

Rätten att vara liten och annorlunda

Om Åland, Isle of Man och andra små självstyrande områden i den stora världen

Martin Ekman

Publicerad i den färöiska tidningen *Sosialurin*, 78. årgångur, nr. 216 & 217
2004

Vad handlar det här om?

”Den åländska skolan skall försöka ge eleverna insikter om att de som individer är en del av ett örike, vars invånare förenas av en gemensam kulturtradition och den livsmiljö som ett självstyrt landskap utgör. Eleverna skall fostras till att känna ansvar för att bevara och utveckla den åländska självstyrelsen, demilitariseringen, det svenska språket och samhörigheten med de övriga nordiska länderna samt att respektera andra befolknings- och språkgrupper. Skolan måste därför regelbundet lyfta fram frågor om vår egen identitet och våra kulturtraditioner i förhållande till den internationella kulturella mångfalden.”

Den här texten är hämtad ur inledningen till läroplanen för grundskolan på Åland. Och i inledningen till en helt annan skrift, telefonkatalogen på Isle of Man, kan man läsa:

”The Manx people have a spirit of independence which goes back over 1000 years, a treasured gift given to them by the Vikings. The Island has the longest continual Parliament in the world.”

De båda texterna illustrerar den känsla av egen identitet och vilja att styra sig själv som präglar dessa två självstyrande örikerna, Åland mitt i Östersjön mellan Sverige och Finland, och Isle of Man mitt i Irländska sjön mellan Storbritannien och Irland. De har olika historisk bakgrund men mycket gemensamt i sin strävan att få forma sitt eget lilla ö-samhälle utgående från sina speciella förutsättningar.

Åland och Isle of Man utgör exempel på samhällen som varken är självständiga stater eller är vanliga delar (delstater, regioner) av någon annan stat, utan har fått en egen ställning av speciella geografiska, historiska och kulturella orsaker. Andra liknande exempel i Europa är Färöarna, Jersey och Guernsey. Dessa självstyrande områden, autonomier, är små och annorlunda. I dagens värld med påtagliga tendenser till överstatlighet och centralstyrning av politiska beslut riskerar de att få svårt att passa in. Deras framtid i den stora världen är en viktig fråga inte bara för dem själva utan även för andra små särpräglade folkgrupper och minoriteter i världen. Åland har under många år fungerat som ett positivt och fredsskapande exempel för små folk i underläge eller konflikt med sina moderländer. Hur skall detta värdefulla exempel kunna fungera i framtiden? Och hur skall sådan småskalig demokrati kunna fungera i framtiden?

Historisk bakgrund

Ålands särställning går tillbaka till år 1856. Det hänger samman med Krimkriget mellan främst Storbritannien och Frankrike på den ena sidan och Ryssland på den andra. Brittiska flottstyrkor

och franska trupper angrep den jättelika fästningsanläggning, Bomarsund, som ryssarna uppfört på Åland. Fästningen sprängdes i luften, och vid freden i Paris antog de tre stormakterna en särskild överenskommelse om Ålandsöarnas demilitarisering, 1856 års Ålandskonvention. Datum för konventionens undertecknande, 30 mars, är idag allmän flaggdag på Åland. I samband med första världskriget kom Ålands militära status upp igen. På initiativ av det nybildade Nationernas Förbund slöts då ett utvidgat och mera detaljerat avtal om Ålands demilitarisering, 1921 års Ålandskonvention.

Vid slutet av första världskriget blev även Ålands allmänna folkrättsliga status en brännande fråga. I samband med Finlands frigörelse från Ryssland anhöll Åland hos den svenska kungen och regeringen om återförening med Sverige och fick svenskt stöd. Ålänningarna framförde även en begäran till segrarmakterna i världskriget om att Ålandsfrågan skulle behandlas på fredskonferensen i Paris. Dessutom anordnade ålänningarna en folkomröstning i form av en namninsamling, i vilken nära 95 % av den hemmavarande myndiga befolkningen yrkade på återförening med Sverige. I detta läge beslöt Finland 1920 att ge Åland en betydande självstyrelse med egen lagstiftning, delvis efter modell av Isle of Man. I propositionen till självstyrelselagen (den åländska konstitutionen) utlovades dessutom på sikt, att självstyrelsen skulle bli så omfattande som det var möjligt utan att Åland blev en helt självständig stat. Ålänningarna betraktade dock självstyrelselagen som otillräcklig och vägrade att godta den. Fredskonferensen hade under tiden hänskjutit hela Ålandsfrågan till det nybildade Nationernas Förbund.

