

# Vitbok

för utveckling av Ålands  
självbestämmanderätt

Utgiven av  
**Ålands Framtid r.f.**  
2007

Redaktör: Harry Jansson



*Sällskapet Ålands Framtid begärde våren 1999 att mikrostats-  
experterna Dag Anckar och Barry Bartmann skulle sammanställa  
en rapport som bl.a. skulle ge en referensram för framtida försök  
att lyfta fram och främja frågan om en åländsk självständighet.*

*Rapporten publicerades år 2000 och kan rekvireras från Ålands  
Framtid  
(e-post: [framtid@lagtinget.ax](mailto:framtid@lagtinget.ax) eller [www.alandsframtid.nu](http://www.alandsframtid.nu))*

VITBOK  
FÖR UTVECKLING AV ÅLANDS SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT



# Vitbok

för utveckling av Ålands  
självbestämmanderätt

Redaktör: Harry Jansson

Utgiven av

**Ålands Framtid r.f.**

[www.alandsframtid.nu](http://www.alandsframtid.nu)

ISBN 978-952-92-1963-6  
Ålands Framtid r.f.  
Mariehamn 2007 – Ålandstryckeriet

# Innehåll

Utgivarens förord .....	sid	7
Redaktörens förord.....	sid	9
Om författarna.....	sid	11
Introduktion.....	sid	13
<i>Harry Jansson</i>		
Kapitel 1		
Åland som internationellt objekt: idag och i framtiden.....	sid	33
<i>Ove Bring</i>		
Kapitel 2		
Åland och rätten till självbestämmande – igår, idag och imorgon .....	sid	53
<i>Lauri Hannikainen</i>		
Kapitel 3		
Ålands demilitarisering och neutralisering: gammal skåpmat eller levande folkrätt?.....	sid	75
<i>Sia Spiliopoulo Åkermark</i>		
Kapitel 4		
Om minoriteten blir majoritet		
Åland som självständig stat och dess internationella skyldigheter att säkerställa minoriteters rättigheter.....	sid	97
<i>Peter Hilpold</i>		

## Kapitel 5

Om den åländska ekonomin – dess utmaningar och det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet.....	sid	131
<i>Agneta Karlsson</i>		

## Epilog

Ålands Framtids kommentar till Vitboken.....	sid	159
--	-----	-----



**Ålands Framtid r.f.**

## UTGIVARENS FÖRORD

Styrelsen för Ålands Framtid gav i april 2006 pol. mag. Harry Jansson i uppdrag att fungera som redaktör och koordinator vid utarbetandet av en s.k. Vitbok om utvecklande av ålänningarnas självbestämmanderätt. Till uppdraget hörde att engagera erkänt kunniga, oberoende forskare med uppgift att bidra med data och analyser inom särskilt utvalda områden. Vår önskan att kunna engagera bästa möjliga forskarkrafter har gjort att projektet något försenats. Det viktigaste är dock att Vitboken kan offentliggöras i god tid före valet till det åländska parlamentet i oktober 2007.

Föreliggande Vitbok kan i mångt och mycket ses som både en utvidgning och en fortsättning av rapporten ”Ett ramverk för ett självständigt Åland” som publicerades år 2000 på uppdrag av dåvarande Sällskapet Ålands Framtid. I sistnämnda rapport ger de internationellt erkända mikrostatsexperterna Dag Anckar och Barry Bartmann, professorer vid Åbo Akademi respektive University of Prince Edward Islands, alla intresserade en första referensram i frågan om åländsk självständighet.

Ålands Framtid har via otaliga initiativ i Ålands Lagting försökt få stöd för förslaget om utredningar som på olika sätt befrämjar både utvecklandet av självstyrelsen och breddar framtidsdebatten med sikte på etablerandet av Åland som en folkrättsligt erkänd mikrostat. Till grund för initiativen har vi pekat på ett betydande antal faktorer som talar för att det nuvarande självstyrelsesystemet och nationalitetsskyddet inte är tillräckligt anpassat till nutidens krav och utmaningar. Tyvärr har inte tillräckligt många åländska politiker ännu kommit till insikt om behovet av en fördjupad framtidsdebatt. Dessutom förefaller många av de åländska beslutsfattarna leva i god tro om att det åländska minoritetsskyddet ligger fast oavsett det faktum att det internationella människorättsystemet är i ständig utveckling.

Ålands Framtid har därför åter helt med egna krafter och resurser tagit ansvaret för den nödvändiga framtidsdebatten genom att åstadkomma detta bidrag. På Ålands Framtids vägnar vill undertecknad framföra ett varmt tack

till alla som på olika sätt hjälpt till med att förverkliga denna Vitbok. Det är min absoluta förhoppning att vårt bidrag kommer att vitalisera och stimulera den åländska samhällsdebatten.

Jomala i mars 2007

*Anders Eriksson*

Ordförande

Ålands Framtid r.f.

**Harry Jansson**

## REDAKTÖRENS FÖRORD

När jag i april 2006 fick förfrågan om jag kunde ta det koordinerande ansvaret för föreliggande publikation, ställdes jag inför ett vägval: fortsätta att stå vid sidan av det politiska skeendet - och därmed det åländska nationsbygget - eller ge mitt bidrag till framtidsdebatten?

Visserligen hade jag mina dubier såväl tidsmässigt som å yrkets vägnar - att som kommundirektör arbeta intimt med politiker ställer vissa krav på "neutralitet". Avgörande till sistnämnda del var dock slutsatsen att detta forskningsarbete till ingen del berör min nuvarande tjänstemannaroll annat än indirekt.

Uppdraget som huvudredaktör för Vitboken om utveckling av Ålands självbestämmanderätt har varit såväl arbetsdrygt som stimulerande.

Processen från de första forskarkontakterna till färdig produkt innehåller alltid såväl positiva som negativa överraskningar. Det är därför med stor tillfredsställelse även denna boks redaktör konstaterar att uppdraget är slutfört - debatten om Ålands framtida status har fått ett nytt bidrag med helt nya infallsvinklar presenterade kopplade till frågan om utvecklade självbestämmanderätt.

Jag önskar särskilt framhålla att varje författare ansvarar för sitt eget bidrag och att innehållet inte nödvändigtvis motsvarar vare sig undertecknads eller uppdragsgivarens åsikter. Författarna har utfört sin forskning helt självständigt även om undertecknad i några fall kommit med synpunkter som respektive forskare kunnat beakta eller lämna utan åtgärd.

Ett stort tack till översättarna Ray Söderholm och Ann-Christin Waller, vars gedigna insatser varit oumbärliga för att få Peter Hilpolds respektive Lauri Hannikainens kapitel översatta från engelska till svenska.

Likaså vill jag skänka en varm tanke till min familj för visad förståelse under de mest intensiva perioderna av redaktörskapet!

Jomala i april 2007

*Harry Jansson*  
Redaktör



## OM FÖRFATTARNA

- Ove Bring* Professor i internationell rätt, Försvarshögskolan, Stockholm
- Lauri Hannikainen* Professor i internationell rätt, Åbo Universitet
- Sia Spilioupolo Åkermark* Docent i folkrätt, direktör för Ålands Fredsinstitut
- Peter Hilpold* Professor i internationell rätt, Innsbrucks Universitet
- Agneta Karlsson* Ekonomie doktor, tidigare verksam bl.a. som associate professor vid Lunds Universitet, Handelshögskolan i Köpenhamn och Handelshögskolan BI i Oslo
- Harry Jansson* Pol.mag. Åländsk EU-förhandlare 1992-1994



## **Introduktion:**

**Behovet av option för självständighet**





Harry Jansson

## Introduktion: Behovet av option för självständighet

### 1. Ålandsmodellen vid ett vägskäl<sup>1</sup>

Är Nationernas Förbunds (NF) enda bestående bidrag till eftervärlden, dvs. den s.k. Ålandsmodellen, på väg att haverera? Blir resultatet av Finlands oförmåga att inom landets gränser hantera existensen av en territoriell autonomi - med egen språklig och kulturell identitet - i kombination med ett EU som inte vill vidkännas begreppet autonomi, skapandet av en ny europeisk mikrostat?

På ett bättre sätt kan inte undertecknad i egenskap av redaktör kortfattat sammanfatta bakgrunden till den process som ligger bakom föreliggande Vitboks tillkomst. I otaliga sammanhang har Ålandsmodellen, särskilt under det senaste decenniet, lyfts fram dels som ”*en positiv europeisk erfarenhet*”, dels betecknats som ”*en framgångsrik lösning*” som separatistströrelser kunde acceptera som ett alternativ till frigörelse.<sup>3</sup>

Frågan är om verkligheten nu definitivt hunnit ikapp den snart 86-åriga lösningen på Ålandskonflikten från 1917-1921? Skall den av NF-rådet till-sätta s.k. rapportörkommissionens avvisande av förslaget om att tvisten mel-

---

<sup>1</sup>För en mer genomgripande redogörelse för Ålands självstyrelse, bakgrund och historia se t.ex. Bring, Ove, 2002, Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar, Ålands landskapsstyrelse, Mariehamn. Eriksson, Thusse, 2006, Överkörd självstyrelse, Mariehamn eller Fredens öar, Ålands självstyrelse, demilitarisering och neutralisering, 2006, Ålands Fredsinstitut.

<sup>2</sup>Se t.ex. pressmeddelande 4/2001 från FN:s arbetsgrupp i minoritetsfrågor, sjunde sessionen 14-18 maj 2001, Genève.

<sup>3</sup>Se Europarådets resolution 28 maj 1999, Doc. 8425, Resolution of ethnic conflicts in Council of Europe member states.

lan Sverige och Finland skulle lösas genom att ge Ålandsöarna fullständigt oberoende i eftervärldens ögon framstå som förhastat?<sup>4</sup>

För omvärlden kommer i så fall frågan om åländsk självständighet säkert att upplevas som en omodern företeelse med tanke på att utvecklingen på den globala nivån är den motsatta. ”*Självständighet*” har genom fördjupat samarbete mellan i alla fall de västeuropeiska länderna ersatts med ”*interdependens*”, dvs. ömsesidigt beroende. Men det går inte att i längden försumma ens en liten folkgrupp dess grundläggande rättigheter och rätt till ett självbestämmande i paritet med de ursprungliga löftena och den allmänna utvecklingen.<sup>5</sup>

Det går inte heller att bortse från det faktum att Ålands särställning sakta men säkert urholkas både till följd av Finlands grundlag, Ålands EU-medlemskap samt internationella människorättskonventioner. Det som länge upplevts som en speciallösning (lex specialis) sanktionerad av det internationella samfundet, ifrågasätts allt mer till följd av att moderna människorättskonventioner i endast mycket begränsad omfattning tillåter avvikande specialarrangemang.<sup>6</sup>

Visserligen är undertecknad bland de första att erkänna det märkliga i att Ålandslösningen, med sin unika folkrättsliga bas, tillåtits att gå i en riktning där det enda alternativet som återstår är självständighet för de 27.000 inbyggarna. Med utgångspunkt i hur känslig minoritetsfrågan är i dagens Europa med över 300 nationella minoriteter fördelade på 45 länder, är det direkt förvånansvärt att EU, Europarådet, Nordiska rådet och inte minst Ålands ”garantstat” Sverige stillatigande nöjer sig med att Ålandsexemplet faller sönder.

På ett mer övergripande plan påverkades mitt beslut om att tacka ja till redaktörsuppdraget av flera faktorer, varav kan nämnas min under åren allt starkare övertygelse om att Åland bör skaffa sig det som lämpligast kallas för en ”option för självständighet”. Denna option, baserad huvudsakligen på ålänningarnas folkrättsliga särställning, är en utväg som vi förr eller senare blir tvungna att lösa in i och med att relationerna till Finland aldrig kommer

<sup>4</sup>Ålandsrörelsens samlande inofficiella organ, Ålands landsting, representerat av dess verkställande utskott, svarade den 12 december 1920 på en direkt fråga från rapportörkommisionen att om NF inte accepterade en återförening av Åland med Sverige så var självständighet att föredra framom en anslutning till Finland. Se Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund II, Aktsycken utgivna av Kungl. utrikesdepartementet, Stockholm 1921.

<sup>5</sup>I samband med stiftandet av den första självstyrelselagen 1920 skrev den finska regeringen att ålänningarna skulle tillförsäkras möjligheten att själva ordna sin tillvaro ”så fritt som det överhuvudtaget är möjligt för ett landskap som icke utgör en egen stat”.

<sup>6</sup>Se Hannikanen, Lauri, 2004, De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet, Åbo, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.

att ”normaliseras” samtidigt som det svenska språkets tillbakagång inom den finska statsförvaltningen och rättsväsendet gör det omöjligt att upprätthålla en autonomi baserad på språk och kultur inom nuvarande statsgränser.

Till grund för min övertygelse ligger såväl självupplevda händelser som av andra framförda ställningstaganden i åländska frågor. Till förstnämnda kategori hör givetvis mina erfarenheter från tiden som en av Ålands två EU-förhandlare i början på 1990-talet. Återigen var det Finland - inte det överstatliga EG med sina dåvarande tolv medlemmar - som var det stora problemet. Än en gång gick ålänningarnas krafter och tid åt att övertyga Helsingfors om vikten av att trygga Ålands ställning och intressen och än en gång fördes en bakomliggande kamp mellan ministerierna om hur Åland skulle hanteras.

Vi ålänningar fick än en gång ta saken i egna händer, väl medvetna om att Finland inte skulle göra mer än nöden krävde för att tillmötesgå de åländska önskemålen. Betecknande för Ålands prekära läge är att det krävdes 18 månader av diskussioner med Helsingfors medan förhandlingarna med själva huvudparten, EU-kommissionen, klarades av på mindre än ett halvt år. Betecknande för Ålands speciella position är även att det krävdes inofficiella insatser av flera av de s.k. signatärstaterna bakom Ålandslösningen 1921<sup>7</sup> för att få Ålands status tryggad.

Till den andra kategorin hör utan tvivel de ovanligt tydliga avslöjanden som Finlands förre president Mauno Koivisto för fram i sina memoarer.<sup>8</sup> I ett skilt Ålandskapitel konstaterar Koivisto att han i 1990-talets början först var beredd att medverka till en fortsatt utveckling av den åländska självstyrelsen men att hans känslor sårades av att ålänningarna starkt ifrågasatte bl.a. konteramiral Sakari Visas förslag i september 1992 om att försvaret av Åland måste effektivieras. Visa krävde inte minst att ålänningarna själva skulle ta ett ansvar för försvaret.

Händelserna i de åländska farvattna, med de finska kanonbåtarna på täta besök långt upp i de inre vikarna, upplevdes av många ålänningar inklusive mig själv som ännu ett test av vår vilja att försvara demilitariseringen. Utgående från Koivistos memoarer kan vi i efterskott utläsa det höga priset för detta försvar: förlust av politisk goodwill i Helsingfors t.o.m. hos personer vars känslomässiga, positiva koppling till Åland och allmänna resning borde borga för en stabil frisinnad inställning till ålänningarna.

<sup>7</sup>För utförlig behandling av Ålands särställning, se Hannikainen & Horn, r ed. (1997) *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland Islands in a changing Europe*, Kluwer Law International.

<sup>8</sup>Se Mauno Koivisto (1995), *Historian Tekijät Kaksi kautta II*, Helsingfors (verket finns inte i svensk översättning).

För mig framstår det s.k. kanonbåtskriget och dess konsekvenser för relationerna Åland-Finland som en uppenbar parallell till de senaste årens s.k. PAF-affär.<sup>9</sup> När Finlands regering, representerat av inrikesministeriet, polisanmäler självstyrda Ålands regeringschef och ansvariga ministern istället för att söka alternativa vägar enligt normal, civiliserad politisk kultur, får vi åter en bekräftelse på att det offentliga Finland har oerhört svårt att erkänna autonomins exklusiva jurisdiktion. Ålands regeringschef, lantrådet Roger Nordlund svarar med att återuppliva kravet på rätt för Åland att klaga inför ett internationellt forum (en motsvarande klagorätt försvann i och med att Nationernas Förbund upphörde att fungera).<sup>10</sup> Det politiska umgänget Mariehamn-Helsingfors kännetecknas än en gång av frostiga relationer. Detta trots att det autonoma Åland enbart har tillämpat sin rätt att bevilja en allmännyttig förening tillstånd att bedriva spelverksamhet över Internet.

Sammantaget blir resultatet av PAF-affären det samma som ålänningarnas ihärdiga försvar av Ålands icke-militära status: andra åländska intressen drabbas. För ett autonomt örike där kontrollen över långt över hälften av all lagstiftning - och framför allt över de verkligt tunga instrumenten - ligger kvar i händerna på Helsingfors, är det direkt förödande att framgång inom t.ex. det sjöfartspolitiska området är avhängigt av hur lydigt ålänningarna följer de finska statsorganens pekpinna. En politisk autonomi vars intressen bäst tillvaratas genom att invånarna stillatigande blundar för centralmaktens konstitutionella övergrepp, har långt kvar till den överoptimistiska bild av "succéhistoria" med vilken Ålandsexemplet ibland marknadsförs.<sup>11</sup>

Roger Jansson, Ålands riksdagsman 2003-2007, har i samband med PAF-

---

<sup>9</sup>Ålands Penningautomatförening (PAF) har rätt att bedriva spelverksamhet inom åländskt territorium inklusive passagerar- och kryssningsfartyg under åländsk flagg. All avkastning går till allmännyttig verksamhet på Åland såsom bl.a. social, kulturell och idrottslig verksamhet. PAF:s verksamhet bedrivs med stöd av ett av Ålands landskapsregering beviljat speltillstånd. Finska myndigheter har aktivt försökt förhindra PAF:s spel över Internet i och med att föreningen givetvis låter spelare från Finland delta. Finlands riksdag stiftade år 2001 en ny lotterilag i syfte att stoppa åländska PAF från att kunna ta emot spelare från Finland. Flera av bestämmelserna stod dock i strid med självstyrelselagen för Åland med påföljd att president Tarja Halonen, på inrådan av Högsta domstolen, vägrade att stadfästa lotterilagen. Slutresultatet av den juridiska dragkampen mellan riksdag och Högsta domstolen blev att lotterilagen godkändes på nytt. Parallellt godkändes dock en annan lag som trädde ikraft samtidigt som lotterilagen och som omedelbart upphävde de mot självstyrelselagen stridande paragraferna i lotterilagen.

<sup>10</sup>Se Tidningen Åland 27.11.2006: "Åland måste få rätt att klaga internationellt", s.6.

<sup>11</sup>Se t.ex. Sundback, Barbro i Fredens öar, Ålands självstyrelse, demilitarisering och neutralisering, Ålands Fredsinstitut, 2006, s. 78. Skribenten anser att det är fråga om en succéhistoria som tål att berättas om och om igen eftersom den vittnar om människors förmåga att på ett intelligent och framsynt sätt lösa etniska tvister utan bruk av våld och blodspillan.

affären och ovan nämnda polisanmälan av åländska ministrar tvingats till en svår balansgång, något som följande ordval i ett anförande i Finlands riksdag 12.9.2006 bekräftar:

”Herr talman - jag kunde göra jämförelser med stater runtom i världen som tar till polisiära medel för att styra över sina minoriteter och regioner. Jag vill inte och skall inte göra detta.”

Att under dessa ständiga konflikthot och konstitutionella konvulsioner våga tro och hoppas på framgång i utvecklingen av dagens åländska självstyrelsemodell är nog lite väl blåögt.

## 2. EU-problematiken

En annan utlösande faktor bakom mitt beslut om att koordinera arbetet med Vitboken står att finna i Ålands utsatta position som medlem i den Europeiska unionen med minimal handlingsfrihet och obefintligt inflytande. Ikraft av sin folkrättsliga särställning, en status som t.o.m. skrivits in i EU:s primärrätt<sup>12</sup>, borde Åland ha haft en chans att kunna existera som en del av unionen. Konstitutionell självstyrelse i kombination med småskalighet tycks dock vara helt oförenliga med dagens EU, särskilt då Finland i motsats till andra EU-stater<sup>13</sup> med autonoma områden inom sina gränser helt saknar intresse av att medverka till fungerande lösningar.

EU-medlemskapet håller sakta men säkert på att utplåna det åländska självstyret. Varningar har på senare tid framförts om att det värdefulla Ålandsexemplet på fredlig konfliktlösning riskerar att förlora sin trovärdighet till följd av de grundläggande problemen med EU.<sup>14</sup>

På den rättsliga nivån har det alltså i efterhand visat sig ödesdigert att det åländska lagtinget gav sitt bifall till EU-inträdet fr.o.m. 1.1.1995 trots avsaknad av minsta garanti från Finlands sida om inflytande och rätt till utvidgat

<sup>12</sup>Protokoll 2 om Åland i Fördraget om anslutning av bl.a. Finland och Sverige till Europeiska unionen (1994). I protokollets s.k. preambel intogs följande skrivning: ”Med hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten...”.

<sup>13</sup>Danmark och Belgien kan utgående från sitt erkännande av Grönlands resp. den tyskspråkiga befolkningens rätt bl.a. till egen representation i Europaparlamentet lyftas fram som positiva exempel och därmed föredömen i detta sammanhang.

<sup>14</sup>Se Martin Ekman (2006), Rätten att vara liten och annorlunda: Om självstyrande Åland och EU. Publicerad på engelska på Ålands Fredsinstitutets hemsida: [www.peace.ax](http://www.peace.ax). Författaren betecknar den åländska självstyrelsen som alltmer bräcklig och ställer frågan: ”Hur skall en liten part i en konflikt med sitt moderland kunna lita på att ett förslag om självstyrelse i stället för självständighet kommer att hålla?”

självstyrelse. Det politiska Åland begick ett av de största misstagen i modern tid genom att acceptera EU-medlemskapet utan krav bl.a. på utökad behörighet, inflytande inkl. egen talerätt samt en egen plats i EU-parlamentet. Allt sådant som det står i Finlands makt att ombesörja via inomstatliga åtgärder.

Det sistnämnda innebär att EU-medlemskapet tillsvidare saknar tillräcklig demokratisk legitimitet på Åland - och tillhör samtidigt en av de folkrättsliga kränkningar av självstyrelsen som ålänningarna vid behov kan åberopa. Att undanhålla befolkningen i ett område med egen, exklusiv lagstiftningsmakt rätten till ett direkt inflytande på det överstatliga planet, dvs. i detta fall inom EU-organen, strider totalt mot den lösning av Ålandskonflikten som det internationella samfundet representerat av Nationernas Förbund omfattade i Genève 1921.

Finland har med hjälp av EU-rätten kunnat sätta en form av politisk ”tvångströja” på självstyrelsesystemet. Några talande exempel på den hårdhänta behandlingen:

- Finland har trots åländska protester påfört Åland ett nationellt ansvar gällande EU-böter<sup>15</sup>
- Finland har i flera ålandsrelaterade fall inte följt EU-rättens bestämmelser om att en nationell domstol skall begära EU-domstolens förhandsutlåtande när det är fråga om tolkning av EU-rätten<sup>16</sup>
- Finland har vägrat att försvara Åland inför EU-domstolen i den s.k. snusfrågan<sup>17</sup>

<sup>15</sup>Enligt självstyrelselagen för Åland § 59d är landskapet Åland ansvarigt för eventuella ”EU-böter” till den del förvaltningen eller övervakningen av de återbetalade medlen hörde till landskapet.

<sup>16</sup>Konflikterna har i första hand handlat om det faktum att en person måste vara finsk medborgare för få åländsk hembygdsrätt. Självstyrelseorganen har länge eftersträvat att kravet på visst medborgarskap frikopplas från hembygdsrätten så att all inflyttning till Åland kan ske på lika villkor. Högsta förvaltningsdomstolen har i samband med klagomål konsekvent avvisat kraven om att EU-domstolen skall få pröva frågan utgående från stadgandet i Protokoll 2 om Åland (se fotnot 3 ovan). I protokollets Artikel 3 stadgas följande: Finland skall se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland. Se även EU-kommissionens svar 15.11.2006 / E-3828/06EN i samma fråga.

<sup>17</sup>Britt Lundberg, politiskt ansvarig för EU-ärenden inom Ålands landskapsregering och medlem av EU:s regionkommitté, hotade i februari 2006 med att Åland kunde bli tvunget att lämna union till följd av alla bakslag som bl.a. förbudet mot att saluföra snus (se <http://euobserver.com/?aid=20846&rk=107.02.2006>) Uppseendeväckande i själva snusfrågan var även att Finland inte bara lämnade Åland utan försvar och talerätt utan t.o.m. i samband med en brittisk domstolsprocess år 2002 intervenerade till stöd för EU:s snusförbud. Detta trots att Finland redan erhållit en egen EU-anmärkning pga. Ålands friare snuspolitik.

- Finland vägrar konsekvent att tillerkänna Åland en egen plats i EU-parlamentet<sup>18</sup>
- Finland hotar att ställa Åland helt och hållet utanför EU ifall det åländska parlamentet inte ger sitt bifall till EU:s nya grundfördrag<sup>19</sup>
- Finland har konsekvent vägrat att backa upp autonoma strävanden inom EU och därmed avslagit Ålands upprepade propåer om att intervensera till stöd för bl.a. de autonoma regionerna Azorerernas och Baskiens försök att hävda rätten till exklusiv beskattningsrätt och därmed rätt till avvikande regional beskattning.<sup>20</sup>

En granskning av den omfattande EU-problematiken kan inte ge någon annan slutsats än att Ålands nuvarande EU-position är ohållbar och måste omprövas. Det är dock på basen av det historiska skeendet högst osannolikt att Finland frivilligt går med på att omförhandla Ålands ställning i förhållande till unionen.<sup>21</sup> Det krävs alltså en helt ny statsrättslig ställning, dvs. i praktiken självständighet, för att få till stånd en omprövning av Ålands EU-relation.

Optionen för åländsk självständighet förstärks dessutom av den i EU-kontexten alltid lika närvarande framtidsutsikten om att unionen kollapsar till följd av inre slitningar. I ett läge där Finland helt (unionen upphör) eller delvis (unionen spjälks upp i mindre enheter) får en helt ny EU-dimension är det nödvändigt att det politiska Åland har en uppfattning om tillbudsstående alternativ.

### 3. Autonomiunderskottet ifråga om beskattning

Rätten till egen beskattning har länge varit en del av den normala autonomistandarden, i alla fall i Europa. Åland är i detta hänseende ett märkligt undantag, märkligt med tanke dels på de positiva omdömen som annars förknippas med den s.k. Ålandsmodellen, dels den åländska självstyrelsens folkrättsliga förankring. Dessutom är Åland den äldsta autonomi bland världens 48 territoriella autonomier.<sup>22</sup> Senare tillkomna autonomier som Färöarna (1948)

<sup>18</sup>Ålands lagting riktade 2006 ett unikt initiativ till Finlands riksdag med krav om att Åland skall utgöra en egen valkrets vid Europaparlamentsval. (beslut LTB 26/2006). Se vidare [www.lagtinget.ax](http://www.lagtinget.ax).

<sup>19</sup>Tidningen Åland 29.1.2007.

<sup>20</sup>Se vidare EU-domstolens mål C-428/06 - C-434/06, C-35/02 och C-88/03. I sistnämnda mål gällande Azorererna konstaterar EU-domstolen i punkterna 65-66 att om en regional myndighet som har en tillräckligt självständig ställning till centralmakten ur ett institutionellt, förfarandemässigt och ekonomiskt perspektiv inför avvikande skattebestämmelser, skall dessa bestämmelser inte betraktas som statligt stöd. Detta eftersom bedömningen av om åtgärderna är selektiva och gynnar vissa företag skall begränsas till det berörda geografiska området.

<sup>21</sup>Se Ekman (2006). Författarens slutsats är att det är nödvändigt att Åland med sina rötter i Nationernas Förbund ges en avsevärt mera fristående relation till EU.

<sup>22</sup>Se Maria Ackrén, 2006, territoriella autonomier i världen, Ålands Fredsinstitut, s. 84.



och Grönland (1979) innehar fullständig suveränitet över beskattningen men erhåller trots detta ett årligt stöd via den danska statsbudgeten. Danmarks hållning är att rätten att uppbära sina egna skatter är en direkt förutsättning för utövande av autonomi.<sup>23</sup>

Även inom det åländska självstyrelsesystemet var dock utgångspunkten den att autonomi skulle vara ekonomiskt självbärande. Nationernas Förbunds beslut från 1921 gav ålänningarna rätten till halva den s.k. grundskatten, en form av markbeskattning av stor vikt vid en tidpunkt då jordbruket var basnäringen. Beslutsfattarna i Genève insåg att den bästa garantin för fungerande autonomi var ekonomisk självbärighet. Men idag drygt 85 år sedan är situationen således den motsatta: Åland är den ”fula ankungen” inom den stora skaran av autonomier. Det som är en självklarhet för övriga områden med specialstatus, inflytande över beskattningen, tycks vara en omöjlighet för Åland?

Hur skall den skattebehörighet självstyrda Åland ursprungligen hade<sup>24</sup> kunna återupprättas inom ramen för nuvarande statsrättsliga ställning som en del av ett Finland byggt helt och hållet på centralism? Denna frågeställning har i decennier sysselsatt åländska politiker. Vid otaliga tillfällen har självstyrelseorganen försökt flytta fram sina positioner i syfte att rätta till det nuvarande autonomiunderskottet ifråga om beskattningen. Utan minsta framgång. Erkännas bör dock att de åländska politikerna haft svårt att enas om en gemensam linje i skattefrågorna. Med jämna mellanrum förs även debatt om huruvida Åland är ”närande” eller ”tärande” i förhållande till finska statskassan.

All skattebehörighet av betydelse ligger alltså helt i händerna på Finlands riksdag såsom inkomst-, bolags-, och kapitalbeskattningen samt inte minst de indirekta skatterna i form av mervärdesskatt och acciser. Särskilt sistnämnda faktum är uppseendeväckande i och med att Åland inom ramen för EU-rätten tillerkänts ett vittgående skatteundantag.<sup>25</sup> Men ålänningarna själva saknar alltså möjlighet att påverka det egna ekonomiska handlingsutrymmet, ett utrymme som unionen ansett är nödvändigt för att bevara en livskraftig åländsk ekonomi.

<sup>23</sup>Se t.ex. Olafsson, Arni 1995, Relationship between Political and Economic Self-Determination. The Faroese Case i Nordic Journal of International Law, nr 64.

<sup>24</sup>Ålands frihet att bestämma över inkomster och utgifter blev kortvarig. Svårigheterna att få de ekonomiska relationerna med Finland att fungera i en tid då den offentliga sektorn växte oväntat snabbt, bidrog till att de internationellt garanterade grundskattemedlen försvann som åländsk inkomstkälla 1929.

<sup>25</sup>Protokoll 2 om Åland i Fördraget om anslutning av bl.a. Finland och Sverige till Europeiska unionen (1994) ställer Ålands utanför den s.k. skatteunionen, dvs. Ålands territorium anses vara ett s.k. tredje land och står därmed utanför harmoniseringen av de indirekta skatterna. Skatteundantaget möjliggör bl.a. fortsatt skattefri försäljning på passagerar- och kryssningstrafik på fartyg som anlöper åländska hamnar.



Gunnar Jansson, Ålands riksdagsman 1983-2003, har på ett träffande sätt beskrivit den ringa skattebehörighet som Ålands lagting har rätt att bestämma om idag:

”Beskattningsrätten är så teoretisk att den inte kan betecknas som reell eftersom den kan tillämpas bara utöver alla andra skatter och avgifter som andra för på oss”.

Även inom den begränsade beskattningsrätt som självstyrelsen besitter, bl.a. ifråga om kommunalbeskattningen av bolag, har Åland mer eller mindre tvingats att följa beskattningen i Finland. Staten har successivt ökat sin andel av bolagsskatten och därmed ”gröpt ur” självstyrelselagen bakvägen. Ålands lagting har fortfarande rätt att reglera nivån på den kommunala delen av bolagsskatten men varje avvikelse från det finska systemet leder till en skatteförhöjning för de på Åland etablerade bolagen. Sett över en längre tidsaxel kan man utan överdrift påstå att Finland aktivt motarbetat Ålands möjligheter att stimulera näringslivet med hjälp av en egen skattepolitik.<sup>26</sup>

Enligt all jämförande ekonomisk statistik står sig Åland mycket väl ekonomiskt. Den åländska ekonomins samlade produktionsvärde (BNP) uppgick i slutet av år 2006 till närmare 1,1 miljarder euro. Detta gör att den åländska ekonomin i absoluta tal är lika stor eller större än drygt 40 av världens stater.<sup>27</sup> Även den åländska arbetslösheten är låg eller ca. två procent. Samtidigt är inkomstutvecklingen för det offentliga Åland relativt stabil, mycket tack vare att den s.k. skattegottgörelsen stigit till rekordhöga nivåer.<sup>28</sup>

Varför anstränger sig då ålänningarna för att få överta skattebehörighet och därmed själva stå för sina utgifter? Varför överge det som en del hävdar är ett tryggt system med Åland som en del av en större nationalekonomi. Svaret står i mångt och mycket att finna i Ålands från Finland helt avvikande struktur på näringslivet med sjöfarten som primus motor nr 1. Behovet av en option för åländsk självständighet har parallellt med EU-problematiken

<sup>26</sup>Som exempel kan nämnas att Finland starkt motsatte sig de åländska försöken att på 1990-talet få till stånd en s.k. captive-sektor med hjälp av lägre kommunalskatt för bolag. Finland anmälde t.o.m. den åländska captive-lagen till EU:s s.k. svarta lista över illojal skattekonkurrens (Tidningen Kauppalehti 16.3.1999).

<sup>27</sup>Se Ålands Statistik- och Utredningsbyrå, pressmeddelande i anslutning till rapporten Konjunkturläget våren 2007, rapport 2007:1, Mariehamn.

<sup>28</sup>Finansieringen av självstyrelsens funktioner sker till stor del via en avräkningsinkomst som uppgår till 0,45 % av finska statens inkomster under respektive budgetår (exklusive upplåning). Skattegottgörelsen utfaller då ålänningarnas inkomst- och förmögenhetsskatter överstiger 0,50 % av samma skatter för hela Finland. Det överskjutande beloppet återförs till Åland. Tanken med systemet är att stimulera till åländska satsningar som ger en extra ”flitpeng” som belöning.

i övrigt (se ovan) nämligen förstärkts under 2000-talet av att Finland ytterst motvilligt EU-anpassat sin sjöfartspolitik. Samtidigt som sjöfarten/sjöfartsklustret är själva huvudnäringen inom den åländska ekonomin med en BNP-andel på över 30 procent, står samma näring inom Finland för ett rent marginellt bidrag till nationalekonomin. Detta motsatsförhållande skapar med jämna mellanrum kontroverser mellan Åland och Finland i och med att just behörigheten gällande sjöfarten (inklusive merparten av beskattningsrätten) ligger kvar i statsmaktens händer.

Varje gång Finland låter tiden rinna iväg istället för att vidta tillräckliga åtgärder, stiger oron på Åland inför hotet om utflaggningar och åtföljande förlust av arbetsplatser och inkomster. Finlands bristande sjöfartsintresse föranledde i augusti 2003 två ledande åländska politiker att t.o.m. offentligt hota med folkrättsliga åtgärder ifall inte Finlands regering gjorde något för att förhindra en utflaggning av den åländska passagerar- och kryssningsflottan.<sup>29</sup> Oron är befogad: bara på ett decennium har sjöfartens andel av Ålands BNP sjunkit med närmare 10 procentenheter. En ordning där omsorgen om Ålands huvudnäring ligger helt utanför den egna jurisdiktionen är i det långa loppet dömd att misslyckas.

Trots upprepade nej redan på förhand från Finlands statsministrar<sup>30</sup> har ålänningarna fortsatt att driva på skattefrågan.<sup>31</sup> Det finns dock inget som tyder på att de finska statsorganen någonsin skulle böja sig för de åländska skattepropåerna. Ett självstyrt Åland som varken kontrollerar skattesystemet eller nivån på skatteuttaget ger oss bilden av en vingklippt autonomi, som inte ens uppnått samma självbestämmande som kommunerna. Professorn och författaren Johannes Salminen anser att avsaknaden av beskattningsrätt ger oss en självstyrelse som enbart är en kuliss.<sup>32</sup>

Går det i längden att separera regleringen av ålänningarnas ekonomiska aktiviteter från deras språk och kultur? Forskare har varnat för att den ensidiga inriktningen på språk- och kulturautonomi hotar att leda till en defensiv

<sup>29</sup>Tidningen Åland 28.8.2003. De åländska politikerna bakom utspelet var lantrådet Roger Nordlund och vice lantrådet Olof Erland, tillika ordföranden för Åländsk Center respektive Liberalerna på Åland.

<sup>30</sup>Statsministrarna Paavo Lipponen (sdp) och Matti Vanhanen (c) har bägge klart markerat att det är realistiskt att tänka sig en överföring av mer skattebehörighet till Åland, Tidningen Nya Åland 4.12.1998 och Tidningen Åland 5.8.2004.

<sup>31</sup>På åländskt initiativ och efter årtal av diskussioner har separata utredningar över såväl de ekonomiska relationerna Åland -Finland som de europeiska autonomierna utretts. Se Roslin, Bertil, 2006, Europeiskt självstyrelse i omvandling, Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2006, Helsingfors.

<sup>32</sup>Se Tidningen Nya Åland, 8.11.2005, Mariehamn.

språkkamp. Resultatet skulle i så fall på sikt bli en fullständig marginalisering av den åländska autonomin som fungerande samhällsmodell.<sup>33</sup>

#### 4. Minoritetsskydd under stark press

På det språkliga planet genomgår den s.k. Ålandsmodellen - av en del beaktare ansedd som ett av de få bestående och framgångsrika bidragen från Nationernas Förbunds sida<sup>34</sup> - som bäst ett märkligt scenario.

Å ena sidan betonade en parlamentariskt tillsatt språkkommitté i april 2006 att det åländska nationalitetsskyddet har urholkats på ett oroande sätt eftersom ålänningarnas möjligheter att fungera i vardagslivet utan att behöva kunskaper i finska kraftigt inskränkts. Kommittén uppmanade landskapsregeringen att utreda huruvida ett stärkt åländskt språkskydd kan uppnås via en utvidgad rätt till självstyrelse.<sup>35</sup>

Å andra sidan har det befintliga åländska minoritetsskyddet börjat ifrågasättas på allvar i takt med utvecklingen av skyddet för mänskliga rättigheter i moderna internationella konventioner. Här bör framför allt nämnas den övervakning som följer av Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter. Konventionens efterlevnad övervakas av Europarådets ministerkommitté som till sin hjälp har en rådgivande kommitté (Advisory Committee).<sup>36</sup> Den rådgivande kommittén har under den korta tid ramkonventionen varit ikraft redan två gånger påtalat avsaknaden av undervisning på finska inom det åländska undervisningsväsendet.<sup>37</sup> Kommittén betraktar de finskspråkiga på Åland som en ”*minoritet inom minoriteten*” och anser att dessa även skall komma i åtnjutande av det skydd som konventionen ger till den del detta faller inom självstyrelsens kompetensområden.<sup>38</sup>

<sup>33</sup>Se Lindström, Bjarne, 1996, Den åländska autonomin. Kompromiss på den finska nationalstatens villkor i Finsk Tidskrift nr 7 1996, Föreningen Granskaren, Åbo.

<sup>34</sup>Hanna, Hurst, 1996, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination - The Accommodation of Conflicting Rights, Philadelphia, s. 375.

<sup>35</sup>Se kommittébetänkande daterat 25.4.2006, Insatser för svenska språkets ställning - förslag till språkpolitiskt program för landskapet Åland ([http://www.regeringen.ax/ls\\_lopsedel\\_old.pbs?press\[id\]=465&press\[n\]=83&press\[instance\]=86](http://www.regeringen.ax/ls_lopsedel_old.pbs?press[id]=465&press[n]=83&press[instance]=86))

Kommittén, vars ordförande var lantrådet Roger Nordlund, föreslog bl.a. att landskapsregeringen begär hjälp av Sveriges regering för att vidmakthålla Ålands svenskspråkigt framdeles.

<sup>36</sup>För utförligare beskrivning se Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution, Åbo Akademis förlag och Hannikanen, Lauri, 2004, De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet, Åbo, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.

<sup>37</sup>Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Finland adopted on 22 september 2000 and 2 mars 2006.

<sup>38</sup>Se Spiliopoulou-Åkermark, Sia, 2007, Språkpolitikens folkrättsliga ramar, Tidningen Nya Åland 15 mars 2007.

Den politiska grenen tillhörande ramkonventionens övervakning har i alla fall inte hittills ställt sig bakom rådgivarnas syn på Åland men det torde bara vara en tidsfråga innan kraven på undervisning på finska inom åländska daghem (förskolan) och grundskolor slår igenom fullt ut även inom ministerkommittén. Med stöd av ramkonventionen kan de finsktalande på Åland även enligt folkrättsexpertis åberopa ett visst skydd även inom hälso- och sjukvården.

Perspektivet är givetvis utifrån dagens situation hisnande. Utan överdrift kan vi alltså påstå att det enligt självstyrelselag och folkrätt enspråkigt svenska Åland är på god väg att ställas inför dramatiska förändringar till följd av utvecklingen inom området för mänskliga rättigheter.

Medan det bland ålänningarna finns en växande oro för att finska språket på olika sätt tenderar att påverka vardagslivet på ett genomgripande sätt – i skarp kontrast till det i formellt hänseende starka juridiska språkskyddet – intresserar sig det internationella samfundet representerat av Europarådet enbart för hur de finskspråkiga ålänningarna upplever sin egen vardag.

För att göra bilden av den komplexa verkligheten på dagens Åland än tydligare:

a) Kunskaper i finska språket har konstaterats vara nödvändigt för den som vill konkurrera om jobb på stora delar av den åländska arbetsmarknaden.<sup>39</sup> Samtidigt har åländska studeranden sedan 1990-talets början i allt högre grad sökt sig till Sverige för högskoleutbildning. De infödda ålänningarnas kunskaper i finska har därmed försvagats samtidigt som de åländska arbetsgivarna i allt högre grad värdesätter just goda språkkunskaper i finska. Efterfrågan på tvåspråkig arbetskraft, dvs. personal med svenska och finska som baskunskaper, är på väg att leda till märkbara förändringar i befolkningsstrukturen på Åland.<sup>40</sup> Sett ur ett mer långsiktigt perspektiv kommer den åländska befolkningen att ”bytas ut” via ett fortsatt flyttningsmönster västerut i kombination med tvåspråkiga finlandssvenskar som bättre motsvarar arbetsgivarnas krav på flytande finska.

<sup>39</sup>Se Sanders, Gunilla, 2003, Det svenska språkets ställning på Åland, Rapport till Ålands landskapsregering.

<sup>40</sup>Se Kinnunen Jouko, 2005, Migration, imperfect competition and structural adjustment / Essays on the economy of the Åland Islands. Helsingfors Handelshögskola. I sin doktorsavhandling slår Kinnunen fast att den åländska språkstrategin står inför en problematisk paradox: ifall inte självstyrelseorganen vidtar åtgärder för att förbättra ålänningarnas kunskaper i finska får det följder även för svenska språket som det enda ”lingua franca” eftersom infödda ålänningar får svårt att hävda sig på arbetsmarknaden och tvingas emigrera till Sverige för sin utkomst, ss. 55-56 i Uppsats 1.

b) Parallellt med sistnämnda utvecklingsmönster ställs som ovan redan konstaterats självstyrelseorganen inför dilemman att det nuvarande minoritetsskyddet kopplat till svenska språket inte svarar upp mot de moderna konventionerna vad gäller de finsktalandes ställning på Åland. Övervakarna av bl.a. ramkonventionen för skydd av minoriteter anser således med hänvisning till Ålands särskilda konstitutionella ställning att det vore nyttigt att utreda i vilken utsträckning avsaknaden av finska som undervisningsspråk motsvarar den finskspråkiga befolkningens krav.<sup>41</sup> Det intressanta och samtidigt oroande är att Europarådets experter därmed ger rekommendationer som står i direkt strid med Nationernas Förbunds beslut inklusive Ålandsöverenskommelsen.

I och med att det är övervakarna av de olika folkrättsliga instrumenten som i sista hand avgör huruvida Ålands språkpolitik är förenlig med internationella konventioner, behövs det bara en fällande dom t.ex. i den europeiska människorättsdomstolen för att för evigt luckra upp det åländska språkskyddet inom ramen för nuvarande staträttsliga ordning.

Utgående från den ovan beskrivna kritiken av det åländska minoritetsskyddet går det att göra två betydande konklusioner:

1. Den första konklusionen är att internationella fördragsförpliktelser formulerade i moderna människorättskonventioner har företräde framom de beslut som fattades i Genève 1921. Detta innebär att bl.a. stadgandena i Ålandsöverenskommelsen får ge vika till de delar dessa står i strid med konventioner som Åland och/eller Finland ratificerat. Enligt prof. Lauri Hannikainen borde Finland ha gjort förbehåll för sådant i människorättskonventioner som kunde förväntas stå i strid med Ålandsöverenskommelsen. Finland har inte gjort några sådana förbehåll gällande Åland.<sup>42</sup>

2. Den andra konklusionen är att Ålands självstyrelse inte kommer att tillåtas få utökade kompetensområden så länge självstyrelseorganen dröjer med att anpassa minoritetsskyddet till att även beakta den finskspråkiga befolkningens språkliga behov, dvs. i praktiken inrättande av skolor med finska som undervisningsspråk.

Med det nuvarande minoritetsskyddet utsatt för ökad press och en språklig utveckling på öarna som driver fram utflyttning av svenskspråkiga ålänningar, framstår behovet av en option för självständighet som mer än uppenbar.

---

<sup>41</sup>Se Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution, Åbo Akademis förlag, ss. 49-50.

<sup>42</sup>Se Hannikainen, Lauri, 2004, De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet, Åbo, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, ss.73-77.

## 5. Slutord

I mina personliga reflexioner ovan har jag valt ut några av de tyngre argumenten till varför det är nödvändigt med en diskussion om Ålands framtida status. Det finns givetvis otaliga andra exempel på det som kan betecknas som "systemfel", dvs. källor till konflikter och irritationsmoment mellan Åland och Finland.

Ett på åländsk botten alltför sällan uppmärksammat faktum är att Ålands självstyrelselag idag är helt underordnad Finlands grundlag. Detta innebär att Finlands riksdag när som helst kan göra materiella ändringar i självstyrelsen genom att vidta ändringar i grundlagen. Prof. Antero Jyränki konstaterar i en genomgripande analys av Ålands statsrättsliga ställning att det nuvarande rättsläget innebär att Ålands lagtings behörighet kringskärs på ett oberäkneligt sätt.<sup>43</sup>

En oundviklig konklusion är att staten Finland stegvist anpassat statsförfattningen till en situation där Finland t.ex. får en fällande dom i EU-domstolen eller Europadomstolen till följd av den åländska självstyrelsens speciallagstiftning. Finland har via grundlagen det instrument som vid behov behövs för att sätta de utdömda åländska lagrummen ur spel. Det finns även skäl notera att Ålandsöverenskommelsens text från 1921 som sådan inte har någon juridisk bindande verkan inom den finska eller åländska rättsordningen.<sup>44</sup> Ålandsöverenskommelsens text har under årens lopp transformerats in i den inomstatliga lagstiftningen.

I denna introduktion har jag dock valt att fokusera på tre andra grundläggande problemområden som kännetecknar dagens åländska självstyrelsemoddell:

- *Autonomiunderskottet*, dvs. ett alltför begränsat självstyrelse, ger inte oss ålänningar den samhällsmodell och utvecklingsdynamik som krävs för fungerande politisk autonomi i 2000-talets Europa.
- *EU-medlemskapet* har påvisat den åländska autonomins bräcklighet i minsta detalj. Åland har påförts ett ekonomiskt ansvar för att EU-reglerna följs till punkt och pricka men det demokratiska Åland saknar inflytande och till och med rätten att få försvara sig.
- *Minoritetskyddet* och därmed de folkrättsliga beslut som Ålandsmoddellen vilar på är på väg att sättas ur spel till följd av att de mänskliga

<sup>43</sup>Se Jyränki, Antero i Ålands statsrättsliga ställning, seminarium i Helsingfors 30.3.2000, sid 15. Jyränki formulerar sig på följande sätt: "Man kan inte hållbart påvisa att den nuvarande självstyrelselagen inte skulle kunna begränsas enbart genom en ändring av grundlagen.."

