

Ålands demilitarisering och neutralisering: gammal skåpmat eller levande folkrätt?

Sia Spiliopoulou Åkermark

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 alltså bekräftade giltighet, är okänd eller åtminstone inte automatiskt beaktad i statsmakternas ageranden och planeringar.¹ 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 inslag) hör till de bekymmer som åländska företrädare har nämnt vid flera offentliga sammanhang.²

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?

¹ 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.

² 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.

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 de nu rådande läget'

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 Krimkriget slut.³ Denna konvention blev bifogad fredsavtalet i Paris.⁴ 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 beväpnas 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'.⁵ Båda begreppen berör begränsningar av militär 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

³ 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 (besökt 12 december 2006).

⁴ 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

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

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.⁶ 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.⁷ Vi vet även att Ryssland placerade trupper på och befäste Åland under första världskriget. Stjernfelt menar att detta gjordes med signatärmakternas godkännande.⁸ Till sist, vet vi att Åland befästes av Finland under finska vinterkriget och fortsättningskriget och att detta inte föranledde några reaktioner från Nationernas Förbund eller från signatärmakterna som fick information om åtgärderna.⁹ 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'

⁶ 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.

⁷ 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.

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

⁹ 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.

som omgärdar Ålands demilitarisering. Björkholm och Rosas har hävdad 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'.¹⁰ Rosas har senare hävdad 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.¹¹ 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 folkrättsexperter 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 förkastades av Internationella folkrättskommissionen (International Law Commission) när man förhandlade om Wienkonventionen om traktater.¹²

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

¹⁰ Björkholm & Rosas, s. 42 och 44.

¹¹ Rosas, 1997, s. 24.

¹² 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.

skapat en särskild internationell status. Man har i sammanhanget talat om 'en europeisk offentlig rätt'.¹³ 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.¹⁴ 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.'¹⁵

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, Storbritannien (och Irland), Sverige, och Tyskland. Estland och Lettland bekräftade 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.¹⁶

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;

¹³ Björkholm & Rosas, s. 113.

¹⁴ 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, Procès-Verbal de la quatorzième séance du Conseil, 24 juin, s. 699; och i ingressen till Ålandskonventionen från 1921.

¹⁵ Björkholm & Rosas, s. 113.

¹⁶ 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 främmande 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.

- 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.¹⁷ 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 uppmärksammades först i slutet av 1990-talet av geodeten Martin Ekman.¹⁸ 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 avvikelse 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.

¹⁷ 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.

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

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.¹⁹ 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.²⁰ '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.²¹ 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 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, civilförsvar, 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

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

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

²¹ *Gränslinjerna* är de linjer som sammanbinder 17 punkter angivna i Ålandskonventionen i form av latitud 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.

representerad och aktivt deltar i detta arbete. Såsom flera forskare har hävdad, 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.²² 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.²³

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'.²⁴

Den andra rättsliga betydelsen är att Gränsarbetsgruppen betraktar Ålandskonventionen som en helhet och använder sig konstant av termen 'demilitariserad och neutraliserad'.²⁵ 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.²⁶

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

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

²³ Flyghed, loc. cit., s. 50.

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

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

²⁶ 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.

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.²⁷ 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 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.²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ 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.³¹ Besöken rapporteras numera till landshövdingen (statens företrädare på Åland) som för informationen vidare till landskapsregeringen. Landskapsregeringen rapporterar vidare till lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd, så att man kan hävda att, återigen,

²⁷ 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.

²⁸ 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 per den 2007-01-06) och även av Flyghed, loc. cit, s. 37.

²⁹ 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.

³⁰ 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 signatärmakterna. Flyghed konstaterar att någon minskning i antalet förtöjningar av finska örlogsfartyg går inte att skönja, snarare tvärtom.

³¹ Eriksson, loc. cit, s. 18.

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 signatärmakterna av Finland 1969 och som ingen stat reagerade på.³² 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 stater 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.³³ 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'.³⁴ Dessutom pekar Flyghed på det faktum att oskadlig genomfart utan föranmälan inte

³² Björkholm & Rosas, 1990, s. 38.

