

# SJÄLVSTYRELSER I NORDEN I ETT FREDSPERSPEKTIV

– FÄRÖARNA, GRÖNLAND OCH ÅLAND



norden

Nordiska rådet



Ålands fredsinstitut

Redaktörer: Sia Spiliopoulou Åkermark och Gunilla Herolf



# Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv

– Färöarna, Grönland och Åland

Denna bok har kunnat publiceras tack  
vare stöd från Nordiska rådet.



*Boken tillägnas minnet av Kári á Rógvi.*

# **Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv**

**– Färöarna, Grönland och Åland**

*Redaktörer: Sia Spiliopoulou Åkermark  
och Gunilla Herolf*

ISBN 978-95-252657-7-4 (tryck)

ISBN 978-95-252657-8-1 (online)

Nordiska Rådet och Ålands fredsinstitut, Mariehamn 2015

Grafisk produktion: Marie Brunnberg

Tryck: Mariehamns Tryckeri Ab, Mariehamn 2015

© Författarna samt Nordiska Rådet och Ålands fredsinstitut

# Innehåll

Nordiska rådets förord .....	I
Förord.....	3
Introduktion: Självstyrelserna i Norden i ett fredsperspektiv – erfarenheter och visioner .....	5
<i>Sia Spiliopoulou Åkermark</i>	
Konstitutionella likheter och skillnader mellan de självstyrda områdena i Norden.....	8
<i>Markku Suksi</i>	
Lönar sig självstyre? De nordiska autonomiernas välfärdsutveckling under efterkrigstiden .....	27
<i>Richard Palmer</i>	
Säkerhet och självstyrelse – Färöarna, Grönland och Åland .....	51
<i>Gunilla Herolf</i>	
Självstyrelse och regional integration – nordiska lösningar.....	70
<i>Sarah Stephan</i>	
Grönlands politiska utveckling efter andra världskriget till våra dagar.....	88
<i>Maria Ackrén</i>	
Danmarks rolle i Grønlands emanciperings: Formynder eller fredsaktør?.....	107
<i>Tove H. Malloy</i>	
Færøernes konstitutionelle status efter Anden Verdenskrig med hovedfokus på de økonomiske begivenheder i de senere år .....	134
<i>Lise Lyck</i>	
Revideringar av självstyrelselagstiftningen för Färöarna.....	143
<i>Kári á Rógvi</i>	

Åland – En lösning i ständig förändring och ett fredsexempel. Exempel på vad och för vem?.....	162
<i>Sia Spiliopoulou Åkermark</i>	
Norden går i riktning mot det förflutna .....	179
<i>Pertti Joenniemi</i>	
Konferensen ”Självstyrelserna i Norden – erfarenheter och visioner i ett fredsperspektiv” .....	184
<i>Katharina Hill och Gunilla Herolf</i>	
Vad har vi lärt oss och vad kan vi lära andra? .....	193
<i>Gunilla Herolf</i>	
Abstracts .....	207
Förkortningar .....	214
Författare .....	216



# Nordiska rådets förord

OMVÄRLDEN HAR VISAT ett stort intresse för de nordiska erfarenheterna av territoriellt självstyre. Nordiska rådets medborgar- och konsumentutskott ser med intresse på de olika självstyrelseformerna i Norden och anser det angeläget att synliggöra självstyrelserna som en god konfliktlösningsmodell med respekt för den lokala befolkningens självbestämmande och lokala beslut.

De tre självstyrelserna har olika särdrag, men gemensamt för dem alla är att man lyckats finna fredliga lösningar till regionala konflikter – vilket gör det spännande att se närmare på – inte minst i dagens situation av hög konfliktnivå i flera delar av vårt närområde, såsom konflikten på Krim (Ukraina), och regionala slitningar i andra europeiska områden såsom Skottland, Katalonien, Baskien, Nordirland, bara för att nämna några.

Nordiska rådets medborgar- och konsumentutskott<sup>1</sup> har studerat självstyrelserna i Norden genom besök i Grönland 2010, Färöarna 2011 och Åland 2012. Utskottet har därmed fått möjlighet att bekanta sig med de specifika villkor under vilka Färöarna, Grönland och Åland genom olika former av självstyre har växt fram med rätt att stifta lagar om interna angelägenheter.

Medborgar- och konsumentutskottet ansåg det angeläget att förmedla informationen vidare, varför vi riktade en rekommendation (framställning 41/2012 om *Självstyre i Norden*) till Nordiska ministerrådet kring behovet av att samla dessa erfarenheter och se närmare på hur Färöarnas, Grönlands och Ålands olika former av självstyre fungerar. Genom en jämförelse vill vi se närmare på vilka lärdomar kan vi dra

---

1. Nordiska rådet är det officiella nordiska samarbetets parlamentariska organ. Nordiska rådet bildades 1952 och har 87 valda medlemmar, från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt från Färöarna, Grönland och Åland. Medborgar- och konsumentutskottet är ett av fem utskott, som i tillägg till presidiet, behandlar det politiska samarbetets konkreta frågor. För mer information se: <http://www.norden.org/sv/nordiska-raadet/organisation-och-struktur/utskott>

från att jämföra dessa självstyrelser och deras historiska, rättsliga och politiska utveckling.

Därmed beviljades Nordiska rådet finansiering till att anlita Ålands fredsinstitut för att genomföra en jämförelse och inte minst se på betydelsen av de nordiska erfarenheterna av självstyrelse i relation till fred på internationell nivå.

Åland fredsinstitut<sup>2</sup> och Nordiska rådet anordnade en konferens på Åland i januari 2015 där forskarpresentationer om Färöarna, Grönland och Åland, efterföljdes av politikersamtal på temat: *De nordiska självstyrelsernas utveckling: vilka lärdomar kan dras och vilka aspekter kan användas konstruktivt?* Vidare undersöktes det externa perspektivet, d v s *Varför och på vilket sätt är nordiska erfarenheter relevanta för internationella fredsprocesser?* genom expertpresentationer och politiska diskussioner om de *politiska visionerna för självstyrelser i Norden år 2020 och betydelsen av regional integration*

Den vetenskapliga genomgången av självstyrelserna och de politiska diskussionerna har nu samlats i denna publikation. Inledningsvis ges en översiktlig bild av fredsperspektivet i de nordiska självstyrelserna, efterföljt av jämförelser av de konstitutionella grunderna, välfärdsutvecklingen såväl som de säkerhetspolitiska aspekterna samt självstyrelsernas roll i den regionala integrationen generellt i Norden.

Därefter följer mer specifika skildringar vad gäller de enskilda självstyrelserna, såsom Grönlands politiska utveckling efter andra världskriget till idag, Danmarks roll i Grönlands frigörelse, Färöarnas konstitutionella status efter andra världskriget såväl som revideringar av självstyrelselagstiftningen för Färöarna och avslutningsvis en genomgång av Ålands självstyrelse innan de sammanfattande slutsatserna.



*Annicka Engblom*  
Riksdagsledamot  
för moderaterna,  
Sverige  
Ordförande i  
Nordiska rådets  
medborgar- och  
konsumentutskott



*Satu Haapanen*  
Riksdagsledamot  
för de gröna,  
Finland  
Vice ordförande i  
Nordiska rådets  
medborgar- och  
konsumentutskott

---

2. Ålands fredsinstitut är ett självständigt institut som arbetar både praktiskt och med forskning rörande freds- och konfliktfrågor i vid bemärkelse och med utgångspunkt i Åland och dess särställning.- för mer information se: <http://www.peace.ax/sv/om-oss>

# Förord

I EN OMVÄRLD som ter sig alltmer oroande framstår de nordiska självstyrande områdena – Färöarna, Grönland och Åland – och deras förhållande till sin omgivning som värdefulla att granska närmare ur ett konfliktlösningsperspektiv. Den starka utveckling som deras självstyrelse genomgått, och där man lyckats finna fredliga lösningar på konflikter, syns viktiga att studera inte bara i ett nordiskt utan också ett större perspektiv.

Med detta som bakgrund fick Ålands fredsinstitut uppdraget av Nordiska rådets medborgar- och konsumentutskott att genomföra ett vetenskapligt projekt för att se vilka lärdomar, också internationellt, som kan dras av en jämförande studie av de självständiga områdenas rättsliga, ekonomiska och säkerhetspolitiska utveckling. Institutets direktör, Sia Spiliopoulou, har lagt upp studien och valt inriktningen samt inlett redigeringen av bidragen. Detta arbete startade under 2014 och presenterades i en preliminär version för Nordiska rådet i samband med den konferens som ägde rum i Mariehamn den 26 januari. Efter konferensen har kapiteln bearbetats ytterligare i ljuset av inläggen och diskussionerna, vilka också ingår i publikationen i en komprimerad version. Redigeringen av bidragen fortsattes efter konferensen av Gunilla Herolf och resulterade i den bok som föreligger här, *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv – Färöarna, Grönland och Åland*.

En av författarna, professor Kári á Rógvi, avled i februari 2015 efter en kort tids sjukdom. Han hade trots sin sjukdom hunnit färdigställa sitt kapitel ”Revideringar av självstyrelselagstiftningen för Färöarna”. Kári á Rógvi lämnar ett stort tomrum efter sig inom juridiken, där han trots sin ungdom (41 år) redan gjort en lysande karriär, men också bland oss andra författare som en mycket uppskattad kollega och vän. Boken tillägnas hans minne.

Ett stort tack går till Maria Ackrén, Lise Lyck, Tove Malloy, Richard Palmer, Sarah Stephan och Markku Suksi för deras kapitel om de självstyrande områdena, samt till Pertti Joenniemi och Katharina Hill, som också bidragit skriftligt till publikationen. Sarah Stephan har därutöver varit en värdefull koordinator för projektet. Ett tack går också till alla

talare och deltagare vid konferensen som med sina inlägg givit värdefulla bidrag till projektet.

Vi vill också tacka en rad andra personer som hjälpt oss under projektets gång: Petra Granholm, Henrietta Hellström och Susann Simolin vid Ålands fredsinstitut har alla på olika sätt bidragit till projektet och boken. Eve Johansson har granskat den engelska texten och Marie Brunnberg har hanterat den tekniska delen av processen. Ett stort tack till dem alla.

Sist men inte minst vill vi tacka Nordiska rådet. Till medborgar- och konsumentutskottet, med ordförande Annicka Engblom och vice ordförande Satu Haapanen vill vi ge ett stort tack för detta initiativ och deras intresse för projektet. Nordiska ministerrådet vill vi tacka för finansieringen som givit Ålands fredsinstitut möjlighet att bidra till forskningen inom ett intressant och viktigt område. Vi vill också tacka Jenny Pentler och Frøydis Johannessen vid Nordiska rådet för mycket gott samarbete.

Mariehamn och Stockholm, april 2015

*Sia Spiliopoulou Åkermark och Gunilla Herolf*

# KAPITEL 1

## Introduktion: Självstyrelserna i Norden i ett fredsperspektiv – erfarenheter och visioner

*Sia Spiliopoulou Åkermark*

DEN BÄRANDE IDÉN för konferensen och den bakomliggande samlingen av forskningstexter om ”Nordiska självstyrelser och freden” är att de nordiska självstyrelseerfarenheterna bär med sig lärdomar kring de möjligheter och svårigheter som föreligger i utvecklingen och hanteringen av territoriella självstyrelsearrangemang. Dessa lärdomar kan ha relevans för omvärlden och hjälper oss även förstå hur Norden har formats till det den är idag, bestående inte enbart av stater utan också av tre självstyrelser, Grönland, Färöarna och Åland, och med en intensiv och globaliserad debatt om samernas och inuiternas rättigheter och skydd.

De jämförelser som detta projekt innebär är grundade på en tanke om att lära sig mer för att bättre förstå det egna politiska och juridiska systemet.<sup>1</sup> Därmed skapas basen för att man själv och andra ska kunna dra nytta av sina erfarenheter och förbättra systemen.

Fred betyder först och främst *avsaknad av väpnad konflikt* mellan stater eller inom stater. Detta är en negativ eller passiv definition av fred, dock är den fortsatt väsentlig i dagens på nytt militariserade värld och som en förutsättning för att det som nedan beskrivs som positiv eller aktiv fred ska kunna grundas och utvecklas. Med *positiv eller aktiv fred* menas tillståndet i vilket säkerhet och trygghet finns såväl mellanstatligt som inomstatligt och socialt. Detta tillstånd innebär *avsaknad av våld* på flera nivåer och ligger nära det nyare begreppet ”mänsklig säkerhet” (”human security”).

---

1. Zweigert & Kötz, *Comparative Law*, Third edition, OUP, 1998, s. 34.

Territoriella och icke-territoriella autonomiarrangemang (självstyrelselösningar) fortsätter att utvecklas i den ständiga rörelsen mellan centrum och periferi och beroende på definitionen av vad som uppfattas som centrum och vad som uppfattas som periferi. I Norden märks detta dels beträffande de självstyrda öarna, dvs Åland, Grönland och Färöarna, dels beträffande självstyrelsen för samerna i angelägenheter som rör dem och deras traditionella marker, i synnerhet i norska Finnmark. I denna samling texter har författarna på olika sätt belyst frågan om i vilken utsträckning det kan hävdas att utvecklingen i och kring de tre nordiska självstyrelserna har bidragit till en icke-våldsam och fredlig samhällsutveckling inom eller mellan de nordiska länderna och regionerna.

Synen som härmed träder fram är att fred inte enbart kan ses och förstås som den väpnade konfliktens motsats. Fred är inte den ”andra sidan av myntet”, där svaret på hot och spänningar är större militära investeringar. Freden har egna förutsättningar, principer och institutionella ramar och Norden har valt vissa specifika metoder för att främja den nordiska freden. Här kommer vi att diskutera endast ett fält i denna fredsutveckling, nämligen frågan om synen på och hanteringen av de nordiska självstyrelserna. Analysen är nödvändig utifrån insikten om att vägen framåt, en fredlig väg framåt, måste utgå ifrån fredens uppbyggnad hittills. Själva forskningsidén tar avstånd från tolkningen om att militär styrka och upptrappning eller förtryck av regionala identiteter är den huvudsakliga eller rätta vägen till fred, en väg av fred genom avskräckning. Vi har också velat betona betydelsen av regional integration, såsom den i det nordiska samarbetet, för att fredligt möta utmaningarna av självstyrelsekaraktär.

Bland texterna finns både jämförande studier som granskar helheten utifrån en speciell infallsvinkel (Suksi, Palmer, Herolf, Stephan) och fördjupade studier som granskar utvecklingen i relation till en enskild nordisk självstyrelse och/eller land (Ackrén, Malloy, Lyck, á Rógvi, Spiliopoulou Åkermark). Författarna har tagit två grundläggande förutsättningar för givna: för det första finns insikten om att alla lösningar och arrangemang är resultat av sin egen tid och därmed ständigt behöver omprövas och utvecklas. Hur har sådana anpassningar gjorts i fråga om Grönland, Färöarna och Åland? Revideringarna av självstyrelselagstiftningen i respektive fall är ett sätt att åskådliggöra sådan utveckling och anpassningsförmåga. Den andra insikten vi har haft med oss från början är att de starka emotionella, ekonomiska och politiska aspekterna i frågor om identitet och självbestämmande gör spänningar

och konflikter ofrånkomliga. Konflikt och spänning är inte ett problem i sig om det finns vägar och institutioner som kan hantera dem på ett fredligt sätt. Hur har spänningar och tvister rörande de nordiska självstyrelserna lösts under efterkrigstiden? Alla de nordiska länderna och självstyrelserna påverkades av andra världskriget. Vad har tiden efter kriget betytt för de nordiska självstyrelserna?

Forskningen som finns samlad här bygger vidare på tidigare arbete som initierats inom ramarna för Ålands fredsinstitut rörande territoriella självstyrelser. Tidigare forskningsresultat finns att finna huvudsakligen i publikationerna *The Åland Example and Its Components – Relevance for International Conflict Resolution* (2011) och specialnumret ”Rethinking Territorial Arrangements in Conflict Resolution” (special issue, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 20, No. 1, 2013). Frågan om den nordiska freden har tidigare ställts av Archer och Joenniemi där frågor om minoriteter och regionala självstyrelser fanns med som ett bland flera olika spår.<sup>2</sup> I denna samling av texter menar vi att hanteringen av frågor om regional identitet och självbestämmande är centrala för att förstå den nordiska freden sådan som den är idag.

En samling forskningstexter ger givetvis endast en partiell bild av en komplex verklighet. I en tid då internationaliseringen och globaliseringen ställer nya krav på självinsikt och självvransakan är det angeläget att främja kontakter mellan olika tolkare av denna verklighet. Texterna är avsedda som inspiration för en bredare debatt och möten mellan forskare och politiker om vägen till den nordiska freden, förr och nu.

---

2. Clive Archer & Pertti Joenniemi (eds.), *The Nordic Peace* (2003).

# KAPITEL 2

## Konstitutionella likheter och skillnader mellan de självstyrda områdena i Norden

*Markku Suksi*

### Inledning

I NORDEN EXISTERAR sedan årtionden tre självstyrande områden, d v s områden med egen lagstiftningsmakt. Dessa självstyrande områden, Åland i Finland och Färöarna och Grönland i Danmark, som här presenteras i kronologisk ordning utifrån deras inrättande, representerar försök att av olika orsaker ordna en särställning för befolkningar som bor inom det område som regleringen gäller.<sup>1</sup>

Åland benämns ofta som den äldsta existerande autonomi i världen, men det kan vara oklart vad man avser med autonomi, eftersom det inte finns någon allmän definition av autonomi i någon gällande rättsregel på internationell nivå. Någon mer allmängiltig juridisk definition av autonomi går heller inte att hitta på grundlagsnivå, förutom vissa hänvisningar till begreppet.<sup>2</sup> Vanligtvis beskriver man olika autonomiarrangemang genom uttrycket ”självstyrelse” eller instiftar dylika på en *ad hoc*-basis. Det hänvisades på engelska till begreppet autonomi i

1. Se *De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet* 2006. För utförligare hänvisningar beträffande Åland, se Suksi (2005) och Suksi (2011). För utförligare hänvisningar beträffande Färöarna och Grönland, se Harhoff (1993), Sölvará (2003), á Rogvi (2013a), á Rógvi (2013b), ss. 271 – 279.
2. Det finns en hänvisning till rätt till autonomi i Spaniens grundlag, artikel 2, samt till rätt till autonomi och rätt till självstyrelse i Bolivias grundlag, artikel 2.



Ålandsöverenskommelsen inför Nationernas Förbund (NF),<sup>3</sup> men inom den finländska rättsordningen har man sedan 1920 begagnat begreppet självstyrelse. Hänvisningen till självstyrande områden i ett nordiskt sammanhang är därmed helt i linje även med utomnordiska exempel på autonomi.

De tre nordiska självstyrelserna är alla autonomier,<sup>4</sup> inte delar av federationer.<sup>5</sup> De konstitutionella strukturerna för införlivandet av substatliga enheter i vad som i princip utgör enhetsstater är emellertid av varierande slag i Norden. Hur hanterar Finlands och Danmarks rättsordningar den utmaning som fördelning av lagstiftningsmakt mellan den statliga och substatliga nivån innebär? Vilka är de konstitutionella mekanismerna för reglering av de självstyrande områdenas ställning i de två länderna och vilka är likheterna och skillnaderna i regleringssätten?<sup>6</sup>

3. Förhållandet mellan Memelområdet och Litauen mellan 1924 och 1938 betecknas i Memelkonventionen med begreppet autonomi. Angående Memelrådets möjlighet att engagera sig i direkta förbindelser med främmande makt, se *Memel Territory*-fallet, i vilket Fasta mellanfolkliga domstolen konstaterade att utrikesrelationer hörde till Litauens behörighet, inte Memelrådets. För analys av en likartad situation mellan Åland och Sverige beträffande möjligheten att räkna in åländska studerande bland svenska i den svenska nationella antagningen, med annat förfarande för andra utländska studerande, vilken uppenbarligen förhandlats utan finska utrikesministeriets fullmakt, se Suksi (2011), s. 607 f.
4. Med territoriell autonomi kan man avse en ensamstående substatlig enhet i en enhetsstat eller en federal stat så, att enheten ifråga introducerar en asymmetri i staten genom att uteslutande lagstiftningsmakt överförs med stöd av bestämmelser som ofta är av speciell natur och definierade så att staten bibehåller residuala (återstående) lagstiftningsbehörigheter samtidigt som den statliga nivån inte innehåller någon institutionell representation av den substatliga enheten. Memelområdet utgör ett historiskt exempel på en typisk territoriell autonomi.
5. En klassisk federation inbegriper normalt en strävan att behandla delstaterna på ett symmetriskt sätt så att delstaterna bibehåller residuala (återstående) maktbefogenheter (föreställning om delstatens tidigare suveränitet), medan den federala nivån baserar sig på numererade (uppräknade) maktbefogenheter. Samtidigt är den substatliga nivån i en federation representerad i ett federationsråd som deltar i lagstiftningsverksamheter på federal nivå så att en mekanism för gemensamt godkännande av federal lagstiftning genom delstaternas medverkan uppstår.
6. Frågor beträffande behörighetskontroll lämnas åt sidan i denna framställning. Se härom Suksi (2015).

## Behörighetsfördelning mellan staten och de självstyrande områdena i Norden

### *Behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i Finland*

Den ursprungliga självstyrelselagen för Åland (124/1920) stiftades av riksdagen år 1920, men den förblev överksam under två år på grund av att Ålands befolkning vägrade arbeta inom ramen för de nya institutionerna. Ålänningarna hade föredragit utträde ur Finland och en därpå följande förening med Sverige, vilket man förespråkade sedan hösten 1917 och som etablerades genom två petitionskampanjer med hemställningar hos den svenska regeringsmakten. Utgångspunkten för den åländska självstyrelsen står därmed att finna i en intern finsk konflikt som fick en internationell dimension genom Sveriges engagemang i frågan. Redan denna första självstyrelselag stiftades i enlighet med det förfarande som föreskrevs för grundlagsändringar, d v s med stöd av kvalificerad majoritet om två tredjedelar. Samtidigt förutsattes att ändringar av självstyrelselagen endast kan ske efter att landstinget<sup>7</sup> givit sitt samtycke genom samma kvalificerade majoritet. Denna första självstyrelselag innehöll en sär rättighet för ålänningarna, nämligen undantaget från värnplikten.

Ålandsfrågan framställs ofta som ett exempel på framgångsrik konfliktlösning i förhållandet mellan två stater, vilket det utan tvekan är fråga om: år 1921 löstes dispyten om Ålandsöarnas nationstillhörighet mellan Finland och Sverige genom medverkan av Nationernas Förbund i vad som senare kallats Ålandsöverenskommelsen. Innehållet i Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige antecknades i ett protokoll för styrelsen för Nationernas Förbund. Den tvist som i princip hade potential att utvecklas till en väpnad konflikt löstes så att den ursprungliga konflikten, ålänningarnas önskemål att lämna Finland och förena sig med Sverige, institutionaliserades inom ramen för självstyrelse utrustad med lagstiftningsmakt. Den i detta skede internationella konflikten omstöptes till en inhemsk statsförfattningsrättslig fråga som ännu idag kan anses ge uttryck för en viss – visserligen mycket låg – nivå av konflikt mellan å ena sidan det självstyrande Ålands institutioner och å andra sidan institutionerna i riket, främst regeringen och riksdagen, ett förhållande som för det mesta ter sig tämligen harmonisk.

---

7. Sedan 1993 benämnt lagtinget.

Ålandsöverenskommelsens sju punkter införlivades av riksdagen i lagstiftningen år 1922. Eftersom Ålandsöverenskommelsen inte är ett folkrättsligt fördrag och då det därmed inte fanns något fördrag att införliva i den inhemska rättsordningen, utgjorde den så kallade garantilagen (189/1922) en direkt transformering av Ålandsöverenskommelsens innehåll genom att en översättning av dess punkter i garantilagen ”bifogades” till självstyrelselagen. Tillämpningen av garantilagen i den finska rättsordningen blev den åsyftade egentligen först mot slutet av 1930-talet, då regler om överlåtelse av fast egendom på Åland antogs<sup>8</sup> och man började anse att den första självstyrelselagen behövde förnyas.<sup>9</sup>

Den följande självstyrelselagen (670/1951) skapade hembygdsrätten som en utgångspunkt för utövning av de särrättigheter som etablerats åren 1920–1922 och införde näringsrätten som en ny särrättighet.<sup>10</sup> Den ändrade även sättet för fördelning av lagstiftningsbehörighet: från 1920 hade behörigheten haft en mera federal prägel genom att självstyrelselagen fastställde vissa uppräknade behörigheter för riksdagen på Ålands område, medan landstinget var behörigt att stifta landskapslagar inom återstoden av behörigheterna, vilket betydde att landstinget behöll de återstående behörigheterna. År 1951 etablerades emellertid en förteckning både för riksdagen och för landstinget med avseende på lagar som skulle vara tillämpliga på Ålands område. Samtidigt täppte detta sätt för behörighetsfördelning till ett par ”hål” genom vilka åländska behörigheter kunde ha dränerats åt riksdagens håll.

En ny självstyrelselag förbereddes i slutet av 1980-talet, varvid ett ökat antal behörigheter tillföll Åland. Den gällande självstyrelselagen för Åland (1144/1991) fördelar behörigheterna så att riksdagen enligt självstyrelselagens 27 § i huvudsak är ansvarig för lagstiftning inom området för så kallad privaträtt och allmän straffrätt inom Ålands område och därtill har hand om förhållanden till utländska makter,<sup>11</sup> medan lagtinget med stöd av självstyrelselagens 18 § ansvarar för den så kallade offentliga rätten på Ålands område,<sup>12</sup> inklusive sådana särskilda straffstadganden som hör ihop med de åländska lagstiftningsbe-

---

8. För gällande lag, se jordförvärvslag för Åland (3/1975).

9. Bl a på grund av att garanten för Ålandsöverenskommelsen, NF, upplöstes och FN inte ville överta rollen som garant, vilket var den lösning som Finland sökte.

10. Administrationen av särrättigheterna utgör dock en tämligen blygsam del av de åländska behörigheterna.

11. Därmed hör även Ålands demilitarisering och neutralisering med stöd av den s k Ålandskonventionen av år 1921 till rikets behörighet, inte Ålands.

12. Bl a undervisning och utbildning, social- och hälsovård samt miljöfrågor.

hörigheterna.<sup>13</sup> Det finns undantag till denna allmänna beskrivning av behörighetsfördelningen,<sup>14</sup> men på det hela taget beskriver denna karakterisering de två lagstiftningsorganens makt inom Ålands område.<sup>15</sup>

För att säkerställa ålänningarnas representation i riksdagen finns sedan 1947 ett särskilt mandat bland de sammanlagt 200 ledamöterna för en ledamot från Åland. Enligt grundlagens 25 § 2 mom. bildar landskapet Åland en egen valkrets för val av en riksdagsledamot, något som vallagen (714/1998) förverkligar. Från representationsförhållandets perspektiv uppkommer inte någon större skevhet i och med att de finska medborgarnas antal i det åländska valdistriktet i stort är samma som antalet personer per mandat bland de övriga 199. Det bör noteras att det åländska särmandatet i riksdagen inte har skapats med stöd av Ålandsöverenskommelsen av år 1921 och att rösträtten på Åland vid riksdagsval inte är begränsad till de personer som innehar hembygdsrätt (vilket är fallet med valen till lagtinget), utan gäller för finska medborgare. Det åländska särmandatet är således en inhemsk mekanism för deltagande utan egentlig koppling till självstyrelsearrangemanget eller Ålandsöverenskommelsen.<sup>16</sup>

Mellan 1920 och 1993 fanns inget omnämnande i den formella statsförfattningen om Ålands ställning. De tre självstyrelselagarna hade egentligen uppfattats som särskilda lagar av konstitutionell natur som, utan att bli delar av den formella statsförfattningen, introducerade olika undantag till statsförfattningen. Uttryckliga bestämmelser om Åland blev införda i statsförfattningen år 1994, och dessa ingår numera i 75 § och 120 § Finlands grundlag (731/1999). I 120 § fastslås att landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland, och i 75 § 2 mom. erkänns fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riksdagen och lagtinget med tanke på den lagstift-

---

13. Domstolsväsendet hör till riksbehörigheterna, men Ålands tingsrätt och Ålands förvaltningsdomstol tillämpar bestämmelser från både rikets och Ålands rättsordning och därtill från EU:s rättsordning.

14. Det sågs som en innovation då man skapade en särskild förteckning över lagstiftningsbehörigheter i självstyrelselagens 29 § från vilken riksbehörigheter kunde överflyttas på lagtinget genom vanlig lag (enkel majoritet). En sådan överflyttning måste ske med lagtingets samtycke men utan att det skulle vara nödvändigt att använda förfarandet med kvalificerad majoritet för ändringar i självstyrelselagen. Detta sätt för behörighetsöverföring har aldrig använts.

15. För närvarande arbetar en parlamentarisk kommitté med representanter för både rikets och Ålands lagstiftare med utvecklandet av en ny självstyrelselag inför självstyrelsens 100-årsjubileum. Se Ålands självstyrelse i utveckling (2015).

16. Se Suksi (2011), s. 403 f.

ning som tillämpas på Åland. Båda bestämmelserna är av generell karaktär, medan detaljerna i Ålands självstyrelse ges i självstyrelselagen och åländsk förvaltningslagstiftning.

### *Behörighetsfördelning mellan Danmark och Färöarna*

Upptakten till den färöiska självstyrelsen utgörs av en likartad vilja att utträda som Åland visade: efter att ha fungerat som en brittisk bas under andra världskriget, då Tyskland övertagit Danmark, utvecklades tanken om fullständig separation från Danmark som kulminerade i en folkomröstning om självständighet år 1946. Den återupprättade danska centralmakten vägrade godkänna folkomröstningens resultat och etablerade en militär närvaro på Färöarna. Viljeytringen ledde dock till stiftandet av *lov nr. 137 af 23. Marts 1948 om Færøernes Hjemmestyre*. Behörighetsfördelningen mellan Danmark och Färöarna var, fram till 2005, i princip förenlig med den traditionella uppfattningen om hur en territoriell autonomi är organiserad: mellan 1948 och 2005 behöll folketinget lagstiftningsbehörigheter som inte hade överförts på Färöarna. Samtidigt kan man utifrån den då gällande lagstiftningen sluta sig till att inte enbart Färöarnas behörigheter omfattades av systemet med förteckningar, utan i vissa avseenden även Danmarks riksbehörigheter, även om riket med stöd av självstyrelselagens 6 § behöll de behörigheter som inte överförts på Färöarna. I detta avseende kan således noteras vissa likheter med Åland med avseende på 1951 och 1991 års självstyrelselagar, där behörighetsfördelningen också baserar sig på två uppräknings.

Det gällande regelverket utgår ifrån två rikslagar med bestämmelser om behörighetsfördelning, nämligen 1948 års självstyrelselag, i vilken det finns bestämmelser om den så kallade A- och B-listan, och *lov nr. 578 af 24. Juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder*, den så kallade överföringslagen. Denna lag etablerar ett antal överföringsförbud beträffande ämnesområden som inte kan överföras från riket till Färöarna och ger en förteckning på ämnen och ämnesområden som förutsätter förhandlingar innan överföring är möjlig. Merparten av ämnesområden på A-listan övergick till Färöarna år 1948 eller snart därefter, och en del av dessa behörigheter utövades innanför den ramlagstiftning som folketinget stiftat för hela riket och som betraktades som gemensamma ärenden. B-listan innehöll ämnesområden beträffande vilka man efter förhandlingar mellan den danska och den färöiska regeringen kunde komma överens om behörighetsöverfö-

ring till Färöarna. En del av behörigheterna enligt både A-listan och B-listan är fortfarande hos riket.

Nyordningen från 2005 beträffande lagstiftningsbehörighetens fördelning utgår i princip ifrån att den färöiska lagstiftaren genom egna lagstiftningsbeslut kan överföra behörighet från riket till Färöarna när det är fråga om stiftandet av lag inom Färöarnas område. Därtill har Färöarna fått en viss folkrättslig behörighet att ingå internationella traktater med stöd av *lov nr. 579 af 24. Juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler*. Lagen förutsätter att fördragets ämnesområde hör till Färöarnas behörighet och att Danmark inte i egenskap av stat utövat sin traktatkompetens, d v s behörighet att ingå internationella avtal, med avseende på den omständighet som den internationella överenskommelsen gäller. I sista hand är det emellertid Danmark som ansvarar även för internationella åtaganden som Färöarna beslutar.

Överföringslagen av år 2005 delar upp rikets lagstiftningsbehörighet i tre kategorier av ämnen och ämnesområden, nämligen icke-överförbara,<sup>17</sup> sådana som kan överföras efter förhandlingar mellan Danmarks regering och Färöarna<sup>18</sup> och sådana som kan överföras utan förhandlingar. Trots omfattande överföringsmöjlighet och trots att många lagstiftningsbehörigheter överförts från folketinget till *løgtinget*, återstår ännu behörigheter hos folketinget trots att de är överförbara. Behörighetsfördelningssystemet i 2005 års överföringslag skapar ett förfarande genom vilket den färöiska lagstiftaren överför behörigheter från riket genom sina egna lagstiftningsbeslut. Detta leder till att olika delar av den färöiska behörigheten etableras i ett antal olika färöiska lagar antagna vid olika tidpunkter på ett sätt som verkar fragmentariskt och svåröverskådligt. Vad gäller rättsordningens uppdelning i offentlig rätt och privaträtt är det uppenbart att utöver privaträttsområdet kan

---

17. I överföringslagens 1 § 2 moment fastslås att statsförfattningen, medborgarskapet, högsta domstolen och utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken samt valuta- och penningpolitiken är ämnesområden som inte kan överföras till Färöarna. Dessa områden utgör kärnan av folketingets behörighet på Färöarna.

18. I överföringslagens 2 § 2 moment hänvisas till den bilaga till överföringslagen som innehåller de ämnen och ämnesområden som kan överföras efter förhandlingar mellan Danmarks regering och Färöarnas regering: advokatverksamhet, folkkyrkan, förmögenhetsrätt, industriella egendomsrättigheter (bl.a. patent och varumärke), kriminalvård, flygtrafik, pass, familje- och kvarlåtenskapsrätt samt personrätt, polis- och åklagarmyndigheten och de delar av straffrätten som ansluter sig till dem, rättsskipning (inklusive grundandet av domstol) och straffrätten samt utlänningsärenden och gränskontroll.

den färöiska lagstiftaren ha behörighet även inom merparten av offentligrättslig lagstiftning.