<sup>44</sup>Se Suksi, Markku, 2005, Ålands konstitution, Åbo Akademis förlag, s. 50.

rättigheterna ges en allt större tyngd i den globala samverkan staterna emellan. Åland skall ta ett större ansvar för den finskspråkiga minoriteten samtidigt som det blir allt svårare att klara sig utan goda kunskaper i finska på den åländska arbetsmarknaden.

Ålands kulturella särart är hotad samtidigt som det internationella samfundet har svängt på ålänningarnas starka sida, folkrätten, från att vara en vapendragare till att vara ett instrument med vars hjälp Ålands särställning kan urholkas. Det sistnämnda understryks av att prof. Markku Suksi lyfter fram starka argument för att det åländska medborgarskapet, hembygdsrätten, och i synnerhet kravet på tillfredsställande kunskaper i svenska, inte har något direkt stöd varken i NF-beslutet eller i Ålandsöverenskommelsen.<sup>45</sup>

De fem forskarinläggen i denna Vitbok bidrar till att ge läsaren en bättre insikt i vad som krävs för att ålänningarna åter skall kunna hävda rätten till självbestämmande, vilka utmaningar som ett självständigt Åland har att ta itu med och vilka möjligheter som ett större ekonomiskt handlingsutrymme för med sig.

Vägen till självständighet blir en svår resa för oss ålänningar och utmaningarna blir många. Otaliga gånger kommer vi att ställa oss frågan: var det värt priset? Samtidigt bör vi alla minnas de ovan uppräknade svårigheterna och problemen som ett Åland med fortsatt starkt begränsad autonomi<sup>46</sup> kommer att ställas inför.

---

<sup>45</sup>Ibid., sid. 485.

<sup>46</sup>Se Hannum, Hurst, 1996, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination - The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, s. 374. Författaren, ansedd av många som en av världens främsta experter i ämnet autonomier, betecknar Ålands politiska autonomi som en i många avseenden rätt begränsad form av självstyrelse.





# **Kapitel 1.**

## **Åland som internationellt subjekt: Idag och i framtiden**



Ove Bring

## Kapitel 1. Åland som internationellt subjekt: Idag och i framtiden

I diskussionen om fördjupad och utvecklad åländsk autonomi har bilden av Åland som subjekt spelat en stor roll. Landskapet ses inte längre som ett objekt för andras beslutsfattande (i Helsingfors eller Bryssel), utan är tänkt att fungera som ett subjekt med egen politisk vilja, som en aktör med kapacitet att göra sig gällande utåt. I viss utsträckning är detta en del av verkligheten sedan länge, som en konsekvens av den folkrättsligt förankrade autonomin. Egenskapen av subjekt slår numera igenom i allt fler sammanhang, nationellt och internationellt.

Subjektiviteten har internrättsligt sin grund i självstyrelselagen, men internationella överenskommelser finns som bekant i botten. Ålandsöverenskommelsen i Nationernas Förbunds råd i juni 1921 utgör i sin tur själva grunden till självstyrelselagstiftningen i dess olika versioner genom åren. Demilitariserings- och neutraliseringskonventionen från oktober 1921 gör sig indirekt gällande inom ramen för självstyrelselagens nionde kapitel, enligt vilket landskapsregeringen får utöva en övervakande roll när Finland förhandlar om internationella avtal som har ”särskild betydelse för landskapet”. Alla traktatförhandlingar som på något sätt berör, aktualiserar eller utmanar demilitariseringen är av ”särskild betydelse” för landskapet. Självstyrelseorganen i Mariehamn bevakar dessa frågor (och andra som rör landskapet) och gör Åland till en förhandlingspart i ett finländskt konstitutionellt sammanhang. Och detta sammanhang består inte enbart av Finlands grundlag, utan också av vad Markku Suksi kallat ”Ålands konstitution”, dvs. självstyrelselagen och kompletterande dokument.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Markku Suksi, *Ålands konstitution*, Åbo Akademis Förlag, Åbo 2005.

## Landskapet som internrättsligt subjekt

I förhållandet mellan Åland och riket har det etablerats en administrativ praxis av samråd som bygger vidare på Ålandsdelegationens (ÅD:s) modell med landskapsrepresentanter i ett statligt organ. ÅD:s arbetsuppgifter, från början enbart av ekonomisk art, numera omfattande all uttolkning av självstyrelselagen, är senast reglerade i självstyrelselagen av 1991. Där sägs att "Ålandsdelegationen är ett för landskapet och riket gemensamt organ" (5§). Lagtinget utser två åländska representanter och delegationens karaktär av samorgan har inspirerat till liknande lösningar i andra sammanhang.

Den senaste självstyrelselagen förbereddes bl.a. i Ålandskommittén (1981-87) där ålänningar och riksrepresentanter strävade efter ett gemensamt slutbetänkande. Senare inrättades under liknande premisser Ålandsarbetsgruppen för EU-frågor (1997-99) och sedan 1998 existerar en kontaktgrupp mellan utrikesministeriet (UM) och landskapsregeringen (LR). Dessutom förekommer regelbundna samråd mellan Åland och Högsta försvarsledningen, där man diskuterar örlogsbesök och andra demilitariseringsfrågor. I mars 2005 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att utreda gränserna för den demilitariserade zonen runt Åland. En högre tjänsteman från Ålands landskapsregering ingick i gruppen. Ett slutbetänkande överlämnades i oktober 2006.

Det åländska självstyret har alltså accepterats som en offentligrättslig partner för samråd i för landskapet viktiga frågor. Däremot kanske man inte vågar påståendet att Åland generellt har accepterats som en konstitutionell förhandlingspart. Det är emellertid viktigt för självstyrelsens livsluft att nya former för inflytande i förhållande till riket utvecklas i relevanta sammanhang. En sådan utveckling ägde rum under 2002 då den s.k. *Open Skies*-affären briserade på Åland. Det internationella avtalet med detta namn hade förhandlats fram mellan länderna i NATO och Warszawapakten och innebar att militärt flyg, men alltid obebäpnat sådant, skulle passera genom europeiskt luftrum för att övervaka ingångna avtal om rustningsbegränsningar. Finlands aviserade ratificering av *Open Skies*-avtalet kunde innebära att planen passerade genom åländskt luftrum. Fredsinstitutet på Åland protesterade och menade att detta vore en kränkning av demilitariseringen under 1921 års Ålandskonvention. UM i Helsingfors, och så småningom också självstyrelseorganen i Mariehamn, höll inte med. Man menade att det rörde sig om förtroendeskapande åtgärder med samma syfte som Ålandskonventionen, nämligen att främja regional säkerhet.

Saken gav upphov till intensiva konsultationer och kommunikationer mellan Helsingfors (som inledningsvis informerade om den förestående ratificeringen) och Mariehamn (som responderade med olika synpunkter). Tre

möten mellan UM och det åländska självstyret ägde rum under januari-mars 2002. LR avfyrade en skrivelse den 7 februari och en annan den 25 april samma år. Det hela resulterade i en samsyn mellan Helsingfors och Mariehamn.<sup>2</sup> Någon kränkning av Ålandskonventionen ansågs inte vara på gång, men Finlands regering åtog sig att informera *Open Skies*-avtalets parter om demilitariseringen och neutraliseringen från 1921. Ålänningarna kunde vara nöjda. Deras representanter hade i självstyrelselagens anda (jfr 58 §) företrätt Åland gentemot riket på ett konstruktivt sätt. Åland hade fungerat som ett subjekt. Dessutom: Ålandskonventionen hade lyfts fram diplomatiskt och demilitariseringens relevans i dagens värld hade bekräftats.

## Den internationella aktörsrollen

Tidigare riksdagsmannen för Åland, Gunnar Jansson, brukade hävda att landskapet såväl internt som externt fungerade som ett politiskt subjekt, om än inte som ett rättsligt sådant. I den mån den interna samrådsrollen har sin grund i eller är en konsekvens av självstyrelselagen, kan man emellertid knappast undgå slutsatsen att det rör sig om en intern subjektivitet av rättsligt slag.

Internationellt sett är situationen annorlunda. Åland är inte part i någon av de internationella överenskommelserna från 1921. Landskapet kan inte heller utnyttja någon procedur i internationell lagstiftning för att säkra sin folkrättsliga ställning. Internationella garantier saknas sedan NF:s sammanbrott under andra världskriget.

Ändå verkar det som om Åland i den internationella kontexten haft relativt lätt att fungera som en aktör och som ett subjekt, kanske lättare än på hemmaplan. Försöken att positionera sig på den internationella scenen har varit relativt framgångsrika. Sedan 1970 har Åland varit medlem av Nordiska rådet, sedan 1983 i Nordiska ministerrådet och sedan 1995 i EU:s regionkommitté. På ett mindre officiellt plan är Åland med i ett antal samarbetsorgan som kanske inte kan ses som framsteg i den internationella aktörsrollen, men som hör till bilden och bör noteras. Vi tänker här på medlemskapet i ett organ för EU:s över 150 perifera maritima regioner (CPMR)<sup>3</sup> och på medlemska-

<sup>2</sup>Se Holger Rotkirch, "A Peace Institute on the War Path: The Application of the Treaty on Open Skies to the Neutralized and Demilitarized Åland Islands and the Powers of the Åland Autonomy", in Jarma Petman & Jan Klabbers (Eds.), *Nordic Cosmopolitanism, Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2003, s. 78-84.

<sup>3</sup>Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe, grundad 1973 i Saint-Malo, Frankrike, för att främja regionernas utveckling genom kontakter med EU:s institutioner och moderländernas regeringar. Se [www.cpmr.org](http://www.cpmr.org).

pet i samarbetsorganet för Östersjöns sju största öar (B7)<sup>4</sup>. Vidare är Åland med i nätverket för regionala, lagstiftande församlingar i Europeiska unionen (CALRE)<sup>5</sup>.

Ålands egenskap av internationellt subjekt stärktes något genom Finlands och Ålands medlemskap i EU och det till anslutningsfördraget fogade s.k. Ålandsprotokollet. EU-medlemskapet medförde en representation i EU: s regionkommitté. För Ålands del stipulerar självstyrelselagens § 59c att LR utser en person (i praktiken blir det en ålänning) som finländsk representant i kommittén, vilket dock i praktiken innebär att endast en av Finlands nio ledamöter i kommittén är ålänning<sup>6</sup>. De övriga åtta representerar Finlands kommuner.

Regionkommittén har blivit en besvikelse för de regioner inom EU som hoppats på en verkningsfull politisk plattform. Kommittén är till följd av sin rådgivande karaktär politiskt svag och effektiviteten minskar ytterligare när även kommuners intressen är tänkta att tillvaratas.

Däremot har *Open Skies*-samtalen inte blivit en besvikelse för Åland utan tillhandahållit en plattform för information om Ålandskonventionen och demilitariseringen. I december 2002 inträffade mötet med *Open Skies*-parternas konsultativa kommission där den finländska delegationen informerade om Ålandskonventionens existens och innehåll. Delegationen inkluderade även en representant för den åländska landskapsregeringen<sup>7</sup>, vars närvaro kunde ses som ett bekräftande av Ålands roll som internationell aktör.

En mer aktuell fråga (när detta skrives) är Ålands avsaknad av en representant i Europaparlamentet. En sådan representation skulle innebära ett lyft för den internationella subjektiviteten. Ålands lagting har den 24 mars 2006 sänt en lagmotion till Finlands riksdag med krav på en plats i Europaparlamentet. Dessutom krävs i motionen en åländsk talerätt i Europadomstolen samt en utökad roll för lagtinget inom ramen för den s.k. närhetsprincipen.

Dessa frågor är kopplade till ikraftträdandet av EU:s nya konstitutionella fördrag som antogs i Rom 2004, men som därefter hamnat i politiskt bakvatten sedan folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna inneburit ett nej till fördraget i dess nuvarande utformning. EU:s nya konstitution måste accepteras av samtliga medlemsländer, på det sätt som bestämts i varje land,

<sup>4</sup>B7, Baltic Islands Network startades 1989. Samarbetsparterna är, förutom Åland, Gotland, Öland, Dagö, Ösel, Bornholm och Rügen. Se [www.b7.org](http://www.b7.org).

<sup>5</sup>CALRE är en konferens för talmän från de europeiska regionala parlamenten. Nätverket förefaller inte vara särdeles aktivt. Vid ett besök på hemsidan [www.calre.be/SE](http://www.calre.be/SE) den 2 januari 2007 härrörde de senaste uppgifterna från 2003.

<sup>6</sup>Se Markku Suksi, *Ålands konstitution*, Åbo 2005, s. 23.

<sup>7</sup>Holger Rotkirch, a.a., s. 87.

för att träda i kraft. Många EU-länder har godkänt det konstitutionella fördraget (i dess nuvarande form) för att visa solidaritet med Unionen och dess konstitutionella process. Under Finlands ordförandeskap i EU under 2006 intog regeringen Vanhanen en sådan solidaristisk position. Den 5 december 2006 godkände Finlands riksdag EU:s konstitutionella fördrag med rösterna 125-39. Redan dessförinnan hade president Halonen sänt fördraget till Ålands lagting för antagande. Stämningen i Mariehamn var avvaktande. Om man i Helsingfors inte var beredd att ens medverka till en åländsk plats i EU-parlamentet så fanns det inte bland lagtingsledamöterna ett tillräckligt stort röststöd för grundfördraget. Vad som behövdes var inte mindre än 2/3 majoritet. Uppnåddes inte den skulle man hamna i en konstitutionell kris.

Effekten av ett åländskt nej till EU:s konstitutionella fördrag skulle bli att Helsingfors skulle hamna i en besvärlig sits i förhållande till Bryssel. Finland skulle tvingas förklara att man, trots Finlands riksdags ja till fördraget, inte kunde leverera en implementering av fördraget i det självstyrande landskapet Åland, eftersom dess lagting sagt nej. Därefter skulle Finland i något läge tvingas inleda förhandlingar med Bryssel om Ålands framtida ställning inom Unionen. Landskapsregeringen skulle ge sina synpunkter på distans och Åland skulle framstå som en aktör inom ramen för EU. Ställningen som internationellt subjekt skulle stärkas, samtidigt som ovissheten om den konstitutionella framtiden skulle belasta den eventuella politiska tillfredsställelsen över det nya rollinnehavet.

Den åländska lagmotionen innehåller som framgått tre krav: (1) en åländsk plats i EU-parlamentet; (2) talerätt i EG-domstolen;<sup>8</sup> och (3) en utökad roll för lagtinget vad gäller EU:s närhetsprincip.<sup>9</sup> Om Finlands riksdag accepterar dessa tre krav får vi ett helt annat scenario. Grundfördraget skulle då sannolikt accepteras av lagtinget med behövliga 2/3 majoritet. Förutsatt att Helsingfors implementerar sin del av överenskommelsen med Mariehamn blir vinsterna för Ålands del i subjektivitetshänseende avsevärda. Den konstitutionella krisen skulle vara löst genom ett nytt *status quo*. Från EU:s sida kan

<sup>8</sup>Bakgrunden är EU-kommissionens mål mot Finland i EG-domstolen (mål C-343/05) om att EU:s förbud mot försäljning av snus inte fungerat på Åland. Finland håller med kommissionen om att snusförsäljningen borde upphöra och ställer sig således inte på Ålands sida i tvisten. Den åländska uppfattningen är att eftersom lagtinget stiftar lagar på Åland måste Åland också få försvara sin lagstiftning i EG-domstolen. Åland kan få talerätt genom en överenskommelse med Finland, eller (mer ambitiöst) genom att EU beslutar att ge lagstiftande territorier inom Unionen egen talerätt vid sidan av staternas talerätt.

<sup>9</sup>Saken gäller närmare bestämt en starkare ställning för lagtinget när det gäller att föra fram synpunkter på planerade EU-direktiv. Vad som önskas är en möjlighet från åländsk sida att ge subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen) substans i konkreta fall.

man inte förvänta sig några invändningar, så länge som Finland tillgodoser de tre kraven genom interna åtgärder som inte rubbar EU-rätten som sådan.

Det avgörande steget mot en fullfjädrad status som internationellt subjekt skulle vara en rätt för Åland att ingå internationella avtal på de områden där landskapet har egen behörighet. ”Det är inget dramatiskt med det” har lantrådet Roger Nordlund sagt.<sup>10</sup> Färöarnas självstyrelse medger detta. I Ålands fall skulle det kunna röra sig om bilaterala avtal med Sverige om utbildning och handel, eller multilaterala avtal med Östersjöstater om skyddet av miljön. Landskapsregeringen är på väg att tillsätta en parlamentarisk grupp för att utreda denna fråga och frågan om egen åländsk talerätt i EU.

### Landskapet som internationellt rättssubjekt?

Åland har enligt självstyrelselagen inte någon behörighet att ingå internationella fördrag. En motsatt ordning vore dock helt möjlig. Det finns således amerikanska delstater som inom ramen för sin delstatliga kompetens har behörighet att ingå exempelvis socialrättsliga avtal med främmande stater. Färöarnas autonomi utvecklades 2005 genom en lag om landstyrets rätt att ingå folkrättsliga avtal i frågor som är självstyrelseuppgifter.<sup>11</sup> Lagen medger dock inte avtal i försvars- och säkerhetspolitiska frågor, inte heller avtal inom ramen för internationella organisationer (IGO:s) där Danmark är medlem. Lagen ger dock Färöarna rätt att söka medlemskap i icke-statliga organisationer (NGO:s) av särskilt intresse för ögruppen.

I Finland är det republikens president som ingår internationella avtal med bistånd av utrikesministeriet (UM). Detta följer av grundlagens 93 § som inledningsvis slår fast att Finlands utrikespolitik leds av presidenten i samverkan med statsrådet. Åland har inte rätt att bedriva en egen utrikespolitik, men en egen extern politik vad gäller handel, ekonomi, miljöskydd, utbildning och kultur är konstitutionellt möjlig om den politiska viljan finns i såväl Mariehamn som Helsingfors. En rätt att ingå avtal med främmande stater skulle innebära en dramatisk uppgradering av rollen som internationellt subjekt, från den hittillsvarande regionala aktörsrollen till en utökad subjektivitet som inkluderar även en rättslig dimension. Åland skulle i vissa internationella sammanhang besitta en rättskapacitet och fungera som ett rättssubjekt.

<sup>10</sup>”Åland vill få rätt ingå internationella avtal”, Nya Åland den 9 oktober 2006.

<sup>11</sup>Lov nr 579 av den 17 juni 2005. Det färöiska självstyret är inte grundlagsförankrat. Det tillkom genom en vanlig lag 1948 som är reviderad genom tillägg och förändringar sedan dess och kompletterad genom lagarna 578 och 579 sommaren 2005. Se härom Bertil Roslin, Europeiskt självstyre i omvandling, Statsrådets kanslis publikationsserie, Helsingfors, 11/2006, s. 47-49.



Självstyrelselagen medger redan i dag landskapets medverkan vid ingående av vissa internationella avtal. Enligt 58 § kan landskapsregeringen hos behörig myndighet ”göra framställning om förhandlingar om fördrag med en främmande makt”. Texten är oprecis, med den synes ge landskapsregeringen (LR) en initiativrätt beträffande påtänkta, planerade eller pågående förhandlingar. Initiativrätten är speciellt viktig i fråga om nordiska sektorsförhandlingar (rörande specifika frågor), där man skulle kunna tänka sig att LR tar över förhandlingarna i frågor som faller inom självstyrelsemandatet och exklusivt rör Åland.

UM eller annan myndighet skall underrätta LR om fördragsförhandlingar med annan stat vad gäller frågor ”som faller inom landskapets behörighet”. Gäller sådana förhandlingar frågor ”som annars kan ha särskild betydelse för landskapet” skall LR också underrättas, men endast om så ”lämpligen kan ske”. LR skall, ”om särskilda skäl finns”, ges tillfälle att delta i dylika internationella förhandlingar. Dessa bestämmelser i självstyrelselagens 58 § är inte särskilt rakt formulerade och skulle må väl av en revidering. Samtidigt öppnar luddigheten för en konstitutionell praxis (Ålands konstitution i samspel med Finlands grundlag) som fyller ut oklarheterna och för utvecklingen framåt. Möjligheten för Åland att föra egna förhandlingar och sluta egna avtal skulle kunna realiseras genom en sådan progressiv konstitutionell praxis.

Skulle sedan självstyrelselagen i framtiden ges en utformning så att Åland på ett klarare sätt, tillsammans med UM, deltar i rikets förhandlingar som rör landskapet; och dessutom ges en rätt att föra egna förhandlingar och sluta egna avtal på för självstyrelsen relevanta områden; så har man från åländsk sida åstadkommit en formalisering av sin status som internationellt subjekt. En konstitutionellt bekräftad förmåga att ingå internationella avtal och svara för deras fullgörande medför att Åland blir att betrakta som folkrättssubjekt, den högsta formen av internationella subjekt. Det rör sig naturligtvis inte om folkrättssubjektivitet i meningen en oberoende stat, utan om folkrättssubjekt av lägre dignitet än stat.

Begreppet folkrättssubjekt täcker stater och mellanstatliga organisationer, men det inkluderar också andra politiska enheter som är bärare av internationella rättigheter och skyldigheter.<sup>12</sup> Det betyder att om en viss politisk enhet erhållit eller tillskansat sig rätten att ingå internationella avtal, så behöver

<sup>12</sup>Jfr Sia Spiliopoulou Åkermark som anför att begreppet ”international legal responsibility” i doktrinen har definierats som ”the capacity to bear rights and duties under international law”. Se Spiliopoulou Åkermarks bidrag i Lauri Hannikainen & Frank Horn (Eds.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Ålands Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, The Hague 1997, s. 274 med referenser i fotnot 71.

man också undersöka om denna *rätt* korresponderar till en *skyldighet* att svara för genomförandet av sådana avtal. Såväl Färöarna som Grönland har rätt att på vissa villkor sluta avtal med annan stat än moderlandet Danmark, när det gäller sakfrågor som har överförts till de självstyrande områdenas kompetens. Men sådana avtal ingås ”på Rigets vegne” och under beteckningen ”Kongeriget Danmark forså vidt angår Faeröarne/Grönland”. Avtalet ifråga binder juridiskt hela riket och ett eventuellt folkrättsligt ansvar för uteblivet genomförande åvilar därför Danmark.<sup>13</sup> Färöarna och Grönland har vissa internationella rättigheter men saknar korresponderande skyldigheter och de utgör därför inte internationella rättssubjekt, folkrättssubjekt, i vedertagen mening. Men det hindrar inte att de, i likhet med Åland av idag, utgör internationella subjekt av lägre dignitet än folkrättssubjekt.

Olika former av subjektstatus kan uppnås i olika sammanhang. Ett sätt för Åland att uppnå rättssubjektivitet inom ramen för EU vore en överenskommelse med Finland om talerätt inför EG-domstolen. Helsingfors ålägger redan idag Åland en skyldighet att betala böter som till följd av åländsk lagstiftning utdömts gentemot Finland i domstolen i Luxemburg. Om Åland dessutom skulle få möjlighet att i Luxemburg försvara sin lagstiftning eller frånvaro av lagstiftning (det må gälla snus eller vårjakt), så skulle en sådan talerätt korrespondera till en skyldighet att efterleva EG-domstolens domar. En eventuell status av folkrättssubjekt i EU-kontexten skulle då ligga runt hörnet. Vad som ytterligare skulle krävas vore ett implicit eller explicit erkännande från EG-domstolens sida att Åland har ett eget fullgörandeansvar till följd av sin autonomi. Om vi tänker oss att en viss effekt av den åländska lagstiftningen leder till fällande dom i EG-domstolen och man i Luxemburg kalkylerar bötesbeloppets storlek mot bakgrund av Ålands befolkning istället för medlemsstaten Finlands befolkning, så skulle detta vara en helt ny utveckling. Om domstolen accepterar en åländsk talerätt, en till Åland begränsad bötessumma och slutligen en åländsk inbetalning av denna summa, så har Finlands folkrättsliga ansvar för landskapet upphört i detta sammanhang. I praktiken skulle det innebära ett erkännande från EG-domstolens sida av Åland som folkrättssubjekt inom ramen för EU.

---

<sup>13</sup>Se rapport utgiven av det Nordiska ministerrådet, De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet, Generalsekreterarens kartläggning, Köpenhamn 2006, s. 14.

## Nordiska rådet och folkrättssubjektiviteten

De tre självstyrande områdena i Norden (Åland, Färöarna och Grönland<sup>14</sup>) är representerade i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Med jämna mellanrum förs det diskussioner om huruvida de tre autonomiernas status i det nordiska samarbetet bör uppgraderas och förstärkas och i så fall på vilket sätt detta skulle kunna ske. Den s.k. Kling-kommittén (1968) och dess efterföljare Petri-kommittén (1982) utgick från att de självstyrande områdena skulle beredas samma form av representation. Det innebar att de i princip endast kunde tillerkännas observatörsstatus kompletterad med en rätt till aktivt deltagande. Att de skulle forma egna delegationer, fristående från moderstatens delegationer, var enligt det ursprungliga synsättet folkrättsligt otänkbart. Suveränitetsprincipen lade hinder i vägen. I 1982 års utredning hette det således att frågan om medlemskap i internationella organisationer ”är alltid knuten till folkrättssubjektet staten såsom en självständig och suverän enhet”. Mot bakgrund härav kom utredningen fram till att ”Färöarna, Grönland och Åland inte kan ges en med de suveräna staterna likställd ställning i Nordiska rådet”<sup>15</sup>.

Folkrätten och dess uttolkning är under ständig utveckling och en liknande kommitté i dagens läge skulle inte ha uttryckt sig så kategoriskt som i citatet ovan. Men redan 1968 och 1982 var den återgivna konklusionen felaktig. Folkrätten är huvudsakligen dispositiv rätt och suveräna stater har alltid möjligheten att disponera över suveränitetsprincipen och de regler som kan härledas ur den. Stater som formar en gemensam organisation har inom dess ram full frihet att ge sina självstyrande områden den status som de sinsemellan kan komma överens om. Herrarna Kling och Petri blandade ihop juridik och politik, vad som var tvingande rätt och vad som var självvald policy.

Idag har de tre självstyrande områdena en form av representation i *Nordiska rådet* som ligger på en nivå klart ovan det aktiva observatörsskapet. De har vardera två representanter bland de totalt 87 nordiska parlamentarikerna i rådet. Dessa parlamentariker från riksdag, storting, lagting etc. är de enda delegater som har rösträtt. Regeringarna i de nordiska staterna, Ålands landskapsregering samt Färöarnas och Grönlands landsstyrelser kan utse så många delegater de önskar, men, som sagt, de har inte rösträtt. Nordiska rådet antar

<sup>14</sup>År 1953 blev Grönland ett danskt amt efter att tidigare haft kolonial status. När Danmark 1973 gick med i EG följde också Grönland med. Efter en folkomröstning 1979 fick Grönland sitt självstyre och 1983 anslöt man sig till Nordiska rådet. År 1986 utträdde det autonoma Grönland ur EG. Se Bertil Roslin, Europeiskt självstyre i omvandling, Statsrådets kanslis publikationsserie 11/2206, s. 56-58.

<sup>15</sup>Se rapporten i serien Nordiska utredningar Färöarnas, Grönlands och Ålands representation i Nordiska rådet, NU 1982:6, s. 29. Ordförande i utredningen var dåvarande svenske justitieministern Carl Axel Petri. 1968 års utredning, som utgick från samma premisser, leddes av dåvarande svenske justitieministern Herman Kling.

rekommendationer riktade till huvudstäderna som inte är juridiskt bindande. Traditionellt består den finländska och den danska delegationen av riks- och självstyrelserepresentanter. Sedan 1983 har de självstyrande områdena dessutom rätt att forma egna delegationer (parlamentariker plus regeringsrepresentanter) inom ramen för moderländernas delegationer.

I *Nordiska ministerrådet* samarbetar de fem statliga regeringarna och antar bindande beslut när minst tre av länderna är representerade genom regeringsledamöter. Besluten förutsätter enhällighet. Autonomiernas regeringsrepresentanter deltar i det förberedande arbetet i kommittéer och på annat sätt, men de har inte rösträtt. *Consensus*-besluten kan på olika sätt beröra de självstyrande områdena. I sådana lägen har autonomiernas lagstiftande församlingar, inom ramen för sin territoriella behörighet, en ”vetorätt” vad gäller beslutens genomförande.

Konsekvensen av reglerna för allmän yttranderätt och exklusivt beslutsfattande är att autonomierna i kraft av sina representanters rösträtt i Nordiska rådet har större genomslagskraft där, än vad de har i ministerrådet.

En återkommande reformtanke vad gäller Nordiska ministerrådet är att de självstyrande områdena skulle få rösträtt där. Det skulle då röra sig om 5 plus 3 röster som skulle krävas för beslut som fortsättningsvis fattas med consensus. Var och en av de röstande politiska subjekten skulle i praktiken få en veto-rätt. Såväl Kling- som Petri-kommittén avvisade en sådan lösning, eftersom de inte ville utmana den traditionella synen på staterna som de primära folkrättssubjekten. Om autonomierna skulle få beslutsrätt och rösträtt är därmed inte sagt att de skulle få vetorätt beträffande de egna behörighetsfrågorna. I så fall vore de sannolikt inte så trakterade av en 5+3-lösning.

Hur som helst, en sådan lösning skulle innebära tre nya folkrättssubjekt i Norden som kunde tänkas rösta emot sina moderstater. Tanken var alltför omvälvande för de statliga representanterna.

Lika illa som risken att de nya folkrättssubjekten skulle rösta *mot* moderstaterna vore risken att de skulle rösta *med* sina moderstater. Grönland och Färöarna skulle tänkas kunna rösta med moderlandet Danmark i vissa frågor och Åland skulle tänkas kunna rösta med Finland. Närhelst sådan samhörighet manifesterade sig skulle Danmark plötsligt förfoga över tre röster, Finland över två, medan Sverige, Norge och Island fortfarande enbart hade en röst var. Förrre svenske statsministern Göran Persson var speciellt känslig inför risken av ett sådant scenario. Det svenska regeringskansliet manövrerade därför vid behov så att initiativ som kunde leda till rösträtt för autonomierna kvävdes i sin linda.

I maj 2006 presenterade Per Unckel, den avgående generalsekreteraren i

Nordiska ministerrådet, en kartläggning om de nordiska autonomiernas ställning.<sup>16</sup> Tanken var att skaffa ett underlag för en eventuell diskussion om någon form av utökad roll och kanske uppväxlad status för autonomierna i det nordiska samarbetet. Det är för tidigt att säga om detta underlag kommer att resultera i några konkreta förhandlingar och därefter förändringar i det Nordiska rådet eller Nordiska ministerrådet. En egen röst i ministerrådet skulle ge autonomierna status av folkrättssubjekt i denna nordiska kontext, men eftersom en sådan lösning är svår att få enhällighet kring och har sina inneboende nackdelar blir det med all sannolikhet mindre revolutionerande och mer tekniska lösningar som kommer att diskuteras.

### Åland i en ny relation till EU

Ålands medlemskap i EU har för ålänningarna blivit en besvikelse, trots de förhoppningar som undantagen i Protokoll 2 till anslutningsfördraget ingav. Man upplever starkt att självstyrelsen blivit naggad i kanten, att ”den krympt, eller åtminstone fått sig en hård törn, genom inträdet i EU”.<sup>17</sup> Markku Suksi har från ett statsvetenskapligt perspektiv och i ett antal överlappande teser uttryckt det så

- att Åland i praktiken har överfört del av sin lagstiftningsbehörighet till EU;
- att kompetensöverföringen har inneburit långtgående begränsningar av lagtingets lagstiftningsbehörighet;
- att lagtinget är förhindrat anta lagar inom EU:s exklusiva kompetensområden; samt
- att EU:s rättsordning inverkar eller kan inverka på landskapets lagstiftningsbehörighet på de mest oväntade sätt och inom oväntade områden.<sup>18</sup>

År 1994 var det långt ifrån självklart att ålänningarna ville ansluta sig till Unionen och enligt självstyrelselagen hade de en möjlighet att stanna utanför. Lagens 59 § stadgar att om Finland ingår ett internationellt fördrag som innehåller bestämmelser som står i strid med självstyrelsens normer, blir de traktatbaserade normerna gällande i landskapet endast om lagtinget ger sitt

---

<sup>16</sup>Se not 13 ovan.

Elisabeth Naucélér, ”Ålands självstyre – en modell att kopiera eller en källa till inspiration?”, i Harry Jansson & Johannes Salminen (Red.), Den andra Ålandsfrågan, Autonomi eller självständighet?, Mariehamn 2001, s. 151.

Formuleringarna återfinns på s. 264-67 i Ålands konstitution (2005).

bifall till den nödvändiga ikraftträdandelagen med en majoritet av minst 2/3 av de avgivna rösterna.

Fördraget om Finlands, Sveriges och Österrikes anslutning till EU undertecknades på Korfu i juni 1994. Anslutningsfördraget innebar för Ålands del, trots undantagen i Protokoll 2, att flera bestämmelser skulle införas i landskapet trots att de stod i strid med självstyrelselagen på olika punkter. Sedan folkomröstningar om EU-inträdet hållits i såväl Finland (hela befolkningen) som på Åland, i oktober respektive november 1994, och båda resulterat i en majoritet för inträde, beslöt lagtinget i december samma år att ge sitt bifall till att lagen om Finlands anslutning till EU även trädde i kraft på Åland, också till den del den innebar avvikelser från självstyrelselagen.

År 1994 valde Åland att inte utnyttja sin rätt att säga nej till ett internationellt avtal. År 2007 aktualiseras frågan igen, nu beträffande EU:s nya grundfördrag. Även detta fördrag står naturligtvis i partiell strid med självstyrelselagen och ett ja till fördraget kräver därför kvalificerad majoritet. Frågan är om lagtinget med minst 2/3 majoritet kommer att säga ja till fördraget, även om Helsingfors inte är tillmötesgående beträffande en plats i EU-parlamentet (Finland har 14 platser), talerätt i EG-domstolen etc.

Om resultatet blir ett åländskt nej, behöver Ålands relation till EU omdefinieras. Det logiska vore att Åland lämnar EU utan att Finlands eget medlemskap i övrigt påverkas. Såväl Finland som Åland har i det läget behov av förhandlingar med EU. Helsingfors behöver för omvärlden demonstrera att man har kontroll över det nya läget och Mariehamn behöver en lösning på sakfrågan vilken lösare form av EU-anknytning som är möjlig. Det finländska medlemskapet skulle då kunna nyttjas som en plattform för förhandlingar med EU enligt den färöiska modellen, där moderlandet tillsammans med "sin" autonomi förhandlar fram ett avtal om någon form av relation mellan autonomi och EU.<sup>19</sup> Detta är vad Danmark gjort tillsammans med Färöarna i förhållande till EU. Åland skulle genom en "färöisk lösning" flyttas till EU:s grupp av mikroenheter och autonomier som genom moderländernas försorg har en vänskaplig men i substans relativt lös koppling till Unionen.<sup>20</sup> I denna grupp ingår Kanalöarna (Jersey och Guernsey), Isle of Man i Irländska sjön samt i någon mening just Färöarna, även om den ögruppen formellt står utanför gemenskapen.

Färöarna har genom sitt avtal med EG 1997, ett partiellt frihandelsavtal,

<sup>19</sup>Se avtalet 1997 mellan EG å ena sidan och Danmarks regering och Färöarnas Landsstyre å andra sidan. EGT nr L 053, den 22 november 1997. Färöarna hör inte till Gemenskapens tullområde men är en del av Schengen-området liksom länderna i den nordiska passunionen.

<sup>20</sup>Jfr Martin Ekman, "The right to be small and different – on self-governing Åland and the EU", Ålands Fredsinstitutets hemsida, [www.peace.ax](http://www.peace.ax).

gett Gemenskapen tullfrihet för de flesta varor. Gemenskapen har i gengäld gett Färöarna tullfrihet för alla industriprodukter och de flesta fiskprodukter. Avtalet utvidgades år 2000 till att också omfatta veterinära angelägenheter. Avtalets efterlevnad övervakas av en gemensam kommitté som ger relationen Färöarna-EU en viss formell prägel.<sup>21</sup> Ålands tänkta framtida avtal med EU skulle ha ett innehåll som är anpassat till åländska behov och som EU är berett att acceptera.

Vad som kännetecknar Kanalöarna och Isle of Man är att det rör sig om autonomier av värdepålig ålder med ursprung i händelser åren 1204 respektive 1266. Dessa öars autonomi har kunnat bevaras i alla sina delar inom ramen för relationen med EU, medan samma sak inte kan sägas om Ålands självstyrelse.

Kanalöarnas och Isle of Mans förhållande till gemenskapen är ett förhållande präglad av distans och ömsesidig respekt. EG-fördraget är endast formellt tillämpligt i den utsträckning det är nödvändigt för att säkerställa den ordning för öarna som anges i Protokoll 3 till Förenade Kungarikets anslutningsakt.<sup>22</sup> Öarna tillhör Gemenskapens tullområde och faller under dess regim för jordbruksprodukter, men gemenskapsrättens principer om personers, tjänsters och kapitalets fria rörlighet tillämpas inte. Beträffande Isle of Man gäller dock EU:s regler för indirekt beskattning, ön behandlas inte som ”tredje territorium” i mervärdesskattehänseende. I övrigt har Isle of Man samma fria relation till EU som Kanalöarna har.<sup>23</sup>

Även Gibraltar är en autonomi, som i likhet med Kanalöarna och Isle of Man, lever i harmoni såväl med den brittiska moderstaten som med EU. Spanien tvingades överlåta Gibraltar till Storbritannien genom freden i Utrecht 1713. I en folkomröstning 1967 sade befolkningen med stor majoritet ja till att fortsätta tillhöra Storbritannien. Automin kom som en konsekvens av denna folkomröstning två år senare. År 1969 antogs ”the Gibraltar Constitution Order” som inkluderade en hög grad av självstyre för territoriet, med ett lagstiftande och ett exekutivt organ.

Gibraltars förhållande till gemenskapen påminner i viss mån om Ålands. Den innebär i princip en anslutning till gemenskapsrätten, men vissa undantag stipuleras i Förenade Kungarikets anslutningsakt (artikel 28). Varken den fria rörligheten av varor, den gemensamma tulltariffen, den gemensamma

<sup>21</sup>Se härom Sören Silverström, De rättsliga ramarna för vissa autonomiers och mikrostaters förhållande till Europeiska Unionen, Rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi, Åbo 2004, s. 23.

<sup>22</sup>Sören Silverström, a.a., s. 18.

<sup>23</sup>Att Isle of Man hör till Förenade Kungarikets tullområde ändrar inte den saken. Jfr Silverström, a.a., s. 18.



jordbrukspolitiken eller den harmoniserade mervärdesbeskattningen tillämpas i förhållande till Gibraltar.<sup>24</sup> Flexibiliteten har varit stor.

Beträffande samtliga autonomier med historisk koppling till Storbritannien och det brittiska imperiet gäller att de inte strävar efter något annat konstitutionellt läge än det befintliga. Samtidigt tillgodoser deras relation till EU såväl ekonomiska utvecklingsbehov som demokratiska önskemål om politiskt *status quo*. Konsekvensen härav blir just ett harmoniskt trepartsförhållande mellan moderstaten, det självstyrande området och Unionen.

Beträffande Färöarna, som på distans hör till mikrogruppen/autonomigruppen i Unionen, är situationen annorlunda. Vissa politiska spänningar kan inte undvikas när målsättningen fullt politiskt oberoende med jämna mellanrum dyker upp på den politiska agendan i Torshavn. Trots att regeringen i Köpenhamn visar stor flexibilitet blir relationerna av och till ansträngda.

Skulle Åland föras över från kretsen av fullt medlemskap till gruppen av autonomier med ett friare förhållande till gemenskapsrätten, skulle inte heller politiska spänningar kunna undvikas. Helsingfors har hittills inte uppvisat den politiska smidighet som präglat Köpenhamn i autonomifrågan. Ändå förefaller Finland ha mycket att vinna på att en diplomatisk lösning kommer till stånd - som ett alternativ till en mer kaotisk utveckling. Kan London och Köpenhamn på ett odramatiskt sätt ha "sina" autonomier placerade i en grupp med särskilda rättigheter, borde också Helsingfors kunna medverka till en sådan lösning för Åland.

### Åland som självständig stat?

Grönlands utträde ur EG 1985, efter att tolv år tidigare ha anslutit sig till Danmark, är ett exempel på att Unionen inte behöver se negativt på ett enskilt territoriums önskemål om statusförändring. Skulle Finland inte vara berett att medverka till en process av åländsk frigörelse från EU, ungefär som Danmark medverkade till Grönlands utbrytning 1985, eller om Finland inte skulle vara berett att främja en "färöisk lösning" med ett avtal Finland/Åland å ena sidan och EU å andra sidan, kan man förvänta sig att diskussionen om Åland som självständig stat tar ny fart. Att den diskussionen är kontroversiell visade sig bl.a. 2002 då denne författare i en skrift konstaterade att vissa åländska debattörer

"börjat förespråka en utbrytning från Finland – ett politiskt oberoende Åland, Åland som en ministat. Det brukar betonas att det ingalunda är en majoritet bland befolkningen

<sup>24</sup>Gibraltar ingår inte i Gemenskapens tullunion. Silverström, a.a., s. 13.



som står bakom denna tanke, men det hindrar inte att tanken är folkrättsligt intressant och väl värd att diskutera”.<sup>25</sup>

Jag påpekade därefter att självständighet kunde uppnås på två sätt. Det är naturligt att först pröva den konstitutionella vägen, som en ömsesidig process genom beslut i lagtinget, förhandlingar i Helsingfors och grundlagsändring i Finlands riksdag. Som ett andrahandsalternativ kan självständighet även uppnås genom ett ensidigt utträde, genom etablerandet av ett *fait accompli* som omvärlden får hantera och eventuellt acceptera. Ålänningarna behöver då åberopa sin folkrättsliga särställning och principen om folkens självbestämmanderätt som gjorts särskilt tillämplig på dem:

”Det åländska nations- och identitetsbygget har gått så långt att ålänningarna måste anses utgöra ”ett folk” som har rätt till självbestämmande. Hittills har ålänningarna kunnat åtnjuta denna självbestämmanderätt i form av autonomi. Så länge självstyrelsen fungerar hyggligt och är acceptabel för den åländska befolkningen så är självbestämmanderätten också en realitet. Den dag självstyrelsen inte längre fungerar (i förhållande till riksdag och regering i Helsingfors) kan självbestämmanderätten istället förverkligas genom att växlas upp till nivån fullt politiskt oberoende, självständighet”.<sup>26</sup>

Skulle Åland bli erkänt som en självständig stat blir man automatiskt ett folkrättssubjekt av högsta dignitet, precis som de utanför Unionen stående staterna Island, Norge och Ryssland, för att nämna några i det nordiska närområdet. Men Åland skulle bli en mikrostat. Precis som de utanför Unionen stående mikrostaterna Andorra, Monaco, Liechtenstein och San Marino skulle man mycket väl kunna ingå olika former av avtal med Unionen rörande samarbete, handel och tullar.<sup>27</sup>

Om nu Åland blir självständigt, vad händer då med de internationella regimerna? Vad händer till en början med språkskyddet och Ålandsöverenskommelsen från Nationernas Förbund 1921?

Ålandsöverenskommelsen skulle förfalla i det nya läget eftersom dess utgångspunkt var att ålänningarna var en språklig minoritet som behövde assistans genom ett internationellt garanterat nationalitetsskydd. I ett självständigt

<sup>25</sup>Ove Bring, Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar, Ålands landskapsstyrelse, Mariehamn 2002, s. 82.

<sup>26</sup>A.a. som ovan, s. 87.

<sup>27</sup>I november 2003 ingick Monaco ett avtal med EG om tillämpning av vissa gemenskapsrättsakter på Furstendömet Monacos territorium. Monaco hör inte till Unionen men till Gemenskapens tullområde. Se Silverström s. 34 f.

Åland utgör ålänningarna en majoritet som på egen hand kan tillvarata sina intressen. Inom ramen för en ny grundlag kan det svenska språket skyddas, samtidigt som en eventuell minoritet av finsktalande måste tillerkännas det språkskydd och det minoritetsskydd som följer av de mänskliga rättigheterna (MR-skyddet). UNESCO-konventionen av 1960 kräver i vissa lägen rätt till undervisning på minoritetsspråk, men det krävs inte statlig finansiering av sådan undervisning. Detta överensstämmer med vad som för närvarande gäller enligt självstyrelselagens 40 §, att den med allmänna medel bekostade undervisningen skall ske på svenska, men att ingenting utesluter privatfinansierad undervisning på finska. Redan idag gäller också Ålandsprotokollets MR-norm (artikel 3) i landskapet: att alla fysiska och juridiska personer (från EU) skall behandlas lika.

Ett självständigt Åland bör ansluta sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Det betyder att man är beredd att acceptera Europadomstolens eventuella utslag i mål om språkdiskriminering och den nya staten har därmed visat sig mogen för medlemskap i Europarådet.

Det svenska språkets ställning på Åland kan i det nya läget enbart hotas genom en massiv finsk invandring, men som suverän stat kan Åland reglera all invandring som inte är kopplad till mottagande av asylsökande.

Nästa fråga som behöver adresseras är vad som händer med konventionen av 1921 rörande Ålands demilitarisering och neutralisering om landskapet blir en stat? Svaret är att konventionen fortsättningsvis kommer att gälla. Demilitariseringen var i 1856 års version ett servitut som belastade en del av Rysslands territorium, i sin nuvarande version utgör den en suveränitetsinteckning som belastar en del av Finlands territorium. Demilitariseringen är inte beroende av någon speciell statstillhörighet för sin fortsatta giltighet. Wienkonventionen av 1978 om statsuccession och traktater stadgar i artikel 34 att en traktat som direkt hänförs till den nya statens territorium följer med territoriet och blir bindande för den nya staten, dvs. i det här fallet Åland. Dessutom har Ålandskonventionen av 1921 utvecklats till regional folkrätt för Östersjöområdet och konventionen kan inte heller av det skälet ensidigt uppsägas av den nye suveränitetsinnehavaren ("Republiken Åland"). Ingen Östersjöstat har ett intresse av att konventionen upphör, men samtliga Östersjöstater kan i och för sig avtala om och besluta om konventionens upphörande, dock inte utan det självständiga Ålands medverkan. Åland har situationen helt i sin hand. I samband med självständighetens utropande kan man förklara att demilitariseringen fortsättningsvis gäller och att Ålandskonventionen kommer att respekteras och (i politisk mening) garanteras av den nya åländska staten. Därmed är den saken klar.

Vis av tidigare erfarenheter vill författaren betona att ovanstående resonemang är fört i akademiskt syfte och inte ska ses som en politisk rekommendation, uppmaning eller inblandning. Det ankommer naturligtvis på ålänningarna själva att driva frågan om sin egen framtid.



## **Kapitel 2.**

### **Åland och rätten till självbestämmande – i går, i dag och i morgon**



Lauri Hannikainen

## Kapitel 2. Åland och rätten till självbestämmande – i går, i dag och i morgon

1

### Inledning

Vad menas med självbestämmande enligt internationell rätt? Först och främst menas att befolkningen på ett givet landområde erkänns som ett folk och har rätt att själv bestämma sin yttre status. Under avkoloniseringens dagar, dvs. den tid då kolonierna befriades från kolonialismen, var den gängse formen för självbestämmande uppkomsten av en ny självständig stat. Exemplet Åland från början av 1920-talet innebar en annan form av yttre självbestämmande; det svenskspråkiga Åland uttryckte klart sin vilja att återförenas med sin grannstat, det gamla moderlandet Sverige. Nationernas Förbund nekade dock ålänningarna självbestämmanderätt som en nation och uttalade sig för ett begränsat självbestämmande, en territoriell autonomi, under Finlands överhöghet.

Folket i en suverän stat har full rätt till självbestämmande: externt har det jämbördiga relationer med andra suveräna stater och internt har det i princip ensamrätt att sköta sina affärer i sitt territorium. En lägre form av självbestämmande är territoriell autonomi/självstyrelse. Befolkningen på ett självstyrt territorium har behörighet att bestämma över, och sköta, många områden som rör dess samhälle, men är underställd sin herrestat. Mycket få territoriella autonomier kan sägas ha nästan full inre självbestämmanderätt. Det ligger i sakens natur; att höra till en annan stat begränsar ofrånkomligen en territoriell autonomis rätt till inre självbestämmande.