År 1921 fattade Nationernas Förbund (NF) i Genève sitt beslut i Ålandsfrågan. Åland skulle tillhöra Finland men vara både självstyrande och demilitariserat. Självstyrelsen skulle stärkas i förhållande till 1920 års aldrig tillämpade självstyrelselag. Om detta träffade Finland och Sverige på NF:s rekommendation den så kallade Ålandsöverenskommelsen 1921, som sedan antogs av NF. Den på detta sätt förstärkta självstyrelsen började tillämpas året därpå i och med öppnandet av det åländska lagtinget (parlamentet) 9 juni; detta datum är idag Ålands självstyrelsedag (nationaldag) och allmän flaggdag på Åland. Åland har sedan stegvis fått utvidgad självstyrelse, med ökad rätt till egen lagstiftning, särskilt i och med de nya självstyrelselagarna 1951 och 1991.

Isle of Mans särställning har en helt annan bakgrund än Ålands. Den går tillbaka till vikingatiden, då Man var ett vikingarrike under norsk överhöghet. Senast omkring år 979 tycks vikingarna där enligt sina spirande demokratiska traditioner ha upprättat ett lagstiftande ting, som sedan sammanträdde varje midsommar på en liten kulle, tingvallen, mitt på ön. Detta lagstiftande ting finns kvar i moderniserad form än idag och utgör världens äldsta kontinuerligt fungerande parlament. Fortfarande sammanträder parlamentet varje midsommar utomhus på den gamla tingvallen, alltjämt benämnd "Tynwald"; de lagar som parlamentet antagit under året läses då i kortform upp för allmänheten och träder därmed i kraft. Dagen för detta är 5 juli, som motsvarar den gamla, julianska kalenderns midsommardag. Den fungerar samtidigt som Mans nationaldag.

Perioden under norsk överhöghet varade till 1266, då Isle of Man kom under skotsk och sedan engelsk överhöghet, dock fortfarande med bevarad självstyrelse. En lord styrde ön på uppdrag av den engelske kungen, med det manska parlamentet alltjämt svarande för lagstiftningen. År 1765 gav emellertid den dåvarande lorden av Man upp sin ställning och sålde sina rättigheter till den brittiska kronan. Det innebar inte bara att den brittiske kungen övertog ställningen som lord av Man utan även att det brittiska inrikesministeriet fick ett avgörande inflytande över Man. Det manska parlamentet överlevde visserligen, men självstyrelsen urholkades och nådde småningom

en bottennivå. Vändningen kom 1866, då allmän rösträtt infördes. Sedan dess har Man stegvis, genom brittiskt tillmötesgående, åter fått vidgad självstyrelse med ökad rätt till egen lagstiftning, särskilt sedan 1958.

Färöarnas självstyrelse har ytterligare en annan historisk bakgrund, och Jerseys och Guernseys har sin. Gemensamt för såväl Åland och Man som dessa andra autonomier är dock en systematiskt ökad självstyrelse under 1900-talet. Det har lett till en bättre fungerande demokrati med större hänsynstagande till varje ö-samhälles särprägel.

Läget idag

Ålands självstyrelse idag kan karaktäriseras som både stark och bräcklig. Ålands mest grundläggande styrka ligger i den folkrättsliga förankringen i form av det ovan omtalade NF:s beslut. Ålands mera konkreta styrka ligger i självstyrelselagens konstruktion. Självstyrelselagen ger Åland rätten att stifta egna lagar inom ett stort antal områden men dessutom rätten att behålla denna rätt. Självstyrelselagen är en lag av grundlagskaraktär som bara kan ändras genom likalydande beslut av Finlands riksdag och Ålands lagting. Det innebär att Åland inte bara har makten över åtskilliga politiska områden utan även ”makten över makten”; inom dessa områden fungerar Åland som ett eget land. En bräcklighet har dock visat sig med oönskad tydlighet i avsaknaden av viss egen lagstiftningsrätt. Det gäller framför allt inom sjöfarten, Ålands stolthet, och har vållat en långvarig konflikt mellan Åland och Finland.

