

# ”Från frivillighet till mer institutionalisering”

– En kvalitativ analys av det  
gränsregionala samarbetet i Kvarkenregionen



Ann-Sofi Backgren

Pro gradu-avhandling i offentligt ledarskap

Handledare: Sari Pikkala

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Åbo Akademi

Våren 2020

## ÅBO AKADEMI – Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

<b>Ämne:</b> Offentligt ledarskap	
<b>Författare:</b> Ann-Sofi Backgren	
<b>Arbetets titel:</b> ”Från frivillighet till mer institutionalisering” – En kvalitativ analys av det gränsregionala samarbetet i Kvarkenregionen	
<b>Handledare:</b> Sari Pikkala	
<p><b>Abstrakt:</b></p> <p>Det gränsregionala samarbetet har en lång tradition i Kvarkenregionen, men det kan vara mycket varierande till sin form och karaktär. Syftet med denna avhandling är att ge en översiktsbild av olika gränsregionala instrument och mekanismer. Den övergripande forskningsfrågan är att analysera hurvida det gränsregionala samarbetet har förändrats över tid? Metoden som har använts är kvalitativ forskningsmetod med semistrukturerade intervjuer. Materialet utgörs av fem intervjuade personer från den nationella nivån i Finland och Sverige samt den regionala nivån i Kvarkenregionen (Österbotten och Västerbotten). Materialet samlades in i oktober 2019 och i mars 2020.</p> <p>Slutsatsen av studien är att det gränsregionala samarbetet i Kvarkenregionen över tid gått från frivillighet till mer institutionalisering. Denna utveckling kan indelas i fyra utvecklingsfaser; 1) från frivillighet till nordisk gränskommitté, 2) från nordisk gränskommitté till EU-programfinansiering, 3) från EU-programfinansiering till EU-juridiskt instrument och 4) från EU-juridiskt instrument till mer institutionalisering.</p> <p>En viktig del i min analys har varit att spegla åsikter på den nationella nivån i Finland och Sverige i förhållande till den regionala nivån i Kvarkenregionen. Det mest framträdande resultatet i avhandlingen är att synen på det europeiska gränsregionala instrumentet ”europeisk gruppering för territoriellt samarbete”, även kallat EGTS, skiljer sig märkbart åt på den nationella nivån i förhållande till den regionala nivån. På den nationella nivån uppfattades inte ett EGTS kunna ge ett större mervärde än det som nordiska samarbetet ger i form av gränskommittébehörighet eller det som redan ges via den kommunala kompetensen. På den regionala nivån såg man däremot stora möjligheter med en utvidgad juridisk kompetens över gränsen i form av ett EGTS. Kvarkenrådet ansåg att de med hjälp av ett EGTS dels bättre kan jobba med olika frågor gällande gränshinder och dels kan implementera EU:s territoriella agenda mer effektivt inom ramen för strukturfonderna. Genom att grunda ett EGTS i Kvarkenregionen skapar Kvarkenrådet en ny legitimitet och positionering för området direkt på EU-nivå på ett helt annat sätt än Kvarkenrådet tidigare haft i form av en registrerad förening. Ett EGTS bidrar därmed till den nordiska och europeiska integrationen nerifrån och upp.</p>	
<b>Nyckelord:</b> EGTS, Kvarken, gränskommitté, gränsregionala samarbeten, INTERREG, EU, europeiskt samarbete, nordiskt samarbete, gränshinder	
<b>Datum:</b> 03.07.2020	<b>Sidantal:</b> 105

## Innehållsförteckning

<b>1 Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Avhandlingens disposition.....</i>	3
1.2 <i>Avhandlingens syfte och problemställning.....</i>	3
1.3 <i>Avgränsningar .....</i>	4
<b>2 Bakgrund .....</b>	<b>6</b>
2.1 <i>Gränsregional samverkan ur ett europeiskt perspektiv .....</i>	6
2.2 <i>Gränsregional samverkan ur ett nordiskt perspektiv.....</i>	7
2.3 <i>Gränsregional samverkan ur ett nationellt och regionalt perspektiv .....</i>	8
2.4 <i>Gränsregional samverkan ur ett kommunalt perspektiv .....</i>	11
<b>3 Teoretisk bakgrund .....</b>	<b>13</b>
3.1 <i>Organisatoriska (frivilliga) instrument.....</i>	14
3.1.1 <i>Närhets- och partnerskapsprinciper .....</i>	14
3.1.2 <i>Konventioner.....</i>	17
3.1.3 <i>Avtalsbaserade lösningar .....</i>	21
3.1.4 <i>Gentlemannaöverenskommelser .....</i>	22
3.2 <i>Finansiella instrument.....</i>	22
3.2.1 <i>ETS-program (INTERREG) .....</i>	22
3.2.2 <i>Nordisk gränskommitté.....</i>	23
3.3 <i>Juridiska (institutionella) instrument.....</i>	24
3.3.1 <i>EGTS-Europeisk gruppering för territoriellt samarbete .....</i>	24
3.3.2 <i>EEIG- Europeiska ekonomiska intressegrupperingar.....</i>	26
3.3.3 <i>ECBM-Europeisk gränsregional mekanism.....</i>	27
3.4 <i>Diskussion och sammanfattning .....</i>	29
<b>4 Tidigare forskning .....</b>	<b>32</b>
4.1 <i>EGTS ur en nordisk synvinkel.....</i>	32
4.2 <i>EGTS ur en europeisk synvinkel .....</i>	37
4.3 <i>Gränsöverskridande samarbete inom kommuner och regioner .....</i>	41
<b>5 Metod och material.....</b>	<b>45</b>
5.1 <i>Inledning.....</i>	45
5.2 <i>Metod.....</i>	46

5.2.1 Forskning och forskningsmetod .....	46
5.2.2 Analysmetod och analysprocess.....	49
5.3 <i>Material</i> .....	50
5.3.1 Intervjuguide och intervjusituationen.....	50
5.4 <i>Validitet och reliabilitet</i> .....	53
<b>6 Analys och resultat .....</b>	<b>55</b>
6.1 <i>Bakgrund</i> .....	55
6.2 <i>Redogörelse över intervjumaterialet</i> .....	57
6.2.1 Första fasen: Frivillighet.....	57
6.2.2 Andra fasen: Nordisk gränskommitté.....	59
6.2.3 Tredje fasen: EU-medlemskapet och EU-programfinansiering.....	60
6.2.4 Fjärde fasen: EU-juridiskt instrument .....	64
6.3 <i>Framtidsdiskussion</i> .....	77
<b>7 Sammanfattning och diskussion.....</b>	<b>83</b>
7.1 <i>Från frivillighet till nordisk gränskommitté</i> .....	84
7.2 <i>Från nordisk gränskommitté till EU-programfinansiering</i> .....	85
7.3 <i>Från EU-programfinansiering till EU-juridiskt instrument</i> .....	86
7.4 <i>Från juridiskt instrument till mer institutionalisering</i> .....	88
7.5 <i>Framtiden för det nordiska gränsregionala samarbetet i en europeisk kontext</i> .....	91
7.6 <i>Sammanfattande kommentarer</i> .....	92
<b>8 Källförteckning.....</b>	<b>96</b>

## 1 Inledning

I slutet av 1700-talet uppstod nationalstaten som modell för samhällsbygget i några av dagens länder i Europa. Hundra år senare, under första delen av 1800-talet, ökade nationalmedvetandet och efter första världskrigets slut på 1900-talet växte nationalstater fram ur den fallna Österrike-Ungernmonarkin. Även demokratiseringsfrågor var starkt förknippade med nationalstaternas framväxt (Landgrebe 2020). I och med nationalstaternas uppkomst, uppstod också definierade gränser länder emellan.

Efter andra världskriget var en stor del av Europa sönderbombat. Speciellt gränsregioner blev hårt utsatta. Det här ledde till att det gränsregionala samarbetet utvecklades. Enligt Östhol (1996) har gränsöverskridande samarbete sitt ursprung i behoven av att neutralisera negativa effekter av en gräns och för att motverka marginalisering av områden som ligger långt från huvudstäderna. Östhol (1996, 10-11) definierar begreppet gränsregion som ett område intill en statsgräns med motsvarighet i någon politiskt-administrativ subnationell nivå, kommunal eller regional. I gränsregioner finns också starka sociala, kulturella och ekonomiska band. En gränsöverskridande region bildas när gränsregioner på ömse sidor om en statsgräns väljer att samarbeta under institutionaliserade former. Storlek och befogenheter kan variera mellan subnationella enheter i olika stater. Europarådet definierar i sin handbok "Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities" en gränsregion som en offentlig geografisk enhet direkt under statlig nivå och som har en gemensam statsgräns med en eller flera enheter av samma slag i det angränsande landet (Ricq 2006). Caves (2005) definierar i sin tur gränsregioner som geografiskt belägna i periferin av landet och som inte får mycket uppmärksamhet från en politisk och ekonomiskt synvinkel. Speciellt ekonomiskt är gränsregioner satta i en svag position. Trots detta finns det gränsregionala aktiviteter som bidrar till att gränsregioner kan dra fördel av geografin och stärka sin konkurrenskraft genom att bilda ett samarbetsförhållande. Ett sådant gränslöst förhållande kallas för gränsöverskridande samarbete enligt Caves (ibid.) Det är med andra ord inte så lätt att hitta en definition på gränsregioner, gränsregionalt samarbete, gränsöverskridande samarbete eller

gränsregional samverkan. Sammanfattningsvis kan man säga att det handlar om ett samarbete mellan direkt angränsande länder och att det finns en geografisk samhörighet och historia trots att man tillhör olika nationer. Fokuset i arbetet läggs på det gränsregionala perspektivet.

För att kunna få en uppfattning om det gränsregionala samarbetets betydelse i dåtid, nutid som framtid, bör det gränsregionala samarbetet granskas utifrån såväl ett europeiskt, nordiskt, nationellt, regionalt som kommunalt perspektiv. På samma sätt som det finns flera olika definitioner av gränsregioner, finns det även ett tämligen stort utbud av olika gränsregionala instrument för samarbetet. Det kan även vara svårt att navigera mellan till exempel olika lagar, förordningar och konventioner. Vad innebär de olika gränsregionala instrumenten i praktiken? Har det gränsregionala samarbetets karaktär ändrats över tid? Har samarbetet blivit till exempel mer institutionaliserat sedan Finland blev medlem i EU? Finns det skillnader i hur nationella och regionala aktörer ser på det gränsregionala samarbetet över tid? Kan man med hjälp av nya gränsregionala instrument positionera sig på ett nytt sätt på den europeiska kartan med tanke på framtiden? De här frågeställningarna kommer den här avhandlingen att analysera.

Avsikten med den här pro gradu-avhandlingen är att analysera det gränsregionala samarbetets olika former och karaktär genom att först ge en teoretisk översikt av olika gränsregionala instrument och mekanismer och sedan i den empiriska delen göra ett nedslag i praktiken i en gränsregion som såväl i ett nordiskt som europeiskt sammanhang hör till de äldsta i Europa. Av intresse är också att se om det finns skillnader i synsättet gällande det gränsregionala samarbetet mellan den nationella och den regionala nivån. Gränsregionen som undersöks är Kvarkenregionen och samarbetsorganet Kvarkenrådet. Fokus i detta arbete kommer att ligga på Kvarkenrådet, ett gränsregionalt samarbetsorgan som grundades år 1972. Geografiskt handlar det om ett maritimt samarbetsområde mellan Finland och Sverige. Regionalt omfattar samarbetsområdet tre landskap i Finland (Landskapsförbunden i Österbotten, Södra Österbotten och Mellersta-Österbotten) samt Regionförbundet Västerbottens län i Sverige. Därtill är städerna Vasa, Karleby, Seinäjoki och Jakobstad medlemmar på finsk sida samt Örnsköldsvik kommun på svensk sida av Kvarken. År 1979 blev Kvarkenrådet en del av det officiella nordiska samarbetet då Kvarkenrådet utsågs till

en nordisk gränskommitté som erhåller finansiellt stöd via Nordiska Ministerrådet och dess ämbetsmannakommitté för regionalpolitik (Kvarkenrådet 2020).

## **1.1 Avhandlingens disposition**

Avhandlingen inleds med en inledning där temat med fokus på gränsregionala frågor får sin början. Därefter lyfts syfte och problemställning upp samt avgränsningar. Innan teoridelen speglas gränsregionala frågor ur ett europeiskt, nordiskt, nationellt, regionalt och kommunalt perspektiv. I det teoretiska kapitlet ligger fokus på instrument för det gränsregionala samarbetet. Här lyfter jag fram olika instrument, regelverk, lagar och konventioner som har eller kan ha en viktig gränsregional inverkan. De olika modellerna visar på en mångfasetterad mängd olika lösningar som kan stå till förfogande. I avhandlingen har jag valt att lägga ett specifikt fokus vid en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (framöver kallat EGTS i avhandlingen), ett relativt nytt juridiskt instrument på EU-nivå. Jag har valt detta fokus därför att det finns en öppen fråga om det här relativt nya juridiska instrumentet kan komma att bli ett nyckelinstrument i utformningen av framtidens regionalpolitik i EU. För att närma mig frågan mer från ett nerifrån-och-upp-perspektiv och senare också gå djupare in i frågan i den empiriska delen, har jag valt att lyfta fram Kvarkenregionen och Kvarkenrådet som intresseområde eftersom Kvarkenrådet är bland de äldsta gränsregionerna i Norden och i Europa. I det avslutande kapitlet tar jag upp bland annat otydligheten med regionernas och kommunernas internationella kompetens för att jobba tvärssektoriellt samt huruvida det juridiska instrumentet EGTS handlar mer om profilering och positionering på Europeanivå än rent rättsliga aspekter. I det avslutande teorikapitlet presenterar jag närmare hur jag tänkt gå vidare med den empiriska delen i avhandlingen där fokus ligger på det gränsregionala samverkansorganet Kvarkenrådet. Därefter presenterar jag Kvarkenregionen och Kvarkenrådet lite närmare, vilka metoder jag valt för undersökningen, hur jag gick tillväga samt analys av undersökningens resultat. I det avslutande kapitlet diskuterar jag kring resultaten och gör sammanfattande kommentarer där jag också lyfter fram mina reflektioner och tankar kring fortsatta studier i ämnet eller tangerande ämnen.

## **1.2 Avhandlingens syfte och problemställning**

Syftet med den här pro gradu-avhandlingen är att granska hur det gränsregionala samarbetet utvecklats över tid. Har ett mer mellanfolkligt gränsregionalt samarbete frångåtts till förmån för ett mer institutionaliserat samarbete? Har Finlands och Sveriges EU-medlemskap bidragit till ett förändrat sätt att arbeta? Vad har implementeringen av nya finansiella och juridiska EU-instrument medfört för gränsregionerna? Finns det en skillnad i synsättet gällande gränsregional samverkan över tid mellan den nationella och den regionala nivån?

I den teoretiska delen granskar jag vilka instrument och mekanismer som finns att tillgå för en gränsregional samverkan. Här granskar jag främst olika organisatoriska (frivilliga) instrument, finansiella instrument och juridiska (institutionella) instrument. En del är kopplade till EU-medlemskapet, andra till exempel till Europarådet. Jag tittar också närmare på de nordiska instrumenten som möjliggörs via bland annat Nordiska Ministerrådet. Eftersom gränsregional samverkan också är kopplad till såväl regional- som kommunal samverkan, är det relevant att se närmare på vilka möjligheter det finns för regioner och kommuner att verka gränsregionalt. I den empiriska delen fördjupar jag frågeställningarna utgående från Kvarkenregionen och den aktivitet som sker inom ramen för Kvarkenrådets verksamhet.

### **1.3 Avgränsningar**

Sedan år 1979 stöder Nordiska Ministerrådet de så kallade gränskommittéerna i Norden med ett finansiellt stöd. År 2020 är gränskommittéerna 12 till antalet (Nordiskt samarbete 2020). När Finland och Sverige i sin tur blev EU-medlemmar år 1995 blev båda länderna delaktiga i EU:s kohesions- och strukturfondspolitik samt i den territoriella agendan som är ett instrument inom sammanhållningspolitiken. INTERREG (den territoriella agendan) infördes som finansieringsinstrument för befrämjande av gränsregional samverkan år 1990 (Eufonder 2020). Nu pågår den femte programperioden (2014-2020), den så kallade ”INTERREG V”.

EU-medlemskapet för Finlands och Sveriges del ledde till att också flera nordiska gränsregioner strävade efter att bli ett så kallat INTERREG-område. En förutsättning för att kunna bli ett INTERREG-område är ett gränsregionalt utvecklingsprogram som ska godkännas av EU-kommissionen. Kvarkenregionen och Kvarkenrådet är ett sådant



område som fungerar såväl som en nordisk gränskommitté som ett INTERREG-område med tillgång till EU-finansiering. Därför är Kvarkenrådet speciellt intressant som studieområde i denna avhandling. Historiskt sett har det länge funnits en samverkan mellan Västerbotten och Österbotten vilket Olaus Magnus Carta Marina från 1539 påvisar (Richter 1893). I Kvarkenregionen finns en lång historia och erfarenhet av att verka som en gränsregion i ett nordiskt som i ett europeiskt perspektiv. Kvarkenrådet står även i beråd att ombilda sig organisatoriskt från en registrerad förening till ett EGTS. Jag ämnar därför i denna avhandling inledningsvis ge en översiktsbild över olika gränsregionala instrument och därefter fördjupa mig mera i praktiken i gränsregional samverkan i Kvarkenregionen och lägga ett visst fokus på EGTS som ett juridiskt gränsregionalt instrument.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Gränsregional samverkan ur ett europeiskt perspektiv

I kölvattnet efter andra världskriget började den så kallade järnridån (Nationalencyklopedin 2020) avskilja det kommuniststyrda Östeuropa från Västeuropa. Människor, byar, kommuner, regioner och länder skiljdes från varandra genom byggandet av Berlinmuren år 1961. Muren hade en hård övervakning och den gick tvärs igenom en stor del av Europa. Att ta sig från öst till väst blev mer eller mindre en omöjlighet. I Västeuropa sades det på många håll ”aldrig mera krig” och det fanns en stark önskan om att stärka freden. Detta ledde till de första inledande samtalen kring mera samverkan. Den 9 maj 1950 lade den franske utrikesministern Robert Schuman fram den så kallade Schumanplanen (Nationalencyklopedin, 2020) som innebar att Frankrike och Tyskland skulle utveckla ett samarbete kring produktionen av kol och stål. Även andra länder välkomnades med. Inledningsvis gällde samarbetet enbart sex länder (Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland) som började samarbeta kring produktionen av kol och stål år 1952. Sex år senare, år 1958, utökades samarbetet med att även gälla jordbruk och handel samt en fredlig användning av kärnkraftverk. Samtidigt ändrades namnet från den europeiska kol- och stålunionen till Europeiska Ekonomiska Gemenskaperna (EEG). År 1967 ändrades namnet till de Europeiska Gemenskaperna (EG). EG ombildades in sin tur år 1993 till den Europeiska Unionen (EU). Då uppstod en inre marknad för varor, tjänster, personer och kapital. Ännu i december 2019 hade EU 28 medlemsländer men i och med Brexit har Storbritannien lämnat EU per den 31.1.2020 (Nationalencyklopedin 2020).

År 1949 bildades även Europarådet för att främja demokrati, säkra medborgarnas grundläggande mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Europarådet fungerar som en mellanstatlig organisation och samarbetet sker främst via internationella konventioner. Kongressen för lokala och regionala myndigheter (CLRAE) är kommunernas och regionernas förlängda arm till Europarådet. Europakonventionen om kommunal självstyrelse från år 1985 är utgångspunkten för arbetet för lokal och

regional demokrati. Av Europarådets 47 medlemsländer, har 45 hittills antagit konventionen om kommunal självstyrelse (Sveriges kommuner och regioner 2019).

Termen EUREGIO eller euroregion finns inte definierad på laglig grund men kom att börja användas i Västeuropa sedan 1960-talet och används ännu idag i stora delar av Europa. Termen EUREGIO började användas då det första initiativet till en gränsregional samverkan skapades i ett gränsområde mellan Tyskland och Nederländerna år 1958. Det här förklarar varför andra gränsregionala samarbeten på den tysk-nederländska gränsen även kom att kallas med suffixet EUREGIO. Modellen spred sig dock till andra delar av gränsområden och länder i Europa och är vedertagen idag som modell för gränsregional samverkan, dock inte i Norden där vi inte använder EUREGIO som begrepp. Samverkansmodellen baserar sig inte heller på någon laglig grund utan kan likställas med en form av en organisation över gränsen baserat på avtal (Zapletal 2010).

## **2.2 Gränsregional samverkan ur ett nordiskt perspektiv**

I ett nordiskt sammanhang har det funnits allt sedan 1800-talet ett mellanfolkligt samarbete över gränserna. Föreningen Norden bildades år 1919 i Danmark, Sverige och Norge och firade såldes 100 år av samarbete år 2019. År 1922 bildades Föreningen Norden på Island och år 1924 i Finland. Föreningen Norden har därmed haft en stor betydelse för upprätthållandet av det mellanfolkliga nordiska samarbetet under lång tid. På en mer institutionell nivå gjordes det år 1948 ett försök att grunda ett skandinaviskt försvarsförbund. Förhandlingarna bröt samman år 1949 och Norge, Danmark och Island valde i stället att gå med i NATO. Sverige behöll sin neutralitet. År 1952 grundades Nordiska Rådet av Danmark, Island, Norge och Sverige. Finland blev medlem först år 1955. Under 1950- och 1960-talet gjordes flera såväl lyckade som misslyckade försök att utöka det nordiska samarbetet. Nordiska Ministerrådet grundades år 1971 för att uttryckligen hålla fast vid det nordiska samarbetet. Som enda nordiska land valde Danmark att bli medlem av EG år 1973. Sen valde Danmark i sin tur att ta rollen som brobyggare mellan Norden och Europa (Elmersjö 2013; Nordiskt samarbete 2020).

Det nordiska regionalpolitiska samarbetet har även en relativt lång historia. Det fick sin början i sent 1960-tal. Grunden för det gränsregionala samarbetet har utgått ifrån att de nordiska gränsregionerna ofta är perifera regioner i sina respektive länder och därför har de mycket att vinna på att samarbeta över landsgränsen. Det institutionella gränssamarbetet består av Ministerrådet för näringsliv, energi och regionalpolitik (MR-NER), Ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (ÄK-R), Nordiska ministerrådets sekretariat, Nordregio samt av 12 gränskommittéer där Kvarkenrådet är en av dessa 12 gränskommittéer. Gränskommittéerna är organisationer som samlar lokala och regionala aktörer som verkar för att främja utvecklingen av gränsregionerna i Norden. För detta arbete erhåller de även ett finansiellt stöd från Nordiska Ministerrådet (Nordiskt samarbete 2020, Nordiska Ministerrådet 2018).

### **2.3 Gränsregional samverkan ur ett nationellt och regionalt perspektiv**

Enligt Uppslagsverket Finland definieras regionalpolitik som ”en sammanfattande benämning på de politiska beslut och samhällseliga åtgärder som syftar till att främja en regional balans i den ekonomiska och befolkningsmässiga utvecklingen inom ett av politiska gränser avgränsat område”. I praktiken betyder detta att besluten tas på nationell nivå men verkställs på en regional nivå. I dagens Finland är även regionalpolitiken starkt kopplat till EU-politiken (Uppslagsverket Finland 2012).

I internationella jämförelser framställs de nordiska länderna som decentraliserade enhetsstater där kommunerna utgör basen (Loughlin och Peters 1997). Framväxten av den nordiska modellen kan betecknas som en folkhemsidéologi. Det har gällt att bygga upp ett välfärdssystem för medborgarna som är solidariskt och universellt inriktat. Detta innebär en utjämnande politik, det vill säga ett starkt statligt engagemang, vilket inneburit att välfärdsstaten i stor utsträckning byggts upp uppifrån-ned med stöd av övergripande statliga reformer (Petersson 1998).

EU-medlemskapet år 1995 innebar en ny regionalpolitik för Finlands del eftersom EU gått inför att direkt stöda en utveckling som gynnar det regionala och lokala. Kohesions- och strukturfondspolitikerna som EU bedriver innebär en utjämningspolitik och den uppmuntrar även till gränsöverskridande och integrationsfrämjande projekt. Det hänvisas ofta till ett styrelseskick på flera nivåer (”multilevel governance” eller

”managing across borders” på engelska) (Ståhlberg 2000, 156). Nya allianser och partnerskapsprojekt uppstår där lokala, regionala, nationella och europeiska aktörer samarbetar vilket inkluderar även samarbete med privata och tredje sektorns aktörer. I och med regionernas ökade engagemang inom EU:s kohesions- och strukturfondspolitik, har också regionernas självmedvetenhet stärkts. Risken finns därför att den förhållandevis harmoniska symbiosen mellan det statliga och det lokala utarmas. Två hållningssätt kan skönjas, som kan komma att stå emot varandra, en recentralistisk eller en decentralistisk inriktning (Ståhlberg 2000, 158).

Sedan Finlands medlemskap i EU år 1995 har flera regeringar hunnit sätta sin prägel på regionalpolitiken i Finland, ibland även frånvaron av uttalad regionalpolitik. Reformerna har avlöst varandra. Ibland har den sittande regeringen strävat efter större kommuner, ibland att stärka stadspolitiken i Finland. Den förra regeringen (Sipiläs regering 29.5.2015-6.6.2019) ville stärka den regionala nivån genom att införa självstyrande landskap. I det nu godkända regeringsprogrammet, ”ett inkluderande och kunnigt Finland- ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle” (Antti Rinnes Regeringsprogram, sedermera Sanna Marins regeringsprogram från och med 10.12.2019), nämns inte ordet regionalpolitik överhuvudtaget (vid en sökning på ordet regionalpolitik). Däremot nämns ordet regionutveckling. Enligt regeringsprogrammet ”*bör det skapas ett handlingskoncept (för regionutveckling) som utgår från regioner och/ eller teman och baserar sig på avtal och partnerskap och svarar mot särdragen hos varje region. Regionspecifika avtalshelheter utgör en del av den helhet som består av Finlands ekosystempolitik och tillväxtprogram. En handlingsmodell ska utarbetas i samband med regionutvecklingsbeslutet 2019*”. Därtill sägs det under mål 7 att de nordiska länderna ska utgöra världens bäst integrerade region. Det står också att ”Finland önskar underlätta rörligheten mellan de nordiska länderna för allmänheten. Detta görs genom att aktivt avveckla befintliga gränshinder och sträva efter att i ny lagstiftning se till att det inte uppstår nya gränshinder mellan de nordiska länderna. Det regionala och gränsöverskridande samarbetet ska även beaktas i planeringen av de finansiella instrumenten för EU:s programperiod 2021–2027”. (Antti Rinnes Regeringsprogram, sedermera Sanna Marins regeringsprogram från och med 10.12.2019, Mål 7. Finland fördjupar den nordiska gemenskapen och östersjösamarbetet).

Sedan våren 2019 har Arbets- och näringsministeriet lett arbetet med att ta fram ett strategiskt regionutvecklingsbeslut för Finlands del för åren 2020-2023. Det kommande strategiska regionsutvecklingsbeslutet har målet fram till år 2030 (Statsrådets beslut om de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen 2020-2023, 19.3.2020). Arbets- och näringsministeriet har tillsammans med andra ministerier, landskapsförbund och andra regionutvecklingsaktörer tagit fram ett underlag som allmänheten via plattformen *Din Åsikt* kunde kommentera fram till 12 januari 2020. Statsrådet godkände 19.3.2020 regionsutvecklingsbeslutet för tiden 2020-2023. Regionutvecklingsbeslutet är Statsrådets rikstäckande prioriteringar som definierar de centrala tyngdpunkterna och målsättningarna för regionutvecklingen. Beslutet tar fasta på regeringsprogrammets innehåll men lyfter speciellt fram tvärasektoriella teman och fenomen. Beslutet är ikraft under denna regeringsperiod (2020-2023) men har planerade återverkningar ända fram till år 2030. Enligt regeringsprogrammet ska regionutvecklingen bygga på regionernas egna styrkor och specialdrag. Det nya angreppssättet innebär att regionutvecklingen framöver ska bygga på ett platsbaserat angreppssätt och kompanjonskap (exempelvis service-ekosystem) samt avtalsbundenhet där man bland annat befrämjar utvecklingen av digitala tjänster, platsoberoende företagsverksamhet och tillgång till kommunikationer som stöder arbete samt multilokalitet. Regionutvecklingslagen ska även revideras till början av år 2021. Tanken är att den nya lagen ska skapa ramarna för en reviderad regionutvecklingsmodell. Regionutvecklingsmodellen utgår från en mer verkningsfull interaktion och partnerskap såväl inom statsrådet och landskapen som mellan staten och landskapen samt bland offentliga och privata aktörer, liksom bland föreningar och medborgare. Med en avtalsbaserad regionutveckling avser man både tillvägsgångssättet och specifika avtal om utvecklingsinsatser och resurser. Avtalen kommer att ligga som underlag för utdelningen av de nationella regionutvecklingsmedlen. Avtalen om utvecklingsinsatser ska ytterligare bygga på landskapens och dess delregioners särdrag och styrkor samt beakta olika slags städer, landsbygd och skärgård (Statsrådets beslut om de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen 2020-2023, 19.3.2020).