Det är svårt att juridiskt definiera begreppet ”folk”. Ålänningarna är ett talande exempel, något som kan ses i de två analyser som de bägge kom-

---

<sup>1</sup>Se Timo Makkonen, *Identity, Difference and Otherness. The Concepts of “People”, “Indigenous People”, and “Minority” in International Law*, 2000, s. 59-8; Eyassu Gayim, *People, Minority and Indigenous: Interpretation and Application of Concepts in the Politics of Human Rights*, 2006, s. 17-63.

missionerna som tillsattes av Nationernas Förbund år 1920 gjorde om fallet Åland. På grund av oklarheten i begreppet "folk" kan det hända att ett visst territoriums invånare folkrättsligt inte har betraktats som ett "folk" - med rätt till fullt självbestämmande - men de kan få denna status vid ett senare tillfälle. Skulle detta vara möjligt för det autonoma Åland?

## 1. Avgörandet av frågan om Ålands självbestämmanderätt inför Nationernas Förbund

Historiskt sett spelar Åland en anmärkningsvärd roll när det gäller principen om rätten till självbestämmande. Åren 1919-1920 uppstod en tvist mellan Finland, som nyss blivit självständigt, och Sverige om Ålands internationella juridiska status. Under den tid (1809 till 1917) som Finland var under ryskt herravälde, hörde det svenskspråkiga Åland till Storhertigdömet av Finland.<sup>2</sup> I en folkomröstning år 1919 röstade en överväldigande majoritet av ålänningarna, hela 94 %, att de ville höra till Sverige. Finland, som betraktade Åland som finländskt territorium, motsatte sig detta med full kraft. Storbritannien förde denna svensk-finska tvist till Nationernas Förbunds Råd. För att förbättra sin ställning i tvisten tillerkände Finland år 1920 Åland territoriell autonomi. (Lagen om självstyrelse för Åland FFS 124/1920). Ålänningarna avböjde dock denna "halva" form av självbestämmande.

### 1.1 Juristkommissionen

Förenta Nationernas Råd tillsatte en internationell juristkommission med uppgift att undersöka fallet. Denna prominenta juridiska kommission skilde i sitt utlåtande mellan "normala" situationer och övergångssituationer. Gällande normala situationer konstaterade kommissionen att principen om självbestämmande för folk inte var en regel inom folkrätten. Kommissionen bedömde att existerande internationell rätt inte erkände nationella gruppers rätt att frigöra sig från den stat de var en del av bara för att de så önskade, lika litet som den erkände någon annan stats rätt att kräva en sådan frigörelse. Varje annan slutsats skulle underminera inte bara själva idén som ligger i ordet "stat" utan även världssamfundets stabilitet och intressen.<sup>3</sup>

Dock kunde principen om självbestämmande åberopas i de fall där stater ännu inte var färdigt formade eller där de var stadda i omvandling eller upplösning och situationen från juridisk synpunkt var oklar eller oviss. Kom-

<sup>2</sup>Före år 1809 hade Finland tillhört Sverige.

<sup>3</sup>"Report of the International Commission of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal aspects of the Aaland Islands question", *League of Nations Official Journal*, October 1920, Special Supplement No. 3, s. 5.



missionen ansåg att Finland var ett sådant fall eftersom landet ännu inte hade karaktären av en definitivt konstituerad stat. Finland var inte blott och bart en fortsättning på en tidigare existerande politisk enhet, utan också ett nytt politiskt fenomen.<sup>4</sup>

Kommissionen erkände att folkomröstningen på Åland kunde betraktas som ett uppriktigt och varaktigt uttryck för en önskan att höra till Sverige, moderlandet, från vilket Åland med våld rycktes bort år 1809.

Kommissionen fortsatte: "... öarnas befolkning, som är mycket homogen, bor på ett territorium som är mer eller mindre geografiskt enhetligt, befolkningen på Åland och i Sverige är av samma ras och har samma språk och traditioner..." Det måste tilläggas att öarnas befolkning inte hade någon som helst möjlighet att hävda sina nationalistiska strävanden då de hörde till det ryska riket.<sup>5</sup>

Slutsatsen av juristkommissionens analys förefaller vara att ålänningarna skulle kunna tillerkännas rätten till självbestämmande och så få sin önskan om att återförenas med Sverige uppfylld. Kommissionen kunde dock inte själv dra någon sådan slutsats, eftersom dess mandat var begränsat till att undersöka huruvida fallet Åland helt och hållet borde överlämnas till Finlands inrikes jurisdiktion eller om det kunde komma upp på Nationernas Förbunds agenda. Kommissionens svar på frågan var att Nationernas Förbunds Råd var kompetent att behandla ålandsfrågan eftersom Finland ännu inte hade karaktären av en definitivt konstituerad stat.<sup>6</sup>

### 1.2. Rapportörernas kommission

Efter att ha mottagit juristernas rapport tillsatte Nationernas Förbunds Råd ännu en tremanna-kommission, Rapportörernas kommission, för att undersöka ålandsfrågan i akt och mening att rekommendera en lösning för Rådet.

I denna kommission satt erfarna statsmän och diplomater, inte juridiska experter. Juristernas analys hjälpte förvisso rapportörerna i deras analys, men i många frågor skilde sig de bägge analyserna från varandra. Den slutsats rapportörerna kom till byggde inte på juristernas analys.<sup>7</sup>

Rapportörerna ansåg att Åland, alltsedan år 1634 då det i administrationshänseende blev sammanfört med Åbo under Sveriges överhöghet, hade be-

<sup>4</sup>Ibid., s. 6-9.

<sup>5</sup>Ibid., s. 12.

<sup>6</sup>Ibid., s. 14.

<sup>7</sup>The Aaland Islands Question: Report Submitted to the Council of the League of Nations by the Commission of Rapporteurs, *League Nations Doc. B7 (C) 21/68/106 (April 1921)*. Rapporten finns på svenska i *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund*, vol. II, 1921, s. 3-140. I det följande refererar jag till Nationernas Förbunds originaldokument.

traktats som en del av Åbo/Finland. Åbo var Finlands huvudstad (till 1812 då den ryska kejsaren gav Helsingfors status som ny huvudstad). Inte endast detta historiska faktum utan också det geografiska läget talade för Finland.<sup>8</sup>

Rapportörerna var ense med juristerna om att rätten till självbestämmande inte var en egentlig regel i folkrätten och beskrev den som en rättvisans och frihetens princip, uttryckt genom en oklar och allmän formulering som har gett upphov till de mest skilda tolkningar och åsiktsskillnader. Rapportörerna var dessutom av den åsikten att Åland var en liten enhet, en liten fraktion av ett folk. Ålänningarna var inte en integrerad del av den svenska nationen och hade inte ryckts bort från sitt hemland med våld; Åland var en insulär enhet. Ålänningarnas närmaste grannar på öarna och kustområdena tillhörde den svenskspråkiga minoriteten i Finland. Av denna minoritet utgjorde ålänningarna en femtedel. Rapportörerna noterade att finlandssvenskarna kraftigt motsatte sig Ålands återförening med Sverige. De noterade också att det i den finska konstitutionen fanns inskrivet att det finska och svenska språket var jämställda.<sup>9</sup>

Rapportörerna bedömde att en minoritets separation från den stat den är en del av och dess inlemmande i en annan stat endast kan betraktas som en undantagslösning, en sista tillflykt när staten som minoriteten vill lösgöra sig från varken har vilja eller förmåga att lagstadga om och tillämpa rättvisa minoritetsgarantier. Detta var inte fallet här, eftersom den finska staten var redo att ge ålänningarna tillfredsställande garantier. ”Om detta hyser vi inga tvivel”, tillade de.<sup>10</sup>

Slutsatsen rapportörernas kommission drog var att ålandsfrågan skulle lösas genom att öarna skulle få autonomi. Detta kunde göras genom att man utvidgade 1920-års självstyrelselag med diverse rättigheter gällande utbildning, äganderätt och inflyttning.

Rapportörerna uttryckte dock en varning:

... i det fall att Finland, i strid med våra förväntningar och vad man låtit oss förstå, skulle vägra att ge Ålands befolkning de garantier som vi just har listat, finns en annan möjlig lösning att tillgå, och det är just den lösningen vi vill undvika. För att tillgodose ålänningarnas intressen och för att upprätthålla en varaktig fred i Östersjön skulle vi, i överensstämmelse med öbornas önskemål som fritt skulle uttryckas i en folkomröstning, tvingas att förorda öarnas separation från Finland.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup>Ibid., s. 3, 8-10, 29.

<sup>9</sup>Ibid., s. 27-30.

<sup>10</sup>Ibid., s. 28-29

<sup>11</sup>Ibid., s. 34.

Rapportörernas kommission förespråkade således inte full självbestämmanderätt men förordade med full kraft att Ålandsfrågan skulle lösas inom ramen för minoritetsrätten, och bli en territoriell autonomi med ganska långtgående rättigheter. Kommissionen uteslöt dock inte ens full självbestämmanderätt som kan ses i ovanstående citat.

Den slutsats Barros drog utgående från rapportörernas åsikt var att det skulle ha varit historiskt, geografiskt och politiskt orätt att ta Ålandsöarna från Finland som de facto var villigt att ge tillfredsställande garantier för en åländsk autonomi.<sup>12</sup>

### *1.3. Nationernas Förbunds Råds beslut*

Nationernas Förbunds Råd förde intensiva diskussioner om ålandsfrågan under sina sessioner i juni 1921. Parterna i tvisten, de svenska och finska regeringarna, gav Rådet fria händer att fatta ett beslut i ålandsfrågan, som skulle vara bindande för dem. Slutligen beslöt Rådet att anamma rapportörerna analys och den finska regeringens argument. Dess enhälliga beslut av den 24 juni gav någonting åt envar:

- Finland fick suveränitet över Åland;
- Åland fick autonomi med långt gående garantier för bevarandet av det svenska språket i skolor, för behållandet av jorden i åländska händer, för en skäligen begränsning av rösträtten för nyinflyttade och för utnämningen av en landshövding som åtnjuter folkets förtroende - under Rådets överinseende;
- Sverige fick ett demilitariserat och neutralt Åland.

Rådet slog fast att de önskade autonomigarantierna skulle ha störst möjlighet att uppfyllas om representanter från Sverige och Finland tillsammans diskuterade och kom överens om dem. Om representanterna misslyckades skulle Rådet självt se till att garantierna skulle insättas i 1920-års självstyrelselag.<sup>13</sup>

Redan följande dag inledde Sveriges och Finlands representanter de garantiförhandlingar som Rådet efterlyst. En samstämmig text kunde presenteras för Rådet den 27 juni. Den beaktade nogsamt den vägledning Rådet gett i fråga om garantierna. Enligt texten skulle Rådet övervaka att garantierna tillämpades. Finland skulle tillsammans med sina egna anmärkningar till Rådet överlämna alla klagomål eller framställningar från Ålands Landsting beträffande garantiernas tillämpning. Rådet skulle, i händelse av att frågan skulle vara av rättslig natur, rådfråga den fasta mellanfolkliga domstolen.

<sup>12</sup>James Barros, *The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*, 1968, s. 318.

<sup>13</sup>Texten finns i *Official Journal of the League of Nations*, September 1921, s. 699.

Den 27 juni godkände Rådet enhälligt Sveriges och Finlands gemensamma text och beslöt att inlemma den i sin resolution av den 24 juni.<sup>14</sup> Inom det system Nationernas Förbund hade för att skydda minoriteter skulle man kunna karakterisera skyddet för Åland som långtgående.<sup>15</sup>

Under följande år, 1922, införlivade Finland nogsamt bestämmelserna i texten av den 27 juni i sin rikslag, och stiftade så en första åländsk garantilag (FFS 189/1922). Dessa åländska lagar av 1920 respektive 1922 fick en stark status i Finlands konstitution. De kunde inte ändras eller upphävas och inga förbehåll kunde göras till dem utan Landstingets godkännande. Dessutom måste förslag till förändringar etc. behandlas och antas av den finska riksdagen på samma sätt som krävs för en förändring av Finlands konstitution.

Sverige fogade sig i Nationernas Förbunds beslut - det gjorde också ålänningarna, åtminstone då det begav sig. Påpekas kan dock att ålänningarna påtvingades en lösning som de klart visat att de inte önskade.

## 2. Ålands självstyrelses senare utveckling, inbegripet 1951-års självstyrelselag för Åland

Hur fungerade självstyrelsen i praktiken? Det fanns svårigheter, speciellt på 1930-talet då nationalistiska känslor svallade högt i Finland, men finska regeringen och ledande myndigheter på Åland bilade sina meningsskiljaktigheter utan att blanda in Nationernas Förbunds Råd.

Redan efter Rådets beslut av den 24 och den 27 juni 1921 stod det klart att Ålands status som autonomi skulle bli bestående. Någoting alldeles extraordinärt måste till för att den skulle omprövas på den internationella arenan.

Detta "extraordinära" skedde i och med andra världskriget: Nationernas Förbund upplöstes. Bokstavligen hela dess minoritetsskydd försvann därför att Förenta Nationerna inte övertog vare sig skyddet eller övervakningen av detta. Detta, att det inte längre fanns något Nationernas Förbunds Råd som kunde övervaka minoritetsskyddet, kunde ha gett främst Finland en möjlighet att ompröva Ålands status. Detta skulle dock ha krävt en ny konstitution. Finland visade inga tecken på att vilja utmana Ålands status som autonomi. Tvärtom antogs år 1951 en ny självstyrelselag för Åland (FFS 670/1951) som utvidgade och specificerade Ålands landstings lagstiftningsbehörighet. En anmärkningsvärd nyhet var stadgandet (kapitel 2 (19)) som sade att om Finland ratificerar ett fördrag med främmande makt som innehåller en bestämmelse

<sup>14</sup>Ibid., s. 702.

<sup>15</sup>Se Lauri Hannikainen, "The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands". I Lauri Hannikainen & Frank Horn (red.), *Autonomy and Demilitarization in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, 1997, s. 59.

som står i konflikt med självstyrelselagen så skall detta fördrag träda i kraft på Åland först om och när Ålands Landsting gett sitt samtycke till bestämmelsen i fördraget.

Under följande årtionden (1950-1980) fungerade Ålands självstyrelse rätt väl. Det fanns meningsskiljaktigheter mellan de åländska och de finska myndigheterna i ärenden som låg på gränsen till Ålands befogenheter men de löstes alla på ett snyggt, lagenligt sätt. Juridiska experter utförde analyser och utbytte åsikter om huruvida Ålands autonoma ställning förutom i Finlands grundlag även hade sin grund i folkrätten.<sup>16</sup>

### 3. Ett folks självbestämmanderätt enligt folkrätten - uppkomsten

#### 3.1. Avkoloniseringstiden

1960 och 1970-talen kan karakteriseras som avkoloniseringens årtionden. Minst 100 nya stater såg dagens ljus under denna massiva process. Vilken effekt denna process rörande ett folks självbestämmanderätt hade på folkrätten kan utläsas av FN:s Generalförsamlings 1970-års deklARATION om folkrättsprinciperna rörande vänskapliga relationer och samarbete mellan stater i enlighet med Förenta Nationernas resolution (res. 2625 (XXV)) som samstämmtigt antogs. Deklarationen kungör de (sju) grundläggande juridiska principerna i resolutionen och ger ett "vad är det" för dem. Den deklarerar också att dessa principer utgör folkrättens grundläggande principer. Det kan tilläggas att deklARATIONEN på ett tillförlitligt sätt inte bara ger uttryck för resolutionens grundläggande principer i folkrätten - utan i själva verket även för principerna i universell internationell rätt.

En av principerna i deklARATIONEN är den som säger att alla folk har samma rättigheter och rätt till självbestämmande. Denna principens text kräver ett snabbt slut på kolonialismen och påpekar att en främmande makts underkuvande och utnyttjande av ett folk kränker denna princip. I texten framläggs olika möjligheter att förverkliga självbestämmanderätten. Ett folk kan grunda en ny självständig stat, skapa ett fritt förbund eller välja en integrering med en självständig stat. Det kan också fritt rösta fram och välja vilken som helst annan politisk status som förverkligar dess önskan om självbestämmande. Vidare gör texten en klar och distinkt skillnad mellan kolonialmakternas och koloniernas eller andra icke självstyrda länders territorier. Sedan följer en restriktion som stöd för redan existerande staters suveränitet och territoriella integritet:

<sup>16</sup>En redogörelse för denna diskussion finns i Lauri Hannikainen, *De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet*, 2004, s. 32-41.

Ingenting i de föregående paragraferna skall tolkas så att deklarationen auktoriserar eller uppmuntrar någon som helst aktion som skulle dela upp eller söndra, helt eller delvis, en självständig och oberoende stats territoriella eller politiska enhet förutsatt att staten i fråga handlar i enlighet med principen om folks lika rättigheter och rätt till självbestämmande...

Texten avslutas med en bestämmelse om att varje stat skall avhålla sig från alla handlingar som syftar till att söndra ett annat lands nationella enhet och territoriella integritet.

Det verkar klart att deklarationen om folkens lika rätt och rätt till självbestämmande inte på något sätt är ägnad att tillämpas på en situation som Ålands. Meningen är att säkerställa rätten till självbestämmande för kolonialfolken och andra folk i liknande ställning.

### 3.2 1966-års överenskommelser om mänskliga rättigheter

År 1966 kunde två viktiga konventioner undertecknas av världens stater: konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa två konventioner har en gemensam första artikel som stadgar om alla folks rätt till självbestämmande. ”I kraft av denna rätt avgör folken sin politiska status och sköter fritt sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling”. Artikelns betoning ligger också på folkens rätt att själva disponera över sina naturtillgångar.

Denna artikel låter ytterst lovande för grupper som hävdar att de inte bara är minoriteter utan också ett folk. Innehållet i artikeln är dock mycket allmänt hållet; det har inte heller specificerats i någon betydande grad i senare praxis. Enligt Bossuyt är de förberedande arbetena till Artikel 1 ofullständiga: medan människorättskommissionen övervägde innehållet i artikeln föreslog Jugoslavien ett tillägg enligt vilket självbestämmande skulle inkludera rätten att utträda ur ett land och grunda en politiskt och ekonomiskt oberoende stat. Liknande förslag gavs av Förenta Staterna. Dessa förslag antogs dock inte.<sup>17</sup>

Tomuschat (år 2002) skriver: Daniel Turp, som försvarar Quebecs eventuella utträde ur Canada, har i en icke övertygande undersökning presenterat tesen att ett folk enligt innebörden av Artikel 1 har rätt till frigörelse. Förutom Turp har dock ingen hävdats att konventionerna skulle ha belyst den juridiska aspekten av en frigörelse.<sup>18</sup> Kommittén för mänskliga rättigheter, det organ

<sup>17</sup>M.J. Bossuyt, *Guide to the 'Travaux Préparatoires' of the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1987, s. 34.

<sup>18</sup>Christian Tomuschat, "Secession and Self-Determination". I Marcelo G. Kohen (red.), *Secession – International Law Perspectives*, 2006, s. 26. För en omfattande analys av Artikel 1, se Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, 2<sup>nd</sup> rev. red., 2005, s. 5-26.

som övervakar konventionen rörande medborgerliga och politiska rättigheter, diskuterar inte frågan om frigörelse i sina allmänna kommentarer till Artikel 1.<sup>19</sup>

#### 4. 1990-talet - ett årtionde av ny utveckling rörande Åland

År 1991 antogs en ny självstyrelselag för Åland (1991:71). Den godkändes enhälligt av Ålands Landsting. Liksom Självstyrelselagen av år 1951 utökades också i denna självstyrelselag den lagstiftande församlingens, Landsstingets, befogenheter. Samtidigt bytte Landstinget namn till Lagtinget. Inom många områden har Finland dock kvar lagstiftningsbehörigheten. Så behåller det denna behörighet - förutom när det gäller utrikes- och försvarspolitik - bland annat i fråga om skatter och tullar (med undantag av kommunalskatten och ett antal begränsade skatter), domstolsväsendet, rätten att välja boningsort, bolagslagen, strafflagen och arbetsrätten (med några undantag), medborgarskapsfrågor och sedelutgivning.

Det är även viktigt att notera att Åland enligt den nya självstyrelselagen har en mycket begränsad behörighet när det gäller internationella relationer. Landskapet har ingen rätt att sluta avtal med grannländer eller andra autonomier. Åland är dock representerat i Nordiska Rådet, en internationell organisation för nordiskt samarbete. Dess huvudsakliga beslutsfattande organ är den parlamentariska församlingen som består av 87 medlemmar. Åland liksom de bägge autonomierna Grönland och Färöarna, båda under dansk överhöghet, har två platser var i parlamentsförsamlingen.

Det bör noteras att Ålands Landskapsregering enligt paragraf 58 kan göra framställningar om förhandlingar om fördrag hos behörig riksmyndighet. Landskapsregeringen skall likaså underrättas om förhandlingar angående fördrag med en främmande stat om dessa förhandlingar faller inom landskapets behörighet eller är av särskild betydelse för Åland. Landskapsregeringen skall, om det finns särskilda skäl, ges tillfälle att delta i sådana förhandlingar. I § 59 sägs: om Finland sluter ett avtal som innehåller en bestämmelse som faller inom ramen för Ålands behörighet fordras Lagtingets bifall för att denna bestämmelse skall vinna laga kraft på Åland.

En annan viktig händelse på 1990-talet var Finlands inträde i den Europeiska Unionen och den därtill hörande frågan om Ålands status. Åland var fritt att besluta om det ville gå samman med Finlands medlemskap eller stanna utanför. Förhandlingarna var komplicerade men resultatet kan betraktas som lyckosamt för Åland: nära nog alla undantag från EU/EC:s lagstiftning som ålänningarna önskade godkändes av EU. Man bör hålla i minnet att det inte

<sup>19</sup>Official Records of the General Assembly, Thirty-ninth Session, Supplement no 40 (A/39/40 and Corr. 1 and 2), annex VI, 1984.



var Åland som förhandlade med EU utan Finland på Ålands vägnar. Ålänningarna godkände slutligen genom en folkomröstning den lösning som förhandlats fram mellan Finland och EU.<sup>20</sup>

Undantagen som garanterades Åland kodifierades i ett protokoll, Protokoll 2, rörande Åland i 1994-års stadga om Österrikes, Finlands och Sveriges inträde i EU.<sup>21</sup> I protokollets korta preambel sägs att man tagit i beaktande ”den speciella ställning som Åland har i folkrätten”. Undantagen syftar till att bidra till att värna Ålands svenska karaktär och ekonomiska livskraft. Eftersom protokollet ingår i ovannämnda stadga är också det en del av EU:s grundlag.

Finlands regering fogade en ensidig deklaration till protokollet som fördes vid inträdeskonferensens avslutande ministermöte. I den påminner regeringen om att Ålands självstyrelse är grundlagsenligt garanterad och förankrad i folkrätten, enligt Nationernas Förbunds Råds resolutioner av den 24 och den 27 juni 1921, och att Åland har en särställning i denna rätt.<sup>22</sup>

EU-medlemskapet ledde också till ett antal stadganden i Ålands självstyrelselag. Dessa stadganden gäller Ålands medverkan när beslut fattas i EU. I dem sägs bl. a. att de finska myndigheterna i samverkan med Ålands landskapsregering skall ”bereda innehållet i Finlands svar på ställningstaganden av Europeiska gemenskapens kommission angående brister vid fullgörandet av medlemsstaternas skyldigheter till den del detta fullgörande hör till landskapets behörighet samt Finlands ställningstagande som i ett sådant ärende framförs vid Europeiska gemenskapens domstol” (paragraf 59 c). Angående den Europeiska gemenskapens regionkommitté stadgas i paragraf 59 e i självstyrelselagen att ”till en av Finlands representanter i Europeiska gemenskapens regionkommitté skall föreslås en kandidat som landskapsregeringen utser”. Detta är en klen tröst med tanke på att Ålands önskemål om en egen plats i Europaparlamentet inte vunnit gehör.

Det är svårt att veta huruvida Ålands juridiska status i EU kommer att förbli densamma i en framtida konstitutionell konvention. Det verkar klart att undantagen som garanterats Åland i huvudsak kommer att förbli oförändrade, men det är osäkert om den speciella status Åland har i EU-lagen kommer att

<sup>20</sup>För en omfattande översikt och analys angående Ålands anslutning till EU som medlem av Finland, se Niklas Fagerlund, ”The Special Status of the Åland Islands in the European Union”. I Hannikainen & Horn (red.) 1997, not 15, s. 189-256.

<sup>21</sup>Se *Documents on Åland Pertaining to the Accession of Finland to the European Union 1994*, som utgör Addendum to International Treaties and Documents Concerning Åland Islands 1856-1992, Meddelanden från Ålands Kulturstiftelse Nr 6, 1993.

<sup>22</sup>EU doc. CONF-SF 20/94. För en omfattande analys rörande Ålands autonoma ställning i internationell rätt, se Hannikainen 2004, not 16.



förbli lika god som i dag. Finlands regering och parlamentariska kommittéer har försäkrat att Finland gör sitt bästa för att värna Ålands nuvarande undantag och juridiska status.<sup>23</sup>

## 5. Tiden efter kalla kriget: Självestämmande och frigörelse i nytt ljus?

Efter slutet på det kalla kriget på 1980- och 1990-talet har många förändringar i de internationella relationerna skett. Under denna period såg en mängd nya självständiga stater dagens ljus. År 1984, när avkolonialiseringen i det närmaste var över, hade FN 149 medlemsstater. Mellan åren 1990 och 2006 ökade antalet från 151 till 192. Ungefär hälften av denna ökning berodde på Sovjetunionens och Jugoslaviens sönderfall. Också många nya forna kolonier blev självständiga. I de flesta fall grundades dessa nya stater under fredliga former. Så skedde i huvudsak när de forna sovjetstaterna gick sin egen väg. De tjeckoslovakiska delrepublikernas väg till självständigt var fullständigt fredlig. Självständighetssträvanden i Jugoslavien föregicks däremot i många fall av beväpnade konflikter. Ett annorlunda exempel är Eritrea som vann sin självständighet först efter en lång beväpnad kamp mot Etiopien.

Jag skall här koncentrera mig på frågan om en fredlig frigörelse eftersom detta framstår som den enda möjliga vägen för Åland att i framtiden kunna bli en självständig stat. Jag vill dock börja min framställning med en mer allmänt hållen analys rörande rätten till frigörelse i vår värld efter det kalla kriget. Dessutom kommer jag i slutet av detta kapitel att utreda om något nytt i fråga om territoriell autonomi har skett i allmän internationell rätt.<sup>24</sup>

### 5.1 Frågan om frigörelse

Internationell rätt förbjuder inte befolkningen på ett givet territorium inom en stat att ensidigt utträda ur staten och grunda en egen stat under förutsättning att det görs utan att en annan stat hjälper till att genomdriva det. Detta betyder inte att internationell rätt skulle understöda en ensidig frigörelse. Det internationella samfundet skulle föredra att antalet suveräna stater hålls nere därför att det förmodligen är lättare att upprätthålla den internationella ordningen

<sup>23</sup>Se Ålands lagting, Självstyrelsepolitiska nämndens betänkande nr 4/2003-2004, 5 April 2005, s. 6-10.

<sup>24</sup>Se Gnanapala Welhengama, *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession – International law and state practice*, 2000, kapitel 8 till 12; James Crawford, *State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession*, <<http://77canada.justice.ge.ca/en/news/nr/1997/factum/craw.html>>, besökt den 12 juni 2003; Lauri Hannikainen: "Self-Determination and Autonomy in International Law", i Markku Suksi (red.), *Autonomy: Applications and Implications*, 1998, s. 82-85. Å andra sidan anser Musgrave att frigörelse är en politisk akt som inte kan underställas någon juridisk analys eller definition, se Thomas Musgrave, *Self-Determination and National Minorities*, 1997, s. 210.

med ett mindre antal självständiga stater. Så förutom då det gäller kolonialfolken förespråkar samfundet att en frigörelse skall accepteras av båda parter (dvs. både den folkgrupp som önskar frigöra sig och den stat denna folkgrupp hör till). Denna åsikt åtnjuter allmänt taget starkt understöd bland länder och experter inom internationell rätt.

Schachter har en något positivare inställning till frigörelserätten. Han tolkar folkrätten så att det finns tre villkor för rätten till frigörelse utan bägge parter godkännande:

1. Den folkgrupp som vill utträda ur ett land skall ha en identitet som skiljer sig från resten av landets befolkning och bo på ett naturligt avgränsat område;
2. Folkgruppen utsätts för systematisk politisk eller ekonomisk diskriminering; samt
3. Rikets regering har avslagit folkgruppens skäligen önskemål om autonomi och minoritetsrättigheter.<sup>25</sup>

Man kan undra om Schachters inställning till frigörelse är för positiv när man undersöker fallet Tjetjenien. Ryssland har skoningslöst trampat på Tjetjeniens önskan att bli självständigt, men det internationella samfundet har ändå inte understött tjetjensk självständighet.<sup>26</sup> Det skall erkännas att Tjetjenien hade en inre självstyrelse när det tillhörde ryska federationen men att detta inte tillfredsställde tjetjenerna som ville skapa sin egen självständiga stat. Rysslands regering skulle uppenbarligen även ha varit redo att utöka Tjetjeniens självstyrelse. Å andra sidan kunde tjetjenerna hävda att deras självstyrelse existerade endast till pappers och inte i verkligheten.

Kosovo har en starkare ställning i fråga om självständighet: Milosevic avskaffade dess autonomi och utsatte den albanska majoriteten i Kosovo för en hänsynslös politik. När konflikten mellan albanerna och serberna och Milosevics regering intensifierades genomförde regeringen en fullständigt hänsynslös etnisk rensning, folkmord, terror och förföljelse. Schachters villkor är uppenbart uppfyllda. I skrivande stund vet man dock inte om Kosovo kommer att bli en självständig stat. En realistisk möjlighet är att Säkerhetsrådet kommer att garantera Kosovo nära nog självständighet, inkluderande behörighet att sluta internationella avtal och medlemskap i FN. Formellt skulle

<sup>25</sup>Oscar Schachter, "Sovereignty – Then and Now". I R.St.J. MacDonald (red.), *Essays in Honour of Wang Tieya*, 1994, s. 684.

<sup>26</sup>Tomuschat (2006, se not 18, s. 31 ) skriver att Ryssland inte är villigt att låta tjetjenerna lämna Ryssland, och att det internationella samfundet inte har kommit med några invändningar mot denna juridiska ståndpunkt. Ryssland har upprepade gånger kritiserats för att inte respektera reglerna angående humanitära rättigheter, men ingenting har sagts som kan tolkas som att tjetjenerna skulle ha rätt att frigöra sig.

Kosovo dock tillhöra Serbien. Det finns ett sådant exempel från det kalla krigets dagar: Vitryssland och Ukraina blev medlemsstater i FN även om de var republiker i Sovjetunionen.

Enligt Kohen auktoriserar internationell rätt frigörelse i följande fall:

1. Om ett landområde inkorporerats med en stat på beslut av FN:s Generalförsamling och villkoren för denna inkorporering kränks kan frigörelse vara ett alternativ. Som ett exempel nämner Kohen Eritrea. Jag vill dock påpeka att Eritreas frigörelse var resultatet av årtionden av slutligen lyckosam väpnad kamp.
2. Om en stat inkorporerar enhetliga politiska områden. Detta var fallet med de baltiska staterna som blev självständiga år 1991 - till och med före Sovjetunionens fall i slutet på detta år.
3. Om en stat uttryckligen godkänner rätten till frigörelse i sin rikslag eller visar på att medborgarna kommer från många olika nationer som har rätt till självbestämmande. Sådana bestämmelser finns i Etiopiens, Serbiens och Montenegros, St. Christophers och Nevis samt Uzbekistans inrikes lagar.

Man kan fråga sig om Kohens första villkor skulle kunna tillämpas på Åland: det var Nationernas Förbund som ställde villkoren för Ålands status som självstyrkt område. Vad skulle hända om Finland grovt kränkte denna status anda och mening? En sådan utgång verkar högst osannolik. Nationernas Förbunds beslut fattades hur som helst för mer än 80 år sedan.

I det följande kommer jag att koncentrera mig på det beslut Högsta domstolen i Canada fattade i fråga om Quebecs anspråk på rätten till frigörelse från Canada.

### *5.2 Frågan om en fredlig frigörelse: Canadas Högsta Domstols syn på Quebecs hävdade rätt till frigörelse*

En mycket stor del av den franskspråkiga majoritetsbefolkningen i Quebec anser att Quebec borde frigöra sig från Canada och bilda en egen självständig stat. Det kom en tid i mitten på 1990-talet då Canadas regering fann för gott att inbegära Högsta domstolens tolkning i fråga om hur Quebecs hävdade rätt till frigörelse skulle bedömas i Canadas grundlag och i internationell rätt.

---

<sup>27</sup>Ibid., s. 32-34; Bengt Broms, *United Nations*, 1990, s. 75-81.

<sup>28</sup>Se Kohen, "Introduction", i Kohen (red.) 2006, not 18, s. 19-20.

Regeringschefen bad Högsta domstolen ge en rådgivande bedömning. Detta gjorde domstolen år 1998 - *Referencere Secession of Quebec*.<sup>29</sup>

### 5.2.1. *Analys enligt internationell rätt*

Den första frågan år 1996 som ställdes till Canadas Högsta domstol var vilken behörighet Quebecs ledande myndigheter hade enligt Canadas konstitution att ensidigt frigöra sig från Canada. Den andra frågan var:

Ger folkrätten nationalförsamlingen, den lagstiftande församlingen eller regeringen i Quebec rätt att ensidigt frigöra sig från Canada?

För att besvara den frågan<sup>30</sup> måste Högsta domstolen bedöma vilken status och innebörd ett folks självbestämmanderätt har i internationell rätt med speciell hänsyn till rätten att frigöra sig från det land det tillhör. Domstolen försökte inte definiera begreppet ”folk” med rätt till självbestämmande utan konstaterade endast att ”folk” kan bestå av endast en del av befolkningen i en existerande stat. Detta betyder att det kan finnas många olika folk i en stat.

Domstolen konstaterade att det inte i samtida internationell rätt finns lagligt fog för olika folk i en suverän stat att ensidigt frigöra sig från sin moderstat. Enligt domstolen fäster internationell rätt stor vikt vid nationalstaters territoriella integritet och överlåter i stort sett frågan om laglig möjlighet till frigörelse och skapande av en ny stat till moderlandets rikslagar. Å andra sidan finns det i folkrätten inget uttryckligt förbud för ett folk att ensidigt frigöra sig från en existerande stat. Detta betyder att ensidig frigörelse kan erkännas internationellt om det territorium en folkgrupp/ett folk bebor på ett avgörande sätt skiljer sig från moderlandet. Eller med Högsta domstolens ord: En provins frigörelse från Canada kan mycket väl, om folket så vill, leda till uppkomsten av en ny stat. Enligt Högsta domstolen finns det i självbestämmanderätten ett fåtal skäl till att ett givet territorium som tillhör en självständig stat skall kunna få rätt att ensidigt frigöra sig. Med undantag av kolonialfolken och folk som invaderats av främmande makter gäller detta även en väl definierbar folkgrupp som vägras meningsfulla kontakter med landets regering för att kunna trygga sin politiska, ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Domstolen tillade att regeringens vägran innebär att folkgruppens rätt till internt självbestämmande är totalt tillintetgjord.

<sup>29</sup>Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council P.C. 1996-1997, dated the 30th day of September, 1996. Beslutet finns i *International Legal Materials*, Vol. XXXVII, November 1998, s 1340-1377. Högsta domstolen har som praxis att ge sina rådgivande utlåtanden i form av domstolsutslag. Som ett juridiskt utslag givet av högsta domstolen i Canada betraktas dessa domslut/rådgivande utlåtanden som bindande.

<sup>30</sup>Högsta domstolens svar på fråga 2 finns på s. 1368-1375.

Högsta domstolen var av den uttryckliga åsikten att territorier och deras folk inom en demokratisk stat inte har någon rätt till ensidig yttre självstyrelse och frigörelse enligt folkrätten. Ett sådant önskemål skall avgöras inom ramarna för moderlandets demokratiska system. Önskemålet kan leda till frigörelse om det finns fog för det i landets konstitution. I Canadas konstitution finns ingenting sagt om rätten till frigörelse.

I grundlagen av år 1867 fanns garantier för att det franska språket och den franska kulturen skall skyddas och bevaras. Dessa garantier gavs direkt både genom att franskan blev ett officiellt språk i Quebec (sedan 1977 det enda, övers. anm.) och ett officiellt språk i hela Canada och indirekt genom att provinserna fick lagstiftningsbehörighet i frågor rörande utbildning, egendom och medborgerliga rättigheter.<sup>31</sup> Denna bestämmelse är alltså i kraft.

### 5.2.2. *Hur man inrikes skall förhålla sig i fall det finns en uttrycklig önskan om frigörelse*

Sedan gjorde domstolen en synnerligen intressant analys om hur Canada skall förhålla sig om en uppenbar majoritet av befolkningen i Quebec önskar frigöra sig.<sup>32</sup>

Enligt internationell rätt kan frigörelse från en existerande stat vinna giltigt godkännande av denna stats regering. Domstolens villkor var att en stats högsta myndigheter inte har rätt att medge några territoriella ändringar som inte godkänns av statens befolkning.

Enligt Högsta domstolen kunde Quebec inte ensidigt frigöra sig utan förhandlingar med övriga medlemmar i den Canadensiska Federationen inom ramen för den existerande konstitutionen. Domstolen fortsatte:

Konstitutionen är ingen tvångströja. Också en kort översikt av vår konstitutionella historia avslöjar perioder av synnerligen viktiga och dramatiska förändringar. I våra demokratiska institutioner pågår med nödvändighet hela tiden en diskussion och utveckling som reflekteras i det faktum att varje deltagare i federationen har grundlagsenlig rätt att föreslå förändringar i konstitutionen. Denna rätt innebär tillika att varje deltagare har skyldighet att delta i diskussioner rörande ett lagligt initiativ att införa ändringar i konstitutionen. Det är sant att en del försök att införa förändringar i konstitutionen under senare tid har stoppats. Men det är också sant att om en klar majoritet röstar i Quebec på en enkel fråga skulle svara att de önskade frigörelse så skulle detta skänka

---

<sup>31</sup>Detta finns i Högsta domstolens analys s. 1354-1357.

<sup>32</sup>Denna analys utgör den avslutande delen av Högsta domstolens beslut, s. 1375-1376.

en demokratisk legitimitet åt ett initiativ för frigörelse vilket alla övriga deltagare skulle ha att erkänna.

...

Förhandlingarna skulle komma att kräva en sammanjämkning mellan de olika rättigheter och plikter som Canadas två legitima majoriteter - nämligen Quebecs majoritetsbefolkning samt majoritetsbefolkningen i hela Canada - har. En politisk majoritet på någondera sidan som inte uppträder i enlighet med de grundläggande konstitutionella principerna vi har nämnt riskerar legitimiteten i utövandet av sina rättigheter och det internationella samfundets slutliga godkännande.

Högsta domstolen gjorde det klart i sina nogsamt avfattade ord att Confederationen och andra provinser tillsammans noggrant måste överväga Quebecs eventuella önskemål om frigörelse och inte på eget bevåg avslå det. Den gjorde det också klart att det till syvende och sist är majoriteten i Confederationen och dess regering som beslutar om förverkligandet av Quebecs frigörelse.

Högsta domstolen definierade inte vad en ”klar majoritet av rösterna” i Quebec skulle innebära utan sade endast att denna definition skulle bestämmas av de politiska aktörerna. Min åsikt är att 60 % eller 2/3 av rösterna innebär en klar majoritet om minst 50 % av väljarna deltar i röstningen.

### *5.3. Analys: Paralleller mellan Quebec och Åland - och Grönland*

Canadas högsta domstols rådgivande utlåtande framstår som en väl genomtänkt analys av dagens villkor för en frigörelse från en demokratisk stat. Quebecs ställning är långt ifrån densamma som Ålands, men skillnaderna är inte så betydande att de skulle leda till påtagligt olika slutsatser. Åland har en speciell status, unik i sitt slag, medan Quebec är en av de provinser i Canada som har betydande autonoma rättigheter. Geografiskt är Åland klarare avgränsat från Finland än Quebec från Canada eftersom Åland avgränsas från Finland av vatten och inte av en landbaserad gräns, men närheten till Finland är geografiskt klar. Ålands status som ett särskilt autonomt område har varit stadigt förankrat under mer än åttio år.

Det finns också likheter mellan Quebec och Åland. Folket i de båda territorierna hör till rikets språkliga minoritet. Men etniskt skiljer sig quebecborna och ålänningarna inte mycket från resten av majoriteten i respektive rike.

Man kan fråga sig om inte Grönland i en komparativ analys skulle ha mycket större rätt att vinna gehör för sina krav på frigörelse eftersom detta stora landområde ligger så långt från Danmark, den stat det tillhör. Förutom att Grönland är ett geografiskt distinkt och avskilt landområde är det etniskt

sett mycket stor skillnad mellan den infödda grönländska befolkningen och danskarna. Det grönländska samhället har ett eget distinkt ekonomiskt och politiskt system. Grönlänningarna kan också med fog hävda att den ”viljeyttring” att fortsätta tillhöra Danmark som Grönlands provinsialråd utan folkomröstning gav uttryck för år 1952 inte var grönlänningarnas genuina vilja. De kan också med kraft hävda att de alltså borde betraktas som ett kolonialfolk. I sina slutsatser säger Espersen, med hänvisning till en omfattande undersökning gjord av Alfredsson, att när Grönland 1952/1953 ströks från FN:s lista över icke självstyrda territorier och integrerades med Danmark så var det oacceptabelt enligt både demokratiska och juridiska principer. FN felinformerades och bedrogs systematiskt och det grönländska folkets vilja betraktades klart som en faktor av underordnad betydelse i processen.<sup>33</sup>

En intressant fråga är naturligtvis huruvida Danmarks, Finlands och Canadas regeringar under senare årtionden har berättat hur de ställer sig till sina respektive länders frigörelse. Finlands regering skulle svara att den inte haft någon orsak att ta ställning till en eventuell åländsk frigörelse. Ansvariga danska regeringstjänstemän har däremot vid många tillfällen sagt att regeringen skulle gå med på att Grönland och Färöarna frigjorde sig från sitt moderland om de klart önskade detta. Enligt min åsikt gäller dock inte dessa Danmarks ensidiga utfästelser enligt folkrätten eftersom de inte getts till någon stat eller mellanstatlig organisation. De måste främst ses som ansvariga myndigheters viktiga uttalanden i den allmänna diskussionen i en demokratisk stat. De kan dock även tas som uttryck för ett politiskt samtycke och moraliskt ett engagemang. Jag utesluter emellertid inte möjligheten att grönlänningarna enligt internationell rätt skulle ha rätt att grunda sin egen stat utan danska myndigheters samtycke.

#### 5.4. *Finns det någon utveckling i folkrätten i fråga om territoriell autonomi?*

Svaret på den frågan är nekande. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har sysslat med minoritetsrättigheter, men den har varit mycket försiktig att uttala sig om autonoma rättigheter. Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (Europarådet 1995) är den första sant multilaterala konventionen om minoritetsrättigheter, men ingenstans där kan man hitta några hänvisningar till autonomirättigheter. Inte heller nämns sådana rättigheter i FN:s Generalförsamlingens deklaration om rättigheter för personer

<sup>33</sup>Se i Sjurður Skaale (red.), *The Right of National Self-Determination – the Faroe Islands and Greenland*, 2004, Ole Espersen, ”Summary and Main Conclusions”, s. 9, och också Gudmunder Alfredsson, ”Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter. A Continuing International Law Dispute”, s. 49-94. I boken finns också andra intressanta artiklar om Grönland och Färöarna



tillhörande etniska eller nationella, språkliga och religiösa minoriteter (1992) (the UN General Assembly's 1992 Declaration on the Rights of Persons belonging to National and Ethnic, Religious and Linguistic Minorities).

Som lösning på en etnisk tvist erbjuder det internationella samfundet dock ofta ett självstyrelsearrangemang ägnat att skydda de minoriteter som är inblandade. Det internationella samfundets bestämda åsikt är emellertid inte alls att detta självstyrelsearrangemang skulle vara ett steg mot ett framtida nationellt oberoende. Meningen är att det skall vara en permanent lösning på konflikten.

## 6. En framtidsorienterad bedömning rörande Ålandsfrågan och rätten till självbestämmande grundad på internationell rätt

\* Det är uppenbart att Ålands självstyrelse kommer att fortsätta att successivt utvecklas så som den gjort under de senaste åttio åren och få utökad behörighet inom sådana samhällsområden som Åland anser att är speciellt viktiga.<sup>34</sup> Som huvudsakliga exempel på sådana områden kan nämnas:

- Överförandet av skattebehörigheten från Finland till Åland. Från åländsk sida har ett önskemål om detta ställts. Även om Åland har haft stark ekonomi som ett speciellt autonomt territorium betonar ålänningarna att rätten att uppbära skatt skulle förbättra deras möjligheter att kontrollera sin ekonomiska utveckling.
- Överförandet av de juridiska befogenheterna på Åland till i huvudsak de åländska domstolarna (med undantag av Finlands högsta domstolars befogenheter).
- Åländsk behörighet att sluta egna fördrag med grannstater och andra autonoma territorier liksom rätten att ansöka om separat status i internationella organisationer. Tex. Grönlands och Färöarnas rätt att sluta fördrag kunde tjäna som exempel värda att undersökas.<sup>35</sup>

<sup>34</sup>Andra autonoma områden kan vara en inspirationskälla. Se Markku Suksi, "Sub-state solutions as expressions of self-determination", *Faroese Law Review*, Vol. 3, No. 3, December 2003, s. 197-230; Markku Suksi (red.) 1998, not 24, Chapters XI-XIII och XVI.

<sup>35</sup>För bakgrund, se Athanasia Spiliopoulou Åkermark, "Chapter 10: The Åland Islands in International Law and Cooperation: The Legal Capacity of an Autonomous Region". I Hannikainen & Horn (red.) 1997, not 15, s. 257-279. Se även the Circular Note of the Department of International Law of the Danish Ministry of Foreign Affairs on 7 November 2005. Enligt dansk rätt har Grönland och Färöarna nu full befogenhet att förhandla och avsluta överenskommelser på Danmarks vägnar, dock endast i sådana inre politiska frågor som överförs till dessa autonoma områden. I dessa överenskommelser måste nämnas att Danmark har gett Grönland/Färöarna fullmakt att slutföra överenskommelsen på Danmarks vägnar.



Sådana kompetensöverföringar fordrar ett godkännande av Finlands Riksdag. Jag finner det fullt möjligt att en sådan kompetensutveckling kan komma att ske inom några årtionden.

\* En annan möjlig framtida utveckling skulle kunna vara att stödet för en åländsk självständighet skulle växa. Jag finner det inte sannolikt att så skulle komma att ske under de närmaste två-tre årtiondena, men man kan inte spå om framtiden. Vad om någonting oväntat skulle hända, någonting som till exempel skulle göra det svårt för Åland att som en del av Finland vara med i EU? Låt oss anta att det inte ens skulle hjälpa om Åland skulle gå ut ur EU, eftersom Finland även fortsättningsvis skulle ha många förpliktelser att respektera EU:s lagar även på Åland. Åländska myndigheter skulle peka på allvarliga svårigheter och deras följder; en stor majoritet av ålänningarna skulle föredra frigörelse och självständighet. De åländska myndigheterna skulle kunna åberopa den analoga principen rörande en genomgripande förändring i omständigheterna som, enligt internationell fördragsrätt, är en legitim orsak till att bryta ett fördrag.<sup>36</sup> De skulle kunna hävda att finska myndigheter, i enlighet med de principer som Canadas högsta domstol formulerat, måste gå med på fördomsfria förhandlingar om behovet att ändra Ålands status; en punkt på agendan skulle vara Ålands eventuella frigörelse från Finland och självständighet. En folkomröstning om denna frigörelse och självständighet skulle kunna bli slutresultatet av sådana förhandlingar.