I och med Finlands anslutning till Europeiska unionen (EU) uppkom den intrikata frågan om hur man skulle göra med Åland. Enligt självstyrelselagen kan Finland inte träffa avtal med främmande makt som berör Åland utan att Åland självt godkänner avtalet. Åland kunde inte självt förhandla med EU, men det kunde hindra Finland från att ansluta Åland dit. Det ledde till att Finland med EU förhandlade fram det så kallade Ålandsprotokollet 1994. Enligt Ålandsprotokollet - uttryckligen grundat på ”Ålands särställning enligt folkrätten” - står Åland i ett par väsentliga avseenden utanför unionen. Det gäller främst jordförvärvsrätt, näringsrätt och beskattning, där Åland utgör så kallat tredje land (land utanför EU). Åland valde, med Ålandsprotokollet som grund och sedan både Finland och Sverige gått med i EU, att också gå med, delvis av rädsla för att annars kanske ställas utanför EU:s tullmur. Som vi skall se har dock EU:s fortsatta utveckling satt självstyrelsen under press och tenderar att göra den alltmer bräcklig.

Isle of Mans självstyrelse idag kan beskrivas som stark där Ålands är bräcklig och bräcklig där Ålands är stark. Genom ett konstruktivt agerande från Storbritanniens sida har Man kunnat överta lagstiftningen inom i stort sett alla områden, så att Man nu är fullt självstyrande. Det innebär att Man stiftar sina egna lagar inom alla områden utom utrikespolitik och försvar. Isle of Man saknar däremot den folkrättsliga ställning som Åland har, inte heller har Man en självstyrelselag av den typ som Åland har. Mans ställning bygger alltså inte på formella avtal utan på historisk tradition och kontinuitet.

I samband med Storbritanniens anslutning till EU (eller dåvarande Europeiska gemenskapen, EG) uppkom frågan om hur man skulle göra med Isle of Man. Här fanns alltså inget formellt hinder att ansluta även Man. Till att börja med hävdade också Storbritannien att detta måste göras, vilket Man vägrade att acceptera. I slutändan respekterade emellertid Storbritannien Mans ståndpunkt

och förhandlade med EU fram ett avtal 1971, där Man i huvudsak lämnades utanför EU. Frihandelsområdet omfattar dock även Man; Man ställdes alltså inte utanför EU:s tullmur. Härigenom har Man fått en mera fristående ställning än Åland.

Jerseys och Guernseys position påminner mycket om Mans, Färöarnas gör det delvis. Åland är som autonomi därför samtidigt både starkare och bräckligare än de andra autonomierna. Man kan säga att Åland i kraft av sin folkrättsliga ställning vågade gå in i EU, något som dock till följd av EU:s utveckling tycks riskera att gradvis underminera Ålands självstyrelse på ett sätt som varken NF eller ålänningarna tänkt sig.

Det mörka avsnittet: Orosmoln och framtida hot

Vad är det då för problem med Ålands självstyrelse i relation till EU? Roten till det hela är nog att Åland med sin särställning är unikt inom EU; Ålands "syskon" står ju huvudsakligen utanför. EU har svårt att hantera detta och försöker undvika problemet genom att låtsas att det inte existerar. I praktiken är problemen av två slag: Det första har att göra med Ålands särställning, det andra har att göra med Ålands litenhet.

För det första har det självstyrande Åland ett eget parlament med egen lagstiftning helt vid sidan av det finska parlamentet och dess lagstiftning, medan EU bara vill hantera självständiga stater och därför låtsas att Åland inte finns. Detta har redan orsakat allvarliga kontroverser. Ett exempel gäller fisket, där Ålands rätt till egen fiskekvot resulterat i en serie förvecklingar. Ett annat gäller sjöfågeljakten, där Ålands lagar grundade på lång tradition av naturanpassad sjöfågeljakt ifrågasatts, och Åland dessutom saknar rätt att självt försvara sig inför EU, vilket lett till flera förvecklingar. Ett tredje gäller EU-böter vid ett lands överträdelse av EU-direktiv, där frågan om vem som skall betala vad till vem orsakat ytterligare förvecklingar. EU-böterna döms ut i proportion till landets bärkraft, men vilket är landet om Ålands lagting anses ha felat? Alla dessa frågor har orsakat svårhanterliga "triangeldraman", det vill säga djupa konflikter i triangeln Åland - Finland - EU. Framtida triangeldraman kan dyka upp när som helst.

Ett speciellt problem vid sidan av ovanstående utgör språket. Åland är svenskspråkigt, medan EU-ärenden, som måste gå via Finland, ofta är brådsakande och av detta skäl där sköts enbart på finska, i strid med självstyrelselagen.

