar men också vissa problem som måste hanteras, särskilt inom förvaltningen. Åland är så integrerat i det europeiska samarbetet att informanterna har

251 Fleurke och Willemsse 2007, s. 72.

svårt att föreställa sig alternativ, i synnerhet sådana alternativ där man inte ändå skulle behöva dras med många av de problem EU-samarbetet orsakar Åland, och utan att vissa av dem skulle försvåras. Även utan EU, eller utanför EU, är världen så integrerad och regelverk för internationellt samarbeten så komplexa, att de skulle vara svårhanterliga för en liten förvaltning.

Källförteckning

Interviewer

Interviewer för rapporten

Viveka Eriksson. Lantråd 2007-2011. Ledamot i Ålands lagting, invald 1995, senast mandatperioden 2015-2019. Talman 2001-2005. Intervju 28.10.2020.

Roger Jansson. Lantråd 1995-1999. Ledamot i Ålands lagting, invald 1979, senast mandatperioden 2011-2015. Talman för Ålands lagting 1994-1995. Ledamot i Finlands riksdag 2003-2007. Intervju 3.9.2020.

Michaela Slotte. Tjänsteman vid Ålands landskapsregering sedan 1995, nu chefsjurist vid regeringskansliet, enheten för rättsliga och internationella frågor. Intervju 6.10.2020

Linnéa Johansson. Tjänsteman vid Ålands landskapsregering sedan 1996, nu avdelningschef för Ålands landskapsregerings näringsavdelning. Intervju 30.9.2020

Dan E. Eriksson. Tjänsteman vid Ålands landskapsregering sedan 1980, landskapsregeringens förvaltnings- och utvecklingschef fram till pensionen 2019. Intervju 25.9.2020.

Interviewer och uttalanden från seminarier och media

Ragnar Erlandsson. Lantråd vid tiden för anslutningsförhandlingarna (1991-1995). Intervjuad av Eva Nyberg, Ålands radio, 10 år efter inträdet. ”Åland 10 år i EU - men hur hamnade vi där?” <https://alandsradio.ax/arkivparlan/arkivparlan-aland-10-ar-eu-hur-hamnade-vi-dar>, uppdaterad 17 februari, 2020.

Gunnar Jansson. Ledamot av Finlands riksdag 1983-2003. Kommentarer från del 3 av seminarieriet ”25 år i EU – åländska erfarenheter”, 15.12.2020. <https://www.youtube.com/watch?v=QzV87Yrnm3Y>

Julia Lindholm. Landskapsregeringens representant i Bryssel 2014-2020. Kommentarer från del 1 av seminarieriet ”25 år i EU – åländska erfarenheter”, 13.10.2020. <https://www.youtube.com/watch?v=OcV2ZqJzYZo>

Peter Lindbäck, kanslichef vid Åland landskapsregering vid tiden för anslutningsförhandlingarna. Intervjuad av Eva Nyberg för Ålands radio 10 år efter inträdet. ”Arkivparlan: Åland 10 år i EU - men hur hamnade vi där?” <https://alandsradio.ax/arkivparlan/arkivparlan-aland-10-ar-eu-hur-hamnade-vi-dar>, uppdaterad 17 februari, 2020.

Roger Nordlund. Lantråd 1999-2003 samt 2003-2007. Ledamot i Ålands lagting, invald 1983, senast 2019-2023. Talman i Ålands lagting 2007-2011 samt 2019-2020. Kommentarer från del 1 av seminarieriet ”25 år i EU – åländska erfarenheter”, 13.10.2020. <https://www.youtube.com/watch?v=OcV2ZqJzYZo>

Ålands landskapsregering / landskapsstyrelse
Meddelanden och redogörelser som rör eller berör EU-frågor, från landskapsstyrelsen / landskapsregeringens till lagtinget.

M2/91-92: 1991-1992 Lt-Ls meddelande nr 2. Landskapsstyrelsens meddelande till lagtinget rörande de riktlinjer landskapsstyrelsen avser följa inför förhandlingarna om medlemskap i den Europeiska Gemenskapen.

