

» Recension Ny rapport



Den åländska autonomins framtidsförutsättningar

Under de 100 år som gått sedan Nationernas förbund beslöt att Åland skulle få självstyrelse inom Finland har självstyrelselagen reviderats två gånger, och sedan tio år pågår arbetet med en tredje revidering.

Ett förslag på hur Ålands självstyrelse skulle kunna förstärkas och utvecklas har i dagarna presenterats av **Bjarne Lindström** och **Göran Lindholm**. På uppdrag av Olof M. Janssons stiftelse för främjande av Åländsk historisk forskning har de författat rapporten "Den åländska autonomins framtidsförutsättningar – En studie av självbestämmandets legala och politiska utveckling". Inom samma forskningsprojekt har **Ida Jansson** tidigare publicerat en studie av hur Högsta Domstolen (HD) genom sin förhandsgranskning av åländsk lagstiftning dragit upp gränserna för självstyrelsen. Dessutom har Bjarne Lindström gjort en jämförelse av de konstitutionella förutsättningarna för ett antal europeiska autonomier.

Bägge dessa tidigare studier fungerar som underlag för Lindströms och Lindholms nya rapport.

Lindström och Lindholm konstaterar att Ålands autonomi är såväl stark som begränsad. Stark i avseendet att den jämfört med de

flesta andra europeiska autonomier har mycket stabila konstitutionella garantier. Riksdagen i Helsingfors har till exempel ingen möjlighet att inskränka eller göra ändringar i självstyrelselagen utan godkännande från Åland. Ändå är självstyrelsens konkreta behörighetsområden mer begränsade än vad som är i fallet i många autonomier med svagare konstitutionell ställning.

Med välfungerande politiska relationer mellan nationalstaten och det självstyrda området så kan en omfattande autonomi byggas upp även utan garantier i grundlagen.

Rapportförfattarna framhåller helt riktigt att variationen i autonomiernas konstitutionella garantier är knutna till olika historiska förutsättningar. I Finland har en tysk rättstradition med en stark detaljreglerad konstitution dominerat ända sedan 1800-talet, då man använde den för att

trygga Finlands autonomi inom Ryssland.

I den brittiska rättstraditionen saknas däremot en formell, samlad konstitution. Där har en ö som Isle of Man i stället en mycket stark sedvanerättslig ställning som uråldrig autonomi direkt underställd kronan. Ön har aldrig någonsin varit en del av den moderna statsbildningen United Kingdom. Den konstitutionella ställningen är alltså inget som Åland och Isle of Man kan kopiera av varandra, utan det gäller istället att lära sig förstå och använda det system inom vilket man befinner sig.

Den finländska grundlagen ses emellertid i rapporten inte bara som ett skydd för självstyrelsen, utan också som en begränsning och ett hinder för vidare utveckling. Den nya grundlagen från 2000 sägs vara ett större hinder än den tidigare, till exempel genom att den inkluderar

"Den finländska grundlagen ses emellertid i rapporten inte bara som ett skydd för självstyrelsen, utan också som en begränsning och ett hinder för vidare utveckling."

en lista på mänskliga rättigheter. Det kan förefalla självklart att åländsk lagstiftning inte ska inkräkta på de mänskliga rättigheterna, men i praktiken har HD också underkänt lagstiftning som vill utvidga medborgarnas rättigheter. I Ida Janssons tidigare publicerade studie nämns bland annat exemplet med sänkt rösträttsålder.

Av Lindström och Lindholms rapport får man ibland intrycket av att det finns en enhetlig finländsk stat bestående av riksdagen, riksdagens grundlagsutskott och HD som tillsammans anstränger sig för att den åländska autonomi ska få så lite att säga till om som möjligt. Det är utan tvekan sant att lagtinget kan ha svårt att få igenom sin lagstiftning, och att det är ännu trögare att genomföra grundläggande reformer av självstyrelsen. Det här är emellertid ingenting unikt för lagtinget, utan hänger samman med en inneboende tröghet i hela det finländska politiska systemet.