Man bör dock komma ihåg att Crawford i sin analys säger att även om det finns ett starkt och understött krav på självständighet så är det den berörda staten som skall besluta hur detta krav skall bemötas. Man kan inte kräva att regeringen måste gå med på självständighet; om den tillbakavisar kraven på frigörelse kan den med full hjälp av lagen motsätta sig dem.<sup>37</sup>

\* Om det inte sker en verkligt genomgripande förändring i Finlands och Ålands relationer kan Åland inte vänta sig internationellt stöd för självständighet. Övriga stater skulle påpeka att de inte kan stödja självständighetssträvandena mot de finländska myndigheternas vilja. De skulle, liksom Finlands regering, påpeka att Åland haft det bra som ett autonomt territorium. Så varför då i grunden ändra Ålands status?

Dugard & Raic skriver att det före avkoloniseringstiden var fritt fram för stater att erkänna rätten till frigörelse för en folkgrupp som krävde att bli en självständig stat, förutsatt endast att erkännandet var väl grundat. I dag, däremot, kan stater inte erkänna att en frihetssträvande folkgrupp bildar en

<sup>36</sup>En hänvisning till etniska skillnader skulle inte ge Finland en tillräcklig orsak att gå med på förhandlingar.

<sup>37</sup>Crawford, not 21.

självständig stat om inte folkgruppen i fråga kan påvisa att den består av ett folk som enligt internationell rätt har rätt till frigörelse. Man kan inte längre vänta sig att en frigörelse kan beslutas av endast den ena av de två berörda parterna annat än under exceptionella omständigheter.<sup>38</sup> Pazaratzis skriver att praxis bland stater när det gäller frihetsrörelser i Europa har varit att inte stöda rätten till frigörelse. Det internationella samfundets rådande åsikt är att man inte skall stöda en frigörelse från ett land mot detta lands och dess regerings vilja annat än då det gäller kolonialfolk eller andra i jämförbar ställning.<sup>39</sup>

Det är väl känt att det internationella samfundet skulle föredra att antalet stater i världen inte skulle bli nämnvärt mycket större. Med Welhengamas ord skulle en mångfald av mikrostater och en oändlig indelning i olika stammar inte gagna någon utom dem som predikar en upplösning av nationalstaten som ett sätt att lösa etniska problem.<sup>40</sup> Hans hänvisning till stamuppdelning är värd att lägga märke till. Speciellt Eide har i sina skrifter betonat att det internationella samfundet inte borde understöda etnisk nationalism utan förespråka multietniska samhällen, eftersom olika etniska grupper ändå måste kunna leva tillsammans med och tolerera varandra. Om en etnisk grupp utgör majoriteten i en stat måste den erkänna de etniska, språkliga och religiösa minoriteternas rättigheter. Att dela upp en stat i många små är i sig ingen lösning.

*Översättning från engelska: Ann-Christin Waller, fil mag*

---

<sup>38</sup>John Dugard & David Raic, "The role of recognition in the law and practice of secession". I Kohen (red.) 2006, not 18, s. 137.

<sup>39</sup>Photini Pazartzis, "Secession and international law: the European dimension". I Marcelo Kohen (red.) 2006, not 18, s. 371

<sup>40</sup>Welhengama, not 24, s. 250.

<sup>41</sup>Asbjörn Eide, *Possible means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities. Report submitted by Mr. Asbjörn Eide*. Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34, Add.1-4, 10 augusti 1993.

## **Kapitel 3.**

**Ålands demilitarisering och neutralisering:  
gammal skåpmat eller levande folkrätt?**



Sia Spiliopoulou Åkermark

## Kapitel 3. Ålands demilitarisering och neutralisering: gammal skåpmat eller levande folkrätt?

### Inledning

Åland har en unik position i Norden, Europa och världen som det enda område som är samtidigt autonomt, demilitariserat och neutraliserat. Bland alla dem som arbetar med och intresserar sig för frågor om folkrätt, internationella relationer och freds- och konfliktkunskap, är Ålands självstyrelse väl känd liksom det internationella samfundets ursprungliga inblandning för att finna en lösning i den konflikt om öarna som uppstod efter 1917. Åland har diskuterats i samband med förhandlingarna om Kosovos framtid och om Nagorno-Karabach. Samma medvetenhet kan inte sägas finnas om själva innehållet i demilitariseringen och neutraliseringen. Flera incidenter och diskussioner under senare år, såsom om Open Skies-avtalet och militära övningar och transporter i närområdet, tyder på att demilitariseringsregimen, trots sin alltjämt bekräftade giltighet, är okänd eller åtminstone inte automatiskt beaktad i statsmakternas ageranden och planeringar.<sup>1</sup> Erfarenheten hittills visar att det är främst ålänningarna själva som bevakar demilitariserings- och neutraliseringsregimen, även om ett större intresse har visats från finsk sida på senare år genom bl.a. anordningen av flera internationella seminarier i Genève, New York och Mariehamn. Ålänningarna är bekymrade över olika aspekter i demilitariserings- och neutraliseringsregimen. Önskan om en aktiv partsroll för Åland, uppfattningen om att Åland och ålänningarna hålls i huvudsak utanför de försvarspolitiska diskussionerna och reella eller påstådda hot och kränkningar av demilitariseringen (såsom gränsbevakningens ökade militära

---

<sup>1</sup>Även militära betraktare medger att den bristande kunskapen om demilitariseringen har fått följdverkningar i militär planering. Se, Pär Flyghed, 'Ålandskonventionen – en konvention i förändring?' Uppsats på Försvarshögskolan, Stockholm, 2005, s. 37.

inslag) hör till de bekymmer som åländska företrädare har nämnt vid flera offentliga sammanhang.<sup>2</sup>

I tillägg till dessa frågor om demilitariseringsregimens förpliktelser och rättigheter för olika parter har man på senare tid även diskuterat konsekvenserna av nya säkerhetshot, med hänvisning t.ex. till terrorism och klimatförändringar. Vilken beredskap finns det på Åland och i Finland att möta liknande hotbilder?

Ålands demilitarisering bygger på fyra grunddokument som alla anses av flertalet experter vara fortsatt gällande:

Konvention	Syfte	Parter	Innehåll i korthet
Konventionen om demilitarisering av Ålandsöarna (1856)	Demilitarisering efter Krim-kriget	Storbritannien, Frankrike, Ryssland	En operativ artikel
Konventionen om icke-befästade och neutralisering av Ålandsöarna (s.k. Ålandskonventionen 1921)	Demilitarisering och neutralisering i samband med lösningen av Ålandsfrågan av Nationernas Förbund	Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Italien, Lettland, Polen, Storbritannien (och Irland), Sverige, och Tyskland	Nio operativa artiklar om demilitarisering och neutralisering och vissa undantag. Nationernas Förbund som övervakare.
Ålandstraktatet (1940).	Demilitarisering. Bekräftades genom legationsbrev från Sovjet 1948 och 1992 genom protokoll om gällande fördrag mellan Finland och Ryssland.	Finland och Sovjetunionen	Tre operativa artiklar inkl. rätten för Sovjet till konsulat på Åland
Fördrag om fred med Finland, 1947	Fred efter andra världskrigets slut och bekräftelse av Ålands demilitarisering	Australien, Indien, Kanada, Nya Zeeland, Sovjetunionen, Storbritannien, Sydafrikanska unionen, Tjeckoslovakien, Ukraina, Vitryssland	Artikel 5: ”Ålandsöarna skall förbli demilitariserade i enlighet med det nu rådande läget”

<sup>2</sup>Kommentar av den åländska riksdagsmannen Roger Jansson, i *Ålands demilitarisering idag*, Seminariet i Mariehamn den 7 mars 2005, Utrikesministeriets publikationer 1/2006, ss. 43-44.

I texten undersöks frågan om demilitariseringens och neutraliseringens status, omfattning och relevans idag. Några av de omdiskuterade påstådda kränkningarna diskuteras och till sist behandlas frågor om statsuccession i förhållande till dessa traktater. Frågan om statsuccession är av betydelse dels därför att flera nya stater har kommit till i Europa efter Sovjetunionens sönderfall, dels därför att Ålänningarna ställer sig frågan vad som skulle ske med demilitariseringsregimen om Åland skulle få större autonomi i det säkerhetspolitiska området eller om Åland skulle kunna bli en självständig stat.

## 150 års demilitarisering och 85 års neutralisering

År 2006 har Åland firat 150-års jubileet av öarnas inträde i den internationella scenen genom Konventionen om demilitarisering av Ålandsöarna (1856) efter Krimkrigets slut.<sup>3</sup> Denna konvention blev bifogad fredsavtalet i Paris.<sup>4</sup> Sverige ville vid den tidpunkten inte riskera sin då nyetablerade neutralitetsdoktrin, men genom förhandlingar med Storbritannien och Frankrike ville Sverige ändå försäkra sig om att Åland inte skulle utgöra ett militärt hot i närheten av Stockholm och Sveriges s.k. ”midja”. Konventionen består av endast en operativ artikel som stipulerar att Ålandsöarna:

”icke skola befästas och att där varken skall bibehållas eller upprättas någon anläggning av militär eller marin art” (Art. 1).

Denna förpliktelse har kallats för Ålandsservitutet, med effekten att det betonas att regimen är kopplat till territoriet och inte till någon enskild stat som ansvarig för demilitariseringen. Termen används dock inte i själva konventionen. Konventionens parter var Ryssland - till vilken Finland och Åland hörde fram till 1917 – Storbritannien och Frankrike. Varken Sverige, pga. av sin neutralitet, eller Finland (som då var inte var en självständig stat) var parter till 1856 års konvention.

Här är det befogat med en diskussion om självaste begreppen ”demilitarisering” och ”neutralisering”.<sup>5</sup> Båda begreppen berör begränsningar av militär

<sup>3</sup>För grundläggande folkrättsliga dokument rörande Åland se *Internationella avtal och dokument rörande Åland/International Treaties and Documents Concerning the Åland Islands, 1856-1992*, Ålands kulturstiftelse, Mariehamn, 1993 (med vissa uppdateringar på hemsidan): [http://www.kultur.aland.fi/kulturstiftelsen/traktater/eng\\_fr/ram\\_right-enfr.htm](http://www.kultur.aland.fi/kulturstiftelsen/traktater/eng_fr/ram_right-enfr.htm) (besökt 12 december 2006).

<sup>4</sup>För en kort redogörelse se kapitlet om Åland 'Aaland islands' av Tore Modeen, i *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. I, 1992, ss 1-3

<sup>5</sup>Björkholm, Mikaela & Rosas, Allan, *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*, Åbo Akademis förlag, Åbo 1990, s. 16.

aktivitet inom visst territorium. Demilitariseringen medför förpliktelser till nedrustning och/eller förbud till upprustning i fredstid och därmed begränsar statens suveränitet över det aktuella demilitariserade området. Demilitariseringen som institut kan inte frånta staten rätten att försvara sitt territorium i krigstid och mot angrepp, i enlighet med den princip som sedermera bekräftades i Ålandskonventionen (1921, Artikel 7, punkt II) och även i Artikel 51 i FN-stadgan som talar om ”den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp”. I krigssituationer innebär därför demilitariseringen å ena sidan att det aktuella området är mindre intressant och möjligen även svårare tillgängligt för en angripande stat eftersom angriparen inte kan utnyttja fasta anläggningar, å andra sidan finns det inga hinder, utifrån demilitariseringen, att området blir krigsskådeplats.

Neutralisering av ett område betyder i princip att alla krigshandlingar mot eller inom området är förbjudna, vilket är av betydelse just under krigstid. Neutraliseringen introducerades på Åland först genom den s.k. Ålandskonventionen 1921 (se nedan).

På Åland innebar 1856 års konvention att Åland kunde dras in i krig vid en eventuell konflikt, i synnerhet eftersom endast tre stater, visserligen dåtidens stormakter, åtog sig förpliktelser genom att skriva under konventionen. Dessutom stationerades en rysk truppstyrka i Bomarsund och på Prästö 1906 med hänvisning till vapensmuggling genom Åland och Ryssland, som ansåg att regimen innebar en förödmjukande inskränkning av suveräniteten försökte i olika sammanhang ända fram till första världskriget att få militariseringsförbudet upphävt.<sup>6</sup> Det saknas dock systematisk nutida forskning beträffande signatärmakternas praxis rörande 1856 års konvention. Frågor som kan ställas är i vilken utsträckning Finland som autonomt storfurstendöme hade någon roll i hanteringen av 1856 års konvention och hur parterna tolkade konventionen i konkreta situationer. Vi vet t.ex. att 1906 års ryska trupplaceringar diskuterades i det engelska parlamentet och att trupperna senare drogs tillbaka.<sup>7</sup> Vi vet även att Ryssland placerade trupper på och befäste Åland under första världskriget. Stjernfelt menar att detta gjordes med signatärmakternas godkännande.<sup>8</sup> Till sist, vet vi att Åland befästes av Finland under finska vinterkriget och fortsättningskriget och att detta inte föranledde

<sup>6</sup>Holger Rotkirch, Respekten för Åland som demilitariserat och neutraliserat område och Finlands förpliktelser, i Ålands demilitarisering idag, Seminariet i Mariehamn den 7 mars 2005, Utrikesministeriets publikationer 1/2006, ss. 11-20.

<sup>7</sup>Holger Rotkirch, The demilitarization and neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' withstanding changing circumstances, *Journal of Peace Research*, 1986, ss. 357-376.

<sup>8</sup>Bertil Stjernfelt, Ålands hav och öar – brygga eller barriär. Svensk-finsk försvarsfråga 1914-1945. Karlskrona, Marinelitteraturföreningen nr. 72, 1991, s. 16.



några reaktioner från Nationernas Förbund eller från signatärmakterna som fick information om åtgärderna.<sup>9</sup> Detta har setts dock som en bekräftelse av de försvarsrättigheter och undantag som medges Finland under Ålandskonventionen, och därmed snarare som en bekräftelse av konventionens giltighet. Det saknas dock forskning beträffande rysk praxis som kan hjälpa oss tolka den ryska synen på neutraliseringen.

Dessa frågor är inte enbart av historiskt intresse. Då Ryssland inte blev part till 1921 års Ålandskonvention och 1940 års traktat mellan Sovjet och Finland inte hade andra signatärer, är det fortfarande relevant att diskutera betydelsen och giltigheten av 1856 års konvention både i sig, som bindande för parterna och i synnerhet Ryssland, och som möjlig grund för en regional sedvanerätt, men också som ett av flera element av ett långvarigt ”konventionsnät” som omgärdar Ålands demilitarisering. Björkholm och Rosas har hävdats att Sovjetunionens anslutning till Parisfördraget om fred (1947) där det stadgas (artikel 5) att Ålandsöarna ”skall förbli *demilitariserade* i enlighet med det nu *rådande läget*” kan tolkas som att Sovjet blev bundet både till Ålandskonventionen (1921) och även till 1856 års konvention. Men, menar dessa författare, detta har inte inneburit att Sovjetunionen blev bunden av ”alla detaljer i 1921 års konvention, särskilt de som gäller neutraliseringen (fredsfördraget hänvisar ju endast till demilitariseringen)”.<sup>10</sup> Rosas har senare hävdats att begreppen neutralitet och neutralisering inte har lika stor aktualitet idag när FN-stadgan bygger på principen om kollektiv säkerhet och solidaritet med dem som blir offer för aggression.<sup>11</sup> På Åland hävdar man bestämt att både demilitariseringen och neutraliseringen består. Demilitariseringen i fredstid betyder dels att Åland har kontroll över sitt territorium, utan nämndvärd finsk närvaro, men är också en förutsättning för att neutraliseringen ska tas på allvar i krigssituationer. Det enda undantag som medges är Finlands rätt att försvara sitt territorium i enlighet med undantagen i artiklarna 6 och 7 i 1921 års Ålandskonvention.

Begreppet ”objektiv regim” som ibland har förts fram av folkrättsexperten är betydligt mera problematiskt då det betyder att den territoriella regimen (i det här fallet Ålands demilitarisering och neutralisering) skapar förpliktelser för tredje stater, dvs. andra än de stater som genom praxis eller genom att acceptera traktaträttsliga förbindelser har bekräftat en regel, något som för-

<sup>9</sup>Ove Bring, Hur höja Ålandskonventionens status? i Åland på den säkerhetspolitiska agendan, Meddelanden från Ålands högskola, nr. 8, Mariehamn, 1996, ss. 23-29, s. 24.

<sup>10</sup>Björkholm & Rosas, s. 42 och 44.

<sup>11</sup>Rosas, 1997, s. 24.

kastades av Internationella folkrättskommissionen (International Law Commission) när man förhandlade om Wienkonventionen om traktater.<sup>12</sup>

### Konventionernas innehåll och status från och med 1921

Efter första världskriget och fredslutet i Versailles 1919 tog Sverige åter upp frågan om Åland, denna gång inom ramen för Nationernas Förbund. Då förhandlingarna, utredningarna och resultatet av ett "lösningspaket" som garanterar både det svenska språkets ställning, en långtgående självstyrelse och demilitarisering och neutralisering har skildrats i många andra sammanhang, ska vi här avgränsa oss till frågor om "Konventionen om icke-befästade och neutralisering av Ålandsöarna" (av den 10 oktober 1921). Av denna förberedande epok kan vi kort erinra om att Nationernas Förbunds Juristkommission kom i sitt arbete fram till den slutsatsen att 1856 års konvention tillkommit i ett "europeiskt intresse" och hade för Åland skapat en särskild internationell status. Man har i sammanhanget talat om "en europeisk offentlig rätt".<sup>13</sup> Björkholm och Rosas tycks mena att det allmänna europeiska freds- och säkerhetsintresse som 1856 års konvention gav uttryck för, och som sedan bekräftades och utvidgades genom 1921 års konvention och Nationernas Förbunds rådsbeslut av den 24 juni 1921 enligt vilken syftet var att "garantera att dessa öar aldrig kommer att utgöra någon fara ur militär synpunkt", tyder på att neutraliseringen är minst lika viktig som demilitariseringen.<sup>14</sup> De drar därmed slutsatsen att det är möjligt "att utsträcka omfattningen av den sedvanerättsliga regleringen av Ålandsöarnas militära status [dvs. antagligen både demilitariseringens och neutraliseringens] både sakligt och beträffande antalet berörda parter."<sup>15</sup>

Förslagen inom Nationernas Förbund, den s.k. rapportörskommissionen, förordade att neutraliseringsregler skulle införas i en ny utvidgad konvention. Konventionen från 1921 täckte det glapp som fanns sedan 1856 beträffande Ålands status i krigstid, genom att introducera neutraliseringen. Konventionen, som oftast nämns som "Ålandskonventionen", undertecknades av Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Italien, Lettland, Polen, Storbritan-

<sup>12</sup>Begreppet 'objektiv regim' kan ses som en fortsättning av argumentet utifrån begreppet 'servitut' dvs. att demilitariseringsförpliktelserna utgår ifrån och följer med territoriet. Se diskussion i Allan Rosas, *The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone*, i Lauri Hannikainen & Frank Horn, *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, 1997, ss. 23-40, s. 28-29.

<sup>13</sup>Björkholm & Rosas, s. 113.

<sup>14</sup>Orden 'att dessa öar aldrig kommer att utgöra någon fara ur militär synpunkt' återfinns både i NF:s beslut, *Société des Nations, Journal Officiel, Septembre 1921, Procés-Verbal de la quatorzième séance du Conseil*, 24 juin, s. 699; och i ingressen till Ålandskonventionen från 1921.

<sup>15</sup>Björkholm & Rosas, s. 113.

nien (och Irland), Sverige, och Tyskland. Estland och Lettland bekräftande sina ratificeringar efter självständigheten 1992. Litauen, Norge och Ryssland har inte ratificerat avtalet och det har därför ibland ifrågasatts om neutraliseringen skulle ha blivit bindande även för dem genom sedvanerätt. Detta är särskilt viktigt med avseende på Sovjet som visserligen ingick ett fredsavtal med Finland 1940 (Ålandstraktatet), men där det endast finns tydliga demilitariseringsregler och inga explicita neutraliseringsutfästelser.<sup>16</sup>

Ålandskonventionen (1921) är därmed den mest omfattande konventionstexten. I korthet kan sägas att:

- Finland förbinder sig att inte befästa Ålandsöarna;
- Det geografiska området för demilitariseringen definieras genom koordinater;
- Demilitariseringen specificeras och vissa undantag medges;
- Rätten till oskadlig genomfart bekräftas;
- Neutraliseringen befästs, med undantag;
- Garantier för konventionens övervakning och bevarande införs.

De juridiska diskussionerna om tolkningen av konventionen har rört dels fastställandet av det geografiska området, men även undantagen som medges i konventionen i freds- och i krigstid, samt betydelsen av Artikel 8 i konventionen som stadgar att konventionens bestämmelser ska förbli i kraft ”vilka de förändringar må vara som kan inträda uti det nuvarande status quo i Östersjön”. Tolkningen av Artikel 8 ska diskuteras under avsnittet om statsuccession och tolkningsalternativen beträffande undantagen behandlas i nästa avsnitt om konventionens öppna frågor. Vi ska nu uppehålla oss kort vid frågan om konventionens geografiska omfattning.

Den demilitariserade zonen enligt Ålandskonventionen består av Ålandsöarna och deras territorialvatten ut till 3 sjömil (nautiska mil). Den brukar ritas som ett moln kring Ålandsöarna.<sup>17</sup> Det har på senare tid visat sig att det finns en oklarhet om hur koordinaterna och gränserna för det demilitariserade och neutraliserade området som beskrivs i artikel 2 i Ålandskonventionen ska tolkas, eftersom de i modernt karttekniskt referenssystem inte motsvarar de gränser som är inritade på de kartor som i tiden bifogades konventionen. Problemet

<sup>16</sup>Traktat mellan Finland och Sovjetunionen om Ålandsöarna 11 oktober 1940. Artikel 1, första meningen säger dock 'Finland förbinder sig att demilitarisera Ålandsöarna, att icke befästa dem samt att icke ställa dem till främmade staters beväpnade styrkors förfogande'. Den sistnämnda delen kan anses vara relevant både under freds såsom under krig, annat än för att försvara det egna territoriet.

<sup>17</sup>Se t.ex. i Allan Rosas, *The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone*, i Lauri Hannikainen & Frank Horn, *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, 1997, ss. 23-40, karta på s. 30.

uppmärksammades först i slutet av 1990-talet av geodeten Martin Ekman.<sup>18</sup> Först och främst var det fråga huruvida koordinaterna i Ålandskonventioner ska tolkas som geodetiska linjer (kortaste avståndet) eller som loxodromer (kurvor med konstant riktning). Glappet mellan dessa kurvor beräknades på Åland kunna bli upp till 60 meter. För det andra är det fråga om den avvikelser som existerar mellan den officiella landskapsgränsen – som indirekt definieras i självstyrelselagen – och den demilitariserade zonen. Gränsskillnaderna och oklarheterna har funnits vara som störst i gränsområdena i Skiftet mellan Västra Finland och landskapet Åland. Visserligen är landskapsgränsen viktigast beträffande enskilda personer som bör veta landskapets befogenhetsområde, men demilitariseringsgränser är av betydelse både för militären men även för luftfarten. Till sist, har frågan om landhöjningens effekter diskuterats av Ekman. Befintliga öar växer och nya öar kommer upp.

Dessa oklarheter och divergenser föranledde det finska justitiedepartementet att tillsätta en gränsarbetsgrupp i mars 2005. Det visade sig bl.a. att demilitariseringszonen inte märkts ut på de sjökort som används av den finska marinen. Arbetsgruppen konstaterade att det i tillägg till ovannämnda problem fanns att behov att rita ut demilitariseringsgränserna på moderna kartor. Betydelsen för militären är uppenbar utifrån konventionerna, men det är viktigt att den är synlig och känd för att luftfarten ska kunna ruttlägga flygtrafiken.<sup>19</sup> Gränsarbetsgruppen konstaterar att behovet av att rita demilitariseringsgränserna på kartmaterial är främst militärt och att militära sjökort inte är tillgängliga för allmänheten. Demilitariseringen kan dock anses ha ett värde även för andra än militären, såsom för politiker och forskare och ett starkt symbolvärde för den åländska identiteten, konstaterar utredningen.<sup>20</sup> ”Det faktum att det helt torde saknas en karta som utvisar zongränsen talar också för att en inritning av såväl gränslinjerna som zongränsen på sjökort vore önskvärd”, menar Gränsarbetsgruppen.<sup>21</sup> Det praktiska problemet med detta är att det saknas internationella kartsymboler för gränser av denna karaktär. Det är därför man föreslår utgivningen av en specialutgåva av ett sjökort från vilken

<sup>18</sup>Martin Ekman, *Det självstyrda och demilitariserade Ålands gränser – historisk, geovetenskapliga och rättsliga synpunkter*. Meddelanden från Ålands högskola, Nr. 12, 2000.

<sup>19</sup>En utredning om gränserna för Ålands demilitarisering, Gränsarbetsgruppens betänkande, Justitieministeriet, 2006:18.

<sup>20</sup>En utredning om gränserna för Ålands demilitarisering, Gränsarbetsgruppens betänkande, Justitieministeriet, 2006:18, avsnitt 4.4.1.

<sup>21</sup>*Gränslinjerna* är de linjer som sammanbinder 17 punkter angivna i Ålandskonventionen i form av latitud och och longitud. Gränslinjerna och deras brytpunkter finns tryckta på en till Ålandskonventionen fogad specialversion av Brittiska amiralitetets sjökort över Åland. Begreppet zongräns är själva den demilitariserade zonen som består av Ålandsöarna och deras territorialvatten ut till 3 sjömil. Det är zongränsen som man brukar rita som ett moln runt öarna.

såväl gränslinjerna som zongränsen framgår. Gränsarbetsgruppen föreslår vidare att ”åtminstone” Ålandskonventionens signatärmakter och Ryssland notifieras om de förslagna justeringarna och åtgärderna.

Förfarandet kring tillsättningen av och arbetet i gränsarbetsgruppen är betydelsefull och intressant på många olika sätt. För det första är det tydligt att man i Helsingfors vill betona att tillsättningen av arbetsgruppen och arbetet i den har skett i nära samråd med Ålands landskapsregering. Detta nämns explicit i utredningens presentationsblad. I arbetsgruppen deltog representanter från flera olika ministerier i Helsingfors, militären, gränsbevakningen, lantmäteriverket, Sjöfartsverket, men också Ålands landskapsregeringens kanslichef Elisabeth Nauclér. Docent Martin Ekman utsågs till ”permanent sakkunnig” i arbetsgruppen. Den rättsliga betydelsen i förfarandet ligger i att detta har skett trots att självstyrelselagen inte ger Åland behörighet i frågor om Finlands internationella relationer (t.ex. konventionsrelationer), sjöfartsrutter, civilförsvaret, gränsövervakning eller militären. Alla dessa områden ligger i den finska statens exklusiva kompetens, med undantag för begränsningarna i Artikel 28 i självstyrelselagen beträffande ändring av finsk lag av särskild betydelse för Åland eller med påverkan på enskilda personers rätt till egendom och idkande av näring på Åland. Både Helsingfors och Mariehamn tycks dock anse det ”naturligt” att landskapsregeringen är representerad och aktivt deltar i detta arbete. Såsom flera forskare har hävdat, kan liknande förfaranden ses som en bekräftelse av Ålands ställning som subjekt – snarare än som objekt – och som en bekräftelse av Ålands rätt till internt självbestämmande.<sup>22</sup> Pär Flyghed skriver att en ökad öppenhet och dialog mellan alla aktörer, inklusive Åland, skulle vara till hjälp för en effektivare kontroll av efterlevnaden av Ålandskonventionen.<sup>23</sup>

För att använda oss av Joenniemis ord när han försöker beskriva Ålands position i den nya europeiska säkerhetspolitiska scenen: ”Quite distinctly Åland has been able to demonstrate that it is not merely a passive reflection of the politics of others and void of any life of its own, but a formation with considerable legitimacy, bargaining power and actor capacity within the new setting”.<sup>24</sup>

<sup>22</sup>Lauri Hannikainen, De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Åbo, 2004, s. 82.

<sup>23</sup>Flyghed, loc. cit., s. 50.

<sup>24</sup>Pertti Joenniemi, The Åland Islands Issue, i Clive Archer & Pertti Joenniemi (eds.), The Nordic Peace, Aldershot, Ashgate Publishing, 2003, ss. 88-104, s. 102.

Den andra rättsliga betydelsen är att Gränsarbetsgruppen betraktar Ålandskonventionen som en helhet och använder sig konstant av termen 'demilitariserad och neutraliserad'.<sup>25</sup> Därmed råder det ingen oklarhet beträffande Finlands och Ålands position i neutraliseringsfrågan. Neutraliseringen består och formar ett bindande "paket" tillsammans med demilitariseringen av Ålandsöarna. Denna position kan försvaras även med argumentet att en demilitariseringsregim blir fullständig och meningsfull endast om den leder till att det berörda området, tack vare demilitariseringen, inte dras in i krigshandlingar, dvs. förblir neutraliserat. Även det faktum att Ålandsfrågans lösning 1921 bestod av ett paket av åtgärder som syftar att skydda öarna både militärt och till sin svenska identitet talar för att demilitariseringen och neutraliseringen bör ses som en helhet och består (eller faller) som en helhet.<sup>26</sup>

### Några öppna frågor i Ålandskonventionen

Sjökort och tydligare definiering av gränserna är av betydelse i många olika sammanhang, inte minst för att öka medvetenheten om demilitariseringen och neutraliseringen. Liknande åtgärder kan dock inte lösa några substantiella frågor beträffande Ålandskonventionen. I det följande diskuterar vi några av de frågor som kan ses som betydelsefulla i dagens strategiska och politiska situation, utan att ha ambitionen att ge en uttömmande analys av Ålandskonventionens fulla innehåll och möjliga oklarheter i konkreta tillämpningssituationer.

Ålandskonventionen tillåter följande undantag i artiklarna 4-7. Vid fredstid: – om utomordentliga omständigheter inträffar får Finland införa och temporärt hålla väpnade styrkor som är strängt nödvändiga för att upprätthålla ordningen (art. 4, st 2, a). Det har hävdats att eftersom förhållandena länge varit stabila så anses det här undantaget inte längre ha någon aktualitet.<sup>27</sup> Undantaget kan dock inte enkelt avfärdas då det kan tänkas bli aktuellt, t.ex. vid stora naturkatastrofer, eller terroristhot, det som ofta numera kallas "nya

<sup>25</sup>Trots att själva utredningstiteln talar om 'gränserna för Ålands demilitarisering', talar både presentationsbladet och texten (se avsnitt 1 och 2) om demilitarisering och neutralisering.

<sup>26</sup>Logiken bakom Ålandsöarnas 1921 års 'paket' kan därför anses skilja sig från andra demilitariseringsregimer i Europa. För övriga demilitariserings/neutraliseringsregimer i Europa har det främsta syftet varit mer entydigt att försvaga militärt fiendestater. Christer Ahlström, *Demilitarised and Neutralised Zones in a European Perspective*, i Lauri Hannikainen & Frank Horn (red.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, 1997, ss. 41-56.

<sup>27</sup>Susanne Eriksson, Åland – demilitariserat och neutraliserat område, i Susanne Eriksson, Lars Ingmar Johansson, Barbro Sundback, *Fredens öar. Ålands självstyrelse, demilitarisering och neutralisering*, Ålands fredsinstitut, Mariehamn, 2006, ss. 9-35, s. 17.

hot”. Det finns därför inte heller behov av att ifrågasätta själva demilitariserings- och neutraliseringsregimen med hänvisning till just ”nya hotbilder” då regimen medger finsk militär närvaro vid exceptionella situationer som hotar ordningen.<sup>28</sup> En modern tolkning av begreppet ”ordning” i ljuset av de regler som existerar i internationella konventioner om situationer av undantagstillstånd, såsom artikel 15 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, täcker utan tvekan naturkatastrofer och andra icke-krigsrelaterade utomordentliga händelser.

– Finland har rätt att ”tid efter annan” låta ett eller två av sina lätta, för övervattenfart avsedda krigsfartyg besöka öarna och temporärt förankras.<sup>29</sup> Förutom dessa har Finland även rätt vid ”särskilda omständigheter av vikt” att ta in andra fartyg vars sammanlagda displacement inte överstiger 6.000 ton (artikel 4, st 2, b). Flera författare har uttryckt oro över frekvensen av finska marinens närvaro.<sup>30</sup> Eriksson, biträdande lagtingsdirektör i Mariehamn, konstaterar att regeln har i praktiken tolkats så att krigsfartygen inte skall befinna sig på åländskt vatten längre än 24 timmar åt gången.<sup>31</sup> Besöken rapporteras numera till landshövdingen (statens företrädare på Åland) som för informationen vidare till landskapsregeringen. Landskapsregeringen rapporterar vidare till lagtingets självstyrelsepolitiska kommitté, så att man kan hävda att, återigen, ålänningarna själva har försökt skapa ett system som aktivt övervakar Ålandskonventionen.

– Finland får låta sina luftstridskrafter flyga över zonen, men det är förbjudet att landa annat än i fall av *force majeure*, dvs. vid extraordinära och trängande händelser (artikel 4, st. 2, c). Regeln bekräftat först och främst att demilitariseringen och neutraliseringen omfattar även luftrummet över Ålandsöarna. Begreppet ”force majeure” har tolkats som att räddningshelikoptrar får verka från Åland, något som meddelades signalarmakterna av Fin-

<sup>28</sup>Oro över hanteringen av ’nya hot’ har t.ex. uttryckts nyligen av Alyson Bailes, direktör på SIPRI, i ett anförande med titel ’A New European Environment for Peace and Security’, den 19.10.2006 (tillgängligt på [www.peace.ax](http://www.peace.ax) per den 2007-01-06) och även av Flyghed, loc. cit, s. 37.

<sup>29</sup>Björkholm och Rosas (loc. cit., 1990), Fagerlund, (1994) Rosas (loc. cit., 1997) och Flyghed (loc. cit, 2005) noterar att det råder oklarhet beträffande innebörden av ordet ’förankras’ (franska ’muiller’) och huruvida det tillåter förtöjning vid kaj. Fagerlund och Flyghed (i princip) menar att så inte är fallet, medan Björkholm och Rosas pekar på att praxis har accepterat eller åtminstone ’håller på att bildas’ – för att använda Flygheds ord - eftersom ingen stat protesterat mot Finlands agerande. Se Niklas Fagerlund, Innebörden av uttrycket ’temporärt förankra i de till öarna hörande vatten’ i artikel 4 st. 2b) Ålandskonventionen’, Mariehamn: Åländsk utredningsserie 1994:10.

<sup>30</sup>Rosas noterar en stigande trend i finska marinens besök och tolkar dem som en ’show of sovereignty’, loc. Cit., 1997, s. 33. Rosas konstaterar att de åländska myndigheterna och politikerna, men att inga reaktioner tycks rapporteras från signalarmakterna. Flyghed konstaterar att någon minskning i antalet förtöjningar av finska örlogsfartyg går inte att skönja, snarare tvärtom.

<sup>31</sup>Eriksson, loc. cit, s. 18.



land 1969 och som ingen stat reagerade på.<sup>32</sup> Det är dock mer tveksamt om främmande stats räddningshelikoptrar har en sådan rätt, något som dock har hänt i samband med Estoniakatastrofen då svenska militärhelikoptrar landade i Mariehamn. De exceptionella omständigheterna gjorde det utan tvekan nödvändigt, och t.o.m. naturligt, för finska och åländska myndigheter att tillåta ett sådant förfarande men det krävs närmare forskning för att undersöka om landningarna har rapporterats till signatärmakterna och om de svenska militärhelikoptrarna meddelade om nödvändig avvikelse från demilitariseringens krav. Däremot är det, enligt författarens mening, inte tillåtet under artikel 4 (första stycket) att andra staters militära luftfartyg, t.ex. svenska flygvapnets transportflygplan, transporterar materiel – militär eller civil – genom demilitariseringszonen, annat än möjligen med Finlands tillåtelse under de exceptionella omständigheterna som beskrivs under artikel 4 andra stycket.<sup>33</sup> Det är likaledes knappast tillåtet med vapentransporter som sker ombord på fartyg, ens om den genomför oskadlig genomfart, eftersom andra meningen i första stycket artikel 4 är mycket tydlig i förbudet om införsel och transitering av vapen och krigsmateriel och gör inga undantag för oskadlig genomfart i artikel 5. Nedan kommer vi att diskutera ett konkret exempel av militära transporter i samband med övningen *Nordic Peace 2003*.

Ytterligare en oklarhet rör frågan om *oskadlig genomfart* under artikel 5 i Ålandskonventionen. Kan örlogsfartyg (finska eller andra) passera innanför tremilsgränsen (dock inte i inre vatten) med hänvisning till oskadlig genomfart? Björkholm & Rosas accepterar detta men baserar sina argument på senare folkrättsliga konventionstexter, nämligen territorialhavskonventionen (1958) och havsrättskonventionen (UNCLOS, 1982) som inte gör skillnad mellan örlogsfartyg och andra fartyg. Flyghed är mer restriktiv, och anser att passage av örlogsfartyg, ”om än inom ramen för oskadlig genomfart torde inte vara i konventionens anda och mening”.<sup>34</sup> Dessutom pekar Flyghed på det faktum att oskadlig genomfart utan förannmälan inte förekom vid tidpunkten för Ålandskonventionens antagning. Artikel 5 hänvisar nämligen vidare till ”gällande internationella bestämmelser och sedvänjor” vilket torde tolkas som syftande till vad som rådde vid konventionens tillkomst, enligt Flyghed. Det saknas dock här en analys av Ålandskonventionens förarbeten och förhandlingar och även av praxis i Östersjön före och efter Ålandskonventionens tillkomst.

<sup>32</sup>Björkholm & Rosas, 1990, s. 38.

<sup>33</sup>Här avviker författaren från Flygheds tolkning som tycks acceptera svenska militära räddningstransporter även under normala situationer. Flyghed skriver dock att man ’ i tveksamma fall ’ bör överväga flygning över annan väg (se Flyghed, 2005, s. 34)

<sup>34</sup>Flyghed, loc. cit., s. 35.



I krigstid medger Ålandskonventionen följande undantag för Finland (artikel 6 och 7, II):

- Möjlighet att minera demilitariseringszonen och vidta andra nödvändiga åtgärder ”med sikte på att säkra respekten för zonen neutralitet”;
- Att försvara zonen neutralitet genom de åtgärder som är nödvändiga för att hejda och tillbakaslå angriparen intill dess att signatärmakterna kan ingripa för att få neutraliteten respekterad.

Till sist är det värt att diskutera en öppen fråga av stor praktisk betydelse vid eventuell konflikt i Ålands närområde idag. Hur ska moderna vapensystem med s.k. lång porté hanteras under Ålandskonventionen? Flyghed frågar sig t.ex. om det är tillåtet att skjuta en robot över ögruppen eller att styra en torped för att träffa ett mål utanför demilitariseringszonen. Han kommer fram till att sådana handlingar är förbjudna med hänvisning till skydd för ”tredje part”, dvs. att det finns risk att öarna själva, av misstag, skulle träffas.<sup>35</sup> Dock är en sådan argumentation, enligt författarens mening, överflödig då artikel 4 i konventionen är tydlig: ingen transitering av vapen och krigsmateriel tillåts, med undantag för Finlands rätt att försvara sig – och signatärmakternas rätt och förpliktelse att försvara Ålands neutralitet – under de omständigheter som medges i artikel 7, II, dvs. endast för att hejda och tillbakaslå angriparen och säkra neutraliteten. Syftet med vapenövningen är inte relevant, då regimen är inte enbart till för att säkra Ålands och Finlands säkerhet utan även för att säkra stabiliteten i hela närområdet genom denna förtroendeskapande åtgärd. Därmed har all militär användning av demilitariseringszonen en destabiliserande effekt även om den inte direkt berör eller angriper zonen.

## Regimen sätts på prov även på senare tid

Vi har redan tidigare diskuterat praxis under världskrigen. Även under senare år har demilitariseringsregimen satts på prov. Utöver mindre incidenter såsom *Tall Ships Race* (1988) då flera av segelfartygen var de facto och formellt örlogsfartyg och som föranledde viss diskussion är det viktigare att här fokusera på frågor av uppenbar militär natur och relevans.<sup>36</sup> Inom ramen för övningen *Nordic Peace 2003* transporterades i september 2003 ca 100 svenska officerare och soldater till Finland via Åland med Finlandsfärjan. Med på färjan fanns terrängfordon, militära lastbilar och soldaternas vapen. Under samma övning flög norska militärhelikoptrar, med finskt tillstånd, över Ålandsöarna på väg

<sup>35</sup>Ibid. s. 30.

<sup>36</sup>Om *Tall Ships Race*, se t.ex. Rosas, loc. cit., 1997.

till Finland.<sup>37</sup> Det svenska Försvarsdepartementet svarade Ålands fredsinstitut att händelsen ska betraktas som ett misstag.<sup>38</sup> Det norska departementet sade sig snarare vara oinformerade om demilitariseringen, medan Finlands försvarsministerium ansåg att genomfarten hade skett ”i enlighet med den rådande praktiken”.<sup>39</sup> Utrikesministeriet i Helsingfors hänvisar till att finska militären får vistas i zonen enligt den finska Försvarsmaktens bestämmelser och att man avsåg utreda praxis som förekommer i frågan.<sup>40</sup> T.o.m. ryska ambassaden i Stockholm överlämnade en not till svenska utrikesdepartementen.<sup>41</sup>

Året därpå var det dags igen för den svensk-finska marinövningen LOVISA 2004. Finska försvarsstaben i Helsingfors skickade tillstånd för svenska båtar att genomfara Ålands territorialvatten. Finska regeringen och utrikesministeriet tycks inte ha varit involverade och ankring tillåts i strid med havsrättskonventionens regler om oskadlig genomfart. Flyghed menar att tillståndets formuleringar skapar mer förvirring än förtydligande. Inget tyder på att dessa händelser har rapporterats till eller diskuterats med signatärmakterna.

Det är inte orimligt att anta att liknande incidenter sker oftast utan avsiktlig vilja att kränka demilitariseringsregimen. Måhända handlar det snarare om iver att spara tid och pengar för de nordiska militärerna. Händelserna visar dock tydligt på en förbluffande ignorans om och/eller nonchalans mot demilitariseringsregimen och Ålandskonventionen.

I tillägg till finska marinens närvaro och militära övningar under senare år har häftiga diskussioner utlöst på Åland av Open Skies-avtalet. Avtalet skapar ett system för förtroende byggande åtgärder genom regelbundna överflygningar för observation från Vancouver i Kanada till Vladivostok i Ryssland, dvs. i hela OSSE-området (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa). Överflygningarna ska göras med hjälp av obeväpnade flygplan försedda med sensorer. Avtalet förhandlades fram redan i början av 1990-talet mellan dåvarande Warszawa-pakten och NATO:s medlemsländer. Sverige och Finland hade båda varit aktiva i förhandlingarna, trots att de inte var medlemmar i någon av de två militära allianserna, och de deltog senare som observatörer. I november 2001 meddelade båda länderna om sin avsikt att

<sup>37</sup>Flyghed, loc. cit. s. 39.

<sup>38</sup>Brev till Ålands fredsinstitut från Sveriges försvarsdepartement, 2003-09-22.

<sup>39</sup>Finlands försvarsministerium pressmeddelande nr 65 2003 'Nordic Peace 2003 – Övningen och Åland', 2003-09-12.

<sup>40</sup>Utrikesministerns svar till riksdagens talman angående skriftligt spörsmål SS 457/2003, 2003-11-12.

<sup>41</sup>Se Flyghed, loc. cit., s. 40.

tillträda avtalet efter det att detta hade trätt i kraft i enlighet med konventionens regler.<sup>42</sup> Den finska regeringen ansåg att Open Skies-avtalets syfte var att skapa öppenhet i militära angelägenheter och att genom förtroendeskapande åtgärder upprätthålla fred, vilket sammanföll med syftet för Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering. Därför, menade finska regeringen, fanns det ingen motsättning mellan Open Skies-avtalet och Ålandskonventionen. Förenta staternas ambassadör till Open Skies-konferensen ansåg vidare att överflygningarna skulle kunna övervaka även respekten för demilitariserade zoner.<sup>43</sup>

Såsom tidigare nämnt framgår det av artikel 4 i Ålandskonventionen att ingen militär, lant-, sjö- eller luftstyrka tillhörande någon som helst makt får inkomma eller uppehålla sig inom den demilitariserade zonen. Ålandskonventionen gör inga skillnader beroende på syftet med intrånget. Det kan tolkas som att militära överflygningar inte är tillåtna under några omständigheter. Sverige har inte explicit uttryckt sig när det gäller Åland och Open Skies-avtalet och inget sägs om Ålandskonventionen när den svenska riksdagens utrikesutskott behandlade frågan om Open Skies-avtalets ratificering.<sup>44</sup> Detta har använts som argument av Rotkirch för att stödja positionen att det inte föreligger någon konflikt mellan Ålandskonventionen och Open Skies-avtalet.<sup>45</sup> Flyghed å sin sida menar att Open Skies-avtalet ”eroderat Ålandskonventionens artikel 4 något när det gäller obeväpnade flygplan avsedda för spaning” trots att syftet för konventionerna kan anses sammanfalla.<sup>46</sup>

Finska utrikesministeriet höll de åländska myndigheterna informerade och självstyrelsepolitiska kommittén och landskapsregeringen gav sitt godkännande men krävde att man vid ratificeringen skulle göra en tydlig deklaration som bekräftar Ålandskonventionens fortsatta giltighet; att eventuella flygningar skulle följa internationella erkända flygrutter; att de åländska myndigheterna skulle informeras inför varje överflygning och att alla parter till Open Skies-avtalet skulle informeras om Ålandskonventionens och dess tillämpning. Efter inlägg i den åländska pressen, pressmeddelanden från Ålands fredsinstitut, och uttalanden från åländska politiker, tog självstyrelsepolitiska kommittén upp ärendet återigen och, mycket oväntat för det finska utrikesmi-

---

<sup>42</sup>Holger Rotkirch, *A Peace Institute on the War-Path: The Application of the Treaty on Open Skies to the Neutralized and Demilitarized Åland Islands and the Powers of the Åland Autonomy*, i Jarna Petman & Jan Klabbbers (red.), *Nordic Cosmopolitanism, Essays in International Law for Martti Koskeniemi*, Leiden, Brill Academic Publishers, 2003, 61-88.

<sup>43</sup>Ibid., s. 77.

<sup>44</sup>Utrikesutskottets betänkande 2001/2002 UU 15, 21 maj 2002.

<sup>45</sup>Rotkirch, loc. cit. 2003, s. 78.

<sup>46</sup>Flyghed, loc. cit., 2005, s. 47

nisteriet, utvidgade sina krav genom att anamma argumentet att överflygningar inte var nödvändiga i den demilitariserade zonen eftersom det saknades där militära installationer.<sup>47</sup> Återigen betonade man vikten av att informera Ålandskonventionens signatärmakter. I utrikesutskottets behandling i den finska riksdagen kom man fram till att det inte finns en motsättning mellan Open Skies-avtalet och Ålandskonventionen. Man menade dock att landshövdingen på Åland ska informeras och att det är osannolikt att överflygningar över Åland kommer ske.<sup>48</sup> Open Skies-avtalet ratificerades av Finland i december 2002.

Holger Rotkirch, tidigare rättschef vid utrikesministeriet i Helsingfors, menar att Open Skies-avtalets ratificering är ett exempel på det inflytande åländska myndigheter kan ha på finsk utrikespolitik. Detta inflytande är betydligt mer långtgående än som kan utläsas ifrån självstyrelselagen. Den lärdom Helsingfors har lärt sig, enligt Rotkirch, är att frågor om Ålands demilitarisering och neutralisering bör handläggas i samarbete mellan finska regeringen och Ålands myndigheter.<sup>49</sup>

### Hur kan man förklara regimens långvarighet och stabilitet?

Åland presenteras ofta som idealexempel av en lyckad internationell lösning av en territoriell konflikt genom etableringen av en regim som består av flera olika komponenter, nämligen demilitariseringen och neutraliseringen, skydd för språk och kultur och självstyrelse. Det är så Åland marknadsförs av Finland och av de egna företrädarna världen över.<sup>50</sup> Regimens succé bygger förstås på att alla har haft något att vinna utav det. Ursprungligen var 1856 års konvention ett sätt för Storbritannien och Frankrike att kontrollera och begränsa Rysslands närvaro i Östersjön. Sverige var drivande för att åstadkomma Ålandskonventionen (1921), garantera öarnas svenskhet och garantera den egna säkerheten mot alla potentiella hot kring Östersjön. Finland var nöjd med suveräniteten över öarna och den egna självständigheten från både Sverige och Ryssland. Stormakterna ville alla begränsa för alla andra möjligheten att utnyttja Ålandsöarnas strategiska position. Signatärmakterna anses fortfarande ha en viktig roll och ses fortfarande som en yttersta garanti

<sup>47</sup>Självstyrelsepolitiska nämnden, Ålands lagting, Open Skies-avtalet och Ålands demilitarisering och neutralisering, Förslag nr. 1/2002, 10 april 2002.

