Ett ramverk för ett självständigt Åland

Dag Anckar
&
Barry Bartmann

På bilden ses från vänster denna rapports författare, professorerna Dag Anckar och Barry Bartmann tillsammans med Thorvald Eriksson, talman i det åländska parlamentet 1955–1971 och initiativtagare till Sällskapet Ålands Framtid.
(Foto: Robert Jansson/Ålandstidningen)

ETT RAMVERK FÖR ETT SJÄLVSTÄNDIGT ÅLAND

Ett ramverk för ett självständigt Åland

av

Dag Anckar
Professor i statskunskap, Åbo Akademi

&

Barry Bartmann
Professor i statskunskap, University of Prince Edward Island

Denna rapport har tillkommit på begäran av
Sällskapet Ålands Framtid

Inlämnad juni 2000

Översättning: Ann-Christin Waller, fil. mag.

ISBN 952-91-2518-6
Mariehamn 2000 – Ålandstryckeriet

Innehåll

Inledning

Kapitel 1. Introduktion ..... sid 7
Dag Anckar

Del I Referensramar

Kapitel 2. Mikrostatsfamiljen ..... sid 17
Barry Bartmann

Kapitel 3. Mikrostaterna och den globala ekonomin ..... sid 33
Barry Bartmann

Kapitel 4. Vägen till självständighet ..... sid 69
Dag Anckar

Del II Att hantera omgivningen

Kapitel 5. Mikrostaternas säkerhetspolitik ..... sid 87
Barry Bartmann

Kapitel 6. Åland i den europeiska unionen ..... sid 105
Barry Bartmann

Kapitel 7. Mikrostaternas diplomatiska representation .. sid 127
Barry Bartmann

Del III Det åländska styrelseskicket

Kapitel 8. Det åländska styrelseskicket ..... sid 149
Dag Anckar

Kapitel 9. Åland och de mänskliga rättigheterna ..... sid 167
Dag Anckar

Kapitel 10. Kommunal självstyrelse på Åland ..... sid 183
Dag Anckar

Referenser ..... sid 197

Dag Anckar

Kapitel 1. Introduktion

Öriket Åland, som omfattar cirka 6.500 öar, holmar och skär och i dag har en befolkning som uppgår till drygt 26.000 personer, var ända till år 1809 en del av Sverige. I administrativt hänseende utgjorde Ålandsöarna en del av Finland, som på den tiden var en organisk del av Sverige. När Sverige, som en följd av det så kallade Finska kriget 1808–1809, avträdde Finland till Ryssland, sattes också de åländska öarna under ryskt övervälde. När utvecklingen år 1917 antydde att Finland skulle komma att frigöra sig från ett sönderfallande Ryssland och förklara sig självständigt, uppstod en rörelse på det svenskspråkiga Åland vars mål var en återförening med Sverige. Detta förorsakade tämligen svårartade komplikationer i relationerna mellan Sverige och Finland, och frågan hänsköts slutligen till Nationernas Förbund, vars beslut såväl Finland som Sverige i förväg uppband sig att godkänna. Beslutet, som slutgiltigt förelåg färdigt år 1921, var en kompromiss som tillfredsställde alla berörda parter i någon, men förvisso inte full mån. I sin introduktion till en skrift om Ålands ställning i internationell rätt påpekar riksdagsman Gunnar Jansson att det i beslutet i själva verket fanns någonting för alla – för Finland suveränitet över Åland, för Åland självstyrelse och för Sverige Ålands demilitarisering och neutralitet (1997: 3).

Just dessa karakteristika gör Åland till ett specialfall. Öriket hör till Finland men det åtnjuter en tämligen omfattande självstyrelse som innefattar garantier för bevarandet av dess svenska språk, dess kultur och traditioner och dess ställning av en demilitariserad såväl som neutral zon. Den litteratur som behandlar dessa karakteristika och Ålands historia samt utvecklingen av det politiska, ekonomiska och sociala livet på Åland är tämligen omfattande men faller delvis utom ramen för detta arbete; det må här räcka med att nämna en rätt nyligen utkommen antologi, redigerad av Lauri Hannikainen och Frank Horn (1997), som innehåller en grundlig analys av Ålands ställning i internationell rätt. Föreliggande rapport uppehåller sig vid en särskild fråga som hittills inte nämnvärt uppmärksammats i debatter och skrifter: trots att självstyrelsefrågan ständigt debatterats under de decennier självstyrelsen existerat och trots att Självstyrelselagen, som definierar Ålands självstyrelse, återkommande reviderats (något som förvisso gett mycket näring åt

diskussioner om självstyrelsens status) har frågan om en full självständighet för Ålandsöarna inte allvarligt dryftats. Irriterade röster från Finland har tidvis hävdat att Finland skulle ha det bättre utan Åland eftersom Åland rädes Finland och inte är till någon egentlig nytta för Finland (t.ex. Eskola, 1990), men Åland självt har på det hela taget iakttagit tystnad. År 1996 initierades emellertid en debatt som därefter fortsatt och intensifierats till den grad att man med säkerhet kan hävda att frågan om självständighet nu har placerats på Ålands politiska dagordning. Startpunkten för denna debatt var en skrift som utkom 1996 av Thorvald Eriksson, en ledande personlighet i Ålands politiska och sociala liv och Lagtingets talman under två årtionden (1955 – 1971). I sin bok räknar Eriksson upp en serie händelser och incidenter som bär vittne om en bristfällig förståelse i Finland för Ålands självstyrelse och speciella behov; i de avslutande kapitlen skisserar Eriksson perspektiv som i vissa fall innebär secession.

Debatter tar fart

Kort därefter utkom ärevördiga Finsk Tidskrift, Nordens äldsta kulturtidskrift, med ett temanummer som ägnades Ålandsfrågan. Flera författare vidrörde nu självständighetstanken. Planeringschef Bjarne Lindström hävdade i sin artikel att det politiska klimatet på Åland hade blivit finlandsorienterat och undfallande och att man i diskussionerna om självstyrelsen undvek ekonomiska frågor och i stället ägnade sig åt att försvara endast kulturella värden (Lindström, 1996). Johannes Salminen, välkänd författare och prominent kulturpersonlighet i Finland av åländsk härkomst, delade tron på att Åland borde hävda och utöka sin rörelsefrihet på det ekonomiska området och, för att försvara sin identitet, gå sin egen väg (Salminen, 1996). Numrets verkliga brandfackla var dock en artikel av professor Dag Anckar som i en komparativ utblick explicit diskuterade frågan om ett självständigt Åland. Anckar granskade mikrostaternas villkor för att kunna bli självständiga stater och kom fram till att Ålandsöarna mycket väl skulle kunna ansluta sig till de små politiska enheter i världen som har övervägt secession som ett alternativ värt att beakta (Anckar, 1996 a; även Anckar, 1997). De första reaktionerna på dessa bidrag var klart delade. Även om de flesta fastlandstidningar förblev ointresserade stödde en del finska tidningar implicit och även öppet tankarna som framfördes i artiklarna (t.ex. Aamulehti 24.11 1996, Turkulainen 9.1 1997, Vahtera, 1996) och Ålands ledande tidning, Ålandstidningen, välkomnade denna början till en ideologisk debatt om Ålandsöarnas framtid och självstyrelsens gränser (t.ex. 18.11 1996). Reaktionerna i Nya Åland,

den andra åländska tidningen, var emellertid klart negativa, betonande att självstyrelsen hade fungerat i det närmaste oklanderligt och att separatistiska rörelser därför inte hade någon grogrund. Under senare stadier av debatten och till dags dato har denna frontlinje förblivit oförändrad.

För och emot

I augusti 1998 fick självstyrelsefrågan en distinkt politisk dimension i och med att Anders Eriksson, åländsk näringsminister och representant för Centern, i en intervju i Ålandstidningen (14.8 98) tillkännagav att han understödde idén om ett självständigt Åland. Enligt Eriksson erhöll Åland långt ifrån förståelse och respons hos finländska myndigheter, som inte respekterade de krav och villkor som finns inlagda i självstyrelsen; vad anbelangade Ålands möjligheter att klara sig på egen hand hyste Eriksson ringa tvivel om att Åland väl skulle klara de prövningar det skulle möta som självständig stat. Efter denna intervju gav förfrågningar bland åländska politiker (Ålandstidningen 17.8 1998, Nya Åland 19.8 1998) vid handen att många uppmuntrade en debatt om och en utvidgning av självstyrelsen, även om endast ett fåtal öppet stödde självständighet. Några månader senare stötte självständighetstanken på än större auktoritativt motstånd då Finlands president, Martti Ahtisaari, vid ett besök på Åland i november 1998, i ett kraftfullt öppningstal i Lagtinget hängav sig åt att räkna upp en rad tråkiga konsekvenser för Åland om landskapet skulle bli självständigt: den internationella stabiliteten i området skulle försämras, alla internationella relationer, inklusive överenskommelserna med EU, måste omförhandlas, Åland skulle bli mycket sårbart i ekonomiskt hänseende, garantierna för det svenska språkets ställning på Åland skulle hamna i farozonen. Trots att Ahtisaari gjorde det klart att Finland skulle fortsätta att arbeta på att förbättra Ålands självstyrelse, och trots att han gjorde det klart att han stödde en fortsatt debatt om frågor rörande självstyrelsen, gjorde han det också klart att Finland inte har någon som helst tanke på att ge upp sin överhöghet på Ålandsöarna.

Sällskap för självständighet

Den uppenbara avsikten med talet var att lägga band på och slutligt sätta punkt för initiativen och spekulationerna rörande Ålands självständighet. Det omvända blev dock fallet. Självständighetsfrågan hade nu flyttat från teoretiserande akademiska auditorier och blivit en angelägenhet för ministrar och presidenter, och ett självständigt Åland var inte längre ett luftslott utan en

framtida möjlighet som seriöst borde diskuteras och övervägas. I april 1999 publicerades i Ålandstidningen (16.4 1999) ett namnupprop av det nyligen grundade Sällskapet Ålands Framtid där man efterlyste personer som stödde idén att skapa en ålänningarnas mikrostat. Ledare för detta nya sällskap är Thorvald Eriksson. Antalet personer som till dags dato anmält sig rapporteras vara stort; detta överensstämmer i själva verket med de resultat som framkom av en, visserligen tämligen ytlig, gallupundersökning som Nya Åland gjorde i augusti 1998 (28.8 1998; även Ålandstidningen 31.8 1998) och som visade att 17% av de tillfrågade var för självständighet och att ytterligare 58% var av samma åsikt förutsatt att självständighet inte skulle komma att försämra de ekonomiska förutsättningarna för den åländska befolkningen. Trots att det ännu inte utförts någon grundlig vetenskaplig studie om de förhärskande åsikterna på Åland är det tämligen uppenbart att många ålänningar är intresserade av självständighet som ett alternativ för Åland och att de initiativ som tagits av det nyligen grundade sällskapet bemötts välvilligt i vida kretsar utanför de politiska partierna och det politiska etablissemanget.

Denna rapport är en utvidgning så väl som ett resultat av uppkomsten av Sällskapet Ålands Framtid. Sällskapet har bett författarna, som båda är internationellt erkända forskare och skriftställare på områden som berör mikrostater och små östater, att sammanställa en rapport som belyser Ålandsöarnas ställning samt bygger en referensram för framtida försök att lyfta fram och främja självständighetsfrågan. Författarna vill betona att rapporten inte syftar till slutgiltiga rekommendationer eller till att handleda Ålands folk i den grannlaga frågan hur de skulle kunna sköta sig själva. Trots att båda författarna förvisso sympatiserar med den i dagens värld förhärskande trend som går mot ett ökande antal mikrostater, är denna rapport inte en övning i övertalandets konst. Så ser författarna det t.ex. inte som sin uppgift att ingående bedöma hur ett självständigt Åland skulle inverka på den ställning den svenskspråkiga befolkningen på Finlands fastland har (t.ex. Sundback, 1999: 38–39) eller på andra likartade frågor. Detta är frågor som Ålands folk och de röstberättigade själva måste ta ställning till. Det yttersta målet med rapporten är att vitalisera och stimulera den pågående debatten genom att tillhandahålla komparativa data och analyser och på detta sätt ge läsarna och intresserade parter en bas så att de grundligt kan pröva åsikten att självständighet för Åland i sanning är en valmöjlighet som är värd uppmärksamhet.

I följande delar av detta inledande kapitel förklaras författarnas perspektiv och vetenskapliga metod; där presenteras även rapportens allmänna struktur.

Det komparativa perspektivet

Den komparativa metoden erbjuder två inbördes relaterade och klara fördelar. För det första undgår man genom den etnocentrismens fallgropar (Dogan & Pelassy, 1984: 5–12); att jämföra är att undvika trångsynthet, navelskåderi och hemmablindhet. I den komparativa statsvetenskapliga litteraturen citeras ofta ett yttrande som säger att man i mycket hög grad kan förbättra sina insikter om ett land genom att fördjupa sina kunskaper om åtminstone ett annat land (Daalder, 1987: 16); ett parallellt yttrande är att den som känner endast ett land inte känner något (Sartori, 1991: 224). Den andra fördelen med den komparativa metoden är att den erbjuder kontrollredskap. Giovanni Sartori har hävdat att samhällsvetenskaperna i själva verket översvämmas av provinsiella måttstockar och antaganden som skulle upplösas och försvinna i blotta intet om de ens för en enda sekund utsattes för komparativ kontroll. (1991: 244). Detta innebär, enkelt uttryckt, att komparation likställs med kontroll. Jämförelser kontrollerar huruvida generaliseringar överlag gäller för de fall de hänförs till; att jämföra, kan man säga, är att lära sig av andras erfarenheter (Sartori, 1991: 245). Denna rapport ansluter sig helhjärtat till denna övertygelse och är allt igenom komparativ till sin framställning och uppbyggnad.

Utgångspunkten i det här aktuella fallet är därför att man kan förbättra sina insikter om Åland genom att på ett komparativt sätt fördjupa sin kunskap om andra regioner och geografier. Ett exempel som är direkt tillämpligt på en central invändning mot självständighetsplanerna, kan hjälpa till att förklara denna metods styrka. Motståndare till självständighetstanken kan åberopa det faktum att en stor del av ålänningarna inte verkar övertygade om de välsignelser en eventuell suveränitet skulle medföra och av detta dra slutsatsen att självständighetstanken inte har någon framtid på Åland. Erfarenheter från avkoloniseringsprocesserna i Karibiska havet lär oss dock att attityder är flyktiga och att det är fåfängt att förkasta idéer utgående från hur de råkar upptas vid den tidpunkt de introduceras. Processerna i Karibiska havet gick uppifrån – ner eftersom Storbritannien, metropolmakten, ivrigare än kolonierna själva önskade att de skulle bli självständiga. När det gäller Dominica, till exempel, har Irving Andre sagt (Andre & Christian, 1992: 78) att öns självständighet till största delen var en fråga om när överhöghet borde accepteras av en kolonisatör som endast alltför villigt ville bryta de konstitutionella banden med ön. I dag har dock opinionerna svängt kraftigt och öborna i Karibiska havet är de facto så stolta över sina stater att det ter sig omöjligt att få deras öar med i nära kooperativa nätverk (t.ex. Daniel, 1994). Läxan man får av detta är därför att talesmän för en åländsk självständighet inte borde oroa sig för mycket och tro att de första meningsskiljaktigheterna kommer att bestå. Erfarenheten visar att de blir mindre i termer av utbredning och intensitet.

Trots sin kontrollfunktion är den komparativa metoden, liksom alla metoder inom samhällsvetenskaperna, tvungen att brottas med trovärdighetsproblem. Av en mängd orsaker (t.ex. Meehan, 1965: 105–116), kan man i samhällsvetenskaperna aldrig tillämpa generaliseringar på alla de fall de antas inbegripa. De samhällsvetenskapliga "lagarna" är i själva verket ingenting annat än tendensutsagor. Detta ger för det första upphov till en orientering mot det enskilda och genom detta skapas ett förklaringsproblem. Generaliseringar blir suddiga när vi betraktar de enskilda fallen, skriver Sidney Verba i en insiktsfull essä om det komparativa studiet av politiska åsikter (1967: 113). Och han fortsätter (1967: 113): Vi lägger till den ena intervenerande variabeln efter den andra. Eftersom de studerade fallen är få till antalet har vi till slut en skräddarsydd förklaring för varje fall. Alltså, i stället för att förklara något i termer av generaliseringar sitter forskarna slutligen där med fullständigt ideografiska notiser: slutresultatet skiljer sig till sin natur drastiskt från de förväntningar som finns inlagda i den komparativa metoden per se. För det andra betyder det, och detta har direkt tillämpning på denna rapport, att man inte automatiskt kan avge rekommendationer rörande ett enskilt fall utgående från generaliseringar rörande andra, till samma kategori hörande fall. Det enskilda fallet i fråga kan nämligen vara ett av de många undantag som generaliseringsregeln alltid har. För att visa att generaliseringen gäller för det enskilda fallet i fråga bör man etablera en relation mellan fallet och generaliseringen, en relation som vittnar om att fallet faktiskt inbegrips av generaliseringen.

Lär av praxis

För att överbrygga klyftan mellan det generella och det enskilda måste man jämföra jämförbara fall, d.v.s fall som kan jämföras med hänsyn till vissa viktiga egenskaper. Eller, för att uttrycka detta på ett annat sätt, den helhet som generaliseringar täcker måste bestå av enheter som är möjligast lika den enhet på vilken generaliseringen antas vara tillämpbar. I detta hänseende utgår den komparativa forskningen ofta från identifiering av relativt små och homogena grupper av nationer som bildar nationsfamiljer ("families of nations"). Denna strategi tillämpas när och om forskaren beslutar sig för att forska om, till exempel, de skandinaviska länderna, de anglo-amerikanska demokratierna eller länderna som tillhör Nya Samväldet (Peters, 1998: 74–75). Strategins grundläggande idé är att man skall finna en grupp nationer som är tillräckligt lika för att tillåta att en explicit komparabla-fall-strategi används (Lijphart, 1975): genom att hålla ett antal sociala, ekonomiska och

politiska faktorer konstanta har forskaren möjlighet att utveckla en forskningsmetod som bygger på ett val av system som är så lika varandra som möjligt. Denna strategi är också användbar i utvecklandet av teorier som riktar in sig på den politik som förs i en geografiskt avgränsad region eller i en på annat sätt definierad ”familj” snarare än på att komma med globala förklaringar (t.ex. LaPalombara, 1968). På grund av sin litenhet tillhör Åland uppenbart mikrostatsfamiljen: lärdomar som kan fås borde hämtas och härröra från mikrostaternas erfarenheter och praxis. Var taket för invånarantalet i en mikrostat borde sättas är en omtvistad fråga; trots att det inte existerar någon fullt accepterad definition (Sutton and Payne, 1993: 581) är det ändå brukligt att definiera mikrostater som stater med en befolkningsmängd som understiger en miljon. För närvarande finns det 43 sådana mikrostater i världen; i denna rapport har författarna känt sig obehindrade att vid vissa tillfällen referera till erfarenheter från stater med en något större befolkningsmängd.

Tilliten till rön och erfarenheter gjorda inom mikrostatsområdet får dock inte vara ovillkorlig och fullständig. Teorier om mikrostaters politik antar att litenhet och karakteristiska egenskaper som i regel hör samman med litenhet är mer betydelsefulla än karakteristiska egenskaper som inte delas av mikrostater. Dylika antaganden är ofta riskfyllda – i hur hög grad beror naturligtvis på ämnet som studeras. Trots att alla mikrostater naturligtvis delar egenskapen att vara liten, är det icke desto mindre ett faktum att vissa grupper av mikrostater har karakteristiska drag som är klart irrelevanta i studiet av fallet Åland. Olikt Kiribati, en nation av vatten (Teiwaki, 1988), är Ålands landområde inte utspritt över en vattenyta som kan räknas i miljontals kvadratkilometer, något som betyder enorma avstånd som skapar problem med regering, sammanhållning och kommunikation. Olikt mikrostaterna i Stilla Havet och Karibiska Havet ligger Åland inte i ett orkanbälte och pinas därför inte av ständigt återkommande naturkatastrofer som förstör vitala förutsättningar för en ostörd social och ekonomisk utveckling. Olikt till exempel Federationen Mikronesien (t.ex. Petersen 1989) eller Trinidad och Tobago (t.ex. Clarke, 1991) är Åland inte ett hopkok av raser, språk och religioner, en statlig heterogenitet som skapar och upprätthåller klyftor, konflikter och social jäsning. Och olikt Komorerna (t.ex. Anckar 1998 b) kan Åland inte tid efter annan utsättas för i utlandet organiserade och vapenutrustade bandithorder.

Trots att Åland förvisso har mycket att lära av andra mikrostaters erfarenheter, är alla läxor inte lika giltiga. Mikrostatsfamiljen är en allmän referensram, men den är inte en giltig kategori i alla hänseenden. I stället träder en annan familj av nationer fram som en relevant referenspunkt. Åland har under sin historia tillhört Sverige och Finland, dess språk är svenska, geografin är nordisk, kulturen och de rådande värdenormerna – trots att de är

färgade av specifikt åländska inslag – är de samma som i de nordiska länderna. Åland är, kort sagt, ett nordiskt samhälle. En lärobok om nordisk politik påpekar att utländska iakttagare och vetenskapsmän ofta beskriver de politiska relationerna i de nordiska länderna som ett uttryck för en nordisk modell. Denna modell kretsar kring två huvudsakliga beståndsdelar: å ena sidan inbegriper den ett specifikt slag av politik där välfärdssystemet bygger på gemensamma principer, å andra sidan innefattar den ett specifikt slag av författning som bygger på metoder att lösa konflikter och fatta politiska beslut (Petersson, 1994: 31–33). Innebörden av detta är att överväganden rörande Ålands framtid som hänger samman med den nordiska modellen inte kan vara fjärran från själva modellen: trots att litenheten kommer att vara en viktig faktor kommer innebörden av denna faktor att filtreras genom ett nätverk av nordiska värden, uppfattningar och övertygelser. Detta betyder, tekniskt uttryckt, att den nordiska modellen fungerar som en intervenerande variabel som modifierar den inverkan mikrostatens storlek har på olika slag av beroende variabler, som, till exempel, statsskick, modeller för internationellt umgänge eller relationer mellan statsmyndigheter och lokala myndigheter.

Rapportens uppbyggnad

När och om Åland går in för självständighet kommer den nyfödda nationen att ställas inför många mer eller mindre komplicerade uppgifter. Landet måste få en konstitution och en politisk representation, en nationalförsamling måste träffa ett val mellan en parlamentarisk, en presidentiell eller på något annat sätt hopsnickrad statsordning. En doktrin för landets utrikespolitik måste avfattas och implementeras, internationella överenskommelser om gränser, säkerhet och diplomati måste göras, ett nätverk av beslut måste tillkomma som reglerar inre förhållanden på en räcka olika områden. Dessa uppgifter står naturligtvis varje nybliven stat inför; i så måtto är de varken speciella eller specifika. Ålands blomstrande och tämligen långa period av självstyrelse har dock i sitt kölvatten en rad institutioner och regler samt en infrastruktur som i hög grad underlättar ett eventuellt nationsbygge. Självständighetsprojektet medför dock utmaningar och frågor som bör besvaras. Denna rapport dröjer inte vid varje enskild aspekt av projektet, speciellt överväganden som faller inom ramen för rent materiella lönsamhetsanalyser lämnas därhän för att behandlas i kommande rapporter om självständighetsfrågan. Rapporten återspeglar förvisso det faktum att dess två författare är statsvetare och komparativister. Rapporten är indelad i tre huvuddelar och i det följande beskrivs, läsaren till fromma, rapportens allmänna struktur.

Inledande del

Den första delen består av tre kapitel som alla är inledande till sin natur. Som en konsekvens av detta kallas denna del ”Referensramar”. I det första kapitlet presenteras mikrostatsfamiljen – budskapet är att det i dag i själva verket finns en hel mängd mikrostater i världen. När och om Åland går in för självständighet kommer det inte att stå ensamt i världen utan det kommer att kunna ansluta sig till en tämligen stor och de facto växande familj. Till denna familj är i dag en annan medlem i det nordiska samhället, nämligen Färöarna, den mest uppenbara aspiranten. Det andra kapitlet dröjer ännu vid mikrostatsfamiljen i stort och ger en översikt av hur mikrostaterna klarat sig i gemen. Budskapet här är att det finns många historier som berättar om framgång i mikrostatsfamiljen och att de flesta mikrostater, fastän alls icke alla, klarar sig överraskande väl. Ett flertal orsaker till dessa mikrostaters framgångar granskas och diskuteras. Tredje kapitlet är något annorlunda till ämne och infallsvinkel. Det behandlar, utgående från en komparativ bas, secessions- och självständighetsprocesser. Det försöker också identifiera stadier i en process genom vilken Åland, om det skulle slå in på självständighetsvägen, kan befria sig från Finland och finländsk överhöghet.

Andra delen

Även den andra delen av rapporten består av tre kapitel, vilka alla tar upp internationella aspekter på självständighetsfrågan. Denna del kallas ”Att hantera omgivningen”, en titel som för det första påminner om att Ålands ställning och framtid i hög grad är en funktion av händelser och utvecklingar på den internationella arenan och för det andra noterar att ett självständigt Åland skulle vara en internationell aktör med möjlighet att påverka sin omgivning och inte en passiv åskådare till världsskeendena. Det första kapitlet i denna del fördjupar sig i frågor som rör utrikespolitik och säkerhetspolitik, vilka av uppenbara orsaker har stor betydelse för mikrostater. En specifik fråga är av särskilt intresse. Som tidigare nämnts avträdde Sverige Åland till Ryssland år 1809. Ålandsöarna berördes därmed av fredsuppgörelsen efter Krimkriget där Storbritannien, Frankrike och Ryssland skrev in demilitariseringsfördraget, vilket är permanent till sin natur. Ålandsöarna utgör alltså fortfarande en demilitariserad och neutral zon, något ålänningarna tillmäter och allt framgent kommer att tillmäta yttersta betydelse. Andra kapitlet handlar om relationen mellan ett självständigt Åland och Europeiska Unionen och behandlar således en specifik internationell fråga som är av avgörande betydelse för en evaluering av förutsättningarna för självständighet. Det tredje ka-

pitlet, slutligen, tar upp frågan om diplomatisk representation, något som i regel kräver avsevärda resurser både vad arbetskraft och pengar anbelangar och därför ofta är besvärlig för mikrostater. Kapitlet ger en översikt av de olika metoder som mikrostater tar till för att säkra en adekvat representation och ger några förslag till hur Åland kunde gå tillväga för att uppnå ett tillfredsställande resultat.

Tredje delen

Den tredje delen av rapporten, slutligen, avhandlar inrikesangelägenheter. Den kallas ”Det åländska styrelseskicket”; som titeln låter förstå handlar denna del om hur man bygger upp och strukturerar regeringsinstitutioner. Även denna del består av tre kapitel. Det första handlar om styrelseformer. Det belyser och analyserar de lösningar andra mikrostater kommit fram till i denna fråga och evaluerar på basen av rön som framkommit i litteraturen hur olika konstitutionella modeller fungerar. I samband med detta behandlas också frågor om valsystem och partisystem. Andra kapitlet är tämligen specifikt till sin natur eftersom det handlar om de mänskliga rättigheterna. Föreskrifter om sådana rättigheter accepteras självfallet i de flesta konstitutioner, men i åtminstone några mikrostater har specifika rättigheter mött ett av kultur och tradition betingat motstånd (t.ex. Ghai, 1998 a; Lawson, 1996). Detta torde vara av ringa allmän betydelse för Åland, men en specifik fråga förtjänar uppmärksammas. Eftersom det svenska språket åtnjuter en skyddad ställning på Ålandsöarna och varje förändring i detta hänseende skulle mötas av ett starkt motstånd inom en överväldigande majoritet av befolkningen, bör man kartlägga och analysera vilka möjligheter ett självständigt Åland har att undvika intrång på det svenska språkets status. Det tredje kapitlet behandlar den kommunala självstyrelsen. Det kunde tyckas att mikrostaternas litenhet skulle göra detta överflödigt. Många mikrostater är dock arkipelager – något som i högsta grad gäller Åland – och detta geografiska kännemärke har ett definitivt inflytande på statsapparaturens struktur. En beskrivande iakttagelse är att inte mindre än aderton av världens nitton små östater har en regional förvaltning eller andra liknande arrangemang som till vissa delar eller helt och fullt sammanfaller med arkipelagens geografi (Anckar, 1996 b: 711).

Barry Bartmann

Kapitel 2: Mikrostatsfamiljen

I augusti 1990, sjuttio år efter att Liechtensteins ansökan om medlemskap i Nationernas Förbund (NF) förkastats, antogs detta furstendöme äntligen till världssamfundets centralorganisation, Förenta Nationerna (FN). Liechtenstein var då, med sina endast 25.000 innevånare, mindre än dagens Åland, den minsta stat som någonsin fått säte i Generalförsamlingen. Liechtensteins medlemskap i Förenta Nationerna utgjorde en bekräftelse på starka förändringar i de normer som låg till grund för ett både lagligt och rättmätigt statsbygge vid 1900-talets slut. Dessa normer har blivit allt mer egalitära och generösa. De är rotade i en allt vidare förståelse för principen om självbestämmande, detta århundrades mäktigaste appell som nu nått jordens alla hörn.

Faktum är att mikrostatsfamiljens historia inte börjar med den stora avkoloniseringsvågen som kom igång med full styrka omring 1960 – även om dagens stora grupp av mikrostater förvisso vunnit sin suveränitet under de senaste 40 åren. I internationella sammanhang daterar sig mikrostatsfrågan, det vill säga suveränitet för världens minsta samhällen och deras rättigheter i det globala systemet, de facto från år 1920. Liechtenstein var då den som först – i den då nya efterkrigstida världen – prövade gränserna för USA:s president Wilsons teser om alla folks rätt till självbestämmande genom att ansöka om medlemskap i Nationernas Förbund. Trots att Liechtensteins ansökan understöddes av Schweiz förkastade Nationernas Förbund furstendömets begäran om medlemskap. Orsaken var att Liechtenstein tidigare delegerat för många kompetensområden till Österrike, och nu högst sannolikt skulle komma att göra detsamma till Schweiz, även om dessa – i synnerhet de som rörde Schweiz' åtaganden gällande Liechtensteins internationella intressen – inte gav den schweiziska regeringen någon maktbefogenhet utöver den att agera på uppdrag av regeringen i Vaduz[1)] (Raton, 1970:

[1)]En del av de kompetensområden som Liechtenstein överförde till Schweiz trädde dock inte i kraft förrän efter furstendömets ansökan blivit avslagen. Tullunionen med Schweiz undertecknades sålunda först i mars 1923 och trädde i kraft den 1 januari 1934. Överenskommelsen gällande posten trädde i kraft den 31 januari 1921 (Raton, 1970: 76–77)

72–76). NF-rapportören noterade också, i samma andetag som han erkände att Liechtenstein sedan gammalt var en suverän stat, att furstendömet saknade väpnade styrkor och att detta skulle komma att underminera dess förmåga att uppfylla sina förpliktelser i enlighet med konventionen för Nationernas Förbund[2)].

Prejudicerande avslag

I ljuset av detta avslag fullföljde Europas övriga mikrostater inte sina egna sonderingar rörande medlemskap i Förbundet. De betraktade Liechtensteins avslag som ett prejudikat. San Marino underlät att besvara Generalsekreterarens begäran om mer information till stöd för sin ansökan (Vellas, 1954: 593, Hudson, 1935:148–49) och, vid närmare eftertanke och trots Frankrikes rekommendationer, drog Monaco tillbaka sin anhållan (Farran, 1960: 147, Rapaport et al, 1971: 116). Även Island avstod från att ansöka om medlemskap i Förbundet (Grondal, 1974: 24) trots att dess konstitutionella ställning vid den tiden var densamma som den som innehades av de brittiska dominierna, vilka hade spelat en aktiv roll vid uppbyggnaden av Nationernas Förbund. Artikel 1 i NF:s konvention gjorde det i själva verket möjligt för varje självstyrd dominion eller koloni att erhålla medlemskap. Luxemburg var den enda mikrostat som antogs till Förbundet, men inte utan reservationer mot storhertigdömets minimala storlek[3)]. Det faktum att Luxemburg hade en armé, om än mycket liten, talade till dess favör. Men som Michael Gunter noterade återspeglade avslaget på Liechtensteins medlemsansökan sist och slutligen övertygelsen att stater av så ringa storlek inte kunde vara självständiga annat än i en högst ceremoniell betydelse (Gunter, 1973: 499).

Kort sagt, mikrostatsfamiljens historia börjar med Liechtenstein 1920 och kulminerar med Liechtenstein 1990. Furstendömets slutliga tillträde till världsorganisationen var kulmen på en successiv process som erkände att en grupp allt mindre stater hade rätt till självständighet och därmed också till internationella rättigheter. Det finns i dag i själva verket flera medlemsstater i Förenta Nationerna, till exempel Palau och Nauru, med en befolkningsmängd som är mindre än hälften av Liechtensteins och Ålands. Tuvalu (10.000 in-

---

[2)]Report of the Second Subcommittee, s. 667

[3)]League of nations, Records of the First Assembly Meetings, ss. 225–27.

vånare) har nyligen beviljats medlemskap av Generalförsamlingen, och om den nuvarande regeringen i Nevis vinner en andra folkomröstning kommer denna lilla övärld på 9.000 invånare också att vara berättigad inte bara till medlemskap i Förenta Nationerna utan även till full delaktighet i CARICOM (den karibiska övärldens interstatliga samarbetsorganisation) och det Brittiska Samväldet. Bland de mycket små staterna i Generalförsamlingen återfinns tolv med en befolkningsmängd som är mindre än 100.000 och var och en av dessa stater kommer med sina egna bidrag till FN:s agenda.

Inte prejudikat

Så har det inte alltid varit, inte ens åren efter andra världskriget. Det internationella samfundets förhärskande sätt att förhålla sig till mycket små stater skilde sig i själva verket inte alls från den begränsade och selektiva universalism som hade legat till grund för Nationernas Förbunds inställning 25 år tidigare. Monaco, till exempel, accepterades slutligen som medlem i Världshälsoorganisationen, men inte utan avsevärd skepsis och inte utan ett skarpt påpekande att furstendömets medlemskap inte skulle betraktas som ett prejudikat för andra mycket små stater (Rapaport et al, 1971: 138–39). De andra europeiska mikrostaterna, Andorra undantaget, fick tillträde till ett antal ’oförargliga’ och politiskt lågt rankade organ inom FN, såsom UPU (internationella postunionen) och ITU (internationella telekommunikationsunionen). San Marino och Liechtenstein accepterades båda som medlemmar i den Internationella domstolen, men inte utan att många av de invändningar som hade hindrat Liechtenstein från att ansluta sig till Nationernas Förbund[4)] restes (Duursma, 1996: 175, Higgins, 1963: 49). Monaco och San Marino fick observationsplatser[5)].

Under Förenta Nationernas första femton år var det dock inte fråga om att dessa mycket små, för länge sedan etablerade[6)], stater skulle kunna vänta sig att åtnjuta en jämbördig status i den viktiga internationella organisation som växte fram efter kriget. Och dessa de minsta av Europas stater var inte hågade att pressa FN i denna statusfråga. Europas mytomspunna mikrostater listades dock bland världens självständiga enheter, åtminstone i ceremoniella spörsmål. De förblev emellertid på det stora hela uteslutna från de

---

[4)]Tillsammans med Vatikanstaten som, det skall erkännas, är ett specialfall.

[5)]Monaco 1956 och San Marino 1987.

[6)]San Marino är sannolikt Europas äldsta utan avbrott fortlevande statsbildning.

centrala befogenheterna inom internationell diplomati, en kompromiss som endast kunde underminera deras självförtroende och andemeningen i begreppet suveränitet. I själva verket gick mycket av de begränsade referenserna till mikrostater – speciellt i litteraturen om internationell rätt (Farran, 1960) – ut på ett eldigt försvar av deras förmenta jämbördighet och suveränitet genom att åberopa deras anspråkslösa nivå på beskickningar, det utbredda bruket av konsulär representation, deras medverkan i olika internationella juridiska processer[7)], deras deltagande – hur begränsat det än må vara – i några mellanstatliga och icke-statliga institutioner och deras suveränitet i fördrag, i all synnerhet sådana som slutits med rådgivande makter. Men det var först under 1900-talets allra sista år som detta fick någon egentlig betydelse eftersom det var först då som dessa stater på ett mera substantiellt sätt fick tillgång till den dagliga multilaterala diplomatins globala kanaler.

”Imperiekvarlevor”

År 1945 skulle det dessutom ha framstått som smått löjligt att antyda att flertalet av de minsta besittningarna i den tredje världen någonsin skulle kunna vinna full självständighet. Framtidsutsikterna för dessa ’imperiekvarlevor’ (Wainhouse, 1964), till största delen bestående av små öar och rena enklavområden, var i bästa fall lokal självstyrelse under välvilligt beskydd av moderländerna. Detta verkade ju uppenbart, inte minst med tanke på att utgångspunkten var att de handikapp som litenheten ansågs innebära ytterligare förstärktes av de strukturella svagheter som förmodades gälla ensidiga ekonomier med begränsade resurser, avlägset och perifert läge, sårbarhet i säkerhetshänseende och ett stort beroende av finansiellt stöd från moderländerna.

Alan Lennox-Boyd, brittisk kolonialsekreterare under åren 1954 till 1959 hävdade att vissa territorier är så små att det inte finns någon möjlighet för dem att effektivt kunna styra sig själva[8)]. Självständighet för stora, urgamla civilisationer i Mellanöstern, på den indiska sub-kontinenten och i Sydostasien var en sak, men självständighet för de många ’koloniprickarna’ på världskartan var någonting helt annat. Och om anspråken på den logiska konsekvensen av suveränitetsdoktrinen, alltså staternas jämbördighet, tedde sig löjliga när det gällde ett Liechtenstein eller ett San Marino, hur mycket

---

[7)]Till exempel Liechtenstein versus Guatemala.

[8)]Citerat i Blood (1958: 10). Se också Cross (1968: 341) och Lewis (1974: 53).

absurdare skulle då inte samma anspråk te sig när det gällde fjärran ögrupper i Stilla havet eller pyttesmå afrikanska kolonikvarlevor?

Nej, världen av år 1945 var ingen gästvänlig värld som välkomnade redan existerande eller kommande mikrostaters förhoppningar om erkännande. I själva verket fanns det vid denna tidpunkt endast två fullt accepterade mikrostater och så skulle det förbli under de följande femton åren. De två undantagen som bevisade huvudregeln om att det ändå fanns vissa grundläggande normer för 'statsstatus' var Luxemburg och Island. Luxemburg var grundande medlem i Förenta Nationerna och Island anslöt sig ett år senare. I det sena 1940-talets kyliga internationella atmosfär var såväl Luxemburg som Island viktiga deltagare i den nordatlantiska säkerhetsgemenskap som skapades av de tilltagande politiska och militära motsättningarna mellan de två supermakterna USA och Sovjet. Luxemburgs läge i hjärtat av den säkerhetspolitiska arenan i Europa i kombination med dess speciella Beneluxanknytning, betydde att storhertigdömet hade en given plats som en liten men ändå viktig del i Västeuropas institutionella konstruktion, mest tydligt inom NATO, ECSC (Europeiska kol- och stålunionen) och senare i EU[9].

Snart tillstod man också att Islands roll var central. Säkra nordatlantiska farleder var av avgörande betydelse om kärnan i NATO:s strategi skulle kunna garanteras, det vill säga en snabb och säker förflyttning av nordamerikanska trupper till Europa i fall kris uppstod och kontinenten hotades av angrepp av Sovjet/Warszawapaktens konventionella styrkor. Kanske regeringarna i väst skulle ha känt sig säkrare om Danmarks suveränitet över Island hade 'återupprättats' eller 'fortsatt', i synnerhet med tanke på det betydande stödet för neutralitet som fanns på Island. En sådan tankegång var tydlig i det danska beslutet att bortse från den knappa majoritet på Färöarna som i en folkomröstning 1946 vunnit stöd för självständighet. I stället erbjöd Danmark öarna en form av konstitutionellt grundad självstyrelse som nu, i den nya atmosfär som uppstått efter det kalla kriget, håller på att revideras (Hvítabók, 1999, se Färöarnas Landstyre).

Blomstrande klippor

I realiteten var det dock omöjligt att kringgå den överväldigande majoritet på nära 98 procent bland islänningarna som röstade för självständighet

[9]I förbigående är det intressant att notera att Luxemburgs centrala roll i efterkrigseuropa tydligast demonstreras av det faktum att två av presidenterna för EU-kommissionen har kommit från storhertigdömet.

(Hjalmarsson, 1993: 159). Dessutom gav 1918 års självstyrelsekonstitution Island suveränitet i dess partnerskap med Danmark och detta gav i sig en logisk utgångspunkt för övergången till status av republik 1944. Island blev därmed världens då minsta fullt accepterade suveräna stat, ett land som till sin befolkningsnumerär var av samma storlek som en amerikansk genomsnittsförort. Island var ju till och med mindre än Luxemburg. Ändå skulle islänningarna under de följande 50 åren trotsa all konventionell visdom om de oövervinnerliga svårigheter som litenhet, knappa resurser och ett avlägset geografiskt läge antogs medföra. Den domedagsstämning som dominerade den tidiga litteraturen om mikrostater skulle också komma att gå i kvav några år senare på denna den nordatlantiska mikrostaten Islands blomstrande klippor.

Den undantagsställning som Island och Luxemburg hade i det internationella systemet under de tidiga efterkrigsåren skulle dock komma att ändras avsevärt och snarare bli regel än undantag genom den nya avkoloniseringsvågen efter 1960. Cypern, Gabon, Congo-Brazzaville och Mauritanien, en stat på kommande vars huvudstad Nouakchott då höll på att byggas av fransmännen, var de första mikrostaterna som anslöt sig till det internationella systemet i enlighet med andan i Generalförsamlingens två viktiga resolutioner som åberopade alla kolonialfolks rätt till självbestämmande (nr. 1514 och 1541). Därpå följande decennium skulle få se nya mikrostater växa fram i takt med att allt mindre besittningar vann självständighet. Malta följde sålunda efter bara några år medelhavsgrannen Cypern och blev självständigt. Botswana, Lesotho, Swaziland, Gambia, Mauritius skulle komma att bli bland de första av Afrikas mikrostater. Guyana och Barbados gick i bräschen i Västindien. Nauru och Samoa var de första små östaterna i Stilla Havet, och 1960 blev det krisplågade Kuwait den första av Gulfstaterna som uppnådde självständighet.

Självbestämmandevågen spreds därefter till resten av mikrosamhällena vid Persiska Viken, över största delen av Stilla Havet, till Indiska Oceanen, snuddade vid de sista kvarlevorna av de afrikanska kolonierna i São Tomé och Principe, Kap Verde, Ekvatorial Guinea, Djibouti och Komorerna, och nådde slutligen fram till flertalet av det Brittiska Samväldets associerade stater i Karibien. På 1980-talet anslöt sig Europas sista maritima kolonirester i St. Kitts-Nevis, Brunei, Tuvalu – för att nämna endast några – till de självständiga staternas krets. På 1990-talet var turen kommen till de ögrupper i Mikronesien som varit satta under USA:s förvaltarskap, Marshallöarna och Palau. Och, naturligtvis, år 1990 slöts cirkeln då Liechtenstein och övriga mikrostater i Europa etablerade sig som medlemmar i FN med full rätt till egna anspråk och status i det internationella systemet.

Utmanar helig princip

Det faktum att man i så stor utsträckning erkänt de mest obetydliga, för att inte säga osannolika, koloniala territoriers status som suveräna stater gjorde att man inte längre kunde utesluta de mer utvecklade och välutrustade ministaterna i Europa från det internationella systemet. Den lockelse som ligger i självbestämmande kunde helt enkelt inte längre förbehållas enbart de tidigare kolonialfolken. Suveränitetsanspråken blir idag allt starkare i de många små nationerna i vardande, något som i hög grad utmanar den hittills så heliga internationella principen om de etablerade staternas territoriella integritet: Montenegro, Kosovo, Tjeckien, Abkhazia, Bouganville, Norra Somaliland, Norra Cypern – för att nu bara nämna några exempel.

Vad var det då som hände mellan 1945 och 1960? Varför blev det plötsligt möjligt att förflytta sig från en värld med endast två undantag från kraven på 'normal' statsstorlek till en värld där självbestämmanderätten för de minsta samhällena inte bara accepterades, utan också med entusiasm stöddes av i stort sett hela det internationella samfundet? Och hur kommer det sig att vi år 1999 kan tala om en stor och därtill växande mikrostatsfamilj i det internationella systemet, ja till och med om en värld som blivit trygg för små stater? (Bartmann, 1991) I själva verket är världen av i dag sådan att Åland kan göra trovärdiga anspråk på medlemskap och delaktighet i det internationella systemet, en situation man knappt kunde ha drömt om för en generation sedan.

Förändringar inom de större och mäktigare staterna, tillsammans med utvecklingen inom FN:s Generalförsamling, är den bästa förklaringen till mikrostaternas oväntade avkolonisering. Dessa förändringar inverkade i sin tur på känslorna och förväntningarna hos de politiska ledarna inom de mycket små kolonierna. Frankrike skulle komma att förbli den envisaste av Europas kolonialmakter – ännu i dag har det en rad av starkt subventionerade transoceana små landområden, från St. Pierre och Miquelon till Reunion, från Guadeloupe till Tahiti. General de Gaulle bidrog dock till att påbörja avkoloniseringen genom sitt beslut att inom ett franskt 'samfund av nationer' erbjuda de flesta besittningar söder om Sahara suveränitet – ofta med nervösa invändningar från franskspråkiga afrikanska ledare (Weinstein, 1966: 225). Det var dock engelsmännen som mest av alla bidrog till dagens mikrostatsvärld. I många hänseenden är det Brittiska Samväldet en 'mikrostatsorganisation', även om största delen av befolkningen lever i de stora staterna på den indiska sub-kontinenten. Samväldet har också mer än någon annan internationell organisation anslagit forskningsresurser för frågor som rör mycket små stater i det internationella systemet (Commonwealth Advisory Group, 1997).

Efter britternas misslyckade Suez-krig i mitten av 1950-talet blev kostnaderna för att upprätthålla ett kolonialvälde – både i fråga om människoliv och ekonomiska resurser, speciellt efter sådana uppror som i Malaya, Aden, Cypern och Kenya – sådana att de övertygade den ena efter den andra brittiska regeringen om att det var bäst att frigöra sig från kolonierna. England hade redan börjat prioritera sina egna inre efterkrigsintressen och orienterade sig i allt högre grad mot Europa. Ett rike 'där solen aldrig går ner' började mer och mer anses som oförenligt med de brittiska väljarnas förväntningar på ekonomiskt välstånd. Ni har aldrig haft det så bra, hävdade sålunda premiärminister Harold Macmillan under de berusande år som följde "the Festival of Britain".

Rent hus

I allt detta fanns det dock en viss ambivalens i den brittiska politiken. Å ena sidan verkade politikerna redo att göra rent hus med sina transoceana besittningar och beviljade allt mindre områden självständighet. Å andra sidan delade de USA:s oro över vilken betydelse den växande skaran av mikrostater, speciellt de minsta, skulle få för FN:s integritet. Innebar självständighet för dessa minsta kolonier automatiskt medlemskap i Förenta Nationerna? Både USA och Storbritannien försökte säkerställa att ett erkännande av suveränitet var en sak medan fullt medlemskap i FN var en annan. Dessa farhågor dök upp till ytan i synnerhet år 1965 då Maldiverna blev självständiga och härmed FN:s första potentiella mikrostatsmedlem med ett invånarantal mindre än 100.000. I sin årliga rapport 1967 tog generalsekreteraren upp det växande mikrostatsproblemet. Det är naturligtvis fullständigt legitimt att också de minsta territorierna genom att utöva sin rätt till självbestämmande skall erhålla suveränitet, sade han. Ändå, fortsatte han, framstår det dock som önskvärt att en skillnad görs mellan rätten till självständighet och fullt medlemskap i Förenta Nationerna. Mot den bakgrunden anmodades parterna i FN:s legala utskott av den av säkerhetsrådet tillsatta expertkommittén att närmare granska olika alternativ till fullt medlemskap (United Nations, 1971). Kunde sådana stater vara associerade med FN i stället för fullständiga medlemmar? Kunde de ha yttranderätt men inte rösträtt? (Gunter, 1973; Schwebel, 1973).

Till slut lades dock dessa förslag åt sidan på grund av alla de motsägelser och problem som de vid närmare eftertanke visade sig ge upphov till. Skulle detta kunna betyda att historierika Luxemburg och oljerika Kuwait skulle uteslutas? Hur skulle sådana standardmått i praktiken tillämpas i de enskilda fallen? Det skulle snart visa sig vara omöjligt att finna demografiska kriterier

som kvalificerade för FN-medlemskap. Dessutom klingade försöken att lugna de mycket små staterna med att deras suveränitet inte underminerades av att de inte hade fullt medlemskap för döva öron när innebörden av en sådan diskriminering så tydligt verkade betyda raka motsatsen.

Förpliktelser

Det fanns två generella grundtankar av betydelse för mikrostaternas legitimitet – om än inte för deras legala status. Skulle sådana 'bystater' som Maldiverna, för att inte nämna raden av ännu mindre potentiella östater i Stilla havet, kunna klara av de förpliktelser ett medlemsland har enligt Förenta Nationernas stadga? Detta var inget annat än ett återupplivande av samma argument som användes mot Liechtenstein då man anhöll om medlemskap i Nationernas Förbund. Även om militär kapacitet i FN-sammanhang vid den här tiden blivit en marginell fråga, var det fortfarande en utbredd uppfattning att stater av Maldivernas storlek inte skulle kunna uppfylla de förväntningar som stadgan ställde.

Det fanns ännu en invändning som man nog var rätt tyst om i de officiella reaktionerna på mikrostatsfrågan inom FN, men som helt öppet avhandlades på ledarsidorna i stormakternas press. Problemet var att det uppfattades som en grov förvanskning av de demokratiska principerna att sådana småstater som Maldiverna skulle ha en röst i Generalförsamlingen som vägde lika tungt som USA:s och Kinas. Det var som om Peoria, den lilla staden i amerikanska ordspråk, skulle sitta sida vid sida med sedan länge etablerade stormakter och med samma rösträtt som de. Den helt avgörande ställning som det stormaktsdominerade säkerhetsrådet hade verkade inte lindra den oro dylika spörsmål medförde, särskilt inte i USA där förbittringen växte i takt med att anti-västerländska och anti-amerikanska FN-resolutioner blev alltmer högröstade. För många amerikaner blev droppen resolutionen som likställde sionism med rasism. Man insåg inte vid den här tiden att en växande skara mikrostater i Generalförsamlingen i det långa loppet kunde bli en tillgång för Västvärlden när det gällde omröstningar. Hursomhelst, dessa var de viktigaste av de västerländska regeringarnas gamla välkända argument. Mikrostaterna riskerade sabotera FN:s effektivitet och en irriterande fråga var också den som berörde representationslegitimiteten. Spörsmålen som dök upp då Maldiverna antogs som FN-medlem skulle på nytt dyka upp år 1968 då det gällde Mauritius och 1970 beträffande Fiji[10)].

[10)] Se U.N. Document S/PV, 1414, 1968 och 1557, 1970.

Stor är starkare

Britternas kluvenhet i fråga om suveränitet för mikrostater kom inte till synes enbart i deras försök att hantera mikrostatsfrågan i FN. Den märktes också tydligt i deras ständiga försök att uppmuntra större politiska unioner bland sina många små territorier. Detta återspeglade den makt som livsduglighetsargument hade; för att överleva i yttervärldens ogästvänliga klimat borde de mycket små territorierna helst slå sig samman och varhelst möjlighet fanns konsolidera sina gemensamma resurser och tillsammans positionera sig i omvärlden. Engelsmännen var mästare i federalism och samma konstitutionella arrangemang som de förut hade tillämpat i sina gamla dominions Kanada och Australien verkade nu vara den mest tilltalande lösningen för de många avkoloniserade och fragmenterade brittiska besittningarna. Det ironiska i detta är att federalismen till stor del varit bannlyst i en brittisk politisk kultur vars utgångspunkt är parlamentarisk suveränitet. Bland väljarna i England finns det fortfarande en betydande opposition mot federala arrangemang, både hemma, vilket visar sig i tories' kampanj mot en maktdelegering till Skottland och Wales, och utomlands, vilket visar sig i ett partiövergripande motstånd mot alla mer ambitiösa planer på ett Europas Förenta Stater.

Övermod

I avkoloniseringsprocessen gällande de egna mycket små transoceana territorierna uppmuntrade däremot engelsmännen federala lösningar. Till största delen fungerade det inte. Med den misslyckade Västindiska federationen ger Whitehall (den brittiska regeringen) ett klassiskt exempel på rationalistiskt övermod (Etzioni, 1965). Det fungerade bättre i Förenade Arabemiraten, där federationen var besläktad med det som kanadensarna skulle kalla exekutiv federalism, d.v.s. en integrationsprocess som baseras på vissa elitgrupper som har betydande egna intressen att försvara.

Oavsett vilka ambivalenta krafter som drev sitt spel i brittisk politik, så kvarstår dock det faktum att avkoloniseringsprocessen i praktiken måste ta ställning till de krav befolkningen i allt mindre territorier ställde. Det låg en känsla av både resignation och måhända en viss utmattning i detta. Så var den brittiska regeringen till exempel villig att gå med på självständighet för Belize. Man sträckte sig till och med så långt som att ge Belizes premiärminister privilegiet att ha egen internationell representation (Grant, 1986: 233–235) under förutsättning att Storbritannien befriades från alla garantier för Belizes säkerhet. Detta skulle komma att uppskjuta Belizes självständighet med några år. Premiärminister Thatchers beslut att efter Belizes självstän-

dighet låta en styrka med stridsflygplan av typen Harrier stationeras där, gav dock Belizes befolkning tillräckligt med initialtrygghet för att det skulle våga sig på självständigheten. Så blev Belize självständigt, liksom även Dominica och Kiribati samt St. Kitts-Nevis. Den brittiska avkoloniseringen försåg världen med ett relativt stort samfund av nya mikrostater, alla tryggt förskansade inom Samväldet.

Övriga europeiska kolonialmakters roll var mer komplicerad. Portugals attityd gentemot sina transoceana kolonier var helt enkelt att dessa borde integreras i den portugisiska staten – åtminstone fram till revolutionen år 1974. Då fick deras rätt till självständighet ett otvetydigt stöd och alla Portugals minsta koloniala landområden fick självständighet – förutom Östtimor där Portugals sorti bara blev inledningen till en ny kolonialera genom den indonesiska annekteringen av området. Ett liknande scenario utspelades i Västsahara där en svag och obeslutsam spansk regim i 'dödsryckningarna' efter general Francos diktatur, skapade ett cyniskt arrangemang för Västsaharas avkolonisering. Detta skedde genom att integrera landet med Marocko och Mauretanien, helt i strid med rekommendationerna av Internationella domstolen och Förenta Nationernas kommission för Västsahara (Gretton, 1976: 52–53). Nederländerna förde en liberalare politik, mera besläktad med Storbritanniens, genom att garantera Suriname självständighet 1975 och acceptera Arubas strävan till självständighet 1996. Arubanerna valde dock efter närmare eftertanke att stanna kvar som ett autonomt territorium inom det holländska samväldet.

Allt fler mikrostater

De danska territorierna med självstyrelse, Åland och de brittiska kronbesittningarna har emellertid inte listats bland de kolonialområden vars politiska självbestämmande borde övervakas av det internationella samfundet genom ”De 24:s kommitté”. Detta för oss över till den andra och mest betydelsefulla förklaringen till varför antalet mikrostater i det internationella systemet ökat så enormt sedan år 1960, nämligen den roll som ”De 24:s kommitté” spelade och den allmänna inställningen inom FN:s Generalförsamling vilken nu intagit en ledande roll i frågor rörande avkoloniseringen. Denna kommitté inom FN hade fullmakt att leda utvecklingen mot fullt självbestämmande, vilket i allmänhet ansågs vara suveränitet. Dess inställning var otvetydig och helt i samma anda som Generalförsamlingens resolution nr. 1514: det skulle inte finnas något hinder för fullt oberoen-

de, varken ringa storlek, knappa resurser eller sårbarhet i säkerhetsfrågor.

Här bör vi notera att många patriotiska och nationalistiska ledare i dessa små territorier till en början inte tilltalades av självständighet som ett alternativ. Även Dom Mintoff, hetsporren på Malta, var inställd på ett förbund med Storbritannien med liknande status som Isle of Man och Kanalöarna, innan han slutligen, ställd inför brittisk likgiltighet, accepterade självständighet (Blouet, 1989). Också Seychellernas dåvarande premiärminister James Mancham försökte få till stånd en lösning där man skulle stå i fortsatt förbund med Storbritannien, på ungefär samma sätt som Mintoff hade föreställt sig Malta. Han ställdes då inte bara inför det ljumma intresset i Whitehall, utan konfronterades också med den fientliga inställning som tredje världens avkoloniserade mikrostater i "De 24:s kommitté" intog. Det största motståndet mötte han i Organisationen för afrikansk enhet (Organisation of African Unity) där varje kompromissande med självbestämmanderätten betraktades som ett försök till nykolonialism (Ostheimer, 1975: 185). Till och med Grenadas snabbtänkte premiärminister Eric Gairy, som skulle bli den första bland de associerade staternas (Associated States) ledare att rösta för självständighet år 1974, uttryckte till en början allvarliga farhågor angående framtidsutsikterna för suveräniteten bland de minsta brittiska östaterna i Karibien[11)].

Debatten på Cooköarna återspeglade tydligt tidens sätt att argumentera. Allt utom fullständig suveränitet för Cooköarna betraktades som ett kompromissande med principerna i resolution nr. 1514, och som en flagrant kränkning av det mandat som "De 24:s kommitté" hade. Under FN:s ledning respekterades slutligen den demokratiska processen på Cooköarna, men det var klausulen som tillförsäkrade öborna rätten att ensidigt säga upp associationsvillkorna till förmån för fullständig suveränitet som gjorde att lösningen kunde godtas (Leibowitz, 1976: 132–196, Stone, 1967). Allt detta visar entydigt på en mycket stark internationell press på att vartenda landområde, hur litet det än var, skulle avkoloniseras, och det oberoende av konsekvenserna för folket i fråga och dess önskemål.

Växande samfund

Moderländernas successivt tilltagande likgiltighet och den nyskapade Generalförsamlingens stridbarhet skapade tillsammans 1900-talets grogrund för da-

[11)]Farhågorna framfördes i ett brev till de associerade staternas ledare, citerat i Jacobs, R., 1974: 30.

gens mikrostatsfamilj, nu ett samfund bestående av 45 stater som fortfarande är statt i tillväxt. Ett suveränt Östtimor, dödsdömt av de flesta observatörer bara för några år sedan, kommer snart att förena sig med detta internationella samfund, låt vara med ett globalt bistånd under några inledande år. Men kanske ligger ändå den viktigaste delförklaringen bakom den växande mikrostatsfamiljen i det som Vaughan Lewis så insiktsfullt benämnt 'självständighet genom exemplets makt' (Lewis, 1974: 54). Med detta avsåg han det faktum att den ena efter den andra av mikrostaterna inte bara överlevde självständighetens krav på betungande internationella engagemang utan till och med blomstrade.

Det är således viktigt att betona att en mikrostats överlevnad och framgång blev ett exempel som ingjöt mod i andra, till och med betydligt mindre territorier, och som gjorde att dessa nu vågar ta steget in i det internationella systemet. Nevis är ett sådant fall. Med sina endast 9.000 invånare litar Nevis regering – i medvetande om att man är en närande del i federationen St.Kitts-Nevis – på att området har en framtid som en självständig stat i den nya globala ekonomin, speciellt tack vare turism och dess synergieffekter. De offentliga dokument regeringen i Nevis publicerat återspeglar en noga övervägd och djupgående analys av de valmöjligheter och beslut som ett självständigt Nevis kommer att ställas inför (Government of Nevis, 1997). I en folkomröstning om självständigheten förlorade regeringen mycket knappt. Endast en handfull röster fattades för att den konstitutionellt fastslagna 66,6 procents majoriteten skulle uppnås, något som helt klart förebådar en ny folkomröstning. En mycket klar majoritet av nevisborna omfattade regeringens förtröstansfulla vision om en egen framtid. Och som grund för den visionen ligger erfarenheter som andra mycket små grannsamhällen i samma region gjort: om Barbados, Grenada och Dominica kunde, så varför inte Nevis? (Amory, 1998)

Förlegade synsätt

I det stora hela har effekten av självständighetsexemplets makt effektivt vederlagt föreställningarna om sambanden mellan statsstorlek och livsduglighet, av vilka många hör till stapelvarorna i litteraturen om mikrostaternas förmenta sårbarhet (Briguglio, 1995). Även om rester av dessa gamla vanföreställningar kan finnas kvar i självständighetsdebatten på Färöarna och Åland, så understryker erfarenheten från mikrostaternas utveckling sårbarhetsbegreppets stora svaghet som utgångspunkt för en bedömning av de mycket små jurisdiktionernas framtidsutsikter. Föreställningen om livs-

dugligheten fungerar starkt återhållande i alla sådana debatter. Detta är dock ett synnerligen svagt argument eftersom det utgår från att det finns vissa objektiva kriterier för en framgångsrik statsbildning, kriterier som typiskt nog är rotade i idag förlegade föreställningar om fullständigt 'självförsörjande' stater vilka klarar sig helt på egen hand i fråga om ekonomi, förmåga att militärt skydda sitt territorium och företräda sina intressen i alla centrala internationella organisationer etc.

Detta är en föreställning som i hög grad har påverkats av David Vitals pionjärarbete om små staters möjligheter i det internationella systemet. Det han förstår med en stats livsduglighet är att den skall kunna .... 'å ena sidan stå emot påfrestningar och å den andra bedriva politik efter eget gottfinnande' (Vital, 1967: 4). Detta är förstås den israeliska modellen, en modell som knappast är särskilt relevant för det stora flertalet stater i det sena 1900-talets internationella system – inklusive de högt utvecklade men knappast 'självförsörjande' länderna inom EU. Vitals föreställning om staters livsduglighet, som olyckligtvis färgar debatten i så många små territorier, är således rotad i erfarenheterna från ett internationellt särfall, en stat som ser sig som helt utlämnad till sina egna resurser. Men även i det israeliska fallet inställer sig en mängd besvärliga frågor. Israel måste sålunda odla sina relationer i ett större internationellt sammanhang.

Föreställningen om statsstorlekens samband med livsdugligheten punkteras av motsägelser varhelst den tillämpas. Den som väntar sig att den skall tillhandahålla en förnuftig norm för att särskilja livsdugliga jurisdiktioner i enlighet med systematiska kriterier kommer ohjälpligt att bli besviken. Föreställningen om livsduglighet är ju allt annat än systematisk. Den är relativ och kontextuell, man möter dess svårtolkade förutsättningar i oväntade sammanhang och har svårt att känna igen dem i andra. Hur är det möjligt att fastställa kriterier för Tonga som en livskraftig stat jämfört med Sverige, för Malta sida vid sida med Spanien eller, för den delen, för Åland jämfört med Finland? Livsdugligheten är inte något annat än ett 'utifrån kommande kriterium' (Faber, 1984: 372) skapat av de stora (moder-)länderna och tacksamt anammat i de små territorierna av dem som rädes en självständighet. Kort sagt, föreställningen om livsduglighet är, för att tala med Jake Jacobs, en 'förförisk chimär' (Jacobs, 1991).

Överleva och fungera

Om begreppet skall ha något som helst värde är det kanske mer konstruktivt att definiera det på Patrick Emmanuels mer anspråkslösa och relevanta sätt.