## **2.4 Gränsregional samverkan ur ett kommunalt perspektiv**

I Finland har kommunerna en stark självstyrelse enligt grundlagens 121 § (Finlands grundlag 1999/731). I kommunallagens andra kapitel (KomL 2015/410) stipuleras närmare om uppgifterna för Finlands kommuner. Kommunernas kompetens (behörighet) har av hävd indelats i allmän kompetens och särskild kompetens. Internationell samverkan utgör en särskild kompetens hos kommunerna. Kommunernas rätt att delta i internationellt samarbete är också erkänd i Europarådets självstyrelsestadga från år 1985. Enligt den europeiska stadgan för lokal självstyrelse, har de lokala myndigheterna rätt att idka samarbete med andra staters motsvarande organ enligt vissa föreskrifter. Sedan 1977 finns det även ett avtal om nordisk samverkan på kommunnivå. Därtill kan EU:s medlemsstater förbinda sig till en motsvarande samverkan på europeisk nivå. Enligt Harjula och Prättälä (2012, 146-147) har kommunernas internationella verksamhet de senaste åren utvidgats till nya områden. Förutom det traditionella vänortssamarbetet strävar kommunerna numera också till att tillsammans med näringslivet marknadsföra sin region, främja turism och export. För de här nya verksamhetsformerna har det inte uppstått ny rättspraxis som ersätter den tidigare restriktiva praxisen. En kommun är i huvudsak verksam på sitt område. Kommunernas internationella verksamhet bestäms även utgående från gränserna för kommunens kompetens. Verksamheten måste motsvara kommuninvånarnas bästa, enskilda personer eller företag får inte utan orsak understöd och insatsen ska vara skälig i förhållande till de mål som eftersträvas (Harjula och Prättälä 2012).

Det traditionella vänortssamarbetet, som nämnts här ovan, har sina rötter i de första vänortskontakterna mellan nordiska kommuner från år 1939. Vänortskontakten slöts mellan Uddevalla i Sverige och Thisted i Danmark. Till vänortskedjan kopplades senare Skien i Norge och Loimaa i Finland. Vänortsrörelsen, som initierades av föreningen Norden, utgick främst ifrån ett kulturellt samarbete. Det fanns också den så kallade Fadderortsrörelsen, som föremedlade humanitär hjälp till det krigsdrabbade Finland från kommuner i Sverige. Dessa samverkandeformer gick senare samman eftersom kommunerna främst tog över ansvaret på 1950-talet med att organisera de nordiska kontakterna. Vänortsrörelsen var således i utgångsskedet mycket av en folkrörelse (Sandberg 2001). I och med EU-medlemskapet år 1995 förändrades även

det traditionella vänortssamarbetet kommunerna i Norden emellan. Sandberg (ibid.) söker i sin uppsats sambandet mellan nordisk inriktning, europeisering och internationalisering. Vid ingången till 2000-talet dominerade de nordiska kontakterna fortfarande i vänortsrelationerna. Nya kontakter har främst skapats till Baltikum och Ryssland. I Sandbergs undersökning (ibid.) framkom bland annat att det finns en viss spänning mellan det offentliga och det folkliga eftersom vänortssamarbetet organisatoriskt startade inom det civila samhället men övertogs av kommunerna. Representanter från civilsamhället och föreningen Norden ansåg att det folkliga inslaget i vänortsutbytet fått stå tillbaka för kontakter mellan kommunala förvaltningar.



### **3 Teoretisk bakgrund**

Omvärlden förändras. Frågor som globalisering och digitalisering bidrar till att föra människor, kontinenter och samhällen närmare varandra. Finland ingår både bilaterala och multilaterala överenskommelser med främmande stater och med internationella organisationer. Bilaterala överenskommelser ingås mellan två stater eller mellan staten och en internationell organisation och multilaterala överenskommelser ingås mellan flera stater. Multilaterala avtal kan vara universella eller regionala till sin karaktär (Nationalencyklopedin 2020).

Internationaliseringsprocessen har medfört en förändrad syn på internationella relationer. Politisk, teknisk och ekonomisk utveckling har medfört att samverkan mellan stater har blivit allt mer nödvändig. Detta har lett till ett ökat antal av mellanstatliga internationella organisationer vars arbetsområden tidigare ansågs mera inrikespolitiska. Tidigare var det vanligt att regeringar ingick samarbetsavtal. Nu har även offentliga organ på regional och lokal nivå börjat agera mer oberoende av sina stater i internationella intresseorganisationer och transnationella företag (Persson 2005, 31). Vilhelm Persson hävdar i sin doktorsavhandling (ibid.) att gränsen mellan nationell och internationell ekonomi, politik och förvaltning suddas ut allt mer.

När samarbetsformer regleras rättsligt kan regleringen grunda sig på folkrätt, nationell rätt, EG-/EU-rätt eller kanske på någon annan särskild slags transnationell rättsordning. Det har visat sig att juridiken ofta spelar en begränsande roll vid gränsöverskridande myndighetssamarbete. Det finns ett oändligt antal möjliga kombinationer av rättsliga och politiska förutsättningar för internationellt myndighetssamarbete. Situationen vid samarbete över statsgränser är emellertid ovanligt mångfacetterad (Persson 2005, 14).

Såväl i ett nordiskt som i ett europeiskt perspektiv finns det gränsregionala samarbetet med som ett viktigt instrument till att fördjupa integrationen mellan länderna. I detta kapitel ämnar jag ge en översiktsbild över olika former av gränsregionala instrument som finns att tillgå för det gränsregionala-kommunala samarbetet. Mitt intresse ligger

specifikt på EGTS (som alltså betyder ”europeisk gruppering för territoriellt samarbete”) som instrument men jag ämnar också ta upp andra gränsregionala instrument för att ge en översiktsbild. De olika instrumenten är olika till sin form och karaktär. Därför har jag försökt grupperna in de olika instrumenten i olika kategorier och undergrupper för att bättre kunna belysa de olika instrumentens olika innebörd. Jag har delat in dem i tre undergrupper; organisatoriska (frivilliga) instrument, finansiella instrument och juridiska (institutionella) instrument.

### **3.1 Organisatoriska (frivilliga) instrument**

#### 3.1.1 Närhets- och partnerskapsprinciper

I det här underkapitlet ämnar jag lyfta fram speciellt två närhets- och partnerskapsprinciper, nämligen Lissabonfördraget och subsidiaritetsprincipen samt EU:s partnerskapsprincip.

Romfördraget som undertecknades år 1957 utgör grunden till EU-samarbetet. Behörigheten för Europeiska unionen och dess organ bestäms i flera olika grundfördrag. Idag styrs EU av Lissabonfördraget (Nationalencyklopedin 2020). Lissabonfördraget signerades av samtliga EU-länders regeringschefer i Portugals huvudstad Lissabon år 2007, därav namnet Lissabonfördraget. Fördraget är det åttonde fördraget sedan EU bildades och det trädde i kraft den 1 december år 2009 efter åtta års förhandlingar. Fördraget kan jämföras med en grundlag. Med Lissabonfördraget fick EU-parlamentet mera makt när det gäller lagstiftning och EU:s budget. Parlamentets och rådets förordningar är enligt Romfördraget direkt bindande för medlemsstaterna och dess myndigheter, utan nationell verkställighet. Direktiven i sin tur föreskriver målsättningar för den nationella lagstiftningen men inte hur dessa målsättningar ska implementeras. Enligt Lissabonfördraget (2007/C 306/01) har man mera tagit i beaktande den kommunala självstyrelsen än vad som var fallet med tidigare grundfördrag där kommunerna inte nämndes alls. Enligt fördraget ska unionen respektera medlemsstaternas nationella identitet men också beakta dess regionala och lokala självstyrelse.

Närhetsprincipen bygger på att EU ska eftersträva att all verksamhet ska bygga på

närhet till medborgarna. Närhetsprincipen betonar att beslut bör göras så öppet och nära medborgarna som möjligt samt att EU informerar om hur medborgarna kan framföra sina åsikter och utkräva politiskt ansvar (Nationalencyklopedin 2020). Subsidiaritetsprincipen i sin tur avser att avgöra den interventionsnivå som är mest relevant inom de områden där EU och medlemsstaterna har delade befogenheter. Det kan röra sig om en åtgärd på europeisk, nationell eller lokal nivå. EU kan endast ingripa om man kan agera mer effektivt än medlemsstaterna eller om en åtgärd på europeisk nivå skulle ha betydande fördelar. Subsidiaritetsprinipen avser också att föra EU och dess medborgare närmare varandra genom att garantera att en åtgärd sker på lokal nivå då det visar sig vara nödvändigt. Subsidiaritetsprincipen betyder dock inte att den åtgärden alltid ska ske på den nivå som är närmast medborgaren (EUR-Lex 2015).

Kommuner och regioner är i alla EU-länder en livskraftig del av nationalstaternas demokratiska struktur (Prättälä och Harjula 2012). Det har uppskattats att till och med över hälften av EU:s lagstiftning och program berör den lokala eller regionala nivån. I de nordiska länderna är också kommunernas uppgiftsområde betydligt bredare eftersom kommunerna har huvudansvaret för välfärdsservicen och att trygga tekniska grundbehov. Möjligheten att bära upp skatt på kommunal nivå är nästan enbart ett nordiskt fenomen. I mellan och södra Europa har man mera identitetskommuner då man i Norden (hittills) har mera välfärdskommuner.

Europeiska Unionen själv har inte en decentraliserad förvaltning som skulle ansvara för verkställigheten av EU-rätt i medlemsstaterna. Detta är medlemsstaternas uppgift. Enligt EU-rätt är kommuner en del av den verkställande makten såsom statliga myndigheter och som offentliga myndigheter är de skyldiga att följa medlemsstaternas bindande samarbetsprinciper. (Prättälä och Harjula 2012, 87). Europeiska unionen definierar dock inte hur medlemsstaterna bör ordna sin förvaltning.

Genom att Lissabonfördraget har antagits inom EU har den regionala och lokala nivåns konstitutionella ställning stärks på olika sätt. År 2009 publicerade Regionkommittén en vitbok om flernivåstyre i syfte att ”öka de lokala och regionala myndigheternas deltagande i utformningen och genomförandet av gemenskapspolitiken”. Utgångspunkten är principen om subsidiaritet och att lokala och regionala institutioner

de facto generellt sett i Europa har en stor ekonomisk och politisk betydelse. Enligt regionkommittén är det dags för ”verkligt flernivåstyre” genom att forma ett ”partnerskap” mellan europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Tanken var att det bör utformas en ”EU-stadga” om flernivåstyre men det presenterades som en ”politisk handlingsram” snarare än ett rättsligt instrument (Regionkommittén 2009/C 211/01).

EU:s partnerskapsprincip introducerades i 1988 års reform av den europeiska regionalpolitiken. Den så kallade partnerskapsprincipen gav för första gången aktörer på lokal och regional nivå en formell status i EU:s policyprocess. Till exempel då det gäller att jobba fram regionala planer för EU:s strukturfondsprogram ska partnerskapsprincipen tillämpas. Programdokumenten ska tas fram av medlemslandet i en partnerskapsanda eller direkt av subnationella aktörer.

Kersbergen och Waarden (2004) menar att hierarkin inom nationalstaten luckrats upp i och med att de subnationella nivåerna stärkt sin makt. Samtidigt har det tillkommit en ny beslutsnivå ovan nationalstaten genom fördjupningen av det europeiska samarbetet. Kersbergen och Waarden (ibid.) framhåller således att partnerskapsprincipen har förändrat den territoriella balansen i Europa eftersom centralregeringarna tvingades avsäga en del av sin makt till förmån för subnationella aktörer. Ett antagande är att subnationella aktörer strävar efter att överbrygga klyftan mellan den skrivna författningen och den politiska praktiken. Det har uppstått en situation där staten på central nivå kommit att utmanas både uppifrån och nedifrån ifråga om makt och styrning (Gidlund och Jeneck 2000).

Enligt EU-kommissionens delegerade förordning (EU/2014/240) om den europeiska uppförandekoden för partnerskap inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) ska ett nära samarbete etableras mellan offentliga myndigheter, näringslivets och arbetsmarknadens partner samt organ som företräder det civila samhället på nationell, regional och lokal nivå genom hela programprocessen, som består av planering, genomförande, övervakning och utvärdering. Sandberg och Ståhlberg (2001, 89) konstaterar att den tilltagande konkurrensen mellan europeiska regioner har i Norden resulterat i samarbete mellan regioner och regionernas kommuner. I detta sammanhang har EU:s partnerskapsprincip varit en katalysator. I regelverken för EU:s struktur- och investeringsfonder 2014-2020

har partnerskapsprincipen och flernivåstyre ytterligare stärkts. I studien ”Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI-funds” (EU-kommissionen 2016) framkommer att partnerskapsprincipen haft en positiv inverkan till utveckling i många länder och program tack vare den nya uppförandekoden.

### 3.1.2 Konventioner

Kommunalt samarbete över statsgränser har uppmärksammats internationellt genom internationella konventioner. Konventionerna är en del av de folkrättsliga ramarna för kommunalt samarbete. Folkrätten är regler för samlevnad mellan stater. Den traditionella folkrättens utgångspunkt har varit den att internationella relationer är en angelägenhet för statschefer, regeringar och deras diplomatiska sändebud och att de i sin tur ingår folkrättsliga avtal. Det ökade samarbetet har dock påverkat folkrätten. Reglering av internationell samverkan har kommit att bli en viktigare del av folkrätten (Persson 2005, 34). Då det gäller verkställighetsåtgärder får andra staters myndighet enligt folkrätten inte utöva makt i en annan stats territorium (Persson 2005, 43). De nordiska länderna har dock slutit ett generellt avtal som ger deras myndigheter rätt att ha direkt kontakt med varandra, det så kallade Helsingforsavtalet från 1962 (samarbetsöverenskommelsen uppdaterad 11.3.1974). Persson (ibid.) kom i sin doktorsavhandling fram till att folkrättsliga regler och principer inte alltid ger konkreta svar på vilket lands rättssystem som ska tillämpas i samarbetssituationer. Persson (ibid.) rekommenderar att reglera detta i ett samarbetsavtal.

I detta underkapitel kommer jag att lyfta fram tre specifika konventioner. De två första härrör sig från den europeiska nivån. Den första konventionen är Europarådets ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala organ som även kallas Madridkonventionen. Det finns även tre tilläggsprotokoll till Madridkonventionen. Den andra konventionen är Europarådets europeiska stadga om lokal självstyrelse. Den tredje konventionen är en nordisk konvention om gränsöverskridande kommunalt samarbete.

Utrikesfrågor har varit förbehållna staterna men genom Europarådets ramkonvention från 21.5.1980 om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala

samhällsorgan har rätten till denna typ av samarbeten etablerats på den europeiska nivån. Ramkonventionen (1990/76) från 1980 infördes i Finland genom en förordning (1990/1029). Finland har dock inte undertecknat något av de tre tilläggsprotokollen eftersom tilläggsprotokollen anses strida mot nationell lagstiftning. I huvuddrag innebär konventionen att avtalsslutande parter förbinder sig att underlätta och främja samarbete över riksgränserna mellan regionala och lokala organ. En särskild hänsyn ska även tas till varje parts särskilda konstitutionella bestämmelser. Med samarbete över riksgränserna avses åtgärder som syftar till att stärka och främja grannrelationerna mellan regionala och lokala organ inom två eller flera avtalsslutande parters behörighet samt att komma överens om nödvändiga avtal och överenskommelser i detta syfte. Enligt konventionen är en utgångspunkt för samarbetet att det ska äga rum inom ramen för de regionala och lokala organens befogenheter enligt nationell lagstiftning och att sådana befogenheter inte ska ändras till sin omfattning och natur av konventionen. Med regionala och lokala organ förstås kommuner, myndigheter och andra organ som utövar regional och lokal verksamhet. Enligt konventionen åtar sig staterna att underlätta och uppmuntra samarbete samt att försöka lösa bland annat juridiska och administrativa problem. Parterna förpliktas dock inte till några konkreta åtaganden och det stadgas uttryckligen att alla kommunala avtal ska ingås i enlighet med nationell rätt (Persson 2005, 51-52).

Majoriteten av Europarådets medlemsstater har ratificerat ramkonventionen, däribland Finland. Senare har tre tilläggsprotokoll till den europeiska samarbetskonventionen tillkommit. Det första (dagtecknat i Strasbourg den 9.11.1995, trädde i kraft 1.12.1998) föreskriver att kommuner ska ha kompetens att sluta avtal och bilda samarbetsorgan över statsgränser enligt de villkor som uppställs i nationell rätt. Det första tilläggsprotokollet utgör en komplettering till konventionen i syfte att stärka samarbete över riksgränser. Innebörden av protokollet är i huvudsak att de avtalsslutande parterna erkänner och respekterar rätten för regionala och lokala organ att inom sin behörighet ingå avtal om samarbete över riksgränser med motsvarande organ i andra stater. Det andra tilläggsprotokollet om interterritoriellt samarbete (dagtecknat i Strasbourg den 5.5.1998, trädde i kraft 1.2.2001) föreskriver att konventionen och protokollet ska tillämpas generellt på kommunalt och regionalt samarbete. Det andra tilläggsprotokollet som tar sikte på interregionalt samarbete innebär ett samarbete mellan samhällsorgan som inte finns fysiskt längs en riksgräns utan ett samarbete

regioner emellan överlag. De båda tilläggsprotokollen har ratificerats av betydligt färre stater än den ursprungliga konventionen. Till bestämmelserna i tilläggsprotokollet ansluter sig flera problem med hänsyn till finsk lagstiftning. I Finland har kommunerna inte befogenheter att fatta beslut i externa relationer, men kan genom statsfördrag ges sådana befogenheter. Kommunerna har inte heller befogenheter att överföra myndighetsutövning till en kommun i en annan stat, varför kommuner i Finland inte kan grunda gemensamma offentligrättsliga organ och inte heller använda gemensam beslutanderätt tillsammans med kommuner i en annan stat.

Europarådet har även utarbetat ett förslag till ett tredje tilläggsprotokoll som gäller gränsöverskridande samarbete mellan regionala samfund eller myndigheter. Enligt förslaget kan en gruppering för euroregionalt samarbete, (euroregional co-operation grouping) som kan bildas av kommuner eller regionala myndigheter, vara antingen offentligrättslig eller privaträttslig. Grupperingen för euroregionalt samarbete kan således vara en juridisk person. Det tredje tilläggsprotokollet påminner till formen en hel del om bildandet av ett EGTS, (se mera i underkapitel 3.3.1). En skillnad i förhållande till ett EGTS är att denna samarbetsmodell kan erbjuda en legal bas även för samarbete med länder som inte är medlemmar i EU. Som exempel kan nämnas Norge och Ryssland. Gällande det tredje tilläggsprotokollet uppstår för Finlands del delvis samma problem i anslutningen till det tredje tilläggsprotokollet som till de två första. De gäller i fråga om kommunalförvaltningens omfattning av uppgifter som kan överföras mellan kommunerna samt kommunmedlemmarnas grundläggande rättigheter och besvär rätt. (Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till parlamentets och rådets förordning, förordning om samarbetgruppingar, 16.12.2004). På grund av problemen i anslutning till i synnerhet det första tilläggsprotokollet har Finland fortfarande inte tillträtt någotdera tilläggsprotokoll.

Europarådets europeiska stadga om lokal självstyrelse har kunnat undertecknas av olika stater sedan 1985. Stadgan trädde i kraft år 1988 då fyra länder hade ratificerat den. Finland undertecknade stadgan i juni 1990 och ratificerade den sedan riksdagen antagit lagen om godkännande av vissa bestämmelser i stadgan (1991/1180). Stadgan infördes genom en förordning som trädde i kraft från början av oktober 1991 (1991/1181). Bestämmelserna i stadgan är allmänt hållna så i praktiken kan den sällan tillämpas direkt. Störst betydelse har den fått när lagar stiftas. Bestämmelserna om

kommunal förvaltning får inte stå i strid med bestämmelserna i stadgan. Alla Europeiska unionens medlemsstater är också Europarådets medlemmar. Därför erkänns den lokala självstyrelsestadgan i praktiken också inom den europeiska unionen fastän stadgan och dess bestämmelser inte innehåller EU-rättsliga element. Självstyrelsestadgan har dock den svagheten att den saknar ett effektivt tillsynssystem. Tillsynen bygger på rapporter av sakkunniga samt rekommendationer och resolutioner som utgår från rapporterna (Prättälä och Harjula 2004, 74). Medlemsstaternas regeringar har gett CLRAE ("Congress of Local and Regional Authorities of Europe" på engelska) uppdraget att övervakna tillämpningen av konventionen. CLRAE är Europarådets kommunalkongress och den arbetar med stöd av en fristående grupp experter och forskare med att göra landsrapporter, men även tematiska rapporter kring någon eller några artiklar i konventionen. Övervakningsrapporterna blir föremål för politisk behandling i CLRAE som kan rikta rekommendationer till medlemsländernas regeringar (Sveriges kommuner och regioner 2020). På ett mer övergripande plan finns även Europarådskonventionen om mänskliga rättigheter (1950) som i Finland även utövar ett konkret inflytande på lagstiftning som gäller kommunerna (1990/439).

Inom Norden har gränsöverskridande kommunalt samarbete en lång tradition, trots att den rättsliga grunden länge ansågs oklar. För att legitimera och uppmuntra samarbete antog de nordiska länderna inom ramen för Nordiska rådet år 1977 en konvention om gränsöverskridande kommunalt arbete (Nordiskt samarbete 2020). Finland har sedermera antagit en lag (1979/49) och förordning (1979/50) som reglerar bestämmelserna i avtalet (konventionen). För Finlands del gäller överenskommelsen såväl kommuner som samkommuner (Prättälä och Harjula 2004, 75). Områden som lämpar sig väl för kommunalt nordiskt samarbete är inom kultur, miljövard, sjukvård, transport och turism. Konventionen syftade dock inte till att vidga den kommunala kompetensen att sluta avtal, den skulle endast klargöra att kommunernas kompetens att samarbeta även omfattar gränsöverskridande projekt. Finland har även senare gjort en överenskommelse som gäller närområdessamarbete mellan Finland och Ryssland som trädde i kraft 10.8.1992 (1992/645).



### 3.1.3 Avtalsbaserade lösningar

Samarbete mellan olika staters offentliga organ kan regleras genom avtal som sluts mellan regeringar. När offentliga organ på lägre nivå sluter avtal uppstår en situation som inte är föremål för lika samlad rättslig reglering. Situationen är inte typisk för vare sig folkrättsliga, offentligrättsliga eller civilrättsliga avtal, hävdar Vilhelm Persson i sin doktorsavhandling (2005). Det förekommer situationer där offentlig verksamhet utförs i privaträttsliga former och där offentliga organ bedriver verksamhet som typiskt sett är privaträttsligt. I andra länder finns det många olika organisationsformer vilka kan ibland vara svåra att anpassa till den egna nationella lagstiftningen. Detta gör att det kan uppstå osäkerhet kring den rättsliga klassificeringen av båda parterna i ett gränsöverskridande avtal.

Kommunerna är enligt finsk rättsordning särskilda rättssubjekt. Detta medför att de enligt finsk rätt kan agera som självständiga avtalsparter. Det är dock inte självklart att detta kan upprätthållas externt eftersom kommuner organisatoriskt är underställda staten. Det internationella rättssystemet bygger på att stater har ett ansvar för alla offentliga organ inom dess territorium och att konflikter mellan sådana organ löses mellan regeringarna, eventuellt genom anlitan av någon internationell domstol (Persson 2005, 153).

I den nordiska konventionen om kommunalt samarbete och i tilläggsprotokollen till den europeiska samarbetskonventionen finns uttryckliga bestämmelser om att de avtalsslutande kommunerna själva ansvarar för åtaganden som de gör (Johansson, 1995). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den ursprungliga europeiska samarbetskonventionen.

Kommunernas kompetens att sluta avtal saknar ofta direkt lagstöd (Persson 2005, 158). En sådan kompetens har dock sagts följa kommunernas egenskap av självständiga rättssubjekt. Kommuner har således en generell rätt att sluta avtal inom sina verksamhetsområden. Denna kompetens omfattar både civilrättsliga och offentligrättsliga frågor. Kommunernas avtalskompetens innefattar kompetens att sluta samarbetsavtal med andra kommuner. Sådana avtal har beskrivits som en privaträttslig samarbetsform. Verksamhet som ska bli föremål för kommunala

samarbetsavtal måste ligga inom kommunens kompetens. Kommuner kan således sluta gränsöverskridande avtal förutsatt att dessa avtal regleras av nationell rätt.

#### 3.1.4 Gentlemannaöverenskommelser

I det internationella umgänget förekommer det emellertid att partner dokumenterar samförstånd i instrument som sägs vara rättsligt oförpliktande. Jämfört med rättsligt bindande avtal kan oförpliktande överenskommelser till exempel vara mindre tidsödande, innebära större flexibilitet eller göra det lättare att uppnå politiska kompromisser (Vilhelm Persson 2005, 18). Rättsligt oförpliktande överenskommelser benämns ibland *gentlemen's agreements* eller *memoranda of understanding*. En teori som framförts i den folkrättsliga doktrinen är att rättsligt oförpliktande överenskommelser inte är juridiskt men moraliskt eller politiskt bindande. Överenskommelserna ger inte tillgång till rättsliga tvistlösningsinstitut, sanktionsmöjligheter eller krav på ersättning. Även på kommunal nivå spelar rättsligt oförpliktande instrument en betydelsefull roll (Niedobitek 2001, 2).

## 3.2 Finansiella instrument

### 3.2.1 ETS-program (INTERREG)

EU:s program för territoriellt samarbete (ETS) är ett finansieringsinstrument inom sammanhållningspolitiken som utformats för att främja en harmoniserad ekonomisk, social och kulturell utveckling inom unionen som helhet. Programmen finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Europeiskt territoriellt samarbete (ETS) har varit en del av EU:s sammanhållningspolitik sedan år 1990. Nuvarande programperiod 2014-2020 är den femte programperioden och benämns som ”INTERREG V”. För denna pågående programperiod (2014-2020) har man för första gången i den europeiska sammanhållningspolitikens historia antagit en särskild förordning som omfattar åtgärder inom ramen för europeiskt territoriellt samarbete som stöds av Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), (2013/1299). I artikel 3 sägs bland annat att deltagande regioner i det gränsöverskridande samarbetet ska vara Nuts 3-regioner i unionen, att finansieringsinstrumentet är gällande längs alla inre och yttre markgränser samt alla unionens Nuts 3-regioner längs sjögränser som är

separarerade med högst 150 km. Detta betyder bland annat att Kvarkenregionen uppfyller kriterierna. ETS-programmen möjliggör ett gränsregionalt samarbete (A), ett transnationellt samarbete (B) och ett interregionalt samarbete (C). ”INTERREG-förordningen”, artikel 22, tar också upp EGTS där det sägs att medlemsstater som deltar i ett samarbetsprogram kan använda sig av ett EGTS i syfte att göra den ansvarig för förvaltningen av samarbetsprogrammet eller delar av det, särskilt genom att överlåta den förvaltande myndighetens ansvar till grupperingen. Under pågående programperiod (2014-2020) är den förvaltande myndigheten Länsstyrelsen i Västerbotten för det gränsregionala programmet Botnia-Atlantica i Kvarkenregionen. ”INTERREG” är ett finansieringsinstrument för EU-unionens inre gränser medan det finns ett skilt program för EU:s yttre gränser (ENI-programmet). ENI är en förkortning av European Neighbourhood Instrument som översatts till svenska som Europeisk grannskapsinstrument. För Finlands del tillämpas ENI-programmet på gränssamarbetet mellan Finland och Ryssland (Strukturfonder 2020).

### 3.2.2 Nordisk gränskommitté

De nordiska gränskommittéerna är organisationer som samlar lokala och regionala aktörer till att främja den gränsregionala utvecklingen i Norden. Den lokala och regionala förankringen av samarbetet är en central utgångspunkt i detta arbete. De nordiska gränskommittéerna arbetar i första hand med att främja konkurrenskraft i näringslivet i gränsregionerna, identifiera och undanröja gränshinder, utveckla hållbara och klimatvänliga miljö- och energilösningar och utveckla infrastruktur och kommunikationer av betydelse för gränsområdena.

Sedan år 1979 stöder Nordiska Ministerrådet (NMR) olika gränskommittéer med ett finansiellt stöd. Från och med år 2018 införde NMR en ny modell för finansiering till gränskommittéerna. Finansieringen består av en basdel på 400 000 DKK till samtliga gränskommittéer, samt en tilläggsdel baserad på ”tidigare tilldelning och politisk relevans”. Enligt Nordiska Ministerrådets dokumentet (2018) ”Gränskommittéerna i det nordiska samarbetet” sägs att den långtgående historiska erfarenheten av att samarbeta som finns i samtliga gränsregioner i Norden har skapat en grund för att Norden ses som ett föregångsland vad gäller gränsöverskridande samarbete i Europa. Gränskommittéernas uppdrag är att bidra till att utveckla det gränsregionala

samarbetet i Norden. Gränskommittéerna är de som upplever utmaningarna som skapas av att det finns riksgränser inom en funktionellt sammanhängande region. Det är också de som kan identifiera dessa och arbeta med att bryta de ner. Gränskommittéerna har kunskap om utmaningar för både befolkning, näringsliv och offentliga myndigheter i gränsområdena, och de kan fungera som en plattform för samarbete om lösningar. Nordiska ministerrådets sekretariat skriver treåriga bilaterala ramkontrakt med respektive gränskommitté.