M3/91-92: 1991-1992 Lt-Ls meddelande nr 3. Landskapsstyrelsens meddelande till lagtinget innehållande redogörelse för landskaps-

styrelsens fortsatta åtgärder inför de kommande medlemskapsförhandlingarna med de Europeiska Gemenskaperna.

M4/91-92: 1991-1992 Lt-Ls meddelande nr 4. Landskapsstyrelsens meddelande till lagtinget innehållande redogörelse för landskapsstyrelsens planerade åtgärder och förslag beträffande EES-avtalet

M1/93-94: 1993-1994 Landskapsstyrelsens meddelande nr 1. Redogörelse för konsekvenserna av Ålands medlemskap i den Europeiska unionen.

M2/93-94: 1993-1994 Landskapsstyrelsens meddelande nr 2. Redogörelse för tidigare oredovisade konsekvenser av ett åländskt medlemskap i Europeiska unionen, och dels konsekvenserna av ett åländskt icke-medlemskap i Europeiska unionen.

M1/94-95: 1994-1995 Landskapsstyrelsens meddelande nr 1. Redogörelse för tidigare oredovisade konsekvenser av ett åländskt medlemskap i Europeiska unionen.

M3/94-95: 1994-95 Landskapsstyrelsens meddelande nr 3. Riktlinjerna för Ålands politik inom den Europeiska unionen.

M2/95-96: 1995-96 Landskapsstyrelsens meddelande nr 2. Landskapet Ålands reviderade positioner inför Europeiska unionens regeringskonferens.

M4/95-96: 1995-96 Landskapsstyrelsens meddelande nr 4. Redogörelse över landskapsstyrelsens arbete med externa frågor.

M1/96-97: 1996-97 Landskapsstyrelsens meddelande nr 1. Redogörelse över den s.k. skattegränsen, som en konsekvens av skatteundan-

taget i protokollet om Ålands anslutning till Europeiska unionen.

M1/97-98: 1997-98 Landskapsstyrelsens meddelande nr 1. Synpunkter på näringspolitiken och EU:s reformprocesser – mot bakgrund av kommissionens Agenda 2000.

M2/97-98: 1997-98 Landskapsstyrelsens meddelande nr 2. Avseende Åland och EMU.

M4/97-98: 1997-98 Landskapsstyrelsens meddelande nr 4. Amsterdamfördraget.

M2/99-00: 1999-2000 Landskapsstyrelsens meddelande nr 2. Landskapet Ålands positioner inför Europeiska unionens regeringskonferens.

M1/01-02: 2001-2002 Landskapsstyrelsens meddelande nr 1. Europeiska unionens framtida utveckling.

M1/03-04: 2003-2004 Landskapsstyrelsens meddelande nr 1. Europeiska unionens utvidgning och Åland.

M2/03-04: 2003-2004 Landskapsstyrelsens meddelande nr 2. Landskapet Ålands positioner inför Europeiska unionens regeringskonferens

M3/03-04: 2003-2004 Landskapsstyrelsens meddelande nr 3. Regeringskonferensen angående ett fördrag om upprättande av en konstitution för Europa.

M4/05-06: 2005-2006 Landskapsregeringens meddelande nr 4. Europeiska unionens konstitutionella fördrag

M5/06-07: 2006-2007 Landskapsregeringens meddelande nr 5. Landskapets arbete med externa frågor.

M4/07-08: 2007-2008 Landskapsregeringens meddelande nr 4. Lissabonfördraget.

M4/08-09 2008-2009. Landskapsregeringens meddelande nr 4. Landskapsregeringens samlade Östersjöpolitik.

”Europeiska unionen och Åland”, lagtingsår 2003-2004 till 2013-2014.

Årliga meddelanden/redogörelser från landskapsregeringen till lagtinget. Från lagtingsår 2003-2004 som meddelande och från lagtingsår 2011-2012 som redogörelse. Lagtingsår 2007-2008 avgavs istället ”Landskapsregeringens EU-program 2008-2011” (M3/07-08).

”Landskapsregeringens externpolitik”, lagtingsår 2014-2015 till 2018-2019.

Årliga meddelanden från landskapsregeringen till lagtinget.

Redogörelse över självstyrelsepolitiska frågor, lagtingsår 1991-1992 till 2018-2019.

Årliga redogörelser från landskapsregeringen till lagtinget.

