


JAN SUNDBERG & STEFAN SJÖBLOM

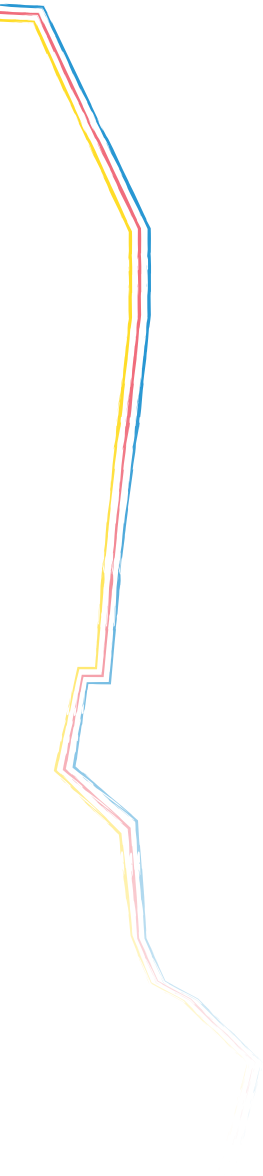
# Det åländska självstyrets kvaliteter

Demokrati, resurser och kompetens

SLS | APPELL







JAN SUNDBERG & STEFAN SJÖBLOM

# Det åländska självstyrets kvaliteter

Demokrati, resurser och kompetens

SVENSKA LITTERATURSÄLLSKAPET I FINLAND, HELSINGFORS  
APPELL FÖRLAG, STOCKHOLM  
2021

Boken utges med stöd av Ingrid, Margit och Henrik Höijers donationsfond II inom Svenska litteratursällskapet i Finland.

Denna bok är nr 859 i serien Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland och utges gemensamt av Svenska litteratursällskapet i Finland och Appell Förlag.

© Författarna och Svenska litteratursällskapet i Finland  
Detta verk är licensierat under [Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-  
IngaBearbetningar 4.0 Internationell](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (CC BY-NC-ND 4.0).

Omslag och grafisk form: Antti Pokela. Omslagsbild: Lee Yiu Tung/Shutterstock.com.  
Bilden är kolorerad.

Typsnitt: Korolev, Minion

ISBN 978-951-583-547-5 (tryckt utgåva, Finland) [sjs.fi](http://sjs.fi)  
ISBN 978-91-985487-8-5 (tryckt utgåva, Sverige) [appellforlag.se](http://appellforlag.se)  
ISBN 978-951-583-548-2 (epub), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-583-548-2>  
ISBN 978-951-583-549-9 (pdf), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-583-549-9>  
Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland  
ISSN 0039-6842 (tryckt)  
ISSN 2490-1547 (digital)  
UDK 341.231(480) Åland



VERTAISARVIOITU  
KOLLEGIALT GRANSKAD  
PEER-REVIEWED  
[www.tsv.fi/tunnus](http://www.tsv.fi/tunnus)

<b>FÖRORD</b>	<b>9</b>
<b>PROLOG</b>	<b>12</b>
Självstyret ingen självklarhet	12
Självstyret med potentiellt sprängstoff	18
<b>1. INLEDNING</b>	<b>22</b>
Åland och de nordiska statsbildningarna	25
■ <i>Ålands demilitarisering</i>	26
<b>2. ÄR ÅLAND EN PARTIELLT SJÄLVSTÄNDIG REGION?</b>	<b>33</b>
Autonomins egenskaper	33
■ <i>Enhetsstater och decentralisering</i>	35
Det åländska självstyrets historiska utveckling	40
Från <i>top down</i> till <i>bottom up</i>	43
<b>3. SJÄLVSTYRETS KVALITETER I FORSKNINGEN</b>	<b>47</b>
Mikrostater	47
■ <i>De regionala lösningarnas mångfald</i>	50
Den autonoma statusens fördelar	50
Mikrostater och självstyrande regioner i en europeisk kontext	52
Europeiska gränsregioner	54
Den kommunala nivån – storleken betydelse för handlingskapaciteten	55
EU, medlemsstater och regioner	57
Sammanfattning: Från det generella till det specifika	59
<b>4. VAD KÄNNETECKNAR DET ÅLÄNDSKA SJÄLVSTYRETS KVALITETER?</b>	<b>62</b>
Upplägg och syfte	62

<b>5. INFLÖDE I: DEN REPRESENTATIVA DEMOKRATINS KVALITETER</b>	<b>67</b>
Självstyret förändrar de politiska spelreglerna	68
Ett åländskt partisystem	71
Demokratins tillstånd	75
■ <i>Ålandsdelegationen</i>	80
Nationella och övernationella val	81
Sammanfattning: Den responsiva demokratin	83
<b>6. INFLÖDE II: REGERINGENS ORGANISATION OCH PARLAMENTARISMENS DYNAMIK</b>	<b>87</b>
Landskapets juridiska behörighet	87
Landskapsstyrelsen blir landskapsregering	92
Parlamentarisk systematik	96
Sammanfattning: Parlamentarism och professionalisering	99
<b>7. INFLÖDE III: DE ADMINISTRATIVA RESURSERNA</b>	<b>102</b>
Förvaltningens interna organisering	102
Förändringar i beredningsprocessen	106
Kunskap allokerad i sektorförvaltningen	108
Lagberedningens nyckelroll	110
Göra allt själv eller kopiera?	114
Argument för utvidgad autonomi	117
Sammanfattning: Småskalighet föder flexibilitet	119

## **8. UTFLÖDE I: LAGSTIFTNINGENS OMFATTNING 123**

Nära koppling till finländsk förvaltning och lagstiftning 123

## **9. UTFLÖDE II: PRÖVNINGEN AV SJÄLVSTYRELSENS BEHÖRIGHETSOMRÅDE 127**

Kontrollen av landskapslagar 127

Grundlagsprövning och självstyrelsens natur 130

Rättsstatens skydd för individens rättigheter 132

Delad behörighet med riket 133

Behörigheten sätts på prov i beskattningsfrågan 135

Kommunal flexibilitet under lupp 136

Delegering av normgivningsmakt och fördelning av förvaltningsuppgifter 139

EU-rätten och internationella fördrag 141

Överföring av behörighet från Åland till riket 144

Sammanfattning: Landskapslagar ska passera nålsögat 146

## **10. UTFALL: TILLTRON TILL SJÄLVSTYRET OCH DESS UTVIDGNING 149**

## **11. AVSLUTNING: ÅLAND FÅR ETT GOTT BETYG 154**

Inflödet: Ett rejält uppsving 154

Utfödet: Lagar bättre kontrollerade än i Finland 159

Utfallet: Åland är välskött men kan vara sårbart 162

## **EPILOG 167**

Källor och litteratur 169

Bildkällor 180





# Förord

Ur fonden till minne av självstyrelsens 75-årsjubileum beviljade Ålands lagting 2016 ett stipendium för projektet *De institutionella pelarna som bärare av Ålands självstyre*. Föreliggande studie är ett resultat av projektet som mer specifikt kom att handla om självstyrets demokratiska kvaliteter. Självstyrelsens 100-årsjubileum 2021 ger tematiken en särskild aktualitet. Frågan hur autonomier styrs är ständigt aktuell även på det internationella planet i och med att olika typer av självstyrda lösningar ökar. Detsamma gäller territoriella autonomier inom demokratiska stater.

Den statsvetenskapliga forskningen om autonomiers kvaliteter är förvånansvärt begränsad. Det var därför inte lätt att fördjupa sig i hur det åländska självstyret fungerar och vilka kvaliteter det har. Vi fick lov att ta lärdom av mikrostat, olika typer av regionala lösningar och kommuner, det vill säga enheter där storleken har en särskild betydelse. Vår ambition är att denna studie ska ge näring till fortsatta jämförande studier i hur kvalitativt styret av autonomier är.

Det var inte heller lätt att bli införstådd med hur samspelet mellan politik och förvaltning fungerar på Åland. Här har våra intervjuer med personalen vid landskapsförvaltningen varit till stor hjälp. De har utan invändningar ställt upp för oss när vi dykt upp i tjänsterummet med ett batteri av frågor. Därtill har personer inom det politiska beslutsfattandet och tjänstemän vid Justitieministeriet hörts. En ovärderlig hjälp har landskapsförvaltningens *grand old man* och före detta lagtingsdirektören Lars Ingmar Johansson stått för. Förutom att vi har intervjuat honom har vi även anlitat honom upprepade gånger när frågetecknen hopat sig. Johansson har oförtrutet ställt upp och skapat klarhet där vi har tvekat. Detsamma gäller landskapsregeringens före detta valadministratör Casper Wrede, som även han har läst och kommenterat tidigare versioner av studien.

Vi är tacksamma för all hjälp samt för det ekonomiska stöd vi fått av lagtingets jubileumsfond och Finska Vetenskaps-Societeten. Utan dessa bidrag hade studien blivit oskriven. Vi vill även tacka Isak Vento för alla insatser som forskningsassistent i projektets inledande skeden. Slutligen tackar vi Svenska litteratursällskapet i Finland och Appell Förlag i Stockholm, som valt att publicera studien. Vår bok tillägnas det jubilerande självstyret, som visat prov på förnyelseförmåga och en kvalitativ demokrati som många suveräna stater inte förmår leva upp till.

Februari 2021

Grankulla	Esbo
<i>Jan Sundberg</i>	<i>Stefan Sjöblom</i>



# Prolog

## Självstyret ingen självklarhet

Finland inklusive Åland har sedan medeltiden varit en integrerad del av det svenska riket vars kärna bestod av riksdelarna Svealand, Götaland, Finland och Norrland. Stockholm, som blev huvudstad, placerades mitt i riket för att underlätta kommunikation och administration. Fienderna Danmark och Ryssland fanns på behörigt avstånd i väst och öst. Läget förändrades med en gång när ärkefienden Ryssland erövrade Finland med Åland i finska kriget 1808–1809. Åland fick en militärstrategisk betydelse som beskrivits som en laddad pistol riktad mot Sveriges hjärta eller som nyckeln till Sveriges huvudstad och som hotade att isolera nordliga Sverige från landet i övrigt. Vägen till rikets huvudstad stod öppen, och det var ryssarna inte sena att utnyttja genom att bygga ut en stor befästning i Bomarsund som den engelska och franska flottan bombade under Krimkriget (Johnsson & Malmberg 2015, 240–317). Sedan 1856 har Åland varit demilitariserat, men under krig eller krigshot har denna demilitarisering brutits.

Demilitariseringen har inte i sig med självstyret att göra, men markerade med noggrann tydlighet var det åländska territoriet befinner sig på kartan. Åland fick dessutom internationell uppmärksamhet genom att det brittiska, franska och ryska imperiet undertecknade traktatet (Rosas 1997, 23–40). Servitutet initierades av Sverige och den svenske kungen Oscar I blev av segrarmakterna erbjuden att få Åland men avböjde. Ett försvagat Ryssland varar inte för evigt, resonerade han. Däremot hade det militärstrategiska hotet en avgörande betydelse för varför man i Sverige aktiverade sig. Redan 1908 ville Ryssland upphäva Ålandsservitutet från 1856, och med första världskrigets utbrott inleddes befästningsarbeten på Åland. Tyskland stödde bolsjevikernas revolution i Ryssland och dikttrade även fredsfördraget med dem. I anknytning till detta erbjöds Sverige



Kronhjorten har ingått i Ålands landskapsvapen sedan slutet av 1500-talet. Kopparstick av nederländske Johannes van den Aveelen i Erik Dahlberghs praktverk *Suecia antiqua et hodierna* från 1703.



återigen att ta över Åland, men regeringen avböjde med motiveringen att det skulle vara ett avsteg från neutraliteten och därtill av ententen uppfattas som ett samröre med Tyskland i kriget (Tingsten 1944, 117–118; Gustavsson 2012; Örjans 2020). I Sverige var det högern som var aktiva i att vidhålla demilitariseringen på Åland och även en neutralisering av öarna.

Ålänningarna aktiverade sig och blev en aktör i kampen för en återförening med Sverige. Detta skedde inför hotet om vad bolsjevikernas maktövertaganden skulle föra med sig. Ett möte utlyses den 20 augusti 1917 där fullmäktigeordförandena från fasta Ålands kommuner samlades. Denna politiska rörelse kom att benämnas Ålandsrörelsen (Isaksson 1988, 77–86; Dreijer 1982, 9–31). Under hösten insamlades en massadress till stöd för en återförening med Sverige. En överväldigande majoritet av ålänningarna undertecknade adressen (Salminen 1980, 47–75). Under





Under det kaotiska inbördeskriget i Finland anlände i februari 1918 en svensk expedition till Åland. Expeditionen blev på kort tid också politisk. Efter tyskarnas landstigning och de finska truppernas ankomst måste de sista enheterna ur svenska Göta livgarde lämna Åland i maj.

tiden hann Finland bli självständigt, inbördeskriget bryta ut och spänningarna på Åland öka. Kvar på Åland fanns några tusen överksamma ryska soldater som tog för sig och såväl vita som röda finska trupper anlände, vilket resulterade i en uppgörelse. Svenska trupper landsattes i avsikt att pacificera Åland och att i förlängningen ta Åland i besittning. Med detta gick Sverige för första gången sedan 1814 in för att utvidga sitt territorium.

Det nybildade självständiga Finland hamnade i en konflikt med Sverige om Åland. När det vita Finland i inbördeskriget allierat sig med Tyskland mot de röda landsattes tyska trupper på Åland, varvid de svenska trupperna återvände till Sverige. Nu kunde den krigförande makten

Tyskland utgöra ett militärt hot mot Sverige. Tyskland hörde emellertid till förlorarna när första världskriget avslutades den 11 november 1918. Finland, Åland och Sverige stod inför ett nytt läge (Tingsten 1944, 114–188). Det militära hotet var borta och i stället lyftes nationernas rätt till självbestämmande fram. Här utgjorde den amerikanske presidenten Woodrow Wilsons tal inför kongressen i januari 1918 en källa till inspiration och rättfärdigande för små nationer. I sitt tal lyfte han fram 14 punkter som skulle uppfyllas efter fredsslutet, varav nationernas rätt till självbestämmande var det centrala (Wilson 1918). Särskilt de svenska socialdemokraterna med sin ordförande Hjalmar Branting brann för detta och aktiverade sig nu till förmån för ålänningarnas strävanden.

Ålänningarna använde sig av samma argument om rätt till självbestämmande som Finland vid separationen från Ryssland. Detta ville



man inte vidkännas i Finland. För att ge eftertryck åt sina krav var man på Åland i färd med att starta en ny namninsamling som skulle användas som bevis vid fredskonferensen i Paris där Ålandsfrågan hade landat. I likhet med Storbritanniens vägran i nutid att tillåta en folkomröstning om självständighet i Skottland, ville man inte i Finland veta av något massivt folkstöd för en separation. Här kan noteras att det finländska folket aldrig i en folkomröstning tillfrågades om de ville separeras från Ryssland eller inte. En åländsk delegation uppvaktade den svenske kungen som anslöt sig helhjärtat till ålänningarnas krav, men ärendet avgjordes inte i Stockholm utan i Genève, där Nationernas förbund hade grundats på initiativ av Woodrow Wilson.

Ledande finlandssvenskar försvarade landets ställningstaganden med motiveringen att en separation skulle försvaga det svenska elementet i Finland. I realiteten spelade man ett högt spel där Åland användes som en hävstång för att främja egna intressen (Meinander 2016, 14–18). En stark finsknationalism rådde i landet och en kantonal indelning längs den svenskspråkiga kusten inklusive Åland fanns på ritbordet. Något sådant ville man inte veta av på finskt håll, men med risk för territoriell förlust var man beredd att backa beträffande Åland. Ålänningar och påverkare med åländsk koppling bosatta i Helsingfors och Åbo hade föreslagit självstyre för Åland, vilket regeringen och riksdagen motvilligt gick med på. Samtidigt blev landet officiellt tvåspråkigt för att stärka positionerna under förhandlingarna i Genève – drömmen om det kantonal levde kvar men fick senare begravas i resten av Finland.

En uppgörelse nåddes i Genève i juni 1921 och Ålands status som en del av Finland slogs fast. Åland skulle emellertid få självstyre, garantier mot förfinskning samt hembygdsrätt för ägande och förvärvande av jord, och demilitariseringen skulle kompletteras med en neutralisering (Hannikainen 1997, 57–60; Spiliopoulou Åkermark 2011b, 50–71). Med detta lades grunden för vad Åland är i dag. Tanken om en återförening med Sverige levde kvar fram till andra världskriget och strax därefter när Finlands framtid var osäker. Sedan dess har självstyret blivit väletablerat och den enspråkigt svenska regionen tvingar offentliga myndigheter att ha en beredskap att betjäna Åland på svenska, vilket även landets övriga finlandssvenskar haft nytta av. Åland är inte avfört från dagordningen, vare sig för Ryssland eller för Sverige. Båda länderna har ett konsulat i

Mariehamn för att betjäna sina medborgare, men även för att rapportera om tilldragelser som kan ha konsekvenser för självstyret och ingångna internationella avtal vilka regleras av fyra centrala internationella konventioner (Ålands landskapsregering 2018). Med sin närvaro markerar de att intresset för Ålandsöarna sedan Krimkriget fortfarande lever kvar.

Finland är i likhet med Sverige en enhetsstat där särlösningar inte hör till dagordningen. En sådan fråga var tv-utbudet som endast skulle tillhandahållas från Finland och då nästan huvudsakligen på finska. På Åland ville man ta del av tv-sändningar från Sverige. En sådan lösning var otänkbar i Helsingfors. Ålänningarna stod på sig med uppbackning från Sverige. Ett kompromissförslag var att man i Helsingfors bestämde vilka program som kom från Sverige och vilka från Finland. Detta godtog inte på Åland där man ansåg sig ha full rätt att själv avgöra sina preferenser utan extern inblandning. Ålänningarna vann till slut kampen med hjälp från Sverige där man engagerade sig för broderfolket genom att bygga en stark sändare på Väddö i Roslagen (Eriksson 1996, 59–65). På Åland fördes även en kamp för att landskapet skulle bli fullvärdig medlem av Nordiska rådet, och där gick Färöarna i bräschen med sina krav. Något gehör för kraven från Åland fick man inte i Finland. Efter förhandlingar föreslogs att Åland skulle vara underställt den finska delegationen. När Färöarna väl tilläts få fullt medlemskap blev det även aktuellt för Åland, vilket de finska myndigheterna inte kunde avvärja (Branders 1982, 90–116). Vid Nordiska rådets session i Reykjavik 1970 vajade den åländska flaggan för första gången i officiella sammanhang utanför Finlands gränser. När Grönland fick självstyre ingick så alla tre nordiska självstyrda regioner i Nordiska rådet.

Paralleller kan dras till de olympiska spelen i Stockholm 1912, där den olympiska kommittén hade gett idrottsnationer rätt att delta och vara medlemmar i kommittén. Finland, som var en del av det ryska imperiet, ansågs uppfylla kriterierna för en idrottsnation. Ryssland kunde emellertid inte godkänna att Finland uppträdde separat med en egen flagga och hymn. Man ville med diplomatiska medel förhindra sådana separatistiska uttryck som kunde ifrågasätta Rysslands fullständiga suveränitet över Finland. Detta ledde till en internationell konflikt mellan Ryssland, den olympiska kommittén och Sveriges utrikesdepartement som försökte medla (Paasivirta 1963; Isaksson 2011). I Finland ansåg man sig ha

en självklar rätt att handla självständigt utan rysk inblandning. Finland var emellertid inte lika generöst beträffande ålänningarnas rätt att agera separat vare sig då eller nu.

I dag ser ålänningarna på bland annat Sveriges Television och lyssnar på Sveriges Radio samt tillhör Nordiska rådet där Ålands flagga vajar jäm-sides med de andra flaggorna. Därtill är man även en aktör i Europeiska unionen (EU), där Åland tillhör Regionkommittén och har en representant i staben för Svenska folkpartiets EU-parlamentariker. Åland är en aktiv aktör i de internationella sammanhang där startskottet gick kring frågan om Ålands återförening med Sverige. Nu har det internationella inklusive det nordiska getts institutionella ramar. I språkligt hänseende följer man den så kallade territorialprincipen, där de inflyttade på Åland bereds utbildning och integration på svenska. Regionens officiella språk är svenska och detsamma gäller administrationen i regionförvaltningen och i kommunerna (Öst 2011a, 72–85). Förutom detta måste en inflyttad finländare kunna språket innan hen efter fem år på Åland har rätt ansöka om hembygdsrätt, vilket ger rätt till inköp av jordegendom. Utan denna klausul hade den åländska skärgården antagligen varit full av fritidshus precis som Stockholms skärgård och Roslagen. Genom detta har markpriserna hållits låga och fritidsbebyggelsen är gles till fördel för den ömtåliga miljön, men till nackdel för spekulanter.

### Självstyre med potentiellt sprängstoff

Självstyre är en politiskt laddad fråga. Så har det varit genom den moderna historien och så är det än i dag, vilket exempel i olika delar av världen visar. Det beror på att stater sällan av fri vilja överlåter politiska maktmedel i form av rätt att lagstifta och styra över ett givet geografiskt område inom sina territorialgränser. Erfarenheten av sådana arrangemang är inte särskilt uppmuntrande för kärnstaterna. I åtskilliga fall har regioner lösgjort sig från kärnstaten och blivit självständiga. I modern tid resulterade första världskriget i att ryska imperiet och det habsburgska Österrike-Ungern gjorde stora territoriella förluster. I Europa utropade Finland självständighet, liksom de baltiska länderna, Polen, Ungern, Rumänien och den region som blev Jugoslavien. Allt detta mot imperiernas vilja, men eftersom de var förlorare i kriget fick vapnen avgöra.

I andra världskriget var rollerna ombytta. Nu var det de europeiska segermakterna som gick miste om sina imperier när kriget var över. Det brittiska imperiet föll samman med början i Indien, som blev självständigt 1947 och följdes av en rad afrikanska kolonier. Kampen för självständighet kunde ta våldsamma uttryck särskilt i Afrika. Frankrikes ovilja att ge upp Algeriet resulterade i en blodig uppgörelse lik den i Vietnam några år tidigare. Av de forna kolonierna har några små territorier (ofta öar) omvandlats till självstyrda regioner, eftersom iver för fullständigt oberoende har uteblivit. Den forna kolonin Indien byggde upp en federation för att tillmötesgå den religiösa och etniska mångfalden. Det muslimdominerade Pakistan lösgjorde sig från kolonin och blev självständigt samma år som Indien. Östra Pakistan, det vill säga Bangladesh, separerade från den pakistanska federationen 1971. Den omstridda regionen Kashmir mellan Indien och Pakistan är en grogrund för återkommande vapenkonflikter mellan länderna.

Värt att notera i detta sammanhang är hur dessa nygrundade statsbildningar har varit särskilt ogina mot att tillåta någon form av separatism. Förbundsstaten Jugoslaviens upplösning blev en blodig uppgörelse mellan serbiska nationalisterna och delrepublikerna. I den nygrundade staten Finland som separerat från Ryssland ansågs den åländska separatismen vara liktydig med landsförräderi. Det egna förräderiet mot Ryssland sågs som något heroiskt. I auktoritära stater som Kina avvecklar man steg för steg de självstyrda regionerna Hong Kong och Macao med maktmedel. Taiwan, som tillhört Kina men som efter det kommunistiska övertaget 1949 utvecklats till en självständig stat, lever farligt under hot om kinesisk intervention. Lika lite var Ryssland berett att ge upp Tjetjenien, där man behöll regionen med våld, eller Georgien som trots rysk aggression lyckades slita sig loss. I samma region har kampen om det självstyrda Nagorno Karabach lett till upprepade krig och konflikter mellan Azerbajdzjan och Armenien.

Även demokratier tar till maktmedel för att förhindra sina självstyrda regioner att separera. Spanien har dömt sina separatistiska ledare i Katalonien för landsförräderi – en del sitter fängslade och andra är i landsflykt. Premiärminister Boris Johnson i London har förbjudit skottarna att ordna folkomröstning om en kommande separation och tilltänkt självständighet. I dag undgår man inte konflikter mellan kärnstaterna och de

självstyrda regionerna vare sig det gäller auktoritära stater eller demokratier. I det senare fallet sköts konflikterna i regel med politik och juridik, i det förra med hot och våld. Självstyre som en lösning på konflikter får uppenbarligen ett begränsat utrymme. Det åländska exemplet på konfliktlösning har lyfts fram i officiella sammanhang och marknadsförts för att lösa minoritetsproblem och våldsutveckling (Öst 2011b, 162–168; Stephan 2011, 169–177; Spiliopoulou Åkermark 2011a, 178–183). Dessvärre klingar exemplet för döva öron när nationella intressen överskuggar särlösningar. Däremot verkar överstatliga lösningar, där stater överlåter suveränitet till organ som EU, vara lättare att acceptera om det gynnar de nationella intressena. Intressant nog vill separatisterna i Katalonien och Skottland ha självständighet, men i samma ögonblick överlåta suveränitet till EU i likhet med vad fallet varit i de övriga medlemsländerna.

Autonomi för kurderna i Turkiet kunde vara en lösning, men den lösningen ses inte över huvud taget som en möjlighet och aktivisterna stämplas som terrorister. Kriget mellan Ryssland och Ukraina handlar om Donbassregionen och Krim, som i praktiken har blivit en del av Ryssland. Konflikten kunde ha fått en lösning om området hade getts självstyre inom den ukrainska republiken. I instabila Irak och Syrien har kurderna lyckats med att bygga upp ett fungerande självstyre som överträffar kärnstatens. Detta ses inte med blida ögon av kärnstaterna och allra minst av grannen Turkiet som inte tvekar att ta till militärt våld.

Frågan är hur Sverige skulle reagera om Gotland ställde krav på självstyre med rätt att lagstifta och styra över sin egen region utan inblandning av Sverige. Eller om Jämtland vidtog konkreta åtgärder utgående från folkrörelsen för republiken Jämtland med en egen flagga vajande i regionen – en liknande folkrörelse med flagga förekommer i Skåne. Gotland var en del av Danmark fram till 1645 och Jämtland med Härjedalen avskildes från Norge (som tillhörde Danmark) samma år (Rystad 1987, 61–64). Ponera att Norge gjorde anspråk på den region som en gång till hörde dem, det vill säga Øst-Trøndelag som det populärt kallas i Norge. Förmodligen skulle detta sätta de nationella känslorna ordentligt i svall med en mängd väntade och oväntade konsekvenser. Det självstyrda Åland skulle de facto inte passa särskilt väl som en separat del av den svenska enhetsstaten om frågan om en återförening med Sverige aktualiserades. Man skulle säkert fråga sig varför Åland tillåts ha makt att styra och lag-

stifta utan inblandning från den svenska regeringen när Gotland, som är större, är underställt beslutsfattandet i Stockholm. Alternativet vore att avskaffa det åländska självstyret och låta Åland bli en del av Region Stockholm. Ett sådant alternativ skulle garanterat avfärdas på Åland, men naturligt passa in i det svenska statsbygget utan att spräcka de bärande fundamenten.

# 1. Inledning

Statsvetaren Daniel Elazar har hävdats att vi lever i en värld som håller på att genomgå ett paradigmskifte. Med det avser han att nationalstaternas suveränitet har minskat och att de juridiska bindningarna mellan stater har ökat. Dessutom har det skett en ökad uppdelning inom stater där regioner fått laglig rätt till partiell suveränitet med lagstiftande församlingar (Elazar 1996, 417–429). Processen stannar inte där, eftersom det inom dessa självstyrda regioner finns ett ökat tryck på att utvidga suveräniteten och även att utropa sig självständiga från den stat de tillhör. I Europa är det Katalonien och Skottland som går i bräschen för självständighetssträvandena. Trots detta uttrycker de en stark vilja att tillhöra ett överstatligt organ, det vill säga Europeiska unionen. Dessa regioner är alltså villiga att bli självständiga, men samtidigt redo att överföra suveränitet till EU som framstår som någon sorts hybridfederation.

Liksom Katalonien och Skottland, vars befolkning överstiger sju respektive fem miljoner invånare, strävar även Färöarna och Grönland på sikt efter att bli självständiga. Befolkningen där uppgår till cirka 50 000 respektive 57 000 invånare. De är inte medlemmar i EU och har heller ingen uttalad vilja att tillhöra denna överstatliga organisation. Däremot är man starkt beroende av det finansiella stödet från Danmark, eftersom man utan stödet skulle ha stora svårigheter. Det självstyrande landskapet Åland, med ett befolkningstal på cirka 30 000, tillhör EU och strävar likaså efter ökat självstyre. Självständighetsfrågan har aktualiserats men stödet är tills vidare litet. I den här studien frågar vi oss vilka kvaliteter som präglar det åländska självstyret när det gäller de valda demokratiska institutionerna och administrationens effektivitet och lagenlighet. Avsik-

ten att utvidga självstyrets delområden är inte studiens primära frågeställning men kan inte heller förbigås.

De flesta autonoma regioner får ingen större medial uppmärksamhet, eftersom deras syften inte nödvändigtvis är att utvidga självstyret eller uppnå självständighet. Trots det prövar även dessa regioner gränserna för vad självstyret tillåter, eftersom det finns en gråzon mellan vad som tillhör kärnstaten och vad som tillhör självstyret. Denna gråzon är ingalunda statisk. Kanske är det därför som Åland ibland har kritiserats för att inte till 100 procent utnyttja det handlingsutrymme som självstyret tillåter. Detta var fallet tidigare på grund av avsaknad av en uttalad politisk styrning och brister i administrativa resurser. Situationen har emellertid förändrats och gränserna för den formella behörigheten prövas numera kontinuerligt i och med grundlagsprövningen av landskapslagar i Finland. Den praxis etablerats över tid har en stor betydelse för lagstiftningens utformning. Förutom detta har det från åländskt håll lagts fram krav på att utvidga ramarna för självstyret i en ny självstyrelselag. Flera åländska regeringar och tjänstemän har samstämt under flera år lagt ner ett stort arbete på att bereda reformeringen av den befintliga självstyrelselagen. Detta vittnar om att det på Åland finns en stor politisk tilltro till att man har kapacitet att klara av att fler behörigheter överförs från Finland (ÅUS 2010:2).

Dag Anckar och Barry Bartmann menar att Åland mycket väl kan bli självständigt. Analysen baserar sig på olika politiska faktorer där små mikrostater jämförs med Åland och slutsatsen är entydigt att landskapet uppfyller de politiska kriterierna för självständighet (Anckar & Bartmann 2000). Även juridiska aspekter på självstyrets utveckling har framlagts (Suksi 2005; Hannikainen & Horn 1997). De ekonomiska aspekterna för ett framgångsrikt självstyre har utvärderats på uppdrag av statsrådet (Roslin 2006). Detsamma gäller beskattningens ekonomiska effekter på Åland (ÅSUB 2009:5). Det politiska livet har fått en hel del uppmärksamhet i ett flertal studier om val såväl till lagting som till riksdag och givetvis även andra val (Wrede 1976; Wrede 1981; Söderlund 2008, 128–138; Sundberg 2011, 163–204; Ackrén & Sundberg 2019, 8–36). Rätt utforskad är däremot kopplingen mellan det politiska styret och den beredande och verkställande administrationen, som har till uppgift att bemästra välfärdsekonominns olika aspekter. Okunnighet råder även om



huruvida en liten självstyrande region har kapacitet och kunnande att utreda och bereda lagar som är nödvändiga vid ett utvidgat självstyre. Vilka resurser finns till hands när lagar ska implementeras? På ett mer generellt och principiellt plan är frågan: *Vilka politiska, administrativa och rättsliga kvaliteter bör uppfyllas för ett välfungerande självstyre?* Frågan är komplex eftersom den innefattar en fungerande demokrati, administrativa färdigheter och juridisk kompetens. Det är mer eller mindre ofattbart att forskningen i statsvetenskap inklusive offentlig förvaltning inte tagit sig an självstyrande regioner med lagstiftningsbehörighet trots att regionforskning i övrigt är framträdande inom ämnet. Vi har med andra ord en viktig uppgift här, eftersom behovet av att fylla denna lucka växer i betydelse parallellt med att självstyrande regioner gör anspråk på att frigöra sig från sina kärnländer.

Boken ger inledningsvis en historisk översikt där det självstyrda Åland ses i ljuset av hur distinkta regioner omvandlats inom de suveräna nordiska statsbildningarna och hur fragmenteringen fortsatt genom tillkomsten av nya autonoma regioner. Därefter sätts autonomins egenskaper och självstyrelsens kvaliteter in i en teoretisk referensram. I brist på forskning om självstyrda regioners kvaliteter sammanfattas tidigare forskning om storlekens betydelse i styret av mikrostaten samt olika typer av regioner och kommuner. Den samlade teoretiska och empiriska kunskapen utgör utgångspunkten för den analys av Ålands självstyrelse som sedan följer. Här granskas vad som avses med självstyrets kvaliteter och hur de är relaterade till politikens inflöde, utflöde och utfall. Den empiriska genomgången tar fasta på ett antal områden som är särskilt betydelsefulla för självstyrets kvalitativa utveckling: 1) den representativa demokratins utveckling med framväxten av ett distinkt partisystem, 2) hur införandet av parlamentarism omvandlar de politiska spelreglerna, 3) nödvändigheten av flexibla och kreativa lösningar när de administrativa resurserna är knappa, 4) Finlands rättsliga prövning av självstyrelsens behörighetsområde och kontrollen av den åländska lagstiftningen samt 5) ålänningarnas tilltro till självstyret och det åländska nationsbygget. Avslutningsvis sammanfattas resultaten och deras betydelse för den framtida utvecklingen.

Det empiriska materialet består av litteratur om Åland, statliga utredningar och utredningar initierade av landskapsregeringen, promemorior, årsberättelser, statistik, propositioner, lagsamlingar från Finland

och åländska landskapslagar. Med detta som bakgrund har själva dynamiken i hur självstyret fungerar granskats genom ett antal intervjuer med nyckelpersoner inom det politiska styret och inom administrationen samt därtill med några sakkunniga både på Åland och i riket. Kompletteringar av intervjuerna har gjorts i efterhand per telefon och e-post – allt detta för att säkerställa att vår tolkning av hur självstyret fungerar är korrekt. Förutom detta ingår en hel del informella samtal. Jan Sundberg har i Mariehamn hållit föredrag för ledningen för självstyret och för allmänheten, och i samband med det har värdefulla kommentarer inhämtats. Självstyret är komplext eftersom det förverkligas genom en ständig växelverkan mellan EU, kärnstaten, den autonoma regionen, dess beslutsfattare och befolkning.

## Åland och de nordiska statsbildningarna

Fram till tidigt 1800-tal dominerades Norden av två starka monarkier – Sverige och Danmark – som nästan ständigt var i krig mot varandra. Finland var en integrerad del av det svenska riket, Norge var ett lydrike under Danmark. Napoleonkrigen gjorde slut på dessa monarkiers storhetstid. Sverige förlorade Finland till Ryssland 1809. Finland fick som första nordiska land eller region ett separat självstyre och gavs rätt att efterleva och tillämpa de lagar som stiftats under den svenska tiden. Norge fick detsamma i unionen med Sverige några år senare. Det ryska kejsardömetets målsättning var att pacificera finländarna och det lät inledningsvis bli att integrera Finland i Ryssland. I stället lät man bygga upp ett styre med tillhörande administration för att kunna förvalta och lagstifta inom ramar givna av den enväldiga ryska statsmakten. Den institutionella basen i form av förvaltning, personresurser och kompetens utverkades med den ryska statens försorg (Stubb 2012). Steget till självständighet var därför inte särskilt dramatiskt. Svenska staten tillät å sin sida en etablering av det norska *stortinget* med tillhörande regering och med *grundloven* från 1814 som grund. Båda dessa autonoma arrangemang ledde till en fullständig separation och självständighet 1905 respektive 1917. Efter detta hade antalet statsbildningar i Norden fördubblats från två till fyra.

De nya statsbildningarna hade en relativt stor befolkningsmängd och var även resursstarka tack vare flerårig erfarenhet av och kunnande inom

ledarskap, lagstiftning och administration. Island var betydligt mindre och resurserna färre än i Finland och Norge. Däremot fanns det på Island en stark mobilisering för oberoende som gick långt tillbaka. Kampen mot Danmark gick emellertid i vågor. Det isländska *alltinget* återupprättades 1834 efter att den danska monarken hade avskaffat det ett knappt halvsekel tidigare. Val förrättades, men alltinget blev förhindrat att sammanträda av danska myndigheter och även militära krafter kom till användning (Harhoff 1993, 183–198). Först 1874 fick alltinget rätt att lagstifta i frågor som berörde Island, men det skulle ske i samråd med regeringen i Köpenhamn. Efter ökade oroligheter på Island fastslogs en dansk-isländsk förbunds lag 1918, och under brinnande krig 1944 när Danmark var ockuperat avskaffades de sista resterna av dansk överhöghet. I och med detta hade Norden berikats med en femte suverän stat. Även i detta

## ÅLANDS DEMILITARISERING

Ålands demilitarisering regleras i dag av fyra viktiga internationella konventioner, nämligen konventionen om demilitarisering av Ålandsöarna, även kallad Ålandsservitutet (1856), konventionen om Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering, även kallad Ålandskonventionen (1921), fördraget mellan Finland och Sovjetunionen angående Ålandsöarna (1940) samt fredsfördraget i Paris (1947). Av dessa konventioner omfattar Ålandskonventionen (1921) även neutraliseringen, som innebär att Åland varken direkt eller indirekt får användas för militära ändamål. Konventionen gav dock Finland rätten och skyldigheten att vid ett angrepp försvara Åland och dess neutralitet.

Alla de grundläggande konventionerna anses fortfarande vara i kraft. Både demilitariseringen och neutraliseringen anses ha vunnit folkrättslig hävd och utgör därmed gällande sedvanerätt även för de stater som inte undertecknat konventionerna. År 1992 tecknade Ryssland och Finland ett protokoll enligt vilket fördragen om demilitarisering mellan Sovjetunionen och Finland fortfarande är i kraft mellan Ryssland och Finland. Även i det europeiska samarbetet har Åland bibehållit sin demilitariserade och neutraliserade status. Ålands särställning enligt folkrätten nämns i protokoll 2 i Finlands anslutningsfördrag till Europeiska unionen. I samband med Lissabonfördragets ikraftträdande deklarerade Finland ytterligare att fördraget inte påverkar tillämpningen av Ålands demilitarisering och neutralisering (Ålands landskapsregering, [www.regeringen.ax](http://www.regeringen.ax); Ålands kulturstiftelse 2018).



fall hade kärnstaten, det vill säga Danmark, motvilligt byggt upp den institutionella basen i form av administration, tjänstemän och kompetens, vilket kom islänningarna till gagn när de väl tog beslutet att stå stadigt på egna ben.

Vågsvallet från Napoleonkrigen slutade inte här. Färöarna och Grönland hade gamla norska kopplingar men de hamnade under dansk överhöghet. Åland var i likhet med Finland en integrerad del av Sverige, och när Finland hamnade under rysk överhöghet följde Åland med. Samtliga tre var distinkta regioner som inte passade särskilt väl in i den enhetsstatsmodell som var utmärkande för de nordiska staterna med hög grad av integration och motstånd mot särlösningar. Såväl Färöarna som Grönland avvek genom språkliga och kulturella särdrag som utgjorde grunden för deras insulära identitet.

Demilitariseringen och neutraliseringen av Åland skulle enligt Nationernas förbunds råd regleras i en särskild konvention, som avhandlades under en konferens i oktober 1921. I förhandlingarna deltog bland andra (fr.v.) general Oscar Enckell, minister Carl Enckell, Estlands representant minister Ants Piip, doktor Arthur Långfors och professor Rafael Erich.

Vad Finland beträffar blev Åland ett problem, eftersom folket där inte mobiliserades för självstyre utan i stället för en separation från Finland och för att bli en integrerad del av Sverige. Man ville med andra ord återgå till den situation som var rådande före Napoleonkrigen. Finlands motdrag var att ge Åland partiell suveränitet genom att införa självstyre. Finland hade varit en autonom del av det ryska imperiet och hade därför erfarenhet av självstyrets fördelar och nackdelar. I likhet med den ryske kejsaren ville den finska regeringen pacificera ålänningarna och motarbeta Sveriges intresse för Åland. Omedelbart efter att det självständiga Finlands första regeringsform tillkom sommaren 1919 tillsatte regeringen i brådskande ordning en kommitté med avsikt att utarbeta en självstyrelselag för Åland:

Icke dess mindre har bland svenskspråkiga befolkningen på Åland i följd av bedriven agitation yppats oro med avseende å dess framtida öde och strävanden att med främmande krafters bistånd lösgöra sig från Finland, av vars svenskspråkiga befolkning densamma utgör blott en ringa bråkdel. I anledning av ovanstående omständigheter, ävensom för att utan dröjsmål avlägsna alla även i någon mån berättigade anledningar till missnöje har det befunnits nödigt att [...] uppgöra ett särskilt lagförslag om mycket vidsträckt självstyrelse för Åland. Sålunda skulle ålänningarna tillförsäkras möjlighet att själva ordna sin tillvaro så fritt det överhuvud är möjligt för ett landskap, som icke utgör en egen stat (RP 73/1919).

Pacificeringen drog visserligen ut på tiden, men efter internationell medling vann självstyret över kraven på en integration med Sverige. Med detta hade Finland lagt fundamentet för en partiell statsbildning på Åland som med tiden har utvecklats och framför allt förankrats djupt i den åländska identiteten. Resultatet har inte alltid setts med blida ögon av upphovsmakaren Finland. Paralleller kan dras till Rysslands spända förhållande till Finland i slutet av det ryska styret när finländarna enträget kämpade för sin autonomi som sedan övergick i en separation. Finland blev utsatt för integration med ryska imperiet och förryskning. Åland undslapp för sin del förfinskning men upplevde alltjämt att ett sådant hot förelåg och att det fanns en stor osäkerhet gällande Finlands politiska framtid. Rysslands kontroll över Finland tog dock inte slut efter 1917 – den tog en kort

paus och ledde därefter till krig 1939 med avsikt att ockupera landet. När vapnen mellan Sovjet och Finland tystnade hösten 1944 var faran inte över. Landets suveränitet blev snabbt kringskuren genom segermaktens försorg. Sovjets hegemoni och kontroll över utrikes- och inrikespolitiken nådde sådana dimensioner att Finland hamnade i en gråzon mellan öst- och västblocken i Europa. Inga internationella avtal eller regeringsbildningar på hemmaplan var möjliga utan Sovjets tillåtelse.

En pacifiering handlade det även om när färingarna var i färd med att lösgöra sig från Danmark. Färöarna förblev en del av Danmark efter 1814 och det fungerande *løgtinget* avvecklades kort därefter. Färöarna blev direkt underställt den danska regeringen i Köpenhamn. *Løgtinget* introducerades på nytt 1852 som en sorts regional

Demilitariseringen var som bortblåst av kyliga vintervindar över kobbar och skär på Åland när stormakterna rustade till krig. På bilden ses soldater på vakt under det finska vinterkriget i februari 1940.



fullmäktige med en rådgivande roll i förhållande till den danska riksdagen (*folketing* från 1953) och regeringen. När Tyskland ockuperade Danmark på våren 1940 bröts kontakterna, och när de brittiska trupperna på Färöarna var upptagna av kriget fick färingarna sköta sina angelägenheter utan yttre inblandning. Denna period av informell självständighet gav bränsle åt kraven på självständighet, vilket resulterade i en konflikt med Danmark. En knapp majoritet var för en lösgöring i en folkomröstning 1946, som den danska regeringen emellertid inte godkände. I stället erbjöds självstyrelse med långtgående autonomi från och med 1948 (Harhoff 1992, 43–86; Adler-Nissen 2014, 58–61; Olafsson 1981, 207–216). Med detta inleddes utvecklingen av Färöarna till en partiellt självständig region med ambitioner att bli en suverän stat.

Grönland följer till vissa delar samma mönster, eftersom regionen var helt avskild från Danmark under kriget. Till skillnad från Island och Färöarna var Grönland en koloni fram till 1953. Först därefter blev grönlänningarna fullvärdiga danska medborgare med samma rättigheter och skyldigheter. Ett *landsråd* upprättades med vissa lagstiftande funktioner men under strikt dansk överhöghet som fattade de flesta besluten. Avstånden var långa och de kulturella skillnaderna vidsträckta mellan folket på Grönland och i Danmark. En politisk organisering tog vid, och med Färöarna som modell infördes självstyre på Grönland 1979. Omfattande legala behörigheter överfördes från Köpenhamn till den grönländska huvudstaden Nuuk (Harhoff 1993, 40–70; Lidegaard 1991, 179–228; Janussen 1981, 217–222). I en folkomröstning 1982 röstade grönlänningarna nej till EU, eller EEC som det hette då, och gav ett massivt stöd för en utveckling mot självständighet.