Förhållandet mellan de nordiska gränskommittéerna och Nordiska ministerrådet är viktigt både för de enskilda gränskommittéerna såsom Kvarkenrådet och för det nordiska regionalpolitiska arbetets genomförande. I likhet med EU-program och -projekt såsom INTERREG, har man också på en nordiskt nivå gått inför att jobba fram samarbetsprogram. Det nugällande övergripande programinstrumentet för regionalutveckling heter ”nordiskt samarbetsprogram för regional utveckling och planering 2017-2020” och ett nytt program för perioden 2021-2024 är under arbete. För att skapa mer långsiktighet i det nordiska regionala utvecklingsarbetet, har även en nordisk gränsregional strategi tagits fram med sikte på år 2025.

Det har även gjorts utvärderingar som frammanar en formaliserad koppling mellan ämbetsmannakommittéen för regionalpolitik och gränskommittéerna i form av kontrakt och årlig rapportering. Det sägs bland annat att en tydligare koppling mellan gränskommittéernas bidrag till sektorns verksamhet och genomförandet av samarbetsprogrammet kan utvecklas och säkerställas inom ramen för en nordisk gränsregional strategi (Kvarkenrådets strategiplan 2018-2020 med inriktning på 2025, 2018).

### **3.3 Juridiska (institutionella) instrument**

#### **3.3.1 EGTS-Europeisk gruppering för territoriellt samarbete**

Den 5 juli 2006 godkändes Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete, EGTS (2006/1082/EG). Med territoriellt samarbete menas att befrämja gränsöverskridande, transnationellt och/eller interregionalt samarbete. I första momentet sägs ”för att uppnå harmonisk utveckling

på gemenskapens hela territorium och en starkare ekonomisk, social och territoriell sammanhållning måste det territoriella samarbetet stärkas”. I andra momentet sägs ” det krävs åtgärder för att minska de betydande svårigheter som medlemsstaterna och i synnerhet regionala och lokala myndigheter mött vid genomförandet och förvaltningen av territoriellt samarbete inom ramen för olika nationella lagar och förfaranden”. Också ett ökat antal av land- och sjögränser inom gemenskapen har lett till att man behöver underlätta territoriellt samarbete. Det har visat sig att de instrument som redan finns, till exempel de europeiska ekonomiska intressegrupperingarna (EEIG), (se mera i underkapitlet 3.3.2) under programperioden 2000-2006 har varit dåligt anpassade för att organisera strukturerat samarbete enligt INTERREG-initiativet (se mera underkapitlet 3.2.1). Det behövs ett nytt instrument som kan undanröja hindren för territoriellt samarbete, det vill säga möjligheten att bilda samsamarbetsgrupperingar som har statusen som en juridisk person, men att bildandet av dessa grupperingar bör vara frivilligt. Dessa grupperingar bör ha befogenheter att agera på sina medlemmars vägnar, särskilt regionala och lokala myndigheter. Enligt förordningen kan också en gruppering utgöra aktör för att genomföra program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU till exempel via strukturfonderna. Ett EGTS bör utforma sin egen stadga och organ (till exempel anställa personal) samt regler för sin budget och sitt ekonomiska ansvar. En gruppering ska bestå av medlemmar som finns i minst två medlemsstater. Medlemmarna kan bestå av medlemsstater, regionala myndigheter, lokala myndigheter och andra offentligt rättsliga organ. Efter antagandet av avtal och stadga ska dessa godkännas av den myndighet i det land där grupperingen registreras. De nationella lagarna i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte styr grupperingen i de frågor som inte alls eller bara delvis regleras av förordningen (2006/1082/EG). Ett EGTS kan inte agera som myndighetsutövare, ej heller ägna sig åt verksamheter inom polisiära, rättsliga eller utrikespolitiska områden. Därtill får en grupperings verksamhet inte heller strida mot allmänintresset i någon av medlemsstaterna, eller mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, säkerhet, hälsa eller moral. I rapporten om EGTS utgiven av Region Skåne (2011) sägs också att EGTS kan delas in i multifunktionella grupperingar och unifunktionella grupperingar. Med en unifunktionell modell menas att grupperingen har inrättats för att förvalta ett enskilt projekt eller för att få ekonomiskt stöd för detta. Därför är en unifunktionell EGTS bunden till en viss tidsperiod. En multifunktionell modell har ett bredare syfte och längre varaktighet.

I den finska EGTS-lagen (2009/554) sägs att finska staten, landskapet Åland, kommuner och samkommuner kan vara medlemmar i sådana grupperingar. Det kan även offentligrättsliga organ som avses i lagen om offentlig upphandling (2007/348). Med det avses bolag och andra juridiska personer som tillgodoser allmännyttiga behov vilka inte har en industriell eller kommersiell karaktär. Organ som inte har registrerat säte i en EU-medlemsstat kan inte vara medlem i en finländsk gruppering, vilket utesluter till exempel Norge och Ryssland. I likhet med svensk terminologi har termen ”myndighetsutövning” en mer vidsträckt betydelse i finländsk rätt än i grupperingsförordningen och det är därför möjligt att låta grupperingar utöva viss offentlig makt. Om inte annat sägs i grupperingens stadga, tillämpas föreningslagen (1989/503).

Enligt en rätt nyligen publicerad utvärdering av EGTS i Europa (Regionkommittén 2020) framkommer att EGTS som instrument är mycket användbart i befrämjandet av lösningar för olika gränshinder. I utvärderingsrapporterna lyfts bästa praxis fram på 13 olika temaområden där EGTS som instrument varit betydelsefull. Vid utgången av år 2019 fanns 75 registrerade EGTS i Europa. Endast några EGTS har hittills minskat sin verksamhet eller delvis upphört, främst på grund av likviditetsproblem eller att verksamheten ändrats, såsom att inte längre utgöra ett sekretariat för ett ”INTERREG-program”. Enligt EGTS-plattformen som upprätthålls av Regionkommittén finns till dags dato 75 registrerade EGTS i Europa (Regionkommittén 2020).

### 3.3.2 EEIG- Europeiska ekonomiska intressegrupperingar

Sedan år 1985 finns en EU-förordning (1985/2137/EEG) kring europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG). Syftet med förordningen är att införa ett rättsligt instrument på EU-nivå för att minska sådana svårigheter av juridiskt, skattemässigt eller psykologiskt slag som fysiska personer, företag och andra enheter stöter på när de samarbetar över gränserna. Tanken med en EEIG-gruppering är att underlätta eller utveckla medlemmarnas ekonomiska verksamhet genom att man samlar resurser, verksamhet och kompetens. Genom detta samarbete ska medlemmarna tillsammans kunna uppnå bättre resultat än genom att verka var och en för sig.

En EEIG kan bildas av bolag och andra rättsliga enheter av offentligt eller privaträttsligt slag, som har bildats enligt ett EU-lands lagstiftning och har sitt säte inom EU. En EEIG kan också bildas av fysiska personer som utövar industri-, handels-, hantverks-, eller jordbruksverksamhet eller ett fritt yrke eller annan verksamhet inom EU. En EEIG ska ha minst två medlemmar från olika EU-länder. Ett avtal uppgörs som innehåller uppgifter om grupperingens namn, säte och syfte, om varje medlemsnamn, firma och deras registreringsnummer och ort samt grupperingens varaktighet om inte denna är obestämd. Avtalet om bildande av en gruppering ska sedan ges till ett register som anges av varje EU-land. Denna registrering ger grupperingen en fullständig rättslig ställning i hela EU. Varje medlem i en EEIG ska ha minst en röst. En EEIG ska ha minst två organ; medlemmarna gemensamt och en eller flera företagsledare. Grupperingen har inte till syfte att skapa vinst för egen del. Vinsten i en EEIG beaktas som medlemmarnas egen vinst och delas dem emellan enligt vad som anges i avtalet om att bilda grupperingen, eller i lika delar.

Vid en snabbkontroll per e-post i mars 2020 till den regionala företagarorganisationen Kust-Österbottens företagare och exportandelsaget Viexpo, verkade EEIG vara ett rätt okänt instrument inom företagarkretsar i landskapet Österbotten. Detta torde också gälla för övriga delar av Finland.

### 3.3.3 ECBM-Europeisk gränsregional mekanism

I en gränsöverskridande granskning – cross-border review (EU-kommissionen, u.å) framkom att gränsområden generellt sett har sämre ekonomi än andra EU-områden i en medlemsstat. Det gäller speciellt tillgången till offentliga tjänster som sjukhus och universitet. Ofta är det komplicerat och dyrt att ta sig fram mellan olika administrativa och rättsliga system. År 2017 antog kommissionen meddelandet ”Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden” (2017/534/COM). I meddelandet lyfter kommissionen fram vad EU och medlemsstaterna kan göra för att främja komplexiteten i tidsåtgången och kostnaderna för interaktion över gränserna för att främja gemensamt utnyttjande av tjänster vid de inre gränserna. En handlingsplan på 10 punkter togs fram där en av punkterna gäller rättsliga och administrativa problem vid gränserna. Handlingsplanens punkt nummer 9 gäller ett initiativ som inleddes

under Luxemburgs ordförandeskap 2015: ”Ett antal medlemsstater överväger fördelarna med ett nytt instrument för att förenkla gränsöverskridande projekt genom att på frivillig basis och efter överenskommelse med de ansvariga myndigheterna göra det möjligt att tillämpa en medlemsstats regler i den intilliggande medlemsstaten. Detta skulle gälla för ett visst projekt eller en viss insats som lokala och/eller regionala myndigheter har tagit initiativ till” (2018/282/SWD). EU-kommissionen föreslår därför en ny frivillig mekanism för att lösa rättsliga problem i gränsområden som ett komplement till både ett finansiellt stöd inom ramen för INTERREG (territoriellt samarbete) som ett juridiskt-institutionellt stöd som till exempel EGTS, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, eftersom sådana grupperingar inte har lagstiftningsbehörighet för att undanröja rättsliga hinder. Införandet av ett direktiv, som är bindande för EU-medlemsstaterna, skulle kunna skapa nya skillnader i gränsområdena eftersom olika medlemsstater kan bestämma form och tillvägagångssätt för tillämpningen av direktivet. Då kan två grannmedlemsstater skapa två olika system som sedan möts vid de inre gränserna. Denna mekanism ska mera ses som en metod på EU-nivå för att lösa rättsliga gränsregionala problem. Mekanismen innebär att det görs ett europeisk åtagande som har direkt effekt eller ett europeiskt gränsregionalt uttalande som kräver ytterligare ett lagstiftningsförfarande i medlemsstaten. Den föreslagna förordningens tillämpningsområde omfattar gemensamma gränsområden vid landgränser men kan även tillämpas på havsgränser och EU:s yttre gränser. För att respektera subsidiaritetsprincipen är användningen av mekanismen frivillig för medlemsstaterna (2018/373/COM). I Europaparlamentets och rådets förslag till förordning (2018/0198/COD) sägs i punkt fem att rättsliga hinder är en mycket mindre fråga för sjögränserna på grund av att det är fysiskt omöjligt att passera gränsen dagligen eller flera gånger i veckan för arbete, utbildning, handel, användning av infrastruktur och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller för räddningstjänst. Det är tänkt att mekanismen ska förbättra genomförandet av gemensamma gränsöverskridande projekt. De medlemsstater som inför mekanismen är skyldiga att inrätta en nationell gränsöverskridande samordningspunkt. I detta skede finns enbart ett förslag till EU-förordning.



### 3.4 Diskussion och sammanfattning

När en stat ansluter sig till den Europeiska unionen begränsar den sin suveränitet på områden där kompetensen har överförts på gemenskapen. Förutom att bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EG, det vill säga Romfördraget, är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, har EG dessutom rätt att utfärda bestämmelser som är bindande för medlemsstaterna och som åsidosätter den nationella lagstiftningen, om bestämmelserna står i strid med varandra (Persson 2005).

För att övernationella direktiv som EU beslutar om ska kunna implementeras i medlemsstater med vitt skild storlek, geografisk utsträckning, flernivåförvaltning, etnisk homo- eller heterogenitet, politisk kultur- och språk, bör det finnas tydliga beslutsstrukturer på alla nivåer, från den nationella, regionala till den lokala nivån. Om bilden kompliceras av flera icke-offentliga aktörer på de olika nivåerna är risken stor för beslutskollisioner (von Bergmann-Winberg 2010).

Persson (ibid.) kom fram till i sin doktorsavhandling att ovannämnda konventioner eller EU:s arbete inte medför någon särskild kompetens att samarbeta och sluta avtal över statsgränser. Då det gäller kommunerna måste de agera inom ramen för sina nationella kompetensramar och att det därmed är den nationella rätten som reglerar kommunernas kompetens att samarbeta. Den folkrättsliga regleringen av gränsöverskridande kontakter och samarbete är inte preciserad. Därför är det motiverat att legitimera och reglera myndighetssamarbete genom avtal som klargör vad för sorts samarbete som är tillåtet och vilka ramar som ska gälla.

Det är med andra ord inte alla gånger så lätt att navigera mellan olika former av internationella partnerskap, konventioner och instrument. Detta har också konstaterats på den finska juridiska nivån av Prättälä och Harjula (2004). Enligt dem har den finska förvaltningsrätten under de senaste årtiondena haft en stark nationell prägel (Prättälä och Harjula 2004, 68). I och med att omvärlden förändrats, framförallt via Finlands EU-medlemskap, har det dock blivit allt svårare att hålla fast vid dessa målsättningar. Internationella överenskommelser som är bindande för lagstiftaren- och skiparen ökar snabbt i betydelse också inom kommunalförvaltningen. Dessa överenskommelser påverkar hela vårt juridiska tänkande (Prättälä och Harjula 2004, 68). Den europarätt

som berör den finländska kommunalförvaltningen har ökat i omfattning sedan Finland blev medlem av Europarådet år 1989. Sedan år 1995, då Finland blev EU-medlem har EU:s regelverk varit en del av den finska rättsordningen.

Enligt von Bergmann-Winberg (2010) innebär begreppet "Regionernas Europa" att en "ny" regionalismen enligt EU på sikt kanske urholkar statens befogenheter när delegering sker på territoriella, funktionella sub- eller supernationella villkor eller också transnationella villkor. von Bergmann-Winberg (ibid.) framhåller inte enbart en ny regionalism, hon hävdar också att det finns en ny lokalism såsom i fallet Finland. Veggeland (2004) menar att en övergång skett från den nationella "governmentbaserade" demokratin till en internationell och interregional "governanceordning" som grundar sig på kontrakt mellan aktörerna och att denna ordning med tiden kommer att få en ökad legitimitet.

Enligt Johansson (2010) är det kommunernas övriga kontaktlänkar ännu relativt outforskade i samhällsorganisationen, speciellt kommunernas ökande internationella orientering och särskilt i förhållande till EU. Johansson (ibid.) hävdar att kommunernas ökade engagemang i de regionala utvecklingsfrågorna innebär att kommunerna inte längre är endast beroende av vad den centrala statsmakten bestämmer i sina ramar. Kommunerna kan stärka sin självstyrelsegrad genom ett strategiskt samarbete med andra kommuner, med regioner och med EU.

Enligt Berg och Lindahl (2007) har internationella frågor integrerats i den dagliga verksamheten i kommunerna. Först var det främst större kommuner som hade mest EU-relaterade aktiviteter men genom ökade satsningar på landsbygdsutvecklingen (via till exempel LEADER-programmen) har aktiviteten ökat i glesbygdskommunerna och på landsbygden.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att EU och Europarådet visat sig vara mycket intresserade av gränsöverskridande samarbete på lokal och regional nivå. Här tänker jag främst på olika partnerskap, konventioner och instrument såväl organisatoriska, (frivilliga), finansiella som juridiska (institutionella) som utarbetats och antagits. I det nordiska sammanhanget har gränsregional samverkan däremot haft en lång historia. Eftersom omvärlden förändras har det blivit allt mer legitimt för kommuner och

regioner att samverka även internationellt, delvis som ett indirekt led i den nationella utrikespolitiken. Någon formell utrikespolitisk kompetens har kommunerna och regionerna inte ännu fått trots att det skett en viss perspektivförskjutning. Vissa kommuner och regioner har ökat sin närvaro i Bryssel och har till och med en egen representation där i form av ett ”Bryssel-kontor”. Finländska och svenska kommuner har en omfattande självständighet internationellt sätt. I Finland gjordes en revidering av kommunallagen år 2015. Enligt de diskussioner jag då förde med representanter från Finlands kommunförbund (februari 2014) kommer inte ändringar att ske till den rättspraxis som gäller för kommunernas internationella åtaganden vilket också blev fallet. Det fanns inte heller något inskrivet om de nya landskapens internationella kompetens i utkastet till lagförslaget för den nya landskaps-social-och hälsovårdsreformen (SOTE-reformen). Reformförslaget förföll dock i mars 2019.

Det finns ett flertal nätverk både mer allmänna och inom specifika politikområden där kommuner, städer, landskapsförbund eller via Finlands Kommunförbund eller i andra internationella konstellationer tillsammans medverkar för att påverka EU-politiken. Till exempel finns Regionkommittén och CEMR (Council of European Municipalities and Regions). Inom nordiskt samarbete hittas också till exempel Kvarkenrådet, grundat 1972, där kommuner och regioner är medlemmar och där man idkar gränsregionalt samarbete över en nationalgräns. Även om kommunerna är integrerade i ett nationellt politiskt system hindrar det således inte dem från att vara aktörer på en europeisk och global arena (Peters och Pierre 2004). Samarbeten med andra städer eller kommuner inom EU handlar ofta om ”place branding” av den egna staden/regionen, det vill säga profilering, varumärkesbyggande och marknadsföring (Kavaratzis och Ashworth 2005; SKL 2008). Därtill kan kommunerna och regionerna använda olika EU-beslut i opinionsbildande syfte, framförallt för att skapa uppmärksamhet kring specifika policyproblem, skapa opinion inom kommunen och regionen i relation till staten.

## **4 Tidigare forskning**

I teoridelen i kapitel tre lyfte jag fram olika former av instrument för gränsregional samverkan, såsom organisatoriska, finansiella som juridiska instrument. Vid en snabb överblick verkar det som om utvecklingen gällande olika former av gränsregionala instrument också gått i den riktningen det vill säga från organisatoriska (frivilliga), via finansiella till juridiska (institutionella) instrument. Ett relativt nytt juridiskt instrument som presenterades i 3.3.1 är EGTS som godkändes som EU-förordning år 2006.

Enligt De Sousa (2013, 685) förespråkar EGTS en ny nerifrån-och-upp-ansats för territoriellt samarbete vilket kan betyda att ett gränsregionalt samarbete kan förflyttas från att ha varit marginell och informell till att bli starkare, mera rättsligt baserad och mer transparent organiserad som en del av EU:s institutionella struktur. EU-förordningen för EGTS förnyades år 2013. Det ”nya EGTS” förväntas spela en större roll i sättandet av den regionala policyagendan inom EU framöver.

Kvarkenrådet står som första helnordiska gränsregion i beråd att ombilda sig till ett EGTS. Det formella beslutet fattades i maj 2019 och processen pågår ännu. Eftersom jag valt att analysera närmare det gränsregionala samarbetet i Kvarkenregionen och inom Kvarkenrådet, är jag inledningsvis intresserad av att granska hur man i Norden förhållit sig överlag till EGTS som ett gränsregionalt instrument samt hur EGTS mottagits ute i Europa. Kan ett EGTS tillföra något nytt mervärde för såväl nordiska som europeiska gränsregioner?

### **4.1 EGTS ur en nordisk synvinkel**

Lisa Hörnström (2011) vid Nordregio har utarbetat ett elektroniskt arbetspapper där hon bland annat kartlägger hur de nordiska EU-länderna har arbetat med implementeringen av EGTS-förordningen på nationell nivå men också undersökt om ett EGTS kan tillföra något nytt till redan existerande gränsregionala samarbeten i de nordiska länderna. På den nationella nivån i Danmark antogs en lag om EGTS i april

2008 där man slog fast att ett EGTS kan bestå av nationella, regionala och lokala myndigheter samt sammanslutningar av dessa. Finland och Sverige var bland de sista medlemsländerna som antog en lag om EGTS eftersom länderna bedömde att EGTS-förordningen skulle innebära både praktiska och konstitutionella problem. För Finlands del antogs lagen om EGTS i juli 2009 (2009/554). I Finland är det gränsregionala samarbetet med Sverige och Estland som kan komma ifråga. I Sverige antogs lagen om EGTS i juni (2009:704). Det fanns med andra ord en stor skepsis i Finland och Sverige mot EGTS-förordningen och det främsta argumentet var att den inte var anpassad till de nordiska förhållanden.

I rapporten ”Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete” utgiven av Region Skåne konstaterade Engström Lina med flera (2011) att det kunde vara lämpligt att bilda ett EGTS i Öresundsregionen på ett policyområde som inte är politiskt känsligt, men att avvakta med att bilda ett EGTS som skulle ta hand om mer större politiskt kontroversiella frågor. Att bilda ett EGTS mellan Helsingör och Helsingborg kunde vara lämpligt men däremot ansåg författarna till rapporten att det inte var lämpligt att bilda ett EGTS för Öresundskommittén eftersom arbetet är väletablerat och väl fungerande.

Grensetjensen är ett samarbetsområde mellan Värmland i Sverige och Hedmark i Norge (från och med 1.1.2020 har Hedmark och Oppland fylkeskommuner gått samman och bildat Innlandet fylkeskommune) i syfte att tillhandahålla information om pendling och arbete på gränsen mellan Norge och Sverige. Trots intresse att bilda ett EGTS, är detta inte möjligt eftersom ett EGTS måste bestå av minst två EU-länder.

Lisa Hörnström (2011) konstaterar i sitt arbetsdokument att EGTS som organisationsform kunde användas för samarbetet inom Kvarkenrådet men att man vid översynen år 2006 kom fram till att det skulle innebära stora svårigheter som beror på oklarheter i såväl finsk som svensk lagstiftning vid den tidpunkten. Man förutsåg att det skulle ta för lång tid för de nationella regeringarna att godkänna ett EGTS. Lisa Hörnström (ibid.) skriver att den långa traditionen av gränsregionalt samarbete i Norden har gjort att man hittat välfungerande former för samarbete och därför är behovet av ett nytt instrument mindre än i många andra av EU:s medlemsstater. Ett annat argument kan vara att de flesta gränsregionala samarbeten i Norden sker i

områden som är rätt glesbebyggda i ett europeiskt perspektiv, exempelvis med långa avstånd, och därför är utmaningarna annorlunda än i tätbefolkade gränsregioner. Tanken med ett EGTS är dock att det ska fungera i såväl glesbebyggda områden som tätbefolkade områden och att instrumentet ska kunna användas såväl för samarbete kring enskilda frågor som i mer övergripande strategiskt samarbete på flera områden. Att bilda ett EGTS innebär att beslut på vissa områden skjuts över till ett gränsregionalt organ som består av representanter som utsetts av de myndigheter och organisationer som är medlemmar i grupperingen. I de nordiska länderna har det uttryckts tveksamhet kring huruvida detta är förenligt med respektive lands författning. Frågan är om ett gränsregionalt organ verkligen kan ta över de kompetenser som tillskrivs kommuner, regioner och andra myndigheter? Lisa Hörnström (ibid). konstaterar avslutningsvis att förutsättningarna och möjligheterna för bildandet av ett EGTS har kanske förbättrats i och med att större fokus lagts på territoriell sammanhållning, Europa 2020-strategin och utvecklandet av den territoriella agendan. Också EU:s makroregionala strategier för Donauregionen och Östersjöregionen kan komma att stärka betydelsen av EGTS-förordningen. Från nationellt håll i de nordiska länderna finns det dock en viss skepsis kring vilket sätt EGTS-förordningen kan bidra till ett mervärde för gränsregionalt samarbete.

Rapporten om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete av Engström med flera (2011) tar fokus på EGTS ur ett juridiskt och statsvetenskapligt perspektiv, med betoning på de juridiska aspekterna, men rapporten försöker också problematisera instrumentet ur ett statsvetenskapligt perspektiv. I rapporten konstateras det att det i svensk rätt finns relativt utförlig reglering om grupperingarnas verksamhet men att grupperingarna utgör en ny form av juridisk person och de är därtill verksamma gränsöverskridande mellan olika länder. Därför är det troligt att det uppkommer frågor om olika rättsreglers tillämplighet.

I den danska lagen undantas Grönland och Färöarna från lagens tillämpningsområde eftersom de inte är medlemmar i EU (LOV 2014/127). I EGTS-loven sägs att grupperingarna bygger på avtal och har en bolagsliknande grund vilket medför att grupperingarna har privaträttslig karaktär trots att medlemmarna är offentligrättsliga organ.

Eftersom Norge inte är medlem i EU innehåller inte norsk rätt några bestämmelser som direkt ansluter till grupperingsförordningen. Det finns inte heller andra direkta regler som berör gränsöverskridande kommunalt samarbete. Norge är dock bundet av överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser (Torshavn den 26 maj 1977, SÖ 1978:1) samt den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan (Madrid den 21 maj 1980, ETC 106, SÖ 1981:23). Norge har dock inte heller skrivit under eller ratificerat någon av de tre mer förpliktigande tilläggsprotokollen till den europeiska ramkonventionen. Därtill tillåter inte norsk kommunallagstiftning att överföra kompetens att fatta beslut som är bindande för kommunerna vid samarbete till utländska kommuner (NU 1976:10, 15). Så länge det inte ges beslutskompetens till något gemensamt organ, hindrar inte norsk kommunallagstiftning samarbete över riksgränser. Att bilda ett EGTS anses inte lämpligt för norska kommuner och det finns en viss osäkerhet kring huruvida norsk rätt kan tillåta norska organ att vara medlemmar i grupperingar.

Det torde vara möjligt för såväl dansk som svensk rätt att förena ett samarbete med ett organ från ett tredje land utanför EU, till exempel med Norge, vilket dock inte är möjligt enligt finsk lagstiftning. EU-rätten utesluter inte norskt deltagande i grupperingar, men man bör komma ihåg att en gruppering måste ha minst två medlemsländer som deltagare. Grupperingar kan därför inte bildas bilateralt med Norge. Det är också osäkert huruvida Norge skulle kunna vara sätesland för en gruppering. Lagstiftningen i samtliga deltagarländer måste också ge utrymme för norska deltagare.

Engström (2011, 40) med flera konstaterar i sin rapport att det sker samarbete över gränserna på europeisk nivå såsom Östersjöstrategin och andra makroregionala strategier. Dessa hanterar samma frågor som ett EGTS, men mer på en nationell nivå där även den regionala nivån kan involveras. Makroregionerna samordnar existerande projekt. Ett EGTS kunde vara lämpligt i ett dylikt sammanhang. Ett EGTS kan vara ett bra redskap om många partner är involverade. Då kan ett mervärde och symbolvärde skapas. Genom ett EGTS kan man bidra till att lösa den ständiga gränsproblematiken om vilket lands lagar som ska gälla i olika situationer. Det är

viktigt att reda ut vilken roll nationalstaterna har i en gruppering om de inte är medlemmar i grupperingen.

Ett EGTS innebär mer uppmärksamhet för en gränsregion. Därför kan EGTS ha ett mer politiskt värde än ett juridiskt. Författarna till rapporten ”Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete” (2010) ansåg sig inte hitta något mervärde för Öresundskommittén, grundad 1993, att ombildas till ett EGTS eftersom kommittéarbetet ansågs ha en fungerade verksamhet med klara och tydliga former. Däremot ansåg de att Öresundsdirekt, som är en svensk-dansk informationstjänst samt Örestat, som tar fram gränsregional statistik, kunde överväga att ombildas till ett eller varsitt EGTS. Dessa verksamheter har ett tydligt uppdrag men saknar stabilitet och långsiktighet. Ett annat möjligt EGTS kunde bildas gällande samarbetet mellan Helsingborg och Helsingör.

Det finns ett EGTS till dags dato där Sverige är partner via Region Skåne. Det är en transportkorridor med namnet Central European Transport Connection (CETC)-route 65 där syftet är att stärka förbindelserna på sträckan E65 med start i Malmö och slutpunkt på Kreta. Nätverket har ett stödjande sekretariat i Szczecin, Polen. Ett EGTS bidrar i det här fallet till att ett regelverk kan skapas för till exempel finansieringen, men nätverket kan också till exempel stärka lobbyverksamheten för transportkorridoren (Regionkommittén 2020).

Henrik Wenander (2016) lyfter fram ”nordiska gränsregioner som rättsvetenskapligt forskningsfält” i sin artikel. I Norden finns ett antal sådana gränsregioner, där arbetspendling, handel och andra kontakter över gränserna utgör naturliga inslag i vardagen. Wenander frågar sig vad som händer i skärningspunkter mellan rättsordningar som uppstår? Enligt honom handlar det om konsekvenser av kombinationer av regelverk i de nordiska länderna, i EU-rätten samt i nordiska och andra internationella överenskommelser. I hela Norden finns hos regeringar och parlament en politisk strävan att gynna rörlighet mellan de nordiska länderna, men också ambitioner att skydda egna intressen och bevara inarbetade strukturer. Det finns ett behov av juridisk sakkunskap i de nordiska diskussionerna om gränsregioners utmaningar och möjligheter, så att missuppfattningar och förenklingar kan undvikas (Wenander 2014, 128). Wenander (2016) menar att man genom att göra



undersökningar i gränsregioner kan bidra till att nya rättsliga kategorier identifieras och undersöks, exempelvis strukturen för samarbete och de nordiska gränsregionala organen, som är en form av offentliga organ med internationell prägel. Han menar också att samarbetsformer såsom EGTS är intressanta. Wenander (2016) konstaterar att det på grund av spänningen mellan intressena av nationalstatskontroll och internationell samverkan kan hittas intressanta forskningsuppgifter. Denna spänning är särskilt tydlig i gränsregionerna i dagens Norden.