Finland, statsrådet och ministerier

Finansministeriets 2004. ”Det skattefinansiella utjämnningssystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter”, arbetsgruppsbetänkande. <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/det-skattefinansiella-utjamningssystemet-mellan-landskapet-aland-och-staten.pdf>. Hämtad 18.4.2021.

Justitieministeriet 2013. ”Ålands självstyrelse i utveckling”. Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande – Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Ahvenanmaakomitean 2013 loppumietintö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80069/OMML_33_2017_Aland-Ahvenanmaa.pdf?sequence=1. Hämtad 18.4.2021.

Statsrådet 2003. ”EU:s behörighet och Åland - Utredningsman Niilo Jääskinens utredning.” Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2003.

Statsrådet 2009. Statsrådets principbeslut om landskapet Ålands medverkan och inflytande i EU-ärenden den 23 april 2009. (Beslutet, även kallat Ålandsriktlinjerna, har inte hittats online, däremot finns pressinformation om beslutet tillgängligt: <https://oikeusministerio.fi/sv/-/periaatepaatos-ahvenanmaan-osallistumisesta-eu-asioiden-kasittelyyn-valmisteilla>, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410853/ahvenanmaan-osallistumisesta-eu-asioiden-kasittelyyn-tehtiin-periaatepaatos>. Hämtad 18.4.2021.

Utredningar

ÅSUB 2004:10. ”EU-medlemskapets effekter på den åländska ekonomin i ett internationellt perspektiv”. <https://www.asub.ax/sv/utredning/eu-medlemskapets-effekter-pa-alandska-ekonomi-internationellt-perspektiv>. Hämtad 18.4.2021.

ÅSUB 2004:5. ”Det åländska skatteundantagets samhällsekonomiska betydelse – i dag och i framtiden”. <https://www.asub.ax/sv/utredning/alandska-skatteundantagets-samhallsekonomiska-betydelse-idag-och-framtiden>. Hämtad 18.4.2021.

ÅSUB 2009:14. ”Handelsintegration och välfärdsutveckling på Åland under EU-medlemskapet”. <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/det-skattefinansiella-utjamningssystemet-mellan-landskapet-aland-och-staten.pdf>. Hämtad 18.4.2021.

ÅSUB 2010:6. ”Den ålandsbaserade sjöfartens ekonomiska betydelse - En studie av klustereffekter och framtidsscenarier”.

- <https://www.asub.ax/sv/utredning/alandsbaserade-sjofartens-ekonomiska-betydelse-studie-klustereffekter-och>
- ÅSUB 2020:7. Inkomstfördelning och välfärd 2020. Översikter och indikatorer 2020:7. https://www.asub.ax/sites/www.asub.ax/files/reports/inkomstfordelning_och_valfard_2020.pdf. Hämtad 18.4.2021.
- Publikationer och artiklar*
- Abels, Gabriele, och Jan Battke. 2019. "Regional Governance in the EU or: What Happened to the 'Europe of the Regions'?" In *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe*, red. Gabriele Abels och Jan Battke. Edward Elgar, 1–14.
- Bengoetxea, Joxerramon. 2014. "Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe." *Federalism in the European Union* (2012).
- Bourne, Angela K. 2003. "The Impact of European Integration on Regional Power." *Journal of Common Market Studies* 41(4): 597–620.
- Bursens, Peter, och Joeri De Blauwer. 2018. "Choosing Channels. Intra-State and Extra-State Strategies of Belgian Subnational Authorities in Response to the European Semester." *Regional and Federal Studies* 28(5): 597–616.
- Fagerlund, Niklas 1993. *Ålands folkrättsliga status och EG*, Mariehamn, Ålands högskola.
- Fleurke, Frederik, och Rolf Willemse. 2007. "Effects of the European Union on Sub-National Decision-Making: Enhancement or Constriction?" *Journal of European Integration* 29(1): 69–88.
- Hepburn, Eve. 2008. "The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions.'" *Regional and Federal Studies* 18(5): 537–55.
- Hooghe, Liesbet, och Gary Marks. 2019. *Community, Scale, and Regional Governance. A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume II*, Oxford University Press.
- Keating, Michael. 2017. "Europe as a Multi-level Federation." *Journal of European Public Policy* 24(4): 615–32.
- Palermo, Francesco, och Karl Kössler. 2017. *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Palmer, Richard. 2021 (kommande). "Styra eller låta sig styras? Reflexioner kring Ålands autonomi och ekonomiska välfärd." I *Styr ålänningarna sitt öde? Demokratiperspektiv på Åland*, red. Sia Spiliopoulou Åkermark, Mariehamn: Cavannus förlag.
- Plangger, Melanie. 2018. "Building Something Beautiful with Stones: How Regions Adapt to, Shape and Transform the EU Opportunity Structure." *Regional and Federal Studies* 28(1): 1–24.
- Silverström, Sören. 2008. "The Competence of Autonomous Entities in the International Arena - With Special Reference to the Åland Islands in the European Union." *International Journal on Minority and Group Rights* 15(2–3): 259–71.
- Silverström, Sören. 2013. *Åland i Europeiska unionen*, Jyväskylä: Europainformationen, utrikesministeriet.
- Simolin, Susann. 2021 (kommande). "Ålands självstyrelse i en föränderlig omvärld – 100 år av omvandling från lokal till internationell och global aktör."