Staters livskraft är enligt honom en fråga om '...att överleva och fungera i en föränderlig värld' (Emmanuel, 1976: 3). Om vi utgår från denna definition på livsduglighet så är mikrostater med vitt skilda förutsättningar, från Tonga till St. Lucia, från Seychellerna till Andorra, garanterat livsdugliga (Payne, 1987: 222). Försöken att hitta objektiva kriterier på en framgångsrik självständighet för mycket små jurisdiktioner har stupat just på grund av erfarenheter från dessa mikrostater – de har ju klarat av sina egna självständighetsvillkor. Övervintrande föreställningar om staters livsduglighet fortsätter att förgifta och förvränga debatten om självtillit och politisk autonomi för de mycket små territorierna i en allt mer global miljö, en miljö som kan ses som hotfull eller, lika väl, som välkomnande för nya initiativ och möjligheter.

Klart är dock att frågor om ringa statsstorlek inte längre vinner gehör i det internationella systemets regler och processer. Det finns helt enkelt för många mikrostater som lyckats i sin självständighet. Detta obestridliga faktum tycks nu ha besegrat den skepsis och fruktan som rådde under den första avkoloniseringsvågen. Det framstår idag som omöjligt att uppställa någon bestämd gräns på invånarantalet för att ett samhälle skall få utöva sina egna rättigheter till självbestämmande. Man kunde inte göra det vare sig på Kiribati, i San Marino, Andorra eller Palau. Alla dessa är nu fullvärdiga medlemmar i Förenta Nationerna tack vare sina anspråk på den kanske högst respekterade principen i internationell rätt – alla staters jämlikhet.

Än mer imponerande är, och detta skall vi återkomma till i följande kapitel, mikrostaternas förmåga att tackla "realisternas" antaganden om att mikrostater endast kan vara tärande delar i det internationella systemet. Återigen uppvisar erfarenheterna från dessa de minsta av stater ett helt annat mönster, ett mönster som snarare visar på starkt engagemang och i förhållande till de begränsade resurserna betydande ekonomiska bidrag. Liechtenstein har spelat en mycket aktiv och synlig roll i FN:s kampanj för avskaffandet av dödsstraff. På samma sätt har Åland öppnat sina gränser och erbjudit värdefulla tjänster för att främja fredlig internationell konfliktlösning. Detta har skett genom att man stått värd för internationella konferenser och erbjudit Ålands ställning som demilitariserad och neutral zon i Europa som plattform för forskningen kring demilitariserings- och neutralitetsfrågor.

Nya tider

Kort sagt är mikrostatsfamiljen numera en tämligen stor grupp inom den globala klanen; ungefär 45 av 192 medlemmar är mikrostater och skaran växer samtidigt som denna rapport skrivs. Världen av i dag är mycket olik världen

av år 1945 då Island och Luxemburg var något av objudna gäster i vad som skulle kunna kallas de globala sammanträdesrummen. Dussintals betydligt mindre mikrostater har nu gjort sin entré i det internationella systemet. Detta gäller även de äldre europeiska mikrostater som – i ett större jämförande perspektiv – kanske står närmast Ålands erfarenheter.

Aldrig någonsin under de senaste 150 åren har klimatet varit mer gynnsamt för världens minsta statsbildningar. Dussintals mycket små samhällen från världens alla hörn har skrivits in i det internationella statssystemets medlemsrullor och på så sätt bekräftat sin nya värdighet samtidigt som de med öppna armar tar emot de möjligheter till globala engagemang som de själva väljer. Det finns nu en mycket stor mikrostatsfamilj inom det internationella samfundet. Tillsammans och var för sig har de välkomnats in i den internationella gemenskapen med alla dess nya möjligheter. Varje debatt om Ålands framtid måste ses mot bakgrund av dessa fakta, d.v.s. det internationella systemets normer och institutionella arrangemang så som de fungerar nu, vid det tjugoförsta århundradets början.

Barry Bartmann

Kapitel 3. Mikrostaterna och den globala ekonomin

Den mest centrala och omdebatterade frågan i den färiska självständighetsdebatten hänför sig till ekonomin. Kan färingarna behålla sin nuvarande levnadsstandard även som självständiga? Skeptiker, och även oroade nationalister, underblåser sina tvivel i detta hänseende genom att hänvisa till öarnas smala ekonomiska bas, deras avlägsna och perifera läge och, självfallet, deras ringa storlek i en tid då Europa expanderar och globaliseringen snabbt tilltar. Är det inte både otidsenligt och kanske självdestruktivt att högröstat och nationalistiskt ivra för en lokal politisk och ekonomisk utveckling i en tid då storskalighet blivit allt viktigare både i regional och global ekonomi? De erfarenheter de suveräna mikrostaterna och självstyrda mikrojurisdiktionerna i Europa, t. ex. Isle of Man, har gjort tyder emellertid inte på detta.

I själva verket är Färöarna det enda bland dessa områden som har en ekonomi som i besvärande hög grad är beroende av en penningöverföring från moderlandet. Ca 36 procent av regeringens utgifter kommer från den danska statskassan. Alla de övriga mycket små staterna och självstyrda territorierna inkluderande Åland har en blomstrande och i huvudsak självbärande ekonomi såväl på den europeiska som på den globala marknaden. Längre fram i texten skall vi se att många av de små staterna i den övriga världen också har utvecklat framgångsrika strategier för att främja mångfalden både när det gäller ekonomisk aktivitet och exportartiklar, vilket resulterat i ökande årlig tillväxttakt och högre inkomstnivå per capita.

Litenhet ingen hämsko

Dessutom är beroendet i sig självt inte ett permanent strukturellt handikapp ens när det gäller de minsta samhällena. Kanadas minsta provins, Prince Edward Island, med en befolkning på 135.000 invånare, betraktades länge, tillsammans med Newfoundland och Labrador, som distrikt som för alltid skulle komma att vara beroende av den federala regeringen. Denna överlägset beskyddande attityd intogs främst av de rika regionerna i centrala Kanada.

Att döma av återkommande ledare och kommentarer i Centralkanadas press var dessa två små provinser ’svarta hål’ som slukade och allt framgent skulle komma att sluka hårt arbetande central- och västkanadensares inkomstskatter. Ändå har Prince Edward Island avancerat från åttonde till andra plats bland Kanadas provinser mätt med alla huvudsakliga ekonomiska indikatorer. Enligt tre av dessa indikatorer är Prince Edward Island ledande i landet (The Guardian). Till detta kommer att denna lilla provins beroende av federalt ekonomiskt bidrag har halverats tack vare en häpnadsväckande ekonomisk tillväxt och en överraskande stor ökning i inkomsterna från den egna beskattningen. Denna ökning kan främst tillskrivas den växande turismen, detaljhandeln samt produktions- och servicesektorn. Detta visar att allt är föränderligt. Prince Edward Islands mycket småskaliga ekonomi och relativa litenhet har inte på något sätt hämmat dess blomstrande ekonomiska utveckling.

Det är dock dumt att undervärdera det inflytande konventionellt tänkande har. Koloniala regeringar, internationella offentliga tjänstemän, ekonomer samt utvecklingsspecialister och till och med politiska ledare i världens minsta jurisdiktioner har ofta gett uttryck för oro över den ekonomiska framtiden för mycket små territorier. En alarmerande ’sårbarhetslitteratur’ formligen ropar ut de länge närda tvivlen angående den ekonomiska framtiden för världens minsta stater åberopande de förment kroniska strukturella handikapp litenhet för med sig. Denna litteratur, som nu närmast kan karakteriseras som sitt eget skötebarn, har sina rötter i de tidiga studier som gjordes av små ekonomier på 1950- och 1960-talen, främst inspirerade av förhandlingarna under konferensen i Lissabon 1957 (Robinson). De förslag som väcktes under denna konferens behandlades i en mängd studier (Demas; Lewis) och har i ny förpackning dykt upp i den senaste mikrostatslitteraturen (Briguglio; Diggines etc.). Det finns knappt en enda ljuspunkt eller optimistisk rad i denna bedröviga litania. Ändå har The Economist nyligen noterat att erfarenheterna visar att ekonomin i de flesta mikrostater, speciellt i jämförelse med större stater, har utvecklats och diversifierats (The Economist). För Ålands vidkommande är det relevant att betona att detta speciellt gäller de europeiska mikrostaterna, som står mycket närmare Åland än de tropiska ö- och enklavekonomier som ägnats så många komparativa studier. Dessa mycket små europeiska stater kommer att behandlas utförligare nedan.

Föga giltiga argument

När det gäller de problem som förknippas med mycket små staters ekonomiska utveckling fokuserar man främst på två mycket vanliga argument. Det

första är att dessa ekonomier på grund av sin litenhet sannolikt kommer att ha en mycket begränsad resursbas. Detta kommer att leda till en hög koncentration av råvaror i exporthandeln vilket i sin tur leder till ett enormt stort (och sårbart) beroende av export i förhållande till bruttonationalprodukten. Det andra argumentet utgår från att de inhemska marknadernas litenhet antingen skulle göra de flesta former av ekonomisk aktivitet, förutom när det gäller sådana uppenbara områden som byggverksamhet, olönsamma eller leda till omåttligt dyra produkter för de inhemska konsumenterna.

Till dessa två vanliga argument fogar man de handikapp som många mikrostaters perifera och avlägsna läge innebär, till exempel i fråga om höga transportkostnader. Sådana handikapp gör att dessa mikrostater får ett sämre utgångsläge än övriga aktörer inom den globala ekonomin. Detta innebär ofta att en mikrostat är utlämnad åt krafter som står utanför dess kontroll när det gäller export och import, sjöfart, handel och underhandlingar med alla övriga aktörer, till exempel viktiga internationella kooperationer, större stater och bistånds- och investeringsinstitutioner.

Man hänvisar också till andra faktorer men dessa äger föga giltighet i ett europeiskt sammanhang. Det hävdas t. ex. ofta att en mikrostats monokulturella ekonomi kan ödeläggas av en enda miljökatastrof, av en orkan, en tyfon eller ett vulkanutbrott. Det är dock värt att minnas att orkanen Mitch förorsakade liknande förödelse i mycket större länder på kontinenten, till exempel Honduras och Nicaragua.

Resursbrist i mycket små ekonomier

Brist på resurser för först och främst tankarna till materiell fattigdom, till en stat som inte äger mycket att sälja. Men brist på resurser betyder också att en stats ekonomi bygger på mycket få tillgångar. Detta gäller både rika stater, som oljeländerna vid Persiska Viken, och fattiga stater. En typisk föreställning är att en stat som har en liten befolkning sannolikt också har ett litet territorium (Reid, 234). Detta innebär i sin tur begränsade mineralresurser. Det innebär också färre variationer i topografi, jordmån och klimat, vilket gör ett brett utbud på jordbruksprodukter omöjligt.

Det stämmer att mikrostater är små både med hänsyn till befolkningsmängd och territorium. Endast Gabon har en areal som är större än 258.000 kvadratkilometer, aningen mindre än Norge men större än Rumänien och Storbritannien och de flesta andra länder i Europa. De flesta mikrostater är mindre än 25.800 kvadratkilometer och hälften, inbegripet Åland, är mindre än 2.580 kvadratkilometer.

Korrelationen mellan små stater och en smal och till och med monokulturell resursbas är dock inte alls självklar. Några av de till arealen största mikrostaterna, till exempel Botswana och Island, saknar ett brett utbud av naturresurser. Det skall dock sägas att de resurser de har är av stor betydelse för deras relativa ekonomiska framgång (diamanter, koppar och nickel när det gäller Botswana; vattenkraft och jordvärme när det gäller Island). Av större betydelse är att ett relativt sett litet territorium inte i sig självt betyder en smal resursbas. Swaziland, med en areal på 17.286 kvadratkilometer – ungefär häften av Belgiens – har järnmalm, asbest och kol som ger det inkomster. Dessutom har detta lilla land ett jämförelsevis brett utbud av jordbruksprodukter, till exempel socker, citrusfrukter, ris och majs. Handeln med boskap samt produktionen av timmer och bomull är också viktiga.

Många kust- och östater har dessutom havet som en allt mer betydelsefull resurskälla. I vissa fall, som när det gäller de mycket små östaterna i södra Stilla Havet och Indiska Oceanen, är de ekonomiska zonerna (där den berörda staten har suverän rätt över naturresurserna) många gånger större än staterna själva. Den ekonomiska zonen som mikrostaterna i södra Stilla Havet ligger i är lika stor som det forna Sovjetunionen! Både övervakningen och exploateringen av dessa resurser är enorma utmaningar, men det oaktat är dessa zoner av central betydelse som en resurskälla.

Exportberoende

I väntan på de långsiktiga möjligheter havet som resurskälla kommer att ge är många mikrostater, åtminstone i de mindre utvecklade delarna av världen, ekonomier som är beroende av export av ett fåtal basråvaror. Detta betyder att deras exporthandel är högst sårbar i fråga om krav på anpassning och prisfluktueringar. Det innebär också att de har ett minimalt inflytande över sina egna handelsvillkor. Detta gäller även de ekonomier vars enda inkomstkälla, till exempel olja, är mycket lukrativ. Det bör också sägas att en ytterst stor resursbrist är ett akut problem för helt monokulturella mikrostater, till exempel Maldiverna, Gambia, Lesotho och många östater i södra Stilla Havet som producerar respektive torkad fisk, jordnötter, mohair och kopra. Extrem litenhet förvärrar också effekten av andra geografiska nackdelar som begränsar möjligheterna att bredda utbudet. Oförutsägbar nederbördsmängd och saltvatteninfiltration på sådana låglänta atoller som Kiribati och Tuvalu betyder att kokosnötter är så gott som den enda möjliga skörden (R.G. Ward: 1967, 82–83).

Läget – en resurs

Hittills har vårt resonemang utgått från en tämligen konventionell syn på en stats resursbas: mineral, marina och agrikulturella resurser som det under ideala förhållanden finns ett överflöd av. Men, alldeles som Peter Lloyd hävdar, borde man i en stats resursbas också inbegripa andra faktorer, till exempel det positiva med dess läge, dess transport- och kommunikationsnät, dess potentiella möjligheter att hyra ut delar av sitt land och framför allt dess folks driftighet. Ingen av dessa faktorer hör nödvändigtvis samman med en demografiska eller territoriella storleken. Tag som exempel den resurs läget kan innebära. Djibouti har inga som helst naturtillgångar. Det måste i själva verket vara en av de mest utblottade platserna på jorden. Det har en begränsad skörd av frukt och grönsaker och en viss boskapshandel, speciellt med kameler och getter och produkter från dem. Men Djiboutis stora tillgång är dess läge som gör det till en mycket viktig järnvägsknutpunkt och hamn för Etiopien, speciellt efter Eritreas lyckade secession och, givetvis, på grund av den pågående konflikten mellan Etiopien och Eritrea. Frankrike har betraktat Djibouti, och kommer sannolikt fortsättningsvis att göra det, som en strategiskt betydelsefull plats. Den franska flottbasen som är stationerad där är av stor betydelse för Djiboutis ekonomi och tack vare den har landet en jämförelsevis högt utvecklad social sektor (Buxton; Hughes).

Också för andra mikrostater (Island, Malta och Maldiverna, för att nämna ett fåtal) har det politiskt strategiska läget varit en liknande resurs. Men att ha utländska trupper stationerade på sitt område är självklart inte det mest eftertraktade sättet att förbättra sin ekonomi ens för de fattigaste mikrostaterna. När britterna dragit sig tillbaka från basen i Gan meddelade till exempel Maldivernas president Ibrahim Nasir att Maldiverna beslutat avböja ett sovjetiskt erbjudande om att arrendera Gan. Detta måste betraktas som ett synnerligen rakryggat beslut med tanke på Maldivernas begränsade inkomstmöjligheter (Colton).

Genom att arrendera ut en strategiskt betydelsefull plats kan ett lands vitala ekonomiska intressen bli helt beroende av en stormakts nycker och geopolitiska intressen. Storbritanniens växande likgiltighet och slutliga uttåg från Malta blev en ekonomisk chock för den lilla östaten som nu uteslutande tvingades ty sig till sina egna resurser. Mellan åren 1960 och 1964 hade de brittiska baserna stått för 15.1 % av bruttonationalprodukten och 16.2 % av den totala sysselsättningen. Bara tio år senare sjönk dessa procenttal och var under åren 1975 till 1979 endast 2.3 % respektive 2.1 %.

Men läget som resurs betraktat kan också betyda sol och sand. Turis-

men, världens största industri, är oerhört betydelsefull för ekonomin speciellt i de mikrostater som ligger på sydliga breddgrader. Till dem hör först och främst östaterna i Karibiska Havet men också Seychellerna i Indiska Oceanen och Stillahavsöarna. Palau har till exempel blivit en mycket populär semesterort för filippinare och andra sydostasiatiska turister. Och Fiji har i turisthänseende utnyttjat sin situation som regionens handelscentrum och som en betydande anhalt mellan norra och södra halvklotet. För några ömikrostater, främst de som hör till det Karibiska samfundet utgör turismen den klart viktigaste komponenten av BNP (Connell: 56).

Krav på infrastrukturen

Många mikrostater har en turiststrom som är många gånger större än den lokala befolkningen. På Malta till exempel är antalet turister fyra gånger större än antalet malteser. Detta för givetvis med sig enorma krav på infrastrukturen vad gäller färskvattenförråd och förvaltning. På Prince Edward Island har den nybyggda bron Confederation Bridge fördubblat turistströmmen så att den nu är nästan tio gånger större än befolkningen. Och ändå är turistsäsongen där endast tio veckor lång! San Marino uppvisar än mer häpnadsväckande siffror. Det lilla landet har en turiststrom på tre miljoner per år på en befolkning på 26.000 invånare! Avlägsna och ’exotiska’ platser i dim- och vindbältena i Nordatlanten (Island) och även i Sydatlanten (Falklandsöarna och pingvinernas boplatser på Sydpolen) har dessutom blivit alltmer eftertraktade turistmål.

Turismen har mer och mer inriktat sig på särskilda nischer, och sådana nischer kan också de minsta jurisdiktionerna hitta. Island, till exempel, marknadsför som alternativ till en strandsemester i solen äventyrs- och ekoturism, kongressturism, kryssningsturism, ponnyridturer, bergsklättring, laxfiske, tältexpeditioner, nyårsfyrverkerier och spektakulära middagsbjudningar på glaciärerna. Förutom detta bjuder Island på shoppingsemestrar i Europas mest utsökta butiker, dussintals fina restauranger, ett förvånande rikt urval av kulturella begivenheter från opera och symfonikonserter till diskomusik i Europas största diskotek och ett överraskande mångfacetterat nattliv och, självfallet, bokhandlar i mängder. Allt detta marknadsför Island i The New Yorker genom frestande reklam där allmänna och privata organisationer lockas hålla sina möten ’på jordens topp’.

Som varje annan ekonomisk utvecklingsstrategi är självklart också turismen problemfylld. Problemen har länge, med särskild inriktan på mikrostater, behandlats i litteraturen. Marknadsvillkoren är nyckfulla och mycket

känsliga för de ekonomiska förhållandena i den industrialiserade världen: konjunktursvackan eller missnöjet i Asien ledde till en avsevärd ekonomisk nedgång för Prince Edward Island på den dittills lukrativa japanska marknaden.

Utländskt ägande

Turismens multiplikatoreffekter är tvivelaktiga speciellt i de fall där den turistrelaterade industrin – hotellkedjor, flygbolag, rederier, resebyråer och tillverkningen av specifika varor – till stor del ligger i utländska händer. Sådant utländskt ägande kan leda till ett avsevärt läckage (Bryden: 71–96) av inkomsterna från turistnäringen, som förvärras av behovet att importera sådana konsumtionsvaror som storstadsturisterna önskar. Turismen kan också leda till en inflation i fastighetsvärdet (Britton: 331–358).

Än mer oroande är den inverkan turismen kan ha på den lokala kulturen. Den effekt främmande och ouppnåeliga konsumtionsmönster och livsstilar har på lokalbefolkningen kan skaka turistlandets sociala struktur. Det finns en risk för att turistlandet kommer att uppfattas som en nation bestående av diskplockare och husor och att dess kultur förlorar i betydelse och blir en surrogatprodukt på turismens loppmarknad. Det finns också ’osynliga’ faktorer som en turistbaserad ekonomi kan föra med sig, till exempel de hämningar som kan orsakas av att man ständigt tvingas visa upp en god bild av landet. Det är viktigt att värdlandet för en politik som reflekterar stabilitet och inger förtroende i turisternas hemländer.

Fastän dessa faktorer kan vara både oroande, avgörande och pressande kan dock turismen både nu och i framtiden, om den drivs tillsammans med andra strategiska initiativ till diversifiering, skänka de mycket små ekonomierna optimism och självtillit eller åtminstone göra dem mindre ekonomiskt beroende.

Suveränitetens gåva

Att idka turism är dock endast ett av många sätt att utnyttja den växande servicesektorn. Och i detta hänseende har mikrostaterna varit snabba att inse vilka serviceområden som kan ge dem säkra och lönsamma inkomstkällor. Speciellt finansiell och annan service inom företagssektorn har visat sig vara ett mycket tacknämligt område för den ekonomiska utvecklingen och diversifieringen i mycket små samhällen. Detta handlar i väsentlig grad om att utnyttja sin egen jurisdiktion som en resurs. Det mikrostater och några auto-

noma jurisdiktioner förfogar över är sin egen konstitutionella oavhängighet, som Alan James så träffande sade (James). Suveränitetens gåva är ingenting mindre än ett medel att definiera eller åtminstone forma arkitekturen på landets inre och yttre ekonomiska svängrum.

De 'renläriga' inom en stor del av den efterkrigslitteratur som sysslar med staters externa relationer har stirrat sig blinda på de förmenta kroniska svagheter en nationalstat har när den skall spela med närmast 'ninjaliknande*)' internationella spelare, till exempel multinationella storföretag, internationella valutaspekulatörer och de allt viktigare internationella systemen. Allt detta, hävdar de 'renläriga', skadar oåterkalleligt nationalstaten och gör diskussionerna om nationell suveränitet otidsenliga och irrelevanta. Mycket av detta har skrivits av ideologiska skäl (Conquest), eller, om man så vill intuitivt, av personer som verkar för en mycket storskalig integration som går långt utöver nationalstaten, hänförda som de är av 'Idén' (Conquest).

Detta är inte rätt plats för att utforska de många dimensionerna denna debatt har trots att den är central för ämnet i denna bok. Ett fastslaget faktum här är att ett lands jurisdiktion är viktig. Den är en resurs i sig själv. Mikrostaternas erfarenheter har gång på gång visat att den är ett trumfkort, eller i varje händelse ett grönt kort, när det gäller att vidga valmöjligheterna, öppna nya marknader och, framför allt, ta hem så mycket som möjligt i spelet med mycket större motspelare i den globala ekonomin. Med sin jurisdiktion som trumf tränger alltså mikrostaterna in i de globala mötesrummen och presenterar sig som betydelsefulla spelare i det stora globala spelet.

Trovärdighet och integritet

'Resurspotentialen' som ligger i den legala statusen är ett allt viktigare trumfkort för många mikrostater, särskilt när det gäller ekonomisk service. Också det mest flyktiga ögnandet genom The Economists annonssidor visar klart och tydligt att globala servicecentra har etablerats i mikrostater och i mycket små autonoma jurisdiktioner. Luxemburg, Liechtenstein, Andorra, Malta, Bahamas, Vanuatu och Nauru är bara några få av dessa offshoreekonomiska centra. Konkurrensen på detta område är självfallet mycket hård. Och att skaffa sig ett gott rykte när det gäller trovärdighet och in-

*) Översättarens anmärkning: En ninja var en i kampsporter ytterst vältränad medlem i ett hemligt, välavgränsat, vinningslystet och fruktat brödraskap. En ninja kunde lejas för diverse hemliga uppgifter alltifrån spionage till sabotage och mord.

tegritet innebär enorma utmaningar. Just dessa två, trovärdighet och integritet, är nämligen de stöttepelare som en framgångsrik off-shore verksamhet bygger på.

Även uppgifterna att rekrytera högt kvalificerade personer och etablera ett strikt regelverk är mycket krävande. Allt detta har nämnts som varningar för att mikrostaterna inte skall tro att denna verksamhet nödvändigtvis är en guldkantad väg till välstånd (Hampton). Inför den uppdykande möjligheten av en skatteharmonisering i EU kommer dock en del av dessa centra att bli allt mer lockande medan andra, som det tryggt förankrade Isle of Man, kanske kommer att bli helt självständiga.

Det finns även andra områden där en jurisdiktion kan bli ekonomiskt lönsam. Den kan till exempel erbjuda utländska rederier frihamnar eller inrätta internationellt konkurenskraftiga fartygsregister, något som till och med inlandsstaten Luxemburg gjort! Den kan marknadsföra sin speciella identitet inom filatelin eller numismatiken, som Tonga och Tuvalu. Falklandsöarna arrenderar ut fiskevatten. När Tonga, efter en tvist med Indonesien, fått sina anspråk på rymdutrymme för satellitöverföring godkända i internationella domstolen, hyrde det lilla landet ut flera sektorer till USA för en vacker summa. I en del fall kan penningförsändelser från medborgare som arbetar utomlands utgöra en viktig inkomstkälla. Diasporan – de utflyttade – i sig själv är en resurs.

Vissa skeptiker kan hävda att dessa element i den ekonomiska utvecklingen inte är ’riktiga’ jämfört med mer traditionella och bekanta ekonomiska aktiviteter. Men som Geoffrey Bertram, en av de förnämsta forskarna i ekonomierna i södra Stilla Havet, konstaterat, är envist fördomsfullt tänkande den enda orsaken till att dessa aktiviteter inte betraktas som sunda stöttepelare i mycket små staters strävanden efter en plats i den globala ekonomin.

Dessa aktiviteter betyder inte att problemet med diversifiering är löst. Olika slag av serviceaktiviteter, oberoende om det gäller turism eller offshore verksamhet, kan också de resultera i en ekonomi som är lika skev som ekonomier baserade på specifika råvaror (Connell: 68). Men i de mer framgångsrika jurisdiktionerna med en stark turist- och produktionssektor, till exempel Liechtenstein och San Marino, har ekonomiska serviceformer hjälpt till att diversifiera ekonomin.

Kort sagt är det ingen idé att idissla de argument som berör relationen mellan storlek och begränsad resursbas, speciellt inte med tanke på att några av de mest framgångsrika ekonomierna har utvecklats utan hjälp av naturresurser. På detta är Singapore och Hong Kong dramatiska exempel. Faktum är att Hongkong under den period som föregick återföreningen var beroende av Kina för sitt färskvatten! Om vi dessutom tolkar begreppet resursbas på

ett vidare sätt än man traditionellt gör inser vi snart att mycket små ekonomier kan få en lukrativ inkomst från mindre konventionella källor. Till dem hör framför allt deras egen legala personlighet.

Stordriftsnackdelar

Det andra vanliga argumentet när det gäller nackdelarna med ett lands ringa, och alldeles speciellt mycket ringa storlek, är att möjligheterna till ekonomisk diversifiering och självförsörjning begränsas av hindren att komma i åtnjutande av stordriftsfördelar. En kostnadsminskning som skulle vara stor nog för att tillåta maximal effektivitet och konkurrenskraft innebär att produktionen måste vara optimalt stor. Men för den lilla staten innebär de mycket specifikt inriktade fabriksanläggningarna och industriella produktionsprocesserna att en optimal produktionsstorlek skulle kräva en efterfrågan som mycket överstiger hemmamarknadens. Robinson uppskattade att en höginkomstmarknad på 50 miljoner människor var nödvändig för att ge stordriftsfördelar inom de huvudsakliga områdena för industriell produktion (Robinson: XVIII). Demas å sin sida hävdade att en befolkning under tre miljoner sannolikt inte skulle kunna utnyttja stordriftsfördelarna ens inom den offentliga administrationen (Demas: 57). De gränser som finns för en liten stats produktionskapacitet begränsar omfattningen av potentiella affärsaktiviteter (Lloyd: 19). Och, trots att hemmamarknaden kan ge höga inkomster, fungerar stordriftsnackdelarna ändå så att de hindrar produktionen av en mängd olika varor som hemmamarknaden har behov av. För att möta efterfrågan på hemmamarknaden måste man alltså ty sig till import. Detta betyder i sin tur att den inhemska produktionen måste gå på export.

För många mikrostater förvärras dessa problem på grund av en outvecklad ekonomi. Ett bristfälligt inrikes transport- och kommunikationsnät kan göra att stora enskilda områden isoleras från landets ekonomiska centra (Lloyd: 8). Detta gäller alldeles särskilt arkipelager med öarna långt ifrån varandra. En förbättring av dessa transport- och kommunikationsnät kan skapa en betydelsefull inkomstsektor.

Kulturella och etniska delningar, som på Fiji, kan återspeglas i konsumtionen och efterfrågan och detta splittrar i än högre grad en redan liten marknad (Ward i Selwyn: 122). Dessutom kan lönsamheten bli mindre genom att industrierna i små ekonomier sannolikt har monopolställning (Demas: 57; Keesing: 58). Det hävdas också att ett litet land sällan har de intellektuella resurser som är nödvändiga för produktutveckling, speciellt inom den mer avancerade teknologin (Demas: 57; Kutznets i Robinson: 24–25).

Utbyte väsentligt

Utan adekvat forskning finns det alltid en risk för att en industri inte kan behålla sin konkurrenskraft. Demas anser dock att den mest betydelsefulla konsekvensen av litenhet är att utrymmet för en utveckling av halvfabrikat och kapitalvaror är litet. De små staternas hemmamarknad är helt enkelt för liten för att svälja alla de olika produkter som är nödvändiga för att de olika inhemska industrierna skall kunna ha ett fruktbart utbyte av varandra. Ett sådant utbyte är väsentligt för en balanserad produktionsstruktur.

Stordriftsnackdelar träffar de små utvecklingsekonomierna på deras känsligaste punkt: tillväxten av produktionssektorn (Demas: 82). Enligt Demas är alltså ringa storlek den avgörande faktor som begränsar en liten utvecklingsstats möjligheter att åstadkomma en strukturell omvandling av sin ekonomi. En liten stat kan lyckas utveckla ett viktigt och lönsamt produktionscentrum baserat på speciella exportartiklar, men stordriftsnackdelarna kommer att utesluta den stora bredd på finansiell verksamhet som är nödvändig för en balanserad ekonomi och en självbärande tillväxt. Eftersom den lilla ekonomin inte kan vara diversifierad och välbalanserad kan den heller inte vara självständig och självförsörjande.

Demas pessimism och defaitism har fått utstå mycket kritik, speciellt bland hans karibiska kolleger (Best: 58–63). Hans arbete var det oaktat klart inflytelserikt och grundläggande för den tidiga mikrostatslitteraturen. De dystra framtidsutsikterna för mycket små stater har dock visat sig vara överdrivna. Trots att det inte är möjligt för de flesta små stater att hålla sig med en storskalig tung industri finns det produktionsmöjligheter inom andra områden. Sådana produkter kan till exempel vara textilier, skor, drycker och födoämnen. Speciella, dyra matprodukter, som t.ex. Jamaicas ”jerksås”, kan få en stor efterfrågan i de stora ekonomierna. Agroindustriella projekt och biprodukter av en exportbasvara kan också bli lönsamma. Beroende på andra faktorer, speciellt en skicklig och anpassningsbar arbetskraft, finns det stora möjligheter inom högteknologin, till exempel dyrbar elektronik. Här är potentialen lovande i mikrostater med hög utbildningsnivå, till exempel öarna i Karibiska samväldet och Mauritius.

Marginella nackdelar

Betydelsen av storskalighet har ett klart samband med vilket slag av industri det gäller. Inom industriell produktion ryms mer än det först verkar. Optimal storlek bestämmer nämligen inte alltid effekten. Sidney Dell noterade tidigt att minimistorleken på en fabriksanläggning kunde vara hela en femtedel av den största effektiva storleken (Dell: 49). En jämförelse mellan fem industri-

er i USA och Trinidad och Tobago antydde att de relativa stordriftsnackdelarna på Trinidad endast var marginella (Dell: 47).

Många olika slag av ekonomisk verksamhet lämpar sig naturligtvis bäst för hemmamarknaden, hur liten den än är. Detta gäller utbyggandet av lokala transport- och kommunikationssystem, en mängd andra serviceformer och industriell framställning av konstruktions- och byggnadsmaterial där höga transportkostnader gör det praktiskt med en inhemsk produktion även om marknaden är liten (Kuznets i Robinson: 24–25).

Dessa olika produktionsmöjligheter är speciellt viktiga för ö-mikrostater. Där utgör ofta produktion av byggnadsmaterial och cement samt lokala serviceformer hela den ekonomiska icke- agrikulturella sektorn. Det är också viktigt att betona att stordriftsnackdelarna inte är oöverstigliga hinder för en blomstrande mikrostatsekonomi. En stat som kan utnyttja en värdefull resurs, som Brunei och mikrostaterna i Persiska viken, eller som har stora inkomster från osynliga exportvaror kan ha en avundsvärt hög levnadsstandard, med eller utan en balanserad ekonomi.

Varierande erfarenheter

Hittills har vi koncentrerat oss på de konventionella argument som berör betydelsen av mikrostatsekonomiernas litenhet. Dessa argument ger en nyttig bakgrund till de faktiska erfarenheter mikrostaterna haft inom den internationella ekonomin. Som vi skall se är dessa erfarenheter av varierande slag men sammantaget har mikrostaterna utvecklats lovande under sina år som självständiga stater. Även de etablerade europeiska mikrostaterna – som Åland har mest gemensamt med – till exempel Island, har i hög grad minskat sin relativa fattigdom. Liechtenstein är ett exempel på en mikrostat vars ekonomi utvecklats och inte längre i huvudsak bygger på jordbruksprodukter. Och denna utveckling har ägt rum under senare hälften av 1900-talet.

Mikrostaterna i den internationella ekonomin

Om små ekonomier i gemen betraktas som strukturellt beroende med mycket litet ’manöverutrymme’ (Selwyn: 8–24) beror det till stor del på deras förmenta sårbarhet på försäljningsmarknaderna och när det gäller utländska kapitalkällor. De lever i en värld med allt hårdare konkurrensklimat inom den internationella ekonomin och de har begränsade resurser och få möjligheter att påverka sin ekonomiska miljö. Utan tvivel är även de mest blomstrande mikrostater blott statister i den internationella ekonomin. Som vi redan hävdat bygger emellertid en

del av de dystraste prognoserna lika mycket på intuition som på bevis.

Till helt nyligen var mycket av de statistiska uppgifterna om mikrostaternas internationella ekonomiska relationer inte tillgängliga ens för berörda organ inom FN. Nu har man dock tillräckligt med uppgifter för att kunna göra en profil för mikrostaterna i den internationella ekonomin. När nu de sista kvarvarande mikrostaterna – de små östaterna i södra Stilla Havet – slutligen står i beråd att ansluta sig till Förenta Nationerna kommer även de att bli föremål för många olika ekonomiska analyser som noga kommer att följas upp av berörda FN-organ.

Hittills har vi noterat att småstatsekonomin begränsas av en snäv inhemsk produktionsbas. På grund av denna obalans är den lilla staten starkt beroende av yttre handel. Eftersom en stor del av hemmamarknadens behov måste tillfredsställas genom import måste den inhemska produktionen i huvudsak gå på export. För att kunna utnyttja de relativa fördelar världsmarknaden erbjuder måste den lilla ekonomin bli specialiserad. Stordriftsfördelar inom de specialiserade sektorerna uppnås dock endast genom efterfrågan på bortamarknaden. Alltså är en mikrostats större handelsberoende både ’en konsekvens av och ett komplement till’ (Kuznets i Robinson: 21) dess skeva ekonomi.

Enklaste sättet att illustrera i vilken grad mycket små ekonomier är beroende av handel är att beräkna förhållandet mellan deras export och import till BNP. Marshall Singer uppskattade i en tidig studie av svaga stater i internationell politik att ett stort handelsberoende var tydligt om handeln utgjorde mer än 20 procent av BNP (Singer: 238). Singer medgav dock att detta var fallet för två tredjedelar av alla stater i det internationella samfundet! Relationstalen är speciellt höga för mikrostater och stater i följande storleksklass, d.v.s. stater med en – sex miljoner invånare. Det är inte lägre än 20 procent för någon av dessa stater. För ingen mikrostat är det lägre än 30 procent och för alla utom fem är handelsrelationstalet till BNP över 50 procent. Det genomsnittsliga handelsrelationstalet för små stater är 62,3 %. För mikrostater är det 85,5 %. (F.N. Yearbook of International Trade Statistics).

Konsumenterna det viktiga

Dessa relationstal är inte bara relaterade till storleken på BNP. De korrelerar också med inkomstnivån per capita. För den högt industrialiserade höginkomststaten är ett större handelsberoende konsekvensen av att varje industriframställd exportvara i mycket hög grad består av importvaror. Eftersom industrivarornas andel av exporten ökar, ökar också behovet av importerade varor och halvfabrikat. I en nyindustrialiserad och framgångsrik ekonomi som Singapore är det totala handelsrelationstalet extremt högt, speciellt när

det gäller importen i förhållande till BNP. Ju mer en liten ekonomi utvecklas desto större blir dess handelsberoende. Till detta kommer att den inhemska efterfrågan på konsumtionsvaror växer i samma takt som de personliga inkomsterna ökar. Och de större kraven på ett rikt sortiment kan bara tillgodoses av en än större import. Eftersom det är konsumenternas krav som är det viktiga ligger betoningen här på den personliga inkomstnivån snarare än på den strukturella utvecklingen, såsom fallet är i de oljerika mikrostaterna där det inte finns någon omfattande industrialisering.

Ett högt handelsrelationstal kan också reflektera turismens betydelse för ekonomin, även då det gäller mikrostater med låg inkomstnivå. Turisterna för med sig krav på ett utbud som hör hemma i avancerade ekonomier. För att tillfredsställa dessa krav måste världlandet importera en stor mängd specifika varor. Som vi redan noterat är den årliga turistströmmen till många mikrostater flera gånger större än den lokala befolkningen. Alltså uppvisar mikrostater som är mycket beroende av turism, som Seychellerna och östaterna i Karibiska samväldet, ett mycket stort handelsberoende.

Det mycket stora handelsberoendet i mikrostaternas små ekonomier är speciellt en fråga om ett högt relationstal för import. Dock är relationstalen för export också höga, speciellt i fråga om höginkomstmikrostater. Det genomsnittsliga relationstalet för export i fråga om höginkomstmikrostater är 71,1 % jämfört med 42,6 % när det gäller större småstater. Ett lågt relationstal för export återspeglar en stats perifera läge och dess brist på varor som är möjliga att exportera. De flesta stater som har ett relationstal för export som är lägre än 20 är mycket fattiga på naturtillgångar och/eller är inlandsstater i utkanten av det internationella handelssystemet. I vissa fall är exportrelationstalet till och med lägre än man kunde förvänta sig på grund av inbördeskrig eller på grund av en överkänslig och despotisk isolationistisk regim som bryter med de normala mönstren för exporthandeln. Hit hör några få stater med en inkomst på medelnivå eller strax högre (Seychellerna, Djibouti, Cypern). Deras låga exportrelationstal är relaterat till aktiviteter som inte har med handel att göra och till osynliga exportintäkter. Man kan alltså fastslå att den relativa betydelsen av specifika handelsvaror, säkra och trygga handelsförbindelser samt ett lands regeringspolitik också är faktorer som har stor betydelse för en liten stats handelsberoende.

Alla importerar

Två andra områden som också berör mikrostatshandeln bör kort diskuteras. Det första handlar om dominansen av råvaror i mikrostaternas exporthandel.

I detta sammanhang vill vi betona exporthandeln eftersom, för det första, alla stater importerar en stor mängd varor. För det andra har det visat sig att skillnaderna mellan stora och små stater när det gäller vilka råvaror som är dominerande inte är lika signifikanta för importvaror som för exportvaror (Michaely: 12). Alla mikrostater i alla inkomstkategorier och i alla regioner uppvisar en hög genomsnittlig råvarukoncentration i sin export. 28 av de 38 mikrostater för vilka undersökningsdata är tillgängliga har ett koncentrationsindex på råvaror som överstiger 0.500 av deras exporthandel. För några kan en sådan extremt specialinriktad export tyckas ge belägg för de två argumenten som relaterades i början av detta kapitel och som berör nackdelarna med mikrostaternas ringa storlek. Argumenten verkar desto mer övertygande eftersom de flesta mikrostaters världsmarknadsandel är minimal och värdet av deras produkter ojämnt och ofta en källa till besvikelse.

Betrakta till exempel Fiji. Jämfört med många andra mikrostater har Fiji en position som med tanke på storlek, läge och även naturtillgångar är avundsvärd. Förutom socker, ger timmer, fisk och mineraltillgångar, främst guld, Fiji en hel del fördelar som andra mikrostater i södra Stilla Havet inte har. Fiji har en betydelsefull och relativt mångsidig produktionssektor, en välutvecklad turistindustri och, kanske viktigast av allt, en stor roll som regionens centrum för återexport av varor och tjänster. Ändå är socker ännu Fijis huvudsakliga exportvara. Sockerrör och sockerprodukter står för 33 procent av de totala exportinkomsterna. Eftersom Fijis andel av världens sockerproduktion är mycket liten – endast 0,5 % – har den lilla staten inte mycket att säga till om i prisförhandlingarna. Prisfluktuationerna när det gäller socker har tidigare haft förödande konsekvenser. I mitten på 1960-talet föll priserna inom två år med 75 procent. Detta påskyndade en lågkonjunktur och saboterade den planerade prisutvecklingen. Ett viktigt skydd mot sådana faror är den tillgång och de fördelningskvoter som garanteras av både internationella konventioner och överenskommelser med Australien och Nya Zeeland, trots att ogynnsamma förändringar i en del av dessa avtal sannolikt är i antågande.

Breddning av exporten

Detta är medaljens baksida. Viktigare är den goda nyheten att betalningstiderna för mikrostater har förlängts, speciellt för utvecklingsmikrostaterna under deras första år som självständiga stater. Detta betyder mycket för en breddning av exportvaror och en lägre koncentration av råvaror. 18 mikrostater har minskat sitt indextal för råvaror med mer än 0,100 jämfört med år 1975. Endast fyra har ett högre indextal. Denna diversifieringstrend är tydlig

för varje inkomstnivå och i varje region. I en del fall är den ett resultat av en anspråkslös utveckling av andra produkter än den primära. I Surinam är det till exempel ris, i Tonga yam och yamprodukter för den japanska marknaden, i Guinea-Bissau fiskeprodukter, på Samoa grönsaker. På Kiribati har fosfatresurserna, nu uttömda men en gång den lilla östatens nästan enda exporttillgång, ersatts av en expanderande fiskindustri. I andra små stater står en framgångsrik etablering av förädlingsindustrier för den minskade råvarukoncentrationen i exporthandeln. Oftast, och speciellt i Karibien, kan man tacka en driftig arbetskraft och en god, lokal företagaranda för en betydande utveckling av framställningen av textilier, maskiner och elektriska apparater och, under senare tid, mjukvara och informationsbehandling.

Speciellt en mikrostat illustrerar både denna trend och möjligheten att komma ifrån den monokulturella exporthandeln. Det är Mauritius, 'den afrikanska tigern'. En gång var Mauritius helt beroende av socker. Så grundade detta lilla örike en Export Processing Zone, förkortat EPZ, (en zon för förädling av exportvaror) som förde med sig en mängd fiskala och skattemässiga fördelar och en subventionerad infrastruktur. År 1985 var antalet bolag som hörde till EPZ 277 och sysselsatte mer än 50.000 personer. Mest dramatiskt var det faktum att EPZ stod för 44 procent av den totala exporten. Mauritius hade speciella förutsättningar för denna succé: så mycket som 50 procent av det investerade kapitalet var inhemskt, den ostindiska och kinesiska diasporan utgjorde länkar till både utländska marknader och investeringskällor (Hongkong-kapital var viktigt) (Srebrnik), arbetskraften var skicklig och lönerna jämförelsevis låga. År av uppsving på sockermarknaden finansierade ytterligare lokala investeringar. Till detta kommer att Mauritius har tullfritt tillträde till EU och prioriterat tillträde till det Brittiska Samväldet och USA (Connell: 56–57). Från början framställdes i huvudsak textilier inom EPZ men under senare år har produktionen utvecklats och omfattar nu även en stor mängd elektroniska artiklar. Också här var ett skickligt utnyttjande av landets jurisdiktion, speciellt när man gjorde hela ön till en frihamn, avgörande för ett gynnsamt klimat för finansiering, företagsamhet och diversifiering.

Marknadsberoende

Den andra frågan inom mikrostatshandeln som behöver analyseras är exporthandelns geografiska koncentration. I vilken grad är mikrostaterna beroende av en eller ett fåtal avgörande marknader? En stat som är beroende av samma handelspartner både när det gäller export och import har beskrivits som en satellitekonomi (Knox i Benedict: 37; Hoselitz: 420–421), i synner-

het om detta beroendemönster är framträdande även inom sådana områden som har med kapitalflödena och turistmarknaderna att göra. Det finns en korrelation mellan graden av råvarukoncentration och graden av geografisk marknadskoncentration. Både Hirschmann och Michaely fann att stater som uppvisade en hög grad av råvarukoncentration i sin exporthandel sannolikt också hade ett högt indextal för sin geografiska koncentration. Hirschmann sade att han inte hade väntat sig detta. Han hade väntat sig att ett land med endast ett fåtal exportvaror skulle kunna sprida dem över en stor marknad. Att detta inte verkar vara fallet beror delvis på det faktum att det finns många produkter som inte är efterfrågade på världsmarknaden. Bland mikrostaterna har 22 ett indextal som är högre än 0,500 när det gäller den geografiska koncentrationen av deras exporthandel. Undantag är de oljeproducerande länderna vars begränsade exportutbud på världsmarknaden är mycket värdefullt samt de europeiska mikrostaterna. Detta tyder på att graden av geografisk diversifiering av exportvaror också handlar om hur marknaden definieras. För många länder skulle indextalet förändras på ett dramatiskt sätt om medlemsländerna i EU skulle betraktas som en enda marknad.

Michaely påstod att ett indextal som är över 0,400 kan betraktas som högt när det gäller exporthandelns geografiska koncentration (Michaely: 21). Mer än hälften av alla större småstater hamnar i denna kategori eftersom de har ett indextal som i medeltal är 0,462. Bland mikrostater har dock 28 av de 39 för vilka beräkningsuppgifter finns tillgängliga ett indextal som är högre än 0,400 och medeltalet är 0,538. 30 av 36 mikrostater har en export som till mer än 30 procent går till en enda marknad. Det är lika viktigt att veta vilken denna huvudsakliga marknad är som att känna till procenttalet när man analyserar ett lands marknadsberoende. Ingen regering kan vara nöjd om över 30 procent av exporten går till ett enda land. Men om denna relation inte har fler dimensioner utan begränsar sig till handeln behöver det inte innebära något större beroende. En avgörande del av Tongas kopraexport har gått till den holländska marknaden men det betyder inte att Nederländerna har andra intressen i Tonga eller några som helst ambitioner att tränga in där och på så sätt utsätta detta lilla kungadöme för politiska faror. Inte behöver Seychellerna heller oroa sig för möjligheten av en pakistansk ekonomisk och politisk dominans trots att Pakistan har köpt ända upp till 56 procent av Seychellernas synliga exportvaror.

För de flesta mikrostater handlar handelsberoendet om kvardröjande koloniala band. På några undantag när utgör det forna moderlandet den huvudsakliga exportmarknaden. För öarna i Karibiska och södra Stilla Havet och i engelskspråkiga Afrika är det Storbritannien, för de forna franska kolonierna Frankrike och för Latinamerika USA. Moderländerna var så djupt

och brett engagerade i sina koloniers ekonomi att blott och bart formell självständighet inte kunde ändra de speciella ekonomiska banden mellan dem. Den primära koloniala produktionen och de lokala finansiella systemen och marknadsföringen var utlöpare av moderlandets ekonomi.

Relativ vänskap

De koloniala banden är intensivare och mer framträdande när det gäller mikrostater än andra små stater. Detta beror delvis på den relativa vänskap som har präglat förhållandet mellan de nyblivna mikrostaterna och kolonialmakterna. I de flesta fall var självständigheten inte ett resultat av en lång nationalistisk kamp. Som vi tidigare konstaterat ville en del kolonier inte ens bli självständiga i början. Att de slutligen accepterade berodde på att kolonialmakterna var fast beslutna att lösgöra sig från dem. När de väl blivit självständiga höll den lokala eliten i många fall fast vid oförändrade ekonomiska relationer med moderlandet. Men även i de stater där det fanns en konflikt, Guinea-Bissau till exempel, har de ekonomiska banden med moderlandet bestått. Ekvatorialguinea bröt sina diplomatiska förbindelser med Spanien, men dess internationella ekonomiska förbindelser, i den grad de ännu existerade, kanaliserades nästan uteslutande genom Madrid de första självständiga åren. Detta mönster har dock förändrats och Ekvatorialguinea har nu starka länkar till Frankrike.

I de områden där det finns ett starkt industriland har dock mikrostaterna handelsförbindelser både med det och moderlandet. Storbritannien är ännu en viktig marknad för många av de minsta mikrostaterna i Karibiska Samväldet men nästan lika viktigt har det i närregionen dominerande landet blivit. USA (och Kanada) spelar en stor roll för ekonomierna i Karibiska Samväldet, speciellt när det gäller turism men också inom bankväsendet, sjöfarten och den industriella utvecklingen samt i USA:s och Kanadas allt större del av exporthandeln. På liknande sätt har Australiens dominerande ställning inom stillahavssjöfarten och dess ställning som regionens viktigaste industriella ekonomi gjort att landet står för en stor del av handeln med östaterna även i de ekonomier som ännu i huvudsak är bundna till sitt europeiska moderland.

En partner hämmar

Mikrostaterna var de sista bland de beroende territorierna som blev självständiga och de har ännu inte haft tid att utveckla alternativa handelsmönster. Några av de fattigaste och minsta mikrostaterna har inte just någonting

av värde att sälja. För dem kan tryggheten att ha en som de uppfattar säker handelspartner hämma en utveckling av alternativa handelsstrategier. Detta är i synnerhet fallet när exporten till moderlandet i själva verket kan betraktas som ett ekonomiskt bistånd av moderlandet. Inte heller är det lätt att lämna etablerade marknadsarrangemang (och en bekant personal) eller att skilja handeln från det vida nätverk av förbindelser som innefattar sjöfart, bankväsen, bistånd och privat investering.

Slutligen kan handel inom den egna närregionen erbjuda en viss potential för diversifiering. Men problemen att få till stånd mer än till intet förpliktande löften när det gäller interregional handel är välkända och noggrant analyserade i litteraturen om regionala relationer. Till det som skapar problem hör den ännu lilla regionala närmarknaden i de flesta utvecklingsområden, produktionen av i huvudsak samma exportvaror, risken för exportförskjutning i en del ekonomier om andra börjar med industriell tillverkning av sekundärvaror, de mindre och perifera områdenas misstankar att regional tillväxt ger andra områden ’orättvisa’ fördelar och den motvilja de större och centrala länderna har mot de små ländernas ’oresonliga’ krav på likställda investerings- och produktionsmöjligheter.

Dock är inte heller denna bild alls så nedslående som det först kan verka. Ca 26 mikrostater har de facto fått en geografiskt mer diversifierad exportmarknad under sina år som självständiga stater. För 14 mikrostater har denna diversifiering varit mycket stor. Sedan 1975 har den ett indextal som är större än 0,100. Detta motsvaras av en liknande råvarudiversifiering i exporthandeln. Ett slående bevis för detta är det Karibiska Samväldet där, som tidigare sagts, den forna kolonialmakten gradvis har ersatts av USA och Kanada. Också den regionala handeln där har ökat i betydande grad liksom även handeln med europeiska och asiatiska länder. I andra fall, till exempel Malta, Mauritius, Kap Verde och Fiji, har mikrostaterna kunnat bemästra sitt historiskt betingade starka beroende av moderlandet såväl som svåra avsättningsproblem, och på så sätt diversifierat sin exporthandel på ett dramatiskt sätt.

Få bukt med beroendet

Det finns alltså ingenting som talar för att mikrostaterna för alltid skulle vara dömda att stå under det internationella systemets förmyndarskap med ringa möjlighet att genom diversifiering minska sitt stora beroende i sina internationella ekonomiska relationer. Några har redan utnyttjat de styrmedel som står till buds för suveräna stater för att uppmuntra en större diversifiering av sin ekonomi. Men som för andra småstater, och för den delen även mycket större stater, handlar de internationella ekonomiska relationer-

na till stor del om hur man får bukt med sitt beroende. Och här har mikrostaterna många möjligheter.

Det finns ännu ett stort problemområde som bör diskuteras – det som handlar om bistånd och utländskt kapitalflöde. En stor del av den tidiga litteraturen om småstater betonade betydelsen av och farorna med bistånd, både när det gällde den procent utländskt kapital utgjorde av BNP och, än värre, när det gällde den geografiska koncentrationen av kapitalresurser. Dessa farhågor framkom tydligt i den litteratur som utkom strax efter avkoloniseringen. Nackdelarna med ringa storlek påtalades överallt. Det hävdades att många småstater, i all synnerhet de flesta av de nya mikrostaterna, inte skulle kunna locka till sig vare sig statliga eller privata investerare på grund av brister både när det gällde institutioner och infrastruktur. I många fall skulle dessa brister helt enkelt innebära högre kostnader (Ward i Selwyn: 123). Investerare från den privata sektorn skulle inte vara benägna att se en liten eller mycket liten jurisdiktion som en separat enhet. Mycket mer sannolikt var det att en firmas vertikala hierarki skulle vara avgörande för verksamheten på sådana små platser, i varje fall på det regionala planet (Selwyn i Selwyn: 78). Stora bolag skulle i själva verket kunna lägga ner sin verksamhet i mycket små stater utan att någon egentligen brydde sig om följderna för dessa småstater.

Litet inhemskt kapital

Man var också övertygad om att det skulle bli svårt för de små staterna att få de mest eftertraktade bidragen och lånen från unilaterala organ. Orsaken till detta var att många av de ambitiösa och storskaliga verksamhetsformer som dessa organ stödde inte var möjliga i mikrostaternas små ekonomier (Reid: 278). I alltför många fall var dessutom utländskt bistånd ett medel som gick till budgetunderstöd, eller till och med till att upprätthålla landets suveränitet snarare än till investeringar inom nya områden av ekonomisk verksamhet (Vellut: 266–267; Brookfield i Selwyn: 56). Till detta kom ytterligare att små ekonomier sannolikt hade ett förhållandevis mycket litet inhemskt kapital eftersom detta oftast investerades utomlands (Demas: 65). Utflyttade banker och externa finansieringinstitutioner, vanligen mycket konservativa när det gäller lokala investeringsrisker, är normalt de huvudsakliga representanterna för kapitalbildningen i mycket små ekonomier (Brookfield: 14). Och även i de fall då de små staterna söker gemensamma projekt och samarbete inom industriella storföretag är det snarare regel än undantag att ledningen måste rekryteras utomlands helt enkelt därför att den lilla staten saknar expertis och erfarenhet för att sköta sin del av arrangemangen (Selwyn: 94).

Till detta kom problem med infrastrukturen. Många mycket små utvecklingsstater har helt enkelt inte en infrastruktur som lockar till sig utländska investerare när det gäller projekt som avsevärt skulle kunna förändra deras ekonomiska struktur (Reid: 269). Alla dessa problem är speciellt tydliga i en liten ekonomi som domineras av en enda isolerad sektor.

Litanian är som synes lång och bedrövlig. Men det har visat sig att framtidsutsikterna för de mycket små ekonomierna inte alls är så dystra som den tidigare litteraturen allmänt lät förstå. Mikrostaterna har sina egna fördelar i den mycket hårda konkurrensen i jakten efter kapital både från allmänna fonder och från den väldiga, globala privatsektorn. Fördelningen av externt kapital hör förvisso till det som prioriteras högst i så gott som varenda en av dessa små jurisdiktioner. Oberoende av hur förnuftiga, förståelsefulla och välinformerade traditionella donatorer än är kommer en styrning bort från de bilaterala arrangemangen till andra donatorer, speciellt unilaterala organ, att förändra både den materiella basen för självständighet och de likaså viktiga psykologiska betingelserna för större självtillit.

En del donatorländer föredrar mycket små jurisdiktioner eftersom dessa ofta förhåller sig mer flexibla till donatorländernas önskemål. Detta kan vara ett bra kort att spela så länge mikrostaten har andra källor till extern hjälp och investering att ty sig till. Dessutom kan en mycket liten jurisdiktion vara attraktiv för många donatorer helt enkelt därför att redan en liten summa pengar kan räcka mycket långt (Demas: 80). Sådana småsummor kanske inte betyder någonting för stora länder men för små ekonomier kan de vara avgörande. Och om donatorerna har politiska prioriteringar har de ännu ett motiv till att kanalisera sina resurser så att de med en relativt liten insats får en relativt hög och synlig utdelning (Selwyn i Selwyn: 16). Detta motiv kan vara speciellt övertygande om en mikrostats representanter i de internationella organen verkar inom donatorstatens lobbyverksamhet och utgör en del av dess legala struktur.

Det finns en klar korrelation mellan en stats biståndskällor och dess utgifter för diplomatisk representation. Ett exempel är Ekvatorialguinea. Dess förbindelser med det forna moderlandet Spanien har minskat. I stället har det alltfler kontakter med det franskspråkiga Ekvatorialafrika. Detta märks i nästan varje förbindelselänk mellan detta fattiga lilla land och Europa.

Kapitalberoende

Det finns mikrostater som i besvärande hög grad är beroende av utländskt kapital. En del av dem, Tuvalu till exempel, kan fungera och upprätthålla sin

självständighet nästan uteslutande med hjälp av externa fonder. De mest i-ögonenfallande exemplen på stort beroende av utländskt kapital är, inte oväntat, de fattigaste staterna i Afrika och södra Stilla Havet med mycket små inkomster från export. Deras nettokapitalflöden räknat i procent av den totala exporten är i endel fall hela 664 procent. Naturligtvis betyder själva litenheten i dessa ekonomier att jämförelsevis anspråkslösa anslag och investeringar står för en onormalt hög procent av BNP.

Liksom frågan om handelsberoende är också frågan om hur kapitalkällorna är koncentrerade ytterst viktig. I vilken utsträckning har dessa småstater som är mycket beroende av utländskt kapital kunnat diversifiera sina kapitalkällor under sina år som självständiga stater? Om vi betraktar de huvudsakliga donatorerna, d.v.s. de tre största kapitalkällorna under ett givet år, märker vi att alla mikrostater har en viss spridning bland dem. Ingen mikrostat, inte ens lilla Tuvalu, är fullständigt beroende av en enda kapitalkälla. Ansträngningarna att diversifiera kapitalkällorna är mycket imponerande. Alla utvecklingsmikrostater har nu tre till sex betydande källor för utländskt bistånd och investering. I de forna franska kolonierna spelar Frankrike fortsättningsvis samma viktiga roll som det gör på Seychellerna och Mauritius. I andra fall, till exempel när det gäller de forna spanska och portugisiska kolonierna, verkar kolonialmakten ha försvunnit från scenen. På samma sätt som när det gäller handeln har regionala centra i södra Stilla Havet alltmer börja överta den roll som de forna kolonialmakterna hade.

Nyckelfaktorn här är att suveräniteten i sig erbjuder nya möjligheter. Dessa mycket små suveräna stater är nu i en sådan ställning att de själva kan uppsöka bankirer och långivare och potentiella investerare. Och detta är just vad de gjort. I Tonga, till exempel, har Australien ersatt Storbritannien som den huvudsakliga kapitalkällan. Australien är den huvudsakliga donatorn på Salomonöarna. Ett allt större beroende av Japan har vuxit fram på Samoa och Nauru. Och de nordiska länderna, Tyskland, Holland, Belgien och Italien ger ett välkommet understöd åt många av dessa små länder. Detta bidrar till en välkommen balans mellan det fåtal mikrostater som har avundsvärt många olika kapitalkällor och de övriga, till exempel Gambia, Kap Verde, Guinea-Bissau, Seychellerna, Swaziland.

Få kapitalkällor

Kort sagt finns det endast ett fåtal tillgängliga kapitalkällor: USA, de forna kolonialländerna, de stora regionala makterna, några få externa länder som Japan. De flesta mikrostater är hänvisade till antingen USA eller medlemsländerna i EU. Det finns inga trovärdiga alternativ. Rådet för ömsesidigt

ekonomiskt bistånd (the Council for Mutual Economic Assistance) dog med kommunismen. Medan det ännu fungerade hade det hur som helst erbjudit endast småsmulor. Arabiskt understöd kanaliseras till Arabstaternas förbund och till utvalda muslimska länder utanför arabvärlden. Möjligheterna till diversifiering är alltså små. Konkurrensen har dessutom hårdnat efter Sovjetunionens upplösning eftersom detta har lett till att det forna Sovjetunionen och de forna kommuniststaterna i Central- och Östeuropa prioriteras av det internationella systemet.

Hur klarar sig då mikrostaterna i konkurrensen om de få källorna till bistånd och de mycket begränsade möjligheterna till diversifiering? Det är tveklöst så att nästan alla mikrostater får hjälp från fler externa kapitalkällor än de kunde ha fått om de fortsatt som europeiska besittningar. Som självständiga stater kan de själva uppsöka internationella organ. Fastän multilateralt bistånd är klart mindre kompromettterande än bilateralt utgör det bara en liten procent av det understöd de flesta utvecklingsmikrostater kommer i åtnjutande av. Dock tyder vissa tecken på att mikrostater har varit lika framgångsrika som de större staterna i konkurrensen om utdelningen från de bilaterala fonderna och i att få fram flera biståndskällor. Som suveräna stater har de nu möjlighet att närma sig andra donatorer, ibland i länder de inte har någon historisk anknytning till, till exempel Sverige, Danmark, Tyskland, och på så sätt få än fler inkomstkällor. Inte ens under sina första år som självständiga länder behövde mikrostaterna vara fullständigt beroende av sina moderländers välvilja. Som självständiga stater kan de få medel ur en lång räcka källor, ibland med förvånansvärt stor spridning. De kan föra sin egen talan. Och detta är en enorm fördel. Tillgång till internationella finansieringsinstitutioner är en av suveränitetens mycket stora förmåner även för de redan etablerade europeiska mikrostaterna.

Speciellt för Ålands och Färöarnas vidkommande är de läxor de icke-europeiska mikrostaterna ger beaktansvärda. I skrivande stund är de båda små jurisdiktionerna inte fria att närma sig dessa avgörande institutioner ens för sonderingsändamål. Alla vägar till de globala ekonomiska styrelserummen går via Helsingfors och Köpenhamn. I detta hänseende kan erfarenheterna från mycket mindre utvecklade och i nära nog allt sämre lottade mikrostater fungera som en väckarklocka.

De europeiska mikrostaterna

I den litteratur som behandlar mikrostater nonchaleras de europeiska mikrostaterna systematiskt. Speciellt ’sårbarhetsstudierna’ kommer med generaliseringar om problem relaterade till mycket ringa storlek som helt bygger på

de mycket små utvecklingsmikrostaternas erfarenheter. Detta är olyckligt av många orsaker. För det första kommer denna litteratur med ständiga antydningar om att en mycket ringa storlek för med sig nackdelar som i bästa fall kan leda till en kompromettеrande och tvivelaktig framtid och i sämsta fall är kroniska och eviga. De europeiska mikrostaternas erfarenheter talar ett helt annat språk. I själva verket vederläggs och till och med förlöjligas det mesta av mikrostatslitteraturens konventionella vetande av Island, denna avlägsna och vindpinade klippa i Nordatlanten med en mycket liten befolkning och få naturtillgångar utöver minskande fiskresurser. Detta är förvisso en ö-mikrostat som enligt denna litteratur borde ha gått under för länge sedan.