Norden består i dag av fem suveräna stater där Danmark, Finland och Sverige har överlåtit sin suveränitet till EU. Norge och Island står utanför, liksom Färöarna som aldrig gick med och Grönland som bröt sig ut ur unionen. Åland med sitt speciella skattearrangemang är däremot medlem via Finland. Synen på suveränitet i dess olika former verkar vara känslig. Medlemsstaterna har överfört en rätt betydande mängd suveränitet till EU. Samtidigt har vissa stater överfört begränsad suveränitet till självstyrda regioner. Faktum är att den traditionella synen på suveränitet har blivit förlegad och i stället har vi fått en mångfasetterad post-suveränitet (Keating 2008, 162–163). Den traditionella synen på suveränitet som har varit



rådande sedan den westfaliska freden 1648 har sålunda alltmer klingat av. Enligt det här resonemanget är suveräniteten på sätt och vis partiell i Finland, Danmark och Sverige, partiell är också suveräniteten på Åland, Färöarna och Grönland även om de två sistnämnda har gått längre i sin utveckling mot en mer fulländad suveränitet. Beträffande Åland, Färöarna och Grönland rör vi oss i en gråzon där varken kärnstaterna Danmark eller Finland längre är helt suveräna – om de någonsin varit det – och inte heller är de självstyrda regionerna det. Nationalis-

Den åländska flaggan från 1953 visar sedan 1970 jämsides med de övriga nordiska flaggorna när Nordiska rådet samlas. Färöarna anslöts till det nordiska samarbetet samma år och 1984 var det Grönlands tur. Därtill förverkligar Åland sitt självstyre i växelverkan med Europeiska unionen.





men sätter emellertid känslorna i rörelse särskilt i frågor med anknytning till territorier. Sista ordet är ännu inte sagt om hur många statsbildningar som uppkommer eller försvinner och hur de kommer att utformas i kölvattnet av Napoleonkrigen för mer än 200 år sedan.

# 2.

## Är Åland en partiellt självständig region?

### Autonomins egenskaper

Självstyrande regioner eller autonomier är på många sätt vaga och svårhanterliga begrepp. Autonomi används för att beskriva olika former av organisationer, institutioner, kommunala och regionala förvaltningar samt även självstyrande regioner med lagstiftande behörighet. Sålunda är autonomi relaterad till territorium, men även till kultur och individer i avsikt att beskydda minoriteten från majoritetskulturen (Lapidoth 1997, 37–47). Som exempel kan nämnas det misslyckade försöket att få en beskyddande kantonindelning baserad på språkliga grunder längs den företrädesvis svensktalande väst- och sydkusten kort efter Finlands självständighet (von Bonsdorff 1950). I stället försökte man kompensera misslyckandet med att introducera en kulturautonomi där svenska institutioner och organisationer ersatte territoriet och finlandssvenskarnas språkliga rättigheter skyddades i lag. De territoriellt förankrade regionerna har ansetts vara asymmetriska om de har en separat myndighet. Givet att dessa regioner ges en speciell behandling i grundlag och övrig lagstiftning har de bland annat fått benämningen speciella autonoma regioner. Även andra benämningar förekommer som vi återkommer till (Hooghe et al. 2010, 29–31). Åland ingår i denna kategori med bland annat Färöarna och Grönland.

Autonomi som definition och begrepp har som nämnts inte lett till ökad klarhet om de självstyrande regionernas status och beskaffenhet. Diskussionen har dominerats av amerikaner som med sin federala barlast har varit mest framträdande i teoribildningen, på gott och ont. Den amerikanska federationen har stått som modell för andra stater som utvecklats till federationer. Det har stimulerat forskare att se självstyrande regioner som olika typer av federala arrangemang. Även Ålands förhållande till Finland har ansetts tillhöra en specifik kategori tillsammans med andra liknande fall där federala principer tillämpas (Watts 1999, 4–14). Kategoriseringen bygger på en definition där en större överhet och en mindre enhet är asymmetriskt kopplade till varandra i ett federalt förhållande och där den senare har mer autonomi än regionerna i den förra. Den mindre enheten har emellertid endast en liten roll i styret av den större överheten. Deras förhållande påminner mer om en federation än om en konfederation, och sambandet kan upplösas enbart genom ett ömsesidigt godkännande (Elazar 1987, 7). Även andra forskare har under senare tider varit inne på en liknande definition. Sålunda menar Brendan O’Leary att det väl kan finnas ett federalt arrangemang där den självstyrande regionen har ett separat förhållande till statsmakten. Denna statsmakt kan vara en federation, en union eller en enhetsstat (O’Leary 2013, 29).

För att ytterligare komplicera det federala resonemanget har etnicitet införts som ett kriterium för att definiera asymmetri. Alfred Stepan har gjort det enkelt för sig då han nöjer sig med två kategorier. Monolitiska federationer är sådana som USA, Australien och Tyskland medan de asymmetriska är multietniska såsom Belgien, Kanada och Spanien (Stepan 1999, 29–31). Multietnisk asymmetri verkar ha inspirerat forskare att introducera benämningen etnofederalism som ett begrepp att använda även i andra sammanhang än i federala arrangemang (Hale 2004, 165–193; Roeder 2009, 203–219). Här ges en antydning om att det finns en skillnad mellan federala arrangemang och övriga självstyrda regioner, vilket uttalats explicit utan att frågan fått en grundlig genomgång av vad det är som skiljer dem åt (Lapidoth 1997, 50–58). Detta har varit läget inom denna forskningstradition fram till nyligen.

Dessbättre har David Rezvani försökt skingra många oklarheter i den diversifierade diskussionen om hur man ska förstå och kategorisera de självstyrda regionerna. Framför allt har han gjort en klar distinktion mel-

## ENHETSSTATER OCH DECENTRALISERING

I det politiska tänkandets historia är en av de grundläggande frågorna hur man ska lyckas skapa enhet i den mångfald som finns i olika samhällen. Problemet kan lösas på olika sätt. I *enhetsstater* kan den centrala statsmakten ensam besluta över regionala och kommunala förhållanden. I *federationer*, eller förbundsstater, beslutar självstyrande regioner frivilligt att avstå från en del av sin makt till ett gemensamt förbund. Den grundläggande skillnaden är med andra ord att makten i en federation kommer nerifrån, medan den i en enhetsstat kommer uppifrån. Enhetsstaten är den avgjort vanligaste statsformen. Av Förenta nationernas 193 medlemsländer är 168 enhetsstater. Även om federationerna är färre är de folkrika. Ungefär 40 procent av jordens befolkning bor i en förbundsstat.

Numera finns det få renodlade enhetsstater. De flesta har någon form av statlig organisering på lägre nivåer. Likaså finns det många olika slag av autonoma lösningar, av vilka Åland är en. På motsvarande sätt existerar i dag många olika kommunsystem och varierande grader av kommunal självstyrelse. Med andra ord behöver inte heller en enhetsstat svara för allting själv. Genom *decentralisering* kan den överlåta en del av makten till regioner eller kommuner. Decentralisering som fenomen gäller med andra ord enhetsstaters organisering. I allmänhet är enhetsstater emellertid inte särskilt villiga att överlåta den reella makten. Av samma orsak leder krav på utökat självstyre eller självständighet för enskilda områden i en enhetsstat ofta till olika slag av spänningar och konflikter.

I praktiken handlar decentralisering ofta om att överföra uppgifter snarare än reell makt till lägre nivåer. Så har de nordiska välfärdsstaterna utvecklats. I Finland och Sverige har kommunerna haft det huvudsakliga ansvaret för att verkställa statens välfärdsmålsättningar. Därför beskrivs Finland och Sverige ofta som decentraliserade enhetsstater, och deras förvaltningsmodeller jämförs ibland med ett timglas. De kännetecknas av en stark central statsmakt och kommuner med omfattande uppgifter medan den regionala nivån förblivit relativt svag. I väntan på att de senaste årens stridsäpple – frågan om införande av landskapsförvaltning för social- och hälsovården – får en lösning, gäller beskrivningen i ännu högre grad Finland än Sverige. I Finland har organiseringen av den regionala nivån varit en ständigt återkommande och konfliktfylld fråga under hela självständighetstiden. Tack vare självstyrelsen avviker Åland emellertid från den allmänna bilden av den regionala nivån i Finland.

lan olika federala arrangemang och icke-federala lösningar som har fått benämningen partiellt självständiga territorier eller *partial independent territories* (PIT). Med federala lösningar avses en politisk union mellan ett federalt styre och dess medlemsenheter, som deltar i och är medansvariga för det slutgiltiga beslutsfattandet. Sålunda är den federala regeringen och dess medlemsenheter delar av samma helhet. De partiellt självständiga regionerna är nationellt distinkta och konstitutionellt olika de territorier som utövar och delar suveränitet med kärnstaten (Rezvani 2014, 1–6, 93–97). De är inte fullt integrerade med kärnstaten och är inte heller medlemsenheter i en federation eller fullt kontrollerade av en enhetsstat. Kärnstaten kan vara en federation, en decentraliserad union eller en enhetsstat.

Inte heller Rezvanis vägande inlägg har haft den genomslagskraft man hade hoppats. Frågan om huruvida dessa självstyrda territorier är partiellt suveräna eller inte och vad som ingår i definitionen finns det olika åsikter om. Det handlar dels om att det råder en oenighet mellan juridisk tolkning och statsvetenskaplig begreppsutveckling, dels om att det finns divergerande uppfattningar inom statsvetenskapen. De finns de som följer ett federalt tänkande och de som anser att självstyrande regioner med lagstiftningsbehörighet är något exceptionellt när de är underställda en statsmakt.

Det förefaller som denna diskussion kommer att fortgå. En någorlunda stor enighet råder dock om att självstyrande regioner med lagstiftande behörighet i enhetsstater skiljer sig från övriga typer av regioner i dessa stater. Dessutom avviker självstyrande regioner med lagstiftande behörighet i en federation givet att de inte är upptagna som delstater i federationen. Frågan är om de kan kallas partiellt självständiga eller inte. Det är en avvägningsfråga hur mycket suveränitet som har överförs till dem. Vår uppgift är inte att i detalj utreda detta, utan snarare att utreda hur i detta fall Åland haft resurser och förmåga att självständigt sköta administrationen kring den suveränitet som getts landskapet. Våra syften befrämjas trots alla förbehåll bäst av Rezvanis tolkning om förhållandet mellan kärnstaten och den självstyrande regionen.

Pär Olausson analyserar i sin avhandling vilka faktorer som bidrar till att vissa öar har autonomi och andra inte. Han befattar sig inte med att mäta graden av autonomi. Det kan kanske ändå vara av intresse att veta

vilka faktorer som verkar ha betydelse. Till dem hör avståndet till kärnstaten samt närheten till en annan stat med samma kultur och språk, kulturell och språklig skillnad i förhållande till kärnstaten samt öns storlek och strategiska betydelse. Han definierar dessa autonomier som ett territorium inom en stat som, i förhållande till andra territorier i samma stat, åtnjuter en unik status omfattande lagstiftande kompetens, men som inte utgör en federal enhet eller en självständig stat (Olausson 2007). Åland uppfyller ett flertal kriterier genom närheten till Sverige där språket och kulturen är gemensamma medan språket skiljer sig väsentligt från majoritetsspråket i kärnstaten.

Markku Suksi lyfter fram de juridiska aspekterna när han gör en internationell klassificering av vilka regioner som kan anses vara fullt autonoma och vilka som inte uppfyller kriterierna. Om autonomi baserar sig på en grundlag och den autonoma regionen har lagstiftningsbehörighet, så uppfylls kriteriet för den högsta formen av autonomi. Åland tillhör denna kategori i likhet med regioner i Italien, Portugal och Spanien. Färöarna och Grönland hör till en lägre kategori, eftersom de saknar en formell konstitutionell delegering av den lagstiftande makten. Trots detta har de en lagstiftande behörighet och kan därför räknas som autonomier. Däremot blir det mer tveksamt i sådana fall där självstyret är reglerat i grundlag men behörigheten är av icke-lagstiftande natur. Lägst kommer de regioner som är definierade i lag men endast har administrativ behörighet (Suksi 2005, 17–24; Suksi 1997, 99–129). Den juridiska aspekten är viktig eftersom den anger ramarna för den lagstiftande behörigheten, men grundlagsfrågan problematiseras inte av Suksi. Grundlagen i Danmark är ytterst problematisk att ändra och därför är det smidigare att överlåta lagstiftande behörighet till Färöarna och Grönland genom ordinär lagstiftning (Harhoff 1993). Detsamma gäller relationen mellan Skottland och Storbritannien som saknar egentlig grundlag. Därtill problematiseras inte den lagstiftande behörighet som tillkommer den självstyrda regionen: Kontrolleras denna lagstiftning av kärnstaten eller inte? Till denna viktiga fråga har vi skäl att återkomma.

Maria Ackrén stöder sig i sin avhandling på Olaussons definition; hon exkluderar federationerna och koncentrerar sig på självstyrande regioner som inte är federativa. Till skillnad från Olausson har hon utvidgat analysen till att inte enbart gälla öar utan även självstyrande regioner

som har landgränser. Enligt henne finns det 65 territoriella autonomier i världen som ingår i 25 stater. Av de territoriella autonomierna är 44 öar och resten finns på fastlandet. Till skillnad från Suksi tillämpar Ackrén en gradering som går från 0 till 5. I det förstnämnda fallet förekommer ingen autonomi alls och i det senare är autonomin fullständig. Det högsta värdet i hennes undersökning är 4,5 och det uppnåddes av nio regioner. Färöarna och Grönland fick värdet 4 medan Åland fick nöja sig med 3,5. Med hjälp av fem olika indikatorer har Ackrén kategoriserat och poängsatt de territoriella autonomierna som ingår i studien.

1. Maktfördelningen kan indelas i lagstiftningsbehörighet och reglerande behörighet. Det första alternativet ger en poäng och det senare noll poäng.
2. Funktioner som är delegerade till autonomierna kan indelas i tre kategorier. Autonomier kan inom vissa områden sköta sina egna affärer utan yttre inblandning, i andra fall tillkommer funktioner som är garanterade genom internationella avtal eller dylikt. Interna funktioner kombinerat med externa ger en poäng, interna med delade funktioner ger en halv poäng och interna funktioner noll poäng.
3. Den konstitutionella basen kategoriseras i stark och svag. Med en stark bas avses att regionen finns omnämnd i kärnstatens konstitution och att regionen har en egen självstyrelselag eller konstitution. Om så är fallet tilldelas en poäng. Om regionen endast omnämns i kärnstatens konstitution tilldelas noll poäng. Om regionen endast vilar på sin egen konstitution eller självstyrelselag tilldelas en halv poäng.
4. Kontrollen över autonomibestämmelser kan uppdelas i tre kategorier. Om regionen har möjlighet att själv lagstifta om sin konstitution eller självstyrelselag tilldelas en poäng. Om det däremot krävs konsensus mellan den regionala lagförsamlingen och kärnstatens parlament utdelas en halv poäng. Om det uteslutande är kärnstatens parlament som beslutar om regionens konstitution eller självstyrelselag tilldelas noll poäng.
5. Om regionen ges behörigheten att uppbära skatt i stor omfattning ger det en poäng, men om regionens behörighet är ringa eller saknas ger det noll poäng.

I de tre första kategorierna ger Ackrén Åland fulla poäng. I kategori fyra utdelas en halv poäng och beträffande skatter noll poäng (Ackrén 2009). Vad beskattningspoängen beträffar handlar det från vår sida om ett antagande, eftersom poängsättningen inte är explicit angiven. Trots att Ackréns kategorisering är betydligt finmaskigare än Suksis grova indelning finns det utrymme för ytterligare kalibrering. Omfattningen av den lagstiftande behörigheten diskuteras inte. Även om regionen uppfyller kriterierna under punkt tre kan den lagstiftande behörigheten variera stort. När det gäller Åland står en betydande del av rättsområdena utanför landskapets behörighet att lagstifta. Givet att Åland gavs avsevärt fler rättsområden att besluta om skulle det inte ge utslag i föreliggande poängsättning.

Studier om vilka behörigheter som tillkommer Åland och landskapets relation till riket har fått en kritisk granskning av Bjarne Lindström och Göran Lindholm. De argumenterar för att det politiska handlingsutrymmet i lagtinget är klart mer begränsat än vad det legala verkar tillåta. En av förklaringarna till detta är att det råder ett asymmetriskt partnerskap med statsmakten. Statsmakten har ett legalt tolkningsföreträdare som enligt Ida Jansson samt Lindström och Lindholm har haft en begränsande effekt på självstyrets utveckling och omfattning. Sålunda borde ett bilateralt partnerskap uppnås med rikets högsta ledning för att ge Åland större behörighet. Den statliga kontrollen över Åland var särskilt omfattande under självstyrets inledande decennier (Jansson 2020; Lindström & Lindholm 2021). Det vore därför ändamålsenligt att ytterligare justera graderingen av autonomier för att ge en mer rättvisande bild av den faktiska graden av autonomi och inte endast den legala.

Följer vi Ackréns kategorisering kan vi konstatera att de autonomier som har den högsta graderingen inte är en enhetlig grupp. Storleken synes inte spela någon roll eftersom extremt små autonomier såsom Niue i Oceanien med cirka 1 600 invånare är lika autonoma som Sicilien med sina mer än fem miljoner invånare. Oberoende av storlek verkar det som om de autonoma regionerna i Europa klarar sig ekonomiskt minst lika bra som kärnstaterna (Roslin 2006). Även i övriga delar av världen är trenden densamma. Allvarliga strävanden efter full självständighet uppstår i regel inte där skillnaden i storlek är omfattande mellan kärnstaten och den autonoma regionen. Färöarna och Grönland



verkar avvika från detta generella mönster även om intentioner inte har omsatts i handling. Kort sagt, det råder ingen tvekan om att Åland uppfyller kraven på Rezvanis definition av partiell suveränitet. Till detta återkommer vi framöver.

## Det åländska självstyrets historiska utveckling

Många av de partiellt självständiga territorierna är före detta kolonier med koppling till Storbritannien eller Frankrike. Det federala USA med sina 50 delstater har upprättat ett antal självstyrda arrangemang. Det största av dessa är Puerto Rico, som inte upptagits i federationen men har en partiell suveränitet utan representation i kongressen i Washington. Federala Kanada kan stoltsera med det relativt nyskapade arktiska territoriet Nunavut i den nordostliga delen av landet. Flera enhetsstater, däribland Frankrike och Danmark, har introducerat självstyrda arrangemang och det har alltså även Finland i förhållande till Åland. Oberoende av kärnstatens organisatoriska karaktär förekommer det olikheter mellan de självstyrda regionerna i många avseenden.

Bortsett från storlek och ekonomiska resurser skiljer sig dessa från varandra genom att vissa har en territorialgräns till kärnstaten, medan andra är insulära med en maritim gräns till kärnstaten eller är avlägset belägna från nationalstatens centrum. I vissa fall är språket detsamma som i kärnstaten, som till exempel i Skottland, men regionen utgör ändå en särskild nationell enhet genom historiskt, dialektalt och kulturellt betingade territoriella gränser. I andra fall, som i Katalonien, är spanska och katalanska någorlunda jämnstarka språk även om katalanska numera dominerar i officiella sammanhang. Slutligen har vi enspråkiga regioner där språk och kultur skiljer sig från kärnstatens. Puerto Rico utgör ett exempel på en sådan region. Där är spanska det primära språket, trots att engelska dominerar i kärnstaten USA.

Åland hör till den kategori av självstyrda territorier som avskiljs från kärnstaten av en maritim gräns, och där språket och kulturen avviker från det dominerande i Finland. Den språkliga och kulturella gränsen är emellertid lokalt flytande, eftersom språket i den åboländska skärgården är företrädesvis svenska. Åland har också av hävd betydande kontakter med de svenska kustregionerna i Finland, det så kallade Svensk-

finland, och institutionerna där, inte minst inom utbildning och kultur. Ett betydligt viktigare språkligt och kulturellt stöd är Ålands närhet till Sverige, som ju är det största nordiska landet med cirka tio miljoner invånare. Inte nog med detta, Åland ligger i närheten av Sveriges absoluta centrum när det gäller ekonomi, administration och kulturutbud. I förhållande till Finlands huvudstad Helsingfors är Åland avlägset och perifert, men i förhållande till den betydligt mer inflytelserika och resursstarka Stockholmsregionen ligger Åland väl placerat jämfört med många andra regioner i Sverige.

Det självstyrda Åland är alltså en etniskt distinkt region i förhållande till den finska majoritetskulturen i Finland, men inte i förhållande till grannen Sverige. Språk och kultur förenar ålänningarna med den finlandssvenska befolkningen som är en etnisk minoritet men saknar en given territorial hemvist att rå om, förutom det kommunala sammanhanget (Allardt & Starck 1981; Sundberg 1985). Genom att etnicitet och territorium sammanfaller utgör det självstyrda Åland och ålänningarna en nation som skiljer dem från det finlandssvenska och det svenska i Sverige. Självstyret, som infördes 1921, har efter decennier präglats av osäkerhet om vägval institutionaliserats efter andra världskriget (Dreijer 1947; Dreijer 1972). Inledningen var emellertid allt annat än lätt. Den stora folkrörelsen för en återförening med Sverige satte igång redan innan Finland blev självständigt. Separationen från Ryssland kan ses som en kedjereaktion där Finland strävade efter separation och full suveränitet medan Åland längst i väster av det ryska imperiet misstrodde Finlands möjligheter att bli en självständig och tvåspråkig stat, vilket stärkte tankarna om separation och återförening med Sverige. Finlands separation från Ryssland lyckades, men med den nyvunna suveräniteten i ryggen ville Finland på inga villkor släppa taget om Åland. Konflikten kom att få internationella dimensioner och löstes i Nationernas förbund. Detta skulle ha konsekvenser för hur den självstyrda förvaltningen mödosamt byggdes upp på Åland.

Som storfurstendöme i det ryska imperiet 1809–1917 hade Finland en viss självstyrelse i likhet med andra regioner i det mångkulturella imperiet. Som tidigare nämndes var detta ett sätt att pacificera landet från uppror. Inte nog med detta, Ryssland gjorde Helsingfors till huvudstad i storfurstendömet med tillhörande administrativa och kyrkliga byggnader

samt tjänstemän. Universitetet i Helsingfors utbildade präster och administratörer som tjänade den offentliga förvaltningen i landet. Resurserna tilldelades från Ryssland, men kunnandet i juridik och förvaltning fanns lokalt. Finland var tack vare detta väl förberett att ta över hela det politiska och administrativa ansvaret när landet lösgjorde sig från Ryssland (Klinge et al. 1989; Heikel 1940). Finland blev en enhetsstat som präglades av centralisering, homogenisering och standardisering. Särlösningar är något som en enhetsstat har svårt att acceptera, vilket skulle drabba det självstyrda Åland. På sikt drabbades även den finlandssvenska kulturautonomin som med svenskans tillbakagång naggats i kanterna dels av ekonomiska skäl, dels av effektivitetstänkande i termer av centralisering och standardisering. Inför hotet om att förlora det åländska territoriet till Sverige var man emellertid beredd att acceptera en särlösning som än i dag väcker avoga känslor i finsknationella kretsar.

I motsats till Ryssland var republiken Finland inte alls villig att bygga upp en administration med tillhörande resurser och byggnader på Åland. Visserligen tvingades Finland bli officiellt tvåspråkigt och ge Åland självstyre, annars hade Åland uppenbarligen gått förlorat till Sverige. Det svenska språkets formella ställning som likvärdigt med det finska berodde sålunda inte på god vilja, utan var ett motdrag för att inte drabbas av omfattande territoriella förluster. I motsats till Finland 1809 fick ålänningarna i praktiken starta från noll när landskapsförvaltningen inledde sin verksamhet 1922. I Finland hade man tydligen förträngt de politiska konflikterna kring självstyret med Ryssland, eftersom man visade en stor oginhet mot Åland beträffande tolkningen av den lagstiftande behörigheten (Isaksson 1988, 180–199; Dreijer 1947, 51). Redan i begynnelsen förkastades de flesta lagförslag från Åland i Högsta domstolen (HD), där man inte var sen att utöva sin makt över det lilla självstyrda öriket. När konflikten om Åland väl var löst och landskapet förblev en del av Finland, var det dags att infoga Åland i den finländska förvaltningshierarkin. Till skillnad från det auktoritära Ryssland var Finland en demokratisk republik, även om inbördeskrigets följder gjorde att landet till en början inte kan anses ha varit en varit en rättsstat. Den uppskruvade fascisminspirerade finsknationalismen drabbade socialister och det svenska i landet och i förlängningen även Åland under de första decennierna av självstyre. Utan internationella garantier och svenskt beskydd hade Åland varit illa ute.

Under de första åren av självstyrelseförvaltning bestod arbetsstyrkan av lantrådet, en sekreterare, en renskrivare och en vaktmästare. Periodvis skötte lantrådet även sekreteraruppgifterna (Isaksson 1988, 176–179). I praktiken var det lantrådet själv som skötte om lagberedningen och verkställigheten för den rätt omfattande lagstiftande behörighet som getts landskapet Åland i självstyrelselagen. Landskapet hade därför varken kunande eller kapacitet att överta sådana statliga funktioner som enligt lag tillhörde Åland. Med ökade resurser kunde detta stegvis avhjälpas och enligt en överenskommelse kunde den finländska centralförvaltningen vid behov ge en handräckning (Dreijer 1947, 48–49). Under dåvarande omständigheter är det inte förvånande att befolkningen på Åland inte hade en särdeles hög tillit till den egna landskapsförvaltningen.

### Från *top down* till *bottom up*

Självstyre kan uppstå antingen genom *top down* eller *bottom up*, det vill säga antingen genom inplantering uppifrån eller efter ett tryck nerifrån. Det var den förra varianten som gällde på Åland när självstyret realiserades. Det är även förklaringen till varför man på Åland inte kände sig entusiastisk inför detta arrangemang medan man i Finland intog något av en förmyndarroll gentemot det lilla Åland. Det historiska ger en förklaring till varför det tog lång tid innan det åländska självstyret konsoliderades och man var redo att ta över fler behörighetsområden att besluta om. Självstyret, som var pålagt Åland uppifrån, förändrades när ålänningarna aktiverade sig och krävde utvidgad autonomi och därmed blev till ett tryck nerifrån. Det är trycket nerifrån vi tagit fasta på i denna studie. Det är inte dikterat från Finland, utan initiativet till ökad autonomi kommer från ålänningarna själva. Detta är inte på något sätt unikt. Liknande transformerar från ”uppifrån ner” till ”nerifrån upp” på svenska har vi kunnat observera gällande Finlands relation till Ryssland, Norges relation till Sverige och Islands relation till Danmark innan de kastade loss och blev självständiga.

Frågan är hur Åland placeras in på kartan över olika autonoma arrangemang. Ett federalt arrangemang är det inte frågan om, eftersom systemet förutsätter att man går frivilligt samman och kommer överens om en arbetsfördelning gällande vad som tillhör delstaten och vad som till-

kommer federationen. På så sätt integreras delstaten i federationen, som upprätthåller ett tvåkammerssystem för att såväl den stora som den lilla i princip ska ha lika mycket att säga till om (Watts 1999, 6–20). Genom ålänningarnas aktivitet och initiativförmåga har landskapet Åland utvecklats till ett partiellt självständigt territorium. Detta arrangemang bygger på att såväl Finland som Åland har separata regeringar och folkvalda församlingar som lagstiftar och styr. Ålands behörighet att lagstifta är partiell och den behörigheten kan varken inskränkas eller utvidgas utan att bägge parterna godkänner det. Vetorätten eller snarare kravet på konsensus är ett centralt instrument som kan användas ifall Finland vill göra inskränkningar i det åländska självstyret.

I ett teoretiskt perspektiv är det av intresse att reda ut varför kärnstaten är beredd att skapa självstyre och i vilket skede den strategin förbyts till att bromsa krav som ställs av den självstyrda regionen. Denna frivillighet som präglar federationers uppkomst saknas här. I stället är det krig med territoriella uppgörelser (första världskriget och Åland), internationellt tryck eller omfattande missnöje i en given region som avviker från staten i övrigt som föranleder att självstyrda regioner uppkommer. Kärnstaten kan erbjuda självstyre som ett lockande alternativ för att dämpa självständighetssträvanden eller när en region strävar efter att integreras med en annan stat. Med detta uppifrån ner-arrangemang försäkras kärnstaten att de territoriella gränserna hålls orubbliga och att den självstyrda regionen är underställd statens försvars- och utrikespolitik. Arrangemanget cementerar kärnstatens överhöghet, men de institutionella ramarna och lagstiftningsbehörigheten ger ökad tillit till den egna regionala regeringen, givet att politiken, ekonomin och förvaltningen är välskött. Detta är upplagt för att politik, ekonomi och samhällsliv går i otakt med hur det förhåller sig i kärnstaten. Kraven som kommer underifrån blir dominerande och kärnstaten hamnar ohjälpligt på defensiven. Konstellationerna är med ens omvända. Det verkar uppenbart att *bottom up*-arrangemanget kan ge en tillfällig frist i avsikt att pacificera känslorna regionalt samt undanröja konflikter med det internationella samfundet eller med grannstaten.

Det är av stor betydelse att väljarna har full tillit till den regionala självstyrelsen. Ett fortsatt missnöje regleras av kärnstatens förhållning till regionen å ena sidan och av att ge efter för kraven på ökad överföring av behörighet till regionen å andra sidan. Kravet på ökad behörighet kan

under vissa omständigheter leda till framtidsplaner om självständighet, samtidigt förtvinar förhoppningarna om att uppgå i en annan stat utan specialarrangemang. De institutionella lösningarna och det folkliga stödet för den egna partiella självständigheten sätter lätt djupa spår under en rätt kort tidsperiod. Man kan konstatera att ett nationsbyggande har ägt rum när befolkningen i den självstyrda regionen har omfattat en djupare *Gemeinschaft*-solidaritet. Denna solidaritet har nått sin fullbordan när man i första hand upplever sig som en ålänning och inte som en finländare, eller som en färing i första hand och inte som en dansk.

Det regionala självstyret är extra utsatt i tider av ekonomisk kris eller yttre hot, och då finns kärnstaten där som garant. En sådan situation har förekommit i flera autonoma regioner, och samma fenomen förekommer i förhållandet mellan EU och dess medlemsstater. Skillnaden är att medlemskapet i EU är ett frivilligt arrangemang, eftersom medlemsstaterna ser en fördel i att avsäga sig suveränitet till EU i form av en samlad stark internationell aktör. En stat och en självstyrd region kan vara både för liten och för stor samtidigt. De är för små för att stå emot ekonomiska chocker eller militära hot, och när det handlar om försvarsfrågor tyr stater sig därför gärna till övernationella organisationer såsom NATO eller andra förbund. Man förlitar sig på EU när det gäller att skydda den egna ekonomin i internationell konkurrens och för att stärka den internationella handlingskraften. Den självstyrda regionen tyr sig till kärnstaten när ekonomin blöder, när det finns ett behov av expertis och när regionen står inför militärt hot. Kärnstaten är emellertid för stor för att kunna ta del och tillgodose krav från samtliga delar av riket. Likaledes är den självstyrda regionen för stor för att tillgodose en uppsjö av krav som uppkommer i regionens alla delar.

Finland har rätt och laglig skyldighet att utföra omfattande kontroll av lagar som stiftas på Åland. Systemet kan kallas "arvet från tsarismen" där lagar stiftade av lantdagen i Finland granskades, kontrollerades, stadfästes eller förkastades i Sankt Petersburg. När självstyrelselagen kom till 1920 överfördes samma system i reviderad form på förhållandet mellan Åland och Finland. Den ryska hegemonin hade lett till frustration i Finland och gett bränsle åt en separation från imperiet. På liknande sätt förhöll sig också Sverige till lagstiftningen i norska stortinget och den danska riksdagen till Islands allting i förhållande till danska riksdagen (som försam-

lingen hette fram till 1953). I båda fallen var systemet hegemoniskt och resulterade i ett utbrett missnöje. I Norge och Island ville man ha det egna folkets mandat att styra och lagstifta utan kärnstatens inblandning. Det resulterade i att först Norge och sedan Island ensidigt utropade sig till suveräna stater. I dag sköter Färöarna själva sin lagstiftning och lagarna träder i kraft utan vare sig kontroll eller insyn från den danska regeringen eller folketinget (West 2020). Detta gäller givetvis de lagområden som hör till färingarnas behörighetsområde. Bjarne Lindström argumenterar för att autonomin på Färöarna utvecklats till något som påminner om en mikrostat (Lindström 2020, 14). Demokrati bygger på förtroende mellan väljare och valda samt mellan kärnstaten och självstyrda territorier. Samma system gäller givetvis även för Grönland samt i ett flertal andra självstyrda regioner.

Det tsaristiska systemet sätter press på ålänningarna att få lagar godkända och att hålla hög nivå beträffande juridisk korrekthet. Därtill ska lagarna givetvis vara stiftade så att de är kvalitativt goda för det åländska samhället. Det är denna balansgång som präglar denna studie. Förtroendet mellan Åland och Finland var inledningsvis nedkyllt, och förtroendet har lätt svalnat när konflikter blossat upp såsom i frågan om rätten att se svensk tv eller fullt medlemskap i Nordiska rådet. Finlands förtroende för det åländska självstyret har ännu inte nått den nivå som Färöarna och Grönland åtnjuter i Danmark. Där är förhållandet flexibelt till de självstyrda territorier som även fått rätt att uppbära och styra över insamlade skattemedel. Kombinationen att därtill få bedriva självständig lagstiftning utan den danska statsmaktens kontroll ger än mer skäl för benämningen partiellt självständigt territorium. Frågan är hur väl ålänningarna måste förvalta sitt självstyre för att vinna ökad makt att styra över sin egen region, eller om det är den goda kvaliteten som är problemet. Hur god kvaliteten i det åländska självstyret är ska vi fokusera på framöver.

# 3.

## Självstyrets kvaliteter i forskningen

### Mikrostater

Forskningen i offentlig förvaltning är naturligt nog omfattande, men forskningen om de självstyrande regionerna med behörighet att lagstifta är så gott som obefintlig. Däremot är intresset för region- och kommunforskning livligt, detsamma gäller även delstater i federationer. Det finns visserligen kopplingar till forskningen på statlig, regional och kommunal nivå men även väsentliga skillnader. Delar av den omfattande teoriutveckling som finns går att applicera på självstyrande regioner. En annan men betydligt mindre forskningstradition är den om mikrostater. I många avseenden har mikrostater kopplingar till självstyrda regioner genom sin suveränitet att lagstifta och eftersom detta sker under småskaliga förhållanden. Forskning om mikrostaternas offentliga förvaltning förekommer i någon mån, men teoribildningen är ofullständig och delvis föråldrad på grund av bristande intresse. Därtill har forskningen huvudsakligen bedrivits bland forna koloniregioner. Trots detta är den teoretiska diskussion som förts i många avseenden relevant för sådana självstyrande regioner som Åland.

Enligt Randall Baker finns det ett flertal studier som har studerat ekonomi och politik i relation till litenhet och suveränitet, medan frågan om storlek och hur den offentliga sektorn fungerar är relativt lite utvecklad.



Teoribildningen i offentlig förvaltning handlar om generella principer för hur offentlig service fungerar. En konsekvens av detta är att offentlig förvaltning i mikrostater endast blir en förminskad version av den i stora stater (Baker 1992, 4–9). Det råder ett lineärt antagande att det som gäller i de stora staterna upprepas i de små i mindre skala. Kort sagt, den offentliga administrationen antas vara neutral för variationer i staters storlek. Däremot är medborgarsamhället i stora stater i betydligt högre grad separerat från staten, medan medborgarsamhället i små stater är nära involverat med staten och staten med medborgarsamhället (Richards 1982, 159). Kopplingen mellan stat och medborgarsamhälle förmedlas mellan individer snarare än genom opersonlig byråkrati som representerar staten.

Eftersom merparten av det som skrivits om mikrostater handlar om underutvecklade småstater, oftast i Karibien och Oceanien, får studierna lätt en slagsida. Inkompetens, korrupktion, låg moral och motivation samt ineffektivitet är omdömen som dyker upp. I detta sammanhang är det emellertid mer relevant att fokusera på hur mikrostater klarar av att sköta samma uppgifter som stora stater men på ett småskaligt sätt. Kärnfunktionerna i offentlig förvaltning är desamma i stora och små stater, någon proportionalitet mellan befolkningsstorlek och antalet offentligt anställda behöver nödvändigtvis inte råda (Rajaraman & Saha 2008, 223–233). I stora stater följer man en modell konstruerad av Max Weber med en klar arbetsfördelning inordnad i en vertikal organisationsstruktur där var och en har en given arbetsuppgift. I mikrostater gäller i princip det samma, men bredden på uppgifter är större. Det finns en potential att ta sig an nya uppgifter och en tjänsteman kan lätt bli involverad i uppgifter i ett annat ministerium, inom rättsväsendet eller något projekt tillsatt av parlamentet (Murray 1981, 249–251). Samtidigt finns det en tendens att tjänstemän gör en snabbare karriär än de med motsvarande kompetens i en stor stat (Chittoo 2011, 23–34). För att den offentliga förvaltningen i mikrostater ska kunna jobba effektivt måste den med andra ord vara innovativ och flexibel. Tjänstemännen bör vara beredda på övertidsarbete och även på att ta sig an uppgifter som inte ingår i deras specialområde. Frågan är om det kanske är mikrostaternas organisatoriska lösningar som borde vara modell för de stora staterna och inte det motsatta.

Frågan om flexibilitet förekommer frekvent även i nyare studier. I en studie från ett flertal karibiska länder konstateras att tjänstemännen för-

utom att vara flexibla måste vara generalister som har kunskap inom ett brett spektrum av områden. Ofta är det några nyckelpersoner som tillfrågas i nästan varje ärende och därtill övervakar de att besluten inom varje policy, program eller projekt blir rätt genomförda (Brown 2010, 44–65). Det är emellertid inte endast tjänstemännen utan även institutionerna som behöver vara anpassade till att vara generalister. Små nationer kan inte alltid uppfylla en strikt gränsdragning mellan statliga institutioner, utan det förekommer ofta att offentliga institutioner får ta sig an komplexa frågor av olika slag.

Litenhet leder till många problem, men det finns klara fördelar med att vara liten. Jämfört med stora nationer har de små en fördel i att befolkningen är mer homogen beträffande värderingar och attityder. I små nationer är motsättningarna mellan politiska partier mindre relevanta, skillnaden mellan den offentliga administrationen och regeringen är mindre, staten och samhället är nära sammankopplade och folk identifierar sig med dem samt känner en sammanhållning i förhållande till den omkringliggande världen. Av detta följer att:

- Beslutsfattarna går att identifiera på basis av vad de fattat beslut om.
- Tjänstemännen har möjlighet att undvika rigiditet och att experimentera med lämpliga former av administration.
- Små administrationer är mer människoorienterade; de är lätta att nå och är mer responsiva.
- Politiska partier är varken lika rigida eller lika behövliga som i stora nationer.
- Beslutsfattare har nära kontakt till administrativa detaljer och till tjänstemännen samt deras klientel.
- I många avseenden är en anställning i den offentliga förvaltningen något önskvärt och även prestigefullt (Kersell 1992, 290–302).

Dessa generaliseringar är baserade på forskning om mikrostater där flertalet av dem är underutvecklade. Inte desto mindre finns det uppenbara likheter med mer avancerade småstater. Däremot är det oklart i vilken utsträckning dessa generaliseringar även gäller partiellt suveräna regioner med en relativt omfattande lagstiftningsbehörighet och tillhörande beredande och implementerande offentlig administration.

## DE REGIONALA LÖSNINGARNAS MÅNGFALD

Stater kan organisera de lägre förvaltningsnivåerna på olika sätt. Därför finns det många olika slag av regioner och kommuner runt om i Europa. Av etniska, språkliga eller andra skäl kan en stat ge ett geografiskt område ett mer eller mindre omfattande självstyre. I Norden är Grönland, Färöarna och Åland sådana *självstyrande områden*. I resten av Europa finns ytterligare ett knappt tiotal liknande regioner, och en del områden med självstyre utanför Europa är likställda delar av europeiska stater, såsom Azorerna, Madeira och Kanarieöarna.

*Separatism*, ett större eller mindre folkligt stöd för ökat självstyre eller total självständighet, förekommer i drygt ett tiotal regioner. De mest kända är Skottland, Baskien, Flandern, Katalonien, Korsika och Sardinien. Andra liknande områden är Lombardiet och Veneto i norra Italien och Transnistrien i Moldavien.

Regioner kan ha en stor historisk, kulturell och ekonomisk betydelse även utan självstyre. I EU finns på den nivå som i Finland motsvaras av landskap och i Sverige av län inte mindre än 1 300 regioner av varierande storlek och betydelse.

Ytterligare kan regioner samarbeta inom och mellan länder. Ett sådant exempel är *gränsregioner*. Sedan det första officiella gränsregionala samarbetet (EUREGIO) 1958 inleddes mellan Gronau och Enschede vid den tysk-holländska gränsen, har ett mycket stort antal gränsregionala initiativ genomförts över hela Europa. Enligt Association of European Border Regions existerar i dag över 200 gränsregionala enheter. Bortåt en tredjedel av Europas befolkning bor i en gränsregion, och två miljoner européer är gränspendlare.

Hur enskilda länder i praktiken organiserar förvaltningen i regioner och kommuner varierar från land till land och från delstat till delstat i en federation. Den regionala och kommunala mångfalden i Europa har under de senaste decennierna blivit allt större.

### Den autonoma statusens fördelar

Den ekonomiska balansen mellan kärnstaten och den autonoma regionen har en väsentlig betydelse för huruvida det är fördelaktigt för den självstyrande regionen att fortsätta vara en sådan eller om det finns ekonomiska förutsättningar att sträva efter självständighet. Enligt David Rezvani är det en fördel för den självstyrande regionen om kärnstaten har en klart starkare ekonomi, eftersom den då är i ett fördelaktigt läge att leverera offentliga resurser till den svagare regionala ekonomin. Om ekonomierna i stort sett är i balans, eller närmar sig en balans, ökar

däremot trycket på att se det självstyrda arrangemanget som orättvist (Rezvani 2014, 280–299). Genom att dividera bruttonationalprodukterna mellan kärnstaten och den självstyrande regionen får man ett index som anger regionens ekonomiska styrka i förhållande till kärnstaten. Enligt detta skulle Åland hamna långt ned på listan och detsamma gäller Färöarna och Grönland. När det gäller regioner med de bästa ekonomiska förutsättningarna att bli självständiga är Kurdistan i Irak i en klass för sig. Även Katalonien och Skottland ligger bra till. Dessa tre självstyrda regioner har en befolkning som klart överstiger fem miljoner invånare. Även regioner som Vojvodina i Serbien och Hong Kong har ett fördelaktigt index, men självständighetsdrömmarna motarbetas effektivt med auktoritära medel.

I inget fall kommer regioner med ett litet befolkningsunderlag nära ett fördelaktigt index. Trots detta strävar såväl Färöarna som Grönland efter självständighet – befolkningen där understiger 60 000 invånare. Rezvani menar emellertid att det är fördelaktigare att upprätthålla självstyre framom självständighet, eftersom den regionala välfärdsekonomin vinner på detta. Enligt hans beräkningar är inkomsterna per capita tre gånger högre i självstyrda regioner jämfört med samtliga suveräna stater. Vid en jämförelse med självständiga mikrostaten i Karibien blir skillnaden än mer uppenbar (Rezvani 2014, 248–267). Dessa mikrostaten är tvungna att stå på egna ekonomiska ben till skillnad från de självstyrande regionerna som kan räkna med ekonomisk uppbackning från kärnstaten. Även om mikrostaternas ekonomi uppenbarligen står på lösare grunder än vad självstyrda regioner gör finns det skäl att lyfta fram fördelar och nackdelar med att vara små ekonomier.

Enligt Internationella valutafonden förekommer det typiska mönstret i mikrostaternas ekonomier. När det gäller nackdelarna kan följande problem uppmärksammas:

- Små stater har inga skalfördelar. Med en liten ekonomi finns det begränsade möjligheter till specialisering och expertis. Dessa ekonomier blir beroende av import i stället för att själva producera produkter och tjänster.
- Små ekonomier ställer hinder i vägen för att producera produkter och tjänster. Befolkningen i små stater räcker inte till för fullska-

lig produktion och tjänsteutbud trots att de offentliga utgifterna är stora.

- Som ett resultat av detta är små ekonomier mer utsatta för större makroekonomiska konjunkturer och externa chocker än stora ekonomier. Konjunkturkänsligheten är kopplad till den snäva produktions- och exportbasen.
- Små stater har i regel ett högt utländskt ägarskap i många sektorer inom ekonomin. De utländskt ägda sektorerna av ekonomin stärker inte automatiskt välfärden i mikrostaten.
- Hög offentlig skuldsättning är ett problem i flera småstater. Skuldsättningen kan vara resultatet av naturkatastrofer, bristfällig ekonomiförvaltning eller offentliga verksamheter som gör stora under-skott (IMF 2014).

Fördelarna är inte lika klart uttalade i mikrostater. En önskan om att bli en självständig mikrostat ökar om skillnaderna i preferenser mellan den självstyrda regionen och kärnstaten är stora. Skattesatsen kan vara applicerad enligt de ekonomiska och sociala förhållandena i kärnstaten på ett sätt som inte överensstämmer med förhållandena i den självstyrda regionen. Även etniska motsättningar kan hämma tillväxt, och då är det en fördel för självstyrda regioner att vara homogena (Imam 2012). Beträffande Åland är det inte frågan om att regionen ska sträva efter att bli en självständig mikrostat utan snarare att utöka sin lagstiftande behörighet.

### Mikrostater och självstyrande regioner i en europeisk kontext

Ur ett europeiskt perspektiv är mikrostater och autonoma regioner intressanta dels för att deras antal är stort, dels för att de har mycket varierande politiska och ekonomiska relationer till grannstaterna. I den ekonomiska teoribildningen ses deras begränsade storlek entydigt som en nackdel. Litenheten anses leda till att enheterna är starkt beroende av export och därmed utsatta för olika risker som följer av marknader med låg diversitet. Dessutom är de nationella/lokala marknaderna små, vilket leder till höga kostnader. Litenheten anses med andra ord vara ett hinder för en hållbar ekonomisk utveckling. Däremot pekar litteraturen på få fördelar med den begränsade storleken, och när sådana nämns är det vanligen egenskaper

som är svårsmätbara ur ekonomisk synpunkt, såsom social homogenitet och sammanhållning, social flexibilitet, anpassningskapacitet och förändringsbenägenhet (Armstrong & Read 1995, 1230).