För det andra är Åland litet och strävar efter lösningar som passar ett örike i Östersjön, medan EU är stort och strävar efter likriktade lösningar i hela Europa. Ett typiskt exempel på detta är jordbruket, där EU som bekant har ett regelsystem avsett för jordbruk som industri snarare än som skötsel av djur och natur. När sådana regler skall tillämpas på det lilla Åland med sitt småskaliga och miljövänliga deltidjordbruk fungerar det inte. (Alla ålänningar som sett den prisbelönta dokumentära kortfilmen "Den lyckliga kon" vet vad jag menar.) Kommer jordbruket på Åland att överleva EU?

Man kan ge flera exempel på tänkbara framtida hot, hot som kanske aldrig kommer att bli verklighet eller som kanske kommer att bli det - ingen vet i förväg. Första exemplet: Åland hade tidigare två slakterier. Nya EU-regler krävde dyra investeringar och det ena slakteriet fick lägga ner. I framtiden skulle nya ändringar i EU-reglerna kunna få det återstående slakteriet på fall. Kommer slakteriet på Åland att överleva EU eller kommer ålänningarna mot sin vilja att tvingas

till långa EU-djurtransporter utanför Åland? Andra exemplet: Det pratas i EU-korridorerna om enhetlig banklagstiftning för hela EU. Åland har en egen bank, Ålandsbanken, av fundamental betydelse för den åländska ekonomin och näringslivet, liten och välskött. Den har tidigare en gång beviljats ett undantag från finsk lagstiftning på grund av sin litenhet och speciella funktion, något som knappast skulle inträffa med EU. Kommer Ålandsbanken att överleva EU?

Det är uppenbart att vitala delar av Ålands särställning och särprägel inte är förenliga med EU:s nuvarande sätt att fungera och snarast går på tvärs mot utvecklingen inom EU. Detta är inte bara en fråga för Åland, utan en mycket vidare fråga. Hela Ålandsexemplet på fredlig konfliktlösning - från NF:s beslut till nutidens utvidgade självstyrelse - riskerar att förlora i trovärdighet i omvärlden. Hur skall en liten och trängd part i en konflikt med sitt moderland kunna lita på att ett förslag om självstyrelse i stället för självständighet kommer att hålla? Även om självstyrelsen införs och görs aldrig så garanterad i relation till moderlandet, kan den ju i någon oviss framtid delvis manipuleras bort genom svåråtkomliga processer i mellan- eller överstatliga organisationer av typ EU. Det är nödvändigt att skapa förtroende och tillit till lösningar med självstyrelse, lösningar som håller även i internationella och globala sammanhang.

Det ljusa avsnittet: Nya idéer och framtida möjligheter

Freds- och konfliktforskaren Kjell-Åke Nordquist konstaterar att många av de väpnade konflikterna i världen idag har det gemensamt, att människors identitet är ett bärande element i motsättningarna. Mer än hälften av alla pågående väpnade konflikter gäller frågor, inklusive territorium, som är relaterade till identiteten. Att stycka upp stater med utpräglade minoriteter i självständiga stater för varje folk med egen identitet vore ogörligt och skulle dessutom riskera att också leda till väpnade konflikter. Alltså måste man finna någon konstruktiv ny lösning på människors grundläggande behov av att få sin identitet tillgodosedd. Nordquist ser för sig en framväxande internationell struktur med tre olika enheter: självständiga stater, internationella organisationer (EU, FN etc.) och vad han kallar suveräna samhällen. De sistnämnda skulle vara självstyrande områden som Åland, men med en nyskapad rätt till egna relationer till de internationella organisationerna (jag föredrar nedan att kalla dessa områden suveräna autonomier).

Samma insikt om betydelsen av självstyrelse för identitet och fred präglar det initiativ som tagits av fursten Hans-Adam II av Liechtenstein i FN. Hans syfte är att få till stånd ett internationellt system för att tillvarata små folks rätt till autonomi. Tanken är att rätten till autonomi skulle erkännas och regleras på något sätt inom ramen för FN. Folkrättsjuristen Lauri Hannikainen har kompletterat detta med att föreslå att man inrättar ett speciellt organ eller en speciell rapportör för autonomifrågor inom FN.