Det är förvånande att fallet Island aldrig omnämns i litteraturen om litenhetens förmenta strukturella svagheter. Det är också viktigt att notera att många av Europas mikrostater har förändrats och några dessutom på ett par generationer. En gång i världen var Island, liksom Irland, en av Europas fattigaste och eländigaste avkrokar vars folk desperat sökte utkomst och ett nytt liv på Winnipegsjöns kuster eller på Minnesotas och Wisconsins bördiga marker. Ännu under den första efterkrigstiden var Island med sina få fritidsanläggningar och sina svårframkomliga grusvägar en blek skugga av vad det är i dag. Även Liechtenstein, fastän inte fattigt, var under den tidiga efterkrigstiden en pastoral som helt byggde på en agrikulturell ekonomi. Idag är det det mest industrialiserade landet i Europa. Till helt nyligen hade San Marino en ekonomi som var beroende av stenbrott, keramik och jordbruk – inte mycket olik de angränsande italienska regionerna med jämförelsevis låga inkomstnivåer. På 1950– och 1960-talen upplevde Isle of Man en stor nedgång i jordbruk, fiske och turism. Inkomsterna från dessa tre traditionella stöttepelare på Isle of Man rasade kraftigt och är nu 40 procent av vad de var förut. Det tragiska resultatet av nedgången var att ungdomarna, ’de intelligentaste och de bästa’ och en Manxdiaspora emigrerade till Australien, Kanada och till och med till Storbritannien. Malta och Cypern är ännu inga höginkomstekonomier, men de har haft en avundsvärd tillväxt och ökande välfärd under senare år och står nu i beråd att ansluta sig till EU. Och så vidare.

Med andra ord har de europeiska mikrostaterna inte alltid haft det så lyckligt ställt som i dag. De har varit övergångsekonomier och de dynamiska omvälvningarna under övergångstiden borde självklart tillmätas betydelse för utvecklingsmikrostatsekonomierna på andra ställen i världen. Detta gäller speciellt medelinkomst- och höginkomstekonomierna där indextalen för tillväxt och diversifiering varit störst.

Dessutom kan de europeiska mikrostaternas erfarenheter av att utnyttja sin status och tillgänglighet när det gäller att engagera regionala och globala

partners och institutioner vara lärorika för andra mycket små stater utanför Europa. De möjligheter som finns till kontakter mellan mikrostater i norr och i söder har heller inte berörts i den smalspåriga mikrostatslitteraturen. Island, till exempel, är redan med i utvecklandet av den potentiellt lukrativa fiskindustin i Namibien. De europeiska mikrostaterna har rikliga tillfällen att genom sina egna erfarenheter hjälpa och råda andra mycket små stater när det gäller offentlig förvaltning, regional självstyrelse, hälsovård, jordbruksskötsel o.s.v.

Åland – ett exempel

Åland, som redan arrangerar internationella sammankomster och undersökningar av konfliktlösning är ett sant inspirerande exempel på vad mycket små jurisdiktioner kan ha att bidra med till den globala agendan! Men det fortsatta nonchalerandet av de europeiska mikrostaterna i litteraturen leder till brist på stipendier och officiell kunskap. Detta i sin tur betyder att undersökningar och forskning som rör de europeiska mikrostaterna inte görs eftersom de inte kan finansieras.

Varför är det så? Det kan bero på att etablerade forskare inom utvecklingsområden och de internationella institutionerna med inriktning på små staters utveckling helt enkelt inte ser sambanden som finns inom deras egna forskningsområden. På ett sätt är de lika trångsynta som de forskare som så ofta anklagas för att vara europacentrerade. Det kan också bero på att mikrostaterna i Europa, särskilt de minsta, så länge har avfärdats som märkliga, fjärran platser och kanske, även när det gäller Island, som de verkliga marginella småspelarna i en i allt väsentligt ‘realistisk’ världsuppfattning. Dessa fördomar är seglivade trots väsentliga bevis på motsatsen. Ett sådant bevis är Maltas ledande roll i vissa internationella organ.

Vad anser då de europeiska mikrostaterna själva? Är deras ställning så annorlunda att den generella diskussion om mycket små ekonomier som hittills förts inte gäller dem och deras ställning i den globala ekonomin? Det må vara en ålänning förlåtet om hon/han undrar vilket samband hon/han kan tänkas ha med öborna på St Lucia eller i Stilla Havet. Och vid första anblicken är en sådan undran förståelig. Men i denna bok har vi genomgående försökt se mikrostatserfarenheterna i deras globala sammanhang, om så bara för att frågor som hör samman med mycket ringa storlek penetrerar debatten lika mycket oberoende om det gäller framtiden för Tuvalu, Dominica, Komorerna, Åland eller Färöarna. På konferensen i Torshavn i april 1999 uttryckte många färingar sin förvåning över att det fanns så många mikrostater

– de flesta mindre utvecklade och sämre lottade och till och med mindre än Färöarna – som ändå gick sina egna vägar inom den globala ekonomin, några med stor, andra med skaplig framgång och ett fåtal, särskilt de afrikanska, med växande hopp om en ljusnande framtid.

Avundsvärda Åland

Viktigt här är att analysera just de frågor i den åländska självständighetsdebatten som handlar om mycket små ekonomiers sårbarhet i vad som kan te sig som en skrämmande globaliseringsprocess. Hur skall mycket små spelare, i en del fall stater inte mycket större än en större by, klara sig? I detta sammanhang är det oerhört viktigt att diskutera hur just dessa 'bystater', dessa mycket små samhällen med långt ifrån samma fördelar som Liechtenstein och Åland, har klarat att möta hindren och utnyttja möjligheterna som dagens starka globalisering för med sig.

Som vi påvisat tidigare i detta kapitel har även världens fattigaste mikrostater i världens fattigaste regioner, de som ligger söder om Sahara och i södra Stilla Havet, hittat sätt att utnyttja speciella nischer och sin egen jurisdiktion för att diversifiera sin ekonomi på alla fronter från handelsförbindelser till biståndskällor. Om dessa minsta och svagaste av alla stater har lyckats med detta hur mycket större möjligheter har då inte Europas minsta mikrostater – och mikrostater in spe – att göra det!

Från Ålands perspektiv måste den globala ekonomin te sig mer tilltalande, inbjudande och full av möjligheter än från Vaduz', St. Georges, Suvas eller Port Louis'. Men dessa små staters framgång borde kunna uppmuntra Ålands självförtroende. Det är därför som denna helhetsbild av mikrostaternas ekonomiska erfarenheter är viktig. På Åland, liksom på Färöarna, finns redan basen för en framgångsrik ekonomi. Jämfört med många mycket små och missgynnade regioner har ålänningarna en sant avundsvärd ställning. Eftersom Åland genererar tillräckliga skatteinkomster för att bära sina egna kostnader för den offentliga sektorn så behöver man inte ens gå igenom en ekonomiskt besvärlig övergångsperiod.

Den nordiska familjen

Innan vi avslutar denna diskussion om mikrostater i allmänhet och Åland i synnerhet i den globala ekonomin skall vi ta en titt på de europeiska mikrostater som mest påminner om Åland och de erfarenheter de gjort. Island kan vara den bästa utgångspunkten. Det, liksom Åland, hör till den nordiska

familjen. Det hade länge, ända sedan 1918, haft en form av autonomi, liknande den de brittiska dominierna hade. I motsats till Newfoundland som gav upp sin dominionstatus för att i stället ansluta sig till den Kanadensiska Federationen, blev Island självständigt år 1944. Islands självständighet har ofta betraktats som en vattendelare när det gäller små områdens ekonomiska utveckling. I skydd av sin självständighet kunde Island utveckla sin ekonomi med stor framgång. Landets välfärd byggde på att fisket, grunden för dess ekonomi, drevs på ett synnerligen effektivt sätt.

Island drogs med ekonomiska fluktuationer och perioder med hög inflation under efterkrigsåren, men under de senaste tio åren har det lilla landet haft en stabil ekonomi med en inflation som är lägre än medeltalet i OECD-länderna och per capita inkomstnivåer som hör till de högsta i världen. Under senaste tid har landets know-how sektor vuxit i anmärkningsvärt hög grad. Islands forskningsråd har noterat att Island nu kraftigt har ökat sin kunskap om marknadsföring och utbildning av ekonomisk expertis. Det har blivit mer framgångsrikt inom forskning och utveckling. En mängd högteknologiprodukter har dykt upp, några relaterade till fiske och fiskförädling. Man tillverkar också avancerad programvara, avancerade medicinska instrument, och man är framstående inom bioteknik och farmaci. Lika imponerande är den globala räckvidden på isländska företag. Isländska investeringar görs i Storbritannien, Frankrike, Tyskland, USA, de baltiska staterna, Ryssland, Namibien, Argentina och Vietnam. Island är ett klassiskt exempel på en liten mikrostat, till på köpet en med begränsade naturtillgångar, som går in i den globala ekonomin med entusiasm och inte på något sätt låter sig hämmas av sina förmenta strukturella nackdelar.

Även Luxemburg har haft stor framgång. Mätt med varje ekonomisk indikator fortsätter Luxemburg att vara en av Europas mest framgångsrika ekonomier. Storhertigdömet kan betraktas som ett mycket speciellt fall med beaktande av att det var grundande medlem i Förenta Nationerna – på den tiden den enda mikrostaten i organisationen – liksom det också var grundande medlem i NATO, den europeiska kol- och stålgemenskapen och således EU. Som värdland för ett antal av EU:s organ har storhertigdömet naturligtvis gynnats. David Milne har sagt att Luxemburgs framgångar uppenbarade strategiska fördelar med litenhet som ekonomer och teoretiker inom mikrostatsområdet aldrig ens tänkt på.

Men som Malta och andra mycket små ekonomier måste också Luxemburg gå igenom genomgripande ekonomiska förändringar. Så sent som år 1973 stod stålindustrin för 25 procent av BNP. Med dess nedgång började storhertigdömet bredda sina inkomstkällor genom att skapa ett attraktivt investeringsklimat för sådana bolag som Goodyear, Dupont och General Mo-

tors (Milne). Också storhertigdömets jord- och skogsbruk gick tillbaka liksom dess gruvdrift och, givetvis, dess stålproduktion. Genom att Luxemburg skapade och uppmuntrade nya servicetjänster, inkluderande radio- och telekommunikationer, undgick det ekonomiskt någorlunda helskinnat nedgången i andra sektorer. Storhertigdömet lyckades etablera en relativt avspänd och inbjudande – och normgivande – atmosfär med en flerspråkig och effektiv expertis och ledning och kunde på så sätt – hjälpt av andra länders, i synnerhet Tysklands höga skatter och avgifter – utveckla den europeiska marknaden och locka till sig ett väldigt kapitalflöde från de stora ekonomierna, inkluderande Japan. Luxemburg är nu fjärde störst i världen inom servicemarknaden för försäkringar och finansiering.

Trots sin ringa storlek

Om vi granskar erfarenheterna från de mikrostater som i storlekshänseende står Åland närmast märker vi att också de trotsar de allmänna hotbilderna om mycket små ekonomiers begränsningar. Tag som exempel den mycket gamla republiken San Marino.

San Marino har en befolkning på endast 25.000 personer. I en rapport som den Internationella valutafonden (IMF) nyligen utgav får San Marino beröm för sin diversifierade och oberoende ekonomi. ’Trots sin ringa storlek’, sägs det i rapporten, ’har San Marino en förvånansvärt väl diversifierad ekonomisk struktur. Som ett resultat av detta klarade den lilla republiken 1992–1993-års europeiska lågkonjunktur så gott som oskadd och drog fördel av den återhämtning som följde’. San Marino har på ett skickligt sätt dragit nytta av den politiskt och fiskalt osäkra situationen i Italien. Detta har resulterat i en väldig expansion inom bank- och finansieringsservicesektorn, vilket lett till anmärkningsvärt många utländska depositioner i San Marinos olika institutioner. Den i allt högre grad exportbaserade produktionen av varor i den högre prisklassen står för 33,4 % av BNP. Med 1991-års tullöverenskommelse med EU, fullt implementerad 1996, undanröjdes alla nackdelar som sanmarinesiska firmor hade i jämförelse med firmor inom EU. Och förfiningen i telekommmunikationssystemen hand i hand med skatteskillnader har stärkt marinesiska firmor både i Italien och inom EU.

Också inom turismen har man haft en anmärkningsvärd framgång. San Marino har 3,4 miljoner turister per år, till största delen ditlockade av nyfikenhet på denna historiska, självständiga lilla stat. Dessa väldiga turistmängder har en enorm betydelse för detaljhandeln i San Marino. Turism, ekonomiska servicetjänster och tillverkning av produkter i den högre pris-

klassen har till stor del ersatt det traditionella jordbruket och första generationens tillverkning av till exempel keramik. Kort sagt är denna Europas äldsta mikrostat nu ett inspirerande exempel på en mycket liten stats möjligheter i det nya årtusendets globala ekonomi.

Andorra är med sina 55.000 invånare en av världens minsta och äldsta mikrostater med rötter i medeltiden. Sedan det fick sin första moderna konstitution och fullt ut accepterades som medlem i det internationella samfundet har dess välstånd ökat. Under efterkrigsåren växte Andorras ekonomi på ett dramatiskt sätt och i och med detta utvecklades också den viktiga infrastrukturen. Turismen är den klart viktigaste ekonomiska stöttepelaren. Skidåkning, jakt och fiske är stora attraktioner men billig shopping är den verkliga turistmagneten. En del kritiker har faktiskt klagat över att huvudstadens huvudstråk har förvandlats till ett enda långt köpcenter. Indirekta skatter utgör över 86 procent av statsinkomsterna. Sevicesektorn har i allmänhet vuxit enormt och sysselsätter nu 75 procent av landets arbetskraft. Turismen har kunnat kompletteras med ekonomisk service och affärer i fastighetsbranschen tack vare de fiskala möjligheter furstendömet har att locka till sig utländska investerare. Den industriella sektorn har också vuxit och sysselsätter nära 23 procent av arbetskraften. Huvudsakliga industriprodukter är textilier och kläder, alkoholhaltiga drycker och i allt högre grad avancerad elektronik. Dessa exportvaror går i huvudsak till EU-länderna, särskilt Frankrike.

Det finns en stark nationalitetskänsla och identitet i Andorra, denna Europas enda katalanskspråkiga stat. Andorranerna utgör bara 25 procent av befolkningen (54 % är spanjorer) och regeringen har vidtagit mått och steg för att skydda andorranska intressen. Så måste till exempel två tredjedelar av företagskapitalet i Andorra kontrolleras av andorranska medborgare. En mängd åtgärder har också vidtagits för att trygga Andorras utbildningsväsen, dess kultur och sociala välfärd.

Sagolandet

Vid första ögonkastet skulle Monaco kunna te sig som ett stereotypt litet sagoland. Det är hälften så stort som Central Park i New York. Det är den enda mikrostat i världen som är mindre är Vatikanstaten. Monaco är den mest tätbefolkade staten i världen. Nyligen har den pyttelilla staten faktiskt utökat sin landareal med nästan en tredjedels kvadratkilometer genom återvinning av havet, ett enormt fyllnadsprojekt som möjliggjort en utvidgning av Fontvieille. Tack vare detta har man kunnat bygga en blomstrande industrianläggning och anlägga furstendömets andra frihamn. Monacos ekono-

miska utveckling har även den varit imponerande speciellt inom den mycket diversifierade och sofistikerade produktionssektorn. Återvinningen av havet har uppmuntrat tillkomsten av en imponerande räcka nya företag inom elektronik, kemi, farmaci och kosmetik. Tillväxten av denna sektor representerar ett jättekliv framåt för ett mycket litet land som för 25 år sedan var hemort endast för första generationens industrier. Succén med återvinningen har ökat Monacos framgångar inom den ekonomiska servicesektorn och inom turismen. I själva verket kommer 50 procent av furstendömets inkomster från mervärdesskatten på hotell, banker och andra serviceinstitutioner. Sin ytterst ringa storlek till trots underminerar Monacos erfarenheter klart varje påstående att mikrostater är dömda att förbli svaga och marginella.

Liechtenstein har bara aningen fler invånare än Åland. Dess efterkrigstida ekonomiska utveckling har inte desto mindre varit rent förunderlig. Vid krigsslutet var det en relativt fattig och underutvecklad vrå i Europa, med en till stora delar pastoral och agrikulturell ekonomi. Genom att på ett skickligt sätt utnyttja de möjligheter dess jurisdiktion ger har furstendömet skapat en zon för investeringar inom servicesektorn och inom industrisektorn. Landet har nu en förvånande mängd olika industrier som tillverkar högteknologiska, högt förädlade varor som går på export till hela världen. De rena fabrikerna tillverkar en mängd olika första klassens mekaniska, apparattekniska och vakuumtekniska produkter, optiska och elektroniska tunnfilmsprodukter, elektroniska system, återvinningsanläggningar, kemikalier och keramik, mät- och testinstrument, instrument för tandtekniker, farmaceutisk utrustning, värmetekniska system och högt förädlade livsmedel. Liechtensteins export har ökat med 10 procent per år! Det är nu det per capita mest industrialiserade landet i Europa liksom det även har den högsta inkomsten per capita i Europa. Den industriella sektorn sysselsätter 51 procent av den liechtensteinska arbetskraften och varje dag kommer över 7.000 gästarbetare till furstendömet för att se till att detta lilla kraftverk hålls i full gång. Inom servicesektorn är bankväsendet avgörande och Liechtensteins fem banker sysselsätter bara de 6 procent av arbetskraften.

Varken på diplomatins område eller i sin ekonomiska utveckling har Liechtenstein någonsin hämmats av sin mycket ringa storlek. Tvärtom pekar ordföranden för Institutet för Nationalekonomi i Liechtenstein på de många fördelar man kan få av en mycket liten storlek parad med de möjligheter som följer med självständigheten. Han hävdar att Liechtenstein har ’unika tillfällen’ tack vare sin mycket ringa storlek, sin kompakthet, sin starka känsla av nationell identitet, sitt sociala samförstånd, sin nischprofilering och flexibilitet. Med sina endast 31.000 invånare och en areal på 160 kvadratkilometer för Liechtenstein tankarna till den välbekanta sloganen om

Reno och med en liten omskrivning kan vi säga att Liechtenstein är ’världens största lilla mikrostat’, ett exempel på allt som är möjligt.

Europeisk tätplats

På många sätt har Åland mest gemensamt med det lilla furstendömet Liechtenstein med dess, även i jämförelse med Schweiz, avundsvärda välstånd. Det finns skillnader i de båda ekonomiernas struktur, särskilt rörande den relativa betydelsen av produktionssektorn, men båda jurisdiktionerna har en position i den absoluta täten i Europa när det gäller ekonomiska prestationer och inkomstnivåer. Årsinkomstnivån per capita på Åland är i medeltal 35.000 US dollar och de facto den tredje högsta i Norden, till och med högre än i det oljerika Norge (Statistisk Årsbok för Åland, 1999: 21). Inkomstnivåerna på Åland var i mitten av 1990-talet 30 procent högre än i Finland och 25 procent högre än i EU (Lindström). Åland är en i alla hänseenden mycket förmögen mikrostat. (För en översikt över Ålands position bland Europas och världens mikrostatsekonomier, se de i slutet av kapitlet bilagda tabellerna I–III.)

Det är dessutom viktigt att minnas att Ålands välfärd, på samma sätt som Islands, Liechtensteins, San Marinos och Andorras, är följden av en ekonomisk förändring. Den traditionella åländska ekonomin byggde på jordbruk och övergången till en modern ekonomi var resultatet av utvecklingen av en internationell sjöfart omfattande såväl lastfartyg som toppmoderna superfärjor och kryssningsfartyg.

Fördel – inte belastning

Servicesektorn på Åland står för 80 procent av BNP och 70 procent av sysselsättningen (Lindström). För en mängd områden inom denna sektor har Ålands framgångsrika sjöfart haft stor betydelse: försäkringsbranschen, den ekonomiska servicen, turismen, detaljhandeln – alla har de dragit nytta av sjöfarten. Ålänningarna har i själva verket skapat en ekonomisk fördel av sitt havsomflutna och insulära läge – enligt konventionell visdom en belastning – och är nu en mycket framgångsrik europeisk ekonomi. Ålands läge mellan Stockholms och Helsingfors storstadsregioner gör att det till och med kan betraktas som något av norra Östersjöns centrum.

Ålänningarna har, med alla mått mätt, en sund grund att bygga en självständig stat på, en grund som färingarna, deras nordiska grannar, kan avundas dem. Situationen för dessa bägge mycket små jurisdiktioner kunde inte

vara mer olik. Självständighetsdebatten på Färöarna handlar i huvudsak om ekonomin. Den färiska ekonomin är nämligen monokulturell i den betydelsen att den till största delen bygger på fiske. Detta gör att den är mycket beroende av penningöverföringen från Danmark. Åland, däremot, har en sant modern, kanske till och med 'postmodern' ekonomi, och torde utan tvekan utgöra ett positivt bidrag till den finska ekonomin! Kort sagt uppvisar varken Åland eller någon annan lika liten europeisk mikrostat de svagheter och den sårbarhet som så ofta associeras med mycket ringa storlek. Tvärtom, Åland har en stark ekonomi och en välfärdsnivå som är bland de högsta i Europa.

Slutsatser

En stor del av den teoretiska mikrostatslitteraturen, speciellt från 1960 och fram till 1990-talet, var pessimistisk. Den sysslade mest med förmenta strukturella olägenheter av mycket ringa storlek, olägenheter som förvärrades av ett avlägset läge och geografisk isolering. De facto verkade man ifrågasätta dessa staters ekonomiska förmåga att klara sig själva (Armstrong & Read). Bilden som målades upp var, på några få ljusglimtar när, mörk och dyster.

Man förutsatte dock att mikrostaterna drog fördel av en social samhörighet och homogenitet och en därmed sammanhängande samstämmighet som skulle kunna reflekteras i ett mer effektivt beslutsfattande. Otvivelaktigt stämmer detta i ett antal mikrostater, speciellt på Island. Men det är ett antagande som lätt kan tillmätas för stor vikt. Några mikrostater, till exempel Fiji, Guyana och Mauritius, har allvarliga problem med etniska och regionala klyftor. Det mest tragiska exemplet i detta hänseende utgörs av Cypern där ett biregionalt konstitutionellt arrangemang varade endast tre år. Detta var ett misslyckande som otvivelaktigt hade skadliga konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen på hela och speciellt norra Cypern. Också i de mikrostater som åtnjuter en relativ etnisk homogenitet, till exempel Tonga, kan det finnas djupa meningsskiljaktigheter mellan moderna respektive traditionsbundna områden. Där kan också finnas våldsamma frihetskamper som kan leda till ideliga helomvändningar i den ekonomiska politiken. Sådana konflikter kan, som på Malta, handla om medlemskap i EU eller investeringar av utländskt kapital. Mikrostaterna vid Persiska Viken, till exempel, och Andorra och Monaco i Europa har en utländsk fast bosatt befolkning som är större än respektive lands nationella befolkning.

Det har ibland hävdats att mikrostater tack vare sin mycket ringa storlek lättare kan klara yttre chocker och svåra och utmanande perioder av ekonomisk omvälvning. Som vi märkte när det gällde Malta har endel mikrostater

förvisso uppvisat en anmärkningsvärd återhämtningsförmåga. Också den grekiska delen av Cypern har återhämtat sig på ett förvånande sätt från Cyperns delning, den enorma omflyttningen av befolkningen och förlusten av en tredjedel av landet, den del man kan betrakta som den intressantaste för turismens utveckling.

Självständigheten – en resurs

Dessa små, här anförda, fördelar av ringa storlek kan i och för sig vara lika ovidkommande som den långa räckan förmodade nackdelar. Faktum kvarstår dock att många mikrostater i jämförelse med andra och större ekonomier har klarat sig så pass bra både när det gäller tillväxttakt och diversifieringsmönster att många av de teoretiska argumenten mot deras ringa storlek med fog kan avfärdas. De europeiska mikrostaterna har faktiskt klarat sig bättre ekonomiskt än deras icke självständiga grannregioner (Armstrong & Read). Detta skänker en viss trovärdighet åt argumentet att självständigheten i sig är en mycket viktig resurs. Detta är tveklöst en fråga som i alltför hög grad försummats i analyserna av mikrostaterna i det internationella systemet. Även icke självständiga jurisdiktioner med en viss fiskal och ekonomisk självbestämmanderätt har skickligt kunnat utnyttja sin autonomi när den politiska viljan och nödvändiga visionen har funnits. I det långa loppet har det således visat sig vara bättre att vara Island än Färöarna och betydligt bättre att vara Island än Newfoundland.

I denna brett upplagda översikt av mikrostaterna i den globala ekonomin har vi sett att suveräniteten i sig själv är ett värdefullt instrument när det gäller tillträdet till den internationella ekonomin, skapandet av ett attraktivt investeringsklimat och skräddarsydda strategier för tillväxt. Detta gäller även möjligheterna att framgångsrikt bredda sina relationer med yttervärlden. De fattigaste och minst framgångsrika mikrostaterna är alltså inte offer för sin litenhet. De delar helt enkelt sina egna regioners levnadsvillkor, men också här trotsar till exempel Mauritius och Botswana de stora motgångar och besvikelser som pinar en stor del av det Afrika som ligger söder om Sahara. Och de europeiska mikrostaternas erfarenheter har inte på minsta sätt bekräftat den pessimism och de farhågor som finns om mycket små staters möjlighter till en god ekonomisk utveckling. Det är dessa erfarenheter som är de klart mest relevanta för en framtida diskussion om självständighet också för Åland.

För alla stater för globaliseringen av ekonomin med sig såväl möjligheter som restriktioner. Man kan till och med påstå att det är speciellt lönsamt

för små ekonomier att utnyttja olika nischer därför att också minsta lilla nisch kan ge mikrostatsekonomin en oproportionerligt stor avkastning. Ålands erfarenhet av internationell sjöfart bekräftar detta påstående. Kort sagt, om de erfarenheter mikrostater i allmänhet och de europeiska mikrostaterna i synnerhet gjort alls är relevanta för frågan om självständigheten och dess värde, då kan man lugnt hävda att Åland har all anledning att med förtröstan anta de utmaningar som man som suverän stat skulle komma att möta.

Tabell 3.1: Mikrostater rankade efter bruttonationalproduktens storlek (miljoner USD, 1996)

Luxemburg	16.969
Cypern	8.694
Qatar	8.107
Island	7.269
Brunei	5.450
Bahrain	5.306
Gabon	4.700
Mauritius	4.291
Bahamas	3.548
Malta	3.334
Fiji	2.100
Barbados	1.994
Liechtenstein	1.263
Swaziland	1.202
Andorra	1.040
Monaco	844
Guyana	687
Åland	650
Belize	588
Saint Lucia	576
Nauru	562
Antigua o. Barbuda	560
Seychellerna	540
Djibouti	536
San Marino	530
Kap Verde	390
Surinam	388
Solomonöarna	370
Gambia	340
Maldiverna	307
Mikronesien	291
Grenada	252
St Vincent o. Grenadinerna	277
Vanuatu	248
Ekvatorialguinea	246
Dominica	230
Comorerna	227
Saint Kitt och Nevis	210
Guinea-Bissau	188
Tonga	178
Samoa	173
Palau	122
Kiribati	46
Vatikanstaten	21
Tavalu	13
Sáo Tomé o. Príncipe	5

Tabell 3.2: Mikrostater rankade enligt bruttonationalprodukt per capita (tusen USD, 1996)

Nauru	51.053
Luxemburg	41.187
Liechtenstein	40.746
Åland	35.000
Island	26.922
Monaco	26.374
San Marino	21.219
Vatikanstaten	21.215
Brunei	18.167
Andorra	14.641
Qatar	14.528
Bahamas	12.493
Cypern	11.500
Bahrain	9.309
Malta	9.035
Antigua och Barbuda	8.484
Barbados	7.637
Palau	7.184
Saint Kitt och Nevis	5.114
Gabon	4.300
Saint Lucia	4.000
Mauritius	3.800
Dominica	3.242
Grenada	2.738
Belize	2.685
Fiji	2.600
Saint Vincent o. Grenadinerna	2.488
Mikronesien	2.310
Marshallöarna	1.872
Tonga	1.819
Vanuatu	1.424
Swaziland	1.365
Tuvalu	1.315
Maldiverna	1.166
Samoa	1.045
Kap Verde	985
Solomonöarna	947
Surinam	898
Djibouti	868
Guyana	820
Ekvatorialguinea	600
Kiribati	573
Comorerna	359
Gambia	306
Guinea-Bissau	172
Guinea-Bissau	172
Sáo Tomé o. Príncipe	40

Tabell 3.3: Mikrostater rankade enligt genomsnittlig årlig BNP-tillväxt 1988–1996 (%)

Nauru	8,5
Maldiverna	8,2
Malta	6,5
Belize	6,3
Tuvalu	6,2
Cypern	5,9
Luxemburg	5,8
Palau	5,6
Mauritius	5,6
Solomonöarna	5,3
Grenada	5,1
Saint Vincent o. Grenadinerna	4,8
Seychellerna	4,8
Bahrain	4,5
Swaziland	4,5
Kap Verde	4,3
Kiribati	4,3
Saint Kitt och Nevis	3,8
Fiji	3,7
Vanuatu	3,7
Guinea-Bissau	3,5
Antigua och Barbuda	3,4
Saint Lucia	3,1
Qatar	3,1
Dominica	3,0
Marshallöarna	3,0
Bahamas	2,9
Åland	2,9
Andorra	2,5
Mikronesien	2,5
Gambia	2,4
Surinam	2,4
Sáo Tomé och Príncipe	2,1
Monaco	2,0
Djibouti	1,9
San Marino	1,7
Tonga	1,7
Vatikanstaten	1,7
Brunei	1,6
Gabon	1,1
Island	1,1
Liechtenstein	0,9
Barbados	0,7
Comorerna	-0,1
Samoa	-2,5

Anmärkning:
Den åländska tillväxtsiffran gäller årsgenomsnittet för perioden 1989–1996.

Dag Anckar

Kapitel 4. Vägen till självständighet

Innebörden av secession är att ett landområde avskils från en stat; detta landområde formar så en ny självständig stat eller flera nya självständiga stater. Det finns naturligtvis också fall där en existerande stat delas i två eller flera delar som blir nya självständiga stater. I allmänhet är secessioner neri-från-upp processer vilket betyder att initiativet ligger hos det område som önskar secession. Detta är dock inte alltid fallet. Som redan nämnts i inledningen till denna rapport, gick avkoloniseringsprocesserna i Karibiska Havet från slutet av 1960-talet till början av 1980-talet snarare uppifrån - ner eftersom moderlandet Storbritannien i flera fall ivrigare än kolonierna yrkade på självständighet för dem. Åland är inte en koloni, och Finland, moderlandet, verkar inte, för närvarande åtminstone, vara villigt att överväga självständighet som ett alternativ för öarna. Faktum är att Åland självt för närvarande inte äger grundförutsättningen för secession – den att vilja secession.

Enligt en modell som Thomas Denk (1999: 4–5) tillhandahåller har secessionsprocesser sex faser. Under den första fasen hopas och artikuleras krav på självständighet; för närvarande befinner sig Åland i denna första fas. Under den andra fasen, som Åland står på tröskeln till, uppstår konflikter mellan dem som understöder självständighet och dem som motsätter sig självständighet; tämligen ofta har denna fas konflikter och till och med frihetskrig i sitt kölvatten. Fallet Åland är förvisso mer fredligt, men självständighetsfrågan kommer säkert att ge upphov till divergerande åsikter. En skarpskuren skiljelinje är att vänta mellan dem som under generationer eller åtminstone under lång tid levat och verkat på öarna och immigranter som rätt nyligen flyttat in och i lägre grad identifierar sig med det åländska samhället. En annan, fastän något överlappande skiljelinje är också att vänta mellan dem som starkt identifierar sig med nationella och fastländska intressen och agerar utgående från dessa och dem som betonar problemställningar som hör hemma i det åländska samhället. Dessa frågor diskuteras rätt så utförligt senare i detta kapitel. Efter en period av debatt och utbyten av åsikter och argument kommer självständighetsfrågan sannolikt att starkt prägla valkampanjen inför valet år 2003 till lagtinget, det åländska parlamentet. Självständighetsfrågans omfattning och natur kräver dock att den underställs även en särskild folkomröstning på öarna initierad av lagtinget.

Riksdagen godkänner delning

Förutsatt att kraven på självständighet understöds av en majoritet av invånarna i det landområde som söker secession startar en tredje fas under vilken representanter för självständighetsrörelsen och representanter för staten börjar förhandlingar om hur självständighetsfrågan skall handhas. I fallet Åland, förutsatt att resultatet av folkomröstningen är gynnsamt för självständighetstanken, borde denna fas uppenbarligen initieras av lagtinget, som måste närma sig de finska myndigheterna med en petition om secession och självständighet. Under den fjärde fasen bereds kravet på självständighet i en beslutsprocess, vars konturer kan vara mycket olika från fall till fall beroende på variationer i konstitutionella förutsättningar, politisk kultur och den politiska situationen. I fallet Åland kräver en gynnsam utgång av denna fas att helt specifika och stränga villkor tillfredsställs. Det är klart utsagt i den finska konstitutionen (paragraf 4) att Finlands territorium är en odelbar helhet och att landets gränser kan ändras endast med riksdagens godkännande. Innebörden av denna bestämmelse är att Ålands secession måste avgöras i enlighet med den metod som föreskrivs för grundlagsändring. Denna metod kräver: (a) att frågan lämnas vilande av en majoritet, och efter nyval godkännes av två tredjedelar av majoriteten; eller (b) att fem sjättedelar av riksdagen förklarar frågan brådskande och sedan godkänner den med två tredjedels majoritet. Dessa villkor är svåra att uppfylla eftersom de innebär att secession skall understödas av en i sanning stor majoritet av de politiska representanterna i moderlandet. Det är med andra ord inte bara nödvändigt att secessionstanken har ett starkt stöd på öarna, stödet behöver vara överväldigande även på fastlandshåll. Dock: om och när den politiska viljan finns är dessa svårigheter naturligtvis fullt överstigliga. Denna nödvändiga förutsättning behandlas rätt så utförligt senare i detta kapitel.

När och om utgången av denna process resulterar i att självständighet kommer att beviljas, börjar en femte fas som omfattar förberedande arbeten för självständighet. Dessa kan innefatta beredandet av en konstitution för det nya landet: detta beredande kan, återigen, i olika fall följa olika vägar. I sin tillbakablick på avkoloniseringsmönstren i Stilla Havet, har Yash Ghai (1998:9–10) identifierat två kontrasterande modeller för tillsnickrandet av en konstitution. Å ena sidan kan moderlandet aktivt delta i processen och skydda sina egna intressen eller agera skiljedomare mellan tvistande partier inom det landområde som vill secession. Å andra sidan kan huvudansvaret för tillkomsten av en konstitution överlämnas åt ledarna och folket i landområdet som önskar secession. I avkoloniseringsprocesserna tillämpades den första modellen på Fidji, Salomonöarna, Kiribati och Tuvalu, medan den andra

modellen följdes på Samoa, Nauru och Papua Nya Guinea. I fallet Åland kommer sannolikt en mellanstrategi att följas. Det är att vänta att huvudansvaret överlämnas till representanter för Ålands folk; i vissa frågor, inte minst de som hänför sig till säkerhet, utrikespolitik och försvar, kommer Finland dock sannolikt att spela en mer aktiv roll. Under den sjätte fasen, slutligen, grundas, efter en folkomröstning på öarna om den föreslagna konstitutionen, den nya självständiga nationen. Naturligtvis kan faserna i denna tämligen skarpt avgränsade kronologi flyta ihop i den empiriska världen och det ges många exempel på överlappande faser. Estland, till exempel, deklarerade sin nya självständighet den 20 augusti 1991 och denna deklaration kompletterades med ett beslut att ge en konstituerande församling i uppdrag att föreslå text till en ny konstitution som sedan skulle underställas en folkomröstning (Suksi, 1999: 22). På grund av speciella omständigheter, inte minst Moskvas försök till statskupp år 1991 (Suksi, 1999: 22), flätades i detta särskilda fall fas fem och fas sex samman.

Rädsla eller självtillit

Det faktum att Åland står på tröskeln till fas två är i sig självt rätt överraskande eftersom det i viss grad står i konflikt med sådana mönster som definierar secessionssammanhang. I en fallstudie om Québec har Stéphane Dion (1996) pekat på en lagliknande empirisk generalisering enligt vilken secession inte förekommer i väletablerade demokratier. Påpekandet är måhända icke helt övertygande. Dion inkluderar uppenbart inte avkoloniseringsskeenden inom ramen för generaliseringen och han avfärdar tämligen lättvindigt vissa särskilda fall som lagen inte verkar passa in på, som Norge–Sverige år 1905, Island–Danmark år 1918 och Irland–Storbritannien år 1922. Alltnog, kvar av de teoretiska faktorerna bakom Dions generalisering blir påståendet att secession är resultatet av två faktorer: rädsla och självtillit. Rädsla avser den känsla som medlemmar i en regional grupp har att deras kulturella, ekonomiska eller politiska situation kommer att förvärras inom den existerade unionen; självtillit, däremot, betyder att gruppen har en känsla att den kan klara sig bättre på egen hand och att det inte är för riskabelt med secession. Om man dikotomiserar dessa faktorer i termer av hög och låg får man fyra kombinationer, av vilka endast en, enligt Dion, kommer att resultera i secession. Denna kombination består av hög rädsla och hög självtillit. Enheter som är övertygade om att det är skadligt för dem att stanna i unionen och litar på att de kan klara sig på egen hand är troliga secessionister. Secessioner är osannolika i

väletablerade demokratier, förklarar Dion, därför att det är osannolikt att rädsla och självtillit existerar samtidigt med en tillräckligt hög grad av intensitet.

Om man bortser från frågan om intensitetsgrad är det litet oklart hur dessa begrepp (rädsla – självtillit) relaterar till fallet Åland. Graden av hot är inte speciellt hög och Åland åtnjuter förvisso sin konstitutionellt fastslagna rätt till självbestämmande och självstyre. Det framkommer dock tydligt i litteraturen (t.ex. Thorvald Eriksson, 1996; Rosas, 1997: 32–36) och i färska tidningsreferat och -ledare (t.ex. Ålandstidningen 22.6, 16.7, 21.9, 23.9 och 6.10 1999) att gräl och incidenter mellan Finland och öarna rörande tolkningen av självstyrelsesystemet ofta förekommer. Dispyter rörande beskattning, ekonomiska relationer och uppgörelser är även de vanliga, vilket framgår av aktuella nyheter, ledare och kommentarer i massmedia (se, t. ex. Ålandstidningen 1.7, 26.8 och 15.9 1999). Dessutom är Ålands befolkning på det hela taget inte välintegrerad i det finska politiska systemet, och denna omständighet bidrar till känslor av alienering, främlingskap och även rädsla.

För det andra har Åland, vad beträffar självtillit, under en tämligen lång tid befunnit sig i en grå zon mellan beroende och oberoende. Under den tiden har Åland väl utnyttjat sina möjligheter att skapa och upprätthålla en institutionell och politisk apparat såväl som en infrastruktur som är funktionell och relevant för ett statsbygge. Vidare är öarnas ekonomi i grund och botten sund och tål förvisso en jämförelse med andra regioner i Finland. Kort sagt verkar det som om de nödvändiga förutsättningarna vad gäller självtillit gott och väl är till fyllest på öarna. Självständighetsrörelsen står det oaktat inför svårigheter som inte är lätta att klara av; framför allt måste två trösklar som nära relaterar till Dions teori forceras. För det första måste Ålands folk övertygas om att de önskar slå in på den väg som leder till självständighet. De måste också vara redo att ge uttryck för denna önskan i en folkomröstning, vars utgång är tillräckligt otvetydig för att undanröja varje tvivel på folkets genuina önskan att klara sig på egen hand. För det andra måste de finska myndigheterna vara redo att lyssna på det åländska folket utan förutfattade meningar och att låta Åland gå sin egen väg. Återstoden av detta kapitel handlar om dessa två förutsättningar.

Strävan efter självständighet

Tidigare i denna rapport (Kapitel 1) nämndes att informationen om ålänningarnas åsikter om självständighet är knapphändig och förvisso långt ifrån fullständig. I skrivande stund är dock några spridda uppgifter tillgängliga. En

rätt färsk undersökning[1)], utförd hösten 1998 på initiativ av Ålandstidningen inkluderade, trots att den huvudsakligen var en kartläggning av röstningsbeteende, frågor rörande den framtida utvecklingen av Ålands autonomi.

Cirka 900 personer svarade, vilket gott och väl motsvarar 60 procent av de tillfrågade. Resultaten visade ett preferensmönster till förmån för utökad självstyrelse men var måhända inte så uppmuntrande i frågan om självständighet. Det fanns, å ena sidan, hyfsade andelar av de tillfrågade som valde ett fullständigt självständigt Åland (12 %) eller en märkbart utbyggd självstyrelse (29 %). Detta tyder på att fyra öbor av tio var ense om att situationen vid tiden för undersökningen var otillfredsställande och att utrymmet för autonomin måste vidgas. Å andra sidan föredrog en majoritet av de tillfrågade (54%) status quo, medan en handfull personer (2%) ville skrota självstyrelsen och några (3%) inte besvarade frågan. Undersökningen pekade på en tydlig samvariation mellan självständighetsattityder och vissa bakgrundsvariabler. Medan 30 procent av dem som identifierade sig med Frisinnad Samverkan var införstådda med tanken på ett självständigt Åland förenade sig endast 3 procent av Liberalerna om denna tanke. Å andra sidan, medan 17 % av dem som var födda i Mariehamn, Ålands huvudstad, höll på ett självständigt Åland var endast 8 % av dem som var födda utanför Åland av samma åsikt. Det fanns också skillnader mellan män och kvinnor. Män var ivrigare anhängare av antingen självständighet eller utökad autonomi.

Ytterligare uppgifter om attityder gentemot självständighet tillhandahåller Ålands Juniorhandelskammare. På Internet (http://home.aland.net/jc) har denna organisation publicerat resultaten av intervjuer med kandidater i 1999-års lagtingsval som hölls på Åland i oktober 1999. Kandidaterna ombads besvara en lista med attitydfrågor av vilka en berörde öarnas framtida status i fråga om självständighet. Kandidaterna ombads uttryckligen att informera om huruvida de absolut, i viss mån, knappast eller absolut inte instämde i åsikten att Åland i framtiden skulle bli en självständig nation. I det följande används svaren som data för att räkna fram självständighetspoäng för de olika partierna. Resultaten ges i tabell 4.1. I denna räkneövning ges svar som till fullo stöder självstyrelse (absolut) tre poäng, medan svar som ger uttryck för mindre än fullt stöd (i viss mån) ges två poäng. Svar som uttrycker stor tvekan (knappast) får en poäng och svar som förkastar idén (absolut inte) erhåller 0 poäng. Kandidater som inte har besvarat frågan inkluderas inte i poängräkningen.

Ett exempel kan vara behjälpligt för att förklara metoden. När det gäller Frisinnad Samverkan hade 32 kandidater av 33 lämnat in svar; det maximala

---

[1)]Författarna vill rikta ett tack till Bjarne Lindström, chef Ålands statistik- och utredningsbyrå, som vänligen tillhandahållit sagda undersökning.

antalet poäng blir därför 96 (32 multiplicerat med 3). Det faktiska poängresultatet för detta parti blev 55 poäng eftersom 7 kandidater godkände full självständighet som alternativ (7 multiplicerat med 3), medan 11 kandidater omfattade detta alternativ i viss mån (11 multiplicerat med 2), 12 kandidater förhöll sig tveksamma (12 multiplicerat med 1) och 2 kandidater förkastade alternativet helt och hållet (2 multiplicerat med 0). Då poängräkningen för självständighet definieras som det faktiska poängresultatet uträknat som ett procenttal av det maximala antalet poäng är resultatet i självständighetspoäng för detta parti 57, ett resultat som skall jämföras med, till exempel, det mycket lägre understödet bland Socialdemokraterna vars poäng endast blev 16.

Tabell 4.1 De åländska politiska partiernas inställning i frågan om självständighet.

Kalkyler baserade på svaren i en undersökning av 1999-års lagtingskandidater.

	Antal	Maximum poäng	Faktiska poäng	Självständighets-poäng
Frisinnad Samverkan	32	96	55	57
Liberalerna för Åland	65	195	34	17
Obunden Samling	33	99	80	81
Socialdemokraterna	32	96	15	16
Ålands framstegsgrupp	9	27	21	78
Åländsk center	40	120	79	66
Alla	211	633	284	45
Valda lagtingsmän	30	90	44	45

När man jämför resultaten med utgången av undersökningen år 1998 framstår de de facto som mer tillfredsställande. Medan två partier klart motsätter sig självständighetsprojektet är två andra klart för det, och de två återstående partierna, fastän tvivlande, står mycket närmare de partier som stöder självständighet än de som förkastar självständighet. Samma profil återkommer vid uträkningen av procenten partikandidater som fullt ut stöder självständighetsprojektet. Medan understödet är näst intill noll bland Liberalerna (2%) och Socialdemokraterna (3%) är andelen kandidater som fullt ut stöder självständighet mycket större i Frisinnad Samverkan (22%)och Åländsk Center (23%), de facto dominerande i Obunden Samling (55%) och mycket stort i Ålands Framstegsgrupp (67%). Totalt stöder 20 % av kandidaterna full självständighet. Intressant nog är andelen valda lagtingsmän som stöder full självständighet ännu större, 30 %.[2)] Från detta är det förstås ett stort kliv till den andel av, säg, 60–70 % som är den sannolika tröskeln självständighetsrörelsen måste forcera för att projektet skall ses som seriöst och övertygande i Finland och den övriga världen. Minst två faktorer kan dock förväntas forma opinionsklimatet på ett sätt som avsevärt förkortar avståndet mellan dagens situation och den nyssnämnda tröskeln.

Ännu inte första rangens fråga

För det första är frågan om självständighet ännu tämligen dunkel till sitt innehåll och ny på Ålands politiska dagordning. Trots att frågan till viss – och allt större – grad diskuteras, är ämnet avlägset och ännu inte en första rangens fråga för den stora allmänheten. Tämligen riktgivande resultat finner man i detta hänseende i en färsk undersökning som Finska-Gallup-Media Oy år 1999 genomförde på öarna och som först och främst handlade om mönster för mediakonsumtion[3)].

När svarspersonerna tillfrågades om sitt intresse för olika ämnesområden uppgav blott 35% av svarspersonerna (antalet svarspersoner var 317) att de var intresserade av ämnen rörande självständighet; denna andel är de facto lägre än motsvarande andelar för frågeområden rörande resor (44), vetenskap (39) och mat (39). Det område som intresserade mest berörde lokala ämnen; inte mindre än 83 procent av svarspersonerna intresserade sig främst

---

[2)]Data för denna uträkning har hämtats ur Ålandstidningen den 20.9 1999. Av de 30 valda lagtingsmännen är enligt uppgifter i sagda tidning nio för självständighet, medan fyra ger självständighet mindre än fullt stöd, nio tvekar och åtta är helt emot självständighet.

[3)]Författarna riktar ett tack till professor Tom Moring som låtit dem ta del av denna undersökning.

för detta område och 68 procent intresserade sig för internationella frågor. Något överraskande, värt att notera i förbifarten, väckte frågor rörande Finland större uppmärksamhet (56) än frågor rörande Svenskfinland (47). Trots att självstyrelsefrågan nu finns på den politiska dagordningen har den ännu inte genomsyrat den politiska debatten och det allmänna politiska medvetandet. Den är ännu latent till sin natur. När den kommer till ytan kan man förvänta att de nu rådande opinionsmönstren markant förändras, och man kan förvänta sig att de ändras i en riktning som gynnar självständighetsidén. Denna trend är de facto redan skönjbar i de ovan redovisade undersökningssiffrorna från år 1998 och år 1999 som rörde självständighetsattityder. Det skall erkännas att undersökningarna var olika i termer av publik, uppbyggnad och frågeformuleringar och man bör därför vara noga med att inte övertolka resultaten. Det oaktat var andelen svarspersoner som var för full självständighet högre i den senare undersökningen än i den förra, och andelen svarspersoner som talade för full självständighet eller utvidgad självstyrelse likaså högre. Skillnaderna är marginella men de är sannolikt riktgivande.

Växtkraft

För det andra, och detta är ytterst betydelsefullt, verkar en grundförutsättning vara för handen, en grundförutsättning som handlar om den psykologiska grogrunden för självständighetsidéns växtkraft. Kort sagt, Ålands folk omfattar i betydande grad idén om en egen identitet och nationalitet. En hänvisning till den tidigare här nämnda undersökningen av mediakonsumtion kan införas. När svarspersonerna ombads att bland en uppsättning alternativ peka ut sina huvudsakliga identifikationsobjekt nämnde inte färre än 86 % Åland. Siffran skall jämföras med 12 procent för Finland och en förvånande låg 5 procent för Svenskfinland. I andrahandsvalen distanserade Finland återigen Svenskfinland med siffrorna 48 mot 11. Svenskfinlands tämligen ynkliga position i detta hänseende är rätt uppmuntrande i ett självständighetsperspektiv; denna omständighet kommenteras närmare i följande sektion av detta kapitel.

De huvudsakliga rönen överensstämmer på det stora hela med rön som framkommit i en annan undersökning, också den genomförd år 1999, av Ålands statistik- och utredningsbyrå för Radar, en tidskrift som grundades för några år sedan för att befrämja samhällsdebatten på öarna. Data (antal svarspersoner = 427) såväl som flera analytiska överblickar är avtryckta i Radar, volym 3, Nr 1. Rönen fördunklas tyvärr i någon mån av den låga svarsprocenten och av användningen av faktoranalys. Bruket av detta statis-

tiska redskap har förliknats vid användandet av en lykta i ett mörkt galleri (Dogan, 1994: 60), och metoden har också anklagats för att notoriskt fördunkla bilden av data och producera teoretiskt meningslösa faktorer (Dogan, 1994: 60–61). Alltnog, det alternativ som stod för en åländsk identitet kunde notera 3,4 poäng på en skala graderad från 0 – 4, medan de följande alternativen erhöll respektive 2,4 poäng (nordisk identitet), 2,1 poäng (finsk identitet) och 1,7 poäng (finlandssvensk identitet) (Häggblom, Kinnunen & Lindström, 1999: 14–15).

Ålandsidentitet

I samma översikt (Häggblom, Kinnunen & Lindström, 1999: 15–20) finns andra iakttagelser som flyktigt kan beröras och som visar att identitetsvariationerna i hög grad är en funktion av hemvist. För det första blev det uppenbart att ju större ålandsidentitet man har desto mindre identifierar man sig med Finland eller Svenskfinland. De svarspersoner som var födda på Åland rapporterade ett märkbart större stöd för en åländsk identitet än de som inte var födda på öarna. Beträffande invandrarna visade rönen att en vistelse på öarna under 20 år eller mer krävdes för att de fullt ut skulle utveckla en åländsk identitet. Uppkomsten av en åländsk identitet betydde dock inte att invandrarna förlorade sin nationella identitet så att de skulle ha blivit ålänningar snarare än finnar, svenskar eller finlandssvenskar. Slutligen identifierade sig mer än 80 % av dem som var födda på öarna starkt med Åland, medan endast 34 % av dem som var födda på Finlands fastland och 39 % av dem som var födda i Sverige gjorde det.

Som framgår också av en färsk översikt av samhällsklyftor och röstningsmönster och den roll de spelar för uppkomsten av regionala partier i Västeuropa (Häggman, 1999) tenderar identitetsvariationer ha betydelse för formandet av attityder gentemot suveränitet och beroende. Ett exempel är att ju starkare baskisk eller katalansk identitet invånarna i de baskiska och katalanska regionerna i Spanien har utvecklat desto mer har de talat för en utvidgad självstyrelse eller full självständighet. Å andra sidan är personer med stark spansk identitet mer benägna att tala för ett spanskt centralstyre.

Det skall noteras att rönen från dessa färska undersökningar till en viss grad står i strid med tidigare rön som nog bekräftar en särpräglad åländsk kategori, men samtidigt antyder att denna kategori står nära den finlandssvenska kategorin. I sin introduktion till en rapport om finlandssvenskars kulturella identiteter, som bygger på enkätdata från början av 1990-talet, är

Krister Ståhlberg noga med att introducera Åland som ett avvikande fall (1995: 30–31). Enligt Ståhlberg är tendensen att bekänna sig till en finlandssvensk identitet klart svagare på Åland än i andra finlandssvenska landskap. Detta förklaras helt enkelt därav att en andel av ålänningarna inte betraktar sig själva som finlandssvenskar. Av svarspersonerna på Åland instämde 52 % jämfört med 72 % av svarspersonerna i andra landskap i påståendet att ålänningarna också är finlandssvenskar.

Å andra sidan uppgav mer än hälften av svarspersonerna på Åland att de kände en gemenskap med finlandssvenskarna, och författare som finner det lämpligt att peka på bindningar mellan öborna och finlandssvenskarna har tagit just denna iakttagelse som en förevändning för att slå fast att det existerar en gemenskapsanda mellan Ålands folk och finlandssvenskarna (Sundback, 1999: 36). Ståhlbergs undersökning antyder dessutom, mer än de ovan refererade undersökningarna, att öborna känner nära gemenskap med finlandssvenskarna, en gemenskap som de facto överskuggar den motsvarande gemenskapskänslan med finnarna (Sundback, 1999: 34). Detta rön motsäges dock av rönen från de färska undersökningarna. Avvikelsen kan bero på skillnader i undersökningsdesign och frågeformulär men kan också vara en följd av den tidrymd som förflutit mellan forskningsarbetena. Den yttersta orsaken till skillnaderna ligger dock i det faktum att Åland i Ståhlbergs undersökning inte introduceras som ett särskilt identitetsobjekt. Svarspersonerna gavs helt enkelt inte någon möjlighet att identifiera sig med Åland. Beaktande undersökningens natur som uttryckligen riktade in sig på kategorin finlandssvenskar är utelämnandet av en åländsk kategori helt naturligt. När det gäller denna rapport är följden av utelämnandet dock att rönen blir ogiltiga och i själva verket tämligen ointressanta. De härrör från en referensram som saknar just den ingrediens som är central för innehållet i denna rapport: de har ingen kategori för Åland. Utgående från avsaknaden av ett förtroget identifikationsobjekt är det rimligt att mena att den åländska samhörighetskänslan med den finlandssvenska kategorin inte skall betraktas som någonting annat än en samhörighetskänsla som härrör ur ett gemensamt språk.

Öfolks speciella identitet

Eftersom etnicitet kan definieras som en lojalitetskänsla gentemot en särskild befolkning, kulturell grupp eller ett landområde och eftersom etnisk nationalism kan definieras som en form av nationalism som huvudsakligen underblåses av en stark känsla av etnisk egenart och en önskan om att beva-

ra denna (Heywood, 1997: 405), följer att Åland uppvisar en etnisk nationalism som kan tjäna som språngbräda för en etnisk politik. Allmänt taget kan en etnisk politik härröra från olika källor, som en önskan att bekämpa en ekonomisk och social marginalisering eller en inre kolonisering där perifera geografiska områden exploateras av en liten kärntrupp eller ett centrum. När det gäller Åland är dock sådana källor av mindre betydelse, även om det historiska faktum att Åland tidigare, mot sin vilja, inkorporerades med det självständiga Finland förvisso ännu har ett visst samband med nationalistiska strömningar på öarna (jfr t.ex. Dreijer, 1947: 19–25). Ålands etniska nationalism är sannolikt i hög grad en följd av det enkla och konkreta faktum att Åland är ett litet ösamhälle. I detta hänseende är de åländska öarna ingalunda unika. Snarare är de likadana som de flesta små östater och ösamhällen vilka tenderar utveckla starka, lokala identiteter.

I den komparativa statsvetenskapliga litteraturen finner man ibland hänvisningar till tron att fysisk isolering befordrar enhet och integration (t.ex. Hadenius, 1992: 124; Weiner, 1987: 29). Denna tro återkommer ofta i litteraturen om små östater, som hävdar åsikten att öbefolkningar, hur små de än må vara, lätt kan utveckla en stark känsla för en speciell identitet (t.ex. Newitt, 1992: 11). Det har sagts att öbor gör allt de kan för att bevara sin egenart. Tradition och gammal hävd vördas; lokala dialekter och språk uppmuntras; religiös upptagning i sekter och kulter högtidlighålls; och släktskapsband, i nära samband med en känsla för rang, slår man svartsjukt vakt om (Sutton & Payne, 1993: 584–585). Inte sällan utmärker tillbakadragenhet och inåtvändhet denna strävan efter egenart. När Tony Thorndike analyserar de engelskspråkiga öarna i sydöstra Karibiska Havet beskriver han öarnas politiska kultur på följande sätt: Vi har att göra med en i huvudsak inåtblickande och insulär politisk kultur, där det omgivande havet är en barriär snarare än en landsväg. (1991: 110).

Det är måhända i viss mån en definitionsfråga och en smaksak om den åländska övärlden skall betraktas som en nation eller inte. Man kan dock tryggt hävda att ösamhället för närvarande uppvisar egenskaper som mycket liknar dem som definierar en nation. Detta torde bli uppenbart om och när man låter Ålands situation speglas i en text av Guntram Herb, som i ett inledande kapitel till en bok om hemidentiteter identifierar tre gemensamma drag som är funktionella i försök att definiera nationer. Förutom att en nation frammanar en starkare lojalitetskänsla än andra samhällen hos sina medlemmar och förutom att den har en historia som förlöst dess identitet har den, och detta är Herb noga med att framhålla, (1999: 16) ett mål eller ett syfte:

Den söker aktivt upprätthålla och bevara samhällets unika karaktär. Det-

ta gör nationen till en politiserad enhet. Den längtar efter oberoende, vilket oundvikligen leder till kravet på en egen stat. Det är endast i en suverän stat som en nation kan bestämma om sina egna angelägenheter utan inblandning från andra grupper. Det faktum att en del nationer, som Katalonien, verkar nöja sig med en långt utvecklad självstyrelse inom en existerande stat motsäger inte detta. På ett pragmatiskt plan kan detta helt enkelt vara den mest ändamålsenliga lösningen. Så snart de politiska realiteterna reser hot mot frågor som är av avgörande betydelse för nationen dyker dock kravet på en självständig stat på nytt upp.

Graden av självförtroende

Beträffande strategier och metoder i framtida självständighetskampanjer skall endast en reflektion göras här. Med Dions teori om secession som utgångspunkt handlar denna reflektion om målet att höja graden av självförtroende. Att antyda, framkasta eller till och med påvisa att Åland kan klara sig på egen hand räcker kanske inte till som övertalning. Forskningsrön tyder på att människor inte endast beaktar förutsedda omkostnader och förmåner när de måste välja mellan okända framtidsscenarios och fatta beslut som har djupa och oåterkalleliga konsekvenser. För att bedöma alternativen behöver man också andra kriterier. Dessa kriterier relaterar till en allmän psykologisk benägenhet för risktagning. Individer som vanligen accepterar risker är mer benägna att välja uteslutande på basen av förutsedda kostnader och fördelar medan individer som räds en risktagning fäster nästan lika stor vikt vid det de uppfattar som ett värsta möjliga scenario (Nadeau, Martin & Blais, 1999). Med andra ord väljer en del människor det alternativ som de förväntar sig att ger den mest gynnsamma balansen mellan kostnader och fördelar.

Andra är, till och med efter att man tagit i beaktande deras totala bedömning av de mest sannolika kostnaderna och fördelarna, påverkade av uppfattningen att alla alternativ kan leda till katastrof. Detta inbjuder naturligtvis till retoriska knep som betonar de förödande resultat en motståndares förslag kan leda till. Dessa knep har de facto redan använts i den åländska debatten, där det förekommit flera fall av och exempel på värsta möjliga scenarios och katastrofladdade tal. President Ahtisaaris överdrivna intervention som kort omnämndes i kapitel 1 är ett bra exempel på en sådan teknik. Dylika knep är dock inte alltid effektiva. Belägg för detta ger folkomröstningen om självständighet i Québec år 1995 där katastrofladdade påståenden inte hade åsyftad verkan om de upplevdes vara grovt överdrivna (Nadeau, Martin & Blais, 1999: 537). Det är därför en viktig uppgift för förespråkarna för ett själv-

ständigt Åland – och i sanning också för författarna till denna rapport – att underminera tilltron till värsta tänkbara scenarios.

Den finländska attityden

När och om inre svårigheter och hinder har övervunnits och forcerats står självständighetsrörelsen inför uppgiften att bearbeta den finländska attityden. Detta är en svår och komplicerad uppgift, inte minst därför att attityden har komponenter som växelverkar och har inflytande på varandra. Kort sagt består uppgiften i att manipulera och övertyga (a) de finländska myndigheterna; (b) det finländska folket, och att göra det på ett sådant sätt att de goda effekterna förstärker varandra. Ju större motstånd självständighetsfrågan möter bland folket desto lättare kommer myndigheterna att kunna avvisa självständighetsinitiativet. Å andra sidan, ju mer folket stöder, eller åtminstone inte motsätter sig självständighetsförslaget, desto besvärligare blir myndigheternas sits om de önskar inta en negativ hållning. Och självklart påverkas folkopinionen i gynnsam riktning om myndigheterna är sympatiskt inställda till en åländsk frigörelse medan en negativ hållning hos myndigheterna skapar motstånd även bland folket.

Symptomatisk tystnad

För närvarande saknas tillförlitlig information om hur ålandsfrågan uppfattas av de finländska väljarna i stort. Faktum är att i skrivande stund (oktober, 1999) endast ett undersökningsresultat finns tillgängligt. En opinionsmätning, initierad av Finlands svenska television och utförd i september 1999 av undersökningsinstitutet Taloustutkimus, visade resultat som var uppmuntrande för självständighetsrörelsen. Av sammanlagt 500 svarspersoner förkastade en knapp majoritet på 45 % idén om ett självständigt Åland medan en stor minoritet på 41 % accepterade samma idé. Cirka 70 svarspersoner, sammanlagt 14 %, hade ingen åsikt om frågan. Detta betyder att en skaplig majoritet av svarspersonerna antingen accepterade idén eller inte fann den oacceptabel. Resultaten är, helt bortsett från reservationer angående undersökningens storlek och urvalet svarspersoner, naturligtvis preliminära i den bemärkelsen att de uppstått i en situation där frågan ännu är något besynnerlig och oväntad och därför inbjuder till konservativt tänkande.

Det är måhända symptomatiskt att undersökningen praktiskt taget inte alls uppmärksammades i de finska fastlandstidningarna. Det är måhända också symptomatiskt, fastän från en annan synpunkt, att undersökningen

likaledes möttes av tystnad i de finlandssvenska fastlandstidningarna, som sannolikt kände sig en aning oroade av det från självständighetssynpunkt sett gynnsamma resultatet och de framtidsutsikter det förebådade. (Naturligtvis fick undersökningen tillbörlig uppmärksamhet i de åländska tidningarna; se t. ex. Ålandstidningen 20.9 1999 och Nya Åland 20.9 1999). Klart är att man kan förvänta sig mer gynnsamma siffror för självständighetsrörelsen när debatten når ut till Finlands fastland och formar åsiktsklimatet – under förutsättning att det åländska stödet för självständighet är övertygande. Faktum är att ett gynnsamt åsiktsklimat sannolikt kommer att ha dubbla beståndsdelar. Medan det säkerligen finns de som kommer att vara övertygade om det berättigade i ett åländskt initiativ kommer andra av helt andra skäl att entusiastiskt applådera en möjlig secession. För många finländare är Åland en märklig plats som har ett främmande språk och en främmande kultur och åtnjuter många oberättigade förmåner: för sådana personer kan utsikten att få dessa privilegierade främlingar utsparkade ur det finländska samhället te sig frestande.