Tyvärr finns det få studier som analyserar hur variationer i graden av autonomi påverkar mikrostaters och autonoma regioners handlingskapacitet och prestationsförmåga, trots att problematiken är särskilt central uttryckligen i ett europeiskt sammanhang. Inom ramen för EU förutsätter integrationen exempelvis att mikrostaten ger upp en del av sin ekonomiska och lagstiftningsmässiga suveränitet för att tillämpa en gemensam politik som förvärrar snarare än lindrar negativa storleks-effekter. Enligt den ekonomiska teorin borde autonoma regioner överträffa mikrostaten, eftersom integrationen gör det möjligt att undvika sådana negativa effekter. Men samtidigt kan begränsningarna i autonomin göra det omöjligt att förverkliga en politik som ur den enskilda regionens synvinkel främjar tillväxt och regional utveckling.

De här sambanden provas i en intressant analys av Armstrong och Read (1995) som specifikt gäller europeiska mikrostaten och autonoma regioner, närmare bestämt sådana regioner som har ett exceptionellt omfattande självstyre i jämförelse med andra regioner i samma stat. Exempel på sådana regioner är Kanarieöarna, Guernsey, Jersey, Azorerna och Färöarna. I analysen granskas de effekter bland annat storlek, geografiskt läge, ö-status, näringsstruktur, finansiella förhållanden och förekomsten av naturresurser har på den ekonomiska prestationsförmågan mätt genom BNP per capita och arbetslöshet. Även om analysen är grov är resultaten illustrativa. I motsats till den ekonomiska teorins förväntningar klarar sig mikrostaterna och de autonoma regionerna i själva verket bättre än närliggande EU-regioner, trots att många av dem har ett ofördelaktigt ekonomiskt utgångsläge eftersom de antingen är öar eller saknar kustlinje och dessutom befinner sig i EU:s periferi. En utvecklad finansiell verksamhet, naturresurser och turism visar sig vara de viktigaste enskilda förklaringsfaktorerna.

I slutsatserna betonar författarna ”det viktiga i att vara oviktig” (*the importance of being unimportant*). Mikrostaters och självstyrande regioners egenskaper ger en flexibilitet som åtminstone på vissa områden gör det möjligt att undvika en sådan EU-lagstiftning som skulle ha utjämnings effekter i jämförelse med andra regioner. Sådana viktiga områden

är *offshore*-ekonomin och turismen men också möjligheterna att genom subsidiaritetsprincipen bibehålla en stark och flexibel lokal självstyrelse och på så sätt bevara den regionala och lokala identiteten (Armstrong & Read 1995, 1239). Veterligen finns det emellertid inga övergripande analyser av hur självstyrelsen och förvaltningsinstitutioner i vidare mening påverkar mikrostaters och självstyrande regioners ekonomiska och demokratiska prestationsförmåga.

## Europeiska gränsregioner

Europas gränsregioner har en mycket varierande geografisk omfattning och organisatorisk karaktär (AEBR 2018). Utan att här närmare gå in på rätt komplicerade definitionsfrågor, kan det konstateras att en färsk studie (Capello et al. 2017) utifrån rätt strikta kriterier identifierar 45 landbaserade gränsregioner och 17 maritima gränsregioner. Kännetecknande för gränsregionerna är fortfarande att de vanligen har en sämre ekonomi och sämre tillgång till offentlig service än andra regioner. Eftersom de gränsregionala samsamarbetsstrukturerna varierar mycket, är deras exakta effekter på regionernas handlingskapacitet svåra att mäta. När det gäller förekomsten av gränsregionalt samarbete visar studier dock att dels den federala strukturen, framför allt i Tyskland, dels den nordiska förvaltningsmodellen varit fördelaktiga för ett sådant samarbete. I Norden har den starka lokala självstyrelsen, som gett kommunerna handlingsfrihet både gentemot regionerna och i förhållande till nationalstaten, varit särskilt betydelsefull. Samtidigt förefaller avgränsade regionala samsamarbetsstrukturer ha varit mer effektiva än stora samsamarbeten i implementeringen av EU:s regionalpolitik (Perkmann 2003, 167). Därtill visar studier av europeisk innovativ politik i eftersatta regioner att de svaga organisatoriska resurserna i form av bristande nätverk, kommunikationsformer och administration för att stödja och tillvarata innovationsarbetet är de största problemen, snarare än regionens storlek eller geografiska läge (Tödtling & Trippl 2005).

Beträffande de *direkta effekterna* av gränsöverskridande samarbete pekar färskare analyser ytterligare på att de europeiska gränsregionernas problem inte primärt handlar om vare sig storlek, brist på resurser eller tillväxt. Snarare gäller problemen bristande effektivitet i hur gräns-

områden och lokala resurser styrs, med andra ord förvaltningens och styrningssystemens kapacitet (Capello et al. 2017, 9f.). För de satsningar som i dag görs för att motverka gränshinder, med bland annat Öresundsregionen som förebild, gäller åtgärderna konkreta frågor som e-förvaltning, gemensamma arbetsförmedlingar, järnvägsförbindelser, gränsöverskridande vård och tillförlitliga informationstjänster (Nordiskt samarbete 2018). Även om det inte heller för gränsregioner finns några systematiska analyser av hur förvaltning och styrning påverkar regionernas prestationsförmåga, kan man, som den här summeringen visar, ur befintlig forskning utläsa ett indirekt stöd för att såväl förvaltningsstrukturerna som de regionala och lokala aktörernas autonomi har en avsevärd betydelse.

### Den kommunala nivån – storlekens betydelse för handlingskapaciteten

När det gäller den kommunala nivån är forskningen om storlekens inverkan på enheternas kapacitet omfattande till den grad att den är svåröverskådlig. Särskilt omdebatterad är frågan om det existerar ett kommunstorleksoptimum som skulle innebära att positiva skaleffekter kan utvinnas i den kommunala verksamheten. Föreställningen om skalekonomi bygger på antagandet att kostnadskurvan är U-formad. De flesta verksamheter har högre kostnader i initialskedet. Därefter sjunker kostnaderna gradvis bland annat till följd av specialisering, för att i ett visst skede återigen stiga eftersom stora enheter kräver insatser för kommunikation och koordinering. De här sambanden gäller både offentliga och privata verksamheter (Boyne 1995). Det är ingen tvekan om att antaganden om skalekonomi i hög grad påverkat den kommunala reformpolitiken. Förväntningar om skalfördelar förekommer starkt i den föreställning som ibland kallas för reformteorin, och som betonar stora enheters funktionella kapacitet (Mouritzen 1989). Förenklat uttryckt utgår reformteorin från att stora lokala system är överlägsna de små av tre orsaker: a) för att de till följd av en heterogen befolkning har större möjligheter att ta hänsyn till minoritetspreferenser, b) för att de ger invånarna bättre möjligheter att delta i beslutsfattandet och slutligen c) för att de förmår producera servicen mer effektivt.

Avgörande fördelar ska alltså kunna utvinnas ur produktionsprocessen; stora kommuner antas i förhållande till små ha ett bättre skatteunder-



lag, en mer utvecklad förvaltningsorganisation och bättre möjligheter att upprätthålla en diversifierad servicestruktur genom större producerande enheter (Sundberg et al. 2011). Problemet är emellertid att varken den ekonomiska teorin eller den empiriska forskningen har lyckats ange vad den optimala storleken är. I det avseendet är de slutsatser som kan dras utifrån forskningsläget relativt entydiga. En metaanalys av olika studier visar att ingen funnit entydiga belägg för positiva skaleffekter i kommunala verksamheter (Blom-Hansen et al. 2014, 792).

Det finns flera orsaker till detta. För det första finns det många olika typer av kommunsystem, och kommunernas uppgifter varierar från ett land till ett annat. Ett storleksoptimum som skulle gälla från ett system till ett annat är därför otänkbara. För det andra varierar storlekseffekterna mellan olika verksamheter. Endast gällande grundskolan finns både i nationell och i internationell forskning belägg för skalfördelar såväl på kommunnivå som på skolnivå. Stora skolor tenderar således vara mer kostnadseffektiva än små (Blom-Hansen et al. 2014; Nakari & Sjöblom 2009). För övriga verksamheter är sambanden osystematiska, och dessutom varierar storlekseffekterna beroende på om de granskas på kommun- eller på enhetsnivå. I allmänhet gäller att eventuella effektivitetsfördelar inte i första hand uppnås på kommunnivå, utan på enhetsnivå i själva verksamheterna där de faktiska resurserna sätts in. Ytterligare visar svensk forskning att de stora kommunreformerna under 1950- och 1970-talen ledde till en gradvis utjämning av de mellankommunala effektivitetsskillnaderna, och att storleksskillnader inte längre förklarar den mellankommunala variation som i dag förekommer (Sundberg et al. 2011).

En fråga för sig är på vilket sätt förvaltningskostnaderna relaterar till storlek. Vad kostar det med andra ord att driva kommunala system? En studie av den kommunreform som åren 2005–2011 genomfördes i Danmark tyder på systematiska storleksfördelar såtillvida att förvaltningskostnaderna minskade med cirka 10 procent några år efter kommunsammanslagningarna. Samtidigt visar andra studier (Lassen & Serritzlew 2011) att invånarnas förtroende för kommunernas politiska effektivitet minskade märkbart under samma period. Då uppstår frågan om en inbesparing på 10 procent i förvaltningskostnader är värd en kännbar minskning i invånarnas förtroende. Precis som Blom-Hansen et al. (2014) påpekar är detta emellertid ett politiskt och inte ett vetenskapligt spörsmål. En jäm-

förande studie av öst- och centraleuropeiska kommunsystem ger liknande resultat som analysen i Danmark (Swianiewicz 2002). Här dras emellertid slutsatsen att kommunsammanslagningar upp till en storlek på 20 000 invånare har en positiv inverkan på kommunernas ekonomiska kapacitet som överstiger de negativa effekterna för demokratiskt förtroende och effektivitet. Resultat av det här slaget kan dock inte utan vidare generaliseras till att gälla kommuner och kommunsammanslagningar i andra länder. Effekterna är starkt kontextberoende. Systematiska jämförande studier av hur förvaltningsresurserna påverkar andra kommunala värden än de rent ekonomiska finns veterligen inte.

### EU, medlemsstater och regioner

I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet blev subnationell mobilisering ett otvetydigt inslag i europeisk politik i och med att EU:s strukturpolitik skapade en åtgärdsstruktur som gjorde det möjligt för regionala och lokala myndigheter att undanröja och kringgå nationella begränsningar i beslutsfattandet (Marks & McAdam 1996). Begreppet ”Regionernas Europa” hade visserligen ingått som ett element i europeisk federalism redan på 1960-talet, men genom att föreställningen om regionerna som en europeisk möjlighetsstruktur blev själva grundbulen i strukturpolitikerna gavs regionerna en verklig röst i beslutsfattandet (Hooghe & Marks 1996). Dessutom bidrog subsidiaritets- och partnerskapsprinciperna som introducerades genom Maastrichtfördraget till att politiken institutionaliserades i en federal riktning även i enhetsstater (Loughlin 1996).

Enligt några av de mer extrema tolkningarna av utvecklingen skulle nationalstaterna med tiden ersättas av regioner. Enligt vissa forskare var nationalstaten pressad från flera håll. Dess makt begränsades ovanifrån av EU och underifrån av subnationella myndigheter (Keating 1995; Börzel 2005). Även om få seriösa betraktare längre föreställer sig att nationalstaten håller på att vittra bort, är regionaliseringen som fenomen här för att stanna i den meningen att regionerna i ett europeiskt sammanhang blivit starka politiska aktörer vid sidan av staten och de allt starkare övernationella politiska institutionerna. Sedan Marks och McAdam (1996) fångade in den här utvecklingen i begreppet ”mångnivåstyrning” (*multilevel*

*governance*) har en veritabel akademisk industri uppstått på området. En del uppfattar mångnivåstyrningen som ett ”Europa med regionerna”, medan andra ser den som en strukturell lösning där de europeiska regionerna bildar en tredje europeisk beslutsnivå på ett sätt som liknar det tyska federala systemet (Loughlin 1996).

Även om det således är otvetydigt att nationalstaten i och med EU inte längre har monopol på utformningen av territoriell växelverkan i samma mån som tidigare, har dess makt inte nödvändigtvis minskat. Dessutom har en skepsis gentemot EU tilltagit i de flesta regioner (Keating 2008; Tatham 2017), vilket inneburit att statscenterade tillvägagångssätt under 2000-talet återigen blivit dominerande strategier för regional mobilisering (Swenden & Bolleyer 2014). Det betyder att regionernas inflytande modereras av den statliga exekutivmakten. Mer konkret visade Callanan och Tatham (2014) att strategier för territoriell mobilisering på den europeiska arenan inte kan jämföras med inflytande. Inte heller strategier som går ut på att regioner i konfliktfrågor försöker åsidosätta statsmakten genom att direkt påverka den övernationella nivån är nödvändigtvis inflytelserika.

EU har visserligen påverkat nationalstatens suveränitet, men den övergripande utvecklingen med hänsyn till regionernas handlingskapacitet kan närmast beskrivas som en förskjutning från centralt styrda hierarkiska modeller till arbetsformer baserade på samverkan. Nya och gamla regionala utvecklingsmodeller existerar sida vid sida, vilket har lett till att regionernas ställning och verksamhetsformer varierar både inom och mellan stater. Utvecklingen på subnationell nivå i Europa går mot en större variation snarare än mot en större homogenitet. Forskningen visar ytterligare att det går en grundläggande skiljelinje mellan å ena sidan reglerande och å andra sidan administrativa former för territoriell mobilisering. I det förra fallet ges regionerna proaktivt möjligheter till inflytande genom lagstiftande befogenheter. Den senare strategin innebär att regionerna ges reaktiva möjligheter genom finansiella och administrativa resurser men utan lagstiftande befogenheter.

Med undantag för Åland är Finland ett exempel på det senare alternativet. Regionerna har förblivit svaga och institutionellt fragmenterade i det finska tvånivåsystemet, som består av en stark centralmakt och ett exceptionellt omfattande kommunalt självstyre. Färiska analyser (Sjö-

blom 2020) visar att flera faktorer starkt modererat EU:s inflytande över de finländska regionernas ställning. Till dessa faktorer hör att regionerna saknar en konstitutionell status och lagstiftande befogenheter, men också ett historiskt arv där traditionella politiska skiljelinjer gjort det omöjligt att en gång för alla lösa det regionala organiseringsproblemet. Om de nya välfärdsområdenas behörighet på sikt utvidgas är det visserligen möjligt att de framtida regionerna i större utsträckning kommer att motsvara EU:s regionkoncept, men tills vidare har den regionala nivån genom stegvisa reformer utvecklats till en mycket splittrad och relativt resurssvag förvaltningsstruktur.

Som framgick av föregående avsnitt innebär autonomibestämmelserna att Ålands ställning är en helt annan. Det beror i första hand på lagstiftningsbehörigheten, de delegerade funktionerna och de förhållandevis starka konstitutionella garantierna. En betydande del av rättsområdena står dock utanför lagstiftningsbehörigheten. I termer av övernationella beroendeförhållanden är den intressantaste frågan emellertid hur EU-medlemskapet påverkat regionens möjligheter att verka inom de ramar självstyrelsen ger. Den frågan återkommer vi till längre fram.

### Sammanfattning: Från det generella till det specifika

En övergripande slutsats som kan dras av den föregående översikten är att självstyrande områden och gränsregioner förefaller klara sig överraskande bra i jämförelse med andra regionala lösningar, och detta på ett sätt som till och med går emot framför allt den ekonomiska teoribildningens förväntningar. Därmed är frågan vilka kvaliteter i styret som kan förklara handlingskapaciteten. Som visats i det föregående påverkas handlingskapaciteten i denna typ av regioner av många faktorer som dessutom kan granskas på olika nivåer. För det första påverkas den av hur förhållandet mellan nationalstaten och det självstyrande området reglerats. Det påverkas i sin tur – för det andra – av övernationella beroendeförhållanden, särskilt förhållandet till EU. För det tredje kan självstyrelsens kvaliteter givetvis analyseras på den regioninterna nivån och handlar då om hur det självstyrande området förmår hantera de resurser det har till sitt förfogande. Slutligen har de anställdas position och frihetsgrader en betydelse i sammanhanget. Förvaltningens betydelse för

det självstyrande områdets handlingskapacitet kan med andra ord analyseras på fyra nivåer, från den övernationella nivån, via de nationella och regionala nivåerna till individnivån.

Tyvärr är forskningsläget på inget sätt uttömmande, och beträffande förvaltningsresursernas betydelse direkt bristfälligt. Den generella kunskapen om kvaliteten i självstyret är svävande. Det finns ingen egentlig forskning på området och än mindre någon teoribildning. Den kunskap som finns har vi inhämtat från olika källor med anknytning till administration och småskalighet. Dels handlar det om småskalighet i mikrostater, dels om dito i kommuner. Småskalighet genererar generella mönster, men kontexterna där mönstret uppstår är avsevärt olika och kan därför lätt leda till felslut. När det gäller mikrostater är studierna redan rätt gamla, men den största invändningen har att göra med att studierna handlar om stater i Karibien som inte tillnärmelsevis uppnår den ekonomiska välfärdsnivå som utmärker Åland. Kort sagt, lagstiftningsprocessen är inte lika komplex och krävande som på Åland, som förväntas hålla en nivå mätbar med Finland och övriga nordiska länder. Mikrostaternas behörighetsområde är emellertid klart större än Ålands, eftersom de är suveräna stater med egen försvars- och utrikespolitik.

En hel del kunskap finns även att inhämta från småskaliga kommuner, och kring det temat finns en uppsjö av forskning i Norden. Kommunerna har en viss grad av självstyre, men de är i detalj reglerade av statsmakten i respektive nordiskt land. Även om kommunerna saknar autonomi i egentlig mening, eftersom de inte har vetorätt och lagstiftningsbehörighet i förhållande till statsmakten, brottas de med frågor där kommunstorleken har en avgörande betydelse för det politiska beslutsfattandet och det administrativa utförandet. Till skillnad från Åland har en kommun med samma storlek ingen rätt att avvika från nationell lagstiftning, men däremot ges den vissa frihetsgrader att styra i frågor som inte är reglerade samt även utrymme att hitta lösningar till en smidig och god förvaltning.

Det finns ingen forskning som skulle vara direkt kopplad till hur de självstyrda regionerna kvalitativt klarar av lagstiftningsarbetet. Mikrostaternas styre ligger nära som referens, men deras lagstiftning är inte underställd en granskning av en utomstående makt. Inom det kommunala uppstår för sin del problem som är förknippade med småskalighet i förhållande till politik och förvaltning. Det speciella med det självstyrda

Åland, till skillnad från de två övriga självstyrda regionerna i Norden, är att Åland har behörighet att lagstifta men att stiftade lagar som tillhör regionens behörighet ska granskas i kärnstaten innan lagen vinner laga kraft. I den meningen är processen mer mångfasetterad än i en mikrostat och i ett flertal autonomier, eftersom lagstiftningen står under noggrann kontroll. Detta sätter givetvis extra press på valet av politiska initiativ, tillgången till utredningar och själva lagberedningens förmåga att klara av att formulera lagförslag som går igenom det nationella nålsögat. Därtill ska alla dessa funktioner ha kvaliteter som är på en minst lika hög nivå som i kärnstaten, vars resurser i termer av personal och kunskande är mångfaldiga. Frågan är då hur väl Åland med sina begränsade resurser klarar av detta.

# 4.

## Vad kännetecknar det åländska självstyrets kvaliteter?

### Upplägg och syfte

Syftet med den följande analysen är att dels undersöka vilka politiska, administrativa och rättsliga kvaliteter som kännetecknar ett fungerande självstyre, dels utvärdera hur dessa kvaliteter påverkar behovet av granskning och kontroll från kärnstaten.

En viktig aspekt av de två frågorna är hur man i det dagliga beslutsfattandet och i lagstiftningsverksamheten testat gränserna för vad den befintliga behörigheten tillåter. För att uppfylla syftet följer vi en välbeprövad modell utarbetad av David Easton. I hans systemanalys ingår element av inflöde och utflöde samt en återkoppling. Stöd och krav insamlas från omgivningen till ett inflöde i det politiska systemet. Med politiskt system avses interaktioner där krav och stöd omvandlas så att de får ett politiskt innehåll. Systemet är inte passivt i förhållande till omgivningen utan lägger upp målsättningar, kan förändra sig och vara lyhört. Det politiska systemet lever ständigt under stress där krav och förväntningar ska bemötas. Kärnan i det politiska systemet utgörs av beslutande offentliga myndigheter som i sin tur producerar ett utflöde vars resultat får återkoppling på

inflödessidan. För att inte famla i mörker behöver myndigheterna därför samla information om vilken effekt tidigare utflöde har producerat (Easton 1965a). Det ständiga inflödet av information är avgörande för att myndigheterna ska kunna vara responsiva och kunna korrigera riktningen.

Med utflöde avses bindande beslut av myndigheter och de handlingar som besluten föranleder. Konsekvenserna av dessa beslut benämner Easton *outcome*. I förvaltningsforskningen föredrar man att kalla *outcome* för utfall och avser då vad som händer bortom slutprestationen (Vedung 1998, 24–25). Easton illustrerar förhållandet mellan utflöde och utfall med att kasta en sten i vatten. Beslutet att kasta stenen och plasket tillhör kategorin utflöde. Utfallet består av ringar på vattnet som förstoras och slutligen ebbar ut. Genom detta bildas en kedja av reaktioner som kan kallas utfall och är konsekvenser av nämnda utflöde (Easton 1965b, 351–352). Politikens inflöde handlar alltså om krav och stöd från partier, väljare, invalda och brukare av regionförvaltningens tjänster. Politikens utflöde består av det som levereras av lagtinget inklusive de konsekvenser besluten får i termer av utfall.

Uppfattningarna om kvaliteten i styret av stater varierar, men en sak synes vara gemensam och det är att procedurerna i den representativa demokratin ska vara opartiska och rättvisa (Rothstein 2013, 16–34). Kvalitetsaspekten kan med fördel uppdelas i inflödet, utflödet och utfallet i suveräna stater, men även i självstyrda regioner med lagstiftningsbehörighet. Kvaliteten i inflödet är relaterad till den representativa demokratin och hur kraven omvandlas till formulerade politiska program och förslag som mynnar ut i lagstiftning. Innehållet i krav, förslag och lagstiftning kan väl vara partiskt, men själva proceduren ska vara opartisk. Med det förra avses att politiska partier och politiska aktörer är partiska när de driver en fråga som är angelägen för dem personligen eller för den ideologi eller preferenser de representerar. Med det senare avses att det råder föreningsfrihet inklusive yttrandefrihet samt att fria och rättvisa val respekteras. Folkets röst ska opartiskt transformeras till mandat i lagtinget och regeringsbildningarna ska följa en given procedur som är lika för alla oberoende av vem som vinner eller förlorar i val. Reglerna för hur makten regleras mellan olika parter ska vara transparenta och rättvisa. Regeringsperioderna är tidsbundna och regeringar kan bytas ut om merparten av lagtingets ledamöter yrkar på ett misstroende.



Beträffande administrationen som utreder och bereder lagar på initiativ av regeringen ska rättssäkerheten vara garanterad. Med detta avses att likställdhet inför lagen och opartiskhet ska råda när lagar och förordningar väl appliceras. Detta ställer krav på att de politiska beslutsfattarna agerar korrekt och att administrationen som bereder ärendena respekterar rättssäkerheten och agerar opartiskt. Med detta avses att tjänstemannen inte är en part i ärendet, vare sig direkt eller indirekt (Rothstein 2013, 26–31; Charron 2013, 37–41). Därtill förväntas personalen vara anställd på basis av meriter och inte med hjälp av politiska eller personliga kontakter. Det sistnämnda har ofta visat sig vara utbrett i små regioner. Till kvaliteten räknas även att personalen har inhämtat sin kunskap från olika länder och att den uppvisar en blandad etnisk tillhörighet, vilket ökar toleransen och samhörigheten. I motsats till ambitionen att öka den centrala kvalitetskontrollen över regioner, som är fallet i flera OECD-länder, visar data på att självstyrda regioner i motsats till övriga har en hög grad av kvalitet även i jämförelse med kärnstaten (Lapuente 2013, 222–238). Denna observation gäller uttryckligen utflödet och utfallet. Den ifrågasätter den centraliserade kontrollens funktion och nytta i termer av kvalitet. Fördelen anses ligga i den utvecklade ansvarsutkrävningen som fungerar bättre i flertalet självstyrda regioner.

**Tabell 1.** Undersökningens centrala analysdimensioner

Kvalitetsdimension	Kvalitetsaspekter
Kvaliteten i inflödet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valdeltagande och valresultat</li> <li>• Framväxten av ett partisystem</li> <li>• Lagtingets och regeringens organisation</li> <li>• Parlamentarismens dynamik</li> <li>• De administrativa resurserna</li> <li>• Utrednings- och beredningskapacitet i lagstiftningsprocessen</li> </ul>
Kvaliteten i utflödet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lagstiftningens omfattning</li> <li>• Prövningen av självstyrelsens lagstiftningsbehörighet</li> </ul>
Kvaliteten i utfallet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilltron till hur regionförvaltningen styrs</li> <li>• Tilltron till förmågan att klara av en utvidgning av självstyrelsen</li> </ul>

En bedömning av hur väl demokratier och självstyrda regioner fungerar kan te sig nog så problematisk, oavsett vilka kriterier man väljer. På nationell nivå finns institutioner som exempelvis den oberoende Free-

dom House-organisationen som mäter graden av demokrati och yttrandefrihet. Finland hör här till toppnationerna i världen, i likhet med de övriga nordiska länderna. Däremot har antalet fullvärdiga demokratier som klassas som fria minskat något och i stället har andelen icke-fria ökat. Dessvärre görs mätningar endast på nationsnivå, självstyrda regioner är exkluderade. I den följande analysen kommer vi därför att utgående från Eastons ovannämnda systematik behandla centrala aspekter som gör det möjligt att bedöma självstyrets kvalitet på Åland. Dessa sammanfattas i tabell 1 och beskrivs i korthet nedan.

- Beträffande *kvaliteten i inflödet* beaktas tre typer av kvalitetsaspekter. Vi tar fasta på den representativa demokratins kvaliteter och hur väljarna får sin röst hörd genom att ta initiativ och kandidera i val samt genom valdeltagandet i allmänna val och folkomröstningar. Till den representativa demokratins kvaliteter hör även ett utvecklat partisystem, fungerande partier och ett proportionellt valsystem. Om dessa kriterier uppfylls har Åland uppnått en hög nivå av demokrati.
- Den andra kategorin av kvalitetsfaktorer har att göra med parlamentarismens utformning, det vill säga att regionen styrs av en fungerande parlamentarism där regeringen har lagtingets förtroende och att mandattiden är begränsad i lag. Därtill inkluderas hur regeringen är organiserad och administrerad enligt gällande sektorindelning.
- Den tredje kategorin är de administrativa resurserna som bedöms enligt tillgången på kunnig personal och förmågan att utreda och bereda lagar inom ett brett förvaltningsområde. Graden av nära samarbete mellan politiker och administrativ personal samt ett samarbete inom administrationen är något som gynnar en god bedömning.
- *Kvaliteten på utflödet* bedöms genom antalet lagar som stiftas av lagtinget. Hur de är fördelade enligt innehåll och omfattning ger en fingervisning om arbetsbördan, särskilt när utvecklingen granskas över tid. Lagstiftningens omfattning kan även ses som ett mått på responsiviteten i beslutsfattandet.
- Lagar stiftade av lagtinget går igenom en rigorös prövning av myndigheterna i Finland. Det är en annan aspekt av utflödet. Anmärk-

ningarna ska läggas fram inom fyra månader. Här bedöms inte överträdelser av Ålands behörighet enbart som något negativt. Överträdelserna kan även ge uttryck för en optimism om att utvidgarumarna för vad som tillkommer Åland att besluta.

- Tilltron till regeringens förmåga att styra och administrera är slutligen ett mått på utfallet av självstyrelsen. Den bedöms dels av vad tjänstemännen har att säga om självstyrelsens kvaliteter, dels av det betyg som ålänningarna ger självstyrelsen i olika enkätundersökningar.

# 5.

## Inflöde I: Den representativa demokratin kvaliteter

Demokratin på Åland ska följa Finlands grundlag, vilket indikerar att demokratin tillstånd inte avviker från det i riket. Demokrati är mycket mer än juridik även om det är värt att understryka att rättsstatens principer beträffande respekten för medmänniskor, ett minoritetsskydd som avser olika samhällsgrupper samt sådana bidande internationella avtal som flykting- och barnkonventionerna gäller även på Åland. Om detta finns inte mycket att orda, men desto mer om hur demokratin innehåll har utformats på det självstyrda Åland.

Det är välkänt att institutionella arrangemang såsom uppkomsten av nya statsbildningar, sammanläggning av kommuner, inrättande av självstyre eller väsentliga förändringar i konstitutionen avspeglar sig i politikens innehåll. Tillkomsten av Ålands självstyre är inget undantag. Visserligen kan regioner med en särprägel avvika från det nationella mönstret gällande demokratin innehåll och utformning, men avvikelsen är inte institutionaliserad och bekräftad i lag. Frågan är sålunda vad som händer med demokratin innehåll när en region övergår från en *de facto*- till en *de jure*-region med en egen lagstiftande församling.

## Självstyret förändrar de politiska spelreglerna

Före självstyrets etablering dominerades det politiska livet på Åland av Svenska folkpartiet (SFP) som hade lokal verksamhet i samtliga åländska kommuner. I viss utsträckning hade även socialdemokraterna ett litet väljarstöd (Sundberg 1985; Sundberg 2011, 163–204). Partierna leddes från Helsingfors uppbackade av de lokala partiavdelningarna. Den enda formen av allmänna val som hölls fram till 1919 var lantdagsval – kommunalval enligt samma princip hölls första gången året innan. Någon demokrati var det ändå inte frågan om innan Finland blev självständigt, eftersom den högsta beslutande makten fanns hos tsaren och hans regering. En brytning skedde i och med introduktionen av självstyret och det första landstingsvalet 1922. För första gången hade ålänningarna en egen politisk arena som omfattade hela regionen och som därtill hade getts lagstiftande befogenheter.

Det åländska landstinget med sina 30 mandat blev en miniatyr av Finlands riksdag. Någon kamp om mandatet mellan de politiska partierna blev det däremot inte. Konflikten kring Ålandsfrågan resulterade i att SFP:s verksamhet på Åland avpolletterades helt och hållet, eftersom partiet motsatte sig att Åland skulle förenas med Sverige. Överlag förekom det i Finland ett massivt politiskt motstånd mot de åländska separationssträvandena. Motståndet var särskilt starkt inom SFP som hyste farhågor om att det svenska i Finland skulle försvagas med ålänningarnas utträde. För undantaget stod Finlands svenska arbetarförbund (FSA) som var organisatoriskt kopplat till det socialdemokratiska partiet, men som ibland avvek från partiets officiella linje. Pressen var stor men arbetarförbundet stödde ålänningarna och kritiserade den finska imperialismen, som inte hörde hemma i den västerländska kulturzonen genom sättet att köra över en liten territoriell minoritet (Kaihovirta 2020, 121–143). Inget regionalt åländskt parti grundades, utan Ålands svenska valförbund nominerade kandidater och tog hem en fullständig seger med 29 av de 30 mandatet (Dreijer 1947, 1983). Frågan om Ålands självstyrelse och förhållande till Finland och Sverige kom att dominera den politiska dagordningen långt framöver. Besvikelsen över att Åland inte fick återgå till moderlandet Sverige var stor, vilket även syntes i det låga valdeltagandet vid nationella val (Wrede 1981). Valdeltagandet

i kommunalval var ofta inte mer än cirka 20 procent och i riksdagsval inte mycket bättre.

Åland fick vänta till riksdagsvalet 1948 innan regionen avskildes till en egen valkrets. Före det var Åland anknutet till Åbo läns södra valkrets. Riksdagsval är en riksangelägenhet som inte ingår i självstyrets behörighet att lagstifta om. Detsamma gäller även presidentval och val till Europaparlamentet. Valen är dock inte utan relevans för Åland, något som särskilt gäller riksdagsvalen. Ålänningarna visade sin protest mot riket genom att inte nominera egna kandidater i lantdagsvalet 1919 och riksdagsvalet 1922. Valen hölls trots allt på Åland och i det senare valet sjönk valdeltagandet under 20 procent (Sundberg 2011, 163–204). Principen om rättsstatens skydd för medborgare var satt på undantag i riket under och efter inbördeskriget 1918. På Åland fanns de institutionella ramarna för en utvecklad demokrati, men tilliten till ett eget självstyre under finsk överhöghet fanns inte bland det stora flertalet.

Läget ändrades i och med riksdagsvalet 1948 när Åland blev en egen valkrets och tilldelades ett mandat. Fram till dess hade ett åländskt mandat inte varit givet och därtill hade samtliga invalda varit uppställda inom SFP:s valförbund. Med den nya valkretsindelningen hade SFP inte längre någon roll i valsammanhang. Någon åländsk partibildning existerade inte vare sig i landstingsval (senare lagtingsval) eller i riksdagsval. Kontrasten till hur valdemokratin fungerade i riket var fundamental. I riket präglades partilivet av djupa klyftor mellan det socialistiska blocket och det borgerliga samt mellan kommunister och övriga partier. Ytterligare präglades politiken av en dragkamp om resurserna mellan centrum och periferi. Skillnaderna mellan Åland och riket accentuerades ytterligare av de olika valsystemen i riksdagsval – riket följde ett proportionellt valsystem medan det åländska var ett pluralitetssystem. Däremot följde valsystemet i det åländska landstingsvalet samma proportionella regler som det i riket, med vissa smärre avvikelser.

Pluralitetssystemet, som var i kraft på Åland i riksdagsval från 1948 till valet 1983, överfördes till regionen från Lappmarkens valkrets, där det var i kraft från valet 1907 till 1936. Systemet lämpade sig utmärkt för de åländska förhållandena, eftersom valkretsen var tilldelad ett mandat. Enligt pluralitetssystemet eller *single member plurality* (SMP) blir den kandidat vald som får mest röster och i praktiken den som samlar

den största minoriteten (Farrell 2001, 19–48). Systemet är gammalt och välkänt över hela världen och är en hörnsten i etablerade demokratier såsom Storbritannien och USA. Vid presidentval i Finland används en variant av detta system genom att man eftersträvar en majoritet av rösterna, vilket inte är fallet i SMP och som därför har kritiserats. I presidentval, inte bara i Finland utan i många andra länder, krävs det i regel två valomgångar för att få fram en kandidat som har majoritetens stöd.

Från och med riksdagsvalet 1987 har man på Åland tillämpat d'Hondts proportionella valsysteem, som inte är proportionellt eftersom systemet per definition kräver fler än ett mandat för att mandaten ska fördelas proportionellt enligt röstfördelningen. Ett enda mandat kan inte fördelas proportionellt enligt hur rösterna är fördelade mellan uppställda kandidater. I stället är det den vinnande kandidaten som fått proportionellt flest röster av den vinnande kandidatlistans röster som blir invald. I motsats till pluralitetssystemet står kampen här inte mellan kandidater utan mellan konkurrerande partilistor. Den vinnande listan får mandatet och den som kommer närmast den vinnande kandidaten på listan får rollen som ersättare. Det är ingalunda så att den vinnande listan nödvändigtvis får en majoritet av rösterna, än mindre att den vinnande kandidaten får det. I de flesta fall har listan fått en majoritet av rösterna men inte kandidaten som blivit invald. Rent teoretiskt kan en kandidat från en konkurrerande lista få fler personliga röster än den invalda, vilket inte var möjligt i det gamla pluralitetssystemet.

Standardiseringen av valsysteem, som inneburit lika regler för hela landet i riksdagsval, har för Ålands del lett till en anomali, eftersom ett proportionellt valsysteem inte är avsett att appliceras på enmansvalkretsar. För det ändamålet finns väletablerade valsysteem att tillgå. Riksdagsval är en riksangelägenhet och inget som lagtinget lagstiftar om. Finlands grundlag stipulerar att riksdagsval ska vara direkta, proportionella och hemliga (Finlands grundlag 1999/731). Valsysteemet berör Åland i högsta grad, eftersom landskapet har ett givet mandat i riksdagen och den som blir vald inklusive ersättare ska ha ålänningarnas förtroende. Enligt grundlagen bildar Åland en egen valkrets för val av en riksdagsledamot (Finlands grundlag 1999/731). Kravet på att proportionella val ska gälla i landet strider emellertid mot grundlagens anda, eftersom kravet på proportionalitet vid fördelning av mandat inte går att uppfylla i en enmans-

valkrets. Att proportionalitet inte gäller på Åland borde därför ha skrivits in i grundlagen. I riket har valkretsarnas storlek förstörats för att öka proportionaliteten – ju större valkrets desto bättre proportionalitet. Inför valet 2015 reducerades antalet valkretsar för att leva upp till grundlagens krav om proportionalitet (RP 123/2012). Femton valkretsar blev tretton med en option att ytterligare minska antalet. Åland behandlas separat när antalet valkretsar fastställs. Valkretsarna på fastlandet har reducerats till tolv för att förbättra proportionaliteten, men inga förändringar har skett beträffande Åland. För att riksdagsval på Åland ska följa grundlagens anda förutsätts det, enligt kunskap inhämtad från internationell forskning om valsysteem, att grundlagen ändras i frågan om Åland och att valsystemet där ändras till någon form av pluralitetsval, eller att valkretsen ges minst två mandat i riksdagen. I det senare fallet skulle minimikravet på proportionalitet uppfyllas och grundlagen behöver inte ändras. Någon sådan förändring kommer inte att ske eftersom mandaten är relaterade till befolkningens storlek. Som bekant gäller samma regel i Danmark. Där har Grönland och Färöarna tilldelats två mandat var i det danska folketinget även om de genom detta får ett klart större företräde i folketinget än vad befolkningsmängden eller de röstberättigade skulle medge. Ett liknande problem uppstår i händelse av att Åland tilldelas ett mandat i Europaparlamentet.

### Ett åländskt partisystem

Ett partisystem består av politiska partier som tillsammans bildar ett system. Sålunda har inte en stat med endast ett parti ett partisystem eftersom systemet saknas. Partisystem är sålunda förbehållna demokratier med två eller flera partier i systemet. Inte nog med det – partisystemen är även förbehållna stater, även om det har hävdats att särskilda partisystem förekommer regionalt i federationer och kommunalt i enhetsstater (von Beyme 1985, 271–273). Giovanni Sartori är den stora auktoriteten då det gäller att förstå partisystem. Enligt honom är partisystem uteslutande något som tillkommer demokratiska stater och som inte förekommer på regional eller lokal nivå. Hans definition av vilka partier som kan ingå i ett partisystem omfattar dels de partier som har en relevans för att bilda regering ensamma eller i koalition, dels partier som har en relevans i täv-



lan om röster inom oppositionen (Sartori 2005, 107–110). Partier bildar ett system genom interaktion i en intern tävlan mellan partier (Sartori 2005, 39), men partisystemet kan också definieras som strukturer av partitävlan och samarbete (Pennings & Lane 1998, 5).

Distinkta partisystem förekommer i alla självständiga stater som tillhör kategorin demokratier. Regionala variationer förekommer i decentraliserade stater, men de är underenheter till det nationella partisystemet. Partierna såväl centralt som lokalt anses gynnas av att man på detta sätt tar hänsyn till specifika regionala problem som annars riskerar att bli negligerade (Mair 1997, 114, 151–152). Om en region missgynnas eller om de nationella partierna inte lever upp till väljarnas förväntningar i regionen eller kommunen kan regionala eller lokala partier uppkomma (Wörlund 2011, 131–161). I decentraliserade stater är beslutsfattandet likaså centraliserat, eftersom enhetsstater styrs genom lika lagstiftning och genom fördelningspolitik från huvudstaden.

Förhållandena på Åland och i liknande regioner med självstyrelse och omfattande lagstiftningsbehörighet är att jämföra med en stat, om ock i miniatyr. Här har framväxten av ett partisystem skett separat från partisystemet i kärnstaten. Sålunda är Finland berikat med två separata partisystem, eftersom båda två är distinkta och inte har någon koppling till varandra. Båda två har i sin tur underenheter inom det kommunala styret, som i sin tur avspeglar de lokala politiska förhållandena. Kravet på att uppfylla kriteriet för ett partisystem lever dessutom väl upp till Sartoris definition av partier som har relevans för regeringsbildning och opposition.

För att ett partisystem ska kunna uppstå måste det givetvis finnas partier som ingår i systemet. Finsk lagstiftning kände inte till benämningen partier före 1969, men efter det har lagstiftningen i detalj reglerat partiernas interna liv och hur partierna kandiderar i val. Partilagen, som tillkom 1969, föreskriver bland annat att det krävs 5 000 underskrifter av röstberättigade medborgare för att grunda ett parti (Partilag 1969/10). Detta krav gör det i praktiken omöjligt att bilda ett parti på Åland. Det är också orsaken till att man vid riksdagsval bildar valmansförbund för att nominera kandidater. Trots att partier enligt finsk lagstiftning inte existerar på Åland, kan man inte bortse från förekomsten av dem. En ändring i vallagen på Åland 1999 gav möjlighet för etablerade politiska föreningar att

**Tabell 2. Det åländska partisystemet med valresultat i lagtingsval åren 1971–2019 (%)**

Parti	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
Liberalerna på Åland	7,6	8,2	29,6	28,9	23,7	22,9	26,6	28,7	24,1	32,6	20,3	23,3	19,7
LoS-Liberalerna	-	21,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LoS	57,1	29,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Åländsk Center	-	-	42,3	35,6	28,7	30,2	27,8	27,3	24,1	24,2	23,6	21,6	27,8
Åländska Förbundet	6,9	6,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frisinnad Samverkan, framstegslistan	-	4,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Moderaterna*	13,8	11,8	13,9	16,6	17,3	19,8	20,6	14,5	13,6	9,6	13,9	17,9	13,8
Ålands Socialdemokrater	13,1	16,4	12,0	16,5	14,0	14,5	15,2	11,8	19,0	11,8	18,5	15,8	9,2
Åländsk Vänster	1,5	-	2,1	2,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obunden Samling	-	-	-	-	7,0	9,7	9,8	12,8	9,4	12,3	12,6	9,6	13,6
Gröna	-	-	-	-	6,7	2,8	-	-	-	-	-	-	-
Fria Åland	-	-	-	-	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Ålands framstegsgrupp	-	-	-	-	-	-	-	4,8	3,4	-	-	-	-
Ålands Framtid	-	-	-	-	-	-	-	-	6,5	8,3	9,9	7,4	4,7
HUT-gruppen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2	-	-	-
Hållbart initiativ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8	8,3
Ålands Demokrati	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,6	2,9
Övriga	0,0	1,9	0,1	0,0	-	-	-	-	-	-	1,1	-	-

\*Moderaterna hette ursprungligen Frisinnad Samverkan.

Källor: ÅSUB; <https://www.asub.ax/sv/val-lagtings-och-kommunalval/> Lagtings- och kommunalvalet 2019 (statistik); Söderlund 2008, 132.

nominera kandidater i lagtingsval (Lag om lagtingsval och kommunalval 1970:39). Med en etablerad politisk förening avses en registrerad förening, vars egentliga syfte är att påverka politiska angelägenheter i landskapet, och som är företrädd i lagtinget eller var det under föregående mandatperiod (Vallag 2019:45). Politiska föreningar har även rätt att nominera kandidater i kommunala val.

Frågan är om dessa etablerade politiska föreningar kan betraktas som partier i detta sammanhang. Politiska partier skiljer sig från andra typer av organisationer genom sitt syfte att agera. Partier kan dela många aktiviteter med andra typer av organisationer, men skillnaden är att endast politiska partier verkar inom den elektoralarenan för att konkurrera om röster (Panebianco 1988, 3–6). Avsikten med att konkurrera om rösterna är att genom offentliga val vinna mandat. I det åländska fallet handlar det om mandat i lagtinget. Ingen betvivlar heller förekomsten av partier och partisystem i Finland före 1969, även om vallagen inte kände till annat än valmansföreningar. Oberoende av den finska partilagen och introduktionen av benämningen ”etablerad politisk förening”, har Åland företräts av partier i lagtingsval sedan de börjat driva organiserad verksamhet. Ett åländskt partisystem uppkom när flera partier så småningom upptog konkurrensen om mandaten. Detta diskuteras i det följande.

Det åländska samhället har inte varit fritt från vad den norske statsvetaren Stein Rokkan benämnde ”klyvningar” av olika slag, även om de endast har skymtat fram i det politiska beslutsfattandet. Det typiskt nordiska är en klyvning mellan arbete och kapital samt mellan centrum och periferi (Rokkan 1987). Den klyvning mellan separatism och unionism som är framträdande på Färöarna och Grönland äger även sitt berättigande på Åland, liksom klyvningen mellan arbete och kapital (Hoff & West 2008, 311–332). Genom att Åland är berikat med en vidsträckt och befolkad arkipelag samt en omfattande landsbygd har även klyvningen mellan centrum och periferi eller land och stad fått relevans. I motsats till vad som gäller i de nordiska staterna har dessa klyvningar inte resulterat i ett etablerat partisystem förrän under 1970-talet. Fram till dess dominerades politiken av olösta frågor gällande självstyret och relationen till riket. Den frågan är fortfarande aktuell och någon större skillnad finns inte mellan de olika partibildningarna. Samtliga strävar efter ökat

självstyre, utom Ålands Framtid som vill ha fullständig suveränitet från Finland. Ingen partiförening flaggar för en återförening med Sverige.