#### **4.2 EGTS ur en europeisk synvinkel**

I studien “Bridging borders through institution-building: the EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions” undersöker Alice Engl (2016) gränsöverskridande integration på en mellanstatlig nivå inom ramen för EGTS. Enligt Alice Engl (ibid.) är EGTS ett överstatligt och direkt tillämpligt EU-rättsligt instrument som reglerar bildandet av gränsöverskridande organisationer som en juridisk person mellan offentliga myndigheter. Ett EGTS representerar således ett policyverktyg som kan ha en inverkan på den institutionella ramen för gränsöverskridande samverkan och som potentiellt förbättrar gränsregional institutionell integration på en mellanstatlig nivå. Målet med studien var att undersöka den potentiella effekten av detta EU instrument för gränsregional institutionell integration genom att studera den institutionella uppbyggnaden av valda EGTS. Det här gjordes genom att välja en analytisk tabell som definierar element av en möjlig integrationsprocess baserad på en institutionellt orienterad ansats. Den här analytiska tabellen tillämpades på fyra fallstudier: Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, EGTC Ister-Granum, Pyrenees-Mediterranean Euroregion och European Region Tyrol-South Tyrol-Trentino. Den empiriska analysen visade att trots en betydande förbättring av den rättsliga basen för samarbete, är den positiva effekten av ett EGTS för vidare institutionell gränsregional integration fortsättningsvis rätt begränsad på grund av en snäv struktur av institutioner och en låg nivå av medverkande aktörer.

Alice Engl (ibid.) tar i sin studie ansats i delar av EU-reformen 2006 gällande EU:s kohesionspolitik där Europaparlamentet och Rådet godkände regelverket för EGTS-instrumentet. EGTS-regelverket erbjuder rättsligt stöd för gränsregionalt samarbete och kompletterar därmed EU:s finansiella stöd för gränsregionalt samarbete via den

Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF). Territoriellt samarbete växlades i praktiken upp som en del av EU:s kohesionspolitik och erbjuder europeiska institutioner möjligheten att agera som agendasättare. På mellanstatlig nivå har instrumentet öppnat nya möjligheter för lokala och regionala myndigheter att förbättra territoriellt samarbete med enheter från andra stater, speciellt i gränsregioner, där existerande rättsliga ramar inte kunnat erbjuda en tillräcklig bas för samarbete. De Sousa (2013) lyfter däremot upp ett EGTS som ett exempel på ett nytt nerifrån-och-upp-perspektiv för territoriellt samarbete och att ett EGTS på sikt kan spela en större roll inom EU:s institutionella struktur. Enligt Durand och Nelles (2013, 588) erbjuder EGTS ett "institutionellt experiment" som möjliggör lokala, regionala och statliga aktörer från olika länder att gemensamt skapa en ny institution och agera tillsammans som en tydlig juridisk person. Med andra ord anses EGTS vara en ny typ av flernivåstyrning, "governance", institution. Artikelskribenten Alice Engl (2016) lyfter i sin teoridel upp den historiska utvecklingen av gränsregional samverkan i Europa sedan 1950-talet. Hon lyfter bland annat upp olika överenskommelser och instrument som utgjort basen i den gränsregionala samverkan. Till exempel Europarådets "Madridkonvention" från år 1980 och dess tre tilläggsprotokoll från år 1998, 2001 och 2013, som möjliggjorde att lokala och regionala myndigheter kunde formellt samverka över landgränser. Eftersom endast fem länder ratificerade tilläggsprotokollen blev deklARATIONEN rätt "oanvänd".

Sedan godkännandet av ERUF-fonden (Europeiska Regionala Utvecklingsfonden) år 1975 och utvecklingen av INTERREG-programmen år 1990, har den europeiska unionen börjat utveckla policyn och regler för att intensifiera gränsregional samverkan. Nästa större steg inom EU blev således godkännandet av ett EGTS-instrument år 2006. Forskningsfrågan i Alice Engls (ibid.) artikel tar fasta på tiden efter att ett EGTS bildats i fyra gränsregioner. I dessa regioner har gränsregionalsamverkan dock idkats under en längre tid och någon form av institutionaliserat gränsregionalt samarbete har även funnits. Men forskningsfrågan gäller om EGTS möjliggjort en vidare utveckling av det gränsregionala samarbetet i och med den mer institutionaliserade uppbyggnaden i enlighet med EU:s regelverk kring ett EGTS.

Sammanfattningsvis konstaterar Alice Engl (2016) i sin artikel att ett EGTS som ett nytt nerifrån-och-upp-instrument för Europas gränsregioner bidrar till att utveckla det institutionella gränsöverskridande samarbetet och att potentialen ligger i att stärka den territoriella agendan såväl på den europeiska nivån som på den regionala-lokala nivån. Resultatet påvisar dock att trots övervägda förbättringar av den juridiska basen för samarbete, är den möjliga effekten av ett EGTS för vidare institutionell gränsöverskridande integration fortfarande rätt begränsad på grund av en snäv struktur av institutioner och en låg nivå på aktörers medverkan. Genom de fyra fallstudierna påvisade Alice Engl (ibid.) dock på att ett EGTS som ett samarbetsinstrument har ändrat den rättsliga ramen för samarbetet, men potentialen är inte ännu utnyttjad till stora delar. Fallstudierna tog fasta på gränsregioner som tidigare haft någon form av samarbete, men valt att grunda ett EGTS. Studien granskar enbart den institutionella strukturen, men intressant skulle det ha varit att också kunna ta del av de bakomliggande orsakerna till att dessa regioner valt att grunda ett EGTS. Artikelskribenten Engl Alice (ibid.) lyfter själv fram det faktum att denna studie negligerar nätverk och kontrakt som skapats utanför den formella institutionella ramen. Här tänker jag själv främst på det mellanfolkliga samarbetet som oftast har en lång tradition i gränsområden. Det mellanfolkliga samarbetet har ofta en viktig roll i att stärka det integrerade samarbetet.

Jirka Zapletal (2010) granskar i sin artikel "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): a new tool facilitating cross-border cooperation and governance" vad som hänt fyra år efter att EGTS-förordningen antagits år 2006. Han konstaterar bland annat att ett EGTS inte har blivit skapat som ett ersättande instrument för redan existerande instrument för gränsregional samverkan utan snarare som ett alternativ till ett mellanstatligt instrument ("intergovernmental" på engelska). Han gör också jämförelser mellan EGTS och EUROREGIO (nämns i denna avhandling i punkt 2.1), mellan EGTS och Eurodistrikt (nämns inte i denna avhandling eftersom det främst berör större städer, metropoler) samt EGTS och EEIG (nämns i punkt 3.3.2). Gällande EUREGIO och Eurodistrikt baserar samarbetet sig på mellanstatliga avtal som berör enbart den lokala och regionala nivån. Gällande EEIG som dock har en legal status har det visat sig i olika utvärderingar att ett EEIG är otillräckligt gällande gränsregional samverkan. Genom införandet av ett EGTS når EU-kommissionen sitt mål med att skapa en bas för gränsregionalt samarbete, även interregionalt och

transnationellt. Jirka Zapetal (2010) ger även en översiktbild över alla EGTS som grundats i Europa till och med maj 2010, vilka var 15 till antalet. Därtill var 18 nya EGTS i utvecklingsfasen. Han tittade också på geografin, det vill säga var EGTS etablerat sig på den europeiska kartan och vilka länder som implementerat EU-förordningen. Han konstaterade att tyngdpunkten hittills, fram till år 2010, legat på Västeuropa och sydvästliga Europa, med undantag av Irland, medan Östeuropa och det nordiska blocket varit mer reserverat, med undantag av Danmark och Estland. Zapetal (ibid.) konstaterar avslutningsvis att det finns olika åsikter om EGTS som instrument på den nationella nivån och att EU-förordningen gällande EGTS från år 2006 är i behov av en revidering. Det borde också göras enklare för icke EU-medlemmar att delta i ett EGTS, till exempel genom ett EGTS på gränsen mellan Frankrike och Schweiz eller genom ett EGTS på gränsen mellan Sverige och Norge.

Sammanfattningsvis visar dessa rapporter och artiklar, som tar fasta på ett EGTS ur ett nordiskt som europeiskt perspektiv, en översiktbild över situationen såväl i Norden som i Europa gällande implementeringen av ett EGTS som gränsregionalt instrument, men de visar också på vissa svårigheter eller tveksamheter. Denna information anser jag är viktig med tanke på den empiriska delen. Den rätt nyligen publicerade utvärderingsrapporten om EGTS för perioden 2018-2019 (Regionkommitten 2020) visar att samtliga medlemsländer implementerat EU-förordningen från 2006 i den nationella lagstiftningen, men endast några medlemsländer har implementerat den reviderade EU-förordningen från år 2013. De medlemsstater där nationella myndigheter deltar i EGTS eller länder där det finns säten av EGTS, är också aktivare att erbjuda stöd, kunskap och information om EGTS. Av utvärderingsrapporten framgår också att EGTS koncentrerats till vissa EU-länder och gränsregioner medan det finns andra EU-länder som fortfarande inte har något EGTS. Det finns några EGTS som har partners med icke-EU-medlemmar vilket inte ändrat bilden de senaste två åren. ETS-instrumentet (som nämns i 3.3.1) är det viktigaste finansiella instrumentet för EGTS, men olika EGTS tar även del i andra EU-program. I slutet av år 2019 fanns 75 godkända EGTS och 25 nya EGTS i en utvecklingsfas i Europa.

### **4.3 Gränsöverskridande samarbete inom kommuner och regioner**

Anders Östhol (1996) granskar i sin doktorsavhandling ”Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa”, hur den politiska integrationen i Europa påverkar gränsöverskridande regionbildning. Regionalisering är en form av decentralisering som sker genom att regioner antingen upprättas, får utökade ekonomiska resurser, större lagliga befogenheter eller ökat politiskt handlingsutrymme. Regionbildning är en process varigenom någon form av institutionaliserat samarbete över statsgränser upprättas mellan subnationella enheter (Östhol 1996, 191). Analysen i Östhols doktorsavhandling visar att antalet gränsöverskridande samarbeten har ökat under hela den aktuella efterkrigsperioden (1947-1991). Det subnationella samarbetet är vanligare och mer institutionaliserat inom EU än utanför. Enligt Östhol (ibid.) har det statscentrerade perspektivet dominerat bland de integrationsteoretiska ansatserna vilket bidragit till att utvecklandet av nya former av politik på det regionala planet har underskattats. Därmed har inte de policy-nätverk som framträder kring gemenskapsinitiativ såsom INTERREG (numera den territoriella agendan, min anmärkning) inte tillskrivits en viktig roll. Policy-nätverken ger närliggande regioner och kommuner handlingsutrymme, vilket präglar de gränsöverskridande samarbeternas innehåll och geografiska utbredning (Östhol 1996, 192). I jämförelse med övriga Europa har det subnationella samarbetet i Norden utvecklats aktivt av Nordiska Ministerrådet redan under 1960- och 1970-talen. Europarådet spelade en motsvarande roll på 1980-talet. EU har även haft en positiv roll i utvecklandet av det gränsöverskridande samarbetet. Enligt Östhol (1996) kan gränsöverskridande regionalisering ske utan krav på konstitutionella förändringar. De svåraste principiella problemen är att beslutande organ inte tillåts fatta bindande beslut för ett gränsöverskridande organs räkning och att en gränsöverskridande region juridiskt bara kan ha sin hemvist i en stat. Normala krav på demokratisk insyn och tydlighet i ansvar är svåra att tillgodose. Bilateral mellanstatliga avtal är en vanlig lösning därför att ansvarsförhållandena blir tydliga utan att det behöver göras några stora ingrepp i nationell rätt.

Förändringarna av EU:s regionalpolitik har medfört att subnationella aktörer kommit att få en större roll i det internationella samarbetet. Reformerna sedan 1988 har inneburit väsentligt ökade resurser och ytterligare steg i riktning mot regionalisering.

Det har ansetts naturligt att gränsregioner borde beredas samma möjligheter att dra nytta av den inre marknaden som inhemska regioner genom att utveckla olika former av gränsöverskridande samarbete. Enligt Östhol (ibid.) utgör inrättandet av offentligrättsliga organ en brytpunkt där nationella regeringars intresse för gränsöverskridande regionbildning avtar. Östhol (ibid.) konstaterar att det är tveksamt om samarbeten kan institutionaliseras till den grad att regionerna ges rätt att fatta beslut som är bindande för tredje part. Det är, enligt Östhol (1996), inte sannolikt att de europeiska insitutionernas intresse för politisk integration i längden sammanfaller med subnationella aktörers intresse för att utveckla gränsöverskridande strukturer. Framförallt är långtgående institutionalisering över gränserna svår att acceptera för nationella regeringar. Skillnaden är dock hårfin mellan att delegera verkställande makt och att inrätta beslutande organ med gränsöverskridande befogenheter. Regionbildning sker med andra ord i en gråzon mellan privaträttsliga och offentligrättsliga former. Det ligger knappast i staternas intresse att uppmuntra ett slags gränsöverskridande regionalism som riskerar att underminera intern sammanhållning och politisk legitimitet. Det är heller inte troligt att gränsöverskridande samarbete formellt tillåts fördjupas mer än den europeiska integrationsprocessen i övrigt. I det läget kan gränsöverskridande regionbildning utmana staters anspråk på territoriell exklusivitet och övergå till att bli en konkurrerande organisations form (Östhol 1996, 197). Östhol (1996) konstaterar avslutningsvis i sin doktorsavhandling att regionbildning vid sidan av EU-medlemskap och avtal är beroende av en välvillig inställning från centrala regeringars sida. Genom kombinationen av ökade subnationella kontakter över gränser, staternas välvilliga inställning och EU:s förmåga att knyta samman aktörer på flera nivåer uppstår ett samarbetsklimat som gynnar gränsöverskridande regionbildning. Det är en annan fråga vilken tolerans statliga institutioner i det långa loppet har för alternativa organisationsformer inom sina gränser.

Den svenska regeringen tillsatte år 2001 en utredning som gick under namnet ”Gränskommunutredningen”. Det slutliga betänkandet består av huvudutredningen ”Ett internationellt kommunförbund” (SOU 2002:84) samt bilagedelen (SOU 2002:85). Uppdraget stod av att undersöka de rättsliga förutsättningarna för att svenska kommuner skall kunna samarbeta med finska kommuner och andra utländska kommuner i gemensamma offentligrättsliga samarbetsorgan. Utredningen kom bland

annat fram till att det skulle krävas en internationell överenskommelse innan ett internationellt kommunförbund kunde bildas där även kommunförbundets befogenheter skulle anges i överenskommelsen. Om en sådan överenskommelse sker mellan stater kan de kommuner som överenskommelsen avser inleda ett samarbete i ett internationellt kommunförbund. Utredningen föreslog att en sådan överenskommelse skulle utarbetas mellan Haparanda stad i Sverige och staden Torneå i Finland, i enlighet med önskemål från dessa nämnda städer. Lämpliga samsamarbetsområden kunde till exempel vara samhällsplanering, kultur- och fritidsverksamhet samt utbildning. Räddningstjänsten kan dock inte tas med eftersom kommunernas formella beslutsbefogenheter till denna del är begränsade. Det internationella kommunförbundet ska ha en sätesort i någondera medlemskommun. Sammanfattningsvis konstateras i utredningen att samarbetet med en utländsk kommun inte får medföra att den svenska kommunen i något avseende avsäger sig sin beslutanderätt till förmån för utländsk kommun om det inte finns ett uttryckligt lagstöd för ett sådant agerande. Inte heller får kommunen överlåta myndighetsutövningen i Sverige till kommun i utlandet. Svenska kommuners befogenheter att samarbeta med utländska kommuner, såsom finska kommuner, måste främst relateras till den allmänna kompetensen i kommunallagen. (SOU 2002:84, 40). För att ett internationellt kommunförbund skall kunna uppstå behövs en ny lag som gör det möjligt med ett gränskommunalt samarbete i offentligrättslig form.

I samband med svenska statliga utredningen (SOU 2002:84) tillkom också en bilaga med tre delar. En del av bilagan tog fasta på gränsöverskridande samarbete på lokal och regional nivå inom EU. Heidi Karlander (2001) skrev rapporten som en del av ”gränskommunutredningen”. I sin rapport tar Karlander (2001) upp olika strukturer för gränsöverskridande samarbeten mellan lokala och regionala myndigheter inom den europeiska unionens inre gränser. Hon tar avstamp i årtal 1993 och hänvisar till tidigare utredningar gjorda av Anders Östhol (se tidigare nämnda doktorsavhandling). Karlander (2001) kommer fram till att de flesta gränsöverskridande samarbeten följer samma mönster i utvecklingen av verksamheten. Samarbetet tar fart genom enstaka projekt inom ett visst område. När det visar sig vara gynnsamt för till exempel städer, kommuner eller regioner på båda sidorna av gränsen, leder det till ett ökat intresse för samverkan och fler projekt initieras. När verksamhetsområdena utökas och breddas uppstår ett behov av institutionalisering och ett systematiskt samarbete för lokal- och

regionalpolitik växer fram. Det kan ske inom olika former. Ju färre nivåer av beslutsfattande, desto effektivare samarbeten kan åstadkommas på kort tid. Detta är något som också EU eftersträvar med sin decentraliserade regionalpolitik. Karlander (2001) konstaterar att det finns samarbeten som nått långt i Europa men det saknas ett övergripande juridiskt ramverk för gränsöverskridande samarbeten.

I en arbetsrapport om kommunal samverkan och näringslivsutveckling mellan Sverige och Norge kommer Gunnar Skomsøy och Alf Sundin (2005) fram till svenska kommuner har rätt att samarbeta med utländska kommuner, dock på vissa villkor. Samarbetet med en utländsk kommun får inte medföra att den svenska kommunen i något avseende avsäger sig sin beslutanderätt till förmån för utländsk kommun om det inte finns ett uttryckligt lagstöd för ett sådant agerande. Inte heller får kommunen överlåta myndighetsutövningen i Sverige till kommun i utlandet. Det är således inte möjligt att bilda ett internationellt kommunförbund för att lösa gemensamma uppgifter eftersom lagförslaget inte ännu godkänts i Sverige, troligen på grund av att lagen skulle kräva en grunlagsförändring.

Skonsøy och Sundin (2005) konstaterar avslutningsvis i sin rapport ”Varför inte mer samarbete när möjligheter finns” att den politiska viljan måste finnas från de berörda huvudstäderna (Oslo och Stockholm, min anmärkning). Det måste också vara möjligt att inom ramen för de båda staternas nationella identitet och politiska integritet finna gemensamma politiska lösningar på de problem som uppstår vid en ökad integration, inte minst i gränsregionerna.

Gällande den nordiska nivån finns det en hel del med svenska lärdomsprov som relaterar till gränsregional samverkan. De flesta är gjorda om det gränsregionala samarbetet i Öresundsregionen (se exempelvis Svarrer 2011). Därtill finns olika utredningar och lärdomsprov gällande andra gränsregioner såsom gränsområdet mellan Sverige och Norge samt mellan Torneå och Haparanda, två mindre gränstäder som mer eller mindre växt ihop, men åtskiljs av en nationsgräns. Det finns inte så mycket nedskrivet om samverkan i Kvarkenregionen som sådant, utan det som berört Kvarkenområdet ingår oftast som en del i en större helhet gällande nordiskt och/eller gränsregional samverkan.



## **5 Metod och material**

### **5.1 Inledning**

I den här avhandlingen utgår jag ifrån hypotesen som bygger på att EU-medlemskapet för Finlands del förändrade karaktären av det gränsregionala samarbetet från ett mer mellanfolkligt samarbete till ett mer institutionaliserat utvecklingsarbete. Som ett led i detta bygger hypotesen därtill på att ”smarta gränsregionala områden” strävar efter att växla upp sitt samarbete och sin positionering på den europeiska kartan genom att till exempel använda nya europeiska instrument för territoriellt samarbete, instrument som har en legitimitet inom EU. Ett europeiskt juridiskt instrument som möjliggör en direktlinje till Bryssel och en europeisk plattform torde vara ett EGTS, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (1082/2006/EG).

Den 21 maj 2019 fattade Kvarkenrådets årsmöte beslutet att ombilda Kvarkenrådet r.f. till Kvarkenrådet EGTS. I det avgränsade gränsregionala samarbetsområdet, Kvarkenregionen, finns personer med lång kunskap och erfarenhet av det gränsregionala samarbetet. Jag ämnar därför be dem utveckla vad de upplever som viktiga dimensioner i det gränsregionala samarbetet över tid. Jag värdesätter speciellt deras kunskap om tiden innan EU-medlemskapet och tiden efter, eftersom hypotesen bygger på att det gränsregionala samarbetet ändrade karaktär i och med möjligheten att söka om EU-pengar för gränsregioner (”INTERREG-medel”). Därtill vill jag undersöka varför de gick inför att ombilda Kvarkenrådet till ett EGTS, vilket mervärde och gränsregionalnytta eftersträvades? Jag är också intresserad av att höra de nationella myndigheternas uppfattningar eller föreställningar om det gränsregionala samarbetets betydelse och utveckling över tid samt hur de ser specifikt på EGTS som instrument, i det här fallet Arbets- och näringsministeriet i Finland och Näringsdepartementet i Sverige. Därtill finns även en anledning att höra hur man på en nordisk nivå resonerar gällande det nordiska gränsregionala samarbetet och framtiden, med tanke på en allt starkare ”EU-program- och projektvärld”. Kommer det att ske innehållsmässiga förskjutningar eller institutionella förändringar? Eftersom de nationella representanterna från Finland och Sverige också sitter med som sakkunniga

i de nordiska organen, men också har goda kontakter till Bryssel, kan frågor ställas om det nordiska-europeiska perspektivet samtidigt som de ställs inför frågor om den nationella nivån. Utgångspunkten är därför att intervjua fyra personer, två experter på den nationella nivån samt två experter på den regionala nivån i vardera landet Finland och Sverige.

Med tanke på att EU satsat på att stärka regionernas möjlighet att utveckla sig, inte enbart nationellt via kohesions- och strukturfondspolitiken utan också via den territoriella agendan dit det gränsregionala samarbetet hör, är det också viktigt att höra vilka de intervjuades framtidstankar och visioner är om det gränsregionala samarbetet, såväl i en nordisk som i en europeisk kontext. Det här kommer också att lyftas fram i empiridelen.

## **5.2 Metod**

### **5.2.1 Forskning och forskningsmetod**

Forskning börjar alltid med att man söker svaret på en fråga eller lösningen på en gåta eller ett problem (Esaiasson med flera 2012. Metodpraktikan, 29). När man inleder en forskning är det viktigt att få grepp om diskursen för en studie, det vill säga att få en överblick över teoribildningar som brukar tas som utgångspunkt för analyserna, den empiriska kunskap som redan finns, den metodarsenal som tidigare har kommit till användning och kanske de normativa diskussionerna om hur det *bör* vara beställt på området. Diskursgenomgången är ett hjälpmedel för att kunna ställa så bra frågor som möjligt och för att kunna söka svaren på frågorna på bästa möjliga sätt (Esaiasson med flera 2012. Metodpraktikan, 20–21). I den teoretiska delen har jag därför försökt ge en översiktsbild över olika former för gränsregional samverkan som finns till förfogande, såsom organisatoriska (frivilliga), finansiella som juridiska (institutionella) instrument. Jag har delat in dessa huvudgrupper i ytterligare undergrupper.

Den empiriska forskningen baserar sig på en teoretisk och en operationell nivå. Vetenskapliga problem och frågeställningar formuleras alltid på den teoretiska nivån, undersökningar i form av observationer och datainsamling sker sedan på den

operationella nivån. När slutsatserna ska dras återvänder man till den teoretiska nivån (Esaiasson med flera 2012. Metodpraktikan, 22). Empirisk samhällsvetenskaplig forskning handlar om att beskriva och förklara samhällsliga fenomen. Beskrivande analyser kan sägas handla om att klassificera verkligheten (Esaiasson med flera 2012, 36). Forskningsproblemet i min studie kan därför betraktas som en beskrivande studie eftersom målsättningen är att ta reda på inställningen till det gränsregionala samarbetet över tid. Detta görs genom att undersöka huruvida respondenterna anser att den gränsregionala samverkan ändrat karaktär sedan 1970-talet i och med EU-medlemskapet på 1990-talet samt genom implementeringen av framförallt det gränsregionala finansiella instrumentet INTERREG. Därtill undersöks också inställningen till det nya juridiska instrumentet EGTS som godkändes som EU-förordning år 2006. Respondenterna finns såväl på den nationella som den regionala nivån i Sverige och Finland eftersom jag också är intresserad av att se om det finns skiljelinjer i synsätt förvaltningsnivåerna emellan. I min studie lägger jag fokus på organisatoriska, finansiella och juridiska aspekter med Kvarkenregionen som studieområde och med Kvarkenrådet som gränsregionalt organ. Själva studieområdet och det gränsregionala organet presenterar jag närmare i en bakgrundstext i kapitlet 6 i analysdelen av resultatet.

Peter Esaiasson med flera (2012, Metodpraktikan, 11-13) säger att empirisk forskning är tänkt för de som söker svar på frågor om hur saker och ting ligger till och hänger ihop, det som kan kallas för *är*-frågor respektive *varför*-frågor. Det är karaktären på forskningsfrågan som ska avgöra valet av metod. Olika frågor besvaras bäst på olika sätt. Därför behövs olika metoder för att samla in och analysera data vilket kan vara allt ifrån traditionellt kvantitativa metoder som frågeundersökningar och innehållsanalys till traditionellt kvalitativa metoder som samtalsintervjuer, direktobservationer och textanalyser. Jag har valt att göra min undersökning som en kvalitativ studie. I en kvalitativ studie används oftast *semistrukturerade intervjuer*, det vill säga intervjuer där man utgår ifrån frågeområden snarare än exakta, detaljerade frågor. Genom att ha några större frågeområden istället för många detaljerade frågor kan man föra samtalet mer naturligt och låta personen själv i viss utsträckning styra i vilken ordning olika saker kommer upp. Syftet med intervjuerna är att få en persons syn på sin verklighet och man vill därför att personen ska berätta så mycket som möjligt utan att ledas av intervjuaren (Hedin 1996, Martin 2011, 6). Jag har valt in

min studie att använda mig av samtalsintervju eftersom jag tror att ett samspel mellan forskaren och respondenterna är mera lämplig i denna studie än att utgå ifrån till exempel ett frågeformulär. I en samtalsintervjuundersökning förs ett interaktivt samtal mellan forskaren och intervjupersonerna. Vid samtalsintervjuundersökning finns även i likhet med frågeundersökning en uppsättning färdiga frågor eller teman som ska gås igenom med varje svarsperson, men beroende på hur dialogen med respektive person utvecklar sig, kommer frågornas ordningsföljd, formulering och ibland också innehåll att variera mellan intervjuerna (lägre grad av standardisering). Vid en samtalsintervjuundersökning handlar det ofta om att kartlägga människors uppfattningar på ett område för att därigenom kunna utveckla begrepp och definiera kategorier. En samtalsintervju bygger oftast på mer ostrukturerade frågor. Det är inte själva personerna som står i centrum utan det är personernas olika uppfattningar och tankekategorier som personerna ger uttryck för som står i centrum. Målet med en samtalsintervju är att fånga in och kartlägga alla de olika uppfattningar som finns gällande temat för studien. Därför ger samtalsintervjuundersökningar goda möjligheter att registrera svar som är oväntade samt möjligheten att följa upp vissa svar. I samtalsintervjuundersökningar handlar det mer om att synliggöra hur ett fenomen gestaltar sig snarare än frekvens, hur ofta ett fenomen förekommer, det vill säga man utgår i samtalsintervjuundersökningar från människors vardagserfarenheter och livsvärldar. Vid samtalsintervjuer görs ett strategiskt urval av svarspersoner (Esaiasson med flera 2012, 227–229). Eftersom samtalsintervjun gränsar till det vardagliga samtalet är det ett absolut krav att de personer som intervjuas har klart för sig att de ingår i en vetenskaplig studie, ett så kallat informerat samtycke (Esaiasson med flera 2012, 257).

Gällande valet av samtalsintervjuer bör man ytterligare särskilja mellan informantundersökning och respondentundersökning. Enligt Esaiasson med flera 2012 (227–229, 251–252) används vid en informantundersökning svarspersonerna som vittnen eller ”sanningssägare” som ska bidra med information om hur verkligheten är beskaffad i något visst avseende. En informantundersökning används för att forskaren ska kunna ge den bästa möjliga skildringen av ett händelseförlopp, vad som faktiskt hände i en viss situation eller hur det faktiskt fungerar i till exempel en organisation. De olika informanterna kan bidra med olika delar så det finns inget egenvärde i att ställa samma frågor till samtliga svarspersoner.

Vid en respondentundersökning är det svarspersonerna själva och deras egna tankar som är studieobjekten. Här vill forskaren veta vad varje svarsperson tycker och tänker om det som undersökningen gäller och därför ställs i stor utsträckning samma frågor till samtliga svarspersoner. För forskaren handlar det därefter om att hitta mönster i svaren och beskriva samt förklara hur och varför olika grupper av respondenter skiljer sig åt med avseende på det som de svarar. I en respondentundersökning särskiljer man ytterligare mellan samtalsintervjuundersökningar och frågeundersökningar trots att frågeundersökningar oftast är mer kvantitativa till sin läggning. Jag anser att intervjuguiden i mitt upplägg av studie har inslag av både informant och respondentkaraktär men att tyngdpunkten nog mera läggs på en respondentundersökning.