Färöarnas rättsliga ställning är inte förankrad i Danmarks grundlag på ett sätt som är jämförbar t.ex. med Åland, utan är beroende av en vanlig lag stiftad av det danska folketinget. Det är endast i 28 § i Danmarks grundlag som Färöarna nämns.<sup>19</sup> Bestämmelsen om två särmandat i folketinget uttrycker ingenting om självstyrelsen. I teorin kunde man således tänka sig att den i rikslagstiftning etablerade behörighetsfördelningen kunde ändras eller återkallas genom vanlig lagstiftning som godkänns med enkel majoritet. Tanken med överföringslagen och självstyrelselagen är emellertid en annan, vilket framgår av de skrivningar i lagarnas ingresser som illustrerar kontexten för den danska lagstiftarens beslut. I överföringslagens ingress skriver lagstiftaren, att "[d]enne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter". Även om ett uttryckligt grundlagsskydd för den färöiska lagstiftningsbehörigheten saknas, är avsikten ändå den att överföringslagen ändras eller upphävs endast om båda parterna samtycker till en sådan åtgärd. Trots denna uppfattning om överenskommelse mellan jämlika parter bör man anse, att självstyrelselagen och överföringslagen formellt sett hör till folketingets lagstiftningsbehörighet inom området för statsförfattningen. Följaktligen är det tänkbart att folketinget genom sitt eget lagstiftningsbeslut skulle kunna upphäva de två lagarna (även om detta inte torde vara politiskt möjligt).

### *Behörighetsfördelningen mellan Danmark och Grönlands självstyrelse*

Behörighetsfördelningen mellan Danmark och Grönland liknar fördelningen mellan Danmark och Färöarna. Ursprungligen fanns behörighetsfördelningen i *lov nr. 577 af 29. November 1978 om Grönlands hjemmestyre*, som också kan anses ha en konfliktfylld bakgrund, nämligen Danmarks tidigare kolonialism i förhållande till Grönland och den avkolonialiseringsdiskussion som fördes vid FN på 1960- och 1970-talen. Denna första *hjemmestyrelov* för Grönland, som för Danmarks del i förhållande till FN markerade ett slut på landets kolonialism, upphävdes med stöd av 23 §, 1 stk., *lov om Grönlands Selvstyre* av den 12 juni 2009. Denna självstyrelselag upphäver även lagen av den 24 juni 2005

---

19. "Folketinget udgør een forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland."

angående Grönlands möjlighet att ingå folkrättsliga avtal och reglerar numera denna internationella behörighet direkt, om än på ett likadant sätt som lagen av år 2005. Den juridiska basen för Grönlands självstyrelse är således ”enklare”, med endast en rikslag som utgångspunkt, än den färöiska basen, som består av tre olika lagar som kompletterar varandra på olika sätt. Den grönländska självstyrelselagen framstår som ett ytterligare steg i riktning mot avkolonialisering i och med att det grönländska folket tillerkänns en i folkens självbestämmanderätt grundad rätt att vid behov utropa självständighet för Grönland. Utöver hänvisningen till det grönländska folket som ett folk med hänsyn till folk-rätten, utrustat med rätten till självbestämmande, ingår det i ingressen till 2009 års självstyrelselag en hänvisning till att lagen baserar sig på en överenskommelse mellan Grönlands landsstyre (*Naalakkersuisut*) och den danska regeringen som likvärdiga parter.

Den grönländska självstyrelselagen utgår i 1 § ifrån att Grönland har lagstiftande och verkställande makt inom de behörighetsområden som övertagits. Inom ramen för denna självstyrelse och med stöd av självstyrelselagens 2 § kan Grönland självt bestämma om överföring av behörighetsområden till självstyrelsen. Vad gäller behörighetsområden som är nämnda i förteckning nr 1 i bilagan till självstyrelselagen kan den grönländska självstyrelsen enligt 3 § själv fastställa tidpunkten för när de övergår till självstyrelsen.<sup>20</sup> Förteckning nr 2 innehåller behörighetsområden som övergår till den grönländska självstyrelsen först efter förhandlingar med riksmyndigheterna.<sup>21</sup> Den första gruppen behörigheter är mindre än för Färöarnas del, medan den andra gruppen är mera omfattande. Behörigheter som inte är övertagna av de grönländska självstyrelsemyndigheterna hör till riksmyndigheterna. Trots att överföringsmöjligheten är mycket omfattande och trots att omfattande behörigheter överförs från folketinget till den grönländska självstyrelsen finns

---

20. Arbetskadeförsäkring, återstående områden inom hälsovården, trafik, förmögenhetsrätten och dykning.

21. Kriminalvård, pass, polisen och åklagarmyndigheten samt hårtill anslutna delar av straffrättsskipning, rättsskipning med grundandet av domstolar, straffrätt, utlänningslag och gränskontroll, personrätt, familjerätt, arvsrätt, advokatverksamhet, vapen, radiobaserade maritima nöd- och säkerhetstjänster, radiokommunikationer, bolags-, boksluts- och revisorsområdet, födoämnes- och veterinärområdet, luftfart, immaterialrätt, upphovsrätt, skeppsvrak, vrakgods och användning av havsbotten, sjösäkerhet, fartygsregister och sjörättsliga förhållanden, kartläggning, farledsbestämning, fyrbelysning och lotsområdet, havsmiljö, finansiell reglering och tillsyn, råvaruområdet, arbetsmiljö och meteorologi.



det ännu förhållandevis många sådana som hör till folketinget och som skulle kunna överföras till den grönländska självstyrelsen.<sup>22</sup>

Jämfört med Färöarna är det speciellt att den grönländska självstyrelselagen av år 2009 inte innehåller någon uppräknings av behörigheter som inte kan överföras. Avsaknaden av en uppräknings av icke-överförbara behörigheter förefaller lämna dem hos folketinget så att riksbehörigheterna utgör den del som återstår.<sup>23</sup> Upplägget med behörighetsfördelningen är alltså en annan beträffande Grönland än beträffande Färöarna: folketingets återstående behörigheter när det gäller Grönland motsvaras när det gäller Färöarna av uppräknade behörigheter. Många av dessa har när det gäller Grönland överförts till den grönländska lagstiftaren genom denna lagstiftares egna beslut.<sup>24</sup> I likhet med Färöarna leder detta till att olika delar av den grönländska behörigheten etableras i ett antal olika grönländska lagar antagna vid olika tidpunkter på ett sätt som verkar mycket fragmentariskt och svåröverskådligt. Samtidigt verkar det i det grönländska fallet som om komplexiteten ökas något av att de återstående behörigheterna finns på rikets sida. Hur som helst motsvarar den grönländska behörighetsfördelningen bättre en ”idealtyp” för autonomi: staten behåller de återstående behörigheterna medan det autonoma området har uppräknade behörigheter.

Den grönländska självstyrelselagen innehåller som nämnts möjligheten att vid behov överta alla lagstiftningsbehörigheter och upprätta egen suveränitet över Grönlands område genom att fatta beslut om självständighet. Enligt 21 § i den grönländska självstyrelselagen är det

- 
22. För behörigheter som övertagits av Grönland, se *Oversigt over sagsområder, der er overtaget af Grønlands hjemmestyre (I og II) henholdsvis Grønlands Selvstyre (III)*, [http://www.stm.dk/multimedia/Oversigt\\_sagsomr\\_der\\_241111.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/Oversigt_sagsomr_der_241111.pdf) (per den 27 augusti 2014).
  23. Uppfattningen i förarbeten till den grönländska självstyrelselagen verkar vara den, att man av hänsyn till *rigsfællesskabet* och särskilda bestämmelser i Danmarks grundlag inte kan överföra vissa behörigheter till Grönland, nämligen statsförfattningen, medborgarskap, högsta domstolen, utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken samt valuta- och penningpolitiken, d v s samma behörigheter som i den färöiska överföringslagen uttryckligen förklaras som icke-överförbara. Avsaknaden är emellertid symmetrisk med tanke på möjligheten för Grönland att genom ett i självstyrelselagen etablerat förfarande uppnå självständighet, d v s överta de för suveräniteten centrala behörigheterna.
  24. Intrycket av att det är folketinget som har de återstående rättigheterna förstärks av bestämmelsen i självstyrelselagens 4 §, enligt vilken det grönländska landsstyret och den danska regeringen kan avtala, att ämnesområden som endast berör grönländska angelägenheter och som inte är nämnda i bilagan till självstyrelselagen kan övertas av Grönlands självstyrelse.

nämligen möjligt för det grönländska folket att påbörja en process som genom förhandlingar mellan den danska regeringen och det grönländska landsstyret resulterar i grönländsk självständighet. Tanken är den att den grönländska befolkningen först tillfrågas i en folkomröstning om huruvida befolkningen vill bli självständig, och om frågan erhåller ett positivt svar, inleds förhandlingar mellan regeringen och landsstyret. Bestämmelsen förefaller vara klart förknippad med hänvisningen i ingressen till att Grönlands folk enligt folkrätten utgör ett folk och att det därmed är berättigat till självbestämmande. Detta skulle leda till externt självbestämmande för denna befolkning som till största delen utgörs av personer tillhörande en urbefolkning. Målsättningen med förhandlingarna är att få till stånd ett avtal mellan regeringen och landsstyret som sedan underställs en beslutande folkomröstning på Grönland, förutsatt att folketinget dessförinnan givit sitt samtycke. Bestämmelsen ger således möjligheten att inleda en process som leder i riktning mot självständighet för Grönland.<sup>25</sup>

Grönlands juridiska ställning är emellertid inte förankrad i Danmarks grundlag på ett med Åland jämförbart sätt, utan är beroende av en vanlig lag stiftad av det danska folketinget. Det är endast i 28 § i Danmarks grundlag som Grönland nämns. Denna bestämmelse om två särmandat i folketinget uttrycker ingenting om självstyrelsen. I teorin kunde man således tänka sig att den i rikslagstiftning etablerade behörighetsfördelningen skulle kunna ändras eller återkallas genom vanlig lagstiftning som godkänns genom enkel majoritet. Tanken med självstyrelselagen är emellertid en annan, vilket ses i de skrivningar i lagens ingress som illustrerar kontexten för den danska lagstiftarens beslut. I ingressen konstateras att grönlänningarna enligt folkrätten utgör ett folk, att detta folk har rätt till självbestämmande och att självstyrelselagen bygger på en överenskommelse mellan de två riksenheternas regeringsorgan, som betraktar sig som likvärdiga parter. Även om ett uttryckligt grundlagskydd för den grönländska lagstiftningsbehörigheten saknas, är avsikten ändå den att självstyrelselagen, inklusive den självständighet som där möjliggörs, kan ändras eller upphävas endast om båda parter samtycker till det. Trots denna gemensamma uppfattning om överenskommelse mellan jämlika parter bör man anse, att självstyrelselagen och överföringslagen formellt sett hör till folketingets behörighet inom området för statsförfattningen. Följaktligen är det tänkbart att folketinget

---

25. Beträffande exempel, se Suksi (2011), ss. 132 – 138 och Suksi (2004), *passim*.

genom eget lagstiftningsbeslut kunde upphäva självstyrelselagen (även om detta inte torde vara möjligt vare sig politiskt eller folkrättsligt).

### *Normativ nivå och behörigheters natur*

Mot bakgrunden ovan är det möjligt att jämföra de nordiska självstyrelsernas förhållande till varandra och till andra autonomiarangemang. Ett substatligt arrangemang är vanligtvis på ett eller annat sätt av konstitutionell natur, men arrangemangets utsträckning kan variera mycket. I vanliga fall etableras ett substatligt arrangemang i en särskild autonomistadga av något slag, godkänd av statens lagstiftare. Ålands ställning baserar sig på två allmänna bestämmelser i den nationella grundlagen som innehåller hänvisningar till särskild lagstiftning i vilken självstyrelsens behörigheter definierats. Därtill finns det territoriella autonomier som baserar sin existens på vanlig lagstiftning, i vilken den substatliga enheten tilldelas lagstiftningsbehörighet. Detta är i princip fallet med Färöarna och Grönland. Därtill finns utanför Norden sådana substatliga enheter som enbart försetts med administrativa behörigheter, inte lagstiftningsbehörigheter.

Den normativa nivå, grundlag eller vanlig lag, på vilken autonomiarangemangen skapas kan kombineras med utsträckningen av deras behörigheter för att ge en bild av de olika enheternas förhållande till varandra utifrån dessa två dimensioner (se tabell 1, nedan).

Det är uppenbart att de substatliga enheterna är tämligen olika. Medan vissa enheter kan anses utgöra verkliga autonomier, i synnerhet de enheter som placerats i tabellens övre vänstra del (I) (Åland och Hong Kong samt Memelområdet som ett historiskt exempel), men vanligtvis även de som placerats i tabellens nedre vänstra del (II), är det tveksamt om t.ex. Aceh eller Puerto Rico kan anses utgöra egentliga autonomier.

Åland framstår som en substatlig enhet med en väl etablerad juridisk ställning i kombination med vidsträckt lagstiftningsbehörigheter och har därmed en plats bland verkliga autonomier. De övriga delarna av tabellen (delarna II och III samt även del IV) kan framstå som tillfredsställande juridiska varianter av autonomi, förutsatt att områdets befolkning är av samma åsikt. De självstyrande enheter som återfinns i del II, såsom Grönland och Färöarna, präglas av en hög grad av konstitutionell flexibilitet. I dylika fall uppställer statens grundlag inga fasta ramar för självstyrelsen, utan självstyrelsen kan utvecklas med stöd av vanlig lagstiftning och med beaktande av olika omständigheter.

Det finns inget objektivet sätt att avgöra vilken typ av substatligt styre som man borde välja t.ex. vid konfliktlösning. Det verkar emellertid



allmän internationell förankring existerar dessutom. Detta ger en stark sammantagen förankringseffekt. Grönlands självstyrelse förefaller rätt väl förankrad genom erkännandet av grönlänningarna som ett folk. Ett dylikt erkännande kopplar in den internationella rättsordningen genom ett försämringsförbud som skyddar autonomiarrangemanget och gör det möjligt att tänka sig, att en viss uppföljning från det internationella samfundets håll äger rum.<sup>26</sup> Därtill kan man i ingressen till självstyrelselagen läsa in en form av regional förankring. Färöarnas självstyrelse uppvisar, genom hänvisningen till överenskommelse mellan regeringsorgan, mot bakgrunden av de gällande rättsreglerna den formellt sett mest blygsamma förankringsformen bland de nordiska självstyrande områdena, även om denna förankringsform givetvis kan ha ett mycket effektivt politiskt innehåll. Därtill kan denna form möjligtvis uppfattas som en regional förankring.

## Självstyrelse som frånvaro av företrädesdoktrin

Sammantaget kan man säga att de nordiska självstyrelserna har en konfliktfylld upprinnelse, men ursprunget ser olika ut för de olika områdena. Grönlands fall, som har sin utgångspunkt i kolonialismen, är annorlunda än Ålands och Färöarnas i och med att kolonialism inom folkrätten uppfattas som förtryck av ett folk. Dessa tre konflikter, vilka hade potentialen att utvecklas till fredshotande störningar i de två rikenas statliv och i det internationella umgänget men som inte förefaller ha krävt några som helst människoliv, löstes inom tämligen kort tid från konflikternas begynnelse genom statsförfattningsrättsliga beslut om självstyrelse på ett sätt som omstöpte den akuta konflikten till en låg nivå av motsättning, ett slags latent konflikt. De nordiska självstyrelseordningarna kan således uppfattas som konstitutionella mekanismer för konflikthantering: man har paketerat en akut konflikt i en juridisk ram av självstyrelse, inom vilken man hanterar olika med tiden uppkommande delproblem genom i lag etablerade förfaranden. För Ålands del existerade ursprungligen också möjligheten att genom klagomål ta upp kränkningar av självstyrelsearrangemanget hos Nationernas Förbunds styrelse, något som Grönland i dagens läge skulle kunna aktualisera i förhållande till internationella organ med stöd av självbestämmanderätten.

Den åländska självstyrelsen kännetecknas av att befolkningen tillerkänts vissa särrättigheter, medan dylika inte gäller för Färöarna och

---

26. Enligt uppgift har Danmark den 7 oktober 2009 lämnat ett meddelande om den grönländska självstyrelselagen till Förenta Nationernas generalsekreterare.

Grönland, förutom kanske i Grönlands fall genom erkännandet av att befolkningen åtnjuter rätten till självbestämmande. De danska självstyrelserna skiljer sig från Ålands genom att de har en begränsad traktatkompetens, vilken Åland inte har. Det som utgör en skillnad mellan alla de tre självstyrelserna är att deras förhållande till riket är olika beskaffat. Det gäller också Färöarnas och Grönlands förhållande till riket i och med att den danska självstyrelseregleringen företer vissa skillnader. Därtill är förankringssättet för självstyrelserna varierande, med Åland som den mest förankrade enheten, åtföljd av Grönland, medan den färöiska förankringen förefaller blygsammast.

Ett utmärkande drag för de nordiska självstyrelserna är att de i sina respektive grundförfattningar garanteras exklusiv lagstiftningsbehörighet inom vilken de också har sin egen förvaltningsbehörighet. För Grönlands del är denna behörighet etablerad på ett sätt som utgår från en förteckning, vilket betyder att riket åtnjuter de återstående behörigheterna. Därmed kan man anse att den grönländska självstyrelsen i hög grad sammanfaller med en normaltyp av autonomi, medan både Färöarna och Åland i någon mån skiljer sig från denna normaltyp i och med att både rikets och självstyrelsens behörigheter är uppräknade. I det finska fallet är båda uppräkningarna fastslagna i självstyrelselagen för Åland, medan de danska fallen tillåter justering av befogenheterna genom självstyrelseorganets egna lagstiftningsbeslut, förutom till den del det är fråga om sådana som uttryckligen förbehållits riket. De danska självstyrande områdena har under vissa förutsättningar inom sitt eget behörighetsområde en traktatkompetens som Åland inte har.

De nordiska självstyrande områdena uppfyller mycket väl föreställningen att en autonomi inte är institutionellt representerad i det nationella parlamentet: både folketinget och riksdagen består av en kammar, och de röstberättigade i de tre självstyrande områdena deltar därför i utövningen av de nationella behörigheterna genom parlamentsval. Denna direkta folkrepresentation är i alla de tre fallen reglerad genom uttryckliga bestämmelser om särmandat i den skrivna statsförfattningen. Samtidigt gäller båda ländernas grundlagar inom området för respektive självstyrelse och skapar förutsättningarna för stiftandet av vanlig lagstiftning inom statens behörighetsområde med giltighet inom det självstyrande områdets territorium t ex för trygandet av de grundläggande rättigheterna inom självstyrelserna.<sup>27</sup>

---

27. Även de mänskliga rättigheterna bör tryggas av självstyrelser, vilket påtalas av Europeiska människorättsdomstolen i fallet *Eckholm v. Finland*.

En smärre avvikelse för Ålands del från definitionen av vad en typisk autonomi är utgörs av det sätt på vilket lagstiftningsbehörigheterna är fördelade mellan riksdagen och lagtinget. Ovan förklarades, att både lagtingets och riksdagens behörigheter är uppräknade, vilket inte helt och hållet är i överensstämmelse med definitionen av territoriell autonomi. Det förflyttar Åland en smula från den typiska autonomipositionen i riktning mot en mera federal organiseringsprincip, men avvikelsen är så obetydlig att den inte föranleder någon justering av karakteriseringen av Åland som en autonomi. En likartad situation gäller för Färöarnas del, men där består uppräknningen av de statliga behörigheterna av en tämligen kort förteckning. Merparten av Färöarnas behörigheter uppstår genom enskilda lagstiftningsbeslut i *løgtinget*, vilket leder till en punktvis och möjligen svåröverskådlig uppräkning. Grönlands position med avseende på behörighetsfördelning motsvarar bäst förväntningen på en autonomi i och med att statens behörighet förefaller vara en återstod efter att självstyrelsens befogenheter blivit uppräknade. Denna avvikelse från den färöiska och åländska modellen motsvaras emellertid av en likartad punktvis uppräkning av behörigheter för Grönlands självstyrelse genom dess egna beslut. De tre nordiska självstyrelsernas behörigheter är således uppräknade, även om metoden för uppräknningen varierar mellan Finland och Danmark.

I praktiken krävs, för att självstyrelseordningarna ska fungera, ett större eller mindre mått av kontakter mellan statliga och substatliga myndigheter kring hur enskilda ärenden på vardera sidan av behörighetsgränsen ska lösas. Självstyrelselagen för Åland innehåller i 30 § en tämligen lång förteckning över ärenden för vilka ett konkret förfarande etableras, såsom hörande, utlåtande, samtycke, samråd, avtal, representation, samarbete och överenskommelseförordning. Därtill ingår i 31 § en bestämmelse om riksmyndigheternas skyldighet att bistå landskapsmyndigheterna vid utförandet av självstyrelseuppgifterna om landskapsregeringen begär det. Svårigheten med tanke på den praktiska utövningen av de två behörigheterna är kanske framför allt den, att rikets myndigheter på centralförvaltningsnivå kan vara okunniga om hur dylika ärenden ska hanteras eller kanske rentav glömmer bort det faktum att Åland existerar på ett sätt som förutsätter en anpassning från riksmyndigheternas sida. I Danmark har man löst problematiken kring den administrativa rågången genom särskilda anvisningar för hur Färöarnas respektive Grönlands position ska beaktas av statsstrukturerna och hur riksmyndigheterna ska förfara i förhållande till de

danska självstyrande enheterna.<sup>28</sup> Därtill sker eventuella överföringar av behörighet i Danmark i många fall efter förhandlingar mellan självstyrelse- och riksmyndigheter. Den konflikt som någon gång existerade har därmed omvandlats till ett ”administrativt” förfarande mellan staten och den substatliga enheten där de två sidorna nöts mot varandra på daglig basis.

En sådan ”latent” konflikt är emellertid att betrakta som ett normaltillstånd för autonomier och återfinns även i federala stater. I federationer har denna konflikt lett till en tämligen tung och detaljerad juridisk reglering av federala förhållanden, medan autonomier vanligtvis företer en lindrigare reglering av den latent konflikt, så även i Norden. Undantag i detta avseende är t.ex. Spanien med sina autonomier, som förefaller utgöra ett mycket tungt reglerat system.

Det är möjligt att hävda, att de återstående behörigheterna i en typisk autonomi är reserverade för staten, medan den substatliga enheten utövar sin behörighet med stöd av en uppräknig. Färöarnas ställning i förhållande till Danmark baserade sig på en sådan behörighetsfördelning fram till år 2005: den färöiska *hjemmestyrelovens* 6 § framhöll att ”[a]nliggender, der ikke i Medfør af denne Lov henhører under det færøske Hjemmestyre, varetages som Rigets Fællesanliggender af Rigsmyndighederne”. Den grönländska självstyrelsen är nära en typisk autonomi, eftersom de återstående behörigheterna finns hos folketinget, men ett otypiskt drag har införts genom möjligheten för Grönlands självstyrelse att genom egna beslut överföra behörigheter från riket till Grönland.

Åland kunde framföras som exempel på en lindrigt otypisk autonomi i och med att behörighetsfördelningen mellan Åland och riket är etablerad i två uppräknig, en för Åland och en annan för riket, så att två exklusiva behörighetsområden uppstår. Till denna kategori lindrigt otypiska autonomier hör även Grönland, men av andra orsaker än t.ex. Åland: i och med att Grönlands självstyrelse genom egna beslut kan överta behörigheter av den danska lagstiftaren får Grönland självt kontroll över sin behörighet. En klart mer otypisk autonomi i detta avseende är t.ex. Färöarna i Danmark, eftersom behörighetsfördelningen baserar sig på två enumerationer, dock utformad så, att den färöiska enumerationen egentligen skapas genom särskilda lagstiftningsbeslut

---

28. Se *Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne*, VEJ nr 59 af 02/07/2012 och *Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Grønland*, VEJ nr 58 af 02/07/2012.



av det färöiska lagstiftningsorganet. Båda självstyrelserna har exklusiva behörigheter och de karakteriseras av att ingen av behörigheterna är delad på ett sådant sätt så, att både den nationella lagstiftaren och den substatliga lagstiftaren samtidigt skulle vara behöriga att lagstifta inom området.

De tre nordiska självstyrelserna kännetecknas av att de inte påverkas av någon företrädesdoktrin. Dessa substatliga enheter är därmed mycket starka i förhållande till statens allmänna lagstiftare, egentligen starkare än autonomier i de flesta andra stater och starkare än delstater i de flesta (kanske alla) federationer. I en federation är det snarare regel än undantag att förhållandet mellan den federala nivån och de olika delstaterna inbegriper en företrädesklausul med stöd av vilken federal lagstiftning åsidosätter lagstiftning som stiftats på delstatsnivån.

Lagstiftningsbehörigheterna hos en typisk territoriell autonomi gör däremot gällande att det autonoma områdets behörigheter är exklusiva i förhållande till och har samma vikt som de nationella behörigheterna och att ingen sådan företrädesklausul existerar hos den nationella lagstiftaren som skulle tillåta att denne utövar lagstiftningsmakt inom den autonoma enhetens behörighetsområde. Denna frånvaro av nationell företrädesrätt har för Ålands del bekräftats i flera sammanhang.<sup>29</sup> Den nationella lagstiftaren kan inte göra intrång på den åländska lagstiftarens område. Åland är således autonomt i förhållande till riksdagen och rikets centralförvaltning, eftersom Åland åtnjuter en viss ”självständighet” i sin lagstiftningsverksamhet vad gäller lagtingets behörigheter. Avsaknaden av en ”*supremacy clause*” av detta slag för rikets lagstiftningsbehörighet leder till verklig autonomi för Ålands del.<sup>30</sup> Saken verkar vara likartad i Danmark med avseende på Färöarna och Grönland, även om den danska statsförfattningen inte ger lika klart stöd som den finländska.

---

29. Se t ex Suksi (2005), s. 180, fotnot 40.

30. Det företräde som EU-lagstiftningen har i förhållande till Finlands och Ålands rättsordningar skär igenom lagtingets behörigheter. EU-rättens företräde ”urvattnar” självstyrelsen: Ålands lagstiftningsmakt läcker i riktning mot EU och riket eftersom EU främst umgås med medlemsstater. Åland är således autonomt i förhållande till riket men inte till EU, och Finland är med tanke på rikets rättsordning lika icke-autonomt i förhållande till EU som Åland. I och med att Färöarna och Grönland befinner sig utanför EU påverkas inte deras behörigheter av EU-rättens företräde, även om deras rättsordningar i några avseenden influeras av Danmarks medlemskap i EU.

## Referenser

- De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet*. Generalsekreterarens kartläggning. ANP 2006:743 (2006). Separata översättningar till färöiska och grönländska föreligger. (Köpenhamn: Nordiska ministerrådet).
- Harhoff, Frederik (1993), *Rigsfællesskabet* (Århus: Klim).
- á Rógvi, Kári (2013a), ”Færøernes retshistoriske tilknytning til Danmark”, *Føroyskt Lógar Rit – Faroese Law Review*, ss. 13 – 24.
- á Rógvi, Kári (2013b), *West-Nordic Constitutional Judicial Review – A Comparative Study of Scandinavian Judicial Review and Judicial Reasoning* (Copenhagen: DJØF Publishing).
- Suksi, Markku (2004), “On the voluntary re-definition of the status of a sub-state entity: The historical example of Finland and the modern example of Serbia and Montenegro”, *Faroese Law Review*, Vol. 4, No. 1, August 2004, ss. 33 – 49.
- Suksi, Markku (2005), *Ålands konstitution* (Åbo: Åbo Akademis förlag).
- Suksi, Markku (2011), *Sub-State Governance through Territorial Autonomy – A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions* (Heidelberg, Dordrecht, London, New York: Springer Verlag).
- Suksi, Markku (2015), ”Lagstiftningskontroll och rättsskipning i autonomier – jämförande perspektiv på domstolsorganisation i självstyrande områden”, *Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, 1/2015, ss. 27 – 55.
- Sølvará, Hans Andrias (2003), ”Færøernes statsretlige stilling i historisk belysning – mellem selvstyre og selvbestemmelse”, *Føroyskt Lógar Rit – Faroese Law Review* 2003:3, ss. 145 – 181.
- Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne*, (2012), VEJ nr 59 af 02/07/2012
- Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Grønland*, (2012), VEJ nr 58 af 02/07/2012.
- Ålands självstyrelse i utveckling* (2015), Ålandskommitténs 2013 delbetänkande. Justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 6/2015 (Helsingfors: Justitieministeriet).

## Rättsfall

- Eckholm v. Finland* (2007), European Court of Human Rights, judgment of 24 July 2007.
- Interpretation of the Statute of the Memel Territory* (1932), Judgment of 11 August 1932, PCIJ Series A./B.-Fasc. No. 50.

# KAPITEL 3

## Lönar sig självstyre? De nordiska autonomiernas välfärdsutveckling under efterkrigstiden

*Richard Palmer*

### Introduktion och bakgrund

#### *Syfte och utgångspunkter*

STRÄVAN TILL SJÄLVSTYRE och självständighet har två huvuddimensioner: å ena sidan den kulturella och språkliga, å den andra ekonomin och välfärden. Kring de nordiska självstyrda områdena Grönland, Färöarna och Åland har det förts principiella och teoretiska diskussioner om hur de skulle klara sig med en högre grad av självstyre eller helt på egen hand, medan det varit mer tunnsått med faktagrundade, jämförande studier av själva den materiella grunden i deras utveckling; av befolkningen, ekonomin och välfärden.

En jämförelse emellan de tre autonomierna avseende befolknings- och välfärdsutveckling och i förhållande till respektive moderland borde kunna bidra till en stadigare empirisk förankring av diskussionen.

Ett underliggande antagande i detta kapitel är att i den mån vi kan se en fördelaktig välfärdsutveckling i de självstyrande områdena jämfört med moderlandet så har det allmänt taget bidragit till en fredlig samhällsutveckling, även om det inte helt undanröjt öppna och latenta konflikter gällande de samhällsekonomiska lösningarna för respektive autonomier. Även om vi här inte ska försöka fastslå hur den kulturella och språkliga autonomi värderas av autonomiernas invånare och politiker i förhållande till välfärden, kan vi ändå anta att en jämförelsevis fördelaktig välfärdsutveckling befrämjar *status quo*. Omvänt riskerar en säm-

re utveckling för autonomin i förhållande till moderlandet att skapa eller återuppväcka konflikter. Det här är naturligtvis en förenkling eftersom det av ökad ekonomisk kapacitet och självstyre inte nödvändigtvis följer en ökande välfärd.

Som kommer att framgå av detta kapitel har välfärdsnivån på Färöarna under de senaste knappa två decennierna närmast sig moderlandets och till viss del även överträffat Danmarks. Att vi trots en jämförelsevis gynnsam trend i välfärdsutvecklingen ändå har en stark självständighetsrörelse på Färöarna bör ses mot bakgrund av den djupa nergången i ekonomin och den delvis bittra konflikten med Danmark i samband med den färöiska bankkrisen i början 1990-talet.

Grönland framstår, som vi ska se i denna genomgång, som ett särfall med en potentiell ekonomisk kapacitet som hittills inte kunnat omsättas i exempelvis en positiv befolkningstillväxt. Grönland ligger även klart sämre till när det gäller den ekonomiska och sociala välfärden än det övriga Norden. Till det kommer att frågan om kontrollen över mineral- och oljeutvinningen i det arktiska området är internationellt laddad och rymmer potentiella konflikter. I ett längre perspektiv är förutsättningen för en fredlig relation till moderlandet att Grönland självt kan styra över en ekologiskt och socialt hållbar exploatering av naturtillgångarna.

Åland, å sin sida, har lyckats mycket väl med att skapa en högre välfärdsnivå för sina invånare jämfört med Finland, vilket troligen dämpat intensiteten i strävandena till ökad självstyrelse. Det är emellertid inte uteslutet att vi framöver, om nuvarande trender med ett minskande försprång i välfärdsnivå fortsätter, kommer att få se ett ökat stöd för ekonomisk självstyrelse och att detta skulle kunna medföra konflikter med Finland.

Detta kapitel ger en övergripande belysning av de tre nordiska autonomiernas olika ekonomiska utvecklingsvägar och befolkningstillväxt under perioden efter 1945 mot bakgrund av deras respektive självstyrelselösningar. Eftersom analysen grundar sig på uppgifter om befolknings- och välfärdsutvecklingen och sådana finns att tillgå i varierande grad för de första decennierna efter kriget, ligger fokus i första hand på perioden från 1979 och framåt, då också självstyrelselösningarna för alla tre autonomier var på plats.

Huvudsyftet är att undersöka i vilken grad de tre autonomiernas respektive självstyrelselösningar gynnat befolkningsutvecklingen och välfärden och hur utvecklingen stått sig i förhållande till respektive moder-

land. Kan man avläsa ett närmande eller fjärande mellan autonomi och moderland?

När jämförelserna görs i det följande bör man ha i åtanke att Åland har haft ett annat och starkare utgångsläge i förhållande till Finland än de danska autonomierna i förhållande till moderlandet. Åland fick sin självstyrelse redan 1921 och hade redan då av allt att döma en högre levnadsstandard än Finland.

Åland har lyckats utnyttja sin juridiska särställning, såväl i förhållande till Finland som till EU och man har haft ett gynnsamt geografiskt läge mellan två tillväxtregioner. Färöarna och Grönland har numera en mer långtgående *de facto* politisk självstyrelse än Åland, men de materiella och geografiska grundförutsättningarna har delvis hitintills utgjort hinder för välfärdsutvecklingen.

Av genomgången som följer kommer det även att framgå att autonomierna och deras respektive moderländer på senare tid tenderat att närma sig varandra i välfärdshänseende. Lärdomen är också att svaret på frågan huruvida självstyrelserna varit framgångsrika skiftar beroende på vilket tidsperspektiv man anlägger.

Den jämförande forskningen kring de nordiska autonomierna är ett begränsat fält. Den troliga orsaken till detta är att man uppfattat att skillnaderna mellan områdena varit så pass stor att de helt enkelt inte lämpat sig för mer långtgående, systematiska jämförelser. Om man har den allmängiltiga och principiella utgångspunkten att rationella individuella överväganden om ekonomi och välfärd väger tungt när det avgörs i vilken grad befolkningen ger sitt stöd för självstyrelse- eller självständighetslösningar, så bör slutsatsen bli att analyser av välfärdsutvecklingen är ett fullt relevant ämne som legitimerar att man sammanför egentligen vilka självstyrande politiska enheter som helst i en studie.