Det ideologiska inslaget som anknöt till interna samhällsklyvningar på Åland blev alltså inte förankrat i stabila partier förrän i slutet av 1970-talet. Sedan dess har antalet partier i lagtinget varit omkring sju (Söderlund 2008, 128–138). Ålands Socialdemokrater representerar, i motsats till moderaterna på Åland, klyvningen mellan arbete och kapital. Centern på Åland för skärgårdsbornas och landsbygdens talan i lagtinget. Klyvningen mellan centrum och periferi fick en rejäl renässans i valet 2019 när Centern vann genom att ihärdigt försvara de små självständiga kommunernas rätt att besluta om sin framtid i kontrast till regeringens sammanläggningsplaner.

## Demokratins tillstånd

Demokrati är inte enbart en fråga om val, utan även en fråga om hur väl folkviljan får gehör i lagstiftningen och beslutsprocessen i övrigt. Införandet av parlamentarism hade en avgörande betydelse för att öka det politiska inflytandet i lagtinget. Folkviljan i det åländska självstyret fick med det ett rejält uppsving. Valdeltagandet på Åland har när det varit som högst nått över 70 procent och lagtingsvalen är helt partipolitiserade. En nyhet i lagtingsval är införandet av förtidsröstning via webben (Vallag 2019:45). Någon motsvarighet finns inte i riket. Denna möjlighet har tillkommit eftersom Åland jämfört med riket har den proportionellt sett största andelen röstberättigade som inte bor i landskapet jämfört med vad situationen är i riket. Givetvis gäller samma elektroniska möjlighet på Åland och särskilt i skärgården där andelen förtidsröstning per brev är hög. I vilken utsträckning denna reform höjer valdeltagandet är oklart, men åtgärden är ägnad att stärka det folkliga inflytandet i lagtinget. Dessvärre fick tillämpningen sig en törn i lagtingsvalet 2019 där det elektroniska röstandet skulle tillämpas. Trots alla förberedelser och tester ansågs systemet inte vara vattentätt. Tester visade att det fanns säkerhetsproblem i samspelet mellan röstningssystemet och systemet för identifiering av väljarna. Problemet åtgärdades, men tiden blev knapp och det elektroniska förtidsröstandet måste avbrytas (Ålands landskapsregering, årsredovisning 2019; Wrede 2016; Krimmer et al. 2020). Uppen-

barligen bidrog säkerhetsproblemet till att valdeltagandet blev något under 70 procent. Systemet har nu uppdaterats och kan enligt gällande lag användas vid nästa lagtingsval. Därigenom har Åland aktivt verkat för att förnya röstandet i landskapet, men nytänkandet kan också komma att ge upphov till en förnyelse av systemet i övriga Finland som fortfarande tillämpar den teknik som infördes redan vid första lantdagsvalet 1907.

**Tabell 3.** Valdeltagandet i de åländska lagtingsvalen åren 1948–2019

År	Antal röster	%
1948	5 695	40,9
1951	5 575	38,9
1954	5 382	36,5
1957	5 822	42,7
1960	5 117	37,1
1963	5 789	43,1
1967	7 817	53,0
1971	8 956	60,8
1975	9 689	62,9
1979	9 545	60,0
1983	10 607	64,4
1987	10 972	64,3
1991	11 062	62,4
1995	11 531	62,5
1999	12 330	66,0
2003	12 826	67,6
2007	13 166	67,8
2011	13 358	66,9
2015	14 363	70,4
2019	14 595	69,7

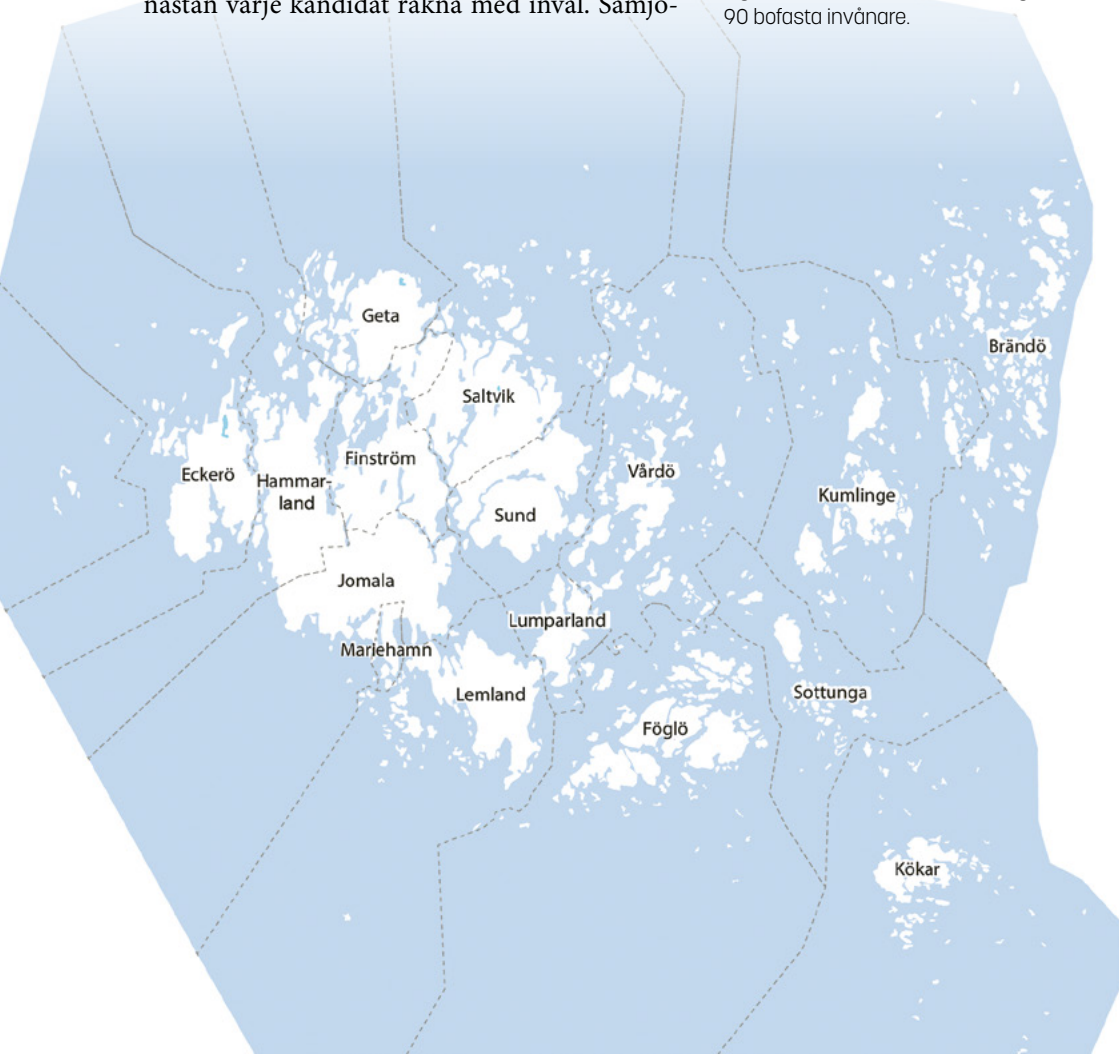
Källor: Wrede 1981, 17–24; ÅSUB:s valstatistik åren 1975–2019.

Förtroendet för det åländska lagtinget var inte stort efter senaste världskrig. Finlands och därmed Ålands framtid var i fara efter Sovjets expansion och järngrepp om Finland. Tanken om en återförening med Sverige fanns kvar men var inte längre realiserbar. Nationernas förbund, som garanterade Ålands självstyre och integritet, fanns inte längre och inget annat internationellt organ tog sig an detta uppdrag. Under 1950-talet var valdeltagandet extremt lågt och först i slutet av 1960-talet röstade en liten majoritet av de röstberättigade. Ålänningarna tvingades sakta men säkert inse att de endast kan förlita sig på sig själva och den självstyrelse som de blivit fördelade. När landskapets inre angelägenheter började dominera den övergripande dagordningen kröp klyvningarna fram och de politiska gruppbildningarna uppstod. Konkurrensen mellan partiföreningarna syntes i valdeltagandet eftersom deras uppgift är att mobilisera väljarna till valurnorna.

Förutom lagtingsval förrättas kommunalval i landskapets 16 kommuner. Valdeltagandet är något lägre än i lagtingsval, men kommunalvalet lockar betydligt fler kandidater och detsamma gäller utbudet av förtroendeplatser i kommunerna. Endast i de större kommunerna är kommunalvalen helt politiserade. I skärgården domineras valen av lokala listor och i de små landskommunerna på fasta Åland förekommer både partilistor och lis-

tor för obundna. I de små skärgårdskommunerna råder ingen egentlig konkurrens mellan listor och i de flesta fall finns bara en lista. Konkurrensen, i den mån en sådan finns, sker mellan enskilda kandidater. En kuriositet är att kvinnor i skärgården sedan demokratins begynnelse röstat flitigare än män, och skillnaden kan stundtals vara markant. Totalt konkurrerade 554 kandidater om 208 mandat i de fullmäktige som tillträdde 2016, vilket gör att det i snitt går färre än tre kandidater per mandat. I de allra minsta kommunerna kan nästan varje kandidat räkna med inval. Sämjo-

Åland är indelat i totalt 16 kommuner: en stad, nio landsbygdskommuner och sex skärgårdskommuner. Kommunerna är utformade efter den gamla sockenindelningen där invånarna hörde till samma kyrka, en indelning som avskaffats i hela övriga Norden. Kommunen Mariehamn, som är Ålands enda stad, grundades 1861 vid en djup hamn och nära farleden mellan Åbo och Stockholm. Sottunga är Ålands och hela Finlands befolkningsmässigt minsta kommun med omkring 90 bofasta invånare.



val, det vill säga där inga val förrättas för att antalet kandidater är lika många som de invalda, är inte längre möjligt.

Avståndet mellan väljare och valda är kort på Åland. I lagtingsvalet 2015 gick det inte fler än 680 röstberättigade per invald. I kommunalval är avståndet i genomsnitt endast 29,4 röstberättigade per invald. I de minsta kommunerna räcker det med några röster för att kandidaten ska bli invald i fullmäktige. Sedan 2011 kan etablerade politiska föreningar och lokala föreningar som getts rätt att företräda etablerade föreningar ställa upp kandidater utan att bilda valmansföreningar. Byråkratin kring att bilda en valmansförening är inte heller särskilt komplicerad. I lagtingsval ska antalet medlemmar vara tio gånger antalet kandidater och i kommunalval minst tre gånger antalet kandidater (Vallag 2019:45). Valhemligheten har förbättrats i små röstningsområden. Sedan 2003 krävs

Åland har ett aktivt föreningsliv och föreningsengagemanget gagnar också det parlamentariska livet och den politiska mobiliseringen. Fotbollsklubben Åland United har lyckats titulera sig finska mästare hela tre gånger – senast 2020 då laget också vann Finlands Cup. År 2016 knep herrlaget IFK Mariehamn mästertiteln i den finska ligan.



det minst 100 röstberättigade innan resultatet särredovisar, tidigare gick gränsen vid 50.

Den kommunala demokratin engagerar betydligt fler röstberättigade än vad fallet är i nationella val och även i lagtingsval. Anledningen till det är de många förtroendeuppdrag som ska fyllas. Förutom fullmäktige som tillsätts genom direkta val ska fullmäktige välja styrelse, besätta ett antal nämnder och samkommunala förtroendeuppdrag. Sammanlagt uppgick antalet förtroendeuppdrag år 2006 till 780. I snitt har varje förtroendevald 1,5 uppdrag. I de minsta kommunerna på Åland behöver nästan varje röstberättigad engageras för att alla kommunala uppdrag ska bli besatta.

Det politiska livet får näring från det rika föreningslivet på Åland. Utan detta föreningsliv skulle det folkliga engagemanget för det gemensamma bästa inte vara möjligt. Demokratin behöver förgreningar i ett omfattande föreningsliv, och ju mer omfattande denna anknytning är desto bättre är demokratin förankrad i samhället. Kort sagt handlar det om ett socialt kapital som gagnar såväl det politiska som det ekonomiska och sociala livet. Enligt föreningsregistret på Åland finns det sammanlagt 124 föreningar och organisationer i landskapet. Föreningstätheten är med andra ord stor oberoende av var man befinner sig på fasta Åland eller ute i skärgården.

Föreningarna och organisationerna omfattar ett mångfasetterat utbud av olika typer av aktiviteter. Här kan nämnas branschorganisationer, ungdomsföreningar, byalag, idrottsföreningar, intresseföreningar, hembygdsföreningar och religiösa föreningar. Förutom att föreningarna engagerar människor och lär dem god mötespraxis samlar de även in värdefull kunskap som kommer till nytta inför politiska beslut och vid implementeringen av fattade beslut. Redan Alexis de Tocqueville kunde konstatera att ett rikt föreningsliv skapade välfärd och samförstånd på den amerikanska östkusten i New England under tidigt 1800-tal (de Tocqueville 1988). Robert Putnam benämnde detta socialt kapital som baserar sig på tillit, normer och nätverk som gör det lättare för särskilt självstyrande regioner att fungera effektivt och att mobilisera kollektiva aktioner (Putnam 1993).

Aktivt deltagande i föreningsliv förstärker tilliten och breddar de nätverk som kommer beslutsfattarna till nytta i kommunfullmäktige och lagting. Den svåra stormen som drabbade Åland på nyårsdagen 2019 och föranledde långa elavbrott visade för sin del hur väloljad den kollektiva



beredskapen är när vitala samhällsfunktioner är utslagna. Utan dessa frivilliga insatser hade samhället och enskilda hushåll varit lamslagna betydligt längre och därtill fått negativa erfarenheter av den offentliga tjänsteproduktionen och den uteblivna hjälpsamheten. Nu vändes den svåra situationen trots umbäranden till någonting positivt som stärkte gemenskapen och tilltron till landskapets styre och ålänningarnas benägenhet att frivilligt mobilisera olika hjälp- och stödfunktioner. Samma grannhjälp har kommit till uttryck även i samband med restriktionerna på grund av coronapandemin.

## **ÅLANDSDELEGATIONEN**

Ålandsdelegationen är ett organ som är gemensamt för Finland och landskapet Åland. Den inrättades genom självstyrelselagen 1920 för att bidra till att lösa intresse- eller kompetenskonflikter som uppkommer mellan Åland och riket. Delegationen fungerar alltså i sådana fall som ett neutralt expertorgan (Suksi 2005). Dess ordförande är i regel Ålands landshövding. Till ledamöter utser statsrådet och lagtinget vardera två personer.

Ålandsdelegationen granskar alla landskapslagar och annan lagstiftning i anslutning till självstyrelsen. Förutom lagstiftningskontrollen har Ålandsdelegationen vissa uppgifter gällande den ekonomiska avräkningen mellan riket och landskapet. Lagstiftningskontrollen sker efter att lagtinget antagit en landskapslag men innan den träder i kraft. När lagtinget har antagit en lag sänds den till Ålandsdelegationen och till Justitieministeriet. Delegationen utreder om lagtinget har hållit sig inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet och ger sedan ett utlåtande till Justitieministeriet. Ministeriets föredragande i Ålandsärenden bedömer om saken är så klar att landskapslagen kan föredras direkt för republikens president eller om det finns anledning att begära utlåtande av Högsta domstolen (Palmgren 2020).

Den kontroll av landskapslagar som Ålandsdelegationen och Högsta domstolen utövar ersätter grundlagsutskottets kontroll av förslag till riksdagslagar. En viktig skillnad är dock att Ålandsdelegationen kontrollerar samtliga landskapslagar, medan en stor del av förslagen till riksdagslagar passerar utan kontroll i grundlagsutskottet.

## Nationella och övernationella val

En av demokratins kvaliteter som särskiljer Åland från det övriga Finland är att de röstberättigade ålänningarna röstar i nationella val i likhet med landets övriga befolkning, men därtill deltar i lagtingsval. Rätten att rösta i lagtingsval gäller naturligtvis inte de röstberättigade på fastlandet. Ålänningarna har sålunda rätt att nominera kandidater och välja in en riksdagsledamot som lagstiftar på samma villkor som alla övriga riksdagsledamöter. Eftersom landets övriga befolkning inte har något demokratiskt valt regionalt styre med behörighet att lagstifta, framstår Åland rent formellt som ett landskap med större demokratiska kvaliteter än riket i övrigt.

Formellt har ålänningarna rätt att nominera kandidater och rösta i presidentval som alla andra i Finland. Hela landet är en valkrets och något undantag för Åland görs inte. Presidenten har sedan självstyrets tillkomst haft en viktig roll för Åland. Presidenten utövar kontroll över den åländska lagstiftningen genom Ålandsdelegationen, och med stöd av Högsta domstolen kan hen låta ett lagförslag förfalla. Dessutom har presidenten rätt att till lagtinget inkomma med framställningar om lagförslag. Som exempel kan nämnas förslag beträffande Ålands självstyrelselag och jordförvärvslag, samt godkännande av sådana internationella fördrag som berör områden inom självstyrets behörighet. Ålänningarna har sålunda all anledning att vara på god fot med presidenten och det är inte likgiltigt vem som blir vald till president. Trots detta är valdeltagandet inte särskilt högt på Åland i jämförelse med läget i riket. Knappt 60 procent röstar, vilket är 10 procentenheter lägre än i riket. Det ringa antalet ålänningar kan bidra till att man upplever att det saknas en reell chans att påverka utgången i valet. Någon åländsk kandidat har heller aldrig nominerats, vilket vore orealistiskt av många orsaker men även för att presidenten utövar kontroll över åländsk lagstiftning. Frågan om lämplighet skulle sannolikt aktualiseras om en kandidat från Åland blev vald till president.

Även i Europaparlamentsval utgör landet en enda valkrets. I motsats till presidentval har kandidater från Åland varit uppställda i detta val. Eftersom EU är ett överstatligt beslutande organ får även självstyrda Åland rätta sig efter direktiven som fastställs i Bryssel och givetvis gäller även

den finska statsapparaten. I och med Storbritanniens utträde ur EU har Finland ökat sina mandat i parlamentet från 13 till 14. Därtill har landet tilldelats en kommissionär och en given plats i ministerrådet. Åland har sedan Finland gick med i EU 1995 krävt att Åland ska få utgöra en egen valkrets med ett eget mandat. Något gehör för kraven har man inte fått, även om Storbritanniens utträde hade bidragit till en lösning på detta. Det finns emellertid ett avtal mellan SFP och ett antal borgerliga partiföreningar på Åland som nominerar en kandidat på partiets lista. Med en stark koncentration av röster på den åländska kandidaten har hen en chans till inval. Än så länge har det inte lyckats, men i valet 2019 kom den åländska kandidaten på andra plats av alla SFP:s kandidater och blev därmed ersättare i Europaparlamentet. Samarbetet har även medfört att den invalda från SFP:s lista har en medarbetare från Åland i sin stab.

I Finland är valdeltagandet i EU-val lågt. I valet 2014 röstade inte mer än 41 procent av finländarna bosatta i landet. Intresset för Europaparlamentsvalet var länge lamt också på Åland och understeg tidigare klart genomsnittet i riket. Med uppgörelsen mellan SFP och ett antal partiföreningar på Åland inför valet 2009 förändrades bilden. Sedan dess har valdeltagandet gått om det i riket, och vid valet 2014 var deltagandet 57 procent på Åland, där främst de kvinnliga väljarna varit de aktiva. Förutom själva valet till Europaparlamentet erbjuds även EU-medborgare rätten att formulera och underteckna folkinitiativ i en sakfråga där medborgare från minst sju medlemsländer ingår. Tills vidare har systemet inte lett till någon större framgång.

Förutom nämnda val återstår även möjligheten att delta i rådgivande folkomröstningar när sådana förrättas nationellt och regionalt på Åland. Dessutom finns möjligheten att formulera folkinitiativ såväl nationellt som regionalt. Nationella folkomröstningar har förrättats endast två gånger i Finland: 1931 om spritförbudet och 1994 om huruvida Finland skulle ansluta sig till EU. På Åland förrättades kort efter valet i riket en separat folkomröstning om ett eventuellt EU-medlemskap, vilket godkändes med bred marginal. Dessutom har det på Åland förrättats sex kommunala folkomröstningar under 2018 med anledning av planerade kommunsammanslagningar. Sedan 2012 har medborgarna i Finland möjlighet att inkomma med lagförslag i form av folkinitiativ. Även till lagtinget kan ålänningarna inkomma med lagförslag i form av ett skriftligt medborgarinitiativ.

## Sammanfattning: Den responsiva demokratin

Ålänningarna har flera formella kanaler för att påverka beslut antingen genom val av representanter eller genom en direkt form av påverkan. Sådana kanaler finns på överstatlig nivå, det vill säga EU, nationell nivå samt regional och kommunal nivå. De påverkningsskanaler som finns till förfogande och deras effekt för ålänningarnas påverkningsskickigheter sammanfattas i tabellerna 4a–d.

Ålänningarna erbjuds att delta i fem olika typer av offentliga val. Betydelsen av vilka som blir invalda kan vara stor, men ålänningarnas påverkningsskickigheter vad utgången beträffar minskar rejält på den nationella och övernationella nivån, givet att ett åländskt mandat inte är garanterat som i riksdagsval. Ett eget mandat i Europaparlamentet har som nämnts ännu inte realiserats. Optionen är öppen för ett EU-medborgarinitiativ, men i realiteten är denna påverkningsskanal begränsad eftersom den kräver ett samarbete med folk i flera medlemsländer, vilket i sig kunde skapa nya politiska

På Åland är avståndet mellan väljare och de valda kort och valdeltagandet inte särskilt högt. Lagtingsvalen är helt partipolitiserade, men i kommunalvalen gäller detta endast i de större kommunerna. I övriga kommuner dominerar andra typer av lokala listor. Bilden är från Gottby vallokal i Finström under lagtings- och kommunalvalet 2007.



nätverk. Att EU-medborgarinitiativet ledde till att ett motsvarande system även introducerades nationellt och regionalt har varit betydelsefullt på många sätt.

Ålänningarnas möjlighet att delta och påverka i nationell politik avviker inte från finländarnas i övrigt, förutom att presidentmakten har en speciell roll på Åland och att det ena mandatet i riksdagen är säkrat. Väljarnas möjlighet att påverka valresultatet i presidentval är litet, trots att presidenten har en viktig kontrollfunktion då det gäller åländsk lagstiftning. Åland är Finlands minsta valkrets i riksdagsval och ålänningarna beslutar själva vem som blir invald. Den invalda ledamoten har ett begränsat inflytande i riksdagen, men en viktig funktion då det gäller att följa med aktuell lagstiftning och politiska linjedragningar samt att förmedla informationen till den åländska regeringen. Folkomröstning som instrument är en sällsynthet och har inte använts sedan 1994, men ålänningarnas ringa antal innebär i detta sammanhang liksom i presidentval att effekten är minimal. I riket har rätten till folkinitiativ varit populär även om få ärenden gått till riksdagen och det mesta har förkastats. Ålänningarnas intresse och möjlighet att vinna gehör via denna kanal är små.

Ålänningarnas deltagande och påverkningsmöjlighet är av en helt annan klass när det gäller det regionala styret i lagtinget. Ingen annan i det övriga Finland har möjligheter att genom val, folkomröstning eller medborgarinitiativ påverka hur landskapet ska styras. Genom dessa effektiva kanaler höjs kvaliteten på folkstyret avsevärt. Utan ett *de jure*-självstyre vore ålänningarnas politiska inflytande i det offentliga beslutsfattandet minimalt, men nu framstår det på en högre nivå än i riket i övrigt. Här har det skett en rejäl förbättring i kvaliteten efter att regionen blev en egen valkrets och efter att ett partisystem med konkurrerande partiföreningar etablerades. Med dessa förändringar har Åland uppnått den högsta formen av politiskt deltagande och medverkan jämfört med samtliga andra regioner i Finland. Ålänningarna ges alltså lika och rättvisa möjligheter att rösta och initiera lagförslag (medborgarinitiativ) nationellt samt att delta i folkomröstningar, i likhet med landets övriga befolkning. Därutöver har ålänningarna rätt att rösta och delta i medborgarinitiativ på en övernationell nivå tillsammans med alla röstberättigade i EU. Därtill har ålänningarna rösträtt i lagtingsval inklusive rätt att initiera och medverka i medborgarinitiativ samt att delta i folkomröstningar,

vilket är en rätt exklusivt för dem. I likhet med landets övriga befolkning engageras ålänningarna i kommunalval, men tröskeln för att erhålla en förtroendepost är betydligt lägre än i Finland. Sålunda har ålänningarna rätt och en likvärdig möjlighet att rösta och medverka i val till tre olika lagstiftande församlingar: EU-parlamentsval, riksdagsval och lagtingsval inklusive möjligheten att initiera och medverka i medborgarinitiativ. Övriga finländare får som sagt nöja sig med att rösta och medverka i de två förstnämnda valen.

**Tabell 4a.** Övernationella påverkningsskanaler i offentligt beslutsfattande på Åland

Påverkningsskanal	Frekvens	Effekt
EU-parlamentsval	var femte år	tillsvdare liten
EU-medborgarinitiativ	sällan	minimal

**Tabell 4b.** Nationella påverkningsskanaler i offentligt beslutsfattande på Åland

Påverkningsskanal	Frekvens	Effekt
Presidentval	var sjätte år	liten
Riksdagsval på Åland	var fjärde år	stor
Folkomröstning	sällan	minimal
Folkinitiativ	mycket ofta	liten

**Tabell 4c.** Regionala påverkningsskanaler i offentligt beslutsfattande på Åland

Påverkningsskanal	Frekvens	Effekt
Lagtingsval	var fjärde år	stor
Folkomröstning	sällan	stor
Medborgarinitiativ	ofta	stor

**Tabell 4d.** Lokala påverkningsskanaler i offentligt beslutsfattande på Åland

Påverkningsskanal	Frekvens	Effekt
Kommunalval	var fjärde år	stor
Folkomröstning	periodvis	stor
Medborgarinitiativ	ofta	stor

Valet av det åländska mandatet i riksdagen kvarstår som ett problem. Det nuvarande valsättet får inget stöd i statsvetenskapen, men det finns emellertid metoder att erbjuda landets regering och riksdag den dagen valsättet ska reformeras. Jämfört med andra valmetoder är exempelvis den så kallade acceptansmetoden överlägsen beträffande både procedur och genomförbarhet. I stället för att rösta på den utvalda kandidaten ställs väjaren inför valet vem eller vilka kandidater hen kan tänka sig att acceptera (Brams & Fishburn 1978, 831–847). Eftersom den invalda ska representera hela Åland och inte ett särskilt parti är det viktigt att personen har ett brett förtroende som är väl förankrat hos väljarna. Genom att väljarna ges en chans att stryka den eller de kandidater som de inte kan acceptera återstår de kandidater som har fått den bredaste acceptansen (Sundberg 2011, 200–202). Sannolikheten är stor att såväl den valda som ersättaren får ett brett stöd av väljarna, vilket vore till gagn för hela landskapet. En reform kräver dock en ändring i grundlagen gällande kravet om proportionalitet. Det nuvarande systemet är endast till namnet ett proportionellt valsätt – i verkligheten är valsättet något okänt för statsvetarkåren, eftersom kriterierna för proportionalitet eller pluralitet inte blir uppfyllda.

# 6.

## Inflöde II: Regeringens organisation och parlamentarismens dynamik

### Landskapets juridiska behörighet

När det gäller ett självstyrande områdes förhållande till nationalstaten finns det som tidigare framgått få studier som analyserar hur variationer i graden av autonomi påverkar mikrostaters och autonoma regioners handlingskapacitet och prestationsförmåga. När det gäller Åland innefattar självstyrelselagen (FSS 1144/1991; ÅFS 1991:71) bestämmelser som delar den lagstiftande och förvaltande makten på Åland mellan statsmakten å ena sidan och självstyrelseorganen å andra sidan. En grundläggande princip är att regering och riksdag ska utforma rikslagstiftningen så att den fungerar på avsett sätt såväl i de fall då den gäller endast i riket som i de fall då den gäller även på Åland. Detta avgörs av självstyrelselagens bestämmelser och behörighetsfördelningen.

Över tid har landskapets behörighetsområden utökats, men samtidigt har även rikets behörighetsområden preciserats. Vid beredningen av 1991 års självstyrelselag behöll man metoden att räkna upp rikets och landska-





Styrkelyftaren Kenneth Sandvik från Ålands Kraftsportsklubb har under sin karriär satt otaliga världs- och Europarekord. Han har vunnit en lång rad mästerskap och är en av de bästa inom grenarna bänkpress och styrkelyft genom historien. År 2014 fick han pryda ett åländskt frimärke. Åland fick ett eget postverk 1993, men det har bedrivits postal verksamhet på Åland sedan 1600-talet.

pets behörighetsområden i vad som kallas enumerationsprincipen. Vardera förteckningen förlängdes. Landskapets behörighet förtecknas först i 27 punkter. Därefter förtecknas rikets behörighet i 42 punkter. Utöver detta finns den så kallade B-listan. Där listas sex behörigheter för riket som kan överföras till landskapet genom vanlig lag och med lagtingets samtycke. Genom 1991 års lag utvidgades landskapets behörighet att lagstifta bland annat när det gällde rätten att använda landskapets flagga på fartyg, hyreslagstiftning och hyresreglementering, fornminnen, socialvård, tillstånd för utskänkning av alkoholdrycker, moderskapsunderstöd, undervisningsväsendet, postväsendet samt telefon-, telegraf- och radioväsendet och vissa frågor rörande straff. Arbetslagstiftningen överfördes i sin helhet till riket.

På initiativ av Ålands landskapsregering tillsattes 2010 en parlamentarisk kommitté för att utarbeta ett åländskt förslag om hur självstyrelsesystemet och självstyrelselagen borde reformeras. Kommittén kallades Gunnar Jansson-kommittén efter sin ordförande och mångårige riksdagsman. Avsikten var att med hjälp av detta enhälliga åländska förslag

initiera en revidering av självstyrelselagen hos Finlands regering och riksdag. Kommitténs krav saknar radikalitet eftersom det inte kräver självständighet eller som i tidigare fall anslutning till Sverige, några sådana samlade opinioner förekom inte i landskapet när kommittén tillsattes. Snarare handlar förslaget om behovet av ökad smidighet i relation till riket, ökad lagstiftande behörighet och en kontroll över influtna skattemedel. En utvidgning av den lagstiftande makten kräver mer ekonomiska resurser, utan det blir reformen ett slag i luften.

Till den parlamentariska kommitténs konkreta förslag hör en behörighetsförteckning som uppräknar rikets behörighetsområden. Övriga behörigheter, utöver de som landskapet redan har, kan överföras till Åland enligt den så kallade residualprincipen där Finland har lagstiftningsbehörighet enligt enumerationsprincipen och Åland har hand om resten. Tanken är att det nuvarande rigida systemet med krav på kvalificerad majoritet i både riksdag och lagting ersätts med ett smidigare system, där Åland genom lagtingets beslut kan överföra lagstiftningsbehörighet från Finland till Åland. Enligt detta skulle man börja tillämpa ett liknande system som är rådande mellan Danmark och Färöarna. Förslaget är att överföringen sker genom att en landskapslag stiftas. Arrangemanget bygger på tanken att landskapets befolkning och myndigheter avgör när tiden är mogen för överföring av behörighet.

Överföringen av behörighet har konsekvenser för förvaltningen. Därför kan vissa överföringar föregås av ett krav på kvalificerad majoritet i lagtinget och i omfattande fall till och med folkomröstning. Behörighetsöverföringen föranleder ökade kostnader som landskapet ansvarar för. Vid omfattande överföringar måste avräkningssystemet justeras så länge det är i kraft. Avsikten är att även behörigheten gällande skatter och avgifter ska överföras genom att en landskapslag stiftas. Därtill konstaterar kommittén att förfarandet för överföringar förutsätter konsultation mellan landskapet och rikets myndigheter.

Kommittén anser att beskattningsbehörigheten i sin helhet ska överföras till landskapet. Om överföringen sker successivt är det ändamålsenligt att samfunds- och kapitalinkomstskatten, mervärdesskatten samt förvärvsinkomstskatten överförs i ett första skede. Processen leder till samordning och konsultationer med riket. Överföringen kommer i det långa loppet att leda till att det nuvarande avräkningssystemet avvecklas.

Däremot anser kommittén att säkerhetsklausuler ska införas, det vill säga extra anslag och möjligheter till extra bidrag från riket när den ekonomiska politiken så påkallar (ÅUS 2010:2). Vid beredningen av självstyrelselagen har man så småningom kommit överens om att det nuvarande systemet med skattegottgörelse ersätts med ett system med skatteavräkning – allt detta för att utveckla skattekraften på Åland, och därtill ingår att grundfinansieringen till Åland höjs (RP 320/2018). En ny självstyrelselag har ännu inte stiftats när detta skrivs. Processen har varit behäftad med en mångfald av problem att utreda, och dessutom har det rått en politisk oenighet i riksdagen och en divergerande syn i Finland och på Åland.

Om vi återvänder till Maria Ackréns gradering skulle förslaget om en skattereform öka Ålands grad av autonomi. Överföring av lagstiftningsbehörighet ställer krav på större personalstyrka och ökar graden av självstyre, även om det nödvändigtvis inte kommer att synas i Ackréns skala. Däremot kräver förslaget inte att Åland egenhändigt ska få besluta om sin autonomi. Systemet kvarstår med Ålandsdelegationen som första instans (bilateral sammansättning) för tillsyn av stiftade lagar på Åland samt den statliga kontrollen av landskapslagarna i Helsingfors (presidenten och Högsta domstolen).

Landskapsregeringens förslag till revidering av självstyrelselagen, som formulerades av Gunnar Janssons kommitté, resulterade i en omfattande serie av utredningar initierade av Finlands regering. En utvidgning av Ålands självstyre är uppenbarligen ingen småsak för enhetsstaten Finland. Nya regler som gäller inom statens territorium beträffande Åland hotar nagga Finlands suveränitet i kanterna. Justitieministeriet tillsatte redan i mars 2012 en parlamentarisk arbetsgrupp för att bereda frågor om Ålands självstyre för en kommande parlamentarisk kommitté. Arbetsgruppen, som även kallades Aaltogruppen efter dess ordförande Alec Aalto, ansåg att självstyrelselagen fungerar väl och att flera modeller föreligger för att få en mer flexibel lag till stånd. Behörighetsfördelningen kunde ses över och detaljerna regleras med en vanlig lag och lagtingets bifall. En överföring av skattebehörigheten förordades inte (Justitieministeriet, betänkande 4/2013). Kort efter arbetsgruppens slutrapport tillsattes en parlamentarisk kommitté under ledning av president Tarja Halonen, som fick i uppdrag att beakta Gunnar Jansson-kommitténs förslag samt ta del av och bedöma Aaltoarbetsgruppens utlåtande.

Halonens parlamentariska kommitté kom med sitt delbetänkande 2015 och lämnade flera frågor obesvarade (Justitieministeriet, betänkande 6/2015). Arbetet i kommittén fortsatte och i förslaget till ny självstyrelselag ingår bestämmelser om förenklade sätt att överföra behörighetsområden till lagtinget (Justitieministeriet, betänkande 33/2017). Däremot föreslås inte någon betydande ändring av den nuvarande lagstiftningsbehörigheten mellan lagtinget och riksdagen. Avsikten är att det åländska samhället på så sätt ska få ett större inflytande när det gäller att genomföra de samhällsförändringar som behövs och samtidigt förbättra möjligheterna att anpassa Åland till utvecklingen inom olika samhällssektorer. På sitt sätt illustrerar den här målsättningen litenhetens dilemma som kontrasteras mot centralmaktens rigida byråkrati i Helsingfors. Litenheten ger i sig större möjligheter till flexibilitet i jämförelse med stora enheter, men samtidigt kräver de allt starkare övernationella och nationella beroendeförhållandena mera resurser för samordning. Det kan innebära att de självstyrande organens arbete i högre grad än förr blir reaktivt snarare än proaktivt. Däremot förordade kommittén inte en överföring av skattebehörigheten, men nog ett flexiblare avräkningssystem för finansiering av utgifter för självstyret.

Med detta var beredningen inte slutbehandlad. Justitieministeriet tillsatte i december 2017 en arbetsgrupp på så kallad *hög nivå* för fortsatt beredning av Ålands självstyrelselag med beaktande av de rapporter och förslag som utarbetats av ovannämnda arbetsgrupper och kommittéer i ärendet. Därtill skulle arbetsgruppen ta i beaktande remissvar och diskussioner som förts i ärendet. Arbetsgruppen leddes av justitierådet Niilo Jääskeläinen, och även lagtingsdirektör Susanne Eriksson samt förvaltnings- och utvecklingschef Dan Eriksson ingick. Arbetsgruppen föreslog att ändringar i behörighetsfördelningen mellan riksdagen och lagtinget i vissa fall kan ske genom enkel lagstiftningsordning. I övrigt ska ändringar i självstyrelselagen göras av riksdagen i grundlagsenlig ordning och med lagtingets samtycke (Justitieministeriet, betänkande 14/2018). Något nytt kom arbetsgruppen inte med, endast preciseringar. Detta om något visar på vilken nationell känslighet reformeringen av självstyret för 30 000 ålänningar har hos republikens politiska partier i riksdagen och bland olika opinioner i medierna.

## Landskapsstyrelsen blir landskapsregering

Sedan separationssträvandena 1917 har det framstått som viktigt att den åländska befolkningen står enig i sin utrikespolitik som handlar om relationerna till Finland eller någon annan makt. En oenighet på hemmaplan straffar sig lätt i förhandlingar med riket i frågor som berör Åland. Enighet ger pondus, och därför tog man ett stort steg när den första parlamentariskt tillsatta regeringen inledde sin verksamhet den 20 april 1988. Fram till dess hade Åland under hela självstyrelseperioden styrts av regeringar som sammansatts proportionellt enligt antal platser i lagtinget. De sex till sju medlemmarna valdes för en period på två år i avsikt att mäta landskapsstyrelsens förtroende. Fram till 1988 var lantrådet, som är Ålands statsminister, en tjänsteman och anställd för en obestämd tid. Fram till 1970-talet var det endast lantrådet som kunde ställas till svars inför lagtinget och även avsättas om kammaren så bestämde. I realiteten såg man upp till lantrådet i egenskap av högt utbildad inom det akademiska och detsamma gällde landskapets ledande tjänstemän. Bland de folkvalda fanns det en respekt för och högaktning av lantrådet och denna kunde relativt

Finlands första kvinnliga president Tarja Halonen (t.h.) skakar hand med Viveka Eriksson, Ålands lagtings första kvinnliga talman, vid lagtingets öppnande 2004. Åren 2007–2011 var Eriksson även den första kvinnan på lantrådsposten, det vill säga statsministerposten på Åland. Presidenten har en central roll i kontrollen av lagstiftningen i landskapet.



fritt styra enligt eget gottfinnande. Det här skulle partipolitiseringen och framför allt införandet av parlamentarism ta käl på. Fram till tidigt 1970-tal sammanträdde landskapsstyrelsen ett par gånger i veckan, men efter det blev sammanträdena tätare. Förändringen kom 1972 då medlemmarna i styrelsen tilldelades ansvarsområden och enskilda ”ministrar” kunde ställas till svars inför de folkvalda (Johansson, intervju 2017).

Medlemmarna i landskapsstyrelsen var förtroendevalda och styrelsen hade en sorts korporativistisk karaktär genom att olika yrkesgrupper såsom bönder och lärare hade sin givna plats. Om detta stadgades i den gamla förvaltningslagen enligt vilken styrelsen skulle ”om möjligt vara så sammansatt, att de åländska näringarna och skolväsendet däri företrädas” (Förvaltningslag för landskapsstyrelsen 1952). Lagen var i kraft till tidigt 1970-tal. Något liknande finns inte inskrivet i kommunallagen vare sig i Finland eller i Sverige. Detta kan ses som ett förstadium till partipolitisering som baserar sig på näringsutövning, samhällsklass och boningsort. I brist på partier kunde eventuellt denna korporativa lösning behjälpligt sköta det som ankommer politiska partier. Något stöd i litteraturen om demokrati har denna korporativa modell emellertid inte. Däremot tillämpades den i Mussolinis Italien och i det kommunistiska Sovjet. Skillnaden till den åländska varianten var att de förstnämnda var totalitära regimer.

Fram till 1972 avgjordes alla ärenden i landskapsstyrelsen genom ett kollegialt förfarande. Enligt före detta lagtingsdirektören Lars Ingmar Johansson (Intervju 2017), som åren 1970–1981 var föredragande tjänsteman vid landskapsstyrelsen, hade enskilda medlemmar i styrelsen ganska litet inflytande. Politiker i landskapsstyrelsen var inte inblandade i lagberedningen initialt. Tjänstemän diskuterade med kollegerna på lagberedningen som i sin tur utarbetade förslag varefter ärendet gick till landskapsstyrelsen (Johansson & Johansson 1995, 9–21). Samtidigt var man inte redo att professionalisera uppdraget i landskapsstyrelsen. Medlemmarna där skulle fortsättningsvis agera kollegialt och inte delegeras ansvar utanför de egna avdelningarna som bestod av kansli-, finans-, kultur-, närings- och trafikavdelning. Motiveringen var att styrelsemedlemmen i så fall skulle vara tvungen att lämna sitt arbete eller näringsutövning (Betänkande 5/1970). Eftersom medlemmarna i landskapsstyrelsen valdes proportionellt för två år i taget kunde styrelsen inte avgå. Ett enskilt misstroende mot en medlem hade inte heller effekt eftersom denna kunde omväjljas.

Det var proportionalitetsregeln som satte fart på behovet att utreda införandet av parlamentarism i full skala på Åland, kombinerat med att antalet ärenden hade ökat. Med anledning av detta tillsattes en kommitté 1984 för att utreda ett förslag till införande av parlamentarism. Utredningen utmynnade i två delbetänkanden. Det första behandlade frågan om möjligheten att ta emot ett politiskt uppdrag utan att behöva avgå från en tjänst (Betänkande avgivet av 1984 års kommitté för utredning av parlamentarism: Delbetänkande 1). Frågan var viktig eftersom det började bli ohållbart att medlemmar i landskapsstyrelsen inte kunde fortsätta sitt uppdrag som ett avskalat förtroendeuppdrag. En professionalisering med tillhörande ersättning ansågs av nöden. En uppenbar förändring i denna fråga hade med andra ord skett sedan betänkandet från 1970. Styrelsemedlemmarna fick då lyfta ett arvode och möten hölls ett par gånger i veckan, men redan under 1970-talet intensifierades mötesfrekvensen. Sedan 1988 sitter samtliga ministrar och lantrådet på politiska mandat och regeringssuppdraget är en heldagssyssla.

En omvärdering skedde även i synen på införandet av parlamentarism, där man gjorde en helomvändning jämfört med ställningstagandena i kommittén från 1970. Nu var man beredd att förkasta systemet med proportionella val till landskapsstyrelsen och i stället införa förhandlingsförfarande. Målsättningen var dock i första hand att alla politiska grupperingar ska ingå i styrelsen i proportion till deras storlek i lagtinget. Om det inte lyckas ska talmannen föreslå en lantråds kandidat som efter omröstning förhandlar om en kommande styrelse som ska ha majoritetens stöd, det vill säga minst 16 röster. Bestämmelserna om en särskild mandatperiod ska utgå, men en ny landskapsstyrelse tillsätts efter varje val. Beslut om portföljfördelningen i styrelsen fattas i samband med att landskapsstyrelsen konstituerar sig. Ett misstroende kan även riktas mot en enskild medlem, och hela landskapsstyrelsen avgår i ett sådant fall om det finner stöd i lagtinget (Betänkande avgivet av 1984 års kommitté för utredning av parlamentarism: Delbetänkande 2). Lantrådet kom i och med detta att vara ett rent politiskt uppdrag, och utnämningen på obestämd tid upphörde med introduktionen av parlamentarism på våren 1988.

Kommittén kom inte på alla punkter i mål med införandet av parlamentarism. Ambitionen var som sagt att bilda majoritetskoalitioner ifall inte alla partigrupperingar kunde medverka i landskapsstyrelsen. Där-

för tillsattes 2001 ytterligare en kommitté för att utreda frågan om parlamentarism. Genom erfarenheterna av hur det parlamentariska systemet fungerade i praktiken vågade man sig nu på att införa parlamentarism i sin renodlade form, vilket betydde att kravet på en majoritetsregel slopades. Efter 2003 kunde sålunda en regering tillsättas även om färre än 16 lagtingsledamöter stödde tillsättandet av en minoritetsregering (ÅUS 2002:6). I ett sådant fall lägger de övriga ledamöterna ner sin röst eller lägger strödda proteströster som inte ger numerär utdelning. Med denna reform är landskapsstyrelsen förtjänt av att bli benämnd ”landskapsregering” i sin sanna betydelse. Formellt skedde detta den 1 juni 2004.

Landskapet fick med detta en regering där varje ansvarsperson, även kallad minister, fick ett ansvarsområde att styra över. Ministrarna och lantrådet som styr regeringen är professionella politiker som ska åtnjuta lagtingets förtroende. Regeringen har ett handlingsprogram som ska styra arbetet och den kommande lagstiftningsprocessen. Regeringen består av en koalition partiföreningar som förenas i handlingsprogrammet, och regeringen kan antingen bestå av en majoritets- eller en minoritetsregering. Partiföreningar utanför regeringen står i opposition, även om de ideologiska skiljelinjerna inte är skarpa. Även ledamöterna i lagtinget har delvis blivit professionella genom att arvodet utgör cirka två tredjedelar av en tjänstemannalön.