### 5.2.2 Analysmetod och analysprocess

Teori- eller begreppsutveckling är ett av de vanligaste användningsområdena för samhällsintervjuer (Esaiasson med flera 2012, 254). Även Bo Eneroth (1984) säger i boken *Hur mäter man vackert?* att slutmålet för analysen är begreppsbyggnad. Man ska sätta ord på företeelser som tidigare saknat ord. Eneroth (ibid.) beskriver olika tekniker man kan använda sig av för att uppnå detta mål. Han delar in dem i tre metoder; kartläggningsmetoden, idealtypsmetoden och väsensmetoden. Jag har valt att använda mig av kartläggningsmetoden som innebär att man utgår ifrån ett fenomen och kartlägger samtliga relevanta aspekter av detta fenomen. Detta kan underbyggas sedan med hjälp av belysande citat som redovisas i texten. I texten motiveras också varför gränserna drags på ett särskilt sätt. Ett analytiskt perspektiv är nödvändigt för att skapa en ordning mellan kategorierna för att kunna hitta de mer djupgående skillnaderna i svaren (Esaiasson med flera 2012, 272).

Det första steget i min analysprocess var att skriva ut det transkriberade materialet, det vill säga Word-dokumenterna från de fyra olika intervjutillfällena. Därefter läste jag igenom materialet för att få en helhetsbild av hela materialet. Nästa steg i analysprocessen var att läsa igenom hela materialet igen, men samtidigt göra små anteckningar i kanten. Jag skrev ner små kommentarer, ledord, begrepp, intressanta iakttagelser och ordet citat med ett frågetecken. Avsikten med ordet citat i kanten var

att uppmärksamma att här i texten fanns intressanta konstateranden som kunde potentiellt användas i resultatdelen. Sen valde jag att försöka strukturera upp hela intervjumaterialet utgående från en tidslinje. Jag ritade upp en tidslinje på ett A4-papper i liggande format och skrev in vissa ledord som jag tidigare noterat i kanten i mitt intervjumaterial. Därefter studerade jag intervjuguiden och de frågor jag ställt vid intervjutillfällena. Jag skrev också in olika frågeställningar från min intervjuguide i tidslinjen. Sedan började jag identifiera olika tydliga gränsdragningar i tidslinjen. Jag identifierade fyra olika tidsperioder eller utvecklingsfaser som jag sedan rubriksatte med ett innehållsmässigt och beskrivande temanamn. Följande utvecklingsfaser identifierades på tidslinjen; första fasen: frivillighet, andra fasen: nordisk gränskommitté, tredje fasen: EU-medlemskapet och EU-programfinansiering och fjärde fasen: EU-juridiskt instrument. Följande steg, efter att ha strukturerat in materialet i fyra huvudteman/faser (tidsperioder), var att börja kategorisera och färgkoda materialet. Materialet är således uppstrukturerat i fyra huvudkategorier som utgörs av de olika tidsperioderna eller faserna samt två underkategorier som utgörs av respondentera på den nationella nivån och den regionala nivån. För varje tidsperiod identifierar jag därefter nyckelord och potentiella citat som svarar mot frågorna i min intervjuguide. Detta görs för att jag bättre sedan ska kunna analysera respondenternas svar utgående från mina frågeställningar gällande det gränsregionala samarbetet ur Kvarkenregionens perspektiv.

## **5.3 Material**

### **5.3.1 Intervjuguide och intervjsituationen**

Avhandlingens forskningsmaterial består av fyra intervjsituationer baserade på fem intervjuade personer. Eftersom urvalet var strategiskt och genomtänkt utgick jag initialt ifrån att fyra personer skulle delta i undersökningen. Dessa nyckelpersoner valdes ut på basen av att jag antog att de hade den mest specifika informationen och kunskapen som behövdes för undersökningen. Slutresultatet blev dock fem personer eftersom en person ansåg att det fanns två andra personer som var mer meriterade kunskapsmässigt för temat i intervjun.

Materialet samlades in via principen för centralitet (Esiasson med flera 2012, 258). Det var viktigt att personerna hade god sakkunskap om temat. Det var också viktigt att de representerade två olika förvaltningsnivåer i såväl Finland som Sverige det vill säga den nationella och regionala nivån samt att de nationella som regionala representanterna även hade god sakkunskap och kännedom om såväl den nordiska som den europeiska nivån gällande specifikt gränsregionalt samarbete.

När man uppgör en intervjuguide ska man tänka på innehåll och form. Med innehåll avses att man ska relatera till undersökningens problemställning och med form avses att man ska skapa en dynamisk situation där samtalet är levande. En bra samtalsintervju har korta intervjufrågor och långa intervjusvar. Målet är att framkalla spontana beskrivningar som är baserade i intervjupersonernas egen verklighet. Det är intervjupersonernas uppgift att berätta (Esiasson med flera 2012, 264–265). Inledningsvis brukar man ha uppvärmningsfrågor som kan handla om enklare personuppgifter. Syftet med inledningsfrågorna är att skapa kontakt och upprätta en god stämning. Därefter går man in på mera tematiska frågor där man försöker få respondenterna att utveckla vad hon eller han upplever som viktiga dimensioner i den företeelse som står i centrum för undersökningen. Frågorna ska vara öppet formulerade (Esiasson med flera 2012, 265). Man kan även ha uppföljningsfrågor för att få fram ett mer innehållsrikt svar som kan vara sonderande till sin karaktär. Finns det behov kan även direkta frågor ställas mot slutet.

När jag byggde upp min intervjuguide utgick jag inledningsvis ifrån att ställa en uppvärmningsfråga där jag bad intervjupersonerna presentera sig och kort berätta om hur de jobbar med nordiska och/eller europeiska gränsregionala frågor. Därefter byggde jag upp intervjuguiden med 10 temaspecifika frågor till alla. Frågorna formulerades som öppna frågor utan svarsalternativ vilket innebär att intervjupersonernas svar ligger som underlag för fortsatta analyser. Jag ställde även en extra fråga specifikt riktad till nyckelpersonerna på den nationella nivån i Sverige eftersom Sverige är det enda nordiska land som beslutat att en region kan ingå som partner i ett EGTS. Regionens namn är Region Skåne och det EGTS där Region Skåne ingår som partner har sitt säte i Polen. Avslutningsvis bad jag nyckelpersonerna att visionera om framtiden ur en gränsregional synvinkel såväl utifrån en nordisk som europeisk kontext.

Av de totalt fem nyckelpersonerna närmade jag mig tre personer inledningsvis via e-post där jag förklarade vem jag är, var jag studerar och vilket ämne, syfte med själva intervjun och en uppskattad tidsåtgång för själva intervjutillfället (1h). Två av nyckelpersonerna träffade jag personligen i ett tidigare sammanhang och använde möjligheten då till att kort fråga om deras intresse för att medverka i en potentiell intervju senare. Längre fram närmade jag mig även dessa två nyckelpersoner via e-post när det blev aktuellt med själva intervjutillfället för att komma överens om tid och plats. Via e-post kom jag också överens om tid och plats för själva samtalsintervjuerna med de övriga nyckelpersonerna. Jag hade gett på förhand förslag till olika potentiella datum och nyckelpersonerna kunde sedan välja det datum som var mest lämpligt för dem. I ett fall koncentrerades dock datumförslagen till två specifika datum med tanke att intervjun krävde en längre resa till intervjutillfället. Vid ett intervjutillfälle deltog två nyckelpersoner samtidigt, i övrigt genomfördes intervjuerna enskild med varje person. Atmosfären och själva intervjuerna var avslappnade och nyckelpersonerna svarade öppet och med intresse på frågorna. Endast i ett fall skickades intervjuguiden på förhand eftersom den efterfrågades. Ingen reservlista uppgjordes, men några andra potentiella namn på nyckelpersoner listades som plan B. Inga provintervjuer gjordes, men däremot gjordes en intervju i ett betydligt tidigare skede än de tre övriga av förekommen anledning. Efter den första intervjun på hösten 2019 (oktober), förtydligades vissa frågor inför de övriga intervjutillfällena som alla hölls i mars 2020. Gällande platsen för intervjuerna, erbjöd jag mig att personligen komma på plats till de nationella nyckelpersonernas tjänsteutrymmen (ministerium/departement) såväl i Finland som i Sverige vilket också blev utfallet. Själva intervjuerna genomfördes i speciellt avsedda rum för möten och överläggningar vilket betyder att inga direkt störande element fanns vid intervjutillfällena. De två övriga intervjuerna gjordes regionalt, i Österbotten och i Västerbotten. Den ena intervjun genomfördes i nyckelpersonens hem i Österbotten på inbjudan av nyckelpersonen själv och i det andra fallet via online-mötesverktyget Teams på grund av den rådande covid-19-situationen. Avsikten var dock att även besöka den andra personen fysiskt på plats i Västerbotten. Under intervjuns gång i Österbotten tog nyckelpersonen emot ett telefonsamtal vilket gjorde ett litet avbrott i intervjusituationen men i övrigt fungerade intervjusituationen bra utan avbrott. Även online-intervjun fungerade tekniskt bra utan avbrott. Alla de fyra intervjusituationerna (med fem nyckelpersoner) tog i genomsnitt en timme per intervjutillfälle. Innan intervjuerna inleddes, frågade jag



nyckelpersonerna om det var tillåtet att banda samtalet. Inga nyckelpersoner svarade nekande på frågan. Vid sidan om bandningen förde jag dock vissa anteckningar på ett block. Själva intervjuerna bandades in med hjälp av ett imbandningsprogram på min Ipad. Alla de fyra intervjuerna transkriberades därefter till varsitt Word-dokument. Att transkribera de fyra intervjuerna visade sig vara ett mycket arbetsdrygt moment eftersom jag lyssnade, stannade bandet, skrev ner, backade bandet tillbaka och lyssnade om igen, kontrollerade nedskrivna text samtidigt som jag skrev ner lite mera av följande text. Totalt sattes över 30 h på själva transkriberingsmomentet.

Det är även viktigt att överväga de etiska frågorna i samband med undersökningar. I speciellt samtalsintervjuer där samtalet angränsar till normalt samtal är det viktigt att klargöra att personerna deltar i en vetenskaplig undersökning och att materialet kommer att ligga som underlag till en forskningsrapport. Detta presenterades och redogjordes för i de kontakter som togs inför själva intervjutillfällena. För intervjuerna användes inget skriftligt samtycke utan intervjupersonerna informerades om att materialet kommer att ligga som underlag för en pro gradu-avhandling inom Åbo Akademi inom ämnet offentlig förvaltning med inriktningen offentligt ledarskap.

#### **5.4 Validitet och reliabilitet**

Validitet är enligt Esaiasson med flera (2012, 57) kanske det svåraste och mest centrala problemet för den empiriska samhällsvetenskapen. Frågorna och problemen formuleras på den teoretiska nivån medan undersökningarna genomförs på den operationella nivån. Man bör särskilja på begreppsvaliditet och resultatvaliditet. Begreppsvaliditet är en överensstämmelse mellan teoretisk definition och operationell indikator samt frånvaron av systematiska fel. Resultatvaliditeten däremot går att utvärdera först när den empiriska undersökningen är gjord, det vill säga att man mätt det man avsett att mäta. En god begreppsvaliditet samt en hög reliabilitet leder till en god resultatvaliditet vilket betyder en frånvaro av systematiska och osystematiska fel och att vi mäter det vi ska mäta. Bristande reliabilitet kan orsakas av frånvaron av slumpmässiga och osystematiska fel, såsom slump eller slarvfel, som kan uppkomma i samband med insamlingen av datamaterialet eller bearbetningen av data. Detta kan till exempel vara slarviga och oläsliga anteckningar, tillfälliga hörfel eller missförstånd i samband med intervjuer. Enligt Esaiasson med flera (2012, 64) är bristande

begreppsvaliditet ett allvarligare problem än bristande reliabilitet. I denna undersökning finns en risk för såväl hörfel som missförstånd i samband med intervjuerna. Eftersom endast fem nyckelpersoner intervjuas finns även en risk för bristande anonymitet. Man bör också skilja på intern validitet och extern validitet. Med intern validitet avses välgrundade slutsatser av beskrivande eller förklarande natur medan med extern validitet avses möjligheten att generalisera såväl beskrivande som förklarande slutsatser av det urval man gjort till någon form av större och mer relevant population eller från en kontext till en eller flera andra (Esaiasson med flera 2012, 58). Den kvantitativa och kvalitativa forskningen förespråkar olika tekniker för att generalisera sina resultat, men själva målsättningen att vilja uttala sig om förhållandena inom en population delas av de allra flesta (Esaiasson med flera 2012, 157). Generaliseringar som görs på basen av strategiska urval, som i denna undersökning, bygger på ett fåtal intervjuer och kan inte basera sig på frekvenser utan de bygger mer på abstrakta fenomen som tanke kategorier eller möjliga tolkningar av världen (Esaiasson med flera 2012, 166). Eftersom antalet intervjuade personer totalt utgjorde fem personer kan man inte heller hävda att en teoretisk mättnad skulle ha uppnåtts (Esaiasson med flera 2012, 168). Trots att de intervjuade personerna var de bästa tänkbara experterna som kunde tillgås på basen av sina erfarenheter och kompetens samt position, skulle antagligen fler intervjuade personer bidragit till ytterligare bredd i svaren samt ny information.

## **6 Analys och resultat**

I detta kapitel redogör jag för det insamlade materialet som utgörs av intervjupersonernas svar på de olika frågeställningarna gällande det övergripande temat om gränsregional samverkan över tid. Det regionala fokuset ligger på Kvarkenregionen och Kvarkenrådet.

### **6.1 Bakgrund**

Den smalaste delen av Bottniska viken kallas Kvarken. Avståndet från kust till kust är drygt 80 kilometer och mellan de yttersta öarna endast cirka 25 kilometer. Kvarken skiljer Bottenviken i norr från Bottenhavet söderöver och bildar en grund undervattenströskel i Bottniska viken. Det största djupet i Kvarken är endast 25 meter. Befolkningen i Österbotten och Västerbotten lärde sig redan tidigt att samarbeta. På 1300-talet styrdes hela Norrland i Sverige från Korsholms slott i Österbotten. Under lång tid skötte skärgårdsborna i Björköby och på Holmön post och passagerare över Kvarken, en tidig föregångare till dagens Kvarkentrafik och dagens Kvarkensamarbete. Olaus Magnus karta från 1539 illustrerar hur man ritade Kvarken fordomdags och hur man tog sig över Kvarken under olika årstider (Kvarkenrådet 2020).

På 1830-talet inleddes den första ångbåtstrafiken i Bottniska viken och Kvarken. Trafiken har under åren blivit mer regelbunden. År 1958 kom den första bilfärjan och från år 1972 har det varit året runt trafik.

Det mera organiserade Kvarkensamarbetet växte fram ur det ideella Nordiska samarbetet inom Pohjola-Norden i Finland och Föreningen Norden i Sverige och ur fadderorts- och vänortssamarbetet mellan kommunerna (Kvarkenrådet 2020). År 1972 bildades Kvarkenrådet vid den första Kvarkenkonferensen i Vasa. De första åren ägnades åt att skapa en organisation och till att förankra samarbetet i kommuner, myndigheter och organisationer. År 1979 blev Kvarkenrådet en del av det officiella Nordiska samarbetet, med finansiellt stöd från Nordiska Ministerrådet och dess

Ämbetsmannakommitté för regionalpolitiskt samarbete (ÄK-R). Sedan år 1979 har Kvarkenrådet lagt fokus på att göra Kvarkenregionen känd, idka aktiv lobbying, stödja tillväxtpolitiken i Norden och projektverksamhet. Framförallt projekt som befrämjar kommunikationerna länderna emellan har varit viktigt.

Kvarkenrådets styrelse beslutade år 2005 att tillsätta en arbetsgrupp att utgående från en enkätförfrågan till sina medlemmar fortsätta strategidiskussionen om Kvarkenrådets framtida verksamhet och organisation. Kvarkenrådet var sedan starten på 1970-talet ett samarbetsorgan men ingen egen juridisk person. Detta innebar bland annat att Kvarkenrådet inte kunde vara projektägare, inte anställa egen personal eller ingå andra juridiskt bindande avtal. Kvarkenrådets verksamhet genomfördes på svensk sida via Kommunförbundet Västerbotten och på finsk sida via Kvarkendelegationen r.f. När Sverige och Finland blev EU-medlemmar år 1995, deltog Kvarkenrådet aktivt i framtagandet av INTERREG-program och var också en aktiv projektaktör, via huvudmannen Kommunförbundet Västerbotten. Visionen var att göra Kvarkenregionen i högre grad än tidigare till en konkurrenskraftig, funktionell och välintegrerad region i norra delen av Östersjöregionen.

Flera av enkätsvaren pekade på nödvändigheten att Kvarkenrådet borde bli en egen organisation med juridisk status. I den interna utredningen (2006) granskades fyra potentiella europeiska modeller för en ny juridisk organisation 1) europabolag vars syfte är att bilda och driva bolag med en europeisk dimension, avser samverkan mellan bolag i minst två EU-länder 2) EEIG-europeiska ekonomiska intressegrupperingar vars syfte är att underlätta gemensamma projekt mellan olika företag och andra parter i olika medlemsländer 3) SCE-europeiska kooperativa föreningar som kan bildas sedan augusti 2006 och som möjliggör kooperativt att bedriva verksamhet i flera EU-länder 4) EGTS- europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete som kan bildas sedan januari 2007, för att underlätta och befrämja det gränsöverskridande och interregionala samarbetet mellan medlemsländerna och mellan regionala och lokala instanser. Arbetsgruppen bedömde att europabolag och europeiska kooperativa föreningar direkt kunde uteslutas som lämpliga samverkansmodeller. Samverkan inom ramen för en europeisk ekonomisk intressegruppering bedömdes inte heller vara lämplig för ett framtida Kvarkensamarbete. Ett EGTS bedömdes däremot som en möjlig modell men signaler kom då år 2006 från nationella myndigheter att ett EGTS

skulle strida mot viss nationell lagstiftning i Sverige och kanske även i Finland. Processen bedömdes bli relativt lång för att kunna bilda ett EGTS. Därför rekommenderade arbetsgruppen att Kvarkenrådet ombildas till en ideell förening men uteslöt inte ett EGTS som en framtida modell (Kvarkenrådet, 2006. Översyn av Kvarkenrådets verksamhet och organisation). Från och med år 2008 administreras Kvarkenrådets verksamhet av en ideell förening. Kvarkenrådets årsmöte beslutar 10 år senare, år 2018, att inleda en process till att ombilda sig till ett EGTS. Ett år senare i maj 2019, fattade Kvarkenrådets årsmöte det formella beslutet att ombilda Kvarkenrådet r.f. till Kvarkenrådet EGTS, EGTC på engelska och EAYY på finska (Kvarkenrådet u.å). I oktober 2020 kommer Kvarkenrådet EGTS att hålla sitt första årsmöte och starta upp verksamheten i den nya juridiska formen (Lindström 2020).

## **6.2 Redogörelse över intervjumaterialet**

I det insamlade materialet är svaren på frågorna intervjupersonernas subjektiva tankar och åsikter. I min redogörelse kommer jag att använda mig av citat vilka kommer att kursiveras. Efter varje kursiverat svar har jag lagt in en förkortning som förklarar vem det är som uttalar sig; FN betyder finsk nationell expert och SN1 och SN2 svensk nationell expert (de var två personer på den nationella nivån som intervjuades). På samma sätt redogörs för de regionala experternas svar, FR står för finsk regional expert och SR för svensk regional expert. Resultaten redovisas utgående från de fyra olika huvudteman eller -faser som identifierades vilka i praktiken utgår ifrån en tidslinje. Jag ämnar också redovisa svaren på ett sådant sätt att det framgår hur den nationella och den regionala nivån svarar på de olika frågeställningarna. Gällande den regionala nivån är det specifikt Kvarkenregionen som redovisas om inte annat nämns. Här kan också nämnas att respondenterna talar om ”en EGTS”, medan jag tidigare i avhandlingen talat om ”ett EGTS”. Skillnaden är att de intervjuade talar om det som en gruppering medan jag i avhandlingen talar om det som ett instrument för ett samarbete.

### **6.2.1 Första fasen: Frivillighet**

Havet har historiskt sett varit en förenande länk som möjliggjort samverkan på olika sätt mellan dagens Finland och Sverige. Grundandet av Pohjola-Norden år 1924

startade ett mer aktivt mellanfolkligt samarbete inom främst kulturområdet. På den politiska nivån grundades Nordiska Rådet år 1952 där Finland blev medlem år 1955. Det administrativa nordiska samarbetet fick mera fart år 1971 då Nordiska Ministerrådet grundades i Köpenhamn.

Den nationella nivån i såväl Finland som Sverige har haft en undanskymmande roll gällande gränsregional samverkan innan det första steget togs för en mer formalisering i och med att Nordiska Ministerrådet år 1979 började finansiera olika gränskommittéer i Norden. Innan dess byggde samverkan på frivillighet som hade sitt ursprung i det mellanfolkliga samarbetet via Pohjola-Norden och Föreningen Norden och till exempel vänortssamarbetet kommuner emellan. Den svenska experten bekräftade att ännu i dag sker ingen desto större samverkan med Föreningen Norden på departementsnivå/nationell nivå:

*”många kanske inte riktigt har många kontakter med föreningen Norden” (SN2).*

I den nya visionen som tagits fram på nordisk nivå är det mera fokus på frågor som inte handlar om mellanfolkligt samarbete. Det handlar mera om ett grönt och ett konkurrenskraftigt Norden. Andemeningen med den nya nordiska strategin ligger mera i likhet med EU 2030-strategin än en mellanfolklig samverkan:

*”Det mellanfolkliga har inte lika mycket tyngd, det har gått i en annan riktning”.*  
*(SN2).*

Från tidigare byggde nordisk samverkan enbart på ideell verksamhet som initierats av bland annat Pohjola-Norden. Det väcktes även ett intresse hos kommuner att samverka, främst inom ramen för vänortssamarbetet. Kvarkensamarbetet fick sin start i början av 1970-talet genom ett kommunalt samarbete mellan staden Vasa i Österbotten (Finland) och kommunen Umeå i Västerbotten (Sverige):

*”Det mellanfolkliga var kittet på många sätt. Också kommunerna var med. Det blev en aha-upplevelse för kommunala tjänstemän och politiker att man kan samarbeta på ett mycket bredare sätt, sen inom vänortssamarbetet. Det blev en ny dimension” (FR).*

### 6.2.2 Andra fasen: Nordisk gränskommitté

När Nordiska Ministerrådet började finansiera gränskommittéer år 1979 och utsåg vilka områden som fick stöd, gick det nordiska gränsregionala samarbetet in i en ny aktiv fas. Då började gränskommittéerna jobba med projektinriktad verksamhet och de hade pengar att tillgå för detta arbete. Denna kunskap kom att bli betydelsefull inför EU-medlemskapet senare. För Kvarkenrådets del fick man nu resurser att anställa personal för att jobba med det gränsregionala samarbetet och gränshinder i praktiken:

*”Man var väl förberedd i de områden som hade en gränskommitté då Finland blev EU-medlem år 1995 och detta gällde i högsta grad Kvarkenregionen” (FR).*

Inför EU-medlemskapet hade Nordiska Ministerrådet och gränskommittéerna en aktiv roll:

*”I början när det skrevs det första programmet var många gränskommittéer aktiva i programskrivandet; exempelvis Kvarkenrådet, Skärgårdssamarbetet. Nordiska Ministerrådet var också aktiv. En senior rådgivare åkte runt och följde med olika övervakningskommittéer och styrkommittéer som en sorts observatör. Hade Nordiska Ministerrådet mera ambition? Nu är det mer en fråga för aktörer i länderna för de som har ett regionutvecklingsansvar” (SN1).*

*”Många gränskommittéer gav upphov till INTERREG-program” (SN2).*

Trots att man kan dra vissa paralleller mellan de nordiska gränskommittéerna och europeiska gränsregionala samarbetsprogram såsom INTERREG, är de två helt skilda helheter. De nordiska gränskommittéerna har till exempel större frihetsgrader i sin verksamhet än de INTERREG-program som står till förfogande genom EU-medlemskapet.

Fokus i arbetet bland de nordiska gränskommittéerna har varit och fortfarande är, att minska gränshinder utgående ifrån en gemensam utvecklingsagenda i varje specifik gränsregion:

*”Gränskommittéerna definieras inom det nordiska skilt och inom det europeiska skilt” (SN1).*

*”Gränskommittéerna är inte lika styrda av EU-regelverket. De har större friheter och kan jobba mera med frågor som är relevanta för dom såsom att minska gränshinder. Det handlar om mindre pengar” (SN2).*

*”Gränskommittéerna har ju sin egen agenda, ta till exempel Kvarkenrådet. De har ju det gamla fokuset, till exempel att bygga en bro över Kvarken. Den är ju jättegammal. Nu är det ju en båt över Kvarken. Alla gränskommittéer borde jobba med att minska gränshinder. Det sker på ett praktiskt plan, det vill säga det sker på person-person, företag-företag. De är ju inte så hemskt mycket sådana här myndighetsutövare, utan INTERREG är däremot mera myndighetsutövare” (FN).*

### 6.2.3 Tredje fasen: EU-medlemskapet och EU-programfinansiering

Redan innan EU-medlemskapet förberedde sig många nordiska gränskommittéer på en ny situation. De deltog aktivt i bland annat utformningen av de första INTERREG-programmen (territoriellt samarbete). De hade också ”övat” sig lite i att jobba med projektänk med hjälp av finansiering från Nordiska Ministerrådet. Detta bekräftades av såväl nationella som regionala respondenter i intervjuerna. Trots detta blev nog EU-medlemskapet år 1995 en vändpunkt. För att beskriva kortfattat det europeiska gränsregionala samarbetet i förhållande till det nordiska, kan man säga att det i stort sett handlar om mera pengar. INTERREG är ett finansiellt system för gränsregional samverkan som infördes i och med EU-medlemskapet. Det handlar också om bredare frågor. Man jobbar till exempel med forsknings- och innovationsfrågor och miljöfrågor. Det bygger också på en större geografi än gränskommittéerna. INTERREG bygger på en NUTS 3-indelning som i en finsk kontext motsvarar landskap och i en svensk kontext län. NUTS-indelningen är den regionala indelning som används inom EU för statistikredovisning.

