[perustietoa]

Ahvenanmaa

Euroopan unionissa

176
2005

EUROOPPA-TIETOA • EUROPAKUNSKAP

AHVENANMAA EUROOPAN UNIONISSA

Ahvenanmaa

Euroopan unionissa

176 2005

EUROOPPA-TIEDOTUS

ULKOASIAINMINISTERIÖ

© Ulkoasianministeriön Eurooppa-tiedotus

Teksti Sören Silverström

Toimitus Päivi Toivanen

Ulkoasu ja taitto Mika Launis

Painatus J-Paino Oy, Helsinki 2005

ISBN 951-724-528-9

Sisällys

Lukijalle 7

Johdannoksi 9

Ahvenanmaan valtio- ja kansainvälisoikeudellisen aseman historiallista taustaa 11

Ahvenanmaan itsehallinto 13

Ahvenanmaa Suomen EU-jäsenyysneuvotteluissa 17

- Ahvenanmaa valitsee yhdentymiskehityksen sisäraiteen 17
- Ahvenanmaan asema jäsenyysneuvotteluissa 18
- Ahvenanmaan neuvottelutulos 19
- Ahvenanmaan päätös jäsenyydestä 21

Ahvenanmaan vaikutus EU:ssa 23

Ahvenanmaan vaikutus EU-kysymyksiin kansallisesti 25

Ahvenanmaan veropoikkeus 29

EU ja Ahvenanmaan talous 31

EU yleinen mielipide Ahvenanmaalla 35

Yhteenveto ja tulevaisuudennäkymiä 37

Liite 1 – Pöytäkirja nro 1 eli Ahvenanmaan pöytäkirja 38

Liite 2 – Ahvenanmaan itsehallintolain luku 9a 40

Lukijalle

Ahvenanmaa sijaitsee strategisesti tärkeällä paikalla, lähellä Tukholmaan johtavaa väylää. Tämä oli myös perusteluna päätökselle saariryhmän demilitarisoinnista, josta sovittiin Pariisin rauhankonferenssissa 1856.

Ahvenanmaalaiset toivoivat Ruotsiin liittymistä, mutta Kansainliiton päätöksellä 1921 Suomi sai pitää Ahvenanmaan, jolle annettiin laaja itsehallinto. Ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten tapojen säilyttäminen taattiin. Lainsäädäntö, talous ja omistusoikeus olivat kuitenkin kysymyksiä, joihin löytyi ratkaisu vasta toisen maailmansodan jälkeen. Sittemmin itsehallintolakia on muutettu perinpohjin kahdesti, vuosina 1951 ja 1991. Euroopan unionia koskevien itsehallintolain määräysten muutos tuli voimaan 1. päivänä kesäkuuta 2004. Näillä uusilla määräyksillä kehitetään itsehallinnon asemaa suhteessa unioniin.

Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välit olivat monin tavoin ristiriitaiset 1960-luvun alkuun saakka. Pohjoismaiden neuvostoon Ahvenanmaa liittyi 1970-luvun alussa. Euroopan unioniin Ahvenanmaa on kuulunut Suomen jäsenyyden alusta eli tammikuusta 1995.

Itsehallintolaki antoi ahvenanmaalaisten päättää, haluavatko he kuulua Euroopan unioniin. Itsehallinnon ja talouden turvaamiseksi Ahvenanmaalle neuvoteltiin erityisjärjestely, josta säädetään niin kutsutussa Ahvenanmaan lisäpöytäkirjassa. Se on osa Suomen liittymissopimusta Euroopan unioniin.

Lisäpöytäkirjalla EU:n jäsenvaltiot hyväksyivät Ahvenanmaalla jo voimassa olleet rajoitukset. Ne koskevat omistusoikeutta ja elinkeinon harjoittamista: maanomistus ja yritystoiminta ovat varsin tiukasti sidottuja ahvenanmaalaisten kotiseutuoikeuteen (hembygdsrätt).

Ahvenanmaa ei kuulu EU:n välillistä verotusta koskevaan lainsäädäntöön vaan sen vienti ja tuonti ovat EU:n veroalueen ulkopuolella. Näkyvin esimerkki tästä on Ahvenanmaan veroton eli tax free –myynti Ahvenanmaan ja EU:n muiden alueiden välillä.

Vaikka Ahvenanmaa on yksi Suomen 20 maakunnasta, se ei sovi maakunnan vakiomuottiin. Yksikielisellä, ruotsinkielisellä Ahvenanmaalla on voimakas oma identiteettinsä, jonka ilmentymiä ovat muun muassa oma lippu ja omat postimerkit.

Myös Ahvenanmaalla toimii ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotuksen asiakaspalvelupiste. Oheinen katsaus on Ahvenanmaan Eurooppa-tiedotuksen aiemman aluetiedottajan Sören Silverströmin kirjoittama.

Ahvenanmaan Eurooppa-tiedotus sijaitsee Maarianhaminassa valtion virastotalon I kerroksessa, osoitteessa Torggatan 16. Aluetiedottaja palvelee sekä ruotsin että suomen kielellä, puhelimitse numerossa 010 3456 250.

Helsingissä marraskuussa 2005.

E U R O O P P A - T I E D O T U S

Johdannoksi

Ahvenanmaa on itsehallintoa käyttävä, demilitarisoitu ja yksikielinen Suomeen kuuluva ruotsinkielinen maakunta. Asukkaita on noin 26 000. Ahvenanmaahan kuuluu noin 6 500 isompaa tai pienempää saarta ja luotoa. Maarianhamina on Ahvenanmaan ainut kaupunki ja 130 asukkaan Sottunga Ahvenanmaan ja Suomen pienin kunta. Niin Suomen kuin Euroopankin näkökulmasta Ahvenanmaan asema on erikoinen. Se näkyy mm. sanastossa, joka koskee Ahvenanmaan asemaa Suomessa. Itsehallintolaissa käytetään nimikeparia maakunta/ valtakunta, jossa valtakunta (riket) tarkoittaa koko muuta Suomea.

Syyt Ahvenanmaan erityisasemaan EU:ssa löytyvät sen historiasta. Ennen EU:hun liittymistäkin Ahvenanmaan asemaa on määritelty kansainvälisin päätöksin. Sen itsehallinto taattiin ensisijaisesti Kansainliiton (Yhdistyneiden kansakuntien edeltäjän) vuonna 1921 tekemällä päätöksellä. Nykyään EU säätelee lainsäädännön aloja yhä enemmän ja jäsenvaltioiden päätösvalta on kaventunut.

Federalismin käsite tulee ajoittain esiin EU-keskustelussa. Ahvenanmaan ja valtakunnan suhteessa on federalistisia piirteitä. Myös Ahvenanmaan itsehallinnon luonteeseen kuuluu ratkaista se, mistä Ahvenanmaa päättää itsenäisesti ja mikä kuuluu valtakunnan toimivaltaan. On sanottu, että Ahvenanmaa toimii itsenäisen valtion tavoin aloilla, joilla maakunnalla on lainsäädäntövaltaa.

Seuraavassa luodaan katsaus siihen, miten EU-jäsenyys on eri tavoin vaikuttanut Ahvenanmaahan. EU-jäsenyyden perustavanluonteiset vaikutukset kirkastuvat vasta pikkuhiljaa.

Ahvenanmaan valtio- ja kansainvälisoikeudellisen aseman historiallista taustaa

Ahvenanmaan erityisasema Suomessa ja kansainvälisesti selittyy varhaisemmista kansainvälisistä suhteista. Suurvallat ovat aina osoittaneet mielenkiintoa Ahvenanmaan strategisesti tärkeään asemaan. Napoleonin tiedetään sanoneen, että suurvallan kädessä Ahvenanmaa on kuin Ruotsin sydäntä kohti suunnattu ase. Venäjän vallan aikana Ahvenanmaa, kuten koko Suomi, oli sulautettu Venäjän keisarikuntaan. Venäjä linnoitti Ahvenanmaata ja oli alkanut rakentaa pääsaarelle, nykyiseen Sundin kuntaan, Bomarsundin linnoitusta. Krimin sodan aikana ranskalaiset ja englantilaiset joukot kuitenkin tuhosivat Bomarsundin suuren linnoituksen. Pariisin rauhassa vuonna 1856 Ahvenanmaa demilitarisoitiin Venäjän yhdenpuolisella sitoumuksella. Tällä tavoin luotiin kansainvälisoikeudellinen suoja Ahvenanmaan demilitarisoinnille. Nykyään Ahvenanmaa juhlii demilitarisointia 30. päivänä maaliskuuta, joka itsehallinnon päivän tavoin on yleinen liputuspäivä Ahvenanmaalla.