³³ 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)

³⁴ Flyghed, loc. cit., s. 35.

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.

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 zonens neutralitet';
- Att försvara zonens 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.³⁵ 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

³⁵ Ibid. s. 30.

relevans.³⁶ 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 till Finland.³⁷ Det svenska Försvarsdepartementet svarade Ålands fredsinstitut att händelsen ska betraktas som ett misstag.³⁸ Det norska departementet sade sig snarare vara oinformerade om demilitariseringen, medan Finlands försvarsministerium ansåg att genomfarten hade skett 'i enlighet med den rådande praktiken'.³⁹ 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.⁴⁰ T.o.m. ryska ambassaden i Stockholm överlämnade en not till svenska utrikesdepartementen.⁴¹

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 utlösts 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 obebäpnade 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 tillträda avtalet efter det att detta hade trätt i kraft i enlighet med

³⁶ Om Tall Ships Race, se t.ex. Rosas, loc. cit., 1997.

³⁷ Flyghed, loc. cit. s. 39.

³⁸ Brev till Ålands fredsinstitut från Sveriges försvarsdepartement, 2003-09-22.

³⁹ Finlands försvarsministeriet pressmeddelande nr 65 2003 'Nordic Peace 2003 – Övningen och Åland', 2003-09-12.

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

⁴¹ Se Flyghed, loc. cit., s. 40.

konventionens regler.⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴ Detta har använts som argument av Rotkirch för att stödja positionen att det inte föreligger någon konflikt mellan Ålandskonventionen och Open Skies-avtalet.⁴⁵ Flyghed å sin sida menar att Open Skies-avtalet 'eroderat Ålandskonventionens artikel 4 något när det gäller obehäpnade flygplan avsedda för spaning' trots att syftet för konventionerna kan anses sammanfalla.⁴⁶

Finska utrikesministeriet höll de åländska myndigheterna informerade och självstyrelsepolitiska nämnden 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 nämnden upp ärendet återigen och, mycket oväntat för det finska utrikesministeriet, utvidgade sina krav genom att anamma argumentet att överflygningar inte var nödvändiga i den demilitariserade zonen eftersom det saknades där militära installationer.⁴⁷ Återigen betonade man vikten av att informera Ålandskonventionens signatärmakter. I utrikesutskottets behandling i den finska riksdagen kom man fram till att det

⁴² 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 Klabbers (red.), *Nordic Cosmopolitanism, Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, Leiden, Brill Academic Publishers, 2003, 61-88.

⁴³ *Ibid.*, s. 77.

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

⁴⁵ Rotkirch, *loc. cit.* 2003, s. 78.

⁴⁶ Flyghed, *loc. cit.*, 2005, s. 47

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

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.⁴⁸ 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.⁴⁹

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.⁵⁰ 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 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 et

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

⁴⁹ Rotkirch, loc. cit., 2003, s. 88.

⁵⁰ 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.

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 befäst 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.⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³ Även om frågan är hypotetisk, är det av intresse att fundera 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 förbliva i kraft, vilka förändringar än kunna inträda uti det nuvarande *status quo* i Östersjön'.

⁵¹ Se ovan not 2.

⁵² 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 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.

⁵³ 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.

Björkholm och Rosas menar att detta betyder att bestämmelserna om Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering förblir i kraft 'oberoende av öarnas statstillhörighet'.⁵⁴ 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 begründat möjligheten att Åland skulle bli en självständig stat.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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 statsuccession 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:

'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;

⁵⁴ Björkholm & Rosas, loc. cit., s. 47.

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

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

- 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.⁵⁷ Vi har däremot ingen information om någon motsvarighet till demilitariserings- eller neutraliseringsavtal som kan jämföras med Åland.⁵⁸

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 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’.⁵⁹ Även Bring har hävdats att ’så länge Finland utövar suveräniteten över Åland’ gäller ’servitutet’ och de militära begränsningarna. Han har då visserligen i åtanke

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

⁵⁸ Kroatiens 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.

⁵⁹ Anders Gardberg, *Åland. En strategisk brännpunkt*, Militärhögskolan, SI Serie S:2, Stockholm, 1996, s. 62

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'.⁶⁰

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.

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