- I Styr ålänningarna sitt öde? Demokrati- perspektiv på Åland, red. Sia Spiliopou- lou Åkermark, Mariehamn: Cavannus förlag.
- Sjöblom, Stefan. 2020. "Finnish Regional Go- vernance Structures in Flux: Reform Pro- cesses between European and Domestic Influences." *Regional and Federal Studies* 30(2): 155–74.
- Sjölund, Anna-Lena. 2016. EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket Finland och landskapet Åland. Rapport från Ålands fredsinstitut. Nr 1-2016.
- Sjölund, Anna-Lena. 2008. Ålandsprotokollet och EG-rättens icke-diskriminerings- princip. Rapport från Ålands fredsinsti- tut. Nr 2-2008.
- Stephan, Sarah. 2014. "Making Autonomies Matter: Substate Actor Accommodation in the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers." *European Di- versity and Autonomy Papers (EDAP)*, 3/2014.
- Stephan, Sarah. 2010. *Regional Voices in the European Union – Regions with Legisla- tive Power and Multi-Level Governance. Perspectives for the Åland Islands.* Rap- port från Ålands fredsinstitut. Nr 1-2010.
- Suksi, Markku. 2007. "Sub-National Issues: Local Government Reform, Re-Di- stricting of Administrative Jurisdictions, and the Åland Islands in the European Union", *European Public Law*, 13(3): 379-406
- Suksi, Markku. 2011. *Sub-State Governance through Territorial Autonomy : A Com- parative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions.* Springer-Verlag.
- Tatham, Michaël. 2008. "Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union." *Regional and Federal Studies* 18(5): 493–515.
- Tatham, Michaël. 2019. "Regions as Lobby- ists." In *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe*, red. Gabriele Abels och Jan Battke. Chelten- ham: Edward Elgar, 211–30.
- Tilindyte, Laura. 2016. *Regional Participa- tion in EU decision-making. Role in the legislature and subsidiarity monitoring : in-depth analysis.* EPRS, European Parliamentary Research Service. [https:// op.europa.eu/en/publication-detail/-/ publication/093622c7-1d84-11e6-ba9a- 01aa75ed71a1](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/093622c7-1d84-11e6-ba9a-01aa75ed71a1). Hämtad 21.4.2021.
- Uppsatser*
- Hemingsson, Mattias. 1999. *Regionalt inflytande i EU. En undersökning av multi-level go- vernance teorins giltighet via en analys av exemplet Åland.* Stockholms universitet statsvetenskapliga institutionen.
- Janson, Erika. 2005. *I ingemansland? Om EU- medlemskapets effekter på lagstiftande regioners självstyre genom en fallstudie av det autonoma ö-riket Åland.* Södertörns Högskola.
- Mäkelä, Anne 2000. *Åland inom EU. Institu- tionell anpassning och medlemskapets konsekvenser för förvaltningen.* B-uppsats. Uppsala universitet, statsvetenskapliga insti- tutionen
- Nyman, Fredrik. 2000. *Om Ålands möjligheter att påverka Finlands ståndpunkt i EU- frågor.* Göteborgs Universitet, förvaltnings- högskolan.