Venäjän keisarikunnan luhistuessa ja Suomen suuntautuessa kohti itsenäisyyttä vuonna 1917 Ahvenanmaalla kasvoi laaja yleinen mielipide, joka kannatti liittymistä uudelleen Ruotsiin. Tämä ei sopinut Suomelle, joka oli halukas antamaan ahvenanmaalaisille vain rajoitetun autonomian. Ahvenanmaan kysymys annettiin juuri perustetun Kansainliiton käsiteltäväksi ja ratkaistiin vuoden 1921 kesäkuussa. Suomi sai määräämisoikeuden Ahvenanmaalla, mutta sitoutui takaamaan Ahvenanmaalle siellä käytetyn ruotsin kielen, kulttuurin ja paikalliset tavat.

Kysymyksen ratkaisua on usein luonnehdittu esimerkiksi sovitteluratkaisusta, jossa kaikki osapuolet saivat jotakin. Ah-

venanmaa ei siirtynyt Ruotsille, mutta ahvenanmaalaiset saivat itsehallinnon kansainvälisoikeudellisin ja perustuslaillisin takuin. Suomi sai pitää Ahvenanmaan, mutta Ahvenanmaan tuli saada erityisasema Suomen valtiossa. Ruotsissa oltiin luultavasti tyytyväisiä Ahvenanmaan demilitarisointiin, koska oli määrätyt takeet sille, ettei Ahvenanmaan strateginen asema aiheuttaisi sotilaallista uhkaa.

Ahvenanmaan kysymykseen saatiin siten vuonna 1921 kansainvälinen ratkaisu. Samalla Kansainliitto päätti, että Ahvenanmaan demilitarisoinnista ja puolueettomuudesta oli saatava aikaan yleissopimus. Sen allekirjoitti samana vuonna kymmenen Euroopan valtiota. Venäjä ei ole osapuolena tässä vuoden 1921 sopimuksessa, mutta Ahvenanmaan demilitarisointia koskevat määräykset sisältyvät ns. Moskovan sopimukseen vuodelta 1940 sekä Pariisissa vuonna 1947 allekirjoitettuun rauhansopimukseen. Kotiseutuoikeuden omaava henkilö, mikäli hän on muuttanut Ahvenanmaalle ennen kuin on täyttänyt 12 vuotta tai syntynyt siellä, on vapautettu asevelvollisuudesta. Vapautus asevelvollisuudesta ei varsinaisesti johdu demilitarisoinnista.

Kun Ahvenanmaan kysymys oli ratkaistu Kansainliiton myötävaikutuksella, oli ratkaistava, miten toteuttaa itsehallinto käytännössä. Suomen valtiopäivät olivat jo vuonna 1920 hyväksyneet itsehallintolain, mutta ahvenanmaalaiset olivat tuolloin haluttomia sitä hyväksymään. Nyt oli valmiutta soveltaa itsehallintolakia. Kun itsehallintolakia oli täydennetty maan hankkimisesta ja äänioikeudesta, järjestettiin maakuntapäivien eli Ahvenanmaan ”parlamentin” ensimmäiset vaalit. Maakuntapäivät (tuolloin ruotsiksi: landstinget, nykyään lagtinget) kokoontui ensimmäiseen täysistuntoonsa 9. päivänä kesäkuuta 1922. Ahvenanmaan itsehallinnon päivää vietetään juuri 9. kesäkuuta. Itsehallintolaissa siis säädetään Ahvenanmaan ja valtakunnan lainsäädäntövaltuuksista. Se on sittemmin kirjoitettu kahdesti uudelleen, vuosina 1951 ja 1991.

Ahvenanmaan itsehallinto

Itsehallinnon mukaisesti Ahvenanmaa saa säätää lakeja itsenäisesti lukuisilla aloilla, joista tärkeimmät ovat

- opetus, kulttuuri ja muinaismuistomerkkien hoito
- terveyden- ja sairaanhoito
- elinkeinoelämän edistäminen
- sisäinen liikenne
- kunnallishallinto
- poliisilaitos
- postilaitos
- radio ja televisio.

Erityispiirteisiin Ahvenanmaan ja valtakunnan suhteessa kuuluu maaherran asema. Maaherra on valtakunnan edustaja maakunnassa, mutta Ahvenanmaan maaherraksi voidaan nimittää vain henkilö, jonka ahvenanmaalaiset itse hyväksyvät tehtävään. Maaherra nimitetään, kun tasavallan presidentti ja maakuntapäivien puhemies ovat sopineet asiasta.

Ahvenanmaan itsehallintoon kuuluu myös, että Ahvenanmaalla on omat lainsäädännöstä ja hallinnosta huolehtivat laitoksensa. Ahvenanmaan lakiasäätävä elin on nimeltään maakuntapäivät (ruotsiksi lagtinget). Ahvenanmaan maakuntapäivät säätävät maakuntalakeja aloilla, jotka kuuluvat itsehallintoon, ja nimittävät maakuntahallituksen, joka on eräänlainen Ahvenanmaan hallitus.

Maakuntapäiville kokoontuu 30 edustajaa, jotka valitaan joka neljäs vuosi. Ahvenanmaan poliittiset ryhmittymät ovat riippumattomia muun Suomen poliittisista puolueista. Paikat jakautuvat seuraaville poliittisille ryhmittymille: Ålands Center (Ahvenanmaan keskusta), Liberalerna på Åland (Ahvenanmaan liberaalit), Frisinnad Samverkan (Vapaamielinen yhteistoiminta), Ålands Socialdemokrater (Ahvenanmaan sosiaalidemokraatit), Obunden Samling (Riippumaton kokoomus), Ålands Framtid ja Ålands framstegsgrupp (Ahvenanmaan edistysryhmä).

Maakuntalait valmistelee ja panee täytäntöön Ahvenanmaan maakuntahallitus. Puheenjohtajana enintään kahdeksan jäsenen maakuntahallituksessa toimii maaneuvos. Maakuntahallitus on riippuvainen maakuntapäivien luottamuksesta parlamentarismin periaatteen mukaisesti.

Sen lisäksi, että Ahvenanmaalla on itsehallintoon kuuluvat omat lakia säätävät ja toimeenpanevat elimet, maakunnassa on voimassa määräyksiä, joiden tarkoituksena on säilyttää ruotsin kieli, kulttuuri ja paikalliset tavat. Kun Kansainliitto oli ratkaissut Ahvenanmaan kysymyksen vuonna 1921, luotiin säännöstö, jonka tarkoituksena oli näiden periaatteiden ylläpito. Erityisvaatimukset koskevat kieltä, maanomistusta, oikeutta harjoittaa elinkeinoa sekä äänioikeutta.

Ahvenanmaa on yksikielinen ja ruotsinkielinen. Se merkitsee, että Ahvenanmaalla maakuntien, kuntien ja valtion virkakieli on ruotsi. Kaikkien valtion viranomaisilta Ahvenanmaalle tulevien asiakirjojen tulee olla laadittu ruotsiksi. Ahvenanmaan koulujen opetuskieli on ruotsi. Ahvenanmaalaiset puolustavat innolla yksikielisyyttä, ja voidaan sanoa, että on olemassa ahvenanmaalainen identiteetti, joka poikkeaa suomalaisesta. Ahvenanmaalla on oma lippunsa ja omat postimerkkinsä.

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus on eräänlainen kansalaisuus, joka on otettu käytäntöön sen takaamiseksi, etteivät Ahvenanmaan kulttuuri ja ruotsin kieli joudu uhatuiksi ja että Ahve-

nanmaan maaperä pysyy Ahvenanmaan väestön omistuksessa. Kotiseutuoikeuden saa Ahvenanmaalla asuva alle 18-vuotias lapsi, jos hän on Suomen kansalainen ja jos jommallakummalla vanhemmista on kotiseutuoikeus. Myös maakuntaan muuttanut voi anoa kotiseutuoikeutta, kun hän on asunut viisi vuotta Ahvenanmaalla, on Suomen kansalainen ja riittävän ruotsin kielen taitoinen. Vain kotiseutuoikeuden omaava henkilö saa äänestää tai olla ehdokkaana maakuntapäivien vaaleissa. Kunnallisvaaleissa voi äänestää ja olla ehdokkaana henkilö, jonka kotikuntana on ollut jokin Ahvenanmaan kunta kolmen viime vuoden ajan. Oikeudessa hankkia maata ja oikeudessa omistaa tai ylläpitää liikettä tai harjoittaa ammattia elinkeinona on rajoituksia. Ahvenanmaan maanhankintalaki sisältää periaatteet kiinteän omaisuuden hankkimisesta Ahvenanmaalta. Kotiseutuoikeuden menettää, jos on asunut yli viisi vuotta Ahvenanmaan ulkopuolella.