Fokus inom jämförande studier av nordiska autonomier har legat på ekonomisk kapacitet, kärnkompetens och regionalt handlingsutrymme.<sup>1</sup> Problematiken har kretsat kring ”vilken typ av institutionella miljöer som ger mest utrymme för de innovativa sociala och ekonomiska processer vilka är avgörande för den långsiktiga utvecklingskraften i alla samhällen”.<sup>2</sup>

Här ska vi så att säga vända på steken, genom att utgå från kvantitativa data för de tre autonomierna och förutsättningslöst jämföra dessa. Med dessa jämförelser till hands är det sedan lättare att besvara frå-

---

1. Karlsson, Lindström & Van Well (2009).

2. Ibid, s. 18.

gor om i vilken grad de nordiska autonomiernas respektive ekonomiska kapacitet bidragit till att skapa och utveckla välfärden, vilket är ett perspektiv som sällan lyfts fram i bedömningen av de autonoma lösningarnas relevans för sina invånare. Vi ska här bidra med kvantitativt, empiriskt underlag för de teoretiska resonemangen kring självstyrelselösningarnas välfärdsdimension.

### *Autonomierna och den långa nordiska freden*

Norden har vid det här laget genomlevt en unikt lång intern fredsperiod med en åtföljande välståndsökning som varit så stark att man redan i flera decennier legat i toppen på olika globala välfärdsranking- ar. Längden på dessa perioder har visserligen varierat inom Norden. Sverige har upplevt en två sekel lång fredsperiod. På Åland har huvudsaklig fred rått från 1856 och framåt, men med sporadiska avbräck 1917–1921, 1939 och 1944. Grönland och Färöarna upplevde fred från Kalmarunionens slutliga upplösning med Kiofreden 1814 fram till det andra världskriget. Teknisk fred har rått där under 200 år, så när som på den parentes som det andra världskriget utgjorde, då USA byggde upp baser på Grönland och britterna ockuperade Färöarna.

Danmarks inträde i North Atlantic Treaty Organization (NATO) 1949 omfattade även de självstyrande områdena. Grönland med basen i Thule kom även att ingå i den luftburna interkontinentala amerikanska kärnvapenflottans globala nätverk och på Färöarna finns anläggningar som ingår NATOs övervakningssystem. Åland skiljer sig från de danska autonomierna såtillvida att man utgör ett självstyrt och samtidigt demilitariserat område.

Finlands 1900-talshistoria är mer dramatisk än de andra nordiska ländernas, men landet har likväl upplevt en sammanhängande fredsperiod efter fredsavtalet med Sovjetunionen år 1947.

Efter det andra världskrigets slut och upphörandet av den nazityska ockupationen av Norge och Danmark, samt Finlands fred med Sovjetunionen, inträdde den sammanhängande fredsperiod för hela området som vi fortfarande lever i.

Vi har under tiden efter 1945 haft fred inte enbart i bemärkelsen frånvaro av krig och väpnade konflikter på nordiskt territorium, utan även en fred som i många stycken kvalitativt fördjupats genom ekonomisk och politisk integration. Med detta sagt bör påpekas att perioden inte varit helt fri från interna nordiska konflikter. En djupgående sådan var den som inträffade mellan Färöarna och moderlandet Danmark i samband med den färöiska finanskrisen i början av 1990-talet.

## *Frågor, upplägg och avgränsning*

Hur har då de tre självstyrda områdena lyckats förvalta den senare delen av den långa fredsperioden som infallit efter det andra världskrigets slut i ekonomisk utveckling och välfärdsbyggande? Genom att jämföra autonomiernas välfärdsindikatorer med moderländernas bör vi kunna bedöma om det skett ett närmande eller fjärmande avseende välfärd mellan de olika politiska enheterna.

Små ö-samhällen och perifera områden är i allmänhet känsliga för förändringar i de ekonomiska konjunkturerna, vilka oftast ger tydliga direkta effekter på befolkningsutvecklingen. En positiv befolkningstillväxt i de perifera nordiska regionerna förutsätter ekonomisk tillväxt, eller i varje fall ekonomisk stabilitet. Den främsta bestämningsfaktorn för en positiv befolkningsutveckling ligger i de materiella grundförutsättningarna.

En jämförelse mellan de självstyrande områdenas befolknings- och välfärdsutveckling och deras respektive moderländers bör ge en antydan om ifall autonomiarrangemangen varit fördelaktiga för befolkningen.

Analysen i detta kapitel baseras på uppgifter om befolkningstillväxt, Bruttonationalprodukt (BNP) per capita, förväntad livslängd och arbetslöshet. Eftersom de tre självstyrande områdenas ekonomier är små kan svängningarna i BNP vara relativt stora. Vi ska därför lägga stor vikt vid det som befolkningsciffrorna berättar och utgår då ifrån antagandet att befolkningstillväxten på ett något mer trögrörligt sätt än BNP-siffrorna berättar i vilken riktning den ekonomiska utvecklingen och välfärden rör sig.

Autonomiernas fördelar och nackdelar ur ett välfärdsperspektiv bedöms sedan genom en jämförelse av de självstyrande områdenas befolkningsutveckling och ekonomiska tillväxt med moderlandets.

De tre självstyrande områdena har den nordiska tillhörigheten gemensam och det faktum att man är just autonomier i förhållande till ett nordiskt "moderland". I övrigt är likheterna få. De geografiska och materiella grundbetingelserna skiljer sig avsevärt. En likhet är naturligtvis att alla tre är öar och att man därför är beroende av sjötransporter. Men medan Åland är strategiskt placerat mellan två nordiska ekonomiska tillväxtområden; Stockholm/Mälardalen respektive Helsingfors/Åbo, ligger Grönland och Färöarna synnerligen avlägset från täta kommunikationsleder och avsättningsmarknader. Gemensamt är dock att geografi och naturliga förutsättningar fortfarande är de viktigaste bestäm-

ningsfaktorerna för de respektive ekonomiernas grundstruktur – fisket för Grönland och Färöarna, sjötransporterna för Åland.

Studien avgränsas till perioden efter 1945, med fokus på tiden efter 1979 då Grönland fick sin självstyrelse, en period som för övrigt sammanfaller ganska väl med tillgången till sammanhängande tidsserier med kvantitativa data för de tre autonomierna.

## Ekonomisk utveckling

### *Grönland*

Grönlands tid som dansk koloni inleddes på 1720-talet och avslutades 1953. Efter det tilldelades ön status som ett danskt län. Självstyrelsen (*Hjemmestyret*) infördes 1979 efter en folkomröstning och utvidgades 2009. Man erhåller en årlig klumpsumma (*bloktilskud*) från Danmark som 2011 låg på 3,5 miljarder danska kronor (nära en halv miljard euro) och motsvarar cirka 35 procent av de samlade offentliga intäkterna.<sup>3</sup> Den nya självstyrelseöverenskommelsen från 2009 slog fast att storleken på detta belopp skulle bibehållas fram till dess att Grönlands inkomster från olja och mineraler blivit så stora att de stegvis kunde ersätta beloppet.

Grönlands inkomster i övrigt härrör i första hand från exporten, som uppgår till drygt 300 m euro och till övervägande delen (cirka 85 procent) består av fisk och skaldjur. Cirka 10 procent av arbetskraften är engagerad i säl- och valfångst, med mera. En mindre del av exporten (5–10 procent) utgörs av mineraler som exempelvis guld.

Det stora beroendet av fisket och exporten av denna produkt gör den grönländska ekonomin sårbar. Förutom av fluktuationer i efterfrågan på exportmarknaderna påverkas man av förändringarna i den naturliga tillgången på fisk, vilket kräver ett hållbart uttag baserat på kvoter och licenser. Grönland äger den lagstiftande kompetensen på fiskeriområdet men måste självfallet följa internationella avtal på området.

Tillverkningssektorn domineras av det privata *Polar Seafood Ltd.* och det statsägda *Royal Greenland Ltd.*, som även har dotterbolag och filialer i flera europeiska länder.

Man har även på senare tid försökt med utvinning av mineraler och metaller som ett kompletterande näringsområde. Stora framtidsförhoppningar har ställts till att gruvnäringen ska minska det ensidiga be-

---

3. Danmarks Statistik, *Statistisk Årbog* 2012, s. 448. Naalakkersuisut (Grönlands regering) (2014b), s. 11.



roendet av fisket. En tanke som alltmer vinner terräng är att det enda sättet att röra sig mot en självbärande ekonomi är att satsa på gruvor, oljeutvinning och att bygga ut vattenkraften för smältverk.

Den post-koloniala perioden efter 1953 faller väl in i mönstret som ännu ett fall där ursprungsbefolkningens kultur och försörjningsmönster inte passar in i ett marknadsekonomiskt system. Det gäller till exempel privat ägande till mark. Marknadssystemets begränsade relevans för det moderna Grönland understryks även av att den offentliga sektorn är relativt sett mycket stor och har blivit så av ren nödvändighet. Det skulle vara helt omöjligt att upprätthålla regelbundna sjö-, luft och telekommunikationer på marknadsmässiga grunder i ett så pass glesbebyggt och vidsträckt område.<sup>4</sup>

Cirka 40 procent av sysselsättningen är inom den offentliga sektorn och liksom på de flesta andra håll, även på Färöarna och Åland, domineras den offentliga sektorn av kvinnor. Av det totala antalet sysselsatta kvinnor får cirka 60 procent sin försörjning inom den offentliga sektorn.

Den exceptionellt höga självmordsfrekvensen på Grönland har uppmärksammats i den internationella psykiatriska och medicinska forskningen. Vi återkommer till detta längre fram i samband med att vi diskuterar välfärdsutvecklingen i de självstyrande områdena.

### *Färöarna*

Norge hade överhögheten över Färöarna fram till upplösningen av Kalmarunionen 1814, då Danmark tog kontroll över öarna. Efter en parentes av brittisk ockupation under det andra världskriget återfick Danmark kontrollen 1945 efter krigsslutet. Färöarna fick genom sitt *hjemmestyre* en hög grad av autonomi 1948.

Färöarna är liksom Grönland mycket starkt beroende av fisket och fiskförädlingen, vilket gör att ekonomin är känslig för prispörändringar på världsmarknaden.

Färöarna står utanför Europeiska Unionen (EU), efter att man efter Danmarks inträde 1973 röstade för att inte ingå i unionen. Istället för att som Åland lyckas med konststycket att både ingå i unionen och samtidigt dra en slags omvänd nytta av EU-integrationen genom den fria rörligheten och skattefriheten, har man ställt sig utanför och hamnat i ”politisk individualism” och en utdragen konflikt angående fiskekvoter med unionen.

---

4. OECD (2011), s. 72.

Åren 1989–94 genomled man en djup ekonomisk kris, som avspeglade sig i ett minskande befolkningstal. När de färöiska bankerna gick omkull minskade BNP med 40 procent och 15 procent av befolkningen emigrerade. Färöarna uppvisade en stark återhämtning efter 1990-talskrisen, så pass att man (liksom Grönland) hade en starkare BNP-tillväxt under 2000-talet än Danmark.<sup>5</sup>

Den årliga överföringen av statliga medel från Danmark är betydligt mindre än den motsvarande till Grönland och utgör cirka 15 procent av de offentliga intäkterna. Inte desto mindre utgör den offentliga sektorn en stor del av ekonomin. De offentliganställdas andel av sysselsättningen utgör drygt en tredjedel, medan de offentliga utgifternas andel av BNP ligger nära en ”normal” nordisk nivå och utgjorde 55 procent år 2012.<sup>6</sup>

## Åland

Åland består av omkring 6 500 öar, har en befolkning på ca 29 000 personer och ligger i norra Östersjön mellan de svenska och finska fastland. De historiska förutsättningarna för självstyrelsen går tillbaka till 1809 när Ålands statsrättsliga ställning ändrades då det svenska rikets östra halva avträdde till ärkerivalen Ryssland. En ny statsgräns drogs i Ålands hav och Åland blev en del av det ryska storfurstendömet Finland. Vid Parisfreden 1856 efter Krimkriget fastslogs Ålands demilitarisering för första gången. Nationernas Förbund (NF) beslöt 1921 att Åland skulle erhålla politisk autonomi med kulturella och språkliga garantier, men förbli tillhörigt den nu självständiga republiken Finland.

Åland är svenskspråkigt och är den äldsta nordiska autonomin, reglerad i den åländska självstyrelselagen, antagen av Finlands riksdag 1920. Självstyrelsens tillkomst innebar även internationella garantier för demilitariseringen av ögruppen.

Den geografiska avgränsningen av det åländska territoriet begränsade möjligheterna att expandera jord- och skogsbruket och att genom industrialisering etablera sig som en egen ekonomisk enhet. Istället växte sjöfarten fram som Ålands huvudnäring. Även om den åländska fraktsjöfarten under senare delen av 1800-talet kunde dra nytta av de internationella konjunkturuppgångarna, räckte det inte för att en långsiktig ekonomisk och befolkningstillväxt skulle komma till stånd. Åland

5. Danmarks statistik, *Statistisk Årbog* 2014, s. 459.

6. Det ligger strax över Finlands (54 procent, enligt Statistikcentralen i Finland). De offentliga utgifternas andel av BNP i Sverige samma år var 51 procent.

var under långa perioder av tiden som tillhörigt det ryska storfurstendömet, och efter det som en autonom del av republiken Finland, i realiteten en stagnerande avfolkningsbygd.<sup>7</sup> Först i och med det ekonomiska uppsvinget i samband med tillväxten av färjenäringsen på 1970-talet, vilket innebar att utflyttningen till Sverige avstannade och den negativa befolkningsutvecklingen kunde vändas, började Åland fungera som en ekonomiskt bärkraftig social och politisk-territoriell enhet.

Åland blev 1995 tillsammans med Finland och Sverige medlem i EUs inre marknad. Medlemskapet i den Europeiska Unionen och den inre marknaden är den mest genomgripande förändringen av Ålands internationella politiska ekonomi under efterkrigstiden. Åland blev för första gången direkt delaktigt i ett långtgående överstatligt integrationsprojekt.<sup>8</sup>

I Finlands anslutningsfördrag med EU infördes ett tilläggsprotokoll där det fastslogs att Åland skulle undantas från harmoniseringen av medlemsstaternas indirekta skatter. Därmed skapades fortsatta möjligheter till skattefri försäljning ombord på färjorna. Genom sitt skatteundantag har Åland undvikit att omfattas av en av EUs grundprinciper och samtidigt har grundförutsättningarna för passagerarsjöfartens fortlevnad garanterats.<sup>9</sup>

Den offentliga sektorn utgjorde en dryg femtedel av Ålands BNP år 2011.<sup>10</sup> De offentliganställda utgör cirka en tredjedel av sysselsättningen.<sup>11</sup>

### *Olika förutsättningar*

Den åländska autonomin kom till som ett resultat av ett för Finland tvingande beslut i NF år 1921. Såväl Färöarnas självstyrelse (1948) som Grönlands (1979) kom till genom frivillig delegering av statlig makt från Danmarks sida.<sup>12</sup> Autonomierna befinner sig med andra ord i olika faser av sin utveckling och mogenhet.

Folkrättsligt är den åländska autonomin betydligt starkare än de danska, men de danska autonomiernas beslutsrätt är i praktiken betydligt mer långtgående än den åländska självstyrelsens. Grönland och

---

7. Palmer, (2009a).

8. Palmer, (2009b), s. 14.

9. Ibid.

10. Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), statistikområde Nationalräkenskaper.

11. Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), statistikområde Arbetsmarknad.

12. Avsnittet bygger på Karlsson & Lindström (2007).

Färöarna har egen beskattningsrätt, något Åland saknar. Där är den är istället ersatt av en årlig överföring från den finska staten som bygger på den andel av de totalt influtna statsskatterna som motsvaras av Ålands andel av Finlands befolkning. Överföringen har på senare tid med god marginal täckts av de åländska skattebetalningarna.

Den åländska autonomimodellen innebär att självstyrelsen fritt kan bestämma över sina utgifter men inte över sina inkomster. Danmark har valt ett annat förhållningssätt än Finland gentemot sin respektive autonomier. Trots att Grönland och Färöarna inte betalar skatt till den danska staten erhåller de betydande årliga belopp som ska täcka kostnaderna för statliga aktiviteter och service till autonomiernas befolkning, samt alla kostnader som har med den danska övergripande suveräniteten över öarna att göra (t ex försvar, utrikespolitik, valuta m m.).

En likhet mellan de tre autonomierna är att ekonomin länge dominerats av en enda bransch. Medvetenheten om sårbarheten som följer av detta har på senare till givit upphov till diskussioner om omställning till en mer diversifierad ekonomi.<sup>13</sup>

## Befolkningsutvecklingen

Utgångspunkten här är att förändringar i invånarantalet avspeglar reella och grundläggande förändringar i välfärdsnivå i de tre nordiska autonomierna. Vi bör också vara medvetna om att när man bedömer befolkningsutvecklingen kan det vara avgörande vilket utgångsår och vilken period man väljer.

I autonomiernas befolkningsutveckling under perioden från 1950 och framåt avtecknar sig några tydliga skillnader (se *Figur 1*). De grönländska och färöiska befolkningarna växte starkt mellan 1950 och 1990. Den grönländska tillväxten mellan 1960 och 1970 är delvis av teknisk natur; folkräkningen blev gradvis mer heltäckande.<sup>14</sup> Därefter följde två decennier av fortsatt grönländsk befolkningsökning, samtidigt som Färöarna led ett starkt avbräck i och med bankkrisen i början av 1990-talet. Färöiska kvinnors barnafödande avtog också snabbare än de grönländska och de danska kvinnornas.

Ålands befolkningsutveckling ser helt annorlunda ut, något som antyder att specifika faktorer inverkar. Den åländska befolkningsutvecklingen under de första knappa 50 åren som en autonom del av republiken Finland, från början av 1920-talet och framåt, stod i stort sett

13. Naalakkersuisut (Grönlands regering), (2014a).

14. Danmarks statistik, *Statistisk Årbog*.

helt stilla. Tillväxten var försumbar, en procent, under en period när Finlands befolkning växte med 46 procent.<sup>15</sup>

Trots att ålänningarna under 1900-talets första hälft byggde upp en oceangående åländsk segel-, ångfartygs-, och senare dieseldriven flotta och visade prov på en stark entreprenörsanda, förmådde sjöfartsnäringen i detta skede ännu inte underbygga en positiv befolkningstillväxt. Under 1950- och 1960-talen dränerades Åland dessutom på arbetskraft i och med utflyttningen till Sverige.

I början av 1970-talet, i och med expansionen av den moderna färjesjöfarten, kom sedan vändningen. Från 1970 till idag ökade Ålands befolkning med en tredjedel, medan Finlands befolkning ökade med 15 procent. Från och med början av 1970-talet har Åland kunnat sysselsätta en stadigt ökande befolkning, och Ålands andel av Finlands befolkning har ökat från 0,45 procent 1970, till 0,53 procent år 2013.<sup>16</sup>

Under perioden från 1979 och framåt var trenden i den grönländska och färöiska befolkningstillväxten avtagande (*Figur 2*). Inledningsvis, under 1980-talet var tillväxten starkare i de danska autonomierna än på Åland. Därefter, från 1989 och under 1990-talets första hälft, följer den färöiska krisen med dramatiska följder för befolkningstillväxten. Dessa år markerar också inledningen på en period av svag befolkningstillväxt på Grönland. Befolkningstillväxten på Åland är i jämförelse med de danska autonomierna betydligt starkare och jämnare.

Efter 1990-talskrisen på Färöarna återhämtade sig befolkningstillväxten medan Grönlands befolkning knappt växte överhuvudtaget. Samtidigt fortsatte den starka positiva trenden i Ålands befolkningstillväxt.

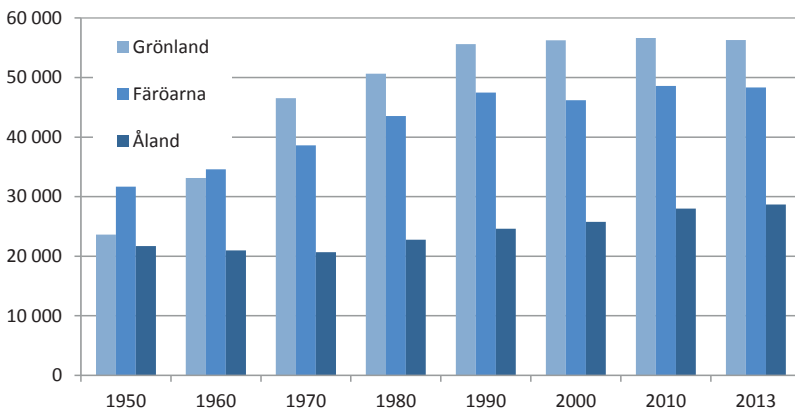
Hur ser autonomiernas befolkningstillväxt ut i förhållande till respektive moderland? Bedömningen beror på vilken tidsperiod man väljer. Som framgår av den övre delen av *Figur 2* hade Danmark den svagaste tillväxten räknat från 1979. Grönlands och Färöarnas befolkningstillväxt var under perioden något starkare än moderlandets, även om avståndet minskat något under de senaste 15 åren. Den åländska befolkningstillväxten har under perioden varit klart starkare än de övriga autonomiernas och även betydligt starkare än Finlands.

Utvecklingen ser något annorlunda ut om vi väljer perioden från 1998 till idag (*Figur 2*, nedre diagrammet). Årtalet 1998 är valt utgående från att den färöiska krisen då definitivt kan anses som överspelad.

---

15. Palmer (2009a), ss. 30 – 31.

16. Statistikcentralen, Finland; Ålands statistik- och utredningsbyrå; Palmer (2009a), ss. 30 – 31.

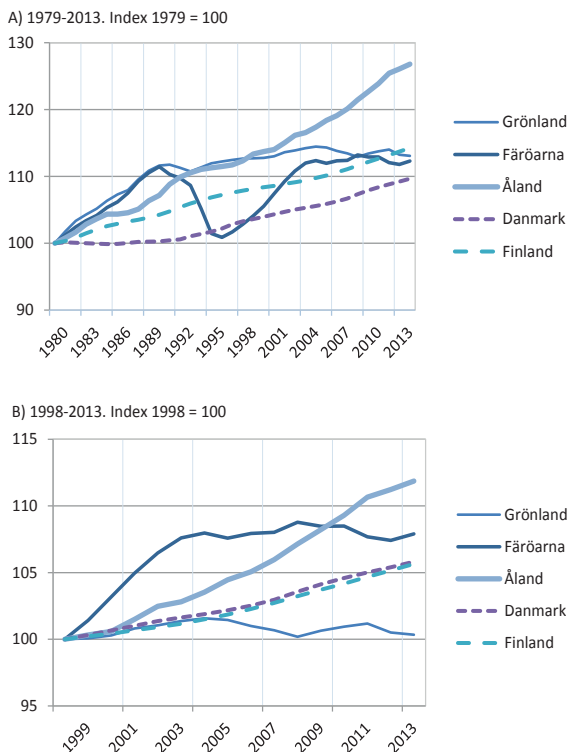


Figur 1. Invånarantalet i de självstyrande områdena 1950–2013.

Källa: Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) Befolkning; Grönlands statistik; Hagstova Føroya, (Färöarnas statistik)

Figur 2. De självstyrande områdenas samt Danmarks och Finlands befolkningstillväxt.

Källa: Beräkningar baserade på data från Danmarks statistik; Grönlands statistik; Hagstova Føroya (Färöarnas statistik); Statistikcentralen, Finland; Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB).



Det framgår i detta kortare perspektiv att Grönland haft en betydligt sämre befolkningsutveckling än Danmark sedan början av 1990-talet, medan Färöarnas återhämtning var stark fram till 2004, för att därefter helt stagnera.<sup>17</sup> Tillväxten av befolkningen sedan 1998 har varit något starkare än Danmarks. Samtidigt har Ålands befolkningsutveckling varit avsevärt starkare än Finlands.

I ett ännu kortare perspektiv, under det senaste decenniet, har Grönlands befolkning minskat, och Färöarnas invånarantal helt stagnerat, samtidigt som den danska befolkningstillväxten ökat och Ålands befolkning fortsatt att växa.

Den historiska drivkraften för den starka befolkningstillväxten på Åland är färjetrafikens uppbyggnad och expansion och kontinuiteten i den verksamheten trots försämrade verksamhetsförutsättningar på senare tid. Några övriga troliga orsaker till Ålands relativt sett gynnsammare befolkningsutveckling som skulle kunna framhållas är den jämförelsevis starkare långsiktiga ekonomiska tillväxten på Åland och en större ekonomisk diversifieringsgrad. Från och med 1990-talet tillkom EU-medlemskapet och globaliseringen med den fria rörligheten för arbetskraft. I och med EU-utvidgningen österut och närheten till Baltikum möjliggjordes sedan en ytterligare ökning av invandringen. Även öppenheten för utomnordisk invandring till Åland har bidragit till den goda befolkningstillväxten.

Skillnaderna i befolkningstillväxt reser frågor om omvärldsberoende och graden av sårbarhet. Olika geografiska och materiella grundförutsättningar har säkert resulterat i skilda utslag när det gäller befolknings- och välfärdsutvecklingen i de nordiska självstyrda områdena, men autonomiernas policy och mekanismer gällande regleringen av invandring spelar även in.

## Ekonomisk och social välfärd

### *Indikatorer på välfärd*

Hur framgångsrika har de tre autonomierna varit när det gäller att öka sina invånares välfärd? För att besvara den frågan ligger det nära till hands att jämföra utvecklingen i de självstyrande områdena med utvecklingen i moderländerna Danmark och Finland. I vilken grad kan vi avläsa ett närmande i välfärdsnivåer mellan autonomierna och deras

---

17. Danmarks statistik, *Statistisk Årbog 2010*, s. 450.

respektive moderländer? Finner vi en sådan konvergens och den från autonomiernas synvinkel innebär såväl närmande som förbättring, kan vi dra den preliminära slutsatsen att vi ser en lyckad autonomilösning i alla fall avseende välfärden. Det utesluter naturligtvis inte att en annan statsrättslig lösning i teorin hade varit än mer lyckad.

Det bör poängteras att svaret på frågan också här beror på vilken tidsperiod man väljer att se på. Vi har valt i huvudsak två perioder, dels perioden från det grönländska självstyrets införande 1979 och framåt, dels 1998 och framåt, då Färöarna definitivt återhämtat sig från sin djupa ekonomiska kris.<sup>18</sup> För Åland sammanfaller perioden från 1998 och framåt med en viss stagnation inom sjöfarten, i synnerhet färjesjöfarten vilket slår igenom i form av långsammare BNP-tillväxt.

När man bedömer BNP-tillväxt bör man ha i minnet att den offentliga sektorn har en särställning i perifera självstyrda områden. Att upprätthålla ett eget effektivt såväl hälso- och sjukvårdssystem, likaväl som utbildningssystem är jämförelsevis mycket mer kostsamt för mindre än för större politiska enheter.

I så pass perifera och därtill vidsträckta områden som Grönland, blir det praktiskt omöjligt att upprätthålla hälso- och sjukvårdssystem, samt kommunikationer utan en massiv offentlig ekonomisk insats. En följd av detta blir att den offentliga sektorns andel av den totala bruttonationalprodukten också ofrånkomligen blir stor.

Välfärd kan mätas på många olika sätt och betoningen kan läggas vid olika dimensioner av begreppet. Man kan välja att betona ekonomiska faktorer eller sociala, hälso-, utbildnings- eller jämlikhetsrelaterade sådana. Vi kommer här att begränsa oss dels till traditionella välfärdsindikatorer som BNP per capita och förväntad livslängd, men också ta

---

18. Ytterligare en faktor att ta i beaktande är att BNP-uppgifterna för Grönland och Färöarna i allmänhet och BNP per capita i synnerhet är något osäkra för tiden innan 1990-talets mitt. En orsak till att försiktighet bör iakttas vid användande av BNP per capita-uppgifter är att varken Grönlands eller Färöarnas statistikmyndigheter själva publicerat sådana data för tidigare perioder. Beräkningar utgående från data t ex från Världsbanken för Grönland från tiden innan självstyrelsens införande 1979 visar att Grönlands BNP per capita skulle ha stigit från 57 procent av Danmarks 1970 till 83 procent 1980. Vi bedömer att dessa uppgifter inte på ett korrekt sätt speglar den verkliga ekonomiska välfärdsnivån på Grönland vid den tiden. Här kan även noteras att de uppgifter vi använder för Åland är för perioden 1975–2011 alla är publicerade av den officiella statistikmyndigheten på Åland.



oss friheten att betrakta arbetslöshet som en social välfärdsindikator.<sup>19</sup> Man bör också vara medveten om att BNP per capita är en trubbig och ibland till och med missvisande indikator för välfärd. I länder med en hög grad av inkomstjämlighet kan BNP per capita stiga även om en majoritet av invånarna får det sämre.<sup>20</sup>

### *Grönland – ett nordiskt särfall*

Grönlands BNP-tillväxt påverkades knappast alls av finanskrisen 2008, vilket bland annat beror på att den offentliga sektorn utgör en mycket stor del av ekonomin. Samtidigt visar det hur beroende man är av den reguljära årliga klumpsommen från Danmark också för att upprätthålla ekonomisk stabilitet. Till den del man är marknadsmässigt integrerad med omvärlden handlar det i första hand om beroendet av fluktuationer i de internationella fiskpriserna och priset på metaller.

Beroende på vilka mått man använder utgör den offentliga sektorn mellan 40 och 50 procent av Grönlands ekonomi. I antal anställda räknat utgör den offentliga sektorn drygt 40 procent (44 procent 2006), medan den offentliga sektorns bidrag till bruttonationalprodukten (BNP) utgör drygt 50 procent, mycket beroende på att lönerna i den offentliga sektorn är genomsnittligt högre än i privat sektor. Överföringar från utlandet (Danmark och EU) utgör i dagsläget dryg tredjedel av Grönlands BNP.<sup>21</sup>

De offentliga intäkternas och utgifternas andel av BNP har trendmässigt sjunkit sedan mitten av 1990-talet.<sup>22</sup> Det Ekonomiska Rådet för Grönland räknar emellertid med att utgifternas andel av BNP kommer att öka framöver och redan om 15 år överstiga 80 procent.<sup>23</sup>

---

19. Det sammansatta och internationellt gångbara välfärds måttet *Human Development Index* (HDI) hade även det legat nära till hands, men det har visat sig att endast sporadiska data finns att tillgå. Hursomhelst visar till exempel uppgifter för Ålands del för år 2007 (från Ålands statistik- och utredningsbyrå, temaområde ”Hållbar utveckling”) att man då låg högre än Finland (Ålands HDI = 0,967, Finlands = 0,959). Uppgifter för Grönland och Färöarna har inte varit tillgängliga.

20. Stiglitz, Sen & Fitoussi (2009), s. 8. “For example, real household income – an income measure which is more closely related to living standards – has evolved quite differently from GDP growth in a number of OECD countries.”, Ibid., s. 85

21. Naalakkersuisut (Grönlands regering) (2014b), s. 11.

22. Ibid., s. 18.

23. Ibid.

I dagsläget är den grönländska ekonomin helt beroende av klumpsumman från den danska staten. Mot bakgrund av de offentliga utgifternas förväntat höga ökningstakt och fiskeriets begränsade tillväxtmöjligheter framstår ökad utvinning av malm, olja och gas som den enda möjliga vägen mot en självbärande grönländsk ekonomi.<sup>24</sup>

Den offentliga sektorns stora andel av BNP och den stabila karaktären på den årliga klumpsumman från Danmark gör att jämförelsen mellan Grönlands utveckling avseende BNP per capita och motsvarande mått för moderlandet kan bli något skevt. Men jämförelsen ger ändå, i brist på bättre mått, en antydning om hur utvecklingen varit.

Den jämförelsevis höga ekonomiska välfärdsnivån fördelad per invånare i början av självstyrelseperioden, vilken går att utläsa ur officiella data, påverkades av de omfattande ekonomiska transfereringarna från Danmark. Grönlands BNP per capita som andel av Danmarks var som högst i början av 1980-talet (över 80 procent), för att 10 år senare ha minskat till 60 procent. Den höga per capita-andelen i början av 1980-talet berodde dock i huvudsak knappast på en framgångsrik grönländsk ekonomi, utan mer på att Danmark då upplevde en djupgående ekonomisk kris med hög arbetslöshet som sänkte den danska välfärdsnivån. Hösten 2008, drabbade den internationella finanskrisen Danmark, medan den grönländska ekonomin påverkades i mindre grad. Det innebär att Grönlands relativa position gentemot Danmark stärktes. Enligt de senaste uppgifterna (2012) ligger Grönlands BNP per capita nu över 75 procent av Danmarks.

Trots den grönländska arbetsmarknadens specifika drag, där en exceptionellt stor andel av arbetskraften finns inom den offentliga sektorn, har man enligt senast tillgängliga uppgifter (2010–2012) den klart högsta arbetslösheten av de tre nordiska självstyrande områdena. Andelen utan arbete låg på 9,8 procent år 2012, samtidigt som den på Färöarna låg på 5,6 procent och jämförelsevis låga 3,1 procent på Åland. Arbetslösheten på Grönland har genomsnittligt varit dubbelt så hög som i Danmark under de senaste knappa två decennierna.<sup>25</sup>

Slutsatsen blir att under den period för vilken data av god kvalitet är tillgängliga så har Grönland vunnit i ekonomisk välfärd i förhållande till moderlandet Danmark. Den sociala välfärdsutvecklingen hålls dock tillbaka av den ihållande höga arbetslösheten. Att Grönland trots den stora andelen offentlig sysselsättning ändå lider av en arbetslöshet på

---

24. Ilisimatusarfik (Grönlands universitet) & København universitet (2014), s. 11.

25. Uppgifter från respektive statistikmyndighet.

10 procent drar ner betyget när man summerar autonomins ”välfärds-konto”.

### *Färöarna – välfärden stärks*

På Färöarna står fisket och fiskeindustrin för cirka 20 procent av BNP och 15 procent av sysselsättningen. Dessa siffror ligger nära motsvarande andelar för sjöfarten på Åland och liksom där spelar förändringar i bunkerpriserna stor roll för de ekonomiska marginalerna i verksamheten. Viktigast är emellertid förändringar i priset för fisk på världsmarknaden som tenderar att variera mycket, vilket även ger en stor årlig variation i bruttonationalprodukt (BNP) för Färöarna. Ännu en bidragande orsak till denna variation är att den årliga klumpsumman utgör en betydligt mindre andel av de offentliga intäkterna från Danmark än motsvarande grönländska tillskott.