Korstryck

Förutom president Ahtisaaris tidiga och tanklösa intervention har hittills inte framkommit några reaktioner från de finländska myndigheternas sida. Att uttala sig om den framtida finländska attityden är förvisso att framföra gissningar och ter sig inte meningsfullt i denna rapport. Det må räcka med att säga att de finländska myndigheterna kommer att hamna i en situation där de utsätts för korstryck om den åländska opinionen har bestämt sig. Å ena sidan, eftersom land och vatten är värdefulla tillgångar för många statsändamål, kommer finländska politiker och generaler måhända att vilja ha ett ord med i laget vad beträffar öarnas strategiska betydelse för Finlands försvar. Å andra sidan skulle Finland, utgående från sin position som en av världens mest utvecklade demokratier, finna det ytterst svårt att inte vidgå Ålands vilja till självständighet, förutsatt att denna vilja bevisligen är betryggande förankrad hos det åländska folket. Öarnas unika historia och den långtgående självstyrelse de redan åtnjuter ökar naturligtvis Finlands bryderi samtidigt som dessa faktorer talar för en positiv behandling av självständighetsinitiativet. Åland är ingalunda ett finländskt landskap bland alla andra. Det är speciellt till sin historia, geografi, kultur, institutionella inramning och etniska identitet.

I hanterandet av det finländska opinionsklimatet kommer länkande grupper på öarna och i Finland att spela en viktig, kanske till och med av-

görande roll. Efter att ha definierat en länk som vilken som helst återkommande beteendesekvens som uppkommer i ett system och möter reaktion i ett annat (1969: 45) fortsätter James Rosenau, den statsvetenskapliga länkteorins fader, med att identifiera huvudtyper av länkande processer, av vilka en kallas reaktiv. Denna process uppkommer genom återkommande och likartade gränsöverskridande reaktioner: De aktörer som initierar outputen deltar inte i den allokativa verksamhet den grupp som tar del av inputen gör, men den senares uppträdande är icke desto mindre ett svar på det uppträdande som igångsattes av den förra (1969: 46). Det kan med andra ord på öarna såväl som i Finland finnas grupper som nästlar sig in i det andra systemet och där försöker befrämja beslut som svarar mot deras eget intresse. Douglas Chalmers har, när han tillämpat Rosenaus tanke i en analys av latinamerikanska länkande mönster, antagit att de variabler som är mest betydelsefulla för att förklara betydelsen av länkande mönster är: (1) Länkningsgruppers beroende av stöd från främmande källor och deras lojalitet mot utlandet; (2) den utsträckning i vilken viktiga länkningsgrupper innehar eller kontrollerar officiella beslutsfattande roller; (3) de frågor länkningsgrupperna är involverade i; och (4) länkningsgruppernas koherens – d.v.s. om de har en likartad inriktning och är koordinerade eller om de är olikartade och konkurrensinriktade (1969: 72).

Försumbar fara

Tre huvudsakliga länkande grupper kan identifieras på öarna. Den första är den finskspråkiga befolkningen. Eftersom minoritetsgrupper som representerar majoriteter inom unioner vanligen massivt motsätter sig secession och försöker underminera varje försök i den riktningen (Dion, 1996: 273), är den finskspråkiga minoriteten i teorin en potentiell utmaning och fara. Eftersom Åland dock inte har någon betydande finskspråkig minoritet, kan denna grupps inflytande i detta hänseende måhända anses vara försumbar. För det andra kan de åländska politiska partierna, i den mån de är hoplänkade med likartade partier eller moderpartier i Finland, försöka använda denna länk för att antingen befrämja eller bekämpa självständighetskampanjen. Från självständighetssynpunkt sett är det tämligen olyckligt att det socialdemokratiska partiet, som, för närvarande åtminstone, motsätter sig självständighet, tydligare än de andra grupperingarna på Åland är en utlöpare av motsvarande parti i Finland. Det måste också betonas att socialdemokraterna är mycket svagare på det borgerliga Åland än de är på Finlands fastland och att de därför har en speciell strategi och ett mentalt behov av att bevara länken med moder-

landet. Inom ramen för ett självständigt Åland skulle partiet reduceras till en betydelselös grupp, vars legitimitet inte längre reflekterar den inflytelserika position som det socialdemokratiska partiet har i Finland. Det är dock svårt att tro att de finska socialdemokraterna skulle låna ett välvilligt öra till socialdemokraterna på Åland. Den åländska förgreningen av rörelsen är inte väsentlig eller inflytelserik. Det socialdemokratiska partiets mäktiga position i Finlands politik gör att de kommer att betrakta affären Åland som en statsangelägenhet som skall avgöras med hänsyn till överbryggande synsätt och perspektiv.

Allierade på Åland

En tredje länkande grupp, som kan agera som spärr, utgörs av medlemmar av den finlandssvenska minoriteten som emigrerat till Åland men som solidariserar sig med den finländska nationen och kulturen. Johannes Salminen har i en tidningsartikel (1999) hävdat att det på Ålandsöarna finns finlandssvenska immigranter som inte kommer att finna ro innan Åland blir tvåspråkigt och uppför sig som ett normalt finländskt landskap.

Tvivelsutan finns det sådana människor, men de är sannolikt mycket få. Det verkliga hotet inom den finlandssvenska kategorin finns på annat håll. Det utgörs av finlandssvenskar på fastlandet och deras allierade på Åland, av vilka många är statstjänstemän med en fastlandsbakgrund (jfr Karvonen, 1979: 172). Dessa personer tenderar se självständighetsfrågan som ett finlandssvenskt egenintresse och ser följaktligen öborna och deras önskemål som ett hot mot den svenska saken och det svenska språkets ställning i Finland. Följande utdrag ur en nyligen publicerad text av Susan Sundback (1999: 39) som talar för Ålands betydelse för främjandet av finlandssvenska intressen, presenterar problemet i ett nötskal:

”Det bor en hel del finlandssvenskar – och även finskspråkiga – på Åland, många ålänningar har bott på fastlandet och det finns talrika åländskt-finlandssvenska äktenskap. Det finns även en hel del ålänningar på fastlandet. Jag tror att alla de här människorna representerar en kultur där den åländska självständighetstanken inte så lätt får stöd. – Självständighet skulle troligen innebära att en klyfta vidgas mellan finlandssvenskar och ålänningar och att de båda svenska minoriteterna skulle avskärmas från varandra. Finlandssvenskheten stärks av ålänningarnas medverkan i kampen för bevarad tvåspråkighet i Finland. Finlandssvenskarna är själva en svenskspråkig minoritet och deras nyare historia flyter på många ställen samman med ålänningarnas.”

Minsann! Iakttagare av Ålands självständighetsprocess kommer troligen att kunna bevittna en paradox. Trots att man av just de orsaker som Sundback skisserar i texten ovan kunde vänta sig att finlandssvenskarna och deras institutioner och organisationer skulle stöda och hjälpa ålänningarna så kommer de kanske i realiteten att visa sig vara reserverade mot eller till och med fientligt inställda till Ålands självständighet. Det finns en tendens även hos andra finlandssvenska författare (t.ex. Horn, 1999) att betrakta Ålandsfrågan ur en synvinkel som är lämplig för dem och gå emot den av omsorg om den finlandssvenska folkgruppen. Åsikten att ett avskiljande av Åland i sig skulle skada den finlandssvenska saken är inte bevisad och inte heller obestridlig.

Faktum är att lika mycket kunde sägas till förmån för motsatsen, det vill säga att etablerandet av en ny svenskspråkig stat vid Finlands gränser komme att förstärka och främja svenskans ställning i Finland (Dag Anckar, 1997 d). Man kunde förvisso också mena att det inte spelar någon roll om Åland är självständigt eller inte. I denna rapport förblir det dock ett realistiskt antagande att den finlandssvenska länkande gruppen kommer att utgöra en motståndsficka som inte lätt tar intryck av öbornas önskemål och argumentering, utan i stället kommer att åberopa det allmänna goda. Det är därför, från självständighetssynpunkt sett, lyckligt att ålänningarna i så hög grad har en egen identitet och inte är starkt uppbundna till en finlandssvensk identitet. Uppenbarligen kommer detta att befrämja öbornas möjligheter att neutralisera motattackerna från finlandssvenskt håll.

Barry Bartmann

Kapitel 5. Mikrostaternas säkerhetspolitik

Den kanske mest envist återkommande frågan förknippad med mikrostaters självständighet är säkerhetsproblemet. Det mest elementära kravet på en självständig stat har av tradition varit att den kan försvara sin självständighet och överleva som en internationell, legal personlighet. Är det möjligt för mycket små stater att göra detta? Förvisso saknar de flesta småstater militära möjligheter att försvara sig mot angrepp från de flesta andra länder. På grund av sin litenhet, både i termer av personal och teknologi, tvingades småstater förr ofta att söka alternativa säkerhetsstrategier, till exempel genom att ingå allianser eller hänvisa till internationella normer som bygger på principerna om territoriell integritet och icke-intervention. Erfarenheter från mikrostater tyder på att denna sårbarhet i säkerhetshänseende är speciellt tydlig när det gäller de mycket små stater som saknar varje slag av militärt försvar. I själva verket besitter de flesta inom denna grupp av stater i bästa fall vissa anspråkslösa halvmilitära enheter och kustbevakningssektioner, möjligen i samarbete med den lokala polisstyrkan. Sårbarheten är särskilt stor bland de 'utvecklingsmikrostater' som lever med många olika säkerhetsrisker, även andra än konventionella hot mot deras gränser och deras självständighet.

Tvivlen på att små och svaga stater verkligen har en reell självständighet har länge berott på dessa staters begränsade möjligheter att med vapen kunna försvara sin självständighet. Genom 1800-talet och en bra bit in på 1900-talet ansåg man i vida kretsar att en stat som förlorade sin förmåga till krigföring också förlorade sin självständighet. För Heinrich von Treitschke, till exempel, betydde självständighet till syvende och sist '...att draga sitt svärd när staten så anser'. Han menade att en försvarslös stat av konventionella orsaker eller artighetsskäl visserligen kan kallas kungadöme, men de facto inte kan räknas som en 'Stat'. Den kände juristen Quincy Wrights åsikt är att en stat i praktiken inte kan betraktas som fullständigt suverän om den inte i allt väsentligt äger hela den makt normala samtida stater har. Till denna makt hör bland annat att kunna försvara sig själv med vapenmakt, att ta res nullius i besittning och att utföra och ansvara för krigshandlingar, d.v.s. handlingar som i fredstid betraktas som orättfärdiga (Wright, 1930: 292–293).

Fred och säkerhet

Förmåga till självhjälp var det ’fundamentala tecknet’ på suveränitet (Fenwick, 1948: 106) och användes ofta som ett kriterium för att skilja mellan självständiga och icke självständiga stater. Uppfattningen att staten är en ’fästning’ och att möjligheten att använda vapen är det huvudsakliga kännetecknet på en självständig stat har varit ett ständigt återkommande tema i internationella relationer. Andrew Scott noterade att nyckelfrågan är om en grupp individer som önskar utropa sig själva till en ’nation’ har möjligheter att med vapenmakt hävda sitt oberoende eller inte (Scott, 1967: 235). En trovärdig militär förmåga och ett faktiskt oberoende ansågs också avgörande för en stats möjligheter att sköta sina internationella förpliktelser. Förkastandet av Liechtensteins anhållan om medlemskap i Nationernas Förbund berodde delvis på att furstendömet inte hade någon armé. Att Luxemburgs anhållan godtogs berodde på det faktum att storhertigdömet övergav sin neutralitetspolitik och förband sig att upprätthålla en stående armé. Detta garanterade dess möjligheter att uppfylla förpliktelserna i Nationernas Förbund fördrag (Hudson, 1935: 141). På samma sätt har man då det gäller medlemskap i Förenta Nationerna, beaktat de möjligheter medlemsstaterna har att uppfylla sina förpliktelser i enlighet med bestämmelserna i FN-stadgan, speciellt de centrala förpliktelser som handlar om att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet (Higgins, 1963: 54–57).

Tvivlen på de små staternas förmåga att hävda sin säkerhet var helt dominerande i den spirande efterkrigslitteraturen om mikrostater. Dock var de flesta av dessa små stater avsevärt mycket större och mer respektingivande än de mikrostater som erhöll självständighet under avkoloniseringens senare skeden. David Vitals klassiska verk betonar små staters sårbarhet. Han hävdar att en liten stat i jämförelse med en stor är mer sårbar då den utsätts för press, att det är mer sannolikt att den ger upp då den är trängd, att den har färre politiska valmöjligheter och att den förutsätter ett närmare samband mellan inrikes- och utrikespolitik (Vital, 1967: 3).

Robert Rothstein hävdade också att den typiska småstaten är sårbar i sina relationer med yttervärlden. Men han såg litenhet lika mycket som en fråga om ett psykologiskt handikapp som om begränsade faktiska möjligheter. Småstater besitter en sårbarhet som Rothstein kallade ’ett säkerhetsdilemma’ (Rothstein, 1977: 24). För Rothstein är svaghet en integrerad del av en litenhet som förändrar självsynen och uppträdandet i omvärlden. En latent känsla av fara och insikten om de begränsade valmöjligheterna inför ett utifrån kommande hot karakteriserar den lilla statens internationella relationer. Och även George Reid, en av de tidigaste forskarna om mikrostaters internatio-

nella relationer, betonar att konventionellt säkerhetstänkande är nära nog fullständigt betydelselöst för en fungerande mikrostatspolicy. Dock erkände han betydelsen av sådana faktorer som politisk vilja och diplomatisk kreativitet när det gällde fundamentala statliga säkerhets- och överlevnadsmål (Reid, 1971: 66–82).

Frågor förknippade med mikrostaters sårbarhet och säkerhet fortsätter att dominera i vår samtida mikrostatslitteratur. Detta gäller speciellt i Brittiska Samväldet, moderlandet för så många av världens mikrostater. Grenadakrisen 1983 aktualiserade i hög grad säkerhetsfrågorna för mikrostaterna i det internationella systemet. Många mycket små staters fysiska sårbarhet och geopolitiska osäkerhet hade visat sig under avkoloniseringsperioden: annekteringen av Goa, Indonesiens utplånande av Västirian, integreringen av Sikkim och, inte att förglömma, invasionerna i Östtimor, Västra Sahara och på Falklandsöarna. Dessa fall var självklart oerhört oroande för många mycket små stater med nyfödd självständighet, speciellt sådana som ständigt ställdes inför påtagliga irredentistiska hot.

Sist och slutligen kunde dessa fall dock betraktas som begränsade dispyter i samband med avkoloniseringsprocessen. Kampen handlade då om statssuccession. USA:s invasion i Grenada var emellertid den första gången som en suverän mikrostat kom i öppen konflikt med en stormakt. USA hade stöd av och samarbete med de flesta, om än inte alla, av det Brittiska Samväldets karibiska medlemsstater. Det oaktat fick USA utstå mycket kritik både inom regionen och från Storbritannien och dess västeuropeiska partners. Dock kan interventionen sist och slutligen betraktas som både humanitär och konstruktiv med tanke på att Grenadas folk så uppenbart stödde ett återupprättande av ett demokratiskt styrelseskick. Men oberoende av detta och oberoende av vilka legala argument för en militär intervention som än uppbådades, så visar händelserna i oktober 1983 på ett åskådligt sätt hur litet makt småstater faktiskt har i en konflikt med en stormakt, speciellt om de ligger i samma region. Läxan var klar: i det globala systemet kan mycket små stater bedriva sin egen politik och ingå oberoende partnerskap, men på egen risk. Invasionen av Grenada och lärdomarna av den engagerade och upprörde iakttagare och politiska ledare i världens många småstater.

När det gäller konventionella hot mot den territoriella integriteten – och till och med mot mikroststaternas fortlevnad – kan dock Iraks invasion i och annektering av Kuwait i augusti 1990 betraktas som än mer olycksbådande. Förfärande var förstörelsens omfattning i Kuwait. Men än mer förfärande var att invasionen och annekteringen inte bara var ett försök att framtvinga ett regeringsskifte utan också ett försök att utplåna en suverän FN-stats internationella legala status. Om detta försök inte stoppats hade fallet Kuwait blivit

ett prejudikat som gett upphov till allvarlig oro för andra sårbara mikrostater världen över.

Det finns naturligtvis goda skäl att tro att både invasionen och räddningsaktionerna var något av ett undantag. Kuwaits öde verkar dock berättiga det stora intresse för mikrostaternas säkerhet som finns i såväl akademiska som politiska kretsar. Förvisso illustrerar det på ett dramatiskt sätt hur ineffektiva konventionella militära alternativ är för mikrostaterna. Kuwaits dyra och sofistikerade vapenarsenal och stödet från de allierade i 'Gulf Cooperation Council', en allians till största delen bestående av mikrostater vid Persiska viken, kunde inte hejda, än mindre slå tillbaka Iraks överlägsna styrkor.

Balkanisera arabvärlden

Alltsedan 1961, då Kuwait lösgjorde sig från Storbritannien och blev en självständig stat, har detta jämförelsevis lilla land och dess befolkning tid efter annan stått inför irredentistiska krav. Förutom att dessa krav hotat Kuwait och dess folks fysiska säkerhet har de också gett upphov till en ständigt närvarande psykologisk osäkerhet. Redan då Kuwait blev självständigt hävdade Iraks president Karim Kassem att Kuwait var en integrerad del av Irak, och att dess självständighet var 'falsk'. Enligt honom hade Storbritannien tagit några oljekällor i en 'övervuxen by' och kallat dem en stat, vilket var ett flagrant imperialistiskt försök att balkanisera arabvärlden. En brittisk räddningsaktion tvingade den gången Arabstaternas Förbund att intervenera för att säkerställa Kuwaits självständighet (Shwadran, 1962: 2–13, 43–53; Hassouna, 1975: kapitel 6).

Varken Arabstaternas Förbund eller Kassems fall med Iraks erkännande av Kuwait som följd kunde dock helt och hållet avvärja faran för Kuwait. Detta skulle händelserna år 1990 bara alltför dramatiskt bära vittne om. Kuwaits erfarenhet av självständigheten bevisar bara alltför väl Rothsteins tes om det fysiska och psykologiska dilemma som undergräver en hotad småstats vardag och självständighet. The Financial Times (28.3. 1973) skrev att 1961-års trauma och vetskapen att det irakiska hotet när som helst kan bli verklighet är inbyggda i Kuwaits psyke. Statsvetaren Fawzi Mellah från Kuwait har refererat till detta som ett 'litenhetssyndrom', ett handikapp som i sig hämmar och besvärar de politiska ledarna i mycket små samhällen (Mellah, 1989: 113–122).

I vilken grad återspeglas då Kuwaits säkerhetsdilemma i andra mikrostater? Guyana är också en mikrostat vars självständighet hotas av irreden-

tistiska grannar. Venezuela har ett mångårigt krav på fem åttondelar av Guyanas territorium och Surinam kräver, dock på ett mindre hotfullt sätt, landets östra regioner. Venezuelas hot är klart och ständigt aktuellt. Detta illustreras tydligt av mobiliseringen av venezuelska trupper vid Guyanas gränser under Falklandskrisen 1982. Mobiliseringen tvingade Guyana att protestera i FN:s säkerhetsråd. Mycket tack vare en aktiv guyansk diplomati, speciellt inom den Alliansfria Rörelsen (Non-alignment movement) och ett helhjärtat stöd från landets regionala partners i Karibiska Gemenskapen (CARICOM) kunde Venezuelas hot avvärjas. För regeringen i Caracas var detta en internationell förödmjukelse som ledde till att landet drog tillbaka sin ansökan om medlemskap i den Alliansfria Rörelsen. Ett stöd var också Guyanas slutliga medlemskap i Amerikanska Staters Organisation. Dessutom ligger det i Venezuelas eget intresse att odla sina förbindelser med närliggande karibiska stater, och detta minskar sannolikt risken för att landet med våld skall framhärda i sina krav (Martz, 1977: 175–178; Joseph, 1971: 35–75).

Mycket tröst ligger det dock inte i sådana hypoteser. Guyana vet att dess existens är beroende av Venezuelas och Surinams tysta bifall och att det aldrig, inte ens när det gäller en så prestigemedveten stat som Venezuela, kan vara säkert på om och när interna förhållanden kommer att framtvinga en lösning av detta mångåriga irritationsmoment.

Komplicerad situation

Belizes självständighet fördröjdes i många år på grund av att Guatemala ställde krav på Belizes hela territorium. Också Belize förde, tillsammans med Storbritannien och sina regionala partners i Karibiska Gemenskapen och i avgörande internationella organ en politik med syfte att isolera Guatemala och på så sätt få det att ge upp sina irredentistiska krav och sina annekteringsplaner. Närvaron av en respektingivande brittisk jaktplansstyrka under Belizes första tid som självständig stat hjälpte också den till att konsolidera denna mycket lilla engelskspråkiga utposts suveränitet i Centralamerika. Guatemala har dock inte, trots att man numera har diplomatiska förbindelser med Belize, frångått sina krav. Situationen kompliceras även av det faktum att Belizes gräns är lång och lätt forcerad och därför erbjuder guatemalska flyktingar en lätt väg ut ur sitt land.

Andra mikrostater har också tid efter annan utsatts för liknande hot. Senegal, till exempel, betraktade helt klart Gambia som en onaturlig statsbildning och ansåg att en slutlig sammanslagning med Senegal var oundviklig. Historien hade, enligt Senegals president Leopold Senghor, sitt eget sun-

da förnuft. Gambia och Senegal var ’ett land och ett folk’, (Skurnik, 1972: 145). Gambia framställdes som ’en pil riktad mot vårt hjärta’ (Le Monde, 7. 7. 1976) och ’en dolk riktad mot Senegals sida’ (Rice, 1968: 2 och 317). Att senegaleserna ändå tolererade Gambias självständighet berodde på att de var övertygade om att gambierna i sinom tid skulle besinna sig och inse det logiska i en integration med Senegal (West Africa, 11.7. 1964). Senegals militära intervention efter en kupp mot Gambias premiärminister D. K. Jawara i juli 1981 uppmuntrade faktiskt tillkomsten av den lösa federationen Senegambia . År 1989 accepterade dock Senegal att federationen upplöstes och i och med detta verkar den lilla enklaven Gambias självständighet vara tryggad.

Irans territoriella krav på det övervägande shiamuslimska schejkdömet Bahrain väckte internationell uppmärksamhet första gången i början på 1970-talet och sedan efter den iranska revolutionen 1979. På samma sätt riskerade Djibouti, som en av ’de fem delarna’ av den somaliska nationen, speciellt under sina första år som självständig stat att utsättas för irredentistiska krav från Somalien. Frankrikes respektingivande närvaro i Djibouti, liksom Somaliens sönderfall, reducerade slutligen denna risk till ett minimum.

Också Ekvatorialguinea ställdes en gång inför risken att förintas då nigerianska fackföreningar krävde att landet skulle annekteras på grund av den dåliga behandling nigerianska gästarbetare utsattes för under Macias Nguemas brutala regim på 1970-talet (The Guardian, 27.1. 1976). Och det oljerika Bruneis beslut att, trots sitt medlemskap i Sydostasiatiska Nationernas Förbund (ASEAN), upprätthålla en gurkha-styrka*) i sitt land, är en följd av mångåriga, ständiga hot från grannstaten Malaysien och bär vittne om en insikt om farorna som ligger i en eventuell inre opposition.

Andades säkerhet

Dessa konventionella hot från vinningslystna grannar har inte varit så vanliga bland etablerade mikrostater som bland mikrostater in spe, där ett irredentistiskt krav kan presenteras som ett alternativ till avkolonisering och självbestämmande. Så är fallet rörande Falklandsöarna, Gibraltar, Västra Sahara och Östtimor. När det gäller Falklandsöarna och Gibraltar är det svårare att mobilisera den sympati för tredje världen som dominerar För-

*) Översättarens anmärkning: En gurkhastyrka är en bataljon inom den angloindiska försvarsmakten, huvudsakligen bestående av soldater från stammarna magar och gurung. Gurkhabrigaderna utmärkte sig bl.a. i Falklandskriget 1982.

enta Nationernas generalförsamling. De två kommande mikrostaterna vill nämligen utöva sin rätt till självbestämmande genom ett fortsatt förbund med Storbritannien. Folket både i Gibraltar och på Falklandsöarna lever under ständigt återkommande hot från irredentistiska grannländer och detta färgar hela deras liv. Anatol Livermore uppgav under sin tid som Falklands sändebud i London att han 'åt, sov och andades säkerhet'.

När det gäller Västra Sahara och Östtimor är det internationella samfundets inställning dock något annorlunda. I flera på varandra följande årliga resolutioner har nämligen Generalförsamlingen stött dessa kolonialfolks rätt till självbestämmande. Trots detta och trots att Västra Sahara är erkänt av över 100 stater och åtnjuter medlemskap i den Afrikanska Samarbetsorganisationen (Organization of African Unity), har internationell press inte lyckats rubba Marockos fasta beslut att kolonisera landet och fullständigt integrera det med Marocko. Hassan II byggde bokstavligen en mur av sand runt denna mikrostat i vardande och tvingade därmed 70.000 västsaharabor till ett liv i flyktingläger i Tindouf i grannlandet Algeriet. Dessutom har Marocko låtit tiotusentals marockaner bosätta sig i Västra Sahara för att på så sätt marginalisera den kvarvarande urbefolkningen.

Bara för ett år sedan verkade Östtimors framtidsutsikter till och med dystrare än Västra Saharas. Det internationella stödet betydde i praktiken väldigt litet, gesterna i Förenta Nationernas resolutioner var tomma och ockupationsmakten Indonesiens ekonomi låg i spillror. Det indonesiska bankväsendets bankrutt med åtföljande nationalekonomisk kollaps framtvingade emellertid ett maktskifte. Detta gav Östtimor en möjlighet att bli självständigt. Och i skrivande stund är Östtimor världens yngsta suveräna mikrostat – låt vara beroende av ekonomiskt understöd en lång tid framöver.

Mikrostater – östater

Trots allt har etablerade mikrostater sällan utsatts för konventionella hot från vinningslystna grannländer. I de få fall där en mikrostats territoriella integritet och internationella personlighet har hotats, som i fallen Guyana och Belize, har regionalt och internationellt stöd hållit hotet stånget. Ingen mikrostat, utom Grenada och Kuwait, har invaderats och ockuperats av en annan stat. De flesta mikrostater är östater. Detta faktum gör att det är mycket svårare för eventuellt vinningslystna fastlandsgrannar att inta dem än att inta en angränsande enklavstat. Dessutom har mikrostater alltid kunnat trygga sin fortsatta självständighet genom att lita till redan etablerade statsrättsliga för-

hållanden (Schaffer, 1975: 25) och det internationella systemets fasta beslut att respektera alla sina medlemsländers självständighet och territoriella integritet. Upprätthållandet av sådana normer och den negativa uppmärksamhet som drabbar dem som bryter mot dem är ett avgörande försvar för även den svagaste bland mikrostater.

De konventionella farorna för de etablerade mikrostaterna är därmed få och sporadiska. Det finns emellertid andra faror som framstår som alltmer oroande. Många mikrostater är mycket små och det betyder till exempel att de kan vara sårbara för icke-statliga militära hot i form av invasioner ledda av legosoldater. Dessa faror blev tydliga då det gällde Seychellerna, Komorerna och Maldiverna. De attackerades alla av legosoldater som sponsrades av oppositionspolitiker i exil eller till och med av andra regeringar. Det som slagit omvärlden är att det endast behövdes några dussin beväpnade män för att invadera dessa stater och störta deras regeringar. Bernard Coard på Grenada behövde sålunda uppskattningsvis färre än 50 beväpnade män för att under våldsamt tumult störta regeringen där hans forna kolleger satt (Quester, 1983: 161).

Geopolitiska svagheter

Efter detta började ö-mikrostaternas geopolitiska svagheter uppmärksammas i allt högre grad. Till dessa svagheter hör bl.a. avsaknaden av ett försvar för inlandet (Quester, 1983: 161), oförmågan att övervaka vikar och inlopp eller avlägset belägna öar i en arkipelagstat och avsaknaden av en underrättelsetjänst med resurser och medel för övervakning (Sutherland, 1987: 228). Det finns också ett stort behov av teknisk hjälp och träning av polisstyrkor, halvmilitära enheter och kustbevakning (The Commonwealth Consultative Group, 1985: 51–52).

Alltmer har man också börjat uppmärksamma de växande säkerhetshot som utgörs av drogkurirer, vapenhandlare, penningtvättare och illegala flyktingar. Även en ny sorts sjöröveri som ofta opererar i enorma ekonomiska zoner utgör ett exempel på icke konventionella hot mot småstaters säkerhet. Så verkliga är sådana hot att Belizes premiärminister erkände att droghandeln var ett större hot mot landets integritet än Guatemalas irredentism! (Commonwealth Consultative Group: 27).

Säkerhetsbegreppet omfattar alltså nu även en mängd andra aspekter än territoriell integritet och politisk självständighet. Det inkluderar även ekonomisk frihet och säkerhet samt miljövård (Dommen, 1986: 10). Faktum är att ekonomisk säkerhet och utvecklandet av en gedigen ekonomi i dag allmänt

anses vara det bästa försvaret mot många av de mest hotfulla och destruktiva attacker som mikrostater kan råka ut för (Sutton & Payne, 1991: 193–195).

Miljöbetingelser betraktas likaså ur ett säkerhetsperspektiv. Särskilt ö-mikrostater är utsatta för en mängd naturkatastrofer som kan ha oproportionerliga följder för deras ekonomi och infrastruktur. Sådana katastrofer kan vara en orkan på St Lucia, ett vulkanutbrott på Island eller Montserrat. De kan också orsakas av att vattennivåerna till följd av den globala uppvärmningen stiger och därmed hotar dränka stater som Maldiverna eller Tuvalu. Det är mot bakgrund av detta som Paul Sutton och Anthony Payne argumenterar för att säkerhet när det gäller små stater måste utgå från ett samhälles 'kärnvärden'. Till dessa kärnvärden måste höra samhällets ekonomiska välfärd och skyddandet av dess kultur och identitet. Hoten mot dessa små samhällen är kvalitativt sett annorlunda än de hot som de utvecklade länderna utsätts för. Dessutom kan hoten vara svåra att upptäcka och 'dunkla till sitt ursprung och sin kraft' (Sutton & Payne, 1993: 579–580).

Bilateral hjälp

I sina årsrapporter 1985 och 1997 (The Commonwealth Advisory Group, 1997) undersökte speciella grupper, tillsatta av Brittiska Samväldets sekretariat, olika möjligheter att förbättra säkerheten för Samväldets minsta medlemmar. Man betonade starkt bilateral hjälp, särskilt från större och mer utvecklade stater inom Brittiska Samväldet. Speciell betydelse har, enligt rapporterna, teknisk hjälp när det gäller utbildning av polis och kustbevakningsmanskap, hjälp med bevakning och delad underrättelsetjänst. Australien och Nya Zealand bistår redan östaterna i Stilla Havet med hjälp och stöd i många angelägenheter. Kanada och Storbritannien har stöttat östaterna i östra Stilla Havet både tekniskt och materiellt. Också USA har spelat en betydande roll för att trygga säkerheten för mikrostater både i Karibiska Havet och Stilla Havet.

Inte ens de mikrostater som har en i relation till sin folkmängd stor militär beredskap kan slå tillbaka direkta hot utifrån. Mot den bakgrunden kan större stater vara tvungna att vid akut fara temporärt komma till deras undsättning. Så var fallet 1988 då Indien kom till Maldivernas undsättning efter ett kuppförsök lett av en legotrupp.

Endel mikrostater har säkerhetsöverenskommelser med större stater. På Komorerna, Djibouti och Gabon finns till exempel franska trupper stationerade. USA fortsätter vara ansvarigt för Marshallöarnas, Mikronesiens och Palaus

försvar och upprätthåller baser i Antigua och Barbuda samt på Island. Engelsmännen har två baser på Cypern och en liten övningsstyrka på Belize. Både Frankrike och Spanien håller stridsövningar på Ekvatorialguinea. I Brunei finns en gurkha-kontingent. Försvaret av Nauru vilar, enligt en informell överenskommelse, på Australien. Och Nya Zeeland har ansvar för försvaret av Samoa.

PM för förståelse

I båda ovan refererade samväldesrapporter betonas vikten av regionalt samarbete när det gäller att möta ofta vanliga regionala säkerhetsutmaningar. År 1982 avfattade Östkaribiska Staterna en ’promemoria för förståelse’ (Memorandum for Understanding) där man lade grunden till ett regionalt säkerhetssystem (RSS) bestående av militära, polisiära och kustbevakande sektioner. År 1996 erhöll detta memorandum fördragsstatus. Fördraget fokuserar på oförutsedda händelser, speciellt icke-statliga säkerhetshot: beredskap vid naturkatastrofer, spanings- och räddningsaktioner, marin nedsmutsning, drogförbud, ’penningtvätt’ och andra maffia-aktiviteter samt illegala flyktingoperationer. Årligen samlas RSS-styrkorna till militära övningar, allt oftare tillsammans med utomstående partners. Forum för Södra Stillahavet (i skrivande stund South Pacific Forum, snart Pacific Islands Forum) försökte 1992 i sin ’Honaira Declaration of Law Enforcement Co-operation’ – en deklarationen om samarbete för att upprätthålla lagen – få till stånd samma sak som RSS i Karibien. Med tanke på de enorma avstånden i Stilla Havet är deras uppgift i sanning stor. Stillahavsmikrostaternas ekonomiska zoner är lika stora som det forna Sovjetunionen! Även i denna deklaration ligger betoningen på ett regionalt samarbete mellan öarnas polis-, tull-, kustbevaknings- och immigrationsmyndigheter samt på ett gemensamt regionalt nät för underrättelsetjänster. Tyvärr har inga andra regioner, inte ens mikrostaterna i Indiska Oceanen, hittills lyckats skapa något mer betydande samarbete i denna typ av rätt känsliga säkerhetsfrågor.

Regionalt samarbete, kompletterat med hjälp från utomstående länder, från vänligt sinnade stormakter, från Brittiska Samväldet och Förenta Nationerna kan räcka långt för att kompensera mikrostaternas svagheter i säkerhetshänseende. Mikrostaternas militära resurser kommer högst sannolikt att förbli ringa. 22 mikrostater har en armé eller försvarsstyrka men de är inte större än polisstyrkorna i de övriga, bokstavligt talat obeväpnade mikrostaterna (se kapitlets Appendix II). Så uppgår till exempel Antiguas och Barbudas försvarsstyrka till endast 100 man. Detta betyder att den är mindre än

polisstyrkorna på Dominica och Grenada - vilka båda år 1981 upplöste sina militära försvarsstyrkor.

Omgivningen viktigare än litenheten

Hittills har vår diskussion återspeglat centrala frågeställningar inom den internationella litteraturen och i politiska organisationer inom vilka det – på samma sätt som i Brittiska Samväldet – varit naturligt att behandlat säkerheten för tredje världens mikrostater (som ju de facto utgör den största gruppen inom mikrostatsfamiljen). När det gäller Åland blir perspektivet ett annat. Åland hör till det ekonomiskt välutvecklade och, till största delen, demokratiska Europa. Och trots att några av de säkerhetsfrågor som hittills diskuterats i viss mån även gäller för Europa, bör man ändå ha klart för sig att omgivningen är viktigare än litenheten. För nya eventuella mikrostater i Europa, till exempel Montenegro eller Kosovo, kan den geopolitiska instabiliteten i Balkan betyda betydligt mer än litenheten. Säkerhetsproblemen för Europas etablerade mikrostater är små tack vare den stabila och stöttande omgivningen. Det enda undantaget är Cypern. Men även i detta avvikande europeiska fall är det möjligt att en lösning kan nås tack vare Europeiska Unionens beslut att på sikt acceptera Turkiet som medlemsland.

De erfarenheter Åland har mest att lära av när det gäller dess framtida säkerhet som eventuell självständig stat är de som gjorts av det stora flertalet av Europas mikrostater. Relevant för Åland är också den säkerhetsplanering Färöarna nu gör inför sin eventuella självständighet. I alla dessa mikrostater är militära invasioner, hot från legoarméer, naturkatastrofer och även droghandel försumbara problem. ’Penningtvätt’ och liknande kan eventuellt bli ett hot i framtiden. Men på det hela taget kan Europas minsta suveräna stater leva tryggt och ohotat tack vare sin fredliga och politiskt stabila omgivning.

Ingen av dessa mikrostater upprätthåller någon armé av nämnvärd betydelse, inte ens Island vars geografiska läge dock är av avgörande betydelse för NATO. San Marino ansvarar självt för sin säkerhet. Den lilla republiken förhöll sig orubbligt neutral under hela andra världskriget men hyste ändå 100.000 flyktingar. Trots att artikel 1 i 1939-års vänskapsfördrag med Italien förpliktigar Italien att stötta San Marinos självständighet finns det ingenting i fördraget som talar om en militär försvarsöverenskommelse (Duursma, 1996: 233). San Marino är de facto medlem i Alliansfria Rörelsens Konferens (Conference of the Non-Aligned). Varje slag av militär överenskommelse skulle vara kompromettterande både för dess neutralitet och för detta medlemskap.

Först konsultation

Även Liechtenstein är en neutral stat. Relationerna och fördragen mellan furstendömet och Schweiz är många men någon försvarsöverenskommelse existerar inte. En sådan skulle nämligen underminera de båda ländernas uttalade neutralitet. Liechtenstein omfattas alltså inte av Schweiz försvarssystem. (Duursma, 1996: 169). I Andorra är situationen inte lika klar. Här finns en underförstådd skyldighet för både Spanien och Frankrike att vid behov skrida till åtgärder för att stöda Andorras suveränitet, oberoende och territoriella integritet men inte förrän efter konsultation med Andorras regering. Grannskaps-, vänskaps- och samarbetsfördraget av den 3 juni 1993 mellan de tre länderna definierar deras vänskapliga relationer och förringar inte i något hänseende Andorras historiskt befästa ställning som neutral stat (Duursma, 1996: 345). Att fördraget förpliktigar både Spanien och Frankrike att respektera och främja Andorras suveränitet är i sig självt ett skydd mot en potentiell intervention.

Av Europas fyra minsta mikrostater är det bara Monaco som med sitt läge inne i Frankrike har ett formellt försvarsavtal med Frankrike. I första artikeln i det fransk-monegaskiska fördraget av 1918 förpliktigas Frankrike att försvara Monaco och att behandla dess terriotorium som om det vore en del av Frankrike. Detta betyder dock inte att Frankrike i fredstid utan vidare kan tåga in i Monaco. Innan Frankrike kan vidta några som helst fredsoperationer där måste Monaco ge sitt bifall (Duursma, 1996: 290).

Ingen ändring

San Marinos, Liechtensteins och Andorras historiskt befästa neutralitet har respekterats och respekteras alltjämt av de nära grannstaterna. Genom beslut i Nationernas Förbunds råd blev Åland en demilitariserad och neutral zon. Detta har respekterats internationellt, inte minst av Finland, Ålands nordiska grannländer och Sovjetunionen liksom det nu respekteras av Ryska Federationen. Det finns ingen orsak att tro att denna lagliga ordning skulle ändra när och om Åland blir självständigt. Åland skulle kunna erhålla sin suveränitet inom ramen för sin nuvarande internationella, legala ställning som permanent neutraliserat och demilitariserat territorium.

På lång sikt hör frågan om Ålands säkerhet sannolikt mer samman med Maastrichtfördraget och den påverkan detta har på EU-ländernas framtida säkerhetspolitik. I denna svåra fråga är vissa aktörer, även det skeptiska Storbritannien, mer benägna för en helhetslösning än andra. Ålänningarna som nu är medlemmar i EU skulle i detta hänseende vara i samma sällskap som EU:s

historiskt etablerade neutrala stater (Österrike, Irland, Sverige, Finland och ett antal potentiella medlemsstater och mikrostater, till exempel Malta och Liechtenstein). Mycket beror på hur 'flexibelt' och 'assymetriskt' EU ställer sig till att vissa stater (Frankrike, Storbritannien och Tyskland) önskar ett djupare försvarssamarbete, i detta fall en Europas allierade försvarsenhet, som de neutrala staterna väljer att inte vara med i.

Dessutom finns det i Europa säkerhetsfrågor som bör diskuteras både i och utanför NATO-sammanhang samtidigt som det inom EU finns nyckelländer med djupt rotad neutralitet. Som synes är de europeiska säkerhetsfrågorna i sanning många och komplicerade, och frågan om Ålands säkerhet behöver inte bli en fråga av central betydelse på länge än. Dessutom kan det vara fullt möjligt att bevara Ålands demilitariserade status – även i det högst osannolika fall att ett gemensamt EU-försvarssystem, eventuellt byggt på den döende Västeuropeiska Unionen, kommer till stånd. Många NATO-länder väljer till exempel att inte upplåta sitt territorium för allierade trupper.

Lösningen på dessa problem är idag avlägsen. Alla planer på ett förenat militärt förbund inom EU är ännu i sin linda och berör endast en handfull, för all del centrala, stater. Drömmarna om ett integrerat europeiskt säkerhets- och försvarssystem som sammanfaller med EU:s gränser kommer inte att uppfyllas inom en nära framtid – om ens någonsin.

Om de uppfylls skulle Åland vara i samma situation som de neutrala staterna Finland och Sverige, de två länder som spelar den största rollen för Ålands historiska personlighet, internationella status och framtida utveckling. Sett i ett komparativt perspektiv kan Åland räkna med stort stöd för sin status, rotad som den är i internationell lag. Öriket kunde välja att bli en bland andra neutrala, demilitariserade stater i Europa med sin säkerhet starkt förankrad i det nuvarande internationella systemet, vars kännetecken är respekt för medlemsländernas gränser, territoriella integritet och politiska oberoende.

Ålands status fast förankrad

I NATO-hänseende är Åland i en helt annan situation än de övriga nordiska östaterna och östaterna på kommande. Det är till exempel omöjligt att frågan om ett självständigt Färöarna skulle kunna behandlas skilt för sig eller utanför NATO. Ett självständigt Färöarna måste ta hänsyn till de säkerhetsintressen som berör ett större nordatlantiskt samhälle. Till detta samhälle hör Danmark med Grönland och inte minst Island, som kanske blir Färöarnas andra moderland. Också Färöarnas närmsta granne Storbritannien hör dit liksom

Norge och USA. Det är av avgörande betydelse för alla dessa NATO-länder att de nordatlantiska farlederna hålls trygga. Färöarnas läge är strategiskt oerhört viktigt för dessa känsliga farleder. Teoretiskt sett kan Ålands strategiska läge vara lika betydelsefullt, men efter 80 år av neutralitet och demilitarisering befinner sig Åland i en helt annan strategisk och geopolitisk situation än ö-samhällena i Nordatlanten.

Ålands nuvarande status och säkerhet är fast förankrade i internationell lag. Det finns inte mycket som kan hota denna legala ställning förutom ett mycket långtgående krav på ett enda säkerhetssystem inom EU, ett krav som också skulle gälla andra EU-länder, inklusive Sverige och Finland. I så fall blir den åländska säkerhetsfrågan närmast en fråga om polisiär bevakning liksom den är det i andra, ungefär lika stora, europeiska mikrostater i Ålands situation. Ett sådant bevakningssystem ingår för övrigt även i Färöarnas självständighetsplaner.

Palatsvakter och frivilliga

Vilka tjänster behövs det då idag för att en europeisk mikrostats anspråkslösa säkerhetskrav skall tillgodoses? Liechtenstein, som inte haft någon stående armé sedan 1868, förbehåller sig rätten att inkalla friska medborgare under 60 år om dess säkerhet skulle äventyras (The Europa World Year Book, 1997: 2060). Monaco har ingen officiell militär förutom vakterna vid det kungliga palatset. Säkerheten inom furstendömet överlåts på en 500-man stark poliskår. Andorra har ingen som helst militär budget och säkerheten, både den inre bevakningen och tull- och immigrationsbevakningen, sköts av en liten civil styrka. San Marino har formella militära enheter, till stor del ceremoniella, som skall beskydda republikens tre torn, gränserna och palatset. I nödläge kan alla medborgare mellan 16 och 55 år inkallas till försvarstjänst. Luxemburg är den enda bland de europeiska mikrostaterna som har en reguljär armé bestående av cirka 800 frivilliga tillsammans med en polisstyrka på 560 man. Malta, som förutom Cypern ändå är den mest militariserade av Europas mikrostater, har en armé på blott 1.950 man på en befolkning som överstiger 350.000 invånare.

Färöarnas säkerhet sköts för närvarande av danska och färiska myndigheter. Danskarna har en flottbas där, en luftvärnsstation och en radarstation som övervakar luftrummet mellan Island och Shetlandsöarna. Ett danskt örlogsfartyg med en besättning på ungefär 70 man ansvarar för spanings- och räddningsverksamheten, fiskevattnen och miljöskyddet samt den militära verksamheten i samarbete med Danmarks NATO-partners. Färingarna har

egen kustbevakning som består av ett litet skepp och en motorkryssare. För närvarande byggs ett nytt och större beväpnat sjöbevakningsfartyg. Färingarna står också i beråd att skaffa sig en ny Bell-helikopter med större lyftkapacitet än den Lynx-helikopter de nu har. För närvarande går 1 procent av Färöarnas budget till kustbevakningen. Med de nya investeringarna beräknas denna kostnad stiga till mellan 1,2 och 1,4 procent. Den nya helikoptern kommer att ägas av Atlantic Airways men enligt kontrakt stå till Färöarnas disposition. Kustbevakningen kommer att bestå av cirka 60 man, endast ett fåtal flera än idag.

Säkerheten kostar två procent

Polisstyrkan på Färöarna är jämförbar med andra europeiska mikrostaters. Den består av 105 poliser inklusive reserver plus ytterligare ungefär 50 personer (juridiska experter, sekreterare etc). Regeringen betraktar detta som en överkapacitet, som dock är nödvändig med tanke på att de färiska ösamhällena är geografiskt vitt spridda och ligger långt från varandra. Danmark finansierar denna polisstyrka men om och när Färöarna blir en självständig stat kommer finansieringen att övertas av Färöarna. Den nuvarande regeringen beräknar att kostnaderna för detta kommer att utgöra knappt två procent av statsutgifterna.

Ålands nuvarande säkerhetspersonal är jämförbar med Färöarnas. Polisstyrkan består av 87 poliser plus administratörer till en årlig kostnad av 21,6 miljoner finska mark. Åland finansierar och administrerar självt polisväsendet och kostnaden för detta uppgår till ca 1,7 procent av autonomins utgifter. Tullen sysselsätter 50 personer till en årlig kostnad av drygt 11 miljoner mark. Inom sjöbevakningen (inkluderande gränsbevakningen) arbetar 75 man till en årlig kostnad av ca 28 miljoner mark. Både tullen och sjöbevakningen finansieras och administreras av Finland. Dessa ansvarsområden torde vara en ringa extra kostnad för ett självständigt Åland och skulle i dagsläget utgöra omkring 3 procent av Ålands budget.

Klart är att de europeiska mikrostaterna varken bekymrar sig för eller har nämnvärda utgifter för sin säkerhet. Olikt många andra mikrostater har de den bästa tänkbara omgivningen och bästa tänkbara grannar. De lever helt enkelt inte med samma dagliga säkerhetsbekymmer som så många av tredje världens mikrostater – också de som är jämförelsevis blomstrande och väl utvecklade. Frågan om ett självständigt Ålands säkerhet måste alltså ses i Ålands geopolitiska sammanhang. Geopolitiskt är Ålands ställning jämförbar med Liechtensteins och San Marinos eller Andorras eller Färöarnas.

Men inte ens i mikrostater utanför Europa – Malta, Fiji och många östater i Stilla Havet och förvisso i Karibiska Havet – har säkerhetsproblem allvarligt hotat självständigheten.

Staten okränkbar

Vi har redan diskuterat olika sätt och resurser som mikrostater kan tillgripa om deras säkerhet hotas. Viktigast av allt är dock att aktörerna inom det internationella systemet är fast beslutna att på olika sätt värna de minsta medlemsstaternas självständighet och territoriella integritet. Detta är en viktig form av politisk ’sedvanerätt’ som betyder att en existerande självständig stat – oberoende av hur liten den är – är mer eller mindre okränkbar. Detta utgör ett ytterst starkt försvar för ett litet land. Säkerhetsrådet har nyligen rekommenderat att Tuvalu, med sina endast 10.000 invånare, skall antas som full medlem i Förenta Nationerna. Detta visar fullt ut att det internationella samfundet stöttar varje medlemslands suveränitet, oberoende av storleken. Det är detta samfund som Åland skulle höra till som en självständig stat.

APPENDIX I

Mikrostater med polis- och kustbevakningsenheter men inget formellt militärväsen

ANDORRA
DOMINICA
GRENADA
ISLAND
KIRIBATI
LIECHTENSTEIN
MALDIVERNA
MARSHALLÖARNA
MAURITIUS
MIKRONESIEN
MONACO
NAURU
PALAU
ST. KITTS OCH NEVIS
ST. LUCIA
ST. VINCENT OCH GRENADINERNA
SAMOA
SAN MARINO
SOLOMONÖARNA
TUVALU
VANUATU

APPENDIX II

Mikrostater med militära enheter, ordnade enligt storlek på enheterna

CYPERN	13.700 (inbegripet paramilitära enheter) plus 80.000 reserver och 1.300 grekiska officerare
QATAR	11.800
BAHRAIN	11.000
DJIBOUTI	9.600 (inkluderande paramilitära enheter) plus 3.900 franska soldater.
GABON	9.500 (inkluderande paramilitära enheter) plus 600 franska soldater.
GUINEA-BISSAU	9.250 (inkluderande paramilitära enheter)
BRUNEI	5.000 plus 900 brittiska Gurkhas och 500 man från Singapore
FIJI	3.600
GUYANA	3.100 (inkluderande paramilitära enheter)
SWAZILAND	2.657 (plus paramilitära enheter)
MALTA	1.950
SEYCHELLERNA	1.800 (inkluderande paramilitära enheter och kustbevakning)
SURINAM	1.800
BELIZE	1.750 (plus 100 man i brittiska träningstrupper)
EKVATORIALGUINEA	1.220 (plus franska och spanska träningsenheter)
KAP VERDE	1.100
SÃO TOMÉ o. PRÍNCIPE	900
BAHAMAS	860
GAMBIA	800
KOMORERNA	800 (plus franska trupper)
BARBADOS	154
ANTIGUA OCH BARBUDA	100

Barry Bartmann

Kap. 6 Åland i den Europeiska Unionen

Slutet på det kalla kriget och den plötsliga framväxten av en rad nya stater i Central- och Östeuropa – till och med inom den borttynande gamla Sovjetstatens gränser – har inneburit nya utmaningar för Europas viktigaste organisationer för ekonomi, politik och säkerhet. Behovet att återintegrera före detta satellitstater och republiker i illa fungerande kommunistiska federationer som 'normala' stater i – för att tala med Sovjetunionens sista ledare Gorbachov – Europas 'gemensamma hus', har ställt såväl de nya staterna som de etablerade medlemmarna av de västeuropeiska och nordatlantiska samarbetsorganen inför en minst sagt komplicerad 'integrationsagenda'. Framför allt så finns det ett kraftfullt politisk tryck i riktning mot en snabb integration av de framväxande marknadsekonomierna och nyetablerade demokratierna i Europas institutionella strukturer – medan dörren till förändringar ännu är vidöppen. Stämningarna påminner på sätt och vis om de som låg bakom Greklands (1981), Spaniens och Portugals (1985) inträde i den europeiska gemenskapen efter långa perioder av auktoritära regimer. Även då ställdes de rent ekonomiska integrationsargumenten åt sidan till förmån för en politik som ytterst syftade till att etablera hållbara legala ramar och en stabil demokratisk kultur i dessa länder, något som bedömdes vara betydligt lättare att uppnå innanför än utanför EU:s gränser.

Frågan om NATO:s östliga expansion är naturligtvis ett alldeles särskilt problem i försöken att konstruera ett nytt Europa. Precis som i fallet med utvidgningen av EU finns här svårlösta frågor gällande beredskap och systemanpassning inom praktiskt taget alla av alliansens mest känsliga samarbetsområden: vapen och kommunikationssystem, utbildningsprogram, kommandostrukturer, logistik och underhåll, strategiskt tänkande etc. Än mer kritisk är dock frågeställningen om alliansens förmåga till ytterligare geografisk expansion och trovärdigheten i militära åtaganden som sträcker sig ända fram till den ryska gränsen. Det är lätt att förstå de nervösa baltiska staternas beslutsamma försök att etablera NATO-närvaro på bara ett stenkasts avstånd från St Petersburg.

Samtidigt inser man lätt att detta scenario förorsakar blandade känslor inom vissa kretsar i Bryssel och Washington. Dilemmat är knappast tydliga-

re än i Narva. Endast tre procent av befolkningen i den estniska staden invid den ryska gränsen är nämligen ester! Ännu mer oroande är svårigheterna att hitta en diplomatisk ansats som övertygar misstänksamma ryska ledare om att syftet med NATO-utvidgningen är långsiktig stabilitet och en europaövergripande säkerhetsgemenskap där man undviker ett svåröverblickbart 'säkerhetsvacuum' i Östeuropa. Dessa svårigheter var bara alltför tydliga redan i samband med den relativt begränsade utvidgningen till Polen, Tjeckien och Ungern.

Utvecklingspotential för EU

De problem som medlemmarna i Europeiska Unionen står inför är måhända inte av samma kaliber som risken för en fientlig, förödmjukad och paranoid rysk statsmakt. Tvärtom torde det finnas en betydande utvecklingspotential för EU i dagens Europa. Detta har också på ett effektivt sätt demonstrerats av Tyskland sedan Berlinmurens fall genom att man erbjudit konstruktiv återuppbyggnadshjälp, tillmötesgått ryska behov i en tid av smärtsamma förändringar och stött åtgärder för att återskapa självförtroende, stolthet och hopp för Rysslands plågade befolkning. Trots detta står ändå EU inför liknande problem (som NATO) med anpassning av olika nationella system, övergångsarrangemang, olika institutionella och politiska förutsättningar vilka alla försvårar den planerade utvidgningen av Unionen – något som i sin tur gett nya argument för dem som vill skjuta på utvidgningen bortom den tidshorisont som flertalet tilltänkta nya medlemmar kan acceptera (The Economist).

Det här har också viktiga implikationer för EU:s egen framtid. Vad kommer konsekvenserna enbart av de första kandidaterna i kön att bli på den institutionella strukturen, på beslutsprocessen, på användningen av de regionala fonderna och på den nuvarande jordbrukspolitiken när nya stora agrarekonomier kommer med i Unionen? Den ursprungliga kön som inkluderade de sex ansökarländerna Polen, Ungern, Tjeckien, Cypern och de två snabbväxande och till sin storlek näst intill mikrostaterna Estland och Slovenien, har nu utvidgats med Lettland och Litauen (genom nordisk påtryckning), Slovakien (på grund av demokratiska marknadsreformer i landet), Malta (med sitt EU-positiva nationella parti tillbaka i regeringsställning), Rumänien, Bulgarien och slutligen Turkiet. Det sistnämnda landet har nu på allvar kommit med i medlemsskapsdiskussionen efter år av påfrestande väntan. Detta skedde dock först efter det att de europeiska regeringarna, även i Aten, insett landets nyckelroll som medlare i Mellanöstern, Kaukasusområ-

det och de strategiskt betydelsefulla gas- och oljeregionerna i Centralasien där fyra eller fem republiker har etniska och språkliga kopplingar till sina turkiska fränder (Michalski & Wallace, 1992: 120–124).

Även om ansökarlistan nära nog skulle fördubbla EU:s medlemskapskrets sätter detta knappast punkt för diskussionen om nya medlemsstater. Säkerligen kommer trycket gradvis att öka när det gäller Kroatien, inte minst med tanke på resultatet av det senaste valet och de nya förutsättningar för en progressiv marknadsutveckling som detta medfört. I förlängningen av denna utveckling är det inte ens uteslutet att Unionen tvingas ta sig an problemet Ukraina, ja kanske till och med självaste Ryssland.

Utvidgningen av EU tvingar således fram svåra frågor om ’bredden’ och ’djupet’ på det framtida Europas politiska arkitektur och i vilken grad utvecklingen kommer att leda till en ökande ’asymmetri’ inom Unionen. Processen ställer också de nuvarande medlemmarna inför den svåra utmaningen att rätt hantera stater med svagt utvecklad marknadsekonomi, med stora inslag av statsstödda, hopplöst föråldrade näringsgrenar och stater där de legala ramarna för en fungerande marknadsekonomi ännu inte riktigt är på plats. För närvarande är dessutom, och detta gäller även kandidatländerna från Medelhavsregionen, per capitainkomsterna bara en bråkdel av vad som gäller för de mer avancerade ekonomierna inom Unionen. Men det finns ännu en svår fråga, kanske till och med något av en mardröm för några av dem som brottas med den långsiktiga strukturen hos den växande europeiska familjen, nämligen platsen och rollen för Europas mikrostater.

Mikrostatsfrågan i den Europeiska Unionen

Att introducera denna del av diskussionen med ovanstående rubrik skulle kunna tolkas som om det alltid har funnits en ‘mikrostatsproblematik’ inom EU. Detta är dock en överdrift. Trots allt så var det ju först 1978 som Liechtenstein, snart följt av San Marino, fick status av fullvärdig medlem i en så pass viktig europeisk organisation som Europarådet. Och det var först 1991 som Liechtenstein blev medlem i Förenta Nationerna, även nu snabbt följt av Europas minsta mikrostater. Fullt EU-medlemskap för dessa mikrostater med mycket små diplomatiska resurser har alltså snarare uppfattats som orealistiskt än självklart. Härtill kommer att flertalet av dem hade ekonomiska avtal med sina ‘mentorstater’ som säkrade dem någon form av tillträde till eller association med Unionen. Det verkade således sannolikt att dessa arrangemang var fullt tillräckliga – även om vissa har omförhandlats till nytta för berörda mikrostat.

Luxemburg, en av de ursprungliga medlemmarna i det efterkrigstida Europas institutionella arrangemang, verkade vara undantaget som bekräftade regeln om att fullt medlemskap skulle begränsas till en vagt formulerad uppfattning om ’normal’ statsstorlek, en uppfattning som dominerade inom FN ända fram till den plötsliga avkoloniseringsvågen i början av 1960-talet. Luxemburg kunde utnyttja sin centrala lokalisering, sin historiskt symboliska position mellan Tyskland och Frankrike (med tanke på att ett återuppbyggt förtroende mellan dessa två stora stater i hög grad utgjorde själva raison d’être för det ursprungliga ESCE och EEC) och sin mångspråkiga och välutbildade arbetskraft för att erövra den ena efter den andra av Europas institutioner (Hoscheit, 1992). Man var på sätt och vis Europeiska Unionens lilla Schweiz. Men den dominerande uppfattningen var nog att Luxemburgs position ändå inte var något annat än historiskt unik. Och, trots att man alltså accepterade undantaget Luxemburg, så rapporterade ansedda brittiska The Economist av och till om ’muttranden’ att landets överrepresentation i EU:s organ i förhållande till sin befolkning var demokratiskt problematisk. Hur många tyskar krävs det, till exempel, för att rösta in en enda ledamot i Europaparlamentet i jämförelse med vad som krävs för Luxemburgs nuvarande sex parlamentsplatser?

Mikrostatsproblemet kvarstod alltså – i den mån som det alls uppmärksammades – som en tyst oro som inte märktes särskilt mycket utåt, åtminstone inte i officiella diplomatiska sammanhang.

Under senare år har dock flera faktorer tillkommit som eventuellt kan ha bidragit till att öka känsligheten kring ’småstatsfrågan’ inom Unionen. Den första vågen nya medlemmar kom från de kvarvarande medlemmarna i EFTA med sina rötter i de välmående delarna av nordeuropa (Norge, Sverige, Finland och Island) och centraleuropa (Schweiz, Österrike och Liechtenstein). Även denna relativt modesta utvidgning kan dock komma att medföra svårigheter för processen mot en ’fördjupning’ av samarbetet inom Unionen. Detta gäller till exempel behovet av att utveckla Unionens majoritetsbeslut och omforma reglerna för representationen i Europaparlamentet så att de bättre överensstämmer med kraven om likställt politiskt inflytande per röstande unionsmedborgare. Oron har också gällt möjligheten för Unionen att etablera ett djupare och mer välintegrerat ’post-Maastricht-Europa’ – inkluderande en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – innan inflödet av nya medlemmar riskerar att försvåra denna målsättning. Oron sköts dock i bakgrunden av de uppenbara och naturliga historiska banden till dessa EFTA-stater, inte minst med tanke på att Danmark redan var en EU-medlem och att ett fortsatt utanförskap för detta lands nära partners inom det nordiska samarbetet i sig skulle ha setts som något av en politisk motsägelse. Sist

och slutligen blev det ändå bara tre av dessa EFTA-stater som valde medlemskapsalternativet.

Egna styrkan

I alla nordiska länder verkade EU-opinionen i huvudsak vara delad längs linjen stad–landsbygd. I Norge leddes EU-motståndet av perifera fiskesamhällen i norr och – för andra gången – valde Norge att ställa sig utanför Unionen för att i stället sätta sin tillit till den egna ekonomiska styrkan och sina stora olje- och gasresurser. Även om Island valde att inte ansöka om medlemskap, så visade opinionsundersökningar före det norska folkomröstningen om EU-medlemskap på en betydande isländsk nervositet för att bli isolerade inom den nordiska familjen om Norge skulle gå med i Unionen. Motsvarande opinionsmätningar efter den norska folkomröstningen visade dock på en återgång till mer misstänksamma och fientliga attityder mot EU. De negativa stämningarna var främst motiverade av oron för EU:s gemensamma fiskeripolitik och de hot mot nyttjanderätten av de för landets ekonomiska överlevnad så viktiga fiskeresurserna som denna eventuellt skulle kunna medföra.

Till skillnad från de länder som nu knackar på dörren till EU så ledde inte anslutningen av de tidigare EFTA-staterna till några större problem med nya betungande utgifter för Unionen – även om vissa övergångssvårigheter uppstod för det kraftigt subventionerade jordbruket i de odlingsmässigt rätt ogästvänliga nordliga delarna av Norden. Alla de nya medlemmarna beräknades därtill bli netto-bidragsgivare till EU:s budget.

EU-medlemskapet för Österrike, Sverige och Finland (med Åland) lämnade inte mycket kvar av EFTA som partner till EU. Detta gällde särskilt i förhållande till det breda knippe av överenskommelser mellan EFTA och Unionen som tidigare lett fram till skapandet av EES, det gemensamma europeiska ekonomiska samarbetsområdet som i The Economist har beskrivits som ’ett förrum till det europeiska ministerrådet’. De kvarvarande EFTA-staterna var nu endast Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz. Och även här, på ett för landet typiskt sätt, vägrade de schweiziska väljarna med liten marginal att acceptera ett EES-medlemskap, vilket i sin tur framtvingade en serie av anpassningar i relationen mellan Liechtenstein och Schweiz i syfte att möjliggöra för furstendömet att på egen hand gå med i EES 1995. Som vi redan tidigare noterat så har även de minsta europeiska mikrostaterna nu på allvar kommit in i den internationella diplomatin, inte minst inom FN, och, än viktigare i detta sammanhang, även inom den europeiska diplomatins huvudfora:

Europarådet (med undantag för Monaco) och den europeiska organisationen för säkerhet och samarbete. Ännu mer besvärande för dem i Bryssel som fruktar ett samarbetskoncept där alltför många småstater ingår var måhända Liechtensteins inträde i EFTA-kretsen, först som associerad medlem, därefter som full medlem 1991 och slutligen med full avtalsrätt 1995. Liechtenstein hade därmed blivit en EU-partner med samma status som Norge inom EES. Sedan dess har därtill frågan om fullvärdigt medlemskap i EU varit framträdande i den offentliga debatten inom furstendömet.

Kort sagt, den första vågen av nya EU-medlemmar från EFTA-kretsen har för första gången på allvar introducerat mikrostatsfrågan inom Unionen. Två mikrostater, Liechtensten och Island, är nu fullvärdiga partners med EU inom ramen för EES-samarbetet. Och som Michalski och Wallace redan noterat, skulle det vara mycket svårt för EU att tillbakavisa en ansökan om fullt medlemskap från Liechtenstein – särskilt om det står klart att furstendömet möter kraven på acquis communitaire och acquis politiques i relation till agendan för institutionella reformer i syfte att efter Maastrich fördjupa samarbetet inom Unionen (Michalski & Wallace, 1992: 9).