Myös taloudellisesti Ahvenanmaa eroaa muista maakunnista. Suomen valtio kantaa tavanomaisesti veroja, tulleja ja maksuja. Ahvenanmaan menot sen sijaan tasoitetaan valtion talousarviosta maapäivien käyttöön tulevalla määräsummalla. Siten valtio palauttaa Ahvenanmaalle summan, joka tarvitaan niihin yhteiskunnan tehtäviin, jotka maakunta hoitaa valtion puolesta. Tämä määräsumma on suuruudeltaan 0,45 prosenttia valtion kirjanpidon tulopuolesta ilman valtion lainoja.

Itsehallinnolla on hyvin vahva perustuslain antama suoja. Itsehallintolakia voi muuttaa vain Suomen eduskunta perustuslain mukaisessa järjestyksessä ja Ahvenanmaan maapäivien tekemällä samanmukaisella päätöksellä.

Pohjoismaiden neuvoston jäsen Ahvenanmaasta tuli vuonna 1970. Ahvenanmaan maakuntapäivät valitsee kaksi edustajaa 87-jäseniseen Pohjoismaiden neuvostoon, ja maakuntahallitus osallistuu sen työhön. EU-jäsenyys oli kuitenkin tuova paljon merkittävämpiä muutoksia kuin Pohjoismaiden neuvosto.

Ahvenanmaan kannalta katsoen oli tärkeää, että Ahvenanmaan eritysasema turvattiin myös EU-jäsenyyden toteutuessa.

Aluksi näytti, että jotkin poikkeukset olivat tarpeen ennen Ahvenanmaan EU-jäsenyyttä, kun esimerkiksi kotiseutuoikeus oli vaikeasti yhdistettävissä poikkeuksettomaan EU-jäsenyyteen. Ahvenanmaan talouselämän voimakas riippuvuus laivanvarustuksesta ja lauttaliikenteestä sekä seuraamukset, jotka EU-jäsenyys voisi tuoda mukanaan, nähtiin uhkakuvina.

Ahvenanmaa Suomen EU-jäsenyysneuvotteluissa

Ahvenanmaa valitsee yhdentymiskehityksen sisäraiteen

Suomen lähiympäristössä tapahtui suuria mullistuksia 1980-luvun lopussa, kuten Neuvostoliiton sortuminen ja hajoaminen, joka omalta osaltaan antoi sysäyksen suuntautumiselle länteen. Suomen pyrkimykset osallistua aktiivisesti Länsi-Euroopan yhdentymiseen alkoivat näkyä yhä selvemmin Suomen tultua Euroopan neuvoston täysivaltaiseksi jäseneksi vuonna 1989. Suurin piirtein samanaikaisesti alettiin neuvotella ETA-sopimuksesta (Euroopan talousalue). Suomen jäsenyyspyrkimykset kokivat suhteellisen nopean kehityksen, ja Suomi jätti jäsenyyshakemuksensa maaliskuussa 1992.

Jo varhaisessa vaiheessa nähtiin, että Ahvenanmaan itsehallinnon keskeisiä kohtia tuskin voidaan yhdistää periaatteisiin, jotka liittyvät Länsi-Euroopan taloudelliseen yhdentymiseen. Niin sanotussa Euroopan yhtenäisasiakirjassa asetettiin päämääräksi luoda ilman sisärajoja toimiva markkina-alue, jossa tavarat, palvelut, henkilöt ja pääomat voisivat liikkua vapaasti yli rajojen. Tämä tavoite ei ollut yhdistettävissä niihin elinkeinoelämää ja maanhankintaa koskeviin rajoituksiin, joita Ahvenanmaan kotiseutuoikeus sisältää. Jos Ahvenanmaa olisi liitetty EU:iin ilman etukäteen neuvoteltuja poikkeuksia, olisi kotiseutuoikeus joutunut ristiriitaan EU:n säännöstön kanssa.

Ahvenanmaan kohdalla Suomen oli valittava strategiansa suhteessa EU:iin jo valmistavissa ETA-neuvotteluissa vuosina 1989–91. ETA-sopimus tuli voimaan vuoden 1994 alussa, toisin sanoen vuotta ennen lopullista EU:iin liittymistä. ETA-sopimus osoittautui siten pelkästään välivaiheeksi ennen täydellistä EU-jäsenyyttä.

Ahvenanmaan osalta oli valittavana kaksi vaihtoehtoa, niin sanotut sisäraide ja ulkoraide. Sisäraide merkitsi, että Ahvenanmaa osallistuisi yhdentymiskehitykseen ja pyrkisi tulemaan ETA:n ja myöhemmin myös EU:n osaksi. Kotiseutuoikeuden säilyttämiseksi olisi neuvoteltava etukäteen jonkinlaiset erityisjärjestelyt. On joitakin esimerkkejä saarista ja muista alueista Euroopassa, joilla on erityisasema EU:ssa, mutta yksikään niistä ei tarjonnut vakioratkaisua siihen, miten Ahvenanmaan suhde EU:iin olisi järjestettävä.

Ulkoraide olisi merkinnyt sitä, että Ahvenanmaa olisi jäänyt yhdentymiskehityksen ulkopuolelle. Esimerkiksi Tanskan itsehallintoalueet Grönlanti ja Färsaaret eivät kuulu Euroopan unioniin. Vaikka Ahvenanmaa olisikin pysynyt integraation ulkopuolella, olisi ollut tarpeen jollakin tavoin säädellä Ahvenmaan suhdetta EU:iin, esimerkiksi yhteistyösopimuksella. Nyt voidaan nähdä, että Ahvenanmaan osaksi tuli sisäraide eräin poikkeuksin, joskaan tämä kehityssuunta ei ollut lainkaan itsestään selvä 1990-luvun alussa.

ETA-sopimuksen hyväksyminen Ahvenanmaan maakuntapäivillä marraskuussa 1992 ei juurikaan herättänyt ristiriitoja, ja keskustelu ETA-sopimuksesta oli melko rauhallista. Tämä johtui luultavasti osin siitä, että kotiseutuoikeuteen sisältyvät rajoitukset maanhankinnasta ja elinkeino-oikeudesta poistettiin ETA-sopimuksesta. ETA-sopimus oli suuntaa-antava sille, millaiseksi Ahvenanmaan asema EU:ssa tuli muovautumaan.

Ahvenanmaan asema jäsenyysneuvotteluissa

Päätös Suomen EU-jäsenyydestä merkitsi mittavia vaikutuksia Ahvenanmaan itsehallintoon ja oli yksi Ahvenanmaan historian tärkeimmistä päätöksistä. Itsehallintolain mukaan kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä vaaditaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus, jos sopimus koskee Ahvenanmaan itsehallintoa. Sopimus joka liitti Suomen Euroopan unioniin oli tällainen.

Suomen tavoitteena oli taata erityisjärjestelyt Ahvenanmaan itsehallinnon, kotiseutuoikeuden ja talouden turvaamiseksi. Ennen kaikkea haluttiin turvata kotiseutuoikeuden jatkuminen myös EU:n jäsenenä. Taustana Ahvenanmaalle myönnetylle poikkeukselle EU:n verotussäännöistä oli se, että veroton myynti päättyisi EU:ssa vuonna 1999. Tämä olisi vaikuttanut tuntuvasti Ahvenanmaan elinkeinorakenteeseen, joka on paljolti riippuvainen merenkulusta ja matkailusta.

Ennen jäsenyyttä tehdyt selvitykset osoittivat, että Ahvenanmaan talous supistuisi puoleen, jos veroton myynti Suomen, Ruotsin ja Ahvenanmaan lautoilla loppuisi. Vähentyneet tulot lauttaliikenteessä johtaisivat ketjureaktioon, jolla olisi kielteiset seuraukset koko matkailuelinkeinoon.

Neuvotteluja varten muodostettiin virkamiestyöryhmä, ns. Jääskisen ryhmä, joka käsitteli yksinomaan Ahvenanmaan kysymystä. Tämä virkamiestyöryhmä oli yksi niistä komiteoista, jotka hoitivat käytännön valmisteluja ennen jäsenyysneuvotteluja. Samanaikaisesti kun Ahvenanmaa ja valtakunta kävivät keskusteluja, Suomen hallitus neuvotteli epävirallisesti komission kanssa selvittääkseen sen suhtautumisen erilaisiin vaihtoehtoihin Ahvenanmaan asemasta EU:ssa.

Suomen jätettyä ehdotuksensa neuvottelujen pohjaksi komissio laati vastaehdotuksensa Ahvenanmaasta ja luovutti sen neuvostolle. Neuvosto vahvistaisi EU-osapuolen yhteisen näkemyksen Ahvenanmaan asemasta EU:ssa. Suomen EU:iin liittymistä käsittelevässä konferenssissa 22. helmikuuta 1994 Suomen hallituksen edustajat hyväksyivät EU:n yhteisen näkemyksen Ahvenanmaasta. Suomen liittymissopimus allekirjoitettiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Kreikan Korfulla 24. päivänä kesäkuuta 1994.

