

# **Rätten att vara liten och annorlunda**

## **Om självstyrande Åland och EU**

Martin Ekman

Mariehamn 2006

(Modifierad från en artikel publicerad i den färöiska tidningen Sosialurin 2004)

# Rätten att vara liten och annorlunda

## Om självstyrande Åland och EU

Martin Ekman

### Introduktion

Åland utgör en liten självstyrande ögrupp mitt i Östersjön, mellan Sverige och Finland. De 25 000 människor som bor på Åland har en egen identitet och en vilja att forma sitt eget småskaliga demokratiska ö-samhälle, grundat på deras speciella villkor. Även om Åland är ett litet samhälle är det också internationellt; det har en världsomspännande sjöfart. Åland är ett exempel på ett samhälle som varken är en självständig stat eller en vanlig region i en annan stat, utan intar en egen ställning av speciella geografiska, historiska och kulturella orsaker. I detta avseende liknar det mycket Isle of Man i Irländska sjön, Jersey eller Guernsey i Engelska kanalen, eller Färöarna i Nordatlanten.

Två saker gör emellertid att Åland avviker från de andra små ö-autonomierna: Åland har en särställning enligt folkrätten, och Åland är en sorts medlem i Europeiska unionen (EU). Medlemskapet i EU har visat sig vara ett ständigt växande problem, som står i konflikt med själva idén bakom Ålands särställning enligt folkrätten. Detta gav upphov till nyhetsartiklar i The Daily Telegraph tidigare i år och förtjänar en grundläggande diskussion, inklusive en kort historisk bakgrund till situationen.

### Demilitarisering och självstyrelse

Ålands särställning går tillbaka till år 1856. Åland, ursprungligen en del av Sverige, hade tillsammans med Finland avträtts till Ryssland ett halvt århundrade tidigare. I Krimkriget mellan Storbritannien och Frankrike på den ena sidan och Ryssland på den andra anföll brittiska och franska styrkor den jättelika ryska fästningsanläggning, Bomarsund, som nyligen uppförts på Åland. Fästningen sprängdes i luften, och i fredsavtalet i Paris 1856 kom de tre stormakterna överens om en särskild konvention som förvandlade Åland till ett demilitariserat territorium. Efter första världskriget antogs en utvidgad konvention om Ålands demilitarisering på initiativ av det nybildade Nationernas Förbund, 1921.

Vid slutet av första världskriget, i samband med Finlands frigörelse från Ryssland, önskade ålänningarna en återförening med Sverige. I en folkomröstning arrangerad av ålänningarna röstade nära 95 % för en återförening. Finland föreslog då partiell självstyrelse för Åland, delvis efter modell av Isle of Man, och utlovade på sikt att självstyrelsen skulle bli så omfattande som möjligt utan att Åland blev en helt självständig stat. Ålänningarna vägrade dock, och till slut hamnade hela frågan i Nationernas Förbund. År 1921 beslöt Nationernas Förbund att Åland skulle tillhöra Finland men vara både självstyrande och demilitariserat, där självstyrelsen skulle stärkas i förhållande till det finska förslaget. Sedan dess har Ålands självstyrelse gradvis utökats, särskilt 1951 och 1991, med vidgade rättigheter för Åland till egen lagstiftning.

Isle of Mans självstyrelse har en helt annan bakgrund, liksom är fallet med Jerseys och Guernseys samt Färöarnas. Alla dessa självstyrande öar, inklusive Åland, har dock en sak gemensamt: Deras självstyrelse har systematiskt utökats under det gångna århundradet. Detta har lett till förbättrad demokrati, med större hänsynstagande till varje ö-samhälles särprägel.

### **Styrka och bräcklighet**

Ålands självstyrelse idag är både stark och bräcklig. Ålands mest grundläggande styrka är dess folkrättsliga ställning, grundad på det ovan omtalade Nationernas Förbunds beslut. Ålands mera konkreta styrka ligger i självstyrelselagens konstruktion. Den ger Åland inte bara rätten att stifta egna lagar inom ett stort antal områden, utan också rätten att behålla denna rätt. Detta säkerställs genom att självstyrelselagen inte kan ändras av Finland utan godkännande av Åland självt. Åland har alltså makten över sin egen lagstiftningsmakt så att säga.

I samband med Finlands anslutning till EU uppkom frågan om vad man skulle göra med Åland. Enligt självstyrelselagen kan Finland inte träffa avtal med främmande makt som berör Åland utan att Åland godkänner avtalet. I slutändan knöts Åland till EU enligt det så kallade Ålandsprotokollet 1994. Enligt detta protokoll, uttryckligen grundat på "Ålands särställning enligt folkrätten", står Åland i ett par väsentliga avseenden (främst indirekt beskattning och jordförvärvsrätt) utanför unionen. Grundat på detta protokoll, och sedan både Finland och Sverige gått med i EU, valde Åland att också gå med, delvis av rädsla för att annars ställas utanför EU:s tullunion. EU:s utveckling har dock satt självstyrelsen under hård press och tenderar att göra självstyrelsen alltmer bräcklig, på ett sätt som varken Nationernas Förbund eller ålänningarna tänkt sig.