Sänkning av tulltariffer

En annan viktig utveckling som kan komma att sätta ytterligare fart på mikrostatsfrågan i den kommande diskussionen om Europas politiska arkitektur är Unionens reaktioner på trycket mot en utvidgning i söder och särskilt då ansökningarna om medlemskap från de två medelhavsöarna och mikrostaterna Malta samt republiken Cypern. Utvecklingen av en närmare relation mellan EU och Malta har dock försvårats av en djup klyfta på ön där det nationella partiet varit starkt för ett närmande till Unionen medan arbetarpartiet mera betonat Maltas roll i ett bredare internationellt sammanhang där kopplingarna till mellanöstern och gruppen alliansfria småstater inom FN varit särskilt starka. Arbetarpartiet har också varit förespråkare för en mer restriktiv handelspolitik för att skydda maltesiskt näringsliv och maltesiska arbetsplatser från utifrån kommande europeisk konkurrens. Malta närmade sig för första gången dåvarande EEC 1967 för att utröna möjligheten att få någon form av association. Det associationsavtal som detta resulterade i 1970 medförde en 70 procentig sänkning av Gemenskapens tulltariffer för industrivaror från Malta samtidigt som ön tilläts fortsätta med en handelspolitik utformad för att skydda sin egen industri från konkurrerande import. Utöver detta tillkom ett protokoll rörande ett samarbete på det finansiella och det ekonomiska området såväl som i utbild-

ningsfrågor. I protkollet inskrevs också reduktioner av tarifferna på jordbruksprodukter.

Resultatet lät inte vänta på sig. Under perioden 1972 till 1987 steg Maltas importandel från Gemenskapen från 36,9 till 68,0 procent. Exporten steg under samma period från 40,2 till 71,2 procent. Genom hela denna period fortsatte Gemenskapen att höja importkvoterna för att på så sätt stöda den lilla östatens ekonomiska utveckling. År 1988 överenskom man sålunda om att helt avskaffa alla importtullar på en rad maltesiska matvaror. Den maltesiska ekonomin blev med andra ord snabbt mer eller mindre fullt ut integrerad i den europeiska, något som tydligt märks i ovan nämnda handelssiffror, i inflödet av turister (en dominerande sektor inom Maltas ekonomi), de maltesiska utlandsinvesteringarna och mixen på landets utländska finansiella reserver (Federation of Industries, Malta, 1988).

Nya finansieringskällor

Trots denna utveckling har debatten om ett maltesiskt medlemskap i EU varit intensiv. Oron har varit stor för att ett avskaffande av nuvarande importskydd kan komma att hota öns småskaliga och mindre effektiva näringsliv med övermäktig konkurrens från Europas mångsidiga utbud av lågprisprodukter. Faran var också stor att EU:s höga hälso- och produktsäkerhetskrav tillsammans med de gemensamma tulltarifferna skulle öka kostnaderna för viktig import från länderna utanför EU. Man oroade sig därtill för att möjligheterna till restriktioner mot alltför stor ’import’ av icke-maltesisk arbetskraft skulle minskas – även om ett medlemskap naturligtvis samtidigt skulle betyda ökade möjligheter för maltesarna själva att fritt välja arbetsplats inom hela Unionen. På plussidan nämndes att ett fullt EU-medlemskap skulle tvinga fram en mer effektiv maltesisk industrisektor, även om denna omvandling tveklöst skulle medföra en del smärtsamma övergångsproblem. Mer konkurrenskraftiga produktionskostnader skulle attrahera europeiska multinationella bolag till – som erfarenheterna från Spanien och Portugal visar – produktiva investeringar i Malta. Utöver detta tillkommer de positiva effekterna av deltagandet i olika europeiska teknologiprogram och tillgången till nya källor för finansiellt stöd såsom den europeiska investeringsbanken och de sociala och regionala strukturfondsprogrammen.

På den europeiska sidan har det, även om EU officiellt varit tillmötesgående, vädrats en del oro för Maltas litenhet och vad detta kan komma att betyda för Unionens institutioner och som prejudikat för andra mikrostater som söker medlemskap. Skulle, till exempel, en så liten stat som Malta klara

av de förpliktelser som krävs av ett ordförandeland? Är det rimligt och rättvist att bibehålla nuvarande turordningschema som ju teoretiskt sett kan utesluta en så pass tung medlemsstat som Tyskland i åratal från ledarrollen inom Unionen?

Liknande mummel i bakgrunden skulle helt säkert höras om Åland nådde full suveränitet samtidigt som man bibehöll sin nuvarande position som medlem i EU. Luxemburgs roll är här avgörande. Erfarenheten har nämligen visat att detta lilla land utan problem klarat av de uppgifter som medlemskapet i EU kräver.

Andra orosmolm beträffande Malta var landets förbindelser med Libyen och dess alliansfria status. Ingen av dessa invändningar var dock avgörande eftersom Libyenkopplingen under senare tid tonats ned betydligt och alliansfriheten ju är irrelevant så länge EU inte etablerat någon gemensam försvars- och säkerhetspolitik. Ändå torde Malta vara en relativt lätt sak att hantera för Unionen – åtminstone jämfört med Cypern. Som vi redan tidigare noterat är nämligen litenheten många gånger en fördel när det gäller förmåga till omställning och ekonomisk anpassning. Till Maltas fördel talar även det faktum att den för EU så problematiska jordbruks- och fiskerisektorn är så pass liten som fyra procent av den maltesiska ekonomin, samtidigt som turismen är den stora näringen på ön (Briguglio, 1991). Till detta kommer Maltas låga arbetslöshets- och inflationsnivåer samt en relativt hög per capitainkomst som 1990 var högre än Greklands och Portugals. Det positiva stödet för Maltas medlemskapsambitioner som hittills kommit från medelhavsgrannarna tyder inte heller på att ovan nämnda orosmoln kommer att utgöra några mer avgörande hinder för ett fullständig maltesiskt EU-medlemskap. Så blir Malta troligen den andra mikrostatsmedlemmen i den Europeiska Unionen.

Mikrostat i en mikrostat

Fallet med republiken Cypern är något helt annat. Detta är ju faktiskt en mikrostat i en mikrostat. För även om republiken lyckats övertyga det internationella samfundet om att Cypern är en stat och den turkiska enklavrepubliken i norra Cypern bannlysts från etablerade internationella fora, så medför det betydande svårigheter för EU att diskutera medlemskap med en regering som de facto inte kontrollerar den nordliga tredjedelen av sitt territorium! Cypern har knackat på EU-dörren i mer än tre decennier. Republiken undertecknade ett associationsavtal med EEC 1972, något som dock i praktiken lades på is i samband med den turkiska invasionen av ön 1974. Så sent som 1987, mycket tack vare den nya EU-medlemmen Grekland, påbörjades nya förhandlingar i syfte att åstadkomma en tullunion. År 1990 ansökte Cypern om fullt medlemskap tillsamman med Malta. Den Europeiska Unionen

har försökt övertala turkcyprioterna att förena sig med grekcyprioterna i dessa förhandlingar för att på så sätt bevara den territoriella sammanhållningen hos den cypriotiska statsbildningen. Turkcyprioterna har dock hävdat att de inte kan ingå i en sådan process förrän deras separata och med grekcyprioterna likvärdiga status erkänts. Unionens beslut i mars 1995 att påbörja medlemsskapsdiskussioner med Cypern utan någon intern enighet på ön har provocerat fram en del ursinniga reaktioner bland turkcyprioterna som även hotat med ett samgående med Turkiet, ett hot som dock torde vara svårt att realisera med tanke på Turkiets egna intessen av ett framtida EU-medlemskap.

Från en rent ekonomisk synpunkt är den cypriotiska republiken knappast något större problem med tanke på dess relativa välstånd och på att EU står för huvuddelen av öns utrikeshandel. Trots detta är ändå de politiska kostnaderna för att acceptera en delad mikrostat som fullvärdig medlem i Unionen så pass betydande att de förorsakar stor oro inom ledande EU-kretsar. Cypernfrågan kan mycket väl bli en av de mer svårhanterliga av de många liknande konflikter som ständigt varit närvarande på den internationella agendan under hela efterkrigstiden (Michalski & Wallace, 1992: 127–129).

Den senaste och politiskt mer pressande utvidgningsomgången med de nya demokratiska marknadsekonomierna i Öst- och Centraleuropa aktualiserar inte mikrostatsfrågan. Visserligen skulle man kunna betrakta Estland och Slovenien som mikrostater – och de skulle också listas som sådana om man utgår från det Brittiska Samväldets definition med en befolkningsgräns på 1,5 miljoner (Vulnerability Report). Men de är trots allt ändå stora stater i jämförelse med Europas minsta juridistiktioner som t ex Liechtenstein och Åland. Samtidigt skall man inte heller utesluta att den pågående fragmenteringen av staterna i Europa, inte minst i Balkan, kan komma att medföra ytterligare ett antal mycket små statsbildningar. På sikt kan sammanhållningen av Bosnien-Hertzegovina med dess svaga och till stora delar kosmetiska nationsövergripande institutioner stödda av en betydande internationell styrka sålunda ifrågasättas. Hittills har praktiskt taget inga framsteg gjorts i försöken att få flyktingarna att återvända till sina ursprungliga hemorter i hopp om att återskapa den multi-etniska bosniska mångfalden. Istället ser vi hur etniska mikrostater konsolideras över hela den tidigare så mång-etniska bosniska federationen.

Återskapa ett land

Det finns de facto också flera mycket små stater i regionen (Trans-Dnjiester, Nagorno-Karabakh, Abkhazien och Chechnien) vilka så småningom kan

komma att omvandla sin nuvarande autonomi till internationellt erkänd formell självständighet. Östra Timors slutliga frigörelse efter 25 år av indonesisk ockupation och internationell likgiltighet visar på svårigheterna att förutsäga utvecklingen även av till synes rätt entydiga geopolitiska realiteter. Oaktat detta så verkar det ändå vara rätt sannolikt att vi snart kommer att få se ett självständigt Kosovo i Sydösteuropa – och detta trots det internationella samfundets försök att bibehålla regionen som en del av Serbien. Fakta 'på marken' ändrar sig hela tiden. Även i Montenegro sker en distansering från Belgrad parallellt med ett påtagligt närmande till Västeuropa. En självständig montenegrinsk mikrostat skulle egentligen inte vara liktydig med tillskapandet av en helt ny statsbildning. Det skulle snarare handla om återskapandet av ett land som åtnjöt självständighet från 1799 till 1852 och därefter igen under perioden 1878–1917.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att dagens agenda för en utvidgning av Europeiska Unionen berör flera potentiella mikrostatsmedlemmar, något som för första gången skulle kunna komma att utmana Luxemburgs ända sedan 1957 unika EU-position. Inom den närmaste framtiden torde det vara Malta och Cypern som är mest aktuella. Även Liechtenstein kan bli aktuellt, men till detta återkommer vi nedan i den närmare granskningen av läget för Europas allra minsta mikrostater. Islands ointresse för och motstånd mot EU-medlemskapets lockelser ser dock ut att fortsätta. Landet har dessutom en nordamerikansk koppling som försvårar ett oreserverat närmande till EU. Gudmundur Magnusson har i en träffande formulering klargjort denna dubbla isländska lojalitet: ”Island är det nyaste landet i den Gamla Världen och det äldsta landet i den Nya Världen”.

Europas minsta mikrostater och den Europeiska Unionen

Bortsett från Malta, Cypern och möjligen Liechtenstein, har medlemskap i den Europeiska Unionen inte varit någon prioriterad fråga bland Europas mikrostater. Detta gäller även för de små autonoma territorier vars status och självbestämmande är liknande Ålands. Åland är faktiskt den enda av dessa autonomier som – trots vissa undantag – fullt ut är integrerad i Unionen.

Om man jämför Ålands position med liknande autonomier som Isle of Man, Jersey, Guernsey, Färöarna och Grönland, märker man snart att det inte finns någon enkel utvecklingslinje för graden av självbestämmande (Baldaccino & Milne, 2000: 1–16, 230–241). Några autonomier är starkare inom vissa områden samtidigt som de – jämfört med andra liknande territorier – är betydligt svagare inom andra områden. Ålandsöarnas självbe-

stämmande inom beskattningsområdet är sålunda påtagligt svagare än inom praktiskt taget alla andra europeiska autonomier. Å andra sidan är Ålands konstitutionella status mer robust, inte minst i jämförelse med Färöarna. Orsaken till detta är Ålands förankring i den internationella folkrätten som säkerställer att den finska staten inte kan göra några mer omfattande ingrepp i öarnas staus utan medgivande från det åländska lagtinget (Lindström, 2000). I det färiska fallet är autonomin ett resultat av en frivillig intern decentralisering av den lagstiftande makten från det danska folketinget, något som i princip kan återtas närhelst danskarna så beslutar – även om en sådan åtgärd nog är rätt svårgenomförbar med tanke på den negativa inverkan detta skulle få på Danmarks image som en av de mest utvecklade och liberala bland Europas demokratier. Det faktum att Danmark inte respekterade den knappa majoriteten för ett självständigt Färöarna 1948 och att man så resolut ingrep i öarnas ekonomiska beslutsfattande efter bankkrisen 1992, understryker ändå vikten av de internationella garantierna för den åländska autonomin.

Färöarna och Grönland, ålänningarnas 'mikropartners' i det nordiska samarbetet, valde – till skillnad från Åland – att distansera sig från Europeiska Unionen. Grönland är faktiskt det enda EU-territorium som någonsin utträtt ur Unionen, ett prejudikat som gav upphov till viss oro bland medlemsstaterna i samband med skilsmässan 1981. Grönlands, liksom Islands och Färöarnas, EU-val har primärt styrts av behovet att skydda känsliga vattenområden från den till synes omättliga europeiska fiskeflottan. Grönlands utträde accepterades dock med tanke på att ön fått sin autonomi så sent som 1979 och alltså följde med vid det danska inträdet i Gemenskapen 1973 utan att detta hade någon demokratisk förankring på ön.

Situationen för Färöarna var dock helt annorlunda med tanke på att öarna åtnjutit en omfattande autonomi hela 25 år före det danska medlemskapet aktualiserades. Protokoll nr 2 till det danska anslutningsavtalet 1972 gav färingarna en treårig betänketid innan de slutgiltigt måste avgöra sin relation till Bryssel. Slutligen, i januari 1974, beslöt färingarna genom ett enigt lagting att avvisa ett medlemskap. Huvudorsaken var att man inte ville riskera sina exklusiva rättigheter till de fiskevatten som vid ett medlemskap skulle hotas av Gemenskapens politik i syfte att öppna vattnen för alla medlemsstaters fiskeflottor (Fagerlund, 1997). Färöarna, liksom Isle of Man, oroade sig också för ett medlemskaps långsiktiga konsekvenser för autonomins handlingsutrymme och kraven på att anpassa lagstiftning och regelverk till europeiska normer som kanske är mindre lämpade för perifera öekonomiers behov. En annan viktig faktor var oron för att distansera sig alltför mycket från de viktiga nordiska samarbetspartnerna (och konkurrenterna) Norge och Island.

Frihandel EU–Färöarna

Artikel 227 (5) i det danska anslutningsavtalet klargör att avtalet inte gäller Färöarna. Till en början accepterade Unionens ministerråd en fortsatt tull- och avgiftsfri handel mellan Färöarna och Danmark, något som innebar att varor med ursprung i Färöarna fritt kunde införas till Danmark och därifrån exporteras vidare till andra medlemsstater enligt gällande regler inom Unionen. Under 1989 omförhandlades dock arrangemanget till vad som i praktiken – även om Kommissionen officiellt inte ville medge detta – var en form av frihandelsavtal mellan Färöarna och EU. Den nya överenskommelsen betonade särskilt Unionens gemensamma fiskeripolitik och det faktum att tillgång till den europeiska marknaden kräver någon form av tillgång till fiskevattnen. Detta innebar att den färiska fiskexporten belades med vissa EU-avgifter. Eftersom de nya avgifterna var särskilt riktade mot de vidareförädlade fiskeprodukterna minskades Färöarnas möjligheter att i någon mån diversifiera sin ekonomiska bas. Med tanke på att omkring 80 procent av exporten går till EU så förstår man att detta i längden inte kan vara bra för den färiska ekonomin. Om Färöarna uppnådde suveränitet skulle naturligtvis vägen öppnas för en omförhandling av dessa villkor, något som sannolikt skulle ge Färöarna minst lika goda handelsarrangemang med EU som resten av Europas mikrostater har. Men ett sådant avtal är möjligt endast med fullt suveräna stater eller andra internationella organisationer, vilket Färöarnas nuvarande status inte medger.

Färöarnas valmöjligheter och position i förhållande till ett EU-medlemskap var – och är – därmed rätt olika den åländska situationen. Den färiska ekonomin är baserad på en monokultur, fiske och fiskförädling. Om inte tillfredställande undantagsregler nås, måste öarnas egna fiskemöjligheter till varje pris skyddas med tanke på de ytterst små möjligheterna att inom överskådlig tid åstadkomma någon mer bärkraftig diversifiering av det färiska näringslivet. Skillnaden i förhållande till Åland är här påtaglig. Det åländska välståndet bygger nämligen på en utvecklad, internationellt orienterad och mycket framgångsrik serviceekonomi.

Det internationella handlingsutrymmet – och därmed också utvecklingen av relationerna till EU – är betydligt större för de brittiska autonomierna ('crown dependencies') Isle of Man, Jersey och Gernsey än vad som gäller för Åland och de två danska autonomierna. Dessa små öar är inte delar av det Förenade Kungadömet (UK). De sänder inga representanter till parlamentet i Westminster och de är ställda utanför den brittiska lagstiftningens långa armar – med undantag för områdena utrikespolitik och försvar. Den brittiska regeringen och drottningen är också av tradition skyldiga att tillse

att öarnas styrelse uppfyller kraven på ett acceptebelt styrelseskick ('good government').

Öarna är alltså avancerade autonomier med nära nog full kontroll över sina inre angelägenheter. Deras koppling till Storbritannien gäller egentligen bara drottningen i hennes roll som Herre över Man ('Lord of Man') och Hertig av Normandie ('Duke of Normandy'). Till skillnad från de danska autonomierna är deras status alltså inte en fråga om sentida statlig decentralisering; deras status och folkrättsliga position har istället djupa medeltida rötter. I praktiken kan man dock betrakta den moderna utvecklingen av öarnas självbestämmande som resultatet av en de facto decentralisering, alltså en gradvis växande acceptans från den brittiska regeringens sida av fullständig självständighet för öarna beträffande praktiskt taget alla viktigare inre angelägenheter. Med tiden har, särskilt sedan slutet av det andra världskriget, den brittiska Guvernörens roll i huvudsak blivit allt mer passiv, för att inte säga rent symbolisk (Kermode, 1984). Detta är en av fördelarna med det brittiska konstitutionella systemet. Dess stora 'elasticitet' möjliggör nämligen att etablerade konventioner och prejudikat har kunnat utnyttjas för att gradvis utvecka och stärka öarnas självbestämmande utan krävande förhandlingar eller nya formella avtalstexter (McKercher, 2000). De brittiska autonomierna hör därmed i många avseenden, inte minst vad gäller deras ekonomiska och skattemässiga handlingsutrymme, till de mest avancerade inom dagens europeiska autonomifamilj.

Minimal synlighet

Trots detta är de brittiska autonoma öarna i en del avseenden relativt sett missgynnade. Deras externa synlighet är minimal. De har ingen egen representation i något interstatligt organ som Åland, Färöarna och Grönland har i det nordiska samarbetet. De har inte heller någon säkrad plats i brittiska förhandlingsdelegationer, inte ens om dessa berör områden av stort intresse för dem. Det här står i direkt kontrast till situationen på Färöarna där, till exempel, den danska delegationen i förhandlingarna med britterna om gränserna för de potentiellt betydande gas- och oljefälten i Nordsjön leds av färingen Arni Olafsson. Åland har också en permanent representant vid den finska delegationen i Bryssel. Till och med Prince Edward Island, som en provins i en federation med konstitutionellt sett betydligt mindre frihetsgrader, kan ha sina egna utrikeshandelskontor och har full rätt till egen representation i alla av Ottawa ledda handelsdelegationer. Provinsen har till och med satsat på flera, till sin karaktär närmast 'paradiplomatiska', kontor i fjärran östern i syfte

att främja sin handel och sitt turistutbyte med denna del av världen.

De brittiska autonoma territoriernas beroende av London är näst intill totalt när det gäller hanteringen av deras utrikesintressen. Beträffande EU så innebär detta att de helt saknar varje form av representation i Bryssel. I fråga om Isle of Man har detta gått så långt att inte ett enda sändebud från ön någonsin satt sin fot i Bryssel, något som enligt Bates måhända även avspeglar öbornas instinktiva misstänksamhet mot Unionen. De brittiska autonomiernas regeringar måste helt enkelt förlita sig på att deras intressen inom områden som kan komma att påverkas av EU:s regelverk och lagstiftning artikuleras och bevakas av berörda avdelningar inom inrikesministeriet (Home Office) i London.

I samband med den brittiska anslutningen till dåvarande EEC säkrades ändå viktiga särarrangemang för öarna. Den brittiska regeringen klargjorde dock samtidigt att den egentligen inte hade någon skyldighet att förhandla fram dessa undantag (Fagerlund). De brittiska autonomierna, i olikhet med Nordens autonoma territorier och mer i likhet med en kanadensisk provins, måste alltså i princip acceptera de arrangemang som Whitehall ansåg passa eftersom de inte hade någon särskild utrikespolitisk kompetens eller i folkrätten reglerad internationell status. Storbritannien respekterade dock öbornas demokratiska rättigheter och var inte berett att tvinga in dem i en europeisk integrationsprocess som de inte kände sig manade att delta i. I det Förenade Kungadömets anslutningavtal, protokoll 3, klargörs ändå att öarna är en del av EEC:s tullunion och att deras handel med tredje länder sker enligt unionens gemensamma tulltariffer. Som motprestation skulle all handel i båda riktningar mellan öarna och Gemenskapen vara helt fri. I alla andra avseenden, till exempel inom jordbrukssektorn och användningen av strukturfonderna, stod de brittiska öautonomierna helt fria från Gemenskapens politik och regelverk.

På många sätt var detta ett optimalt arrangemang för öarna eftersom det säkrade deras tillgång till den inre europeiska marknaden samtidigt som de inte var skyldiga att implementera oönskade delar av Unionens politik. Självfallet är ändå deras lagstiftningsmakt i viss mån begränsad av det faktum att de är små öppna samhällen som ändå i andra eller tredje hand påverkas av den europeiska utvecklingen. Som vi vet måste ju till och med europeiska länder helt utanför Unionen idag i allt högre grad anpassa sin lagstiftning till vad som gäller inom EU.

Sedan det brittiska medlemskapet har samtliga dessa öterritorier utvecklat en inkomstbringande finanssektor. Under senare år har har oron inom Europas små off-shore centra ökat för en växande press (särskilt från Tyskland som drabbats av kapitalflykt till närbelägna Luxemburg) i riktning mot en

ökad europeisk harmonisering inom beskattningsområdet. Luxemburg har dock all anledning att motsätta sig en sådan utveckling, något som även gäller för Storbritannien som självfallet vill skydda Londons starka ställning och konkurrenskraft inom sektorn internationell finansservice. Den sittande Labourregeringen har också lovat att motsätta sig alla former av europeisk skatteharmonisering, något som ökat framtidsoptimismen i de brittiska autonomierna. Trots detta bordlades nyligen en motion i Isle of Mans parlament Tynwald som kräver att en 'nödplan' upprättas för att förklara ön helt självständig och införa amerikanska dollar som valuta i det fall Storbritannien ändå skulle gå med på en europeisk skatteharmonisering (McNeil, 1999).

Väsentliga olikheter

Som vi kan se så finns det alltså många viktiga olikheter i arrangemangen mellan Europas autonomier och EU. Ännu mer relevant för Åland är, om självständighet skulle uppnås, erfarenheterna från Europas mikrostater. Av särskilt intresse bland dessa är Liechtensteins position som medlem i EFTA, och sedan 1995 även i Europas Ekonomiska Samarbetsområde, EES. Med tanke på Liechtensteins ställning i EES kan man naturligtvis inte heller utesluta möjligheten att furstendömet kommer att anhålla om fullt medlemskap i EU. För att erhålla ett fungerande EES-medlemskap måste Liechtenstein omförhandla sin tullunion med Schweiz. Det nya avtalet som signerades i november 1994 säkrade att tullunionen länderna emellan kunde bestå – samtidigt som det inte utgjorde ett hot mot Liechtensteins EES-position. Med tanke på Liechtensteins växande högvärdiga industrivaruexport till EU-marknaden var EES-avtalet mycket viktigt.

Liechtensteins EES-avtal undanröjer de tidigare restriktionerna mot främmande inflyttning och bosättning i Liechtenstein. Numera är landets arbetsmarknad i princip öppen för alla EES-medborgare, om än med vissa undantag. På motsvarande sätt har rättigheterna att verka inom Liechtenstein öppnats för utländska företag och banker. Friheten från diskriminerande åtgärder och restriktioner gäller även övriga servicenäringar samtidigt som Liechtenstein numera har full rätt att etablera serviceverksamhet över hela EES-territoriet. Det kanske mest intressanta med denna modell är att Liechtenstein behandlas som en likvärdig och fullt kapabel nationell partner till EU-familjen. Och, som noterats av Jorri Duursma, de potentiella problem som är förknippade med landets litenhet har fullt ut accepterats av EU genom de möjligheter till korrektiva skyddsåtgärder från Liechtensteins sida som avtalet medger (Duursma, 1996: 191–195).

San Marinos position i det framväxande nya Europa är unik. Å ena sidan är det den äldsta kontinuerligt fungerande staten på kontinenten med djupare historiska rötter än till och med mäktiga statsbildningar som Frankrike, Storbritannien och Spanien. Å andra sidan är det en ren 'enklavstat' helt omringad av den italienska republiken och – tillsammans med Vatikanen – den enda kvarvarande resten av tidigare självständighet på den italienska halvön efter Risigomento-rörelsens historiska triumf i samband med Italiens enande. San Marinos tullunion med Italien från 1939 verkade mer eller mindre automatiskt föra in denna urgamla republik i det integrerade Europas inre tullområde och detta blev också EECs beslut i Ministerrådet 1968. Trots detta, med tanke på respekten för republikens suveränitet och särskilda status, överenskom man 1986 med Bryssel om San Marinos status av tredje land vilket innebar att avtalen om etableringsfrihet över hela EU-territoriet inte gällde den lilla republiken.

San Marino, med observatörsplats inom EU, påbörjade förhandlingar 1983 i syfte att klargöra republikens status i EU-systemet. Resultatet av förhandlingarna blev ett avtal 1991 om en formell tullunion mellan San Marino och EU vilken erkände republikens speciella behov och intressen inom den europeiska familjen. San Marino accepterade Unionens gemensamma tulltariffer i handeln med tredje länder. Samtidigt sträcker sig dock avtalet betydligt längre än så. Det syftar sålunda särskilt till att underlätta en diversifiering av San Marinos lilla ekonomi, inte minst inom industrisektorn samt inom servicenäringarna och turismen. Att dessa åtgärder också burit frukt i form av en breddad ekonomisk bas och snabb tillväxt bekräftades nyligen i en rapport från den internationella valutafonden IMF där man applåderade landets ekonomiska framgångar (Prati, McHugh & de Gyor, 1996). Även om det inte finns någon överenskommelse om arbetskraftens fria rörlighet så skall EU-arbetare i republiken och arbetskraft från San Marino i EU behandlas på ett likvärdigt sätt, tolkat som lika anställningsförhållanden och lika rätt till social service (Duursma, 1996: 246–264).

Överenskommelsen övervakas av en samarbetskommitté som även fungerar som reglerare av eventuella konflikter mellan republiken och Unionen. Kommitténs medlemmar kommer från republiken San Marino, kommissionen i Bryssel samt olika EU-medlemsstater. Som Jorri Duursma påpekat så har tullunionen med EU stärkt San Marinos position vis-à-vis Italien. Insamlingen av tullintäkterna rör ju inte längre Italien utan är ett ansvarsområde för Unionen och därmed också en fråga för samarbetskommittén – åtminstone i det fall konflikter om korrekta tullbelopp skulle uppstå. Avtalet med EU har alltså i realiteten stärkt republikens legala status och ekonomiska position.

Tullunion Andorra – EU

Trots sin inklämda position mellan de två stora EU-staterna Spanien och Frankrike har Andorra alltid behandlats som ett tredje land utan några krav på fri etableringsrätt och arbetskraftsrörlighet. Situationen har komplicerats av de oklarheter kring landets legala status som följer av det faktum att dess formella suveränitet var och fortfarande är (dock sedan 1993 på helt nya grunder), knuten till presidenten för den franska republiken och biskopen av Urgell (i Spanien). I en gemensam deklaration fogad till det spanska anslutningsfördraget, lovade Spanien och dåvarande EEC att man skulle klara ut Andorras EU-position inom två år efter den spanska anslutningen. Efter det att förhandlingarna inletts 1988 ingicks ett handelsavtal mellan Andorra och EG vilket godkändes av Europaparlamentet 1990 och trädde i kraft den 1 juli 1991. Avtalet medförde en tullunion mellan Andorra och EU, dock enbart gällande industriprodukter. Unionen samlar enligt avtalet in tullavgifterna från handeln med tredje länder och återbetalar dessa till Andorra samtidigt som landet avskaffat alla sina tullar på produkter från Unionen.

Även om jordbruksprodukter inte omfattas av avtalet så undantas även Andorras jordbruksexport till EU från alla avgifter och andra restriktioner. Trots detta, vilket ännu en gång understryker Unionens beredskap att tillåta särskilda förmåner för de allra minsta politiska enheterna, tillåts Andorra fortsättningsvis tullbelägga jordbruksimporten från EU-länderna. Dessutom är Andorras import (av icke-industriella varor) från tredje land inte drabbad av Unionens gemensamma tulltariffer eftersom landet fortsättningsvis står utanför EU-territoriet. En gemensam kommitté med representanter för Andorras regering och Unionen övervakar att avtalet efterlevs och fungerar också, vid behov, som en form av ‘konfliktlösande’ organ. Precis som i fallet San Marino är fördelen med detta avtal för Andorra att man konsoliderar sin legala status samtidigt som man får god tillgång till europamarknaden, något som bör begrundas noga även av Åland (Duursma, 1996: 359–364).

Mot bakgrund av Monacos tullunion med Frankrike beslöt dåvarande EEC 1963 att Monaco utgjorde en del av Gemensamhetens tullområde – även om reglerna om fri etableringsrätt och fri arbetskraftsrörlighet inte gällde furstendömet. Hittills har ingen tullöverenskommelse mellan Monaco och Unionen ingåtts trots att en sådan sannolikt skulle ge furstendömet samma förmåner som Andorra och San Marino. En formell överenskommelse av detta slag skulle dessutom ge Monaco någon form av direkt representation i EU, troligen i en gemensam kommitté med uppgift att hantera de EU-regler och initiativ som direkt berör furstendömet.

Det finns sålunda ett brett spektrum av arrangemang i syfte att reglera

relationerna mellan den Europeiska Unionen och Europas minsta stater och autonoma territorier. Det är naturligt att en diskussion kring fördelarna och nackdelarna hos dessa modeller utgör den bakgrund ett eventuellt självständigt Åland behöver för att i framtiden kunna ta ställning till om man vill bli kvar i Unionen som fullvärdig medlemsstat eller om man vill uppnå någon form av lösare relation till Bryssel.

EU-frågan på Åland

Vi har redan uppmärksammat att Ålandsöarnas position inom EU är unik bland Europas minsta mikrostater och autonomier då bland dessa enbart Åland återfinns inom Unionens gränser. Det finns därtill flera anmärkningsvärda drag i det åländska EU-medlemskapet. Det första av dessa är det faktum att det var ögruppens status inom folkrätten som möjliggjorde en egen separat anslutning till Unionen. Detta betydde att Ålands sedan lång tid tillbaka etablerade konstitutionella rättigheter, särskilt de som reglerades i hembygdsrätten, måste respekteras även om detta inskränkte på en del av den fria rörlighet inom Unionen som ju är så viktig för hela det europeiska projektet. Det åländska lagtinget har fortsättningvis rätt att begränsa icke-ålänningars rätt att etablera företag och service samt att äga och besitta mark på Åland. Dessa restriktioner bör dock i princip vara desamma för alla EU-medborgare. Dessutom accepterades detta enbart mot bakgrund av att reset-riktionerna inte får skärpas utöver det som gällde i januari 1994 (Fagerlund).

Det är också viktigt att notera att Ålands särskilda ställning i folkrätten uppmärksammas i inledningsavsnittet till Ålands anslutningsprotokoll, sannolikt i syfte att markera ögruppens unika position och därmed undanröja risken för att denna ställning fungerar som prejudikat i andra sammanhang. Hur som helst kvarstår det faktum att Åland torde vara det enda territorium vars status garanteras i Unionens primära lagstiftning.

Lika viktigt var undantaget från Unionens harmonisering av den indirekta beskattningen. Skattefria produkter kan därför fortsättningsvis bjudas ut till försäljning på färjrutterna och flyglinjerna mellan Åland och övriga EU. Med tanke på den enorma betydelse som detta undantag har för såväl den åländska sjöfarten som turistindustrin, så är det knappas förvånande att en EU-anslutning vann övertygande gehör bland de åländska väljarna och politikerna. I den särskilda folkomröstning som arrangerades på Åland röstade hela 74 procent för en EU-anslutning, och i den efterföljande lagtingsomröstningen var 26 av 30 ledamöter för ett åländskt medlemskap. Fördelarna med ett medlemskap enligt de undantagsregler som fastlades i det åländska

anslutningsprotokollet verkade med andra ord mer än väl uppväga de nackdelar som ändå fanns, till exempel när det gäller den till Ålands förutsättningar illa anpassade gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom verkade alternativet till ett medlemskap, alltså att fullt ut behandlas som tredje land, vara förenat med betydande ekonomisk osäkerhet.

Men medlemskapet har också visat sig innebära betydande problem. För det första har inte Ålands representation inom EU-organen kunnat lösas på ett tillfredställande sätt. Trots att Åland överlämnat betydande delar av sin tidigare suveräna lagstiftningskompetens till Bryssel, förvägras man fortfarande (av Finland) rätten till representation i Europaparlamentet. Och även om Åland är representerat vid Finlands permanenta delegation i Bryssel och därtill har viss närvaro i den finska riksdagens kommitté för EU-frågor, så har det visat sig att rätten till konsultationer och påverkan i Helsingfors i frågor som berör ögruppens vitala intressen mer handlar om teori än om handfast praktik.

Regionalisering av Europa

Vissa iakttagare menar dock att dessa problem är något som på sikt bör gå att komma till rätta med. Så har till exempel den förra regeringschefen Roger Jansson vid flera tillfällen hävdat att potentialen för Åland och andra små europeiska regioner ligger i en utveckling av ’regionernas Europa’ och ’subsidiaritetsprincipen’ inom Unionen, något som skulle skydda och stärka regionernas självbestämmande i förhållande till såväl den överstatliga som den statliga nivåns maktutövning. Enligt Janssons tolkning skulle detta betyda att självständighetsfrågan framstår som både onödig och irrelevant med tanke på möjligheterna till en sådan ’regionalisering’ av Europa.

Här är det dock på sin plats med ett varningens ord. ’Regionernas Europa’ är en vision utan konkret innehåll. Regionkommittén hör inte till de konstituerande delarna av Unionen. Dess roll och effektivitet är dessutom starkt begränsade av den heterogena samligen deltagare från städer och kommuner till etniskt baserade autonoma territorier. Kommittén kan vara av viss betydelse för regionerna när det gäller att hålla sig informerad om EU-utvecklingen, men regionernas intressen och beslutskompetens är fortfarande helt i händerna på medlemsstaterna (Christiansen, 1996). Regionkommittén är därför inte någon fungerande ersättning för det demokratiska underskott som Åland drabbats av genom sin närmast obefintliga representation i mer betydelsefulla EU-organ. Vi tvingas därmed konstatera att Åland, som till skillnad från till exempel Isle of Man ju faktiskt ingår i Unionen, egentligen har en förvånansvärt svag position inom EU-systemet.

När den första euforin över det lyckade förhandlingsresultetet med säkringen av fortsatt tax free-trafik till och från Åland väl lagt sig, kan det med tiden också bli allt tydligare att Unionen i realiteten utgör ett allvarligt indirekt hot mot autonomin. Vi tänker här på det faktum att Finland via sin position inom EU-systemet – en position som Åland alltså nära nog helt saknar – kan tillskansa sig ett betydande inflytande över områden som tidigare var autonomins exklusiva behörighet. När ny EU-lagstiftning som berör åländsk kompetens diskuteras i Bryssel måste Åland sålunda förlita sig på Finlands goda vilja att framföra eventuella åländska synpunkter, något som hittills visat sig vara mycket svårt att få gehör för (Nyman). EU kan alltså komma att fungera som något av en trojansk häst för en finsk offensiv mot autonomins beslutsrätt.

Självfallet skulle förutsättningarna för att säkra ålänningarnas självbestämmande och representation i EU-organen i hög grad förbättras om Åland blev ett självständigt EU-land. En suverän åländsk stat inom EU skulle rimligen kunna åtnjuta samma rättigheter som dagens Luxemburg eller sannolikt kommande mikrostatsmedlemmar som Malta. Och även om ett självständigt Åland väljer en lösare EU-anknytning, som till exempel Liechtenstein eller San Marino, skulle möjligheterna att på ett självständigt sätt bevaka sina intressen inom Unionen öka högst avsevärt.

Inga prejudikat

Ett framtida självständigt Åland skulle med andra ord vara i den unika positionen att man skulle få omförhandla sin EU-status utgående från ett redan etablerat medlemskap i Unionen. Eftersom det hittills aldrig hänt att ett område inom Unionen blivit fullt självständigt och utifrån denna nya politiska plattform initierat en omförhandling av sina medlemsskapsvillkor finns det ingen erfarenhet att falla tillbaka på i en sådan situation. Det är en helt annan sak att hantera en ny mikrostatsmedlem som avskilts från en EU-medlemsstat än att förhandla om särskilda arrangemang för externa autonomier som Isle of Man eller etablerade stater utanför Unionen. Bryssel skulle här stå inför en ny potentiell medlem framsprungen ur dess egen familj. Detta skulle utan tvivel aktualisera tidigare diskussioner om möjligheten för Unionen att hantera Europas minsta mikrostater som fullvärdiga medlemmar, och särskilt då de institutionella och representativa implikationerna av ett medlemskap för Malta och Liechtenstein (varav Liechtenstein är av ungefär samma storlek som Åland).

Även om ett sådant scenario naturligtvis inte är problemfritt finns det

ändå en del faktorer som talar för att det skulle gå att åstadkomma en för Åland fungerande lösning. Först och främst måste det förutsättas att förhandlingarna om den åländska suveräniteten skett i civiliserad anda och att Ålands framtida status får sitt fulla stöd i Helsingfors. Detta kan måhända idag tyckas vara en väl långsökt förhoppning, inte minst med tanke på de nedslående historiska erfarenheterna av Finlands intresse av att låta Åland gå sin egen väg. Men om suveränitetsalternativet skulle få en tillräckligt klar och entydig demokratisk uppbackning av det åländska folket blir det svårt för Finland, själv sedan lång tid tillbaka en etablerad liberal demokrati, att avvisa en sådan process. Det skulle säkert också i detta fall finnas möjligheter till konstruktiv och framgångsrika medlingsinsatser i Nordiska Rådets hägn. Hur som helst så är det svårt att tänka sig en åländsk suveränitet och ett åländskt EU-medlemskap utan att detta accepteras och stöds av den finska regeringen. Det här betyder att en kampanj för åländsk självständighet inte bara måste vinna över majoriteten av ålänningarna för sin sak, självständighetssträvandena måste även nå rimlig acceptans hos befolkningen i Finland.

Orörda undantag

Det finns också en del som talar för att ett suveränt Åland i huvudsak skulle kunna bibehålla sina nuvarande undantag inom Unionen. Det kan nämligen vara så att medlemsstaterna föredrar en begränsad omförhandling av Ålandsöarnas nuvarande status med tanke på implikationerna av att acceptera en så pass liten mikrostat som en ny fullvärdig EU-medlem. Unionen skulle med andra ord måhända föredra en åländsk EU-koppling liknande den som övriga mikrostater har. Detta skulle lämna undantagen orörda samtidigt som det i praktiken skulle ge Åland en form av tredjelandsstatus med dess speciella möjligheter och dess risker.

Vi får dock inte glömma att en överväldigande majoritet av de röstande ålänningarna redan valt ett medlemskap i EU, ett demokratiskt beslut som man inte utan vidare kan bortse från. Det finns därtill egentligen inga legala grunder för att ifrågasätta Ålands nuvarande undantag inom Unionen eftersom både Helsingfors och Bryssel enats om dessa, inte som en förmån för Finland som sådant utan som ett uttryck för ett erkännande av Ålands speciella folkrättsliga ställning och rättigheter. Det är i och för sig riktigt att man överenskom om Ålands EU-villkor i samband med Finlands anslutning till Unionen under förutsättning att ögruppen utgjorde en del av Finland. Men samtidigt bekräftade ändå anslutningsprotokollet och ålänningarnas rätt

att själva avgöra om man ville gå med i Unionen i enlighet med avtalade undantagsvillkor, att Åland är en separat konstitutionell enhet. Det finns inte heller någon logiskt hållbar orsak till att de villkor och undantag som då var acceptabla inte skulle vara det även i fortsättningen.

Unionens trohet

Helt klart skulle någon form av medlemskap i Europeiska Unionen stärka den åländska regeringens möjligheter att företräda och skydda ålänningarnas intressen i Europa och världen. Det är också just detta som är suveränitetens stora gåva. Ett åländskt medlemskap skulle bekräfta Unionens trohet mot subsidiaritetsprincipen och dess vilja att hålla famnen öppen för hela den europeiska familjen. De tekniska problem som vissa skeptiker anför är inte större än att de kan lösas. Det är inte heller omöjligt att denna typ av invändningar blir lika kortlivade som de visat sig vara inom den globala FN-familjen. Europa kommer i alla händelser att rakryggat försvara demokratins grundläggande principer. Om ålänningarna söker och uppnår suveränitet i enlighet med dessa principer kommer deras roll i det framtida Europa att vara respekterad och säker.

Barry Bartmann

Kapitel 7. Mikrostaternas diplomatiska representation

Suveränitetens viktigaste och mest centrala prerogativ är rätten till diplomatisk representation, den legala befogenheten att engagera andra stater i det internationella systemet och att delta i vilka som helst interstatliga organisationer som bäst kan tjäna nationella intressen. I många hänseenden är detta suveränitetens stora gåva. Det öppnar nya möjligheter till utveckling och bekräftar slutgiltigt en stats värdighet och legala personlighet. Internationella relationer kan alltså betraktas som 'statsskapets' (statehood*)) raison d'être (Northedge, 1976: 177). Kapaciteten att skydda och främja nationella intressen kan alltså betraktas som suveränitetens mest väsentliga kännetecken. För de stater vars status kan ifrågasättas har rätten till diplomatisk representation varit ytterst viktig. Under en stor del av detta århundrade utnyttjade de minsta europeiska mikrostaterna sina anspråkslösa möjligheter till diplomatiska relationer till det yttersta för att säkerställa och förankra sin suveränitet i internationell rätt.

För de mikrostater som är utsatta för irredentistiska krav kan förmågan att utnyttja de legala normerna och institutionerna inom det internationella systemet vara helt central i kampen för överlevnad. Detta har varit fallet i Belize och Guyana, och förvisso i Kuwait, där försöket att upplösa en av FN:s medlemsstaters internationella, legala personlighet, möttes med chock och vrede i världen, lika mycket på grund av faran för Kuwaits oberoende som på grund av de säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen som stod på spel. Även för mikrostater vars status inte ifrågasätts, är frågan om diplomatisk befogenhet angelägen.

---

*)Översättarens anmärkning: Ordet "statehood" saknar direkt svensk översättning. Då det varit lämpligt har det i denna rapport översatts med "statsstatus, status som självständig stat". I the Random House Dictionary of the English Language, second edition, unabridged 1987, definieras statehood som "the status or condition of being a state (esp. a state of the US)". "Statsskap" är översättarens sätt att lösa översättningsproblemet i fall där uttryck som och med "status" är mycket otympliga eller inte kan användas.

De flesta mikrostater är utvecklingsekonomier som tävlar om utländskt kapital och utvecklingsbidrag. Många behöver hjälp och kunskap om hur man realiserar infrastrukturella projekt. Även de minsta och svagaste bland mikrostaterna har i kraft av sin status som självständiga stater möjlighet till direkt kontakt med utländska regeringar och internationella instanser. Förmågan att tillvarata dessa möjligheter att främja sina egna intressen är i hög grad beroende av hur stort diplomatiskt nätverk de förmår bygga upp. Det finns en utbredd skepsis mot mikrostaters, och även mot vissa större småstaters, förmåga att kunna verka i det internationella systemet. Detta återspeglar inflytandet av tesen om 'politisk realism' och dominansen från staternas traditionella roll som 'storpolitiska' aktörer. Enligt denna åsikt kan mikrostaters yttre relationer närmast beskrivas som ceremoniella eller administrativa (Barston, 1973: 21–22), men inte som den utrikespolitik i ordets egentliga betydelse vilken avses med 'normala' staters aktivitet i det internationella systemet. I den konventionella litteraturen porträtteras små stater, och särskilt då mikrostaterna, allmänt som 'objekt' eller 'konsumenter' i en internationell miljö som de i realiteten inte kan påverka. Det finns två hypoteser som hänför sig till effekten av ringa statsstorlek vilka inledningsvis är av betydelse för oss i denna diskussion. De kan sammanfattas på följande sätt: a) Storlek är den huvudsakliga nationella egenskap som bestämmer graden av en stats internationella involvering. Ju mindre staten är desto färre externa relationer har den (East & Herman, 1974: 291; East, 1973: 564, Kean & McGowan, 1973: 221; Salmore & Hermann, 1969: 23). b) Eftersom storleken bestämmer graden och frekvensen av internationell involvering avgränsar den också statens geografiska och funktionella spelrum. En liten stat är sannolikt begränsad till samspel på den regionala och lokala nivån. Global involvering sker först och främst genom interstatliga organisationer (Fox, 1959: 3; Reid, 1974: 30-31).

Vilken empirisk forskning stöder sig dessa slutsatser då på? Tyvärr har mikrostater sällan tagits med i de studier som försöker reda ut vilket inflytande statsstorlek och andra faktorer har på utrikespolitiken. I sin inflytelserika undersökning utgick Singer och Small från en befolkningsmängd på 500.000, medlemskap i Nationernas Förbund eller Förenta Nationerna och/eller ett erkännande av Storbritannien och Frankrike som nyckelgaranter för legitimiteten ("key legitimizers"), en avgränsning som syftade till att utesluta 'efemära och politiskt betydelselösa furstendömen' (Small & Singer, 1966: 245; Small & Singer, 1973: 590-591).

Största delen av initialforskningen inom småstatsområdet rörde små stater som uppstod under den tidiga avkoloniseringsprocessen och återspeglade såväl Singers och Smalls fördomar mot mycket små stater som det faktum

att mikrostatsfamiljen då ännu var tämligen liten (Alger & Brams, 1967). Men inte heller i Plishkes (1977) senare översikt över mikrostater togs de europeiska mikrostaterna med. En jämförande analys av uppgifter om diplomatiskt utbyte avslöjar två mönster som mikrostater i viss grad även delar med andra småstater. För det första är mikrostater viktiga 'regionala makter' i den betydelsen att formell ackreditering, särskilt utbytet av permanenta beskickningar, begränsas till en liten krets av stater. För det andra prioriterar mikrostater, helt i linje med allmänt omfattade antaganden om små staters internationella orientering, multilateral diplomati både på regional och internationell nivå. Som väntat är mikrostaterna betydligt mindre engagerade i interstatliga institutioner än de större småstaterna vad gäller antal organisationer, personal på fältet och frågor som behandlas. Det är dock viktigt att här och nu betona att dessa olikheter i skala inte stöder uppfattningen att mycket små staters intressen i det internationella systemet skulle begränsa sig till ett rent minimum. Inte utesluter olikheterna heller betydelsefulla bidrag från mikrostaterna i frågor med hög profil, än mindre är de ett handikapp när det gäller att representera för mikrostaten centrala intressen. Maltas ledarskap i den betydelsefulla internationella konferensen för sjörätt är just ett sådant exempel.

Utrikesbeskickningen*) inom mikrostatsdiplomatin

Av alla kanaler till internationellt deltagande som är öppna för mikrostaterna, är etableringen av utrikesbeskickningen den uppenbart svåraste. Det är förvisso den som för mest kostnader med sig: kostnaden för själva ambassadutrymmet, inkvartering av ambassadören och personalen, rekryteringen av sekreterare och kontorspersonal, lokala transporter, omkostnader för ledighet, chifferlänkar och teleförbindelser samt underhållskostnader, låt vara anspråkslösa. Det är speciellt svårt när mikrostater, såsom alla stater, gärna vill upprätthålla en högre standard än vad som är absolut nödvändigt. Kostnaderna är särskilt höga i de viktigaste metropolerna: New York, London, Bryssel, Paris och Washington. Innan kungadömet Tonga nyligen blev med-

*) Översättarens anmärkning: Författaren använder här i originaltexten ordet "overseas", ("overseas missions") alltså "transoceana sändebud/beskickningar" i direkt översättning. Detta sätt att uttrycka sig – helt i enlighet med brittisk tradition – skall dock inte misstolkas som att det enbart handlar om diplomatiska beskickningar "bortom haven". Det är här en allmän beteckning för staters internationella utrikesrepresentation. I den svenska översättningen används därför i det följande "utrikes" i stället för "transocean".

lem i Förenta Nationerna upprätthöll det endast en beskickning utomlands, ambassaden i London som stod för 70 procent av budgeten för utrikesrelationer (Commonwealth Sectretariat, 1970).

Om vi granskar detaljerna i mikrostatsdiplomatin inser vi klart att den mycket ringa storleken varit huvudorsaken till den tidigare begränsningen i mikrostaternas diplomatiska representation. Endast 14 mikrostater har etablerat fler än tio beskickningar utomlands. Bland dem finns oljestaterna Gabon, Qatar och Brunei, de största mikrostaterna som Mauritius och de blomstrande europeiska mikrostaterna – Luxemburg, Island, Cypern och Malta. Däremot har alla små stater i följande storleksklass (mellan en och sex miljoner invånare) utom 12 (Bhutan, Botswana, Lesotho, Namibia och de nya självständiga staterna Armenien, Eritrea, Georgien, Kirgizistan, Makedonien, Moldova, Tadzjikistan och Turkmenistan), fler än tio beskickningar.

Korrelation

Det genomsnittliga antalet permanenta utrikesbeskickningar är åtta för mikrostater och 27 för andra småstater. Det finns en klar korrelation mellan ekonomins omfattning och graden av utrikesrepresentation. Gabon upprätthåller till exempel fler beskickningar utomlands (33 stycken) än alla utom två av de afrikanska länderna söder om Sahara i nästa befolkningsstorleksklass. Detta är ett klart undantag, även bland andra rika mikrostater. Shejkdömet Qatar, med en befolkning på 110.000, blev självständigt år 1970 och hade redan 1975 etablerat hela 26 beskickningar utomlands, ackrediterade i ytterligare 21 stater. Korrelationen mellan diplomatisk representation och inkomstnivå per capita, är mindre klar. Några av staterna med en jämförelsevis skelettartad diplomatisk service är medelinkomst- eller till och med höginkomstländer. Eftersom mikrostaterna dock har begränsade totala resurser tenderar de absoluta kostnaderna att vara avgörande. Det kan antas att en del av förklaringen till mikrostaternas och de små staternas ringa diplomatiska representation står att finna i den självständiga statens ålder. Det tar tid att bygga upp en fungerande diplomatkår. Detta verkar särskilt vara fallet för små stater i storleksklassen 1–6 miljoner invånare, speciellt de nya stater vilka uppstått ur den tidigare kommunistvärldens ruiner. Dessa omständigheter är dock mindre relevanta när det gäller mikrostaterna eftersom dessa sedan tidigare haft ett tak för sin potentiella expansion av den diplomatiska verksamheten. Ett antal mikrostater med färre än fem beskickningar har varit självständiga under 25 år eller längre: São Tomé och Principe, Swaziland, Samoa, Bahamas, Maldiverna, Komorerna. Den typiska mikrostatsbeskick-

ningen är bemannad med två eller tre personer. Detta betyder vanligen att den håller sig till de speciella problemområden som är angelägnast för staten i fråga. Detta innebär ofta att man litar till råd från en betrodd grann- eller beskyddarstat när det gäller svåra och mer obekanta frågor. En sådan 'vän' är vanligen en större regionalmakt, eller, på ett diskret sätt, det forna moderlandet. Med några få undantag finns den viktigaste diplomatiska beskickningen i det forna moderlandet.

De flesta mikrostater är fortfarande beroende av den forna kolonialmakten som handelspartner, bidragsgivare och källa för investeringar, och de väljer helst att få sin högre utbildning tillgodosedd i denna. Mången gång finns det stora emigrantsamhällen där. Dessutom är de europeiska huvudstäderna själva ytterst betydelsefulla centra för diplomatisk aktivitet. De är också viktiga inkörsportar till institutionerna inom Europeiska Unionen. Det finns också viktiga 'regionala' huvudstäder som kräver närvaro av en permanent beskickning. I vissa fall har dessa regionala makter överglänst det forna moderlandets roll. Så har till exempel USA och Kanada gjort beträffande den Västindiska Federationen, och Australien och Nya Zeeland bland småstaterna i södra Stilla Havet. Frånsett den diplomatiska representationen hos dessa 'stora grannar' är den geografiskt mer begränsade regionala diplomatin aktiv och intensiv men skött hemifrån. Typiskt nog är ambassadörerna i likartade grannstater ofta ämbetsmän som pensionerats från utrikesministeriet.

Några mikrostater har förutom sina etablerade beskickningar i New York, i huvudstäderna i det forna moderlandet och i det viktigaste 'regionala' landet även en del andra beskickningar. Dessa är de mikrostater som kommer närmast det mönster för diplomatisk representation som är karakteristiskt för de små staterna i nästa storleksklass (1–6 miljoner invånare). De mest aktiva etablerar beskickningar i andra av den utvecklade världens huvudstäder, någon form av närvaro i den forna kommunistvärlden och ett litet nätverk av beskickningar i sin egen region eller i länder med samma politiska inriktning och ideologi som de.

Inte nedslående

Dessa första intryck av allmänna mönster inom mikrostatsdiplomatin är inte så nedslående som de först kan verka, speciellt inte när det gäller Åland. Man måste komma ihåg att flertalet av mikrostaterna med den minsta utrikesrepresentationen är ytterst små och fattiga östater i södra Stilla Havet. De minsta europeiska mikrostaterna, med levnadsvillkor snarlika Ålands, har en

jämförelsevis respektabel nivå på sin permanenta utrikesrepresentation. Till helt nyligen satte Liechtenstein vid behov oftast sin tillit till överenskommelsen med Schweiz om att landet vid behov kan representera furstendömets intressen utomlands.

För närvarande har Liechtenstein sex beskickningar utomlands: Bern, New York, Bryssel, Genève (EFTA och FN), Wien (OSCE) och Strasbourg (Europarådet). Utgifterna för utrikesangelägenheterna står för 1,8 % av de totala statsutgifterna (Duursma, 1996: 160). Också San Marino har etablerat flera nya utrikesbeskickningar och blivit medlem i ännu flera internationella organisationer. Republiken har åtta utrikesbeskickningar: Rom, Vatikanstaten, Wien, Bryssel, Paris, Bern, New York och Genève. San Marinos utrikesengagemang står för 3 % av republikens totala utgifter. Med sina åtta beskickningar uppvisar också Monaco en jämförelsevis respektabel profil i mikrostatsfamiljen. Det finns monegaskiska beskickningar i Bern, Bonn, Bryssel, Vatikanstaten, Madrid, New York, Paris och Rom. Andorra, vars internationella status avgjordes så sent som år 1993, upprätthåller fyra beskickningar utomlands: Vatikanstaten, Madrid, New York och Paris. Åland har redan tre externa representations- och handelskontor (Bryssel, Helsingfors och Stockholm) vilka skulle kunna omvandlas till fasta ambassader för ett självständigt Åland. Om en liten beskickning etablerades också i New York skulle Ålands diplomatiska profil faktiskt inte behöva se så mycket annorlunda ut än i dag.

Ytterligare beskickningar i Köpenhamn, Strasbourg, Wien, Washington eller London till exempel, kan någon gång i framtiden framstå som lockande, men skulle knappast vara nödvändiga för en trovärdig och effektiv diplomatkår i tjänst hos ett självständigt Åland.

Tabell 7.1: Antal mikrostatsbeskickningar etablerade utomlands

1.	Gabon	33
2.	Qatar	30
3.	Cypern	20
4.	Luxemburg	20
5.	Brunei	18
6.	Malta	16
7.	Island	13
8.	Bahrain	12
9.	Guinea-Bissau	12
10.	Guyana	12

11.	Djibouti	12
12.	Ekvatorial Guinea	11
13.	Mauritius	11
14.	Kap Verde	10
15.	Gambia	9
16.	San Marino	8
17.	Monaco	8
18.	Barbados	7
19.	Fiji	7
20.	Grenada	7
21.	Surinam	7
22.	Belize	6
23.	Liechtenstein	6
24.	São Tomé och Principe	5
25.	Swaziland	5
26.	Samoa	5
27.	Seychellerna	5
28.	Marshallöarna	4
29.	Andorra	4
30.	Antigua och Barbuda	4
31.	Bahamas	4
32.	Dominica	4
33.	Micronesien	4
34.	St. Kitts och Nevis	4
35.	St.Lucia	4
36.	Maldiverna	3
37.	St. Vincent och Grenadinerna	3
38.	Komorerna	2
39.	Vanuatu	2
40.	Palau	2
41.	Tonga	2
42.	Kiribati	1
43.	Nauru	1
44.	Tuvalu	1

(Källa: World Directory of Diplomatic Representation, 1993)

De i tabell I ovan redovisade bilaterala engagemangen kompletteras genom multilateral diplomati, medlemskap i regionala och mellanstatliga organisationer samt deltagande i internationella konferenser. Detta är helt i linje med vad man allmänt antar om små staters internationella orientering. Trots detta deltog ändå den handfull mikrostater som bara för några månader sedan inte var medlemmar i Förenta Nationerna i de FN-organ som var mest relevanta för deras intressebevakning. För alla småstater har den multilaterala diplomatin en symbolisk såväl som en praktisk betydelse. Kritiker säger att multilaterala fora, speciellt internationella konferenser, är rika på retorik men fattiga på substans (Bennett, 1988: 343). Ändå stöder och tillfredsställer även multilateralismens litet högtravande diplomati små stater.

Långt mer än symbolisk

Små stater värderar multilateral diplomati av samma orsaker som de var med om att starta fredskonferenserna i Haag för hundra år sedan. Den multilaterala diplomatin är i sig själv en konstant bekräftelse på att alla personer runt förhandlingsbordet äger värdighet och är legalt jämbördiga. För Europas fyra minsta mikrostater har upprätthållandet och skyddet av 'statsskapet' högsta prioritet när det gäller utrikespolitiken (Duursma, 1996: 160, 222, 274, 335). Detta är förståeligt med tanke på den allmänna skepsis som under största delen av 1900-talet misstänkliggjorde dessa staters strävanden att som likvärdiga medlemmar få delta fullt ut i det internationella systemets beslutsfattande organ. Det här gäller speciellt Andorra vars krav på suveränitet och egen stämma i världspolitiken ständigt motarbetades av Frankrike. Vikten av att få delta i multilaterala institutioner och möten är dock långt mer än symbolisk. För mikrostater måste vissa frågor, när det till exempel gäller att väcka ett internationellt medvetande om den globala uppvärmningens följder för låglänta östater, skötas i ett multilateralt sammanhang – inom regionala såväl som globala organ. De konkreta fördelar som följer med internationell reglering, koordinering av olika länders regionalpolitik, tillgång till hjälp inom ramen för internationella utvecklingsprogram samt möjligheterna till minskat beroende genom ekonomisk diversifiering motiverar mikrostaternas höga prioritering av deltagande i multilaterala och mellanstatliga organisationer. I vissa fall, speciellt när det gäller regionala organ, kan därtill en mellanstatlig organisation vara ett första steg mot en bilateral diplomati, och på så sätt uppskjuta behovet av ett utbyte av beskickningar.

Som man kunde vänta är mikrostatsmedlemskap i internationella organisationer märkbart lägre än det är för småstaterna i storleksklassen 1–6

miljoner invånare. I medeltal hör mikrostaterna till 26 organisationer jämfört med 46 för småstater i storleksklassen över dessa. Som framgår av tabell II nedan tillhör endast tre mikrostater fler än 50 interstatliga organisationer (Gabon, Island och Luxemburg), jämfört med tretton småstater i nästa storleksklass. I dag hör dock alla mikrostater, med undantag av Tuvalu och Vatikanstaten, till Förenta Nationerna. Om vi granskar de europeiska mikrostaternas multilaterala deltagande inom det internationella systemet finner vi att deras involveringsgrad är imponerande. Monaco hör till 25 mellanstatliga organisationer, San Marino 17, Liechtenstein och Andorra 11. Sju mikrostater hör till 10 eller färre internationella organisationer. Alla dessa utom en, Antigua och Barbuda, är mycket små östater i södra Stilla Havet. Europas fyra minsta mikrostater hör till OSCE (säkerhets- och samarbetsorganisationen i Europa). Alla, utom Monaco, är medlemmar i Europarådet. Liechtenstein är fullvärdig medlem i EFTA och part i det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). De andra tre mikrostaterna har diplomatiska förbindelser med EU. Monaco hör till 19 av FN:s specialorgan, San Marino till 6 och Liechtenstein och Andorra till 4.

Tabell 7.2: Mikrostaternas medlemskap i mellanstatliga organisationer

1. Gabon 59
2. Island 55
3. Luxemburg 55
4. Qatar 48
5. Cypern 45
6. Gambia 44
7. Mauritius 39
8. Bahrain 38
9. Guinea-Bissau 35
10. Guyana 34
11. Swaziland 34
12. Barbados 33
13. Djibouti 33
14. Ekvatorial-Guinea 31
15. Grenada 28
16. Malta 28
17. St.Lucia 27
18. Belize 26
19. Komorerna 26

20. Fiji 26
21. Dominica 25
22. Monaco 25
23. Bahamas 24
24. St. Vincent och Grenadinerna 23
25. São Tomé och Principıe 23
26. Kap Verde 22
27. Surinam 22
28. Maldiverna 21
29. Seychellerna 21
30. Brunei 19
31. St. Kitts ochNevis 18
32. San Marino 17
33. Solomonöarna 16
34. Vanuatu 16
35. Tonga 16
36. Samoa 13
37. Liechtenstein 12
38. Andorra 12
39. Kiribati 10
40. Palau 8
41. Nauru 8
42. Marshallöarna 6
43. Antigua och Barbuda 5
44. Mikronesien 5
45. Tuvalu 5

(Källa: The Yearbook of International Organizations 1997)

Med beaktande av att de flesta mikrostater måste agera på världsscenen med begränsade resurser, både i fråga om personal och ekonomi, kan man fråga sig hur de prioriterar. En beskickning i Förenta Nationerna i New York är utomordentligt viktig. Som redan antytts är flaggan utanför FN:s högkvarter, samt säte och stämma i Generalförsamlingen, ett erkännande av den mycket lilla statens internationella status. Än mer betydelsefullt är att permanent diplomatisk representation i New York innebär kontakter med alla stater i det internationella systemet förutom Taiwan, och detta dessutom på en hög nivå. Genom att ha en beskickning i New York har man direkt tillgång till den globala mötesplatsens dagliga agenda, vilket skulle vara omöjligt i en avlägsen mikrostats huvudstad.