Gemensamt för dessa olika tankegångar är att självstyrelse måste ges en förstärkt internationell roll för att skapa ett alternativ till självständighet, ett alternativ som kan tillgodose människors befogade anspråk på identitet och därigenom vara fredsskapande. Sådana internationellt erkända självstyrande territorier skulle kunna kallas suveräna autonomier. Internationellt erkänd självständighet bärs som hittills upp av suveräna stater; dessa har, utöver egen lagstiftningsmakt, rätt till egna utrikes relationer och eget militärt försvar. Internationellt erkänd självstyrelse skulle bäras upp av suveräna autonomier. Dessa skulle ha, utöver egen lagstiftningsmakt, rätt till egna

relationer med internationella organisationer; för övriga yttre relationer och militärt försvar ansvarar däremot moderlandet.

Stater som är medlemmar av EU lämnar över vissa av sina befogenheter dit mot att de får inflytande via kommissionen, ministerrådet etc. Små autonomier kan inte rimligen ges samma inflytande som dessa stater, men kan då inte heller rimligen lämna över delar av sina befogenheter på samma sätt. Lösningen på detta måste vara att låta autonomierna hanteras på ett eget och fristående sätt i relation till EU. En möjlighet vore att skapa någon form av separat institution inom EU för suveräna autonomier. Denna skulle tillförsäkra de av autonomierna som önskar delta såväl direktkontakt som särlösningar. En annan möjlighet vore att låta autonomierna fritt ansluta sig eller inte ansluta sig till EU-beslut. Detta skulle likna den väl fungerande fria anslutningsrätt de nordiska autonomierna har till beslut fattade av Nordiska ministerrådet. En tredje möjlighet – och sannolikt den bästa – vore att låta autonomierna i princip stå utanför men ha ett gemensamt löst ramavtal med EU, som vid behov kan kompletteras med individuella specialavtal.

Hur man än gör är det nödvändigt att tillförsäkra autonomierna en egen stabil ställning i relation till EU och även till FN. Detta är väsentligt inte bara för Åland utan lika väsentligt i det globala perspektivet, det vill säga för en strävan efter ett fredsskapande system med suveräna autonomier. Representanter för åtskilliga folkgrupper i främst Östeuropa och Asien har besökt Åland för att studera dess självstyrelse. Ålands regering och Finlands utrikesministerium har etablerat ett samarbete för att möta denna efterfrågan i främmande länder på kunskap om Ålands ställning. Till följd av behovet finns Ålands självstyrelselag numera tillgänglig på 8 olika språk. Den i autonomifrågor internationellt erfarna juristen Elisabeth Naucmér vid den åländska regeringen har framhållit, att om frågan om autonomilösningar reglerades internationellt och institutionaliserades skulle det med all säkerhet vara ett bidrag till världsfreden, och att Ålands självstyrelse skulle kunna tjäna som exempel och inspirationskälla. För att Åland, med sina rötter i NF, skall kunna fylla denna viktiga funktion av inspirerande exempel, måste man kraftfullt förändra relationen mellan Åland och EU.

Allt det här handlar ytterst om en mycket central men ofta bortglömd rättighet: *rätten att vara liten och annorlunda*. Att respektera rätten att vara liten och annorlunda är att bidra till fredsskapande verksamhet, att bidra till välfungerande demokrati och att bidra till kulturell mångfald i den stora världen!

Litteratur

Bring, O (2002): Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar. Ålands landskapsstyrelse, 119 s.

Fagerlund, N (1997): Autonomous European island regions enjoying a special relationship with the European Union. I Lyck (red): Constitutional and economic space of the small Nordic jurisdictions. Nordiska institutet för regionalpolitisk forskning, 90-121.

Fagerlund, N (1997): The special status of the Åland Islands in the European Union. I Hannikainen & Horn (red): Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland Islands in a changing Europe. Kluwer Law International, 189-256.

Hannikainen, L (1998): Self-determination and autonomy in international law. I Suksi (red): *Autonomy: Applications and implications*. Kluwer Law International, 79-95.

Nauc ler, E (2001): Ålands självstyrelse - en modell att kopiera eller en källa till inspiration? I Jansson & Salminen (red): *Den andra  landsfr gan - Autonomi eller självständighet?* Julius Sundbloms minnesstiftelse, 145-164.

Nordquist, K-  (2001):  land i ett jämförande internationellt perspektiv. I Jansson & Salminen (red): *Den andra  landsfr gan - Autonomi eller självständighet?* Julius Sundbloms minnesstiftelse, 95-101.

Quayle, R (1990): *The Isle of Man constitution*. I Robinson & Mc Carroll: *The Isle of Man – Celebrating a sense of place*. Liverpool University Press, 123-132.

Young, G V C (1999): *A brief history of the Isle of Man*. Mansk-Svenska Publishing Co, 2:a reviderade upplagan, 39 s.