Utredningsserien Åland 25 år i EU

- Akintug, Hasan, The EU referendums on Åland: An overview of the EU debates in the Åland Parliament during autumn 1994, Ålands fredsinstitut, Rapport No 2-2020
- Granholm, Petra, EU:s miljö rätt – grus i maskineriet eller katalysator på Åland?, Ålands fredsinstitut, Rapport No 1-2021
- Simolin, Susann, Att påverkas och påverka – Ålands ambitioner och självbestämmande inom EU, Ålands fredsinstitut, Rapport No 2-2021
- Spiliopoulou Åkermark, Sia, EU och lagberedningen på Åland, Ålands fredsinstitut (kommande i rapportserien)
- Simonsson, Linn, Vårjaktens ständiga relevans i Ålands EU-relation, Ålands fredsinstitut (kommande i rapportserien)

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FRED SINSTITUT

Report from the Åland Islands Peace Institute

Ålands fredsinstitut är ett oberoende institut som arbetar med forskning, utbildning och information. Forskningen vid Ålands fredsinstitut är en central del av verksamheten och bedrivs i olika former och samarbeten. Ålands internationella särställning utgör utgångspunkten för forskningen, som därför fokuserar huvudsakligen på tre centrala komponenter: minoritetens ställning, självstyrelsefrågor samt demilitarisering och neutralisering.

Institutets verksamhet som helhet ska bidra till fredlig samhällsutveckling, fredlig konfliktlösning och konfliktförebyggande. Fredsinstitutet tillhandahåller kunskap och analys samt fungerar som en mötesplats och arena för dialog inom sina områden.

Utifrån kontinuerlig och kritisk forskning om Ålandsexemplet och dess komponenter kan fredsinstitutet bidra med aktuell kunskap och analys för de besökare från hela världen som kommer till Åland för att studera erfarenheterna på plats och få inspiration och kunskap som kan användas vid konfliktlösning, fredsprocesser och nationella dialoger.

Forskningsresultat och information om pågående projekt och seminarier sprids genom fredsinstitutets hemsida www.peace.ax, böcker och rapporter, rapportserien och den vetenskapliga tidskriften *Journal of Autonomy and Security Studies* (JASS).

Report from the Åland Islands Peace Institute
RAPPORT FRÅN ÅLANDS FRED SINSTITUT

Utgiven av Ålands fredsinstitut
Hamngatan 4, AX-22100 Mariehamn, Åland
peace@peace.ax www.peace.ax

Nr 2–2021

*Att påverkas och påverka
– Ålands ambitioner och själv-
bestämmande inom EU*
Susann Simolin

ISSN 1797-1845 (Tryckt)

ISSN 1797-1853 (Online)

ISBN 978-952-5265-94-1 (Tryckt)

ISBN 13 978-952-5265-95-8 (Online)



Selected EU reports from the Åland Islands Peace Institute
UTVALDA EU-RAPPORTER FRÅN
ÅLANDS FRED SINSTITUT

No. 1-2021

*EU:s miljö rätt – grus i maskineriet eller
katalysator på Åland? Petra Granholm*
ISBN-13: 978-952-5265-92-7 (Tryckt)
ISBN-13: 978-952-5265-93-4 (Online)

Nr 1-2016

*EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket
Finland och landskapet Åland. Anna-Lena Sjölund.*
ISBN 978-952-5265-81-1 (Print)
ISBN 978-952-5265-82-8 (Online)

Nr 3-2008

*Constitutions, Autonomies and the EU. Sia Spilio-
poulou Åkermark (ed.), Eduardo J. Ruiz Vieytes,
Iñigo Bullain, Sören Silverström, Susanne Eriksson
och Roger Nordlund.*
ISBN 978-952-5265-81-1 (Print)
ISBN 978-952-5265-82-8 (Online)

Rapporterna kan laddas ner kostnadsfritt från
www.peace.ax eller beställas för 10 euro + porto
från Ålands fredsinstitut, Hamngatan 4,
AX-22100 Mariehamn, Åland, Finland
Tel. +358 18 15570, info@peace.ax

Nr 2–2021