Ahvenanmaan neuvottelutulos

EU hyväksyi suurin piirtein kaikki Ahvenanmaata koskevat järjestelyt, joita Suomi oli neuvotteluissa ehdottanut. Tämä

oli merkittävää, kun otetaan huomioon, että EU tavallisesti edellyttää tulevien jäsentensä hyväksyvän yhteissäännöstönsä (acquis communautaire) poikkeuksitta. Tärkeimmät Ahvenanmaata koskevat säädökset sisällytettiin erityiseen pöytäkirjaan numero 2 eli Ahvenanmaan pöytäkirjaan. Se liitettiin Suomen liittymissopimukseen.

Pöytäkirjassa hyväksyttiin Ahvenanmaan rajoitukset, jotka koskevat oikeutta omistaa ja pitää hallussa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla sekä oikeutta harjoittaa siellä elinkeinoa. EU tuli myös vastaan ehdotusta, jonka mukaan Ahvenanmaalle suotaisiin poikkeus EU:n verounionista. Tämä mahdollisti sen, että verovapaa myynti saattoi jäädä Ahvenanmaalle elintärkeään lauttaliikenteeseen senkin jälkeen, kun se poistettiin EU:n sisältä 30. kesäkuuta 1999.

Ahvenanmaan liityttyä EU:iin muutettiin määräyksiä, jotka koskivat äänioikeutta ja ehdokkuutta Ahvenanmaan kunnallisvaaleissa. Ilman kotiseutuoikeutta oleva henkilö, joka on asunut jossakin Ahvenanmaan kunnassa edelliset kolme vuotta, saa äänestää ja olla ehdokkaana Ahvenanmaan kunnallisvaaleissa. Kotiseutuoikeutta koskeva vaatimus on kuitenkin voimassa, kun on kyse äänestämisestä ja ehdokkuudesta maakuntavaaleissa. EU ei ole asettanut vaatimuksia, kun on kyse äänioikeudesta ja ehdokkuudesta lakiasäätäviin elimiin jäsenvaltioissa.

Ahvenanmaa sai siis hyväksytyiksi useimmat poikkeusehdotuksensa. Näillä poikkeuksilla on hyvin korkea oikeudellinen asema, kun otetaan huomioon, että Ahvenanmaan pöytäkirja on osa Suomen liittymissopimusta. Liittymissopimus on EU:n primaarioikeutta ja sitä voidaan muuttaa vain kaikkien jäsenvaltioiden suostumuksella.

Yleinen käsitys on, että neuvottelujen lopputulos oli Ahvenanmaalle menestys. Myönteinen yllätys oli, että Ahvenanmaan pöytäkirjaan tuli viittaus ”Ahvenanmaan kansainvälisen oikeuden mukaiseen erityisasemaan”. Tämä viittaus vahvistaa edelleen kansainvälisesti Ahvenanmaan autonomiaa, demilita-

risointia ja neutralisointia.

Ahvenanmaan päätös jäsenyydestä

Suomen jäsenyysneuvottelut päättyivät 1. maaliskuuta 1994. Neuvottelutulokseen oli nyt otettava kantaa. Valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä oli kuitenkin vielä kiistakysymyksiä. Maakuntahallitus halusi, että Ahvenanmaalle annettaisiin laajennettu verotusoikeus, koska Ahvenanmaa asettui EU:n verounionin ulkopuolelle. Maakuntahallitus halusi myös, että Ahvenanmaan vaikutus EU:ssa turvattaisiin. Siksi korostettiin erityisesti vaatimusta saada Ahvenanmaalta oma edustaja Euroopan parlamenttiin. Enempää Suomen hallitus kuin eduskunta eivät antaneet tästä sitovia lupauksia.

Suomi ei halunnut joutua tilanteeseen, jossa maakuntapäivät eivät tunnustaisi EU-jäsenyyttä liittymissopimuksen tullessa voimaan ja velvoittaessa Suomen soveltamaan EU:n säännöstöä myös Ahvenanmaalla. Tämä vältettiin erityisjärjestelyn avulla. Suomi ilmoittaisi myöhemmin, kuitenkin ennen jäsenyyden alkamista, koskeeko liittymissopimus myös Ahvenanmaata. Suomen ilmoitus oli riippuvainen siitä, kuinka Ahvenanmaan väestö ja maakuntapäivät äänestäisivät Ahvenanmaan EU-jäsenyydestä.

Suomessa järjestettiin kansanäänestys 16. lokakuuta 1994, ja Ahvenanmaalla myöhemmin myös oma, erillinen kansanäänestys. Yhteisessä kansanäänestyksessä ahvenanmaalaiset eivät olleet yhtä selvästi jäsenyyden puolella kuin muu Suomi. Ahvenanmaalaisista jäsenyyttä kannatti 51,9 prosenttia ja vastusti 48,1 prosenttia. Manner-Suomessa kannattajia oli 57,0 prosenttia, vastustajia 43,0 prosenttia.

Ennen Ahvenanmaan erillistä kansanäänestystä 20. marraskuuta 1994 Ruotsissa oli äänestetty jäsenyydestä 13. marraskuuta. Ruotsi äänesti jäsenyyden puolesta. Ahvenanmaan edessä olikin valinta joko liittyä EU:iin ennalta neuvoteltujen ehtojen mukaisesti tai jäädä sen ulkopuolelle Suomen ja Ruotsin ollessa jäseniä.

Lopulta ahvenanmaalaiset äänestivät suurella enemmistöllä jäsenyyden puolesta: 73,6 prosenttia puolesta, 26,4 prosenttia vastaan. Myös maakuntapäivien jäsenet olivat selvästi jäsenyyden kannalla. Joulukuun 2. päivänä pidetyssä äänestyksessä EU-jäsenyyttä kannatti 26 kaikkiaan 30:stä jäsenestä. Ahvenanmaalaiset samoin kuin heidän edustajansa maakuntapäivillä olivat antaneet suostumuksensa maakunnan EU-jäsenyydelle. Suomi saattoi siten ilmoittaa EU:n jäsenvaltioille, että liittymissopimusta sovellettaisiin myös Ahvenanmaalla. EU-jäsenyyden myötä Ahvenanmaan maakuntapäivät on osaltaan hyväksynyt Amsterdamin ja Nizzan sopimukset.

Ahvenanmaan vaikutus EU:ssa

Valtiot ovat päätöksentekijöitä EU:ssa. Suomen valtio neuvotteli jäsenvaltioiden kanssa liittymisestä EU:iin ja allekirjoitti liittymissopimuksen. Valtioiden keskeisyys päätöksentekijöinä näkyy myös EU:n tärkeimmässä päätöksentekoelimessä, neuvostossa. Vain jäsenvaltioiden edustajilla on äänioikeus. Koska itsehallintoalueilla ei ole äänioikeutta neuvostossa, niiden on yritettävä saada äänensä kuuluviin vaikuttamalla jäsenvaltioon. Periaate, että jäsenvaltio kokonaisuudessaan esiintyy erilaisissa EU:n toimielimissä, koskee myös EY:n tuomioistuinta. Jos esimerkiksi jonkin Ahvenanmaan määräyksen, joka kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin, todetaan olevan ristiriidassa EY-oikeuden kanssa, EY-tuomioistuimen eteen joutuu muodollisesti Suomi eikä Ahvenanmaan maakunta. Itsehallintolaki sääntelee nykyisin kysymystä siitä, miten jaetaan mahdolliset rahalliset seuraamukset, jotka EY-tuomioistuin tuomitsee Suomen maksettaviksi, jos Ahvenanmaa on pannut EY-oikeutta täytäntöön puutteellisesti. Lähtökohtana on, että maakunta vastaa aiheuttamistaan rahallisista seuraamuksista, mutta määrää voidaan kuitenkin sovitella.

Ahvenanmaan kaltainen itsehallintoalue voi vaikuttaa päätöksentekoon EU:ssa kahdella tasolla: se voi vaikuttaa Suomen kannanoton muotoilemiseen neuvostossa kansallisessa valmisteluvaiheessa tai yrittää saada äänensä kuuluviin ylikansallisella tasolla. Neuvostossa ja Euroopan parlamentissa Ahvenanmaa vaikuttaa epäsuorasti, koska sillä ei ole edustajaa näissä toimielimissä.

Ahvenanmaa ei ole kuitenkaan täysin ilman edustusta Brysselissä. On muita toimielimiä ja epävirallisia kanavia, joiden välityksellä alueellisia näkökantoja voidaan tuoda esille.

Itsehallintolain mukaisesti maakuntahallitus määrää yhden edustajansa EU:n alueiden komiteaan. Alueiden komitea on neuvoa-antava elin, joka ajaa EU:ssa erilaisia alueellisia etuja. Ahvenanmaalla on myös erityisneuvonantaja Suomen pysyvässä EU-edustustossa Brysselissä. Hänen pääasiallinen tehtävänsä on välittää tietoa Ahvenanmaalle ja maakuntahallitukselle EU:n organisaatioiden toiminnasta ja niille Ahvenanmaasta.