<sup>48</sup>Utrikesutskottets betänkande, Finlands riksdag, UtUB 23/2002 rd, 15 oktober 2002.

<sup>49</sup>Rotkirch, loc. cit., 2003, s. 88.

<sup>50</sup>The Åland Islands: An Inspiration for Contemporary Crisis Management, Seminar held in Geneva, Palais des Nations, 8 December 1999, Mariehamn, 2002; *Autonomy – An Alternative to Secession? A Seminar on the Åland Islands as an Example for Peaceful Governance*, Seminar held in New York, March 15, 2001, Publications of the Ministry for Foreign Affairs, 7/2001; Åland och Demilitarisering i dag, Seminariet i Mariehamn den 7 mars 2005, Utrikesministeriets publikationer 1/2006.

för regimens övervakning. På Åland finns det ett flertal olika instanser och institutioner inom regeringen och lagtinget, men också det civila samhället såsom Ålands fredsinstitut, som har i uppgift att övervaka respekten för regimen. Regimens långvarighet kan i huvudsak förklaras genom för det första Finlands vilja att upprätthålla systemet trots tillfälliga meningsskiljaktigheter som kan finnas mellan militära och civila delar av regeringen. Den mest avgörande faktorn är dock utan tvivel ålänningarnas egen medvetenhet och obstinata övertygelse om demilitariseringens och neutraliseringens betydelse för Ålands identitet. Demilitariseringen och neutraliseringen är inte enbart ett säkerhetspolitiskt instrument, utan en del av den åländska självuppfattningen. Detta blev tydligt i samband med diskussionen om Open Skies-avtalet.

Regimen uppfattas av flertalet folkrättsexperter, åtminstone med avseende på demilitariseringen, som sedvanerättsligt bindande för parterna till den kedja av konventioner som har befestat regimen under århundradena. Fortfarande finns det dock flera oklarheter beträffande konventionernas exakta räckvidd. Någon kontinuerlig diskussion beträffande t.ex. gränsbevakningens ställning, vapen med lång porté, planeringen av militära övningar, militära räddningstransporter eller oskadlig genomfart pågår inte, i vart fall inte offentligt. Det är därför riksdagsmannen Roger Jansson har efterlyst större öppenhet och dialog när det gäller dessa frågor.<sup>51</sup> Ryssland, Litauen och Norge har inte ratificerat Ålandskonventionen och det saknas forskning som kartlägger dessa länders, men även signatärmakternas, ställning och agerande vid olika tillfällen av betydelse för demilitariseringen.<sup>52</sup> Sverige tycks hålla en mycket försiktig linje och har inte någon framskjuten position i övervakningen av Ålandskonventionen, något man kanske hade förväntat sig med tanke på Sveriges ansträngningar att skapa demilitariseringsregimen.

## Framtidsutsikter

En fråga man ibland har ställt är vad som skulle hända om Åland blir en självständig stat.<sup>53</sup> Även om frågan är hypotetisk, är det av intresse att fundera

<sup>51</sup>Se ovan not 2.

<sup>52</sup>Bring menar att Rysslands not till svenska utrikesdepartementet efter övningen Nordic Peace 2003 med hänvisning till Ålands internationellt erkända status kan ses som en bekräftelse av Rysslands vilja att upprätthålla statusen även i fortsättningen. Detta kan vara en indikation, men det skulle krävas betydligt mer ingående granskningar innan en slutsats kan dras beträffande ryska positioner. Se Ove Bring, *The Demilitarization Regime of the Åland Islands – Alive and kicking after 150 years*, anförande vid Armémuseet i Stockholm, 19.10.2006.

<sup>53</sup>Se tex. Lauri Hannikainen, *De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet*, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Åbo 2004, s. 84. Hannikainen diskuterar behovet av omfattande interna och internationella förhandlingar.

över vad som skulle ske med demilitariserings- och neutraliseringsregimen vid ett sådant tillfälle. Kommer den att bestå? På vilket sätt? För vilka parter? Vilken ställning skulle Åland anta? Finland?

Man bör först och främst konstatera att artikel 8 i Ålandskonventionen stipulerar följande:

”Denna konventions bestämmelser skola förbli i kraft, vilka förändringar än kunna inträda uti det nuvarande *status quo* i Östersjön”.

Björkholm och Rosas menar att detta betyder att bestämmelserna om Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering förblir i kraft ”oberoende av öarnas statstillhörighet”.<sup>54</sup> Både det faktum att artikel 8 använder orden ”*status quo*” som för tanken omedelbart till den maktbalans som råder i Östersjön, och Björkholms och Rosas användning av orden ”oberoende av öarnas statstillhörighet” tycks antyda att inget av dessa uttalanden har begrundat möjligheten att Åland skulle bli en självständig stat.<sup>55</sup> I så fall är vägledningen härifrån klen.

Artikel 62 i Wienkonventionen om traktaträtten (1969) behandlar frågan om fundamentala förändringar av omständigheterna, och stipulerar att konventioner som reglerar gränser påverkas inte av sådana fundamentala förändringar, så att parter inte automatiskt kan dra sig ur eller hävda traktatens ogiltighet.<sup>56</sup> Konventioner som gäller demilitarisering eller neutralisering av ett bestämt territorium och fastställer territoriet på det sätt som t.ex. Ålandskonventionen gör kan anses vara traktater som definierar gränser enligt artikel 62 i Wienkonventionen om traktaträtten. Däremot är det självklart så att parterna har full frihet att föreslå omförhandlingar vid en situation av fundamentalt förändrade omständigheter. En stat tillåts däremot inte åberopa sina egna handlingar för att hävda fundamentalt förändrade omständigheter.

Vidare kan konstateras att ytterligare en rättslig utgångspunkt är Konventionen om statssuccession rörande traktater (Convention on the Succession of States in Respect of Treaties, 1978). Konventionen är fortfarande kontroversiell främst därför att den accepterar avkoloniserades staters långtgående handlingsfrihet när det gäller äldre traktater slutna av ”moderstaten”. Den trädde ikraft först 1996 och har inte ratificerats av Finland eller de andra nordiska länderna men den skulle kunna innebära att Åland kan hävda att man inte längre är bunden av regimen. Å andra sidan stipuleras i artikel 34 följande:

<sup>54</sup>Björkholm & Rosas, loc. cit., s. 47.

<sup>55</sup>I nästa mening går Björkholm och Rosas in på frågan om konsekvenserna av självständighet och menar att läget är oklart eftersom konventionen om statssuccession skulle innebära att Åland som ny självständig stat skulle kunna hävda att man inte längre är bunden. Björkholm & Rosas s. 45.

<sup>56</sup>Både Björkholm & Rosas och Flyghed menar att det är mycket svårt att kunna åberopa tillräckligt starka fundamentala ändringar av omständigheter beträffande demilitariseringsregimen.

”Succession of States in cases of separation of parts of a State

1. When a part or parts of the territory of a State separate to form one or more States, whether or not the predecessor State continues to exist:
  - a) any treaty in force at the date of the succession of States in respect of the entire territory of the predecessor State continues in force in respect of each successor State so formed;
  - b) any treaty in force at the date of the succession of States in respect only of that part of the territory of the predecessor State which has become a successor State continues in force in respect of that successor State alone.
2. Paragraph 1 does not apply if:
  - a) the States concerned otherwise agree; or
  - b) it appears from the treaty or is otherwise established that the application of the treaty in respect of the successor State would be incompatible with the object and purpose of the treaty or would radically change the conditions of its operation.”

Med andra ord, under första stycket punkt b, fortsätter demilitariseringen att gälla, men med hänvisning till andra styckets punkt b, skulle det slutliga svaret antagligen vara att demilitariseringen inte automatiskt kan anses fortsätta gälla vid en eventuell åländsk självständighet eftersom det skulle saknas en garant och 1921 års ”Ålandspaket” har så att säga ”spruckit”.

Praxis efter kalla krigets (i forna Sovjetunionen, Tyskland, forna Jugoslavien) slut tyder på att territoriella avtal har förblivit, men ofta omförhandlats eller bekräftats av parterna.<sup>57</sup> Vi har däremot ingen information om någon motsvarighet till demilitariserings- eller neutraliseringsavtal som kan jämföras med Åland.<sup>58</sup>

Ytterst är det nödvändigt att det finns en garant med militär kapacitet för att försvara en demilitariserad eller neutraliserad zon. Demilitariseringen utgör på så sätt en paradox. För att ha en effektiv demilitariserad zon krävs det att det finns militär kapacitet som kan övervaka och vid behov försvara denna. 1856 års konvention byggde på stormakternas närvaro och militära balans i Östersjön. Storbritannien och Frankrike, som hade besegrat Ryssland i Bomarsund några år tidigare, kunde övervaka och garantera den ryska demilitariseringen. Ålandskonventionen gav Finland suveräniteten 1921 och Finland förpliktigade sig att garantera och övervaka demilitariseringen och

<sup>57</sup>Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 2000, ss. 305-331.

<sup>58</sup>Kroatians hantering av de demilitariserade Pelagosa-öarna (öarna demilitariserades genom Parisfreden 1947) skulle vara av intresse för närmare studier, men skiljer sig från Ålandsexemplet då det inte var öarna själva som blev självständiga utan ingick fortfarande i en större stat som tog över ansvaret för demilitariseringen.



neutraliseringen. Såsom Gardberg har formulerat detta: ”Om Finland däremot inte förväntas kunna försvara området, kan detta öka osäkerhetsfaktorerna i området. Därför är det av största vikt för alla berörda parter att Finland verkligen kan försvara området i kris, och sålunda hindra att området drogs in eller blev föremål för en kris. Det utgör den bästa garantin för att Åland även i fortsättningen inte skulle utgöra ett hot mot någon, vare sig mot Finland eller en tredje part, eller mot stabiliteten i området”.<sup>59</sup> Även Bring har hävdad att ”så länge Finland utövar suveräniteten över Åland” gäller ”servitutet” och de militära begränsningarna. Han har då visserligen i åtanke möjligheten att Åland skulle säga nej till det nya EU-fördraget och ”i någon mening hamna utanför EU”, snarare än att Åland skulle bli en självständig stat. Men då skulle det uppstå ett behov, menar Bring, att ”på nytt bekräfta demilitariseringen som en folkrättslig regim gällande för hela Östersjörummet”.<sup>60</sup>

Om Åland blir en självständig stat skulle det finnas ett behov av att omförhandla, eller åtminstone pröva bekräfta, demilitariseringsregimen, om Åland så önskar. Rollerna måste omdefinieras och frågan om demilitariseringens nya garant, Finlands efterträdare, kommer att uppstå. Behöver det vara en stat eller skulle det kunna vara Europeiska unionen eller kanske NATO? Måhända skulle ett sådant arrangemang lämna Åland i en försvagad position när man ska förhandla gentemot en stor och komplicerad internationell organisation. Den viktigaste frågan är dock huruvida alla staterna kring Östersjön skulle acceptera en sådan ny regim och vem som skulle kunna och vilja ta på sig garantrollen. När vi nu dessutom vet att det pågår en global militär upprustning och några betraktare och aktörer menar att vi även har smugit in i ett nytt multipolärt kalla krig, är det tveksamt vad utgången av en omförhandling av demilitariseringen skulle resultera i.

I nuläget tycks därför den bästa strategin vara att arbeta nära Finland, dvs. med samtliga berörda aktörer inom den finska regeringen och statsapparaten, och tillsammans med signatärmakterna för att kontinuerligt diskutera den konkreta tillämpningen av demilitariserings- och neutraliseringsregimen; att informera alla staterna kring Östersjön och i Europa om existensen och relevansen för Åland och för Östersjörummet av demilitariseringen och neutraliseringen; och att försöka få fördjupad förståelse för tidigare praxis så att det finns beredskap för framtida utmaningar.

<sup>59</sup>Anders Gardberg, Åland. En strategisk brännpunkt, Militärhögskolan, SI Serie S:2, Stockholm, 1996, s. 62

<sup>60</sup>Ove Bring, The Demilitarization Regime of the Åland Islands – Alive and kicking after 150 years, anförande vid Armémuseet i Stockholm, 19.10.2006



# Kapitel 4.

## Om minoriteten blir majoritet

*Åland som självständig stat och dess internationella skyldigheter att säkerställa minoriteters rättigheter*



**Peter Hilpold**

## Kapitel 4. Om minoriteten blir majoritet

*Åland som självständig stat och dess internationella skyldigheter att säkerställa minoriteters rättigheter.*

### 1 Inledning

Som känt är Åland inte en självständig stat och har aldrig varit det. Ålands status är närmast ett självstyrt landskap i Finland vars svensktalande befolkning åtnjuter omfattande minoritetsskydd. Även om det är ifrågasatt om en svenskspråkig i Finland kan höra till en minoritet för att svenska språket tillskrivits en officiell status - jämbördig med finska språket<sup>1</sup> är det så på det internationella planet<sup>2</sup>. I samband med landets skyldigheter att rapportera om de olika skyldigheter Finland åtagit sig enligt fördrag gällande mänskliga rättigheter, har landet också ålagts att regelbundet svara på omfattningen av minoritetsskydd som garanterats denna befolkningsgrupp. På en internationell nivå är den status som beviljats Åland ofta ansedd som enastående och en förebild för ett effektivt minoritetsskydd.<sup>3</sup>

I detta läge åligger alla relevanta internationella åtaganden staten Finland. Ålandsöarna är inget folkrättssubjekt enligt internationell lag. Den svensktalande befolkningen är endast förmånstagare, den indirekta mottagaren av dessa garantier. Den totala bilden skulle förändras dramatiskt om Åland blev självständigt. I det läget vore det Ålands sak att direkt åta sig en omfattande

<sup>1</sup>Se F. Horn, National Minorities of Finland, the Swedish-speaking Finns, <http://virtual.finland.fi/net-comm/news/showarticle.asp?intNWSAI> (last visited 25 December 2006).

<sup>2</sup>I detta avseende nämns ofta Åland samtidigt som Sydtyrolen där också en mycket lyckad självstyrelselösning funnit användning. Se, angående denna modell, P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz: Vienna 2001 and L. Bonell/I. Winkler, *Südtirols Autonomie*, Bozen 2006.

<sup>3</sup>I detta sammanhang nämner man ofta Åland på samma gång som Sydtyrolen där det också finns ett mycket framgångsrikt autonomt styresskick. Se, i detta avseende, P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz: Vienna 2001 och L. Bonell/J. Winkler, *Südtirols Autonomie*, Bozen 2006.

Se också den allra sista fotnoten i detta inlägg.

uppsättning fördragsbaserade skyldigheter. Vilka är dessa skyldigheter? Hur skulle läget förändras med hänsyn till nuvarande status? I det följande kommer de huvudsakliga skyldigheterna en självständig stat måste ikläda sig, och respektera, om den önskar bli en respekterad medlem i ländernas gemenskap, i korthet att redovisas. Detta inte för att ta ställning för det ena eller andra politiska partiet eller något försök till inblandning i någon politisk diskussion. Målet för detta bidrag är endast att lyfta fram de rättsliga konsekvenser som följer med vissa politiska val. Att göra dessa val är, naturligtvis, en uppgift för därtill behöriga politiska krafter och måste vara resultatet av internationellt erkända beslutsprocesser.

## 2 En översikt av möjliga traktatbaserade skyldigheter avseende minoritetsrättigheter som skulle åvila ett självständigt Åland

Efter andra världskriget skapades ett stort antal multilaterala skydd för mänskliga rättigheter. Av dessa skydd är ett betydande antal åtminstone indirekt också viktiga rättigheter för minoriteter. För ett land finns det ingen skyldighet att ikläda sig alla dessa skyldigheter men - å andra sidan - det föreligger ett åtminstone indirekt tryck att åta sig en betydande del av dessa skyldigheter. Rent allmänt kan sägas att antalet traktat gällande mänskliga rättigheter ett land ålagt sig, påverkar också positivt dess internationella ställning inom den internationella statssamfundet. Inom specifika regioner, och då speciellt den europeiska, kan politiska och diplomatiska förbindelser för länder öka omfattningen av deras åtaganden på detta område och enkelt bli en ren juridisk skyldighet.

För medlemsstater i EU går vägen till medlemskap via medlemskap i Europarådet, en internationell organisation klart fokuserad på iakttagandet av mänskliga rättigheter (och, speciellt, när det gäller minoritetsrättigheter). Den alltmer ökande betydelsen denna organisation (EU) fäster vid mänskliga rättigheter i sina dagliga funktioner, visar också att beskaffenheten och intensiteten av åliggandet som de olika medlemsstaterna tagit på sig, har mycket gemensamt.<sup>4</sup> Generellt kan det därför fastslås att det finns såväl homogenitet som heterogenitet i de människorättsliga skyldigheter i det internationella statssamfundet, speciellt om vi särskiljer mellan olika regioner. Vi håller i minnet att den hypotetiska nya staten Åland skulle ligga i Europa, och dess-

---

<sup>4</sup>För fler detaljer se, A.v.Bogdandy, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, in: 37 *Common Market Law Review* 6/2000, pp. 1307-1338.

utom utträda ur en stat (Finland övers. anm.) med en mycket hög profil när det gäller försvaret av mänskliga rättigheter. Denna stat (Åland övers. anm.) skulle åläggas åtminstone följande kärna av avtal med skyldigheter som omedelbart skulle påverka läget för minoritetsrättigheterna.

- The International Convention on the Protection of Civil and Political Rights of 1966<sup>5</sup>. (Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter)
- The International Convention on Cultural, Economic and Social Rights of 1966<sup>6</sup>. (Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter)
- The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 1948<sup>7</sup>. (Konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord)
- The Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 1965<sup>8</sup>. (Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering)
- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 1979<sup>9</sup>. (Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor)
- The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 1984<sup>10</sup>. (Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning)
- The UN Convention on the Rights of the Child of 1989<sup>11</sup>. (Konventionen om barnets rättigheter)

Som ett europeiskt land skulle staten Åland också åläggas ratificera the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms<sup>12</sup> (Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) samt the Framework Convention for the Protection of National Minorities of 1995<sup>13</sup> (Ramkonventionen för

---

<sup>5</sup>I kraft sedan 23 mars 1976

<sup>6</sup>I kraft sedan 3 januari 1976

<sup>7</sup>I kraft sedan 12 januari 1951

<sup>8</sup>I kraft sedan 4 januari 1969

<sup>9</sup>I kraft sedan 3 september 1981

<sup>10</sup>I kraft sedan 26 juni 1987

<sup>11</sup>I kraft sedan 2 september 1990

<sup>12</sup>I kraft sedan 3 september 1953

<sup>13</sup>I kraft sedan 1 februari 1998

skydd av nationella minoriteter). Lovvärt vore också ett ratificerande av the European Charter for Regional or Minority Languages of 1992<sup>14</sup> (Europeiska stadgan för regionala språk eller minoritetsspråk). Detta är speciellt fallet eftersom även Finland har ratificerat denna konvention.

Det vore också välbetänkt att ratificera the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families vilken antogs av UNGA år 1990<sup>15</sup>. Denna konvention har dock till dags dato ratificerats mest av länder med inflyttning. Den har inte ratificerats av Finland.

För helhetens skull, måste även European Social Charter (Europarådets sociala stadga) nämnas. Då denna konvention inte direkt handlar om minoritetsfrågor kommer den inte att beröras i detta sammanhang.

Det finns, naturligtvis, inga allmänna regler i internationell lagstiftning - som i detalj reglerar vilka internationella skyldigheter en stat måste åta sig. Även med de två internationella konventionerna (FN-konventionerna om civila resp. ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, övers. anm.) är medlemskap inte universellt. Det finns spelrum, i alla fall i viss mån. Det finns möjligheter att vissa människorättskategorier mer genomslagskraft än andra. Men detta spelrum - som inte heller kan fastslås med matematisk noggrannhet - är inte heller utan gränser.

Det finns å ena sidan absoluta rättigheter, som förbudet mot tortyr. Å andra sidan, på regional nivå, finns det ofta mer samöre när det gäller värdegemenskap, och därför en påtaglig strävan till tillmötesgående i detalj i större grundbegrepp av mänskliga rättigheter. Ändå återstår en marginal av handlingsfrihet även på denna nivå. Även ett verktyg som Konventionen för barnens rättigheter, vilken åtnjuter nästan universellt godkännande, har inte ratificerats av två stater, USA och Somalia.

Varje stat är unik och varje stat har sin specifika historia och kulturtradition och det kan inte bli frågasatt om statsamfundet måste acceptera detta faktum. Som bekant, i Europa, har Frankrike problem med konceptet minoritetsskydd då landet uppfattar sig självt som en enhetsstat som kommit över fejder mellan olika nationella grupper.

Andra ser denna attityd som ett försök att förneka fakta och att neka rättigheter till grupper (eller, respektive, till personer som hör till specifika grupper) som annars skulle vara glada att kunna åtnjuta sådana rättigheter. Icke

---

<sup>14</sup>I kraft sedan 1 februari 1998

<sup>15</sup>I kraft den första juli 2003.

desto mindre, i Europa har denna specifika attityd accepterats av Frankrike, om än ibland motvilligt.<sup>16</sup>

Man kan fråga sig huruvida ett självständigt Åland kunde inta en liknande position. Man kan utgå ifrån att det skulle finnas liten förståelse hos statssamfundet för en sådan attityd. Det skulle inte bara utmana traditionen hos de nordiska länderna men det skulle också vara helt onödigt och kontraproduktivt för den helt nya staten. Eftersom varje land har ett begränsat politiskt kapital att investera i relationerna med andra länder vore det mycket oklokt att förlora detta kapital på något som den nya staten Åland i stället kunde vinna mycket på.

Om man ikläder sig rollen av en djävulens advokat kunde man också tala för att det skulle finnas stora möjligheter att reservera sig för att begränsa skyldigheterna. Som bekant får reservationer inte vara stridande mot avtalsmålsättningar och ändamål, förutom då de är ogiltiga.<sup>17</sup>

Man kunde kontra med att det var exakt det som ett stort antal stater gjorde när de framförde reservationer vid ratificeringen av Ramkonventionen för skyddet av nationella minoriteter.

Två överväganden kan framföras mot detta argument:

- För det första, reservationerna ifråga berör främst så kallade ”nya minoriteter” beträffande vilka det fortfarande är oklart i vilken utsträckning Ramkonventionen är gällande.

- För det andra, avtalspraxis har i stor utsträckning lämnat dessa reservationer därhän så att nya minoriteter rent allmänt också kommer inom Ramkonventionens verkningsområden, åtminstone i viss utsträckning.<sup>18</sup>

Slutligen, avseende dessa överväganden, kan sägas att det finns möjligheter i internationell lagstiftning - i viss utsträckning - att skapa en individuell mix av avtalskyldigheter också när det gäller mänskliga rättigheter.

Enligt denne skribent skulle det dock vara mycket oklokt att ofta använda

<sup>16</sup>Som känt har Frankrike varken ratificerat eller undertecknat den europeiska Ramkonventionen för skyddet av nationella minoriteter. Landet har undertecknat, men inte ratificerat, den europeiska Statgan för regionala eller minoritetsspråk.

<sup>17</sup>Se P. Hilpold, *Das Vorbehaltsregime der Wiener Vertragsrechtskonvention- Notwendigkeit und Ansatzpunkt möglicher Reformen unter besonderer Berücksichtigung der Vorbehaltsproblematik bei menschenrechtlichen Verträgen*, in: *Archiv des Völkerrechts* 4/1996, sid. 376-425; B. Simma, *Reservations to Human Rights Treaties - Some Recent Developments*, in: G. Hafner et al. (red.), *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern*, KluwerLaw International: The Hague 1998, sid. 659-682; I. Ziemele (red.) *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime: Conflict, Harmony or Reconciliation*, Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2004.

<sup>18</sup>18 Se P. Hilpold, *Neue Minderheiten im Völkerrecht und im Europarecht*, in: *42 Archiv des Völkerrechts* 2004, sid. 80-110

sig av denna handlingsfrihet när det gäller minoriteters rättigheter.

Vid skrivandet av detta bidrag har författaren därför inte antagit en defensiv inställning såtillvida att han skulle ha letat efter möjligheter att underskrida den standard som satts av många europeiska länder. Tvärtemot har han letat efter sådant som kunde anses vara den mest avancerade europeiska (och internationella) standard i minoritetsskydd och försökt se om denna standard skulle vara lämplig för Åland som en hypotetisk stat. Ett generellt antagande hos denne författare är att det skulle vara i en sådan stats intresse att, i enlighet med nordisk tradition, bli minoritetstillvänd och att även - kanske - bli ett föredöme för minoritetsrättigheter på den internationella scenen.

På vilket sätt skulle dessa skyldigheter kunna träda i kraft för ett självständigt Åland? Enligt rådande inställning rörande mänskliga rättigheter övergår traktaten direkt till den utträdande staten.<sup>19</sup> Ratificerande och godkännande skulle därför inte ens vara nödvändiga.

I förhållande till CCPR tar HRC (Human Rights Committee) en klart uttalad ställning i detta avseende, vilket framstår tydligt i General Comment No. 26:

”Rättigheterna i Fördraget tillkommer folket som bor i den berörda statspartens (till konventionen) territorium. HRC (Kommittén för mänskliga rättigheter) har fortlöpande ansett - vilket bevisas av långvarig praxis - att när ett folk beviljas skydd för sina rättigheter under Fördraget, följer detta skydd med territoriet och fortsätter att tillhöra detsamma oavsett förändringar i statspartens regeringssammansättningar. Detta gäller även vid delning av stat eller efter varandra följande stater eller vilket som helst av statsparts agerande avsett att beröva folket de rättigheter som garanteras av Fördraget.”<sup>20</sup>

Statlig praxis har emellertid inte varit enhetlig i detta avseende och därför är det tillrådligt för ett självständigt Åland att ansluta sig till denna konvention.<sup>21</sup> Härigenom skulle klarheten öka och de existerande åtagandena skulle klargöras. Tillträde till dessa traktat skulle därför bli en viktig handling, om än antagligen bara av klargörande slag.

Finland har ratificerat följande internationella rättsliga dokument som kan betraktas som - i en vidare bemärkelse - relevanta när det gäller minoritetsskydd:

<sup>19</sup>A. Zimmerman, *Secession and the Law of State succession*, in: M. Kohen (ed.), *Secession - International Law Perspectives*, CUP: Cambridge 2006, ss.. 208-230 (218ss).

<sup>20</sup>General Comment No. 26: *Continuity of obligations*, 8 december 1997, CCPR/C21/Rev.1/Add.8/Rev.1, para. 4.

<sup>21</sup>A. Zimmermann, *supra* note 15.



- the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide;
- the International Covenant on Civil and Political Rights;
- the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;
- the Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination;
- the Convention of the Rights of the Child;
- the Convention Eliminating All kinds of Discrimination Against Women;
- the European Framework Convention for the Protection of National Minorities;
- the European Charter for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;
- the European Social Charter.

### 3 The International Convention on the Protection of Civil and Political Rights of 1966 - ICCPR (*Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*)

#### 3.1. Inledning

Som känt bildar ICCPR, tillsammans med International Convention on Economic, Social and Cultural Rights och the Universal Declaration on Human Rights of 1948 (FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna), the International Bill of Rights. Man kan tveklöst fastslå att ICCPR - och speciellt dess artikel 27 - fortfarande bildar den viktigaste basen för minoritetsskydd på en internationell (eller kvasi-universell)<sup>22</sup> nivå.

Trots dess torftiga formuleringar har Art. 27 blivit basen för en omfattande juridik och har blottat en enorm flexibilitet och respons avseende nya behov och strävanden.

#### 3.2. Utvecklingen av minoritetsskyddets ordning

År 1945, när grunden lades för det moderna mänskliga rättighetsskyddet var de dåvarande staterna inom det internationella statssamfundet, osäkra på själva begreppet minoritetsskydd. Man kom ihåg hur Nationernas Förbunds skyddsexperiment vars misslyckande av många - felaktigt - ansågs vara bevis

---

<sup>22</sup>Den 6 december 2006 hade ICCPR 160 anslutna stater.

för det omöjliga i själva konceptet när det gällde minoritetsskydd.<sup>23</sup> Det är intressant att notera att själva upplägget av skyddsåtgärder för den svensktalande befolkningen på Åland anses vara det enda som överlevde kollapsen av Nationernas Förbunds skyddsåtaganden.

Under de följande åren uppstod - dessutom - en klar ideologisk klyfta mellan Öst och Väst som också hade ett menligt inflytande när det gällde skapandet av ett skyddssystem som skulle vara lämpligt för missförhållanden i denna kontrovers. Icke desto mindre, år 1947, under Kommissionen för mänskliga rättigheters första session skapades en underkommission för förhindrande av diskriminering och skydd av minoriteter.<sup>24</sup> Dess beteckning föreföll ge ett klart mandat att fästa samma uppmärksamhet åt frågor om minoritetsskydd som åt frågor om diskriminering. Verkligheten skulle dock visa sig vara annorlunda beskaffad. Kommitténs förslag 1947 att infoga en minoritetsskyddsåtgärd i Universal Declaration of Human Rights<sup>25</sup> avslogs av Kommissionen för mänskliga rättigheter (CHR).

När Förenta Nationernas Generalförsamling godkände Universal Declaration of Human Rights (FN:s Deklaration om mänskliga rättigheter) fastslog man att FN i varje fall inte kan förhålla sig likgiltigt inför minoriteternas öde.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup>För en samtida beskrivning av fallgröparna visavis Nationernas Förbunds skydd för minoriteter se P. de Azcárate, *League of Nations and National Minorities*, Carnegie Endowment for International Peace: Washington 1945. För en sammanfattande värdering av orsakerna till varför detta system var dömt att misslyckas ur ett nutida perspektiv se P. Hilpold, *Minderheitenschutz im Völkerbundsystem*, in: Ch. Pan/B.S. Pfeil, *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, Springer: Wien/New York 2006, p. 156 ss.

<sup>24</sup>Som känt benämndes denna underkommission "Sub-commission on the Promotion and Protection of Human Rights" av ECOSOC 1999/256 den 27 juli 1999.

<sup>25</sup>Detta förslag hade följande ordalydelse:

"I länder bebodda av lätt definierade etniska, språkliga eller andra grupper som klart skiljer sig från resten av befolkningen, och som vill få en annorlunda behandling, de som hör till sådana grupper skall ha rätt, såframt det är förenligt med allmän ordning och säkerhet, att etablera och hålla sina egna skolor och kulturella eller religiösa institutioner, och att använda sitt eget språk och uttrycka sig i offentliga sammanhang, i allmänna sammankomster och inför domstolar och andra statliga myndigheter, om de så önskar." Se Art. 46 av kontraktförslaget, i E/CN.4/21 /1947), tillägg A,23.

<sup>26</sup>22 Se UNGA Res. 217C(III) "Fate of minorities":

"Generalförsamlingen, med hänsyn till att FN inte kan förhålla sig likgiltigt till minoriteters öde, med beaktande av att det är svårt att uppnå en enhetlig lösning för denna komplicerade och känsliga fråga, vilken har olika aspekter i varje land i vilket den uppstår, med beaktande av den internationella karaktären av Deklarationen om mänskliga rättigheter, beslutar att inte taga del i specifika åtaganden gällande frågan om minoriteter i deklarationens text, hänvisar till Economic and Social Council texterna som framlagts i dokumentet A/C.3/307/Rev.2 och ålägger Rådet att utverka hos Commission on Human Rights och Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities att göra en genomarbetad studie av minoritetsproblemen, så att det för FN blir möjligt att vidta effektiva åtgärder för att skydda nationella, religiösa eller språkliga minoriteter."

FN:s största bedrift under sina första år, när det gällde minoritetsskydd, var införandet av ett skydd för minoriteters rättigheter i ICCPR. Även om praktiska effekter kunde härledas från dessa stadganden - på grund av förseningar i den slutliga godkännandeprocessen av hela texten - och dess ratificering - kom de mycket senare.

En uppgörelse kring grundinslagen i den nuvarande Art. 27 nåddes redan år 1950.<sup>27</sup> ICCPR antogs år 1966 och den trädde i kraft tio år senare, år 1976.

Art 27 ICCPR lyder som följer:

”I de stater där etniska, religiösa eller språkliga minoriteter finns, skall de som hör till sådan minoritet icke förnekas rätten att tillsammans med andra medlemmar i gruppen, bekänna sig till den egna kulturen, att förkunna och utöva den egna religionen eller använda sitt eget språk.”

### 3.3 Tolkning av Art. 27 ICCPR

Dessa stadganden har blivit föremål för intensiva försök till tolkningar. Trots att det är ett faktum att det finns avsevärd osäkerhet om en del element i dessa stadganden, kan det också sägas att en bred samstämmighet råder kring den faktiska betydelsen av Art. 27. Detta är speciellt anmärkningsvärt då ordalydelsen i dessa stadganden är - vilket redan noterats - rätt vag och oinspirerande. Följande inslag förtjänar nämnas:

- Art. 27 innehåller ingen explicit definition av vad som utgör en minoritet som vore berättigad till beskydd, men dessa stadganden har bildat en bas för en omfattande studie av professor Francesco Capotorti<sup>28</sup> som också innehåller en tillfällig definition av vad som skall anses vara en minoritet. Denna definition förtjänar, under tiden, mycket stor respekt. Den lyder som följer:

”En grupp som är till sitt antal underordnad resten av befolkningen i en stat, i en icke-dominerande ställning, vars medlemmar - som medborgare i staten - äger etniska, religiösa eller språkliga karakteristika som avviker från resten av befolkningen och visar, om blott indirekt, en känsla av solidaritet, omfattande ett bibehållande av deras kultur, traditioner, religion eller språk”<sup>29</sup>

<sup>27</sup>Se A. Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Kluwer Law International: The Hague et.al. 1997, p. 125. Texten man enats om 1953 var redan den slutliga. Ibid.

<sup>28</sup>Se Capotorti, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, United Nations: New York 1979.

<sup>29</sup>Ibid., p. 96, para. 568.

- Fastän det till en början ifrågasattes huruvida Art. 27 innebar enbart ett förbud mot diskriminering eller också positiva åtaganden under tiden, överväger den senare versionen.

Detta ställningstagande omfattades av Kommittén för Mänskliga Rättigheter i sin Allmänna kommentar No. 23 år 1994:

” Även om rättigheterna som skyddas i Art. 27 är individuella rättigheter, de beror i sin tur på möjligheten för minoritetsgruppen att bevara sin kultur, sitt språk och sin religion. I överensstämmelse härmed, kan också positiva mått och steg från statens sida bli nödvändiga för att skydda minoritetens identitet och rätten för dess medlemmar att åtnjuta och utveckla sin kultur, sitt språk och att utöva sin religion, tillsammans med resten av gruppen. I detta sammanhang måste observeras att sådana positiva åtgärder måste respektera innehållet i artiklarna 2.1 och 26 i Konventionen, både med hänsyn till behandlingen av mellan olika minoriteter och behandlingen mellan individer som hör till dem, och resten av befolkningen.

Så länge dessa åtgärder är avsedda att rätta till omständigheter som hindrar åtnjutandet av rättigheterna som garanteras i Art. 27, må de bilda en legitim differentiering under Konventionen, förutsatt att de är grundade på förnuftiga och objektiva kriterier.”<sup>30</sup>

- Till en början trodde man att Art. 27 skulle beröra endast medborgare i respektive stat som traditionellt var bosatt i regionen.

Detta blir uppenbart också i den tillfälliga definitionen av Francesco Capotorti.<sup>31</sup> Under tiden förefaller den rådande inställningen vara att också immigranter - medborgare eller inte i landet de bor i - kan åtnjuta status som minoritet, åtminstone när det gäller vissa garantier. Återigen har Kommittén för Mänskliga Rättigheter under tiden tagit en progressiv ställning i detta sammanhang:

<sup>30</sup>Allmänna kommentarer No. 23: Minoriteters rättigheter (Art. 27), CCPR/C/21Rev.1/Add.5, para. 6.1.

<sup>31</sup>Det bör dock nämnas att senare tycks även Francesco Capotorti ha ändrat åsikt. Se definitionen föreslagen av Capotorti i hans inlägg i Encyclopedia of Public International Law:

”En minoritet är en folkgrupp som numerärt är underordnad den övriga befolkningen i en stat och är i en icke dominerande ställning; vars medlemmar innehar etniska, religiösa eller språkliga karakteristika som avviker från resten av befolkningen och vilka, om än indirekt, vidmakthåller en känsla av solidaritet riktad mot ett bevarande av sin kultur, traditioner, religion eller språk.”

Se F. Capotorti ”Minorities”, i: Encyclopedia of Public International Law, Elsevier: Amsterdam et.al. 1997, pp. 410-420.

”Artikel 27 förlänar rättigheter till personer som hör till minoriteter som förekommer i en statspart. Utgående från typen och omfattningen av rättigheterna som man föreställt sig i denna artikel, är det inte relevant att bestämma graden som ordet ”förekommer” innebär. De rättigheterna innebär helt enkelt att individer som hör till ifrågavarande minoriteter får inte förnekas rätten att, tillsammans med medlemmar av samma befolkningsgrupp, ägna sig åt sin egen kultur, utöva sin egen religion och tala sitt eget språk. Precis som de inte behöver vara medborgare eller invånare, behöver de inte heller vara fast boende. Sålunda är gästarbetare och t.o.m. besökare i en statspart vilka bildar sådana minoriteter, är berättigade att utöva dessa rättigheter. Som vilken annan individ som helst i statspartens territorium, skulle de, även i detta avseende, ha de allmänna rättigheterna som t.ex. föreningsfrihet och frihet att uttrycka sig offentligt. Förekomsten av en etnisk, religiös eller språklig minoritet i en given statspart beror inte på beslut av sagda stat utan måste etableras genom objektiva kriterier.”<sup>32</sup>

Det har förekommit mycken kritik mot att öppningen mot s.k. ”nya minoriteter” var för långt gående.<sup>33</sup> Icke desto mindre har åtminstone den allmänna tendensen verkat i riktning mot en förstärkning för medlemmar i nya minoriteter.

Ytterligare precision gavs dessa stadganden genom Kommittén för Mänskliga Rättigheters (HRC) juridiska visdom.<sup>34</sup> Genom att vara part av ICCPR medför på det faktiska planet behovet att acceptera en ytterligare utveckling av begreppet minoritetsrättigheter genom HRC.

Detta är inte den rätta platsen att bedöma denna rättspraxis i alla dess detaljer. Det finns omfattande litteratur i detta ämne. Några vinkar dock an-

---

<sup>32</sup>Allmänna kommentarer No. 23 par. 5.2.

<sup>33</sup>Det är rätt tveksamt huruvida denna inställning verkligen återspeglar statlig praxis och den rådande juridiska uppfattningen. Den stämmer även om den mest problematiska termen som används i detta sammanhang, alltså ”besökare”, uppfattas på ett mer nyanserat sätt. I själva verket kan denna term helt enkelt ses som en förkortad hänvisning till grupper som flyktingar eller individer som nyligen anlänt och som kulturellt hänför sig till en minoritet som redan existerar i respektive land. Dessa grupper, (eller, respektive, deras individuella medlemmar) vill ofta bevara sin specifika identitet och är därför i en liknande situation som minoriteter men på grund av rättsliga orsaker kvalificerar de sig inte som minoriteter, inte ens som ”nya minoriteter). A. Spiliopoulou Akermark, s.anm. 23, s.177.

<sup>34</sup>Naturligtvis är det inte helt korrekt att tala om ”rättsvetenskap” i detta sammanhang eftersom HRC inte är något juridiskt organ. Å andra sidan, detta organs kompetens att mottaga och bedöma förbindelser hos individer på basen av First Optional Protocol of the ICCPR, påminner starkt om juridisk verksamhet. Se A.Amor, *Le Comité de Droits de l'Homme des Nations Unies - Aux Confins d'une Jurisdiction Internationale des Droits d'Homme?*, i: N. Ando (red.) *Towards Implementing Universal Rights - Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee*, Martinus Nijhof Publisher:Leiden/Boston 2004, sid. 46-60. (Rien, ne distingue, du point de vue formel, les constatations des décisions juridictionnelle”). Ibid., s. 53.

gående dess huvudsakliga egenskaper. Först och främst bör sägas, att HRC varit angelägen att finna rätt balans mellan behov och strävan hos individen som formar del av en minoritet och behoven hos minoriteten som helhet. Som ett kollektiv. Det kan finnas fall där respektive mål råkar i konflikt med varann. Generellt kan det sägas att begränsningar som påverkar rättigheterna av minoritetsmedlemmar kan godkännas, men man måste kunna visa att dessa begränsningar har en målsättning och ett rimligt berättigande och de måste vara nödvändiga för att bevara gruppens identitet.

För det andra har HRC ägnat en hel del uppmärksamhet åt äganderätten. Samtidigt måste det emellertid understrykas att många av dessa ”åsikter” gavs med utgångspunkt i ursprungsbefolkningars situation. Rätten till markägande är, i detta sammanhang, avsevärt viktigare än i den allmänna minoritetslagstiftningen.

För det tredje, måste det understrykas att Människorättskommittén inte lyckades utveckla allmänna normer som, oavsett specifika omständigheter, kunde appliceras i varje enskilt fall. I flera fall har kommittén snarare medverkat till en hög nivå på relevansen i frågan om en meningsfull konsultation har ägt rum mellan stat och respektive gemenskap.

Vid sidan av dessa allmänna aspekter kunde flera detaljer nämnas som en del av denna gällande rättsuppfattning. Då detta inlägg emellertid fokuseras på en generell presentation av hela upplägget av verktyg som är mer relevanta för minoritetsskydd, kan det icke göras här.

Endast en aspekt skall här nämnas specifikt eftersom den skulle ha en direkt påverkan på Åland som en självständig stat. Det handlar om sättet på vilket man bör tackla problemen associerade med s.k. ”minoriteter i en minoritet”.

### 3.4. ”Minoritet inom minoriteten”<sup>35</sup>

Utifrån sett är minoritetsproblem ofta sedda som minoritet och majoritet placerade intill varann som bosätter sig i olika territorier klart delade längs eniska eller språkliga gränser. Verkligheten är, emellertid, ofta mycket mer komplex än så. I själva verket händer det ofta i ett territorium där minoriteten samlat sig i en mer eller mindre kompakt form så har medlemmarna i majoriteten (eller olika grupper) bildat en de facto minoritet. Det förekommer ingående dispyter huruvida de också skall vara berättigade till skydd på basen av Art. 27.

<sup>35</sup>För fler detaljer se P. Hilpold, *Der Schutz der Minderheit in der Minderheit im Völkerrecht*, in: P. Hilpold/Ch. Perathoner (red´r.) , *Die Ladiner - Eine Minderheit in der Minderheit*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag: Vienna 2005, s. 9-30 och A. Eisenberg/J. Spinner-Halev (red´r) *Minorities within Minorities . Equality, Rights and Diversity*, Cambridge University Press: Cambridge 2005.

Ingen enkel lösning kan erbjudas med respekt för själva frågan eftersom problematiken i allt väsentligt antar en helt annan form beroende på de specifika, faktiska omständigheterna. Å ena sidan kan det anföras att minoriteten inom en minoritet förtjänar samma skydd som den större minoriteten då de olika förhållandena inte skiljer sig åt i avgörande grad.

Man kan också hävda att behoven hos den förra gruppen är även mer utpräglade eftersom dessa grupper är mer sårbara på grund av deras storlek. Å andra sidan skall inte utsträckningen av det skydd som garanterats den större minoriteten lida av detta förhållande. Annars skulle risken uppstå för att majoriteten skulle kringgå sina åtaganden visavis minoritetsskyddet genom att uppmuntra inflyttning av folk som hör till majoriteten i minoritetsregionen.

Problemen med ”minoritet-inom-en-minoritet” berör, emellertid, inte bara relationerna mellan individer och staten. Det handlar också - kanske t.o.m. mer allmänt förekommande - om förhållanden mellan skilda grupper, alltså mellan de mindre och den större minoriteten. Det skulle, i själva verket, vara politiskt sett klokt att visa samma omsorg och uppmärksamhet mot den mindre gruppen som den åtnjuter av majoriteten. Det skulle mycket väl kunna vara så att den förra gruppen blir bedömd på basen av vilka normer man skapar i sitt förhållande till den senare.

Varför fäster vi så mycket uppmärksamhet kring minoritet-i-minoritet problemen i dessa sammanhang? För att Åland redan nu konfronteras med ett sådant problem. Som känt, är svenska det enda officiella språket på Åland och det talas av 92,4% av innevanarna som deras första språk. 5% av invånarna har, emellertid, finska som sitt första språk.<sup>36</sup> Om vi beaktar att den mest framträdande deklARATIONEN av Människorättskommittén i ämnet minoritet-i-minoritet kommer inga omedelbara konsekvenser som resultat av denna.

I själva verket visades i *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada* (Communications Nos. 359/1989) and 358/1989)<sup>37</sup>, knappast några stora farhågor i frågor som dessa. Dessa fall berörde ställningen hos engelsk-talande kanadensare i fransk-talande Quebec. Kommittén ansåg inte att denna grupp inrymdes inom Art. 27:

”Som i artikel 27, påpekar Kommittén, att denna bestämmelse hänför sig till minoriteter i stater; detta betyder, liksom alla hänvisningar till ”Staten” eller till ”Stater” i Konventionens bestämmelser, till de ratificerande staterna. Vidare, artikel 50 i Konventionen föreskriver att dess bestämmelser utsträcker sig till alla delar av federala stater utan begränsningar eller undantag. I enlighet härmed är minoriteter som hänvisas till i artikel

<sup>36</sup>Siffror från <http://en.wikipedia.org> (24.12.2006), Åland, s.5. Siffrorna avser år 2004.

<sup>37</sup>FN Dok. CCPR/C/4/D/359/198 och 358/1989/rev.1 (1993).



27 minoriteter inom en stat, och inte minoriteter inom en viss provins. En grupp kan konstituera en majoritet i en provins men ändå vara en minoritet i en stat och därmed berättigad till förmånerna i artikel 27. Engelsktalande medborgare i Kanada kan inte anses vara en språklig minoritet. Författarna kan därför inte göra några anspråk under artikel 27 i konventionen.”<sup>38</sup>

Dessa ”synpunkter” möttes av hård kritik både inom litteratur<sup>39</sup> och hos en del medlemmar inom människorättskommittén<sup>40</sup>. Faktum är att den ställning som tagits av kommittén för mänskliga rättigheter förefaller vara rätt formbunden. Man kan få uppfattningen att kommittén helt enkelt försökt bortse ifrån det underliggande problemet eller definiera bort det.

Som vi skall se senare, inom ramen för Framework Convention for the Protection of National Minority, har detta problem stött på mycket större noggrannhet. Man kan anta att problemet ”minoritet inom minoriteten” var för känsligt för att tas itu med på en internationell nivå. Man får hoppas att kommittén (HRC) i framtiden kommer att ändra sin ståndpunkt. Det breda erkännande som konceptet ”minoritet inom minoriteten” har nått på den europeiska regionala nivån borde kunna ge ett viktigt bidrag härvidlag.

I varje fall kommer artikel 27, så snart Åland blir självständigt, att bli tillämplig också på den finskspråkiga befolkningen på Åland. Följderna av ”minoritet inom minoriteten” kommer inte längre att vara relevanta för Ålands del.

Man kunde, emellertid, anföra att en grupp på 1.300 finskspråkiga inte är tillräckligt stor för att komma ifråga för minoritetsskyddsåtgärder. Detta ställningstagande berör en mycket känslig del av internationell minoritetslagstiftning, frågan om en minoritets minimistorlek.<sup>41</sup> Det är intressant att notera att denna fråga behandlades mycket ingående av prof. Francesco Capotorti under arbetet med sin berömda undersökning om minoritetsrättigheter.<sup>42</sup> Han

---

<sup>38</sup>Ibid., par. 11.2

<sup>39</sup>Se bl.a., P.Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz o.a. 2001, s.155.