Ofantliga informationskällor inom varje policyområde är tillgängliga för mikrostaternas representanter medan deras kolleger hemma i stort sett är hänvisade till periodiska och tillfälliga pressrapporter – eller vad helst de kan snappa upp på Internet. Dessutom är en beskickning i FN ofta en bilateral post på så sätt att den kan bli ackrediterad i USA, Kanada och andra stater på västra halvklotet. Hur viktig den än är, så är en beskickning i New York en mycket stor utgift, speciellt för de minsta utvecklingsstaterna. Gambia och Maldiverna anslöt sig till FN då de blev självständiga, men de upprättade inte permanenta beskickningar förrän långt senare. Samoa fördröjde sitt FN-medlemskap med 14 år mycket på grund av de beräknade kostnaderna. Salomonöarnas enda transoceana diplomatiska representation är den permanenta beskickningen i FN. Och ändå delar den kostnaderna för kontorsutrymmen med Samoa. En gång var ambassadörerna för de två länderna man och hustru!

Skilt utrymme

Brittiska Samväldet försökte, mycket tack vare ett australiensiskt initiativ, tackla problemet med mikrostatsrepresentation i New York genom att finansiera ett gemensamt kontor för sina minsta medlemsstater. Nu tillhandahåller detta kontor varje stat ett skilt ambassadutrymme i gemensamma lokaler med gemensam receptionist. I sin 1997-års rapport rekommenderar det Brittiska Samväldets rådgivande grupp att de mikrostater som ännu står utanför FN skall utnyttja det gemensamma utrymmet (Commonwealth Advisory Group, 1997: 149).

Av intresse för Åland

I detta sammanhang är säkerligen de planer Färöarnas regering har i sitt självständighetsprogram av speciellt intresse även för ett framtida självständigt Åland. Frågan om internationell representation hör till de frågor i den färöiska vitboken (Foroya landsstyri 1999) som utretts grundligast och mest detaljerat. När det gäller att utforma en självständig diplomatkår har färingarna utgått från Islands såväl som från San Marinos erfarenheter och utgifter. Deras medlemsavgifter i internationella organisationer kommer att vara i det närmaste de samma som San Marinos, vilka är en procent av denna stats nationella ekonomi.

Färöarnas nuvarande regering räknar med en anspråkslös men icke desto mindre relativt stor internationell representation, fullt jämförbar med etablerade europeiska mikrostater som till exempel San Marino. En första generationens självständiga ålänningar har säkert mycket att lära av dessa färö-

iska beräkningar. Initialplanen för färöisk representation utomlands presenteras i tabell III nedan:

Tabell 7.3: Planerad diplomatisk representation för en självständig färöisk stat

Ambassad	Årskostnad	Vidare ackreditering	Personal
1. Reykjavik	3 milj.DKK		ambassadör, rådgivare, sekreterare
2. Oslo	3 milj.DKK	Moskva	ambassadör, rådgivare, sekreterare
3. Köpenhamn	3 milj.DKK	Stockholm Helsingfors	ambassadör, rådgivare, sekreterare
4. London	4 milj.DKK	Irland övriga samväldesstater (exkl. Kanada)	ambassadör, 2 rådgivare, sekreterare
5. Washington	5 milj.DKK	Kanada, Mexiko de central sydamerikanska staterna, NAFTA	ambassadör, 2 rådgivare och 2 sekreterare
6. Bryssel	7 milj.DKK	Europeiska staterna (exkl. Norden, Storbritannien, Ryssland, Irland), EU, OECD,WTO, NATO, OSCE7.	ambassadör, 3 rådgivare 2 sekreterare
7. New York	7 milj.DKK	Asiatiska och afrikanska stater	ambassadör, rådgivare, sekreterare

(Källa: Foroya Landsstyri 1999: 75-77)

Härtill kommer att Färöarnas regering valt ut 37 internationella organisationer i vilka de önskar bli fullvärdiga medlemmar inklusive NATO, OECD och de flesta organ vid FN till en kostnad av 30 miljoner danska kronor. Även dessa utgifter är beräknade på basen av erfarenheterna från Island och San Marino. Det är ett ambitiöst program för diplomatisk representation, men så är det också på samma nivå som de europeiska mikrostaternas.

Alternativa modeller för diplomatisk representation

Det finns andra alternativ än den permanenta utrikesbeskickningen vilka gör det möjligt även för mycket små och fattiga stater att utöka sina internationella kontakter. Ett av de mest kända är bruket av multipel ackreditering, ett tillvägagångssätt där en envoyé i en huvudstad samtidigt är ackrediterad i en eller flera andra huvudstäder. Tjänstemän baserade i hemlandet kan också vara ackrediterade som ambassadörer i flera olika huvudstäder. Många stater är naturligtvis också nöjda med att sköta sina relationer med de flesta andra stater utan formella ackrediteringskanaler. Multipel ackreditering ger dock en mer ambitiös stat en internationell profil som annars vore omöjlig. Att tillåta icke-permanent ackreditering är ursprungligen ett uttryck för speciell hänsyn, ett tillmötesgående utöver de minimala procedurerna i utbytet av diplomatiska relationer. Icke-permanenta envoyéer har ansvar för samma uppgifter när de representerar sitt lands intressen som den permanenta utrikesbeskickningen. Det kan hävdas att periodiska besök endast kan betyda deltidsrepresentation. Detta verkar högst sannolikt vara fallet då det inte finns något uppenbart geografiskt förnuft i hur uppdragen fördelas. Islands ambassadör i Danmark är till exempel också ambassadör i Turkiet och Japan!

Men det är också sannolikt att en mikrostats intressen i en huvudstad utan fast representation inte kräver mer än periodiska besök. Diplomatiska relationer på denna nivå kan mycket väl räcka till för de två staternas ömsesidiga behov. Multipel ackreditering är ändamålsenlig och nödvändig i ett internationellt system som består av hela 192 stater. Inte ens de mäktigaste staterna etablerar fasta beskickningar i alla andra stater. Multipel ackreditering är inte så utbredd när det gäller mikrostater som när det gäller andra småstater. Mer än hälften av alla mikrostater har fler icke-permanenta diplomater än fast ackrediterade, men detta inkluderar fem stater med färre än fem etablerade beskickningar. Med så få fasta beskickningar måste minsta lilla ökning av den multipla ackrediteringen resultera i en högre propor-

tion av icke-permanenta beskickningar. Det är bland de mikrostater som är så små att litenheten kan bli ett hinder för att uppnå de utrikespolitiska målen som den multipla ackrediteringsmetoden används mest: Cypern, Island, Guyana, Luxemburg och Malta. I förhållande till sin storleksklass har dessa stater genomgående en allmänt sett hög grad av internationell involvering. Multipel ackreditering tillåter dem att höja sitt totala diplomatiska nätverk till nivåer som är jämförbara med andra små staters, och på så sätt får de internationella relationer i linje med sin målsättning. Även vissa av de mikrostater som har tio eller färre beskickningar (Mauritius, Gambia, Swaziland, Fiji och Barbados) har mer än fördubblat sitt diplomatiska nätverk genom multipel ackreditering. Fallet Island är här särskilt belysande:

Tabell 7.4: Multipel ackreditering. Fallet Island

Residenta beskickningar	Även ackrediterade i:
1. Köpenhamn	Italien, Turkiet, Israel, Litauen, Japan, Vatikanstaten
2. Oslo	Polen, Kroatien, Cypern, Slovakien, Makedonien, Republiken Korea
3. Stockholm	Finland, Estland, Lettland, Slovenien, Albanien, Namibia
4. London	Irland, Grekland, Indien, Nederländerna, Nigeria
5. Paris	Spanien,Portugal, Kap Verde, UNESCO, Europarådet, OECD
6. Moskva	Belarus, Ukraina, Georgien, Armenien, Moldova, Rumänien, Bulgarien
7. Bonn	Österrike, Ungern, OSCE, Schweiz, Montenegro, Tjeckiska republiken
8. Bryssel	Luxemburg, EU, NATO, Liechtenstein, WEU
9. Washington	Kanada, Mexico, Brasilien, Argentina, Chile, Peru, Colombia, Venezuela, Uruguay
10. Genève (FN)	Egypten, EFTA, WTO, ILO alla övriga FN-organ
11. New York (FN)	
12. Reykjavik	Kina

De fyra minsta europeiska mikrostaternas multipla ackrediteringsmönster är snarlikt Islands.

För Ålands del är dessa exempel speciellt relevanta. Ett självständigt Åland kommer sannolikt att ha sina mest betydelsefulla relationer med de europeiska grannländerna. Med beaktande av de korta avstånden mellan Åland och dessa grannländer skulle multipel ackreditering utgående från den redan nu befintliga närvaron i Helsingfors, Stockholm och Bryssel väl tjäna Ålands behov, precis på samma sätt som de europeiska fasta beskickningarna tjänar de behov av ett större kontaktnät i Europa som mikrostater av samma storlek som Åland har.

Förutom multipel ackreditering står också andra diplomatiska kanaler till buds för mikrostaterna. En är samarbete med en annan stat genom vilket mikrostaterna kan säkerställa att deras intressen tillvaratas och att deras medborgare omhändertas över hela världen. Detta kan innebära ett fördrag med en större stat där denna åtar sig att representera den mindre statens intressen, helt och hållet eller som ett supplement till den lilla statens egna diplomatiska representation. Samarbete kan också betyda att man etablerar gemensamma beskickningar tillsammans med grannstater med liknande samhällsförhållanden. Luxemburg har diplomatiska förbindelser med 108 stater men upprätthåller endast tio beskickningar utomlands som är ackrediterade i ytterligare 23 huvudstäder. Genom en överenskommelse med dess Benelux-partners sköts dock Liechtensteins kommersiella och ekonomiska intressen av Belgien och dess politiska och diplomatiska intressen representeras av Nederländerna i de många stater där Luxemburg inte har någon ackreditering (Luxembourg Ministère des Affaires Etrangers, 1977).

Där Liechtenstein inte har permanenta beskickningar representeras dess intressen av Schweiz. Detta innebär inte att Liechtenstein överger sin legationsrätt eller sina möjligheter att ingå fördrag med andra länder. Det är, som schweizarna har understrukit, ett ’bekvämlighetsarrangemang’ för Liechtenstein där Schweiz agerar på instruktioner från regeringen i Vaduz (Raton, 1970: 72–76). På liknande sätt skall italienska konsulat, enligt 1939-års vänskapspakt mellan San Marino och Italien, bistå en San Marino-medborgare i ett tredje land där San Marino inte har etablerat konsulära förbindelser (Duursma, 1996: 228). Enligt det fransk-monegaskiska fördraget av 1918 står den franska diplomatkåren till furstendömets tjänst till den grad att en fransk medborgare kan utnämnas till chef för en monegaskisk beskickning (Duursma, 1996: 282). Och enligt det Trilaterala Fördraget av 1993, vilket slutgiltigt fastställer Andorras legationsrätt, kan både den franska och den spanska diplomatkåren representera Andorra och bistå Andorra-medborgare i tredje land där Andorra saknar diplomatisk representation (Duursma, 1996: 338).

Väg i vänskaplig anda

Dessa exempel är lärorika för Åland. Om man utgår från att vägen till självständighet sker i vänskaplig anda, kan Ålands regering använda sig av liknande överenskommelser med Finland. Det finns också en möjlighet att, enligt modell Luxemburg, underteckna avtal med till exempel övriga medlemsstater i Nordiska Rådet om diplomatisk representation i länder där varken Åland eller Finland har någon beskickning. Denna typ av arrangemang förefaller dock att vara mindre attraktiv för mikrostaterna i utvecklingsvärlden. Med undantag för ett fåtal fall, sådana som Samoas överenskommelse med Nya Zeeland, har de flesta av dessa mikrostater undvikit särskilda fördrag gällande diplomatisk representation. Luxemburgs relationer med Belgien och Nederländerna är intima och förtroendefulla.

På samma sätt har Liechtenstein fått en trygg relation med sitt mycket större grannland Schweiz, en relation som karaktäriseras av Schweiz' lyhörda respekt för furstendömets självständighet och dess roll som främsta försvarare närhelst furstendömets trovärdighet ifrågasatts. Trots år av ihärdiga franska försök att sabotera Andorras arbete för att tillförsäkra sig en oberoende internationell röst, insåg Andorra att det låg i dess intresse att i det Trilaterala Fördraget införliva en liknande stadga om diplomatisk representation, en stadga som i realiteten skulle säkra Frankrikes och Spaniens respekt för furstendömets suveränitet. Men för en del nya mikrostater, där tillräcklig självtillit kanske saknas, är en självständig diplomati den oumbärliga bekräftelsen på en nyvunnen suveränitet (McWilliams, 1969: 19).

I ett nytt nationsbygge är en tydlig internationell profil särskilt viktig och diplomatins formalia och kanaler är det huvudsakliga medlet för att uppnå detta. Om ett nära diplomatiskt samarbete med en större makt kan riskera att den mindre partnerns självaktning och nationella identitet i viss mån åsidosätts, hur förhåller sig det då med gemensam representation med andra mikrostater? Denna lösning har ofta förespråkats i de fall där en mikrostat anser att dess internationella representation är otillräcklig (Plishke,1977: 53-54). Många mikrostater är nära grannar, har samma koloniala erfarenheter och snarlika intressen. Men mikrostater har inte varit mindre känsliga i sina förbindelser med intilliggande småstater än de varit i sina förbindelser med betydligt större stater. Plötsliga självständighetskänslor, vilka förstärks av konstitutionella olikheter och skillnader i politisk kultur, har många gånger resulterat i en betydligt svagare gemenskap än man kunnat förvänta sig. Detta gäller i synnerhet bland små havsomflutna stater där avskildheten gjort rivalitet och ömsesidig misstro till något av en tradition (Ostheimer, 1975: 13-27). Därtill kommer att fastän mikrostater på lite längre sikt säkert kan dra

ekonomisk nytta av ett diplomatiskt samarbete, så är de på kort sikt ofta konkurrenter som sannolikt är bättre betjänta av egna representanter i de huvudstäder vilka utgör viktiga avsättningsmarknader samt källor för investeringskapital och bistånd.

Inte ens bland mikrostater är frågan om relativ storlek oviktig. Fiji, till exempel, som har över 700.000 invånare, är en 'jätte' bland staterna i södra Stilla Havet. Fiji har agerat på andra södra Stillahavs-staters vägnar i vissa internationella fora och i Förenta Nationerna. Men detta har inte utvecklats till en delad 'södra Stillahavs-beskickning' stationerad i Suva. De andra staterna föredrar att upprätthålla sina egna diplomatiska representationer i de huvudstäder som är viktigast för dem: Canberra, Wellington, London, Tokyo. Endast bland mikrostaterna inom samväldet i östra Karibiska Havet är gemensam diplomatisk representation ett acceptabelt arrangemang. Även här finns det dock en varierande praxis. Dominica, till exempel, delar kontorsutrymme i Förenta Nationerna med St. Lucia och har gemensam representation i Ottawa med fyra andra östkaribiska stater, men upprätthåller separata beskickningar i London och Washington.

På liknande sätt representeras Antigua och Barbuda i Ottawa av ambassadören för Östkaribien; det delar kontor – men inte ambassadör – i London med Belize och har sina egna beskickningar i Washington och New York (FN). Att representera en stats intressen och tydliggöra dess identitet inför resten av världen är själva kärnan i de privilegier suveräniteten för med sig. Beslutet att samarbeta med andra stater kräver inte bara en realistisk värdering av ens egna behov utan också en övertygelse om att ett samarbete bäst, och utan att kompromettera någondera stats suveränitet, kommer att tjäna respektive stats intressen. Det kräver också ett visst mått av kallsinnighet inför de lockelser som ligger i separata internationella överenskommelser. Trots allt kan denna typ av diplomatiskt samarbete ändå i många fall vara ett praktiskt alternativ till fullständigt separat representation.

Naturlig partner

Också de större europeiska makterna – Storbritannien, Frankrike och Tyskland – har samma adress i sådana postsovjetiska stater som Kazakhstan, även om de, naturligtvis, har sin egen ambassadpersonal. För Ålands vidkommande kan möjligen Färöarna, med sina långt gångna självständighetsplaner, bli en naturlig partner när det gäller ett välfungerande framtida diplomatiskt samarbete. Även om båda dessa nordiska mikrostater skulle föredra att ha sina egna tjänstemän på plats, så kan samarbete av liknande slag som

Samväldets gemensamma representation i New York framstå som en attraktiv och praktisk lösning både i Torshavn och i Mariehamn.

Slutligen finns det ännu ett medel inom diplomatin som kan utöka en mikrostats internationella relationer: bruket av konsuler, i synnerhet honorärkonsuler. Det skall erkännas att det finns betydande distinktioner i ackreditering och uppgifter, och därför också i privilegier och immunitet, mellan konsuler och ambassadörer. Den diplomatiska representanten är sin stats officiella talesman, ackrediterad av statsöverhuvudet och bemyndigad att för sin stats räkning föra hemliga förhandlingar. En konsuls uppgifter är traditionellt begränsade till mera förvaltningsorienterade ärenden (actes de gestion): skyddandet av uppdragsstatens kommersiella intressen och främjandet av handel, rådgivning och hjälp till medborgare som uppehåller sig i landet i fråga men är fast bosatta i uppdragsstaten, samt diverse andra administrativa funktioner (Sen, 1965: 202-203; Lee, 1961:59-62).

Diplomatiska och konsulära representanters olika funktioner överlappar dock i viss grad varandra och praxis varierar från stat till stat. (The Yearbook of the International Law Commission,1959: 170-178) De flesta stater har slagit samman sina konsulära och diplomatiska tjänster med resultatet att antalet dubbla utnämningar har ökat. Det är bekvämt att ha diplomatiska tjänstemän som är befullmäktigade att utföra en konsuls uppgifter (Lee, 1961: 20-22; Sen, 1965: 219-220). Dessutom är det ofta svårt att sära mellan en stats rent kommersiella intressen och de politiska och även strategiska hänsyn staten har att ta (Sen, 1965: 243).

Konsulat synliggör

Ansvaret för att genom olika kulturella evenemang främja relationerna mellan folken i värdlandet och hemlandet*) har också vissa politiska implikationer eftersom konsuln agerar som talesman och tolk för hemlandets ställningstaganden (Sen, 1965: 243). De politiska och diplomatiska dimensionerna i det konsulära arbetet blir mer framträdande om hemlandet inte representeras av någon fast beskickning utan endast av en konsul (Sen,1965: 248;Lee, 186-189). I vissa fall har även konsuler medgetts den diplomatiska prioritering som tillkommer företrädare för ministernivån (Sen, 1965:224-225).

*)Översättarens anmärkning: Med hemland menas det land en diplomat eller konsuln representerar, med ”värdland” det land där han/hon uppehåller sig eller representerar.

Mikrostaterna i Europa har ofta gett sin konsulära representation en mera ambitiös diplomatisk status. Vissa mikrostater förlitar sig så gott som uteslutande på konsulär representation i sina relationer med omvärlden. I de flesta fall är en mikrostats konsul den enda representanten för hemlandet och som sådan åligger det honom eller henne allena att främja vänskapliga relationer, att ge uttryck för hemlandets ställningstaganden och åta sig all nödvändig representation. Den betydelse en mikrostatskonsul har kan således inte överdrivas. Ett konsulat synliggör en mikrostats internationella identitet i viktiga städer och på orter där man annars knappt skulle känna till dess existens. Ofta kan detta vara den enda funktion konsuln har, eftersom Europas mikrostater inte har något större antal medborgare eller några betydande kommersiella intressen i många av de mer avlägsna huvudstäderna där deras konsulära beskickningar är belägna. Konsulatet är då i första hand en bekräftelse på mikrostatens suveränitet och internationella identitet (Farran, 1960: 131–147).

Mikrostaternas konsulära relationer är vanligen baserade på en icke-professionell s.k. honorärkonsuls tjänster. Bruket att utnämna honorärkonsuler är väl etablerat i västeuropeiska och latinamerikanska stater (Lee, 1961: 305). Det var inte accepterat i kommunistländerna och på annat håll varierar det (Lee, 1961: 15–20; Sen, 1965: 217–218). USA utnämner till exempel endast professionella konsuler eller konsulära tjänstemän men accepterar honorärkonsuler från andra länder (Lee, 1961:17). Till skillnad från den professionella konsuln utnämns honorärkonsuler lokalt och behöver inte vara medborgare i den stat de representerar. Utnämningen till honorärkonsul är inte heller beroende av någon specialträning eller examen, och de får vanligen ingen eller ringa ekonomisk ersättning. Ytterst viktigt är att honorärkonsuler kan engagera sig i ett privat yrke eller kommersiell verksamhet. Eftersom de ofta är medborgare i värdstaten och privat anställda där beviljas de vanligen färre företrädesrättigheter än de mer professionellt arbetande konsulerna.

Det kan också vara så att honorärkonsulns funktioner är mer begränsade än den professionella konsulns, men detta varierar med hemlandets praxis. För mikrostater är dessa eventuella distinktioner mindre relevanta då konsulskåren ofta endast består av honorärkonsuler. Trots allt kan nämligen honorärkonsuler agera med vilken som helst konsuls rang inom det funktionsområde han eller hon fått sig anvisat av hemlandet och som värdlandet accepterat. Eftersom ingen särskild utbildning krävs och ingen fast lön utbetalas, finns det alltid en risk att honorärkonsuln drar större nytta av arrangemanget än uppdragsgivarlandet gör. Den prestige som en konsulärutnämning ger, kan vara en fördel för konsulns privata affärer. Och det är möjligt att honorärkonsuln är för upptagen av sina egna affärer för att ägna sina konsulära

funktioner tillräcklig uppmärksamhet. Å andra sidan är konsuler ofta utvandrare från hemlandet eller 'goda vänner', med detta samt välrenommerade i det land där de är verksamma. Med liten eller ingen penningersättning är honorärkonsulssystemet ett ekonomiskt effektivt sätt att erhålla en representationsnivå som annars vore svår att uppnå. Det är också ett kreativt arrangemang i den meningen att det kan vara av stor nytta för uppdragsstaten att knyta till sig personer som är väl bekanta med de lokala förhållandena och som känner många viktiga personer i värdlandet. För Europas mikrostater står honorärkonsulerna för den huvudsakliga delen av deras diplomatiska utrikesrepresentation. Systemet med honorärkonsuler har också tillåtit dem att upprätthålla direkta kontakter över hela världen. Endast kommuniststaterna ställde sig utanför detta idag mycket väletablerade diplomatiska system.

Tabell 7.5: Honorärkonsuler i europeiska mikrostaters diplomatiska representation

Stat	Antal dipl. beskickningar	Antal kons.beskickningar
Monaco	7	43
Island	13	50
Cypern	20	56
Luxemburg	20	35
San Marino	8	47
Malta	15	82

Konsulat utgör också huvuddelen av de diplomatiska beskickningarna i Europas minsta mikrostater. Tretton av de 41 konsulära sändebuden ackrediterade i Liechtenstein är fast bosatta i furstendömet. Förutom de tre fasta diplomatiska beskickningarna i San Marino (Italien, Vatikanstaten och Malteserorden*)) finns det 32 konsuler ackrediterade i republiken. Det finns 38 fasta

*)Översättarens anmärkning: Malteserordern, Sovrano Militare Ordine di Malta, är en andlig riddarorden som sedan 1834 residerar i Rom, där den innehar ett palats, för vilket den gör anspråk på suveränitet och varifrån den bedriver humanitär verksamhet med egna sjukhus och polikliniker i Italien.

konsulat i Monaco. I Andorra finns det numera, förutom de franska och spanska ambassaderna, ett brittiskt honorärkonsulat. Med tanke på hur nyligen Andorra tilläts fullständiga internationella relationer, kan man vänta att fler konsulat kommer att ackrediteras där inom en nära framtid. Systemet med honorärkonsuler är idealiskt för många av mikrostaterna. Förutom att en honorärkonsul ger hemlandet ett slags synlig officiell närvaro i betydelsefulla centra utomlands kan han/hon också vara en värdefull kontaktlänk till många viktiga tjänster och investeringsfinansiärer. Inte minst ett framtida självständigt Åland torde ha alla förutsättningar att kunna dra nytta av detta arrangemang. Med tanke på Ålands stora kunnande och långa traditioner inom internationell sjöfart skulle det sannolikt vara en enkel sak för ålänningarna att etablera betydelsefulla kontakter och få användbara 'vänner' i viktiga utländska centra.

Konklusion

Vid första ögonkastet kan det verka som om mikrostaternas relativt skelettartade diplomatiska förbindelser bekräftar uppfattningen att mikrostater är 'icke-agerande' mottagare (snarare än aktiva givare) i det internationella systemet, oförmögna till självständiga utrikesrelationer i någon mer meningsfull betydelse. Men ett minimum av diplomatiska förbindelser betyder inte att mikrostater inte kan främja sina egna intressen i det globala samhället. Klart är att få mikrostater har intresse av hela den uppsjö av frågor som står på den internationella dagordningen. Huruvida mikrostater har expertis nog att behandla varje fråga är ovidkommande. Det enda som betyder något är att de kan representera sina intressen inom de områden som direkt berör deras egen välfärd.

Mikrostaterna i södra Stilla Havet, till exempel, har haft ringa intresse för de brännande frågor i Sydafrika och Palestina som så länge dominerande Generalförsamlingens ordinarie möten i FN. En sympatisk och objektiv hållning kan måhända dock noteras i de stater där dessa frågor är livsviktiga, något som i gengäld kan leda till förmånliga krediter och bistånd – eller till och med stöd i för dessa mikrostater så viktiga frågor som stigande havsvattennivåer i södra Stilla Havet och Indiska Oceanen. Detta betyder inte att mikrostatsdiplomatin kan eller behöver begränsas till enstaka kommersiella relationer, lokala utvecklingsprojekt eller mer anspråkslösa och praktiska administrativa dagsangelägenheter. Många av de centrala frågorna inom internationell politik – speciellt de som gäller utveckling av handel, bistånd, teknisk assistans och skuldhantering – berör direkt mikrostaternas egen väl-

färd. Mikrostatsdiplomatin må vara begränsad och beroende av stödjande partners. Men mikrostaterna är dock kapabla att representera sina egna intressen. Litenhet, isolering och begränsade resurser har tidigare kanske hänvisat dem till det internationella samfundets marginaler. Men i dagens globala värld med dess universella institutioner har även den minsta stat tillgång till de möjligheter som detta världsomspännande nätverk ger. Liechtensteins inträde i FN år 1990 är ett tydligt och dramatiskt bevis på framväxten av en ny internationell miljö.

Och för Åland, en potentiellt mycket rik och blomstrande mikrostat, torde de möjligheter som denna miljö ger till och med vara mer löftesrika än för mången annan ministat.

Dag Anckar

Kapitel 8. Det åländska styrelseskicket

I politiska termer går huvudskiljelinjen mellan världens stater mellan demokratier och icke-demokratier. Båda kategorierna är väl representerade. Enligt en uträkning var 50 av 160 nationer i början av 1990-talet grundade på en liberal-demokratisk ideologi, ytterligare 51 klassificerades som demokratier under utveckling medan resten representerade icke-demokratiska regimer (Derbyshire & Derbyshire, 1993: 31–51). Frågan varför vissa länder är demokratiska medan andra inte är det är naturligtvis en av de mest betydelsefulla, intresseväckande och komplicerade inom politisk forskning. Den har utretts med hjälp av många tillvägagångssätt, referensramar och metoder och har därför fått många svar. Dessa kan grupperas på en mängd olika sätt (t.ex. Karvonen, 1997) som inte kan granskas närmare här och nu. Det må räcka med att säga att medan några svar åberopar skillnader i den ekonomiska utvecklingen – en klassisk formulering är att ju förmögnare en nation är desto större är dess chanser att kunna upprätthålla demokrati (Lipset, 1959: 75) – eller skillnader i social pluralism (t.ex. Vanhanen, 1990) så åberopar andra, minsann, skillnader i fysisk storlek. Tron att ringa storlek på något sätt är förenad med hög demokratisk förmåga är väl etablerad i den teoretiska (Dahl & Tufte, 1973) såväl som i den empiriska litteraturen (t.ex. Hadenius, 1992); förfiningar av dessa antaganden hävdar att det i själva verket är en kombination av insularitet och kolonialt arv som åstadkommer en länk mellan litenhet och demokrati (Carsten Anckar, 1997).

Det finns emellertid inget behov att i denna rapport i detalj dröja vid demokratifrågan per se. Beaktande Ålands mikrostatsställning, dess medlemskap i den nordiska gemenskapen, dess historia, dess politiska kultur, dess långa anknytning till Finland och uppbyggnaden av dess självstyrelsesystem råder det inga tvivel om att ett självständigt Åland kommer att vara en demokratisk nation. Den relevanta frågan handlar om vilken typ av demokratisk regim Åland bör överväga. De huvudsakliga valen är i själva verket få. Trots att termen ”demokrati” i sig själv omdebatteras till den grad att det finns litet hopp om att det någonsin kommer att finnas en allmängiltig definition av demokrati (Kimber, 1989: 199–200) är antalet existerande konstitutionella ramar i världens demokratier i själva verket begränsat.

Med undantag av Schweiz är varje existerande demokrati antingen presidentiell, parlamentarisk eller en semipresidentiell hybrid. (Stephan & Skach, 1994: 119–120). Denna klassificering är också delvis riktgivande för strukturen av denna rapport, vars utgångspunkt är att Åland står inför två fundamentala val. Det ena står mellan presidentiellt styre och parlamentariskt styre – dessa är de två främsta demokratiska alternativen för modeller som strukturerar förhållandet mellan den exekutiva och den lagstiftande myndigheten (Lijphart, 1992: 1).

Det andra valet står mellan en demokrati som är majoritär till sitt väsen och en som är konsensuell (Lijphart, 1984). Trots att presidentialism i den empiriska världen sannolikt vanligen innebär majoritetsstyre (Lijphart, 1994), är skiljelinjerna mellan å ena sidan parlamentarism och presidentialism och mellan å andra sidan majoritetsstyre och konsensus inte på något sätt beroende av varandra. De kan därför korsas (t.ex. Lane & Ersson, 1994: 70–73). De formar två olika dimensioner som kan behandlas var för sig. Följaktligen är föreliggande kapitel delat i två huvudsektioner. Den första handlar om valet mellan presidentialism och parlamentarism och berör också frågan om statsöverhuvud. Den andra sektionen belyser dimensionen majoritet kontra konsensus.

Parlamentarism eller presidentialism?

De flesta demokratiska mikrostater har ett parlamentariskt system. Detta är emellertid knappast ett resultat av en allmän tro på parlamentarismens specifika välsignelser för små enheter. Snarare synes det som om valet av regeringsform i stor utsträckning är en funktion av ett kolonialt arv och, följaktligen, diffusion. Å ena sidan har mikrostater som är forna brittiska kolonier infört olika varianter av det brittiska parlamentssystemet; å andra sidan har mikrostater som varit amerikanska eller franska kolonier, som Belau, Komorerna eller Federationen Mikronesien, valt presidentialism. Intressant nog har, av kulturella orsaker (Ghai, 1988:33), Marshallöarna, en annan före detta amerikansk koloni, gått in för parlamentarism; i praktiken har dock politiken på Marshallöarna antagit presidentiella drag (t.ex. Johnson, 1998: 83).

I fallet Åland är situationen något tvetydig i termer av arv. Medlemskapet i den nordiska gemenskapen har i sitt kölvatten en böjelse för parlamentarism, å andra sidan föreskriver den långa samhörigheten med Finland snarare en semipresidentiell (t.ex. Duverger, 1980) styrelseform. Under 1990-talet har Finland dock självt övergett denna regim till förmån för en parlamenta-

risk form av styrelse (Dag Anckar, 1999 a) varför det blivit mindre klart vad som i statsskickshänseende borde följa av Ålands samhörighet med Finland.

Exekutiv stabilitet

Debatten om parlamentarismens och presidentialismens förtjänster och fallgropar har varit tämligen livlig men den har också i viss grad hämmats av metodologisk och analytisk luddighet (Sannerstedt, 1996). Debatten kan inte här relateras i detalj. Ett mycket gott sammandrag ges av Lijphart (1992: 11–20) som räknar upp tre fördelar med presidentialism som samtidigt är parlamentarismens nackdelar och tre nackdelar med presidentialism som samtidigt är parlamentarismens fördelar. Å ena sidan är presidentalism en god sak därför att den gynnar exekutiv stabilitet, därför att folkets val av den högsta exekutiva myndigheten är demokratiskt och därför att den maktfördelning som följer med presidentialism betyder begränsad styrning; å andra sidan är presidentialism illa därför att den tenderar framkalla dödlägen i relationerna mellan exekutiv och legislatur, därför att den i tidshänseende är rigid och därför att den opererar på basis av en vinnaren-tar-allt-regel som leder till splittring och polarisering. I en sammanfattning kommer Lijphart, med beaktande även av empiriska erfarenheter, till den slutsatsen att fördelarna med parlamentarism överväger fördelarna med presidentalism (1992: 25). Det skall erkännas att detta synsätt inte står oemotsagt. Sålunda framkommer i litteraturen den åsikten att medan presidentialism i vissa delar av världen, som i Latinamerika, de facto bidragit till att skapa instabilitet, är de brittiska parlamentssystemen i andra delar av världen, som i det postkoloniala Asien och Afrika, den institutionella boven i dramat (Horowitz, 1990; även Shugart & Carey, 1992).

De flesta forskare tenderar dock vara överens om parlamentarismens komparativa förtjänster. Till de etablerade författarna hör Juan Linz, den kanske mest frispråkiga motståndaren till presidentiella regimer. Han har i en serie skrifter (t.ex. 1990, 1994) hävdat att parlamentariska system är mer befrämjande för demokrati än presidentiella system, speciellt i nationer med politiska klyftor och många politiska partier. För att uttrycka det mer precist hävdar Linz och andra (t.ex. Lane, 1996; Powell, 1982; Przeworski m.fl., 1996; Riggs, 1994, 1997) att de parlamentariska systemens större flexibilitet förhindrar att politiska kriser upptrappas till konstitutionella kriser som kan föra till strukturella sammanbrott, och att det existerar ett allmänt samband mellan presidentialism och ostyrbarhet

som främst härrör från det faktum att presidentialism inte kan handskas med den splittrade majoritetens problem. Med Sartoris ord (1994 a: 86): På det hela taget har presidentialism klarat sig illa. Med Amerikas förenta stater som enda undantag har alla övriga presidentiella system varit sköra – de har regelbundet dukat under för kupper och sammanbrott.

Inte odisciplinerat

Mycket vilar förstås på vilket slag av parlamentariskt eller presidentiellt system som implementeras. I länder med odisciplinerade partier kan ett parlamentariskt system försvåra politikens styrbarhet (t.ex. Sartori, 1994 a: 101–117; Mainwaring & Shugart, 1997); det har, å andra sidan, påståtts att presidentialismens misslyckande kan vara rotat i kombinationen av presidentialism och mångpartisystem (Mainwaring, 1993). I fallet Åland pekar sådana överväganden förvisso i riktning mot parlamentarism: även om det åländska partisystemet är ett mångpartisystem och därför är oförenligt med presidentialism är det inte till den grad odisciplinerat att det skulle utgöra ett hot mot ett parlamentariskt styrelsesätt. Vår allmänna kunskap om samspelet mellan konstitutionell design och andra politiska och sociala faktorer är emellertid långt ifrån fullständig och förvisso behövs det mer komparativ forskning på detta område.

I ett viktigt inlägg betonar Fred Riggs behovet av att seriöst analysera konsekvenserna av presidentialism och på nytt utvärdera amerikanska erfarenheter och därefter komparativt analysera de föreliggande resultaten. En sådan analys, skriver Riggs (1994: 140), hjälper oss förstå det svåra i andra presidentiella regimers situation, varför presidentialism har överlevt i Amerikas förenta stater och vad andra länder måste göra om de vill att deras presidentiella konstitution skall lyckas. Riggs tillägger (1994: 140) att man borde vara försiktig med att rekommendera en presidentiell konstitution för någon av de nya republiker som uppstår ur långa perioder av enpartistyre.

Trots att Åland förvisso inte på något sätt härrör från en sådan regim, ansluter sig denna rapport fullt ut till den försiktighet Riggs förespråkar. I ett viktigt kapitel, som innehåller iakttagelser om många mikrostater, sammanfattar Alfred Stepan och Cindy Skach resultaten av sin komparativa forskning genom att konstatera att förklaringen till varför parlamentarism är ett bättre konstitutionellt ramverk ligger i dess större förmåga att hantera en mångpartimiljö; dess förmåga att beskära exekutivens möjlighet att hårdtolka författningen; dess lägre utsatthet för militärkupper; samt dess större tendens att befordra långvariga parti– eller regeringskarriärer, vilket tillför loja-

litet och erfarenhet till det politiska livet (1994: 132). Denna uppräkning är tillräckligt övertygande för att man skall kunna formulera följande tämligen säkra slutledning: för att värna den allmänna funktionsdugligheten i den framtida regimen på Åland tillråds Åland gå in för parlamentarism snarare än för presidentialism.

Tudelad exekutiv

Naturligtvis finns det hybridsystem. Semipresidentialism är det mest kända och mest omdebatterade. Denna regimtyp har en tudelad exekutiv eftersom den kombinerar en folkvald president som är oberoende av parlamentet med en parlamentariskt vald statsminister och hans regering vilka bör åtnjuta parlamentets förtroende. Det uppenbara teoretiska motivet för att skapa sådana hybridsystem är att de kan dra nytta av de förtjänster rena system har samtidigt som de kan undvika deras svagheter. Sartori, som delar denna åsikt och har kallat en av sina publikationer i ämnet ”Neither Presidentialism Nor Parliamentarism” (1994, b) har, samtidigt som han förhåller sig skeptiskt till fördelarna med semipresidentialism (1994 a: 121–140) förespråkat en hybrid lösning, benämnd “alternate presidentialism” (alterneran-de presidentialism), vars främsta idé är att valla och tukta det parlamentariska systemet genom att förespegla ett presidentiellt alternativ (1994 a: 153). Detta arrangemang innebär att det parlamentariska systemet äger laga kraft under parlamentets mandatperiod endast så länge systemet lever upp till givna normer; om det inte gör det blir regimen under resten av perioden presidentiell.

Denna teoretiska jakt efter den bästa av två världar måste likväl förkastas av det uppenbara skälet att ett sådant system nästan säkert skulle uppmuntra presidentiella konspirationer som syftar till att misstänkliggöra det parlamentariska styrelsesättet: i stället för ordning skulle kaos följa. Vad semipresidentialism per se anbelangar verkar argumentet, att denna regim undviker några av presidentialismens fallgropar samtidigt som den drar nytta av några av parlamentarismens förtjänster och vice versa, långt ifrån övertygande. Lijphart slår återigen huvudet på spiken när han säger (1992: 21) att det är ologiskt att göra anspråk både på fördelarna med parlamentarism och fördelarna med presidentialism eftersom de båda systemen i själva verket opererar i faser. Lijphart åberopar här det faktum att semipresidentiella regimer i praktiken sällan är ”true half-presidential and half-parliamentary” (1994: 95) utan snarare fluktuerar mellan faser av presidentialism och faser av parlamentarism. Semipresidentialism är, för att säga det rent ut, bättre än presi-

dentialism därför att det är bättre att ha ett dåligt system (presidentialism) en del av tiden i stället för hela tiden, och parlamentarism är bättre än semipresidentialism därför att det är bättre att ha ett bra system (parlamentarism) hela tiden än en del av tiden.

Inga förändringar

Ett centralt kännetecken på parlamentariska system är att den exekutiva myndigheten är beroende av den lagstiftande myndighetens förtroende. Detta krav är allaredan tillgodosett på Åland eftersom den exekutiva myndigheten, landskapsstyrelsen, kan regera endast så länge som den behåller lagtingets förtroende. (Eftersom termen landskapsstyrelsen implicerar att Åland är en del av Finland måste den uppenbarligen i framtiden ersättas med en annan term, som till exempel riksrådet eller riksregeringen.) Medan den exekutiva myndigheten tidigare valdes av den lagstiftande myndigheten genom proportionella val, vilket alltid och med nödvändighet framtvingade en koalitionsregering, är metoden sedan 1988 parlamentarisk.

Bildandet av regering initieras av lagtingets talman som efter förhandlingar med de politiska grupperingarna förelägger lagtinget en kandidat till premiärministerposten (lantrådsposten); för att nomineras måste denna kandidat stödas av minst 16 av de 30 lagtingsledamöterna. Efter att ha konsulterat de politiska grupperingarna skall den nominerade kandidaten förete lagtinget en ministerlista och ett regeringsprogram som skall godkännas av minst 16 lagtingsmän. I fall förhandlingarna bryter samman väljs den exekutiva myndigheten av lagtinget i enlighet med den tidigare använda metoden. Proceduren har uppenbarligen tagit modell efter den svenska konstitutionen (Holmberg & Stjernquist, 1998: 107–112) och är i överensstämmelse med allmänna principer för regeringsbildandet i parlamentariska demokratier; det finns därför ingen orsak att föreslå genomgripande förändringar eller omvandlingar.

Minoritetsregeringar

Det nuvarande kravet på att den exekutiva församlingen alltid skall vara en majoritetskoalition borde man emellertid frångå. Observationer i den internationella litteraturen ger vid handen att minoritetsregeringar ofta förekommit under senare decennier i västeuropeiska demokratier (t.ex. Ström, 1990; Bergman, 1995; Damgaard, 1999) och att de nordiska länderna med undantag av Finland numera hör till de länder som har många minoritetskoalitioner

(Müller & Ström, 1997: 707–708; Damgaard, 1992: 192–196; Damgaard, 1999). Beaktande att dessa länder på det hela taget har klarat sig väl borde inte minoritetsparlamentarism alltid och i alla sammanhang betraktas som något ont. I specifika situationer, som politiska kriser, och under perioder av politisk instabilitet kan minoritetsregeringar de facto fylla viktiga funktioner. Så utmärktes till exempel det självständiga Finlands första decennier av minoritetsparlamentarism därför att inget annat system var funktionsdugligt; för att överhuvudtaget fungera demokratiskt måste systemet ta sin tillflykt till minoritetsregeringar. Men hänsyn till den konfliktfyllda partisituationen på den tiden trodde tidiga observatörer de facto att denna form av parlamentarism var den naturliga vad Finland anbelangade (Lindman, 1937).

Det är väl mindre troligt att partisituationen på ett självständigt Åland skulle anta så konfliktfyllda former; dock vore det oklokt att i förväg beröva sig själv en metod att lösa eventuella konflikter. Man borde heller inte förbise det faktum att minoritetsparlamentarism tenderar att främja och framtaga enighet, alldenstund minoritetsregeringar tvingas konstruera riksdagsmajoriteter, genom att förhandla med oppositionspartier. Slutligen utarmar kravet på ständiga majoritetsregimer partilivet och den demokratiska vitaliteten eftersom det begränsar det strategiska manöverutrymmet. Partier kan drivas och drivs ofta inte bara av en åstundan att komma till makten utan också av strategiska kalkyler; om och när de tror sig ha tillräckligt stora chanser att inverka på politiken om de står utanför regeringen kan de, av orsaker som hör samman med valnederlag, intern partipolitik och dylikt, önska stanna i opposition hellre än att förena sig med regeringen (Laver & Schofield, 1990).

Behåll flexibel policy

Vad gäller frågan om man bör kräva att regeringsledamöter även skall vara parlamentsledamöter rekommenderar denna rapport att Åland behåller sin flexibla policy som tillåter regeringsledamöter som inte tillhör den lagstiftande församlingen. Det är sant att principen att ministrar hör till den lagstiftande församlingen är grundläggande i ett parlamentariskt statsskick (Verney, 1992: 35–36) och att ministrar i parlamentariska system vanligen rekryteras från den lagstiftande församlingen och förblir ledamöter i denna (Hague, Harrop & Breslin, 1998: 206). Inom mikrostatsfamiljen ansluter sig förvisso de små öarna i Stilla Havet som är forna brittiska kolonier till denna princip (Dag Anckar, 1997 b: 16–19). Regeln som föreskriver en exekutiv-lagstiftande overlapping i parlamentariska system har dock många undantag i den empiriska världen (Laundy, 1989: 31–32).

Oaktat nyssnämnda praxis i Stillahavsstaterna är sådana undantag särskilt berättigade när det gäller små enheter som inte är lika väl utrustade som stora enheter med personliga resurser. Mer och mer har man kunnat observera att karriärpolitikern dominerar i de västerländska parlamenten: den lokala jordbrukaren, den lojala fackföreningsförkämpen, den framstående företagsledaren – alla förlorar de terräng till professionella politiker för vilka politik är ett heltidsarbete (Hague, Harrop & Breslin, 1998: 197). Denna utveckling är kanske ännu inte alarmerande när det gäller Åland men skulle troligen accelerera om Åland blev en självständig stat. När och om detta sker står Åland inför utsikten att i regering och lagting gå miste om folk för vilka politik inte är en heltidssysselsättning och som har arbetserfarenhet utanför den politiska sfären. I ett litet samhälle som Åland är detta oroande framtidsutsikter. Tillgången på personer som besitter särskilda färdigheter och insikter är nämligen begränsad och om kravet på medlemskap i den lagstiftande församlingen tillämpades skulle möjligheterna att rekrytera sådana särskilt lämpade personer till regeringsposter minska ännu mer.

Inga självklara svar

Några ord bör här inflickas i den ganska intrikata frågan om vem som skall vara statsöverhuvud. Medan denna fråga får självklara svar i monarkier (kungen / drottningen) och presidentiella och semipresidentiella system (presidenten) finns inga lika självklara svar för parlamentariska system. Många olika modeller används. Av mikrostaterna har några forna brittiska kolonier bibehållit drottningen som statsöverhuvud; till dessa stater hör Antigua-Barbuda, Tuvalu och Salomonöarna. Vissa andra parlamentariska system håller sig med presidenter eller liknande institutioner med rent symboliska funktioner, till vars uppgifter hör att representera landet. I några fall är sådana titulärpresidenter direkt valda av folket, i andra fall väljs statsöverhuvudet av parlamentet eller ett valkollegium (Hague, Harrop & Breslin, 1998: 211). I denna andra kategori återfinns mikrostaten Malta, där presidenten utnämns genom ett beslut fattat av representanthuset, och mikrostaten Samoa, som har ett lokalt statsöverhuvud, O le Ao le Malo, som väljs av den lagstiftande myndigheten (t.ex. Ghai, 1988: 34). I andra mikrostater, som Kiribati och Nauru, fungerar ordföranden för den exekutiva myndigheten som statsöverhuvud.

Alla dessa modeller kan förvisso komma i fråga i fallet Åland. Ej ens ett val av ett monarkiskt statsskick är helt uteslutet. För det första presiderar monarker ännu över små och stora nationer på fem av världens sex bebodda kontinenter och tre av de fem nordiska demokratierna är monarkier; enligt

en uträkning är hälften av länderna i Västeuropa konstitutionella monarkier (Hague, Harrop & Breslin, 1998: 211). Dessutom, vilket tydligt framgår ur en statistisk analys av demokratins determinanter, stöttar monarkin konsekvent de villkor som befordrar demokrati och försvagar konsekvent de villkor som underminerar demokrati (Major & Sigelman, 1998). I sökandet efter en lämplig dynasti för Åland borde man dock utgå från en identifiering av nyckelfamiljer i Ålands historia och detta skulle sannolikt bli en allt annat än värdig politisk övning som kunde utgöra en spektakulär och i viss mån märklig komponent i självständighetsprocessen. Eftersom den exekutiva makten i parlamentariska system härrör ur den lagstiftande församlingen och därför av nödvändighet hör samman med partipolitik (Heywood, 1997: 324) rekommenderar denna rapport att ordföranden för exekutiven inte är statsöverhuvud. I stället borde ett särskilt statsöverhuvud etableras i form av en icke-exekutiv president som skulle väljas av lagtinget eller av ett speciellt valorgan utsett av lagtinget. Presidentens uppgift skulle vara att fullgöra ceremoniella plikter och att agera som ett fokus för patriotisk lojalitet.

Majoritetsstyre eller konsensusstyre?

Allmänna kommentarer

I sin mycket citerade bok om demokratier (1984) formulerade Lijphart en kontrastiv modell rörande majoritetssystem och konsensussystem i 21 demokratiska nationer. För att citera hans egen karakteristik i en senare kommentar till verket (Lijphart, 1989: 34) formulerade han en uppsättning majoritetstekniker i en demokratisk styrelse som var logiskt baserade på principen att så mycket makt som möjligt skulle läggas i majoritetens händer; han härledde också en uppsättning logiska motsatser, baserade på principen att på olika sätt dela, sprida och begränsa makten. Härvid uppehöll han sig främst vid politik och representation i plurala samhällen där folket är delat i mer eller mindre permanenta etniska och andra sociala grupper med egna intressen (1984, 22–23) och trots att detta måhända är mindre relevant för det tämligen homogena Åland kan valet mellan en majoritetsmodell och en konsensusmodell i särskilda fall av splittring förvisso få långtgående konsekvenser. Sålunda kan senare års våldsutbrott i Sri Lanka ses som ett resultat av det faktum att denna forna brittiska koloni antog ett majoritetsorienterat styre snarlikt det brittiska som inte tillförsäkrade den tamilska minoriteten trygghet (t.ex. Wilson, 1999).

Homogeniteten på Åland när det gäller ras, religion och språk gör dock

inte en diskussion av enskilda majoritets- och konsensustekniker överflödig. Det är sålunda ganska klart att en tillämpning på Åland av ett rent majoritetsstyre inte skulle tjäna några rationella ändamål. Trots att Finland likaledes ter sig homogent har det varit extremt konsensuellt i termer av politisk arkitektur (Dag Anckar, 1998 c: 343–344); följaktligen har Åland varit en del av en konsensuell politisk enhet, och detta har åtminstone till viss grad präglat den politiska kulturen och det politiska klimatet på öarna.

Ålänningar har kort sagt vant sig vid ett konsensuellt sätt att bedriva politik. Självständighet innebär förvisso på många sätt en förändring i öpolitiken men, för att undvika känslor av oro och förvirring, bör det i denna förändring gärna finnas en ingrediens av kontinuitet. Att kvarhålla inslag av konsensualism representerar just kontinuitet. Dessutom lämnar öarnas homogenitet förvisso rum för vissa skillnader: det har funnits (Wrede, 1979: 38–40; Christer Eriksson, 1979) och finns alltjämt olikheter i termer av utkomst, uppehälle och livsstil mellan ”fasta” Åland, dominerat av huvudstaden Mariehamn, och de glest befolkade yttre öarna. Också de olika sätten att förhålla sig till en framtida självständighet, som berördes tidigare i denna rapport (kapitel 1, 4), är till viss grad historiskt betingade (Wrede, 1979: 44–46) och kan förväntas komma till uttryck också på ett självständigt Åland. Kort sagt, även om Åland från en komparativ synpunkt sett är ytterst homogent finns i det åländska samhället ännu konflikter och divergerande intressen som, för att jämkas samman, förutsätter åtminstone vissa konstitutionella metoder. I det följande diskuteras därför frågan i vilken utsträckning en majoritetsdesign när det gäller Åland borde modifieras utgående från hänsyn som hänger samman med konsensualism.

Om man följer Lijpharts identifiering av sådana tekniker som ingår i och skapar en majoritetsmodell och en konsensusmodell och beaktar jämväl Kenneth McRaes analys av dessa tekniker (1997: 283–284) får man nio punkter eller tumregler med vars hjälp man kan dra en gränslinje mellan de två modellerna. Majoritetsmodellen (1) föreskriver en enpartiexekutiv som kontrollerar en majoritet av platserna i parlamentet; (2) utgår från att regeringen kontrollerar parlamentet och förordar en sammansmältning av verkställande och lagstiftande makt; (3) förutsätter ett asymmetriskt tvåkammarsystem i vilket underhuset dominerar; (4) föredrar ett tvåpartisystem; (5) förutsätter ett endimensionellt partisystem; (6) föredrar pluralitetsval i enmansvalkretsar; (7) föreskriver ett enhetligt, likformigt och centraliserat regeringssystem; (8) kan undvara en skriven konstitution samt (9) tillgriper sällan folkomröstningar. I motsats härtill gäller för en konsensuell modell att den (1) gärna fördelar den exekutiva makten på alla viktiga partier i parlamentet; (2) hävdar en maktfördelningsprincip; (3) ger makt till överhuset och använder den i prin-

cip för att skydda minoritetens intressen; (4) är öppen för mångpartipolitik; (5) erkänner möjligheten att mångahanda klyftor existerar i samhället och godtar ett mångdimensionellt partisystem som speglar dem; (6) föreskriver proportionell representation; (7) inrättar självstyrda områden för minoritetsintressen genom federalism eller decentralisering av makt; (8) förutsätter en skriven konstitution samt (9) tillgriper folkomröstningar.

Majoritetsstyre

Den centrala frågan om maktfördelning eller maktkoncentration har behandlats ovan. Rekommendationen var att Åland borde välja parlamentarism framom presidentialism; därmed majoritetsstyre framom konsensusstyre. Beträffande övriga karaktäristika talar det åländska samhällets homogenitet och litenhet för enhetlighet och centralism; även på denna punkt rekommenderas därför majoritetsstyre. Ett par andra karaktäristika kan negligeras och avföras ur diskussionen: folkomröstningar, har det sagts (McRae 1997: 284), tecknar ingen skiljelinje mellan majoritetsstyre och konsensusstyre och förekomst eller icke-förekomst av en skriven författning är av uppenbara skäl (Foley, 1989: 3–11) en än dimmigare skiljelinje. Vidare skall noteras att Lijphart resonerar i termer av en modell och att han därför tillåter sig att sammanföra orsak och verkan i samma ram – det är, sålunda, uppenbart att en förekomst av klyftor i samhället och ett bruk av en pluralitetsmetod eller en proportionell valmetod är kausalt relaterade till partifragmenteringen i samhället (Dag Anckar, 1999 b). Konsekvensen av detta är att vissa inslag på Lijpharts lista inte kan diskuteras separat utan hänger samman. I det följande tas tre temata upp till mer ingående behandling. Först ställs och besvaras två frågor om lagtingets struktur: (a) borde denna institution ha en eller två kammare?; (b) hur stort, i termer av mandat, borde lagtinget vara? Därefter, för det andra, ägnas valsystemet en diskussion. Slutligen, för det tredje, avhandlas frågor i anslutning till det åländska partisystemet och dess determinanter.

Den lagstiftande församlingen

Beaktande det åländska systemets ringa storlek kan frågan om införandet av ett tvåkammarsystem synas överflödig: varför i hela världen skulle en liten stat som Åland välja ett tungrott tvåkammarparlament? Förvisso skall man tro att enkammarförsamlingar är effektivare och mer strömlinjeformade än tvåkammarförsamlingar när det gäller att hörsamma de krav som små och relativt samstämda samhällen har (Heywood, 1997: 301). En närmare gransk-

ning ger dock vid handen att 10 av världens 43 mikrostater har infört tvåkammarparlament (Dag Anckar, 1998 a: 368); arrangemanget är därför varken obekant eller alldeles sällsynt. Vår förståelse av varför många mikrostater har valt bikameralism fördjupas mycket av en idé framförd av Philip Laundy som gör gällande att tvåkammararrangemanget i mikrostater gör det möjligt för svaga oppositioner att stärka sin representation då de i dessa system har en viss utnämningsrätt till överhuset (1989: 10); innebörden av denna idé är att ett modifierande tvåkammarsystem gärna kan tillämpas i länder med dominerande partisystem. En empirisk test av giltigheten i denna idé bevisar de facto att det finns ett samband mellan dominans och bikameralism (Dag Anckar, 1998 a: 372–375); i mikrostatsvärlden dämpar därför bikameralism i många fall majoritära egenskaper. Eftersom det åländska partisystemet inte är dominant till sin natur och eftersom den konsensuella effekten kan befrämjas med andra medel än en otymplig andra kammare, finns det dock föga orsak att vidare orda om ett tvåkammarsystem. Denna rapport hävdar meningen att lagtinget borde förbli en enkammarinstitution.

Ålands lagstiftande församling har för närvarande 30 lagtingsledamöter. Antalet är högre än i Belau (14), Nauru (18) och Tuvalu (12), som alla är mindre än Åland i fråga om invånarantal , men det är också högre än i Grenada (15) och St Kitts och Nevis (14) som är större än Åland. Antalet är detsamma eller ungefär detsamma som på Barbados (28), Dominica (30), Marshallöarna (33) eller Seychellerna (34), vilka alla är större än Åland (Dag Anckar, 1997 c: 83). I ett komparativt perspektiv ter sig därför lagtinget lätt överdimensionerat. Jämförelser är dock inte särskilt behjälpliga när det gäller att avgöra i vilken grad denna ”överstorlek” är funktionell och motiverad. I vissa speciella fall avgör enskilda särdrag parlamentets storlek; så beror till exempel det faktum att Majlis, d.v.s. Maldivernas parlament, är överdimensionerat sannolikt på landets arkipelagiska geografi (Dag Anckar, 1997 c: 90–91). Allmänt taget kan dock inte det faktum att mikrostater har olika stora parlament systematiskt förklaras med skillnader i multietnicitet, geografisk splittring, grad av demokrati eller valsystem (Dag Anckar, 1997 c: 88–92). Skillnaderna härrör synbarligen från de skillnader i storlek som existerar även bland mikrostater.

Trots att strikt komparativa observationer därför talar för att lagtingets storlek borde förminskas till, låt oss säga 20 ledamöter talar andra hänsyn för den nuvarande storleken. För det första har lagtinget med sina 30 ledamöter blivit en integrerad, förtrogen och välkänd del av det nätverk Ålands politiska institutioner bildar. Förändringar i parlamentets storlek bör därför göras endast om och när de kan anses nödvändiga med hänsyn till rationalitet och funktionalitet. Sådana hänsynstaganden synes dock inte aktuella. Dess-

utom pekar hänsyn som hör samman med konsensualism i riktning mot att den nuvarande storleken bör bibehållas. Att partisystemet snarare är splittrat än dominant och valmetoden är proportionell är sådana uttryck för konsensualism som förutsätter access till parlamentet: det måste finnas ett tillräckligt antal parlamentsplatser för att tillgodose olika fraktioner. Med andra ord, för att konsensuella drag skall erkännas och tillåtas verka får lagtinget inte vara underdimensionerat.

Slutligen har lagtinget, liksom de flesta parlament, även de minsta (Laundy, 1989: 115–116), ett utskottssystem som handhar detaljfrågor och utredningar. Detta system omfattar för närvarande sju utskott (av vilka ett, stora utskottet, kan sägas ha konsensuella funktioner eftersom det handlägger komplicerade och kontroversiella frågor som hänskjutits dit av andra utskott). Detta system behöver dock uppenbarligen utbyggas i framtiden. Självständighet innebär en ökad parlamentarisk arbetsbörda och förutsätter därmed en tillkomst av än fler utskott; åtminstone frågor om utrikespolitik och försvar kommer att behöva anförtros specialiserade organ. Denna förutsebara utvidgning talar jämväl för ett tämligen väl tilltaget parlament. När och om parlamentet är av ministorlek kan ett fullfjädrat utskottssystem te sig proportionslöst och otympligt. Så har till exempel Olbiil Era Kelulau, parlamentet i Belau, en senat (underhus) på 14 ledamöter som under åren 1993–1996 var delad i åtta utskott som alla hade 7–9 medlemmar. En uppenbar konsekvens av sådana arrangemang är att skillnaden mellan utskott och hela parlamentet blir diffus (Anckar, Anckar & Nilsson, 1998: 92–93)

Valsystemet

Av världens 43 mikrostater har 38 nationella val. Trots att den demokratiska ramen för dessa val i vissa fall i sanning kan ifrågasättas – som i fallet Tonga där folket väljer endast en tredjedel av parlamentsledamöterna (t.ex. Campbell, 1992) – talar den totala siffran – också den – sitt tydliga språk om den demokratiska anda som karakteriserar jordklotets små enheter. Vad gäller valet av valsystem har majoriteten av de 38 staterna, nämligen 26 (inkluderande fyra med majoritetssystem), gått in för ett pluralitetssystem, medan 10 har infört ett proportionellt system och två (Andorra och Seychellerna) har ett blandsystem. Det finns i litteraturen strödda uppgifter om att proportionella valsystem tenderar vara populärare i mindre system (t.ex. Katzenstein, 1985); våra siffror bekräftar inte denna tro, och den överlever inte heller en konfrontation med systematiska undersökningar av storleksdimensionen (Blais & Massicotte, 1997: 113–114). Vare därmed hur som helst, de två

huvudfamiljerna av röstsystem är båda välrepresenterade i mikrostatskategorin; det faktum att Åland är litet är därför inte, komparativt talat, vägledande för valet av valsystem.

För närvarande använder Åland en proportionell valmetod. Med tanke på att denna metod är i bruk i alla nordiska länder och i inte mindre än sex av Europas åtta mikrostater överensstämmer det åländska valet, trots att det avviker från det val som en majoritet av mikrostaterna stannat för, väl med den politik som förs av närbelägna familjer av stater. Som André Blais och Louis Massicotte påpekar i en mycket användbar översikt av valformerna i dagens värld (1997: 113) är Europa hjärtelandet för det proportionella valsystemet – av 33 europeiska länder har 27 proportionellt valsystem för val till den lagstiftande församlingen. Att demokratisk status hör samman med en preferens för ett proportionellt valsystem talar även det för att det åländska valet av valsystem står i god överensstämmelse med demokratiska ideal som betonar att medborgarnas röster är lika mycket värda och att varje parti därför skall få sin beskärda del av parlamentsplatserna. Det kan nämnas att en beräkning ger vid handen att sannolikheten för ett proportionellt valsystem är 43 procent enheter större i ett fullständigt demokratiskt land än i ett fullständigt odemokratiskt land (Blais & Massicotte, 1997: 113). Institutionella regler rörande val tenderar även att påverka attityder och uppförande (t.ex. Powell, 1989), och nya rön tyder på att proportionalism väcker större effektivitet i och större tillit och tro på det politiska systemet, speciellt bland politiska minoriteter (Banducci, Donovan & Karp, 1999)

Gott alternativ finns

Det finns dock många slag av proportionella valsystem. Det som för närvarande används på Åland är det samma som i Finland eftersom d'Hondts metod att överföra röster till mandat tillämpas. Denna rapport föreslår att den d'hondtska metoden ersätts av Sainte-Laguë-metoden, som tillämpas i Sverige och Norge, eftersom denna metod (Sainte-Laguë) är mer proportionell (Sartori, 1994 a: 8).

Ett mycket gott alternativ som borde seriöst övervägas är the single transferable vote system (STV). Denna metod är tekniskt sett tämligen komplicerad och kan inte fullständigt redogöras för här. Det må räcka med att säga att the STV betyder att kandidater med det lägsta antalet första preferenser hos väljarna elimineras i omgångar, varvid rösterna omfördelas enligt en särskild metod tills ett tillräckligt antal kandidater valts. Det är mycket svårt att empiriskt utvärdera SVT-metoden eftersom den endast tillämpas i

mycket få länder, av vilka Malta är den enda mikrostaten. På teoretiska grunder kan dock flera viktiga fördelar listas. En är att detta system fungerar mycket väl när det gäller att befordra proportionalitet och i detta hänseende förvisso slår ut både den d'hondtska metoden och Sainte-Laguë- metoden. En annan fördel är att detta system maximerar den enskilda väljarens möjlighet att påverka valutgången. I valet år 1987 på Malta blev endast 3,4 procent av de avlagda rösterna icke-överlåtbara vilket innebar att alla övriga röster hjälpte till att välja en av de kandidater som gynnades av de röstberättigade (Hirczy, 1995: 361). Följaktligen har de enskilda väljarna starkare motiv att delta i valet och partierna och kandidaterna har likaså starkare motiv att mobilisera varenda en av de röstberättigade (Hirczy, 1995: 261). STV-metoden förefaller även synnerligen lämplig för val i små enheter. Eftersom väljarens röst är överlåtningsbar förutsätter metoden en tämligen god kunskap hos de röstberättigade om kandidaternas förtjänster och egenskaper; intimiteten i små enheter är en faktor som främjar sådan kunskap.