I stater med starka konstitu-

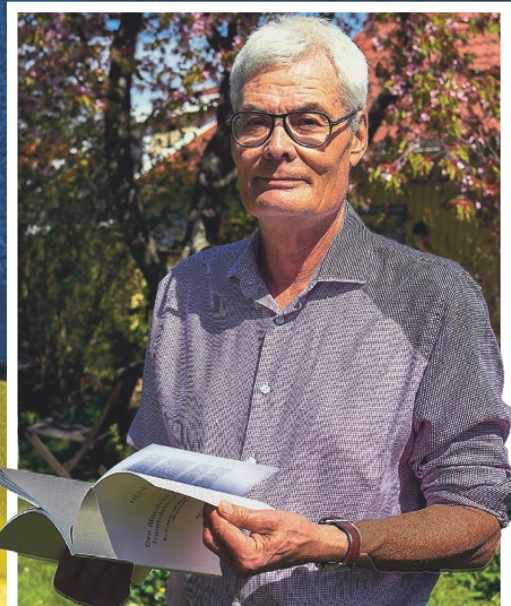
tioner och tydlig maktindelning kan ingen enskild aktör räkna med att enkelt få sin vilja igenom. Riksdagens grundlagsutskott – som i rapporten beskrivs som politiskt tillsatt men där de juridiska experterna i praktiken har ett stort inflytande – sätter också regelbundet krokben för riksdagens förslag till lagstiftning. Fördelen med systemet ur Ålands synvinkel är att när man väl fått igenom förbättringar av självstyrelselagen så är de verkliga trygga och permanenta.

Möjligtvis är det svårare för riksdagen i Helsingfors att komma Åland till mötes gällande revisioner av självstyrelselagen just därför att den har ett så starkt grundlagsskydd. Om exempelvis en ändrad självstyrelselag visade sig skapa skatteflykt från riket till Åland så skulle Finlands skattebas vara urholkad för överskådlig framtid, utan att riksmyndigheterna hade någon möjlighet att ändra på det.

Det är möjligt att ett svagare konstitutionellt skydd skulle göra tröskeln lägre för experiment



Göran Lindholms och Bjarne Lindströms rapport avslutar Olof M Janssons stiftelses forskningsprojekt om självstyrelsens utveckling och framtidsförutsättningar. Rapporten finns på stiftelsens hemsida.



Bjarne Lindström är en av författarna till rapporten.

Foto: Robert Jansson



Göran Lindholm är styrelseordförande för Olof M Janssons stiftelse.

Foto: Theresa Axén

med självstyrelselagen, eftersom eventuella misstag skulle kunna gå att ändra i efterhand. Det här kan vara en delförklaring till den paradox beträffande europeiska autonomiers konstitutionella skydd och reella behörigheter som Lindström uppmärksammat.

Författarna menar att konstruktionen av en framgångsrik nationalstat bygger på tre grundförutsättningar: att staten har suveränitet över sitt territorium, att det finns ett dominerande majoritetsspråk som fungerar som allmänt kommunikationsmedel och att en nationell ekonomisk marknad byggts upp. Argumentationen är baserad på internationell forskning om nationsbyggnadsprocesser, som till exempel **Miroslav Hroch**. Utan tvekan var dessa faktorer betydelsefulla för den historiska uppbyggnaden av nationalstater i Europa, och de kan kanske också hjälpa till att förklara hur väl olika nationsbyggnadsprocesser lyckats.

Lindholm och Lindström framställer det emellertid som om faktorerna fortfarande obön-

hörligen verkar i riktning mot ett stärkande av nationalstaten, vilket riskerar att knyta Åland allt närmare till Finland och underminera självstyrelsen. Man kan tvärtom på goda grunder hävda att dessa processer, liksom nationalstaten, hade sin topp på 1960- och 1970-talen. Därefter har globaliserande faktorer, såväl tekniska (parabolantennar, internet, sjunkande kostnader för kommunikationer) som politiska (EU:s inre marknad och fria rörlighet, internationell avreglering och frihandel), underminerat nationalstaterna kulturellt, språkligt, ekonomiskt och territoriellt.