Uppbyggnaden av fiskeindustrin på 1970-talet skapade basen för den moderna färöiska ekonomiska tillväxten. Etableringen av fiskeindustrin är en parallell till grundandet av färjeindustrin på Åland såtillvida att den byggdes upp med inhemskt kapital som genererades i en direkt anslutande bransch där man hade starka komparativa fördelar. På Färöarna var det överskottet från fisket som kanaliserades till fiskeindustrin och på Åland fraktsjöfarten som genererade kapitalet som sedan investerades i den moderna färjeindustrin.

Färöarnas BNP per capita i förhållande till det danska har sedan slutet av 1990-talet legat något högre än Grönlands men följer delvis samma utvecklingsmönster. Den långsiktiga tillväxttrenden (sedan slutet av 1970-talet) är något mer positiv än både Grönlands och Danmarks. Om trenden fortsätter kommer man om 10 år att ha nått ikapp Danmark.

Det verkliga lyftet kom mellan åren 1997–1998, då andelen av Danmarks BNP per capita steg från knappt 60 till 75 procent. Från 2005 och framåt har Färöarna fortsatt att knappa in så att man år 2012 låg på 87 procent av Danmarks BNP per capita.

Uppgifter för arbetslösheten på Färöarna finns tillgängliga för perioden från mitten av 1990-talet och framöver, vilket innebär att såväl den färöiska 1990-talskrisen som den internationella finanskrisen som startade hösten 2008 täcks in. Den genomsnittliga arbetslösheten har sedan mitten av 1990-talet och framåt varit i stort sett densamma som i Danmark, det vill säga kring fem procent. Efter en stark återhämtning efter krisen på 1990-talet låg arbetslösheten betydligt lägre än i Danmark, men därefter reagerade den färöiska arbetsmarknaden mer negativt än moderlandets på den internationella finanskrisen som in-

träffade hösten 2008. Trenden i den färöiska arbetslösheten följer den danska nära och det är svårt att se att man skulle ha haft någon specifik fördel av sin autonomi i sysselsättningsavseende.

Eftersom den positiva trenden i BNP per capita varit starkare än i Danmark blir slutsatsen att Färöarna haft framgång i sin ekonomiska välfärdsutveckling under perioden efter den färöiska bankkrisen. Den jämförelsevis positiva välfärdsutvecklingen understryks av att Färöarna ända sedan 1980-talet kunnat uppvisa en högre förväntad livslängd än Danmark och att man hållit den positionen efter det.

Något förvånande med tanke på den goda välfärdsutvecklingen har den färöiska befolkningstillväxten varit sämre än Danmarks under de senaste två decennierna – mycket beroende på att utflyttningen under krisen i början av 1990-talet aldrig fullt ut kompensades i en senare positiv tillväxt.

### *Åland – försprånget minskar*

Den åländska näringsstrukturen har under efterkrigstiden dominerats av sjöfarten, men dess relativa betydelse har gradvis minskat sedan millennieskiftet. Från att år 2001 ha stått för 37 procent av BNP var andelen 2011 19 procent. Stagnationen inom sjöfarten har lett till en avtagande ekonomisk tillväxt.

Sjöfartens marginaler bestäms till stor del av förändringar i bränsle-kostnaderna

Den kombinerade effekten av ekonomisk kris, överkapacitet och direktivet för svavelutsläpp som infördes den 1 januari 2015 för fartygs- trafik i Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen har lett till omstruktureringar, utflyttning till marknader utanför svavelkontrollområdet och försäljning av fartyg. Samtidigt har också en del optimistiska ny- satsningar genomförts inom tankerverksamhet och färjesjöfart.

Åland är en utpräglad tjänsteekonomi. På grund av den relativa av- skildheten, dess begränsade arbetsstyrka och begränsade inhemska marknad är tillverkningsindustrin liten; den står för inte mer än sju procent av förädlingsvärdet i den privata sektorn.

Den offentliga sektorn på Åland är relativt stor och bidrar med cir- ka en femtedel av den totala bruttonationalprodukten (BNP). Sjöfartens starka tillbakagång har inneburit att den offentliga sektorns relativa and- el ökat med två-tre procent efter år 2000. Den årliga klumpsumman från Finland är baserad på en kvot, 0,45 procent av stadsbudgeten, som är avsedd att spegla Ålands andel av Finlands befolkning. Ålands andel har vuxit och är i nuläget (december 2014) 0,53 procent, varför man nu

överbäger att höja kvoten. Den årliga klumpsumman kan, om de inbetalda indirekta skatterna från Åland överstiger 0,5 procent av de totalt inbetalda i Finland, kompletteras med ytterligare en överföring, populärt kallad ”flitpeng”.

Hälften av varuexporten och nära 60 procent av tjänsteexporten går till Finland, vilket understryker hur starkt bunden den åländska ekonomin är till den finländska. Hur det går för Finland bestämmer i hög grad hur det går för Åland och eftersom Finland är en liten öppen ekonomi blir Åland på så sätt indirekt beroende av internationella konjunkturer.

Åland skiljer sig från de andra nordiska autonomierna såtillvida att man ligger på en högre välfärdsnivå än moderlandet, även om avståndet minskat på senare år. Det innebär att när vi framöver talar om konvergens i välfärdshänseende för Åland handlar det om att autonomins försprång gentemot moderlandet minskar.

År 1997 var Ålands BNP per capita 156 procent av Finlands för att 2011 ha sjunkit till 121 procent. Nergången speglar den relativa tillbakagång som under perioden skett inom sjöfarten, den åländska huvudnäringen. Innan dess inträffade en motsvarande relativ nergång under 1980-talets första hälft, även då orsakad av en kris inom sjöfarten.

Sett i ett längre perspektiv, från slutet av 1970-talet och framåt, är den positiva trenden i BNP per capita för Åland något starkare än den är för Finland. Jämfört med Grönland och Färöarna är den långsiktiga trenden något starkare. Den åländska ekonomiska välfärden stärktes i betydligt snabbare takt än de danska autonomiernas under 1980- och 1990-talen, medan man från slutet av 1990-talet och framåt ser det omvända; en något starkare grönländsk och färöisk utveckling jämfört med Åland.

Den åländska arbetslösheten har länge varit mycket låg, även i ett nordiskt perspektiv, och låg 2013 under hälften av den finländska nivån (3,6 procent jämfört med Finlands 8,2 procent). Enligt den senaste årliga noteringen (2014) steg arbetslösheten för första gången på nästan två decennier över fyraprocentstrecket. Under de senaste femton åren har trenden gått mot en högre arbetslöshetsnivå på Åland, samtidigt som nivån i Finland trendmässigt sjunkit. Vi kan alltså i detta fall avläsa en konvergens till autonomins nackdel.

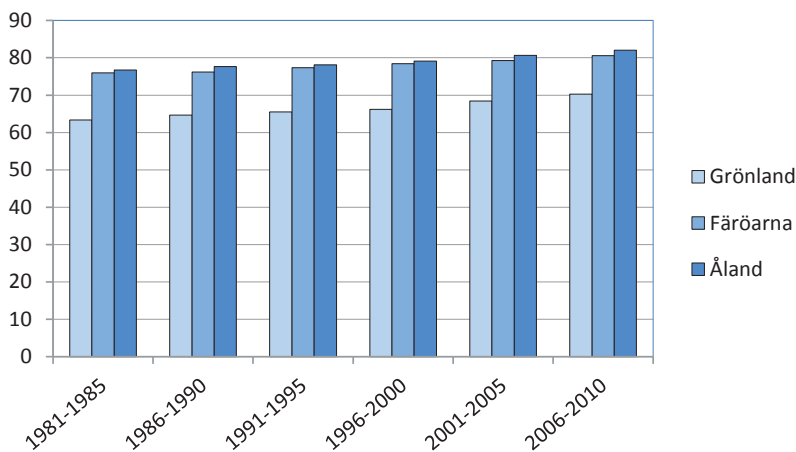
Det är också värt att notera att Åland mellan mitten av 1990-talet fram till 2011 lyckades förena en stigande ekonomisk välfärdsnivå med en endast svagt ökande ojämlikhet. Finlands stigande BNP per capita, däremot, förenades med en märkbart ökad inkomstojämlikhet.

## Arbetslöshet och förväntad livslängd

Begreppet den ”nordiska välfärdsstaten” är etablerat sedan länge i såväl den allmänna politiska vokabulären som i den internationella, vetenskapliga politisk-ekonomiska litteraturen. Begreppet som sådant tillämpas ofta på hela Norden inklusive de självstyrande områdena och kan vid sidan av den gängse beskrivningen, som handlar om en hög grad av omfördelning av inkomsterna i ekonomin, även ges en normativ tolkning som betecknar en allmän strävan mot jämlikhet och social sammanhållning, vilket även inbegriper jämlikhet i hälsa och välbefinnande.

Färöarna och Åland faller väl in i såväl den politiska som den normativa tolkningen av begreppet. Den uppseendeväckande stora skillnaden mellan dessa två autonomier och Grönland avseende arbetslöshet, men framför allt när det gäller den förväntade livslängden, reser emellertid frågor.

Förändringar i Färöarnas och Ålands arbetslöshetsnivåer följs nära åt, även om Åland ligger på en lägre nivå. Korrelationen är i det närmaste lika hög som den mellan Danmark och Finland. Samvariationen mellan de två självstyrande områdena är till och med starkare än mellan dessa och deras respektive moderländer. Detta är något som av naturliga skäl inte har med direkta ekonomiska kontakter att göra. Istället är det en tydlig indikation på att arbetsmarknaderna i dessa självstyrande



Figur 3. Förväntad livslängd vid födseln 1981–2010 (medeltal under femårsperioder).

Källa: Grönlands statistik; Hagstova Føroya, (Färöarnas statistik); Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB)

områden är starkt påverkade av gemensamma, externa, internationella konjunkturfaktorer.

Dessutom kan man avläsa ett över tid minskande avstånd mellan de två självstyrande områdenas arbetslöshetsnivåer och moderländernas. Denna konvergerande trend har varit starkast för Åland i förhållande till Finland. Det faktum att Grönland har en arbetslöshet kring 10 procent, betydligt högre än i övriga nordiska länder och autonomier, men kanske framför allt en förväntad livslängd som är 10 år lägre än Färöarnas och Ålands gör att det framstår som ett särfall. Grönland är också det mest ojämlika området i Norden avseende inkomster och framstår även här som unikt.<sup>26</sup>

Enligt senast tillgängliga uppgifter var den förväntade livslängden för män 80 år på Färöarna, i Danmark 78 år och på Grönland inte mer än 69 år.<sup>27</sup> För kvinnor gäller 85 år på Färöarna, 82 i Danmark och 74 år på Grönland.

I *Figur 3* ovan visas den förväntade livslängden vid födseln totalt, för båda könen, i femårsperioder. Det mest slående med framställningen är det stora gapet mellan Grönland å ena sidan och Färöarna och Åland å andra sidan. Den förväntade medellivslängden vid födseln på Grönland var inte mer än 63 år under perioden 1981–1985, under samma period som den låg på 77 år för Åland och 76 år för Färöarna. Sedan dess har den förväntade livslängden ökat överlag. Under perioden 2006–2010, hade den ökat till 70 år på Grönland, till 81 år på Färöarna och 82 år på Åland.

Skillnaden på 11 år mellan Färöarna och Grönland i förväntad livslängd är uppseendeväckande. Förklaringar till den höga dödligheten på Grönland har framförts, vilka inte relaterar till skillnader i de vanliga grundläggande välfärdsfaktorerna. Till dessa hör exempelvis sociala förhållanden som fattigdom, arbetslöshet, alkoholmissbruk, misshandel inom familjer, men även biologiska och till och med geografis-

---

26. Grönland hade den högsta så kallade relativa fattigdomen i Norden, över 15 procent år 2011, att jämföra med Danmarks knappa 13 procent samma år. Med relativ fattigdom avses här den andel av befolkningen som ligger under 60 procent av medianinkomsten. Enligt senast tillgängliga uppgifter (Grönlands statistik (2014), s. 20) har den relativa fattigdomen stigit ytterligare och närmar sig nu 17 procent. Den så kallade Ginikoefficienten bekräftar att Grönland har en betydligt mer ojämn inkomstfördelning än det övriga Norden (Grönlands statistik (2014), s. 21). Grönlands Giniindex ligger kring 34 (Grönlands statistik (2014), s. 21) medan den på Åland ligger på 26 (Palmer (2015), s. 4).

27. Danmarks statistik, *Statistisk Årbog 2014*, s. 459.

ka orsaker (långa perioder av mörker under dygnet) har framförts som orsak till den höga självmordsfrekvensen och förtidiga dödligheten på Grönland.<sup>28</sup>

## Slutsatser: lönar sig självstyre?

Den subjektiva tillfredsställelsen och belöningen som ligger i att vara herre i ditt eget hus och själv kunna bidra till att det egna språket och kulturen fortlever har vi inte berört här. Vi har heller inte försökt oss på någon slags kontrafaktisk historieskrivning: om autonomierna inte hade varit självstyrande, hur hade det då gått? Istället har fokus varit på objektiva mått för individernas och hushållens välfärd.

Både Åland och Färöarna framstår som framgångar i välfärdshänseende. För Ålands del kan tilläggas, fortfarande, för Färöarnas, i allt högre grad. Men för att kunna räkna in Grönland i den nordiska välfärdssfären måste man först kunna avläsa en ytterligare och oavbruten höjning av den förväntade livslängden, en sänkning av arbetslöshetsnivån och även en minskning av inkomstklyftorna. Huruvida Grönland nu är på tröskeln till en ny era i välfärdsutvecklingen i och med den expanderande mineral- och oljeutvinningen i det arktiska området återstår att se. Förutsättningen i det långa perspektivet är att grönländarna själva kan styra över exploateringen och att den blir ekologiskt och socialt hållbar.

Lönar sig självstyre? I det längre, något mer svårbedömda perspektivet, är det på grund av bristande tillgång till fullgoda data svårt att ge ett entydigt svar gällande de tre nordiska självstyrda områdena. I det kortare perspektivet, räknat från andra hälften av 1990-talet och framåt, blir svaret jakande för Färöarna och Åland. Den svaga befolkningsutvecklingen, svaga arbetsmarknaden och de omfattande kvardröjande psykosociala problemen gör att Grönland här skiljer ut sig.

Sammanfattningsvis:

- *Grönland* ligger på en lägre välfärdsnivå än Danmark och har en svag befolkningstillväxt, hög arbetslöshet och låg förväntad livslängd. På den positiva sidan kan noteras en långsiktigt förbättrad trend i förväntad livslängd och en relativ förbättring av den ekonomiska välfärden under de senaste två decennierna.

---

28. Björkstén, Kripke, Bjerregaard (2009).



- *Färöarna* har en svagare befolkningstillväxt än Danmark, en liknande arbetslöshetsgrad men en högre förväntad livslängd. Den ekonomiska välfärden ligger på en lägre nivå än Danmarks.
- *Åland* ligger överlag på en högre välfärdsnivå än Finland men försprånget har på senare tid minskat. Man har en starkare befolkningstillväxt, högre BNP per capita, lägre arbetslöshet och högre förväntad livslängd.

Autonomins och moderlandets uppgifter är att värna den territoriellt förankrade minoritetens kulturella och språkliga intressen, men också att utveckla invånarnas välfärd. Specifika skillnader i geografiska, historiska och materiella grundförutsättningar spelar in i de olika utslagen när det gäller befolkningstillväxt och välfärdsutveckling, vid sidan av autonomiernas olika konstruktion och mekanismer gällande maktbefogenheter.

En slutsats av denna genomgång är att framgång i att skapa sig ekonomiskt-politiskt handlingsutrymme och kapacitet inte automatiskt översätts i välfärdsvinster. Den åländska självstyrelsen har måhända i praktiken en lägre grad av ekonomisk kapacitet än både Färöarnas och Grönlands, men har hitintills lyckats mycket väl med att skapa och värna välfärdsnivån för sina invånare. Färöarna, med en långtgående *de facto* beslutanderätt, har varit framgångsrikt utom när det gäller att trygga en stabil befolkningsutveckling. Grönland har redan i ett tidigt skede av sin självstyrelse skaffat sig en potentiell ekonomisk kapacitet som väntar på att omsättas i en positiv befolkningstillväxt men ligger betydligt sämre till när det gäller den ekonomiska och sociala välfärden än det övriga Norden. Inte desto mindre inger förbättringen i förväntad livslängd hopp om framtiden.

## Referenser

Björkstén, Karin S; Kripke, Daniel F; och Bjerregaard, Peter (2009), *Accentuation of Suicides but not Homicides with Rising Latitudes of Greenland in the Sunny months*, BMC Psychiatry, 2009; 9 (1); <http://www.biomedcentral.com/content/pdf/1471-244x-9-20.pdf> (per 14.11.2014)

Danmarks statistik, *Statistisk Årbog*, varierande årgångar.

Fellman, Katarina; Kinnunen, Jouko; Lindström, Bjarne & Palmer, Richard (2015, kommande), "Pathways to Successful Entrepreneurship in Small Island Economies: The Case of Åland" i Baldaccino, Godfrey (red.) (2015, kommande), *Entrepreneurship in Small Island States and Territories* (London: Routledge).

- Grönlands statistik, (<http://www.stat.gl>).
- Grönlands statistik (2014) *Inkomststatistik 2013*; [http://www.stat.gl/publ/dal/IN/201401/pdf/Indkomststatistik\\_2013.pdf](http://www.stat.gl/publ/dal/IN/201401/pdf/Indkomststatistik_2013.pdf) (per 11.11.2014)
- Grönlands statistik, *Statistisk Årbog*, varierande årgångar.
- Hagstova Føroya, (Färöarnas statistik), (<http://www.hagstova.fo>).
- Ilisimatusarfik (Grönlands universitet) & København universitet (2014), (*Til gavn for Grønland. Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer*).
- Karlsson, Agneta; Lindström, Bjarne och Van Well, Lisa (2009), *Mot den tredje generationens regionpolitik – Lärdomar från Nordens autonomier och perifera öregioner, Nordregio Report 2009:1* (Stockholm: Nordregio)
- Karlsson, Agneta & Lindström, Bjarne (2007), *Färöarna. En studie i institutionellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomisk-politiskt lärande* (Mariehamn: ÅSUB Rapport 2007:8).
- Naalakkarsuisut (Grönlands regering) (2014a), *Politisk-Oekonomisk Beretning 2014* (Nuuk: Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender).
- Naalakkarsuisut (Grönlands regering) (2014b), *Økonomisk Råd* (2014): *Grønlands Økonomi 2014* (Nuuk: Økonomisk Råd).
- OECD (2011), *OECD Territorial Reviews: NORA Region 2011: The Faroe Islands, Greenland, Iceland and Coastal Norway* (Paris: OECD Publishing).
- Palmer, Richard (2009a), "Brygga" i Sia Spiliopoulou-Åkermark m.fl., *Utpost, mellanland, brygga* (Mariehamn: Ålands fredsinstitut).
- Palmer, Richard (2009b), *Handelsintegration och välfärdsutveckling på Åland under EU-medlemskapet* (Mariehamn: ÅSUB Rapport 2009:14).
- Palmer, Richard (2015) *Inkomstfördelning och välfärd 2014*. (Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) Översikter och indikatorer 2014:2)
- Statistikcentralen, Finland (<http://www.stat.fi>).
- Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*; ([http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf) (per 14.11.2014).
- Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), (<http://www.asub.ax>).

# KAPITEL 4

## Säkerhet och självstyrelse – Färöarna, Grönland och Åland

*Gunilla Herolf*

### Introduktion

FÖR FÄRÖARNA, GRÖNLAND och Åland är säkerhetspolitiska frågor av stor vikt och deras egen säkerhetspolitiska betydelse är långt större än vad som motiveras av deras befolkningsstorlek. Självstyrelsen och den nordiska identiteten förenar dem, men de är i flera viktiga avseenden olika varandra och vart och ett av dessa områden har en unik historia och en unik situation. I detta kapitel granskas den säkerhetspolitiska dimensionen av deras utveckling och nuvarande situation. Däri ingår deras eget aktörskap, liksom moderlandets och andra staters agerande, men också den roll som internationella organisationer och externa händelser spelar för deras säkerhet. Frågan här är om dessa tre områdens självstyrelse, och i Ålandsfallet också demilitariseringen och neutraliseringen, har någon betydelse, och i så fall vilken, för en fredlig samhällsutveckling, avspänning och fred.

Kapitlet inleds med en historisk beskrivning av självstyrelsens tillkomst och den relevans som säkerhetspolitiska förhållanden haft för den. Sedan beskrivs utvecklingen för de tre områdena under två rubriker som hänför sig till de globala förhållanden som präglat alla länder och självstyrande områden i världen: dels det kalla kriget och dels perioden efter murens fall. Därefter summeras tre viktiga faktorer för de nordiska självständiga områdenas säkerhetspolitik: relationen till de internationella organisationerna, självstyrelsens betydelse i ett säkerhetspolitiskt perspektiv och den nordiska tillhörigheten. Sammanfattningsvis behandlas sedan de tre självstyrande områdena i ett fredsperspektiv.

## Självstyrelsens tillblivelse: Färöarna, Grönland och Åland

Färöarna, Grönland och Åland skiljer sig alla från varandra beträffande tillkomsten av självstyrelsen, dess karaktär och den säkerhetspolitiska dimensionen av självstyrelsen.

### *Färöarna*

Färöarna har sedan 1948 *hjemmestyre* med ett parlament (Lagting) och en regering (Landsstyre). Den danska staten sköter försvar, rättsväsende, penning- och utrikespolitik, men Färöarna har ett avgörande inflytande i internationella frågor som rör området. I handels- och fiskefrågor kan Färöarna ses som oberoende. Självstyrelsens rötter kan återfinnas i de nationella strömningarna under 1800-talet, vilka kan kopplas till det ekonomiska uppsving som då ägde rum. Önskan om en mer självständig ställning påskyndades av den självstyrelse som Färöarna i praktiken hade under andra världskriget och var även då kopplad till ekonomiska framgångar. Utvecklingen av självstyrelsen har också fortsättningsvis haft ett starkt samband med ekonomiska förhållanden. Bankkrisen och dess följder i början på 1990-talet blev en svår belastning för de dansk-färöiska relationerna efter att den färöiska fiskenäringen nästan gick i konkurs och arbetslösheten steg till 25 procent. Efter nya förhandlingar utvidgades 2005 självstyrelsen betydligt, samtidigt som de ekonomiska stödstrukturer som bidrog till krisen moderniserades.<sup>1</sup>

Medan Danmark blev medlem i den Europeiska Gemenskapen (EG) år 1973 förblev Färöarna utanför organisationen. Anledningen till detta var fiskenäringen och en önskan att kontrollera färöiskt vatten. Däremot är Färöarna som en del av Danmark medlem av North Atlantic Treaty Organization (NATO).

### *Grönland*

Efter att sedan 1700-talet ha utgjort en dansk koloni, och likt Färöarna vid Kjölfreden 1814 ha tillfallit Danmark, blev Grönland 1953 på Danmarks initiativ en integrerad del av moderlandet. Med tiden väcktes emellertid frågan varför grönlänningarna inte hade någon talan i de utrikes- och försvarspolitiska frågor som gällde dem. Samtidigt blev den fördanskningsprocess som skett efter 1953 föremål för allt större kritik och ledde 1979 till *hjemmestyret*.

---

1. ÅSUB (2007), ss. 96 – 99.

*Hjemmestyret* ersattes i sin tur 2009 av självstyrelse, efter att en folkomröstning på Grönland hade resulterat i ett stöd på 75 procent för detta. En innebörd av denna reform var att grönlänningarna själva fick rätten att bestämma tidpunkten när kompetensområden ska överföras till Grönland. Undantag för detta är att den grönländska utrikes- och försvarspolitiken, liksom valuta- och penningpolitiken, fortfarande sköts av Danmark. Det danska årliga understödet ska upphöra, något som ska ske i samma takt som de grönländska intäkterna från sina naturtillgångar ökar. Grönlänningarna fick också nu rätten till självständighet: om de önskade att bli helt oberoende skulle förhandlingar om detta inledas.

Efter en folkomröstning utträdde Grönland 1985 ur EG, liksom i det färöiska fallet motiverat av fiskenäringen. Grönland har emellertid ett separat fiskeavtal med Europeiska Unionen (EU) och är en del av de s k översjöiska länderna och territorierna med speciella relationer till EU. Grönland blev, som en del av Danmark, medlem av NATO 1949.

## *Åland*

Tillkomsten av Ålands självstyrelse skiljer sig starkt från Färöarnas och Grönlands och leder tillbaka till Krimkriget och den överenskommelse som 1856 gjorde Åland demilitariserat. Omvälvningarna under första världskriget ledde till den åländska folk rörelse som krävde återförening med Sverige. Mellan Helsingfors och Stockholm blev relationerna i samband med detta allt sämre, speciellt efter att en svensk expedition sänts till Åland 1918. Sverige gjorde också anspråk på Åland. Frågan avgjordes slutligen i juni 1921 av Nationernas Förbund (NF), vars utslag var att Åland skulle förbli finländskt.

Den självstyrelselag som Finland hade antagit redan 1920, kompletterades genom NFs garantier och trädde i kraft som lag 1922. Däri ingick att öarna skulle förbli svensktalande. Åland med eget parlament (numera Lagtinget) och egen regering (numera Landskapsregeringen) fick vidsträckt befogenheter, men Finland ansvarar för bl a tullar, gränsbevakning, myntväsen samt civilrätt, straffrätt och arbetsrätt. Vidare fastställde tio signatärmakter, inbjudna av NF, i oktober 1921 i Ålandskonventionen att öarna skulle vara demilitariserade och neutraliserade, även om Finland har såväl rätt som skyldighet att försvara Åland om det blir angripet. Vid fredsslutet 1940 slöts ett fördrag mellan Finland och Sovjetunionen, i vilket Finland förband sig att demilitarisera Ålandsöarna och övervaka demilitariseringen. Sovjetunionen fick

dessutom rätt att ha ett konsulat på Åland. Ålands demilitarisering bekräftades vid fredsförhandlingarna i Paris 1947.<sup>2</sup>

## Det kalla krigets politik

Det kalla krigets politik var i hög grad en global sådan, där regioner samt enskilda länder och områden ingick i en större strategi. Norra Atlanten hade i detta sammanhang en helt annan vikt än den del av Östersjön där Åland befann sig. Färöarna och Grönland, vilka ingick i NATO, har därmed varit en del av den strategiska planeringen på västmaktsidan också under fredstid medan Åland, på grund av sin neutralisering och demilitarisering inte har ingått i någon sådan öppen planering. Eftersom vi inte känner till planeringen inom Warszawapakten är det omöjligt att säga något om de planer som fanns där och om Åland omfattades.

Givetvis påverkades också moderländerna, d v s Danmark respektive Finland, av det kalla krigets politik. Beträffande Danmark avspeglade detta sig i hög grad i de relationer som landet hade med de självstyrande områdena.

### *Färöarna*

Färöarnas strategiska läge blev uppenbart när britterna 1940 ockuperade ögruppen med syfte att skapa en nordatlantisk fripassage i det tyskkontrollerade Europa och att bekämpa u-båtshotet i Nordatlanten.<sup>3</sup> Detta läge gjorde också att Färöarna kunde agera självständigt, om än i underläge, visavi Danmark, i ett spel där också Storbritannien, USA och i viss mån Ryssland deltog. Medan Storbritannien genom sin ockupation kom att dominera perioden mellan 1940 och 1945, då britterna byggde den första flygplatsen och en Loran A-station,<sup>4</sup> präglades 1950-talet av amerikansk dominans. Såväl NATO som USA hade intresse av att utnyttja Färöarna som bas för Loran C och Early Warning-system, något som skedde med Danmarks goda minne men (beräffande Early Warning-systemet) mot den färöiska befolkningens vilja.<sup>5</sup>

---

2. Gustavsson (2012), ss. 15 – 63.

3. ÅSUB (2007), s. 40.

4. Loran var ett radiotekniskt navigationssystem med lång räckvidd som ursprungligen användes för fartygskonvojer under andra världskriget.

5. í Jákupsstovu & Berg (2012), s 417.

Situationen förändrades under 1970-talet, då Färöarna blev en betydligt starkare egen aktör. Anledningen var att det egna icke-deltagandet i försvarsfrågor enligt färöingarna gjorde det möjligt att sluta handelsavtal också med stater som var fientliga mot NATO som Sovjetunionen. Detta ledde till närvaro av sovjetiska fiskefartyg samtidigt som relationen försämrades till Storbritannien, som med kraft försvarade sina fiskeintressen.<sup>6</sup>

## *Grönland*

Grönlands försvarsfrågor reglerades 1951 i ett avtal mellan Danmark och USA. För USA, som under andra världskriget (med godkännande av den danska diplomatiska representationen i Washington) hade fått rätt att etablera baser på Grönland, var detta område också under det kalla kriget en mycket viktig del av USAs försvar. Två amerikanska baser stationerades på Grönland och sju radarstationer hade uppgiften att ge USA förvarning vid missil- och flyganfall över Norra ishavet.

USA arbetade också under en period på 1960-talet på ett projekt att utplacera strategiska kärnvapenmissiler under marken, något som Danmark fick kunskap om långt senare. Incidenten då en kärnvapenbestyckad amerikansk B-52 1968 störtade i närheten av Thulebasen fick emellertid frågetecknen att växa huruvida det verkligen stämde som amerikanerna påstod att planet hade navigerat fel. Danmark hävdade också fortsättningsvis att inga kärnvapen fanns på danskt territorium, inkluderande också Grönland, men efter att den dåvarande utrikesministern, Niels Helveg Pedersen, vid ett tillfälle 1995 hade förklarat detta för ett antal journalister informerades han av den amerikanske försvarsministern William Perry att kärnvapenmissiler inklusive laddningar tidigare hade förvarats i Thule.<sup>7</sup>

Under 1980-talet uppstod en större debatt om den roll som Thulebasen hade i den amerikanska strategin mot Sovjetunionen och frågan kom upp huruvida basens roll beträffande tidig förvarning gjorde den till ett sannolikt mål i en superstatskonflikt. Ytterligare bränsle tillfördes debatten 1985 genom en bok som visade att den förflyttning av en grupp inuiter som ägde rum 1953 då Thulebasen utvidgades hade skett mot de

---

6. Ibid., s. 418.

7. Capozza (2009). Se också Tove Malloys kapitel, ss. 123 – 124.

förflyttades vilja och att man dessutom från dansk sida hade försökt att mörka händelsen.<sup>8</sup> Från grönländsk sida har en vanlig syn på den danska politiken beträffande Grönland varit att den fungerat som ett sätt att vinna poäng i förhållandet till USA och NATO samtidigt som grönländarna burit hela bördan av denna politik.<sup>9</sup>

## *Åland*

Ålands situation under det kalla kriget var i de flesta avseenden helt olik Färöarnas och Grönlands. Som demilitariserat och neutraliserat område var Åland inte involverat i den upprustning som skedde också i icke-allierade stater på grund av det upplevda hotet. Finlands svåra balansgång i relationen till Sovjetunionen påverkade också i samma riktning: det låg i hög grad i Finlands intresse att i samtalen med ryska politiker understryka Ålands speciella position och Ålandskonventionens garanti för denna. I motsats till Färöarna och Grönland utgjorde Åland inte heller något krigsmål i det avseendet att det fanns några militära mål på de åländska öarna. Därmed upplevde inte ålänningarna samma utsatthet inför situationen eller mot moderlandet som tidvis präglade färöingar och grönländare.

Samtidigt var Östersjön ett område där öst och väst möttes, även om genom Sveriges och Finlands alliansfrihet ingen direkt gräns mellan NATO och Warszawapakten existerade i den norra delen av detta hav. Det betydde ändå att den militära närvaron var hög i Ålands närhet och spänningen mellan öst och väst präglade hela Östersjöområdet.

I tillfälle av krig hade med stor sannolikhet Åland, på grund av sitt strategiska läge och möjligheten för ubåtar och andra fartyg att gömma sig bland alla öar, varit ett eftertraktat område för alla, även vänligt sinnade makter. Eftersom inget krigsutbrott skedde kan vi inte få svar på frågan om vilken förmåga som Ålands demilitariserade och neutraliserade ställning hade haft att skydda ögruppen.

## **Efter murens fall**

Med murens fall och Warszawapaktens upplösning försvann det globala konfrontationstänkandet och även om situationen, på grund av

---

8. Brøsted & Fægteborg (1985).

9. Søby Kristensen (2004), ss. 7 – 8.



Rysslands pågående aggression gentemot Ukraina och hot mot andra länder, nu ter sig mörkare än på länge, är vi ändå inte tillbaka i det kalla krigets världskrigsscenarier.

Medan under det kalla kriget USA och Sovjetunionen var de helt dominerande makterna, har under tiden därefter andra länder, inte minst Kina, blivit relativt sett allt betydelsefullare. Warszawapaktens och Sovjetunionens sönderfall har givetvis spelat en roll. Globaliseringen och ekonomins stora betydelse är en annan viktig faktor. En annan stor förändring som kommit under de senaste decennierna är att privat verksamhet också har blivit viktig i ett säkerhetsperspektiv. Oljeföretag kan t ex vara egna aktörer men också tjäna som en förlängd arm för den egna staten. Över huvud taget har energitillgångar kommit att bli strategiska faktorer på ett helt annat sätt än tidigare, inte minst när de blivit ett led i Rysslands politik mot sina grannländer och mot Västeuropa.

De nya hoten som efter murens fall kom att bli alltmer framträdande har också bidragit till att förändra säkerhetspolitiken. Utan att tillhöra den traditionella säkerhetspolitiken är dessa hot sådana som hotar människors liv och samhällets överlevnad. Terrorism, internationell brottslighet och cyberhot är också alla av sådan art att länders geografiska belägenhet är av mindre betydelse. För sjöstater tillkommer dessutom alla de faror som är relaterade till sjötransporter och resor till sjöss. Dessa hot kan inte heller kategoriseras som globala, regionala eller lokala. Klimatförändringarna tillhör t ex den typ av hot som verkar på alla nivåer.