<sup>40</sup>Se, speciellt, den personliga åsikten hos Mrs. Elizabeth Evatt o.a.:

”Att ha en snäv uppfattning om betydelsen av minoriteter i artikel 27 kunde resultera i att statsparter inte skulle ha någon förpliktelse under konventionen att tillförsäkra att en minoritet i en autonom provins skulle åtnjuta skydd enligt art. 27 där det inte var klart att gruppen i fråga var en minoritet i staten betraktad som en enhet”.

<sup>41</sup>41 Se, för en god överblick över denna fråga, V. Grammatikas, *The Definition of Minorities in International Law: A Problem Still Looking for a Solution*, i: 52 *Revue hellénique de droit international* 1999, s. 321-364 (350s.).

<sup>42</sup>Se F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. (UN Sales, New York, 1991), par. 38-41.



ledde i bevis att de flesta stater som tagit ställning i denna fråga ansett detta inte vara någon speciellt viktig fråga men, å andra sidan, de hade rätt divergerande åsikter:

”Med avseende å frågan om antal har regeringar som kommenterat denna punkt hållit för att antalet personer som hör till en etnisk, religiös eller språklig grupp inte bildar något viktigt inslag när det gäller att definiera termen ”minoritet”.

Nämnas bör också, att deras uttalanden innehåller få medgivanden beträffande om ett antal borde nå en specificerad proportion av den totala befolkningen för att föranleda en speciell behandling för medlemmarna i sagda minoriteter.

Finlands regerings yttrande gick ut på att antalet personer som hör till en minoritet inte är, som sådan, en relevant faktor vid definierandet av av termen ”minoritet”, men det är uppenbart att gruppen måste bestå av ett betydande antal människor före den är en faktor av betydelse i ett samhälle.

Enligt Italiens regering har storleken härvid mycket liten betydelse.

Hollands regering kom till att:

”Definitionen av termen ”minoritet” ... med rätta hävdar att den borde syfta på en grupp som till sin numerär är mindre än resten av befolkningen i den stat den hör till. En slutsats man kan komma till är att det måste finnas en grupp, så att en individ inte kan bilda en minoritet enligt innebörden i artikel 27 i den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Inom dessa ramar synes gruppens storlek inte vara relevant i fråga om där fanns en minoritet i artikelns mening eller inte.”

Den svenska regeringen angav att *”konceptet en etnisk eller nationell minoritet i Sverige skulle förutsätta att ifrågavarande grupp bestod av åtminstone ett hundra individer.”*

Följande förslag i detta sammanhang i litteraturen förefaller vara välbetänkta:

”Åsikten att ett antal personer krävs för bevarandet av en grups karakteristik är en mycket användbar vägledning när det gäller storleken av varje individuell minoritet, om den kombineras med kraven för en grupp att forma ett verkligt kompakt element inom samfundet, i betydelsen att ”kompaktheten” är nödvändig för bevarandet av gruppens kännetecken, svåra att annars uppnå<sup>43</sup>”

---

<sup>43</sup>Se V. Grammatikas (not 41), s. 351.

Tillämpat på den finskspråkiga gruppen på Åland kan man utan tvekan påstå att denna grupp är tillräckligt omfattande för att bevara gruppens karaktäristika och att de är tillräckligt starkt bevarade. Naturligtvis är den roll som antalet spelar i detta sammanhang alltid relativ. En grupp på 1.300 människor skulle vara mycket liten i ett land med t.ex. en miljon invånare. Den är, emellertid, rätt omfattande i ett land med 27.000 invånare. Det finns därför ingen anledning att ta sin tillflykt till 100-personers-kriteriet föreslaget av Sveriges regering för att kunna dra slutsatsen att i ett självständigt Åland skulle den finskspråkiga gruppen vara tillräckligt stor för att kunna anses vara en minoritet (om medlemmarna så önskade).

### 3.5. Förklaringen om rättigheter för personer hörande till nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter den 18 december 1992<sup>44</sup>

Trots att detta dokument inte binder staterna juridiskt kan det sägas, utan tvekan, att 1992 års minoritetsförklaring representerar ett viktigt inslag för ett ytterligare förfinande av minimistandarden för internationella minoritetsrättigheter. Följande moment i Deklarationen kan tjäna som höjdpunkter här:

- Förklaringen går längre än formuleringarna i art. 27 då den inte bara förhindrar diskriminering men också tillskriver positiva rättigheter ("personer som hör till nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter har rätten att (...)". Sålunda får "rättsuppfattningen" rådande hos HRC i art. 27, en stark bekräftelse.

- Som redan nämnts, har en kontrovers pågått länge kring frågan om art. 27 innehåller även positiva förpliktelser. Deklarationen lämnar inga tvivel kring att det finns sådana förpliktelser och kräver även ett "gynnande av minoritetsidentiteter"<sup>45</sup>

- Beträffande det materiella innehållet av deklARATIONEN måste nämnas att villkoren om språk och utbildningsfrågor inte är speciellt långtgående, speciellt med hänsyn till det faktum att i början av 1990-talet avfattarna av deklARATIONEN kunde ha hänvisat till omfattande praxis hos internationella or-

<sup>44</sup>UNGA Res. 47/135. Se allmänt om denna Deklaration P. Hilpold, Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, 1994, sid 31-54; Thornberry, The UN Minority Rights Deklaration, i: A. Phillips/A. Rosas (red.), Universal minority rights, Abo Akademi University: Abo/Turku 1995, s. 13-75.

<sup>45</sup>Se par. 1.1 i Deklarationen: "States shall protect the existence and national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity."

ganisationer och hos stater, som agerat ensidigt, bilateralt eller i multilateralt sammanhang.

Å andra sidan understryker deklarationen vikten av deltaganderättigheter.<sup>46</sup>

Längre gående är bestämmelserna i paragraferna 2.4 och 2.5 i Deklarationen enligt vilka personer som hör till minoriteter har *”rätt att grunda och upprätthålla egna sammanslutningar”* och, respektive, *”rätten att grunda och upprätthålla, utan urskillning, fria och fredliga kontakter med andra medlemmar i gruppen och med personer som hör till andra minoriteter, likaväl som gränsöverskridande kontakter till andra stater med vilka de har samhörighet genom etniska, religiösa eller språkliga band”*.

Båda rättigheterna har central betydelse för minoritetens politiska och kulturella överlevnad.

Av en närmast nyskapande karaktär är den andra bestämmelsen som kan tjäna som underlag för moderländers (kin states)<sup>47</sup> anspråk att få upprätthålla sina kontakter med närbesläktade minoriteter i grannländer (eller, vice versa, för respektive minoritet att försvara sådana kontakter).

För ett självständigt Åland skulle dessa stadganden vara speciellt relevanta eftersom man kan utgå ifrån att den finskspråkiga minoriteten skulle vara starkt intresserad av att hålla nära förbindelser med sitt moderland, Finland.

På det hela taget kan sägas att artikel 27 i den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter länge har underskattats när det gäller dess kapacitet till nytänkande avseende internationella minoritetsrättigheter. Ännu i våra dagar pågår en utveckling härvidlag. Med tillsättande av en arbetsgrupp för minoriteter 1995 och en oberoende expert på minoritetsfrågor tio år senare, har FN visat sig vara kapabel att hålla sig a jour med nya behov och nya krav. Ett självständigt Åland skulle därför hela tiden utsättas för kravet att beakta dessa nya utvecklingar. Man kan också hävda att en åländsk statspart skulle bli en viktig aktör tillsammans med de statsparter som medverkar till en vidare utveckling av internationell minoritetslagstiftning.

<sup>46</sup> Se par. 4.5 i Deklarationen ”States should consider appropriate measures so that persons belonging to minorities may participate fully in the economic progress and development in their country.”

<sup>47</sup> Beträffande ”moderländers” ställning i internationell rätt se P. Hilpold/Ch. Perathoner, Die Schutzfunktion des Mutterlandes im Minderheitenrecht, Berlin-Verlag, Berlin 2006.

### 3.6 Ytterligare skyldigheter om minoritetsskydd i konventionen (ICCPR)

Medan art. 27 utan tvekan innehåller skyldigheter i konventionen med den mest omedelbara betydelsen för minoritetsskydd har också andra krav i detta människorättsdokument avsevärd betydelse för minoriteter och skulle därför behöva tagas hänsyn till i detta sammanhang, ifall Åland blev självständigt och ratificerade konventionen.

Dessa artiklar är som följer:

#### *Art. 1*

”1. Alla folk har självbestämmanderätt. Med stöd av denna rätt äger de fritt bestämma sin politiska ställning och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena.

2. Alla folk får för sina egna syften fritt förfoga över sina naturrikedomar och -tillgångar, dock får detta ej ske till förfång för de förpliktelser, som härrör från de på principen om det gemensamma intresset grundade internationella samarbetet på det ekonomiska området och den internationella rätten. I intet fall får ett folk berövas sina utkomstmöjligheter. (...)”

Kommittén för mänskliga rättigheter har alltid gjort en klar distinktion mellan rättigheterna i art. 27 och självbestämmanderätten. Se, t.ex. A.B. et al. v. Italien:

”3.2. Beträffande författarens ställningstagande i tilläggsprotokollet, hänvisar kommittén till sin bestående rättssyn, som i enlighet med art. 1 i tilläggsprotokollet kan mottaga och överväga klaganden endast om de utgår ifrån individer som hävdar att deras individuella rättigheter har kränkts av stat som bundit sig till tilläggsprotokollet. Även om alla folk har självbestämmanderätt och rätten att fritt bestämma om sin politiska tillhörighet, och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena, och får, för egen räkning, fritt disponera över sina naturrikedomar och -tillgångar, har kommittén redan bestämt att inga krav på självbestämmande får tillföras det fakultativa protokollet.

Sålunda, behöver inte kommittén bestämma huruvida den etnisk-tyska befolkningen i Sydtyrolen är ett ”folk” under artikel 1 i människorättskonventionen.”

Även om självbestämmanderätten därför, inom ICCPR-systemet, inte

är någon försvarbar rättighet i betydelsen att individer eller grupper skulle kunna klaga på basen av tilläggsprotokoll nr 1., är den icke desto mindre av avsevärd betydelse för minoritetsskyddet.

Rätten till självbestämmande skall inte jämföras - vilket ofta händer - med rätten till utbrytning.<sup>48</sup> Inom ett bredare, mer allmänt koncept gällande självbestämmande, den interna dimensionen, det s.k. ”interna självbestämmandet” växer alltmer i betydelse.

Därvid vidtas intensiva ansträngningar att utveckla nya instrument på basen av vilka minoriteter kunde integreras mer effektivt i den demokratiska beslutsprocessen. Självbestämmande blir på den grunden ett instrument för att bättre implementera rätten till effektivt deltagande. På senare tid har viktiga studier i detta ämne presenterats för FN:s Working Group on Minorities.<sup>49</sup>

På det hela taget kan man säga att förhållandet mellan självbestämmanderätten och rätten för minoriteter innehåller avsevärda möjligheter för en framtida utveckling då självbestämmanderätten alltmer åter-definieras som ett viktigt verktyg för att införa demokrati.<sup>50</sup>

<sup>48</sup>Se i detta hänseende, P. Hilpold, Self-Determination in the 21th Century - Modern Perspectives for an Old Concept, in: 36 Israel Yearbook on Human Rights 2006, ss. 247-288.

<sup>49</sup>J. Bengoa, Minorities and self-determination, E/CN.4/Sub. 2/AC.5/2004/WP.1 och M. Weller, Towards a General Comment on Self-Determination and Autonomy, E/CN.4/Sub.2/AC5./2005/WP.5. Se även allmänt i detta ämne också G. Pentassuglia, State Sovereignty, Minorities and Self-Determination: A Comprehensive Legal View, 9:4 International Journal on Minority Group Rights, 2002 sid. 303-324.

<sup>50</sup>Det finns, naturligtvis, ytterligare en sida av förhållandet mellan självbestämmanderätten och minoritetsskydd. Som bekant finns speciella åtaganden i kraft för att skydda urbefolkningar. Dessa grupper kan, å ena sidan, dra nytta av FN:s minoritetsskyddssystem men å andra sidan, är de också förmånstagare av specifika och mer långtgående skyddsstadganden. I detta sammanhang måste ILO Convention No 169 från år 1989 nämnas. Sedan 1994 har en Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples legat hos FN:s människorättskommission och först i juni 2006 var den slutligt godkänd av Human Rights Council. Den väntar fortfarande på godkännande av FN:s generalförsamling. Huvudorsaken till detta motstånd hos statssamfundet beträffande det exakta sättet på vilket frågan om självbestämmande behandlas i denna deklaration. I själva verket innehåller art. 31 i Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples följande villkor: ”Urbefolkningar har, enligt en specifik form av sina rättigheters utövande, rätt till autonomi eller självstyrelse i frågor som berör deras interna och lokala angelägenheter, inkluderande kultur, religion, utbildning, information, media, hälsa, bebyggelse, anställning, socialvård, ekonomiska angelägenheter, land och naturtillgångar, miljö och intrång av icke-medlemmar, såväl som sätt och metoder för att finansiera dessa autonoma funktioner.”

Det förefaller som om regeringar inte är beredda att acceptera ett koncept av självbestämmande som är så långtgående. Å andra sidan kan det inte finnas något tvivel om behovet att skapa speciella skyddsinstrument för urbefolkningar har skapat en stark impuls till ett vidare utvecklande av konceptet självbestämmande. Då Åland inte f.n. har problem med rättigheter för urbefolkning, är det inte nödvändigt att gå in i detaljer avseende detta specifika ämne.

*Art. 25*

”Varje medborgare skall ha rätt och möjlighet, utan någon av de uttryckliga åtskillnaderna i artikel 2 och utan oskäligen begränsningar:

- (a) Att delta i handhavandet av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud;
- (b) Att välja och vara valbara vid periodiska och hederliga flerpartival förrättade på grundval av allmän och lika rösträtt med hemlig omröstning varigenom garanteras att väljarnas vilja kommer fritt till uttryck;
- (c) Att få tillträde, på grundval av principiell likställdhet, till offentlig tjänst i sitt land.”

Betydelsen av dessa stadganden för minoritetsskyddet har blivit helt klar först under senare år. Generellt har man ansett att en modern förståelse av minoritetsrättigheter måste dra sig undan en förmyndaraktig inställning till skydd och att snarare fokusera sig på personers effektiva deltagande i beslut som rör den minoritet som de hör till.

Detta stadgande är också avgörande vid en nytolkning av demokratibegreppet.

Ett karakteristiskt drag hos demokratin är inte, som man ofta hävdar, beslut tagna av en majoritet utan snarare en mångsidig sammansmältning av alla element i ett samhälle i den beslutsfattande processen. I detta sammanhang har demokratikonceptet ”consociational democracy” utvecklats.<sup>51</sup>

Samtidigt som denna modell generellt sett är viktig för en vidareutveckling av moderna demokratiska begrepp, är den grundläggande för ett mångsidigt hänsynstagande gällande minoritetsrättigheter i juridiska sammanhang, av en högre ordning.

*Art. 26*

”Alla är lika inför lagen och är berättigade till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende skall lag hindra all åtskillnad och garantera alla personer ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt”.

Utan art. 27 skulle art. 26 utan tvekan vara den viktigaste bestämmelsen i konventionen rörande minoritetsskyddet. Med beaktande av texten rörande

<sup>51</sup>Se A. Lijphart, *Consociational democracy*, i: *21 World Politics*, 2/1969, sid 207-225 och A. Lijphardt *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press: New Haven CT 1977

specifika skyddsåtaganden för minoriteter i konventionen får art. 26 i detta sammanhang endast en underordnad roll.

Förbudet mot diskriminering förhindrar inte antagande av positiva åtgärder.

Detta är ett resultat som kommer automatiskt tack vare ICCPR. I själva verket skulle art. 27 förlora mycket av sin relevans om positiva steg vore förbjudna.

Kommittén har uttryckt i en allmän kommentar Nr. 18, följande åsikt om förhållandet mellan förbudet av diskriminering och positiv särbehandling.:

”Kommittén önskar också poängtera att jämlikhetsprincipen ibland ålägger partsstater att vidta positiv särbehandling för att minska eller eliminera förhållanden vilka åsamkar eller bidrar till att för framtiden skapa diskriminering som förbjudits av Konventionen.<sup>52</sup>

I till exempel, en partsstat där allmänna förhållanden hos någon speciell del av befolkningen skulle stoppa eller förminska dess åtnjutande av mänskliga rättigheter, skulle staten vidta specifika åtgärder för att korrigera dessa omständigheter. Sådana åtgärder kan innebära att för en viss tid ge en del av ifrågavarande befolkning viss förmånsbehandling i särskilda angelägenheter, jämfört med resten av befolkningen. Så länge dylik behandling behövs för att rätta till diskriminering är det en fråga om laglig särbehandling enligt Konventionen.”

Det är sant att begreppet positiv särbehandling (generellt sett), måste särskiljas från positiva mått och steg i allmänhet (i samband med minoritetsskydd). Faktum är att medan de förra åtgärderna till sin natur är temporära, så kan de senare vara i kraft för all framtid.

Å andra sidan är de båda uttryck för behovet att skilja mellan begreppet icke-diskriminering på ett sätt som möjliggör en kompensation för orättvisor i det förgångna och att bibehålla inslag av mångfald i ett samhälle som annars inte skulle kunna överleva.

## 5. Internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD)<sup>53</sup>

Konventionen förbjuder alla former av diskriminering. Det får inte finnas några tvivel om att kampen mot diskriminering är central när det gäller initia-

<sup>52</sup>Se General Comment No. 18 of 10/11/1989, par. 10.

<sup>53</sup>Se GA Res. 2106A (XX) av den 12.12.1965. Den stod klar för undertecknande den 7.3.1966. Trädde i kraft 4.1.1969. Den 6.12.2006 hade den 173 undertecknande parter..

tiv rörande mänskliga rättigheter. Som vi noterat har för minoriteter specifika stadganden antagits som är avsedda att kämpa mot diskriminering mer rakt på sak. Icke desto mindre kvarstår CERD:s avsevärda betydelse också i detta sammanhang både som ett tilläggsinstrument (subsidiary) för skydd och för dess bekräftande funktion. Det måste nämnas att konceptet "ras" har under tiden förlorat sin särskilda betydelse då det har konstaterats att raser som sådana icke existerar.<sup>54</sup>

Vid första påseende ligger det nära till hands att dra en klar skiljelinje mellan initiativ för minoritetsskydd och anti-diskriminerande åtgärder. I praktiken definierar art. 1 i CERD "rasdiskriminering" mycket vitt, för att med säkerhet omfatta även diskriminering riktad mot personer som hör till minoriteter och urbefolkningar.<sup>55</sup>

"1. I konventionen skall termen "rasdiskriminering" innebära allt åtskiljande, uteslutande, begränsande eller preferens baserad på ras, hudfärg, börd, nationell eller etniskt ursprung, som har för avsikt - eller som följd - att upphäva eller försvaga erkännandet, åtnjutandet eller utövandet på en likvärdig grund, av mänskliga rättigheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella, eller andra samhällsområden".

Tillämpligheten av CERD på minoritetsfrågor har klart bekräftats av Kommittén.

"Kommittén understryker att, i enlighet med definitionen given i art. 1, par. 1, i den Internationella konventionen mot alla former av rasdiskriminering, konventionen gäller alla personer som hör till olika raser, nationella eller etniska grupper eller urbefolkningar." (...)

#### *Art. 4*

"Konventionsstaterna fördömer all propaganda och alla organisationer, som grundar sig på uppfattningar eller teorier att någon ras eller persongrupp avviss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form, och förbinder sig att vidtaga omedelbara och konkreta åtgärder syftande till att avskaffa allt främjande eller utövande av sådan diskriminering."<sup>55</sup> (...)

<sup>54</sup>66 Cfr. M. Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, supra note 56, s.98.

<sup>55</sup>Cfr. General Recommendation No. 24 av 27.8.1999.



”Konventionsstaterna förbinder sig att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra envar, utan åtskillnad grundad på ras, nationalitet eller etniskt ursprung, likhet inför lagen (...) i en omfattande förteckning av rättigheter medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella i denna artikel.”

## 6 Konvention om barnets rättigheter 1989 (CRC)<sup>56</sup>

Ingen annan människorättskonvention har blivit ratificerad av så många stater. Detta kan anses vara bevis för att:

- texten har blivit synnerligen väl avfattat för att uttrycka en utomordentligt bred konsensus inom det internationella statssamfundet.
- bortom alla kulturella, religiösa och ideologiska dispyter, som så ofta delar människorättsamfundet, råder praktiskt taget konsensus om behovet att garantera barnen ett speciellt skydd.
- den barncentrerade vision på vilken detta dokument är baserad, är ett uttryck för ett mycket modernt synsätt på barnskydd som funnit ett överraskande brett godkännande även bland grupper och nationer som traditionellt anser sig vara rätt konservativa.<sup>57</sup>

## 7. Konventionen för skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter<sup>58</sup>

Den europeiska Konventionen för skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter från år 1950, innehåller inga speciella stadganden gällande skydd för minoriteter trots flera försök att avfatta passande normer i konventionstexten, både vid dess ursprungliga avfattande och efteråt under den pågående godkännandeprocessen.

Art. 14 nämner emellertid minoriteter och lämnar åtminstone ett indirekt skydd:

<sup>56</sup>Antagen och öppnad för undertecknande, ratificering och antagande av Generalförsamlingen res. 44/25 den 20.11.1989. Konventionen trädde i kraft den 2.9.1990. Fr.o.m. den 6.12.2006 har denna konvention 193 parter.

<sup>57</sup>USA (tillsammans med Somalia) har inte ratificerat denna konvention. President George Bush förkastade inte själva dokumentet men han i tog en rätt kritisk ställning mot det:

”Konventionen om barnets rättigheter må vara ett positivt verktyg för att främja barnets säkerhet i de länder som antagit den. Men vi tror att texten går för långt när den hävdar berättiganden baserade på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. (...) Mänskliga rättighetsbaserade aspekter (...) skapar betydande problem i denna text.” Cfr. <http://wnd.com.news.article.asp?ARTICLE-ID=21590>, citat enligt [e.wikipedia.org](http://e.wikipedia.org) (1.2007).

<sup>58</sup>CETS No. 5 Öppnad för undertecknande: 4.11.1950. Trädde i kraft: 3.9.1953. Antal ratifikationer/godkännanden den 6.1.2007: 46. För en detaljerad analys av minoritetsskydd inom Europarådet se P. Thornberry/A.M. Estebanze, Minoritetsrättigheter i Europa, Europarådets publ.: Strasbourg 2004.

”Åtnjutandet av rättigheter och friheter i denna Konvention skall säkerställas utan åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, tillhörighet till nationell minoritet, egendom, börd eller ställning i övrigt.”

Många hoppades att organen i Strasbourg på basen av detta stadgande, skulle tillföra åtminstone något skydd för minoritetsmedlemmar. Dessa förhoppningar kom emellertid på skam och Kommissionen uttryckte klart sin restriktiva inställning i Art. 14 in X v. Austria 88:<sup>59</sup>

”(...) skyddet för individuella medlemmar av en minoritet är begränsat avseende rättigheten att inte bli diskriminerad i åtnjutandet av Konventionens rättigheter på basen av att de hör till en minoritet.”

Icke desto mindre, vid ett flertal tillfällen stod det klart att det finns flera stadganden i Konventionen som ansluter sig till minoritetsskyddet, som Art. 8 (rätten till skydd för privat- och familjeliv); Art 9. (tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet); Art. 10 (yttrandefrihet) och Art. 11 (mötes- och föreningsfrihet).

Vetenskaplig forskning om Konventionens bidrag till ett effektivare minoritetsskydd i Europa karaktäriseras å ena sidan av uttryck för besvikelse över tidigare ställningstaganden av Strasbourg-organen i denna fråga och, å andra sidan, uttalanden innehållande försiktig optimism om organens framtida inställning.<sup>60</sup>

Nyligen har dessa förhoppningar igen kommit på skam genom Europadomstolen för mänskliga rättigheter i fallet *Gorzelik*.<sup>61</sup> Domstolen bekräftade å ena sidan vikten av föreningsfrihet, speciellt för medlemmar av minoriteter, men erkände å andra sidan regeringarnas mycket breda marginal av värderingar vid införandet av begränsningar i denna rättighet:<sup>62</sup>

”Domstolen finner att rätten till föreningsfrihet är speciellt viktig för personer som hör till minoriteter, inkluderande nationella och etniska minoriteter, och att, som uppställts i inledningen till Europarådets ramkonvention ”ett mångsidigt och genuint, demokratiskt samhälle skall inte bara skydda den etniska, kulturella, språkliga och religiösa identiteten hos envar som hör till en nationell minoritet, men också skapa lämpliga förhållanden för dem att uttrycka, bevara och utveckla denna identitet.

---

<sup>59</sup>Godk. No 8142/78, EurCommHR, beslut 10.10.1979.

<sup>60</sup>Se, t.ex. G. Pentassuglia, *Minorities in international law*, Europarådet: Strasbourg 2002, s. 126.

<sup>61</sup>Application No. 441/58/98, Judgment, Decision 17.2.2004.

<sup>62</sup>Ibid., par. 93.

Bildandet av en förening för att uttrycka och utveckla dess identitet kan faktiskt hjälpa minoriteten att bevara och upprätthålla sina rättigheter.”

”Föreningsfrihet är emellertid inte absolut och det måste accepteras att där en förening, genom sin verksamhet eller sina mål uttryckligen eller obetingat deklarerat i sitt program, den äventyrar statens institutioner eller andras rättigheter och friheter. Art. 11 fråntar inte staten makten att skydda dessa institutioner och personer (...)”<sup>63</sup>

”Icke desto mindre måste denna maktbefogenhet användas sparsamt (...)”<sup>64</sup> ”När domstolen gör sin fingranskning, är dess uppgift inte att med sin egen syn byta ut nationella myndigheters synsätt, då dessa är bättre lämpade än en internationell domstol att besluta både om lagpraxis och mått av införande, utan att granska under art. 11 de beslut de senare fattat vid utövandet av sin bestämmanderätt(...)”.

Detta utslag innehåller viktiga principer som verkar till minoriteters fördel och, att Domstolen ställde sig försiktig, som den var tidigare när det gällde att lösa frågan om det var lämpligt att ingripa i regeringsavgöranden vid tolkningar av dessa stadganden.

Även denne skribent önskar förena sig med de förespråkare i litteraturen, som hävdar att det finns omfattande potential för att stärka minoriteters ställning inom systemet för Konventionen (ECHR), speciellt vid beaktande av protokoll No. 12<sup>65</sup> som innehåller ett generellt förbud mot diskriminering. Enligt art. 1 i detta protokoll ”*åtnjutande av vilken som helst laglig rättighet skall tillförsäkras utan åtskillnad på någon grund som kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationell eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, egendom, börd eller ställning i övrigt.*”

Det finns, emellertid, flera varningar att anföra:

- Det finns fortfarande inga explicita stadganden rörande minoritetsskydd i detta protokoll.
- Antalet ratifikationer är fortfarande rätt lågt.<sup>66</sup>
- Det är sannolikt att Domstolen kommer att fortsätta med sin försiktighet när den behandlar minoritetsfrågor på grund av motstånd mot en större öppenhet mot minoritetsfrågor hos flera av statsparterna.

---

<sup>63</sup>Ibid., par. 94

<sup>64</sup>Ibid., par. 995

<sup>65</sup>CETS Nr. 177. Ikraftträdande: 1 april 2005-

<sup>66</sup>Ännu den 13 januari 2007 har detta protokoll ratificerats endast av 14 av Europarådets 46 medlemsstater.

Å andra sidan, är det också sannolikt att systemet med konventioner i framtiden måste gripa sig an minoritetsfrågor i större utsträckning än som varit fallet hittills på grund av en stor utvidgning av omfattningen av dess behörighetsrevir. Det återstår att se hur länge det är möjligt att - på det hela taget - ignorera minoritetsfrågan.

Ramkonventionen för skyddet av nationella minoriteter utövar en stark dragningskraft mot ett brett erkännande och acceptans av minoritetsrättigheter i Europa. Nuvarande praxis hos de olika parterna och institutionerna som hanterar mänskliga rättigheter och minoritetsrättigheter, att verka ensamma, skapar överflöd och tomrum. Det är förståeligt, upp till en viss nivå, att det förekommer konkurrens (och avundsjuka) mellan dessa olika institutioner, och att vissa konventionsstater anstränger sig att undvika långt gående förpliktelser på ett politiskt mycket känsligt område - som det om minoritetsskydd -går den framtida trenden i motsatt riktning. Därför är motståndet mot en mer uttalad inblandning i minoritetsfrågor också inom den europeiska konventionen alltmer otidsenlig.

Om vi kastar blickarna på den åländska situationen måste vi minnas att Finland redan ratificerat protokoll No. 12. Ett självständigt Åland skulle antagligen inte ha några svårigheter att respektera de åtaganden som följer med Konventionen (ECHR) och med protokoll No. 12. Med tanke på dess speciella historiska erfarenheter kommer ett självständigt Åland snarare att konfronteras med en utmaning att ytterligare förbättra sitt system för mänskliga rättigheter i syfte att även förstärka skyddet av minoritetsrättigheter.

## 8. Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter<sup>67</sup>

Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter är det första bindande multilaterala verktyg som ägnar sig enbart åt minoritetsskydd. Som ramkonvention lämnar den en del spelrum för konventionsstaterna med hänsyn till genomförandet av dess stadganden. Icke desto mindre har de senaste årens övervakningsprocess visat att dessa åtaganden är långt mer stringenta och specifika än en första genomläsning av fördraget ger vid handen.

Övervakningen sköts av Europarådets ministerkommitté tillsammans med en rådgivande kommitté, ett organ med 18 individuella experter. Karaktäristiskt för denna process är den pågående dialogen mellan alla inblandade parter.

Till slut blir resultatet en samförståndslösning ("agreed solution") i vil-

---

<sup>67</sup>Antagen den 2/11 1994, av Europarådets ministerkommitté. Öppnad för undertecknande den 1/2 1995.

ken det är möjligt att uttala berättigad kritik men på samma gång göra klart att denna kritik kommer att accepteras av konventionsstaterna. Detta förstärker avsevärt möjligheterna till ett lyckat genomförande.

För vårt ändamål är övervakningsprocessen gällande Finland av speciellt intresse då den är lämpad att visa de första tecknen på möjliga resultat av en övervakning av ett självständigt Åland.

I den första statliga rapporten den 16/2 1999<sup>68</sup> har Finland avdelat betydande utrymme åt det speciella förhållandet med den svenskspråkiga befolkningen i Finland i allmänhet och den på ålandsöarna i synnerhet. De kvalificerade sig som "svenskspråkiga finländare" och som en "språklig minoritet".

Skulle de "svensktalande finländarna" anses vara en minoritet enligt ramkonventionen? Den rådgivande kommittén har tagit klar ställning i detta avseende i sin första åsikt om Finland, antagen den 22/9 2000.<sup>69</sup>

"Rådgivande kommittén har blivit informerad av Finlands svenska folkting om att man anser att svenskspråkiga finländare inte är en nationell minoritet i enlighet med syftet med ramkonventionen.

Samtidigt har ett antal personer som hör till denna minoritet informerat rådgivande kommittén (...) att de önskar kunna lita på det skydd som ramkommittén stadgar.

Regeringens anser i sin rapport att de svenskspråkiga finländarna de facto är omfattade av ramkonventionen. Rådgivande kommittén anser att de svenskspråkiga finländarna väl kan lita på det skydd som stadgandena i ramkonventionen tillhandahåller.

Samtidigt understryker rådgivande kommittén att i enlighet med Artikel 3. par. 1 i ramkonventionen, kan varje berörd person själv avgöra huruvida han/hon önskar bli skyddad av principerna i ramkonventionen."<sup>70</sup>

Mycket intressanta - för att tjäna våra syften - är uttalandena i paragraf 17 i denna åsiktsförklaring:

"Enligt rapporten, kan den finskspråkiga befolkning som lever och bor i landskapet Åland anses vara en "minoritet-inom-en-minoritet. Beaktande den nivå av självbestämmande - och formerna av maktutövande som landskapet Åland utövar, är rådgivande kommittén av den åsikten att den finskspråkiga befolkningen där också kunde ges möjlighet att lita på det skydd som ramkonventionen ger så långt landskapet Ålands kompetens det medger. Rådgivande kommittén är av den åsikten att Finland borde beakta detta i sina konsultationer med de berörda."

<sup>68</sup>ACFC/SR (1999) 003.

<sup>69</sup>ACFC/INF/OP/I (2001) 002.

<sup>70</sup>Ibid., par. 16.

Som redan påpekats, har människorättskommittén tidigare intagit en mycket mer restriktiv ställning. Därför är uttalandena av rådgivande kommittén att ses som närmast revolutionerande då de innehåller ett oförbehållsamt erkännande av konceptet ”minoritet-inom-minoriteten”. Rådgivande kommittén bidrog med sina ställningstaganden till ett genombrott i den sedan länge pågående diskussionen.<sup>71</sup>

När Åland blir självständigt kommer denna situation igen att ändra: den finsktalande gruppen på Åland skulle bli en minoritet i varje mening i internationell lag. Även om människorättskommittén (CHRC) vidhöll sin tidigare rättsuppfattning kunde inte denna grupps minoritetsstatus ifrågasättas.

## 9. Europeisk stadga för regionala språk eller minoritetsspråk<sup>72</sup>

Stadgan förnyar synen på minoritetsskydd: själva språken - inte personerna som hör till minoriteter - är de omedelbara mottagarna av denna konvention. Dess huvudsakliga syfte är kulturellt även om strävan mot detta mål inte kan skiljas från de människorättsliga målen denna stadga riktar sig till. Syftet med denna konvention är därför att ”gynna regionala och minoritetsspråk som är en hotad aspekt av Europas kulturella arv, och å andra sidan, att möjliggöra för de som som talar att regionalt- eller minoritetsspråk att använda detsamma i privat och offentligt liv.”<sup>73</sup>

Denna konvention är baserad på åtta grundläggande principer och målsättningar:

- erkännande av regionala och minoritetsspråk som ett uttryck för kulturell rikedom.
- respekt för regionala eller minoritetsspråks geografiska utbredningsområden.
- behovet av bestämda åtgärder för att gynna sådana språk
- underlättande och/eller uppmuntrande av användningen av dessa språk, i tal och i skrift, i det allmänna och privata livet.
- stadganden om ändamålsenliga former och medel för att lära ut och studera sådana språk i alla relevanta stadier.

<sup>71</sup>Se i denna fråga även P. Hilpold, *Der Schutz der Minderheit in der Minderheit im Völkerrecht*, in: P. Hilpold/Ch. Perathoner (eds.), *Die Ladiner - Eine Minderheit in der Minderheit*, NWV et al.: Vienna et al. 2005, ss. 9-30.

<sup>72</sup>CETS No. 148. Öppnad för undertecknande: 5 november 1992. Ikraft: 1 mars 1998. Antal ratificeringar/anslutningar per 5/1/2007: 22. För Finlands vidkommande har detta fördrag trätt ikraft den 1 mars 1998 (dvs. dagen för fördragets allmänna ikraftträdande)

<sup>73</sup>Se Council of Europe, Legal Affairs, *The European Charter for Regional or Minority Languages*, [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/regional\\_or\\_minority\\_languages/1](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/regional_or_minority_languages/1) (senast besökt 6 januari 2007).

- främjande av lämpliga transnationella utbyten.
- förbud för alla former av orättvist åtskiljande, uteslutande, begränsningar eller företräden, avsedda att i samband med användande av regionala eller minoritetsspråk, avskräcka eller äventyra dess bevarande eller utvecklande.
- främjande av stater av ömsesidig förståelse mellan alla språkgrupper i landet.<sup>74</sup>

Varje undertecknande part har att rätta sig efter bestämmelserna i Part II i Stadgan (som innehåller målsättningar och principer) angående alla regionala och minoritetsspråk som talas inom dess territorium som måste specificeras vid det tillfälle då respektive stat blir en part under traktatet.<sup>75</sup>

Avseende vart och ett av dessa språk påtar sig varje statspart att tillämpa ett minimum av 35 paragrafer eller underparagrafer valda från Part III i Stadgan, inkluderande minst tre från Art. 8 och 12 (rubricerade, ”undervisning” och ”kulturella aktiviteter och möjligheter) och en från var och en av artiklarna 9, 10, 11 och 13 (rubricerade, respektive, rättsliga myndigheter”, ”förvaltande myndigheter och den offentliga sektorn”, ”media” och ”ekonomiskt samt socialt/offentligt liv”).

I ett självständigt Åland skulle mycket uppmärksamhet behöva ges åt finska språkets ställning.<sup>76</sup> Det är också uppenbart att gällande språkbestämmelser på Åland skulle förändras. Medan den nuvarande viktigaste uppmärk-

---

<sup>74</sup>Ibid. Se Art. 7 I Konventionen

<sup>75</sup>Art. 2

<sup>76</sup>Detta är inte rätta platsen för en detaljerad analys av de enskilda rättigheter som skulle medges medlemmarna i en finsk minoritet. Som exempel skulle denna grupp utan tvekan ha rätt att etablera privata utbildnings- och fackskolor (se Art 13. FCNM). Å andra sidan är det öppet för diskussion i vilken utsträckning medlemmarna av denna grupp kunde vänta sig en positiv särbehandling av staten. Å ena sidan skulle detta säkerligen innebära ekonomisk hänsyn beroende på tillgångar avsedda för respektive stat. Å andra sidan finns en allmän trend att bli uppmärksam, enligt vilken positiva mått och steg inte bara är en möjlighet utan en direkt nödvändighet på basen av gällande lag. Sådana skyldigheter kan man även konstatera i Art. 27 i den internationella människorättskonvention ( ICCPR). Se Ch. Tomuschat, *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights.*, i: Bernhardt et al (red.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte*, FS Mosler, Springer: Berlin et al. 1983, pp. 949-979; P. Hilpold *Minderheitenschutz im Rahmen der VN- Die Deklaration von 18. Dezember 1992*, i: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 1/1994, pp. 31-54; A. Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Kluwer Law International: London et el. 1997, pp. 127 ss.

samheten koncentreras på att skydda svenska språket<sup>77</sup> skulle framöver skyddet av det finska språket hamna i centrum för intresset.

Det skulle också bli problematiskt att utgå från rådande kriterier som de som inrymts i den finländska språklagen<sup>78</sup> (som, enligt rådande lagstadgade status, inte gäller på Åland).

Som känt, enligt språklagen, anses en kommun i Finland tvåspråkig om mer än 8% av dess befolkning talar det andra av landets officiella språk som modersmål. Dock skall alla kommuner, där minst 3.000 personer talar det andra officiella språket, anses vara tvåspråkiga.

Mycket omsorg har behövts för att i språklagen undvika att en förminskning av den mindre gruppen under en nivå på 8 % omedelbart skulle förändra en kommun till enspråkig.<sup>79</sup>

I själva verket, för att detta skulle kunna ske, måste antalet invånare, som använder det andra språket, minska till under 6 % av det totala.

På Åland skulle denna lag vara obegriplig och det desto mer om Åland blev självständigt.

I detta nu är alla sexton kommuner på Åland enspråkiga (svenskspråkiga).

I ett självständigt Åland skulle denna klassifikation inte längre vara meningsfull. Andra tillvägagångssätt skulle behövas för att garantera tillräckligt skydd för en liten finskspråkig befolkning på Åland. Ett stort antal kulturella initiativ, som skulle gynna en finskspråkig grupp, skulle behövas för att uppnå de skyldigheter som är resultat av Stadgan.

## 10. Slutsatser

Allteftersom nätverket av internationella traktat blir allt tätare och det tillkommer nya åtaganden statsparter inte kan avvika ifrån, om de önskar bli accepterade i en högt sofistikerad, värdeorienterad, internationell ordning, finner en ny medlemsstat sig ställd inför en bred uppsättning normer den måste acceptera. Ofta har nya stater ett mycket smalt urval när det gäller att påverka dessa normer som kommer att reglera deras framtida förhållningssätt.

Detta faktum har diskuterats intensivt med hänsyn till sedvanerätten, och i detta avseende är konflikten med den allmänna frivillighetsprincipen som - i teorin - skall gälla alla stater, även mer accentuerad. Hur kan det förklaras att

<sup>77</sup>I enlighet med § 36 i Ålands självstyrelselag är svenska det enda officiella språket på Åland. Enligt § 37 av denna lag har finländska medborgare rätt att i egen sak använda finska språket inför domstol och hos andra statsmyndigheter på Åland.

<sup>78</sup>Se § 5 i språklagen 423/2003 som trädde i kraft den 1 januari 2004.

<sup>79</sup>Se också Europarådet, MIN-LANG/PR (99) 4.



stater, i princip, är bundna endast av de villkor de frivilligt gått med på, men å andra sidan måste acceptera en allt bredare uppsättning bestämmelser de inte kunde påverka när de uppstod?

Vid första anblicken förefaller det som om detta problem inte uppstår när det gäller traktatbestämmelser då dessa villkor förutsätter, i teorin, ett klart uttalat godkännande. Vi har emellertid sett att detta inte alltid är sant. Det finns goda skäl att anta att mänskliga rättigheter vid statsfrigörelse automatiskt medföljer en utträdande stat.

Det torde vara riktigt åtminstone när det gäller de flesta mänskliga rättigheter av en kvasi-universell natur.

När det gäller andra mänskliga rättighetsdokument finns en mångfald krafter som verkar i samma riktning. Speciellt på en europeisk nivå där en hög standard av människorättskydd ofta ses som ett viktigt element av en gemensam identitet, även när skyldigheterna som - formellt - fritt ikläds på basen av ett individuellt val av respektive stat, i realiteten ofta åtas mer eller mindre automatiskt och där respektive stat inte har frihet att välja.

Om vi överför detta på Åland ser vi att ett självständigt Åland skulle förena sig med ett nationssamfund, såväl på en internationell som på en regional nivå, som har klara förväntningar på nivån av människorättskydd, och därmed också minoritetsskydd, som måste uppfyllas. Ålands ställning när det gäller minoritetsskydd skulle inte bara förändras rent formellt, d.v.s. i den meningen att Åland därmed skulle bli en direkt adressat av internationella skyldigheter.

Minst lika viktiga skulle förändringarna bli i den självbild som kunde följa med denna nya internationella status. Från att ha varit ett väl skyddat<sup>80</sup> underordnat landskap, som ofta framställts på en världsskala som en förebild för minoritetsskydd, skulle Åland bli en självständig stat med en liten minoritet.

---

<sup>80</sup>Alla dessa överväganden måste gälla främst den rättsliga situation som den framstår i en jurists tolkning. Detta bidrag kan dock inte avslutas utan att nämna det faktum att det också finns visst missnöje med omfattningen av det minoritetsskydd som effektivt kan ges en svensktalande befolkning. Man kan inte bortse ifrån att Åland för stunden är mycket nära integrerat med Finlands legala och ekonomiska system. Då Finland, utan tvekan, är ett högt utvecklat industriellt land, finns där ett starkt tryck för enhetlighet och för effektivitet i kommunikationsflödet. Som en följd härav har skyddet av svenskans traditionella status sina begränsningar. Vid samtal med lokalbefolkningen har denna författare hört om antydningar att det finns verkliga krafter som verkar emot konceptet för det traditionella språkskydd som utvecklats på dessa öar. För att kunna få ett välbetalt arbete är det alltmör nödvändigt att behärska finska språket. Detta är delvis en orsak till varför unga människor från Åland flyttar till Sverige. Åland kan ses som ett testfall beträffande till vilken nivå skyddet av språkliga minoriteter också kan fungera i ett högt industrialiserat, globaliserat samhälle.

Det är att vänta sig att denna minoritet - och, kanske, även mer så, den nya släktingen Finland - skulle göra anspråk på att denna nya stat hädanefter skulle spela en liknande roll när det gäller minoritetsskydd. Detta skall dock inte ses endast som en börda för framtiden.

Som redan framhållits i början av detta inlägg skulle det vara i ett självständigt Ålands intresse att inte inta en försvarsposition på minoritetsskyddsområdet utan att ikläda sig en pro-aktiv roll. För de som kämpar för ett självständigt Åland skulle det vara klokt att förmedla detta budskap i ett tidigt skede. Att bevilja ett omfattande minoritetsskydd kunde bli en möjlighet att för framtiden föreviga Ålands rykte som en föregångare och en förebild när det gäller minoritetsskydd.

Rollerna skulle förändras: en enhet som tidigare var en passiv mottagare av detta skydd skulle då bli en viktig aktör i världens ögon.

*Översättning från engelska: Ray Söderholm*

## **Kapitel 5.**

**Om den åländska ekonomin - dess  
utmaningar och det ekonomisk-politiska  
handlingsutrymmet**



Agneta Karlsson

## Kapitel 5. Om den åländska ekonomin – dess utmaningar och det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet

### 5.1 Inledning

I föreliggande text, vilken är ett självständigt bidrag till Vitboken, diskuteras den åländska ekonomin med utgångspunkt i ett ekonomisk-politiskt perspektiv. Mer precist har syftet varit att analysera det ekonomisk-politiska handlingsutrymme som den nuvarande självstyrelsen erbjuder. Utgångspunkten för analysen har varit den gängse uppfattningen om vad och vilka instrument som bör ingå i den s.k. finanspolitiken. Den penningpolitik, däremot, som brukar räknas som den ekonomiska politikens andra hörnsten (vid sidan av finanspolitiken) har lämnats därhän då det knappast är relevant att här diskutera t.ex. eurons status för Åland. Inom finanspolitiken brukar man särskilja två väsentliga instrument: offentliga bidrag och skatter. Eftersom nuvarande självstyrelselagstiftning enbart inkluderar möjligheterna att använda det ena, och minst verkningsfulla, av dessa instrument är det naturligt att analysen fokuserar det andra dvs. skatterna.

Skattebehörigheten står, sedan en tid tillbaka, i centrum för den åländska debatten om en utveckling av den befintliga självstyrelsen. Således kan föreliggande text också ses som ett inlägg i denna debatt; ett inlägg som – och detta skall sägas redan nu – är en argumentation för ett överförande av skattebehörigheten från riket till landskapet Åland. Innehållet i denna argumentation kan läsaren ta del av fortlöpande i texten men den skall ändå kortfattat summeras redan här. Huvudargumentet är således att skatterna (sammantagna och var för sig) inte enbart skall ses som (passiva) redskap för genererandet av offentliga intäkter utan att de är bland de mest vitala instrumenten för att stimulera

olika ekonomiska processer. Ålands ekonomi, som med sina strukturer och sin näringslivssammansättning, utgör ett distinkt system behöver, helt enkelt, väl avpassade ekonomiska instrument för att självständigt kunna manövrera sin utveckling. Ett annat argument är att intäktssidan i dagens offentliga budget baseras på schabloner och godtycklighet (eller möjligen på skicklighet i förhandlingar) och saknar kontakt med den ekonomiska verkligheten. Att kontrollera såväl intäktssidan som utgiftssidan i budgeten är en förutsättning för att kunna bedriva en förnuftig och väl balanserad ekonomisk politik. Det ligger således ett viktigt erfarenhetsmoment i användningen av instrumenten som går förlorat om man enbart tilldelas en klumpsumma. Dessa argument kommer att utvecklas vidare i texten nedan och i anslutning till diskussionen om aktuella ekonomiska tendenser.

Texten börjar med en allmän karaktäristik av det ekonomiska systemet Åland samt en summarisk bild av de utmaningar som detta system står inför. Därefter presenteras, mer i detalj men fortfarande översiktligt, de ekonomiska tendenser som kan utläsas ur statistiskt material men även ur annan dokumentation om Åland. Med denna presentation som grund diskuteras så det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet i nuvarande självstyrelsesystem. Integrerat med denna diskussion förs fortlöpande en argumentation för fördelarna med ett övertagande av skattebehörigheten.