Det nordiska gränsregionala samarbetet ändrade karaktär i och med EU-medlemskapet. Intresset för det nordiska fick i mångt och mycket stryka på foten för det europeiska samarbetet:



*”Jo, det blev nog en förskjutning. Då vi blev EU-medlemmar så då för intresset. Alla som sysslade med nordiskt, började syssla med EU-politik. Det var samma i Sverige också. Och i Danmark har man aldrig riktigt varit intresserad av det här” (FN).*

*”EU-medlemskapet har förändrat det nordiska” (SN1).*

*”Det konkreta engagemanget har förändrats i länderna som är EU-medlemmar över tiden, av naturliga skäl. I vissa politikområden träffas vissa ministrar ofta i Bryssel, då minskar behovet av att träffas inom det nordiska” (SN2).*

Det fanns dock en viss ambition inledningsvis till att organisera sig på en europeisk nivå och att utveckla ett nordiskt samarbete inom den europeiska sfären, men det fick aldrig riktigt luft under vingarna:

*”Vi har faktiskt ett ministerrådsbeslut på att vi ska ha en nordisk grupp som är underställd Regionkommittén som diskuterar främst INTERREG och arktiska frågor och att man skulle kunna komma med ett gemensamt nordiskt papper. Det är helt otroligt, fast hur alla har samma innehåll på sina papper så tycks det vara helt omöjligt att slå ihop pappren. Då skulle man ju ha fått lite styrka och nordisk nytta” (FN).*

På den regionala nivån ändrades det gränsregionala arbetet i praktiken rätt mycket för de nordiska gränskommittéerna, speciellt inom Kvarkenrådet, såväl på det organisatoriska som det finansiella planet:

*”Det såg helt annorlunda ut än det man vant sig med från Nordiska Ministerrådet. Det blev större krav på de som drev projekt över gränserna, hålla sig till de regelverk som gällde för EU-finansiering, för INTERREG eller det territoriella samarbetet. Volymen växte, fler aktörer kom med, samtidigt kom man in i EU:s standardiserade sätt att jobba med strukturpolitiken. Det gav helt nya ekonomiska resurser att jobba med projekt” (FR).*

Gränskommitténs roll var mycket stark i det fortsatta arbetet med EU-program för Kvarkenrådets del. Även EU-projektverksamheten inom Kvarkenrådet blev livlig:

*”Samarbetet intensifierades väldigt mycket, också som gränskommittéerna började själva driva EU-finansierade projekt. Kvarkenrådet höll på att drunkna i antalet projekt, väldigt stor mängd” (FR).*

Kvarkenrådet fick inledningsvis en stark ställning i början av Finlands EU-medlemskap eftersom det kom att utgöra ett sekretariat i de två första strukturfondsperioderna (1995-99 och 2000-2006) för själva förvaltningen av INTERREG-programmet över gränsen:

*”Vi var ju vana att besluta om projekt och vi satt med i styrkommittén som fattade beslut om vilka projekt som skulle få finansiering och vilka inte. Det formella beslutet gjordes av förvaltningsmyndigheten vid länsstyrelsen i Västerbotten. Eftersom man hade denna erfarenhet av att jobba med de nordiska pengarna, gjorde att man mycket snabbt kunde komma igång med EU-projekt. De gränskommittéer som hade egna program, stärkte sin ställning mycket. De gränskommittéer som inte hade denna starka ställning kunde inte heller dra nytta av detta på samma sätt, de kom inte in i flödet på samma sätt. Det blev sämre för dem” (FR).*

I och med EU-programfinansieringen från INTERREG, kom det mellanfolkliga samarbetet ytterligare i kläm:

*”Jag tycker att man styrt insatsområden lite för mycket från EU. Den sista programperioden fick vi ju inte ha med kulturen och det finns ingenting som svetsar samman folk så mycket som just kulturen. Och utan kommunikationer går det ju inte heller att ha ett mellanfolkligt samarbete” (SR).*

Eftersom INTERREG är ett finansiellt instrument förutsätts det att det finns aktörer som kan skapa projekt och som söker finansiering för att verkställa projekten. Här har gränskommittéerna haft en framträdande roll i EU-programmen vilket framhölls av de nationella experterna:

*”Det måste man säga att primusmotorerna i de här programmen är delvis de gamla nordiska gränsregionala kommittéerna, delvis universitet och kanske tyvärr i mindre*

*mån företag. Men nog har de ju varit jätteaktiva i just INTERREG. Deras kraft är väl det att de har en grundpott med pengar så att de kan ha någon anställd som hittar på allt möjligt. Det är en ren styrka. Sen har de ju också lite pengar själv att sätta in i projekten. De här EU-projekten är ju inte fattiglapparnas projekt utan man måste ha egna pengar, man måste ha likviditet. Det har varit en styrka för dom som för INTERREG. Hela idén med verksamheten inom INTERREG är att folk känner varandra och är tillräckligt nära varandra. De är mycket svårt att hämta kontakter långt ifrån. Man kan inte heller ändra vart 7:e år på systemet. Det kan ju ta 20–30 år för att få det att funka” (FN).*

Efter den första EU-perioden (1995–1999) ändrades delvis arbetet inom de nordiska gränskommittéerna i förhållande till det europeiska gränsregionala samarbetet. Man gick i princip på olika vägar eller tog olika inriktningar på det fortsatta gränsregionala samarbetet, det vill säga det europeiska vid sidan av det nordiska:

*”I början var gränskommittéerna mera med, men år 2000 ändrades det. Gränskommittéerna hade olika ambitioner. En del är mycket involverade. Vissa är en aktör som söker pengar, andra vill förvalta och kan då inte söka pengar själv. En del blev en aktör som genomför än en aktör som förvaltar” (SN1).*

På det finansiella planet gav INTERREG-programmen däremot helt nya möjligheter och resurser för den gränsregionala nivån:

*”Det har ju framför allt skapat helt andra resurser än det vi kunde få från Nordiska Ministerrådet och våra egna resurser. Det är ställt utom allt tvivel, att det har varit bra med EU-medlemskapet just för oss. Men det har minskat ner betydelsen av det nordiska eftersom man har fokuserat på där man får pengar och utan dem har vi ju aldrig haft någon färja nu heller” (SR).*

Att man på nationell nivå prioriterade ner det nordiska framom det europeiska samarbetet, märktes även på den regionala nivån. Men den regionala nivån fick även nya möjligheter att växla upp det nordiska samarbetet inom en europeisk kontext:

*”Man försummade det nordiska samarbetet mycket. Man hade mycket kontakt men det var nog med EU-förtecken, hur förhålla sig då man drev olika frågor och anpassade sig till EU-lagstiftningen. Det blev en period där det blev svårt att hitta tjänstemän på ministerierna som riktigt kunde det nordiska samarbetet. Det som kom att innebära en förändring var att de nordiska regionerna, lite beroende på vilket förvaltningssystem de hade, började komma med i europeiska samarbetsorgan, typ AER, AEER, CPMR, som kanske är de största. Där började man igen möta sina nordiska kollegor, på ett annat plan är tidigare, vilket var till nytta för det nordiska samarbetet också. Även Europakontoren i Bryssel blev ett naturligt samarbete mellan de nordiska regionerna. Den stora omvandlingen var nog på den nationella nivån där man försummade det nordiska samarbetet, men regionalt gav EU-medlemskapet regionerna en ny chans till regionalt samarbete i Norden, att börja samarbeta igen. Regionernas Europa var nog specifikt bra också för de nordiska regionerna. Det gav dem en större möjlighet att handla mycket självständigt” (FR).*

Under de två sista perioderna, nuvarande och den föregående strukturfondsperioden (2007–2013, 2014–2020) har det skett förändringar gällande hanteringen av INTERREG regionalt där vissa gränskommittéer tidigare hade haft en stark ställning däribland Kvarkenrådet:

*”Sverige och Finlands regeringar och departement kopplade ett starkare grepp som gjorde att förankringen inte blev lika tydlig som tidigare genom att sekretariatsfunktionen också togs till förvaltningsmyndigheten” (FR).*

#### 6.2.4 Fjärde fasen: EU-juridiskt instrument

Trots att många gränskommittéer inledningsvis var mycket aktiva i INTERREG, såväl i sekretariatsfunktioner som projektaktör, ändrades läget efter de två första programperioderna (1995–1999 och 2000–2006). De nordiska gränskommittéerna utvecklades organisatoriskt och finansiellt lite åt olika håll vilket också bekräftades av respondenter. De hade främst olika ambitioner i en europeisk kontext. En del av gränskommittéerna började även fundera på en bättre positionering på den europeiska nivån. Ett sätt kunde vara att stärka den juridiska kompetensen för det gränsregionala

samarbetet. Detta kunde möjligen förverkligas genom implementeringen av ett nytt EU-juridiskt instrument för gränsregional samverkan, europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS), som godkändes genom en EU-förordning år 2006.

Att implementera det nya EU-juridiska gränsregionala instrumentet, EGTS, på nationell nivå visade sig bli rätt utmanande. Eller berodde det helt enkelt på en stor tveksamhet inför det nya instrumentet?

*”Det finns ju mycket teorier, men hur är det i praktiken? EGTS kom ju till på grund av att de inte kunde bygga en spårvagnslinje mellan Portugal och Spanien. Man har ju så olika lagstiftningar i olika länder, olika spelregler. Trots att Sverige och Finland är nära varandra så har de jättemycket olika lagstiftning” (FN).*

Vid en närmare diskussion med de nationella experterna, medger de att det fanns mycket stor tveksamhet till det nya juridiska instrumentet EGTS:

*”Jag har tolkat det som att Finland och Sverige, båda var tveksamma till förordningen. Den stämde dåligt överens med den nationella lagstiftningen och det var problem med implementeringen av lagstiftningen. Kanske såg man att det inte fanns något behov av denna möjlighet, rätt eller fel? Det är ingen lång kö av de som vill bilda en EGTS i alla fall. Så bedömningen torde vara korrekt. Jag trodde att fler gränskommittéer skulle tycka att det var intressant. Öresundskommittén bedömde att det inte var intressant. Det är ojämnt fördelat i EU av EGTS i olika länder. I vissa länder finns många, i andra inga. Det finns till exempel inget i Danmark” (SN1).*

På den nordiska nivån, i Ämbetsmannakommittén, har EGTS inte heller varit uppe på agendan:

*”EGTS har aldrig kommit på tal i Ämbetsmannakommittén medan jag varit där. Det låter som en gränskommitté som kan vara mer specifik, en EU-variant, i en europeisk kontext. En sorts europeisk gränskommitté (?)” (SN2).*

I intervjuerna framkom det också förklaringar till varför ett EGTS inte upplevs så intressant i en nordisk gränsregional kontext som i en nationell kontext:

*”Det nordiska gränsregionala samarbetet har varit institutionaliserat länge. Man tyckte att det inte fanns behov utan man har kunnat göra det man vill inom ramen för gränskommittéerna. Flera tittade på EGTS då det kom men det fungerar bra med de samarbetsformer vi har. Det är lagstiftningsmässigt kopplat till grundlagar i Finland och Sverige och Sverige har inte varit på förtjusta i denna lagstiftning. Grundlagenheten är involverad” (SN1).*

Kvarkenrådet tittade däremot i ett rätt tidigt skede på EGTS som en möjlig samarbetsmodell för Kvarkenregionen:

*”År 2006 gick det kris i Kvarkenrådet och då gjorde Jan-Erik Lundberg en utredning om olika nya former som man kunde tänka sig för samarbetet eftersom Kvarkenrådet i sig inte var en juridisk person över gränsen. Det var Kommunförbundets länsavdelning i Sverige och i Finland var det en registrerad förening i form av Kvarkendelegationen som stod som bakgrundsorganisation. Man hade en styrelse för Kvarkenrådet men den var ingen juridisk person över gränsen. I utredningen hade han tagit med EGTS som en möjlighet. Jan-Erik Lundbergs slutledning var i stort sätt att EGTS inte då var anpassad med tanke på det nordiska samarbetet. Att Kvarkenrådet var längre än så” (FR).*

Det framkom tydligt i intervjuerna på den regionala nivån att det fanns en skepticism på nationell nivå gällande det nya juridiska EU-instrumentet för gränsregional samverkan, EGTS. På den regionala nivån kom det senare även som en negativ överraskning då det framgick att man på den nationella nivån i och med förnyandet av EGTS-förordningen och implementeringen år 2013, gick inför att begränsa verksamhetsområdet för ett EGTS till att enbart omfatta strukturfondspolitiken och inte ge ett EGTS en allmän kompetens:

*”Det var väldigt tydligt då första förordningen kom att varken Sverige eller Finland såg detta som något man ville ha och så gjorde man sina länders nationella tillämpningslagstiftning väldigt invecklat och sedan nu också i den nya lagen vill man inte skapa en allmän kompetens utan man vill liksom begränsa kompetensen för det här. Jag tror att orsaken är att man hade någon föreställning om att man via det*

*nordiska samarbetet hade skapat ett tillräckligt bra system, att detta behöver man inte alls bry sig i, det här är bara något som skapar extra arbete, lite brutalt uttryckt. Den känslan har jag fått, att man tyckte att det är ingen nytta. Vi har de här gränskommittéerna och vi har Nordiska Ministerrådet som finansierar dem, man behöver inte något utöver dem. Man har på något vis litat på att den kommunala kompetensen är tillräckligt vidöppen för att man ska kunna kommunicera och sköta saker och ting över gränserna. Men jag tror nog att man varit förblindad av det att allt var fixat och färdigt och välskött här i Norden” (FR).*

Jag var även intresserad av att höra var respondenterna skulle placera in ett EGTS i en nordisk-europeiskt gränsregional kontext, till exempel vilket förhållande är mellan ett EGTS och de nordiska gränskommittéerna samt EU-program såsom INTERREG och vilket egenvärde man ger i så fall ett EGTS:

*”För det första så ligger nog musklerna i hur starkt vart och ett av dessa EGTS områden som finns som juridiska personer ute i Europa är, hur starkt de lyckas utveckla det gränsregionala samarbetet det vill säga att man bevisligen gör framsteg. I grunden handlar det om att utplåna en gräns, att man verkligen lyckas med det grundelementet och visar det. Det andra är det att olika EGTS runt omkring i Europa har ett samarbete, just för att utnyttja varandras erfarenheter och för att jämt mot EU och i synnerhet DG REGIO visa att de gjort framsteg. Vi har en kunskap, varså goda och nyttja det här, det här behöver ni lära er. Och då kommer vi till den springande punkten: Hur handlar EU och dess medlemsländer för att få bort dessa juridiska och funktionella gränshinder som finns idag i form av institutioner som inte lyckas få till det över gränsen?” (FR).*

Enligt den finska regionala respondentens åsikt ligger nog den största styrkan i att olika gränsregioner samfällt kan peka på olika gränsregionala problem och lyckas få både medlemsstater och EU att handla betydligt offensivare för att skapa en bättre marknad. Det gäller att hitta lösningar till de problem som varje statusrapport ger uttryck för då man granskar hur strukturfondspolitiken har lyckats:

*”Ser man att det finns problem i gränsregioner därför att gränsen utgör ett hinder, bör man kunna fullt ut utnyttja de möjligheter, den kompetens, den samfälliga styrkan som finns i de olika gränsregionerna” (FR.)*

Om gränsen utgör ett hinder får gränsregioner inte heller den utveckling de kunde ha fått utan gränshinder. För att kunna bli effektivare i detta arbete, tror Kvarkenrådet att ett EGTS kunde vara ett redskap:

*”Ett EGTS bör kunna utgöra ett offensivare redskap. Och det är det vi har föreställt oss i Kvarkenrådet att vi ska tydligare kunna jobba med gränshindren” (FR).*

I Jan-Erik Lundbergs interna utredning år 2006 gällande den framtida strukturen för Kvarkensamarbetet, kom han fram till att EGTS inte var riktigt lämpad för nordiska förhållanden, att Kvarkenrådet var längre än så. Nu har dock Kvarkenrådet tagit ett nytt beslut i frågan (2019) och beslutat att ombilda sig till ett EGTS. Hur ser man själv på nyttan med ett EGTS på den regionala nivån och varför vill Kvarkenrådet trots allt ombilda sig till ett EGTS?

*”Nu efter mycket funderande av och an, har vi kommit fram till att vi ska ombilda Kvarkenrådet till ett EGTS. Grundutgångspunkten är nog den att den nuvarande gränskommittébehörigheten är svag på grund av att man inte får ha den här juridiska kompetensen över (Kvarken, min anmärkning) utan man måste ha en konstruktion som gör att man ändå handlar med lite separata enheter, också om man har som Kvarkenrådet r.f. en styrelse där också svenska medlemmar är representerade, men i ett juridiskt hänseende är det de facto en ganska svag konstruktion. Så det som gör att EGTS är så lockande är nog det att ett EGTS är så tydlig definierad i lagstiftning, i en EU-förordning, också efter förändringen år 2013, att behörigheten kan gå utöver det att till exempel också fungera som myndighet för ett EGTS-program eller sekretariat för ett EGTS-program, vara den som administrerar. Det finns ju väldigt mycket annat också som är möjligt, egentligen allt som man kan finansiera enligt EU-förordningen om strukturfonderna, vad allt som kan ingå där” (FR).*



En viktig utgångspunkt i bildandet av Kvarkenrådets EGTS är att skapa en organisation som i sig själv kan vara en juridisk person och som juridiskt kan fungera gränsöverskridande. I övrigt hänger mycket på den egna aktiviteten:

*” Det blir vad vi själva gör det till, EGTS som organisation har ju ingen betydelse där, det här är vad man vill göra det till själv. Det är ju bara en typ av organisation som vi tror kan bli bättre, som vi kan få flera med i, men i övrigt så är det precis till vad vi gör det till själva. De utvärderingar som bland annat Nordregio gjort visar på att Kvarkenrådet är bäst i klassen. Därför borde det bli lättare här. Vi har så många invanda mönster att gå in i ett EGTS, tror jag. För det här har ju varit en öppen gräns. Vi ska komma ihåg att Sverige och Finland har varit ett land mycket längre än det att vi haft varsin självständighet och det tycker jag man glömmer bort i historien, och man brukar ju inte gå historielös från sådana här långa samarbeten. Jag har sagt många gånger tidigare, att det inte har varit något problem att få till stånd färjan om vi varit samma land fortfarande” (SR).*

Det nya juridiska gränsregionala instrumentet EGTS möjliggjorde att de nordiska gränskommittéerna kunde ombildas till EGTS. Trots detta visade sig intresset vara svagt, främst på grund av att själva instrumentet i sig var rätt krångligt och intresset för det på nationell nivå i såväl Sverige som Finland var mer eller mindre obefintligt. Det stötte på lagstiftningsproblem och extra arbete med implementeringen och man tyckte rätt långt att de ramar som det nordiska samarbetet gav upphov till var tillräckligt flexibla där gränskommittéerna kunde ha sina egna agendor. På EU-nivå däremot försökte man förenkla förordningen år 2013 för europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) för att möjliggöra att fler EGTS kunde bildas runt omkring i Europa. Kvarkenrådet har fattat beslut i maj 2019 om att ombilda sig till ett EGTS och lämnat in en ansökan till Arbets- och näringsministeriet i Finland. Slutligt beslut har inte kommit ännu vid intervjutillfällena (oktober 2019, mars 2020):

*”I början var det svårt, det var grundlagsproblem, närmast lagstiftningsproblem (med EGTS, min anmärkning). Men nu då jag tittar på Vasa-Umeågrejen så är den begränsad, avgränsad, så kanske den kan ha en möjlighet att bli en EGTS men inte vet jag om de får någon finansiering. Det får de ju inte. Men jag tror nog att man har lite för stora förväntningar, om vad det är. Man kan ju bilda en EGTS utan att det är en*

*EGTS. Inte finns där någon extra finansiering. Om man tycker det är klokt att bilda ett EGTS så gör man det. Jag tror inte det är problem där på Kommissionens sida utan det är problem mellan länderna. Fastän Sverige och Finland tycker att det är jättebra och mellan Umeå och Vasa tycker man att det är jättebra men sen mitt i allt då du börjar koppla in statsrådsberedningarna, sen blir det problem, åtminstone tidsmässiga problem, om inte annat” (FN).*

EGTS är ett juridiskt instrument och framförallt de nationella respondenterna har lyft fram lagstiftningsproblem och stora tveksamheter vid implementeringen av EU-förordningen. Ett EGTS rör sig i en gråzon och kan liknas vid ett avtal mellan två länder. Att ända avtal mellan två länder är mycket krångligt och invecklat. Där finns ingen flexibilitet inbyggd:

*”Nu börjar det här luta mot avtal mellan två länder. Ett avtal mellan två stater är jätligt juridiskt bindande men ett avtal som vi fattar här (Arbets- och näringsministeriet, min anmärkning) är inte juridiskt bindande på samma sätt, det kan ändras” (FN).*

Ett EGTS skulle med andra ord kunna fungera mera flexibelt än ett avtal mellan två länder men ännu finns ingen erfarenhet i Norden av helnordiska EGTS:

*”Med EGTS finns inbyggt en sorts flexibilitet, men som sagt, vi har ju inte mycket erfarenhet eller vi har ingen alls av att hur det funkar och jag har inte heller hört att någon annan skulle tala så mycket för det heller, egentligen. Man tycker att det bara är ett störande element här i vårt fina ”folkehem”. Inte är man på något sätt emot det men inte har man gjort något för det heller. Vi har ju till exempel inte haft något krig här heller mellan de nordiska länderna. De andra har ju haft diktaturer och allt möjligt, till exempel mellan Portugal och Spanien. Man förstår nog att de kanske ser på det lite annorlunda ute i Europa än i Norden där vi haft en lång tradition av nordisk samverkan över gränserna och via kommittéer, passfrihet och en gemensam arbetsmarknad” (FN).*

Trots den skepticism som finns såväl på den nationella nivån i Sverige som Finland, vilket också bekräftades av respondenterna, har en ansökan om att bilda ett EGTS

inkommit från Kvarkenrådet till Arbets- och Näringsministeriet i Finland samt från åtminstone en svensk regional aktör i Västerbotten (Umeå stad) till Näringsdepartementet i Sverige vid intervjutillfället i mars 2020:

*”Jag är nyfiken på varför Kvarkenrådet vill ombilda sig. Alla som vill vara med i en EGTS måste ansöka om från regeringen att få vara med. Man tittar på stadgarna, att man inte gör något som inte är möjligt, tar hjälp av jurister. Det står inget om att medlemsstaterna ska följa desto mer med en EGTS efter att man godkänt att en partner får vara med. Medlemmarna i en EGTS måste ta ett ekonomiskt ansvar” (SN1).*

*”Det måste finnas en vilja att göra något mer tillsammans” (SN2).*

När en aktör ansöker om att bilda ett EGTS utgör vad som formulerats i stadgarna en viktig hållhake:

*”Problemet är att veta vad man vill göra eller ska göra, om man godkänner stadgarna. Ändras stadgarna måste regeringen godkänna dem igen. Vad är det Kvarkenrådet vill göra som en EGTS, har inte riktigt förstått det ännu. Såg inte detta i stadgarna ännu som var inskickade. Det finns ju egentligen inget EGTS i Sverige utan Sverige är medlem i en EGTS med säte i Polen där Region Skåne är partner. Indirekt är Finland och Sverige med i ESPON. Deras sekretariat är organiserat som en EGTS. Tre länder är grundare; Luxemburg, Frankrike och Belgien. Vi utnyttjar deras tjänster trots att Sverige och Finland inte är medlemmar. Sverige har sagt att man inte vill vara medlem på grund av att det är lite för krångligt, så hittills har Sverige erfarenheter av Region Skåne och ESPON” (SN1).*

För Kvarkenrådets del kommer huvudsätet att placeras i Finland. Detta betyder att Sverige inte kan behandla en ansökan av intresserade partners om att få vara medlem innan dess att man vet om det finns ett EGTS som är registrerat och lokaliserat i Finland eller inte:

*”Alla som vill vara med i en EGTS måste ansöka om det från regeringen” (SN1).*

När Sverige får bekräftat att det finns en godkänd EGTS i Finland, har Sverige sin egen process. Om man inte godkänner ansökan i Finland, läggs inte heller tid på utkast till stadgar och processen i Sverige. Det här är första gången en EGTS-ansökan hanteras i Finland och Kvarkenrådets ansökan är det första helnordiska EGTS överhuvudtaget:

*”Sedan år 2008, 2009 då Region Skåne ansökte om partnerskap, har ingen hanterat frågan i Sverige så det finns inga fastställda rutiner. Jurister vet vad som ska göras. En möjlighet som finns är EN handläggning det vill säga att den svenska regeringen troligen fattar ett beslut på basen av ansökningar som kommit in från Umeå, Örnsköldsvik och region Västerbotten samtidigt. Hittills har endast Umeå skickat in sin ansökan” (SNI).*

Med ett EGTS eftersträvas en juridisk kompetens över gränsen. Trots att det inte alla gånger finns den juridiska kompetensen i en gränsregion, sker ändå i praktiken en viss typ av samarbete, som dock inte bygger alltid på laglig grund:

*”Man har nog kommit rätt långt i Tornedalen. Men det får ju inte komma en finsk polisbil till svenska sidan och tvärtom, och inte en finsk brandbil heller och tvärtom. Men om IKEA i Haparanda brinner så dom kör med finska brandbilen dit, inte frågar de någon, men lagligt är det inte” (FN).*

Under Luxemburgs ordförandeskap år 2015 lanserades ytterligare ett komplement till EGTS, nämligen ECBM, ”European Cross-Border Mechanism”, en europeisk gränsregional mekanism. Även här har man på EU-nivå jobbat med förbättringsförslag och det finns sedan maj 2019 ett förslag till förordning på EU-nivå. Jag var intresserad av att höra hur man på den nationella och regionala nivån ser på detta nya kompletterande instrument. Den nya kompletterande gränsregionala mekanismen går kortfattat ut på att man via denna mekanism försöker hitta en gemensam lösning på ett lagstiftningsproblem i en gränsregion. Här skulle det vara fråga om att ett lands lagstiftning i en specifik fråga skulle tillämpas i ett annat land för att lösa det gemensamma problemet.

Allt tyder på att det torde bli ett ännu större motstånd i Finland och Sverige gällande implementeringen av en EU-förordning för en eventuell ny gränsregional mekanism, ECBM, än gällande implementeringen av EU-förordningen för EGTS.

Den finske nationella experten såg mer eller mindre inga möjligheter att implementera ett ”ECBM” i Finland och Sverige:

*”Det här går inte här uppe, särskilt enligt den svenska grundlagen, går det inte. Den är så specifik att ingen annan får tillämpa något på svenskt område. Men när man tillämpar en EGTS så tillämpar man inte ett annat lands lagstiftning utan här tillämpar man bara en metod eller något sånt där. Men då man gör ett avtal så godtar man att tillämpa ett annat lands lag än det egna landets lag. Till exempel antalet livbåtar på båten, det går ju inte att de är olika, man måste ha samma (då man passerar över en gräns, min anmärkning, till exempel på båtarna mellan Sverige och Finland). Ett ”ECBM” passar liksom inte oss. Det stupar åtminstone på svensk lag. Sådana där blir godkända endast därför att de är frivilliga. Annars skulle de inte bli godkända. Gällande EGTS är det ju också frivilligt att bilda dem, men det är ju inte obligatoriskt” (FN).*

Även i Sverige hade de nationella experterna stora tveksamheter inför en implementering av ett ”ECBM”:

*Det finns mycket frågor från medlemsstaterna om mekanismen. Vi har bett rådets rättstjänst att titta på förslaget, tveksamt förslag. Sveriges riksdag gör en fakta PM varje gång det kommer ett förordningsförslag, en subsidiaritetsprövning. Riksdagen är tveksamt till detta, hela upplägget. Det står frivilligt men är dock en förordning som regleras i lagstiftning. Hur hantera att man kan välja ett visst lands lagstiftning då alla ska behandlas lika? Hur ska man förhålla sig till två länders lagstiftning i en region? Skapar man inte då nya gränser?” (SN1).*

*” Ingen vet hur man ska hantera det. Inget har tagits upp, det har skjutits fram ” (SN2).*

På den regionala nivån har Kvarkenrådet i och med beslutet att ombilda sig från en förening till ett EGTS lagt ribban högt då det gäller ett EGTS i Kvarkenregionen

gällande en framtida organisation, verksamhet och som juridisk person. Därtill har man haft önskemål om en allmän kompetens för det nya EGTS. Man har också tänkt till strategiskt och planerat med fokus på nästa EU-programperiod och strukturfondspolitiken överlag. Däremot är man besviken över den nationella nivåns synsätt på ett EGTS och dess mervärde:

*”Det är intressant att då det gäller Sverige och Finland så har Finland mycket tydligt i sin lag utnyttjat möjligheten som finns i EU-förordningen att man begränsar de möjliga uppgifterna för ett EGTS till det som är starkt bundna till just det som EU-förordningen för strukturfonderna kan vara med och finansiera. Vi ville ju se att EGTS möjliggör i sin juridiska kompetens ett större verksamhetsfält och möjliggör att ta över uppgifter av både till exempel såväl finska som svenska myndigheter i ett gränsregionalt perspektiv. Men med den inskränkning som Finlands nationella lag om EGTS har, detsamma gäller Sverige, är det som vi tänkte i något skede, till exempel att vi skulle kunna ha ett gemensamt räddningsväsende över, kanske det inte kommer att fungera. Egentligen nog till den delen som det skulle kunna gälla brand- och räddningsväsendet det vill säga det som kommunerna sköter eller hur man har det organiserat, här är de facto Vasa stad som är den behöriga kommunen men det som går eller närmar sig gränsbevakningen, då är det nog tvärstopp. Kom inte och rör den” (FN).*

Inom Kvarkenrådet ser man nog att ett EGTS ger bredare axlar och större behörighet att fungera gränsregionalt än enbart som en gränskommitté inom ramen för nordiska ministerrådets verksamhet:

*”EGTS möjliggör nog i jämförelse med gränskommittéstatusen en utvidgning av verksamheten så att det blir en tydligare behörighet, att detta sköter vi samfällt över Kvarken. Nordiska Ministerrådet hade inget att anmärka på att vi kan fortsätta som en gränskommitté. De kan fortsätta att delta i finansieringen” (FR).*

Med tanke på nästa EU-period (2021-2027) hade Kvarkenrådet också stora förhoppningar på att kunna utgöra till exempel ett sekretariat för kommande gränsregionala program såsom ”INTERREG” (den territoriella agendan):

*”Sen är det ju relationen till INTERREG-programmen, då ser vi nog framför oss, kanske inte genast, att bli förvaltningsmyndighet men att Kvarkenrådet EGTS ska kunna ha sekretariatet och kunna göra det väldigt effektivt” (FR).*

Trots att man på EU-nivå och framförallt inom DG REGIO (Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik) lyft fram EGTS som en stark bas i att fungera som förvaltandemyndighet av EU-program, har man i praktiken inte kopplat ihop EU-program i förhållande till ett EGTS:

*”DG REGIO säger att ett EGTS ska kunna handlägga de här, så har man inte, tycker jag, målmedvetet styrt programutvecklingen i den inriktningen. Man skulle den vägen kunna skynda på och trycka på, bilda nu ett EGTS så får ni det här och det här. Men man har inte varit tillräcklig tydlig där hur man vill se på EGTS i framtiden. För nu skulle det ha varit tidernas chans att koppla tydligt ihop, finns det ett EGTS i ett sådant område så då skulle man ha ett gemensamt program för europeiskt territoriellt samarbete. Det skulle jag ha tyckt varit det logiska men nu har man ju inte alls kopplat ihop detta” (FR).*

Vid intervjutillfällena tyder allt på att nuvarande Botnia-Atlantica-programmet som genomförs i Kvarkenregionen (2014-2020) kommer att slås ihop inför nästa programperiod (2021-2027) med NORD-programmet som genomförs i norra Finland, norra Sverige och norra Norge samt Sápmi. Därmed torde Kvarkenrådet missa möjligheten att kunna bli ett sekretariat för ett nytt gränsregionalt program i nästa EU-period (2021-2027):

*”Om Kvarkenrådet slås ihop med NORD-programmet, blir ju väldigt komplicerat att göra Kvarkenrådet till ett sekretariat. Det blir antagligen ett sekretariat som läggs hos någon av de statliga myndigheterna. Jag tycker att man inte sett de möjligheter och inte heller utnyttjat de möjligheter som det borde finnas i att det finns en EGTS-förordning som kan skapa en bättre juridisk och starkare juridisk grund för gränsregionalt samarbete och utnyttja det som en stark komponent nu då man gör nya programområden. Det har man helt missat, tycker jag” (FR).*

Det gränsregionala samarbetet handlar om att titta utöver nationsgränsen. När man kommer till gränsregionala frågor i praktiken, stupar det ofta på brister i harmonisering av lagar länder emellan. Kvarkenrådet har till exempel försökt skapa ett gemensamt räddningsväsende över Kvarken vilket framkom tidigare i ett svar från den finske regionala experten men juridiskt gick det inte att förverkliga då. Även den svenske regionala experten lyfter fram försöket med ett gemensamt räddningsväsende i Kvarken som ett exempel på svårigheten att få till stånd gränsregional samverkan. Det stupar oftast på icke harmoniserade lagar, länderna emellan och ett allmänt begränsande synsätt från den nationella nivån gällande det gränsregionala samarbetet:

*”Vi prövade en gång i tiden att få en gemensam räddningshelikopter och -båtar men där blev det ju stopp då räddningsverket i Sverige, tror jag, sa nej. Men man har ju inlett ett militärt samarbete mellan Sverige och Finland. Nu kan jag inte innehållit i detta men det innebär att man ska hjälpa varandra inom respektive land annars är det ju inget samarbete. Jag har inte hört att man ändrat en grundlag för militärt samarbete och så har man ju ändå ett samarbete i EU, men problemet är ju att vi inte har harmoniserat lagstiftningen så att man ska kunna samarbeta. Jag har sagt det många gånger att så fort vi vill göra något tillsammans så vill man titta på om det är ett hinder mot ett samarbete eller inte, men de (myndigheterna i Sverige och Finland, min anmärkning) tittar bara på nationsgränsen och tittar inte på målet med EU där man ska få bort så många gränshinder som möjligt” (SR).*

Sedan år 1985 finns också ett instrument som heter europeisk ekonomisk intresseförening (EEIG), ett sorts handelsbolag över gränsen. Jag ställde också en fråga till respondenterna huruvida de känner till ett dylikt instrument och vilket det eventuella intresset varit för instrumentet i så fall?