Ahvenanmaan vaikutus EU-asioissa kansallisesti

EU-jäsenyyden myötä niin Suomen eduskunta kuin Ahvenanmaan maakuntapäivät luopuivat osasta lainsäädäntövaltaansa. EU:ssa valmisteltavat ja hyväksyttävät asiat koskevat eri aloja ja asioita, myös Ahvenanmaan itsehallintolain piiriin yksinomaan kuuluneita asioita. Siksi Ahvenanmaan osallistuminen kansalliseen valmisteluun on erityisen tärkeää.

Kun komissio tekee uusia ehdotuksia oikeussäännöksiksi, jäsenvaltiot laativat niihin kannanottonsa. Tällöin Suomi jäsenvaltiona esittää kantansa neuvostossa, EU:n tärkeimmässä päätöksentekoelimessä.

Ahvenanmaa voi saada äänensä ja näkökantansa kuuluviin muotoiltaessa Suomen kansallista kannanottoa. Tämä edellyttää, että EU-asia valmistellaan Ahvenanmaalla maakuntahallituksessa ja tarpeen vaatiessa maakuntapäivillä. Suomen kannanotto muotoillaan kansallisessa päätöksenteossa, joka on samanaikainen Ahvenanmaalla tapahtuvan valmisteluvaiheen kanssa.

Suomen liittyessä EU-jäseneksi Ahvenanmaan itsehallintolakiin lisättiin määräyksiä maakunnan osallistumisesta kansalliseen valmisteluun. Näitä määräyksiä kehitettiin itsehallintolain muutoksella, joka tuli voimaan kesällä 2004. Itsehallintolain mukaan maakuntapäiville ilmoitetaan EU:n toimielimissä valmisteltavista asioista, jotka kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan tai joilla muuten on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle. Maakuntahallituksella on oikeus osallistua näiden asioiden valmisteluun valtioneuvostossa. Mikäli valmisteltava asia kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan, itsehallintolaki antaa maakuntahallitukselle valtuudet muotoilla Suomen kannanottoa EU:n

yhteisen politiikan soveltamisesta Ahvenanmaalla. Näin on pääosin sovellettaessa voimassa olevaa oikeutta, valmisteltaessa tavoite- ja kehitysohjelmia EU-tukien hakemiseen, kansallisista tuista ilmoittamiseen sekä tavanomaiseen sellaisten tukien käsittelyyn, joissa myös Ahvenanmaa on yhtenä rahoittajana.

EU-asian käsittelyn kulku – esimerkiksi uuden EU-direktiivin hyväksyminen – voidaan jakaa eri vaiheisiin. Se tapahtuu Ahvenanmaan, kansallisen ja ylikansallisen tason vuorovaikutuksessa. Asia valmistellaan ensin komissiossa. Tämä vaihe ei ole julkinen, vaan asia tulee sellaiseksi, kun saadaan julkinen lainsäädäntöehdotus. Komission ehdotus lähetetään myös maakuntahallitukseen sekä Eurooppa-oikeuden ja ulkoisten kysymysten yksikköön, jotka arvioivat, kuuluuko asia Ahvenanmaan toimivaltaan tai onko se muutoin tärkeä Ahvenanmaalle. Noin 15 prosentin komission aloitteista katsotaan vuosittain kuuluvan sellaisiin asioihin.

Maakuntahallitus huolehtii siitä, että maakuntapäivät on perillä Ahvenanmaalle tärkeistä EU-asioista, koska maakuntahallitus on riippuvainen maakuntapäivien luottamuksesta. EU-asioissa maakuntahallituksella on erilaisia vaihtoehtoja yhteydenpidossa maakuntapäivien kanssa. Maakuntahallitus voi tehdä ilmoituksen maakuntapäiville, minkä jälkeen asiasta keskustellaan maakuntapäivien täysistunnossa. Tätä käytäntöä sovelletaan pääosin käsiteltäessä mittavia EU-asioita, kuten esimerkiksi hallitustenvälisiä konferensseja. Niin sanotun yhteisen neuvonpidon menettelyssä maakuntahallitus ja maakuntapäivät valmistelevat asian yhdessä. Tämä tapahtuu joko maakuntapäivien itsehallintopolitiikan valiokunnassa tai jossakin erityisalan valiokunnassa. Mikäli kyseeseen ei tule yhteisen neuvonpidon menettelytapa, EU-asia menee maakuntapäiville tiedoksi. Asia katsotaan silloin vähemmän tärkeäksi ja maakuntapäivät voivat itse ratkaista, tarvitaanko yhteistä neuvonpitoa.

EU-asiaa valmistellaan samanaikaisesti Ahvenanmaalla ja valtakunnallisesti. Suomen näkökohtia EU-asioissa sovitetaan yhteen käyttäen menettelytapaa, jossa erilaisia osia ja tehtäviä

ovat hoitamassa asianomaiset ministeriöt, erilaiset valmistelujaostot (noin 40), EU-asiain komitea ja EU-ministerivaliokunta. Kaikissa ministeriöissä on nimetty Ahvenanmaan asioista vastaava virkamies. Ahvenanmaalla on oma edustajansa jokaisessa valmistelujaostossa, ja maakuntahallitukselle ilmoitetaan Ahvenanmaan kannalta tärkeistä EU-asioista, joita käsitellään valmistelujaostoissa.

Valmistelevista jaostoista EU-asia voidaan tuoda EU-asioiden komiteaan, johon kuuluu maakuntahallituksen kansliapäällikkö. Lopulta sitä saatetaan valmistella poliittisella tasolla EU-ministerivaliokunnassa, jossa maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi, mikäli asia kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan tai on muutoin erityisen tärkeä Ahvenanmaalle. Kaikki poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti tärkeät EU-asiat käsitellään yleensä EU-ministerivaliokunnassa. Näiden toimielinten ohella EU-sihteeristöllä ja Suomen pysyvällä EU-edustustolla Brysselissä on tärkeitä tehtäviä kansallisessa valmistelussa. EU-sihteeristö sovittaa yhteen EU-asiat, joita käsitellään eri ministeriöissä. Se toimii myös EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä. Kansallinen valmistelu ei ole erillään kansanedustuslaitoksen vaikutuksesta ja valvonnasta, vaan tämä tehtävä kuuluu eduskunnan suurelle valiokunnalle. Ahvenanmaan kansanedustajalla on oikeus osallistua suuren valiokunnan kokouksiin, joissa hän voi esitellä Ahvenanmaan näkökantoja.

Seuraava askel on valmistelu EU:n neuvoston työryhmissä ja Euroopan parlamentissa. Maakuntahallitukselle on varattava tilaisuus saada pyynnöstä osallistua Suomen valtuuskunnan työskentelyyn esimerkiksi neuvostossa ja sen työryhmissä. Jollei Suomessa tapahtuvan kansallisen valmistelun aikana ole pystytty sovittamaan yhteen maakunnan ja valtion näkemyksiä maakunnan toimivaltaan kuuluvassa EU-asiassa, maakuntahallitus voi pyytää, että maakunnan eriävä kanta annetaan tiedoksi, kun Suomen kannat esitellään EU:n toimielimissä. Maakuntahallituksen erityisneuvonantaja Suomen pysyvässä edustustossa

Brysselissä seuraa asioita, jotka ovat Ahvenanmaalle tärkeitä. Kun päätös on tehty EU:ssa, jäsenvaltioiden tulee panna se toimeen. Maakuntahallitus ja maakuntapäivät ovat tekemisissä EU-asioiden kanssa valmisteluvaiheen lisäksi myös esimerkiksi EU:n direktiivejä toimeenpantaessa. Koska Ahvenanmaalla on laajat lainsäädäntövaltuudet, sen on huolehdittava, että oma lainsäädäntö on sopusoinnussa EU:n lainsäädännön kanssa.

EU-jäsenyys on yhä tiivistänyt Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaisten yhteyksiä.

Ahvenanmaan veropoikkeus

EU yhdistetään ennen kaikkea taloudelliseen yhteistyöhön, ja yhdentyminen onkin kieltämättä ollut vauhdikasta. EU:n jäsenvaltioiden keskinäisessä kaupassa tulleja ja veroja on poistettu ja luotu asteittain sisämarkkinat, joilla tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääoman liikkuminen on vapaata. Tax free -kaupan lopettaminen EU:ssa 1. heinäkuuta 1999 oli askel kohti jäsenmaiden talouksien yhtenäistämistä.

Ahvenanmaan veropoikkeus ja siihen kuuluva veroraja ei ollut jäsenyysneuvottelujen viime käden tavoite, vaan edellytys sille, että voitiin säilyttää veroton myynti ja siten ylläpitää Ahvenanmaan talous elinvoimaisena. Verottoman myynnin poistamisen pelättiin saavan aikaan ketjureaktion, joka vaikuttaisi kielteisesti lauttaliikenteeseen, matkailuun ja koko Ahvenanmaan talouteen.