Det skall framhållas att mycket av diskussionen nedan relaterar till sjöfartens nuvarande situation, en situation som det kan råda delade meningar om. Huvudargumentet här är att sjöfarten visserligen just nu uppvisar en positiv lönsamhetsutveckling (huvudsakligen sammanhängande med en god produktivitet), men branschens vitaliseringsförmåga – sedd i termer av nystartade företag och i termer av nya affärsområden i branschen – är avtagande. En sedan länge upparbetad spjutspetskompetens, som skänker konkurrensförmåga åt hela regionen Åland, håller med andra ord på att förlora en del av sin vitalitet. Skatteinstrumentet diskuteras i texten nedan med hänblick på denna situation. Samtidigt skall framhållas att sjöfarten här används som ett ”case” – om dock ett mycket aktuellt sådant – för att relatera det finanspolitiska resonemanget till verkliga, konkreta förhållanden. Likaväl hade t.ex. handel och turism kunnat diskuteras (även om de inte står för en lika avgörande del av den åländska ekonomin).

Det skall vidare framhållas att diskussionen nedan snarare är av principiell än av ”siffermässig” karaktär. Texten är ett resonemang om fördelarna med ett vidgat finanspolitiskt utrymme. Det finns idag en omfattande samlad dokumentation om det ekonomiska systemet Åland och också specialutredningar som behandlar de här aktuella frågorna. Här används denna dokumen-

tation som underlag men det har inte ansetts relevant att, inom ramarna för det relativt begränsade textutrymme som ges, åstadkomma ytterligare ett dokument av denna karaktär.

## 5.2 Ålands ekonomi och dess utmaningar: innovativitet och produktivitet

Den åländska ekonomin, såsom den idag ter sig, är en utpräglad serviceekonomi som genom en kontinuerlig och framgångsrik strukturomvandling under 1900-talet funnit sina moderna former. Tjänstenäringsarna står för mer än 70 % av sysselsättningen och mer än 80 % av förädlingsvärdet (ÅSUB R 2006:3). Åland är en, i det stora hela, internationellt konkurrenskraftig ekonomi med en betydande välfärdsnivå. BNP/capita, det traditionella välfärdsåtgångsmåttet, har under de senaste decennierna legat högre för Åland än för Finland och de övriga nordiska grannländerna (med undantag av Norge om man ser till de allra senaste åren) (Nordisk Statistisk Årsbok, 2006). I olika internationella jämförelser mellan likartade ekonomier och/eller likartade politisk-ekonomiska system uppmärksammas den historiskt utvecklade kapacitet - att producera, konkurrera och skapa välstånd - som den åländska ekonomin uppvisar (se t.ex. Baldacchino, 2005 a,b; Ackrén, 2005; Roslin, 2006).

Orsakerna till den höga ekonomiska kapaciteten är givetvis flera och kommer att behandlas fortlöpande i texten nedan. Här räcker det med att konstatera att Åland lyckats kringgå de nackdelar som brukar tillskrivas små och perifera ekonomier såsom att de har begränsade hemmamarknader, konkurrensnackdelar sammanhängande med småskalighet och höga transportskostnader, begränsad arbetskraftstillgång samt svårigheter med att skaffa kapital och spetskompetens. Den åländska ekonomin har således kringgått sådana hinder och inriktat sig på omkringliggande marknader - både när det gäller arbetskraft och avsättning - är vidare uppbyggd kring ett medvetet exploaterande av det som brukar kallas "Economics of scope" (och som ofta är den framgångsrika serviceekonomins kännetecken), har god förmåga till intern kapitalackumulation och uppvisar en kompetensnivå anpassad efter serviceekonomins krav (ÅSUB 2007, ff).

Det sagda innebär emellertid inte att den åländska ekonomin skulle sakna utmaningar. Realtillväxten i BNP har under de senaste åren varit ytterst fluktuerande och i huvudsak legat lägre än i Finland och Sverige. Detta innebär med andra ord att den åländska ekonomin inte, på stabila grunder, förmått exploatera den ekonomiska uppgång som de viktigaste marknaderna - Sverige och Finland - genomgått. Mycket tyder på att väsentliga sektorer av den åländska ekonomin, såsom sjöfarten och turismen, står inför ett revitalise-

ringsbehov och inför kraven på att stärka sina differentieringsfördelar. Detta märks inte minst i förändrade sysselsättnings- och företagsetableringsmönster inom den åländska ekonomin (se vidare nedan). Då särskilt sjöfarten står för den åländska ekonomins spjutspetskompetens (ÅSUB 2007 ff) är en ogynnsam utveckling av denna sektor, i termer av ett varaktigt kompetensbortfall, givetvis problematisk för Ålands del. Eftersom sjöfarten dessutom bildar basen i det system av förtätade beroendeförhållanden som Ålands ekonomi utgör, uppstår också negativa kringeffekter av en negativ utveckling av basverksamheten (jmf ÅSUB 2002:1). Vitaliseringsbehovet inom sjöfarten, och då särskilt i form av nyföretagande, är således en fråga för väsentliga delar av den åländska ekonomin. Turismen har sina egna förnyelseproblem. men där incitamenten till förnyelse än så länge förefaller vara begränsade.

En annan utmaning står tydlig i förhållande till den offentliga ekonomins utveckling. Stigande offentliga utgifter, särskilt sammanhängande med välfärdsamhällets kärnområden - sjukvård, utbildning, socialvård och bostäder - visar på de krav som de åländska medborgarna ställer när det gäller tillgången till och kvaliteten på de offentliga serviceleveranserna. Åland har, till följd av sina geografiska karaktäristika, små möjligheter att uppnå stordriftsfördelar i sin offentliga serviceproduktion. Därför är också de offentliga utgifterna högre (per capita) än t.ex. i riket (Roslin, 2006). Organiserandet av den offentliga serviceproduktionen är ett dilemma där också regionalpolitiska överväganden (skärgårdsförhållandena) måste vägas in.

Att upprätthålla en offentlig servicenivå i paritet med de övriga nordiska ländernas är emellertid också en fråga som knyter an till allmän regional konkurrenskraft. Tillväxten i den åländska ekonomin baseras enligt bedömningar (ÅSUB R 2006:6), till stor del, på ett positivt flyttningsnetto. Detta flyttningsnetto är i själva verket av mycket stor betydelse för ekonomin då en tredjedel av varje åländsk ungdomsgeneration sedan lång tid tillbaka flyttar från Åland (och i första hand till Sverige). Förmågan att attrahera arbetskraft och kompetens utifrån, i konkurrens med andra regioner är med andra ord betydelsefull. Denna förmåga hänger givetvis intimt samman med standarden på den välfärd som Åland kan erbjuda.

Utmaningar av nu nämnt slag är inte unika för Ålands del. Snarare det motsatta. I motsats till andra välfärdssamfund har dock Åland ett begränsat (finans)politiskt utrymme och således begränsade möjligheter att påverka den egna ekonomin i enlighet med dess unika karaktäristika och förutsättningar. För även om både produktivetsförbättringar inom den offentliga sektorn och förbättrad innovationskraft inom näringslivet idag är allmänna europeiska teman och högprioriterade på EU-nivå (European Communities, 2004) så är

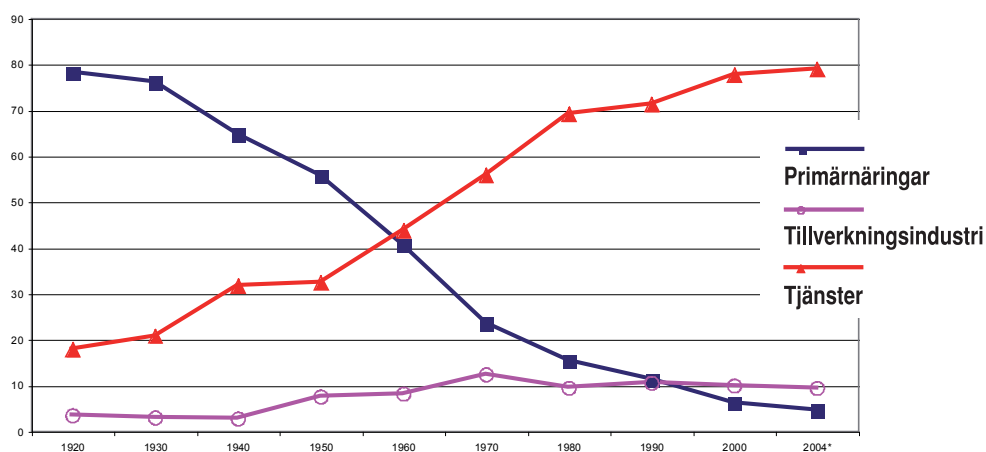


ändå de insatser som skall till för att åstadkomma förändring beroende av de olika ekonomiernas distinkta förutsättningar. För Ålands del, t.ex., handlar inte innovationsbefrämjande åtgärder i första hand om tunga, samhällsfinansierade FoU-satsningar kopplade till teknikforskningscentra och FoU-enheter inom företagen (såsom fallet t.ex. är i Finland och Sverige), utan mer om investerings- och förnyelseförmåga inom befintliga företag samt, i första hand, nyetableringar. Den åländska ekonomins starka slagsida mot tjänsteproduktion innebär att det krävs innovationsinsatser (men förvisso också tunga investeringar) som avviker från dem som lämpar sig för teknologiintensiva industrier. Vilka möjligheter har då den åländska ekonomiska politiken till att stärka innovativiteten i näringslivet och produktiviteten inom sin offentliga sektor? Vilka åtgärder är lämpliga? För att kunna diskutera dessa frågor behöver vi först se litet närmare på den samlade ekonomins utveckling och strukturella förhållanden.

### 5.3 Den åländska ekonomins karaktär, strukturer och utvecklingsförlopp

#### 5.3.1 Framväxten av en sjöfartsbaserad serviceekonomi

Som ovan framhölls har den åländska tjänsteekonomin, som sedan några årtionden tillbaka så tydligt framträder, sina rötter i den strukturomvandling som skett under 1900-talet. Följande figur återger förloppet:



Figur 1: Den ekonomiska strukturomvandlingen 1920-2004. % av sysselsättningen. Källa: ÅSUB 2007 ff.

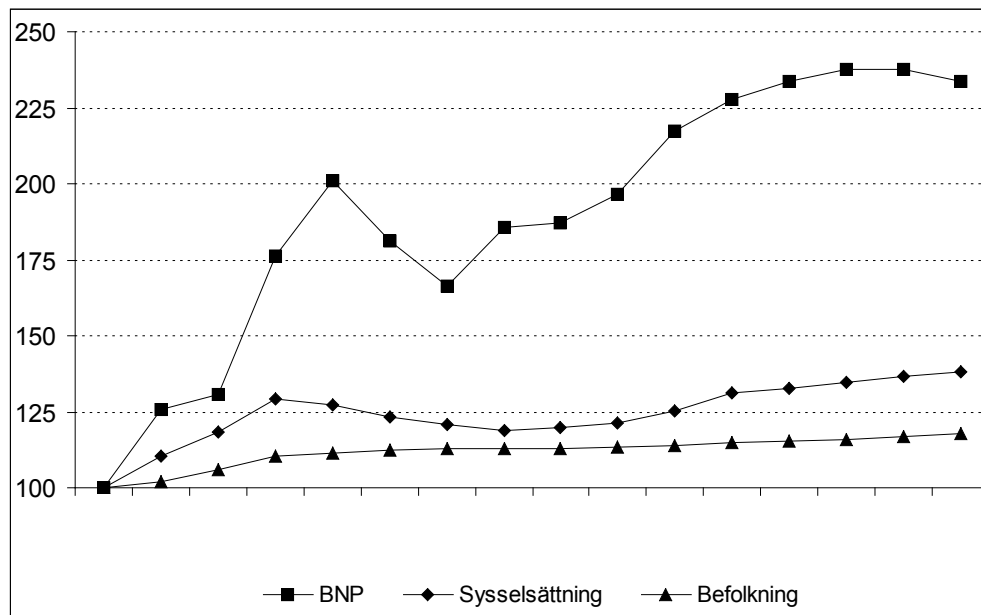
Som framgår av figuren hade Åland redan under 1920-talet en växande tjänstesektor. Under mellankrigstiden steg andelen sysselsatta inom denna sektor ytterligare, upp till 30 % (en jämförelse med Finland visar på att andelen där var ca 15 %). Den tidiga tjänstesektorn dominerades av rederinäringen, men även av förvaltning och handel. Parallellt med tjänstesektorns expansion, och den moderna rederiverksamhetens utveckling, reducerades primärnäringarnas (jordbruk och fiske) betydelse. ”Brottet”, dvs. då agrarsamhället

definitivt övergick i ett tjänstesamhälle, kom runt 1960. Expansionen efter detta årtal sammanföll med färjsjöfartens framgångsrika utveckling men också med de därmed sammanhängande, landbaserade näringarnas tillväxt. Färjsjöfarten skapade en transporteffektivitet som väsentligt påverkade inresandet till Åland och skapade grogrunden för en expanderande turistnäring och handel. Den offentliga verksamheten, bank- och försäkringssektorn, företagstjänster, konsultverksamhet inom internationell shipping, transportlogistik etcetera kunde på motsvarande sätt, symbiotiskt, växa med färjsjöfarten (ÅSUB R 2002:1; ÅSUB R 2007 ff).

Industrisektorn har under de senaste decennierna haft en jämn, men mer begränsad del av sysselsättningen. Detta är en i hög grad nischad, men också lönsam sektor.

Det moderna sjökluster som allt sedan efterkrigstiden successivt utvecklats, med rederinäringen (och dess olika inriktningar) i centrum, är navet i den åländska ekonomin. Lindström (ÅSUB R 2002:1:60) har påvisat dess betydelse för det åländska samhället: *”Om man ställer det åländska sjöklustrets roll i den lokala ekonomin mot dessa siffror (jämförelser med andra framträdande sjökluster i Europa och grannländerna, min anm.) blir skillnaden påtaglig. Här handlar det inte om några enstaka procent av ekonomi och sysselsättning (... ) den absoluta tyngdpunkten inom åländsk ekonomi (ligger) i rederisektorn med dess kringnäringar. Enbart rederierna står idag för över 40 % av den åländska ekonomin och ca 13 % av de på Åland bosattas arbetsmarknad. Rederiklustrets verksamhet är därtill helt avgörande för transporterna till och från omvärlden för övriga delar av den åländska ekonomin, t.ex. exportindustrin och turismnäringen”*.

Att det åländska samhället, på olika sätt, utvecklats med sin sjöfart syns tydligt i den tillgängliga statistiken. Följande figur anger utvecklingen av befolkningen, BNP och sysselsättningen fr.o.m. mitten av 1970-talet och framöver:

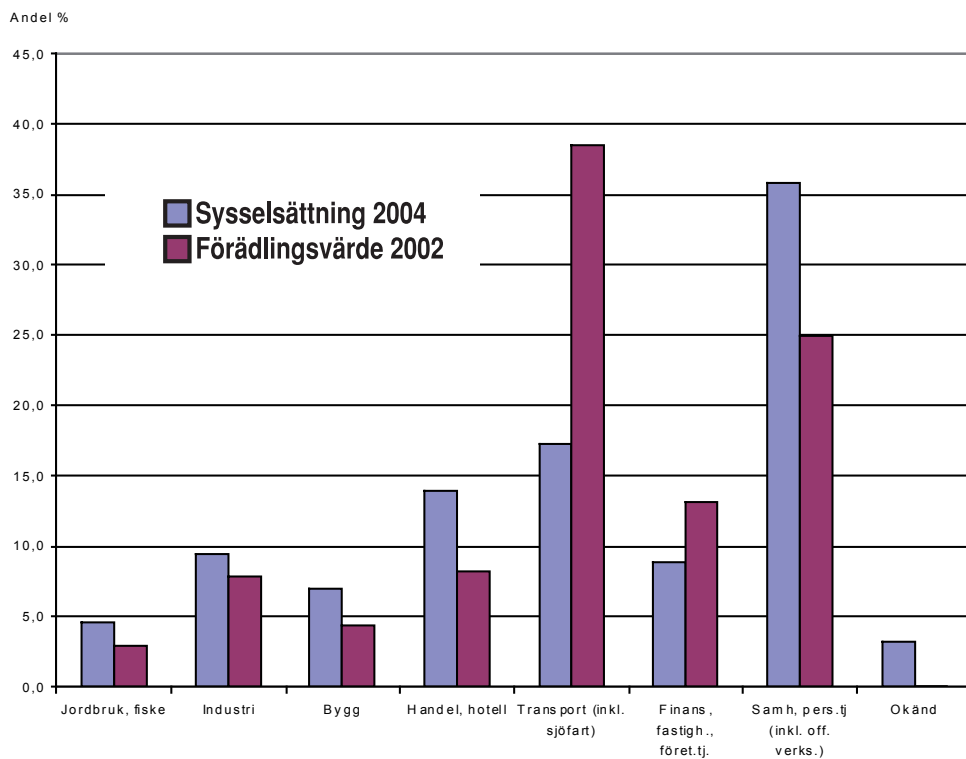


Figur 2: Den åländska ekonomins expansion: BNP-utveckling, sysselsättningsutveckling och befolkningsutveckling (1975=100). Källa: ÅSUB 2007 ff.

Under den mätta perioden har BNP mer än fördubblats och befolkningen har ökat med nästan 30 %, från 20 665 till 26 766 personer. En betydande del av befolkningsökningen kommer av inflyttning. Från 1990 till 2005 flyttade över 9 700 personer till Åland och nettoinflyttningen stod under denna period för hela 66 % av den totala befolkningstillväxten. Arbetsmarknadens expansion har också varit betydande. Mellan åren 1970 till 2004 ökade antalet arbetsplatser från ca 11 500 till över 15 000. Arbetslösheten har kunnat hållas nere på, med internationella mått mätt, rekordlåga 3-4 % (ÅSUB 2007 ff). Sjöfartens betydelse för denna utveckling är obestridlig. Det finns dock anledning att titta litet närmare på de strukturella förhållandena inom den åländska ekonomin.

### 5.3.2 Nuvarande strukturer och ekonomins inbördes förhållanden

En bild av strukturen inom dagens ekonomi får vi genom att jämföra de olika branschernas andel av BNP och sysselsättning.



Figur 3: Den åländska ekonomin struktur. Andel av BNP (2002) och sysselsättning (2004). Källa: ÅSUB 2007 ff.

Figuren visar bland annat betydelsen av två sektorer som lever i nära symbios i åländsk ekonomi: transporter (inklusive sjöfart) och finansiella tjänster m.m. Med hänsyn till dessa två sektorer återfinns tre fjärdedelar av det privata näringslivets förädlingsvärde och mer än hälften av Ålands BNP. Sjöfarten, som står för ca 90 % av transportsektorns produktionsvärde, genererar ca. 40 % av den privata sektorns förädlingsvärde och drygt 30 % av det totala produktionsvärdet.

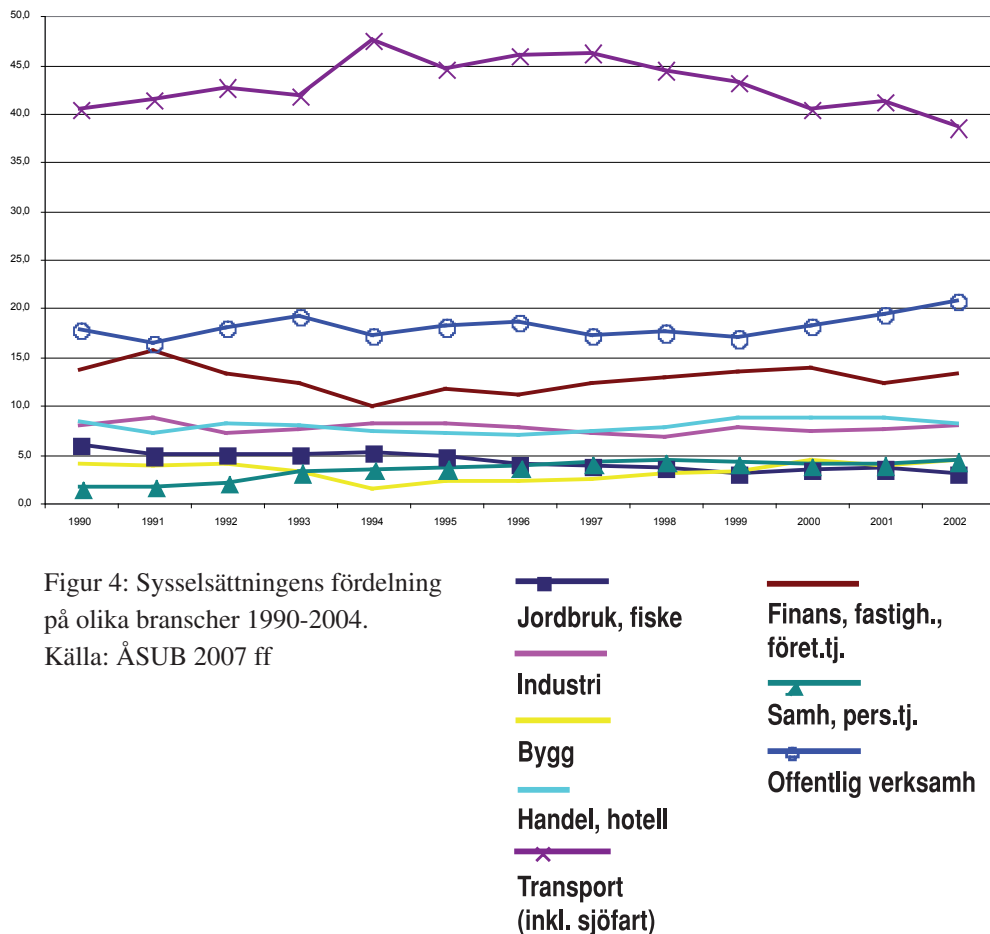
Relationen mellan förädlingsvärdesandelen och sysselsättningsandelen av dessa två sektorer markerar också deras höga produktivitet. Produktiviteten är av stor betydelse för konkurrensförmågan inom de mogna branscher som dessa sektorer representerar, men är också en indikator på att förnyelse och innovativitet inte är högprioriterade områden.

Av figuren framgår också att den offentliga sektorn idag är den enskilt största sektorn när det gäller sysselsättningen. Förhållandet mellan andelen

av förädlingsvärdet och andelen av sysselsättningen är här det motsatta till de tidigare nämnda sektorerna. Dock är det svårt att uttala sig om det reella förädlingsvärdet inom den offentliga produktionen då sektorn ju inte skapar sina egna intäkter. En tydlig indikation om förekomsten av produktivetsproblemen får man dock genom sådana jämförelser som kan göras med figuren som bas.

Figuren ger således inte bara en bild av rådande strukturella förhållanden inom åländsk ekonomi utan också en indikation om var problemen, på litet längre sikt, ligger: innovativiteten inom (symbiotiska) kärnningar inom det privata näringslivet samt produktiviteten inom en relativt snabbt växande offentlig sektor.

För att ytterligare förtydliga denna bild kan sysselsättningsfördelningen på olika sektorer och branscher, under de senaste femton åren, uppmärksammas:



Figur 4: Sysselsättningens fördelning på olika branscher 1990-2004.

Källa: ÅSUB 2007 ff

Figuren visar såväl primärnäringarnas som transportsektorns (och då i huvudsak sjöfartens) successivt sjunkande andel av arbetsmarknaden. Tillväxten står sektorn för offentliga och personliga tjänster för. Ca 85 % av denna sektor består av offentliga tjänster. Den offentliga sektorn framstår därmed som tillväxtmotorn inom åländsk arbetsmarknad (ÅSUB R 2007 ff).

Sammantaget kan man karaktärisera läget på följande sätt: ”I mitten av det nya millenniets första decennium uppvisar den åländska ekonomin därmed en allt tydligare slagsida mot offentligt finansierad verksamhet – samtidigt som den sedan generationer tillbaka verkliga drivkraften bakom Ålands ekonomiska expansion, sjöfarten, inte längre genererar någon påtaglig tillväxt” (ÅSUB 2007 ff).

För att fördjupat kunna diskutera de här presenterade problembilderna behövs dock ytterligare belysningar.

#### *5.3.4 Innovationskraften inom sjöfarten och de sjöfartspolitiska målsättningarna*

Ser man till det långa historiska förloppet har sjöfarten utmärkts av en betydande inre innovationskraft. Husbehovsseglationens övergång i kommersiell sjöfart – bondeseglationen – samt dess övergång i den moderna fraktsjöfarten och slutligen den alltmer specialiserade fraktsjöfartens utveckling parallellt med färjsjöfarten, representerar en betydande innovativ kraft där teknik, kapital och marknadsutveckling gått hand i hand med den maritima kärnkompetensen. Rent tekniskt kan man säga att segelskutorna och fartygen ersattes med ångfartyg som i sin tur ersattes med motorfartyg. Marknadens successivt förändrade krav på kapacitet, transporteffektivitet och leveranssäkerhet har, över historiens gång, lett till en alltmer sofistikerad servicenivå, differentiering i tjänsteutbudet samt, under de senaste decennierna, ett utpräglat nisch-tänkande. Under allt detta ligger en kärnkompetens som förvisso utvecklats och förfinats över århundradena, men som i grunden är densamma – nautiska, tekniska, logistik/transport samt managementrelaterade kunskaper. Denna kärnkompetens har, oberoende av historisk epok, bildat basen för det entreprenöriella handlande som manifesterar en innovativ kapacitet av dignitet inom den åländska sjöfartsnäringen samt i näringar som framsprungit ur, eller levit i symbios med, denna.

Det åländska sjöfartssystemets förmåga att skaffa kapital och sprida risker (men även kunskap) genom sinnrika ägarsystem – alltifrån husbehovsseglationens skutelag, via bondeseglationenens partrederier och till den moderna sjöfartens aktiebolag – har skapat förutsättningarna för en förnyelse över långa tidsförlopp; en förnyelse som rederinäringen själv ombesörjt utan de samhällinsatser som utmärkt flera andra länder (ÅSUB 2002:1).

Förnyelsen har successivt lett till en alltmer diversifierad sjöfart där olika delar av branschen kunnat balansera varandra i tider av ekonomisk upp- och nedgång (ÅSUB 2002:1). När färsjöfarten expanderade på 1980-talet kunde färjrederierna ta över delar av den kompetens som fanns tillgänglig i samband med den då rådande sjöfartskrisen samt utflaggningen. Genom en intern strukturomvandling inom branschen förhindrades en strukturomvandling på samhällelig nivå som naturligtvis hade kunnat få betydligt större negativa konsekvenser. Detta innebär inte att alla konjunkturrelaterade och omvärldsbestämda förändringar kunnat hanteras utan störningar, men i mycket stor utsträckning - och detta gäller alltsedan efterkrigstiden - har det åländska samhället kunnat lita till att sjöfarten påtagit sig en stark samhällelig roll, förutom när det gäller sysselsättningen och de för en perifer ekonomi så väsentliga transporterna även för expansionen av de landbaserade näringarna samt för en generellt hög välfärd. Bakom allt detta ligger förmågan till förnyelse och marknadsanpassning av egen kraft.

Situationen är dock, idag, annorlunda. Ovan har redan konstaterats att den åländska sjöfarten, under senare tid, inte uppvisat samma innovationskraft som tidigare och inte längre bidrar, på ett markant sätt, till tillväxten inom åländsk ekonomi. Dessutom är nu själva konkurrensbetingelserna starkare kopplade till institutionella förhållanden såtillvida att själva spelplanen för konkurrensen fastställs på EU policy-nivå (EU:s State Aid Guidelines for Maritime Transports).

Redan i 1999 års sjöfartspolitiska program för Åland (Ålands Landskapsstyrelse) uppmärksammades ”de förändrade förutsättningarna för den åländska sjöfarten” som kunde konstateras efter EU-inträdet 1995. Ännu idag i politiken talas det om samma ”förändrade förutsättningar” utan att dessa nämnvärt har kunnat exploateras för Ålands del.

I stort beslutade sig Ålands dåvarande landskapsstyrelse för ett antal målsättningar och strategier för befrämjandet av sjöfarten. Bl.a. framhölls att: ”Landskapsstyrelsens främsta mål är att Finland anpassar sin sjöfartspolitik till övriga EU-stater så att fartyg under finsk och åländsk flagga kan konkurrera på likartade villkor inom unionen” (1999:7). Bakom denna målsättning låg således de starka sjöfartspolitiska utspel som gjordes på EU-nivå och som syftar till en harmonisering av konkurrensförutsättningarna bland medlemsstaternas rederikluster och, i slutändan, till en stärkt internationell konkurrenskraft för hela sjöfarten inom unionen. När denna text författas är det, som sagts, fortfarande en aktiv målsättning för den åländska politiken att vända de finländska statsmakternas opinion i frågan om sjöfarten. Vissa utfästelser finns från den nuvarande finska regeringens och de ledande finska politiska

partiernas sida avseende den s.k. tonnagesbeskattningen och andra åtgärder i enlighet med EU:s Guidelines. Fortfarande kvarstår dock att det åländska tonnage, i takt med den utdragna implementeringen av EU:s rekommendationer inom Finland, blivit allt äldre. Tillgänglig, aktuell statistik visar på att nära 62 % av det åländska tonnage är mellan 10 och 25 år samt att hela 45 % är mellan 16 och 25 år (Statistisk Årsbok för Åland, 2006). Detta innebär att det åländska tonnage är äldre än det europeiska genomsnittet på 11 år, ett genomsnitt som i väsentliga drag beror på att andra medlemsstater agerat pro-aktivt med hänsyn till EU:s Guidelines.

Den för innovationskraft och sysselsättning så väsentliga entreprenörsandan (se European Communities, 2003; 2004) är vidare, och om man ser till nystartade rederiverksamheter på Åland, praktiskt taget obefintlig. Under de senaste årtiondena har inom åländsk sjöfart ett nytt, självständigt, rederi tillkommit (vissa andra har ombildats) och detta har inte kompenserat för den massiva utflaggning som skedde under 80-talet. Nu kan man givetvis hävda att de befintliga rederiernas lönsamhet förbättrats men detta är till betydande del ett resultat av produktivitetsförbättringar vilka, i sig, reducerar snarare än ökar den totala sysselsättningen inom sektorn.

Nu var den dåvarande landskapsstyrelsen förvisso modest i sina målsättningar beträffande sysselsättningen: ”antalet arbetsplatser såväl till sjöss som de landbaserade tjänsterna skall bevaras och om möjligt utökas” (Sjöfartspolitiska programmet 1999:7); en modesthet som kan tyckas litet obefogad dels därigenom att sjöfarten hårbärgerar en spetskompetens som byggts upp under flera hundra år och fortfarande – effektivt – skulle kunna exploateras och dels därför att de sjöfartspolitiska målen och strategierna också inkluderar höga ambitioner avseende utbildningen. En breddad sjöfartsutbildning som även inkluderar logistik, ekonomi och juridik torde ju vara förenlig med en ambition att främja nysatsningar inom rederinäringen.

Bland de sjöfartspolitiska målsättningarna finns också upptaget att: ”skapa ett handlingsutrymme för att kunna driva en aktiv sjöfartspolitik som är anpassad till åländska förhållanden” (ibid.) Här ges följande explicita strategier: *”För att Åland skall beredas handlingsutrymme i sjöfartsfrågor avser landskapsstyrelsen att, på basen av genomförda utredningar om fartygsregister, avtalsfrågor samt ekonomiskt utfall, överlägga med regeringen om behörighetsöverföringar inom de områden som omfattas av gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjöfarten bland annat följande: beskattning, arbetsrättslig lagstiftning, investeringsstöd och omstruktureringsstöd”*. Sammantaget argumenterar landskapsstyrelsen för att överta beskattning och arbetsrättslagstiftning samt för inrättandet av ett åländskt fartygsregister. Stödåtgärderna



däremot ges en nedprioriterad roll i den ekonomiska politik man skisserar. Behörigheten inom prioriterade områden är dock helt klart förbunden med ett vidgat utrymme för den åländska politiken och med möjligheterna att stärka konkurrenskraften och entreprenörsviljan inom åländsk sjöfart.

Genomgående visar det sjöfartspolitiska programmet på en nyanserad problembild och på en tydlig ambition om att utöka behörighet och handlingsutrymme (i syfte att komma till rätta med de definierade problemen). Åtta år har emellertid gått sedan programmet publicerades (och ännu fler år sedan den stora utflaggingen på 1980-talet och sedan problemen med den låga entreprenörsandan inom den åländska sjöfarten först uppmärksammades), men i allt väsentligt består åländsk sjöfartspolitik fortfarande av att söka skapa en gynnsam opinion inom en, med EU-mått mätt, motvillig finländsk lagstiftande församling och regering.

Man kan också notera att det i flera politiska sammanhang inom Åland uttrycks en betydande förståelse för att "rikets affärer" inte inkluderar sjöfarten. Man framhåller t.ex. den marginella roll sjöfarten har i det finländska näringslivet, att den finländska näringslivsstrukturen domineras av tung industri och av denna anledning har föga intresse för den typ av ekonomi som Åland representerar, att det av rent ekonomiska skäl är gynnsammare för finsk exportindustri att välja utländska (företrädesvis holländska och tyska) kölar etcetera. Redan en snabb blick på tillgänglig statistik bekräftar också att allt detta är fallet. Dessa förklaringar till varför Finland inte följer EU:s rekommendationer är givetvis betydelsefulla, men förklaringarna i sig löser inte de problem som kan drabba den åländska ekonomin om sjöfarten inte ges en institutionell inramning i paritet med övriga EU-medlemsstater (och i enlighet med 1999 års sjöfartspolitiska program).

För att sammanfatta diskussionen ovan kan man se sjöfartens problem både ur en "negativ" och en "positiv" synvinkel. Ur det negativa perspektivet kan man framhålla det generella behovet av förnyelse och, institutionellt relaterade, förbättrade konkurrensförutsättningar. Ur den positiva synvinkeln kan man dels framhålla den spjutspetskompetens som upparbetats under mycket lång tid inom åländsk sjöfart och som fortfarande bär kraften till effektiv exploatering (genom entreprenöriella satsningar och nyföretagande) dels de generella framtidsutsikter som sammanhänger med en progressiv sjöfartspolitik på EU-nivå. Det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet för Ålands del är dock begränsat både vad gäller att eliminera effekterna av en negativ utveckling och att exploatera de möjligheter som föreligger. Den ekonomiska kapaciteten i det samlade systemet Åland begränsas således av sitt formella institutionella handlingsrum.

## 5.4 Det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet

### 5.4.1 *Den åländska ekonomiska politiken – en politik med begränsat manöverutrymme*

Det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet definieras i detta sammanhang som den formella behörighet Åland har att utöva de med finanspolitiken traditionellt förknippade kompetenserna. Åland har, idag, vissa begränsade möjligheter - genom bidragspolitik, offentliga investeringar och offentligt ägande – att påverka sysselsättning och företagande. Men det mest verkningfulla finanspolitiska instrumentet, beskattningen, återfinns inte i den politiska verktygslådan. Den åländska ekonomin uppvisar å andra sidan, och i jämförelse med andra autonomier (ÅSUB 2005:6), en betydande ekonomisk kapacitet. Denna ekonomiska kapacitet är dock primärt uppbyggd, och uppbyggen, av det privata näringslivets strategiska förmåga medan det politiska systemet blivit en ”junior partner” (jmf, med avseende på terminologin, Sejerstedt, 1997) i den ekonomiska processen.

Förvisso kan man hävda att den åländska ekonomin varit framgångsrik inom ramarna för den finländska näringspolitiken. Det finländska näringslivet avviker dock idag, till sin struktur och sammansättning, på så grundläggande sätt från det åländska att ytterligare fördelar för Ålands del är svåra att se. Finländskt näringsliv domineras, som sagts, av teknologitunga industriföretag med starkt exportberoende. De satsningar som, från statlig sida, görs för att öka innovationskraften och för att ytterligare förstärka skalekonomin inom storbolagen kan i begränsad utsträckning nyttjas av den åländska småskaliga serviceekonomins företag. Naturligtvis kan man, t.ex., hävda att det är till nytta för den åländska sjöfarten om den finska exportindustrin är framgångsrik, men då handlar det om rena marknadsförhållanden och inte om institutionella fördelar. Det är således av yttersta vikt att man särskiljer ekonomiska utfall som baserar sig på ett rent marknadsmässigt utbyte med Finland och utfall som relaterar till den där förda ekonomiska politiken.

Kvar står det faktum att den åländska ekonomiska politiken har ett mycket begränsat manöverutrymme. Dels därför att man är beroende av en finländsk näringslivspolitik med ofta annat innehåll än vad som är omedelbart relevant för Åland och dels därför att man själv saknar den formella behörigheten att bedriva en relevant politik.

### 5.4.2 *Det ekonomisk-politiska handlingsrummet i historisk belysning*

Historiskt har frågan om Ålands självständiga ekonomiska beslutsmyndighet varit föremål för betydande turbulens. Enligt de ursprungliga intentionerna i den så kallade Tulenheimo-kommittéens betänkande (se Roslin, 2006) skulle Åland

ansvara för sin egen ekonomi med full budgetfrihet och betydande beskattningstrymme. Dessa intentioner kom tidigt på skam och i stället begränsades det åländska landstingets ekonomiska ansvar. Åland framtogs möjligheterna att, via beskattningen, styra intäktssidan av sin ekonomi. Under mellankrigstiden och successivt efter 1951 års självstyrelselagsrevision kom också utgiftssidan att bli föremål för en mer detaljerad kontroll från Finlands sida. Såsom det skattefinansiella utjämningsystemet utvecklades uppkom en detaljerad bundenhet vid statshushållningen. Med andra ord ankom det inte på självstyrelsemyndigheterna att fritt bestämma hur utgifterna skulle fördelas. ”Åland blev därmed också en integrerad del i det nationella överföringsystem som via skattsedelns säkrade ett visst nettoflöde av offentliga medel från de rikare till de fattigare delarna av landet. Eftersom den åländska ekonomin generellt sett hade en högre utvecklingsnivå än det finska genomsnittet, innebar det här i realiteten en tendens till skatteöverföringar (netto) från Åland till Finland” (ÅSUB R 2007, ff).

I samband med 1991 års revision av självstyrelselagen, och efter intensiv argumentation från ålänningarnas sida, vidgades dock självstyrelsens budgetmakt. Enligt 1991 års lag ankommer det på det åländska lagtinget att, genom en egen budgetprocess, ansvara för fördelningen av det årliga belopp (klumpsumman) som efter överföring från den finska statskassan fritt förfogas av lagtinget. Överföringen kan ses som en återbetalning av de skatter och avgifter som ålänningarna årligen betalar in till staten. Till grund för återbetalningen låg, och ligger ännu, den s.k. avräkningsgrunden vilken utgör 0,45 % av statens samlade inkomster (exklusive upplåning). Härtill kommer så en ytterligare skattegottgörelse de år då de samlade direkta inkomstskatterna överstiger 0,5 % av dessa skatter i hela Finland.

Men någon självständig beskattningsrätt (förutom kommunalbeskattningen) – och därmed självständigt ansvar över intäktssidan i budgeten – äger således inte Åland. Den ekonomisk-politiska behörigheten är begränsad till ett rent näringsstöd som till huvuddelen, i realiteten, är ett jordbruksstöd. Inom i stort sett alla områden som berör ekonomisk reglering saknar Åland egen kompetens (för en utveckling av dessa tankegångar se Lindström, 2000; 2001). Naturligtvis finns möjligheter att, indirekt och via budgetprocessen, stöda ekonomin. Infrastrukturella satsningar såväl som offentligt företagande kan således ses som medel för att uppfylla ekonomiska målsättningar. På samma sätt kan t.ex. utbildningsfrågorna (där lagtinget besitter lagstiftningsbehörighet) ses som ekonomiskt relaterade därigenom att riktade utbildnings-satsningar givetvis höjer kompetensnivån inom olika sektorer av samhället och därmed också stärker dessa sektorers (åtminstone potentiella) konkur-

renskraft. Men att, på indirekta vägar, styra den ekonomiska utvecklingen är givetvis en ytterst komplex uppgift.

#### 5.4.3 Skattedebatten och det finanspolitiska argumentet

På Åland förs sedan länge en debatt om skattbehörigheten som också varierat i intensitet. En förnyad ”hetta” har kunnat märkas under de senaste åren. En parlamentarisk kommitté, utsedd av Ålands landskapsregering, utreder för tillfället de formella betingelserna för ett övertagande av denna behörighet. En annan av Ålands Landskapsregering utsedd skattegrupp, som lämnade sin slutrapport i april 2006, utredde i grunden såväl de ekonomiska som (EU) rättsliga, förutsättningarna för en (vid sidan av kommunalskatten) självständig åländsk beskattning. Under åren 2005-2006 genomfördes vidare på uppdrag av Statsrådets Kansli i Finland en utredning, ”Europeiskt självstyre i omvandling” (11/2006), som är en komparativ analys av de europeiska autonomierna. Utredaren, Dr Roslin, fastslår i sina slutsatser att Åland, på såväl principiellt demokratiska som ekonomiska grunder, borde ha skattebehörigheten i sin hand.

Den ovan nämnda skatteutredningen tar upp för- och nackdelar med ett övertagande av delar av eller hela skattebehörigheten. Den konstaterar emellertid också att skattebehörigheten i första hand är en politisk, och således inte en rent ekonomisk, fråga. De pekar samtidigt på de möjligheter som ligger i själva instrumentet: *”Arbetsgruppen konstaterar att en behörighetsöverföring i sig innebär att lagtinget tillägnar sig makten över ett fundamentalt ekonomiskt instrument som man naturligtvis inte omedelbart behöver använda men som möjliggör åtgärder i de fall dessa bedöms påkallade. Det är dock viktigt att instrumentet används välavvägt och så att systemet blir så förutsägbart som möjligt för innevånare, näringsliv och administration. Det är viktigt att alla kan känna sig trygga i skattesystemet”* (2006:35).

Det argument som framförs i föreliggande text är att Åland, av såväl flexibilitets- som av manövreringsskäl, bör ha en mer effektiv uppsättning ekonomisk-politiska instrument till sitt förfogande och då särskilt beskattningssinstrumentet. Det handlar nu inte om att använda detta instrument oavvägt eller på ett icke-förutsägbart sätt (dvs. stick i stäv med skattegruppens råd), men redan tillgången till dem skapar, åtminstone formellt, en stärkt beredskap inom den ekonomiska politiken.

Ovan har skatteinstrumentet bland annat berörts i anslutning till resonemanget om vitaliseringsbehovet inom sjöfarten – här definierat som behovet av ett nyföretagande som effektivt kapitaliserar på den kärnkompetens som

branschen hårbärgerar. Nu finns i de politiska utfästelser som gjorts från de finländska myndigheternas sida ett löfte om införande av s.k. tonnageskatt, en skatt som särskilt gynnar småtonnaget och som kan verka som ett effektivt incitament till nyföretagande och entreprenörskap. Konkret innebär tonnageskattningen att man beräknar en s.k. teoretisk vinst på antalet fartyg och det tonnage som ett rederi innehar; denna teoretiska vinst blir sedan föremål för normal bolagsbeskattning. I sammanhanget kan nämnas att tonnageskattningen, såsom den kan tänkas att tillämpas i Finland, sannolikt skulle exkludera tax-free försäljningen ombord på färjorna. Om utfästelserna också blir en realitet så kommer de efter många års politiska ansträngningar från Ålands sida. Som ovan framhållits har det tagit lång tid för självstyrelsens politiska representanter samt de åländska rederiernas arbetsgivarorganisation att övertyga de finländska styrande organen om vikten av att följa EU:s rekommendationer. Problemen har möjligen lösts denna gång, men detta stärker knappast den framtida ekonomiska manövreringsförmågan hos det åländska politiska systemet. Det segdragna förloppet avseende tonnageskattningen är i sig ett argument för behovet av ett övertagande av skattebehörigheten.

Företagsbeskattningen är också, om man följer de omfattande EU-utredningar som gjorts kring entreprenörskap (med solida ekonomiska teorier som bas) (se t.ex. European Communities, 2004), bland de viktigaste instrumenten för att stimulera nyföretagande. Entreprenörskapet anses vidare, vilket även antytts ovan, vara den viktigaste källan till nytänkande och innovativitet; ett nytänkande som, inom en given bransch, inte bara kommer det enskilda företaget utan också hela branschen till godo. Enligt denna logik skulle således en företagsbeskattning som stimulerar entreprenörskap vara av fundamental betydelse för en hel branschs vitalisering. Detta är givetvis mycket abstrakta och generella resonemang, men i överförd bemärkelse har de en betydelse för förståelsen av vad som befrämjar innovativitet också för Ålands del.

#### *5.4.3 Avräkningssystemet och intäktssidan i budgeten*

Som ovan sagts baserar sig intäktssidan i den åländska budgeten på ett avräkningssystem och på att Åland således - efter årlig avräkning - erhåller en klumpsumma samt, såsom tillägg under goda år, en skattegottgörelse. Sammantagna har klumpsumman och skattegottgörelsen, under senare år, legat runt 198 miljoner euro.

Avräkningssystemet baserar sig på 1991 års självstyrelselagsrevision och trädde i kraft 1993. Mellan åren 1999 och 2002 var detta avräkningssystem föremål för en omfattande utredning vilken utmynnade i rapporten "Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-

talets erfarenheter” (Helsingfors och Mariehamn, 2002). Syftet med denna utredning var att, en gång för alla, granska hur de ekonomiska relationerna mellan Åland och Finland ter sig och hur avräkningssystemet fungerar i praktiken. Från statligt håll hade man konstaterat att: *”avräkningssystemet är synnerligen schematiskt och det tillåter inte flexibilitet eller prövning. Det råder ett komplicerat förhållande mellan landskapets skatteintäkter och den avräkning som betalas till landskapet. Systemet väcker därför upprepade diskussioner om huruvida landskapet är nettobetalare eller nettomottagare samt skapar friktioner mellan landskapet och riket ”*(sid.6). Detta konstaterande utgjorde också själva utgångspunkten för utredningen som ursprungligen var tänkt att fortgå under sex månaders tid, men som i realiteten tog tre år.

Det handlar således, åter, om ett långdraget förlopp där vardera partens förhandlingsförmåga och ingångna kompromisser - snarare än objektiva mätningar – kom att bli underlaget för de konklusioner som utredningen utmynnade i. Det ligger givetvis alltid problem i denna typ av mätningar. Problemen sammanhänger både med svårigheterna att utvärdera vilka beroendeförhållanden som reellt föreligger och med svårigheterna att omvandla dessa till exakta ekonomiska storheter. Problemen hänger intimt samman - för att kunna mäta måste man vara överens om vad man skall mäta. I den utsträckning det saknas konsensus om verklighetsbilden måste givetvis också avbildningen av verkligheten bli konfliktfylld. Detta är i grunden en del av ekonomins grundläggande dilemma (vare sig det gäller samhällsekonomiska eller företagsekonomiska förhållanden), dvs. för att bli meningsfull måste den ekonomiska avbildningen baseras på inter-subjektivitet, överenskommelser och konventioner.

Såsom statsmakterna mycket riktigt konstaterade vid initierandet av utredningen är de ekonomiska relationerna mellan Finland och Åland ytterst komplexa. Frågan är om de någonsin kan avbildas annat än schablonmässigt och på basis av ingångna kompromisser. Redan den avräkningsgrund på 0,45 % som föreligger är resultatet av en kompromiss. Från Ålands sida ansågs under förhandlingarna med riket att 0,48 %, snarare än 0,45 %, var en mer rättvisande utdelning för landskapet. ”Rättvisan” i föreliggande system synes dock mer vara en fråga om argumentativ skicklighet och förmågan att legitimera (partsberoende) ståndpunkter än en fråga om objektiva och neutrala kausalitetsanalyser. Möjligen kan det anses naivt att efterfråga den senare typen av analyser. De som befinner sig i den realpolitiska vardagen framhåller gärna att detta är ”the name of the game” och något som man enbart har att leva med. Men betraktad ur en annan, en mer utomståendes, synvinkel kan man inte låta bli att konstatera att systemet är tungrott och schablonmäs-



sigt och föga ägnat att stärka den ekonomisk-politiska handlingskraften inom Åland.

Den slutsats som parterna i nämnda utredning således, och efter långdragna förhandlingar och kompromisser, kom fram till är att Åland är en nettomottagare av stöd - från Finland och EU - på i storleksordningen 20-30 miljoner euro per år. Per innevånare ger detta ett nettostöd på ca 1000 euro. En jämförelse med de två nordiska autonomierna Färöarna och Grönland ger vid handen att detta måste betraktas som en måttlig utgiftsbelastning. Om man i fallen Färöarna och Grönland även tar hänsyn till det bortfall av statliga inkomster som den egna färöiska och grönländska beskattningsrätten ger så hamnar den slutliga utgiften per färöing och år på nästan 14 000 och per grönlänning och år på 15 000 euro. Om man även skulle ta med de två autonomierna som en kostnadspost i den danska statens centralförvaltning skulle beloppen ytterligare stiga (ÅSUB 2007 ff). Mot bakgrund av denna typ av jämförelser framstår således Åland som en relativt självständig ekonomisk aktör med betydande inneboende ekonomisk kapacitet. Denna kapacitet skulle, rent logiskt, kunna stärkas ytterligare av ett större ekonomisk-politiskt handlingsutrymme.