Lindholm och Lindström konstaterar att dagens självstyrelse inte når upp till en intention bakom Nationernas förbunds ursprungliga beslut från 1921: att Åland skulle få så mycket självstyrelse som bara var möjligt utan att landskapet blev en egen stat. På den punkten måste man utan tvekan hålla med, eftersom det finns gott om exempel på mer omfattande autonomier. Det finns alltså utrymme för en

utvidgning av nuvarande självstyrelselag.

Rapportens förslag till hur autonomi ska fördjupas är en konkretisering och utveckling av de synpunkter som framförts från åländsk sida i det pågående arbetet med självstyrelselagen. Bland annat vill Lindholm och Lindström att ändringar i Finlands grundlag inte ska gälla på Åland innan de godkänns av lagtinget, att alla politikområden som inte uttryckligen definieras som riksbehörighet automatiskt faller under självstyrelsen samt att Åland får behörighet att ingå internationella traktater och ökad skattebehörighet.

För att förbättra språk- och nationalitetsgarantierna vill man att inga lagar, kollektivavtal eller liknande ska gälla på Åland om de inte finns på svenska. Man föreslår också att HD ska förhandsgranska om finländsk lagstiftning inkräktar på självstyrelselagen. På den punkten har tidigare åländska förslag nöjt sig med ett utlåtande av Ålandsdelegationen, men Lindholm och Lindström argumenterar för att de bör finnas en symmetri i hur Ålands och rikets lagar granskas.

Man föreslår också att Sydtyrolens välfungerande bilaterala lagstiftningskommission ska användas som förebild för Ålands-

delegationen. Många av de förslag som lyfts fram i rapporten är hämtade antingen från jämförelsen med andra autonomier i Europa eller från självstyrelsens tidigaste period, då det till exempel fanns en större beskattningsrätt.

I väntan på en ny självstyrelselag går det emellertid att göra mycket redan idag, menar Lindström och Lindholm. Samarbetet med Helsingfors bör stärkas, till exempel genom att initiativ tas till samverkan mellan Finlands president och lagtingets talman.

Man kan också se över den lista på behörigheter som Åland i den nuvarande självstyrelselagen kan överta men ännu inte har utnyttjat: folkbokföring, handels-, förenings- och fartygsregister, arbetspensionsskydd för kommunalt anställda, alkohollagstiftning, bank- och kreditväsende samt arbetsavtal.

Dessutom bör man komma ifrån vanan att kopiera finländsk lagstiftning på områden där Åland får stifta egna lagar. Därtill skulle Åland kunna engagera sig mer internationellt och verka för att nordiska examina ska ge behörighet för arbete inom landskapet. Slutligen förespråkas i rapporten en allmän kompetenshöjning om självstyrelsen och dess förutsättningar. Till

exempel skulle ett centrum för autonomiutveckling kunna inrättas vid Ålands högskola. Där skulle erfarenheter kunna utbytas med andra autonomier samtidigt som politiker och tjänstemän erbjöds tilläggsutbildning om åländsk lagstiftning och förvaltning.

Rapporten innehåller alltså gott om förslag om hur självstyrelsen kan fördjupas. När det gäller kritiken om att självstyrelsen inte utnyttjar möjligheterna att ta över fler behörighetsområden och ofta kopierar finländska lagar rakt av bör man emellertid komma ihåg att alla organisationer har begränsade resurser och tvingas göra prioriteringar.

Förmodligen väljer man att lägga sin energi på att försöka lösa de frågor där konkreta problem finns, och behåller finländsk lagstiftning på de områden där den fungerar tillfredsställande. Även om alla förslag i rapporten därför knappast kommer att förverkligas så fungerar den ändå som en utmärkt manual till självstyrelsens verktygslåda. Därigenom kan den hjälpa åländska beslutsfattare att hitta rätt instrument och metoder när nya behov och utmaningar dyker upp.

Janne Holmén

”Slutligen förespråkas i rapporten en allmän kompetenshöjning om självstyrelsen och dess förutsättningar.”