Republikens president kan i samråd med lagtingets talman upplösa lagtinget och förordna nyval (FSS 1144/1991). Detta kan även ske utan presidentens medverkan. Sålunda kan lagtinget på motiverat förslag av talmannen eller lantrådet med stöd av minst 20 röster besluta om upplösning av lagtinget och därefter förrätta nyval (Lagtingsordning 2011:97 för Åland). I det förra fallet räcker det med att republikens president och talmannen är överens om att upplösa lagtinget och förrätta nyval. Det senare fallet är speciellt, eftersom det krävs minst två tredjedelars majoritet i lagtinget för att det ska kunna upplösa sig självt. I Finland kan presidenten efter motiverat initiativ av statsministern och efter att ha hört riksdagsgrupperna bestämma om förtidsval (Finlands grundlag 1999/731; Jansson 2000, 118–137). I Sverige är det regeringen som får förordna om extra val (SFS 1974/152; Holmberg & Stjernquist 2000, 72–73). Efter införandet av parlamentarismen på Åland har inga extra val förrättats, däremot har regeringen två gånger avgått i förtid och en ny regering har valts



åren 2003 och 2005. I båda fallen fortsatte lantrådet från Centern att leda regeringarna i en ny sammansättning.

## Parlamentarisk systematik

Det proportionella valsättet fördelar mandatet i proportion till andelen röster. Helt enligt detta antagande går det ändå inte, beroende på många olika faktorer. En avgörande faktor är valkretsens storlek och då avses hur många mandat som står på spel inom valkretsen. Ju större valkrets desto bättre proportionalitet. Även om denna omständighet är välkänd finns det andra politiska överväganden som kan väga tyngre. Sålunda kan den regionala representationen bli underrepresenterad på grund av kravet på en optimerad proportionalitet. I detta fall är valkretsens storlek 30 och den hör till de största om vi jämför med situationen i riksdagsval. Endast Nylands valkrets med sina 36 mandat är större, och Lapplands valkrets är den minsta med sju mandat om vi bortser från det enda mandat som tillfaller Åland.

Tröskelvärde för att få ett mandat säkrat kan uträknas enligt följande formel:  $T = 100/m + 1$ . T avser tröskelvärdet (*electoral threshold*) om m är

**Tabell 5.** Fördelning av mandat i Ålands lagting åren 1987–2019

Val	Mandat	C	L	M	S	OB	Gröna/ HI	ÅFG	ÅF	ÅD
1987	30	9	8	5	4	2	2			
1991	30	10	7	6	4	3				
1995	30	9	8	6	4	3				
1999	30	9	9	4	3	4		1		
2003	30	7	7	4	6	3		1	2	
2007	30	8	10	3	3	4			2	
2011	30	7	6	4	6	4			3	
2015	30	7	7	5	5	3			2	1
2019	30	9	6	4	3	4	2		1	1

C: Centern; L: Liberalerna; M: Moderat Samling (tidigare Frisinnad Samverkan); S: Ålands Socialdemokrater; OB: Obunden Samling; HI: Hållbart initiativ; ÅFG: Ålands framstegsgrupp; ÅF: Ålands Framtid; ÅD: Ålands Demokrati

valkretsens storlek (Lijphart 1994, 25–30). Alternativt kan 100 i formeln bytas ut mot 75 för att mandatets tröskelvärde bättre ska tillvaratas (Lijphart 1999, 153–154). Genom denna modifikation blir tröskelvärdet lägre. Räknat på det åländska lagtingsexemplet blir tröskelvärdet 3,2 procent alternativt 2,4 procent. Ålands framstegsgrupp fick in sitt ena mandat med det rekordlåga valresultatet 3,4 procent. Tröskeln är alltså låg för att få in ett mandat i lagtinget jämfört med det ena åländska mandatet i riksdagen där tröskelvärdet är det exceptionella 50 procent.

**Tabell 6.** De åländska landskapsregeringarnas politiska fördelning och parlamentariska styrka

Period	Lantråd	Politisk sammansättning och antal ministrar	% mandat i lagtinget	Antal mandat i lagtinget
1.1.1988–19.4.1988	Centern	2 Centern, 1 Socialdemokrater, 1 Moderat, 1 Liberalerna	87	26
20.4.1988–1991	Liberalerna	3 Moderat, 3 Centern, 1 Liberalerna	73	22
1991–1995	Centern	2 Centern, 2 Moderat, 1 Socialdemokrater	67	20
1995–1999	Moderat Samling	1 Moderat, 4 Centern, 1 Obunden	60	18
1999–2001	Centern	2 Centern, 2 Moderat, 2 Obunden	57	17
2001–2003	Centern	3 Centern, 3 Liberalerna	60	18
2003–2005	Centern	1 Centern, 2 Liberalerna, 1 Moderat, 1 Obunden	70	21
2005–2007	Centern	2 Centern, 2 Moderat, 2 Socialdemokrater	57	17
2007–2011	Liberalerna	3 Liberalerna, 3 Centern	60	18
2011–2015	Ålands Socialdemokrater	1 Socialdemokrater, 1 Centern, 1 Moderat, 3 Obunden, 1 Moderat / 1 Obunden*	70	21
2015–2019	Liberalerna	2 Liberalerna, 2 Socialdemokrater, 2 Moderat	57	17
2019–	Centern	3 Centern, 2 Moderat, 1 Obunden, 1 Hållbart initiativ	63	19

\*Moderat Samling och Obunden Samling delade på portföljen: Moderat Samling satt den första halvan av regeringsperioden, Obunden Samling den andra.



Självstyrelsen ger ålänningarna rätt att stifta lagar om sina inre angelägenheter och att besluta om budgeten för landskapet Åland. Förutom lagtingets plenisal inrymmer lagtingshuset utskottsrum, lagtingets kansli och bibliotek samt sammanträdesrum. Frågan är om inte lagtinget på goda grunder kunde utvidga sin makt i frågor som berör Åland.

Med valet 1987 som grund började mandatfördelningen i lagtinget ha en avgörande betydelse för hur regeringarna bildas. Centern och Liberalerna är de största grupperingarna över tid. I snitt har Centern vunnit 8,3 mandat över tid, vilket utgör 27 procent av samtliga. Liberalerna kommer för sin del upp till 7,5 mandat, vilket är 25 procent av samtliga. I fem fall av nio hade dessa två en majoritet av mandaten i lagtinget. Moderat Samling, Ålands Socialdemokrater och Obunden Samling hör till de medelstora partierna i lagtinget, medan de övriga hör till de små och därför lätt hamnar i marginalen men får stöd på grund av den låga tröskeln för inval (se tabell 5).

Åland har styrts av majoritetskoalitioner sedan parlamentarism infördes i april 1988 och även efter att möjligheten att bilda minoritetsregeringar trädde i kraft 2003. Det senare har inte haft någon inverkan på regeringarnas politiska uppbackning i lagtinget. Majoritetsregeringarna

har haft ett politiskt stöd med allt från 17 till 22 mandat i lagtinget. Centern är det parti som oftast fått uppdraget att utse lantråd och partiet har även suttit med i alla regeringar förutom en. Landsbygden och skärgården har med Centerns politiska maktposition haft det bästa tänkbara inflytandet i beslutsfattandet. Moderat Samling och Liberalerna som företräder det mer urbana samt företagandet har likaså suttit med i de flesta regeringar, dock så att Liberalerna oftare har haft lantrådsposten. Moderat Samling har lyckats få förtroende att styra regeringen endast en period. Obunden Samling, som i ett tidigt skede bröt sig ur Centern, har suttit med i flera regeringar och socialdemokraterna, som är ett utpräglat löntagarparti, har endast en gång fått lantrådsposten men ändå suttit med i fyra regeringar. Hållbart initiativ ställde första gången upp i val 2019 och vann då två mandat. Som ett resultat av detta kom de direkt in i politikens finrum, det vill säga landskapsregeringen (se tabell 6).

Ålands Demokrati, som i sitt program motsätter sig invandring och ett Åland öppet för asylsökande, har hittills hållits utanför regeringen. Även Ålands Framtid har nekats inträde. Partiet verkar för ökat självstyre med sikte på självständighet, alternativt att Åland skulle tillhöra Sverige eller ingå som en separat enhet i en nordisk federation. Ett par andra små partier har även nekats inträde och redan försvunnit från partikartan. Frågan är om de unga men etablerade partierna som ingått i regeringarna eller som ansetts regeringsdugliga och inkluderats från och till kan anses tillhöra en kartell av partier. Med kartell av partier avses ett mönster där partier kan tänka sig att ingå regeringskoalition med vissa andra partier medan motsatsen består av partier som osannolikt kan tänkas ingå i en regeringskoalition med den förra gruppen ifall de över huvud taget någonsin blir regeringsdugliga (Katz & Mair 2018, 134–138). Ett sådant mönster kan klart skönjas i Europa och det verkar inte heller vara helt uteslutet på Åland.

### Sammanfattning: Parlamentarism och professionalisering

En utvidgning av det åländska självstyret har mött motstånd i Finland vid revideringen av nu gällande självstyrelselag. Det oaktat har befogenheterna ökat genom att gråzonen mellan vad som tillhör Åland och vad som tillhör riket inte har minskat. Dels har det kommit ny lagstiftning

som inte direkt går att klassificera i någondera kategorin, dels har ärendena ökat i frågor som uttryckligen hör till Ålands behörighet att sköta. Därtill har befolkningens krav på service ökat och EU-medlemskapet tillfört fler ärenden att handlägga. Detta ställer krav på det politiska beslutsfattandet och på kunniga tjänstemän. I ljuset av detta framstår det med tydlighet att politikens innehåll har förskjutits från fokuseringen på relationen mellan riket och Åland till att i betydligt högre grad handla om interna åländska angelägenheter.

Framväxten av ett senkommet partisystem är ett resultat av denna förskjutning mot interna frågor och framför allt av den ökade anhopningen av ärenden att handlägga och besluta. Uppkomsten av partier och ett distinkt partisystem utan organiserad koppling till riket är i sig en betydelsefull förändring. Det centrala är att det föreligger en stark koppling mellan medborgare, det politiska styret och politikens innehåll och att det är de politiska valen som står för denna koppling. Partiernas roll i egenskap av förmedlare är att underlätta den representativa processen (Dalton et al. 2011). Medborgarna är alltså kopplade till partier, partier deltar i det politiska styret som producerar lagar och väljarna reagerar. Minst lika viktig är den förändring som skett i hur beslutsprocessen är organiserad i lagting och regering.

”Ministrarna” i landskapsstyrelsen var tidigare förtroendevalda utan portfölj. Besluten fattades kollegialt och styrelsen kunde inte avsättas under den valda tvåårsperioden. Ordföranden, det vill säga lantrådet, var en tjänsteman som satt på obestämd tid. Styrelsemedlemmarna skulle representera olika näringar och inte det politiska fältet. Tjänstemännen i förvaltningen hade rätt fria händer att formulera lagförslag och plocka upp idéer att förverkliga utan politisk styrning. Det fanns med andra ord en asymmetri i förhållandet mellan de invalda i lagtinget och landskapsstyrelsen – de förra var invalda genom allmänna val och de senare genom proportionella val i lagtinget med beaktande av korporativa regler. Förvaltningen i sin tur levde ett eget liv med stort inflytande över de förtroendevalda.

Införandet av parlamentarism, professionalisering och delegering var något av en revolution till förmån för politisk styrning och aktiv demokrati. Inflödessidan i det politiska beslutsfattandet tog ett långt kliv framåt med införandet av parlamentarism. Lantrådet väljs nu för en period om

fyra år och detsamma gäller ministrarna i regeringen som var och en får en förvaltningsavdelning på sitt ansvar att leda. Med detta delegerades ansvar till ministrarna att bereda ärenden tillsammans med tjänstemännen på avdelningen. Professionaliseringen var en förutsättning för detta. Eftersom ministrarna får betalt för sitt arbete blev ministeruppdraget ett heltidsjobb. Regeringen ska ha lagtingets förtroende och detsamma gäller regeringens politiska program, som är en ledstjärna för den politiska styrningen. Regeringen har tagit det politiska initiativet och tjänstemännen är deras redskap för att uppnå målsättningen. Misslyckas regeringen i sitt arbete kan den avsättas mitt under perioden, och därtill kan nyval utlysas om behovet påkallar. Åland har senkommet blivit en modern nordisk demokrati som baserar folkstyret på parlamentariska spelregler. Framstegen skuggas till en del av att Finlands president har laglig rätt att vara en aktiv aktör då det gäller att upplösa lagtinget och förrätta nyval.

# 7.

## Inflöde III: De administrativa resurserna

### Förvaltningens interna organisering

I en rapport från Ålands landskapsregering konstateras att lagstiftningen är parlamentets främsta styrmedel (Ålands landskapsregering 2009). Med detta ville utredarna framhålla att det självstyrda Ålands lagting inte avviker från parlamenten i självständiga stater när det gäller funktion och styrning. I rapporten framhålls att det uttryckligen är ministerrarna i landskapsregeringen som tar det politiska lagstiftningsinitiativet och att det inte är tjänstemännens sak att tolka landskapsregeringens politiska intentioner. Det är endast presidenten, landskapsregeringen och lagtingsledamöterna som har initiativrätt inom området lagstiftning (Suksi 2005, 109–113).

Förutsättningarna för att de politiska intentionerna ska bli uppfyllda är de bästa eftersom lagtinget, landskapsregeringen, administrationen med respektive avdelning och lagberedningen sitter i samma hus. Frågan är snarare hur väl den politiska viljan är förankrad och hur tydligt den är formulerad. I praktiken kan tjänstemän ta initiativ när det är påkallat, men det sker i omedelbar kontakt med sittande landskapsregering.

Ur ett internt organiseringsperspektiv är den centrala frågan huruvida små självstyrande områden har kapacitet och kunnande att initiera





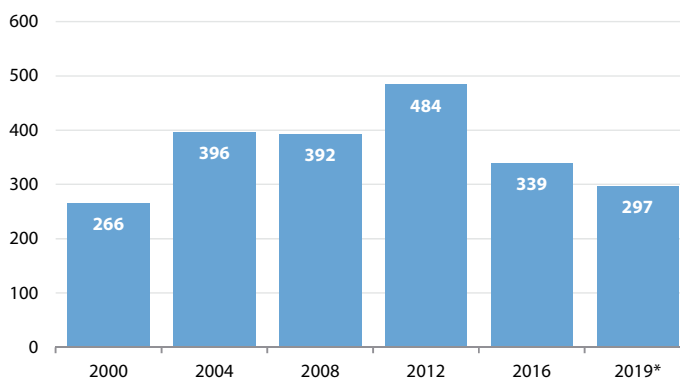
och bereda lagar och övriga ärenden som är nödvändiga vid ett utvidgat självstyre samt huruvida det finns resurser för att implementera fattade beslut. Som framgick av den tidigare översikten kan man inte ur forskningen utläsa någon optimal storlek, vare sig vi talar om mikrostat, självstyrande regioner eller kommuner. Lika lite går det att ge något generellt svar på frågan om vad som ska uppfattas som "tillräckliga resurser".

Litteraturen ger ofta uttryck för antagandet om en strukturell överensstämmelse mellan stora och små enheter. Små enheter följer med andra ord organisatoriskt och strukturellt samma mönster som stora enheter, men i mindre skala och omfattning. Skillnaderna antas vara att små enheter inte har samma möjligheter till specialisering som stora, och därför måste ha en mer flexibel struktur. Mångfalden av uppgifterna blir med andra ord större i små enheter och därmed krävs en större bredd i den kunskap enskilda anställda i organisationerna besitter.

Självstyrelsegården, det självstyrda Ålands parlaments- och administrationsbyggnad i centrala Mariehamn, invigdes 1978. Att såväl lagting, landskapsregering som administration arbetar i samma hus underlättar beredning och beslutsfattande. Även Ålands landskapsarkiv verkar i byggnaden som ritades av den finländske arkitekten Helmer Stenros.



Som framgår av figur 1 ökade antalet anställda inom den allmänna förvaltningen på Åland efter millennieskiftet för att återigen minska under de senaste åren. Andelen offentligt anställda av den sysselsatta befolkningen är emellertid inte särskilt stor, endast 2,3 procent år 2016 mot 4,3 procent i riket, vilket kan förklaras med att sysselsättningsgraden är betydligt högre på Åland än i övriga Finland. I ett nordiskt perspektiv ser det något annorlunda ut när det som avses med samhällstjänster inkluderas. Då är hela 32 procent av arbetskraften på Åland involverade i någon form av samhällstjänst, vilket är i nivå med de övriga nordiska länderna. Det är något högre än i övriga Finland, men lägre än i Norge. Grönland sticker ut med hela 41 procent (ÅSUB 2020, 236). På det hela taget förefaller antagandet att små enheter följer samma mönster som de stora men i en mindre skala hålla streck även i det åländska fallet, åtminstone om man endast ser till förvaltningens strukturella utveckling.



**Figur 1.** Antalet anställda inom den allmänna förvaltningen på Åland åren 2000–2019 (\*årsverken).

Källa: Ålands landskapsregering, årsredovisning åren 2000–2019.

Landskapsregeringen inklusive den allmänna förvaltningen är med andra ord både stor och liten samtidigt. Landskapet är den näst största arbetsgivaren på Åland efter rederiet Viking Line, men i jämförelse med de statliga myndigheterna i Finland är förvaltningen ytterst liten. Antalet offentligt anställda var den 31 december 2019 totalt 866 personer, det

vill säga anställda vid landskapsregeringen och underställda myndigheter såsom skolor, högskola, polismyndighet och övriga myndigheter, till exempel Datainspektionen och Ålands statistik- och utredningsbyrå (Ålands landskapsregering, årsredovisning 2019). Jämfört med läget 2010 har personalen minskat med 211 personer. Denna reduktion kan bara till viss del förklaras med intern effektivisering av verksamheten – det avgörande är bolagiseringen av vissa kärnverksamheter såsom skärgårdstrafiken. Genom konkurrensutsättning av trafiken har landskapsregeringen strävat efter att sänka kostnaderna. Eftersom fartygen ägs av landskapet har man fått till stånd en riktig konkurrens om driften, vilket man inte lyckats med i riket där offertrundan inkluderar både fartyg och trafik.

Intressantare i detta sammanhang är personalstyrkan vid den allmänna förvaltningen som innefattar lagtinget och regeringskansliet. Där utfördes 296 årsverken vid utgången av år 2019 (Ålands landskapsregering, årsredovisning 2019). Av dem var inte närmelsevis alla upptagna med kvalificerade handläggningsärenden. Någon statistik över föredragande tjänstemän förs inte. Med föredragande tjänsteman avses en handläggare vid regeringskansliet som har fått delegerat uppdrag och fungerar som föredragande för respektive minister eller kollegialt för hela landskapsregeringen. I regeringskansliets centralförvaltning jobbade år 1995 cirka 50 föredragande tjänstemän enligt en uppskattning (Johansson & Johansson 1995, 9–21). Utgående från information från en förfrågan om antalet föredragande på de olika avdelningarna i centralförvaltningen är ökningen uppenbar. Skillnaden är att delegeringen av ärenden till tjänstemän i mindre betydelsefulla ärenden har utvidgats rejält. Sammanställningen i tabell 7 har gjorts av regeringskansliet på uppdrag av oss skribenter.

Jämfört med läget 1995 har det skett en expansion av föredragande tjänstemän. Som redan konstaterades har personalstyrkan inte nödvändigtvis ökat, utan snarare handlar det om att fler blivit involverade i delegeringspro-

**Tabell 7.** Antal föredragande tjänstemän vid Ålands landskapsregering 2018

	N	%
Regeringskansliet	19	13,9
Social- och miljöavdelningen	22	16,1
Finansavdelningen	17	12,4
Näringsavdelningen	25	18,2
Utbildnings- och kulturavdelningen	17	12,4
Infrastrukturavdelningen	37	27,0
Totalt	137	100,0

Källa: Uppgifter från Ålands landskapsregering 2018.

cessen. I förhållande till befolkningens mängden kan antalet föredragande verka stort, men det är litet om man beaktar att kvaliteten i lagstiftningen ska vara av samma klass oberoende av om lagarna ska efterföljas av en befolkning om 30 000 eller 30 miljoner. Totalt 137 tjänstemän är involverade som föredragande, vilket tyder på att 43 procent av arbetsstyrkan har getts kvalificerade uppgifter att fylla. Infrastrukturavdelningen är störst medan Finans- samt Utbildnings- och kulturavdelningen har den minsta bemanningen. Varje avdelning är indelad i enheter varav Utbildnings- och kulturavdelningen samt Finansavdelningen har tre enheter var medan Social- och miljöavdelningen samt Näringsavdelningen är indelade i fyra enheter och Infrastrukturavdelningen i sex enheter. Inom enheterna uppnår man en viss grad av specialisering även om ämnesområdena omspannar frågor inom en mångfald av ärenden. I ljuset av detta är personalstyrkan inte alls stor utan snarare alltför knapp för att kunna omfatta även specialkompetens, vilket har framkommit i de flesta intervjuer med förvaltningspersonalen.

Tjänstemännens uppgift är att bistå ansvariga ministrar, göra utredningar, samarbeta med lagberedningen och implementera stiftade lagar. De föredragande handläggarna besitter den offentliga sakkunskapen inom respektive förvaltningsområde och samarbetar intimt med lagberedningen när nya lagar ska beredas. Lagberedningen är liten och består av elva anställda som i sin tur följer en viss arbetsfördelning enligt personalens specialkunskaper. Initiativet till lagstiftning kommer från antingen ansvarig minister, ledamot eller tjänsteman, men genom den rumsliga närheten är insynen den bästa möjliga under processen och den politiska intentionen har goda förutsättningar att realiseras.

## Förändringar i beredningsprocessen

Enligt Lars Ingmar Johansson (Intervju 2017) växte förvaltningen på 1970- och 1980-talen:

I den gamla självstyrelselagens ekonomiska system var den åländska budgeten en spegelbild av statens i miniatyr. När det inrättades nya myndigheter i riket kunde man göra detsamma inom landskapsförvaltningen. Åland skulle åtnjuta samma förmåner som folket i riket

och detta kompenserades med statsmedel. I det gamla systemet kunde man plocka in medel i budgeten och det var Ålandsdelegationen eller i sista hand presidenten som konstaterade om verksamheten hade sin motsvarighet i statsförvaltningen. Det här var ett sätt att bygga upp förvaltningen givet att det fanns en motsvarighet i riksförvaltningen.

Med den växande förvaltningen ifrågasattes även hur mycket byråkratin skulle växa. När landskapet tog över nya områden eller påfördes nya förvaltningsuppgifter ställdes höga krav på sakkunskap och att fler anställda skulle handlägga frågorna. Enligt Johansson gjordes inte alltför många utredningar på 1970- och 1980-talen. Vid nya reformförslag nöjde man sig i regel med att tillsätta kommittéer. Det var mer sällan landskapet köpte in expertkunskap, och i så fall anlätade man ett antal inspektörer som antingen verkade i eller besökte landskapet. På den tiden fanns det en enda tjänsteman för sociala frågor i landskapsstyrelsen, och då kunde man anlita socialinspektören vid Nylands länsstyrelse som inspekterade förhållandena i kommunerna. Det fanns även en extern elinspektör för tillståndsgivning, men ingen expertis inom förvaltningen. Liknande fall förekom inom andra områden och då gällde det att ha eller få fram de rätta kontakterna.

Antalet utredningar var få och man hade inte tid att fördjupa sig. Då gick det till så att man tog fram Finlands författningssamling och regeringens proposition som kopierades och skrevs om till vissa delar. På min tid hade medlemmarna i landskapsstyrelsen ganska litet inflytande, innan det parlamentariska systemet infördes 1988. Medlemmarna i landskapsstyrelsen började på 1970-talet kallas för överinseende medlemmar och de fick var och en ansvar för ett sektorsområde utan att vara ministrar. All beslutanderätt var samlad i landskapsstyrelsens plenum tills man började med försiktiga delegeringsbeslut. Politikerna var inte inblandade i ett tidigt skede av lagberedningen, det var tjänstemännen som diskuterade med sina kollegor på lagberedningen som sedan formulerade förslag för att presenteras för politikerna.

Johansson var med om att skriva anvisningar och regler som hade som syfte att tidigarelägga kontakten mellan förvaltningen, lagberedningen och den politiska sektorn. Avsikten var att undvika onödigt arbete till följd av bristande kommunikation, men även att tvinga politikerna att

verkligen definiera vad de ville. I ett mellanskede var det inte längre tjänstemannakollegerna som meddelade lagberedningen att något skulle göras, utan det var enskilda medlemmar av landskapsstyrelsen som gick till lagberedningen. ”Nu ska ordentliga promemorior skrivas på tjänstemannanivå, därefter ska facktjänstemännen presentera promemoriorna och diskutera innehållet med ansvarig minister. När enighet har uppnåtts tas ärendet till landskapsregeringens plenum för att slå fast riktlinjen. Därefter går uppdraget till lagberedningen”, konstaterar Johansson.

Det är uppenbart att den politiska styrningen blivit tydligare och att initiativet till lagförändring förskjutits från enskild tjänsteman till ansvarig minister. I motsats till vad som i regel är fallet har inte ökad byråkrati lett till större tjänstemannaväld, snarare det motsatta. Johansson påpekar att det före uppkomsten av ett partisystem på 1970-talet saknades en politisk styrning formulerad av medlemmarna i landskapsstyrelsen. ”Tjänstemännen var bättre skickade att formulera sig och de invaldas sak var att ge sitt formella godkännande. Initiativet och ansvaret i lagstiftningsprocessen låg hos tjänstemännen till vilka de folkvalda hyste en stor tillit. Tilliten finns fortfarande kvar, men nu har det övergripande initiativet övertagits av de politiska grupperingarna och deras företrädare i regeringen.”

## Kunskap allokerad i sektorförvaltningen

Genom införandet av parlamentarismen har de politiska föreningarna tvingats att förhandla fram en regeringsbas. Förutom att komma överens om vilka partiföreningar som ska ingå ska förhandlingar leda till förslag om vem och vilken partiförening som tar över lantrådsuppdraget samt fördelningen av ansvarsposterna i regeringen. Framför allt ska de politiska föreningarna formulera ett skriftligt regeringsprogram där de politiska intentionerna är nedskrivna och formulerade. Regeringsprogrammet är ett ledband för den kommande mandatperioden som regeringen har bundit sig att följa. Det program som antogs av lagtinget 2015 omfattar 16 sidor text indelad i teman som berör Ålands lagstiftande behörighet. Där uppmärksammades behovet av kompetens enligt följande:

I vårt småskaliga samhälle behöver vi nyttja all kompetens. Vi behöver en god och fördjupad dialog med ålänningarna, näringslivet, tredje sek-

torn och fackföreningarna. Det rör sig om allt från att ta fram lagstiftning och utvecklingsplaner till att föra en öppen och aktiv samhällsdiskussion. På ett hållbart Åland finns flera mötesplatser, flera dialoger och flera konstruktiva kontaktytor (Meddelanden 1/2015–2016, 4).

Enligt Michaela Slotte på regeringskansliet (Intervju 2019) kommer initiativet till en lag från regeringen varefter ärendet bereds inom sektorförvaltningen och därtill görs det en konsekvensanalys:

Sektorförvaltningen är alltid involverad i lagstiftningsprocessen, eftersom det där förutsätts finnas sakkunskap. Sektorerna samarbetar och förvaltningen känner inga gränser. Utan detta samarbete skulle kvaliteten lida betänkligt. Till rutinerna hör att jobba parvis för att bredda kompetensen och för att gardera sig mot att någon slutar eller i övrigt är förhindrad. På detta sätt är man mindre sårbar och därtill ökas flexibiliteten genom att det parvisa arbetet oftast sker mellan tjänstemän i olika sektorförvaltningar. Litenheten gör att förvaltningen jobbar nära den ansvariga ministern. Kontakterna är direkta och enkla att utöva, och underlättas av att alla verkar i samma byggnad.

Utomstående experter används vid behov. Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) är här i en särställning. Inom landskapet har man varit väl medveten om bristerna i utredningsprocessen, och 1993 stiftades lagen om Ålands statistik- och utredningsbyrå som har till uppgift att vara Ålands officiella statistikmyndighet samt bedriva kvalificerad utredningsverksamhet (ÅFS 1993:166). Till sitt förfogande har ÅSUB en personal om tio heltidsanställda och därtill tillfällig arbetskraft (ÅSUB 2019). Enligt direktör Katarina Fellman (Intervju 2019) är landskapet den största beställaren av statistik och utredningar. Kunskapsbehovet har ökat i beslutsfattandet och därför har ÅSUB fått en viktig uppgift att fylla för landskapsregeringen. De senaste regeringarna har använt sig av ÅSUB:s tjänster i stor utsträckning. Utredningar görs mot ersättning även åt andra institutioner inom och utanför Åland, och ÅSUB har ett nära och fortgående samarbete med Statistikcentralen i Helsingfors.

Enligt Fellman har ÅSUB simuleringsprogram på både makro- och mikronivå för att räkna ut ekonomiska utfall av politiska beslut eller planerade politiska beslut. ”Regeringen kan snabbt korrigera om det uppkommer fel i deras förslag till ny policy. I kalkylerna ingår även miljö-

effekter och samhällseffekter såsom skola och utbildning. Därtill görs prognoser och utvärderingar av beslut som tagits av lagtinget. Genom att ÅSUB är en fristående enhet som ger rekommendationer men inte är involverad i beslutsprocessen, har demokratin en hel del att vinna på detta arrangemang”, menar Fellman.

## Lagberedningens nyckelroll

När kunskap väl har inhämtats och bearbetats i sektorförvaltningen ankommer det på lagberedningen att formulera innehållet i förslaget till lagtext som ska presenteras för lagtinget. Med en arbetsstyrka om drygt tio personer har staben stor press på sig att leverera lagtexter som ska genomgå en rigorös granskning av landskapsregeringen och därefter i ett utskott, lagtingets plenum, Ålandsdelegationen samt av rikets president och eventuellt Högsta domstolen innan lagen träder i kraft. I takt med att antalet stiftade lagar ökar och innehållet blivit mer komplext, har trycket på lagberedningens kapacitet och kompetens hamnat alltmer i fokus.

De enskilda ministrarna har en avgörande roll i den politiska styrningen av lagstiftningsärenden. Varje minister har ett eller flera ansvarsområden att bevaka och styra. Det är emellertid inte tjänstemännens sak inom sektorförvaltningen eller inom lagberedningen att tolka och formulera ministrarnas politiska intentioner, utan det ankommer på ministern att vara tydlig. Regeringsprogrammet anger ramverket för reformarbetet, men det är den ansvariga ministern som initierar, styr och följer upp lagstiftningsarbetet med tjänstemän i lagberedningen och sektorförvaltningen. Allt detta är nödvändigt eftersom den ansvariga ministern ska föredra det utarbetade lagförslaget för landskapsregeringen samt därefter för lagtinget, media och allmänheten (Ålands landskapsregering, Kvaliteten i lagstiftningsarbetet 2009). För att den politiska styrningen ska lyckas, intar lagberedningen och handläggande tjänstemän i sektorförvaltningen en nyckelroll.

Lagstiftningsbehörigheten utgör kärnan i Ålands självstyre och då är det inte konstigt att lagberedningen blev uppmärksammas i regeringsprogrammet från 2015:

Grunden för ett rättssamhälle är väl fungerande lagar och en kvalitets-säkrad och smidig lagstiftningsprocess. I takt med samhällsutvecklingen och utökad självstyrelse växer behovet av och kravet på lagberednings-tjänster. De resurser som finns ska användas på ett effektivt sätt, vilket kommer att innebära prioriteringar och tydlig politisk styrning. Olika kompetenser i samhället ska tas till vara i det underliggande beredningsarbetet. Kvalitetssäkringar av lagar införs i ett tidigt skede (Meddelanden 1/2015–2016, 4).

Kompetens är inte alltid lätt att hitta på Åland, eftersom antalet högskole-utbildade är klart lägre än genomsnittet i de nordiska länderna (*Nordic Statistical Yearbook* 2014). Statistiken är emellertid inte helt tillförlitlig, eftersom examen avlagda utomlands inte räknas med. Merparten av ålänningarna studerar i Sverige och andra länder, en minoritet i Finland. Variationer förekommer och tidvis har högskolor och universitet i Finland ökat i popularitet, men det har inte rubbat flertalet av de åländska studenternas beslut att söka sig västerut. När kompetens saknas och behöriga ålänningar inte finns att tillgå, måste rekryteringen ske antingen i Finland eller i Sverige. Högskolestudier utanför Åland är enligt lag jämställda i första hand med de examina som avläggs på Åland. Om en sådan examen inte ges på Åland ska examens omfång, svårighetsgrad och inriktning bedömas (ÅFS 2017:23). Enligt Lars Ingmar Johansson (Intervju 2017) är det problematiskt att nyrekryterade jurister kommer direkt till lagberedningen efter avslutade studier. Det är ett krävande arbete att vara lagberedare, och därför är det en fördel om lagberedaren har en betydande yrkeserfarenhet före anställningen på Åland. I Finland och Sverige öppnas tjänster inom lagberedningen först efter en relativt lång erfarenhet inom statsförvaltningen. ”Även jurister från Sverige är anställda, vilket leder till problem när lagar ska formuleras enligt en modell som följer den finska lagstiftningen. Detta har även bidragit till att kontaktnätet till riket har försvagats, och detsamma gäller kunskaperna i finska samtidigt som kunskaperna i svenska har försämrats i den finska statsförvaltningen”, säger Johansson.

Tidigare var det ovanligt att köpa in expertis om sådan inte fanns att tillgå i Självstyrelsegården. Tjänstemännen ställde sin sakkunskap till förfogande, men man litade också på att jobbet gjordes av lagberedarna. Tjänstemännen på avdelningarna konsulterade lagberedarna för att be



Ålands äldsta dagstidning *Ålandstidningen* grundades 1891 av Julius Sundblom, som kom att bli en av landskapets mest betydelsefulla politiker. Knappt 100 år senare, 1981, grundades den konkurrerande dagstidningen *Mya Åland*. Lokalpressen bevakar som brukligt både stort och smått, allt från brännande politiska frågor till mer vardaglig kuriosita. I mars 2021 handlade det bland annat om brott mot självstyrelselagen och om Mariehamns populära litteraturdagar, som brukar vara en av höjdpunkterna under kulturåret.

Måndag 29 mars 2021

# ÅLAND

www.alandstidningen.se • Fjölsta dygnet runt! Telefon 05000 • E-post: F0000@alandstidningen.se • SMS: 0452 30 15000 • Nr 77 • Pris: 2,20 euro

**SPORT** Isac Holmström tog cupen i mål



**NYHETER** Nytt uppdrag för Jesper Carlsson i Bryssel



**SPORT** Kennedy Igbomnikke drog på sig IFK-tröjan



---

## Över 20 brott mot självstyrelselagen

### Stor kartläggning över LR:s klaganden till Helsingfors

**Nyheter** Mellan april 2020 och mars i år har landskapsregeringen (LR) gjort 22 påpekanden till olika instanser i Helsingfors om att man brutit mot självstyrelselagen. Det visar den kartläggning som Ålandstidningen har gjort.

Åland de handlingar som Ålandstidningen begett ut finns tillgängliga på ÅLA, via hov och ett möjligt skickat av förvaltningschefen Joha Eriksson. Klagandena rör att hänsyn inte har tagits till Ålands förhållanden, att handlingar bara skickats på finska, och att LR helt har förbisetts.

– Det varo oermtigt att själva överansvaret för att självstyrelsen följs på Åland, säger riksdagsledamoten Mats Lohström och kommenterar att LR har all rätt att vara kritisk.

Sivona 4-5

### MARIEHAMNS LITTERATURDAGAR



**Litteraturnack på nätet hela helgen**

Litteraturnackens 2021 avslutades i går. Från torsdagen till söndagen bjöd publiken på ett 40-tal programpunkter, med allt från musikframträdanden till föreläsningar. På grund av pandemin skippades mingel på stadsbiblioteket, och i stället ordnades en digital variant där många författare medverkade på distans.

Sivona 10-12

### JO-frågan avspelas i ny gallup

**Nyheter** Centerpartiet står stort i den senaste Ålandsgallup, med ett stöd som faller från dryga 25 procent till 19. Det ställs också en fråga om vilka lagstiftningsområden jämfört med tidigare: omna i januari, och tre jämfört med tidigare.

– Det har varit ganska turbulenta den senaste veckan kring Åland, men vi ser fortfarande ett stort stöd för Centerpartiet (CP), även om det inte är lika stort som tidigare. Det är viktigt att vi ser till Ålands intressen i den här frågan.

Sivona 6



**Suggan Greta skyddar sina små**

Familj 104 väja både i Sundbygdens förskola och i skolan. Där utbildas barn för utbildningsområdet med en betydande grannskap. I en lista på 104 väja i en på gårderna har suggan Greta sitt barnskapsprogram. Suggan Greta är den första kullen på gårderna i Sundbygdens förskola.

– Det är lite till att komma tillräckligt, säger Pernilla Hansson.

Sivona 10-12



**DEBAT:** Lagstiftningsarbetet behöver ses över – främjar konflikt framför utveckling – Några tankar kring covid

Sivona 14-16

om hjälp i frågor som berörde reformbehov eller när rikslagen ändrats. Fram till 1970-talet skulle tjänstemännen vara beredda att jobba med frågor i ett väldigt brett spektrum. ”Även om förvaltningen har expanderat är den fortfarande liten i förhållande till de uppgifter man har att lösa. Det blir lätt ett problem när det ställs krav på spetskompetens vilket är svårt att uppbbringa i en liten förvaltning”, konstaterar lagberedningschef Hans Selander (Intervju 2018). Han menar att man då måste uppta dialog med andra inom förvaltningen och med externa aktörer, och i vissa fall har man tvingats bromsa upp regleringen. Men då handlar det om tekniska frågor.

”Om och när en tjänsteman försvinner från organisationen är man sårbar. Med personen försvinner sakkunskap och det märks. Till vår

uppgift hör att försöka få personalen att trivas och att stanna kvar”, framhåller Selander. Det tar ett bra tag innan en ny tjänsteman är inarbetad och har skapat de behövliga kontakterna mellan avdelningarna och lagberedningen. Denna process måste emellertid rimligen vara smidigare i en stor organisation. ”Däremot är sakkunskapen ett större problem i en liten organisation, eftersom det ofta saknas den *back up* som en stor organisation kan erbjuda. Lagberedningen måste vara flexibel, men samtidigt försöka koncentrera sig på två eller tre ämnesområden. Det kan även hända att man blir tvungen att hjälpa till om ärenden hopar sig på någons bord”, säger lagberedare Diana Lönngren (Intervju 2017). Ett problem i förhållande till Finland är att det finns lite juridisk facklitteratur på svenska.

Numera har avdelningarna anställt jurister för att underlätta de föredragande tjänstemännens arbete, och därtill jobbar tjänstemännen i samarbete med lagberedningen. I sakfrågor är det de föredragande tjänstemännen som förväntas sitta inne med sakkunskapen. I vissa frågor anlitas konsulter, men eftersom det är kostsamt är det en fördel om tjänstemännen är flexibla och klarar av att utföra arbetet på egen hand. Medlemskapet i EU har ökat trycket på förvaltningen och lagberedningen. Genom det har begreppet ”blankettlag” utvidgats så att förlagan, som kommer från Bryssel, anpassats till rikslag som i sin tur även gäller på Åland med vissa undantag. Sålunda måste landskapsförvaltningen aktivt följa med lagstiftningsprocessen såväl i riket som i EU. Blankettlagar är inte en åländsk kuriositet, utan samma system tillämpas även i Finlands riksdag då det gäller direktiv från EU.

Enligt Hans Selander (Intervju 2018) tenderar regleringen att bli mer detaljerad och utökad:

I synnerhet direktiv från EU tvingar oss till ökad detaljstyrning. Det i sin tur ställer till problem då det krävs spetskompetens som saknas i en liten förvaltning. Vår strävan är att ha en bred kompetens, men i fråga om detaljer söker vi dialog med andra inom huset och med externa aktörer och i vissa fall måste vi bromsa upp reglering i tekniska frågor. Inom lagberedningen försöker vi låta handläggare specialisera sig i till exempel utbildnings- eller trafikfrågor för att på det sättet bli mer insatta när de kontinuerligt sysslar med liknande frågor. Det finns både

fördelar och nackdelar med att vara generalist. Det gäller att vara vaken och ta till sig vad som sker, hur saker förändras och vara öppen för nya frågeställningar. Vi jobbar intensivt med varandra och sitter ofta tillsammans och arbetar fram lagförslag med den specialkompetens som finns i huset, och då är det en fördel att kunna föra en dialog med handläggare ute på avdelningarna. Det som brister i spetskompetens kan delvis kompenseras med att handläggarna har lokalkännedom och känner till den åländska verkligheten.

Enligt Lars Ingmar Johansson (Intervju 2017) är graden av lobbning låg på Åland – det förekommer endast sporadiskt. Däremot skickas lagförslag på remiss till berörda instanser. Kommunerna brukar i allmänhet bli hörda, och ifall de kommer med väl utarbetade ändringsförslag brukar de beaktas. I många fall är utlåtandena korta på grund av avsaknad av resurser, som exempelvis i Sottunga där befolkningstalet understiger 100 personer. Den tredje sektorn är inte tillräckligt stor för att fungera som remissinstans och arbetstagarorganisationerna är inte heller tillräckligt etablerade. Däremot är Ålands näringsliv en relativt tung instans. ”Åland är väldigt borgerligt och det som andas näringsliv är man lyhörd för”, konstaterar landskapsregeringens före detta valadministratör Casper Wrede (Intervju 2017). Det är regeringens sak att avgöra i vilken utsträckning man beaktar remissvaren. Enligt lagtingsdirektör Susanne Eriksson (Intervju 2018) är avståndet väldigt kort mellan ansvarig minister och samhället. Det finns också två lokaltidningar som bevakar beslutsprocessen och även obetydliga detaljer kan hamna i tidningen. På Åland går det inte att verka i en skyddad politikerbubbla.

## Göra allt själv eller kopiera?

Frågan om man ska ha en helt egen lagstiftning eller göra det enkelt för sig och kopiera från den finska lagstiftningen till det man kallar blankettlagar är något som delar uppfattningarna bland beslutsfattare och tjänstemän. Inom förvaltningen tar man detta med blankettlag med jämnmöd. Delvis förorsakas fenomenet av resursbrist men även av rent praktiska omständigheter i frågor där det inte finns behov av att ha en annorlunda lagstiftning än i riket, såsom i fråga om kemikalier som är noggrant reglerade via EU. ”Regeln är att när det är fråga om kompli-

cerade sakförhållanden är landskapets kompetens och kunnande bristfälliga. Genom detta har man sett det som mest ändamålsenligt att gå in för en teknisk lösning när sådana lagar stiftas”, säger Diana Lönngrén (Intervju 2017).

När ett nytt rättsområde aktualiseras görs en utvärdering av vad regeringen politiskt vill uppnå. Finns det kunskap på området inom den egna förvaltningen, och om inte, är det ändamålsenligt att offra tid och resurser på inlärnin g av behövlig kunskap? Om det finns starka skäl att tro att en effektiv politisk styrning endast kan ske med hjälp av egen lagstiftning, är det motiverat att avskryva alternativet med blankettlag. En blankettlag är inte heller oproblematisk. Genom blankettlagen kan det uppstå situationer där den åländska rättsordningen får in regleringar som inte fortlöpande följs upp på Åland och som kan få konsekvenser man aldrig räknat med när lagen antogs (Selander, intervju 2018). Lagtingsdirektör Susanne Eriksson (Intervju 2018) förespråkar blankettlagar eftersom lagberedningsresurserna måste användas sparsamt. Det är bättre att spara krafterna till områden där man verkligen vill åstadkomma något eget.

Här är det emellertid på sin plats med ett förtydligande. Det är inte enbart en fråga om att kopiera eller inte kopiera, utan om *hur* man gör det. Vad Eriksson här avser är att de lagar som gäller på Åland är delade mellan åländsk lagsamling, den finska lagsamlingen och EU:s lagsamling. Det är sålunda nödvändigt att slå upp i två alternativt tre lagsamlingar samtidigt. Begreppet ”fulltextlag” är en informell benämning utan anknytning till självstyrelselagen. Fulltextlag kan användas om någon motsätter sig tanken på en blankettlag och önskar att bestämmelser ska intas i landskapslagen. Samma begrepp har även använts i andra sammanhang med anknytning till självstyrelselagen. Enligt detta kan lagtinget i en landskapslag ta in bestämmelser av rikslagstiftningsnatur om de i sak överensstämmer med rikslagen. Avsikten är att vinna enhetlighet och överskådlighet. Förfarandet är inte helt ovanligt för vissa typer av bestämmelser, men är inte helt oproblematiskt. Om de aktuella bestämmelserna ändras i rikslagstiftningen innebär det att de samtidigt automatiskt blir gällande i sin lydelse i landskapslagen. Sådana lagar brukar kallas landskapslagar av blandad natur. Forsvararna av fulltextlag menar att man vinner på överskådligheten med att ha alla lagar samlade i en och samma lagbok (Suksi 2005, 175ff.; Lag- och kulturutskottets betänkande 16/2019–2020). Enligt Eriksson (Inter-

vju 2018) blir det problem i sådana fall där behörigheten är delad mellan Finland och Åland, såsom i fallet med polislagen. I fulltextform blir den åländska delen gammal när den finska delen förnyas. Samma problem dyker även upp beträffande den omfattande sociallagstiftningen som därtill förväntas genomgå en omfattande revidering i Finland.