Det finns emellertid också ett annat argument som bör framföras i resonemanget om intäktssidan i budgeten. Åter baseras argumentet på betydelsen av att se beskattningen som ett instrument för den ekonomiska politiken. Ovan har konstaterats att de offentliga utgifterna stigit under senare år, mer än jämförbara utgifter i Finland. Produktiviteten är, i jämförelse med den privata ekonomin, relativt sett lägre. Såsom konstaterats tidigare är det, till följd av Ålands geografiska beskaffenhet, svårt att uppnå rena stordriftsfördelar t.ex. i sjukvård och utbildningssystem. Ålänningarnas måttstock på välfärd är dessutom starkt präglad av de omkringliggande ländernas välfärdsnivå och avvikelser från den nordiska välfärdsmodellen skulle knappast anses legitima av Ålands befolkning. Det man idag tydligt kan se bland länder som upplever ett tryck både på sänkta skatter och på en ökad välfärdsnivå är ett ökat mått av kreativitet och innovativitet med hänsyn till balanseringen av budgetens inkomst- och utgiftssida. Intäktssidan används således som ett kreativt instrument snarare än som en passiv källa till samhällliga inkomster. En förutsättning för detta är givetvis att man har intäktssidan i sin hand och, de facto, själv och direkt kan påverka intäkterna.

Nu handlar det i grunden inte bara om intäktssidan utan om kapaciteten att styra både intäkter och kostnader och om att balansera dessa på en för ekonomin som helhet förnuftigt sätt. Incitamenten till att åstadkomma denna balansering och inte bara anpassa utgifterna efter de intäkter som schablonmäs-

sigt tilldelats en ligger givetvis i de instrument man har till sitt förfogande. Det ligger inte inom ramarna för föreliggande arbete att utreda de närmast psykologiska effekter som ett samtidigt innehav av de intäktskapande och utgiftsrelaterade instrumenten har, men man kan ändå konstatera att ett ”resultattänkande” är något helt annat än ett ”utgiftsfördelningstänkande”. Till ett standardmässigt ekonomiskt tänkande hör att en befogad expansion av utgifterna måste åtföljas av en intäktsökning och givetvis att en reducerad förmåga att generera intäkter måste åtföljas av en åtstramning av utgifterna. Den psykologiska logiken ligger i att intäkter och utgifter följs åt. Överfört på den åländska samhällsekonomin kan man således säga att tillgången till de instrument som styr reell intäkt- och utgiftsexpansion är en förutsättning för att logiken skall böja verka.

## 5.5 Ett vidgat ekonomisk-politiskt handlingsutrymme – de centrala argumenten

Genomgående i denna text har det argumenterats för en vidgning av det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet för Åland. Argumentationen grundar sig dels på en lägesanalys dels på en betraktelse av de händelseförlopp som omgärdat olika processer vilka är av stort värde för Åland. I den utsträckning som man accepterar sådana händelseförlopp och anser dem vara en naturlig del av det politiska livets förutsättningar (”politikens realiteter”) inom Åland instämmer man säkert inte i den argumentation som förts här. Såsom icke delaktig i dessa, det politiska vardagslivets rättsliga realiteter, utan snarare som en utanförstående betraktare kan man dock inte undgå att slås av godtyckligheten i det ekonomiska systemets förutsättningar och utdragenheten i de processer som, på ett grundläggande sätt, påverkar ekonomin. När detta väl är sagt, låt oss presentera de centrala argumenten.

### *5.5.1 Behovet av en mer helhetlig finanspolitik, avpassad efter utmaningarna i den åländska ekonomin*

De möjligheter som det politiska systemet har till att påverka den åländska ekonomin på basis av dess speciella behov och krav är, utan tvivel, begränsade. Litet tillspetsat kan man säga att det är den åländska sjöfartsnäringsen som sedan 1960-talet skött de stora frågorna i den ekonomiska politiken och möjligen bankerna som i början av 1990-talet förhindrade att en bankkris, med de förödande samhällsekonomiska konsekvenser som andra länder och regioner upplevde, inträdde. Det åländska politiska systemet har spelat rollen av en ”junior partner” i den ekonomiska utvecklingen. Denna rollfördelning



är det - i och för sig - inget fel på, men när de internationella konkurrensförutsättningarna för den deciderat viktigaste sektorn i den åländska ekonomin ändras och dess konkurrensförmåga blir allt mer beroende av institutionella förhållanden, är det logiskt att det politiska systemet omvärderar sin roll och ser över sitt handlingsutrymme. När således en för åländsk ekonomi central näring upplever grundläggande konkurrens- och vitaliseringsproblem och en, under flera århundranden, upparbetad spjutspetskompetens hotas bör själva förutsättningarna för en åländsk finanspolitik diskuteras. Alternativet är att man, som idag, måste lita till en tidskrävande opinionsbildning och förhandlingsförmåga i ett asymmetriskt förhållande till riket, samt kapitalisera på sådana gynnsamma inställningar som EU, i sjöfartens fall, visar. Detta innebär med andra ord att man blir beroende av det närmast slumpmässiga inflytandet av en tredje part (EU) avseende en fråga som på ett grundläggande sätt påverkar den åländska ekonomin och sysselsättningen. De utfästelser som i dagsläget har gjorts från finländsk sida om en tonnageskatt ändrar inte i grunden argumentationen här. Snarare tvärtom, erfarenheterna av de långt utdragna processerna talar för ett övertagande av skatteinstrumentet så att snarlika situationer i framtiden kan undvikas.

Det åländska politiska systemet kan med andra ord - idag - inte agera direkt på ”tidiga signaler” och förhindra att en negativ utveckling eskalerar, utan får istället vänta på att den riktiga opinionen skapas i de styrande organen i riket. Utdragenheten i processerna kan med andra ord negativt påverka möjligheterna för Åland att självt lösa sina problem. Radikala strukturomvandlingar skulle få betydande konsekvenser för hela det ekonomiska systemet Åland. Det småskaliga ekonomisk-politiska systemets framgångslogik består i inkrementella (stegvisa) snarare än radikala interventioner samt givetvis i att ekonomiska svängningar upplevs snabbt, direkt och konkret snarare än som abstrakta utfall och statistik. Den ekonomiska kapaciteten ligger då också i att kunna reagera snabbt, direkt och konkret.

Förvisso skall framhållas att mycket av den ekonomiska politiken idag formas på en supranationell nivå och i komplexa internationella och nationella förhandlingskonstellationer, men samtidigt råder en betydande samstämmighet inom den europeiska gemenskapen om att den regionala konkurrensförmågan - som starkt anses påverka den sammantagna europeiska konkurrenskraft som i grunden legitimerar hela gemenskapens existens - skall ges utrymme att förstärkas. Detta utrymme handlar givetvis om (och detta är i realiteten en kontroversiell fråga i ”Regionernas Europa”), utökade möjligheter till att, i det regionala rummet, använda relevanta politiska instrument.

Ett argument som här framförs med hänsyn till ett övertagande av skat-

tebehörigheten är således att skatterna utgör ett viktigt, flexibelt och direkt instrument för att på ett tidigt stadium avvärja hot mot sysselsättning, konkurrensförmåga och kompetensavtappning samt för att förstärka den entreprenöriella basen inom områden där en internationellt konkurrenskraftig kompetens redan finns. Eller annorlunda, skattebehörigheten skulle på avgörande punkter kunna stärka den ekonomiska kapaciteten inom Åland (se vidare ÅSUB R 2005:6).

### *5.5.2 Behovet av att undvika godtyckligheten i avräkningssystemet och att skapa reella intäkter*

Intäkterna i det offentliga ekonomiska systemet Åland är beroende av den finländska ekonomins utveckling; en utveckling som Åland i sig har små möjligheter att påverka och vars strukturer och sammansättning, på avgörande punkter, avviker från den åländska. Det ekonomiska handlingsutrymmet blir med nuvarande system, och ur Ålands synvinkel, mer en fråga om att dra en vinst- eller nitlott än resultatet av ett förnuftigt ekonomisk-politiskt agerande.

Avräkningssystemet i sig baseras, vidare, på ett schablonmässigt förfarande som inte på objektiva grunder mäter styrkan i det ekonomiska systemet Åland. Avräkningsprocenten är snarare resultatet av ett förhandlingsspel där utfallet grundar sig på politiska maktresurser, argumentationsskicklighet och uthållighet snarare än reella ekonomiska förhållanden. Först när man på någorlunda objektiva grunder kan mäta utfallet av ett visst ekonomisk-politiskt agerande (dvs. när man kan mäta effekterna av de med den samhälleliga inkomst- och utgiftspolitikerna sammanhängande vidtagna åtgärderna) kan man också mäta det förnuftiga i den förda politiken. På detta sätt, kan man säga, är själva tillgången till de redskap med vars hjälp den ekonomiska politiken formas också en förutsättning för det inlärande som på sikt ger en balanserad och förnuftig ekonomisk politik. Hur dessa redskap används kan man dock på förhand inte uttala sig om. Detta är ju upp till det politiska och demokratiska systemet att avgöra.

### *5.5.3 Några motargument mot argumenten att Åland inte klarar av ett mer utvecklade självstyre*

I den allmänna debatt som förs kring ett övertagande av skattebehörigheten framförs ibland argument av karaktären ”detta klarar inte Åland”. Låt oss se på tre av dessa argument och också, i god debattanda, prestera tre motargument.

Argument 1 *"Åland har inte den erfarenhet som krävs för att bedriva en avancerad ekonomisk politik"*. I texten ovan, och i direkt motsättning till detta argument, har det på flera håll framhållits att det är angeläget att få skatteinstrumentet i sin hand just med syftet att skaffa sig en relevant erfarenhet. Först när den reella erfarenhetsackumuleringen startar kan man pröva instrumenten på successivt mer verkningsfulla och sofistikerade sätt. Användningen av instrumenten representerar centrala lärförlopp utan vilka en mer avancerad ekonomisk politik knappast kan komma till stånd. Ekonomisk-politisk kompetens och graden av eget ansvar går på sikt hand i hand.

Argument 2 *"Åland har inte ekonomisk bärkraft (tillräcklig skattekraft) för ett utökat självstyre"*. Låt oss här prestera ett motargument med hjälp av ett teoretiskt, men i sammanhanget rätt belysande, räkneexempel. Skatetrycket i Finland är idag ca.45 % (vilket inkluderar alla - inklusive kommunala - skatter, samt avgifterna för det lagstadgade socialförsäkringssystemet). Vi tar ingen ställning till vad som skulle vara ett lämpligt skatetryck i ett läge med egen åländsk skattebehörighet, utan antar för enkelhetens skull att man tillämpar ungefär samma skatte- och avgiftsnivåer som i dagens Finland. Senaste mätning, för Ålands del, gav vid handen att BNP nu uppgår till 1,1 miljarder euro. 45 % av 1,1 miljarder euro är 495 miljoner euro. Detta skulle alltså – givet ovanstående skattetrycksantagande – utgöra de samlade resurserna för den offentliga ekonomin på Åland. Av dessa går ca 75 miljoner till kommunerna (i form av kommunala skatter) och ca 100 miljoner till avgifter för socialförsäkringssystemet. Kvar blir i storleksordningen 320 miljoner euro.

Men räcker detta? Vi kan göra en internationell jämförelse och t.ex. ta San Marino som referensobjekt. San Marino är, skall sägas, en självständig stat och inte en autonomi som Åland, men vi bortser ifrån att vidare problematisera detta förhållande här. Här räcker det med att framhålla att landet ekonomiskt och befolkningsmässigt är jämförbart med Åland och att dess allmänna välfärdssystem ligger på en hög europeisk nivå.

San Marino hade 2004 en statsbudget på totalt 275 miljoner euro, en budget som idag sannolikt ligger omkring 300 miljoner euro – alltså i nivå med motsvarande offentliga resursunderlag som Åland skulle förfoga över i ovanstående räkneexempel. Det bör här noteras att San Marinos befolkning är ca 10 % större än den åländska, något som – allt annat lika – i motsvarande grad höjer det statliga utgiftsbehovet. Tilläggas bör dock att San Marino saknar en självständig kommunal sektor motsvarande den åländska, och att de kommunala utgifterna därmed till största delen ingår i den statliga budgeten.

San Marino har en väl utbyggd social service och en arbetslöshet på

åländsk nivå. Man har därtill en statsskuld på de blygsamma nivåerna kring, eller till och med under, 5 % av BNP – att jämföra med statsskulderna i Finland och Sverige på 35 % respektive 45 % av BNP (för att inte tala om några av de större EU-ländernas statsskulder på upp emot 100 % av BNP, i Italiens fall hela 108 % av landets BNP).

Exemplet San Marino indikerar tydligt den relativa styrka som småskaliga ekonomier faktiskt kan uppbringa. Det visar också med all önskvärd tydlighet att påståendet, att Åland inte klarar av att själv generera de skatteintäkter som behövs för att upprätthålla en hög välfärdsnivå, kan ifrågasättas.

Ett tredje argument som ibland framförs i debatten är att *Åland har ett alltför begränsat ekonomiskt handlingsrum för att klara av stora samhällsliga åtaganden gentemot näringslivet*. Det man då särskilt syftar på är det system för återbetalning till rederierna av hela eller delar av de ombordanställdas skatter och sociala avgifter i syfte att kompensera sjöfarten för dess internationellt sett alltför höga arbetskraftskostnader. Detta system skall dock enbart i begränsad omfattning ses som en ytterligare belastning på de offentliga budgetutgifterna, då det ju handlar om en återbetalning av från näringen inflyttna medel och inte om en regelrätt bidragsform. Systemet innebär i korthet att rederierna, i vanlig ordning, betalar in sjömännens skatter samt sociala avgifter till staten. Dessa återbetalas, i varierande grad, till rederierna i form av en restitution. Om Åland övertog beskattningen skulle alltså dessa medel inflyta till och därefter utbetalas till Åland istället för som nu via den finska staten.

De kostnader som uppkommer är särskilt de kostnader som sammanhänger med administrationen av transaktionerna. Även dessa kostnader skulle kunna elimineras om man, som i många andra sjöfartsnationer, gick in för ett renodlat nettolönesystem där inga sjömansskatter betalas in och därför inte några återbetalningar heller måste göras.

Systemet leder dock till ett "free rider"-problem, som sammanhänger med att de åländska sjömännen inte bidrar till de offentliga inkomsterna i paritet med sin konsumtion av offentlig service. Det är viktigt att här notera att problemet enbart gäller de på Åland bosatta sjömännen. Lika litet som den svenska staten i dag "kompenserar" Åland (eller den finska staten) för den ofinansierade offentliga konsumtion som de på Åland bosatta ombordanställda på Vikinglinjens svenskregistrerade fartyg ger upphov till, skulle ett skattesjälvständigt Åland behöva ta något ekonomiskt ansvar för den "free rider"-problematik som uppstår i de utanför Åland boende sjömännens hemländer.

Till detta kan även anföras att vi här har att göra med en relativt köpstark

grupp som genom sin konsumtion bidrar till skatteintäkterna (moms, avgifter etc.). Någon exakt beräkning på detta finns dock inte. Men den oro som ibland uttrycks för att Ålands samhällsekonomi är för begränsad för att kunna hantera störningar i näringslivets marknadsförhållanden saknar alltså grund. Genom att själv kontrollera den ekonomiska utvecklingen, eller rättare sagt genom att själv inneha de instrument varmed den ekonomiska utvecklingen kan påverkas, minskar dessutom riskerna för att Åland ställs inför en sådan situation.

---

## Referenser

Ackrén, M (2005): *Territoriella autonomier*. Mariehamn, Ålands Fredsinstitut.

Baldacchino, G (2005:a): Successful Small-Scale Manufacturing from Small Islands: Comparing Firms Benefiting from Locally Available Raw Material Inputs. I *Journal of Small Business and Entrepreneurship* 18, no. 1, pp 21-38

Baldacchino, G (2005 b): Innovative Development Strategies from Non-Sovereign Island Jurisdictions? A Global Review of Economic Policy and Governance Practices. *World Development*.

Eriksson, D & Turunen, J (2002): *Det skattefinansiella utjämningsystemet mellan landskapet Åland och staten: 1990-talets erfarenheter*. Helsingfors och Mariehamn, Finansministeriet och Ålands landskapsstyrelse.

European Commission (2003, 2004): *European Competitiveness Report* Luxembourg.

Lindström, B (2000): Culture and Economic Development in Åland. I Baldacchino, G & Milne, D: *Lessons from the Political Economy of Small Islands*. London, MacMillan Press.

Lindström, B (2001): Will Åland Benefit from More Economic Home Rule?. I Jansson, H & Salminen, J (eds): *The Second Åland Question*. Mariehamn, Julius Sundbloms Minnesfond.

*Nordisk Statistisk Årsbok, 2006*. Köpenhamn, Nordiska Ministerrådet.

Roslin, B (2006): *Europeiskt självstyre i omvandling*, Helsingfors, Statsrådets kansli. Publikationsserie 11/2006.

Sejerstedt, F (1997): Ledelse og Demokratisk Kapitalisme. I Byrkjeflot, H (red): *Fra Styring til Ledelse*. Berge, Fagbogforlaget.

*Sjöfartspolitiskt Program för Åland 1999*. Mariehamn, Ålands Landskapsregering.

*Statistisk Årsbok för Åland, 2005 & 2006*. Mariehamn, ÅSUB.

*Åländsk Utredningsserie 2006:4*. Skattegruppens slutrapport 2006. Mariehamn, Ålands Landskapsregering.

ÅSUB (2002): *Det åländska rederiklustret. En förstudie*. Mariehamn, Rapport 2002:1.

ÅSUB (2005): *Sub-National Insular Jurisdictions (SNIJs) as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity*. Mariehamn, Rapport 2005:6.

ÅSUB (2006): *Konjunkturläget. Våren 2006*. Mariehamn, Rapport 2006:3.

ÅSUB (2006): *Konjunkturläget. Hösten 2006*. Mariehamn, Rapport 2006:6.

ÅSUB (2007 ff): *Regionalt ansvar eller statlig kraftsamling? En studie av de nordiska autonomiernas potential. Fallet Åland*. Mariehamn, Rapport 2007:x.

# Epilog

**Ålands Framtids kommentar till Vitboken**





**Ålands Framtid r.f.**

## **Epilog**

### **Kommentarer till Vitboken**

Närmare sju år har förflutit sedan Ålands Framtids föregångare, sällskapet Ålands Framtid, kunde lägga fram den första grundläggande analysen av möjligheterna för Åland att utvecklas till en av världens många mikrostater. Professorerna Dag Anckar och Barry Bartmann belyser i rapporten ”Ett ramverk för ett självständigt Åland” från år 2000 de grundläggande frågeställningar som den nyfödda nationen skulle ställas inför. Statsvetarna fann inte några verkliga hinder för Åland att bli medlem i mikrostatsfamiljen. Tvärtom löd en av slutsatserna att Ålands blomstrande och tämligen långa period av självstyrelse i sitt kölvatten har en rad institutioner och regler samt en infrastruktur som i hög grad underlättar ett nationsbygge. Mikrostatsexperterna betonade dock att självständighetsprojektet medför utmaningar och frågor som bör besvaras.

#### **Obekväma fakta**

Med föreliggande Vitbok har Ålands Framtid tagit fasta på ovan nämnda rekommendation om att fördjupa kunskaperna om några av de mer eller mindre komplicerade uppgifter Åland ställs in för den dag en majoritet av befolkningen anser att självständighet skall vara det politiska huvudmålet. Partiets målsättning var ursprungligen att få Ålands lagting och landskapsregering att redan i detta skede ansvara för alla de utredningar som självständigheten aktualiserar. Tyvärr har den politiska majoriteten i lagtinget inte ännu nått den nödvändiga insikten om att Ålands nuvarande statsrättsliga ställning och autonomins innehåll inte är anpassade till den globala miljön och örikets utvecklingsbehov. I vissa fall har säkert även rädslan för vilka fakta utredningarna kan resultera i bidragit till den negativa hållningen. För partier, som oavsett Ålands språkliga och konstitutionella utarmning, anser att statsgemenskap med Finland är det enda tänkbara alternativet, framstår ju fakta som motsäger ”tvångsäktenskapets” hållbarhet som direkt obekväma och farliga.

För att i möjligaste mån komma ifrån eventuella kommentarer om att denna framställning endast är en ”partsinlaga”, har uppdraget att bidra till ny forskning gått till fem erkänt kompetenta och oberoende krafter. I det följande kommer huvudpunkterna i de enskilda forskarbidragen att kommenteras ur Ålands Framtids perspektiv. Det är dock angeläget att påminna om att oavsett den för stunden rådande allmängiltiga tolkningen av bl.a. rätten till självbestämmande, så är det i varje enskild framtidsfråga, stor som liten, huvudsakligen ålänningarnas egen förmåga att hantera sin omgivning som avgör om slutresultatet blir en framgång eller ett bakslag.

Ålands EU-avtal, det s.k. Ålandsprotokollet, är ett talande exempel på hur den åländska befolkningen vid behov kan och skall använda sin folkrättsliga särställning som en hävstång för att tackla nya utmaningar. Alla tillfrågade experter ifrågasatte i 1990-talets början starkt Ålands möjligheter att som en del av dåvarande gemenskap uppnå permanenta undantag i förhållande till EU-rätten. Åland inte bara uppnådde de eftersträlvade undantagen utan fick även EU-länderna och EU-organen att bekräfta särställningen enligt folkrätten. Ålands Framtid anser med stöd av detta att det finns goda skäl för alla, inklusive ålänningarna själva, att inte underskatta styrkan i den folkrättsliga bas som den nuvarande s.k. Ålandsmodellen vilar på.

## Finlands löften

En annan omständighet som Ålands Framtid särskilt önskar betona är att behovet av ett självständigt Åland inte skulle framstå som lika angeläget ifall Finland fullt ut åtog sig att uppfylla de ursprungliga löfterna från 1919-1921 om att ålänningarna skulle tillförsäkras ”vidsträckt självstyrelse”. Finlands regering lovade till och med att ”ålänningarna skulle få ordna sin tillvaro så fritt det överhuvud är möjligt för ett landskap, som icke utgör en egen stat.” 85 år senare är Ålands självstyrelse fortfarande blott en territoriell kulturautonomi och det grundläggande ekonomiska - i många avseenden samtidigt det helt styrande - regelverket är i minsta detalj under den finska statens kontroll.

Forskare och ”finlandstroga” åländska politiker må framställa Ålandsmodellen som ett lysande exempel på en framgångsrik lösning av etniska konflikter. Faktum kvarstår dock: i ingen av de otaliga konflikthärdarna världen över, vars kontrahenter studerat den åländska varianten av självstyrelse, har Ålandsmodellen kunnat tjäna som en lösning värd att kopiera.

Särskilt i en tid av integration är den åländska kulturautonomin, en kvarleva från 1920-talet, helt enkelt inte anpassad till att klara av en framgångsrik maktutövning i samspel med EU-nivån. Särskilt inte med en ansvarig centralstat som Finland vars målsättning främst är att utnyttja EU-medlemskapet för

att helt marginalisera Ålands inflytande. På annat sätt kan vi tyvärr inte tolka Finlands vägran att tillvarata Ålands EU-intressen vad gäller specifikt bl.a. vägran att försvara den åländska snustraditionen och på det allmänna planet vägran att backa upp autonomiernas strävanden att hävda ett eget handlingsutrymme inom området för beskattning.

Redan med de utvecklingsperspektiv professor Lauri Hannikainen förtjänstfullt i sitt bidrag till Vitboken lyfter fram i sin analys av dagens självstyrelse, bl.a. åländsk skatte- och fördragsbehörighet, skulle Finland kunna visa sin vilja att säkerställa autonomins fortlevnad. En sådan positiv kompetensutveckling ser dock ut att vara utopisk på basen av den grundläggande synen som är förhärskande i maktens korridorer i Helsingfors. Redan Hannikainens prognos om att detta i bästa fall kunde ske ”inom några årtionden” anger dessutom en tidsram som Ålands Framtid anser är helt i otakt med det åländska samhällets utvecklingsbehov.

## Den språkliga utvecklingen

Svenska språket är en del av dagens åländska identitet och utgör samtidigt själva basen i den s.k. Ålandsmodellen som en del av det internationella nationalitetsskydd som tillerkändes ålänningarna 1921. Trots denna folkrättsliga utgångspunkt är den språkliga verkligheten på dagens Åland en helt annan. Ålands landskapsregering tillsatte i september 2004 en kommitté med uppdraget att utarbeta ett språkpolitiskt program för Åland, i syfte att hålla det svenska språket och kulturen levande i enlighet med vad som överenskomms i samband med självstyrelsens tillkomst. Kommitténs slutsatser ifråga om problem förorsakade av ett ökande finskspråkigt inflytande i den åländska vardagen var entydiga:

- a) att många enskilda ålänningar och myndigheter utestängs från viktig, aktuell information.
- b) att underlaget för ny arbetskraft begränsas genom att personer med utbildning i Sverige – inte minst de åländska ungdomarna – har svårt att finna och utöva ett yrke på Åland. Därmed begränsas in- och återflyttningen västerifrån.
- c) att möjligheterna att styra Åland på svenska blir kringskurna, vilket går emot självstyrelselagen och Ålands status som enspråkigt svenskt landskap i ett tvåspråkigt land.

Kommittén ansåg att det åländska nationalitetsskyddet urholkats på ett oroande sätt eftersom ålänningarnas möjligheter att fungera i vardagslivet utan att behöva kunskaper i finska kraftigt inskränkts. Kommittén konstaterade vidare att Ålands nuvarande statsrättsliga ställning till avgörande grad är

förbunden med Finlands internationella förpliktelser om att säkerställa ålänningarnas svenska språk och kultur och uppmanade landskapsregeringen att utreda huruvida ett stärkt åländskt språkskydd kan uppnås via en utvidgad rätt till självstyrelse.

Kommitténs rekommendationer utmynnade i ett språkpolitiskt program där tillsättandet av en språknämnd kan räknas som en av de viktigaste strategierna. Nämnden skall bl.a. övervaka att den lagstiftning som berör Ålands språkliga status följs.

Ålands Framtid konstaterar att svenska språkets ställning alltmer urholkas och det på ett sätt som står i strid med nationalitetsskyddet. Ålands Framtid noterar med intresse landshövding Peter Lindbäcks synpunkt från år 2001 om att en yttersta konsekvens av att Finland inte klarar av sina språkliga åtaganden kan bli att Åland som en folkrättslig lösning kommer i gungning.

Ålands Framtid anser för sin del att den negativa språkliga utvecklingen, där den åländska befolkningen sakta men säkert byts ut till följd av kravet på kunskaper på finska inom en stor del av arbetsmarknaden, redan överstiger den kritiska punkten. Ett självständigt Åland framstår även här som ett nödvändigt alternativ till nuvarande språkliga undergång. Självständigheten ger dessutom Åland möjligheten att synliggöra sig som ett eget handelsområde och överhuvudtaget öppna upp kontakterna västerut i syfte att trygga tillgången på svenska i vardagslivet.

## Ökat behov av självständighet

De slutsatser Ålands Framtid drar på basen av autonomins tillkortakommanden såväl nationellt som internationellt samt utgående från de obefintliga utvecklingsmöjligheterna på både kort och lång sikt, är att självständighet är ett helt nödvändigt mål för Åland.

Behovet av en ny statsrättslig ställning har bara förstärkts under den tidsrymd som förflutit sedan den första professorsrapporten publicerades år 2000. Vi delar till fullo riksdagsledamot Roger Janssons åsikt om att Finland inte är moget att hantera ett autonomt område inom sina gränser. I en tidningsintervju uttrycker Roger Jansson sin frustration över den finländska okunskapen om Åland och dess särskilda behov. Enligt Jansson, medlem av Finlands riksdag 2003-2007, finns det en latent ålandsfientlighet i Helsingfors som kan bli obehaglig när den aktiveras.

I motsats till Jansson tror Ålands Framtid dock att det är en övermäktig uppgift för ålänningarna att bära informationsansvaret för Ålands status och, framför allt, så hyser vi starka tvivel om att blott förbättrad och utökad information skulle förändra Finlands Ålandspolitik.

Därmed fokuseras i de följande kommentarerna enbart på aspekter kopplade till frågan om ett suveränt Åland. Med detta inte sagt att Ålands Framtid inte delar t.ex. professor Ove Brings syn på hur Åland inom ramen för nuvarande självstyrelsesystem bör hantera EU:s nya grundfördrag. Lagtinget bör säga nej till fördraget. Ålands Framtid delar dock inte Brings optimistiska syn om att Finland plötsligt skulle ta modell t.ex. av Danmark när det gäller smidighet i hanteringen av autonoma Ålands EU-problem. Ett åländskt nej skulle dock enligt vår uppfattning försätta Helsingfors i ett läge där Åland antingen tillförsäkrades möjligheter att fungera som EU-medlem eller fick en lösare koppling till Unionen.

Med tanke på att en EU-relation baserad enbart på ett handels- och samarbetsavtal, hos en del upplevs som skrämmande, kanske följande uttalande har en lugnande effekt: EU-kommissionen anser att brittiska kanalön Jersey tillhör EU eftersom ett EU-land ansvarar för dess utrikesangelägenheter. EU-kommissionens ståndpunkt är intressant i och med att Jersey inte är en del av Unionens skatte- eller tullområde samtidigt som inte heller EU-bestämmelserna om personers, tjänsters och kapitalets fria rörlighet är tillämpliga på ön. Invånarna på Jersey deltar inte heller i valet till EU-parlamentet. Detta innebär att Åland med gott mod kan satsa på en helt ny EU-relation i vetskap om att till och med autonomier, som till övervägande del i allt väsentligt står utanför gemenskapsrätten, anses utgöra en del av Unionen.

### Ålands demilitarisering och neutralisering

En av de starkaste rekommendationerna från professorerna Anckar och Bartmann var att det självständiga Åland skulle skriva in skyddet och samtidigt fortlevnaden av öarnas icke-militära status direkt i konstitutionen. Ålands Framtid delar helt statsvetarnas åsikter om att den fredade statusen i likhet med svenska språkets ställning är två särskilt skyddsvärda aspekter såsom en del av den åländska identiteten. Därmed skulle inte heller nationen Åland ansluta sig till konventioner, exempelvis Konventionen om statssuccession rörande traktater, som på ett eller annat sätt skulle hota eller ifrågasätta ålänningarnas vilja att försvara ett status quo.

Ålands Framtid håller med Ove Bring i dennes analys av konsekvenserna av en ny suverän statsbildning för Ålandskonventionen från 1921, dvs. konventionen rörande Ålands demilitarisering och neutralisering, och slutsatsen om att demilitariseringen inte är beroende av någon speciell statstillhörighet för sin fortsatta giltighet. 1978 års Wienkonvention om statssuccession och traktater stadgar att en traktat som direkt hänför sig till den nya statens territorium följer med territoriet, i detta fall Åland, och blir därmed bindande för

den nya staten Åland.

Docent Sia Spiliopoulou Åkermarks betonande av behovet av att få demilitariseringsregimen bekräftad vid övergången till självständighet är ändå en uppmaning som bör tas till nogsamt övervägande. Ålands Framtid anser att den nya staten Åland omedelbart kunde höja sin profil genom att bjuda in alla ursprungliga signatärmakter, EU-kommissionen och Ryssland till en konferens där huvudbudskapet bör vara att den sedvanerättsliga åländska fredsregimen alltjämt består till följd av sin status som en s.k. objektiv regim.

### Ålands rätt till fullt självbestämmande och politisk suveränitet

Vad krävs på det folkrättsliga planet för att Åland skall kunna ta steget över från självstyrelse till full politisk suveränitet, dvs. att Åland blir ett folkrättssubjekt? Kommer Finland att frivilligt gå med ett åländskt utträde ur den nuvarande, påtvingade statsgemenskapen? I alla fall hyste Dag Anckar ännu år 2000 uppfattningen att Finland i egenskap av utvecklad demokrati skulle finna det svårt att inte erkänna Ålands vilja till självständighet.

Ålands Framtid anser dock att det finns skäl befara att Finlands officiella hållning i alla fall för en lång tid framöver kommer att vara i linje med uttalandet av landets president Martti Ahtisaari vid öppnandet av det åländska parlamentets arbetsår 2.11.1998. Vid det historiska anförandet - det var första gången en president utnyttjade sin rätt att närvara vid parlamentets öppning - betonade Ahtisaari att "Finland inte har för avsikt att avstå från den suveränitet som Nationernas Förbund i tiden erkände".

I ett läge där Finland motsätter sig den åländska folkviljan, fast förankrad hos en majoritet av befolkningen genom både politiska val och folkomröstningar, tvingas Åland välja den alternativa vägen, dvs. åberopa rätten till självbestämmande och göra en ensidig självständighetsförklaring. Istället för som i det första alternativet få till stånd en skilsmässa genom en ömsesidig process och via en justering av Finlands grundlag exkludera det åländska territoriet från det finska rikets gränser, tvingas ålänningarna förlita sig främst på sin folkrättsliga särställning och principen om folkens självbestämmanderätt.

Det finns enligt Ålands Framtids mening inte några som helst tvivel om att Åland uppfyller alla relevanta betingelser när det gäller principen om rätt till självbestämmande:

- a) Den av Nationernas Förbund tillsatta Rapportörskommisionen konstaterade redan år 1921 att *"Vi erkänner att ålandsbefolkningen till följd av sitt insulära läge och sina starka traditioner bildar en grupp för sig*

*i Finland, icke blott gentemot den finländska befolkningen utan även i vissa hänseenden gentemot den svenska. Den förtjänar så mycket mera skydd och understöd, som den på grund av sin avlägsenhet från det finska fastlandet är så att säga lämnad åt sig själv i striden för bevarandet av sitt etnologiska arv.”* Ålänningarna fyller alltså alla kriterier för att betraktas som ett ”folk”.

b) Den av Nationernas Förbund tillstyrkta lösningen av den s.k. Ålandskonflikten tillförsäkrar inte ålänningarna det förväntade och nödvändiga nationalitetsskydd och inre autonomi, dvs. beviljandet av enbart en territoriell kultura autonomi svarar inte mot 2000-talets behov och utmaningar.

c) Finland har inte uppfyllt de ursprungliga löften som avgavs inför såväl Nationernas Förbund som ålänningarna själva 1919 - 1921, vare sig i fråga om autonomins utveckling eller språkskyddet.

d) Den åländska autonomin fungerar inte inom ramen för EU-medlemskapet till följd av Finlands vägran att medverka till inomstatliga lösningar som tryggar Ålands inflytande.

e) Ålänningarna har aldrig via folkomröstning avhänt sig rätten till självbestämmande eller accepterat Finlands överhöghet.

f) Åland är klart avskilt från Finland med egen åländsk identitet och bildar en egen politisk enhet med egna institutioner.

Ålands Framtid konstaterar att de danska autonomierna Färöarna och Grönland av folkrättsexperten tillerkänts rätten till självbestämmande men att de två folken inte kan vända sig till något internationellt organ för att hävda denna rätt. Åland, som i motsats till de två övriga autonomierna har en särställning som vilar på folkrätten, har dock denna möjlighet. Åland kan om behov föreligger vända sig till FN och be organisationen överta den garantfunktion som ursprungligen åvilade föregångaren Nationernas Förbund. Enligt en undersökning som gjordes år 1950 kan FN nämligen överta NF:s roll när FN finner anledning därtill (FN-dokument E/CN.4/367 år 1950).

## Minoritetsfrågan på självständiga Åland

Ålands Framtid har med intresse följt med utvecklingen inom det internatio-



nella människorättssystemet och i synnerhet de åtföljande konsekvenserna för den nu gällande åländska modellen av minoritetsskydd. Övervakningsorganen kopplade t.ex. till Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter har länge strävat till att minoritetslagstiftningen skall leda till att minoriteter integreras istället för att assimileras. Helt enligt den trenden har de s.k. rådgivarna inom Europarådet i flera år verkat för att de finskspråkiga på Åland skall få bl.a. undervisning på sitt modersmål inom förskolan och grundskolan. Forskare anser att övervakningsorganen på detta sätt vill få till stånd en utveckling istället för att låta nuvarande ”majoritet-minoritet”-förhållanden bli förhärskande.

Ålands Framtid är enig med professor Peter Hilpold om att det självständiga Åland bör bli ett föredöme när det gäller modernt minoritetsskydd. Som vi redan underströk i det ovanstående är svenska språket tillsammans med demilitariseringen så pass skyddsvärda aspekter att de bör regleras direkt i konstitutionen med förbud mot att ändra konstitutionen i detta hänseende. Detta innebär att öarna alltid kommer att vara fredade och alltid kommer att förbli svenskspråkiga oavsett situationer där ännu okända krafter försöker luckra upp bestämmelserna.

Det konstitutionella förbudet mot att vidta åtgärder som skulle hota svenska språkets ställning förhindrar inte staten Åland från att leva upp till det ansvar för minoriteter, som följer av de internationella människorättskonventionerna. Tvärtom kommer ålänningarna med det konstitutionella skyddet i ryggen att ha en betydligt mer avslappnad inställning till bl.a. undervisning på främmande språk. Staten Åland får inte några problem med att tillåta etablerandet av t.ex. de privata utbildnings- och fackskolor som Hilpold ser som en självklarhet redan inom ramen för dagens självstyrelsesystem.

## Ekonomi på självständiga Åland

Ålands Framtid ser med oro på de långsiktiga konsekvenserna av den nuvarande finansieringen av autonomin genom en årlig statlig klumpsumma utan någon större koppling till den åländska ekonomin. Ett parlament, i det här fallet Ålands lagting, vars budgettänkande i huvudsak går ut på att fördela på förhand givna pengar, utan minsta sidoblick på inkomstsidan, skapar ett ekonomiskt ohälsosamt system. När man till denna form av osund ”finanspolitik” fogar det faktum att Åland i nästan alla ekonomiska frågor med större bärvidd för det åländska samhället är beroende av att förhandla med Helsingfors, framtonar en märklig bild: en folkrättsligt baserad autonomi som helt saknar egna ekonomisk-politiska instrument.

Ekonomie doktor Agneta Karlsson har fångat den här åländska proble-



matiken då hon talar om behovet av att balansera intäkter och kostnader på ett för ekonomin som helhet förnuftigt sätt. Ålands Framtid ansluter sig även till forskarens slutsats om att Ålands ekonomiska kapacitet måste stärkas genom ett övertagande och aktivt utnyttjande av skatteinstrumentet.

Beträffande det självständiga Ålands möjligheter att ha en offentlig ekonomi i balans, konstaterar Ålands Framtid att förutsättningarna ser goda ut på basen av de fakta om Ålands BNP och tänkbara skatteuttag som presenteras av Karlsson i Vitbokens kapitel 5. Med tanke på storleken på de samlade offentliga resurser som detta skulle ge (nästan 500 miljoner euro), så finns det enligt Ålands Framtids uppfattning goda möjligheter till ett i förhållande till dagens finska "skatteuttagsnorm" (ca 45 procent av BNP) klart lägre skattetryck än vad som denna kalkyl utgår från. Man bör också här hålla i minnet att betydande inkomster från affärsverksamhet i offentlig regi tillkommer utöver detta. Dessa inkomster står redan idag för en betydande del av den åländska budgeten. Vi tänker här t.ex. på verksamheter som Ålands Penningautomatförening och Posten för Åland bedriver på ett framgångsrikt sätt. Till denna kategori av inkomster hör även det självständiga Ålands övertagande av samtliga idag mycket inkomstbringande farledsavgifter för alla fartyg som passerar det åländska territorialvattnet.

Den offentliga sektorn (inkl. socialförsäkringssystemet) skulle alltså, utgående från dagens skattekraft, skatteuttagsnivå samt övriga avgifter och inkomster, förfoga över resurser på en nivå någonstans i intervallet mellan 450 och 550 miljoner euro. En jämförelse med t ex San Marino, en ekonomiskt välmående europeisk mikrostat av ungefär Ålands storlek, visar att detta är fullt tillräckligt för att säkra nivån på dagens åländska välfärdssystem. Resurserna skulle enligt Ålands Framtids uppfattning även vara fullt tillräckliga för att klara de nya uppgifter som följer med ett framtida åländskt mikrostatsansvar. Vilka positiva ekonomiska effekter som självständigheten dessutom skulle kunna medföra som en följd av det ökade intresset för Åland både som etableringsort för företag och som exotiskt resmål, en effektivare och till åländska förhållanden bättre anpassad ekonomisk politik etc., är dock omöjliga att uppskatta på förhand.

Beträffande eventuella farhågor om Ålands ekonomiska resurser för att bedriva en offensiv och till sin huvudnäringens behov anpassad sjöfartspolitik, vill Ålands Framtid ännu en gång hänvisa till Agneta Karlssons bidrag i Vitboken. Detta visar nämligen att de faktiska budgetkostnaderna för ett övertagande av stödsystemet kraftigt överdrivits. Här finns det alltså god anledning för Ålands Framtid att återkomma med mer exakta siffror och analyser i den framtida debatten om ett skattesjälvständigt Åland.

Hur skall verksamheten inom det offentliga Åland organiseras om den nuvarande finska statsförvaltningen på Åland övergår i åländska händer? Hur mycket av den offentliga sektorns tjänster skall Åland köpa in utifrån som ett alternativ till egna inrättningar och tjänsteproduktion? Från vilka myndigheter, organisationer m.m. - och till vilket pris - kan man köpa in nödvändiga specialisttjänster där de åländska behoven är både få och sporadiska? Skall Åland satsa på en egen fångvård eller sträva till att köpa även dylika tjänster från Sverige (med hänsyn till de fängslades språksituation)? Hur stor utrikesförvaltning med bl.a. egna beskickningar skall Åland bygga upp i ett inledande skede?

Det är många avvägningar av organisatorisk och ekonomisk art som politikerna på det självständiga Åland har att göra. Till vissa delar beror utfallet på bl.a. Sveriges vilja att medverka i konstruktiva och kostnadseffektiva lösningar över Ålands hav. Resultatet av dessa avvägningar och förhandlingar ligger sedan till grund för det samlade behovet av framtida skattemedel.

## Slutsatser

Parallellt med det växande behovet av självständighet har Ålands Framtid med tillfredsställelse tagit del av Ove Brings slutsatser från år 2002 att det åländska nations- och identitetsbygget nått så långt att ålänningarna måste sägas utgöra ett eget folk med rätt till självbestämmande. För Ålands Framtid är det en självklarhet att det är upp till oss ålänningar att själva avgöra om och när denna självbestämmanderätt skall förverkligas genom att dagens kringkurna autonomi utvecklas till en väl fungerande egen mikrostat. Ålands Framtids politik bygger också på en stark övertygelse om att ålänningarna har den självtillit och förmåga som krävs för att skapa en ny europeisk mikrostat - och en ny fullvärdig medlem i den nordiska nationsfamiljen.

Lika övertygade är vi om att tidpunkten för självständighet ligger betydligt närmare än många kan föreställa sig. Det är därför Ålands Framtid på egen hand bryter mark på den åländska vägen mot självbestämmande, inte minst genom att lägga fram nya fakta. Det behövs ett pionjärbete och ett politiskt parti som vågar debattera och tar ställning i de verkligt avgörande framtidsfrågorna. Från Ålands Framtids sida vill vi samtidigt betona att på morgondagens självständiga Åland så är det definitivt inte enbart vårt parti som bestämmer hur samhällslivet skall utformas och hur relationerna till EU skall gestaltas. Ålands Framtid är faktiskt det första åländska partiet någonsin vars mål är att avskaffa sig självt genom att se till att dess huvudmål uppfylls.

Beträffande den oro många ålänningar hyser inför behovet av att vid

övergången till självständighet uppnå en helt ny relation till EU, finns det all anledning att studera fallet Algeriet. Vid landets övergång till självständighet i mitten på 1960-talet utsträcktes gemenskapsrätten tillfälligt till att omfatta Algeriet i avvaktan på resultatet av förhandlingarna om ett samarbetsavtal mellan det nya landet och dåvarande EG. Ålands Framtid vill framhålla att EG/EU alltid har haft en påfallande generös inställning till de små, mer eller mindre självständiga områdena inom eller i direkt anslutning till gemenskapen. Generositeten syftar till att undvika förekomsten av ”vita fläckar”, dvs. områden som saknar varje form av avtalsrelation med EU.

Ålands Framtids förhoppning är att självständighetstanken i och med denna Vitbok ytterligare skall avdramatiseras och bli en av de centrala framtidsoptioner som ålänningarna lugnt och sakligt diskuterar i kommande framtidsdebatter. Likaså är det vår förhoppning att kommande utredningar i ämnet autonomiutveckling och självständighet skall göras på uppdrag av de officiella åländska självstyrelseorganen och inte av enskilda politiska partier eller privata grupperingar.

















*”Det är naturligt att Finland vill värna om sin suveränitet, samtidigt som det är irriterande för ålänningarna att Finland inte alltid vill erkänna det suveränitetsavstående som en gång skett gentemot det internationella samfundet. För att få internationellt stöd idag måste således Åland kunna stödja sig på folkrätten.”*

*”Men det är inte tillräckligt att åberopa principen om folkens självbestämmanderätt. Åland måste också kunna åberopa folkrättskränkningar från Finlands sida, i form av bristande respekt för landskapets folkrättsligt garanterade rättigheter, för att det internationella samfundet i just detta fall ska kunna ge nytt innehåll åt självbestämmanderättsprincipen. Endast med stöd från statssamfundet kan växlingen från självstyre till självständighet äga rum och endast med stöd från omvärlden kan Åland utvecklas från ett politiskt subjekt till ett folkrättssubjekt.”*

*”Om ålänningarna får gehör i åtminstone Europa för sin uppfattning att Finland inte lever upp till åtagandena att garantera autonomins livskraft, och regeringarna i åtminstone Östersjöområdet mer aktivt engagerar sig i saken, skulle Finland kunna bli utsatt för en press att antingen återställa genuin autonomi eller acceptera att Åland blir en självständig stat.”*

*”Det behövs alltså en folkrättslig analys som utmynnar i slutsatsen att Åland är berättigat till det internationella samfundets hjälp.”*

Professor Ove Bring i boken ”Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar”, ss. 86-87.

Utgiven av Ålands landskapsstyrelse, Mariehamn, 2002.

**Föreliggande s.k. Vitbok är den andra fördjupade analysen av frågan om åländsk självständighet. År 2000 publicerades på uppdrag av Sällskapet Ålands Framtid rapporten ”Ett ramverk för ett självständigt Åland”, skriven av professorerna Dag Ankar och Barry Bartmann. De två mikrostatsexperterna, verksamma vid Åbo Akademi respektive University of Prince Edward Island, presenterade en första referensram för hur frågan om Åland som en ny mikrostat kan lyftas fram och främjas.**

**Vilken rätt till självbestämmande har egentligen ålänningarna? Hur kommer Ålands demilitariserade och neutraliserade status att påverkas av övergången till självständig nation? Vad händer med det svenska språkets ställning när minoriteten övergår till att vara en majoritet? Vilket ansvarar ikläder sig det självständiga Åland i förhållande till internationella konventioner? Hur klarar Åland av de utmaningar som följer av eget budgetansvar och det betydligt vidgade ekonomisk-politiska handlingsutrymmet?**

**Detta är några av alla de frågeställningar som fem oberoende experter tar upp till diskussion i denna ”Vitbok för utveckling av Ålands självbestämmanderätt”. Vitboken innehåller även en omfattande genomgång av de problem som karaktäriserar dagens åländska samhällsmodell. I en kritisk analys diskuteras de svårigheter den territoriella kulturautonomin möter i de mindre framgångsrika försöken till ett lyckat samspel med såväl Finland som den Europeiska unionen.**

**Vitboken innehåller även ett avslutande kapitel där uppdragsgivaren, partiet Ålands Framtid, kommenterar forskarnas bidrag och slutsatser ur ett politiskt perspektiv.**

Utgiven av  
**Ålands Framtid r.f.**  
[www.alandsframtid.nu](http://www.alandsframtid.nu)

ISBN 978-952-92-1963-6