

Ålandsöverenskommelsen 100 år

Hur har överenskommelsen följts upp av Finland och Sverige?

Den 27 juni 1921 – för nu ett sekel sedan – ingick Finland och Sverige ett avtal om Åland. Avtalet, den så kallade Ålandsöverenskommelsen, slöts under överinseende av det efter första världskrigets slut bildade Nationernas Förbund (NF, föregångaren till dagens FN). Bakgrunden var ett några dagar tidigare fattat beslut av Förbundet att – mot ålänningarnas och Sveriges vilja – tilldela den då nybildade staten Finland suveräniteten över Åland.

Syftet med avtalet var att de två grannstaterna i striden om ögruppens statstillhörighet gemensamt skulle komma överens om de mer konkreta formerna för de garantier för ålänningarnas svenska språk och kultur som NF-beslutet förutsatte. Den svensk-finska överenskommelsen fogades som bilaga till Förbundets beslut om Ålands statstillhörighet. I Ålandsöverenskommelsen förband sig Finland att komplettera den lag om självstyrelse som man erbjuddit ålänningarna med de i överenskommelsen angivna garantierna i syfte att säkra "Ålandsöarnas befolkning dess [svenska] språk, dess kultur och traditioner". Finland iklädde sig därmed ett särskilt ansvar gentemot Sverige för ögruppens framtida möjligheter till självbestämmande och säkringen av dess svenskspråkiga och kulturella identitet.

Finland erbjöd Åland en politisk autonomi med högt ställda ambitioner. I det inledande avsnittet till den proposition som föregick den första åländska självstyrelselagen utlovades ålänningarna ett självbestämmande som skulle bli så omfattande som möjligt "för ett landskap som icke utgör en egen stat" (den finska regeringens syftesförklaring vid lanseringen av den första lagen). Introduktionen av en långtgående självstyrelse blev alltså det huvudsakliga medlet för att garantera Ålands svenskspråkiga status. Sverige å sin sida fick genom överenskommelsen rätt att agera för att säkra ålänningarnas tillgång till landets svenska kultur och institutioner.

Lösningen av den svensk-finska suveränitetskonflikten över Åland har betraktats som NF:s första, möjligen också enda, framgångsrika insats för att lösa en av de många språkkonflikter och tidigare okända minoritetsproblem som de nya statsgränserna skapat efter krigsslutet. Ett i dag ofta bortglömt faktum är således att Sverige i början av 1900-talet var djupt involverat i en konflikt med ett av sina grannländer. Konflikten fredliga lösning framstår i mångas ögon som ett mönsterexempel på hur en internationell fredsorganisation kan och bör fungera.

Efter ett sekel av självstyre är tiden mogen för en granskning av hur de utfästelser som gavs av Finland, och som genom Ålandsöverenskommelsen bekräftades av Sverige, följts upp. Har den autonomimodell som Finland erbjöd Åland visat sig hålla vad som lovades beträffande självbestämmandets omfattning och styrka? Vilken politisk relevans har Ålandsöverenskommelsens för dagens samspel mellan Sverige, Åland och Finland?

Konstitutionellt stark autonomi

Ur åländsk självstyrelsesynpunkt är svaret inte entydigt. Å ena sidan har Finland genom rådande autonomiarrangemang formellt uppfyllt, och fortsätter att uppfylla, det åtagande som NF-beslutet om suveräniteten över ögruppen förutsatte – även om det i dag

finns tecken på en ökad betoning på självstyrelsen som ett nationellt finländskt åtagande, i viss mån på bekostnad av dess ursprungliga internationella dimensioner. Å andra sidan har det visat sig att den använda autonomimodellen saknar den positiva dynamik som det ursprungliga löftet om "största möjliga självbestämmande" i praktiken visat sig kräva. En levande och väl fungerande autonomi förutsätter nämligen behörighet att fatta egna beslut i viktiga frågor. En fortlöpande utveckling av självstyrets handlingsutrymme krävs för att kunna hantera de nya utmaningar som samhällsförändringarna medför.

Ett bra exempel är här den nordiska systematiken i Färöarna som, trots sin tillkomst tre decennier efter den åländska självstyrelsen (och svagare folk- och statsrättslig status), genomgått en snabb behörighetsutveckling vilket medfört ett legalt och politiskt självbestämmande som i dag klart överstiger vad som gäller för Åland. Den åländska utvecklingen har varit trögare. Under det gångna seklet har den lag som reglerar självbestämmandets omfattning reviderats och genomgått mer grundläggande uppdateringar endast två gånger.