Teoreettiset perusteet verorajan pystyttämiselle Ahvenanmaan alueen ympärille sisältävät sen, että Ahvenanmaa osana Suomea kuuluu EU:n tullialueeseen mutta ei sen veroalueeseen. EU:lla on yhteisiä tullimaksuja, joita sovelletaan sen tullialueen ulkopuolisiin alueisiin, mutta tullia ei peritä EU:n tullialueella vapaassa vaihdannassa olevista tavaroista. Koska Ahvenanmaa kuuluu EU:n tullialueeseen, tullia ei kanneta tavaroista, jotka kuljetetaan yli Ahvenanmaan maakunnan rajan EU:n tullialueen maahan tai maasta. Koska Ahvenanmaa on EU:n veroalueen ulkopuolella, kauppa EU:n jokaisen muun alueen kanssa, mukaan lukien muu Suomi, rinnastetaan verotuksessa tuontiin ja vientiin. Hankkiessaan tavaroita jostakin EU-maasta ahvenanmaalainen yritys ostaa tavarat verotta ja maksaa sitten arvonlisäveron tavaroista, kun ne tuodaan Ahvenanmaalle. Toisaalta ahvenanmaalainen yritys, joka vie esimerkiksi Saksaan,

on vapautettu verosta. Kun saksalainen yritys tuo tavaraa Ahvenanmaalta, se maksaa arvonlisäveron tavaran tullessa Saksaan. Verorajaan liittyvät järjestelyt edellyttävät siten rajalla tapahtuvaa verotusta ja valvontaa.

Tulliselvityksen voi tehdä kuljetusreitistä riippuen Maarianhaminan Västerhamnissa (Länsisatama), Långnäsissä, Maarianhaminan lentokentällä, Korppoossa tai Kustavissa. Vienti- ja tuontiselvitys tehdään jossakin näistä paikoista eikä kuljetuksen suunnalla ole merkitystä.

Ahvenanmaan ja EU-maan välisessä kaupassa tavarat tullataan ns. SAD-asiakirjan avulla (Single Administrative Document). Sitä käytetään myös kaupassa EU-maan ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välistä kauppaa on pitkälti yksinkertaistettu eikä siinä käytetä SAD-asiakirjaa.

Ahvenanmaan pöytäkirjan ns. turvallisuuslausekkeissa säädetään, että poikkeuksen tarkoituksena on säilyttää Ahvenanmaan talous elinkelpoisena. Poikkeus ei saa vaikuttaa kielteisesti EU:n etuihin eikä yhteiseen politiikkaan. Komission tehtävä on valvoa Ahvenanmaan veropoikkeusta. Jos poikkeus komission mielestä aiheuttaa epätervettä kilpailua, se voi ehdottaa siihen muutoksia.

Ahvenanmaan pöytäkirja turvasi Ahvenanmaan laivanvarustus- ja matkailuelinkeinon, kun veroton myynti lauttaliikenteessä voitiin säilyttää. Ahvenanmaalla on kuitenkin jonkin verran arvosteltu syntynyttä verorajaa ja veropoikkeuksen käytännön seuraamuksia. Veroraja aiheuttaa lisätyötä ja -kustannuksia yrittäjälle, joka käy kauppaa verorajan yli.

EU ja Ahvenanmaan talous

Nykyään Ahvenanmaalla menee suhteellisen hyvin. Vuonna 2004 työttömäksi ilmoittautuneita oli vain 2,3 prosenttia ja bruttokansantuote asukasta kohti selvästi yli muun Suomen keskiarvon. Tilastokeskuksen bkt-laskelmien mukaan Ahvenanmaa on ollut Suomen EU-jäsenyyden aikana Suomen toiseksi menestyksekkäin alue Uudenmaan jälkeen. Ahvenanmaalle on tyypillistä, että yrittäjiä on suhteellisen paljon. Myös osakesäästäminen on Ahvenanmaalla yleisempää kuin muualla Suomessa. Elinajanodote Ahvenanmaalla lienee korkeimpia maailmassa, naisilla eli vuonna 2004 syntyneillä tyttövauvoilla se on jopa 83,99 vuotta.

Ahvenanmaan tilastotoimiston (ÅSUB) vuonna 1999 tekemän selvityksen mukaan veroraja on tuonut Ahvenanmaan talouteen niin voittajia kuin häviäjiä. Muun Suomen kanssa käytävä kauppa on aiheuttanut Ahvenanmaan yrittäjille yleensä lisäkustannuksia, mutta laajempia yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaessa Ahvenanmaan talous on voittanut. Selvityksen mukaan verorajan myönteiset vaikutukset jakautuvat epätasaisesti yritysten ja eri toimialojen kesken.

Voittajia ovat käytännössä ne varustamot ja matkailun palvelualan yritykset, joiden tulot ovat lisääntyneet. Koska veroton myynti liittyy ensisijaisesti lauttaliikenteeseen, elinkeinohaara on hyötynyt veropoikkeuksesta. Sen poistaminen Merenkurkun liikenteestä on havainnollistanut verottoman myynnin merkityksen matkustajaliikenteelle. Merenkulku on kansainvälinen elinkeino, jonka tulevaisuudesta on paljon keskusteltu. Mahdolliset ulosliputukset voisivat johtaa suuriin muutoksiin Ahvenanmaan laivanvarustuksessa ja lauttaliikenteessä.

Ahvenanmaan maanviljelykselle on ollut luonteenomaista maatilojen koon suureneminen ja pienempien tilojen väheneminen. Muuhun Suomeen verrattuna Ahvenanmaan maanviljelys on kuitenkin pienimuotoista. Vuonna 2002 maatilojen keskipinta-ala oli noin 21,2 hehtaaria, kun se koko Suomessa oli 29,9 hehtaaria. Koska harva nuori uskaltaa ryhtyä maanviljelijäksi ja siitä saadut tulot ovat alentuneet, kuuluu maanviljely, samoin kuin kaikki peruselinkeinot, EU-jäsenyyden häviäjiin Ahvenanmaalla. Muun muassa korkeat kuljetuskustannukset aiheuttavat sen, että Ahvenanmaalla on muuta Suomea huonommat edellytykset selviytyä EU:n maatalouspolitiikasta. Toisaalta sadon tuottavuus on joillakin tuotannonaloilla korkeampi kuin muualla Suomessa. Luomuviljely on tullut suositummaksi ja luomutuotantoon käytetty peltomaa on jatkuvasti lisääntynyt EU-jäsenyyden aikana.

EU-tuet on toinen taloudellinen tekijä, joka vaikuttaa Ahvenanmaan yhteiskuntaan. Ahvenanmaa osallistuu osin EY:n rakennerahastoista – Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto sekä Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline – rahoitettaviin ohjelmiin.

Maaseudun ja kalastuselinkeinon kehittämiseen tarkoitettujen ohjelmien ohella niihin sisältyy erilaisia tavoiteohjelmia: kuluvalla ohjelmakaudella Ahvenanmaalla on tavoite 2- ja tavoite 3 -aloja. Lisäksi harjoitetaan rajat ylittävää INTERREG-yhteistyötä. EU:n vuosien 2000–2006 rahoituskehykset ovat kokonaisuudessaan noin 103,44 miljoonaa euroa, josta EU:n osuus on noin 34,31 miljoonaa euroa. Maakunnan vuoden 2005 talousarvio on suuruudeltaan 0,25 miljardia euroa.

Taloudellisesti laajin on maaseudun kehittämisohjelma. Siinä on eri tavoitteita, joista ympäristötuki korostaa ympäristöystävällistä maanviljelyä. EU myöntää varoja 13,46 miljoonan euron edestä siitä 26,91 miljoonasta eurosta, joka käytetään ympäristötukeen vuosina 2000–2006.

Koko Ahvenanmaa on määritelty vähemmän suotuisaksi alueeksi, minkä perusteella sille voidaan maksaa LFA-tukea. Tuki korvaa Ahvenanmaan korkeammat tuotantokustannukset ja epäsuotuisat tuotanto-olot.

LFA-tuen rahoituskehykset vuosina 2000–2006 nousevat 19 miljoonaan euroon, josta EU:n osuus on noin 7,06 miljoonaa euroa. Aloitustuen tarkoituksena on lisätä uusimuotoisen toiminnan aloittamista maataloudessa. Ohjelmakauden aikana EU vastaa 0,75 miljoonan euron osalta aloitustuesta, jonka kokonaismäärä on 1,51 miljoonaa euroa. Tätä täydentävät pelkästään EU:n rahoittamat maatalouteen kuuluvat toimet (CAP-tuki).