På den nationella nivån såväl i Finland som Sverige var EEIG inget som de desto mer kommit i kontakt med:

*”verkar finnas (googlade). Det kostar 1000 kr att nyregistrera ett sådant. Inte kommit i kontakt med” (SN1).*

*”låter som bolagen emellan, inte regioner” (SN2).*



På den regionala nivån har ett EEIG bland annat kommit fram som en potentiell modell för Kvarkensamarbetet i utredningen som Jan-Erik Lundberg gjorde gällande Kvarkenrådets omorganisering (Lundberg 2006):

*”juridiskt en ganska bra möjlighet men det ska ändå handla om en affärsverksamhet som innehåller att man producerar varor eller tjänster, en kassarörelse, och samarbetet över Kvarken handlar så mycket om att det är offentliga myndigheter som är involverade i det” (FR).*

*”vet att det finns. Vi diskuterade aldrig det då vi diskuterade Kvarken Port för det är ju ett gemensamt bolag som driver själva hamnverksamheten. I Finland ligger ägandet under kommunen (Vasa stad, min anmärkning) och hos oss i vårt koncernbolag så att vi ska kunna ge koncernbidrag, vilket inte går då annars” (SR).*

### 6.3 Framtidsdiskussion

Efter de mer temaspecifika frågorna ställde jag avslutningsvis en allmän fråga om hur alla respondenter ser på framtiden och då närmast ur ett nordisk och europeiskt perspektiv. Hur ser deras vision ut eller hur skulle de vilja se att det gränsregionala samarbetet utvecklas? Kommer vi att se till exempel fler EGTS i Norden?

Såväl de nationella som regionala respondenterna är tveksamma till fler möjliga EGTS i Norden inom en snar framtid, förutom Kvarkenrådets ansökan som är inne i processen. Den finska nationella experten sade sig kunna tänka sig något riktigt i norr, Kirkenäs-Utsjoki-Enare men ett EGTS måste bildas mellan minst två EU-länder vilket utesluter ett EGTS mellan Finland och Norge. Trots den långa gränsen mellan Sverige och Norge är det inte heller möjligt att bilda ett EGTS där trots att Finland skulle ingå som tredje land:

*”Det finns ingen motsvarande lagstiftning för EGTS i Norge så i praktiken är det inte möjligt att grunda ett EGTS mellan Sverige och Norge. Sverige har gjort det möjligt men inte Norge” (SNI).*

De regionala respondenterna ansåg att ett EGTS kunde till exempel vara möjligt i Tornedalen med tanke på att de redan har ett intensivt samarbete över den finsk-svenska gränsen, till viss del också i Öresundsregionen:

*”Möjligtvis uppe i Norrbotten, mellan Sverige och Finland, i Tornedalen men annars tror jag att vattenhindren är för stora” (SR).*

*”Tornedalen och om man tänker Öresundskommittén och jobbet där så skulle de ha alla förutsättningar men det kan hända att det handlar om att de borde ha ännu större friheter att organisera rent kompetensmässigt där än vad respektive Danmarks och Sveriges nationella lagstiftning sedan medger. I en konsultutredning som man låtit göra i Helgeland i Nordlands fylke (Norge, min anmärkning) så förhöll man sig väldigt positiv till det grundarbete vi hade gjort med tanke på Kvarkenrådets EGTS men det verkar nog som om beredskapen på norsk sida är obefintlig då det gäller att vara med och skapa ett EGTS” (FR).*

På den regionala nivån framkom däremot också funderingar om varför de nationella myndigheterna såväl i Sverige som i Finland ser svårigheter med ett EGTS i ett framtidsperspektiv och det är förutom de juridiska även ekonomiska och organisatoriska:

*”Jag tror att i synnerhet i Sverige och i Finland så finns det också en rädsla eftersom det är offentligt rättsliga organisationer som kan bilda ett EGTS, att de skulle hamna in i en situation där man utan statens medgivande går in i system som skapar utgifter för respektive stat där man bygger upp strukturer över gränsen inom ramen för EGTS och så är de som bildande medlemmar tvungna att finansiera det och då till syvene och sist börjar det ganska snabbt handla om statliga pengar, så jag tror att det finns Finansministeriets stränga attityd lite som ligger bakom” (FR).*

Men tanke på att Nordiska ministerrådets ambition är att utveckla Norden till den bäst integrerade regionen i världen, vilket också finns formulerat i det nu gällande finska regeringsprogrammet, så kunde kanske EGTS vara ett instrument på sikt att samverka bättre över gränsen:

*”Via ett EGTS borde det finnas större möjligheter att skapa en integration över gränserna vilket ju ligger i Nordiska Ministerrådets intresse” (FR).*

Att Kvarkenrådet ansökt om att bli ett EGTS och varit aktiv i olika projekt, har redan öppnat dörren till en bredare samverkan i Europa:

*”Vi har observerat att Kvarkenrådet har fått helt osannolikt många erbjudanden att ingå i olika europeiska nätverk som i olika europeiska projekt. Vi upplevs som intressanta” (FR).*

Om man ytterligare blickar vidare förbi skapandet av nya potentiella EGTS i Norden och lägger fokus allmänt på framtiden för det nordiska och europeiska samarbetet såväl generellt som i ett gränsregionalt perspektiv, framförde respondenterna både allmänna kommentarer som åsikter av mer visionära inslag:

Både på den nationella som regionala nivån, lyfte respondenterna bland annat fram vikten av mellanfolkligt samarbete:

*”Jag skulle nog säga att i ett gränsregionalt samarbete är det jätteviktigt att folk känner varandra på båda sidorna av gränsen” (FN).*

*”Människor måste också kunna mötas, enbart digitalt går inte” (SR).*

*”Vi vill ju ha kvar de nuvarande gränserna med Botnia-Atlantica-programmet men vi vet ju inte om vi får det. För de vill ju ha större regioner och det tror jag inte på för man måste lära känna varandra. Vi såg då Nordanstigs kommun kom med. Jag sa åt dem att det där kommer aldrig att gå för de hade ingen vänort eller någonting på det finska programområdet” (SR).*

På regional nivå lyfte man även fram behovet av gemensam infrastrukturplanering och skapandet av ett gemensamt kompetenscentrum. I framtiden kanske Kvarkenregionen kan utgöra en gemensam gränsregional arbetsmarknad. Även vikten av att politiker träffas på båda sidorna av Kvarken lyftes fram:

*”Det har också tydligare kommit fram, och det är absolut nödvändigt också, är en integrerad planering av infrastruktursatsningar mellan de nordiska länderna, alltså över gränsen. Nu ser man ju långt på frågan enbart nationellt. Man har ganska olika planeringssystem för hur man planerar för olika infrastruktursatsningar. Att göra detta till något mera samnordiskt” (FR).*

*”Att politiker möter politiker är bra, hoppas det blir fler inom EGTS. Universitetssamarbete, sjukvårdssamarbete, miljöfrågor, vattenhantering är viktigt. I Umeå finns sjukvården, i Vasa finns civilingenjörerna. Vi borde skapa ett gemensamt kompetenscentrum. Det finns mycket att göra, även mer kommunalt samarbete” (SR).*

*”Vi har ju diskuterat Kvarkenregionen som en typ av gemensam arbetsmarknadsregion” (SR).*

Gällande specifikt nästa EU-programperiod framkom ännu en gång att de olika nordiska gränskommittéerna tagit olika riktningar:

*”Vi jobbar nu med nästa programperiod (2021–2027, min anmärkning). De gränsregionala kommittéerna är inte särskilt drivande, det är mera regionerna nu men de skulle kunna vara en kraft” (SN2).*

*”De (gränskommittéerna, min anmärkning) är med i partnerskapet. De har inte så stora resurser. Det beror på dem själva hur mycket de är med. De har valt lite olika inriktningar” (SN1).*

Hur påverkar Brexit? Kommer Norden att positionera sig mera med Baltikum? Hur blir det med det nordiska samarbetet? Det finns också en lång tradition gällande samverkan mellan Norden och Skottland. Vill man kanske ha kvar den kopplingen?

*”Storbritannien kanske vill knyta an mera till Norden (?) Det blåser vindar åt öster” (SN2).*

*”Brexit innebär också kanske ytterligare att Danmark, Sverige och Finland tillsammans med de baltiska länderna kommer att stärka sitt samarbete inom EU och*

*utgå ifrån det att här har man skapat civilsamhällen som är väldigt fungerande och har en stark bas och vi kan utgöra exempel för övriga delar av EU, att via exempel här kan det implementeras i övriga EU” (FR.)*

*”Det finns ett starkt behov av att hålla Norge och Island så nära relaterade och integrerade och via det nordiska samarbetet också öppna upp mera för både Norge och Island att vara delaktiga i det som händer i EU förutom de avtal som de själva har med EU” (FR).*

Det nordiska samarbetet vilar på en trygg bas. Trots att vi är olika så har vi en stark tillit till varandra, vi har liknande demokratiska system och våra grundvärderingar är likadana. Respondenterna var alla av den åsikten att det nordiska samarbetet behövs och är viktigt i framtiden, även som föregångare och vägvisare för det europeiska och världen i övrigt:

*” Vi är inte så lika som vi tror i Norden, olika temperament, historiska bakgrund men vi har en tillit i Norden, vi vill inte varandra något ont”(SN1).*

*”Nordiska samarbetet kan ändras, även när vi blev EU-medlemmar ändrades det nordiska samarbetet. Det kan bli större eller mindre men den ekonomiska utvecklingen är grunden och den finns kvar och en vilja att samarbeta”(SN1).*

*”Intresset att samarbeta över gränserna är mycket starkt. Det finns mer än så” (SN2).*

*”Det handlar inte bara om pengar” (SN1).*

*”På grund av de vindar som blåser ute i Europa så känns det som om det nordiska blir viktigt, det nordiska står fast” (SN2).*

Regioner, mindre städer och kommuner ser troligen större nytta av ett nordiskt samarbete än större städer. Det finns en poäng i att kunna kopiera goda exempel av grannen i ett annat land. Även att hitta lösningar på gränshindesproblem:

*”Jag vet inte om man behöver nordiskt samarbete mellan Helsingfors och Stockholm men man kan nog behöva ha det för samarbete mellan Skellefteå och Jakobstad. Nordiskt samarbete har ju inte så mycket pengar men det är alltid erfarenheter att bygga på, det som är bra att kopiera, allt sånt där. Det är mycket lättare för en stad att kopiera från ett annat land än en stad i ett eget land. Det har vi också sett” (FN).*

*”Det ligger kvaliteter i det nordiska samarbetet som vi måste vara beredda att förbättra mellan de nordiska länderna och där finns fortfarande gränshinder som är oberoende av EU, som vi kan förbättra” (FR.)*

Norden har varit en föregångare i ett demokratiskt perspektiv. Detta är något som man fortsättningsvis bör slå vakt om och gå i bräschen för

*”Sen är det medborgliga rättigheter och skyldigheter, hur vi liksom kan förbättra civilsamhället i ett bättre samarbete, hur dra nytta av varandras tillkortakommanden och framgång till exempel till integrationen av invandrare, alla de här förhållningssätten till det här. Till syvene och sist handlar det nog om försvaret av den demokratimodell vi har, där den största nordiska nyttan absolut ligger i att vi förmår utveckla demokratin i våra länder, att vi kan vara en föregångare till andra runt omkring i världen. Att de nordiska länderna fortsättningsvis går klart och tydligt i bräschen för det öppna demokratiska samhället och dess funktioner” (FR).*

## **7 Sammanfattning och diskussion**

Målsättningen med denna studie var att ta reda på inställningen till det gränsregionala samarbetet över tid. Detta gjordes genom att ta reda på respondenternas subjektiva tankar och åsikter om temat samt huruvida de anser att den gränsregionala samverkan ändrat karaktär sedan 1970-talet, hur EU-medlemskapet eventuellt påverkade synen och arbetssättet på det gränsregionala samarbetet samt framför allt vad implementeringen av nya finansiella och juridiska instrument betyder ur ett gränsregionalt perspektiv. Temat studerades ur ett såväl nationellt som regionalt perspektiv där den regionala nivån utgjordes av Kvarkenregionen och gränskommittén Kvarkenrådet som är ett gränsregionalt samarbetsorgan mellan tre landskap i Finland (Landskapsförbunden i Österbotten, Södra Österbotten och Mellersta-Österbotten) samt Regionförbundet Västerbottens län på svensk sida. Därtill är städerna Vasa, Karleby, Seinäjoki och Jakobstad medlemmar på finsk sida samt Örnsköldsvik kommun på svensk sida. Geografiskt handlar det om ett maritimt samarbetsområde mellan Finland och Sverige. Den nationella nivån representerades av experter från Finland och Sverige.

Eftersom studien är en beskrivande studie över tid, utkristalliserades inledningsvis i intervjuerna en tidslinje med vissa tydliga brytningsskeden gällande gränsregional samverkan utifrån ett nordiskt och europeiskt perspektiv. Dessa brytningsskeden har kategoriserats i kapitlet om analys och resultat och kan sammanfattningsvis beskrivas i fyra temainriktade utvecklingssteg eller utvecklingsperioder; 1) från frivillighet till nordisk gränskommitté 2) från nordisk gränskommitté till EU-programfinansiering 3) från EU-programfinansiering till EU-juridiskt instrument 4) från EU-juridiskt instrument till mer institutionalisering.

I denna sammanfattande diskussion har jag valt att utifrån tidslinjen med de fyra utvecklingsperioderna, resonera kring gränsregional samverkan med hjälp av respondenternas svar. Resonemanget gäller främst hur respondenterna ser på frågor kring organisatoriska, finansiella och juridiska aspekter ur en nationell och en regional nivå med en speciell utgångspunkt i Kvarkenregionen och Kvarkenrådet. De olika

utvecklingsfaserna och de olika gränsregionala samverkansmöjligheter som kommer fram i den empiriska delen kan även relateras till den teoretiska delen där dessa beskrivs närmare.

Inledningsvis kan jag konstatera att det gränsregionala samarbetet ändrat karaktär över tid och då tänker jag främst på tidsperioden från 1970-talet till 2020-talet. Förändringarna har medfört såväl organisatoriska, finansiella som juridiska steg. Kvarkenregionen och Kvarkenrådet utgör ett gott exempel på denna förändringsprocess som skett stegvis under snart en 50-årsperiod. Det finns vissa specifika steg och beslut på tidslinjen som lett till att Kvarkenrådet befinner sig där Kvarkenrådet står idag. Man kan sammanfattningsvis säga att utvecklingen gått från frivillighet till mer institutionalisering.

### **7.1 Från frivillighet till nordisk gränskommitté**

Det mellanfolkliga samarbetet har inledningsvis haft en mycket framträdande roll. Främst kom aktiviteten igång via engagemang inom föreningen Pohjola-Norden/Föreningen Norden men genom framväxten av vänortssamarbete kommuner emellan började även den kommunala sektorn engagera sig mera i nordiskt samarbete. Det blev en helt ny dimension i den kommunala verksamheten. För Kvarkenregionens del inleddes ett kommunalt samarbete mellan Vasa i Finland och Umeå i Sverige som sedan ledde till att Kvarkenrådet bildades år 1972 för att skapa en organisatorisk ram för samverkan över gränsen mellan Finland och Sverige i den så kallade Kvarkenregionen. Detta blev ett viktigt steg i den fortsatta utvecklingen.

I många olika sammanhang i intervjuerna lyfter respondenterna fram betydelsen av mellanfolkligt samarbete för att åstadkomma en lyckad gränsregional samverkan. Trots att man på såväl nationell som regional nivå konstaterar, att gränsregional samverkan bygger långt på att folk känner varandra på båda sidorna av gränsen och att de samverkar, så lyser det mellanfolkliga samarbetet idag långt med sin frånvaro i speciellt den gränsregionala EU-programfinansierade delen (INTERREG- territoriella agendan) men även rätt långt inom den nordiska gränskommitténs verksamhet. Fick det mellanfolkliga samarbetet ge vika för mer näringslivsinriktade projekt? När man skrivit olika programdokument har man kanske tagit den mellanfolkliga samverkan



för given. Eftersom det funnits en tradition av mellanfolkligt samarbete inom Kvarkenregionen, har man därför lagt mera fokus på kommunikationer, kompetens- och näringslivsutveckling, då insatsområden ska prioriteras. På den nationella nivån har man inte heller direkt kontakt till mellanfolkliga aktörer och man medger att det mellanfolkliga samarbetet gått i en annan riktning. Även den nya nordiska strategin lyfter fram ett grönt och ett konkurrenskraftigt Norden framom vikten av mellanfolkliga relationer. Trots detta tyder allt på att det mellanfolkliga samarbetet är ett viktig faktor även i framtiden för att lyckas med framförallt implementeringen av EU:s gränsregionala program eller i arbetet med att minska gränshinder som berör långt människors vardag i en gränsregion. Man bör även tänka på att fostra in yngre generationer i det gränsregionala samarbetet för att fortsättningsvis skapa en kompetens och intresse för gränsregional samverkan. För Kvarkenrådets del framkom i intervjuerna att man bör ta bättre hänsyn till och lyfta betydelsen av mellanfolkligt samarbete framöver för att kunna skapa en god bas för fortsatt samverkan. Även fler kommuner och organisationer bör fångas upp i den fortsatta utvecklingen av Kvarkenrådet. Det mellanfolkliga samarbetet kan även utgöra en viktig grund för utvecklandet av en framtida Kvarkenidentitet med tanke på att det finns en vision om skapandet av en gemensam gränsregional arbetsmarknad.

## **7.2 Från nordisk gränskommitté till EU-programfinansiering**

När Nordiska Ministerrådet år 1979 utsåg de så kallade gränskommittéerna, nordiska gränsregioner med möjlighet till ett finansiellt stöd däribland, Kvarkenrådet, fick det gränsregionala samarbetet mer stabilitet. Man kunde anställa personal och man kunde börja jobba med olika gränshindersfrågor i Norden utgående ifrån en gränsregional-lokal utvecklingsagenda. Genom detta finansiella stöd från Nordiska Ministerrådet kunde således Kvarkenrådet anställa personal och aktivt börja jobba med gränsregionala projekt.

Inför EU-medlemskapet år 1995 var många nordiska gränskommittéer aktiva i förberedelserna. De deltog aktivt i programskrivningsarbetet av de nya gränsregionala programmen såsom INTERREG (den territoriella agendan). Kvarkenregion utgjorde ett sådant område och Kvarkenrådet kunde växla upp sitt arbete till denna del. Den erfarenhet Kvarkenrådet fick genom att samverka över en gräns på den regionala-

lokala nivån inom ramen för det finansiella stödet från Nordiska Ministerrådet blev senare en mycket viktig språngbräda till engagemang inför EU-medlemskapet och framtagande av det första gränsregionala programmet inom INTERREG. Gränskommittéer och speciellt Kvarkenrådet hade en mycket drivande roll i detta sammanhang. Engagemanget och kunskapen från det nordiska samarbetet gav med andra ord en styrka och en kompetens att snabbt våga ta sig an även den EU-delfinansierade program- och projektvärden.

### **7.3 Från EU-programfinansiering till EU-juridiskt instrument**

EU-medlemskapet år 1995 gjorde att den nationella nivån i såväl Finland som Sverige började försumma det nordiska samarbetet. Fokus lades på det europeiska samarbetet och det nordiska samarbetet pågick mera med EU-förtecken. I början av EU-medlemskapet hade Nordiska Ministerrådet en aktiv roll där man följde med övervakningskommittéer och styrkommittéer men det engagemanget planade tydligen ut efter den första programperioden (1995–1999). Varför, framgår inte av intervjuerna men även i andra sammanhang var det uppenbarligen svårt att skapa gemensamma nordiska samarbetslösningar i en europeisk kontext, vilket också bekräftades av speciellt den finska nationella experten. Fortfarande, idag år 2020 efter 25 års medlemskap i EU, finns det mer eller mindre en marginell nordisk samverkan på EU-nivå och då avser jag speciellt samkörning av åsikter och synpunkter till specifika nordiska policy-papper. Kanske kunde Nordiska Ministerrådet utveckla en aktivare och koordinerande roll till denna del? Man borde även aktivera beslutet om en nordisk grupp inom Regionkommittén.

De nordiska gränskommittéerna, däribland Kvarkenrådet, som jobbade parallellt med det nordiska och det europeiska gränsregionala perspektivet, fick genom EU-medlemskapet däremot nya möjligheter att ta del i tanken om Regionernas Europa. På den europeiska nivån hittade många regioner varandra igen inom ramen för olika europeiska regionala samarbetsorganisationer vilket även var till nytta för det nordiska samarbetet. Även de så kallade Europakontoren i Bryssel gav en ny samverkansnivå för de nordiska regionerna. Men alla nordiska gränskommittéer gick inte samma väg efter den inledande EU-programperioden. De nordiska gränskommittéer vars område också ingick i ett INTERREG-programområde (territoriell agenda) fick en märkbar

fördel framom andra gränskommittéer. Kvarkenregionen utgjorde ett sådant område och engagemanget ökade i europeiska gränsregionala frågor inom Kvarkenrådet i och med EU-medlemskapet för Finlands del. Kanske ambitionsnivån tidvis till och med var lite för högt ställd i Kvarkenrådet eftersom man höll på att drunkna i egna projekt samtidigt som man utgjorde ett sekretariat för INTERREG-programdelen. Trots en rätt stark organisatorisk och finansiell nivå hos Kvarkenrådet var den juridiska kompetensen över gränsen dock fortfarande svag. Det var Kvarkenrådets bakgrundsorganisationer som stod som garant för den juridiska delen såsom värdorganisation för EU-delfinansierade projekt.

Efter de två inledande EU-programperioderna (1995–1999, 2000–2006) kopplade den nationella nivån i såväl Finland som Sverige ett starkare grepp om sekretariatsfunktionerna för INTERREG-programmet. Detta ledde till att Kvarkenrådet förlorade sin position till denna del då sekretariatsfunktionen överfördes till förvaltningsmyndigheten. Kvarkenrådet blev således en projektaktör bland alla andra då det gäller implementeringen av EU:s gränsregionala program (INTERREG). Det gick även en organisatorisk kris år 2006 i Kvarkenrådet som gjorde att man började utreda olika alternativ för att stärka sin organisation. Man önskade bland annat stärka den juridiska kompetensen. Ett alternativ som presenterades var det nya juridiska europeiska instrumentet för gränsregional samverkan, EGTS (europeisk gruppering för territoriellt samarbete) som instiftats på EU-nivå år 2006. Kvarkenrådet visade intresse för detta instrument men på nationell nivå såväl i Finland som Sverige var mottagandet av det nya europeiska instrumentet svagt. Detta berodde på anpassningen till den nationella lagstiftningen och framförallt ansågs den nya europeiska förordningen ha grundlagsenliga problem, vilket bekräftades av de nationella experterna i Finland och Sverige. Man tyckte helt enkelt att förordningen stämde dåligt överens med den nationella lagstiftningen. Det framkom också i intervjuerna att man kanske inte direkt såg något behov av ett nytt instrument. Det nordiska gränsregionala samarbetet har varit institutionaliserat rätt länge inom ramen för Nordiska Ministerrådets finansiella stöd. Inom de nordiska gränskommittéerna har man fått rätt fria händer att jobba med en egen agenda det vill säga med frågor som man tycker är ändamålsenliga i en gränsregional kontext. På den regionala nivån konstaterade man då den första förordningen kom år 2006 för EGTS, att man på den nationella nivån gjort tillämpningslagstiftningen mycket invecklad. I intervjuerna med

experterna från den regionala nivån stärktes också teorin om att man på den nationella nivån tydligen hade någon föreställning om att man via det nordiska samarbetet hade skapat ett så bra system att man inte behöver ta den nya förordningen ad notan och att den bara föranleder extra arbete. Man förlitade sig helt enkelt på att den kommunala kompetensen är tillräckligt vidöppen för att kommunicera och sköta verksamheter över gränsen. Enligt åsikterna på den regionala nivån ansåg de att den nationella nivån var förblindad av det faktum att allt var fixat och färdigt och välskött här i Norden. Det är i det här skedet som åsikterna och skiljelinjerna mellan den nationella och regionala nivån börjar gå isär gällande gränsregionalt samarbete.

#### **7.4 Från juridiskt instrument till mer institutionalisering**

Sedan EGTS-förordningen delvis förenklades år 2013, började Kvarkenrådet på allvar fundera på att ombilda sig till ett EGTS. Slutresultatet efter förra omorganiseringen år 2008 blev att Kvarkenrådets verksamhet skulle drivas i form av en ideell förening, trots att ett EGTS redan då var av intresse. Det formella beslutet att ombilda Kvarkenrådet r.f. till Kvarkenrådet EGTS togs i maj 2019. Sedan dess har processen med att utarbeta stadgar och förankra beslutet i Kvarkenregionen vidtagits. Även en formell ansökan har inlämnats till Arbets- och näringsministeriet i Finland vilket bekräftades av den nationella experten vid intervjun i slutet av oktober 2019. Även de nationella experterna i Sverige bekräftade vid intervjutillfället i mars 2020 att en ansökan inkommit till Näringsdepartementet från Umeå kommun om att ingå som partner i ett EGTS med säte i Finland. Vid intervjutillfällena hade inte Kvarkenrådet ännu fått ett slutligt besked om att ansökan om att ombilda Kvarkenrådet från en förening till ett EGTS var godkänd. Behandlingsprocessen pågick fortfarande vid Arbets- och näringsministereiet i Finland. Om Arbets- och näringsministeriet godkänner stadgarna för Kvarkenrådet EGTS, ska ännu en process ske i Sverige på regeringsnivå där de svenska parterna i Kvarkenrådet EGTS formellt ska godkännas som partner i ett EGTS med säte i Finland. Vid intervjutillfällena framkom det också att synen på ett EGTS skiljer sig märkbart mellan den nationella och regionala nivån, inte länderna emellan utan på en förvaltningsnivå.

På den regionala nivån var grundutgångspunkten den att den nuvarande nordiska gränskommittébehörigheten, som Kvarkenrådet innehade, var för svag då man inte

innehade den juridiska kompetensen över gränsen. Man ansåg att det inte räcker mera med separata enheter trots att Kvarkenrådet r.f. har en styrelse där svenska medlemmar är representerade. Det som lockade till att ombilda Kvarkenrådet från en förening till ett EGTS var att ett EGTS så tydligt var definierat i lagstiftning, i en EU-förordning. Det som även intresserade Kvarkenrådet var den utvidgade kompetensen för ett EGTS, som möjliggjordes genom lagändringen år 2013, där ett EGTS kan fungera som en myndighet för ett EGTS-program eller sekretariat för ett EGTS-program. Även andra uppdrag kan komma ifråga i enlighet med det som kan finansieras enligt EU-förordningen om strukturfonderna. Det som man också hade hoppats på för Kvarkenrådets del var tillgången till en allmän kompetens för ett EGTS, det vill säga att kunna fungera över gränsen med ett bredare verksamhetsfält. Till exempel hade man tidigare inom Kvarkenrådet försökt bilda ett gemensamt räddningsväsende över gränsen, men den nationella lagstiftningen satte käppar i hjulet till denna del, framförallt från sjöräddningens sida. Inom ramen för den kommunala kompetensen skulle till exempel brand- och räddning vara möjligt, men om man närmar sig gränsbevakningens uppgifter, är det med nuvarande lagstiftning omöjligt att fungera gränsregionalt. Den nationella tillämpningslagstiftningen gällande förnyandet av EGTS-förordningen från år 2013 möjliggör inte en allmän kompetens, vilket blev en besvikelse för Kvarkenrådets del som ville se en juridisk kompetens med ett större verksamhetsfält än enbart verksamhet kopplat främst till strukturfonderna.