En tredje revision har nu – sedan drygt tio år tillbaka – utan större framsteg varit under arbete. Den åländska utvecklingen har därmed i stor utsträckning kommit att handla om efterhandsreaktioner på de behörighetsproblem som omvärldsförändringarna tenderar att medföra, snarare än en pro-aktiv anpassning av autonomins möjligheter att hantera de utmaningar som den nationella och internationella utvecklingen skapar.

Resultatet är en autonomi som behållit sin folkrättsligt och konstitutionellt starka position, samtidigt som omfattningen av det egna legala och politiska handlingsutrymmet stagnerat på en relativt begränsad nivå. Det begränsade självbestämmandet handlar inte enbart om behörighetens omfattning (rikslagstiftningen gäller även på Åland inom nästan dubbelt så många områden som den egna åländska lagstiftningen) som sådan. Problemet är framför allt den bristande behörigheten inom de grundläggande rättsområden (bland annat beskattningsrätt, företags- och bolagslagstiftningen, arbetsmarknads- och arbetsrätt, pensionslagstiftning, import- och exportregler) vilka i praktiken visat sig minska det egna handlingsutrymmet även inom de områden där Åland är den behöriga lagstiftaren.

Om behörighetsproblemet inte finner positiv lösning riskerar man att hamna i en situation där Ålands legala och politiska handlingsutrymme gradvis urholkas, och autonomi på sikt tenderar att anta karaktären av självförvaltning snarare än självstyrelse. Hårtill kommer att det kringskurna egna handlingsutrymmet i praktiken även försvarar den långsiktiga säkringen av ålänningarnas svenska språk och kultur.

Ett annat ur självstyrelsesynpunkt besvärande problem är det ojämlika partnerskapet mellan autonomi och den finländska statens företrädare. Det asymmetriska maktförhållandet manifesteras i tolkningen av självbestämmandets gränser, såväl

som beträffande den mer långsiktiga självstyrelseutvecklingen. I båda dessa fall har statsmakten i praktiken vad som kan kallas det legala och politiska tolkningsföreträdet – något som genom åren haft begränsande effekter

på självstyrelsens utveckling och omfattning. Här visar inte minst en jämförelse med de nordiska systemautonomierna att ett mera jämnt och bilateralt präglat partnerskap mellan autonomi och statsmakt skapar bättre samarbetsförutsättningar och bidrar till en flexiblere och mer dynamisk självstyrelseutveckling. En försvarande faktor i det åländska fallet är därtill den

växande språkklyftan (svenska/finska) mellan Åland och Finland.

Hur har då Finland uppfyllt de löften om Ålands särställning som man gav till det internationella samfundet och Sverige i utbyte mot statsuveräniteten över ögruppen? Som framgått ovan är svaret att Finland hållit sitt löfte om en konstitutionellt säkrad självstyrelse, men har en god bit kvar att gå innan man uppfyllt löftet till ålänningarna om ett så omfattande självbestämmande som möjligt utan att passera gränsen till en egen statsbildning.

En annan ur åländsk synpunkt viktig fråga är hur Sverige i dag, hundra år efter NF-beslutet, ser på sin del i lösningen av den då så infekterade Ålandsfrågan – och framför allt då Ålandsöverenskommelsens giltighet och roll i dagens svensk-finska och nordiska sammanhang? Svaret är att Sverige officiellt anser att överenskommelsen fortfarande gäller, något som i allmänna ordalag bekräftades i oktober 2015 av den dåvarande svenska utrikesministern Wallström i ett skriftligt svar på en fråga i riksdagen. Den nuvarande regeringens svar på en liknande riksdagsfråga så sent som i februari 2021 om överenskommelsens betydelse för Sveriges åländska åtagande tonar dock ner rollen. Sanningen är nog den att Ålandsöverenskommelsen betyder väldigt lite för Sverige i ett "skarpt" läge med motstridiga finska och åländska intressen.



Bjarne Lindström och Göran Lindholm

FOTNOT Texten är en förkortad och lätt bearbetad version av en skrift med anledning av Ålandsöverenskommelsen 100 år som distribuerats inom den svenska riksdagens åländska vänförening av dess ordförande Per Lodenius (C). Den bygger på tre rapporter från ett nyligen avslutat forskningsprojekt (initierat och finansierat av Olof M. Jansson stiftelse) om det åländska självstyrets utvecklingsförutsättningar: "Att sätta självstyrelsens gränser" av Ida Jansson, "De legala och politiska förutsättningarna för Europas autonomier" av Bjarne Lindström samt "Den åländska autonomins framtidsförutsättningar" av Bjarne Lindström och Göran Lindholm. Alla tre rapporter finns för fri nedladdning från www.olofmjanssonsstiftelse.ax

100
ÅLAND 1922 - 2022

Självstyre med utvecklingsbehov – svagt svenskt Ålandsintresse