Inom den politiska ledningen är man inte lika reserverad. Enligt talman Gun-Mari Lindholm (Intervju 2018) finns det en allmän hållning om att gå in för fulltextlagar:

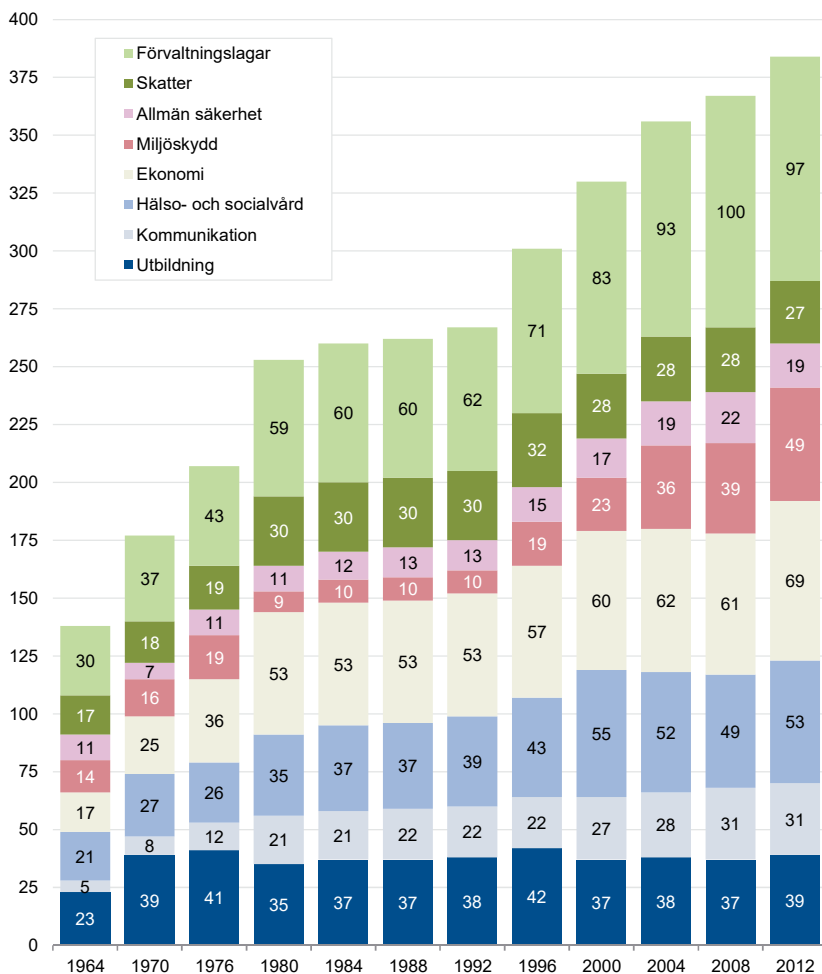
Blankettlagar i dess nuvarande form är otympliga att hantera. Med fulltextlagar ger vi självstyret en högre profil och då kan alla lagar läsas ur samma lagsamling. Dessutom blir det enklare och brukarvänligare att inte parallellt använda två eller tre lagsamlingar. Problemet med eftersläpning i den åländska lagstiftningen kan bemästras med de överenskommelser vi har med lagberedningen i Finland. Med detta avses att förvaltningen i Finland informerar den åländska motsvarigheten när en förändring är på gång. En lag träder i kraft i Finland samtidigt på båda språken och kan därför införas i den åländska lagsamlingen. Överlag har det skett relativt smärtfritt förutom beträffande det påtalade problemet med lagar med delad behörighet. I dessa fall ligger det en större börda på den åländska lagberedningen som kontinuerligt måste följa med vilka förändringar som är på gång för att sedan kunna uppdatera lagstiftningen.

Genom detta förfarande blir blankettlagen i dess ursprungliga betydelse, där det väsentliga står att finna i den finska lagsamlingen, otydlig i fulltextform. Eller rättare sagt, blankettlagen framstår som en egen produkt bland andra lagar i den åländska lagsamlingen. På samma sätt gör man även i Finland gällande EU-lagstiftning. Det som lagstiftas i EU skrivs om i Finland, och till de delar som faller inom åländsk behörighet skrivs lagarna in i den åländska lagsamlingen. Av väsentlig betydelse är att lagar och propositioner skrivs på svenska i Finland. Om så inte vore fallet skulle arbetsbördan bli oproportionerligt stor på grund av behovet att tolka och översätta den finska lagtexten. Dessbättre är EU-direktiven stiftade på svenska.

## Argument för utvidgad autonomi

Den parlamentariska kommitté som tillsattes 2010 för att komma med förslag till reformering av självstyrelselagen ansåg att beskattningsbehörigheten i sin helhet bör övergå till landskapet. Någon lågskatteautonomi är det inte frågan om, utan en tänkbar modell är den från Skottland där inkomstskatten kan variera högst tre procentenheter över eller under den brittiska nivån (ÅUS 2010:2). Denna parlamentariska kommitté baserade sina argument på en grundligt utförd undersökning utarbetad av Ålands statistik- och utredningsbyrå. I utredningen konstateras att Ålands självstyre har fått en slagsida mot språk- och kulturfrågor på grund av att kontrollen över beskattningen saknas och behörigheten gällande all annan ekonomisk lagstiftning är begränsad. Merparten av lagstiftningen på Åland handlar de facto om frågor anknutna till hälso- och socialvård, ekonomi, förvaltning, miljö och utbildning (se figur 2). Enligt utredningen är skatteunderlaget tillräckligt stort för att den åländska ekonomin inte ska påverkas negativt av en ändrad skatteregim. Till skillnad från Färöarna och Grönland skulle Åland klara av att finansiera alla sina egna kostnader inklusive skatteadministrationen. Man skulle även klara av finansieringen av det näringsstöd som efter skatteövertagandet fortfarande kontrolleras av staten, det vill säga sjöfarts- och jordbruksstödet.

Med förändrad beskattningsrätt skulle Åland kunna bedriva en aktiv finanspolitik i syfte att utjämna konjunkturerna och öka tillväxten inom den åländska ekonomin. Utredningens mest övergripande slutsats är att övertagandet av den statliga beskattningsrätten är ett politiskt projekt som i första hand avgörs av politiska kriterier snarare än av rent ekonomiska (ÅSUB 2009:5). I själva verket handlar det om i vilken grad statsmakten vill vara flexibel och släppa greppet om Ålands offentliga ekonomi. Ålands andel av statsekonomin är ytterst marginell och därför ligger statsmaktens motstånd på annat håll än på rent ekonomiska avgöranden. Till detta bör tilläggas att man på Åland genom ÅSUB:s försorg har väl underbyggda fakta, vilket gjort att man i riket inte ansett det nödvändigt att gå lika grundligt tillväga. Enligt utredningen stärker detta slutsatsen om att frågan handlar om politisk maktutövning och inte är en fråga om ekonomisk kalkylering.



**Figur 2.** Antalet stiftade landskapslagar åren 1964–2012.

Källa: Ålands författningssamling åren 1964–2012.

Frågan om utvidgad behörighet att stifta lagar har inte alltid setts med blida ögon i riket. Bristen på resurser har anförts som skäl till att beredningen av lagar blir lidande. Här är man på Åland öppen för att överföra behörighet från riket. Den omtalade parlamentariska kommittén konstaterar att vissa behörighetsöverföringar har små konsekvenser medan andra kan ha betydande effekter på självstyrelsen (ÅUS 2010:2).

Förutom det ekonomiska tvistefröet finns även Ålands krav på att själv få bestämma när en behörighet överförs från Finland till Åland. Där har Färöarna i förhållande till Danmark stått som modell. Enligt självstyrelselagen ska en sådan överföring godkännas av såväl riksdagen som lagtinget. Ett ensidigt åländskt beslut faller inte de finländska myndigheterna och politikerna i smaken (Wrede, intervju 2017). Enligt lagtingsdirektör Susanne Eriksson (Intervju 2018) handlar de åländska kraven dels om att Finland i sin första proposition om Åland högtidligt försäkrade att Åland ska vara så självstyrt som möjligt utan att vara en egen stat, dels om att samhället blir mer komplext och det då finns ett behov av att greppa större helheter.

Färöarna utgör ett exempel på hur saker och ting kan skötas smidigt. Där har man en egen beskattningsbehörighet vars förvaltning inte är stor, eftersom man har gått in för en smidig digital lösning. I Finland sköter stora ministerier om administrationen medan Åland gör samma i en nedbantad version. Kvaliteten ska ändå vara densamma oberoende hur många människor lagen berör (Eriksson, intervju 2018). Samtidigt brottas förvaltningen med att rekrytera kompetent personal, vilket framgår av flera intervjuer. Ett annat problem som påtalas i olika sammanhang är att kunskaperna i svenska har avtagit i de finska ministerierna, vilket leder till problem i kommunikationen och till att relevanta promemorior skrivna på svenska ibland saknas.

### Sammanfattning: Småskalighet föder flexibilitet

Landskapsförvaltningen på Åland är liten i jämförelse med statsförvaltningen i Finland, men stor i ett åländskt perspektiv. Lagstiftningen ställer stora krav på den åländska administrationen som i det sammanhanget är ohjälpligt liten. Ärendenas mängd har ökat framför allt genom Finlands inträde i EU som delvis har gjort samhället mer komplext och mång-



fassetterat. För att kunna bearbeta mängden av frågor som kräver beslut och för att tillmötesgå kraven på spetskompetens i mångfalden av komplicerade fall, har den åländska landskapsförvaltningen ställts inför utmaningar som den inte har haft råd att försumma. Ett misslyckande skulle utan vidare ge upphov till starka negativa reaktioner på Åland och i förlängningen dra mattan undan för ambitionerna att utvidga självstyret.

För att bemästra utmaningarna har man utökat den personalstyrka som har de kvalificerade uppdragen att vara föredragande tjänstemän. Detta har delvis skett genom nyrekrytering och genom att politikerna avstått detaljfrågor via delegering till tjänstemän. Totalt har landskapets arbetsstyrka minskat, men det beror huvudsakligen på att funktioner har bolagiserats där man har funnit det vara ändamålsenligt. Rekryteringen av kompetent personal ställer till med problem särskilt eftersom det saknas akademiska utbildningsmöjligheter på Åland. Experter på olika områden behövs och detsamma gäller jurister som har förmågan att arbeta med frågor i lagberedningsprocessen. Rekryteringen kan därför inte ske enbart bland ålänningar, utan behöriga tjänstemän får sökas utanför regionens gränser. Förutom den formella behörigheten ska den anställda vara fullständigt kunnig i svenska, eftersom ämbetsspråket på Åland är svenska i offentliga myndigheter.

Kommunikationen med ministerierna i Finland ställer till med problem genom att allt färre där behärskar svenska och flera av tjänstemännen på Åland inte är kunniga i finska. Därtill har en omfattande andel tagit sin examen i Sverige och saknar kunskaper i hur förvaltningen fungerar i Finland. Tjänstemän i Finland tappar för sin del alltmer greppet om vad som händer inom förvaltningen i Skandinavien, eftersom allt fler inte kan ta till sig talad eller skriven svenska för att inte tala om danska och norska. Detsamma gäller givetvis även möjligheterna att ta del av den åländska lagstiftningen, skrivna utredningar och promemorior samt det politiska och samhällsliga livet på Åland över huvud taget. En språklig känsla för detaljer och formuleringar är av essentiell betydelse, eftersom skriven lagtext är avsedd att ge brukaren en korrekt tolkning av lagens innehåll. Den svenskspråkiga lagstiftningen i Finland är i allt högre grad beroende av resurser för översättning. Några sådana problem förekommer inte inom lagberedningen på Åland där samtliga tjänstemän är väl förtrogna med landskapets officiella språk. Detta om något är en kvalitetsaspekt som i

regel inte uppmärksammas, eftersom språkkunnskapen i landets språk anses vara en självklarhet där lagar bereds.

Problemet med nyrekrytering förekommer ingalunda enbart på Åland. Intressantare är däremot hur man på Åland gjort den politiska styrningen smidig och förvaltningen flexibel. Litenheten kombinerad med motiverade tjänstemän kan åstadkomma resultat som överträffar stora etablerade byråkratier. En uppenbar styrka är att regeringen, lagtinget och förvaltningen sitter i samma byggnad. Den rumsliga närheten underlättar den politiska styrningen, eftersom regeringen delegerat till enskilda ministrar att ta initiativ i frågor som berör deras tilldelade avdelning. I praktiken betyder det att minister och berörda tjänstemän kommunicerar personligen, och de kommunicerar i sin tur personligen med avdelningar och lagberedningen. De som arbetar i huset känner eller är bekanta med varandra och vet vem som sitter på den kunskap eller färdighet som behövs för stunden.

I motsats till de flesta andra förvaltningar är den föredragande personalen utbildad i olika länder: flera i Sverige och ett antal i Finland, många är ålänningar, en del inflyttade från Finland och Sverige. Denna mix är nödvändigtvis inte problematisk, snarare kan den ge upphov till ett kreativt tänk när anställda med bakgrund i olika akademiska miljöer arbetar tillsammans. Det kan med andra ord vändas till en fördel att tjänstemannakåren utgör en blandning av personer med bakgrund i olika lärosäten företrädesvis från två länder. Det kan motverka favorisering till följd av hemmafavorit eller andra personliga bindningar. Dessutom ger differentieringen upphov till problemlösning ur synvinklar som kanske annars inte vore aktuella.

Bristen på spetskompetens inom något område kompenseras genom flexibilitet mellan tjänstemän och mellan avdelningar. Oftast jobbar man i par för att det inte ska bli ett avbräck om en tjänsteman inte finns tillgänglig av olika orsaker. Viljan att lära sig nytt är en nödvändighet och kunskapen kan givetvis även köpas in där det är mest ändamålsenligt. Ålands statistik- och utredningsbyrå framstår som en synnerligen viktig institution. Utan statistik och de utredningar som ÅSUB tar fram står regeringen inför omfattande kvalitetsproblem. Därutöver tar man aktivt del av utredningar och lagstiftning i de övriga nordiska länderna, och då särskilt från det stora utbudet i Sverige. En samhörighet förekommer

även med Färöarna och Grönland i första hand, men även med andra självstyrda regioner. I det avseendet har lagberedarna och övrig förvaltningspersonal en klar fördel, jämfört med de finska kollegerna, för vilka de skandinaviska språken alltmer framstår som en öövertvinnerlig barriär.

För att bemöta den ökade detaljstyrningen har man fortsatt med att kopiera finska lagar inom områden där det inte finns någon anledning att ha en egen åländsk policy, till exempel gällande lagstiftning om kemikalier. Dessa blankettlagar är omtvistade, inte för att man gått in för att använda sådana utan för att det är uppenbart att det är frågan om en blankettlag. I denna form finns lagen nämnd i den åländska lagsamlingen med eventuella specifikationer och den huvudsakliga texten finns i den finska lagsamlingen. Inom politikerkåren ser man hellre att hela lagen kopieras in i den åländska lagsamlingen och då benämns fulltextlag trots att det i verkligheten är en blankettlag. Ett liknande förfarande tillämpas i fråga om EU-lagstiftning som omarbetas i medlemsländerna inklusive Finland. Beträffande fulltextlagar görs arbetet huvudsakligen i Finland, eftersom propositionerna och framför allt lagtexterna är skrivna på svenska. Här kommer Finlands officiella tvåspråkighet ålänningarna behändigt till hjälp. När samtliga lagar som tillhör Ålands behörighet är samlade i en och samma lagsamling, ger det ett mervärde för självstyret och en bättre tillgänglighet och möjlighet för folket att följa lagen.

# 8.

## Utflöde I: Lagstiftningens omfattning

### Nära koppling till finländsk förvaltning och lagstiftning

Finland har två lagstiftande församlingar, där den ena består av en riksdag med 200 ledamöter och den andra av ett lagting med 30 ledamöter. Storleken får, som redan konstaterats, inte avgöra kvaliteten i lagstiftningen. Kvalitetskontrollen i Finlands riksdag sker under beredning där grundlagsutskottet är garanten för att den beredda lagen inte är grundlagsstridig och även i övrigt håller måttet. När en lag väl är stiftad i riksdagen anses den uppfylla kvalitetskriterierna. När lagtinget antagit en lag granskas den internt av lagtinget och därefter av Ålandsdelegationen, republikens president och Högsta domstolen (HD) vid behov. Enligt Markku Suksi garanterar den rigorösa kontrollen att en landskapslag inte är oöverlagd eller beroende av en tillfällighet (Suksi 2005, 134–148). På Åland drar själva lagstiftningsprocessen längre ut på tiden på grund av det kontrollsystem som vidtar efter att beslut om lagen fattats av lagtinget och tills den vunnit laga kraft. I den meningen är den åländska lagstiftningsprocessen mer rigorös än rikets. Litenheten ställer sålunda inte till med hinder för att stifta lagar som uppfyller högt ställda kvalitetskrav. Frågan är snarare hur man lyckas med detta och i vilken utsträckning litenheten försvagar den politiska styrningen genom att lagberedningen saknar behövliga resurser.

Det är uppenbart att de begränsade resurserna tvingar till strategiskt tänkande när det gäller vilken lagstiftning man vill anpassa till åländska förhållanden och i vilken grad. All ny lagstiftning förutsätter en god beredning i form av utredningar, som därefter utformas till lagförslag för att sedan kunna antas i form av en lag. Samtidigt förutsätts att den åländska lagberedningen följer upp rikslagstiftningen och vilka lagar som hör till Ålands behörighet, men även den åländska riksdagsledamoten har en strategisk utkikspost i Finlands riksdag då det gäller vad som är under beredning där. Fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet är i princip exklusiv. Det innebär att rikslagstiftningen inte automatiskt gäller på Åland inom områden där landskapet har lagstiftningsbehörighet. Om ingen landskapslag är stiftad inom ett sådant rättsområde anses ärendet vara oreglerat (Palmgren 1995, 22–32).

Som framgår av figur 2 har det skett en betydande ökning av antalet stiftade landskapslagar. Antalet har fördubblats sedan 1964, vilket naturligtvis reflekterar lagstiftningens allmänna expansion. Ökningen är särskilt markant efter att den nuvarande självstyrelselagen trädde i kraft 1991. Det kan noteras att den ökning som skett efter millennieskiftet – knappt 20 procent sedan år 2000 – ungefär motsvarar ökningen i antalet tjänstemän under motsvarande tidsperiod, även om det inte nödvändigtvis finns ett omedelbart samband mellan de två förändringarna.

Lagar som bereds kräver inte alltid omfattande utredningar, eftersom justeringen ofta är av teknisk art och framför allt kräver juridiskt kunskande inom ett visst specialområde. Om den kunskapen inte finns i lagberedningen kan man anlita extern juridisk expertis. Förutom att resursbristen ställer till med en del problem i beredningsprocessen, framstår språkförbristningen som ett allt större hinder i kommunikationen med myndigheter i riket. Förutom att den juridiska facklitteraturen nästan uteslutande är finskspråkig, gäller detsamma även utredningarna i riket. I kampen om Åland förpliktade sig Finland till att myndighetsspråket mellan riket och Åland är svenska. Bestämmelser om att skriftväxlingsspråket mellan landskapets och rikets myndigheter ska vara svenska intogs i 1920 års självstyrelselag, vilket sedan bekräftades i Ålandsöverenskommelsen från 1921.

Sedan dess har kunskaperna i svenska bland tjänstemännen på ministerierna gradvis försämrats. I ett nordiskt sammanhang isolerar sig Fin-

land på detta sätt från den nordiska gemenskapen där Åland faller naturligt in. Förpliktelsen att betjäna självstyrelsen på svenska har de finska myndigheterna allt svårare att uppfylla. Detta missförhållande påpekas med jämna mellanrum av den åländska parten utan synliga förbättringar. För 100 år sedan bidrog denna försäkran i självstyrelselagen från 1920 på ett avgörande sätt till att Finland fick behålla Åland inom republikens territorialgräns. När kunskapen om varför Åland tillhör Finland fallit i glömska hos nya generationer finländska tjänstemän, kan man lätta på lagens förpliktelser utan att Ålands territoriella tillhörighet äventyras.

Ålands enda ledamot i Finlands riksdag har som uppgift att vara en sorts portvakt då det gäller vad i lagstiftningsprocessen som berör Åland. Riksdagsledamoten ska informera den åländska regeringen om sina iakttagelser och se till att regeringen på Åland blir hörd i frågor som anknyter till landskapet. Antingen infinder sig en delegation från Åland till utskottsbehandlingen eller så skickas en skriftlig redogörelse. I regel blir landskapet hört per automatik, men det händer att Åland blir bortglömt och då gäller det för den åländska ledamoten att agera (Löfström, intervju 2018). Den åländska ledamoten är i en särställning jämfört med de 199 övriga ledamöterna, i och med att denna med sin aktiva medverkan bidrar till utformningen av lagstiftningen i två lagstiftande församlingar. I den finska riksdagen gäller detta formellt, och i det



Gunnar Jansson (t.h.) representerade Åland i Finlands riksdag i 20 år från 1983 till 2003, delvis samtidigt som han satt i Ålands lagting. Han har även varit medlem i Europarådets rådgivande kommitté för skyddet av nationella minoriteter i Europa samt medverkat i utarbetandet av ett förslag till reformering av självstyrelselagen. På bilden Jansson i samspråk med riksdagens talman Sauli Niinistö, sedermera Finlands president, i samband med sin utnämning till Riksdagsråd 2009.

åländska lagtinget genom aktiv informationsförmedling till den åländska regeringen. En kuriositet är att Gunnar Jansson under en period under 1990-talet samtidigt satt i både riksdagen och lagtinget. Det är vanligt att riksdagsledamöter också har kommunala förtroendeuppdrag, men att samtidigt sitta i två lagstiftande församlingar fungerar knappast längre med tanke på den ökade arbetsbördan både i riket och på Åland.

# 9.

## Utflöde II: Prövningen av självstyrelsens behörighetsområde

### Kontrollen av landskapslagar

När en landskapslag väl är antagen i lagtinget genomgår lagen en rigorös kontroll innan den vinner laga kraft. Finland saknar emellertid en författningsdomstol. Grundlagsutskottet i riksdagen utför den juridiska kontrollen om det misstänks föreligga behov av detta innan en lag antas i riksdagen. Uppdraget sköts sålunda av politiskt valda ledamöter i utskottet, och sammansättningen där avspeglar de politiska styrkeförhållandena som råder i riksdagen. En sådan uppgift har inte anförtrots ett liknande utskott i lagtinget. Däremot är det inte ovanligt att övriga utskott i lagtinget begär utlåtanden av lag- och kulturutskottet angående tolkningen av behörighetsfrågor i ärenden som respektive utskott bereder. Bestämmelserna om lagstiftningskontrollen av landskapslagar ingår i 19 § i självstyrelselagen (FSS 1144/1991). När lagtinget antagit en landskapslag ska den först sändas till Justitieministeriet och Ålandsdelegationen. Därefter avger delegationen ett utlåtande till Justitieministeriet om huruvida lagtinget hållit sig inom sin lagstiftningsbehörighet. Samma förfarande gäller såväl nya lagar som ändringslagar. Före grundlagsrefor-





Hur Finlands grundlag påverkar självstyrelselagen är en ständigt återkommande och omstridd fråga. Statsmaktens kontroll av den åländska lagstiftningen är ingående.

men år 2000 föredrogs Ålandsärenden för regeringen och sedan för presidenten. Efter grundlagsreformen föredras ärendena för presidenten. Föredragande i Ålandsärenden vid Justitieministeriet har till uppgift att bedöma om det är frågan om ett rutinärende eller något som ska prövas (Palmgren, intervju 2018). Rutinärenden föredras för presidenten direkt. Förslaget är att presidenten inte inger sitt veto, vilket brukar efterföljas.

Efter att Ålandsdelegationen avgett sitt utlåtande, överväger Justitieministeriet om utlåtande även ska begäras av Högsta domstolen. Republikens president kan inte utöva vetorätt utan HD:s ställningstagande. Presidenten kan utöva vetorätten i fall där lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller om landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet. Den kan gälla hela landskapslagen eller en del av den, exempelvis endast en paragraf. Presidenten stadfäster inte landskapslagarna, utan fattar endast beslut om att utöva eller inte utöva vetorätt. Om presidenten inte fattat beslut inom fyra månader får landskapslagen träda i kraft.

I praktiken begär Justitieministeriet alltid utlåtande av HD i fall där Ålandsdelegationen, eller en skiljaktig ledamot av delegationen, har ansett att lagtinget överskridit sin behörighet (Justitieministeriet, betänkande 33/2017, 76). Utlåtande begärs vanligen också om fallet gäller ett nytt rättsområde, en särskilt viktig lag eller om behörighetsfrågan enligt Ålandsdelegationens och Justitieministeriets bedömning inte tidigare prövats. Med hänsyn till det stora antalet landskapslagar som stiftas, är det relativt ovanligt att presidenten utövar vetorätt. Det händer i medeltal några gånger per år. Vanligen följer presidenten Ålandsdelegationens och HD:s tolkningar, men är inte strikt bunden av dessa. Det har förekommit att presidenten avvikit från HD:s utlåtande (Halonen 2007).

Sedan slutet av 1980-talet har 11 procent av lagstiftningsbesluten prövats i HD, vilket i genomsnitt innebär ett tiotal lagförslag per år. Den årliga variationen är dock stor (se tabell 8). Av de beslut som prövats har i sin tur en knapp fjärdedel (23 procent) helt eller delvis ansetts utgöra behörighetsöverskridningar. Det faktum att lagstiftningsbeslut kontinuerligt prövas i HD, visar att gränsdragningen mellan Ålands lagstiftningsbehörighet och rikets inte är okomplicerad (Slotte, intervju 2019). Därtill förekommer det att lagtinget vill pröva gränserna för landskapets behörighet. Som Sten Palmgren (Intervju 2018), tidigare föredragande i Ålandsärenden vid Justitieministeriet, konstaterat gäller det här som tjänsteman att vara observant särskilt om ärendet gått igenom delegationen utan anmärk-

**Tabell 8.** Antal lagstiftningsbeslut där det åländska lagtingets behörighet prövats i Högsta domstolen åren 1989–2017

Period	Antal lagstiftningsbeslut	Antal beslut prövade i Högsta domstolen		Antal beslut som utgjort behörighetsöverskridningar	
		N	%	N	%
1989–1992	267	21	8	7	33
1993–1996	301	59	19	14	24
1997–2000	330	33	10	4	12
2001–2004	356	30	8	10	33
2005–2008	367	78	21	8	10
2009–2012	384	15	4	6	40
2013–2017	409	29	7	12	41

Källa: Högsta domstolens årsbok 1989, <https://www.finlex.fi/sv/oikeus/kko/>.

ningar. Enligt hans bedömning ökade antalet ärenden som gått till HD i och med EU-medlemskapet 1995 och efter att Finland fick sin nya grundlag 2000. Det här bekräftas även när man studerar antalet ärenden i HD över tid (tabell 8). Det skedde en ökning vid de två tidpunkterna. På senare år förefaller antalet ärenden igen ha normaliserats.

Det bör tilläggas att Ålands lagstiftningsbehörighet är exklusiv. Om det finns luckor i Ålands lagstiftning kan man med andra ord inte automatiskt tillämpa rikslagstiftningen inom ett område där Åland har egen behörighet. Om man vill att en rikslag ska gälla inom Ålands behörighetsområde måste lagtinget, som tidigare nämnts, anta den som en blankettag. Även internationella avtal inom områden som sorterar under åländsk behörighet förutsätter lagtingets bifall för att de till dessa delar ska bli gällande på Åland. På så sätt förhindras att den åländska behörigheten urvattnas genom att Finland ingår avtal som påverkar lagtingets lagstiftningsmöjligheter (Slotte, intervju 2019).

Det är inte möjligt att i det här sammanhanget systematiskt analysera samtliga fall där den åländska lagstiftningsbehörigheten prövats. Fallen berör de mest varierande frågor, vilket kanske i första hand reflekterar den allmänna komplexiteten i dagens lagstiftningsverksamhet. Ofta går Ålands och rikets behörighet in i varandra på ett sätt som gör det svårt att fastställa var den exakta behörighetsgränsen går. En viss uppfattning om gränslandet kan man få genom att närmare granska de beslut som helt eller delvis ansetts utgöra behörighetsöverskridningar (jfr även Palmgren 2020). En del frågor återkommer, och dessa illustreras i det följande genom ett antal exempel. Vi betonar att de återopade fallen endast exemplifierar olika tematiska områden och ärendens komplexitet. Avsikten har inte varit att exemplen ska vara ”representativa” för prövningsförfarandet som helhet.

## Grundlagsprövning och självstyrelsens natur

Ett centralt element i lagstiftningskontrollen är grundlagsprövningen. Det betyder att HD regelmässigt i fall där det är befogat tar ställning till förhållandet mellan den ifrågakvarande landskapslagstiftningen och Finlands grundlag, eftersom stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag utgör en riksbehörighet enligt 27 § i självstyrelse-

lagen (jfr Palmgren 2020, 700). Däremot är det sällsynt att HD skulle se anledning till att ta ställning till självstyrelsens natur och organisering som sådan. Så skedde emellertid efter att lagtinget den 10 juni 2011 fattat beslut om antagande av en lagtingsordning för Åland. Målet med reformen var att få ett regelverk som underlättar ett effektivt och transparent beslutsfattande i lagtinget. Man ville också skapa ett regelverk som beaktar en framtida utveckling av självstyrelsen samt lagtingets utveckling mot ökad parlamentarism och ökat externpolitiskt arbete. Reformen gällde alltså lagtingets organisation och uppgifter, och föll därmed rätt entydigt inom landskapets lagstiftningsbehörighet.

Det inledande kapitlet i lagtingsordningen innehöll emellertid stadganden om det åländska samhällskicket. Åland beskrevs här som en på folkrätten grundad autonomi som genom internationella avtal är ett demilitariserat och neutraliserat område. Vidare stadgades att autonomi syftar till att säkerställa och garantera Ålands befolkning och bevarandet av det svenska språket, dess kultur och lokala traditioner. Slutligen stadgades att befolkningen ordnar sin tillvaro efter egen önskan och så fritt som det är möjligt för ett landskap som inte utgör en egen stat. I sitt utlåtande den 15 september 2011 (OH 2011/182) konstaterade HD bland annat:

Författningen avser att reglera lagtingets verksamhet. Stadgandena i 1 kapitlet i den nya lagtingsordningen går utöver detta. Stadgandena gäller frågor som redan regleras i Finlands grundlag och självstyrelselagen för Åland. Till den del det i landskapsförfattningar tas in deklarativa stadganden om frågor som regleras på en högre författningsnivå är det nödvändigt att stadgandena står i samklang med varandra. [...]

Av de stadganden av deklatorisk natur som intagits är framför allt 1 § 3 mom. problematiskt. Däri stadgas att den åländska befolkningen ordnar sin tillvaro efter egen önskan så fritt som möjligt för ett landskap som inte utgör en egen stat. Det är en fristående deklaration på lagnivå, som inte återfinns i de ovan nämnda författningarna. En avsaknad av en hänvisning till de lagstadgade ramarna för självstyrelsen är i detta sammanhang påtaglig. Då den folkrättsliga självstyrelsens omfattning konkretiserats i de överenskomna stadgandena i självstyrelselagen och den tolkning de genom decennierna fått, står det klart att ett lagrum, som med förbigående av detta sätter självstyrelsen i möjligaste mån i relation till en självständig stat, kan ses som en ensidig förklaring. Ett utvecklande

av självstyrelsen skall enligt gällande lagstiftning ske i samförstånd mellan riket och landskapet. Genom att använda hänvisningsstadganden hade man undvikit avvikelser från högre författningar att träda i kraft.

Högsta domstolen hemställer sålunda att 1 § 3 mom. lagtingsordningen skall förordnas att förfalla. Stadgandet torde dock inte ha avgörande betydelse för tillämpningen av lagtingsordningen varför den till övriga delar kan förordnas att träda i kraft.

Hänvisningen till ordalydelsen ”självständig stat” är som det redan påpekats den finska regeringens egen formulering. I propositionen till den kommande självstyrelselagen sommaren 1919 myntas uttryckligen ovan nämnda uttryck som lagstiftarna på Åland påpassligt kopierat. Även om HD sällan har anledning att ta ställning till självstyrelsens natur på ett så grundläggande plan som i det föregående fallet, hindrar det inte att grundlagsprövningen aktualiserar frågor som har en stor principiell vikt med tanke på självstyrelsens praktiska utformning. Frågor som upprepade gånger återkommer anknyter särskilt till grundlagens stadganden om individers fri- och rättigheter, beskattningsrätten, den kommunala självstyrelsen samt delegering av normgivningsmakt. Av dessa behandlas delegering av normgivningsmakt separat längre fram.

## Rättsstatens skydd för individens rättigheter

Ålands lagtings beslut den 27 september 2019 om antagande av en landskapslag om barnomsorg och grundskola är ett exempel på lagar där flera av grundlagens bestämmelser om *individens rättigheter* är relevanta, särskilt dess stadganden om jämlikhet, rätt till utbildning och till social trygghet. HD konstaterade i sitt utlåtande (OH 2019/268) att landskapslagen till de här delarna uppfyller de krav som grundlagsbestämmelserna och tolkningspraxis i riksdagens grundlagsutskott ställer. Emellertid stadgades i landskapslagen också om att barnomsorg kan bedrivas under kommunal eller privat ledning samt att landskapsregeringen ska göra en inspektion på verksamhetsstället vid handläggningen av en ansökan om tillstånd för privat barnomsorg. Tillsynsmyndigheten Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet skulle ha rätt att inspektera de lokaler som används för kommunal och privat barnomsorgsverksamhet. I sitt utlåtande konstaterade HD (OH 2019/268):

Enligt 10 § 1 mom. grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Enligt paragrafens 3 mom. kan genom lag föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. I landskapslagen finns inga begränsningar beträffande rätten att utföra inspektioner. Enligt grundlagsutskottets praxis bör man vid lagstiftning beträffande inspektioner beakta bestämmelserna om skyddet för hemfrid. Högsta domstolen konstaterar att privat barnomsorgsverksamhet kan bedrivas i utrymmen som direkt skyddas av hemfriden. Landskapslagen kan vara av betydelse också med avseende på skyddet för privatlivet i artikel 8 i Europakonventionen. Även om skyddet i 10 § 1 och 3 mom. grundlagen inte direkt tillämpas på affärs- och andra liknande företagslokaler, har grundlagsutskottet konstaterat att Europadomstolen har tolkat skyddet för vars och ens hem i artikel 8 i Europakonventionen som att det i vissa fall också täcker in affärslokaler (GrUU 36/2009 rd och GrUU 5/2010 rd). Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Med hänsyn härtill uppfyller del II 6 kap. 32 § 2 mom. och 9 kap. 45 § i den nu föreliggande landskapslagen inte de krav som riksdagens grundlagsutskott i sin praxis har uppställt beträffande inspektioner på en plats som omfattas av hemfriden.

HD ansåg därför att stadgandena utgör en behörighetsöverskridning.

### Delad behörighet med riket

Polisverksamheten exemplifierar ett rättsområde där lagstiftningsbehörigheten är delad mellan landskapet och riket. Med en del undantag har landskapet behörighet när det gäller allmän ordning och säkerhet, medan en rad områden som direkt reglerar polisens verksamhet ankommer på riket. Lagstiftningskontrollen med anledning av lagtingets beslut den 20 mars 2000 om polislag för landskapet Åland var mycket detaljerad och komplicerades av att rikets polislag vid tiden för beslutet ännu var under behandling i riksdagen. HD yttrade sig om kompetensfördelningen utgående från gällande polislag. På ett principiellt plan konstaterade HD följande (OH 2000/59):

Till rikets behörighet hör enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen bland annat stiftande av grundlag och avvikelse från grundlag samt enligt 2 punkten bland annat rätten att färdas från en ort till en annan och utövande av församlingsfriheten. I grundlagens 2 kapitel finns stadganden som reglerar de grundläggande fri- och rättigheterna. Många av dessa fri- och rättigheter är sådana som kan påverkas av eller stå i konflikt med de stadganden som gäller polisens verksamhet. I grundlagen stadgas om att man genom lag i vissa fall kan inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagtingsbeslutet innehåller många sådana stadganden som gäller frågor som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt 19 § 3 mom. självstyrelselagen kan man i en landskapslag för vinande av enhetlighet och överskådlighet uppta stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i en rikslag. Ett sådant förfarande utgör inte en ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet. Lagtingsbeslutet avviker på många punkter från gällande bestämmelser i rikets polislag. En del av dessa avvikelser är dock sådana till sin natur att de motsvaras av det ändringsförslag i rikslagen som finns i regeringens proposition 34/1999 rd. Detta lagförslag är emellertid vid tidpunkten för detta utlåtande fortfarande under behandling i riksdagen. Av denna orsak kan Högsta domstolen inte avge utlåtande över hur lagtingsbeslutet motsvarar rikets polislag i den form den slutligen får. Detta utlåtande behandlar endast hur lagtingsbeslutet i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i nu gällande polislag i riket.

Förslaget till polislag illustrerar framför allt den komplexitet som kan uppstå inom rättsområden där lagstiftningsbehörigheten är fördelad mellan riket och landskapet, men också att den tidsmässiga koordineringen av pågående lagstiftningsreformer kan vara utmanande. Polislagen befanns innehålla behörighetsöverskridningar på en rad punkter. Följande ställningstagande illustrerar en behörighetsöverskridning med hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter:

I 40 § lagtingsbeslutet stadgas att var och en som möjligen kan lämna uppgifter som behövs vid en polisundersökning är skyldig att på kallelse infinna sig till undersökningen på av polismyndigheten angiven plats. I 39 § rikets polislag stadgas till skillnad från beslutet att skyldigheten att infinna sig till polisundersökning gäller den lokala polisens område

där han uppehåller sig eller om polisenheten har sitt verksamhetsställe på en annan enhets område eller polisväsendet sköts i samband med en annan enhet även på den andra enhetens område. Enligt 27 § 24 punkten har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om administrativa ingrepp i den personliga friheten. Formuleringen i 40 § beslutet ger polisen en mera omfattande rätt än rikets lag.

Det hör till en persons grundläggande rättigheter att inte behöva infinna sig på annan ort. På grund av att lagtingsbeslutet går utöver rikslagens formulering och utgör en längre gående inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna innebär det en behörighetsöverskridning.

## Behörigheten sätts på prov i beskattningsfrågan

Även *beskattningsfrågor* är som sagt återkommande i HD:s lagstiftningskontroll. Också inom det här rättsområdet är lagstiftningsbehörigheten uppdelad mellan landskapet och riket. Landskapet har enligt självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat skatter som tillkommer kommunerna. Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med vissa undantag. Behörighetsindelningen märks inte minst i fall som gällt fördelning av samfundsskatten. I sitt utlåtande om Ålands lagtings beslut den 19 september 2011 om antagande av kommunalskattelag för Åland konstaterade HD på ett principiellt plan följande (OH 2011/250):

Högsta domstolen har 18.1.1995 i ett utlåtande angående landskapslagen om ändring av kommunalskattelagen för landskapet Åland tagit ställning till behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket då det är fråga om samfunds skattskyldighet. Enligt den då gällande 124 § inkomstskattelagen (1535/1992) skulle samfund betala skatt för sin beskattningsbara inkomst enligt en viss inkomstskatteprocent. Enligt denna paragraf skulle skatten fördelas mellan staten, kommunerna och församlingarna. Högsta domstolen konstaterade att samfundsskatten delvis är en sådan skatt beträffande vilken lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 36 punkten självstyrelselagen hör till riket men att detta dock inte innebär att lagstiftningsbehörigheten om samfundsbeskattningen i sin helhet skulle höra till riket.



Slutsatsen var att landskapet har lagstiftningsbehörighet angående beskattning av samfund till den del det är fråga om en skatt till kommunerna. Samma ställningstagande har sedan upprepat i ett flertal fall. Även grundlagens stadganden om att lag om skatt ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten har föranlett ställningstaganden. Det var fallet i HD:s utlåtande över Ålands lagtings beslut den 16 april 2018 om antagande av landskapslag om temporär ändring av fastighetsskattelagen. Enligt lagen kan kommunen på ansökan bevilja partiell befrielse från fastighetsskatt. Befrielsen ska beviljas för den del av skatten som uppbärs för mark som inte betraktas som tomtmark. I sitt utlåtande hänvisade HD till grundlagsutskottets vedertagna praxis, enligt vilken skattskyldighetens omfattning entydigt bör framgå av skattelagen. Bestämmelserna måste vara så exakta att de lagtillämpande myndigheterna har bunden prövning när det gäller att bestämma skattens storlek. Vidare konstaterade HD (OH 2018/11):

Den föreliggande landskapslagen innehåller inga kriterier för när ansökan kan godkännas. Lagstiftningens motiveringar betonar fri prövningsrätt för kommunen vid handläggningen av ansökan. Utgående från 121 § grundlagen kan tanken inte heller vara att ansökan alltid bör bifallas. En så här öppen och oklar bestämmelse om en myndighets befogenheter rimmar illa med kraven i 81 § 1 mom. och 121 § 3 mom. grundlagen och grundlagsutskottets praxis samt med kravet i 2 § 3 mom. grundlagen att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag.

Med hänvisning till det ovan sagda finner Högsta domstolen att 2 a § 1 och 2 mom. landskapslagen om temporär ändring av fastighetsskattelagen för landskapet Åland utgör behörighetsöverskridningar. Eftersom landskapslagen inte utgör en fungerande helhet i avsaknad av dessa bestämmelser, bör landskapslagen förordnas att förfalla i dess helhet.

Detta var således ett sällsynt fall av förslag till totalt veto medan de flesta vetofallen är partiella veton, vilket framgår av de övriga exemplen.

## Kommunal flexibilitet under lupp

Ytterligare ett område som upprepade gånger föranlett grundlagstolkningar är den *kommunala självstyrelsen*. Som exempel kan nämnas lag-

tingets beslut den 31 maj 2017 om antagande av landskapslag om gemensam kommunal räddningsmyndighet och landskapslag om ändring av räddningslagen. Med lagstiftningen eftersträvades en gemensam räddningsmyndighet för hela Åland som skulle förverkligas genom ett tvingande förfarande ifall kommunerna inte ingick ett frivilligt avtal. Lagarna berörde kommunerna och räddningstjänsten som ingår i landskapets lagstiftningsbehörighet. HD tog ställning till lagarna i förhållande till grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen. Även här hänvisade HD till grundlagsutskottets vedertagna praxis, enligt vilken det vid grundlagsgranskningen av olika samorganiseringar har fästs uppmärksamhet vid uppgifternas överkommunala karaktär, ändamålsenlig organisering av administrationen samt att mekanismen för beslutsfattandet inte möjliggör en dominerande ställning för någon av kommunerna under eller efter omorganiseringen. HD konstaterade (OH 2017/35):

När man tillämpar samma kriterier vid granskningen av de nu antagna landskapslagarna visar det sig att kriterierna inte uppfylls. Enligt den antagna landskapslagens 5 § skall Mariehamns stad sköta den gemensamma räddningsmyndighetens uppgifter för samtliga kommuners räknning och det finns ingen annan lösning om ett avtal inte ingås mellan kommunerna. Fråga är inte om en aktör som är större än de enskilda kommunerna. Det finns inga bestämmelser som skulle förhindra någon kommun från att få en dominerande ställning eller om kostnadsfördelningen mellan kommunerna. Landskapslagen innehåller heller inte detaljerade bestämmelser om röstetalet, beslutsfattandet eller finansieringen och lagens 6 § berättigar landskapsregeringen att besluta om de närmare villkoren gällande organiseringen av den gemensamma räddningsmyndigheten i frågor som är högst relevanta med tanke på den grundlagsstadgade självstyrelsen för kommunens invånare.

Högsta domstolen anser att 4, 5 och 6 § landskapslagen om en gemensam kommunal räddningsmyndighet utgör behörighetsöverskridningar, eftersom bestämmelserna inte på ett tillräckligt sätt tar hänsyn till de krav som ställs i grundlagen beträffande den kommunala självstyrelsen.

Eftersom landskapslagen om en gemensam kommunal räddningsmyndighet är uppbyggd på dessa bestämmelser om tvingande samarbete och inte utgör en fungerande helhet i avsaknad av dem, anser Högsta domstolen att landskapslagen bör förordnas att förfalla i sin helhet. Även bestämmelsen i 8 § 3 mom. landskapslagen om ändring

av räddningslagen för landskapet Åland bör såsom accessorisk till de nämnda paragraferna förfalla.

Ett annat exempel är lagtingets beslut den 5 juni 2017 om en ändring av kommunallagen som skulle ha inneburit att rösträttsåldern i kommunalval och rådgivande kommunala folkomröstningar hade sänkts till 16 år. Landskapet har visserligen lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunala val, men rösträttsåldern regleras i grundlagens 14 §. Frågan blev således om det över huvud taget hör till landskapets kompetens att lagstifta om rösträttsåldern vid kommunala val, eftersom det även stadgas om röst-rätten inklusive rösträttsåldern i de kommunala valen i grundlagen. HD konstaterade bland annat (OH 2017/136):

Eftersom åldersgränsen för den kommunala rösträtten klart har stadgats att vara 18 år och inte till exempel minst 18 år, verkar det inte vara möjligt att avvika från ett sådant grundstadgande genom vanlig lagstiftning. Det skulle således inte vara möjligt att i vanlig lag stadga att en person vid 18 års ålder, om han uppfyller de övriga kriterierna för rösträtt, inte har rösträtt. Därtill kan det anses att bestämmelsen i 14 § 3 mom. grundlagen definierar kretsen av de röstberättigade på ett så uttömmande sätt att det inte är möjligt att genom vanlig lagstiftning ge rösträtt till personer under 18 år.