Proportionalitetsfaktorer hänför sig inte endast till fördelningen av mandat inom valkretsarna. De hänför sig också till fördelningen av mandat på valkretsarna (Nurmi, 1987: 181). För närvarande utgör Åland en valkrets vid val till lagtinget och behöver därför inte tampas med sådana fördelningsproblem. Man kan dock med visst fog mena att den politiska arkitekturen på ett självständigt Åland skulle vara betjänt av en mer förfinad och konsensuell valteknik som skulle införa element av fördelning och därigenom erkänna snarare än skyla över skillnaderna mellan fasta Åland och de omkringliggande öarna. Bland de modeller som tillämpas i mikrostaterna finns de facto flera som använder någon version av proportionella valsystem. På Nauru, som är en mycket mindre stat än Åland, väljs parlamentsledamöter i åtta valkretsar. Sju av dessa valkretsar väljer två ledamöter medan den åttonde väljer fyra. På Malta väljs ledamöterna till Kamra tad-Deputati i 13 valdistrikt som vart och ett väljer fem representanter (Electoral Systems, 1993: 57, 61).

Det exakta antalet valdistrikt och mandat per distrikt behöver kanske inte i fallet Åland strikt bestämmas en gång för alla i författningen, men författningen borde innehålla en allmän stipulation därom att antalet valdistrikt (2-3) och fördelningen av mandat på distrikt skall bestämmas av lagtinget före varje annalkande val. För att minimera risken för politiska manipulationer borde graden av frihet som lagtinget skall tillåtas helst begränsas. Seychellernas författning kan erbjuda en modell – den stadgar (paragraf 112) att valkommissionen vid fastställandet av valkretsarnas antal skall beakta det antal valdistrikt och de gränser mellan dem som existerar vid den tidpunkt bestämmandet skall göras. Likaså skall kommissionen beakta Seychellernas

naturliga geografiska särdrag. Ett annat exempel kan tas från en något annorlunda mikrostat: Komorernas författning föreskriver att valdistrikten skall fastställas i en federal lag och att det skall finnas minst fem distrikt på varje ö och att varje distrikt skall ha mellan 6.000 och 11.000 innevånare.

Partisystemet

Under en lång tid har det åländska partisystemet förblivit outvecklat, och nyligen fastslog en auktoritativ lärobok om Finlands politiska system att den politiska aktiviteten på Ålandsöarna i jämförelse med Finland utgör ett kapitel för sig (Nousiainen, 1998: 316). Avvikelsen tar sig framför allt uttryck i det faktum att de åländska partierna i allmänhet inte är uppbyggda enligt samma mall som sina finländska motsvarigheter; de är formade för att representera och försvara intressen som är definierade i och av ett åländskt sammanhang.

Ännu idag är de politiska grupperingarna kanske snarare fraktioner än konventionella politiska partier; i det åländska politiska livet förekommer det ofta, även i dag, avhopp, utträden och nyetableringar (se t.ex. rapporter i Ålandstidningen 17.8 1999 och 13.9 1999). Partierna på Åland nominerar dock kandidater i val och därigenom tillfredsställer de ett baskriterium för att definieras som politiska partier (t.ex. Sjöblom, 1968: 21). De allmänna partifunktionerna inkluderar representation, elitrekrytering, målformulering, att artikulera och samlas kring intressen, socialisering och mobilisering samt organisation av regeringen (t.ex. Heywood, 1997: 233–237), och det är inte mer än rätt att säga att de flesta av grupperingarna på Åland utövar de flesta av dessa funktioner: därför kommer de åländska grupperingarna nära gränserna för även mer långtgående definitioner av begreppet politiskt parti.

När detta skrivs (september 1999) är fem politiska partier representerade i lagtinget, lika många eller ungefär lika många partier som det finns på till exempel Barbados, Grenada, St Vincent och Grenadinerna samt Seychellerna (Dag Anckar, 1997 a: 247). Angående den allmänna relationen mellan storlek och partisystem är mönstret tydligt: i demokratier är partifragmentering en funktion av storleken (Carsten Anckar, 1998). Som tydligt framgår av exemplen ovan innebär detta mönster inte att antalet partier är litet eller till och med mycket litet i varenda mikrostat. Visserligen finns bland mikrostaterna en unik grupp öar, alla belägna i Stilla Havet, som är högt utvecklade demokratier men ändå klarar sig utan politiska partier (Anckar & Anckar, 2000); å andra sidan kan man i flera mikrostater, som till exempel Komorerna och Fidji, finna fragmenterade och till och med atomiserade partisystem (Dag Anckar, 1997 a: 247).

I slutet av 1970-talet fanns det på Åland, enligt en iakttagare (Wrede, 1979: 52–53), tre grupperingar som till fullo tillfredsställde definitionen på partier. Därefter har antalet ökat och det kommer sannolikt inte att minska i framtiden. Detta beror på att valsystem formar partisystem: ett val av det ena eller det andra valsystemet i ett land får konsekvenser för partisystemets utformning i samma land. Enligt Maurice Duvergers kända tes tenderar proportionella valsystem framkalla mångpartisystem, medan pluralitetssystem tenderar framkalla tvåpartisystem (1954, 279–282). Tesen, som till och med döpts till ”Duvergers lag”, har inte stått oemotsagd; sålunda har Sartori hävdat att Duvergers lag är behäftad med orimlig inexakthet, eftersom Duverger inte håller sig till någon konstant regel för vad som ska räknas som ett parti (1994 a: 30). Vare därmed hur det vill, den allmänna föreställningen att proportionalitet betyder multipartiism är accepterad och befäst till en grad som gör att man tryggt kan påstå att Åland redan tack vare sitt valsystem kommer att förbli en mångpartistat.

Skillnader finns

Den generella slutsatsen av detta är att en konsensuell aspekt av det politiska livet på öarna, nämligen den proportionella valmetoden, bevarar och befordrar en annan konsensuell aspekt, nämligen mångpartisystemet. Vallagar har politiska konsekvenser (Rae, 1971): institutionell design reflekteras i politisk design. Partisystemets storlek och form är dock orsak likväl som verkan, och kommer högst sannolikt att föra med sig konsensuella bieffekter. Regeringarna kommer sålunda främst att vara koalitionsregeringar; majoritarianisternas strävan efter en enpartiexekutiv kommer inte att förverkligas.

Det finns ideologiska skillnader mellan de olika partierna men dessa skillnader kompletteras av andra skillnader; majoritetssystemets strävan efter ett endimensionellt partisystem tillfredsställs därför inte. I framtiden, när och om självständighet implementeras, är förväntningen snarare att partisystemet, allteftersom det stöter på nya problem och utmaningar, blir än mer flerdimensionellt. Ett mycket litet och tämligen homogent samhälle som Åland kommer sannolikt aldrig att uppvisa särskilt många klyftor och kommer sannolikt aldrig att upprätthålla en partipolitisk bas som bygger på ett flertal fullt utvecklade klyftor. Litenheten till trots har den tidigare och den nuvarande basen för partibildning emellertid inte varit och kommer inte att bli så endimensionell som majoritetsanhängarna skulle önska. Den åländska partibildningen svarar de facto mot den tendens som har färgat den normativa andan i detta kapitel. För att vara demokratisk måste en demokrati av

nödvändighet till sin natur vara ett majoritetssystem. Den bör dock samtidigt rymma konsensuella drag som mildrar och modererar en rigorös majoritetssyn. För att än en gång citera Lijphart (1998: 107): varför ge upp en konsensusdemokrati och dess vänligare, varsammare egenskaper om man inte måste?

Sammanfattning

Rekommendationerna i denna rapport rörande ett självständigt Ålands konstitutionella design kan sammanfattas i följande tre punkter:

1. Republiken Åland skall vara en demokratisk och parlamentarisk stat med en icke exekutiv president som statsöverhuvud. Presidenten väljs av lagtinget eller av ett särskilt organ, utnämnt av lagtinget.

2. Under det att den lagstiftande makten överlåts på lagtinget överlåts den exekutiva makten på statsministern och hans kabinett som utgör regeringen. Regeringen bör inneha lagtingets förtroende; dess ledamöter kan men behöver inte vara ledamöter av lagtinget. Den nuvarande regeln som föreskriver att den exekutiva församlingen alltid skall vara en majoritetskoalition bör överges.

3. Lagtinget är ett enkammarorgan med 30 ledamöter, valda av folket medelst en proportionell valmetod, gärna STV-metoden. I val till lagtinget införs ett fördelningssystem innebärande att val förrättas inom två eller tre valkretsar, som av lagtinget bestäms separat för varje val.

En hel del frågor som relaterar till den konstitutionella designen har lämnats utanför detta kapitel. Detta beror antingen på att de har behandlats eller kommer att behandlas i andra delar av rapporten eller att de är av mindre betydelse och inte behöver klargöras och diskuteras på detta tidiga stadium av självständighetsprocessen. Till den första kategorin hör frågor som behandlas i kapitel 9 och hänsluter sig till de mänskliga rättigheterna och frågor som tas upp i kapitel 10 och hör samman med den lokala självstyrelsen. I den andra kategorin ingår till exempel frågan om ministeriernas antal, frågan om vilka principer som skall vara riktgivande för ministrarnas arbetsfördelning, frågan om väckande av lagförslag och frågan om domstolsväsendets organisation.

Dag Anckar

Kapitel 9. Åland och de mänskliga rättigheterna

Med Storbritannien som det mest anmärkningsvärda undantaget har så gott som varje land i världen en skriven konstitution. Definitionsmässigt är en konstitution ett dokument eller en uppsättning av dokument som beskriver ett systems politiska struktur (Derbyshire & Derbyshire, 1993: 10). Sådana dokument skiljer sig i många hänseenden av vilka ett är täckningen: det är en intressant tanke att detaljrikedomen och kodifieringen är större när och om en stat saknar enhet och stabilitet (Wolf-Phillips, 1968: xii). En konstitution tjänar många syften och funktioner av vilka två är mer betydelsefulla än de andra. Först och främst definierar konstitutionen regeringsstrukturen: den föreskriver den formella maktfördelningen inom staten och den visar vilka lagstiftnings- och beslutsprocedurerna är (Hague, Harrop & Breslin, 1998: 154). För det andra stadgar emellertid de västerländska konstitutionerna om metoder för att begränsa regeringsmakten. Detta görs genom lagar om mänskliga rättigheter som specificerar individens rättigheter och friheter och i och med detta definierar medborgarnas lagliga frihet och begränsar regeringens makt. Trots att lagar om mänskliga rättigheter numförtiden ingår i de flesta konstitutioner utgör de dock inte ett definitionskriterium på konstitutioner. Sartori har tvivelsutan rätt då han säger att en konstitution utan stadganden om mänskliga rättigheter dock är en konstitution, medan däremot en konstitution vars innersta kärna inte utgörs av en definition av regeringsstrukturen inte är en konstitution (1994 a: 198)

Särskilt kapitel

Föregående kapitel behandlade regeringsstrukturen på ett självständigt Åland. Detta kapitel behandlar frågan om de mänskliga rättigheterna. Den formella utgångspunkten är att Åland i sin konstitution skall inkludera ett skilt kapitel rörande rättigheter och friheter. Denna utgångspunkt är inte självfallen: fastän, för att upprepa, de flesta konstitutioner i världen har skilda kapitel rörande mänskliga rättigheter finns det sådana som inte har det. Mikrostaten Komorerna, till exempel, proklamerar och garanterar en rad rättigheter och friheter i företalet till sin konstitution.

Här vill vi dock föreslå att Åland gör som de flesta stater, och i sin konstitution stipulerar om rättigheter och friheter i ett särskilt kapitel om mänskliga rättigheter. Föreliggande kapitel består av tre sektioner som belyser något olika aspekter av denna problemställning. Första delen behandlar frågan om medborgarskap. Trots att det är vanligt att rättigheter inte endast ges medborgare utan alla personer inom en stats jurisdiktion är medborgarna givetvis de främsta förmånstagarna och frågan om medborgarskap bör behandlas i enlighet härmed.

Den andra delen tar upp frågan om vilka rättigheter och friheter som rationellt borde inkluderas i kapitlet om Ålands mänskliga rättigheter; denna del granskar framför allt motsatsen mellan positiva och negativa rättigheter. Den tredje delen, slutligen, behandlar tämligen detaljerat den mer allmänna frågan om minoritetsskydd. Trots att stadganden om mänskliga rättigheter förvisso befrämjar skyddet av minoriteter innehåller de som regel inte stipulationer om det allmänna skyddet av politiska minoriteter; sådana stipulationer ingår i andra avdelningar av konstitutionen. Dessa stipulationer står dock till sin natur och sitt innehåll så nära reglerna för rättigheter och friheter att de lämpligen kan behandlas i samma sammanhang. De hör, så att säga, till samma familj av normer som formar och definierar begreppet Rechtstaat i det politiska livet (t.ex. Petersson, 1996: 13–28).

Frågan om medborgarskap

Medborgare är medlemmar i en stat. Kriterierna på medlemskap skiljer sig från fall till fall och skiljer sig också från tid till annan inom ramen för ett fall. Så var till exempel kriterierna för att erhålla medborgarskap under tidigare finländsk lagstiftning andra och mer restriktiva än i dag (Törnudd, 1986: 110; Perustuslaki, 1997: 139–142). Blev Åland en självständig stat skulle det naturligtvis vara de åländska myndigheternas sak att definiera kriterierna för medborgarskap och att tillämpa en restriktiv eller liberal policy. Frågan är emellertid långt ifrån okomplicerad. En hänvisning till mikrostatserfarenheter från avkoloniseringseran i Stilla Havet kan vara lärorik. Erfarenheterna kommenteras av Ghai, som fastslår att frågan om medborgarskap var svår i många länder. Han ger exempel härpå genom att referera till Salomonöarna (1988: 35):

En svårighet har uppstått på grund av moderländernas och de infödda folkens olika sätt att betrakta frågan om medborgarskap. Moderländerna vill ha tekniska och legalt definierade medborgarskapskategorier och de infödda vill se medborgarskap i termer av etnicitet. Detta var mest iögonenfallande på Salomonöarna där Storbritannien ville att brittiska medborgare, undersåtar och skyddade personer med anknytning till Salomonöarna skulle bli medborgare på

Salomonöarna, medan Salomonöarna insisterade på att endast infödda personer, definierade som personer vars fyra far- och morföräldrar var infödda på öarna, skulle ha automatisk rätt till medborgarskap. Skillnaden i sätten att närma sig denna fråga förvärrades av den press regeringen i Storbritannien utsattes för, en press som ironiskt nog härrörde från engelska politiker som också såg medborgarskap i etniska termer och inte kunde acceptera att färgade personer på Salomonöarna efter självständigheten skulle förbli medborgare i Storbritannien.

Källa till irritation?

I de flesta länder har denna ursprungliga hårda linje som krävde långa lokala anor mjukats upp. Så accepterar till exempel Salomonöarna numera att ett barn med en förälder från en stam eller släkt som är infödd på Salomonöarna kan få medborgarskap (Ghai, 1988: 36). Frågan om ett åländskt medborgarskap skulle i princip kunna innebära källor till irritation i relationerna mellan Finland och Åland eftersom invånarna på ett självständigt Åland tidigare var finländska medborgare. Lyckligtvis får man dock en allmän grund för förståelse tack vare hembygdsrätten som är en väsentlig institution i den åländska självstyrelsen och de facto utgör ett regionalt medborgarskap. Det finns inget behov av att i denna redogörelse dröja vid den historiska bakgrunden till och utvecklingen av denna institution (t.ex. Myntti & Schenin, 1997: 131–133). Det må räcka med att fastslå att landskapsstyrelsen kan bevilja en finländsk medborgare hembygdsrätt under förutsättning att den finländska medborgaren 1) har bosatt sig på Åland; 2) har varit mantalsskriven på Åland under minst fem år utan avbrott; och 3) har tillräckliga kunskaper i det svenska språket. Hembygdsrätt åtnjuts i kraft av lagen av två grupper av personer, nämligen personer som har hembygdsrätt enligt tidigare lagstiftning och barn som är finländska medborgare och fast bosatta på Åland, förutsatt att antingen barnets mor eller far har hembygdsrätt. Hembygdsrätten har många lagstadgade konsekvenser – rätten till politiskt deltagande (rösträtt och valbarhet till offentliga befattningar), rätten att äga och besitta fast egendom, rätten att utöva rörelse eller yrke som näring och befrielse från militärtjänstgöring (Myntti & Schenin, 1997: 136–137).

Personliga kriterier

Vid secession kan denna rätt bli ett användbart redskap när det gäller att undvika problem av det slag som uppstod i samband med avkoloniseringsprocesserna i Stilla Havet. Denna rapport rekommenderar de facto att detta

redskap används och att medborgarskap på ett självständigt Åland beviljas (a) personer som vid gällande datum innehar hembygdsrätt samt deras barn; och (b) personer som annars av åländska myndigheter kan anses uppfylla de nuvarande kriterierna på hemort. De kriterier på medborgarskap som för närvarande gäller är fullt resonliga; alldeles speciellt tillråds de åländska myndigheterna att inte på minsta vis under självständighetsprocessen rucka på språkkriteriet som, på de åländska myndigheternas initiativ, infördes i Självstyrelselagen av år 1991 (Myntti & Schenin, 1997: 134–136). Språkkriteriet är desto mer berättigat som det kan härledas från en senare rekommendation i detta kapitel som föreskriver ett konstitutionellt förbud mot att på något sätt försvaga det svenska språkets ställning på Åland. Angående åländska barns hembygdsrätt skall det, enligt denna rapport, inte vara någon skillnad var på jorden respektive barn är fött; å andra sidan skall det faktum att ett barn är fött på Åland inte automatiskt föra med sig hembygdsrätt. Den avgörande faktorn skall vara att åtminstone den ena av föräldrarna är åländsk medborgare.

De rekommendationer som getts här berör naturligtvis endast de principiella reglerna. Inom ramen för dessa regler finns självklart en mångfald specifika villkor och omständigheter som måste behandlas i detalj under utarbetandet av konstitutionen. Låt det dock vara sagt att de principiella reglerna som ges här är mycket lika motsvarande regler i många mikrostater. Beträffande t.ex. medborgarskap i São Tomé och Principe föreskriver detta lands konstitution (paragraf 3) att São Tomé-medborgare är alla de som är födda på São Tomés territorium, barn till en São Tomé-far eller -mor och de som kan betraktas som sådana enligt lagen. Eftersom denna regel ger alla födda på São Tomés territorium medborgarskap, är den aningen mer liberal än den som föreslås bli gällande på ett självständigt Åland, men andan och meningen i de två reglerna är mycket lika. Denna rapport skriver under den princip som finns inskriven i många konstitutioner, till exempel i Kap Verdes som säger (paragraf 5) att: Kap Verdebor kan få medborgarskap i andra länder utan att förlora sitt ursprungliga medborgarskap.

Vilka rättigheter och vilka friheter?

Blotta termen ”mänskliga rättigheter” innebär universalitet, och det har sagts att utvecklingen inom detta område har som slutmål att befordra och förverkliga mänskliga rättigheter överallt (Törnudd, 1986: 1). Detta mål är förstås avlägset och till detta dystra faktum medverkar många faktorer. Sålunda är det alls inte långsökt att tänka sig att tillämpningen av mänskliga rättighe-

ter i vissa fall kan bero på storlek, så att mikrostater av fysiska orsaker och av orsaker som härrör från ringa storlek är mindre beredda än stora stater att införa och upprätthålla specifika rättigheter. I detta hänseende kan ånyo exempel från konstitutioner som uppgjordes i de små och avkoloniserade östaterna i Stilla Havet vara lärorika. I denna region fanns det ingen egentlig kontrovers rörande den allmänna önskvärdheten av stadganden om mänskliga rättigheter; ändå förorsakade några specifika rättigheter oro (Ghai, 1988: 42–46).

Först och främst var rätten till personlig rörelsefrihet ett problem i vissa länder som karakteriserades av etnisk mångfald och av en splittrad arkipelag. Dessa länder ville, för att skydda en specifik kultur och specifika värden från påverkan av folk från grannsamhällen, ge sina olika delar rätten att kontrollera resande och bosättning. För det andra försökte man i vissa länder begränsa religionsfriheten; dessa försök härrörde från en önskan att slippa infiltrering av nya kristna sekter som kunde förorsaka splittring i de små samhällena. För det tredje fanns det en avsevärd opposition mot stadganden om rätten till egendom, en opposition som till största delen orsakades av rädsla för att land som överlåtits på främmande händer inte skulle kunna krävas tillbaka. Slutligen fanns det på några platser, beroende på en önskan att bibehålla drag av traditionella system, ett visst motstånd mot bestämmelserna om likhet inför lagen.

Det är onödigt att påpeka att de flesta av dessa källor till oro i Stilla Havet inte äger någon giltighet i åländska förhållanden. Fastän Åland är en arkipelag bebos den av människor av samma ras, med samma språk, religion, traditioner och värdenormer: individens rätt till fysisk rörelsefrihet innebär inte det minsta hot för någon part i en kommande åländsk nation. Det existerar inte heller någon fruktan för att religiösa sekter skulle infiltrera öarna och ge upphov till social oro; dessutom behöver inga traditionella system hållas i ära, något som skulle innebära att olika personer skulle ha olika rättigheter och skyldigheter beroende på status. På en specifik punkt – den som har med egendom, ägarskap och därmed sammanhängande frågor att göra – är dock problematiken i Stilla Havet den samma som på Åland. Svårigheterna i detta hänseende härrör från hembygdsrättsinstitutionen. Som redan fastslagits har denna rätt för närvarande vissa implikationer.

Uppluckring av rättigheter

Den legala innebörden av ett framtida åländskt medborgarskap behöver dock inte nödvändigtvis överensstämma med den legala innebörden av Ålands nu-

varande hembygdsrätt. I detta hänseende kommer självständighet, av orsaker som hör samman med internationella förpliktelser, att föra med sig en uppluckring av rättigheter. För det första, olikt praxis i andra länder i Europeiska Unionen, har endast ålänningar med hembygdsrätt, enligt nu gällande lag, rätt att delta i lokalval. För denna rätts fortbestånd spelar det sannolikt inte någon roll om Åland blir självständigt eller ej. Det nuvarande arrangemanget kommer inte att överleva framtiden även om Åland inte skulle gå in för självständighet (jfr Arter, 1999: 41); på ett självständigt Åland är en omedelbar förändring mer eller mindre oundviklig.

För det andra har Europeiska Unionen, som tingens ordning nu är, accepterat att åländsk hembygdsrätt är en förutsättning för att man på Åland skall få äga och besitta fast egendom och få utöva rörelse eller yrke som näring. Också detta arrangemang kommer sannolikt att stöta på patrull om Åland som självständig stat önskar stanna kvar inom Europeiska Unionen (Arter, 1999: 41). Mycket kommer givetvis att bero på hur skickliga de personer är som sköter förhandlingarna med Europeiska Unionen och mycket kommer att bero på den politiska viljan i Unionen. Det faktum att Europeiska Unionen, som det nu är, har erkänt Ålands speciella status (t.ex. Hannikainen, 1997) bör man dock inte fästa stora förhoppningar vid. Som en självständig stat kommer Åland inte längre att åtnjuta samma speciella status; faktum är att dess ställning i relation till Europeiska Unionen i vissa hänseenden kommer att bli svagare än förut. Ålands nuvarande privilegierade ställning härrör från Ålands status som en separat enhet inom Finland; om och när denna status förändras, kommer innebörden av den sannolikt också att förändras.

Rättigheter med villkor

Till de rättigheter och friheter som vanligen inkluderas i stadganden om mänskliga rättigheter hör rätten till yttrandefrihet, religionsfrihet, förenings- och församlingsfrihet, personlig rörelsefrihet och liknande. Av orsaker som hör samman med deras historia och koloniala förflutna har många mikrostater i sina stadganden om mänskliga rättigheter inkluderat vissa specifika rättigheter som vanligen inte återfinns i konstitutioner av västerländsk typ. I Mauritius konstitution, till exempel, ingår, vid sidan av bestämmelser om rätten till liv och personlig säkerhet, rätten till samvetsfrihet och yttrandefrihet osv, också frihet från slaveri och träldom (artikel 6). Det händer också att man i konstitutioner tycker sig behöva fästa villkor vid rättigheter och genom detta ger dubbla budskap. Denna strategi används ofta av diktaturländer som ändå vill ge sken av att segla under demokratisk flagg. Ett exem-

pel återfinns i Irans konstitution, vilken slår fast att pressen är fri men lägger till: förutom i frågor som står i strid med allmän moral eller kränker religiös övertygelse (Derbyshire & Derbyshire, 1993: 15). Ett annat och inte mindre flagrant exempel på missbruk av demokratins språk och normer är det forna Sovjetunionen, vars konstitution garanterade yttrandefrihet, tryckfrihet och mötesfrihet så länge rättigheterna användes för att förstärka och utveckla det socialistiska systemet (Derbyshire & Derbyshire, 1993: 15) .

Nog om detta. Rättigheterna som nämnts ovan är negativa rättigheter eftersom de hindrar staten från att göra intrång på individens frihet. Vid sidan av negativa rättigheter har många stater dock i sina konstitutioner tagit med stipulationer rörande positiva rättigheter, sådana som rätten till utbildning, hälsovård och arbete. Sådana rättigheter har gett upphov till många kontroverser emedan de inte inskränker utan snarare ökar regeringens makt över individen och därför att ombesörjandet av dem är beroende av de ekonomiska och sociala resurser som staten har till sitt förfogande (t.ex. Heywood, 1997: 281; Törnudd, 1986: 8–10).

Till de författare som irriteraıs av att man inskriver uttalade mål i konstitutioner hör förvisso Sartori. Enligt honom (1994 a: 201–202) fastslår konstitutioner hur normer skall skapas men de får inte bestämma vad normerna skall fastslå. Alla konstitutioner är först och främst procedurer för att säkerställa en kontrollerad maktutövning; därför måste de vara innehållsneutrala. Konstitutioner som slår fast politiken förekommer folkets vilja och trampar på de organ vilka enligt konstitutionen äger dra upp de politiska riktlinjerna. Om, förklarar Sartori (1994 a: 202), de som avfattar en konstitution inte kan motstå frestelsen att i den ståta med sina ädla intentioner, bör dessa placeras i ett ’programmatiskt’ företal om intentioner och förmåner. Trots att mycket i sanning kan sägas som stöd för Sartoris åsikt (t.ex. Karvonen, 1998: 423), kvarstår dock faktum att många nationer, bland dem Finland, inkluderar positiva såväl som negativa rättigheter i sina författningar.

Ta ansvar

Å ena sidan inkluderar Finland i sitt manifest om mänskliga rättigheter principen om jämlikhet och icke-diskriminering (paragraf 6), rätten till liv och personlig frihet (paragraf 7), rätten att fritt röra sig inom landet (paragraf 9), rätten till privatliv (paragraf 10), rätten till trosfrihet (paragraf 11), rätten till yttrandefrihet (paragraf 12), rätten till förenings- och församlingsfrihet (paragraf 13), rätten att ta del i styrandet av sitt land och rätten till lika tillträde till offentlig tjänst (paragraf 14), samt rätten att äga egendom (paragraf 15).

Allt detta är fullständigt okontroversiellt, och dessa stadganden om mänskliga rättigheter i den finländska konstitutionen kan de facto som sådana tas med i en framtida åländsk konstitution. Beträffande vissa andra rättigheter och skyldigheter ansluter sig Finlands konstitution till den grupp av konstitutioner som Sartori föraktar därför att de föreskriver eftersträvansvärda mål. Stadganden som hör till denna kategori finns i paragraf 16, som föreskriver rätten till utbildning, i paragraf 17 som föreskriver rätten till språk och kultur, i paragraf 18 som föreskriver rätten till arbete och utkomst, i paragraf 19 som föreskriver rätten till social säkerhet och i paragraf 20 som deklarerar att det åligger varje medborgare att ta ansvar för sin omgivning och att regeringen borde sträva efter att garantera varje medborgare rätten till en hälsosam miljö.

Samarbete

Om man godtar existensen av positiva rättigheter är artiklarna ovan okontroversiella vad gäller innehåll. De är även helt i linje med förväntningarna på en nordisk välfärdsstat. I vissa hänseenden, som har att göra med finanser och resurser, ger formuleringarna dock anledning till försiktighet, kanske tveksamhet. Så kan till exempel rätten till utbildning i den mån den innebär högre utbildning, trots att den i princip är en av de minst kontroversiella rättigheterna (Törnudd, 1986: 195), mycket väl visa sig vara en för tung börda för ett självständigt Åland. I likhet med många andra mikrostater kan den nya staten, i början åtminstone, försöka hantera detta problem genom överenskommelser med institutioner utomlands. För Ålands vidkommande är svenskspråkiga universitet i Finland, speciellt Åbo Akademi, och universitet i Sverige uppenbara samarbetspartners. Denna rapport, som av principiella orsaker ansluter sig till Sartoris argument för att löften som kan visa sig svåra att hålla inte skall ges, rekommenderar, för sin del, att man inte i stadganden om mänskliga rättigheter på Åland inkluderar policylöften och utfästelser. I den mån man har ett behov av sådana stadganden skall de, i överensstämmelse med Sartoris rekommendationer, placeras i ett programmatiskt förord.

Man kan naturligtvis lista sina goda intentioner men göra det under förbehåll. Detta betyder att positiva rättigheter ges villkorligt, det vill säga med förbehållet att staten faktiskt har reell kapacitet att förverkliga dem. Mikrostaten Malta tillhandahåller en modell. Förutom att i dess manifest om mänskliga rättigheter ingår de vanliga politiska fri- och rättigheterna tillkännager konstitutionen i en separat förklaring (paragraferna 7–21) statens inten-

tion att ansvara för en tämligen lång lista åtaganden. Dessa inbegriper, för att endast nämna ett fåtal, främjandet av villkor som skall trygga alla medborgares rätt till arbete (paragraf 7), befrämjandet av utvecklingen av kultur samt vetenskaplig och teknisk forskning (paragraf 8), bevarandet av landets natur och historiska och konstnärliga fädernearv (paragraf 9), arbetsskydd (paragraf 12) och omhändertagandet av och social hjälp för medborgare som inte förmår arbeta (paragraf 17). Möjligheten att retirera från dessa åtaganden hålls öppen i kapitlets sista paragraf som fastslår att (paragraf 21): Stadgandena i detta kapitel kan inte föranleda yrkanden i domstol, men dess principer är icke desto mindre grundläggande för hur landet skall styras och målet för staten skall vara att tillämpa dessa principer i lagstiftningen.

Minoritetsskydd

Som tydligt framgår av diskussionen i föregående kapitel om Lijpharts distinktion mellan majoritetsdemokratier och konsensusdemokratier är inte alla kännare av demokratisk teori överens om att majoritetsregeln är en regel som definierar en demokratis egenskaper. Några reser t.o.m. starka invändningar (t.ex. May, 1978). Den förhärskande åsikten är dock att majoritetsregeln är etiskt överlägsen andra regler och antas skapa en konformitet mellan politiska institutioner och praxis å ena sidan och medborgarnas övertygelser och värderingar å den andra. Dock är de flesta anhängare av majoritetsregeln också benägna att tycka att den inte kan användas obegränsat. Argumenten härvid tar fasta på majoritetens tyranni och betonar därför hävdandet och bevarandet av mänskliga rättigheter: en majoritet, sägs det, kan inte beröva minoriteter sådana rättigheter. Ett särskilt och mäktigt argument mot en obegränsad tillämpning av majoritetsregeln är att restriktioner behövs redan för att trygga själva majoritetsregelns fortbestånd. Majoriteter borde inte få fatta majoritetsbeslut som förhindrar att framtida majoriteter uppstår och övertar makten. Majoritetsregeln skall inte tillämpas på endast en viss majoritet utan på alla tänkbara majoriteter (t.ex. Westholm, 1976: 183; Sartori, 1987: 133).

Den starkaste formen av procedurmässigt minoritetsskydd är förbud, vilket innebär att majoriteten för alltid är förbjuden att fatta vissa beslut.[1)] Förbudet är totalt och är inte, till exempel, beroende av majoritetens storlek.

[1)]Den presentation av former för minoritetsskydd som ges här baserar sig i allt väsentligt på en tidigare översikt av författaren (Dag Anckar, 1989).

Det är naturligtvis ett sällsynt arrangemang att det politiska organ som innehar den högsta kompetensen är underkastat dylika restriktioner. Förbud förekommer dock i vissa nationella konstitutioner, och de markerar alltså att vissa principer eller värderingar står ovan en eventuell framtida konstitutionell reglering. I sin mycket användbara men idag något föråldrade översikt av konstitutionella rättigheter och friheter ger Ivo D. Duchacek (1973: 33–35), några belysande exempel då han påpekar att de nordamerikanska, turkiska, italienska och franska konstitutionerna liksom ett flertal latinamerikanska konstitutioner, skyddar republikanism mot framtida förändringar och att Polens nationella gränser står ovan förändringar, något som också gäller för monarkin och islam i Marocko. Andra former av procedurmässigt minoritetsskydd manifesteras främst i beslutsregler som föreskriver kvalifikationer gällande majoritetens storlek. I detta hänseende kan ett flertal distinktioner göras.

För det första kan majoritetsbeslut fattas genom relativ majoritet eller absolut majoritet. Vid relativ majoritet vinner det alternativ som får flest röster utan att komma upp till mer än hälften av rösterna. Absolut majoritet innebär stöd från över hälften av de röstande. För det andra finns det olika slag av absolut majoritet. Sålunda kan den absoluta majoriteten vara enkel eller kvalificerad; kvalificerad majoritet betyder att majoriteten måste vara exceptionellt stor. Om till exempel en två tredjedels majoritet krävs för att beslut skall träda i kraft skulle en majoritet på 58 % betraktas som enkel (och otillräcklig), medan en majoritet på 68 % skulle vara kvalificerad och tillräcklig. Bland olika slag av kvalificerad majoritet finns ett specialfall – konsensusbeslut – som kräver att alla medlemmar i det beslutsfattande organet måste vara överens om ett beslut för att det skall träda i kraft.

Majoriteter

Konsensusregeln användes ofta i ett historiskt förflutet men har numera förlorat det mesta av sin relevans som ett politiskt verktyg för beslutsfattande (t.ex. Jan-Magnus Jansson, 1952: 340-341); ännu väcker regeln dock intresse bland politiska analytiker (t.ex. Colomer, 1999). Stipulationer om kvalificerad majoritet är, å andra sidan, väl representerade i politisk praxis. De är tämligen allmänna i regler som definierar procedurer för att ändra eller foga tillägg till konstitutionella texter, vilka vanligen förlänas en viss grad av helgd. Endast några spridda exempel från mikrostatsfamiljen skall här ges. Barbados konstitution föreskriver (paragraf 49) att ett lagförslag i parlamentet som förändrar konstitutionen inte skall antas i någondera kammaren om

det inte vid slutomröstningen understöds av icke mindre än två tredjedelar av alla medlemmar i kammaren. Naurus författning (paragraf 84) stadgar om motsvarande lagförslag att sådana kan antas blott om en intervall på minst nittio dagar förflutit mellan introduktionen av den föreslagna lagen och antagandet av lagen och om lagen godkänns av icke mindre än två tredjedelar av det totala antalet parlamentsledamöter. I São Tomé och Principe gäller (paragraf 122) att konstitutionen kan revideras på initiativ av två tredjedelar av de deputerade i nationalförsamlingen; varje ändring godkänns av en två tredjedels majoritet av de deputerade och nationalförsamlingen kan föreslå för presidenten att ändringarna skall underkastas en folkomröstning. Slutligen skall en proposition som syftar till att ändra Singapores konstitution antas av parlamentet blott om den vid en andra och tredje behandling vunnit understöd av icke mindre än två tredjedelar av det totala antalet parlamentsmedlemmar (paragraf 5).

Som några av dessa exempel antyder är det nödvändigt att göra ännu en distinktion angående metoden för att bestämma en majoritets storlek. Parlamentarisk majoritet, till exempel, kan konstrueras på två sätt: beräkningar kan göras på basen av det totala antalet parlamentsledamöter eller på basen av antalet medlemmar som deltar i beslutet. Graden av minoritetsskydd kommer självfallet att vara högre om den första modellen tillämpas. I tabell 9.1 ges en illustration som visar den absoluta majoritetens storlek i Ålands parlament (30 ledamöter) om man antar att 23 ledamöter är närvarande och deltar i beslutsfattandet.

Tabell 9.1 Absoluta majoriteter i Ålands parlament.
Ett fingerat exempel.

	Tröskelvärden	
Beräkningsgrund	Absolut	Två tredjedelar
Antal avgivna röster (=23)	12	16
Antal parlamentsledamöter (=30)	16	20

Förbud, konsensusregeln och olika slag av kvalificerad majoritet kan alla beaktas i fallet Åland. Denna rapport föreslår att den starkaste metoden, nämligen förbud, eller alternativt den näst starkaste metoden, nämligen kon-

sensusregeln, skall användas för att skydda två värden som är internationellt erkända och vitt omfattade och som de facto mycket bidrar till att definiera en åländsk identitet. Det ena värdet är Ålands ställning som demilitariserad och neutral zon, det andra det svenska språkets dominerande och obestridda ställning på de åländska öarna.

Innebörden av förbud är att inga institutioner på ett självständigt Åland, de må sedan vara verkställande eller lagstiftande församlingar eller folkomröstningar, någonsin skall kunna ändra på konstitutionen i detta hänseende; förbud innebär också att Åland inte kan ansluta sig till internationella överenskommelser eller konventioner som kan utgöra ett hot mot dessa två värden. I termer av den åländska lagliga ordningen kommer öarna då alltid att vara demilitariserade och neutrala och de kommer alltid att förbli svenskspråkiga. Detta kommer att gälla även om en mycket stor majoritet av Ålands befolkning av någon anledning, nationell eller internationell, skulle önska mjuka upp föreskrifterna.

Konsensusregelns innebörd är mindre rigid, men dock nog så rigid. Regeln föreskriver att öarnas demilitariserade status såväl som svenska språkets ställning kan ändras endast om folkets representanter, lagtinget, genom ett enhälligt beslut godkänner förändringen. Frågan hur man skall konstatera enhällighet är givetvis något besvärlig. Ett alternativ är att alla 30 ledamöter måste vara överens. Ett annat, mindre rigoröst alternativ är att föreskriva enhällighet bland de ledamöter som är närvarande, vilket skulle tillåta ledamöter som tvekar eller tvivlar att undvika frågan genom att helt enkelt inte närvara i ifrågavarande session. I extremfall skulle denna metod dock kunna leda till att endast en parlamentsledamot fattar beslut om dessa för Ålands framtid livsviktiga frågor!

Därför måste metoden uppenbarligen vara kvalificerad. Denna rapport rekommenderar i första hand att förbudsregeln skall tillämpas. I andra hand, om och när förbudsregeln framstår som oacceptabel, rekommenderas att konsensusregeln tillämpas, vilket innebär att en förändring måste sanktioneras av alla närvarande ledamöter i lagtinget. De närvarande ledamöterna måste dock vara minst 24. Med andra ord skulle tillämpningen av konsensusregeln betyda att fyra femtedelar av ledamöterna är närvarande och att de alla är av samma åsikt.

Relevant idé

Användandet av kvalificerade majoritetssystem i frågor som rör konstitutionella förändringar utgår från den mycket sunda tron att man, för att undgå att frestas av kortsiktiga intressen, bör sköta konstitutionell politik på ett

annat sätt än man sköter den dagliga politiken. En relevant idé är att beslut som rör konstitutionell politik inte skall fattas av den lagstiftande församlingen utan av ett speciellt organ, ett demokratiskt valt konstitutionellt konvent (Petersson, 1999: 103). Det tämligen märkliga arrangemanget på Maldiverna som föreskriver (paragraf 82) att konstitutionella förändringar skall beslutas av en majoritet av Citizens' Special Majlis, egentligen ett förstorat parlament (Citizens' Majlis), är ett exempel på hur en sådan metod kan tillämpas. Idén förtjänar förvisso full uppmärksamhet också i åländska sammanhang. En annan idé, som till en del inbegriper element från konventsidén, förtjänar jämväl uppmärksamhet. Enligt denna idé skulle konstitutionella förändringar kräva ett beslut av parlamentet, som bekräftas i en folkomröstning; denna metod används på många olika håll i världen (Suksi, 1993: 142–143).

När det gäller Åland kunde man, till exempel, föreslå att en förändring eller ett tillägg till den åländska konstitutionen skulle kräva: (a) att ett förslag härom understöds av inte mindre än två tredjedelar av ledamöterna i lagtinget; och (b) att förslaget, om det vinner detta understöd, godkänns i en efterföljande folkomröstning. Den konstitutionella litteraturen gör en distinktion mellan underordnade konstitutioner där det räcker med att den lagstiftande församlingen fattar beslut om förändringar och överordnade konstitutioner som stipulerar att jämväl andra organ eller grupper skall delta i den process som syftar till förändring av eller tillägg till konstitutionen (Wolf-Phillips, 1968: xvi). I dessa termer skulle ovanstående procedur höra hemma i en överordnad konstitution. Det finns en mängd olika modeller för sådana överordnade konstitutioner (t.ex. Wolf-Phillips, 1968: xvi–xvii), några av dem är till och med mycket komplicerade. Sålunda kräver en förändring av vissa stadgar i Mauritius författning (paragraf 47) ett godkännande av inte mindre än tre fjärdedelar av alla parlamentsledamöter, medan en förändring av vissa andra stadgar måste understödas av åtminstone två tredjedelar av parlamentsledamöterna. En förändring av ytterligare andra stadgar kräver att förslaget, för det första, godkänns av tre fjärdedelar av de valberättigade i en folkomröstning och, för det andra, därefter bifalls av alla parlamentsledamöter. Förändringar av stadganden i Maltas konstitution (paragraf 66) förutsätter en lika komplicerad metod.

Mödosam och tungrodd

Folkomröstningsmetoden kan dock, hur sympatisk den än är i sina försök att direkt involvera folket i processer som berör konstitutionella förändringar,

visa sig bli för mödosam och tungrodd. Det kan finnas ett behov av att omformulera konstitutionella detaljstadganden; att tillämpa folkomröstningsmetoden i sådana frågor är en överdimensionerad strategi. Metoden är också främmande för finländsk praxis. Metoden skulle kunna bli mer lätthanterlig om regler infördes som föreskriver att man använder folkomröstning endast för vissa viktigare förändringar; denna metod gör, liksom arrangemangen på Mauritius och Malta, en åtskillnad mellan konstitutionella frågor och ordnar dem hierarkiskt. Å andra sidan är denna metod något otymplig och kanske inte helt lättförståelig för allmänheten; den inbjuder också till svårigheter när det gäller att definiera vad som är viktigt och vad som är mindre viktigt. För att undvika dessa svårigheter finns dock en lämplig metod nära till hands, och den skall rekommenderas här. Proceduren är ett uttryck för en underordnad konstitution och den är densamma som för närvarande används i Finland. Som redan noterats i kapitel 4 i denna rapport fordrar denna procedur att en författningsändring (1) skall lämnas att vila av en enkel majoritet i riksdagen och därefter, efter ett riksdagsval, omfattas av en två tredjedels majoritet, eller (2) förklaras brådskande med fem sjättedels majoritet och sedan godkännas med två tredjedels majoritet.

Inga otympligheter

Denna metod har många fördelar. För det första är den välbekant för politikerna och folket på Åland; den minskar därmed det inslag av förvirrande och kanske till och med skrämmande politiska och konstitutionella nyheter som av naturnödvändighet följer med självständighet. För det andra undviker den de omständliga arrangemang och otympligheter som av nödvändighet är förknippade med folkomröstningsmetoden. För det tredje, genom att kräva att ändringarna godkänns av två på varandra följande riksdagar, inbjuder den till ett folkligt deltagande i ändringsprocessen. Slutligen, eftersom den inför möjligheten att förklara ärenden brådskande, skapar den en möjlighet att utan tidsspillan klara av detaljfrågor och oväntat uppdykande frågor som kräver en snabb behandling. Innebörden med tekniken att förklara ärenden brådskande är att om verklig enighet råder så kan förändringar genomföras utan dröjsmål (Hildén, 1985: 40). Denna finländska metod att förändra konstitutionen är tämligen unik i världen, och den är, hävdar denna rapport, en verklig innovation värd att rekommenderas vida omkring. Metoden uppfyller å ena sidan krav på att allmänheten engagerar sig och deltar i politiken samtidigt som den å andra sidan främjar effektivitet i det politiska beslutsfattandet. Den förtjänar förvisso att inlemmas i Ålands politiska system.

Djupaste särdraget

Det rekommenderas också att de framtida författarna till en åländsk konstitution noga prövar ett annat finländskt arrangemang, nämligen undantagslagsinstitutionen, vars upphov finns i särskilda drag i finländsk politik och historia under 1900-talet. En kännare har sagt att denna institution utgör det besynnerligaste och kanske djupaste särdraget i Finlands konstitution, ett särdrag som är unikt och till och med ytterst annorlunda jämfört med uppfattningen i alla andra länder av en grundlag (Kastari, 1969: 294); institutionen överlevde också den senast gjorda revideringen (år 1999) av Finlands konstitution (jfr Perustuslaki, 1997: 224–226).

Institutionen innebär att undantag från föreskrifterna i konstitutionen kan göras utan att konstitutionens ordalydelse ändras på villkor att undantagen bestäms på ett sätt som till fullo respekterar den kvalificerade procedur som föreskrivs då en grundlag skall ändras eller antas. Ett flertal empiriska undersökningar (Kultalahti & Pohjolainen, 1975; Pohjolainen, 1980; Dag Anckar, 1988) ger stöd för åsikten att institutionen, trots att den till stor del och i huvudsak varit ett redskap för att överkomma det rigorösa skyddet av rätten till egendom som finns inskrivet i Finlands konstitution, i hög grad har bidragit till en mjuk anpassning till de krav på förändringar som rests. Det faktum att många undantag har gjorts och att en stor majoritet har funnits som gjort dessa undantag möjliga bär i sig självt vittne om institutionens kapacitet att överkomma legislativ tröghet. Det har funnits upprepade behov av att göra avsteg från författningens stadganden och institutionen har varit ett effektivt redskap härför.

Dag Anckar

Kapitel 10. Kommunal självstyrelse på Åland

Den lokala självstyrelsen är en allmän företeelse i demokratier. I någon form existerar den nästan överallt, men de lokala självstyrelseorganens utseenden, sammanhang och funktioner kan vara mycket olika:

De kallas varierande socknar, kommuner eller församlingar, dessa organ, och de manifesterar både nackdelarna och fördelarna med en begränsad storlek. När kommunal självstyrelse är som bäst representerar den naturliga samhällen, är tillgänglig för medborgarna, stärker den lokala identiteten, fungerar som politisk rekryteringsgrund, tjänar som första anlöpningshamn för medborgare med problem och distribuerar resurser med lokal kännedom om lokala behov. Ändå har lokala styrelseformer också karakteristiska svagheter. De är ofta för små för att effektivt kunna stå till tjänst med olika slag av kommunal service, de saknar ekonomisk självstyrelse och de domineras lätt av den lokala eliten (Hague, Harrop & Breslin, 1998: 178).

Som ovanstående citat visar innebär lokal självstyrelse litenhet, närhet, förtrogenhet och knappa resurser. Förvisso har denna regel undantag. I några fall, fråga t. ex. är om världsstäder och stora städer, är uppgifterna, ambitionerna och ansvaret helt annorlunda än uppgifterna, ambitionerna och ansvaret som myndigheterna i små enheter ställs inför och de kan till och med överflygla de nivåer som sköter den nationella politiken och handhar de nationella intressena. Skillnaden mellan en lokal självstyrelse på storstadsnivå och på en mer traditionell kommunal nivå kan de facto vara enorm. Därför är det bara naturligt att stadspolitiken intar en särskild ställning i den lokala självstyrelsen och i studiet av lokal självstyrelse (t.ex. Keating, 1991). Man bör också vara medveten om att den lokala självstyrelsens roll och praktik är mycket olika på olika ställen i världen (t.ex. Hague, Harrop & Breslin, 1998: 180–181). Medan den lokala självstyrelsen har en tämligen pragmatisk karaktär i länder som USA, Kanada och Australien har den högre status i Västeuropa, något som också reflekteras i den konstitutionella ställning den erhållit i många länder. De nordiska länderna har en lång tradition av kommunal självstyrelse och de betraktar blotta existensen av ett system med en utvecklad kommunal självstyrelse som en väsentlig del av en demokra-

tisk förvaltning. I några av länderna, inbegripet Finland, är systemet med kommunal självstyrelse konstitutionellt erkänt (t.ex. Petersson, 1992: 23–35).

På lokal nivå

Dessa två observationer bildar ramarna för diskussionen i detta kapitel om åländskt kommunalt självstyre. Å ena sidan är fråga om en typisk mikrostat, vars storlek snarast antyder att en utvecklad kommunal självstyrelse är en onödig lyx. Å andra sidan ligger denna stat i en region där man högt skattar principen om kommunalt självstyre och den allmänna europeiska subsidaritetsdoktrinen, som innebär att ärenden när helst det är möjligt borde behandlas och avgöras på lokal nivå. Under tider som gått har Åland förvisso omfattat denna princip och doktrin. För närvarande har Åland 16 kommuner. Mariehamn, huvudstaden, är den största till antalet innevånare, medan Sottunga, med sina endast 120 invånare, är den minsta. Sottunga är i själva verket den minsta kommunen i Finland. Ålands kommuner med invånarantal och storlek i kvadratkilometer förtecknas nedan i Tabell 10.1. Förutom Mariehamn är nio andra kommuner belägna på fasta Åland, medan sex är yttre skärgårdskommuner. (Eftersom själva Åland är en arkipelag är naturligtvis uttrycket ”fasta Åland” något valhänt. Det refererar här till de delar av Åland som formar den huvudsakliga och sammanhängande delen av öriket). För att ännu belysa den diminutiva storleken på många av kommunerna kan några siffror, utplockade på måfå ur statistiken, citeras. Medan det inte ingicks några äktenskap och inte föddes några levande barn på Sottunga år 1996 inträffade fyra dödsfall där och en person flyttade bort från kommunen. Förändringen i invånarantal var därför -5. Motsvarande siffror för Hammarland var 7 giftermål, antal levande födda 13 och antal dödsfall 14. Sammanlagt 37 personer flyttade till kommunen. Förändringen i invånarantal var därför +36 (Statistical Yearbook of Åland, tabell 3.1.).

Tabell 10.1 Kommuner på Åland (1997)[1)]

Kommun	Invånarantal	Storlek, kvadratkilometer
Brändö	534	103
Eckerö	816	113
Finström	2.283	128
Föglö	598	132
Geta	475	87
Hammarland	1.319	135
Jomala	3.175	143
Kumlinge	441	97
Kökar	320	58
Lemland	1.458	112
Lumparland	339	36
Mariehamn	10.399	12
Saltvik	1.618	155
Sottunga	120	27
Sund	965	113
Vårdö	397	102

Tabellen visar tydligt att de flesta åländska kommuner i sanning är små. Kommunernas genomsnittsstorlek är klart högre i Danmark och Sverige än i Finland och Norge (t.ex. Rose, 1996: 4–6), och bland de finländska kommunerna hör de åländska till de minsta. År 1993 hade till exempel av sammanlagt 455 finländska kommuner åtta mindre än 500 invånare och fjorton hade mellan 500 och 1000 invånare (Ståhlberg & Oulasvirta, 1996: 92). Som framgår av de något färskare siffrorna i tabell 10.1 hör mer än en fjärdedel av de åländska kommunerna till den minsta kategorin, medan en fjärdedel tillhör den nästminsta. Dock har de åländska kommunerna, sin ringa storlek till trots, åtminstone i vissa hänseenden fungerat mycket väl, komparativt sett. När det till exempel gäller implementeringen av den internationella så kallade Agenda 21-planen, vars mål är att utvecklingspolitiken, nationellt och lokalt, skall bedrivas på ett miljövänligt sätt, har alla åländska kommuner på kort tid bildat kommunala Agenda 21-grupper och skapat nätverk som inkluderar massmedia (Niemi-Iilahti, 1999: 244–245).

[1)]De statistiska uppgifterna har tillhandahållits av Marko Joas, Institutionen för offentlig förvaltning, Åbo Akademi, som härmed har besparat författarna mödan att leta fram de relevanta siffrorna.

Lokal självstyrelse i lokala stater

De åländska kommunernas diminutiva genomsnittsstorlek väcker frågan om så många mycket små kommunala självstyrelseenheter faktiskt kommer att behövas i en mikrostat som ett framtida Åland, som i sig självt är så litet att det nästan är en lokal stat. Begreppet 'lokal stat' har använts för att beteckna en mängd villkor, sådana som till vilken grad kommunala institutioner genom att bredda statsapparaturen formar helhetens delar, statens beroende av effektiva, kommunala, politiska institutioner, kommunala politiska institutioners roll i ombesörjandet av välfärdsservice och dylikt (Pierre, 1994: 57–59). Om och när termen används för att helt enkelt referera till det faktum att storleken på de stater som inför lokal självstyrelse inte är större än storleken på lokala självstyrelseenheter i andra stater, kan man i själva verket betrakta de flesta mikrostater som lokala stater (Dag Anckar, 1995). Faktum kvarstår dock att dessa mikrostater, sin diminutiva storlek till trots, i allmänhet uppträder som andra stater och upprätthåller lokala självstyrelseorgan trots att uppgifterna som läggs på dessa organ och förväntningarna kan variera från fall till fall. Motiven för att etablera lokal självstyrelse har i lika mån varierat. Beträffande decentraliseringen i Stilla Havsregionen var, enligt en observatör, strävanden att förekomma eller lindra den osäkerhet som självständigheten förde med sig och strävanden att trygga minoritetsgruppernas intressen viktiga bidragande faktorer (Wolfers, 1985: 17). En annan observatör av samma region listar operationaliseringar av dessa övergripande mål genom att konstatera att lokalt självstyre kan integrera olika delar av staten genom att samordna deras aktiviteter, kan anpassa staten till samhället genom att ge staten möjligheter till en avvägd politik som tar hänsyn till lokala känslor och kan vara ett medel att utsträcka statens kontroll till avsides belägna öar eller gränsområden genom att inkorporera dessas icke officiella institutioner i en nationell referensram (Larmour, 1985: 354–355).

Gigantiska miniatyrer

Några mikrostater har faktiskt tagit sin tillflykt till den starkaste metoden för delegering av makt, nämligen federalism och de framstår därmed, eftersom de gått in för storskaliga lösningar, som gigantiska miniatyrer (Dag Anckar, 1997 b; se även Dag Anckar, 1998). Det finns fyra sådana federala mikrostater, nämligen Belau, Komorerna, Federationen Mikronesien samt St. Kitts-Nevis. Man kan dock inte skönja något enhetligt mönster i ländernas val av en federal struktur. Varje enskilt fall verkar ha olika motiv – bara i ett fall, nämligen Mikronesien, är motivet klart relaterat till sådana tydliga regionala

och etniska olikheter som gör det svårt om inte omöjligt att få ett enhetligt grepp om styrelse och förvaltning (Burdick, 1988; Hanlon & Eperiam, 1988; Petersen, 1989; Moses & Ashby, 1992). I geografiska termer svarar Mikronesien förvisso mot varje tänkbar definition av en gigantisk miniatyr: Med kännedom om avstånden, de logistiska svårigheterna och den usla teknologin inom området är uppgiften att upprätthålla kontakt mellan östaterna allt annat än lätt (Hanlon & Eperiam, 1988 a: 28). Mikronesien är ett land som skapats snarare än fötts: dess historia illustrerar på ett utmärkt sätt att koloniala gränser sällan motsvarar prekoloniala etniska enheter utan snarare tjänar till att under en administration föra samman folk med olika tradition, språk och kultur (t.ex. Ghai, 1988 a: 28). Denna brokighet återspeglas förvisso i landets politiska liv. Inrikespolitiken har sålunda inte karakteriserats av harmoni och stabilitet, utan snarare av konflikter, anklagelser, missförstånd, regionalt definierade intressekollisioner och även tendenser till secession.

Federala konstgrepp

I fallena Komorerna och St Kitts-Nevis är federalismen ett medel att hålla samman parter som är klart antagonistiska och har svårt att leva tillsammans. På Komorerna avfattades år 1978 en ny konstitution som initierade en federal struktur, utformad främst med tanke på att en eventuell återintegrering av ön Mayotte därmed kunde underlättas (Nevitt, 1984: 66). Detta federala konstgrepp har dock inte varit till mycket hjälp, eftersom Komorernas samtidshistoria ännu är en nästan ändlös berättelse om kuppförsök, uppresningar, våld, politiskt kaos och oro. St Kitts-Nevis variant av federalism, asymmetrisk till sin natur, går tillbaka på historiska fientligheter mellan de två öarna, som, med konventionella mått mätt, har ansetts vara för små för att bilda separata politiska enheter och som, av omständigheter och händelser i det koloniala förflutna, tvingats forma en helhet. Öarna har inte nått full förståelse för varandra och ett hot från Nevis om secession dyker upp då och då. Man kan i själva verket undra om inte annorlunda former av federalism kunde ha fungerat bättre. Det politiska livet på Komorerna skulle sannolikt vara lättare under en än mer decentraliserad form av federalism, och det politiska livet på St Kitts-Nevis skulle sannolikt främjas av en symmetrisk snarare än asymmetrisk federalism. I fallet Belau förhåller det sig på ett helt annat sätt. Inga historiskt betingade fientligheter råder bland parterna i landet, öarna i arkipelagen ligger tämligen nära varandra och nationen är rimligt homogen när det gäller ras, religion, språk och sedvänjor. Det finns, kort sagt, inget i Belaus geografi eller politik som skulle förläna denna miniatyr

gigantiska drag. När det gäller funktioner, struktur och kompetens kommer federalismen i Belau i själva verket nära ett lokalt självstyrelsesystem och borde kanske betraktas som ett sådant trots att det av historiska, traditionella och koloniala orsaker har givits en federal täckmantel.

Federalism är dock naturligtvis en undantagsföreteelse. Många mikrostater har emellertid etablerat lokala självstyrelsenätverk, med proportioner som kan te sig förvånande och överdimensionerade. När det gäller Salomonöarna har en observatör konstaterat att situationen på öarna, som har nio regionala regeringar för en befolkning som inte är mycket större än den i ett engelskt grevskap, kanske kan ge en utomstående betraktare ett intryck av att man skjuter mygg med kanon (Horner, 1992: 76). Samma observatör noterar också det faktum att Vanuatu har 11 regionala regeringar (Horner, 1992: 76). Det är en i sammanhanget relevant observation att de lokala självstyrelserna i hög grad sammanfaller med ländernas geografiska profil. I två-östaten Trinidad och Tobago har Tobago en egen lagstiftande församling (House of Assembly). Tongo är av administrativa skäl delat i tre distrikt, vart och ett motsvarande en av landets tre ögrupper; på Tuvalu har varje bebodd atoll sitt eget öråd som utövar lokal självstyrelse. På Kiribati verkar rådförsamlingar på varje bebodd ö; på Bahamas har lokal självstyrelse etablerats i 18 naturliga ögrupper. Maldiverna är delat i 20 administrativa distrikt, bestående av huvudstaden och de 19 atollerna. São Tomés och Príncipes författning slår fast (paragraf 116) att ön Príncipe skall ha sin egen politiskt-administrativa författning som beaktar dess egna behov. Faktum är att 18 av världens 19 geografiskt splittrade mikrostater har federala eller lokala självstyrelsearrangemang som helt eller delvis sammanfaller med arkipelagens geografi (Dag Anckar, 1996 b: 711). Det finns med andra ord ett mönster som visar att geografin modellerar politikens institutioner. Det är en av författningens funktioner att integrera lokala samhällen med staten; i små östater har hänsyn som hänger samman med de lokala samhällenas och statens geografi haft stort inflytande på det sätt denna konstitutionella funktion har utförts och implementerats.

Nej till federalt styrelsesätt

Lärdomarna av detta för fallet Åland är huvudsakligen två. Uppenbart är att Åland inte behöver överväga ett federalt styrelsesätt. Olikt Mikronesien är Åland inte geografiskt splittrat till den grad att självständighet blir ett vågstycke och regerandet en tung börda. Inte heller är de olika delarna i den nya nationen antagonister i en utsträckning som skapar fiendskap och hotar de-

ras framtida samexistens. Det finns sålunda ingen risk för att någon specifik geografisk del av Åland mer än andra skulle motsätta sig ett lösgörande från Finland och kraftigt agera för att få sin vilja igenom. Åland undgår naturligtvis det komoriska syndromet och St Kitts-Nevis dilemma. Valet mellan en federal statsform och en enhetsstat är därför lätt: ett självständigt Åland kommer att vara en enhetsstat. Å andra sidan är Åland dock en arkipelag och står som sådan inför samma svårigheter och utmaningar som andra ömikrostater när det gäller att balansera mellan behovet att bevara enheten och behovet att främja mångfalden. Inom ramen för en enhetsregering behöver alltså Åland, på grund av sin arkipelagiska geografi och också på grund av sin lokala självstyrelsetradition, sin litenhet till trots upprätthålla ett utvecklat lokalt självstyrelsesystem. Territoriets olika delar ligger på ett visst avstånd från varandra, och fastän avstånden inte är stora vet man av erfarenhet (t.ex. Lybeck, 1979) att överbryggandet inte är en oproblematisk uppgift. För att bevara enhet måste ungefär samma nivå på service upprätthållas i den yttre skärgården som på fasta Åland. Och för att främja mångfalden måste skärgårdens specifika miljö vara riktgivande och beaktas av dem som i sitt dagliga liv erfar de utmaningar och villkor som just denna miljö definierar.

Här återstår då frågan om ett eventuellt behov av att revidera snarare än ersätta det system som för närvarande är i bruk. Eftersom systemet bygger på ett rätt stort antal rätt små kommuner är det bara naturligt att undra om det inte vore på plats med reduceringar som skulle minska antalet kommuner och därmed öka deras storlek, produktivitet och effektivitet. Denna rapport har dock, samtidigt som den nog finner sådana invändningar och anmärkningar rimliga, en annan åsikt. Enligt denna åsikt borde det nuvarande systemet bevaras. Kommunal självstyrelse på ett självständigt Åland borde vara mycket lik kommunal självstyrelse på ett självstyrt Åland.

Litet är vackert

I ett försvar av den nu rådande ordningen på Åland är geografin inte den enda faktor som bör beaktas. Som nämndes i introduktionen till detta kapitel är uppfattningarna om den lokala självstyrelsens roller och uppgifter olika i olika delar av världen. Det något likgiltiga sättet att förhålla sig till lokal självstyrelse som är karakteristiskt för en stormakt återspeglas även i flera forna, brittiska kolonier som för all del har etablerat lokala självstyrelser men inte mycket bemödat sig om att göra dem till effektiva verktyg för en utveckling av demokrati och samhälle. Ofta handlar decentraliseringsmönster om dekon-

centrering snarare än om delegering, eftersom centralregeringen först och främst betraktar öråd och liknande institutioner som instrument för att implementera prioriteringar. En rapport om attityder och aktiviteter inom örådet på Nanumea, en av Tuvalus atoller, är talande i detta hänseende:

De flesta Nanumea-bor har svårt att nämna specifika förändringar som skulle förbättra deras liv på den avlägsna ön. De som allmänt nämndes var... tak av metall som skulle eliminera behovet av att tillverka palmbladstak och göra det möjligt att ta till vara regnvattnet, ett vattenledningssystem, en start- och landningsbana för flyg, en bredare passage genom korallreven. Denna inställning återkommer i den lokala självstyrelsens fixering vid bruket av importerat byggnadsmaterial i utvecklingsprojekt och planer och i den bokstavliga översättning av ordet för ”utveckling” som allmänt används på Nanumea, fakatuumea eller ”att bygga saker”. Jag tror att denna inställning härrör från att de flesta känner en fundamental tillfredsställelse med sitt dagliga liv. Ingen förändring därvidlag är önskvärd (Chambers, 1975: 18; här citerat enligt Qualo, 1985: 213).