Samtidigt existerar också de gamla hoten och därmed geografins betydelse. På grund av den nya ryska politiken har en geografisk belägenhet i Rysslands närhet blivit om inte ett direkt hot så åtminstone något att beakta inom försvarspolitik.

Ett annat bidrag till komplexiteten är att samma utveckling kan medföra såväl hot som möjligheter. Det gäller inte minst effekten av klimatförändringar. Här har också de internationella organisationerna kommit att spela en allt större roll. Deras medverkan har till en del skett genom Förenta Nationerna (FN) – Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organization, IMO) och Havsrättskonventionen (Convention of the Law of the Sea) – vilka upprättades redan 1958 respektive 1982. Dessa har kompletterats av Barentsrådet (Barents Euro-Arctic Council, BEAC, 1993) och Arktiska

Rådet (Arctic Council, 1996)<sup>10</sup>. Ilulissat-deklarationen av 2008 berör frågor av stor betydelse för det nordliga området.<sup>11</sup> Vid mötet som utmynnade i denna deklaration förklarade ministrarna att kapplöpningen om Nordpolen för att först komma till alla gömda rikedomar i norr nu var slut. I den fortsatta inmutningen av områden där ännu inga gränser stakats ut har de fem kuststaterna lovat att följa spelreglerna och acceptera att FNs havsrättskonvention är det organ som fäller det rättsliga avgörandet i gränsfrågor.<sup>12</sup> Dessa områden, vilka innehåller stora mängder med mineraler, olja och gas, kommer att bli tillgängliga först när den globala uppvärmningen kommit längre och kommer då att kunna ge stora intäkter.

### *Färöarna*

De starka länkarna i den färöiska politiken mellan ekonomi, säkerhetsfrågor och självständighetssträvanden syns fortsatt efter kalla krigets slut. 1998 hade parlamentsvalen givit majoritet för partier som stödde självständighet och förberedelser gjordes för att inleda förhandlingar med Danmark. På isländsk inbjudan skedde samtal i Reykjavik 1999 mellan Färöarna, Storbritannien samt NATOs nyttillträdde generalsekreterare Lord Robertson. Här framgick att det strategiska värdet av Färöarna inte hade försvunnit med murens fall och inte heller länders intresse av intressesfärer och behov av en stabil och fredlig omgivning. Färöarna fick nu klara indikationer från Storbritannien att briterna såg ögruppen som liggande inom deras intresseområde. Britterna indikerade också att de under hotet av en konflikt av samma storlek som andra världskriget skulle komma att ockupera öarna ännu en gång. Från Robertsons sida sades att om Färöarna blev självständigt skulle det inte

---

10. I Barentsrådet deltar Danmark, Finland, Island, Norge, Ryssland, Sverige och Europeiska kommissionen. I Arktiska rådet deltar åtta länder och sex organisationer för ursprungsfolk. Länderna är Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige, Kanada, Ryssland och USA. Organisationerna är Arctic Athabaskan Council, en organisation för athabasker i USA och Kanada, Gwich'in Council International, en organisation för gwich'in i Kanada och USA, Inuit Circumpolar Council, en organisation för inuiter i Grönland, Kanada, USA och Ryssland, Rysslands organisation för ursprungsbefolkningar i norr, vilken representerar 41 ryska ursprungsfolk, samt Samerådet.

11. Ilulissatdeklarationen slöts mellan de fem arktiska kuststaterna: Danmark/Grönland, Kanada, Norge, Ryssland och USA.

12. Fridén (2008).

vara några problem att ansluta sig till Partnerskap för Fred (PFF) och möjligen skulle landet också kunna bli NATO-medlem.<sup>13</sup>

Den strategiska positionen som Färöarna hade under det kalla kriget har blivit mindre viktig, vilket lett till att NATOs Early Warning- bas lagts ner, liksom den danska marina stationen. Vidare ersattes Loran C-systemet i huvudsak av satellitbaserat Global Positioning System (GPS) som övervakningssystem.

Däremot har Färöarnas läge blivit viktigt på grund av den nya utvecklingen i norra Atlanten, där klimatförändringen och nya ekonomiska möjligheter möter geopolitik och därmed åter säkerhets- och försvarspolitik. Den danska politiken att hävda sin suveränitet med bland annat militär närvaro har märks i de militära förstärkningar som skett på senare år. De motiveras av behovet av att försvara landets suveränitet, speciellt med tanke på ökningen av aktivitet i regionen. Organisatoriskt innebär det en hopslagning av Grönlandskommandot och Färöarnas kommando till ett gemensamt Arktiskt kommando.<sup>14</sup> Danmark kräver också delar av kontinentalsockeln, bl a områden nära Färöarna, med de konsekvenser som det kan innebära för sådana viktiga områden som fiske och utvinning av olja.

Färöarna självt har blivit en stor aktör inom sjösäkerhetsområdet. Den för Färöarna viktiga sjöräddningsfunktionen har expanderat starkt i och med att IMO har gjort Färöarna ansvarigt för sjöräddningsfunktionen över ett stort område. Marine Rescue Coordination Centre (MRCC) i Torshavn svarar därmed för sjöräddning inom en radie av 200 nautiska mil.<sup>15</sup>

## *Grönland*

Med murens fall förändrades visserligen Grönlands strategiska betydelse, men det förblev ett viktigt område. 2002 kom Grönland åter i fokus när den amerikanske utrikesministern Colin Powell bad Danmark om att USA skulle få uppgradera Thulebasen för att den skulle kunna ingå i det planerade missilförsvaret World Missile Defense (WMD). Den här gången deklarerades från danskt håll att beslut om detta skulle tas först

---

13. í Jákupsstovu och Berg (2012), s. 419 med hänvisning till intervju med Høgni Hoydal 27.04.2012.

14. Kingdom of Denmark (2011), ss. 20 – 21.

15. Ibid., ss. 420 – 421.

efter en grundlig och öppen debatt och i fullt samarbete med de grönländska myndigheterna.<sup>16</sup>

I den grönländska diskussionen framkom oro över ökad risk för att bli indragen i en konflikt och över att denna installation skulle bidra till en kapprustning. Dessutom var man engagerad i frågan om den påverkan på miljön som basen medförde samt hade ekonomiska önskemål. Det hävdades att Grönland måste få någon form av ersättning för det amerikanska utnyttjandet av grönländskt territorium.<sup>17</sup> Den 19 maj 2004 godkände den grönländska regeringen ett Memorandum of Understanding som innebar en uppgradering av Thulebasen för att användas i missilförsvaret. Överenskommelsen innebar att USA skulle tillämpa den starkaste formen av miljöskydd och inkluderade också ekonomiskt och tekniskt partnerskap. Däremot innehöll överenskommelsen ingen kompensation till den befolkningsgrupp, Qaanaaq, som hade tvingats flytta 1953, något som ledde till stark kritik från denna grupp.<sup>18</sup> Den 6 augusti undertecknades avtalet om Thulebasen av USA, Danmark och Grönland, ett tecken, som det förklarades, på att ett ytterligare ett steg tagits beträffande grönländskt oberoende i utrikespolitiska frågor.<sup>19</sup> 2011 rapporterades att uppgraderingen till att följa inkommande ballistiska missiler hade färdigställts.

Den fortsatta diskussionen i Grönland har rört samma frågor som tidigare, vilka på olika sätt är kopplade till säkerhet i vid bemärkelse. De gäller de allvarliga effekter som verksamheten i Grönland haft och kommer att ha på miljö, försörjningsmöjligheter, djurliv och människor. Specifikt gäller detta de kvarstående höga halterna av plutonium efter B-52-planets som störtade nära Thule år 1968. Misstron är stor med tanke på att USA tidigare dolt sin verksamhet och har fått ökat stöd av indikationer att en amerikansk kärnvapenbomb kan ha försvunnit i Grönlands närhet<sup>20</sup>

Ersättningen till den grupp som evakuerades 1953 har blivit en långvarig och svår fråga mellan Grönland och Danmark, som juridiskt slutligen avgjordes i Danmarks högsta domstol i november 2003 där det tidigare domstolsutslaget om kompensation fastställdes. Den lämnade efter sig ett stort misstroende mot de danska myndigheterna som uppenbarligen hade gömt undan vitala dokument men inbegrep också frågor

---

16. Søby Kristensen (2004), s. 10.

17. Arctic Worries ... (2002).

18. George (2004).

19. Greenland and Canada ... (2004).

20. Capozza (2009).

kring den grönländska regering som 1997 hade förklarat frågan avslutad i och med att en ny civil flygplats byggdes i området.<sup>21</sup>

Grönland, som har rika tillgångar på järn diamanter, guld, koppar, platina, uran, titan och sällsynta jordartsmetaller, fick i avtalet om självstyrelse som rättmätig ägare tillgång till alla intäkter från sina underjordiska resurser, men i takt med att dessa ökar minskas också det danska bidraget till Grönlands ekonomi. Samtidigt sker med det varmare klimatet en försämring av fisket och med nedsmältning av de isberg som nu genererar turism kan denna också förväntas minska.

Med ökade tillgångar liksom med möjligheten att med fartyg kunna trafikera vattnen norr om Grönland ökar intresset från andra länder och internationella organisationer. Generellt kan sägas att Grönland har stöd från internationella organisationer och avtal. EU-samarbetet är tätt genom att Grönland tillhör gruppen ”Översjöiska länder och territorier”. Avtal mellan Grönland och EU leder också till nära samarbete och bidrar till Grönlands ekonomi.<sup>22</sup> Grönland har emellertid avvisat förfrågningar från EU beträffande en blockad för att förhindra att Kina får tillgång till sällsynta mineraler (se nedan). Den grönländska motiveeringen är att man inte ser det som rättvist att låta Grönland agera mellan stormakter eller be Grönland skydda vissa intressen.<sup>23</sup>

Trots Ilulissat-deklarationen har kampen mellan de fem stater som har anspråk på områden i norr blivit hård med motstridiga och delvis överlappande krav. Samtidigt finns kontroversiella frågor också mellan Grönland och Danmark, framför allt när det gäller uranbrytning och uranexport. Bakgrunden är att ett område på Grönlands sydspets tros ha en av världens största fyndigheter av sällsynta jordartsmetaller och bland dessa finns också uran. 2013 upphävde Landstinget en tidigare princip om ”nolltolerans” beträffande brytning av uran och andra radioaktiva ämnen. Medan den danska statsministern anser att frågan faller under försvars-, utrikes- och säkerhetspolitiken, som Danmark kontrollerar, hävdar Grönland motsatsen, med tanke på att Grönland tagit över råvaruområdet från Köpenhamn.<sup>24</sup>

---

21. Gruppen kompensades med ett gemensamt belopp på 500 000 danska kronor samt 25 000 kr till varje person som vid tiden för fördrivningen hade uppnått 18 års ålder och 15 000 kr för personer mellan 4 och 18 år. Fallet behandlades också av Europadomstolen, som i sitt utslag 2006 ansåg att ersättningen varit rimlig. European Court of Human Rights (2006); Christensen & Sørensen, (2001).

22. Malloy (2015), ss. 119 – 120.

23. UNRIC (2014).

24. Grönland tar strid ... (2014).

## Åland

Med murens fall förändrades också Ålands säkerhetspolitiska läge radikalt. Dels fick Finland en betydligt friare relation till Ryssland (även om det bilaterala fördraget om Åland finns kvar) och kunde därmed bli medlem i EU, samarbeta närmare med NATO och delta i ett djupare nordiskt samarbete. Dels försvann den tidigare spänningen i Östersjön och ersattes av ett intensivt samarbete mellan Östersjöns strandstater.

Också självstyrelsen förändrades 1993 med nya befogenheter som gällde internationella fördrag: om Finland ingår ett internationellt fördrag inom Ålands lagstiftningsbehörighet krävs Lagtingets godkännande för att avtalet ska gälla Åland.

Villkoren för EU-medlemskapet var av stor betydelse för Åland, som hade anordnat en egen rådgivande folkomröstning, som liksom den finländska ledde till ett positivt utfall. Förhandlingarna var framgångsrika och resulterade i det särskilda Ålandsprotokollet, som refererar till Ålands speciella status och garanterar en viktig del av Ålands ekonomi genom att godkänna att Åland räknas som tredje land i skattehänseende. Därigenom kan färjornas försäljning av skattebefriade varor fortsätta.

Utvecklingen har också medfört vissa problem för Åland. Inom EUs Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitik (GUSP) har gränsen mellan civila och militära frågor gradvis blivit allt svagare, vilket ökar komplexiteten för Åland och leder till frågor om hur demilitariseringsbestämmelserna ska tolkas och hur de nya hoten ska mötas. Gränsbevakningen är ett annat problematiskt område, som i fredstid är civilt men där de senaste årens utveckling inom Finlands lagstiftning givit den en allt mer militär inriktning. I såväl civila som militära krissituationer kan reella problem uppstå.<sup>25</sup> Vidare har samarbetet mellan Sverige och Finland beträffande t ex sjöövervakning kommit att omfatta både militära och civila delar och därmed omöjliggjort en gränsdragning mellan dem.

Länkarna mellan ekonomi och säkerhetspolitik är också täta. Finland drabbas hårt av EUs sanktioner mot Ryssland, och med de motsanktioner som Ryssland nu infört genom att inte importera bl a frukt kommer sannolikt priserna att sjunka. Detta påverkar Åland, som säljer nästan all sin frukt till Finland.<sup>26</sup>

Ålands position idag är å ena sidan – som alla andra länders och områdens – bättre än under det kalla kriget, då alla var utsatta för ris-

25. Ålands landskapsregering (2013), ss. 21 – 26.

26. Grönqvist (2014).

ken för ett världskrig. Å andra sidan är den sämre än under den tid då Östersjöregionen präglades av samarbete. Med Rysslands nya aggressiva politik, i vilken man bl a anklagar Finland för att vara russofobiskt, och vid upprepade tillfällen under augusti 2014 kränkt Finlands luft- rum, har Åland fått ett osäkert närområde. När det gäller en granne som inte respekterar avtal är det skydd som ett demilitariserat område ger inte starkt, men det är å andra sidan inte heller möjligt för Ryssland att hänvisa till provokation från ett sådant område. Inom åländskt ter- ritorium finns inga strategiska mål, men Åland ligger nära de viktiga transportlederna i Östersjön, inklusive Nord Stream, den gasledning som i hög grad blivit strategisk.

## Viktiga faktorer

Självstyrande områden är i vissa avseenden i samma situation som självständiga stater. De skiljer sig emellertid åt beträffande vissa viktiga faktorer. En sådan är den vikt som internationella organisationer har. En annan gäller den begränsade makt som de har över utrikes- och säkerhetspolitiken. En tredje viktig punkt – beträffande de nordiska självsty- rande områdena – är vikten av den nordiska tillhörigheten.

### *Relationen till internationella organisationer*

Internationella organisationer är viktiga för självstyrande områden, men relationen till dem kan vara av olika slag. För Färöarna och Grönland har NATO-medlemskapet givit det militära skydd som i deras utsatta läge inte var möjligt genom egna eller moderlandets krafter. På samma sätt fick Åland den nödvändiga garantin från NF (och signatärmakter- na). Medlemskapet har å andra sidan, genom Danmarks utnyttjande av färöiskt och grönländskt territorium, ökat Färöarnas och Grönlands utsatta position.

Ökat samarbete med internationella organisationer kan också vara ett inslag i en självständighetsprocess genom att det minskar beroendet av moderlandet, vilket varit fallet mellan Färöarna och Danmark.<sup>27</sup> I vissa fall har sådana närmanden uppfattats negativt, något som gällt den färöisk-danska relationen då Färöarna närmade sig FN i en självständighetsfråga.<sup>28</sup> I andra fall är den ökade rollen relaterad till den nya utvecklingen, som tidigare beskrivits för både Färöarna och Grönland.

---

27. í Jákupsstovu och Berg (2012), s. 415.

28. Lyck (2003), s. 77.

Särskilt när det gäller Grönland kan man förvänta att omfattningen kommer att öka med tanke på att såväl ekonomiska som säkerhetspolitiska faktorer samverkar inom vad som blivit ett alltmer strategiskt viktigt område.

Organisationernas makt och inflytande kan också ses i de ansträngningar som gjorts för att påverka tolkningar av statuter för att undvika att stå utanför. Ålands demilitarisering och neutralisering kan, sägs det, på intet sätt utgöra ett hinder för EUs säkerhets- och försvarspolitik och denna politik måste också respektera Finlands och övriga medlemsstaters åtaganden beträffande Åland. Finland har också agerat vid skilda tillfällen i EU-sammanhang för att skydda Ålands speciella ställning, en ställning som också bekräftats av EU.<sup>29</sup> Samma sak gäller hävdandet att vid ett eventuellt framtida NATO-medlemskap neutraliseringen och demilitariseringen inte ska utgöra ett hinder utan i stället ses som en tillgång.<sup>30</sup>

De självstyrande områdenas intresse för nordiskt samarbete är också stort. Genom godtagande av Ålandsdokumentet 2007 förstärktes de tre områdenas deltagande i det officiella nordiska samarbetet, även om de inte deltar i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet på samma villkor som Danmark, Finland, Island, Norge eller Sverige.<sup>31</sup> Parlamenten i alla de tre områdena är också medlemmar i the Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC).

Som beskrivits ovan har inflytandet hos de internationella organisationerna ökat i norra Europa samtidigt som antalet organisationer ökat. Att självstyrande områden i hög utsträckning använder sig av internationella organisationer ligger väl i linje med deras ökande aktörskapacitet och vilja att öka sitt självbestämmande.

### *Vilken roll spelar självstyrelsen inom det säkerhetspolitiska området?*

Med de lagar och avtal som reglerar Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning kommer de inte att föra en traditionell säkerhetspolitik. De har däremot rätten att agera fritt inom en rad områden som utan att kallas säkerhetspolitiska har blivit av stor strategisk betydelse, som mineraltillgångar, handelsförbindelser o s v.

---

29. Ålands landskapsregering (2013), s. 19.

30. Ibid., s. 30.

31. Nordiska ministerrådet (2007).



Som nämnts ovan har dagens komplicerade säkerhetspolitiska situation medfört att alla länder – och givetvis dessa områden – idag står inför en rad potentiella hot som är civila till sin natur men ändå kan hota områdets överlevnad. En angripare kan genom cyberattacker och pandemier kan helt förstöra ett samhälles funktionalitet. Andra hot saknar aktörer som t ex naturkatastrofer.

Sammansmältning av civila och militära hot, liksom också medel mot hoten, är komplicerade även för självständiga stater. För de självstyrande områdena, för vilka militära medel är uteslutna, kan denna sammansmältning bli ett stort problem, vilket kan leda till att länderna inte får ett kapabelt försvar mot de civila hoten. Det gäller inte bara ledning och planering utan också implementationsdelen. Ett exempel är den stora roll som militären spelar vid t ex naturkatastrofer som bränder och översvämningar men också vid följderna av terroristattacker. Ett annat problem för självstyrande områden kan vara att skaffa sig den kompetens som ses som nödvändig i de fall då ansvaret för ett nytt hot faller enbart på området.

Samtidigt existerar också de gamla hoten, som nu exemplifieras av Rysslands territoriella expansion. Även för dessa är det självstyrande områdets situation komplicerad eftersom det självt inte har den militära kontrollen om fallet inträffar att en fiende nalkas i den bestämda avsikten att behärska området militärt.

### *Nordiska – men hur lika?*

Den nordiska identiteten och ett nordiskt moderland är förenande länkar mellan Färöarna, Grönland och Åland, något som ger dem möjligheten att mötas i gemensamma organisationer för att dryfta sina problem. Alla är de också befolkningsmässigt små områden som samtidigt hör till ett litet moderland men utan att detta har lett till samma politik. På grund av att den åländska relationen till Finland stadfästes genom NF och signatärmakterna har Åland inte hamnat i det starka säkerhetspolitiska beroendet till moderlandet som de övriga två haft. Danmarks NATO-medlemskap har i hög grad präglat Färöarna och Grönland under den period då allianstillhörighet/-frihet var egenskaper som avgjorde staters politik. Till detta kommer den strategiskt mycket utsatta positionen för de två.

Slutligen ligger en stor skillnad i det att för Åland mycket av handlandet efter 1921 har gått ut på att bevara och utveckla den existerande situationen medan för Färöarna och Grönland agerandet har haft som

mål att förändra vitala delar av den. Tillsammans ger dessa faktorer en helt annorlunda situation för dessa två än för Åland.

## De självstyrande områdena i ett fredsperspektiv

Färöarna och Grönland har haft en komplicerad relation till Danmark i kontrast till den i stort sett harmoniska relation som man normalt förbinder med Norden. Avståndet har i alla avseenden varit större än mellan Åland och Finland. Det ekonomiska beroendet har varit större och, speciellt i Grönlands fall, har förmågan att argumentera för sina intressen vuxit fram sent. Deras strategiska position medförde att Danmarks egen försvarspolitik i hög grad inbegrep Färöarna och Grönland. Behovet av att med hjälp av baser på Färöarna och Grönland utvinna fördelar från USA var särskilt värdefullt under perioder när relationen för övrigt inte varit den bästa men ledde också till problem med Sovjetunionen och med den danska opinionen.<sup>32</sup> Samtidigt ökade den Färöarnas och Grönlands utsatthet.

Ålands demilitariserade och neutraliserade status är givetvis en viktig faktor i ett fredsperspektiv. Som förtroendeskapande åtgärd var den en stor del av lösningen av konflikten mellan Sverige och Finland. För Ålands befolkning är den, efter att ha existerat i närmare 100 år, hävdvunnen och en garanti för att Ålands särart respekteras.

Hur kan man då se det demilitariserade Ålands fortsatta roll gentemot andra länder? Klart är att demilitariserade områden i dag inte utgör några fysiska hinder för en aggressiv stat. De militära vapnen kan avfyra på långt avstånd från området och andra vapen, som cyberattacker, saknar helt geografisk relevans. Däremot kan ett demilitariserat område fortfarande fungera som en buffertzona, eftersom överträdelser visar på den aggressiva statens avsikter, vilket ger en viss förvarning. En zon som skapats genom en internationell organisation kan också ha en konfliktdämpande effekt, eftersom en attack mot området skulle kunna leda till en internationell reaktion.<sup>33</sup>

Ytterligare en fråga är givetvis också vilken effekt ett borttagande av demilitarisering skulle ha. För Finlands roll att försvara Åland om det blir attackerat har den moderna vapenutvecklingen lett till att den kvarstående utmaningen hos ett demilitariserat Åland är behovet av beredskapen att vara först på plats vid ett anfall på öarna för att kunna försvara dem effektivt. Demilitariseringen innebär också vissa kostnader.

---

32. Søby Kristensen (2004), ss. 5 – 7.

33. Ahlström (2004), s. 91.

Sammantaget finns emellertid färre nackdelar än tidigare då fasta installationer skulle ha gjort försvaret av ett Åland under attack effektivare.<sup>34</sup> En ytterligare aspekt är att om Finland bröt mot Ålandskonventionen skulle också andra – med mindre goda avsikter – kunna göra det och det skulle kunna tas som förevändning för mot Åland och Finland fientliga ageranden.

För Åland finns den speciella rollen att sprida information om hur en unik lösning var lyckosam i att lösa en svår konflikt. För andra länder och områden med stora problem och samtidigt brist på förtroende har en sådan lösning som den åländska en stor potential.

De starkaste faktorerna i ett fredsperspektiv, positiva såväl som negativa, är svåra att påverka. Färöarna, och ännu mer Grönland, har en problematisk situation genom att befinna sig i ett område med omstridd äganderätt och stora potentiella vinster i naturtillgångar för den som står som segrare. På den positiva sidan finns de internationella organisationernas allt större roll, vilket ger hopp om att ovanstående problem ska kunna lösas. En anledning till denna utveckling är de nya hoten, som kan lösas enbart genom samarbete. Det gäller t ex klimathotet, som kommer att påverka nordliga länder och ö-riken i högre grad än andra.

Om framtiden vet vi inget. Självstyrande områden kan bli självständiga med tiden, alternativt få en större frihet att själva forma sin säkerhetspolitik. Dessa områden måste vara flexibla i att anpassa sin relation till andra länder och organisationer liksom, om möjligt, sin egen status i takt med tiden och utvecklingen. Samtidigt måste de – i likhet med andra länder och områden – förankra sin politik och samarbeta nära med andra för att deras säkerhetspolitiska problem ska kunna lösas med fredliga medel i en omvärld där dramatiska händelser snabbt kan förändra situationen i grunden.

## Referenser

Ahlström, Christer (2004), *Demilitariserade och neutraliserade områden i Europa* (Mariehamn: Ålands fredsinstitut).

”Arctic Worries over Missile Shield” (2002), 19 Dec. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2591283.stm> (per 16.11.2014).

Brøsted, Jens & Fægteborg, Mads (1985), ”Expulsion of the Great People. When U.S. Air Force came to Thule. An Analysis of Colonial Myth and Actual Incidents” i Kleivan, Helge & Brøsted, Jens (red. 1985), *Native Power:*

---

34. Gardberg (2010).

- The Quest for Autonomy and Nationhood of Indigenous People* (Bergen: Universitetsforlaget).
- Capozza, Korey (2009), "Heated Arctic Dispute – Greenland, Alaska Natives Balk at New U.S. Military Plans", *International Reporting Project*, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.  
<http://internationalreportingproject.org/stories/view/heated-arctic-dispute-greenland-alaska-natives-balk-at-new-u.s.-military-pl>.
- Christensen, Kamilla & Sørensen, Jeppe (2001), "The Forced Relocation of the Indigenous People of Uummannaq or How to Silence a Minority", *Humanity in Action*, <http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/13-the-forced-relocation-of-the-indigenous-people-of-uummannaq-or-how-to-silence-a-minority> (per 16.11.2014).
- Fridén, Christer (2008), "Arktiska stater sluter fred om Nordpolen", 29 maj.  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=2101096> (per 16.11.2014).
- Gardberg, Anders (2010), "Ålands demilitarisering och neutralisering i förhållande till det europeiska och nordiska försvarssamarbetet", Power point-presentation vid seminariet *Ålands demilitarisering och neutralisering mot bakgrund av de nya europeiska utmaningarna*, Utrikesministeriet, Europainformation, Europakunskap, 7 sept.
- George, Jane (2004), "Greenland Approves Ballistic Missile Defence Shield", *Nunatsiaq Online*, 28 May,  
[http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/greenland\\_approves\\_ballistic\\_missile\\_defence\\_shield](http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/greenland_approves_ballistic_missile_defence_shield) (per 16.11.2014).
- "Greenland and Canada Update Defence Agreements with US" (2004), *Nunatsiaq Online*, 20 August, [http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/greenland\\_and\\_canada\\_update\\_defence\\_agreements\\_with\\_u.s/](http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/greenland_and_canada_update_defence_agreements_with_u.s/) (per 16.11.2014).
- "Grönland tar strid för sitt uran" (2014) *Sydsvenskan* 15 januari, <http://www.sydsvenskan.se/världen/gronland-tar-strid-for-sitt-uran> (Per 16.11.2014).
- Grönqvist, Adrian (2014), "Rysslands sanktioner inverkar på Åland", *Nya Åland*, 8 augusti, [http://www.nyan.aland.fi/nyheter/?news\\_id=84366](http://www.nyan.aland.fi/nyheter/?news_id=84366). (Per 16.11.2014).
- Gustavsson, Kenneth (2012), *Ålandsöarna – en säkerhetsrisk? Spelet om den demilitariserade zonen 1919 – 1939*, PQR Kultur.
- í Jákupsstovu, Beinta och Berg, Regin (2012), "The Faroe Islands' Security Policy in a Process of Devolution", *Stjórnmal & Stjórnsysla*.
- Lyck, Lise (2003), "The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate?" i *The Nordic Peace* (Aldershot: Ashgate), ss. 66 – 80.
- Malloy, Tove (2015), "Danmarks rolle i Grønlands emanciperings: Formynder eller Fredsaktør" i Spilioupoulou Åkermark, Sia och Herolf, Gunilla (red.) *Själustyrelser i Norden i ett fredsperspektiv*, (Mariehamn: Mariehamns Tryckeri), 2015.

Søby Kristensen, Kristian (2004), “Greenland, Denmark and the Debate on Missile Defense. A Window of Opportunity for Increased Autonomy”, *DIIS Working Paper* no 2004/14.

UNRIC (2014), “Kampen om Grönlands tillgångar” (2014), 17 augusti, Förenta Nationernas regionala informationskontor för Västeuropa, United Nationals Regional Information XXX (UNRIC), <http://www.unric.org/sv/newsletter/26119-kampen-om-groenlands-tillgangar> (Per 16.11.2014).

## *Dokument*

European Court of Human Rights (2006) *First Section, Decision as to the admissibility of Application No. 18584/04 by Hingitaj 53 against Denmark.*

ÅSUB (2007), Ålands Statistik- och utredningsbyrå, *Färöarna. En studie av institutionellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomiskt-politiskt lärande*, Rapport 2007:8.

*Ilulissatdeklarationen* (2008), [http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf).

Kingdom of Denmark (2011), *Strategy for the Arctic 2011–2020*, Denmark, Greenland and Faroe Islands.

Nordiska ministerrådet (2007), *Ålandsdokumentet*, <http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/samarbetsministrarna-mr-sam/aalandsdokumentet>.

Ålands landskapsregering, (2013), *Policy för Ålands demilitarisering och neutralisering*, Meddelande nr 1/2013–2014.

# KAPITEL 5

## Självstyrelse och regional integration – nordiska lösningar

Sarah Stephan<sup>1</sup>

### Inledning

REBECCA ADLER-NISSEN OCH Ulrik P. Gad noterade nyligen att ”*dagens forskning inom internationella relationer missleds av den rådande synen på suveränitet som ett alltför förenklad antingen/eller-koncept, vilket innebär att icke-suveräna enheter hamnar under radarn. Detta skapar en empiriskt ytlig och en teoretiskt snäv förståelse av världspolitik och den nordiska regionen*”.<sup>2</sup> Denna observation kan utvidgas till att gälla även det närbesläktade området folkrätt och fler geografiska områden än bara Norden. Adler-Nissens och Gads syfte är att flytta fokus från de stora nordiska länderna till de mindre ”*polities*” – Island, Grönland, Färöarna – politiska enheter som Adler-Nissen och Gad kallar kvarlevor av den nordiska imperialismen.<sup>3</sup> Bland annat tar de upp det ”förbryllande mötet” (*perplexing encounter*) mellan självstyrelser och internationella organisationer.<sup>4</sup> Detta möte är förbryllande inte bara för dem som studerar internationella relationer, utan även för dem som närmar sig ämnet ur ett folkrättsligt perspektiv. Alla berörda tycks inte förstå att också självstyre alltid kräver ett nät av relationer och mycket litet arbete ägnas åt att bättre förstå samspelet mellan självstyr-

- 
1. Författaren önskar tacka Fanny Thalén för hennes hjälp med översättningen av texten från engelska.
  2. Adler-Nissen and Gad (2014), s. 7; Författarens översättning.
  3. Ibid. s. 5; Island blev självständigt år 1944.
  4. Ibid. s. 16.

da enheter och andra aktörer, vare sig dessa är substatliga, statliga eller överstatliga enheter.<sup>5</sup>

Suveräna behörigheter är inte absoluta, utan kan utövas i olika områden och i olika grad av substatliga, statliga och överstatliga enheter.<sup>6</sup> När makt flyttas uppåt till internationella organisationer får det konsekvenser för självstyrelser, samtidigt som självstyrelserna i sin tur ställer krav på styrning från den internationella nivån. Frågan är hur de olika nivåerna ska kunna samordnas så att övertramp mellan kompetensområden kan undvikas. Detta är en teoretisk fråga som bland annat berör begreppen suveränitet och rättssubjekt<sup>7</sup>, men det är även en fråga om hur man i praktiken ska kunna skapa strukturer som möjliggör samspelet mellan olika enheters suveräna behörigheter, när dessas behörigheter är spridda och ibland också går in i varandra på olika nivåer.

En närmare undersökning av det nordiska samarbetet väcker sådana teoretiska frågor men visar också på möjliga sätt att integrera självstyrelser i en internationell organisation. Hela tre självstyrelsearrangemang – Färöarna, Grönland och Åland – är belägna i Norden; i Danmark respektive Finland. Dessa har undersökts ingående ur ett statsrättsligt men mer sällan ur ett folkrättsligt perspektiv, trots att det samarbetet inom Norden, d.v.s. inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet lyfter upp självstyrelserna på en internationell scen.

Självstyrelsernas ställning i Norden har granskats och förbättrats vid flera tillfällen: under sent 60-tal, under tidigt 80-tal och i mitten av 00-talet. Integrationen av självstyrelserna i Norden har diskuterats utifrån folkrättsliga kärnfrågor rörande suveränitet och vem som kvalificerar som folkrättssubjekt å ena sidan, och genomförbarhetsfrågan å den andra. De institutionella arrangemang som skapades illustrerar vilka utmaningar och möjligheter som internationella organisationer ställs inför i sina försök att integrera enheter med varierande grader av suveränitet i flernivåsystem.

Följande del kommer att kort teckna huvuddragen av självstyrelsernas ställning inom nordiskt samarbete i dag och blicka tillbaka på de överläggningar som har behandlat förutsättningar och former för självstyrelsernas medverkan inom nordiskt samarbete.<sup>8</sup> Slutligen diskuteras

---

5. Spiliopoulou Åkermark (2013), s. 25.

6. Lapidoth (1997), ss. 46 ff; Suksi (2011), s. 3.

7. Rättssubjekt är fysiska personer och sådana juridiska personer som kan innehålla rättigheter och skyldigheter, d v s har rättskapacitet.

8. För en mer detaljerad redogörelse av självstyrelsernas ställning inom nordiskt samarbete se Stephan (2014).

integration baserat på de övergripande frågor som ställs här: I vilken mån har Norden varit kapabelt att hantera områden med olika grader av suveränitet? Går det att dra lärdomar av de nordiska erfarenheterna för andra flernivåsystem?

## Färöarna, Grönland och Åland inom ”Norden”

Självstyrelse har valts som en lämplig form för minoritetsstyre i fallen med Färöarna, Grönland och Åland. Genom dessa förhållandevis väl fungerande exempel har självstyrelse förvärvat en viss acceptans i det nordiska sammanhanget som ett fungerande verktyg för skyddet av minoriteter. Självstyrelse är således en nordisk tradition, som också har blivit erkänd inom det institutionaliserande nordiska samarbetet.