Såsom ovan konstaterats har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunala val, medan stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag utgör riksbehörighet. Eftersom Ålands lagtings beslut om antagande av landskapslag om ändring av kommunallagen innebär en avvikelse från grundlagen, finner Högsta domstolen att lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet till den del det i landskapslagen om ändring av kommunallagen intagits en sänkning av rösträttsåldern till 16 år i kommunalval och i rådgivande kommunala folkomröstningar. Det finns därmed skäl att förordna att landskapslagen till dessa delar skall förfalla.

## Delegering av normgivningsmakt och fördelning av förvaltningsuppgifter

Ytterligare en fråga som föranlett återkommande grundlagsprövning gäller rätten att delegera normgivningsmakt. Delegeringsmöjligheterna regleras i 21 § 1 mom. självstyrelselagen, enligt vilken landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag kan utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lagstiftning. Stadgandet motsvarar 80 § Finlands grundlag. Grundlagen förutsätter att det tydligt framgår hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. HD har ett flertal gånger konstaterat behörighetsöverskridningar till följd av att delegeringsbestämmelser inte uppfyllt de krav som grundlagen ställer. I utlåtandet om lagtingets beslut den 12 mars 2018 om ändring av lagen om avbytarstöd redogör HD för domstolens principiella linje angående delegeringsrätten (OH 2018/121):

På det sätt för vilket redogjorts närmare i utlåtandet med anledning av landskapslagen om energideklaration för byggnader och landskapslagen om ändring av plan- och bygglagen för landskapet Åland (OH 2013/207) har Högsta domstolen i ett flertal utlåtanden ansett att delegeringsstadganden utgjort behörighetsöverskridningar. Grunderna för när överskridningar skett har i viss mån upprepat sig. En återkommande grund har varit att formuleringarna har ansetts vara alltför öppna med hänsyn till kraven i grundlagen. I något fall har en delegering inte begränsats till att gälla en anpassning av en riksförordning till landskapets behov utan har gällt rättigheter som enligt grundlagen endast får regleras i lag. I vissa fall har delegeringsstadgandet varit så vagt att det inte framgått att delegeringen av normgivningsmakten ska ske genom en förordning. Vissa formuleringar, som lett till att lagrummet förfallit, har berott på att landskapsregeringen genom landskapsförordning givits rätt att utfärda bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra Europeiska gemenskapens rättsakter och landskapets övriga internationella förpliktelser utan att kraven i grundlagen och självstyrelselagen uppfyllts.

I de delegeringsstadganden som ingick i den ifrågavarande lagen gavs landskapsregeringen rätt att slå fast beloppens storlek för ersättning för avbytarstöd per avbyartimme och för vikariehjälp. Enligt delegeringsstadgandena kunde landskapsregeringen besluta ”närmare” om de nämnda beloppen. I lagen fastställdes det inga riktlinjer för beloppens storlek. I lagtexten saknades således stadganden om hur grunderna för individernas rättigheter ska bestämmas till denna del. Grunderna för individernas rättigheter och skyldigheter är ett område där delegering inte kan ske. HD konstaterade att om regleringen i lagtexten på ett begränsande sätt hade styrt landskapsregeringens normgivningsmakt, skulle landskapslagen ha uppfyllt de krav som grundlagen ställer på delegeringsstadganden. Det var dock inte fallet, och delegeringsstadgandena ansågs utgöra en behörighetsöverskridning. Samma problematik aktualiserades bland annat i samband med lagtingets beslut den 30 januari 2009 om ändring av näringsstödslagen (OH 2009/53) och lagtingets beslut den 18 september 2013 om ändring av landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet samt ändring av landskapslagen om tillämpning av livsmedelslagen (OH 2013/208).

De sistnämnda lagändringarna är intressanta även såtillvida att de berör frågan om *fördelning av förvaltningsuppgifter* mellan myndigheterna. Syftet med reformen var att överföra vissa uppgifter i anknytning till livsmedel och smittsamma sjukdomar hos husdjur från landskapsregeringen till Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Myndigheten fick också uppgifter som i riket hör till regionförvaltningsverken och Livsmedelssäkerhetsverket Evira. Enligt 32 § självstyrelselagen kan uppgifter som hör till riksförvaltningen genom överenskommelseförordning överföras på en landskapsmyndighet och uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet. HD konstaterade att den ifrågavarande landskapslagen var oproblematiske till den del uppgifter överförs från regionförvaltningsverken till Ålands miljö- och hälsovårdsmyndighet. Emellertid var avsikten också att på den åländska myndigheten överföra de uppgifter som enligt rikslagen ska skötas av kommunerna. Med anledning av detta konstaterade HD (OH 2013/208):

Situationen är speciell, genom att lagstiftningen om kommunernas förvaltning tillkommer landskapet enligt 18 § 4 punkten självstyrelselagen,

medan lagstiftningen till sin substans lyder under rikets lagstiftningsbehörighet. Då i rikets lag emellertid fastställts vilka uppgifter som hör till rikets myndigheter och vilka till de kommunala, kan lagtinget inte göra en avvikelse genom att på de myndigheter i landskapet, som utpekats att sköta riket tillkommande uppgifter, även överföra kommunala uppgifter. Landskapet kan således inte i landskapslagstiftningen på dessa områden fördela uppgifterna mellan landskapsmyndigheterna och kommunerna på ett annat sätt än i rikets lagstiftning. Detta stadgande står således i strid med självstyrelselagen varför paragrafen utgör en behörighetsöverskridning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att problemen i flera av de fall som här refererats, och där landskapslagen befunnits stå i strid med grundlagens bestämmelser, förefaller bottsna i att lagtinget antingen eftersträvat en viss flexibilitet eller velat anpassa tillämpningen av lagstiftningen till den förvaltningsstruktur som finns på Åland. Det gäller särskilt fall som berör normhierarkin, grundlagens stadganden om normgivningsmakt och bestämmelserna om fördelning av förvaltningsuppgifter.

## EU-rätten och internationella fördrag

Frågan om lagstiftningskontroll av landskapslagars förenlighet med EU-rätten är principiellt komplicerad. Problematiken har utretts i detalj tidigare (Sjölund 2016; Jääskinen 2003). Den kommer inte här att beröras ingående, men några viktiga aspekter förtjänar sammanfattas. Utgångspunkten är att självstyrelselagen inte reglerar Ålands förhållande till EU, utan förhållandet mellan riket och landskapet. Lagstiftningsbehörigheten är med andra ord fördelad mellan dessa även när beslut som fattats av EU ska genomföras på nationell nivå. År 2004 intogs klagande bestämmelser om detta i självstyrelselagens 59 §. Här stadgas även om samråd i situationer där huvudregeln gällande behörighetsfördelningen inte kan följas och om landskapets rätt att stå i kontakt med EU-kommissionen i ärenden som hör till landskapets behörighet.

Beträffande lagstiftningskontrollen är huvudprincipen att det rättsområde som lagstiftningen i huvudsak gäller avgör om lagstiftningen faller inom rikets eller landskapets behörighetsområde. Som Sjölund (2016, 22ff.) utförligt visat, är frågan emellertid betydligt mer komplice-

rad. Behörighetsfrågor kan nämligen uppkomma inom vitt skilda områden som till exempel snusförbud eller diskrimineringsförbud, samtidigt som rikets behörighet i frågor om förhållandet till utländska makter i sista hand kan bli avgörande för hur behörighetsfördelningen ska tolkas. Enligt den tolkning som HD efter hand preciserat, kan en lagstiftning förordnas förfalla om den påverkar förhållandet till utländska makter. Det anses vara fallet om en inkorrekt implementering försätter Finland i en situation som innebär ett brott mot de förpliktelser som följer av EU-rätten (Sjölund 2016, 26). En förutsättning är dock att implementeringen står i ”uppenbar konflikt” med EU-direktivet.

Enligt denna tolkning har HD med andra ord ansett att lagtinget överskridit sin lagstiftningsbehörighet om en landskapslag uppenbart strider mot EU-rätten eller någon annan internationell förpliktelse (jfr Justitieministeriet, betänkande 33/2017, 77). Inte heller dessa fall är särskilt vanliga – de utgör ett knappt tiotal under den period som här granskas. I sitt utlåtande den 14 december 2016 om antagande av landskapslag om tillämpning av rikets hissäkerhetslag (OH 2017/33) på Åland konstaterar HD att en praxis uppstått beträffande eventuella brott mot gemenskapslagstiftningen som upptäcks vid lagstiftningskontrollen:

Högsta domstolen har i ett flertal utlåtanden sedan utlåtandet OH 2003/65 tagit ställning till eventuella brott mot gemenskapslagstiftningen som upptäcks vid lagstiftningskontrollen. En vedertagen praxis har uppstått i detta avseende. Utgångspunkten har varit att ett fördragsbrott innebär ett ingrepp i förhållandet till utländska makter. Enligt 27 § 4 punkten självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. Stadganden i en landskapslag har förordnats att förfalla om det varit uppenbart att de skulle leda till en konflikt mellan unionens lagstiftning och landskapslagstiftning. Så har varit fallet åtminstone i de ärenden som gällt utsläppshandel (OH 2005/61) och förhindrande av diskriminering (OH 2005/91). Den omständigheten att man utgått ifrån att det är påkallat att förordna om att en landskapslag ska förfalla endast då konflikten är uppenbar motiveras av att det i sista hand är EU-domstolen som tolkar gemenskapsrätten och därför också om en lagstiftningsakt i en medlemsstat innebär att staten bryter mot sina förpliktelser enligt grundfördragen.

Som exempel kan nämnas att beslutet om tillämpning av hissakerhetslagen befanns strida mot EU-rätten i och med att man i landskapslagen infört behörighetsbestämmelser enligt vilka den anses ha behörighet att utföra hissarbeten som har behörighet i enlighet med de kompetenskrav som gäller i riket eller i Sverige. HD konstaterade att det inte är möjligt att införa ett stadgande som kategoriskt ställer dem som uppfyller behörighetskrav i en viss medlemsstat i en annan ställning än dem som är behöriga i andra länder inom EU och EES. Ett dylikt stadgande innebär en diskriminering som är förbjuden enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och därmed en kränkning av gemenskapsrättens grundläggande principer. Landskapslagen förordades förfalla till denna del.

Ovan citerade principiella hänvisning till en vedertagen praxis ingår även i senare ställningstaganden som till exempel utlåtandet om Ålands lagtingsbeslut den 13 juni 2018 om ändring av jaktlagen (OH 2018/197). Lagtingsbeslutet syftade till att möjliggöra akut skydds jakt på björn, varg och lodjur på eget initiativ utan att det skulle krävas ett särskilt beslut av landskapsregeringen. I praktiken handlade det om att göra det möjligt för privatpersoner att avliva en varg som går till attack mot tamdjur. I sitt utlåtande fann HD beslutet problematiskt ur grundlagssynpunkt, men även med hänsyn till EU:s habitatdirektiv som huvudsakligen förbjuder jakt på stora rovdjur men tillåter undantag så länge de inte försvårar en gynnsam bevarandestatus av berörda arter. I och med att lagtingsbeslutet inte innehöll bestämmelser om när en skydds jakt kan begränsas för att rädda arterna, befanns beslutet leda till en konflikt mellan unionens lagstiftning och landskapslagstiftningen. Eftersom landskapslagen inte ansågs utgöra en fungerande helhet utan ifrågavarande bestämmelser, förordades den att förfalla i sin helhet.

För att en inkorrekt implementering ska anses vara ett brott mot EU-förpliktelser krävs, som tidigare nämndes, att implementeringen står i ”uppenbar konflikt” med EU-direktivet. En avvikelse som inte kan anses vara uppenbar innebär däremot inte ett brott mot EU-förpliktelser och medför därmed inte en behörighetsöverskridning. Orsaken till den här skiljelinjen är att det i sista hand är EU-domstolens uppgift att tolka vad som utgör en korrekt tillämpning av EU-rätten, medan en bedömning med hänsyn till landskapets lagstiftningsbehörighet måste ske på



nationell nivå. Även beträffande denna skiljelinje har HD över tid utvecklat sin tolkning i flera efterföljande fall (se närmare Sjölund 2016, 26ff.). Frågan om huruvida lagstiftningskontrollen ytterligare borde utvecklas i fall som berörs av EU-rättens utformning har likaså diskuterats, framför allt i samband med revideringen av självstyrelselagen (Justitieministeriet, betänkande 14/2018, 36f.; Justitieministeriet, betänkande 33/2017, 71ff.; Sjölund 2016, 35ff.).

## Överföring av behörighet från Åland till riket

De mest omdiskuterade behörighetsfrågorna har gällt fall där EU-rättens utformning inneburit en förskjutning av behörighet från landskapet till riket, det vill säga fall där direktiven är utformade på ett sådant sätt att den interna kompetensfördelningen inte kan respekteras. Exempel på sådana fall är när EU-rätten förutsätter endast en lösning som gäller hela medlemslandet, såsom fördelningen av en fiskekvot (Sjölund 2016, 36). Även EU-förordningar som förutsätter att endast en ansvarsmyndighet utses i varje medlemsland har aktualiserat behörighetsproblematiken. I självstyrelselagen 59b § stadgas att riksmyndigheten ska fatta beslut i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet i sådana fall där endast en åtgärd får vidtas. Det har i praktiken inneburit att EU-rättens utformning i en del fall har inneburit en förskjutning av förvaltningsbehörighet från landskapet till riket. Det betyder emellertid inte att det även sker en förskjutning av lagstiftningsbehörighet, utan endast att den föreslagna bestämmelsen inte kan träda i kraft i ifrågasvarande lag. Landskapet har fortsättningsvis lagstiftningsbehörighet på området (Sjölund 2016, 37).

För att lösa frågor där det råder oenighet mellan riket och Åland har parterna kommit överens om att frågorna löses i en institutionaliserad form. Ålandsdelegationen är en myndighet mellan riket och landskapet och avser att vara ett opartiskt sakkunnigorgan. Syftet är att lösa intressekonflikter och frågor om avvikande syn på kompetens och behörighet. Delegationen ska även vara till hjälp för myndigheter i tolkningen av självstyrelselagstiftningen. Ordförande är landshövdingen på Åland, som är statens högsta företrädare i landskapet. Därtill utser statsrådet två representanter och lagtinget likaså två representanter. Bestämmelser om

Ålandsdelegationen ingår i självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991). Sekretariatet handhas av statens ämbetsverk på Åland.

I beredningen av en ny självstyrelselag har Ålandskommittén och sedermera även Självstyrelselagsarbetsgruppen (Justitieministeriet, betänkande 14/2018, 36ff.) tagit ställning till frågan om hur oenighet ska avgöras i fall där en EU-medlemsstat endast kan vidta en åtgärd i ett förvaltningsärende. Enligt gällande bestämmelser fattas beslut om åtgärd av riksmyndigheten i förvaltningsärenden där både riket och landskapet har behörighet enligt självstyrelselagen. Beslutet ska fattas i samråd med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas och landskapsmyndighetens ståndpunkter så långt som möjligt blir beaktade. Om landskapsmyndigheten och riksmyndigheten inte är överens, kan man begära att Ålandsdelegationen formulerar en rekommendation om hur frågan ska avgöras. I sitt yttrande med anledning av Ålandskommitténs förslag, som på den här punkten i huvudsak utgick från rådande rättsläge, konstaterade HD att rättsläget inte är tillfredsställande samt att ifrågavarande bestämmelser bör utvecklas i den fortsatta beredningen: ”Dessa frågor bör inte lämnas till domstolarna för avgörande utan man bör tillsammans på rätt politiskt plan komma överens hur de ska lösas.” (Justitieministeriet, betänkande 14/2018, 36)

I Självstyrelselagsarbetsgruppen hänvisade Ålands arbetsgruppsmedlemmar till landskapsregeringens utlåtande, enligt vilket Delegationen för Ålandsärenden kunde vara behörig att avgöra fall där oenighet uppstår mellan Ålands och rikets myndigheter. Justitieministeriet ansåg emellertid i sitt yttrande att det inte finns grunder för att överföra beslutsfattande i förvaltningsbeslut som rör nationellt genomförande av unionsrätten på Delegationen för Ålandsärenden. Arbetsgruppen förblev oenig i frågan och föreslog att lösningsmekanismen skulle föras upp för politiskt avgörande mellan statsrådet och Ålands landskapsregering.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillämpningen av EU-rätten inneburit en behörighetsförskjutning till riket i fall där både landskapet och riket har behörighet, och där endast en åtgärd får vidtas. Med hänsyn till EU-rättens allmänna omfattning bör det dock tilläggas att antalet konfliktärenden trots allt varit relativt litet, vilket sammanhänger med att EU-rätten sällan föreskriver att det ska finnas en nationell myndighet för någon särskild omständighet. En central och fortfarande olöst

fråga är om man på politisk nivå kan komma till preciserade bestämmelser eller om avgöranden fortsättningsvis huvudsakligen kommer att ske med stöd av rättspraxis.

### Sammanfattning: Landskapslagar ska passera nålsögat

Som framgått ovan ger systemet för lagstiftningskontroll möjligheter till en ingående förhandsgranskning av landskapslagstiftningen. Det har ibland hävdats att lagstiftningskontrollen i landskapet och i riket kännetecknas av en asymmetri. Medan proceduren för kontroll av landskapslagar kan innefatta Justitieministeriet, Ålandsdelegationen, HD och republikens president, är det endast grundlagsutskottet som kontrollerar rikslagens förenlighet med självstyrelselagen (Sjölund 2016, 36). Som en lösning för att uppväga asymmetrin har föreslagits att presidenten ska kunna begära utlåtande av Ålandsdelegationen vad gäller rikslagens överensstämmelse med självstyrelselagen (ÅUS 2010:2, 31–33). De direkta konfliktfrågorna har emellertid varit mycket få. Ett exempel på en konfliktfråga är lotterilagen där Penningautomatföreningen PAF på Åland låg i farozonen då finska myndigheter försvarade finskt monopol på penningspel.

Ålandsdelegationen och HD prövar alltså om lagtinget har hållit sig inom sin lagstiftningsbehörighet. Genom detta förfarande prövas inte endast om landskapslagen faller inom behörighet för självstyrelselagen, utan en prövning sker även om lagen är förenlig med grundlagen. Härigenom kan man på goda grunder hävda att HD fungerar som en sorts författningsdomstol (Palmgren 1995, 22–32). HD har blivit mer nyanseerad med tiden. Förut förkastades hela landskapslagar, men numera kan endast valda stycken underkännas genom införandet av partiellt veto i självstyrelselagen från 1991. Det förekommer även att riksdagen lagstiftar i strid med Ålands självstyrelselag. När riksdagen överskrider sina befogenheter mot Åland finns det ingen automatisk instans som prövar detta. Kontrollen är mer slumpmässig och det kan ske genom att den åländska riksdagsledamoten reagerar eller att Justitieministeriet ger ett utlåtande. Däremot har republikens president rätt att vägra stadfästa en lag och att återförvisa ärendet till riksdagen.

Som HD upprepade gånger antytt i de principiella ställningstaganden som tidigare citerats, har den tolkningspraxis som Ålandsdelegationen

och HD står för stegvis förtydligat behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet (jfr Sjölund 2016, 20; Jyränki 2000, 47). Det gäller alldeles särskilt tillämpningen av EU-rätten, men det är förmodligen en rättvisande beskrivning av lagstiftningskontrollens betydelse även i generell mening.

Eftersom det under de senaste åren ibland hävdats att rikslagstiftningens kvalitet försämrats, bör det kanske sägas att HD ytterst sällan explicit påtalar kvalitetsmässiga brister i de landskapslagar som granskas. Ofta efterlyser HD mer exakt utformade bestämmelser, men det följer i så fall av grundlagens stadganden och bestämmelser i självstyrelselagen eller av annan lagstiftning. Ofta är fall inom rättsområden där lagstiftningen är delad mellan riket och landskapet, eller sådana landskapslagar som berör flera rättsområden, genuint komplicerade. Även Ålandskommittén (Justitieministeriet, betänkande 33/2017, 78) konstaterar emellertid att det nuvarande systemet för lagstiftningskontrollen av landskapslagar på det hela taget har fungerat väl. Kommittén konstaterar att det kunnande lagtinget har i lagstiftningsfrågor inte motiverar att någon rigorös kontrollapparat upprätthålls från statens sida. För att ytterligare förbättra kvaliteten på landskapslagstiftningen föreslår kommittén dock att sakkunskap i högre grad kunde anlitas i ett tidigare skede av lagstiftningsprocessen, det vill säga innan lagtinget antar lagen. Kommittén ger sitt indirekta erkännande till det åländska lagtinget och hela lagstiftningsprocessen på Åland. De flesta lagar som stiftas på Åland, anser kommittén, genomgår endast en rutinkontroll och passerar utan anmärkning. Trots förslag om förenkling av den statliga kontrollen är man inte beredd att släppa insynen och kontrollen över de lagar som lagtinget stiftar.

Ur en kvantitativ synpunkt bör det naturligtvis sägas att endast en tiondel av alla landskapslagar prövas av HD. Det betyder att de allra flesta landskapslagarna genomgår en mer eller mindre rutinartad kontroll. I merparten av fallen konstateras alltså inte problem i förhållande till grundlagens eller självstyrelselagens krav. Det hindrar inte att den rättspraxis som Ålandsdelegationens och HD:s lagstiftningskontroll tillämpar måste anses ha en stor betydelse för självstyrelsens praktiska tillämpning. För det första är det klart att grundlagens bestämmelser på ett effektivt sätt begränsar eventuella politiska försök att utsträcka självstyrelsen genom att med landskapslagstiftningen som medel vidga antingen lag-

stiftningsbehörigheten eller den administrativa behörigheten. För det andra illustrerar grundlagskontrollen en spänning mellan stora och små enheter som i flera sammanhang diskuteras i den här boken. I flera av de fall som refererats här, och där landskapslagen befunnits stå i strid med grundlagens bestämmelser, förefaller problemen bottna i att lagtinget antingen eftersträvat en viss flexibilitet eller velat anpassa tillämpningen av lagstiftningen till den förvaltningsstruktur som finns på Åland. Det gäller särskilt fall som berör normhierarkin, grundlagens stadganden om normgivningsmakt och bestämmelserna om fördelning av förvaltningsuppgifter. Grundlagens och självstyrelselagens stadganden möjliggör inte alltid en sådan flexibilitet och anpassning som kanske vore ändamålsenlig ur en liten enhets synvinkel.

# 10.

## Utfall: Tilltron till självstyret och dess utvidgning

Sett i ett 100-årigt perspektiv har en väsentlig förändring skett i hur ålänningarna förhåller sig till självstyret. Under mellankrigstiden var tilltron till Finland och i förlängningen till Ålands möjligheter att under finsk överhöghet styra och administrera de omfattande behörigheter som tillkom Åland i grundlagen inte särskilt stor. Inga opinionsmätningar finns att tillgå men det låga valdeltagandet regionalt och nationellt, som vi redan har redogjort för, ger klara besked om den folkliga tilltron till den finska staten och det åländska självstyret. En integration med Sverige hägrade utan krav på regional särbehandling. Strax efter kriget, när Finlands framtid var i vågskålen, väcktes på nytt förhoppningar om en anslutning till Sverige. Med den nya självstyrelselagens tillkomst 1951 skingrades förhoppningarna om att tillhöra Sverige och ålänningarna fann sig i att själva styra sin framtid enligt bästa förmåga.

Den samhörighetskänsla med Sverige som uppenbarligen var stark när Åland motvilligt fick sitt självstyre gäller inte längre i nutid om man får tro opinionsmätningar. I första hand räknar ålänningarna sig som ålänningar. Någon överväldigande samhörighet känner man inte med Sverige – känslan för Norden upplevs vara starkare – och något förvånande är samhörigheten med Finland starkare än den med Sverige (ÅSUB 2018:5). Självstyret har varit en framgång i den bemärkelsen att

ålämningarna upplever sig vara en separat nation som förhåller sig på ett annat sätt till sin omgivning än vad fallet är i Finland. Ett uttryck för detta är att ålämningarna känner att de är en del av framför allt Norden, men även Europa och EU. Ålands regering är med andra ord en aktör som har ett folkligt stöd i hur den förhåller sig till länder, regioner och myndigheter i Europa.

Över 60 procent av tillfrågade ålämningar är nöjda med hur demokratin fungerar på Åland. Endast drygt 10 procent är inte särskilt eller inte alls nöjda med den åländska demokratin. En majoritet av ålämningarna är även nöjda med demokratin i Finland, även om missnöjet är aningen större jämfört med hur man förhåller sig till den åländska demokratin. Däremot har man inte särskilt stort förtroende för lagtinget och regeringen på Åland men nog för vad de producerar i termer av sjukvård, utbildning och omsorg, allt detta enligt tillitsundersökningen från 2018 (ÅSUB 2018:5). Detta kan uppfattas vara motstridigt men respondenter missar lätt kopplingen mellan beslutsfattare och utflödet av fattade beslut, och särskilt när utflödet handläggs av etablerade institutioner.

En viss könsdifferens förekom även genom att kvinnor visar en högre tillit än män. Överlag har kvinnor framför allt i skärgården haft ett högt valdeltagande i riksdagsval. Fenomenet är inte nytt, redan innan självstyret infördes var skärgårdskvinnorna aktiva väljare. Däremot har kvinnorna inte varit lika engagerade i landstings-/lagtingsval, särskilt då det gäller att kandidera i val och att bli invalda (Högman 1998, 447–475). Självstyret var under decennier i praktiken männens politiska domän. De enstaka kvinnor som fick plats i landstinget måste ha varit utrustade med extraordinärt mod och en stor beslutsamhet. Frågan om varför kvinnor hade en underordnad plats under självstyrets tidiga år har diskuterats. Möjligen finns en förklaring i antagandet att kvinnor drog sig för att verka mot två överhögheter. Som ansvariga ledamöter skulle de dels stå emot finska statens översittarmentalitet som drabbade Åland, dels tampas med mansdominansen i det egna landstinget. Beträffande det förra skulle kvinnorna sköta hemmafronten när männen i landskapsstyrelsen och i landstinget försvarade Åland. Väl i landstinget blev de ofta negligerade och ibland förtryckta på grund av sitt kön (Högman 1998, 454–468; Öberg 1982, 117–127). En sådan dubbel underordning på två olika plan är inte ägnad att attrahera kvinnligt deltagande. Med systemskiftet där

partiföreningar ersatte gamla personkonstellationer fick kvinnor plats i politiken. Det dröjde inte länge innan självförtroendet växte samtidigt som Åland hade uppnått ett etablerat självstyre som inte lät sig behandlas enligt godtycke, och interna samhällsfrågor blev det dominerande politiska samtalsämnet.

Ungefär hälften av ålänningarna känner förtroende för landskapets politiska institutioner och har

Vinden har under århundraden blåst liv i det åländska näringslivet genom segelsjöfart på Östersjön och ute på världshaven. Nu blåser vinden även i rotorbladen som gör Åland till en energiexportör av förnybar elektricitet.





ett intresse av att följa politik. Det föreligger ingen större skillnad mellan könen, men personer med högre utbildning är överrepresenterade bland dem som har högt förtroende för politiken. Samtidigt är de även aktiva i medborgarsamhället och utför frivilligt arbete samt är politiskt aktiva genom att underteckna adresser och delta i bojkotter (ÅSUB 2018:5). De som är skeptiska är inte nödvändigtvis negativt inställda till den åländska demokratin och självstyret. Överlag är tilliten väl cementerad och det missnöje som förekommer är en del av demokratin väsen. Allas önskemål och vilja går inte att uppfylla. Betydligt allvarigare vore det om det förekom ett omfattande missnöje mot demokratin och självstyrets grundvalar. Någon partiförening som agerar populistiskt mot självstyret och de etablerade partiföreningarna existerar inte. Däremot är Åland inte förskonat från högerpopulism genom Ålands Demokrati, som visserligen har ringa stöd med sitt ena mandat i lagtinget men som är öppet motståndare till mottagande av flyktingar, invandring från avlägsna länder och hållbart miljötank.

Som redan har konstaterats är partiföreningar ett relativt nytt fenomen på Åland. Partiidentifikationen är därför inte heller särskilt stor i jämförelse med hur svenskspråkiga väljare i Finland identifierar sig i olika regioner. Svenska folkpartiet är där det dominerande partiet och har funnits till sedan 1906. På Åland står väljarna inför ett utbud av ett helt partisystem med svenskspråkiga partier, något som de svenskspråkiga i Finland bara kan drömma om. Valet av kandidat framom parti får därför på Åland en mer framträdande roll än annanstans i riket. Detta gäller i synnerhet riksdagsval där landskapet är representerat av endast en riksdagsledamot (Wilhelmsson & Sundberg 2011, 87–110). Förtroendet för partierna är följaktligen inte heller alltför starkt på Åland.

Olika mätningar visar att Åland föga överraskande är den mest svenska regionen i Finland beträffande hemspråk och umgängesspråk. Detsamma gäller även språket på arbetsplatsen, men i det åländska näringslivet har finskan en framträdande roll. Denna omständighet sammanhänger med att rejält över 60 procent av exporten i form av varor och tjänster går till Finland. Sjöfarten, och särskilt passagerartrafiken på åländska fartyg mellan Finland och Sverige samt mellan Finland och Estland, har en besättning bestående av både finskspråkiga och svenskspråkiga finländare inklusive ålänningar. Däremot är det finska medieutbudet föga tilltalande

för ålänningarna. Sveriges tv-kanaler är överlägset populärast, och även andra utländska tv-kanaler är populärare än det finlandssvenska utbudet (Söderlund 2008, 83–102). Det lokala åländska saknar tydliga resurser att ta upp kampen med det stora svenska radio- och tv-utbudet. Österbottningarna är inte mycket sämre än ålänningarna på att konsumera svensk tv, men ser man även till hemspråk, språkkunskaper, arbetspråk och mediekonsumtion är ålänningarna i en klass för sig. Allt detta stärks givetvis av det etablerade självstyret som de övriga regionerna i Finland saknar och som formar homogeniteten i det åländska samhället.

Midsommarstången är sedan slutet av 1800-talet en identitetssymbol för många ålänningar, vad gäller både den egna byn och Åland som helhet. Den åländska självstyrelselagen från 1921 stärkte ytterligare den regionala identiteten och midsommarstångens symbolvärde som en "urgammal" sed. Här reses midsommarstången i Lumparland med gemensamma krafter 1997.



# 11.

## Avslutning: Åland får ett gott betyg

Den systematik vi följt i analysen har utgått från ett antal kvalitetsaspekter som enligt tidigare forskning kan antas vara särskilt viktiga för att bedöma självstyrelsens funktionsduglighet. När det gäller kvaliteten i inflödet har vi fäst särskild vikt vid val- och partisystemets utformning, parlamentarismens utveckling och vid innebörden av den professionalisering som över tid skett i alla utvecklade system. En särskild betydelse har även de förstärkta administrativa resurserna. Utfödet har granskats då det gäller lagstiftningens utveckling och särskilt grundlagskontrollen som över tid har lett till en förtydligad behörighetsfördelning mellan riket och landskapet. Utfallet är slutligen en fråga om tilltron till självstyret och de faktorer som befrämjar en sådan tilltro. Överlag kan man beträffande den åländska självstyrelsen konstatera att det över tid skett en positiv utveckling för praktiskt taget alla kvalitetsaspekter (se tabell 9). Konsekvenserna av förändringarna är emellertid inte entydiga. Exempelvis är den flexibilitet i användningen av resurser som i mindre system ofta är möjlig och önskvärd inte alltid förenlig med de krav som rikets lagstiftning och förvaltningspraxis ställer. I det följande sammanfattas undersökningens viktigaste slutsatser och tänkbara konsekvenser i framtiden.

### Inflödet: Ett rejält uppsving

Den finska statsmakten nådde sin målsättning i kampen mot ålänningarnas separationssträvanden och Sveriges intention att flytta sin territo-

rialgräns från Ålands hav till Skiftet. Priset var att avgränsa Åland territoriellt och att påtvinga dem ett självstyre under finsk överhöghet. Därtill förband man sig sommaren 1921 till att förvaltningspråket mellan Finland och Åland skulle vara svenska. Med detta var fröet sått till att utveckla en statsbildning i miniatyr som nu börjar få allt tydligare konturer. Processen har varit lång och tidvis svår under de 100 år som gått. Det tog också över 100 år innan Finland tog avsked från Ryssland mitt under brinnande världskrig. Det senare är något man lätt glömmer i Finland när frågor som berör utvidgat självstyre kommer på tal. De facto har separationer från de två monarkierna Danmark och Sverige skett i samband med krig eller internationell påtryckning, som i fallet Grönland. Självstyre har applicerats för att lugna allmänheten, men det har i sin tur gett grogrund för statsbildningar och separation när kärnstaten varit ockuperad, försvagad eller på annat sätt utsatt för internationell press. Färöarna, Grönland och Åland är alla tre ett resultat av detta, och de är på god väg att utveckla fungerande statsbildningar oberoende av om avsikten är separation eller inte. Ett fungerande självstyre behöver ett statsliknande system med ett demokratiskt styre och en kunig administration som har folkets förtroende. Vår uppgift har varit att syna kvaliteten i det åländska självstyret och samtidigt erbjuda en modell för hur man kunde gå vidare med studier om Färöarna och Grönland – allt detta för att få en klarare bild av Napoleonkrigens efterspel som fortfarande efter drygt 200 år förorsakar vågsvall.

**Tabell 9.** Sammanfattning av de viktigaste kvalitetsaspekterna för den åländska självstyrelsen

Kvalitetsdimension	Kvalitetsaspekter
Kvaliteten i inflödet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landskapet blir en egen valkrets</li> <li>• Ett eget partisystem utformas</li> <li>• Införandet av parlamentarism</li> <li>• Professionaliseringen av politiken</li> <li>• Ökningen av administrativa resurser</li> <li>• Flexibiliteten i användningen av resurserna</li> <li>• Blankettlagsförandet</li> </ul>
Kvaliteten i utflödet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rätts- och tolkningspraxisen</li> <li>• Förtydligad behörighetsfördelning mellan riket och landskapet över tid</li> </ul>
Kvaliteten i utfallet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilltron till självstyret</li> <li>• Beredskapen till ökad lagstiftningsbehörighet</li> </ul>

Med facit i hand var det självstyre Finland inplanterade på Åland en gåva av ofantliga mått. Alternativet att inte ha ett självstyre under Finland hade obönhörligt betytt att Åland hade varit en perifer del av riket och att landskapet knappast hade fått gehör för särlösningar. Baserat på spekulationer skulle ålänningarna ha fått rätta sig efter beslutsfattarna i Helsingfors. Några kommuner hade varit tvåspråkiga, skärgården exploaterad av fritidshus och turistbyrån Visit Ahvenanmaa hade marknadsfört sig företrädesvis på finska och engelska. I stället för ett sjukhus hade Åland haft en hälsocentral, föderskorna hade skickats till Åbo eftersom det föds färre än 1 000 barn årligen på Åland. En integration med Sverige hade för sin del betytt att Åland varit en kommun i Region Stockholm. Ingen skattefri försäljning ombord på fartyg destinerade till Åland hade varit möjlig. I regionförvaltningen hade ålänningarnas röst drunknat i mängden av stockholmare och representanter från kranskommunerna. Listan kunde göras lång, vi stannar här. Vår förhoppning är att vår studie har lyckats påvisa förmånen av att ha ett fungerande självstyre där ålänningarna i stor utsträckning själva får formulera och besluta om sin framtid.

Självstyrets inledande skede var inte lätt och konflikter med Finland och tolkningar av självstyrelselagen var mer regel än undantag. Ålänningarnas förtroende för självstyret och dess kapacitet att leverera var inte högt. Efter kriget ökade tilltron till det egna styret och förvaltningen fick mer resurser att bereda och verkställa beslut. Däremot kan man med visst fog ifrågasätta hur landskapet styrdes. De folkvaldas politiska arbete präglades av amatörmässighet, och tilltron till och respekten för kunskapen hos akademiskt utbildade tjänstemän var utbredd. Utvecklingen mot ett separat partisystem var viktig under 1970-talet, och införandet av parlamentarism fick en avgörande betydelse för ett fullskaligt och modernt folkstyre på Åland. Därtill blev landskapsstyrelsen en regering med ansvariga ministrar för respektive avdelning och en utvidgad delegering till ministrar och tjänstemän började också ge resultat. Valdeltagandet steg och ålänningarna fick klara politiska alternativ att ta ställning till i val. Utbudet av val att delta och nominera kandidater i, såväl övernationella, nationella, regionala som kommunala val, är större än vad som erbjuds övriga finländare. Utöver detta erbjuds folkinitiativ och folkomröstningar i varierande utsträckning på samtliga uppräknade nivåer.

Det viktiga är dock hur politiska program realiseras i lagstiftning och styrning av samhällslivet. Vissa paralleller kan dras till litenhet inom det kommunala och en hel del till hur mikrostaten styrs och administreras. Vi har räknat upp sex punkter gällande mikrostaten som även är giltiga på Åland: 1) medlemmar i regeringen går att identifiera enligt de beslut som de driver, 2) tjänstemän har möjlighet att experimentera med olika administrativa modeller, 3) förvaltningen är lätt att nå och är responsiv, 4) politiska partier är inte lika nödvändiga och rigida som i stora nationer, 5) beslutsfattarna har nära kontakt med tjänstemännen och till folket och 6) en anställning inom den offentliga förvaltningen är något önskvärt och prestigefullt.

Det ställs emellertid högre krav på det åländska styret och administrationen jämfört med mikrostaten som inte hör till kategorin nordiska välfärdsstater med utvecklad liberal demokrati där medborgarnas rätts-säkerhet är väl tillgodosedd. Kravet på en högkvalitativ lagstiftning och spetskompetens inom ett brett spektrum är en utmaning. Styrkan ligger i att de styrande är flexibla, att man ofta jobbar i par, att statistik och utredningar levereras av ÅSUB, att lagar kopieras, att man satsar på det som är relevant för Åland samt att beslutsfattare och tjänstemän arbetar i samma byggnad. Ett problem är rekryteringen av kompetent personal eftersom många av de rekryterade inte känner till finsk lagstiftning. Denna omständighet kan dock i andra sammanhang vara en fördel. Tjänstemän som är utbildade i två olika länder med arbetserfarenhet från delvis olika kulturer bidrar nämligen ofta till att det uppstår lösningsmodeller som inte är bekanta i statsförvaltningen i Finland, där praktiskt taget alla fått sin utbildning i hemlandet.

Kvaliteten i inflödet har förbättrats rejält jämfört med läget i självstyrelsens inledningsskedet. Allmänna, lika och hemliga val har hållits sedan begynnelsen, men den representativa demokratin haltade betänkligt under en längre tid. Konkurrerande partilister saknades, vilket begränsade demokratin i brist på alternativ. Valen handlade om personval och lojalitet till den regionala eliten som styrde och försvarade landskapet. Denna omständighet förstärktes av att lantrådet satt orubbad på sin post oberoende av valutgång. I själva verket stärktes detta system av kombinationen av lantrådets orubbliga mandat och bristen på politiska alternativ. Regeringen, eller landskapsstyrelsen som den hette förut, hade en

sorts korporativ sammansättning av företrädare från olika yrkesgrupper. Någon egentlig politisk ansvarsutkrävning förekom inte i förhållande till lagtinget. Därtill hade tjänstemännen ett övertag genom att de tog initiativ och beredde lagar som regeringen och lagtinget accepterade i brist på kunnande och fullskaligt engagemang vid sidan av ordinarie arbete. De ledande tjänstemännen och lantrådet jobbade på heltid. De hade företrädesvis en akademisk examen och var insatta i lagstiftning och samhällsfrågor. De flesta förtroendevalda saknade akademisk examen, och många kände sig otillräckliga och lät därför tjänstemännen dominera i lagstiftningsprocessen.

Med partipolitiseringen och framväxten av ett distinkt partisystem på Åland under 1970-talet ingöts kurage i de förtroendevalda. Väljarna erbjöds möjlighet att rösta på olika politiska alternativ i ett partisystem som påminner om partisystemen i övriga Norden. Med detta förbättrades kvaliteten i valdemokratin väsentligt. Denna förbättring avspeglade sig även i ökat valdeltagande bland de röstberättigade. Den största förbättringen kom med införandet av parlamentarism och professionaliseringen av lagtinget och regeringen. Lantrådet och regeringen blev ansvariga inför lagtinget som hade fullmakt att avsätta regeringen eller enskilda regeringsmedlemmar i brist på förtroende. Därtill utarbetar partiföreningarna som planerar ingå i regeringen ett skriftligt regeringsprogram som ska godkännas av lagtinget. Med detta har det politiska styret definitivt tagit över initiativet från tjänstemannakåren. Genomslagskraften för folkstyret via valda representanter har därigenom blivit starkare. De åländska väljarna erbjuds i likhet med övriga röstberättigade i Finland rätten att rösta i kommunala, nationella och övernationella val, rätten att formulera, alternativ delta i, folkinitiativ samt möjligheten att folkomrösta när folkomröstningar erbjuds. I motsats till vad fallet är i riket väljer de åländska väljarna beslutsfattare i tre olika lagstiftande församlingar: lagtinget, riksdagen och Europaparlamentet. Kvaliteten i den deltagande demokratin har under några decennier förvandlats till den bästa i Finland.

Tjänstemannakåren är förhållandevis liten med tanke på de arbetsuppgifter som ska skötas i styret av landskapet, där lagstiftningsprocessen spelar en central roll. Som nämnts kan småskaligheten ställa till problem, men öppnar även för flexibilitet och kreativa lösningar. Flertalet rekryterade har utbildats vid olika lärosäten i Sverige och Finland. I det

förra fallet kan kvaliteten ta skada med tanke på att tjänstemännen då har bristande kunskaper i hur samhälle och administration fungerar i Finland. Utifrånperspektivet kan emellertid vändas till en fördel eftersom tjänstemannakåren är en blandning av personer med bakgrund i olika lärosäten företrädesvis i två länder. Detta kan motverka favorisering av ålänningar med hemmafavor eller andra personliga bindningar. Differentiering kan också underlätta problemlösning ur olika och kanske oväntade vinklar. Något liknande står inte till buds inom statlig administration vare sig i Finland eller i Sverige. Samtidigt accentuerar de bristande kunskaperna i finska hela essensen i självstyret, det vill säga att Finland 1920 för det internationella samfundet förband sig att betjäna Åland på svenska. Med denna språkliga utfästelse försäkrades Åland tillhöra Finland. En stegvis nedtrappning av den vore ägnad att väsentligt försämrade förutsättningarna för ett gott samförstånd mellan Åland och riket samt mellan Finland och Sverige.

Kvaliteten förstärks ytterligare av att kommunikationen mellan ansvariga ministrar och administratörer är personlig, direkt och ömsesidig genom att berörda parter arbetar i samma byggnad. När arbetsspråket därtill är svenska för alla i förvaltningen är risken minimerad för oriktiga eller mångtydiga formuleringar i beredningen. Kvaliteten är i detta hänseende klart bättre än i Finland, där de flesta lagberedarna i regel är nöjaktigt eller knappt alls kunniga i landets andra officiella språk. Därtill är arbetet effektivare på Åland än i Finland, eftersom lagberedningen inte behöver anlita tids- och resurskrävande översättningar. Samtidigt öppnar förvaltningspersonalens språkliga och gränsöverskridande akademiska bakgrund dörren för mångsidiga influenser från lösningar i de nordiska demokratierna. Denna naturliga nordiska koppling är något man länge har odlat i Finland, men bristande språkkunskaper hos yngre generationer och avsaknad av kulturell samhörighet håller snabbt på att förflacka denna länk som dominerade under efterkrigstiden.

### Utflytet: Lagar bättre kontrollerade än i Finland

I genomgången av det internationella forskningsläget på området kunde vi konstatera att självstyrande områden och gränsregioner förefaller klara sig överraskande bra i jämförelse med andra regionala lösningar, och på



ett sätt som till och med överträffar den ekonomiska teoribildningens förväntningar. Oberoende av storlek verkar det som om de autonoma regionerna klarar sig ekonomiskt minst lika bra som kärnstaterna i Europa. Detsamma gäller i stort sett i resten av världen. Enligt resultaten i den här studien passar Åland rätt väl in i det internationella mönstret. Varken forskningen om regionala lösningar eller jämförelser av kommunsystem ger dock några entydiga svar på frågan vilken den optimala storleken är för regionala och kommunala strukturer. Av internationell kommunforskning kan man möjligen indirekt sluta sig till att Åland har en relativt optimal storlek för att klara av den uppgiftsökning som kännetecknat den offentliga sektorn under de senaste decennierna och för att kunna bevara den flexibilitet som ofta är karakteristisk för mindre enheter. I inga händelser kan man dra slutsatsen att Åland av resursmässiga skäl inte skulle klara av en utvidgning av självstyrelsens behörighetsområde. Den frågan är politisk snarare än administrativ.

Visserligen innebär litenheten samtidigt att förvaltningen är sårbar. Ärendenas och lagstiftningens mängd har ökat markant, inte minst efter EU-medlemskapet. Förvaltningspersonalen har utökats, men i internationell jämförelse är den relativt begränsad. Sårbarheten kan åtminstone till viss grad motverkas med hjälp av flexibilitet i förvaltningsarbetet. Flexibiliteten kommer framför allt till uttryck i samarbetet mellan enheter och enskilda tjänstemän, något som främjas av den rumsliga närheten. Man har även försökt tillgodose behovet av spetskompetens genom internt samarbete, men också med externa aktörer. Samtidigt är det dock klart att lagstiftningsaktiviteten och detaljstyrningen i kombination med begränsade resurser tvingar till strategiskt tänkande beträffande vilken lagstiftning man vill anpassa till åländska förhållanden och i vilken grad.