Att man på nationell nivå ser annorlunda på ett EGTS än på en regional nivå kom tydligt fram i intervjuerna. När man på regional nivå ser EGTS som möjliggörande såg man mer på nationell nivå ett EGTS som mer eller mindre överflödigt. Kortfattat kan man säga att man på nationell nivå anser att det nordiska gränsregionala samarbetet ger goda möjligheter till utveckling i kombination med speciellt INTERREG-program. Man ifrågasatte behovet eller nyttan med ett EGTS. Ett EGTS närmar sig också avtal länder mellan, vilket är en rätt invecklad procedur enligt den finska nationella experten. Enligt EU-förordningen behöver den nationella nivån inte desto mer följa med ett EGTS efter att man godkänt stadgarna. Ett EGTS lever sitt eget liv utan direkt koppling till den nationella nivån. Enligt EGTS-förordningen är det dock möjligt för den nationella nivån att ingå som medlem i ett EGTS, vilket inte blir fallet i Kvarkenrådet, som det ser ut, enligt förslaget till stadgarna. På den nationella nivån framfördes tydligt under intervjuerna att ett EGTS måste stå på egna ben utan extra

finansiering från statligt håll. Det skulle man i alla fall inte räkna med. Från den regionala nivån trodde man att det finns en rädsla för den nationella nivån att gå in som medlem i ett EGTS på regional nivå eftersom medlemskapet kan förknippas med en förväntan om extra finansiering förutom medlemsavgiften. På regional nivå tolkades detta i Finland som att Finansministeriets stränga attityd ligger bakom tveksamheten från statligt håll till ett medlemskap i ett EGTS. Det fanns också klara skillnader i hur man såg på uppdraget hos ett EGTS. När man på den regionala nivån beskrev uppdraget mer i stil med att det blir vad regionerna gör det till och bevisligen är det viktigt att göra framsteg till exempel i att utplåna gränshinder, förväntade man sig nog på den nationella nivån klarare och tydligare formuleringar i de föreslagna stadgarna vilket är gällande för Kvarkenrådets del. På den regionala nivån ansåg man förutom tillgången till den juridiska kompetensen över gränsen att ett viktigt mervärde var att komma med i europeiska nätverk såsom den europeiska plattformen för EGTS i Europa. Där kan man utbyta erfarenheter och bästa praxis gällande EGTS som juridiskt instrument. EGTS-plattformen upprätthålls av Regionkommittén och förutom nätverk till andra EGTS i Europa erbjuder plattformen även nätverk till lokala och regionala aktörer runt omkring i Europa. Inom DG Regio finns även EGTS-experten som också är kopplade till EGTS-plattformen. För Kvarkenrådets del är det nya utvidgade nätverket direkt till såväl DG Regio som andra EGTS ett viktigt strategiskt steg, en sorts ny positionering på den europeiska nivån.

Fastän Kvarkenrådet inte ännu till dags dato fått det slutliga beskedet om att kunna ombilda sig till ett EGTS, har Kvarkenregionen väckt intresse i Europa och Kvarkenrådet erhåller mer än tidigare olika förfrågningar om att ingå i olika partnerskap, projekt och nätverk. Trots den något tveksamma inställningen på nationell nivå till EGTS som juridiskt instrument överlag, ansåg dock den nationella experten vid intervjutillfället i Finland att Kvarkenrådet har goda förutsättningar att kunna bilda ett EGTS eftersom området och verksamhetsinriktningen är begränsad och avgränsad. Eftersom den allmänna kompetensen inte är möjlig så finns inte heller sådana uppgifter inskrivet i förslaget till stadgarna som skulle strida mot gällande lag. Hur stadgarna formuleras är således mycket viktigt. Ifall de godkända stadgarna ändras senare, krävs en ny behandling på regeringsnivå, vilket signalerar något om den rätt komplicerade proceduren med att bilda ett EGTS.

Gällande förslaget till en ny EU-förordning för en gränsregional mekanism (ECBM), som avser komplettera EU-förordningen om ett EGTS, finns ytterligare skepticism på den nationella nivån i såväl Finland som Sverige, nästan som ett direkt motstånd. Det kom mycket tydliga signaler fram i intervjuerna, att förslaget till den nya gränsregionala mekanismen inte är förenlig med den nationella lagstiftningen och att det finns grundlagsenliga problem. Därtill finns funktionella problem. Med funktionella problem avser jag här rättviseaspekten och likabehandlingsaspekten. Hur ska man förhålla sig till två länders lagstiftning i en gränsregion? Om man i en gränsregion kan välja ett lands lagstiftning framom det egna landets lagstiftning, skapar man inte då nya gränser? På den regionala nivån hade man en positivare inställning till den nya mekanismen, ECBM. Allt som man kan utveckla eller komplettera det nygrundande EGTS för Kvarkenregionen med, är av intresse. Detsamma torde också gälla möjligheten att på sikt grunda gränsregionala handelsbolag med hjälp av EEIG-instrumentet (europeiska ekonomiska intresseföreningar).

### **7.5 Framtiden för det nordiska gränsregionala samarbetet i en europeisk kontext**

Mycket idag gällande utvecklingsarbetet är uppbyggd via program och projekttänk. När Finland och Sverige blev EU-medlemmar, fick såväl nationella, regionala som lokala aktörer börja tänka och jobba i 7-årsperioder. Utvecklingsprogram skrevs ihop genom partnerskap och fastställdes. På basen av dessa program beviljades sedan projekt för den konkreta verkställigheten av programmen. Kvarkenrådet var inledningsvis en mycket aktiv medspelare till denna del och är det fortfarande år 2020. Även det nordiska samarbetet genomsyras idag av programarbete. När intervjuerna gjordes (de flesta i mars 2020, en i oktober 2019) fanns det bland annat på agendan, för den närmaste framtiden, en ny EU-programperiod (2021–2027), Brexit och en ny vision för nordiskt samarbete. Jag bad respondenterna att tycka till om framtiden, att visionera. Det är kanske väsentligt att påpeka i detta sammanhang att alla intervjuerna förutom en gjordes innan det nya coronaviruset tog fart våren 2020. Den sista intervjun med den svenska regionala experten gjordes en dag efter att Finland stängde ner. Alla respondenter vid intervjutillfällena ansåg att det nordiska samarbetet har en framtid. Det till och med kan förstärkas på grund av Brexit-situationen. Större städer behöver nödvändigtvis inte det nordiska samarbetet på samma sätt som mindre städer, regioner

och kommuner. Mycket av det nordiska samarbetet går ut på att lära sig av varandra, att kopiera bästa praxis. Av någon anledning tycks det gå lättare att söka goda samarbetslösningar och idéer av en partner på den andra sidan av gränsen än i det egna landet. Trots att befolkningen i Norden till viss del är olika, har vi ändå en stark tillit till varandra vilket lägger grunden för samarbetet. För att lyckas i samarbetet måste man lära känna varandra. Därför är det viktigt att inledningsvis bygga nätverk över gränsen. Detta kan göras dels med hjälp av mellanfolkliga relationer och dels genom samverkan mellan politiker, tjänstemän, företag och institutioner. Att bygga nätverk är också något som den nationella experten rekommenderade redan nu med tanke på nästa EU-programperiod gällande det territoriella samarbetet (INTERREG). Allt tyder på att Botnia-Atlantica- och Nord-programmet kommer att slå ihop i nästa EU-programperiod. Då kommer det nya samarbetsområdet troligen att bland annat omfatta norra Sverige och norra Finland ända ner till landskapet Österbotten på den finska sidan och Västernorrlands län på den svenska sidan. Det blir ett mycket stort samarbetsområde. Kvarkenrådet hade gärna önskat fortsätta med nuvarande programområde medan den nationella nivån i såväl Finland som Sverige ansåg att det finns för många överlappande funktioner mellan Botnia-Atlantica- och Nord-programmet.

## **7.6 Sammanfattande kommentarer**

I denna avhandling har jag utgående ifrån intervjuerna diskuterat mig fram genom olika utvecklingsfaser gällande gränsregional samverkan där fokus legat på Kvarkenregionen och det gränsregionala samverkansorganet Kvarkenrådet. Dessa utvecklingsfaser har jag delat in i fyra temaperioder; 1) från frivillighet till nordisk gränskommitté 2) från nordisk gränskommitté till EU-programfinansiering 3) från EU-programfinansiering till EU-juridiskt instrument 4) från EU-juridiskt instrument till mer institutionalisering. Jag har kommit fram till att det gränsregionala samarbetet i Kvarkenregionen över tid gått från frivillighet till mer institutionalisering. Det finns tydliga utvecklingsfaser där det gränsregionala samarbetet gått från det organisatoriska och frivilliga via finansiella instrument till juridisk och mer institutionell utveckling. En viktig del i min analys har varit att spegla åsikter och kommentarer på den nationella nivån i Finland och Sverige i förhållande till den regionala nivån i Kvarkenregionen. Därför representerar också respondenterna på den regionala nivån



såväl den svenska sidan av Kvarkenregionen som den finska. Det mest framträdande resultatet, som jag kommit fram till i min resultatanalys, är att synen på det europeiska gränsregionala instrumentet EGTS (europeisk gruppering för territoriellt samarbete) skiljer sig märkbart åt på den nationella nivån i förhållande till den regionala nivån. Här skulle jag säga att det skiljer sig mellan ett teori och ett praktik-tänk. På den nationella nivån såg man mer teoretiskt på frågan medan man på den regionala nivån såg mer praktiskt på frågan. På den nationella nivån uppfattades inte ett EGTS ge ett sådant mervärde som skulle vara något mer utöver den möjlighet som det nordiska samarbetet ger i form av gränskommittébehörighet eller att man använder sig av den kommunala kompetensen i form av ett samarbete över gränsen. På den regionala nivån såg man däremot stora möjligheter med en utvidgad juridisk kompetens över gränsen i form av ett EGTS. Med hjälp av ett EGTS kan man dels bättre jobba med att lösa olika gränshindersfrågor i gränsregionen och dels kan man administrera sekretariatsuppdrag och implementera den territoriella agendan mer effektivt inom ramen för strukturfonderna. Ytterligare kan man komma med i ett större europeiskt nätverk med bättre kontakter även till EU-kommissionen och andra viktiga aktörer på en EU-nivå. Det som ansågs mycket viktigt för Kvarkenrådets del var att ett EGTS är så tydligt formulerat i en EU-förordning. Genom att grunda ett EGTS i Kvarkenregionen, skapar man en helt ny legitimitet och positionering för området direkt på en EU-nivå, på ett helt annat sätt än det man tidigare haft i form av en registrerad förening. Man behöver så att säga inte längre förklara i Bryssel vem man är och vilken form av gränsregional kompetens och samverkan man utövar, det vill säga på vilken bas man står på. Ett EGTS öppnar direkt en legitimitetsdörr och positionering till en EU-nivå. I intervjun med de svenska nationella experterna lyfter en av dem upp frågan; om ett EGTS kunde likställas med en nordisk gränskommitté men i en europeisk förklädning,

*”det låter som en gränskommitté som kan vara mer specifik, en EU-variant, i en europeisk kontext. En sorts europeisk gränskommitté (?)” (SR2).*

Jag tycker liknelsen är mycket intressant. Ett EGTS liknar en nordisk gränskommitté till sin form och karaktär men den största skillnaden är nog den att en EGTS-status innebär en juridisk kompetens över gränsen. För Kvarkenrådets del hade man också säkerställt sig till denna del, det vill säga man hade frågat Nordiska Ministerrådets

åsiikt om den nordiska gränskommittébehörigheten var i fara ifall man ombildade sig till ett EGTS. Från Nordiska Ministerrådet hade man gett svaret att gränskommittébehörigheten inte var hotad och att man kunde verka parallellt med den nordiska och den europeiska gränsregionala agendan och att Kvarkenrådet fortsättningsvis har möjlighet till finansiellt stöd från Nordiska Ministerrådet.

Allt tyder dock på att få nya EGTS-områden uppstår inom Norden i en snar framtid. Jag har med hjälp av svaren och åsikterna vid intervjutillfällerna försökt ringa in orsakerna till varför oddsen för fler helnordiska EGTS är rätt minimal. Det som kommit fram i intervjuerna är att det nordiska samarbetet och gränsregionala samarbetet vilar på en stadig grund. Det finns en lång tradition i Norden av att samverka över gränsen utan att för den skull ytterligare behöva institutionalisera sig. Befolkningen i Norden har en tillit till varandra. Det bygger dels på frivillighet (exempelvis mellanfolkliga relationer), dels via möjligheter i form av kommunalt samarbete (exempelvis vänortssamarbete), dels via möjligheter som den nordiska gränskommittéstatusen medför. EU-medlemskapet förde in nya finansiella instrument som innebar att man började jobba mer projektbaserat. Avsaknaden av allmän kompetens för ett EGTS kan vara en bidragande orsak till att flera gränsregioner i Norden inte anser att ett EGTS ger ett tillräckligt mervärde eftersom grundandet av ett EGTS fortfarande är rätt byråkratiskt och invecklat till sin karaktär. Norden har haft öppna gränser med passfrihet och en gemensam arbetsmarknad mycket längre än många länder i Europa, vilket bidragit till att man kan rätt fritt samverka. Att nya EGTS-områden uppstår ute i Europa med rätt snabb takt är trots allt intressant i sig. Här kunde man ytterligare jämföra bakgrundsomständigheterna till att flera EGTS grundas ute i Europa men få i Norden. Vad är det för mervärde man anser sig få genom ett bättre juridiskt format ute i Europa? Bidrar den historiska belastningen till att man behöver skapa hållbara juridiska gränsregionala strukturer på ett helt annat sätt ute i Europa än i Norden?

Kvarkenrådet har som första helnordiska gränskommitté tagit steget ut till ytterligare institutionalisering eftersom man anser att den juridiska kompetensen över gränsen behövs i allt större utsträckning. Dels behövs den juridiska kompetensen för få ett offensivare redskap för att jobba med gränshinder, dels genom att positionera sig på den europeiska kartan och jobba med implementeringen av den territoriella agendan.

Genom att få bort gränshinder kan EU utveckla den inre marknaden och fördjupa integrationen. Här kan Kvarkenregionen och Kvarkenrådet bidra med erfarenheter, kompetens och expertis direkt till EU-nivån i form av lärandeprocesser på den praktiska nivån i en gränsregion. Det finns alla förutsättningar för att det nybildade Kvarkenrådet EGTS, när det slutligt godkänns, kan bli en stark aktör såväl lokalt som internationellt. Med tanke på att Kvarkenrådet har ett långt nordiskt samarbete i ryggen, och att Kvarkenrådet har varit i framkanten då det gäller det EU-programfinansierade samarbetet med den territoriella agendan och att Kvarkenregionen överlag har många invanda mönster av mellanfolklig karaktär, torde förutsättningarna vara mycket goda. I oktober 2020 tar Kvarkenrådet nästa historiska steg mot mer institutionalisering, som den första helnordiska gränsregionen i en europeisk gränsregional kontext. Då arrangeras det första årsmötet för Kvarkenrådet EGTS. Förhoppningen är därför att det formella positiva beslutet ska komma från regeringshåll i Finland och Sverige innan oktober 2020. I och med bildandet av Kvarkenrådet EGTS stärker och bidrar Kvarkenrådet och Kvarkenregionen till den nordiska och europeiska integrationen nerifrån-och-upp.

## 8 Källförteckning

Arbets- och näringsministeriet. 2019. *Aluekehittämispäätöksen valmistelun työpaperi*.

[https://tem.fi/documents/1410877/2212317/tem.fi\\_Aluekehitys+monivärikuvassa+8\\_2019.pdf/ad188d2d-4181-e2be-ce0b-9111b1e81a6e/tem.fi\\_Aluekehitys+monivärikuvassa+8\\_2019.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/2212317/tem.fi_Aluekehitys+monivärikuvassa+8_2019.pdf/ad188d2d-4181-e2be-ce0b-9111b1e81a6e/tem.fi_Aluekehitys+monivärikuvassa+8_2019.pdf) (Hämtad 21.03.2020).

Arbets- och näringsministeriet. 2020. *Regionutvecklingsbeslut 2020-2023*.

<https://tem.fi/sv/prioriteringar-i-regionutvecklingen> (Hämtad 21.03.2020).

Berg, Linda och Lindahl, Rutger. 2007. *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel: subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*. 2007/7

Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS)

<http://www.sieps.se/publikationer/2007/svenska-kommuners-och-regioners-kanaler-till-bryssel-2007/> (Hämtad 22.03.2020)

Caves, Roger W. (red.) 2005. *Encyclopedia of the city*. New York: Taylor & Francis

Engström, Lina; Nergelius, Joakim; Persson, Vilhelm och Tallberg, Pontus. 2011.

*Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS)*.

Gränshindersforum/Region Skåne.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. 2012.

*Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4:a uppl.

Stocholm: Nordsteds Juridik.

ETS-förordningen 2013:1299. *Om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete*.

Eufonder. Din guide till EU-program i Sverige. <https://eufonder.se/interreg.html>  
(Hämtad 21.03.2020).

EUR-Lex. 2007. *Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3AC2007%2F306%2F01>

(Hämtad 06.06.2020).

EUR-Lex. 2015. *Subsidiaritetsprincipen*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0017&from=SV> (Hämtad 07.06.2020).

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EEG) 1985:2137 av den 25 juli om Europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A31985R2137&from=SV&fbclid=IwAR0sadJa0hHzXxCHYs0rfp1DTIfEHpglDjnRUXRu0rKc-7gyvXBPNNeANu8> (Hämtad 21.03.2020).

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) 2006/1082 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce\\_1082\(2006\)\\_sv.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082(2006)_sv.pdf)  
(Hämtad 21.03.2020)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2013/1299 av den 17 december 2013 om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1299&from=SV>  
(Hämtad 21.03.2020)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING 2018/0198 om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373&from=SV>

(Hämtad 21.03.2020)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) 2006/1082 av den 5 juli 2006

om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN>

(Hämtad 21.03.2020)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2013/1302 av den 17 december 2013

om ändring av förordning (EG) nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) för att förtydliga, förenkla och förbättra bildandet av sådana grupperingar och

deras funktion. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302&from=EN> (Hämtad 21.03.2020)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN. 2017. *Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden.*

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/boosting\\_growth/com\\_boosting\\_borders\\_sv.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_sv.pdf)

(Hämtad 04.04.2020)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN. 2017. *Cross-border Review.*

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/)

(Hämtad 04.04.2020)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN DELEGERANDE FÖRORDNING 2014/240 av den 7 januari 2014 om den europeiska uppförandekoden för partnerskap inom ramen

för de europeiska struktur- och investeringsfonderna. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=SV> (Hämtad 04.04.2020)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN. 2016. *Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014-2020 ESI-funds*.  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/studies\\_integration/impl\\_partner\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_partner_report_en.pdf)  
(Hämtad 05.04.2020)

EUROPEISKA KONVENTIONEN om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. 1950.  
[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SWE.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SWE.pdf)  
(Hämtad 04.04.2020)

FINLEX. 1990/76 *Europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan*.  
<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1990/19900076> (Hämtad 21.05.2020)

FINLEX. 731/1999. *Finlands grundlag*.  
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731?fbclid=IwAR3uQKgUn6Xocc3Wi-ei-97SvBmDAJrjKRgYRaeFJ9oWAY8T1PaLNfo2faU> (Hämtad 21.05.2020).

FINLEX 410/2015. *Kommunallag*.  
<https://finlex.fi/sv/laki/alkup/2015/20150410?fbclid=IwAR3C7ZUv2eSjLkyWNtrfeYsSINGFP3KNFEWXX-q271-1u2NUHIYMIxODQJY> (Hämtad 21.05.2020).

FINLEX. 2009/554 *Lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete*  
<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2009/20090554> (Hämtad 21.05.2020)

FINLEX. 2015/1340 *Lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete*  
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20151340> (Hämtad 21.05.2020)

Förordning om ikraftträdande av den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan 1029/1990.

<https://finlex.fi/sv/laki/smur/1990/19901029?fbclid=IwAR0sadJa0hHzXxCHYs0rfp1DTIfEHpglDjnRUXRu0rKc-7gyvXBPNNeANu8> (Hämtad 21.05.2020).

Haljula, Heikki och Prättälä, Kari. 2004. *Kommunallagen – bakgrund och tolkningar*. 2. uppl. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Haljula, Heikki och Prättälä, Kari. 2012. *Kuntalaki – taulsta ja tulkinnat*. 8. uppl. Helsingfors: Talentum Oyj.

Hörnström, Lisa. 2011. Nordregio: *EGTS- Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete*. Stockholm: Nordregio

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:700363/FULLTEXT01.pdf>  
(Hämtad 21.05.2020)

Gidlund, Janerik och Jerneck, Magnus. (red.) 2000. *Local and Regional Governance in Europe Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd

Johansson, Mårten. 1995. *Regional utveckling i Norden – NORGRAN:s årsrapport 1994/95*. Nordiska Ministerrådet.

Kvarkenrådet 2020. *Kvarkenregionen och historia*.

<https://www.kvarken.org/kvarkenradet/kvarkenregionen> (Hämtad 08.05.2020)

Landgrebe, Alix. 2020. Goethe Institut. *Europa – Nationalstatens kris och överstatliga entiteters misslyckande*.

<https://www.goethe.de/ins/se/sv/kul/sup/nmm/21259126.html> (Hämtad 06.06.2020).

Lindström, Mathias; direktör för Kvarkenrådet. Intervju 10 juni 2020.

Loughlin, John och Peters, Guy B. 1997. State traditions, administrative reform and regionalization Keating, Michael och Loughlin, John (red.). *The Political Economy of Regionalism*. London: Ruthlege. 41-62.

LOV 2014:127. Lov om ændring af lov om administration af forordning om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS).



Lundberg Jan-Erik (2006). Översyn av verksamhet och organisation (Kvarkenrådet, internt paper)

Nationalencyklopedin. *Bilateralt avtal*.

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/uppslagsverk/encyklopedi/lång/bilateralt-avtal> (Hämtad 21.05.2020).

Nationalencyklopedin. *Europeiska unionen*.

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/uppslagsverk/encyklopedi/lång/europeiska-unionen> (Hämtad 21.05.2020).

Nationalencyklopedin. *Järnridån*.

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/uppslagsverk/encyklopedi/lång/järnridån> (Hämtad 21.05.2020).

Nationalencyklopedin. *Multilateralt avtal*.

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/uppslagsverk/encyklopedi/lång/multilateralt-avtal> (Hämtad 21.05.2020).

Nationalencyklopedin. *Närhetsprincipen*.

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/uppslagsverk/encyklopedi/lång/närhetsprincipen> (Hämtad 21.05.2020).

Nationalencyklopedin. *Romfördraget*.

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/uppslagsverk/encyklopedi/lång/romfördraget> (Hämtad 21.05.2020).

Nationalencyklopedin. *Schumanplanen*.

<http://www.ne.se.ezproxy.vasa.abo.fi/uppslagsverk/encyklopedi/lång/schumanplanen> (Hämtad 21.05.2020).

Niedobitek, Mattias (2001), Das Recht der grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Tübingen

Nordiska ministerrådet. 2018. *Gränskommittéerna i det nordiska samarbetet: Nordiska ministerrådets uppdrag till gränskommittéerna.*

<https://www.kvarken.org/assets/Uploads/Nordisk-Ministerrads-opdrag-til-graensekomiteerne2.pdf> (Hämtad 21.05.2020).

Nordiska Ministerrådet (2017). Nordiskt samarbetsprogram för regional utveckling och planering 2017-2020.

Nordiska Ministerrådet, 1995:22. Regional utveckling i Norden, NOGRAN:s årsrapport 1994/95

Nordiskt samarbete. *Det nordiska samarbetets historia.*

<https://www.norden.org/sv/information/det-nordiska-samarbetets-historia> (Hämtad 22.05.2020).

Nordiskt samarbete. *Gränsregioner.*

<https://www.norden.org/sv/information/gransregioner> (Hämtad 21.05.2020).

Nordiskt samarbete. *Helsingforsavtalet: Samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige.* <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1229026&dswid=-4612> (Hämtad 21.05.2020).

Nordiskt samarbete. *Om Nordiska ministerrådet.*

<https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-ministerradet> (Hämtad 21.05.2020).

Persson, Vilhelm. 2005. *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete: Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden.* Lund: Juristförlaget.

Regionkommittén. *Central European Transport Corridor EGTC Ltd.* Europeiska Unionen. <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/Central-European-Transport-Corridor-Limited-Liability-European-Grouping-of-Territorial->

[Cooperation.aspx?fbclid=IwAR0KptviHDesZydWEB8I9YkLexvNroANzET6njYDrr2ojsEoe7pWwNa2Ko](http://Cooperation.aspx?fbclid=IwAR0KptviHDesZydWEB8I9YkLexvNroANzET6njYDrr2ojsEoe7pWwNa2Ko) (Hämtad 2020-03-28).

Regionkommittén. 2020. *EGTC monitoring report 2018-2019*. Europeiska Unionen.

Ricq, Charles. 2006. *Handbook of transfrontier co-operation*. 2 uppl. Europarådet.  
<https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/The%20Hb%20of%20transfrontier%20co-operation.pdf> (Hämtad 2020-03-28).

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om en europeisk gruppering för territoriell samarbete, RP 56/2009.

Regionkommittén. 2009. Regionkommitténs vitbok om flernivåstyre.  
<https://portal.cor.europa.eu/egtc/Platform/Pages/welcome.aspx> (Hämtad 06.06.2020).

Regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019, sedermera Sanna Marins regering (10.12.2019)  
[https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/SRM\\_1+2019.pdf](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/SRM_1+2019.pdf)  
(Hämtad 06.06.2020)

RÅDETS DIREKTIV 2003/72/EG av den 22 juli 2003 om komplettering av stadgan för europeiska kooperativa föreningar med avseende på arbetstagarinflytande.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0072&from=SV> (Hämtad 06.06.2020)

Peters, Guy B. och Pierre, Jon. 2004. Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? *Oxford Scholarship Online* 75 – 89  
doi:10.1093/0199259259.003.0005

Petersson, Otto. 1998. *Nordisk politik*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Richter, Herman. 1967. *Olaus Magnus Carta marina 1539*. Lund: Skånska centraltr.

Sandberg, Siv. 2001. *Folkligt samarbete under förändrade villkor. Vänortssamarbetet i Norden vid ingången till 2000-talet*. Nord 2000:29. Nordiska Ministerrådet.

SFS 2009:704 *Lag om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete*.

SOU 2007:105 *Territoriellt samarbete inom EU*

Skomsøy, Gunnar och Sundin, Alf. 2005. *Varför inte mer samarbete när möjligheter finns – Kommunal samverkan och näringsliv mellan Norge och Sverige*.

Arbetsrapport 6 mars. Institutionen för samhällsvetenskap

Cerut (Centrum för forskning om regional utveckling). <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:827867/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 13.06.2020).

Statsrådets beslut om de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen 2020-2023, (2020), (<https://tem.fi/sv/prioriteringar-i-regionutvecklingen>)

Strukturfonder. 2020. *Strukturfondernas mål [för] europeiskt territoriellt samarbete (ETS) 2014-2020*. <http://www.rakennerahastot.fi/sv/euroopan-alueellinen-yhteistyö> (Hämtad 06.06.2020).

Ståhlberg, Krister. (red.) 2000. *Det unika Norden*. Nord 2000:4. Nordisk ministerråd.

Svarrer, Eva. 2011. *Öresundsregionen i regionernas Europa: En kvalitativ studie av gränsöverskridande politiskt samarbete och governance i Regionkommittén*.

<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=2275581&fileOId=2275584&fbclid=IwAR3i8OwkryxVarlCgp9HU5kZ5hV7BW1dvkxgUPPkmTg6pJA2GwcL2KTI6YI> (Hämtad 06.06.2020).

Sveriges kommuner och regioner. 2020. *Europarådet, CLRAE*.

<https://skr.se/demokratiledningstyrning/euinternationellt/europaradetclrae.402.html> (Hämtad 06.06.2020).

Sveriges kommuner och regioner. 2019. *Regional utveckling*.

<https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling.324.html> (Hämtad 06.06.2020).

Tallberg, Pontus och von Bergmann-Winberg, Marie-Louise. 2010.

*Flernivåstyrning: Framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholm läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.

Uppslagsverket Finland. 2012. *Regionalpolitik*.

<https://www.uppslagsverket.fi/sv/sok/view-103684-Regionalpolitik> (Hämtad 04.04.2020)

van Kersbergen, Kees och Van Waarden, Frans. 2004. 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*. 43(2):143 – 171

<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x>

Veggeland, Noralv. 2004. *The Competitive Society: How Democratic and Effective?* Kristiansand: HøskoleForlaget.

Wenander, Henrik. 2014. *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*. Lund: Juristförlaget.

Wenander, Henrik. 2016. Nordiska gränsregion som rättsvetenskapligt forskningsfält. *Nordisk administrativt tidsskrift* 93(3): 33-43.

[https://portal.research.lu.se/portal/files/18560318/NAT\\_3\\_2016\\_3.pdf](https://portal.research.lu.se/portal/files/18560318/NAT_3_2016_3.pdf) (Hämtad 22.05.2020).

Östhol, Anders. 1996. *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*. Diss., Umeå Universitet.