Kommuner viktiga producenter

Situationen i de nordiska länderna är mycket annorlunda i fråga om förväntningar på en kommunal självstyrelse. Sant är att de nordiska kommunerna, likt Nanumeas öråd, är instrument för en implementering av centrala prioriteringar. Sant är emellertid också att de förväntas göra mycket mer och detta på ett mer oberoende sätt. Ombesörjandet av välfärdstjänster har institutionellt anförtrotts kommunerna eller andra understatliga organ. I Finland härleds uppdelningen mellan de centrala statsmyndigheterna och kommunerna från tanken att kommunerna producerar och tillhandahåller tjänster medan statsmyndigheterna bestämmer de legala och administrativa ramar och normer enligt vilka tjänsterna bör produceras. Kommunerna har därför ekonomisk självstyrelse och rätten så väl som plikten att genom beskattning, avgifter och arvoden kassera in de finansiella resurser som krävs för att de skall kunna uppfylla sina olika uppgifter och plikter. De är viktiga producenter av allmänna tjänster på områden som utbildning och hälso- och socialvård, och fastän staten i hög grad bidrar till att finansiera dessa tjänster och också genom lagstiftning reglerar en avsevärd del av de kommunala penningmedlens nyttjande, finns det dock utrymme för initiativ, reflektion, moget övervägande, undersökning, granskning, prioriteringar och självständigt handlande. Om nordisk kommunalpolitik har det sagts att den måste uppfylla tre krav som, härigenom, formar det huvudsakliga dilemmat i det

kommunalpolitiska livet. I fråga om legala krav måste kommunerna upprätthålla ett rättssamhälle, när det gäller serviceproduktion måste de tillhandahålla effektivitet och i politiska termer måste de uppfylla kraven på demokrati (Petersson, 1992: 148–149). I alla dessa hänseenden finns en mängd utmaningar och svårigheter, och det är bara naturligt att debatten om hur verksamheten på den kommunala nivån skall organiseras och administreras har varit livlig och även rörig. Det är också naturligt att flera reformer som syftar till en optimal lösning har initierats och implementerats.

I Sverige, till exempel, har frågan hur man skall finna den optimala kommunstorleken upprepade gånger stått på den politiska dagordningen. Utvärdering av reformer som syftar till en större genomsnittsstorlek på kommunerna har antytt att effekterna av sådana reformer, trots att de alls icke är otvetydiga, dock är tämligen positiva (Westerståhl & Johansson, 1981: 131–137). I Finland har ett liknande synsätt, förankrat i några centrala antaganden, varit dominerande en tid nu. Mer än små kommuner har stora kommuner antagits ha kapacitet att handha en lång rad uppgifter och förpliktelser och detta på ett mer effektivt sätt. Man tror också att stora kommuner har bättre möjligheter att etablera och upprätthålla stora servicecentra, vars blotta storlek garanterar lägre servicekostnader och bredare utbud. Ytterligare antas att demokratin för en mer blomstrande tillvaro i stora kommuner än i små, detta därför att litenhet för med sig inskränkthet, intolerans och en dålig cirkulation av den politiska makten, medan en stor kommun frambringar en mängd olika samhälleliga åsikter och beslutsfattare samt erbjuder en bättre strukturell grund för att en representativ demokrati skall fungera. Dessa åsikter kan dock bestridas. Detta framgår tydligt av en liten men briljant utförd rapport av Siv Sandberg och Krister Ståhlberg, publicerad 1997. Författarna granskar den finländska debatten om effekter och konsekvenser av skillnader i kommunstorlek samt undersöker kritiskt så väl som empiriskt hållbarheten i sådana argument och övertygelser som förespråkar kommunsammanslagningar. Utrymmet tillåter inte här en grundlig genomgång av rapporten. Två interrelaterade frågor är dock av speciell relevans för rekommendationerna i detta kapitel och förtjänar därför att uppmärksammas.

Små klarar sig bättre

För det första, när det gäller effektivitet tillämpar Sandberg och Ståhlberg en modell som fångar in såväl graden av tillfredsställelse som kommuninvånarna känner som kostnaden per enhet för serviceproduktion. Författarna utgår

alltså från att graden av tillfredsställelse skall inkluderas i effektivitetsmätningarna. Denna premiss är naturligtvis inte okontroversiell. Åsikten att effektivitet kan återges endast med objektiva prestationsmått är starkt företrädd i den kommunala diskursen; den motsatta åsikten är dock ävenledes väl representerad i den relevanta litteraturen (t.ex. Stefan Sjöblom, 1990) och omfattas förvisso av denna rapport. Alltnog; när författarna undersöker effektiviteten i cirka 30 kommuner (1997: 73–76) kommer de fram till den allmänna slutsatsen att små kommuner klarar sig bättre än stora. Det är naturligtvis bara naturligt att anta att kravnivån är något högre i stora kommuner än i små. De små kommunernas goda prestationsnivå är därför i någon mån en analytisk illusion: de goda följderna av litenhet (d.v.s. tillfredsställelse) är inbyggda i själva litenheten snarare än resultat av litenheten. Författarna är dock noga med att framhålla att det i resultaten finns mycket utrymme för rationella förklaringar som direkt relaterar till serviceproduktionen (1997: 76). Det skall noteras att undersökningspopulationen inte inkluderade kommuner med färre än 5.000 invånare och att konsekvenserna av rönen för Ålands diminutiva kommuner därför är osäkra. Författarna är dock, på basen av enkätresultat från en annan studie som omfattade närmare 50 kommuner, säkra på att deras rön skulle gälla även om mindre kommuner hade inkluderats i deras forskning (1997: 75). En rimlig slutsats är därför att det är svårt och t.o.m. ogörligt att tala för kommunförstoringar under åberopande av effektivitetsargument. Säkert är, både då det gäller kommuner och mikrostater, att det finns situationer när problemen är för stora för att rymmas inom systemens gränser (Dahl & Tufte, 1973: 134–135); för att lösa sådana problem kan dock kommuner, liksom stater, gå in för samarbete utan att förlora sin identitet. Olikt de andra nordiska länderna har Finland inga sekundär- eller regionkommuner utan endast primärkommuner, vilka dock kan ingå samarbetsavtal för att uppfylla specifika uppgifter. Ett självständigt Åland gör klokt i att bibehålla detta arrangemang.

När det gäller demokratiargumentet rullar Sandberg och Ståhlberg (1997: 43–56) fram en rad fynd och resultat som klart underminerar åsikten att demokrati är ett prerogativ för den stora storleken. Endast ett fåtal av dessa observationer skall återges här. Medan nästan en tredjedel av invånarna i små kommuner har upprätthållit kontakt med sina representanter är motsvarande siffra för större kommuner mindre än en femtedel. Medan 70% av invånarna i små kommuner aldrig har anförtrotts ett förtroendeuppdrag i kommunen är motsvarande andel i stora kommuner cirka 90%. När det gäller deltagande, vilket naturligtvis är en central komponent i demokrati, uppvisar små kommuner bättre siffror än stora utom i sådana former av del-

tagande som uttrycker känslor av misstro och alienering (demonstrationer, bojkotter och dylikt). Beträffande såväl attityder som socio-ekonomiska karakteristika är avståndet mellan folket och dess representanter kortare i små kommuner än i stora. Och slutligen är människor som lever i små kommuner mer tillfreds än människor som lever i stora kommuner med exakt de former av service som kan förväntas bli sämre som en följd av sammanslagningar. Sålunda är till exempel barndagvård, pensionärshem, olika slag av hemservice, hälsostationer, tandvård och skolor serviceformer som inte främjas genom sammanslagningar. Följderna av en sammanslagning är sannolikt de motsatta: serviceformer som är nära människorna flyttas längre bort och serviceformer som nu är långt borta flyttar inte närmare.

Kan påverka

En intressant och spännande observation i Sandberg-Ståhlbergstudien förtjänar speciell uppmärksamhet. Det framgår att kommuninvånare i allmänhet är mer tillfreds med kommunens prestationer när de känner att de har adekvata möjligheter att påverka skötseln av kommunens affärer (1997: 76). Samtidigt som detta rön framhäver engagemangets betydelse tillför det demokratidiskursen ännu en dimension. Faktum är att mycket på samma sätt som dispyten om stora versus små kommuners effektivitet beror på hur kärnbegreppet definieras beror dispyten om demokratiska fördelar och nackdelar med stora och små sammanhang på vilket demokratibegrepp man utgår från. Det finns inte här utrymme att närmare gå in på den eviga debatten mellan förespråkare för direkt versus representativ demokrati (t.ex. Holden, 1974: 68–71; Dag Anckar, 1980: 31–32; Arblaster, 1987: 83–89; Donovan & Bowler, 1998). Det skall dock påpekas att litenhet betyder närhet, och att närhet, genom att engagera, befrämjar en förfining av representativ demokrati då den ger medborgarna en möjlighet att växa i mognad och kunskap. Genom att tillhandahålla en plats där vanliga människor kan lära sig moralisk ansvarskänsla och politisk effektivitet i ett universum där fjärran ledargalaxer snurrar på i banor, mystiska och outgrundliga för den vanliga medborgaren (Dahl & Tufte, 1973: 140) tar små platser upp kampen mot sterila och okänsliga tillämpningar i en representativ demokrati. För det andra befrämjar närhet möjligheterna att inom ramen för den representativa demokratin skapa säkerhetsgarantier som hindrar representanterna från att förmätet tillvälla sig den makt och myndighet som rätteligen tillhör folket. Det har sagts att om vi vänder blicken från

den nationella nivån mot de mindre, lokala samhällena, eller mot särskilda institutioner som till exempel fabriker och kontor, colleges*) och skolor, framstår det som helt klart att det inte finns några vare sig med storlek eller kommunikation sammanhängande problem som skulle omöjliggöra ett styrelsesätt som bygger på principen om direkt deltagande demokrati (Arblaster, 1987: 88). Fastän detta sannolikt stämmer skall här inget förslag väckas att ersätta representativ demokrati med direkt demokrati i de små kommunerna på ett framtida självständigt Åland. Rekommendationen är i stället att man beaktar och kanske introducerar direktdemokratiska tekniker som medel för att korrigera eventuella brister i den representativa demokratin. Rekommendationen bygger på övertygelsen att fördelarna med direkt demokrati förvisso kan tas till vara inom ramen för ett representativt styrelsesätt och att de två formerna av demokrati lättare kombineras i små sammanhang. Forskningen rörande utnyttjandet av medborgarinitiativ i finländsk kommunalpolitik har påvisat att initiativ röner större framgång när och om de endast avser smärre förändringar och rättelser (Stefan Sjöblom, 1988: 225–260); denna begränsning är sannolikt mindre giltig när det fysiska och det mentala avståndet mellan initiativtagare och beslutsfattare är kortare och den ömsesidiga påverkan de utövar är större.

Få styrs av många

En specifik engagemangstyp har att göra med politisk och administrativ rekrytering. En kommunsammanslagning innebär en minskning av antalet tillgängliga mandat i styrelser och nämnder; detta leder till en hårdare politisk konkurrens som sannolikt kommer att domineras av politiska veteraner och yrkesmässiga politiker på bekostnad av ett större medborgardeltagande (Sandberg & Ståhlberg, 1997: 87). Kort sagt främjar litenhet rekrytering och därmed, återigen, deltagande. I extrema fall kan naturligtvis litenhet innebära en deltagarintensitet som gränsar till det löjliga. Om federala Belau, som har federala delstater med inte mer än 200 invånare men likväl håller sig med en guvernör, en lagstiftande församling och en byråkrati, sägs det i en resehandbok att det torde vara svårt att hitta en annan stat där så få styrs av så många. (Bendure & Friary, 1992: 166) Samma anmärkning kunde uppenbart

*) Översättarens anmärkning: På svenska finns ingen direkt motsvarighet till ordet ”college”. Olika betydelser är: läroanstalt som är knuten till ett universitet; internatskola; ett slags (internat)högskola; (yrkes)högskola.

också göras om till exempel Sottunga, Kökar och Kumlinge eftersom besättandet av de olika posterna inom kommunförvaltningen kräver, i synnerhet när det gäller Sottunga, att en avsevärd del av befolkningen är involverad i politiska och administrativa uppdrag. Dock visar en snabb blick på den åländska kartan att en inkorporering av dessa yttre kommuner sannolikt skulle skapa fler problem än den skulle lösa. Sottunga, Kökar och Kumlinge är, om man vill uttrycka det så, lyckliga offer för sin geografi. De är offer i så måtto att de är dömda av geografin att utstå en viss grad av isolering. De är lyckliga i så måtto att deras isolering nödvändiggör att viktiga förutsättningar för demokrati upprätthålls.

Kontinuitet rekommenderas

Denna rapport har i många hänseenden vägletts av övertygelsen att en separation från Finland inte nödvändigtvis behöver innebära en separation från de sociala och politiska värden och institutioner som utmärker Finland. Snarare än förändring har kontinuitet rekommenderats. Detta av två skäl. Det ena är strategiskt till sin natur, och bygger på övertygelsen att det för många ålänningar och väljare blir lättare att ta ställning för självständighet när och om självständighet inte medför en rad obekanta och kanske även skrämmande arrangemang och villkor. Det andra skälet, vilket är mycket viktigare, kunde inte vara enklare. Fastän det finländska samhället och politiska systemet inte är perfekta har de förvisso utvecklat, upprätthållit och tillämpat en imponerande mängd strukturer, metoder och utvägar som är funktionella, väl genomtänkta och väl balanserade och har byggt upp ett arv för ett självständigt Åland. Det kommunala självstyrelsesystemet och dess ledande principer hör utan tvivel till de viktigaste komponenterna i detta arv och skall skattas högt. Man bör dock vara medveten om att blotta upprätthållandet av serviceproducerande enheter inte räcker för att hålla detta arv i ära. Demokratiaspekten är en lika viktig om inte viktigare del av arvet. Förvisso ökar denna aspekt komplexiteten: medan nationalstaten representerar en demokratinivå representerar kommunerna en annan. Den parallella existensen av dessa två nivåer borde dock betraktas som en rikedom snarare än som en börda. Medan kommuner förvisso finns till för att tillhandahålla olika former av service finns de också till för att befrämja ett demokratiskt sinnelag. Enligt en monolitisk demokratiuppfattning är självständiga kommuner utmanande och förargelseväckande element i den nationella politiska processen, medan de enligt en pluralistisk demokratiuppfattning ger viktiga bidrag till samhällets mångfald (Petersson, 1992: 12–13). Enligt denna rapport gör Åland klokt i

att välja pluralism. Åland borde i sin framtida strukturering av den kommunala nivån negligera locktonerna av de vilseförda sirener som talar för kommunsammanslagning och i stället värna de demokratiska värden som är genetiskt inbyggda i litenhet.

REFERENSER

Aamulehti 24.11.1996.
al-Baharna, H (1973). „The Fact-Finding Mission of the United Nations Secretary-General and the Settlement of the Bahrain-Iran Dispute, May, 1970„, *International and Comparative Law Quarterly* XXII, No. 3, July, 541–42.
Alger, Chadwick F. and Brams, Steven J. (1967). ”Patterns of Representation in National Capitals and Inter Governmental Organizations,” *World Politics* XIX July, 646–663.
Amory, Vance (1998). *The Road to an Independent Nevis*, a paper delivered to the Islands V Conference, University of Mauritius, 1–5 July, available through the Premier‘s Office, Charlestown, Nevis.
Anckar, Carsten (1997). ”Size and Democracy. Some Empirical Findings”, pp. 19–42 in Dag Anckar & Lars Nilsson, eds. *Politics and Geography*. Sundsvall: Mid-Sweden University.
Anckar, Carsten (1998). *Storlek och partisystem. En studie av 77 stater*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
Anckar, Dag (1980). ”Referendum i Finland?”, pp. 25–62 in Dag Anckar & Sten Berglund, eds. *Planerad demokrati. Styrka och dilemma.* Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 55.
Anckar, Dag (1988). ”Evading Constitutional Inertia: Exception Laws in Finland”, *Scandinavian Political Studies*, 11:3, 195–210.
Anckar, Dag (1989). ”Forms of Minority Protection Under Majority Rule”, pp. 101–113 in *Democracy in the Modern World. Essays for Tatu Vanhanen.* Tampere: University of Tampere (Acta Universitatis Tamperensis, Ser A Vol 260).
Anckar, Dag (1995). ”Den lokala staten: anteckningar om öar och demokrati”, pp. 75–84 in Börje Alström, ed. *Mitt i opinionen*. Sundsvall: Kommunikationsvetenskapligt centrum.
Anckar, Dag (1996 a). ”Ett självständigt Åland?”, *Finsk Tidskrift,* 120: H. 7, 417–30.
Anckar, Dag (1996 b). ”Noncontiguity and Political Architecture: The Parliaments of Small Island States”, *Political Geography,* 15:8, 697–713.
Anckar, Dag (1997 a). ”Dominating Smallness: Big Parties in Lilliput Systems”, *Party Politics,* 3:2, 243–263.
Anckar, Dag (1997 b). ”Federal and Bicameral Microstates: Gigantic Miniatures?”, pp. 43–73 in Dag Anckar & Lars Nilsson, eds. *Politics and Geography* Sundsvall: Mid-Sweden University.
Anckar, Dag (1997 c). ”Montesquieu in the Pacific: Cabinet Recruitment Pat-

terns in Eleven Small Island States", pp. 3–24 in Voitto Helander & Siv Sandberg, eds. *Festskrift till Krister Ståhlberg.* Åbo: Åbo Akademi University Press.
Anckar, Dag (1997 d). "Parlamentens storlek i världens små östater", pp. 81–95 in Pekka Kettunen & José Valanta, eds. *Hallinto ja kansanvalta. Esseitä Voitto Helanderin 60-vuotispäivän kunniaksi.* Turku: Annales Universitatis Turkuensis, Ser. C Tom 136.
Anckar, Dag (1997 e). "Självständigt Åland tjänar bäst finlandssvenska intressen", *Åland* 16.5.1997.
Anckar, Dag (1997 f). "Towards an Independent Aaland?", *North. The Nordic Journal of Regional Development and Territorial Policy,* 8: 5–6, 1, 36–38.
Anckar, Dag (1998 a). "Bicameral Microstates: A Commonwealth Category", *The Round Table,* Issue 347, 367–378.
Anckar, Dag (1998 b). "Gigantic Miniatures: Four Federal Micro-States". *Manuscript.*
Anckar, Dag (1998 c). "Majoritet eller samförstånd?", *Finsk Tidskrift,* 122: H. 6, 337–348.
Anckar, Dag (1999 a). "Semipresidentialism: En taxonomisk betraktelse", *Historisk Tidskrift för Finland,* 84: 4, 495–518.
Anckar, Dag (1999 b). "Westminster Democracy: Small Island States Varieties", *Paper to the XIIth Nordic Political Science Congress,* Uppsala (Sweden), August 19–21, 1999.
Anckar, Dag & Carsten Anckar (2000). "Democracies Without Parties", *Comparative Political Studies,* 33:2, 225–247.
Anckar, Dag, Anckar, Carsten & Lars Nilsson (1998). "Constitutional and Political Life in the Republic of Belau", *Scandinavian Journal of Development Alternatives and Area Studies,* 17:2&3, 75–97.
Andre, I.W. & G.J.Christian (1992). *In Search of Eden.* Roseau: Pond Casse Press.
Arblaster, Anthony (1987). *Democracy.* Milton Keynes: Open University Press.
Armstrong, Harvey W. and Read, Robert (1995). „Western European Micro-States and EU Autonomous Regions: The Advantages of Size and Sovereignty„, *World Development,* XXIII, No. 7, 1229–1245.
Arter, David (1999). *Scandinavian Politics Today.* Manchester: Manchester University Press.
Axt, Heinz-Jürgen (1999). „The Island of Cyprus and the European Union„, in Clement H. Dodd (ed.), Cyprus: *The Need for New Perspectives*. Hemingford Grey, Huntingdon: The Eothen Press, 1999, pp. 174–194.
Banducci, Susan A., Donovan, Todd & Jeffrey A. Karp (1999). "Proportional Representation and Attitudes about Politics: Results from New Zealand", *Electoral Studies,* 18:4, 535–555.
Barston, Ronald P (1973). *The Other Powers: Studies in the Foreign Policies*

of Small States. London: George Allen and Unwin.
Bartmann, Barry (1991). *A World Made Safe for Small States.* Charlottetown: Institute of Island Studies.
Bartmann, Barry (2000). „Patterns of Localism in a Changing Global System„, in Godfrey Baldacchino and David Milne (eds.), *Lessons from the Political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction* London: Macmillan Press Ltd., pp. 38–55.
Bendure, Glenda & Ned Friary (1992). *Micronesia*. Hawthorn: Lonely Planet Publications.
Bennett, A. Leroy (1988). *International Organizations: Principles and Issues,* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*. Umeå: Department of Political Science, Umeå University.
Bertram, Geoffrey (1993). „Sustainability, Aid and Material Welfare in Small South Pacific Island Economies, 1900–1990„ *World Development,* XXI, No. 2, 247–258.
Best, Lloyd (1966). *Size and Survival, New World Quarterly* (University of the West Indies), II, No. 3, 58–63.
Bisschop, W. R., „Sovereignty„, *British Year Book of International Law* II, 1921–1922, 122–132.
Blais, André & Louis Massicotte (1997). ”Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective”, *European Journal of Political Research,* 32:1, 107–129.
Blood, Sir Hilary (1958). *The Smaller Territories: Problems and Future*. London: Conservative Political Centre, CPC No. 183, Commonwealth Series, No. 4.
Blouet, Brian (1989). *The Story of Malta.* Valletta, Progress Press.
Briguglio, Lino (1991). *The Maltese Economy,* a paper presented to the International Conference on Islands and Small States sponsored by the Foundation for International Studies, the University of Malta, Valletta, 23–25 May.
Briguglio, Lino (1995). „Small Island States and Their Economic Vulnerabilities„, *World Development* XXIII No. 1, 1615–32.
Britton, S. G. (1982). „The Political Economy of Tourism in the Third World„, *Annals of Tourism Research* IX, 331–358.
Brookfield, H. C. (1975). „Multum in Parvo: Questions about Diversity and Diversification in Small Countries„ in Percy Selwyn (ed..), *Development Policy in Small Countries London:* Croom Helm, pp. 54–76.
Brown, D. M. and Fry, E. H. (eds.) (1993). *States and Provinces in the International Economy.* Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University.
Bryden, John M.(1973) *Tourism and Development.* Cambridge: The University Press.

Burdick, Alan B. (1988). ”The Constitution of the Federated States of Micronesia”, pp. 253–283 in Yash H. Ghai, ed. *Law, Politics and Government in the Pacific Island States.* Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
Buxton, James (1977). „Independence on a Wing and a Prayer: Djibouti Comes of Age„ *The Financial Times,* 24 June.
Campbell, Ian C. (1992). *Island Kingdom. Tonga Ancient & Modern.* Christchurch: Canterbury University Press.
Chalmers, Douglas A. (1969). ”Developing on the Periphery: External Factors in Latin American Politics”, pp. 67–93 in James N. Rosenau, ed. *Linkage Politics.* New York: The Free Press.
Chambers, A. (1975). *Nanumea Report – Rural Socio-Economic Survey.* Wellington: Victoria University.
Christiansen, T (1996). *Second Thoughts of Europe's 'Third Level'*: The European Union's Committee of the Regions„, Publius XXVI, 93–116.
Clarke, Colin (1991). ”Society and Electoral Politics in Trinidad and Tobago”, pp. 47–77 in Colin Clarke, ed. *Society and Politics in the Caribbean.* London: Macmillan.
Colomer, Josep M. (1999). ”On the Geometry of Unanimity Rule”, *Journal of Theoretical Politics,* 11:4, 543–553.
Colton, Liz (1978) „The Strategic Isles on the Oil Routes„, *Gemini News Service,* No. G66432.
Commonwealth Advisory Group (1997). *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability.* London: Commonwealth Secretariat.
Commonwealth Consultative Group (1985). *Vulnerability: Small States in the Global Society.* London: Commonwealth Secretariat.
Commonwealth Secretariat (1970). *The Commonwealth Report on Diplomatic Services.* London: Commonwealth Secretariat.
Commonwealth Secretariat (1996). *Small States: Economic Review and Basic Statistics.* London: The Commonwealth Secretariat, May.
Connell, John (1988) *Sovereignty and Survival: Island Microstates in the Third World.* Sydney: Department of Geography, Research Monograph No. 1, University of Sydney.
Cross, Colin (1968). *The Fall of the British Empire* 1918–1968. London: Paladin.
Daalder, Hans (1987). ”Countries in Comparative European Politics”, *European Journal of Political Research,* 15:1, 3–21.
Dahl, Robert A. & Edward Tufte (1973). *Size and Democracy.* Stanford: Stanford University Press.
Damgaard, Erik (1992). ”Parliamentary Change in the Nordic Countries”, pp. 191–205 in Erik Damgaard, ed. *Parliamentary Change in the Nordic Countries.*

Oslo: Scandinavian University Press.
Damgaard, Erik (2000). ”Minority Governments”, pp. 353–369 in Lauri Karvonen & Krister Ståhlberg, eds. *Festschrift for Professor Dag Anckar on his 60th Birthday on February 12, 2000.* Åbo: Åbo Akademi University Press.
Daniel, Justin (1994). ”Smallness and Insularity: Dilemmas of Political Life in the Anglophone Eastern Caribbean”, *Paper to the XVI International Political Science Association World Congress, Berlin, August 21–25, 1994.*
Dell, Sidney (1963). *Trade Blocs and Common Markets.* London: Constable and Co.Lts.
Demas, William G (1965). *The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean.* Montreal: McGill University Press.
Denk, Thomas (1999). ”Secession och demokrati – om hur politiska samfälligheter inrättas”, *Paper to the XIIth Nordic Political Science Congress, Uppsala, August 19-21, 1999.*
Derbyshire, J. Denis & Ian Derbyshire (1993). *World Political Systems.* Edinburgh: Chambers.
Diggines, Christopher E (1985). „The Problems of Small States„, *The Round Table*, 295, July, 191–205.
Dion, Stéphane (1996). ”Why Is Secession Difficult in Well-Established Democracies?”, *British Journal of Political Science,* 26:2, 269–283.
Dodd, Clement H (1998), *The Cyprus Imbroglio.* Huntingdon: The Eothen Press.
Dogan, Mattei (1994). ”Use and Misuse of Statistics in Comparative Research”, pp. 35–71 in Mattei Dogan & Ali Kazancigil, eds. *Comparing Nations.* Oxford: Basil Blackwell.
Dogan, Mattei & Dominique Pelassy (1984). *How to Compare Nations.* Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
Dommen, Edward (1986). „Reflections on the Security of Small Island Countries„, *Journal of World Trade Law* XX, No. 1, January–February, 110–117.
Donovan, Todd & Shaun Bowler (1998). ”An Overview of Direct Democracy in the American States”, pp. 1–21 in Shaun Bowler, Todd Donovan & Caroline J. Tolbert, eds. *Citizens as Legislators.* Columbus: Ohio State University Press.
Dreijer, Matts (1947). *Ålands självstyrelse 25 år*. Mariehamn.
Duchacek, Ivo D. (1973). *Rights & Liberties in the World Today.* Oxford: Clio Press.
Duursma, Jorri C (1996). *Fragmentation and the International Relations of Micro-States: Self-determination and Statehood.* Cambridge: Cambridge University Press.
Duverger, Maurice (1954). *Les Partis Politiques*. Paris: Colins.
Duverger, Maurice (1980). ”A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research,* 8:2, 165–187.
East, Maurice A (1973). „Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two

Models„. *World Politics*, XXV, July, 556–76.
East, Maurice A. and Hermann, Charles F.(1974). ”Do Nation-Types Account for Foreign Policy Behavior?,” in James N. Rosenau (ed.), *Comparing Foreign Policies.* New York: Sage Publications, Halsted Press Division.
Electoral Systems. A World-Wide Comparative Study (1993). Geneva: Inter-Parliamentary Union.
Emerson, Rupert, Self-Determination Revisited in the Era of Decolonization Cambridge, Mass.: Center for International Affairs, Harvard University, Occasional Papers in International Affairs, No. 9, December, 1964.
Emmanuel, Patrick, „Independence and Viability: Elements of Analysis„, in Vaughan A. Lewis (ed.), Size, Self-Determination and International Relations: The Caribbean Kingston: Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies, 1976.
Eriksson, Christer (1979). ”Utveckling och beroende i den åländska glesbygden”, pp. 107–121 in Dag Anckar, ed. *Förändring och politik på Åland.* Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 50.
Eriksson, Thorvald (1996). *Åland i motvind.* Mariehamn.
Eskola, Seikko (1990). ”Ahvenanmaa”, *Kanava*, 18:8, 499-500.
Etzioni, Amitai (1965). *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces.* New York: Holt, Rinehart and Winston.
Europa World Yearbook (1997). London: Europa Publications.
Faber, Mike, ”Island Micro-states: Problems of Viability,” *The Round Table*, 292, October, 1984, 372–76.
Fagerlund, Niklas (1997). „Autonomous European Island Regions Enjoying a Special Relationship with the European Union„, in Lise Lyck (ed.) *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions.* Stockholm: NordREFO, pp. 90–121.
Farran, C. D’Olivier (1960). „The Position of Diminutive States in International Law„, in Erik Brêel et. al. (eds.) Internationalrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen: *Fetschrift for Walter Schatzel zu Seinem Geburtstag.* Dusseldorf: hermes, pp. 131–147.
Federation of Industries Malta (1988) *The E.C.: Malta at the Crossroads*. Floriana, Malta: Federation of Industries.
Fenwick, Charles G. (1948). *International Law.* New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., 3rd edition revised.
Financial Times (1973). 28 March, 9.
Foley, Michael W. (1989). *The Silence of Constitutions.* London: Routledge.
Fox, Annette Baker (1959). *The Power of Small States: Diplomacy in World War II* Chicago: University of Chicago Press.
Gauze, Rene (1973). *The Politics of Congo-Brazzaville,* trans and ed. by Vir-

ginia Thompson and Richard Aldoff, Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University.
Ghai, Yash (1988). ”Constitution Making and Decolonisation”, pp. 1–53 in Yash Ghai, ed. *Law, Government and Politics in the Pacific Island States.* Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
Gordon, Edward (1971). „Resolution of the Bahrain Dispute„, *International and Comparative Law Quarterly* LXV, July, 560–568.
Government of the Faroe Islands (1999). *Hvitabok* (The White Book). Torshavn: Foroyar Landsstyri.
Government of Iraq (1966). *The Truth about Kuwait.* Baghdad: Ministry of Foreign Affairs.
Government of Nevis (1977). *The Way Forward for Nevis.* Charlestown: Government of Nevis.
Grant, C. H. (1986). *The Making of Modern Belize.* Cambridge: Cambridge University Press.
Gretton, John (1976). *Western Sahara: The Fight for Self-Determination.* London: Antic-slavery Society and the Committee for Indigenous Peoples, Research Report, No. 1.
Grondal, Benedikt (1974). Iceland from Neutrality to N.A.T.O. Membership Oslo: Universitetflorloget.
Gunter, Michael (1973). „The Problem of Ministate Membership in the United Nations: Recent Attempts Towards a Solution„, *Columbia Journal of Transnational Law,* No. 3, 464–486.
Gunter, Michael (1974). „Liechtenstein and the League of Nations: A Precedent for the United Nations‘ Ministate Problem„, *American Journal of International Law,* LXVIII, July, 496–501.
Hadenius, Axel (1992). *Democracy and Development.* Cambridge: Cambridge University Press.
Häggblom, Kenth, Kinnunen, Jouko & Bjarne Lindström (1999). ”Åländningarna och deras identitet”, *Radar,* 3:1, 9–27.
Häggman, Johan (1999). *”Röster för regionen”. En studie i regionalistpartiers väljarkår.* Unpublished M.Pol.Sc.Thesis, Åbo Akademi University, Department of Political Science.
Hague, Rod, Harrop, Martin & Shaun Breslin (1998). *Comparative Government and Politics.* 4th edition, London: Macmillan.
Hampton, Mark (1994). „Treasure Islands or Fools Gold: Can and Should Small Island Economies Copy Jersey?„, *World Development* XXII, February, 237–250.
Hanlon, David & William Eperiam (1988). ”The Evolution and Development of the Federated States of Micronesia”, pp. 85–106 in *Micronesian Politics.*

Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
Hannikainen, Lauri (1997). ”The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands”, pp. 57–83 in Lauri Hannikainen & Frank Horn (eds). *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe.* The Hague: Kluwer Law International.
Harden, Sheila (ed.) (1985). *Small is Dangerous: Micro States in a Macro World.* A Report from the David Davies Memorial Institute of International Studies New York: St. Martin’s Press.
Hassouna, Hussein A.(1975). *The League of Arab States and Regional Disputes: A Study of Middle East Conflicts.* Dobbs Ferry, N.Y. Oceana Publications and Leiden: A. W. Sijthoff.
Herb, Guntram H. (1999). ”National Identity and Territory”, pp. 9–30 in Guntram H. Herb & David H. Kaplan, eds. *Nested Identities.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
Heywood, Andrew (1997). *Politics.* London: Macmillan Press.
Hidén, Mikael (1985). ”The Constitution”, pp. 39–59 in Jaakko Uotila, ed. *The Finnish Legal System.* Second edition, Helsinki: Finnish Lawyers Publishing Company.
Higgins, Rosalyn (1963). *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations.* London: Oxford University Press.
Hirczy, Wolfgang (1995). ”Explaining Near-Universal Turnout: The Case of Malta”, *European Journal of Political Research,* 27:2, 255–272.
Hirschmann, Albert O.(1945). *National Power and the Structure of Foreign Trade Berkley.* University of California.
Hjalmarsson, Jon. R.(1993). *History of Iceland from the Settlement to the Present Day.* Reykjavik: Iceland Review.
Holden, Barry (1974). *The Nature of Democracy.* London: Nelson.
Holmberg, Erik & Nils Stjernquist (1998). *Vår författning.* Elfte upplagan, Stockholm: Norstedts Juridik.
Horner, Simon (1992). ”Political Systems Shaped By Many Influences”, *The Courier,* No 135 (September-October), 74–76.
Horowitz, Donald L. (1990). ”Comparing Democratic Systems”, *Journal of Democracy,* 1:4, 73-79.
Hoscheit, Jean-Marc (1992). „Administrative Adaptation in the Context of Regional Integration: Luxembourg and the European Community„, in Randall Baker (ed.), P*ublic Administration in Small and Island States.* West Hartford, Conn.: Kumarian Pres, pp. 265–282.
Hoselitz, Bert (1955). „Patterns of Economic Growth„, *Canadian Journal of Economics and Political Science,* XXI, 420–21.
Hudson, Manley O.(1935), „The Members of the League of Nations„, *British*

Year Book of International Law XVI, 130–152.
Hughes, Anthony (1975). „Djibouti-France: The Reluctant Colonialist?„, *Africa Report,* November-December, 10–14.
International Court of Justice (1975). Reports of judgements, advisory opinions and orders: Western Sahara Order of 3, January, October.
Internet: http://home.aland.net/jc.
Jacobs, Jake (1991). *The Question of Viability: a coup de main*, a paper presented to The International Conference on Islands and Small States, sponsored by the Foundation for International Studies, University of Malta, Valletta, 23–25 May.
Jacobs, Richard (1974). „The Movement Towards Grenadian Independence„, in *Independence for Grenada: Myth or Reality?* Proceedings of a Conference on the Implications of Independence for Grenada sponsored by the Institute of International Relations and the Department of Government, University of the West Indies, St. Augustine, 11–13 January, 1974, St. Augustine, Institute of International Relations, University of the West Indies.
James, Alan (1986). *Sovereign Statehood: The Basis of International Society.* London: Allen and Unwin.
Jansson, Gunnar (1997). ”Introduction”, pp. 1–7 in Lauri Hannikainen & Frank Horn, eds. *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe.* The Hague: Kluwer Law International.
Jansson, Jan-Magnus (1952). *Frihet och jämlikhet.* Helsingfors: Söderström & Co Förlagsaktiebolag.
Johnson, Giff (1988). ”Marshall Islands: Politics in the Marshall Islands”, pp. 69–83 in *Micronesian Politics.* Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
Joseph, Cedric L.(1970, 1971). „The Venezuela-Guyana Boundary Arbitration of 1899: An Appraisal„, *Caribbean Studies,* X, Part I, No. 2, July, 1970, 56–89; Part II, No. 4, January, 1971, 35–75.
Kaminarides, John; Briguglio, Lino and Hoogendonk, Henk N. (eds.), 1989). *The Economic Development of Small Countries: Problems, Strategies and Policies.* Delft: Eburon.
Karvonen, Lauri (1979). ”Svenska impulser i åländskt beslutsfattande”, pp. 169–182 in Dag Anckar, ed. *Förändring och politik på Åland.* Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 50.
Karvonen, Lauri (1997). *Demokratisering.* Lund: Studentlitteratur.
Karvonen, Lauri (1998). ”Eviga cykler eller genombrott? Om konstitutionalismens återkomst i jämförande politik”, *Statsvetenskaplig Tidskrift,* 101:4, 417–424.
Kastari, Paavo (1969). *Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet.* Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe.* Ithaca, NY: Cornell University Press.
Kean, James G. and McGowan, Patrick J.(1973). ”National Attributes and Foreign Policy Paricipation:a PATH Analysis,,, *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies* I, 219–251.
Keating, Michael (1991). *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France.* Aldershot: Edward Elgar.
Keesing, Donald B.(1969). „Small Population as a Political Handicap to National Development,,. *Political Science Quarterly,* LXXXIV, No. 1, March, 50–60.
Keesing's Contemporary Archives, 1961, 18187; 1983, 32350–51.
Kermode, David (1984). „The Isle of Man,,, Allen Macartney (ed.), *Islands of Europe.* Edinburgh, Research Centre for the Social Sciences, University of Edinburgh, pp. 41-47.
Kimber, Richard (1989). ”On Democracy”, *Scandinavian Political Studies,* 12:3, 199–219.
Knox, A. D. (1967). „Some Economic Problems of Small Countries,,, in Burton Benedict (ed.), *Problems of Smaller Territories.* London: Institute of Commonwealth Studies, University of London, The Athlone Press, pp. 35–44.
Kultalahti, Jukka & Teuvo Pohjalainen (1975). *Perusoikeuspoikkeukset.* Tampere: Tampereen Yliopisto, Hallintotieteiden laitos, Tutkimuksia A 2.
Kuznets, Simon (1963). „The Economic Growth of Small Nations, in E. A. G. Robinson (ed.), *The Economic Consequences of the Size of Nations.* London: MacMillan and Co., Ltd, pp. 14–32.
Lane, Jan-Erik (1996). *Constitutions and Political Theory.* Manchester: Manchester University Press.
Lane, Jan-Erik & Svante Ersson (1994). *Comparative Politics. An Introduction and New Approach.* Cambridge: Polity Press.
LaPalombara, Joseph (1968). ”Macro-Theories and Micro-Applications: A Widening Chasm”, *Comparative Politics,* 1:1, 52–78.
Larmour, Peter (1985). ”Decentralisation in the South Pacific: Common Issues and Problems”, pp. 353–373 in Peter Larmour & Ropate Qalo, eds. *Decentralisation in the South Pacific.* Suva: University of the South Pacific.
Laundy, Philip (1989). *Parliaments in the Modern World.* Aldershot: Dartmouth Publishing.
Laver, Michael & Norman Schofield (1990). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe.* Oxford: Oxford University Press.
Lawson, Stephanie (1996). *Tradition Versus Democracy in the South Pacific: Fiji, Tonga and Western Samoa.* Cambridge: Cambridge University Press.
Le Monde, 7 July, 1976.
League of Nations, Report of the Second Sub-Committee to the Fifth Com-

mittee, Records of the First Assembly, Plenary Meetings.
Lee, Luke T. (1961). *Consular Law and Practice.* London: Institute of World Affairs, Stevens and Sons, Ltd.
Leibowitz, Arnold H.(1976). Colonial Emancipation in the Pacific and the Caribbean: A Legal and Political Analysis New York: Praeger.
Lewis, Vaughan (1974). Commentary on Basil Ince, „The Decolonization of Grenada in the United Nations„, in *Independence for Grenada: Myth or Reality?* Proceedings of a Conference on the Implications of Independence for Grenada sponsored by the Institute of International Relations and the Department of Government, University of the West Indies, St. Augustine, 11–13 January, 1974, St. Augustine, Institute of International Relations, University of the West Indies.
Lewis, Vaughan (1970). „The Structure of Small State Behavior„ in *Contemporary International Politics.* University of Manchester Ph.D. dissertation.
Lijphart, Arend (1975). ”The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research”, *Comparative Political Studies,* 8:2, 158–177.
Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.* New Haven: Yale University Press.
Lijphart, Arend (1989). ”Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences”, *Journal of Theoretical Politics,* 1:1, 33–48.
Lijphart, Arend (1992). ”Introduction”, pp. 1–27 in Arend Lijphart, ed. *Parliamentary Versus Presidential Government.* Oxford: Oxford University Press.
Lijphart, Arend (1994).”Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, pp. 91–105 in Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
Lijphart, Arend (1998). ”Consensus and Consensus Democracy: Cultural, Structural, Functional, and Rational-Choice Explanations”, *Scandinavian Political Studies,* 21:2, 99–108.
Lindman, Sven (1937). *Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919-1926.* Åbo: Åbo Akademi (Acta Academiae Aboensis, Humaniora, Vol. XII, 1).
Lindström, Bjarne (1996). ”Den åländska autonomin”, *Finsk Tidskrift,* 120: H 7, 396–409.
Lindström, Bjarne (2000). „Culture and Economic Development in Åland„, in Godfrey Baldacchino and David Milne (eds.), *Lessons from the Political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction.* London: Macmillan Press, Ltd.
Linz, Juan J. (1990). ”The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy,* 1:1, 51–69.
Linz, Juan J. (1994). ”Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a

Difference?", pp. 3–87 in Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
Lipset, Seymour Martin (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review,* LIII:1, 69–105.
Lloyd, Peter J.(1968). *International Trade and Problems of Small Nations.* Durham, N.C.: Duke University Press.
Luxembourg Ministere des Affaires Etrangers (1977). *Guide du Ministere des Affaires Etrangers et du Commerce Exterieur*. Luxembourg, December.
Lybeck, Joakim (1979). "Fallet Vårdö Bro – en studie i kontakter mellan Åland och riket", pp. 149-168 in Dag Anckar, ed. *Förändring och politik på Åland.* Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 50.
Lyon, Peter (1966). „Small States Reconsidered„, *The Round Table 340*, October, 399– 405.
Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies,* 26:2, 198–228.
Mainwaring, Scott & Matthew S. Shugart (1997). "Juan Linz, Presidentialism and Democracy. A Critical Appraisal", *Comparative Politics,* 29:4, 449–471.
Malta Review of Foreign Affairs (1992–1994). Valletta: Ministry of Foreign Affairs.
Martz, John D.(1977). „Venezuelan Foreign Policy Towards Latin America„, in Robert D. Bond (ed.), *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs.* New York: Council on Foreign Relations, New York University Press, pp. 156-198.
May, J.D. (1978). "Defining Democracy: A Bid for Coherence and Consensus", *Political Studies,* 26:1, 1–14.
Mayer, Jeremy D. & Lee Sigelman (1998). "Zog for Albania, Edward for Estonia, and Monarchs for All the Rest?", *PS: Political Science and Politics,* 31:4, 771–774.
McIntyre, Alister (1971). „Some Issues of Trade Policy in the West Indies„, in N. Girvan and P. Jefferson (eds.) *Readings in the Political Economy of the Caribbean.* Mona, Jamaica: New World Group, pp. 165–183.
McKercher, William R.(2000). „The Isle of Man: Jurisdictional Catapult to Development„, in Godfrey Baldacchino and David Milne (eds.), *Lessons from the Political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction.* London: Macmillan Press Ltd., pp. 91–106.
McNeil, R. (1999). „Manx Fears for UK Ties Fuel Independence Talk„, *The Scotsman,* 2 February, 4.
McRae, Kenneth (1997). "Contrasting Styles of Democratic Decision-Making: Adversial Versus Consensual Politics", *International Political Science Re-*

view, 18:3, 279–295.
McWilliams, Wilson Carey (1969). „Political Development„, in R. Butwell (ed.), *Foreign Policy and the Developing Nations.* Lexington: University of Kentucky Press.
Meehan, Eugene J. (1965). *The Theory and Method of Political Analysis.* Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
Mellah, Fawzi (1989). „Is Kuwait a 'Small State'? Reflections on the Notion of Viability of Small Nations„, in John Kaminarides, Lino Briguglio and Henk N. Hoogendonk (eds.), *The Economic Development of Small Countries: Problems, Strategies and Policies.* Delft: Eburon, pp. 113–122.
Michaely, Michael (1962). *Concentration in International Trade.* Amsterdam: North Holland Publishing Co.
Michalski, Anna and Wallace, Helen (1992). *The European Community: The Challenge of Enlargement.* London: Royal Institute of International Affairs.
Milne, David (1999).„Economic Development in Small Jurisdictions: Lessons for Malta„. Valletta: *Bank of Valletta Review,* XIX, 25–51.
Milne, David (2000). „The Federal Model: Newfoundland and Prine Edward Island„, in Godfrey Baldacchino and David Milne (eds.), *Lessons from the Political Economy of Small Islands The Resourcefulness of Jursidiction.* London: Macmillan Press, Ltd., pp.75–90.
Moses, Resio S. & Gene Ashby (1992). "Tradition and Democracy on Pohnpei Island", pp. 205–216 in Ron Crocombe et al., eds. *Culture & Democracy in the South Pacific.* Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
Müller, Wolfgang C. & Kaare Ström (1997). "Schluss: Koalitionsregierungen und die Praxis des Regierens in Westeuropa", pp. 705–749 in Wolfgang C. Müller & Kaare Ström, Hg. *Koalitionsregierungen in Westeuropa.* Wien: Signum Verlag.
Myntti, Kristian & Scheinin, Martin (1997). "The Right of Domicile in the Åland Islands in the Light of Human Rights Treaties and the European Integration Process", pp. 131–149 in Lauri Hannikainen & Frank Horn, eds. *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe.* The Hague: Kluwer Law International.
Nadeau, Richard, Martin, Pierre & André Blais (1999). "Attitude Towards Risk-Taking and Individual Choice in the Quebec Referendum on Sovereignty", *British Journal of Political Science,* 29:3, 523–539.
Newitt, Malyn (1984). *The Comoros Islands. Struggle Against Dependence in the Indian Ocean.* London: Westview Press.
Newitt, Malyn (1992). "Introduction", pp. 1–17 in Helen M. Hintjens & Malyn D.D. Newitt, eds. *The Political Economy of Small Tropical Islands*. Exeter: University of Exeter Press.
Niemi-Iilahti, Anita (1999). "Global Partnership for Sustainable Develop-

ment – The Finnish Portrait of Local Agenda 21 Implementation in 1990–1999', pp. 239–249 in Sari Pikkala, ed. *Finnish Local Government Approaching the New Millenium.* Helsinki: The Finnish Association of Local Government Studies.
Northedge, F. S. (1976). *The International Political System*. London: Faber and Faber.
Nousiainen, Jaakko (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä.* Kymmenes, uudistettu laitos, Juva: WSOY.
Nurmi, Hannu (1987). *Comparing Voting Systems.* Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.
Nya Åland, various issues.
Nyman, Fredrik (2000) *Om Ålands möjligheter att påverka Finlands ståndpunkt i EU-frågor.* Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
Ogashiwa, Yoko (1991). *Microstates and Nuclear Issues.* Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
Ostheimer, John M (1975). „Independence Politics in the Seychelles„, in John M. Ostheimer, *The Politics of the Western Indian Ocean Islands*. New York: Praeger.
Ostheimer, John. M. (1975). „Are Islanders Different? A Survey of Theoretical Ideas„ in John M. Ostheimer (ed.), *The Politics of the Western Indian Ocean Islands.* New York: Praeger, pp. 13–27.
Payne, Anthony (1991). „The Politics of Small State Security in the Pacific„ *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* XXI, No. 2, 103–32.
Payne, Tony (1987) „Of beauty, vulnerability and politics: survival in the Caribbean„, *Third World Affairs.*
Perustuslaki 2000 Grundlag. Komiteanmietintö 1997:13. Helsinki: Oikeusministeriö.
Peters, B. Guy (1998). *Comparative Politics. Theory and Methods.* London: Macmillan.
Petersen, Glenn (1989). "Pohnpei Ethnicity and Micronesian Nation-Building", pp. 285–308 in Michael C. Howard, ed. *Ethnicity and Nation-Building in the Pacific.* Tokyo: The United Nations University.
Petersson, Olof (1992). *Kommunalpolitik.* Stockholm: CE Fritzes.
Petersson, Olof (1994). *The Government and Politics of the Nordic Countries.* Stockholm: CE Fritzes.
Petersson, Olof (1996). *Rättsstaten.* Stockholm: Publica.
Petersson, Olof (1999). *Samhällskonsten.* Stockholm: SNS Förlag.
Pierre, Jon (1994). *Den lokala staten.* Stockholm: Almqvist & Wiksell.
Plishke, Elmer (1977). *Microstates in World Affairs: Policy Problems and Options.* Washington, D.C.: American Institute for Public Policy Research.
Pohjalainen, Teuvo (1980). *Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslain-*

säädäntö. Tampere: Finnpublishers (Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 186).
Powell, G. Bingham Jr (1982). *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence.* London: Harvard University Press.
Powell, G. Bingham Jr (1989). ”Constitutional Design and Citizen Electoral Control”, *Journal of Theoretical Politics,* 1:1, 107–130.
Prati, A.; McHugh, J. and de Gyor, G (1996). *San Marino: Recent Economic Developments.* Washington, D.C.: The International Monetary Fund.
Przeworski, Adam et al. (1996). ”What Makes Democracy Endure?”, *Journal of Democracy,* 7:1, 39–56.
Qalo, Ropate (1985). ”Tuvalu”, pp. 204–213 in Peter Larmour & Ropate Qalo, eds. *Decentralisation in the South Pacific.* Suva: University of the South Pacific.
Quester, George (1983). „Trouble in the Islands: Defining the Micro-States„ *International Security* VIII, No. 2, Fall,160–175.
Rae, Douglas (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws.* 2nd edn, Yale: Yale University Press.
Rapaport, Jacques; Muteba, Ernest and Therattil, Joseph J. (1971). S*mall States and Territories: Status and Problems.* New York: United Nations Institute for Training and Research, The Arno Press.
Raton, Pierre (1970). *Liechtenstein: History and Institutions of the Principality.* Vaduz: Liechtenstein-Verlag,
Reid, George (1971). *A Comparative Study of the Foreign Policies of Very Small States with Special Reference to the Commonwealth Caribbean.* University of Southampton Ph.D. dissertation.
Reid, George L.(1974). *The Impact of Very Small Size on the International Behavior of Micro-States.* London: Sage Professional Papers in International Studies, No. 402–027, Sage Publications, Inc.
Rice, Berkeley (1968). *Enter Gambia: The Birth of an Improbable Nation.* London: Angus and Robertson.
Riggs, Fred W. (1994). ”Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field”, pp. 72–152 in Mattei Dogan & Ali Kazancigil, eds. *Comparing Nations*. Oxford: Basil Blackwell.
Riggs, Fred W. (1997). ”Presidentialism Versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy”, I*nternational Political Science Review,* 18:3, 253–278.
Robinson, E. A. G. (ed.) (1963). *The Economic Consequences of the Size of Nations*. London: MacMillan and Col, Ltd.
Rosas, Allan (1997). ”The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone”, pp. 23–40 in Lauri Hannikainen & Fred Horn, eds. *Autonomy and*

Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe. The Hague: Kluwer Law International.
Rose, Lawrence (1996). ”Kommunernes stilling i Norden”, pp. 1–16 in Lawrence Rose, ed. *Kommuner och kommunala ledare i Norden.* Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 469.
Rosenau, James N. (1969). ”Toward the Study of National-International Linkages”, pp. 44–63 in James N. Rosenau, ed. *Linkage Politics.* New York: The Free Press.
Rossi, Giuseppe (undated). *A Short History of the Republic of San Marino.* San Marino: David Auerback and C. Neville Packett.
Rothstein, Robert (1977). *The Weak in the World of the Strong.* New York: Columbia University Press.
Salminen, Johannes (1996). ”Åland går sin egen väg”, *Finsk Tidskrift,* 120: H 7, 410–416.
Salminen, Johannes (1999). ”Dagbok från Tellholm sommaren 1999„, *Ålandstidningen* 27.8.1999.
Salmore, Stephen A. and Hermann, Charles F. (1969). „The Effects of Size„, Development and Accountability on Foreign Policy„, *Peace Research Society International Papers* XIV (Ann Arbor Conference), 15–30.
Sandberg, Siv & Krister Ståhlberg (1997). *Kuntalaisten kunta ja valtio*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
Sannerstedt, Anders (1996). ”Författningens roll i demokratiseringsprocessen: en kritisk granskning av forskningen om parlamentarism eller presidentialism”, *Paper to the XIth Nordic Political Science Congress, Helsingfors, August 16–18, 1996.*
Sartori, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited. Part One.* Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
Sartori, Giovanni (1991). ”Comparing and Miscomparing”, *Journal of Theoretical Politics,* 3:3, 243–257.
Sartori, Giovanni (1994 a). *Comparative Constitutional Engineering*. London: Macmillan Press.
Sartori, Giovanni (1994 b). ”Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, pp. 106–118 in Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
Schaffer, Bernard (1975). „The Politics of Dependence„, in Percy Selwyn (ed.), *Development Policy in Small Countries.* London: Croom Helm, pp. 25–53.
Schwebel, Stephen M.(1973). „Mini-States and a More Effective United Nations„, *American Journal of International Law*, LXVII January,110–116.
Scott, Andrew M.(1967). *The Functioning of the International System*, New York: The MacMillan Co.

Selwyn, Percy (1975) „Room for Manoeuvre?„, in Percy Selwyn (ed.) *Development Policy in Small Countries.* London: Croom Helm, pp. 8–24.
Selwyn, Percy (ed.) (1975). *Development Policy in Small Countries.* London: Croom Helm.
Sen, B.(1965). *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice.* The Hague: Martinus Nijhoff.
Shugart, Matthew S. & John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.* Cambridge: Cambridge University Press.
Shwadran, Benjamin (1962). „The Kuwait Incident„, *Middle Eastern Affairs,* Part I. Jaunary 1962, 2–13; Part II, February, 1962, 43–53.
Singer, J. David and Small, Marvin (1966). „The Composition and Status Ordering of the International System, 1815–1940„, *World Politics* XVIII, January, 237–250.
Singer, Marshall R.(1972). *Weak States in a World of Powers.* New York: The Free Press
Sjöblom, Gunnar (1968). *Party Strategies in a Multiparty System.* Studentlitteratur: Lund.
Sjöblom, Stefan (1988). *Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande.* Åbo: Åbo Akademis förlag.
Sjöblom, Stefan (1990). *Produktivitet och effektivitet i offentlig sektor.* Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:308.
Skurnik, W. A. E.(1972). *The Foreign Policy of Senegal.* Evanston: Northwestern University Press.
Small, Marvin and Singer, J. David (1973). „The Diplomatic Importance of States, 1816-1970: And Extension and Refinement of the Indicator„, *World Politics* XXV, July, 580–93.
Ståhlberg, Krister (1995). ”Den finlandsvenska identitetens variationer”, pp. 25–76 in Krister Ståhlberg, ed. *Finlandssvensk identitet och kultur.* Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:441.
Ståhlberg, Krister & Lasse Oulasvirta (1996). ”Finland”, pp. 87–157 in Erik Albaek, Lawrence Rose, Lars Strömberg & Krister Ståhlberg, *Nordic Local Government.* Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities.
Statistical Yearbook of Åland 1998. Mariehamn: Department of Statistics and Economic Research in Åland.
Statistical Yearbook of Åland 1999. Mariehamn: Department of Statistics and Economic Research in Åland.
Stepan, Alfred & Cindy Skach (1994). ”Presidentialism and Parliamentarism

in Comparative Perspective", pp. 119–136 in Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
Stone, David (1967). „Self-Government in the Cook Islands, 1965„, *Journal of Pacific History* No. 2, 168–78.
Ström, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
Suksi, Markku (1993). *Bringing in the People.* Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
Suksi, Markku (1999). *On the Constitutional Features of Estonia*. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:502.
Sundback, Susan (1999). "Ålänningarna och finlandssvenskheten", *Radar* 3:1, 29–40.
Sutherland, William M.(1987). „Struggle for Sovereignty: Self-Determination and Vulnerability in the South Pacific Islands„, *Third World Affairs,* 224–235.
Sutton, Paul & Anthony Payne (1993). "Lilliput Under Threat: The Security Problems of Small Island and Enclave Developing States", *Political Studies* XLI:4, 579–593.
Sutton, Paul (1991). „The Politics of Small State Security in the Caribbean„, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* XXI, No. 2.
Sutton, Paul and Payne, Anthony (1991). „Towards a Security Policy for Small Island and Enclave Developing States„, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* XXI, No. 2, 193–200.
Teiwaki, Roniti (1988). "Kiribati: Nation of Water", pp. 2-37 in *Micronesian Politics.* Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
The Economist, „Little Countries: Small but Perfectly Formed„, 3 January, 1998, 65–67.
The Guardian (1998–1999). Charlottetown, .
The Guardian (1976). (Manchester and London), 27 July, 4.
The Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961).
The World Directory of Diplomatic Representation (1993). London: Europa Publications.
The Yearbook of the International Law Commission, 1959, I
Thorndike, Tony (1991). "Politics and Society in the South-Eastern Caribbean", pp. 110–130 in Colin Clarke, ed. *Society and Politics in the Caribbean.* London: Macmillan.
Törnudd, Klaus (1986). *Finland and the International Norms of Human Rights.* Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Turkulainen 8.1.1997.
Union of International Associations (1992). *Yearbook of International Organizations.* Volume II Munchen, New York, London, Paris: K.G. Saur.
United Nations Document A/690/ Add. 1, (1967).
United Nations Document S/PV 1414, (1968).
United Nations Document S/PV 1557, (1970).
United Nations International Trade Statistics Yearbook (1985–1996). New York: United Nations.
United Nations (1971). Memorandum by the Legal Counsel on the proposal of the United States of America (S/9836, Annex I) and the suggestion of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (S/P 836, Annex II) regarding special membership for exceptionally small states in the United Nations. Committee of Experts Established by the Security Council at its 1506th meeting, Conference Room paper No. 8, July 23. (mimeograph)
Vahtera, Raimo (1996). ”Pois Suomen pitkä varjo”, *Turun Sanomat* 5.12.1996.
Vanhanen, Tatu (1990). *The Process of Democratization.* New York: Taylor & Francis.
Vellas, Pierre (1954). „Les Etats Exigus en Droit International Public„, *Revue Generale de Droit International Public* LXVIII October–Decembre, 559–81.
Vellut, Jean Luc (1966). „Small States and the Problems of War and Peace: Some Consequences of the Emergence of Smaller States in Africa„, *Journal of Peace Research,* III, 252–269.
Verba, Sidney (1967). ”Some Dilemmas in Comparative Research”, *World Politics,* 20:2: 112–127.
Verney, Douglas V. (1992). ”Parliamentary Government and Presidential Government”, pp. 31–47 in Arend Lijphart, ed. *Parliamentary Versus Presidential Government.* Oxford: Oxford University Press.
Vital, David (1967). *The Inequality of States.* Oxford: The Clarendon Press.
Wainhouse, David W.(1964). *Remnants of Empire: The United Nations and the End of Colonialism.* New York: Council on Foreign Relations, Harper and Row.
Ward, Michael (1975). „Dependent Development: Problems of Economic Planning in Small Countries„, in Percy Selwyn (ed.), *Development Policy in Small Countries.* London: Croom Helm, pp. 115–133.
Ward, R. G. 1967). „The Consequences of Smallness in Polynesia„, in Burton Benedict (ed.), *Problems of Smaller Territories.* London: Institute of Commonwealth Studies, University of London, The Athlone Press, pp. 81–96.
Weiner, Myron (1987). ”Empirical Democratic Theory”, pp. 3–36 in Myron Weiner & Ergun Özbudun, eds. *Competitive Elections in Developing Countries.* Durham, N.C.: Duke University Press.
Weinstein, Brian (1966). *Gabon: Nation-Building on the Ogooue.* Cambrid-

ge, Mass.: The M.I.T. Press.
West Africa, 11 July, 1964.
Westerståhl, Jörgen & Folke Johansson (1981). *Medborgarna och kommunen.* Stockholm: Liber Förlag (Kommunaldemokratiska kommittén, Ds Kn 1981:12).
Westholm, Carl-Johan (1976). *Ratio och universalitet.* Kungälv: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.
Whrer, Albert (1924). „Le Statut International de Luxembourg et la Societe des Nations„ *Revue Generale de Droit International Public* XXXI, 269–302.
Wilson, A. Jeyaratnam (1999). ”Ceylon´s (Sri Lanka) Passage to Independence”, T*he Round Table,* Issue 349, 97–108.
Wolfers, Edward (1985). ”Decentralisation: Meanings, Forms, Objectives and Methods”, pp. 1–23 in Peter Larmour & Ropate Qalo, eds. *Decentralisation in the South Pacific.* Suva: University of the South Pacific.
Wolf-Phillips, Leslie (1968). *Constitutions of Modern States. Selected Texts.* London: Pall Mall Press.
Wrede, Magnus (1979). „Om förutsättningarna för politisk fraktionsbildning på Åland”, pp. 31–59 in Dag Anckar, ed. *Förändring och politik på Åland.* Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 50.
Wright, Quincy (1930). *Mandates Under the League of Nations.* Chicago: University of Chicago Press.
Ålandstidningen, various issues.

”Aldrig någonsin under de senaste 150 åren har klimatet varit mer gynnsamt för världens minsta statsbildningar. Dussintals mycket små samhällen från världens alla hörn har skrivits in i det internationella statssystemets medlemsrullor och på så sätt bekräftat sin nya värdighet samtidigt som de med öppna armar tar emot de möjligheter till globala engagemang som de själva väljer.”

”Ålänningarna har, med alla mått mätt, en sund grund att bygga en självständig stat på…”

”Kort sagt, om de erfarenheter mikrostater i allmänhet och de europeiska mikrostaterna i synnerhet gjort alls är relevanta för frågan om självständigheten och dess värde, då kan man lugnt hävda att Åland har all anledning att med förtröstan anta de utmaningar som man som suverän stat skulle komma att möta”.

Sällskapet Ålands Framtid begärde våren 1999 att de internationellt erkända mikrostatsexperterna Dag Anckar och Barry Bartmann, professorer vid Åbo Akademi respektive University of Prince Edward Island, skulle sammanställa en rapport som belyser Ålandsöarnas ställning samt bygger en referensram för framtida försök att lyfta fram och främja frågan om en åländsk självständighet. Föreliggande rapport är resultatet av denna begäran. I rapporten understryker författarna att det yttersta målet med rapporten är att vitalisera och stimulera den pågående debatten genom att tillhandahålla komparativa data och analyser och på detta sätt ge läsarna och intresserade parter en bas så att de grundligt kan pröva åsikten att självständighet för Åland i sanning är en valmöjlighet som är värd uppmärksamhet.

”Ålands blomstrande och tämligen långa period av självstyrelse har dock i sitt kölvatten en rad institutioner och regler samt en infrastruktur som i hög grad underlättar ett eventuellt nationsbygge. Självständighetsprojektet medför dock utmaningar och frågor som bör besvaras.”

”Denna rapport föreslår att den starkaste metoden, nämligen förbud, eller alternativt den näst starkaste metoden, nämligen konsensusregeln, skall användas för att skydda två värden som är internationellt erkända och vitt omfattade och som de facto mycket bidrar till att definiera en åländsk identitet. Det ena värdet är Ålands ställning som demilitariserad och neutral zon, det andra det svenska språkets dominerande och obestridda ställning på de åländska öarna.”