Det delvis omstridda blankettlagsförfarandet har inneburit en teknisk lösning för att hantera resursbristen och erbjudit ett pragmatiskt instrument för att hantera lagstiftningsbehovet, särskilt inom komplicerade rättsområden. Den rättspraxis som Ålandsdelegationens och Högsta domstolens lagstiftningskontroll står för har också haft en stor betydelse för självstyrelsens praktiska tillämpning. De fall där behörighetsöverskridningar har skett kan knappast ses som uttryck för att lagtinget aktivt skulle försöka utmana lagstiftningsbehörighetens gränser. Omfattningen och komplexiteten i dagens lagstiftning gör dock att gränserna konti-

nuerligt prövas. På flera områden, särskilt gällande EU-rätten, har den tolkningspraxis som Ålandsdelegationen och Högsta domstolen står för stegvis förtydligat behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet. Samtidigt illustrerar lagstiftningskontrollen på sitt sätt även flexibilitetens gränser. Flera av Högsta domstolens avgöranden visar att grundlagens och självstyrelselagens stadganden inte alltid möjliggör en sådan flexibilitet och anpassning som kanske ur en liten enhets synvinkel vore önskvärd.

Finland följer, i likhet med de övriga nordiska länderna, rättsstatens principer där den liberala demokratin genom konventioner och lagstiftning skyddar minoriteter, barn, flyktingar och andra utsatta grupper. Samma principer gäller på Åland, eftersom Finlands grundlag och internationella konventioner även är bindande där. Åland är utsatt för en rigorös kontroll av sin lagstiftning genom statsmaktens försorg. Det positiva med detta är att kontrollen är en mätare av kvalitet beträffande det tekniska, men framför allt beträffande förhållandet till grundlagen. Åland är noggrannare kontrollerat i sin lagstiftning än vad fallet är i Finland genom att Högsta domstolen i praktiken fungerar som en författningsdomstol för lagtinget. Någon motsvarighet för riksdagen finns inte i Finland. Åland visar att man med råge lever upp till rättsstatens principer. Samtidigt aktualiseras frågan om Åland inte i högre grad kunde få lagstifta utan statsmaktens kontroll när man väl visat prov på sin kunnighet.

Finska statens roll i förhållande till Åland har vissa drag av rättssystemet i federationer, där Högsta domstolen agerar författningsdomstol. I den kontrolleras såväl den federala statens som delstatens lagar. Denna domstol har rätt att ogiltigförklara delstatslagar som kränker den federala statens behörighetsområde. Detsamma gäller även om den federala statens lagstiftning kränker delstatens behörighet (Burgess 2006; Elazar 1987; Tingsten 1942). Skillnaden är emellertid att endast de åländska lagarna kontrolleras i Högsta domstolen, inte de finska. Sålunda ogiltigförklaras lagar som kränker den finska statens behörighet, men inte finska lagar som kränker Ålands behörighet.

Det är givet att Åland för tillfället inte kan få fram den spetskompetens som behövs särskilt inom frågor som berör teknik och naturvetenskaper. Kvaliteten skulle lida betänkligt om man själv skötte hela beredningsprocessen. Här har man en väsentlig hjälp av den lagstiftning som erbjuds i Finland på svenska. Nackdelen är att de berörda på Åland tvingas ta del

av lagstiftning i två parallella lagsamlingar, vilket inte är optimalt. En förbättring vore att samtliga lagar, oberoende av om de är stiftade på Åland eller importerade från Finland, finns i samma lagsamling. Detta skulle givetvis öka förvaltningens arbetsbörda, men för ålänningarna vore det en uppenbar fördel.

### Utfallet: Åland är välskött men kan vara sårbart

Det åländska samhället har rykte om sig att fungera väl och ha en välfärd som befinner sig på en hög nivå. Påståendet om hög välfärd är inte lösrückt utan kan dokumenteras i ekonomiska termer. Enligt en ekonomisk översikt från 2017 är nivån för BNP per capita på Åland lika hög som den i Sverige och klart högre än i riket. Även i förhållande till genomsnittet i EU är BNP per capita klart högre på Åland. Likaså är hushållens disponibla inkomster också högre på Åland jämfört med riket och andelen ekonomiskt utsatta är lägre på Åland (ÅSUB 2017:6). Däremot verkar hushållens disponibla inkomster vara mer ojämnt fördelade på Åland. Den relativa arbetslösheten understiger 4 procent på Åland, och därtill kan landskapet stoltsera med att ha den högsta sysselsättningsgraden i hela EU. I Finland var sysselsättningsgraden 2018 aningen under 72 procent, medan den på Åland var drygt 80 procent. Därmed hade Åland den högsta sysselsättningsgraden av alla regioner i EU. Stockholm kom på tredje plats med en sysselsättningsgrad om 84 procent (Eurostat 2018). Sedan dess har sysselsättningsgraden dessvärre sjunkit till följd av coronaviruspandemin som slog till våren 2020 och nästan lamslog passagerartrafiken, den livsviktiga turismen och den fria rörligheten till Sverige. Genom den relativt snäva näringsbasen baserad på trafik och turism drabbades Åland hårdare än många andra regioner.

I en jämförelse mellan de nordiska regionerna ligger Åland i täten beträffande potentialen i demografi, arbetsmarknad och ekonomi. Totalt 14 finskspråkiga regioner hamnar i bottenskiktet enligt detta index som inkluderat 74 nordiska regioner (Grunfelder et al. 2018). På basis av detta kan man fråga sig om den åländska självstyrelsen är sämre förvaltd än den finska. Dessa uppräknade fakta tyder på det motsatta. Om så är fallet skulle Åland utan självstyre inte ha samma potential som nu, men det går inte att bevisa till fullo. Det är möjligt att Åland utan *de jure*-självstyrelse



skulle vara mer framgångsrikt än flertalet andra regioner i landet trots avsaknaden av skattefri försäljning ombord på färjor, men definitivt inte lika framgångsrikt som nu under den rådande självstyrelsen.

David Rezvani har påvisat hur partiellt självständiga regioner har en betydligt högre inkomst per capita än helt självständiga stater. Detsamma gäller även i jämförelse med självständiga stater som har samma storlek som de självstyrda regionerna (Rezvani 2014, 248–278). Åland är inget undantag i detta sammanhang, utan stärker regeln om de självstyrda regionernas ekonomiska fördel. Det är ekonomiskt tryggt att få finansiellt stöd från

Sjöfart, rederiverksamhet och turism har varit stora framgångsfaktorer i den åländska ekonomin på grund av örikets starka entreprenörsanda, det geografiska läget och det natursköna skärgårdslandskapet. Dessa näringar har emellertid visat att de kan vara sårbara vid exempelvis pandemier. I förgrunden skymtar fyrmastaren Pommern, som ingick i den åländske redaren Gustav Erikssons flotta och som under 1920- och 1930-talen bland annat fraktade vete från Australien till Europa.

kärnstaten, vilket mikrostaten saknar. I sin nuvarande form är Åland en nettobetalare till riket.

På Åland är arbetslösheten alltså betydligt lägre än i Finland och sysselsättningsgraden är kring 80 procent medan den i resten av Finland är aningen över 70 procent. Endast Island och Färöarna uppnår samma höga sysselsättningsgrad som Åland (Norlén 2018). Bruttoinkomsten per capita är högre på Åland än i Sverige och Finland (ÅSUB 2016:5). Trots att landskapet bidrar till statskassan stannar de insamlade skatteintäkterna inte i motsvarande utsträckning på Åland, vilket har lett till missnöje. Det så kallade avräkningsystemet beaktar inte att Ålands befolkningstal på 30 000 klart överstiger det tal man opererade med när systemet infördes 1993. Då utgjorde landskapets befolkning 0,49 procent av rikets medan den nu är 0,53 (Finansministeriet 2013, 43–46). Landskapets utgifter ökar, men skatteöverföringen från Finland stampar på stället. Finland drar nytta av skatteintäkterna, eftersom Åland alltså i ökad utsträckning är en nettobetalare till statskassan. Samtidigt kan det åländska samhället vara ekonomiskt sårbart på grund av det starka beroendet av samfärdsel och turism. Turismen står för närmare 20 procent av BNP, och när den drabbas av ett omfattande avbrott på grund av exempelvis en världsomfattande pandemi är man illa ute. Samtidigt kan ett sådant avbrott vara startskottet för att se över hur näringarna kunde diversifieras i landskapet så att man i framtiden är bättre rustad för en recession. Dessvärre tillåts Åland inte få de instrument som behövs för att effektivt värna sig mot kommande ekonomiska kriser.

Ålänningarnas önskan om att på sikt avveckla nuvarande avräkningsystem med Finland beträffande indriven statsbeskattning och att i stället ha hela ansvaret för finanspolitiken äger sitt berättigande. På så vis skulle man på Åland ha ett klart större handlingsutrymme och möjligheter att skapa finansiella buffertar under gynnsamma finansår. Detta handikapp blottläggs med tydlighet under rådande pandemi som förorsakat omfattande ekonomiska och sociala bakslag. Åland och Finland går ekonomiskt delvis i otakt, vilket avräkningsystemet inte beaktar, men detta kunde enkelt åtgärdas genom politiska beslut. Redan 2019 kom man överens om att höja avräkningskoefficienten från 0,45 till 0,47 som anses gynna Åland (RP 320/2018). Grundlagsutskottet hade inget att anmärka beträffande propositionen (GrUB 12/2018), även om Sannfinländarna reser-

verade sig mot förhöjningen som trädde i kraft den 1 januari 2021 och i stället yrkade på en sänkning.

Vår genomgång av den politiska styrningen och lagstiftningen på Åland visar med tydlighet att de efter införandet av fullskalig parlamentarism har en hög kvalitativ nivå. Småskaligheten har tvingat fram kreativa lösningar som Finland och andra nationer väl kan ta lärdom av. Samtidigt finner vi det väl motiverat att ålänningarna vill ha mer flexibilitet i lagstiftningsprocessen mellan Finland och Åland. Här stöter man sig mot förmyndarskapet som vi benämner ”det tsaristiska arvet”, som lever kvar trots att Finland varit självständigt i drygt 100 år. Danmark har skakat av sig sitt förmyndarskap mot Färöarna och Grönland, som har fått frihet att styra och lagstifta inom sitt behörighetsområde utan kontroll ovanifrån. Eftersom Danmark var en kolonialmakt ville man gottgöra den förnedringen genom att vara flexibel och liberal. Det tsaristiska arvet kunde man i Finland på lika grunder skaka av sig, särskilt då man på Åland visat prov på att landskapet är mer framgångsrikt än någon annan region i Finland. Efter kriget fick den ryska kontrollen och hegemonin ny fart och Finland fick foga sig efter Sovjets vilja när internationella avtal skulle ingås. Också regeringarnas politiska sammansättning kontrollerades och gavs godkännande av Sovjet.

Vår studie visar också tydligt att Åland klarar av att utreda, bereda, lagstifta och implementera utan tillsyn och kontroll från den finska statsmakten. I jämförelse med Danmark fungerar Finland arkaiskt i detta hänseende. Kungariket Sverige kontrollerade hegemoniskt det norska stortingets lagstiftning tills unionen upplöstes 1905. Kungliga Danmark gjorde detsamma mot Island fram till 1918 då landet nästan uppnådde full suveränitet. Efter krig och internationell påtryckning mot kolonialism och rasism har Danmark låtit Färöarna och Grönland rå över sin egen lagstiftning. I republiken Finland verkar man inte se att den självstyrda demokratin har ett mervärde i fråga om välfärd, fungerande institutioner och förtroende mellan väljare och valda. Detta borde även gälla förtroendet för Ålands specialstatus i Finland. Ålands partiella suveränitet har ännu inte fått den erkänsla och respekt den förtjänar av Finland.

Den politiska och ekonomiska kontrollen som utövas av riket och där presidentämbetet har en central position tvingar ålänningarna till att ha en försiktig medgörlig inställning till riket för att uppnå nödvändig

konsensus. Grönlänningar och färingar har friheten att vid behov ha en stram linje gentemot Danmark, och relationen har tillspetsats i frågor som berör självständighet. I de flesta politiska frågor söker man givetvis inte konfrontation. Jämfört med övriga Svenskfinland ligger Åland ändå betydligt bättre till, eftersom finlandssvenskar ständigt måste förlita sig på majoritetens välvilja. En politisk konfrontation är dömd att misslyckas givet att frågan inte strider mot grundlagen. På sätt och vis seglar ålänningarna och de övriga finlandssvenskarna ändå i samma vatten. De förra har tonnage som väljer att undvika stormar, men som har kapacitet att föra besättningen tryggt i hamn under åländsk flagg i vilket väder som helst. De senare får kämpa i motvind för att ständigt vara den finska kaptenen till lags.

# Epilog

Föreliggande studie är ett pilotprojekt i den meningen att den insamlade kunskapen om kvaliteten i det åländska självstyret kan stå som modell för hur analyser i ett jämförande perspektiv kan genomföras. Som konstaterats utgör de självstyrda regionerna en vit fläck på kartan beträffande samlad kunskap om styrets kvaliteter. Frågan är ingalunda enbart akademisk, den innehåller en hel del politiskt sprängstoff. I Europa väcker Kataloniens och Skottlands självständighetsplaner känslor i såväl de självstyrda regionerna som deras kärnstat. Tack vare att separationsplanerna utspelar sig i demokratier har vi skonats från statligt styrda våldshandlingar, men nog sett rättsliga påföljder och konflikter som lämnat djupa sår. I auktoritära stater såsom Kina och Turkiet kväses dylika tendenser med olika metoder där våld är ständigt närvarande. Planer på självständighet är ingalunda ett fenomen som enbart förekommer i folkrika regioner såsom Katalonien och Skottland – liknande tendenser finns även på Färöarna och Grönland. Därtill förekommer nya krav på ökade behörigheter i de flesta autonomier och i ett flertal regioner som saknar självstyre.

Frågan om kvaliteten i självstyret hos dessa regioner är inte hämtad ur intet. Det är inte alls givet att en region som planerar självständighet har förunnats ett kvalitativt välfungerande styre. Är det snarare så att det ena ger det andra, det vill säga att ett välfungerande självstyre ger bränsle åt att kräva mera? Missnöjet riktas då mot kärnstatens regering, och i ett dåligt skött styre riktas missnöjet mot den egna regeringen. Detta är ett hypotetiskt antagande om att ett dåligt skött självstyre bidrar till en ekonomisk belastning för kärnstaten, samtidigt som regionen är starkt beroende av kärnstaten och det saknas politisk vilja att lösgöra sig eller att öka behörigheten att styra. Någon forskning som skulle ge svar på detta finns inte att tillgå. En annan förklaring kan vara att regionen avviker från kärnstaten när det gäller etnicitet. Språk och kultur är ju avgörande



för bygget av en stark nationalkänsla där kärnstaten inte ingår. Kvalitet i styret är också i detta sammanhang en viktig pelare, men kan lätt förbigås när de nationella känslorna får övertag.

En annan aspekt av kvalitetsfrågan är kärnstatens roll i sammanhanget. Frågan om graden av självstyre har en väsentlig roll i hur kvaliteten i styret utformas. En omfattande behörighet sätter press på politiken och administrationen i den självstyrda regionen om kärnstaten därtill utövar kontroll över lagstiftningen. Detta är fallet på Åland. Men hur är läget i flertalet andra regioner med omfattande behörighet där kärnstaten inte utövar kontroll över lagstiftningen? Kontrollen utövas då endast av väljarna och medborgarsamhället i den autonoma regionen. I mikrostater är kvaliteten i styre och välfärd oftast sämre, men i självstyrda regioner har man möjlighet att dra nytta av kärnstaten genom att inhämta information och kunskap därifrån. Det är i själva verket en bedömningsfråga för den regionala regeringen huruvida man vill inta en helt självständig linje eller frivilligt låta sig vara beroende av kärnstaten. I fråga om Färöarna och Grönland är detta extremt, eftersom man inte är medlemmar av EU och inte heller har planer på att låta sig integreras. De resursstarka Katalonien och Skottland vill däremot absolut tillhöra EU. Dessa regioner vill uppnå fullvärdig suveränitet från kärnstaten, men är samtidigt redo att överlämna en del av suveräniteten till det överstatliga EU.

Om kärnstaten intar ett aggressivt förhållningssätt mot den självstyrda regionen ger det lätt upphov till fördjupade konflikter. Det gäller särskilt om partier med starka nationalistiska preferenser har regeringsansvaret i kärnstaten. De politiska preferenserna går lätt i otakt om kärnstaten och den självstyrda regionen har distinkta partisystem och/eller de politiska värderingarna går isär. Vi har här i korthet nämnt den problematik som man står inför när man tar steget över till den internationella arenan. Inledningsvis utgör teorin, metoden och empirin i denna undersökning ett instrument för att genomföra en motsvarande studie av Färöarna och Grönland. Genom vårt engagemang i European Consortium for Political Research (ECPR) har vi samlat medarbetare som forskar i frågor kring autonomier i det övriga Europa. Konstigt nog har ingen forskat explicit i självstyrets kvaliteter, trots att autonomier generellt är föremål för forskning. Våra initiativ till forskningssamarbete kring detta tema har emellertid väckt ett genuint intresse i det internationella forskarsamfundet, vilket bådar gott för den fortsatta forskningen.

# Källor och litteratur

- Ackrén, Maria (2009), *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World. A Fuzzy-Set Application*, Diss., Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Ackrén, Maria (2014), "Greenland's Electoral Results 1979–2013 – an Overview", *Grönlands kultur- og samfundsforskning 2013–14. Bind I*, Nuuk: Ilisimatusarfik & Forlaget Atuagkat, s. 165–179.
- Ackrén, Maria & Bjarne Lindström (2012), "Autonomy development, irredentism and secessionism in a Nordic context", *Commonwealth & Comparative Politics* 50, nr 4, s. 494–511.
- Ackrén, Maria & Jan Sundberg (2019), "Exploring the Role of Regional Parties in the Nordic Autonomies. Why Entrenched Self-Government Matters", *Journal of Autonomy and Security Studies* 3, nr 2, s. 8–36.
- Adler-Nissen, Rebecca (2014), "The Faroe Islands: Independence dreams, globalist separatism and the Europeanization of postcolonial rule", *Cooperation and Conflict* 49, nr 1, s. 55–79.
- Allardt, Erik & Christian Starck (1981), *Språkgränser och samhällsstruktur. Finlandssvenskarna i ett jämförande perspektiv*, Stockholm: AWE & Geber.
- Anckar, Dag & Barry Bartman (2000), *Ett ramverk för ett självständigt Åland*, Mariehamn: Sällskapet Ålands Framtid.
- Anderson, Liam (2014), "Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement ...?", *International Security* 39, nr 1, s. 165–204.
- Armstrong, Harvey & Robert Read (1995), "Western European Micro-States and EU Autonomous Regions. The Advantages of Size and Sovereignty", *World Development* 23, nr 7, s. 1229–1245.
- Baker, Randall (1992), "Scale and Administrative Performance. The Governance of Small States and Microstates", Randall Baker (ed.), *Public Administration in Small and Island States*, West Hartford: Kumarian Press.
- Bergman, Anne & Carola Ekrem, *Stora finlandssvenska festboken*, Helsingfors & Stockholm: Svenska litteratursällskapet i Finland & Appell Förlag.
- von Beyme, Klaus (1985), *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot: Gower.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houllberg & Søren Serritzlew (2014), "Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System", *American Journal of Political Science* 58, nr 4, s. 790–803.
- von Bonsdorff, Göran (1950), *Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik*, Diss., Helsingfors: Finska Vetenskaps-Societeten.

- Boyne, George (1995), "Population Size and Economies of Scale in Local Government", *Policy & Politics* 23, nr 3, s. 213–222.
- Brams, Steven J. & Peter C. Fishburn (1978), "Approval Voting", *American Political Science Review* 72, nr 3, s. 831–847.
- Branders, Håkan (1982), "Hur Åland blev medlem av Nordiska rådet", *Åland i utveckling. Festschrift utgiven av Ålands landsting med anledning av självstyrelsens 60-årsjubileum den 9 juni 1982*, Mariehamn: Ålands landsting.
- Brown, Deryck R. (2010), "Institutional Development in Small States. Evidence from the Commonwealth Caribbean", *Halduskultuur – The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance* 11, nr 1, s. 44–65.
- Burgess, Michael (2006), *Comparative Federalism. Theory and Practice*, London: Routledge.
- Börzel, Tanja (2005), "Europeanization: How the European Union interacts with its member states", Simon Bulmer & Christian Lequesne (eds.), *The member states and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Callanan, Mark & Michaël Tatham (2014), "Territorial Interest Representation in the European Union. Actors, Objectives and Strategies", *Journal of European Public Policy* 21, nr 2, s. 188–210.
- Capello, Roberta, Andrea Caragliu & Ugo Fratesi (2017), "Measuring border effects in European cross-border regions", *Regional Studies* 52, s. 986–996.
- Camagni, Roberto & Roberta Capello (2018), "Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform. Towards Smart Innovation Policies", *Seminal Studies in Regional and Urban Economics*, s. 313–343.
- Charron, Nicholas (2013), "Evaluating EU countries by QoG: national level", Nicholas Charron, Victor Lapuente & Bo Rothstein (eds.), *Quality of Government and Corruption from a European Perspective. A Comparative Study of Good Government in EU Regions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 37–69.
- Chittoo, Hermant B. (2011), "Public Administration in 'Small and Island Developing States.' A Debate about Implications of Smallness", *Global Journal of Management and Business Research* 11, nr 9, s. 22–34.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973), *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Dalton, Russell J., David M. Farrell & Ian McAllister (2011), *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Dreijer, Matts (1947), *Ålands självstyrelse 25 år. Festschrift*, Mariehamn: Ålands landsting.
- Dreijer, Matts (1972), *Ålands självstyrelse 1947–1972. Festschrift*, Mariehamn: Ålands landsting.
- Dreijer, Matts (1982), "Ålandsrörelsens uppkomst, utveckling och mål", *Åland i utveckling. Festschrift utgiven av Ålands landsting med anledning av självstyrelsens 60-årsjubileum den 9 juni 1982*, Mariehamn: Ålands landsting.
- Däubler, Thomas, Jochen Müller & Christian Stecker (2018), "Assessing democratic representation in multi-level democracies", *West European Politics* 41, nr 3, s. 541–564.

- Easton, David (1965a), *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Easton, David (1965b), *A System Analysis of Political Life*, New York: John Wiley & Sons.
- Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*, Alabama: The University of Alabama Press.
- Elazar, Daniel J. (1996), "Introduction – Using Federalism Today", *International Political Science Review* 17, nr 4, s. 349–351.
- Elias, Anwen, Edina Szöcsik & Christina Isabel Zuber (2015), "Position, selective emphasis and framing. How parted deal with a second dimension in competition", *Party Politics* 21, nr 6, s. 839–850.
- Eriksson, Torvald (1996), *Åland i motvind. "Finlands moraliska Ålandskris". En skildring av egna självstyrelsepolitiska upplevelser*, Mariehamn.
- Farrell, David M. (2001), *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Basingstoke: Palgrave.
- Grunfelder, Julien, Linus Rispling & Gustaf Norlén (eds.) (2018), *State of the Nordic Region 2018*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Gustavsson, Kenneth (2012), *Ålandsöarna – en säkerhetsrisk? Spelet om den demilitariserade zonen 1919–1939*, Mariehamn: PQR.
- Hale, Henry E. (2004), "Divided We Stand. Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse", *World Politics* 56, January, s. 165–193.
- Hannikainen, Lauri (1997), "The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands", Lauri Hannikainen & Frank Horn (eds.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law. The Åland Islands in a Changing Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Hannikainen, Lauri & Frank Horn (eds.) (1997), *Autonomy and Demilitarisation in International Law. The Åland Islands in a Changing Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Harhoff, Frederik (1993), *Rigsfælleskabet*, Århus: Klim.
- van Haute, Emilie & Kris Deschouwer (2018), "Federal reform and the quality of representation in Belgium", *West European Politics* 41, nr 3, s. 683–702.
- Heikel, Ivar A. (1940), *Helsingfors universitet 1640–1940*, Helsingfors: Helsingfors universitet.
- Heller, William B. (2002), "Regional Parties and National Politics in Europe", *Comparative Political Studies* 35, nr 6, s. 657–685.
- Hepburn, Eve (2009), "Introduction: Re-conceptualizing Sub-state Mobilization", *Regional & Federal Studies* 19, nr 4–5, s. 477–499.
- Hoff, Jens & Hallbera West (2008), "Citizenship in the Faroe Islands. Participant, Parochial or Colonial?", *Scandinavian Political Studies* 31, nr 3, s. 311–332.
- Holmberg, Erik & Nils Stjernquist (2000), *Vår författning*, 12, rev. uppl., Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (1996) "Europe with the Regions' Channels of Regional Representation in the European Union", *The Journal of Federalism* 26, nr 1, s. 73–92.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks & Arjan H. Schakel (2010), *The Rise of Regional Authority*, London: Routledge.

- Högman, Gyrid (1998), *Den åländska kvinnans historia 1700–1950*, Mariehamn: Ålands kulturstiftelse.
- Imam, Patrick (2012), *Exchange Rate Choices of Microstates*, Working Paper 10, Washington: International Monetary Fund.
- IMF Policy Paper (2014), *Staff Guidance Note on the Fund's Engagement with Small Developing States*, Washington: International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/032414.pdf>
- Isaksson, Christer (2011), *Stockholm 1912. Första moderna olympiska spelen. Människorna, idrotten och Sverige*, Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Isaksson, Martin (1988), *Carl Björkman. Ålands första lantråd*, Mariehamn: Ålands kulturstiftelse.
- Jansson, Ida (2020), *Att sätta självstyrelsens gränser. Av laggranskarna underkänd åländsk lagstiftning 1922–2018*, Mariehamn: Olof M Janssons stiftelse.
- Jansson, Jan-Magnus (2000), *Från regeringsformen till grundlagen*, Helsingfors: Söderströms.
- Janussen, Jakob (1981), "Greenland", Erik Allardt et al. (eds.), *Nordic Democracy. Ideas, issues, and institutions in politics, economy, education, social and cultural affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, Copenhagen: Det Danske Selskab.
- Jeffery, Charlie (2009), "New Research Agendas on Regional Party Competition", *Regional & Federal Studies* 19, nr 4–5, s. 639–650.
- Johansson, Lars Ingmar & Veronica Johansson (1995), "Den offentliga förvaltningen på Åland", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 76, nr 1, s. 9–21.
- Johnsson, Rauol & Ilkka Malmberg (2015), *Det förskräckliga åländska kriget. Krimkriget i Finland 1854–1855*, Helsingfors: John Nurminens Stiftelse.
- Jääskinen, Niilo (2003), *EU:s behörighet och Åland. Utredningsman Niilo Jääskinen utredning*, Helsingfors: Statsrådets kansli.
- Kaihovirta, Matias (2020), "Den svenska partisekreteraren och den mångnationella staten. Socialdemokrati och nation i Karl H. Wiiks politiska agerande under 1920-talet", Anna Biström & Maren Jonasson (red.), *Historiska och litteraturhistoriska studier* 95, Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.
- Katz, Richard S. & Peter Mair (2002), "The Ascendancy of the Party in Public Office. Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies", Richard Gunther, José Ramón Montero & Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard S. & Peter Mair (2018), *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael (1995), "Regions and regionalism in the European community", *International Journal of Public Administration* 18, nr 10, s. 1491–1511.
- Keating, Michael (2008), "Thirty Years of Territorial Politics", *West European Politics* 31, nr 1–2, s. 60–81.
- Keating, Michael (2013), *Rescaling the European State. The Making of Territory and the Rise of the Meso*, Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael & Alex Wilson (2009), "Renegotiating the State of Autonomies. Statute Reform and Multi-level Politics in Spain", *West European Politics* 32, nr 3, s. 536–558.

- Kersell, John E. (1992), "An Overview of the Concept of Smallness", Randall Baker (ed.), *Public Administration in Small and Island States*, West Hartford: Kumarian Press, s. 290–302.
- Klinge, Matti et al. (1989), *Helsingfors universitet 1640–1990. 2: Kejslerliga Alexanders Universitetet 1808–1917*, Helsingfors: Förlagsaktiebolaget Otava.
- Krimmer, Robert et al. (2020), *Tripped at the Finishing Line. The Åland Islands Internet Voting Project*, Paper, E-Vote-Id Conference, Bergenz, Austria
- Lapidoth, Ruth (1997), *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Lapuente, Victor (2013), "Conclusions: how to improve QoG in Europe", Nicholas Charron, Victor Lapuente & Bo Rothstein (eds.), *Quality of Government and Corruption from a European Perspective. A Comparative Study of Good Government in EU Regions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 222–238.
- Lassen, David Dreyer & Søren Serritzlew (2011), "Jurisdiction Size and Local Democracy. Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform", *American Political Science Review* 105, nr 2, s. 238–258.
- Lidegaard, Mads (1991), *Grønlands historie*, Copenhagen: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Lijphart, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies. 1945–1990*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lindström, Bjarne (2020), *De legala och politiska förutsättningarna för Europas autonomier. En jämförande studie*, Mariehamn: Olof M Janssons Stiftelse.
- Lindström, Bjarne & Göran Lindholm (2021), *Den åländska autonomins framtidsförutsättningar. En studie av självbestämmandets legala och politiska utveckling*, Mariehamn: Olof M Janssons Stiftelse.
- Loughlin, John (1996), "'Europe of the Regions' and the Federalization of Europe", *The Journal of Federalism* 26, nr 4, s. 141–162.
- Mair, Peter (1996), "Party Systems and Structures of Competition", Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi & Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies. Election and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mair, Peter (1997), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press.
- Marks, Gary & Doug McAdam (1996), "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union", *West European Politics* 19, nr 2, s. 249–278.
- Meinander, Henrik (2016), *Nationalstaten. Finlands svenskhet 1922–2015*, Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.
- Mouritzen, Poul Erik (1989), "City size and citizens' satisfaction. Two competing theories revisited", *European Journal of Political Research* 17, nr 6, s. 661–688.
- Murray, David J. (1981), "Microstates. Public administration for the small and beautiful", *Public Administration and Development* 1, s. 245–256.
- Nakari, Risto & Stefan Sjöblom (2009), *Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio. Työelämän laadun, asiakastytyväisyyden ja palvelukustannusten väliset yhteydet strategisen henkilöstöjohtamisen näkökulmasta*, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Norlén, Gustaf (2018), "Labour force participation and productivity of Nordic labour markets", Julien Grunfelder, Linus Rispling & Gustaf Norlén (eds.), *State of the Nordic Region 2018*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Olafsson, Árni (1981), "The Faroe Islands", Erik Allardt et al. (eds.), *Nordic Democracy. Ideas, issues, and institutions in politics, economy, education, social and cultural affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, Copenhagen: Det Danske Selskab.
- Olausson, Pär M. (2007), *Autonomy and Islands*, Diss., Åbo: Åbo Akademi University Press.
- O'Leary, Brendan (2013), "Power Sharing in Deeply Divided Places. An Advocate's Introduction", Joanne McEvoy & Brendan O'Leary (eds.), *Power Sharing in Deeply Divided Places*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press
- Paasivirta, Juhani (1963), *Finland och de olympiska spelen i Stockholm. Diplomatin bakom kulisserna*, Ekenäs.
- Palmgren, Sten (1995), "Landskapet Ålands lagstiftning", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 76, nr 1, s. 22–32.
- Palmgren, Sten (2020), "De statsrättsliga garantierna för Ålands självstyrelse", *Tidsskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland* nr 6, s. 689–715.
- Panbianco, Angelo (1988), *Political Parties. Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennings, Paul & Jan-Erik Lane (1998), "Introduction", Paul Pennings & Jan-Erik Lane (eds.), *Comparing Party System Change*, London: Routledge.
- Perkmann, Markus (2003), "Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation", *European Urban and Regional Studies* 10, nr 2, s. 153–171.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Rajaraman, Indira & Debdatta Saha (2008), "An Empirical Approach to the Optimal Size of the Civil Service", *Public Administration and Development* 28, s. 223–233.
- Rezvani, David A. (2014), *Surpassing the Sovereign State. The Wealth, Self-Rule, and Security Advantages of Partially Independent Territories*, Oxford: Oxford University Press.
- Richards, Jeffrey (1982), "Politics in Small, Independent Communities: Conflict or Consensus", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 20, nr 2, s. 155–171.
- Roeder, Philip G. (2007), *Where Nation-States Come From. Institutional Change in the Age of Nationalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Roeder, Philip G. (2009), "Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms", *Regional & Federal Studies* 19, nr 2, s. 203–219.
- Rokkan, Stein (1987), *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, Stein & Derek W. Urwin (1983), *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, London: Sage Publications.
- Rosas, Allan (1997), "The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone", Lauri Hannikainen & Frank Horn (eds.), *Autonomy and Demilitarisation in*



- International Law. The Åland Islands in a Changing Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Roslin, Bertil (2006), *Europeiskt självstyre i omvandling*, Helsingfors: Statsrådets kansli.
- Rothstein, Bo (2013), "Conceptualizing QoG", Nicholas Charron, Victor Lapuente & Bo Rothstein (eds.), *Quality of Government and Corruption from a European Perspective. A Comparative Study of Good Government in EU Regions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 16–34.
- Rystad, Göran (1987), "The Estates of the Realm, the Monarchy, and Empire, 1611–1718", Michael F. Metcalf (ed.), *The Riksdag. A History of the Swedish Parliament*, New York: St. Martin's Press.
- Salminen, Johannes (1979), *Ålandskungen*, Helsingfors: Söderströms.
- Sartori, Giovanni (1997), *Comparative Constitutional Engineering*, Houndmills: MacMillan Press.
- Sartori, Giovanni (2005), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Colchester: ECPR Press.
- Scantamburlo, Matthias, Sonia Alonso & Braulio Gómez (2018), "Democratic regeneration in European peripheral regions: new politics for the territory?", *West European Politics* 41, nr 3, s. 615–639.
- Spiliopoulou Åkermark, Sia (2011a), "Kashmir: the Lengthy Conflict between India and Pakistan", Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution*, Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.
- Spiliopoulou Åkermark, Sia (2011b), "Åland's Demilitarisation and Neutralisation: Continuity and Change", Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution*, Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.
- Sjölund, Anna-Lena (2016), *EU-rätten och behörighetsfördelningen mellan riket Finland och landskapet Åland*, Mariehamn: Ålands fredsinstitut.
- Sjöblom, Stefan (2020), "Finnish sub-national governance in flux. Top down reform processes between European and domestic influences", *Regional and Federal Studies* 20, nr 2, s. 155–174.
- Sorens, Jason (2008), "Regionalists Against Secession. The Political Economy of Territory in Advanced Democracies", *Nationalism and Ethnic Politics* 14, nr 3, s. 325–360.
- Statistics Faroe Islands, <http://www.hagstova.fo/en>
- Stepan, Alfred C. (1999), "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy* 10, nr 4, s. 19–34.
- Stephan, Sarah (2011), "Abkhazia and South Ossetia: Dialogue Discontinued", Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution*, Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.
- Stubb, Elisabeth (2012), *Rätt som argument. Leo Mechelin och den finska frågan 1886–1912*, Helsingfors: Finska Vetenskaps-Societeten.
- Suksi, Markku (1997), "The Constitutional Setting of the Åland Islands Compared", Lauri Hannikainen & Frank Horn (eds.) (1997), *Autonomy and Demilitarisation*



- in *International Law. The Åland Islands in a Changing Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Suksi, Markku (2005), *Ålands konstitution. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland*, Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Sundberg, Jan (1985), *Svenskhetens dilemma i Finland. Finlandssvenskarnas samling och splittring under 1900-talet*, Diss., Helsingfors: Finska Vetenskaps-Societeten.
- Sundberg, Jan (2011), "Riksdagsval på Åland", Kimmo Grönlund (red.), *Språk och politisk mobilisering. Finlandssvenskar i publikdemokrati*, Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.
- Sundberg, Jan, Stefan Sjöblom & Ingemar Wörlund (2011), *Kommunala folkhemmet. Uppbyggnad, de gyllene åren, nedmontering*, Stockholm: Santérus Academic Press.
- Swenden, Wilfried & Nicole Bolleyer (2014), "Regional Mobilization in the 'New Europe': A Research Agenda", *Regional & Federal Studies* 24, nr 3, s. 249–262.
- Swianiewicz, Pawel (2002), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Söderlund, Peter (2008), "Partisystemets utveckling på Åland", *Politiikka* 50, nr 2, s. 128–138.
- Tatham, Michaël (2017), "Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels", *West European Politics* 40, nr 5, s. 1088–1108.
- Tingsten, Herbert (1942), *Samtidens förbundsstater*, Stockholm: Kooperativa förbundet.
- Tingsten, Herbert (1944), *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen*, Stockholm: Kooperativa förbundet.
- de Tocqueville, Alexis (1988), *Democracy in America*, New York: Harper & Row.
- Türsan, Huri (1998), "Introduction. Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs", Lieven De Winter & Huri Türsan (eds.), *Regionalis Parties in Western Europe*, London: Routledge.
- Tödting, Franz & Michaela Trippel (2005), "One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach", *Research Policy* 34, nr 8, s. 1203–1219.
- Watts, Ronald L. (1999), *Comparing Federal Systems*, 2 uppl., Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Vedung, Evert (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2, rev. uppl., Lund: Studentlitteratur.
- Veenendaal, Wouter P. (2016), "How democracy functions without parties: The Republic of Palau", *Party Politics* 22, nr 1, s. 27–36.
- West, Hallbera (2020), *Quality of Government in Autonomous Regions – the Case of Faroe Islands*, University of Faroe Islands. Working paper
- Wettenhall, Roger (1992), "Small States: Some Machinery-of-Government Considerations", Randall Baker (ed.), *Public Administration in Small and Island States*, West Hartford: Kumarian Press, s. 49–68.
- Wilhelmsson, Niklas & Jan Sundberg (2011), "Regionala likheter och skillnader", Kimmo Grönlund (red.), *Språk och politisk mobilisering. Finlandssvenskar i publikdemokrati*, Helsingfors: Svenska litteratursällskapet i Finland.

- Wilson, Woodrow (1918), *President Wilson's Fourteen Points, as set in an address made before the joint session of Congress, on January 8, 1918*, Kansas City: National WWI Museum and Memorial, <https://www.theworldwar.org/learn/peace/fourteen-points>
- Wrede, Casper (1981), *Politiskt deltagande på Åland. En undersökning av orsakerna till det låga valdeltagandet på Åland*, Åbo: Svenska litteratursällskapet i Finland.
- Wrede, Casper (2016), *E-voting in a Small Scale – the Case of Åland*, Paper, E-Vote-Id Conference, Bergen, Austria.
- Wrede, Magnus (1976), *Partibildning och politik på Åland. En undersökning av politisering, motsättningar och politisk gruppbyggnad på Åland 1945–1976*, Åbo: Svenska litteratursällskapet i Finland.
- Wörlund, Ingemar (2011), "Lokalpolitikens återkomst", Jan Sundberg, Stefan Sjöblom & Ingemar Wörlund, *Kommunala folkhemmet. Uppbyggnad, de gyllene åren, nedmontering*, Stockholm: Santérus Academic Press.
- Öberg, Mirjam (1982), "Kvinnogestalter inom självstyrelsen", *Åland i utveckling. Festskrift utgiven av Ålands landsting med anledning av självstyrelsens 60-årsjubileum den 9 juni 1982*, Mariehamn: Ålands landsting.
- Örjans, Jerker (2020), *Ålandsfrågan mina herrar!*, Mariehamn: PQR.
- Öst, Heidi (2011a), "The Cultural and Linguistic Safeguards of the Åland Minority Protection Regime", Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution*, Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.
- Öst, Heidi (2011b), "Åland and Nagorno-Karabach Negotiations in the Caucasus", Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution*, Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.

## Offentliga handlingar och publikationer

- AEBR 2018. Association of European Border Regions, Practical guide to cross-border cooperation, <https://cordis.europa.eu/article/id/9141-practical-guide-to-crossborder-cooperation>
- Betänkande 5/1970. Förvaltningskommitténs betänkande II.
- Betänkande avgivet av 1984 års kommitté för utredning av parlamentarism: Delbetänkande 1 och 2
- Eurostat 2018. European Statistics.
- Finansministeriet 2013 (13b. Förändringsbehov av avräkningsgrunden för landskapet Åland).
- Finlands grundlag 11.6.1999/731.
- FSS 1144/1991. Självstyrelselag för Åland.
- Förvaltningslag för landskapsstyrelsen 1952.
- GrUB 12/2018. Grundlagskommitténs betänkande.
- Högsta domstolens årsbok 1989–2017, <https://www.finlex.fi/sv/oikeus/kko/>
- Justitieministeriet. Betänkande 4/2013. Ålands självstyrelse i utveckling.
- Justitieministeriet. Betänkande 6/2015. Ålands självstyrelse i utveckling.
- Ålandskommitténs 2013 delbetänkande.

Justitieministeriet. Betänkande 33/2017. Ålands självstyrelse i utveckling. Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande.

Justitieministeriet. Betänkande 14/2018. Ålands självstyrelse i utveckling. Självstyrelselagsarbetsgruppens 2018 riktlinjeförslag.

Lag- och kulturutskottets betänkande 16/2019–2020. Ålands lagting.

Lag om lagtingsval och kommunalval 1970:39.

Lagtingsordning 2011:97 för Åland.

Meddelanden 1/2015–2016. Regeringsprogram för ett hållbart Åland – kraftsamling för stabilitet och förändring.

*Nordic Statistical Yearbook. Nordisk statistisk årsbok 2014*, Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.

Nordiskt samarbete (2018). Gränsregioner, <https://www.norden.org/sv/information/gransregioner>

Partilag 10.1.1969/10.

RP 73/1919. Regeringens proposition till riksdagen angående lag om självstyrelse för Åland. 1919 års riksdag N:o 73.

RP 123/2012. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 och 11 § i vallagen.

RP 320/2018. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland.

SFS 1974/152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform. Vallag 2019:45 för Åland.

ÅFS (Ålands författningssamling) 1964–2012.

ÅFS 1991:71. Självstyrelselag för Åland.

ÅFS 1993:166. Landskapslag om Ålands statistik- och utredningsbyrå

ÅFS 2017:23. Landskapslag om jämställande av högskolestudier.

Ålands kulturstiftelse 2018. Internationella avtal och dokument rörande Åland 1856–2009. Meddelanden från Ålands kulturstiftelse nr 6A.

Ålands landskapsregering, <https://www.regeringen.ax/>

Ålands landskapsregering. Årsredovisning 2000–2019.

Ålands landskapsregering 15.12.2009. Kvaliteten i lagstiftningsarbetet.

ÅSUB (Ålands statistik- och utredningsbyrå). Valstatistik, [http://www.asub.ax/files/val\\_2015.pdf](http://www.asub.ax/files/val_2015.pdf)

ÅSUB 2009:2. Mot den tredje generationens regionpolitik. Lärdomar från Nordens autonomier och perifera ö-regioner

ÅSUB 2009:5. Den åländska beskattningen. Ekonomiska effekter och alternativa framtidsscenarier 2010–2020.

ÅSUB 2016:5. Inkomstfördelning och välfärd 2016.

ÅSUB 2017. Verksamhetsberättelse 2017.

ÅSUB 2017:6. Inkomstfördelning och välfärd 2017.

ÅSUB 2018:5. Tillitsstudie för Åland 2018.

ÅSUB 2019:7. Lagtings- och kommunalvalet 2019

ÅSUB 2019. Verksamhetsberättelse 2019

ÅSUB 2020. Statistisk årsbok för Åland.

ÅUS (Åländsk utredningsserie) 2002:6. 2001 års kommitté för utredning av parlamentarism.

ÅUS 2010:2. Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland.

## Intervjuer

Susanne Eriksson (lagtingsdirektör) 12.4.2018

Katarina Fellman (direktör, Ålands statistik- och utredningsbyrå) 24.1.2019

Lars Ingmar Johansson (före detta lagtingsdirektör) 24.10.2017

Gun-Mari Lindholm (talman) 12.4.2018

Mats Löfström (riksdagsledamot) 20.9.2018

Diana Lönngren (lagberedare) 24.10.2017

Sten Palmgren (före detta föredragande i ärenden som berör Åland vid Justitieministeriet) 21.11.2018

Hans Selander (lagberedningschef) 12.4.2018

Michaela Slotte (lagberedare) 23.12.2019

Casper Wrede (valadministratör) 17.11.2017

# Bildkällor

- s. 13 Museiverket, Historiska bildsamlingarna, Helsingfors
- s. 14 Ålands museum, Vidar Nyströms samling, Mariehamn
- s. 27 Museiverket, Journalistiska bildarkivet JOKA, Helsingfors, foto Atlantic
- s. 29 SA-kuva, Försvarmaktens bildarkiv, Helsingfors
- s. 31 Lehtikuva, Helsingfors
- s. 77 Data från Lantmäteriverkets Generalkarta CC BY 4.0
- s. 78 Lehtikuva, Helsingfors
- s. 83 Lehtikuva, Helsingfors
- s. 88 Åland Post, Mariehamn
- s. 92 Lehtikuva, Helsingfors
- s. 98 Ålands lagting, Mariehamn, foto Kjell Söderlund
- s. 103 Lehtikuva, Helsingfors
- s. 112 *Ålandstidningen* 29.3.2021
- s. 125 Lehtikuva, Helsingfors
- s. 128 Svenska litteratursällskapet i Finland, Helsingfors, foto Janne Rentola
- s. 151 Eastpress/Lehtikuva, Helsingfors
- s. 153 Lehtikuva, Helsingfors
- s. 163 IS/Lehtikuva, Helsingfors