Ett fredsperspektiv finns i såväl konstruktionen som den följande utvecklingen av alla tre självstyrda områden. Grönlands, Färöarnas och Ålands status har förändrats till att bli självstyrelser i kölvattnet av de krig och förändringar som skedde i Danmark respektive Finland. Åland demilitariserades 1856 som ett resultat av Krimkriget. När Nationernas Förbund ombads lösa konflikten mellan Sverige och Finland om Ålands territoriella tillhörighet 1920, skapades den långsiktiga lösningen för att utforma ett system som skulle tillåta inte bara en fredlig relation mellan Sverige och Finland, utan också den fredliga utvecklingen av Åland som sådant.<sup>9</sup> Färöarna och Grönland drabbades under tiden av fortsatta politiska oroligheter. Grönland och Färöarna blev delar av Danmark efter Napoleonkrigen och freden i Kiel 1814. Andra världskriget gav kraft till krav på självstyre på Färöarna och förde med sig stationeringen av amerikansk militär till Grönland. Färöarna fick självstyre 1948, och Grönland 1979.<sup>10</sup> Som även har påpekats av andra författare i denna bok har dessa arrangemang visserligen lett till en avsaknad av krig, men har på intet vis förhindrat politisk konflikt.

Konflikter är ofrånkomliga, vilket i sin tur kräver beredskap att hantera dem, till exempel genom institutionaliserade konfliktlösningsmekanismer som en del i självstyrelsesystem.<sup>11</sup> Dessa mekanismer har tagit olika former för vart och ett av de tre nordiska självstyrelsearrangemangen. Konflikter rör ofta behörighetsfördelningen. Eftersom beslutsfattande i allt större utsträckning sker i internationella fora kräver självstyrelserna motsvarande externa behörigheter. Om existeran-

---

9. League of Nations (1921).

10. Lyck (1996), s. 126 ff.

11. Se Ghai and Woodman (2013), s. 470 ff.



de eller framtida självstyrelsearrangemang kommer att stärkas för att kunna bidra till en hållbar fred är således inte bara en fråga om nationell acceptans, utan också en fråga om internationella organisationers förmåga att hantera och integrera självstyrelser i sin verksamhet. Wolfgang Danspeckgruber har argumenterat att självstyre i kombination med regional integration kan underlätta och bidra till en effektiv lösning av konflikter i vilka en grupp kräver självbestämmanderätt.<sup>12</sup> Internationell eller regional integration kan således förstås som en faktor som främjar hållbar fred om detta fungerar som ett verktyg för självstyrelsers *empowerment*.

Det faktum att Åland, Grönland och Färöarna intar institutionaliserade roller inom det nordiska samarbetet har blivit ännu intressantare på grund av att nordisk integration för närvarande upplever ett återupplivat intresse. Detta kan ses i bland annat Gunnar Wetterbergs förslag för att skapa en nordisk förbundsstat och Johan Strangs rapport som föreslår en mindre samordnad integrationstakt inom det som han kallar för ”Nordiska Gemenskaper”.<sup>13</sup> Självstyrelsefrågor befinner sig således mitt i en livlig och mycket aktuell debatt om nordisk integration.<sup>14</sup>

### *Status- Quo: dubbeldelegationer och informed opt-in*

Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet är de politiska organ som styr samarbetet mellan de nordiska länderna Danmark, Norge, Sverige, Finland och Island samt de tre självstyrelserna, Färöarna, Grönland och Åland.<sup>15</sup> I Nordiska rådet samarbetar de nordiska ländernas och självstyrelsernas lagstiftande församlingar.<sup>16</sup> Nordiska rådet skapades 1952, nästan två decennier före skapandet av Nordiska ministerrådet.<sup>17</sup> Nordiska ministerrådet är det institutionaliserade forumet för samarbetet mellan de nordiska ländernas regeringar, i vilket även självstyrelsernas regeringar deltar.<sup>18</sup> Det nordiska samarbetet styrs av

---

12. Danspeckgruber (2005), ss. 26 – 48.

13. Se Wetterberg (2010) och Strang (2012).

14. Spiliopoulou Åkermark (2011), s. 11.

15. Begreppet ”självstyrt område” används i regel på Åland, medan begreppet ”land” föredras på Färöarna och Grönland. Självstyrelse används här således som ett alternativt begrepp utan avsikt att ta ställning till Färöarnas, Grönlands eller Ålands status eller strävan.

16. Se Helsingforsavtalet, art. 44.

17. Wendt (1981), s. 35.

18. Helsingforsavtalet, art. 60(1) & (2).

Helsingforsavtalet från 1962<sup>19</sup>, ett internationellt avtal mellan de fem nordiska länderna som är avtalsparter och således Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets medlemsländer. Samarbetet är brett och omfattar juridiskt, kulturellt, socialt och ekonomiskt samarbete, samarbete i frågor som gäller transport och kommunikationer samt samarbete inom miljöskyddsområdet.<sup>20</sup> Det nordiska samarbetet har även en yttre dimension eller snarare en ambition.<sup>21</sup> Samarbete med grannländerna runt Östersjön, inom det arktiska området och med EU prioriteras.<sup>22</sup>

1971 öppnades det nordiska samarbetet för Färöarna och Åland. Grönland blev självstyrkt först 1979 och kom med i det nordiska samarbetet 1983, samtidigt som självstyrelsernas ställning inom Norden höjdes. För närvarande har Färöarna, Åland och Grönland vardera två av sammanlagt 87 medlemsplatser i Nordiska rådet,<sup>23</sup> som väljs bland ledamöterna i självstyrelsernas lagstiftande församlingar.<sup>24</sup> Självstyrelserna, liksom medlemsländerna, får också utse ett önskat antal representanter för sina regeringar att delta i delegationernas arbete, dessa har dock ingen rösträtt i rådet.<sup>25</sup> De valda medlemmarna och regeringsrepresentanterna för självstyrelserna utgör egna delegationer, alltså de färöiska, grönländska och åländska delegationerna.<sup>26</sup> Dessa delegationer är emellertid också en del av de nationella delegationerna.<sup>27</sup> Detta kan beskrivas som ett system av ”dubbeldelegationer”.

En stor del av det parlamentariska arbetet i Nordiska rådet sker i parlamentariska kommittéer. På grund av att det bara finns två valda medlemmar från varje självstyrelse saknar många kommittéer representation från Färöarna, Grönland och Åland. I sådana kommittéer tillåts likväl medlemmar från självstyrelserna att delta i möten, och om överenskommet med danska eller finska medlemmar i kommittén i fråga, så kan de ersätta en dansk eller finsk medlem i den beslutfattande processen.<sup>28</sup> Medlemmar som har utsetts av självstyrelsernas lagstiftande för-

---

19. Finland blev medlem först 1956, se Wendt (1981), ss. 35 – 36.

20. Helsingforsavtalet, art. 8 – 32.

21. Se Helsingforsavtalet, art. 33.

22. Se Nordiska ministerrådets hemsida, *Om Nordisk Ministerråds internationale aktiviteter*, <http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/internationellt-samarbete> (per 23.02.2015).

23. Helsingforsavtalet, art. 47(2).

24. Ibid. art 47(3).

25. Ibid. art. 47(5).

26. Ibid. art. 48(2).

27. Ibid. art 48(1).

28. Arbetsordning för Nordiska rådet, § 33(1)&(2).

samlingar kan inneha vissa befattningar enbart som medlemmar i de nationella delegationerna. Detta rör främst presidiet. Självstyrelsernas delegationer är inte uteslutna från att bli fullvärdiga medlemmar, ordförande eller viceordförande i presidiet. I dessa fall företräder de dock strikt taget sina respektive nationella delegationer.<sup>29</sup> Under alla presidie möten där frågor som rör Färöarna, Grönland eller Åland diskuteras har en av deras valda medlemmar rätt att närvara, yttra sig och väcka förslag.<sup>30</sup> Värt att notera är att det är etablerad praxis att självstyrelserna själva fattar beslut huruvida frågan som lyfts berör dem eller ej.<sup>31</sup>

Medan de nordiska självstyrelserna är representerade i Nordiska rådet där deras medlemmar ”samarbetar” med sina motsvarigheter från de nordiska länderna, gör Nordiska ministerrådet en tydlig språklig distinktion och använder termen ”deltagande” i fråga om självstyrelserna. Termen samarbete är alltså reserverad för medlemsstaterna.<sup>32</sup> Beslutsfattandet i Nordiska ministerrådet under Helsingforsavtalet sker enligt enhällighetsprincipen och är reserverat för medlemsstaterna, vilka således har eget veto. Självstyrelserna deltar i processen som föregår beslutsfattandet när deras behörigheter är berörda och de har rätt att delta i kommittéernas arbete.<sup>33</sup> Ministerrådets beslut är bindande på Färöarna, Grönland och Åland enbart i den mån dessa väljer att ansluta sig till beslutet i enlighet med sina självstyrelseordningar.<sup>34</sup> Detta kan beskrivas som en *informed opt-in*, d v s möjligheten att på basen av insyn och information välja att vara bunden av andras beslut.

Ministerrådets beslut genomförs inte enbart direkt av medlemsländerna och, om tillämpligt, av självstyrelsernas regeringar, utan också av en rad andra nordiska institutioner och organ. För närvarande finns det omkring 45 sådana institutioner och samarbetsorgan samt mer än 1 500 olika program.<sup>35</sup> Bland dem är Nordiska Hus på Färöarna och de två nordiska instituten på Grönland och Åland. De nordiska institutionerna, samarbetsorganen och programmen behandlar en rad frågor, från forskning och kultur till jämställdhet, miljöskydd och internationella

---

29. Nordiska ministerrådet (2006), s. 18.

30. Arbetsordning för Nordiska rådet, § 23.

31. Nordiska ministerrådet (2006), s. 18.

32. Helsingforsavtalet, art. 60.

33. Arbetsordning för Nordiska ministerrådet, § 11(1).

34. Helsingforsavtalet, art. 63.

35. Nordiska ministerrådet (2007), para. 3.1; Se även Nordiska ministerrådets hemsida, Institutioner och andra samarbetsorganisationer <http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/institutioner-och-andra-samarbetsorganisationer> (per 23.02.2015).

samarbetsprojekt, för att nämna några. I regel har representanter från självstyrelserna rätt att yttra sig och lämna förslag men kan enbart delta i beslutfattande när en institution är fysiskt belägen i respektive självstyrelse.<sup>36</sup> Undantag, d v s fullt medlemskap, kan dock ges.<sup>37</sup> I de flesta fall är således samarbete på lika villkor inom de nordiska programmen öppet för självstyrelser vid ansökan.<sup>38</sup> Självstyrelserna är representerade bland annat i Nordiska Kulturfondens styrelse och innehar observeringsställning i ett antal andra institutioner.<sup>39</sup>

### *Klingkommittén*

Det rättsligt-institutionella ramverket för självstyrelsernas medverkan i nordiskt samarbete har skapats under Nordiska rådets tak, från 1969 genom den s k Klingkommittén och från 1980 till 1983 genom den s k Petrikommittén. 2005 togs frågan om självstyrelsernas ställning upp inom ministerrådet. Frågorna om huruvida och i så fall hur man ska integrera de nordiska självstyrelserna berör tre underliggande dimensioner. Dessa avser (1) de självstyrelsernas karaktär, (2) de folkrättsliga konsekvenserna och (3) de praktiska förutsättningarna för självstyrelsernas integration inom nordiskt samarbete.<sup>40</sup>

Den första dimensionen, frågan rörande självstyrelsernas karaktär som sådant gavs inte någon större vikt i Klingkommittén. Ingen av med-

---

36. Nordiska ministerrådet (2007), para. 3.4.1.

37. Ibid. para 3.4.2.

38. Ibid. para 3.5 och bilagor.

39. Ibid. para 4.4 och bilagor.

40. Se följande bilagor till Nordiska rådet, 16:e sessionen, B4/j, 1968: Skrivelse från Åland landsting till Finland regering rörande ansökan om medlemskap i Nordiska rådet för landskapet Åland, Bilaga 2, B 4/j, Bihang 1, 1968, s. 1375 ff; PM angående landskapet Ålands självstyrelse (Utarbetat av lagstiftningsråd Henry Ådahl), B 4/j, Bilaga 2, Bihang 3; *Notat om Færøernes hjemmestyre (Udarbejdet af fuldmægtig Ole Perch Nielsen)*, B 4/j, Bilaga 2, Bihang 4; PM om tänkbara former för de självstyrda områdenas representation i Nordiska rådet (sammanställd av huvudsekreteraren i Nordiska kommittén för utredning av formerna för de självstyrda områdenas representation i Nordiska rådet), B 4/j, Bilaga 2, Bihang 2, s. 1394 ff; *Oversigt over de sgeområder, der pr. 1 januar 1967 overtaget af Færøernes hjemmestyre som særanliggende (Udarbejdet af Statsministeriet)*, B 4/j, Bilaga 2, Bihang 5; PM om tänkbara former för de självstyrda områdenas representation i Nordiska rådet (sammanställd av huvudsekreteraren i Nordiska kommittén för utredning v formerna för de självstyrda områdenas representation i Nordiska rådet), B 4/j, Bilaga 2, Bihang 2, s. 1404 ff; PM rörande material av betydelse för regeringsförslaget (Uppsatt av Nordiska rådets sekretariat), B 4/j, Bilaga 2, 1968, ss. 1375;

lemsländerna motsatte sig idén om självstyrelsernas integration som sådan och man ifrågasatte inte att de nordiska självstyrelserna var kvalificerade för någon slags ställning i Nordiska rådet. Någon utredning av självstyrelseregimernas karaktär har emellertid inte befunnits ligga inom kommitténs behörighet.

Självstyrelsernas karaktär var inte desto mindre en avgörande faktor när det gällde den andra, d v s den folkrättsliga dimensionen: Anledningen till att diskussionen uppstod var det faktum att en internationell organisation som ursprungligen baserade sig på ett fördrag mellan suveräna stater nu skulle öppnas för två, och senare tre, självstyrelser. Även om självstyrelsernas karaktär inte kom att diskuteras i detalj, blev frågan om den lämpliga relationen mellan en internationell regim och självstyrelseregimerna föremål för intensiva diskussioner.

Det som visade sig vara det stora kruset i diskussionen som följde var om självstyrelserna kunde ansluta sig till Helsingforsavtalet och bli självständiga medlemmar av Nordiska rådet, vilket framförallt Färöarna hade krävt.<sup>41</sup> Klingkommittén framställde detta som en fråga om likställdhet mellan de suveräna medlemsländerna och självstyrelserna, något som sågs som mycket problematiskt med tanke på självstyrelsens karaktär, d v s den begränsade möjligheten att ingå i internationella relationer och ansluta sig till internationella fördrag som t ex Helsingforsavtalet. Graden av suveränitet hos de nordiska självstyrelserna och deras kapacitet att agera utåt i internationella sammanhang avgörs ju på nationell nivå. Danmark har slutit avtal med båda Färöarna och Grönland och givit deras regeringar befogenhet att sluta vissa internationella överenskommelser å Kungariket Danmarks vägnar.<sup>42</sup> Däremot har inte motsvarande makt förlänats Åland.<sup>43</sup> Klingkommittén övervägde om det vore möjligt att anta självstyrelserna som medlemmar i Nordiska rådet men att enbart bevilja selektiv rösträtt, d v s enbart i de frågor som berörde dem enligt deras självstyrelseordningar. Ett sådant selektivt tillvägagångssätt ansågs kräva en bedömning från fall till fall när det gällde huruvida självstyrelserna, och i så fall vilka av dem, skulle få rösta i

---

Rådets sekretariat har även sammanställt en promemoria som jämför de bägge självstyrelsernas självstyrelseordningar. Detta nämns i Skrivelse till Nordiska rådet från Nordiska kommittén för utredning av formerna för de självstyrda områdenas representation i Nordiska rådet rörande kommitténs sammansättning, möten m m, B 4/j, Bilaga 7, Nordiska rådet, 18:e sessionen, 1970, 1626.

41. Stephan (2014), ss.16, 23, 28.

42. Se *Lov om Grønlands Selvstyre* (nr 473 af 12/06/2009), kapitel 4 och *Lov om Færøernes landsstyes indgåelse af folkeretslige aftaler* (nr 579 af 24/06/2005).

43. Självstyrelselag för Åland (1991:71)FFS 1144/1991, 58§ & 59§.

varje specifik fråga. Detta skulle emellertid bli mycket komplicerat eftersom makten att tolka självstyrelselagstiftning inte överförts till något organ inom det nordiska samarbetet. Om man betänker det stora antalet samsamarbetsområden och komplexiteten i samtliga självstyrelsearrangemang är detta inte förvånande. Att införa principen om att bedöma frågor från fall till fall skulle kräva en långtgående och resurskrävande utvidgning av Nordens mandat. Norden upprätthåller inte ett eget rättssystem för att granska sådana beslut ifall en konflikt skulle uppstå och inte heller någon annan motsvarande konfliktlösningsinstans. Inom det givna regelverket ansågs självstyrelserna således inte kunna ta plats jämsides med staterna som hade slutit Helsingforsavtalet.

Den tredje dimensionen, de praktiska förutsättningarna och sätten för självstyrelsernas medverkan, var i stället det som Klingkommittén fokuserade på. När likställdhet med Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige inte kom på fråga, kvarstod tre möjligheter att integrera självstyrelserna i Nordiska rådet<sup>44</sup>. Dessa sätt var följande: (1) rätten för ledamöter i de åländska och färöiska parlamenten att ingå i Danmarks respektive Finlands parlamentariska delegationer i Nordiska rådet, med möjligheten att på motsvarande sätt knyta färöiska och åländska regeringsrepresentanter till respektive nationella delegationer; (2) rätten, genom intern dansk och finsk lagstiftning, för de färöiska och åländska ledamöterna i Danmarks folketing respektive Finlands riksdag, att permanent ingå i de danska och finska delegationerna, och (3) representation med yttranderätt men inga rösträttigheter, d v s någon form av kvalificerad observatörsstatus.<sup>45</sup> Olika typer av observatörsstatus diskuterades, men förkastades då det ansågs att de *”icke ger de självstyrande områdena det mått av insyn i och inflytande över rådets arbete som svarar mot områdenas intresse att kunna medverka vid utformningen av en internordisk reglering av sådana rättsliga, ekonomiska och andra frågor som omfattas av områdenas självstyrelselagstiftning. Observatörskap synes därför inte tillfyllest för att tillgodose de självstyrande områdenas krav på aktiv medverkan i rådets arbete”*.<sup>46</sup> Klingkommittén valde alternativ (1), d v s att tillförsäkra ledamöter i

44. Nordiska ministerrådet hade ju vid denna tid ännu inte bildats.

45. PM om tänkbara former för de självstyrda områdenas representation i Nordiska rådet (sammanställd av huvudsekreteraren i Nordiska kommittén för utredning av formerna för de självstyrda områdenas representation i Nordiska rådet), B 4/j, Bilaga 2, Bihang 2, Nordiska rådet, 16:e sessionen, 1968, s. 1377 ff.

46. Kommitténs förslag, B 4/j, Bilaga 8, Nordiska rådet, 18:e sessionen, 1970, s. 1629.

Färöarnas lagting och Ålands landsting (numera Ålands lagting) rätten att ingå i Danmarks respektive Finlands delegation till Nordiska rådet. Medlemmarna från Färöarna och Åland tillerkändes full rösträtt och fick därmed exakt samma ställning som medlemmarna från Danmark, Finland, Island, Sverige och Norge.

### *Petrikommittén*

Under det tidiga 1980-talet krävde självstyrelserna rätten att få bilda självständiga delegationer och få fullt medlemskap. Frågan behandlades av Petrikommittén men avfärdades tidigt med motiveringen att de folkrättsliga frågorna redan hade tagits upp av Klingkommittén.<sup>47</sup> I ett tvåsidigt memorandum, som delvis summerade analysen från 1968,<sup>48</sup> resonerade kommittén kring huruvida självstyrelser kunde anses som folkrättssubjekt eller inte, och således ha rätt att uppträda självständigt på den internationella arenan. Det faktum att t ex minoriteter kunde anses som rättssubjekt i vissa sammanhang beaktades, men man ansåg att detta inte medförde att dessa kunde anses som subjekt enligt folkrätten. Kommittén drog alltså slutsatsen att folkrätten inte hade öppnat upp för minoriteter eller självstyrda områden. Man observerade trots detta att den internationella gemenskapen hade blivit mer uppmärksam på minoritetsfrågor och medveten om behovet av någon form av deltagande, någonting som kommittén också såg speglas i internationella organisationers arbete. Som exempel använde sig kommittén av den palestinska befrielseorganisationen, PLO, som man konstaterade kunde vara berättigad till observatörsstatus inom Förenta Nationerna (FN). Man ansåg dock att medlemskap i FN och dess organ, liksom i de flesta andra internationella organisationer, skulle förbehållas enbart stater.<sup>49</sup> Emellertid noterade kommittén också att expertorganisationer kunde ha ett annorlunda förhållningssätt och att undantag förekommer inom mycket specialiserade organisationer av rådgivande natur. Trots dessa exempel fick emellertid frågan inte mer vikt och kommittén ansåg inte att andra än stater skulle vara internationella rättssubjekt. Petrikommittén förblev precis som sin föregångare ganska ytlig i sin diskussion och lade inte heller kraft på att skilja mellan minoriteter

---

47. Nordiska rådet (1982), s. 28 ff.

48. Några folkrättsliga frågor i samband med Färöarnas och Ålands representation i Nordiska rådet, B 4/j, Bilaga 6, Nordiska rådet, 18:e sessionen, 1970, s. 1622 ff.

49. Nordiska rådet (1982), s. 76.

och självstyrelser. Faktum är att de slutsatser som drogs enbart handlade om fullt medlemskap och man får intrycket att ingen av kommittéerna ansåg andra deltagandeformer än fullt medlemskap som en fråga som berör folkrättens område.

Petrikommittén omformulerade sedan kärnfrågan till att handla inte om självständiga utan om ”egna” delegationer. Självstyrelsernas egna delegationer skulle bli en del av de nationella delegationerna. Detta är den lösning som valdes och som är i kraft idag, ett system av dubbeldelegationer. Om man bara granskar Nordiska rådet tycks frågan om fullt medlemskap kontra den nuvarande lösningen ha mycket få praktiska effekter, framför allt om man tar i beaktande att självstyrelsernas medlemmar har full rösträtt. Nordiska rådet har för övrigt bara en rådgivande funktion. Det fattar inga bindande beslut, utan det antar rekommendationer, gör andra framställningar eller avger yttranden.

Frågan om anslutning har helt klart en annan innebörd när det gäller ett mellanstatligt organ som inte bara är baserat på internationella avtal, utan också fattar beslut som har samma bindande verkan som avtal. Det är i relation till Nordiska ministerrådet som den folkrättsliga dimensionen, som diskuterades redan av Klingkommittén, är mest relevant. När Nordiska ministerrådet skapades 1971 lämnades de nordiska självstyrelserna ännu en gång utanför ett centralt organ inom det nordiska samarbetet. Det verkar som om Petrikommittén i sin behandling av olika former för självstyrelsernas integration inom Nordiska ministerrådet följde ett förslag från Åland, nämligen att öppna upp för möjligheten för självstyrelserna att tillämpa Nordiska ministerrådets beslut inom de egna behörighetsområdena.<sup>50</sup> Detta liknar den lösning som man kom fram till på nationell nivå i Finland rörande ikraftträdande av internationella förpliktelser som Finland ingår och som faller inom Ålands behörighet.<sup>51</sup> Med tanke på att självstyrelserna har rätt att delta i ministerrådets överläggningsarbeten kan detta beskrivas som en *informed opt-in*.

### *Generalsekreterarens kartläggning*

Efter att Petrikommitténs förslag trädde i kraft 1973, dröjde det till 2005 innan frågan om självstyrelsernas ställning inom nordiskt samarbete återigen dök upp på den nordiska agendan, denna gång med målet att förutsättningslöst kartlägga självstyrelsernas ställning och

---

50. Nordiska rådet (1982), ss. 26 & 37.

51. Självstyrelselag för Åland (1991:71) FFS 1144/1991, 59§.



arbetsmöjligheterna i det nordiska samarbete samt att ta fram initiativ som kunde förstärka de självstyrda områdenas deltagande i det nordiska samarbetet. Uppdraget att analysera de juridiska och praktiska spörsmål som de självstyrande områdenas deltagande i nordiska samarbetet reser tilldelades Nordiska rådets dåvarande generalsekreterare, Per Unckel.<sup>52</sup> Baserad på generalsekreterarens kartläggning tillsattes sedan en arbetsgrupp med uppgift att föreslå initiativ som kunde förstärka de självstyrda områdenas deltagande i det nordiska samarbetet.<sup>53</sup> Samarbetsministrarna i Nordiska rådet uteslöt redan från början möjligheten till fullt medlemskap och anvisade i stället arbetsgruppen, som agerade under ledning av Ministerrådet 2006–2007 och presenterade sitt resultat i det s k Ålandsdokumentet hösten 2007, att undersöka möjligheterna att utöka samarbetsformerna inom specifika institutioner och program.<sup>54</sup> Detta begränsade mandat tillät därmed inte arbetsgruppen att återuppta samma frågor som Kling- och Petrikommittéerna behandlade. Frågorna, som rörde det folkrättsliga ramverket, kom emellertid att diskuteras i de expertutlåtanden som hade beställts av generalsekreteraren. De aspekter som av Petrikommittén under 1980-talet sågs som under utveckling hade år 2006 blivit mer aktuella för de juridiska experter som konsulterades. Man argumenterade att staternas monopolliknande ställning på den internationella arenan hade minskat och att det internationella samarbetet hade utvecklats ifråga om aktörer, spörsmål och geografiskt område. Folkrättens dispositiva karaktär, som gör förändringar möjliga, och internationella organisationers rätt att själva bestämma kriterierna för medlemskap betonades. 2006 talade Ministerrådets generalsekreterare om ”funktionellt medlemskap”.<sup>55</sup> Intressant att notera är att Ulf Bernitz, professor i Europarätt vid Stockholms Universitet, i sin expertrapport till generalsekreteraren, refererar till och utvecklar kriterierna för medlemskap i expertorganisationer som t.ex. Världspostunionen och Meteorologiska världsorganisationen men även Internationella Valutafonden.<sup>56</sup> Tyngdpunkten ligger på de möjligheter som ett funktionellt medlemskap ger.<sup>57</sup> Bernitz argumenterar vidare för att det generellt borde vara lättare att erbjuda ett tydligt begränsat funktionellt medlemskap i en regional organisation

---

52. Nordiska ministerrådet (2006), s. 7.

53. Nordiska ministerrådet (2007), para. 1.3.

54. Ibid.

55. Nordiska ministerrådet (2006), s. 12.

56. Ulf Bernitz (2006), s. 34 ff.

57. Ibid. s. 35.

som Norden, där det finns en stor känsla av samhörighet mellan medlemmarna och ett geografiskt begränsat antal potentiella medlemmar jämfört med organisationer med internationell räckvidd.<sup>58</sup> Norden kan knappast beskrivas som en expertorganisation, dock verkar det nordiska samarbetet inom tydligt avgränsade områden och således kan man argumentera att det i praktiken har en funktionell orientering.<sup>59</sup> Bernitz diskussion av den folkrättsliga frågan var emellertid enbart ett sidospår som i detta skede inte öppnade upp frågan om medlemskap.

Som resultat av arbetsgruppens insats genomfördes ett antal praktiska åtgärder för att öka självstyrelsernas synlighet inom nordiskt samarbete, bland annat genom att underlätta för möjligheten till medverkan i de många nordiska programmen.<sup>60</sup>

## Slutsats

Ministerrådets tidigare generalsekreterare, Per Unckel, har konstaterat att *”Helsingforsavtalets särskilda bestämmelser ger Färöarna, Grönland och Åland en formell roll i internationellt samarbete och erkänner, utan att göra områdena till folkrättssubjekt, ett självstyrande områdes intresse av att vara representerat på den internationella nivån.”*

<sup>61</sup> Han har vidare beskrivit de nordiska självstyrelsernas ställning inom nordiskt samarbete som ett av de *”mest långtgående i sitt slag i världen när det gäller deltagande – om än inte beslutanderätt – för självstyrda områden”*.<sup>62</sup> Medan utrymmet för deltagande av självstyrelserna är ganska stort inom det nordiska samarbetet, förblir gränserna för hur långt integrationen kan gå knutna till självstyrelsernas konstitutionella ramar och folkrättsliga principer. Inom de gränser som dessa ger har Norden utstakat utrymmet och skapat rättsligt-institutionella ramar för samarbetet inom Nordiska rådet och deltagandet i Nordiska ministerrådet.

Engagemanget i frågan om självstyrelsernas integration har varit stort, inte bara från självstyrelserna själva, utan också från Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets sida. Självstyrelserna och framförallt Färöarna, har haft den mest aktiva rollen i att initiera processer-

---

58. Ibid. ss. 35 – 36.

59. Strang betonar de funktionella divisionerna mellan Nordens politikområden i sin vision om Nordens framtid och hänvisar till varje lands expertområden som en tillgång för Norden som helhet, se Strang (2012).

60. Nordiska ministerrådet (2007), ss. 12 – 15.

61. Nordiska ministerrådet (2006), s. 17.

62. Ibid. s. 25.

na som skissats ovan. Norden och dess medlemsländer har dock visat att man faktiskt har viljan och förmågan att hantera frågan och, viktigast av allt, att anpassa sitt institutionella ramverk för att tillåta representation och deltagande. Förutsättningarna för samarbetet har diskuterats i ökande detalj i de överläggningar där självstyrelserna har medverkat. Man skulle kunna säga att Petri- och Klingkommittéerna framgångsrikt har arbetat sig runt medlemskapsfrågan och funnit lösningar som tillgodoser självstyrelsernas detaljkrav utan medlemskap. I det här fallet kan man alltså konstatera att det inte har brustit i ”juridisk fantasi att konceptualisera politiskt tänkbara lösningar”.<sup>63</sup> Avsaknaden av rätten att ingå internationella avtal har hindrat självstyrelserna från att ingå Helsingforsavtalet, men detta har inte ansetts som ett hinder för att bland annat kunna rösta i Nordiska rådet. Man skulle kunna hävda att dubbeldelegationssystemet tar hänsyn till självstyrelsernas faktiska ställning, som enheter som bildar sitt eget regeringssystem samtidigt som man är del av en större självständig enhet. Självstyrelserna är inte medlemmar i Nordiska ministerrådet, men de är inte heller bara observatörer utan deltagare, eftersom de får delta i överläggningarna, har yttranderätt och därigenom kan besluta genom något som man skulle kunna kalla för en *informed opt-in*. Ministerrådets generalsekreterare har betonat att självstyrelserna kan delta i praktiskt taget alla sammanhang i det nordiska samarbetet, Ministerrådet inkluderat, och att de använder dessa möjligheter väl.<sup>64</sup> Icke desto mindre tillfredsställer det nuvarande systemet inte alla självstyrelsernas krav och det kan mycket väl finnas utrymme för justeringar i systemet.<sup>65</sup>

Något som tydligt kommer fram i Nordens strävan att hitta lämpliga sätt för självstyrelsernas integration är att “[ ] genom att vara varken formellt suveräna eller hierarkiskt underordnade, utgör de självstyrda områdena inte politiska enheter som enkelt kan rymmas i de idémässiga kategorier som konventionella teorier om internationell politik och folkrätt erbjuder.”<sup>66</sup> Det är inte bara de idémässiga kategorierna som inte passar, utan även de principer som traditionellt leder det institutionella tillvägagångssättet. Att integrera självstyrelserna inom redan existerande ramverk är således ingen enkel uppgift. I Norden har det gjorts försök att ta hänsyn till självstyrelsens kärna, nämligen exklusiv lagstiftningsbehörighet, inom en rättsligt-institutionell ram för flernivåsty-

63. Se Kári á Rógvis bidrag till föreliggande volym, s. 146.

64. Nordiska ministerrådet (2006), s. 23.

65. Clement (2006), s. 37 ff.

66. Adler-Nissen and Gad (2014), s. 16; författarens översättning.

re. Det låga antalet autonomier och Nordens mandat och räckvidd tillät i detta fall en legalistisk en-storlek-passar-alla-lösning som skapades och utvecklades över tid med stöd från Danmark och Finland, tillsammans med de andra medlemsländerna. Det bör här tilläggas att samingen i Sverige, Norge och Finland har observatörsstatus med yttranderätt under de allmänna debatterna i Nordiska rådets plenum eller på något annat sätt som beslutas av presidiet.<sup>67</sup> Nordiska rådet har således hittat olika sätt att integrera olika typer av gruppenheter.

Internationella organisationer som beslutat sig för att integrera substatliga enheter såsom självstyrelser måste skapa sina egna institutionella lösningar för att integrera olika enheter med olika grader av självstyrelse. Vilket mandat och vilka resurser varje organisation har kan vara avgörande på så sätt att i vissa fall enbart observatörsstatus kan erbjudas, medan man i andra fall kan ge rätten att fatta beslut. Det finns långt flera fall att studera för att kartlägga de rättsliga systemens eller andra tillvägagångssätt som har skapats för att tillämpa ett flernivåstyre som inkluderar självstyrda områden. Mitt antagande är, trots detta, att det finns få fall där lika stabila mekanismer har skapats som i Norden. Om en internationell organisation eller ett reglerande ramverk är ämnat att fokusera brett på en specifik region eller fungera som en expertorganisation är givetvis en avgörande fråga som påverkar hur man utformar flernivåstyre. Om man betänker att beslutsfattandet i Nordiska ministerrådet sker enligt enhällighetsprincipen, förblir Norden först och främst en samarbetsplattform: inga beslut kan påtvingas ett medlemsland mot dess vilja. Supranationellt beslutsfattande inom EU är en annan sak och ställer andra, mer svårlösta, krav på representation och demokratiskt deltagande.<sup>68</sup>

I motsats till vad många tror är självstyrelse inte ett undantag utan det finns många självstyrelsearrangemang runt om i världen. Det vore önskvärt att olika former av delad suveränitet och territoriellt självstyrelse diskuteras också från folkrättsliga perspektiv och under ledning av internationella organisationer för att göra rättvisa åt redan existerande flernivåsystem och bereda vägen för ännu mer omfattande lösningar i territoriella konflikter där självständighet inte är en genomförbar lösning. Norden kan tjäna som ett exempel, inte bara beträffande formerna för självstyrelsernas integration i detalj, utan även när det gäller tanken att krav på representation och inflytande inte behöver leda till osämja.