Isle of Mans, Jerseys, Guernseys och Färöarnas självstyrelse kan beskrivas som stark där Ålands är bräcklig, och bräcklig där Ålands är stark. Dessa ö-autonomier har inte en folkrättslig ställning som Åland har, men de har en mycket friare ställning i förhållande till EU.

### **Hot och möjligheter**

Vad är då problemet med Ålands självstyrelse i relation till EU? Roten till det hela är nog att Åland med sin särställning är unikt inom EU. EU har uppenbara svårigheter 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 Åland sitt eget lagstiftande parlament, som inte är underordnat det finska parlamentet utan är ett separat parlament sida vid sida med det finska, medan EU bara erkänner självständiga stater och därför låtsas att det åländska parlamentet inte existerar. Detta har orsakat en mängd kontroverser och konflikter beträffande lagstiftning om fiske, vårfåglar, snus etc. Nya konflikter dyker ständigt upp. Dessutom föreligger ett språkproblem. Ålands officiella språk är svenska, medan EU-ärenden, som måste gå via Finland, ofta är brådslande och därför 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. Typiska problem här upptäder med det småskaliga och miljövänliga jordbruket, och

framtida problem hotar att dyka upp med småskalig bankrörelse, daghemsverksamhet och så vidare.

Det är uppenbart att vitala delar av Ålands speciella självstyrelse och småskaliga kultur helt enkelt inte är förenliga med EU i dess nuvarande form; snarare går de på tvärs mot utvecklingen inom EU.

Stater som är medlemmar av EU lämnar över vissa av sina befogenheter till denna organisation mot att de istället får ett visst inflytande via kommissionen, ministerrådet etc. Små autonomier å andra sidan kan inte rimligen ges samma inflytande som sådana stater, men de kan då inte heller lämna över sina befogenheter till EU på samma sätt. Lösningen på detta dilemma måste vara att sådana autonomier hanteras på ett eget sätt, som ger dem en mera fristående relation till EU. Detta har gjorts med de andra ö-autonomierna, det vill säga Isle of Man, Jersey, Guernsey och Färöarna. Det är nu nödvändigt att relationen mellan Åland och EU kraftfullt förändras i samma riktning, för att säkerställa intentionerna bakom Ålands särställning enligt folkrätten. Man kan här lägga märke till att i det formella samarbetet mellan de nordiska länderna har såväl Åland som Färöarna och Grönland givits en mycket starkare ställning och fulla möjligheter att gå sina egna vägar.

### **Ett vidare perspektiv**

Ålands särställning har tilldragit sig stor uppmärksamhet från andra små folk, speciellt i Östeuropa och Asien. Den är ibland känd som "Ålandsexemplet". Till följd av utländsk efterfrågan finns Ålands självstyrelselag numera tillgänglig på 8 olika språk. Det intressanta är att Ålandsexemplet tillåter en egen identitet och en avsevärd frihet för ett litet folk med en speciell historia och kultur, utan att man introducerar full självständighet. Denna lösning ligger i intresset för både den mindre parten, som är rädd att förlora sin identitet, och för moderlandet, som är rädd att förlora territorium till en ny oberoende stat. Följaktligen bidrar en sådan lösning även till freden.

Till följd av de grundläggande problemen med EU riskerar nu det värdefulla Ålandsexemplet på fredlig konfliktlösning att förlora sin trovärdighet i omvärlden. Hur skall en liten part i en konflikt med sitt moderland kunna lita på att ett förslag om självstyrelse i stället för självständighet kommer att hålla? Även om självstyrelsen görs aldrig så garanterad i relation till moderlandet, kan den i någon oviss framtid manipuleras genom svåråtkomliga processer i delvis överstatliga organisationer som EU. För att säkerställa Ålandsexempels framtid är det nödvändigt att Åland, med sina rötter i Nationernas Förbund, ges en avsevärt mera fristående relation till EU, liknande den som de andra ö-autonomierna, det vill säga Isle of Man, Jersey, Guernsey och Färöarna, har. Dessutom vore det fördelaktigt om autonomier som Åland, Isle of Man etc. hade någon sorts erkännande från FN.

Allt det här handlar ytterst om en central men ofta bortglömd rättighet: *rätten att vara liten och annorlunda*. Att respektera rätten att vara liten och annorlunda är att bidra till fred, demokrati och kulturell mångfald på vår jord!

### *Referenser*

För utförliga behandlingar av Ålands särställning se Hannikainen & Horn, red (1997): *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland Islands in a changing Europe*, Kluwer Law International, samt Jansson & Salminen, red (2001): *Den andra Ålandsfrågan: Autonomi eller självständighet?*, Julius Sundbloms Minnesstiftelse.