Maaseudulla ja saaristossa on erityisesti kalanviljely tärkeällä sijalla. Viime vuosina merikalastuksen merkitys on vähentynyt, kun taas pienimuotoinen rannikko- ja saaristokalastus ja kalastusmatkailu ovat lisääntyneet. Niin kutsutun kalastusohjelman (rakennesuunnitelma kalastuselinkeinolle) rahoituskehys vuosille 2000–2006 on 14,7 miljoonaa euroa, josta EU:n osuus on noin 3,7 miljoonaa euroa.

Tavoite 2 -ohjelmalla pyritään tukemaan rakenneongelmista kärsivien alueiden taloudellisia ja sosiaalisia muutoksia. Koko Ahvenanmaa Maarianhaminaa lukuun ottamatta kuuluu tähän luokitukseen. Yksi syy on vähenevä ja vanheneva maanviljelijäväestö maaseudun kunnissa. Tavoite 2 -ohjelman rahoituskehykset vuosina 2000–2006 ovat noin 22,2 miljoonaa euroa, josta EU:n osuus on noin 4,54 miljoonaa euroa.

Tavoite 3 -ohjelmalla tuetaan yleisen ja ammattikoulutuksen sekä työllistämisen uudenaikaistamista. Tämä on horisontaalinen ohjelma eli se kattaa koko Ahvenanmaan. Maakunnassa on suhteellisen alhainen koulutustaso muuhun Suomeen verrattuna eivätkä korkeammin koulutetut ahvenanmaalaiset useinkaan palaa sinne opiskeltuaan muualla. Tavoite 3 -ohjelman rahoituskehys vuosille 2000–2006 on 10,1 miljoonaa euroa, josta EU:n osuus on noin 2,5 miljoonaa euroa.

Ohjelmakaudella 2000–2006 Interreg III A Saaristo –ohjelman avulla saaristoa pyritään kehittämään toimivaksi alueeksi, jolla on hyvät liikenneyhteydet. Interreg-ohjelma on rajat ylittävän yhteistyön ohjelma, johon kuuluvat Ahvenanmaa sekä Tukholman ja Lounais-Suomen saaristot. Ohjelman rahoituskehykset vuosille 2000–2006 ovat kokonaisuudessaan 17 miljoonaa euroa. EU:n osuus on 8,07 miljoonaa euroa. Interreg-ohjelman hankkeisiin kuuluu mm. Saariston maku -hanke, jolla kehitetään pieniä saaristolaisravintoloita sekä niiden toimintaan liittyviä raaka-aineita ja käsitöitä.

EU ja yleinen mielipide Ahvenanmaalla

Euroopan unionin yksi ongelma on ollut saada Euroopan kansalaiset osallistumaan aktiivisesti Euroopan yhdentämiseen. EU:ia on ajoittain arvosteltu elitistisyydestä ja virkavaltaisuudesta sekä yhteyksien puuttumisesta ihmisten arkipäivään. Demokratiavajeesta on kielinyt se, että osallistuminen Euroopan parlamentin vaaleihin on ollut huolestuttavan vähäistä, eivätkä ahvenanmaalaiset tee tässä poikkeusta.

Ahvenanmaalaiset siis äänestivät EU-jäsenyydestä niin koko Suomen kansanäänestyksessä kuin maakunnan omassa kansanäänestyksessä. Kansanäänestyksiin osallistuminen oli kuitenkin suhteellisen heikkoa: 61,2 prosenttia äänesti kansallisessa ja 49,1 prosenttia Ahvenanmaan erillisessä kansanäänestyksessä. Valtakunnallisessa kansanäänestyksessä oli selvä suuntaus: vain Maarianhaminassa ja hyvin niukalla enemmistöllä Lemlandissa äänestettiin jäsenyyden puolesta. Kaikissa muissa 14 kunnassa jäsenyyden vastustajilla oli äänestyksessä enemmistö.

Tässä siis näytti ilmenevän kaupungin ja maaseudun vastakohtaisuus. Ahvenanmaan omassa kansanäänestyksessä yhdessäkään kunnassa enemmistö ei kuitenkaan vastustanut jäsenyyttä. Ahvenanmaan pitäessä kansanäänestyksensä Suomen ja Ruotsin liittyminen EU:iin tosin oli jo selvä.

Ahvenanmaan mielenkiintoa EU-asioihin testattiin myös Euroopan parlamentin vaaleissa 13. kesäkuuta 1999. Näissä vaaleissa tuli ilmi kaksi Ahvenanmaalle luonteenomaista seikkaa. Useimmat äänestivät RKP:tä ja Astrid Thorsia, mutta toisaalta osallistuminen vaaleihin oli vähäistä, äänestämään tuli vain 21,8 prosenttia äänioikeutetuista. Vuonna 2004 pidetyissä

Euroopan parlamentin vaaleissa 35,6 prosenttia ahvenanmaalaisista kävi äänestämässä. Näissä vaaleissa äänestysprosenttia lienee nostanut edelliskerrasta ennen kaikkea se, että ehdokkaina oli kaksi ahvenanmaalaista: Viveka Eriksson ja Barbro Sundback. Koska Ahvenanmaalla ei ole parlamentissa omaa edustajanpaikkaa eikä se muodosta parlamenttivaaleissa omaa vaalipiiriä, nämä ahvenanmaalaisehdokkaat olivat ehdolla valtakunnallisilla puoluelistoilla.

Ahvenanmaalaisten suhtautuminen EU:iin on eräin varauksin luettavissa myös yleisen mielipiteen mittauksesta, jonka Tilastokeskus suoritti Eurooppa-tiedotuksen toimeksiannosta keväällä 2000. Tutkimuksessa haastateltiin vain 67 ahvenanmaalaista, mutta tuloksista havaitaan erityisesti kaksi asiaa. Ahvenanmaan tulos poikkeaa monessa suhteessa muusta Suomesta, ja Ahvenanmaalla haastatellut suhtautuivat kaikin puolin muuta Suomea arvostelevammin EU:iin.

Myös muut tutkimuksen tulokset ovat mielenkiintoisia. Manner-Suomessa useimmat haastatellut olivat sitä mieltä, että EU-jäsenyys on tuonut maan yrityksille enemmän hyötyä kuin vahinkoa, mutta Ahvenanmaalla suhtautuminen oli päinvastaista. Yhtenä selityksenä tähän voi olla se, että veroraja on aiheuttanut lisätyötä ja kuluja Ahvenanmaan yrityksille.

Lähes kaikki Ahvenanmaalla haastatellut olivat sitä mieltä, että EU-jäsenyys on lisännyt byrokratiaa. Useimmat haastatelluista ahvenanmaalaisista pitivät euron käyttöön ottoa myönteisenä. Ahvenanmaalla asennoituminen euroon tuntui olevan myönteisempää kuin Manner-Suomessa. Näin voi olla siksikin, etteivät ahvenanmaalaiset ole yhtä tunteenomaisesti sidoksissa Suomen markkaan, koska he ovat tottuneet käsittelemään kahta valuuttaa, Suomen markkaa ja Ruotsin kruunua.

Vaikka ahvenanmaalaisten äänestysaktiivisuus Euroopan parlamentin vaaleissa onkin kasvanut, on ihmisten EU-kiinnostuksen lisääminen tulevaisuudessa suurena haasteena niin Ahvenanmaalla kuin muuallakin Euroopassa.

Yhteenveto ja tulevaisuudennäkymät

Ahvenanmaan rooli EU:ssa ei ole yhtenäinen eikä ristiriidaton. Jäsenyysneuvotteluissa Ahvenanmaa pääsi suhteellisen edulliseen lopputulokseen. Kotiseutuoikeus pysyy ja veroton myynti lento- ja lauttaliikenteessä jatkuu, koska Ahvenanmaa on EU:n verounionin ulkopuolella. Tämä on merkinnyt jatkuvaa menestystä Ahvenanmaan taloudelle kokonaisuudessaan, mutta tästä eivät ole hyötyneet kaikki toimialat eivätkä yritykset.

Pohdittaessa tulevaisuudennäkymiä ja mahdollisia uhkakuvia EU:ssa, Ahvenanmaata ei voida suoralta kädeltä verrata muuhun Suomeen. Yhteisenä uhkakuvana tuntuu olevan väestön väheneminen saaristossa ja maaseudulla. Väestörakenne on kaikissa saaristokunnissa negatiivinen: väestöstä keskimäärin 24,1 prosenttia on yli 65-vuotiaita, kun heitä koko Ahvenanmaalla on 16,6 prosenttia.

Elämiseen saaristokunnissa liittyy lisäkuluja eikä palvelutaso ole aina yhtä korkea kuin esimerkiksi Maarianhaminassa. Vaikka Ahvenanmaan talouselämä menestyykin, Ahvenanmaa on paljolti riippuvainen suhdanneherkästä merenkulusta ja matkailusta. Merenkulun elinkeinon ja sen politiikan kehitys on ensiarvoisen tärkeää Ahvenanmaalle.