---

67. Arbetsordning för Nordiska rådet, § 13.

68. Se Stephan (2010).

## Referenser

### *Böcker och artiklar*

- Adler-Nissen, Rebecca and Gad, Ulrik P. (2014), "Introduction: Postimperial Sovereignty Games in the Nordic Region", 49 (1) *Cooperation and Conflict* 2014, ss. 55 – 79.
- Danspeckgruber, Wolfgang F. (2005), "Self-governance plus regional integration. A possible solution to self-determination claims" i *Marc Weller and Stefan Wolff, Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative approaches to institutional design in divided societies* (London: Routledge), ss. 26 – 48.
- Ghai, Yash and Woodman, Sophia (2013), "Comparative perspectives on institutional frameworks for autonomy" i Yash Ghai and Sophia Woodman (red.), *Practising Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions* (Cambridge: Cambridge University Press), ss. 449 – 486.
- Lapidoth, Ruth (1997), *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts* (Washington D.C: United States Institute of Peace Press).
- Lyck, Lise (1996), "The Danish Home Rules Model. Principles, History and Characteristics" i Lise Lyck (ed.), *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, 1996:6 NordREFO, ss. 122 – 136.
- á Rógvi, Kari (2015), "Revideringar av självstyrelselagstiftningen för Färöarna", i Spiliopoulou Åkermark, Sia och Herolf, Gunilla (red), *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv – Färöarna, Grönland och Åland*, Ålands fredsinstitut, (Mariehamn: Mariehamns Tryckeri).
- Spiliopoulou Åkermark, Sia (ed.) (2011), *The Åland Example and its Components – Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute).
- Spiliopoulou Åkermark, Sia (2013), *Internal Self-Determination and the Role of Territorial Autonomy as a Tool for the Resolution of Ethno-Political Disputes*, 20 International Journal on Minority and Group Rights, ss. 5 – 25.
- Stephan, Sarah (2010), *Regional Voices in the European Union – Regions with Legislative Power and Multi-Level Governance. Perspectives for the Åland Islands*, 1 Rapport från Ålands fredsinstitut.; [http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Rapport\\_1-2010\\_webb.pdf](http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Rapport_1-2010_webb.pdf) (per 24.02.2015).
- Stephan, Sarah (2014), *Making Autonomies Matter: Sub-State Actor Accommodation in the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers. An Analysis of the Institutional Framework for Accommodating the Faroe Islands, Greenland and Åland within "Norden"*, European Diversity and Autonomy Papers 3/2014; [http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/activities/bookseries/edap/Documents/2014\\_edap03.pdf](http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/activities/bookseries/edap/Documents/2014_edap03.pdf) (per 03.10.2014).

- Strang, Johan (2012), *Nordiska Gemenskaper. En vision för samarbetet*, Nord 2012:009, Nordiska rådet, Köpenhamn, ; [http://www.pohjola-norden.fi/filebank/3160-strang\\_se.pdf](http://www.pohjola-norden.fi/filebank/3160-strang_se.pdf) (per 23.02.2015).
- Suksi, Markku (2011), *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions* (Heidelberg: Springer).
- Wendt, Frantz (1981), *Cooperation in the Nordic Countries* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International).
- Wetterberg, Gunnar (2010), *Föbundsstaten Norden*, TemaNord 2010:583 (Köpenhamn: Nordiska ministerrådet); <http://norden.diva-portal.org/smash/reCORD.jsf?pid=diva2%3A701078&dswid=-847> (per 21.10.2013)

## Officiella handlingar

- League of Nations (1921), Decision of the Council of the League of Nations on the Åland Islands including Sweden's Protest 1921, *League of Nations Official Journal* 697, September 1921.
- Bernitz, Ulf (2006), "Angående de självstyrda områdenas ställning och arbetsmöjligheter i det nordiska samarbetet", Bilaga 2, Nordiska ministerrådet (2006), *De självstyrda områdena och det nordiska samarbetet. Generalsekreterarens kartläggning*, ANP 2006:743 (Köpenhamn: Nordiska ministerrådet).
- Clement, Fridtjov (2006), "Helsingforsavtalen og de selvstyrte områdene", Bilaga 3, Nordiska ministerrådet (2006), *De självstyrda områdena och det nordiska samarbetet. Generalsekreterarens kartläggning*, ANP 2006:743 (Copenhagen: Nordic Council of Ministers).
- Nordiska ministerrådet (2006), *De självstyrda områdena och det nordiska samarbetet. Generalsekreterarens kartläggning*, ANP 2006:743 (Köpenhamn: Nordiska ministerrådet).
- Nordiska Ministerrådet (2007), *Betänkande från arbetsgruppen med uppgift att föreslå initiativ som kan förstärka de självstyrda områdenas deltagande i nordiskt samarbete*, 5 september 2007 (Åland: Nordiska ministerrådet).
- Nordiska rådet, 15:e sessionen, B4/j, 1967, 1476 – 1477.
- Nordiska rådet, 16:e sessionen, B4/j, 1968, 1374 – 1413.
- Nordiska rådet, 18:e sessionen, B 4/j, 1970, 1613 – 1637.
- Nordiska rådet (1982), *Färöarnas, Grönlands och Ålands representation in Nordiska rådet. Betänkande avgivet av kommittén för utredning av frågan om Färöarnas, Grönlands och Åland representation i Nordiska rådet*, NU 1982:6 (Stockholm: Nordiska rådet).

## Lagstiftning

- Arbetsordning för Nordiska rådet; <http://www.norden.org/sv/nordiska-raadet/bag-om-nordisk-raad/om-nordiska-raadet/arbetsordning> (per 24.02.2015).
- Arbetsordning för Nordiska ministerrådet; <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/the-nordic-council-of-ministers/rules-of-procedure-and-control-documents/arbetsordning-foer-nordiska-ministerraadet> (per 24.02.2015)-
- Helsingforsavtalet – samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, undertecknat den 23 mars 1962; <http://www.norden.org/sv/om-samarbejdet-1/nordiska-avtall/nordiska-avtall/grundavtall/helsingforsavtalet> (per 24.02.2015).
- Lov om Grønlands Selvstyre (nr 473 af 12/06/2009); <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125052> (per 24.02.2015).
- Lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler (nr 579 af 24/06/2005); <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=20992> (per 24.02.1015.)
- Självstyrelselag för Åland (FFS 16.8.1991/1144); <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911144> (per 24.02.2015).

## Internetkällor

- Nordiska ministerrådets hemsida, Institutioner och andra samarbetsorganisationer; <http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/institutioner-och-andra-samarbetsorganisationer> (per 23.02.2015).
- Nordiska ministerrådets hemsida, Om Nordisk Ministerråds internationale aktiviteter; <http://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/internationellt-samarbejde> (per 23.02.2015).

# KAPITEL 6

## Grönlands politiska utveckling efter andra världskriget till våra dagar

*Maria Ackrén*

### Introduktion

UNDER ANDRA VÄRLDSKRIGET låg Grönland under amerikanskt beskydd. Kontakten mellan Grönland och Danmark var bruten, eftersom Danmark ockuperats av Tyskland. Grönland som territorium var fortfarande danskt, men kontakterna gick via den danska ambassaden i Washington D.C. USA hade etablerat militärbaser i Grönland och patrullerade längs den grönländska kusten. De amerikanska baserna fick senare en stor betydelse under det kalla kriget mellan USA och dåvarande Sovjetunionen.<sup>1</sup>

Efter kriget kom Grönland att bli ett amt inom *rigsfællesskabet*. Denna förändring, som ägde rum 1953, skedde efter ett beslut som togs i Köpenhamn utan att någon folkomröstning hade ägt rum i Grönland. Bakom det danska beslutet fanns den reform som FN genomgick angående de icke-självstyrande territorierna som reglerades under FN-stadgans kapitel XI. Danmark hade tidigare årligen tvingats att rapportera till FN om Grönlands situation och utveckling, ett system som utvecklades 1954. FN-reformen, kopplad till Danmarks önskan att inte längre karakteriseras som kolonialherre, ledde sålunda till beslutet att integrera Grönland som en del av *rigsfællesskabet*. FN:s generalförsamling accepterade Danmarks förslag.<sup>2</sup> Under denna tid hade Grönland ett eget landsting med administrativa uppgifter. Den lagstiftande behörig-

---

1. Se Ackrén and Jakobsen (2014, *First View Article*) för mer detaljer.

2. *Grönlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008*, s. 9.



heten och makten låg emellertid i Danmark. Under 1950- och 1960-talet genomgick Grönland stora reformer, de så kallade G50- och G60-planerna. Syftet med reformerna var att höja levnadsstandarden, förbättra bostadsförhållandena, bekämpa tuberkulos och introducera det danska utbildningssystemet.<sup>3</sup> Utvecklingen gick i rasande takt och grönlänningarna uppfattade att förändringarna skedde alltför fort.

Situationen kan också illustreras av att det fanns en hel del ojämlikheter i samhället mellan danskar och grönlänningar särskilt beträffande födelsekriteriet. Detta kriterium var en bestämmelse som medförde att danskar hade rätt till högre lön, eftersom de ansågs utstationerade från den danska staten och därmed skulle ha rätt till samma lön som i Danmark. Grönlänningarna fick nöja sig med lägre löner även om samma arbete utfördes. Detta blev en utlösande faktor för att radikala röster skulle höjas bland välutbildade grönlänningar som utbildats i Danmark. Det första partiet, Inuitpartiet, bildades 1964 som en protesterörelse mot danskarnas behandling av den lokala befolkningen. Baserat på en nationalistisk ideologi, ansåg partiet att grönlänningarna utgjorde ett separat folk med egen kultur, traditioner och eget språk. Liberaliseringen av affärsverksamheten var också på partiets agenda. Partiet var dock inte så framgångsrikt, eftersom den enda representanten som blev invald kom in på ett tilläggsmandat 1967. Några år senare upphörde partiet att existera.<sup>4</sup>

På det globala planet blev rätten till självbestämmande en princip som infördes inom ramen för FN. Självbestämmande ansågs vara en intern rättighet för människor för att utveckla sig socialt, ekonomiskt och politiskt. Principen blev fastslagen i två av FNs internationella konventioner: den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den internationella konventionen om civila och politiska rättigheter, båda från 1966.<sup>5</sup> Den interna formen för självbestämmande kan ses som utgående från tre perspektiv: (1) som en rätt till att delta i val både på det lokala och det nationella planet; (2) som en rätt för människor att ha kontroll över sina egna institutioner inom en statsstruktur; (3) och som en asymmetrisk form för styrning, ansedd som en mer sofistikerad form för att möta folkets krav.<sup>6</sup> Den asymmetriska formen av konstitutionellt arrangemang har många

---

3. Augustesen & Hansen (2011).

4. Skydsbjerg (1999).

5. Låm (2007), s. 526; Seymour (2011), s. 385.

6. Seymour (2011), s. 386.

namn, till exempel självstyrelse, territoriell autonomi eller minoritetsregering.<sup>7</sup> Begreppen används ibland synonymt och illustrerar samma typ av arrangemang inom en stat.

I Grönland kände politikerna en allt större önskan att utveckla Grönland i riktning mot mer självstyrelse i förhållande till Danmark. Under 1970-talet inleddes kampen på allvar för mer autonomi. Politiska partier bildades och Grönlands medlemskap i den Europeiska Gemenskapen (EG) diskuterades. Grönland hade mer eller mindre blivit tvingat av Danmark att bli medlem i EG i och med det danska medlemskapet 1973. Folkomröstningar ägde rum både i Danmark och i Grönland men med olika resultat. Danmark var för ett medlemskap, medan grönlänningarna röstade emot ett sådant. Medlemskapet inom EG väckte stort missnöje i Grönland, särskilt inom fiskeribranschen, eftersom kvoter tilldelats andra europeiska länder, som på så sätt kunde fiska i grönländska vatten. En annan anledning till missnöje var den gemensamma administrationens relation till oljeindustrin. Administrationen bestod av både danska och grönländska politiker som skulle fatta beslut om eventuella oljefterforskningsprojekt och oljeutvinning. En hel del oljefterforskningar gjordes också under denna tid. På grund av det ökade missnöjet i befolkningen arrangerades en ny folkomröstning 1982 angående Grönlands medlemskap i EG. Resultatet var att 52 procent röstade för att Grönland skulle utträda ur EG. Efter tre års förhandlingar lämnade Grönland EG som första territorium att göra detta någonsin.<sup>8</sup>

Som ett resultat av missnöjet med EG och den juridiska ställningen som ett amt inom *rigsfællesskabet* fick Grönland 1979 en ny ställning som territoriell autonomi med eget självstyrelse, enligt samma modell som Färöarna redan erhållit 1948.<sup>9</sup> Självstyrelselagen var ett resultat av tre års förhandlingar mellan Grönland och Danmark. Vissa kompetensområden togs direkt över av den nya grönländska lagstiftnings- och regeringsmakten. Andra områden kom under gemensamt grönländskt-danskt ledning och statens suveränitetsområden såsom utrikes- och säkerhetspolitik, monetära frågor och civilrättigheter förblev i Danmarks händer.<sup>10</sup>

7. Se bl a Hannum (1996); Dinstein (1981); Elazar (1987); Gál (ed.) (2002).

8. Hannum (1996); Ackrén and Lindström (2012), s. 502.

9. Lyck (1997).

10. Alfredsson (1982), ss. 39 – 43.

## Partiernas utveckling

De största partierna bildades i slutet av 1970-talet. Det första egentliga partiet var *Siummut* med betydelsen ”framåt”, som bildades omkring 1975–76. I början hade partiet en lös konstruktion, men senare blev det mer etablerat enligt traditionellt mönster. Ett möte hölls 1977 i Qaqortoq och Upernaviarsuk och efter mötet etablerades lokala förgreningar över hela landet. 1979 fanns det hela 48 politiska avdelningar.<sup>11</sup> Det första partiprogrammet för *Siummut* hade två dimensioner. Den ena fokuserade på förhållandet mellan Danmark och Grönland och den andra på de interna förhållandena i Grönland. Förhållandet till Danmark sågs i ljuset av frågan att etablera självstyrelse i Grönland. *Siummut* kunde under denna tidsperiod ses som ett moderat, nationalistiskt parti. Den andra dimensionen var mer socialistisk med kamratskap, social säkerhet och jämlikhet som viktiga mål.<sup>12</sup> I början hade *Siummut Socialistisk Folkeparti* som danskt systerparti, men ändrade detta under 1984 till *Socialdemokraterne* i Danmark. Partiet har fortfarande samarbete med detta parti.<sup>13</sup>

En mer konservativ grupp av politiker etablerade ett annat parti, *Atassut*, med betydelsen solidaritet. Grundidén var att hålla Grönland kvar inom unionen med Danmark. Partiet inledde sin verksamhet som en rörelse 1978 och etablerades som parti 1981. Det första partiprogrammet stipulerar ett naturligt och positivt förhållande mellan Danmark och Grönland. Partiet vill behålla *status quo* och ser det som den bästa lösningen för Grönland att vara en del av unionen.<sup>14</sup> *Atassut* har i tiderna haft Venstre i Danmark som systerparti. Det är dock lite oklart om detta förhållande fortfarande existerar.<sup>15</sup>

En tredje grupp av politiker grundade under slutet av 1970-talet ett tredje parti. Detta var en mer radikal, nationalistisk och socialistisk rörelse, *Inuit Ataqatigiit*, (inuit gemenskap). Denna grupp etablerades bland välutbildade grönlänningar som fått sin utbildning i Danmark. Det första mötet hölls i Aasivik i Narsaq under sommaren 1976. Partiet opponerade sig i första hand emot planerna att införa enbart självstyrelse. I sitt första partiprogram från 1978 stipulerar *Inuit Ataqatigiit* att de vill ha nationell självbestämmanderätt och att Grönlands befolkning borde bli accepterat som ett särskilt folk. Programmet var ett klart ma-

---

11. Skydsbjerg (1999).

12. Ibid.

13. Ackrén (2014b), s. 170.

14. Skydsbjerg (1999).

15. Ackrén (2014b), s. 170.

nifest mot Danmarks kolonisering.<sup>16</sup> Partiet utgör ett renodlat grönländskt parti.

## Processen mot självstyrelse

En kommission etablerades i oktober 1975 med lika många representanter från Grönland (7) och Danmark (7). Därefter utsågs också en neutral expert som ordförande. Kommissionens roll var att undersöka vilken lagstiftande och administrativa behörighet som Grönland eventuellt skulle kunna ta över inom ramen för *rigsfællesskabet*. Huvuduppgiften för kommissionen var att komma med ett förslag till självstyrelselag. En plan för när och hur kompetensområden skulle överföras var också på agendan. Intensiva diskussioner fördes och det bestämdes att vissa kompetensområden skulle förbli administrerade av Danmark, då Grönland inte skulle ha råd att överta allt på en gång.<sup>17</sup> En hel del kompetensområden skulle dock komma att tas över redan före 1 januari 1984<sup>18</sup> och senare skulle andra områden följa.

Under förhandlingarna mellan Grönland och Danmark var frågan om rätten till mineraler och petroleum på agendan, men ingen konsensus kunde nås i ärendet. Istället blev en separat lag instiftad 1978 (Minerallagen i Grönland). Lagen definierade att det skulle bli delad kompetens på området mellan Grönland och Danmark. Alla tillstånd från bolag som ville inleda operationer i Grönland skulle gå via grönländska och danska parlamentariker för godkännande. Administrationen placerades i Danmark och den danska ministern med grönländsk portfölj.<sup>19</sup>

Självstyrelselagen blev enhälligt antagen av Landstinget i Grönland i april 1978 och slutligen godkänd av det danska Folketinget i november samma år. En folkomröstning skulle hållas i januari 1979 men mer som en formalitet: både *Siumut* och *Atassut* hade suttit med i förhandlingarna under processens gång, så det var inget tvivel om att självstyrelsen skulle införas.<sup>20</sup> I folkomröstningen röstade 73 procent för en etable-

---

16. Skydsbjerg (1999).

17. Ibid.

18. Områden som skatter, avgifter, fiske, jakt, renkötsel, jordbruk, landskapsplanering, affärsverksamhet, konkurrenslagstiftning, etc. skulle vara de första områdena som skulle övertas av Grönland.

19. Hansen (2014), s. 142.

20. Skydsbjerg (1999).

ring av självstyrelsen medan 27 procent röstade emot. Nej-sägarna var inte oväntat från *Inuit Ataqatigiit*.<sup>21</sup>

Självstyrelsen implementerades slutligen den 1 maj 1979. I enlighet med självstyrelselagen övertogs flera områden av de grönländska myndigheterna. Det var nu möjligt för den grönländska befolkningen att rösta på egna representanter i landstinget. Valsystemet accepterade alla danska medborgare som bott permanent i Grönland under de senaste sex månaderna före valet. Rösträttsåldern blev den universella med 18 års åldersgräns. Med rösträtten följde också rätten att ställa upp som kandidat. Den danska personalen som arbetade vid de amerikanska militärbaserna i Kangerlussuaq och Pituffik (Thule) och personal vid en del väderstationer hade ingen rösträtt, då de ansågs vara utanför det normala samhället. De betalade heller ingen inkomstskatt till Grönland.<sup>22</sup>

Enligt lagstiftningen var Grönland indelat i åtta valkretsar: tre stora valkretsar på västkusten, där norra valkretsen fick fyra mandat, mittenvalkretsen fick fem mandat och Diskobukten fick fyra. De fem övriga valkretsarna utgjorde de så kallade perifera områdena med ett mandat vardera. På detta sätt fanns det 18 mandat totalt och tre tilläggsmandat infördes också i systemet.<sup>23</sup>

Vid det första valet 1979 var det fyra partier som tävlade om mandaten. Ett nytt parti, *Sulisartut Partiit*, hade äntrat scenen. Partiet var ett arbetarparti. Under valkampanjen hade *Siummut*, det ledande partiet, följande sakområden på agendan: övertagande av kompetensområdet, utträde ur EG och bättre villkor för fiskerinäringen. *Atassut* hade en mer konservativ approach och menade att Danmark fortfarande skulle vara en garant för Grönland och dessutom helst hjälpa med utvecklingen i Grönland. Partiet ville också att Grönland även fortsättningsvis skulle vara medlem av EG. *Atassut* attraherade de danska väljarna som utgjorde hela 25 procent av den röstberättigade befolkningen. *Inuit Ataqatigiit* hade ett självständigt Grönland som sitt mål och *Sulisartut Partiit* arbetade för bättre arbetsvillkor för arbetarna.<sup>24</sup>

Vinnaren i valet blev *Siummut* med 46,1 procent av rösterna och 13 mandat i landstinget. *Atassut* erhöll 41,7 procent av rösterna och 8 man

---

21. Dyrendom Graugaard (2009).

22. Skydsbjerg (1999).

23. Inatsisartutvalgboq, 4 april 1979.

24. Skydsbjerg (1999); Lyck (1998).

dat i landstinget. *Inuit Ataqatigiit* och *Sulisartut Partiiat* fick 4,4 procent respektive 5,6 procent, men inget mandat i parlamentet. Valdeltagandet låg på 69,6 procent i detta första val.<sup>25</sup>

Självstyrelselagen gav Grönland både lagstiftningsbehörighet och administrativ behörighet. En del områden förblev under dansk behörighet. Dessa områden var statslagstiftning, medborgarskap, externa relationer, försvar, statsfinanserna, monetära frågor, civila rättigheter och lagstiftningen angående kriminallagstiftning och fängelser.<sup>26</sup> Andra områden fick delad behörighet såsom kyrkan, polisen, domstolarna och rättsväsendet samt en del sociala områden som sjukvård och hälsa. En del av dessa områden har på senare tid överförts till Grönland.<sup>27</sup>

## De första 20 åren med självstyrelse (1979–1999)

Under de första 20 åren med självstyrelse har en hel del reformer gjorts. Valsystemet ändrades 1998, så att hela Grönland nu utgör en enda valkrets. Samtidigt har antalet medlemmar i landstinget ökat. Tidigare hade Grönland mellan 21 och 27 medlemmar men efter 1995 ökades antalet till nuvarande 31. Andra stora reformer har med situationen i samhället att göra, som t ex bättre kommunikationer, högre levnadsstandard, bättre bostadsförhållanden och högre utbildningsnivå. Politiskt har Grönland blivit helt internt självstyrande på de områden som självstyrelselagen från 1979 stipulerar.<sup>28</sup>

De tre största partierna har dominerat under hela tidsperioden 1979–1999. Små partier har äntrat scenen vid flera val, men försvunnit lika snabbt som de dykt upp. Under 1980-talet har EG-frågan varit ett av de dominerande ämnena. Andra frågor som varit uppe till debatt har rört fiskerinäringen, Thule-basen och sociala frågor. Efter valet 1999 bildade *Siumut* och *Inuit Ataqatigiit* en koalition. Enligt koalitionsavtalet skulle man nu arbeta för mer självständighet från Danmark, jämnare ekonomisk distribution i samhället, bättre relationer med externa makter och förbättring inom undervisnings- och den sociala sektorn.<sup>29</sup>

25. Skydsbjerg (1999); Valg til Landstinget 1979.

26. Lyck (1986).

27. *Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008*, s. 9.

28. Se Skydsbjerg (1999); Ackrén (2014b); *Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008*, s. 10.

29. Ackrén (2014b).

## Processen mot mer långtgående självstyrelse

Under 1999–2000 bildades en ny självstyrelsekommission som hade som uppdrag att utvärdera de första 20 åren av självstyrelsen. En hel del uppgifter gavs till kommissionen, som indelades i fyra huvudsakliga arbetsgrupper: utrikes- och säkerhetspolitik, mänskliga resurser, ekonomi och affärsutveckling samt lagstiftningsärenden.<sup>30</sup> De viktigaste resultaten av denna kommissions arbete var de rekommendationer som gällde ett nytt partnerskapsavtal mellan Grönland och Danmark. Kommissionen ansåg att Grönland var i behov av mer långtgående självstyrelse och att Grönland borde få inte bara lagstiftnings- och verkställande makt utan också dömande makt. Det grönländska folket skulle också anses vara ett folk enligt internationell rätt och grönländska skulle bli det officiella språket. Grönlänningarna skulle också ta över naturresurserna. Ett mål skulle bli ekonomisk hållbarhet och möjligheterna till detta skulle utvecklas. Förbättring inom undervisningsområdet skulle också införas. Utrikespolitiken skulle främja Grönlands ekonomi och ett likvärdigt förhållande mellan Grönland och Danmark skulle uppnås inom ramen för utrikesärenden.<sup>31</sup>

Inom utrikes- och säkerhetspolitiken ingick Danmark och Grönland ett avtal 2003, den så kallade Itilleq-deklarationen. Den innebar att ärenden som angick Grönland skulle ha godkännande från landstinget. Deklarationen tog också upp frågan kring Thule-basen. Basen skulle moderniseras och uppgraderas till en radarstation och på detta sätt blev avtalet ett komplement till avtalet från 1951 mellan Danmark, Grönland och USA.<sup>32</sup> Ett annat steg var att en ny lag stiftades mellan Danmark och Grönland 2005 angående folkrättsliga förpliktelser. Regeringen i Grönland kunde nu ingå avtal inom internationell rätt med externa makter och internationella organisationer i sådana ärenden som var av direkt betydelse för Grönland och där Grönland hade lagstiftnings- och administrativ makt.<sup>33</sup>

Det politiska klimatet under 1999–2009 karakteriserades av en vilja att nå självbestämmande liksom också självständighet som ett långsiktigt mål. Koalitionsavtalet från 1999 mellan *Siumut* och *Inuit Ataqatigiit* innehöll mer självständighet från Danmark, jämlik ekonomisk distribution och bättre relationer till utlandet, samt förbättringar i utbildnings-

---

30. *Betänkning afgivet af Selvstyrekommisionen, marts 2003*, s. 21.

31. *Grönlandsk-dansk selvstyrekommisions betänkning om selvstyre i Grönland, april 2008*, ss. 11 – 12.

32. Achrén and Jakobsen (2014, *First View Article*).

33. Loukacheva (2007).

och den sociala sektorn. Politiken under perioden 2002–2009 har varit fokuserad på mer långtgående autonomi. Grönland har tagit över allt fler kompetensområden.<sup>34</sup> Terminologin som användes redan i den första självstyrelselagen från 1979 hänvisar till att grönlänningarna utgör ett specifikt folk och därmed har rätt till självbestämmande. Förordet (preambeln) innehåller också en hänvisning till Grönlands speciella nationella, kulturella och geografiska förhållanden.<sup>35</sup>

År 2002 ännade ett nytt parti den politiska scenen, *Demokraatit*, ett socialliberalt parti längre åt höger på den politiska höger-vänster-skalan. Partiet, som sedan dess varit representerat i parlamentet, ingick ett samarbete med *Det Konservative Folkeparti* i Danmark, men bytte 2012 samarbetspartner till *Det Radikale Venstre*. Utöver de existerande partierna bildades också 2006 ett nätverk kallat *Inussuk*. Målet med nätverket var att samla alla krafter omkring självständighetsrörelsen. Både organisationer och politiska partier skulle nu samarbeta för ett gemensamt mål.<sup>36</sup>

Efter att den självstyrelsekommission som skapades 1999–2000 levererat sin rapport 2003, ville den danska statsministern på initiativ av den grönländska regeringen etablera en ny grönländsk-dansk kommission som skulle arbeta för utvidgad självstyrelse. Även denna gång fick kommissionen lika många grönländska som danska representanter. Huvuduppgiften var att skriva en ny självstyrelselag.<sup>37</sup> Tre arbetsgrupper etablerades: naturresurser, ekonomisk utveckling och affärsutveckling samt lagstiftningsärenden.<sup>38</sup>

Den 25 november 2008 arrangerades en folkomröstning angående den nya självstyrelselagen. Resultatet blev att hela 75,5 procent röstade för införandet av denna lag. Folkomröstningar i Grönland är inte bindande, men de ger grönt ljus för fortsatta förhandlingar mellan Grönland och Danmark. Den nya självstyrelsen infördes den 21 juni, som också är Grönlands längsta dag och firas som nationaldag i hela landet.<sup>39</sup> Den nya lagen har gett Grönland en mer långtgående autonomi och det grönländska språket har nu blivit det enda officiella språket, även om danska också fortsättningsvis används i stor utsträckning. Allt

---

34. Ackrén (2014b).

35. Alfredsson (2002).

36. Loukacheva (2007), s. 55.

37. *Grönlandsk-dansk selvstyrekommisjons betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008*, s. 14.

38. Ackrén (2014a).

39. Nuttall (2008), s. 65.



fler kompetensområden har överförts och Grönland kan nu också delta i internationella sammanhang.

Den nya självstyrelselagen från 2009 inkluderar 29 sektioner exklusive förordet. I bilagan finns två listor som innehåller 33 kompetensområden som Grönland kan ta över ett efter ett. Lista 1 inkluderar de områden som Grönland kan ta över direkt, då Grönland anses redo för detta. Lista 2 innehåller områden som fordrar förhandlingar mellan Grönland och Danmark enligt en bestämd tidsram.<sup>40</sup> Den mest intressanta aspekten av självstyrelselagen är själva förordet (preambeln) där det går att utläsa att det grönländska folket också enligt folkrätten utgör ett folk och att folket därmed har rätt till självbestämmande. Samtidigt nämns att lagen bygger på ömsesidig respekt och likvärdighet mellan Danmark och Grönland. Lagen bygger vidare på en överenskommelse mellan *Naalakkersuisut* (Grönlands regering) och den danska regeringen som likvärdiga parter.<sup>41</sup>

Den grönländska modellen är speciell eftersom Grönland är ett av de få områden där en ursprungsbefolkning utgör majoriteten. Grönland ses därför som en modell för andra ursprungsfolk i världen. Organisationen *Inuit Circumpolar Council* (ICC) är en Non-Government Organization (NGO) i det arktiska området som arbetar för inuiternas rättigheter och dessutom sitter som medlem i det Arktiska Rådet. ICC representerar alla inuiter i Arktis från Alaska (USA), Chukotka (Ryssland), Grönland (Danmark) och Kanada. Det beräknas finnas omkring 150 000 inuiter i hela Arktis.<sup>42</sup>

## Nuvarande politiskt klimat och framtida perspektiv

Den nuvarande politiska dimensionen har ett fokus på naturresurserna och deras eventuella inkomster och effekter på samhället i stort. Grönland är fortfarande ekonomiskt beroende av Danmark med ett blocktillskott motsvarande 3,6 miljarder danska kronor. För att blocktillskottet ska reduceras med 50 procent krävs att Grönlands inkomster från gruv- och oljeindustrin överstiger 75 miljoner danska kronor. Den överstigande delen ska sedan delas jämnt mellan Danmark

---

40. Ackrén (2014b). Se också *Lov om Grønlands Selvstyre*, Udgivet den 13. juni 2009, Lovtidende A 2009, nr. 473.

41. *Lov om Grønlands Selvstyre*, Udgivet den 13. juni 2009, Lovtidende A 2009, nr. 473.

42. Ackrén (2014a).

och Grönland. Det finns en stor optimism att Grönland kan bli ett mineralland.<sup>43</sup>

Grönlands regering tog ett ordentligt steg framåt inom råvaruindustrin 1998. Då etablerades byrån för mineraler och petroleum, i dagligt tal kallad BMP (*Bureau of Minerals and Petroleum*). I och med självstyrelselagen 2009 kom också en ny lagstiftning på området i form av en ny minerallag som trädde i kraft 2010. Minerallagen reglerar allt som rör gruvindustrin och de mineraler som finns i berggrunden. Lagen tar fasta på att alla aktiviteter som utförs ska ta sociala hänsyn (såsom hälsa och säkerhet), miljöhänsyn och hållbarhetsperspektiv i betraktande. Dessutom hänvisar lagen till internationell och bästa möjliga praxis på området. Detta är i linje med den *Memorandum of Understanding* som avtalats med den nationella energistyrelsen i Kanada. Avtalet med Kanada är till för att utbyta erfarenheter mellan länderna och att bättre kunna tillvarata verksamheterna inom området. ”Bästa möjliga praxis” är fokus inom denna bransch när det gäller regler och procedurer.<sup>44</sup>

I januari 2013 döptes BMP om till *the Mineral License and Safety Authority* (MLSA). Uppgifterna har delats upp mellan *Departementet for Ehrverv, Råstoffer og Arbejdsmarked* och *Departementet for Miljø og Natur*. Miljöaspekterna tas om hand av en miljöbyrå för mineralverksamheter.<sup>45</sup>

## Valet 2013

Valet i mars 2013 förde in Grönland i en ny riktning. *Inuit Ataqatigiit* och *Demokraatit*, som suttit i ledningen under perioden 2009–2013 efterträddes av en ny koalition mellan *Siumut*, *Atassut* och ett nytt parti, *Partii Inuit*. Minerallagen från 2010 hade gett upphov till intensiva debatter. Lagen har anklagats för att ge utrymme för billigare arbetskraft och samtidigt möjligheter för multinationella bolag att göra investeringar i Grönland på ett enklare och mer förmånligt sätt. Enligt lagen är det möjligt för alla projekt som är värda över 5 miljarder danska kronor att kräva en licens från den grönländska regeringen. Samtidigt blir varje projekt tvunget att genomgå en miljöutvärdering och en social utvärdering.

---

43. Ackrén (2014b); Nuttall (2008).

44. *The Bureau of Minerals and Petroleum in Greenland*.

45. *Report to Inatsisartut on Mineral Resource Activities in 2013*.