Vuonna 2004 saatettiin päätökseen hallitustenvälinen konferenssi, joka neuvotteli EU:lle perustuslaillisen sopimuksen. Sen tarkoituksena on korvata nykyiset EU:n perustamissopimukset ja yksinkertaistaa niitä. Nykyiset Ahvenanmaan pöytäkirjan määräykset on uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa siirretty sen liitteenä olevaan erilliseen pöytäkirjaan. Sopimus sisältää myös viittauksen EU:n velvoitteeseen kunnioittaa alueellista itsehallintoa.

Jotta sopimus tulisi voimaan, kaikkien EU:n jäsenvaltioiden on ratifioitava se omien perustuslaillisten määräystensä mukaisesti. Vuonna 2005 Ranskan ja Alankomaiden kansat äänestivät kansanäänestyksissä sopimusta vastaan. Tämän vuoksi monet jäsenvaltiot, kuten Suomi, ovat lykänneet sopimuksen ratifiointia tulevaisuuteen.

LIITE 1

Pöytäkirja nro 2 eli Ahvenanmaan pöytäkirja

Ahvenanmaalla on kansainvälisen oikeuden mukainen erityisasema. Sopimuksia, joihin Euroopan unioni perustuu, sovelletaan erityisasema huomioon ottaen Ahvenanmaahan seuraavin poikkeuksin:

1 artikla

EU:n perustamissopimuksen määräykset eivät estä soveltamasta 1 päivänä tammikuuta 1994 Ahvenanmaalla voimassa olleita säännöksiä:

– rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta (hembygdsrätt) vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden oikeutta hankkia ja omistaa kiinteätä omaisuutta Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa;

– rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutuoikeutta (hembygdsrätt) vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa.

2 artikla

a) Ahvenanmaan alue, jota pidetään neuvoston direktiivin 77/388/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuna kolmantena alueena sekä neuvoston direktiivin 92/12/ETY 2 kohdassa tarkoitettuna valmisteveron yhdenmukaistamista koskevien direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä kansallisena alueena, jää liikevaihtoveroja ja valmisteveroja sekä muita välillisten verojen muotoja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista koskevien EY:n säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä vapaus ei vaikuta millään tavalla yhteisön omiin varoihin.

Tätä kohtaa ei sovelleta pääomatulojen verotusta koskevan neuvoston direktiivin 69/335/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, säännöksiin.

b) Tämän poikkeuksen tarkoituksena on elinkelpoisen paikallisen talouden ylläpitäminen Ahvenanmaalla eikä se vaikuta kielteisesti unionin etuihin tai sen yhteisiin politiikkoihin. Jos komissio katsoo, että a kohdan määräykset eivät enää ole perusteltuja, erityisesti rehellisen kilpailun tai omien varojen kannalta, se tekee aiheelliset esitykset neuvostolle, joka toimii EY:n perustamissopimuksen asiaa koskevien artiklojen mukaisesti.

3 artikla

Suomen tasavalta varmistaa, että kaikkia jäsenvaltioiden luonnollisia ja oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla Ahvenanmaalla.

LIITE 2

Ahvenanmaan itsehallintolaki

9 a luku Euroopan unionin asiat

59 a § Kansallisten kannanottojen valmistelu

Maakunnan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä edeltävään Suomen kannanottojen valmisteluun, jos päätösvalta asiassa muutoin tämän lain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida yhteensovittaa tämän lain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakunnan hallituksen pyynnöstä maakunnan kannasta on tiedotettava, kun Suomen kannanottoja esitetään Euroopan unionin toimielimissä.

Jos Euroopan unionissa tehtävä päätös kokonaan tai osittain koskee Euroopan yhteisön yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla, maakunnan hallitus muodostaa Suomen kannanoton sisällön siltä osin kuin asia muutoin tämän lain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan.

Maakunnan hallitukselle on tiedotettava 1 momentissa tarkoitettujen asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Maakunnan hallitukselle on myös pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työskentelyyn, kun Euroopan unionin piirissä valmistellaan tämän lain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita.

59 b § Euroopan unionissa tehtyjen päätösten täytäntöönpano

Päätettäessä Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä lainsäädäntövalta ja toimivalta hallinto-asioissa jakautuvat maakunnan ja valtakunnan välillä siten kuin

tässä laissa säädetään.

Maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulee neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Jos jäsenvaltiossa voidaan päättää vain yhdestä toimenpiteestä sellaisessa hallintoasiassa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi tämän lain mukaan toimivaltaa, toimenpiteestä päättää valtakunnan viranomainen. Ennen päätöksentekoa asiasta on neuvoteltava maakunnan viranomaisen kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien ja päätöksenteossa maakunnan viranomaisen näkökannat on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon. Jos maakunnan ja valtakunnan viranomaiset eivät ole yhtä mieltä tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarvittavista toimenpiteistä, Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää suositus asian ratkaisemiseksi.

Jos jäsenvaltio yhteisön oikeuden mukaan voi nimetä vain yhden hallintoviranomaisen sellaisessa tilanteessa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi toimivaltaa, viranomaisen nimeäminen kuuluu valtakunnalle. Tämän viranomaisen sellainen päätös, joka muutoin kuuluisi maakunnan toimivaltaan, tulee tehdä maakunnan hallituksen esittämän kannan mukaisesti.

Maakunnan hallituksella on oikeus olla yhteydessä Euroopan yhteisöjen komissioon sellaisissa maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat Euroopan unionissa tehtyjen päätösten toimeenpanoa maakunnassa. Maakunnan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostolle tiedotetaan näistä yhteydenotoista.

59 c § Kannanotot sopimusrikkomusasioissa

Valtakunnan viranomaiset valmistelevat yhteistoiminnassa maakunnan hallituksen kanssa Suomen vastausten sisällön vastattaessa Euroopan yhteisöjen komission sellaisiin kannanottoihin, jotka koskevat puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämisessä siltä osin kuin velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan, ja Suomen kannanotot, jotka tällai-

sessa asiassa esitetään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.

59 d § Maakunnan kansallinen vastuu

Jos Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, maakunta vastaa tästä määrästä valtakuntaan nähden siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä.

Jos Suomen valtio on jäsenvaltion vastuun perusteella velvollinen maksamaan Euroopan yhteisön varoja takaisin Euroopan yhteisölle, maakunta vastaa tästä määrästä valtakuntaan nähden siltä osin kuin takaisin maksettujen varojen hallinnointi tai valvonta kuului maakunnalle.

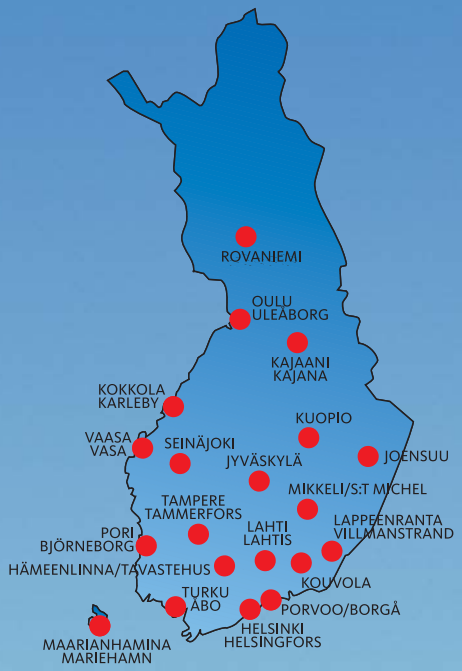
Jos Suomen valtio on velvoitettu korvaamaan yksityiselle vahinko, joka on aiheutunut siitä, että yhteisön oikeudesta johtuvat velvollisuudet on maakunnan toimivallan piiriin kuuluvassa asiassa täytetty puutteellisesti tai virheellisesti, vastaa maakunta tältä osin korvauksesta valtioon nähden.

Valtakunta ja maakunta voivat sovitella 1—3 momentissa tarkoitetun vastuun määrää. Vastuuta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa sen mukaan kuin hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 luvussa ja edellä tässä pykälässä säädetään.

59 e § Euroopan yhteisön alueiden komitea

Yhdeksi Suomen edustajista Euroopan yhteisön alueiden komiteassa on ehdotettava maakunnan hallituksen nimeämää ehdokasta.

ISBN 951-724-528-9



EUROOPPA-TIEDOTUS
EUROPAINFORMATIONEN

Ulkoasiainministeriö, PL 176, 00161 Helsinki, puh. (09) 1605 5905, fax (09) 1605 6477
Utrikesministeriet, PB 176, 00161 Helsingfors, tfn (09) 1605 5905, fax (09) 1605 6477
Asiakaspalvelut maakunnissa / Kundservice i landskapen
Puh./Tfn 010 3456 700

176 2005