Den mest kontroversiella aspekten har emellertid varit kring arbetskraften.<sup>46</sup> Danmarks och Grönlands dispyt angående arbetskraftspolitiken har haft sin grund i att Danmark fortfarande kontrollerar immigrationspolitiken. Lagen var ett av de heta diskussionsämnena under valkampanjen. *Inuit Ataqatigiit* och *Demokraatit* beskyldes också för att inte ha tagit inhemska ärenden i betraktande utan varit mest koncentrerade på externa relationer. *Siummut* ansåg att de multinationella bolagen inte hade pressats tillräckligt och att minerallagen var alltför vag i sina formuleringar gällande efterforskning och exploatering. *Siummut* ville att man skulle införa royalties och ändra skattesystemet inom råvaruindustrin. Ett annat ärende som partiet ville föra fram var att man nu var för brytning av uran på en nivå på 0,1 procent som en biprodukt då sällsynta jordarter skulle exploateras.<sup>47</sup>

Det nya partiet, *Partii Inuit*, som äntrade scenen i valet 2013, kan ses som ett nationalistiskt parti på vänsterflygeln. Partiet har koncentrerat sig kring språkfrågan och fick en hel del röster i valet. Resultatet var att *Siummut* vann med 42,8 procent och *Inuit Ataqatigiit* fick 34,4 procent av rösterna. *Inuit Ataqatigiit* gick tillbaka med hela 9 procent i förhållande till valet 2009. *Atassut* erhöll 8,1 procent av rösterna och det nya partiet, *Partii Inuit*, nådde hela 6,4 procent. *Demokraatit* gick också tillbaka i detta val och fick 6,2 procent av rösterna. Kandidatförbundet erhöll endast 1,1 procent. Röstdeltagande uppgick till 74,2 procent.<sup>48</sup>

Koalitionen som bildades för att sitta i regeringsställning under perioden 2013–2017 utgjordes av *Siummut* tillsammans med *Atassut* och *Partii Inuit* med *Inuit Ataqatigiit* och *Demokraatit* i oppositionsställning. Enligt koalitionsavtalet skulle nu de tre partierna ta upp kampen mot de ingångna licenserna och alla andra projekt som knackade på dörren. På den internationella agendan stod att öka Grönlands kompetens inom internationella relationer och utnyttja OCT- (*Overseas Countries and Territories*) rollen inom EU på ett bättre sätt. Handel med andra stater var också viktigt.<sup>49</sup> I oktober 2013 utträdde *Partii Inuit* från koalitionen, då partiet inte var överens med de övriga angående upphävandet av nolltoleransen för uranbrytning. *Siummut* och *Atassut* röstade för med knapp marginal för upphävandet. Ett annat resultat var att Hans Enoksen trädde ur *Siummut* och etablerade sitt eget parti, *Partii Naleraq*, detta på grund av uranomröstningen. Det nya partiet, *Partii*

---

46. World Elections, 2013.

47. Ibid.

48. Valg 2013.

49. Koalitionsaftale 2013–2017.

*Naleraq*, avser att arbeta för förbättringar i fiskerinäringen, bygdepolitik och de perifera områdenas situation.

Efter valet 2013 har hela världens blickar vänt mot Arktis, och särskilt Grönland. Diplomater från när och fjärran har besökt Grönland. Island har upprättat ett permanent konsulat och Storbritannien funderar på att göra detsamma. Arktiska frågor har varit på tapeten internationellt och har blivit en het potatis i förhållanden till andra länder.<sup>50</sup> Grönland arbetar också på att förbättra sina kontakter utomlands. Flera bilaterala avtal har träffats med Island, Färöarna, Kanada, Sydkorea och andra länder. Grönland är också på väg att öppna en representation i Washington D.C. enligt samma modell som redan finns i Köpenhamn och Bryssel.

### *Valet 2014*

Ett nytt val utlystes den 28 november 2014. Orsaken till detta extraordinära val var att det uppdagats skandaler kring Grönlands budget. Den före detta premiärministern Aleqa Hammond, *Siumut*, har använt över 106 000 danska kronor för eget bruk. Det har också framkommit att andra politiker använt sig av skattebetalarnas medel såsom Kuupik Kleist, *Inuit Ataqatigiit*. Detta har framkommit i en revision av "landskassen". Demonstrationer har visat sig vara ett effektivt medel mot politikernas förehavanden. Först protesterade människor emot Lars-Emil Johansens, *Siumut*, planer angående var den nya parlamentsbyggnaden skulle ligga. Valet av plats beskrevs i färggranna broschyrer som en arkitektfirma hade utarbetat. Planerna som utarbetats hade kostat upp mot tre miljoner danska kronor. Detta utlöste en första demonstration i kolonihamnen, där det var tänkt att den nya parlamentsbyggnaden skulle ligga. Demonstrationen arrangerades via facebook och ett hundratal människor samlades. Kommunen som skulle fatta det slutliga beslutet i saken backade på grund av protesterna. Sedan kom "Aleqa-skandalen", vilket ledde till ytterligare en demonstration, som samlade uppemot 1200 demonstranter just då höstens parlamentssamling skulle äga rum i oktober månad. Aleqa Hammond hade först tänkt ta ledigt från sitt arbete s k "orlov" men detta ledde till kaos, eftersom fyra ministrar avgick med omedelbar verkan, vilket i sin tur skapade ett politiskt vakuum.

---

50. Ackrén (2014b).

## *Partiernas syn på självstyrelse och utrikesfrågor*

I valet i november 2014 profilerade sig partierna litet olika i olika ärenden. *Siumut* framförde i sin valkampanj åsikten att Grönland i framtiden ska bli självständigt och självstyrelsen ses som ett steg i denna inriktning. Samtidigt önskar partiet att Grönland blir självbärande inom ekonomi, utbildning och andra områden.<sup>51</sup> Inom utrikespolitiken vill *Siumut* att Grönland blir mer synligt och aktivt engagerar sig i att försvara de egna intressena. Grönland ska ha diplomatiska förbindelser med alla grannländer och dessa ska stärkas med hjälp av utrikesrepresentationer. Grönland ska också vara aktivt i det Arktiska Rådet och samarbetet med EU ska utvidgas till att omfatta handel, matvaror, gruvdrift och energi. Enligt partiet ska Grönland också vara medlem i NATO. Kompetensområden som partiet vill att Grönland ska ta över under valperioden 2014–18 är bland annat utlänningslagstiftningen och immigrationsärenden samt luftfartsområdet.<sup>52</sup>

Enligt *Inuit Ataqatigiit* ska Grönland bli ekonomiskt och politiskt självständigt. Självständigheten ska bygga på hållbar utveckling och den ska också utvidgas till att gälla individerna i samhället. Samhället ska fostra individerna att ta ansvar för sig själva, för framtiden och för gemenskapen. Partiet är också klart emot atomvapen, kärnkraft och uranbrytning. Enligt partiet är Arktis en fredszon och ska så förbli. För *Inuit Ataqatigiit* är det också viktigt att Grönland har en talan i internationella sammanhang. Grönland ska aktivt delta i internationella förhandlingar och respektera de mänskliga rättigheterna samt kämpa för solidaritet och demokrati, vilka utgör partiets grundvärden.<sup>53</sup> Partiet vill se en sammanhängande kommunikation och infrastruktur där SAR- (*Search and Rescue*) beredskapen ska diskuteras med de ansvariga danska myndigheterna. Angående naturresurserna så ska alla storskaleprojekt ha en lokal förankring med medborgarinflytande i reell mening. Miljö och säkerhet ska gå före ekonomisk vinning. Partiet önskar också en folkomröstning kring uranfrågan.<sup>54</sup>

*Demokraatit* har i sitt partiprogram en önskan om att Grönland ska bli medlem i EU, men att detta ska diskuteras grundligt och att en folk-

---

51. Valg til Inatsisartut den 28. november 2014 – Sammenhold, tryghed og udvikling; <http://www.siumut2014.gl> (per den 12.11.2014).

52. Ibid.

53. *Inuit Ataqatigiit Kattuaffiat*, Princippprogram, daterat den 18 juni 2014; <http://www.ia.gl/da/inuit-ataqatigiit-principprogram-2014/> (per den 12.11.2014).

54. *Inuit Ataqatigiit*, Valg 2014; <http://www.ia.gl/> (per den 12.11.2014).

omröstning om saken bör vara avgörande i frågan om Grönland ska vara fullvärdig medlem eller fortfarande vara ett översjöiskt territorium. Partiet vill också fortsätta att ha goda kontakter till Danmark, även efter en möjlig separation med moderlandet. Enligt partiet kan självständighet uppnås med en hållbar ekonomi. Partiet vill också vara medlem i NATO i fortsättningen. Utrikespolitiskt anser partiet att det är Danmark som har det överordnade ansvaret i dessa ärenden, men att det är viktigt att Grönland blir hört och att man är aktiv i de redan existerande utrikesrelationerna, till exempel genom att delta aktivt i FNs generalförsamling, möten inom Nordiska rådet och the North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO). Partiet menar också att vid en eventuell självständighet är det fortfarande viktigt att samarbeta med Danmark och Färöarna inom dessa områden.<sup>55</sup>

*Atassut* önskar att samarbetet med Danmark utvecklas och utvidgas samt att Grönland samarbetar med andra länder. Det internationella samarbetet ska också stärkas och utvecklas. Partiet har framför allt koncentrerat sig på lokalpolitiska frågor och har därför inget uttömmande svar på frågor om självständighet eller utrikespolitiska ärenden.<sup>56</sup>

Det nya partiet *Partii Naleraq* har ännu inte någon klar ideologi om självstyrelsen eller självständigheten. Däremot har partiet uttalat sig för att Grönland bör samarbeta mer med andra länder än Danmark och att engelska blir viktigare att behärska, då Island bör ses som den närmaste samarbetspartnern. *Partii Inuit* är för självständighet, men har ingen direkt utrikespolitisk agenda. Eftersom *Partii Inuit* också endast använder det grönländska språket som medium är det ibland svårt att veta vad partiet står för.

Valresultatet i november 2014 visade än en gång tydligt att även om ett antal skandaler har förbundits med ett av de stora partierna, *Siumut*, så kunde partiet än en gång vinna, om än med andra personer vid makten, medan de skandalomsusade personerna inte ställde upp i valet. *Siumut* har en stark förankring längs med kusten, ute på landsbygden och i byar vilket oftast gynnar partiet vid valen. *Inuit Ataqatigiit* hämtar sina röster i Nuuk och i andra större städer bland den högt utbildade befolkningen. Resultatet blev dock jämnt mellan dessa traditionella partier: *Siumut* erhöll 34,3 procent av rösterna medan *IA* fick 33,2

---

55. *Demokraatit*, Partiprogram; <http://www.demokraatit.gl/da-dk/politik/partiprogram.aspx> (per den 12.11.2014).

56. *Atassut*, Målsättningar og planer for valgperioden 2014–2018; <http://www.atassut.gl/dal> (per den 12.11.2014).

procent av rösterna. *Demokraatit* gick framåt i detta val med hela 11,8 procent och det nya partiet, *Partii Naleraq*, erhöll hela 11,6 procent av rösterna. Förlorarna i detta val blev *Atassut* (6,5 %) och *Partii Inuit* (1,6 %).<sup>57</sup>

Den nya koalitionen för perioden 2014 – 2018 bildades mellan *Siumut*, *Atassut* och *Demokraatit*. De intressanta punkterna i det nya koalitionsavtalet med hänsyn till självstyrelsefrågan och utrikesärendena är följande: inom ramen för naturresursområdet hänvisas det till att följa de riktlinjer för säkerhet som ställts upp av the International Atomic Energy Agency (IAEA) och Euratom; man ska samarbeta för att Grönland ska få en självbärande ekonomi; utrikespolitiskt ska koalitionen arbeta för att säkra Grönlands talan i internationella relationer, redogörelse över användningen av Pituffik (Thule-basen) ska leda till nya förhandlingar omkring basen, samarbetet med EU ska stärkas, Grönland ska ha diplomatiska förbindelser med de närmaste grannarna och skapa strategiska relationer med dem, området för immigration ska övertas och luftfartsområdet bör vara i grönländska händer innan 2018.<sup>58</sup>

En annan utveckling som sker i skrivande stund är att bygga ett fängelse utanför flygfältet i Nuuk. Detta bygge kommer antagligen att vara ett led i ännu ett kompetensövertagande. Rättsväsendet är ett av de stora områdena som ännu ligger i Danmarks händer, men med ett nytt fängelse kan Grönland sedan inleda förhandlingar att också ta över detta område i framtiden. Det danska justitieministeriet har ansvaret för rättsväsendet i Grönland. Detta inkluderar kriminallagstiftningen, polisen och kriminalvården samt rättsskipningen. Domstolsmyndigheten i Grönland representeras av Grönlands landsrätt och kretsdomstolarna. Kretsdomstolarna fungerar som första och Grönlands landsrätt som andra instans.<sup>59</sup> Partierna har i sin valkampanj framfört följande inom detta område: *Siumut* skriver i sitt valkampanjhäfte att de vill se att anstaltsområdet blir hemtaget till Grönland och att man planerar för hur överföringen av området ska ske<sup>60</sup>. *Demokraatit* är för ett fängelsebygge, då kriminella gärningar som begåtts i Grönland bör sonas i samma land. Vidare menar partiet att polisväsendet kan tas över vid den tidpunkt då förhållandena är sådana att detta är möjligt (lönevill-

---

57. Valg 2014.

58. Koalitionsaftale 2014–2018: ”Fællesskab, tryghed og udvikling”.

59. Nyborg Lauritsen (2003).

60. *Valg til Intatsisartut den 28. november 2014 – Sammenhold, tryghed og udvikling*; <http://www.siumut2014.gl> (per den 12.11.2014).

kor och polisstationer ska vara i ordning), utöver detta vill partiet arbeta för att ta över rättsväsendet och reformera lagstiftningen på området<sup>61</sup>. De övriga partierna nämner inte något angående detta i sina valkampanjhäften, principprogram eller liknande.

## Konklusioner

Grönlands politiska utveckling har gått i rasande takt från koloni, självstyrelse och nu utvidgat självstyrelse. Samarbetet med Danmark har varit och är fortfarande viktigt. Kommissionerna och kommittéerna som tillsatts har alltid inkluderat både danska och grönländska representanter och diskussionerna har förts via de centrala kontakterna. Det går klart att säga att den nationsbildningsprocess som pågår är lika mycket ett danskt som ett grönländskt projekt och tiden får utvisa ifall Grönland så småningom tar det stora klivet in i en ny fas av självständighet, något som många partier önskar. Det finns dock klara politiska kopplingar mellan vissa grönländska och danska partier. Samarbetet på det politiska planet med systerpartier ses också som en naturlig del av det grönländska politiska landskapet. Vilken typ av självständighet eller suveränitet som Grönland står inför har inte analyserats i denna artikel, men den underliggande tendensen i utvecklingen som det ser ut idag är troligen en form av association med det nuvarande moderlandet. Utvecklingen har i alla fall skett i fredliga former och det kommer den säkert också att göra i framtiden. Grönlänningarna är av naturen ett fredligt folk, så några större konflikter kommer vi i alla fall inte att se i denna del av världen.

## Referenser

- Ackrén, Maria (2014a), "Grönland och Åland – Två skilda världar?", i Hovgaard, Gestur m fl (red.): *Vestnorden – nye roller i det internationale samfund* (Tórshavn: Faro University Press), ss. 52 – 71
- Ackrén, Maria (2014b), "Greenland's Electoral Results 1979–2013 – An Overview", *Grönlands kultur- og samfundsforskning 2013–14*, Bind 1, (Ilisimatusarfik/Forlaget Atuagkat), ss. 165 – 179.
- Ackrén, Maria and Jakobsen, Uffe (2014, *First View Article*), "Greenland as a Self-Governing Sub-National Territory in International Relations – Past, Current

---

61. *Demokraatit*, Partiprogram; <http://www.demokraatit.gl/da-dk/politik/partiprogram.aspx> (per den 12.11.2014).



- and Future Perspectives”, *Polar Record*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S003224741400028X>.
- Ackrén, Maria and Lindström, Bjarne (2012), “Autonomy Development, Irredentism and Secessionism in a Nordic Context”, *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 50, No. 4, ss. 494 – 511 (specialnummer).
- Alfredsson, Gudmundur (1982), “Greenland and the right to self-determination”, *Nordic Journal of International Law*, 51(1–2), ss. 39 – 43.
- Alfredsson, Gudmundur (2002), “Working Paper on Basic Choices under International Law”; [http://www.namminersorneq.gl/uk/uk\\_arbsgr4-3-01.htm](http://www.namminersorneq.gl/uk/uk_arbsgr4-3-01.htm) (per den 8 mars 2002).
- Atassut, Målsætninger og planer for valgperioden 2014–2018; <http://www.atassut.gl/da/> (per den 12.11.2014).
- Augustesen, Rasmus & Hansen, Krister (2011), *Det moderne Grønland – fra koloni til selvstyre* (Frederiksberg: Bogforlaget Frydenlund).
- Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen, marts 2003* (Nuuk: Grønlands Hjemmestyre).
- Demokraatit*, Partiprogram; <http://www.demokraatit.gl/da-dk/politik/partiprogram.aspx> (per den 12.11.2014).
- Dinstein, Yoram (1981), *Models of Autonomy* (New Brunswick: Transaction Books).
- Dyrendom Graugaard, Naja (2009), “National Identity in Greenland in the Age of Self-Government”, *Working Paper CSGP 09/5* (Trent University, Canada: Centre for the Critical Study of Global Power and Politics).
- Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press).
- Gál, Kinga (ed.) (2002), *Minority Governance in Europe* (Budapest: LGI Books).
- Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008*.
- Hannum, Hurst (1996), *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).
- Hansen, Klaus Georg (2014), “Greenlandic perspectives on offshore oil and gas activities – An illustration of changes in legitimacy related to democratic decision processes”, *Journal of Rural and Community Development*, Vol. 9, No. 1, ss. 134 – 154.
- Inatsisartutvalgboq 4 april 1979; <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Indenrigsafdeling/Valgboeger/Inatsisartutvalgboq%204%20april%201979DK.pdf> (per den 17 oktober 2013).
- Inuit Ataatigiit*, Valg 2014; <http://www.ia.gl/> (per den 12.11.2014).
- Inuit Ataatigiit Kattuaffiat*, Principprogram, daterat den 18 juni 2014; <http://www.ia.gl/da/inuit-ataatigiit-principprogram-2014/> (per den 12.11.2014).

- Koalitionsaftale 2013–2017: “Et samlet land – et samlet folk”; [http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyrel/](http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyrel/(tillgængligt)) (tillgængligt).
- Koalitionsaftale 2014–2018: ”Fællesskab, tryghed og udvikling”; [http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Koalitionsaftaler/SIUMUT\\_DEMOKRAATIT\\_ATASSUT\\_Isumaqatigiissut%20atuuttoq\\_04122014\\_dk\\_endelig.pdf](http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Koalitionsaftaler/SIUMUT_DEMOKRAATIT_ATASSUT_Isumaqatigiissut%20atuuttoq_04122014_dk_endelig.pdf)
- Lâm, Maivân C. (2007), “Minorities and Indigenous Peoples” i Weiss, Thomas G. & Daws, Sam (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations* (Oxford: Oxford University Press), ss. 525 – 538.
- Loukacheva, Nathalia (2007), *The Arctic promise: legal and political autonomy of Greenland and Nunavut* (Toronto: University of Toronto Press).
- Lov om Grønlands Selvstyre*, Udgivet den 13. juni 2009, Lovtidende A 2009, nr. 473.
- Lyck, Lise (1986), *Grønlands økonomi – og relationerne til Danmark* (Danmark: Akademisk Forlag).
- Lyck, Lise (1997), “The Small Nordic Jurisdictions”, *Working Papers 1997:1* (Copenhagen: NordREFO).
- Lyck, Lise (1998), *Valg og politik i Grønland med fokus på bæredygtighed* (København: Nordic Press).
- Nuttall, Mark (2008), ”Self-Rule in Greenland – Towards the World’s First Independent Inuit State?”, *Indigenous Affairs 3–4/2008*.
- Nyborg Lauritsen Annemette (2003), ”Et socialt eksperiment – Empirisk analyse af den grønlandske kriminallovs virkninger i det nutidige grønlandske samfund”, Integreret speciale ved Roskilde Universitetscenter, juni 2003.
- Report to Inatsisartut on Mineral Resource Activities in 2013: Annual Report 2013*. Naalakkersuisut – Government of Greenland; [http://www.govmin.gl/images/stories/about\\_bmp/publications/R%C3%A5stofrede%C3%B8relse%20UK%2028-februar%202014.pdf](http://www.govmin.gl/images/stories/about_bmp/publications/R%C3%A5stofrede%C3%B8relse%20UK%2028-februar%202014.pdf) (tillgængligt).
- Seymour, Michel (2011), “Internal Self-Determination and Secession” i Pavković, Aleksandar and Radan, Peter (eds.); *The Ashgate Research Companion to Secession* (England and USA: Ashgate), ss. 385 – 397.
- Skydsbjerg, Henrik (1999), *Grønland 20 år med hjemmestyre* (Nuuk: Forlaget Atuagkat).
- The Bureau of Minerals and Petroleum*; <http://naalakkersuisut.gl/dal/Naalakkersuisut/Departementer/> (tillgængligt).
- Valg til Inatsisartut den 28. november 2014 – Sammenhold, tryghed og udvikling*; <http://www.siumut2014.gl> (per den 12.11.2014).
- Valg til Landstinget 1979*; <http://www.stat.gl/> (per den 17.10.2013).
- Valg 2013*; <http://www.valg.gl/> (per den 26.10.2013).
- Valg 2014*; <http://www.valg.gl/> (per den 25.02.2015).
- World Elections, 2013*; <http://welections.wordpress.com/category/denmark/greenland/> (per den 26.10.2013).

# KAPITEL 7

## Danmarks rolle i Grønlands emanciperingsproces: Formynder eller fredsaktør?

*Tove H. Malloy*

### Indledning

DANMARKS ROLLE SOM overherre i Grønland har ændret karakter flere gange siden besiddelsen tilfaldt Danmark. Hvor man i flere århundrede antog rollen som koloniherre, har Danmarks rolle i anden halvdel af det tyvende århundrede gennemgået en særegen og til tider drastisk forandring – en forandring der er gået fra at være drevet af interne forhold til i høj grad at være dikteret af eksterne, internationale sikkerheds- og menneskerettighedsforhold. Fokus i dette kapitel er Danmarks rolle i udviklingen af efterkrigstidens Grønland. Der lægges speciel vægt på Danmarks holdninger og gerninger i visse krisespørgsmål, såsom Grønlands politiske deltagelse i Rigsfællesskabet, herunder retten til repræsentation, samt de til tider betændte forhold til den Europæiske Union (EU), USA og de Forenede Nationer (FN). Metodisk følges en neo-institutionel tilgang til emnet.<sup>1</sup> Der søges fremkaldt et billede af den danske politiske proces gennem en udredning af formelle politiske institutioners og ikke-regeringsaktørers adfærd og meninger fremsat i den politiske debat og det sociale rum. Det sociale rum defineres her som normer og institutioner af relevans for udformningen af efterkrigspolitikken.<sup>2</sup> Der undersøges holdninger og gerninger hos relevante danske aktører, såsom statsmænd/-kvinder, politikere, ministerier,

---

1. Rhodes (1995).

2. Sørensen og Torfing (2007), ss. 1 – 21.

styrelser, diplomati, Grønlandskendere og pressen, idet disse anses for at agere på baggrund af en vis autonomi. Håbet er at fremkalde et diskursanalytisk, kompleks men dynamisk billede af processerne.<sup>3</sup> Selvom overordnede teoretiske fredsperspektiver ligger til grund for dette samlingsværk, er det teorier om nykolonisering, afhængighedsteorier<sup>4</sup> og den ”gode” koloniherre, der leder den specifikke undersøgelse.<sup>5</sup>

Ejerskabet af Grønland (såvel som Færøerne og Island) går tilbage til den dansk-norske Kalmarunion, der varede fra 1397 til 1523. Norge indbragte sine kolonier i Unionen, og efter Unionens opløsning i 1523 forblev Island, Færøerne og Grønland under dansk administration. Ved Kiel-freden 1814, hvor Danmark måtte afstå Norge til Sverige, blev de tre besiddelser internationalt tilkendt Danmark. Til forskel fra Færøerne og Grønland lykkedes det dog Island allerede i 1904 at få hjemmestyre, og under anden verdenskrig, hvor Island først var besat af England og senere af USA, erklærede Island sig efter en folkeafstemning i 1944 selvstændig. Færøerne og Grønland måtte til gengæld gennemgå en længere proces før de kunne få hjemmestyre. Og selv om Grønland siden 2009 nyder større selvbestemmelse end Færøerne, så var Færøerne først til at få gennemtrumfet hjemmestyre.

Grønlands længere vej til hjemmestyre skyldtes blandt andet at det har været et beskyttet territorium afskåret fra resten af verden under dansk koloniherrredømme. Danmark havde siden 1815 ført traditionel kolonipolitik, men efter århundredeskiftet stillede den grønlandske elite krav om bedre forhold.<sup>6</sup> For eliten var modernisering og integrering i Europa vigtig, og det betød på det tidspunkt opgradering af det danske sprog og læren om den moderne verden. I den første halvdel af det tyvende århundrede opnåede man således en del ændringer for så vidt angår skolevæsenet, kirken og dobbelt retsvæsen. Udviklingen var dog klart dirigeret fra København.

Rent udviklingsmæssigt udvidedes den grønlandske fiskerisektor i de første år efter århundredeskiftet. Det blev set som en del af moderniseringen af Grønland fra at være en ren fangernation til at være en fiskeri-

---

3. Torfing (1999).

4. Nykolonisering blev blandt andet defineret af den afrikanske statsmand fra Ghana, Kwame Nkrumah men er fagligt beskrevet af en række tænkere i det 20. århundrede. Mest kendt er Edward Saids argumenter fremsat i bogen *Orientalism* fra 1978.

5. Velment kolonisering blev først beskrevet af den britiske filosof John Stuart Mill og er fornyligt blevet genfortolket af den britiske økonom Niall Ferguson (2003).

6. Se f.eks. Sørensen (2007).

nation. Modernisering blev dog ikke gennemført konsekvent, idet man ikke åbnede for international samhandel – det mente man i København ville være forbundet med for stor risici for grønlænderne og Grønlands muligheder for at udvikle sig til et moderne samfund. Danmark bibeholdt således monopolet for Grønland frem til 1950.

Grønland havde siden 1908 været under dansk administration som et amt med to Landsråd ledet af udsendte landsfogeder, der stod for de overordnede relationer til Københavns Grønlandsadministration. Under anden verdenskrig overtog de to landsfogeder styret af Grønlands affærer, især forbindelserne til USA og etableringen af de amerikanske baser på øen.<sup>7</sup> Efter krigens afslutning blev der hurtigt etableret forbindelse til Danmark igen, og den grønlandske elite erklærede et utvetydigt ønske om at forblive i det danske Rigsfællesskab. Dette ændrede sig dog radikalt, da Danmark søgte om optagelse i Det Europæiske Økonomiske Fællesskaber (EØF). Efter adskillige kommissioner og en del tovtækkeri opnåede Grønland status som hjemmestyre i 1979. Efter den Kolde Krigs ophør og den dalende strategiske betydning i forsvarssammenhæng blev Grønland i 2009 tilkendt selvstyre og anerkendt af Danmark som et oprindeligt folk med ret til selvbestemmelse.

## Institutionel tilpasning efter krigen

På grund af de store forandringer på Grønland under anden verdenskrig, og ikke mindst den forsvarsstrategiske betydning efter krigen, opstod der et behov for ikke blot at tage de nødvendige politiske beslutninger om, hvordan Danmark skulle forholde sig, men også et behov for at tilpasse centraladministrationen i København til de nye forhold. I årene op til krigen var forvaltningen af de to besiddelser blevet underlagt statsministeriet. Grønlandske anliggender havde fra 1776 til 1912 været administreret af Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH), som placerede inspektører til overvågning af kolonierne på vestkysten.<sup>8</sup> I 1912 oprettedes Grønlands Styrelse som et departement med en direktør i København og inspektører udstationeret på Grønland.<sup>9</sup> Disse blev senere erstattet af landsfogeder. I 1929 blev Styrelsen flyttet fra Indenrigsministeriet til Statsministeriet.<sup>10</sup> Den daglige administration blev således varetaget ministerielt, inklusive handelen og KGH,

---

7. Se bl a Lidegaard (1996).

8. Ved Styrelsesloven af 1908 blev handel og administration adskilt.

9. Heinrich (2010)

10. Lov om Grønlands Styrelse (1933) Se også Jensen (1992), ss 171 – 177.

som fra 1929 sorterede herunder.<sup>11</sup> På Grønland implementeredes administrationen fortsat via de to Landsråd, en for Sydgrønland og en for Nordgrønland.<sup>12</sup> Derudover var Grønland interesseområde for Rigsdagens Grønlandsudvalg, der var blevet oprettet i 1925.<sup>13</sup> Der havde i årene op til anden verdenskrig dannet sig en general opfattelse, at administrationen af Grønland burde moderniseres, og en kommission var netop i gang med forhandlinger herom, da krigen brød ud. I dette afsnit gennemgås ganske kort forløbet for Grønland for så vidt angår genetableringen af danske juridiske og politiske kompetenceinstitutioner i Danmark og på Grønland efter anden verdenskrig.

Da opgaverne pressede sig på efter anden verdenskrig nedsatte den danske statsminister i 1946 en kommission, der skulle foreslå forbedringer til den ordning der forelå i Styrelsesloven af 1925.<sup>14</sup> Kommissionens betænkning fremlagde en del ændringer på visse ressortområder, men foreslog ikke nævneværdige politiske tiltag. Den imødekom således ikke et grønlandsk ønske om at sammenlægge de to Landsråd til én centraladministration i Nuuk. Det førte til en del offentlig kritik, ikke mindst vedrørende manglende forståelse for Grønlands tilstand som et tilbagestående og fattigt område.<sup>15</sup> Statsministeren nedsatte derfor endnu en kommission med det formål for øje at se gennemgribende på Danmarks Grønlandspolitik og foreslå ændringer.

Den såkaldte G-50, eller Den store Grønlandskommission, blev konstitueret i 1948 og barslede med historiens nok største betænkning om Danmarks fremtidige Grønlandspolitik i 1950. Seks rapporter fremlagde en totalreovering af Danmarks Grønlandspolitik. Betænkningen indeholdt dog ikke et forslag om at sikre Grønland sæde i Folketinget – det overlod man til den igangværende forfatningskommission, som bl a resulterede i at Grønland med vedtagelsen af Grundloven af 1953 fik to repræsentanter i Folketinget.<sup>16</sup> Grundloven af 1953 blev således

---

11. Se Lov (Nr. 134-1925) om Grønlands Styrelse (1925).

12. Disse landsråd blev konstitueret i 1911.

13. Oprettet som et stående udvalg i forbindelse med vedtagelsen af Styrelsesloven af 1925. Udvalget bestod af fire medlemmer fra Landstinget og fire medlemmer fra Folketinget. Fra 1953 blev det til Folketingets Grønlandsudvalg bestående af 10 medlemmer, heraf to valgt på Grønland. I 1964 blev det erstattet af Grønlandsrådet.

14. Se Sørensen (2007), s. 92 ff.

15. Ibid.

16. For en detaljeret beskrivelse af arbejdet i kommissionen og ikke mindst modstridende holdninger omkring integrationspolitik eller selvbestemmelse for Grønland, se Beukel, Jensen og Rytter (2010).

den officielle afslutning på Danmarks herredømme som kolonimagt i Grønland. Lovforslaget med baggrund i G-50 betænkningen gik hurtigt gennem behandlingsprocessen i Rigsdagen og blev vedtaget med meget få nej-stemmer. Grønland fik også to repræsentanter i Rigsdagens Grønlandsudvalg. På Grønland fik man endeligt ønsket om et centralt Landsråd opfyldt. Dette blev ligestillet med de danske kommuner og ledet af en Landshøvding i Nuuk. Endvidere blev en række juridiske ændringer indført,<sup>17</sup> og implementeringen af reformen af 1950 gik hurtigt i gang. Grønlands Styrelse blev omdannet til et departement under Statsministeriet, og embedsmandsværket udklækkede de love, der skulle stadfæste Grønlands nye ligestilling inden for Rigsfællesskabet.

I 1955 var opgaverne blevet så omfangsrige, at Grønland fik sit eget ministerium i den danske centraladministration, Ministeriet for Grønland. Ministeriets primære opgave var at implementere de store anlægsarbejder forudset i G-50 betænkningen. Der var således blevet oprettet et teknisk direktorat i 1950, Grønlands Tekniske Organisation (GTO). Tillige var der allerede i 1946 oprettet et geologisk forskningscenter, Grønlands Geologiske Undersøgelse (GGU), som stod for at undersøge mulighederne for udvikling af Grønlands råstoffer. Alle beslutninger omkring Grønlands udviklingsprojekter blev taget i København på ministerielt niveau af embedsmænd. Denne afmagt vedrørende egne forhold begyndte at komme til kende i den grønlandske debat i slutningen af 1950erne. Man følte ikke at Grønlands udvikling nød bevågenhed i Danmark, især ikke i Folketinget. Landsrådet opfordrede derfor i 1960 Folketinget til at tage en generel debat om Grønlands udvikling. I stedet for en debat blev grønlænderne imidlertid henvist til Folketingets Grønlandsudvalg, som besluttede at nedsætte endnu en kommission.

G-60 udvalget blev nedsat i 1960 og arbejdede i fire år på en betænkning, men havde dog beføjelse til at udstede delbetænkninger undervejs. Formålet med udvalget var som G-50 udvalget at se på de politiske, økonomiske og administrative forhold i Grønland og udmønte dette i strategiske anbefalinger. Det alt overskyggende emne blev dog lønmæssig ligestilling mellem danske udstationerede og grønlændere. Af samme grund blev udvalget ofte kaldt lønforhandlingsudvalget blandt grønlændere. Der blev dog ikke foretaget særlige ændringer på ligestillingsområdet (se også nedenfor). De fleste anbefalinger omhandlede handel og industriområderne og en tiårsplan blev udarbejdet. På den politiske og administrative front ønskede grønlænderne, at en række

---

17. Parallelsystemet blev afskaffet og Grønland fik sit eget lovsystem.

beslutningsprocedurer skulle flyttes fra Ministeriet for Grønland til ressortministerier eller til Grønland. Denne proces var allerede påbegyndt og blev videreført for en del ressortområder. Man fastholdt dog de to store direktorater, GTO og GGU men tilbød grønlænderne plads i bestyrelserne. Grønlandsudvalget i Folketinget blev nedlagt og erstattet med Grønlandsrådet, som havde lige danske og grønlandske medlemmer. I Grønland blev Landsrådet bemyndiget til at vælge sin egen formand og oprette et sekretariat.

Selvom betænkningen fulgte den samme linie som i G-50 betænkningen blev der dog lagt op til langt større tiltag, også økonomisk. Dette sættes i forbindelse med den voksende politisk forståelse for større udvikling i tilbagestående lande, som de tidligere kolonier, der nu var blevet selvstændige. I den danske befolkning og blandt en ny generation af grønlændere, som var blevet uddannet i Danmark, sås resultaterne af G-60 dog i et noget mere negativt lys. Resten af 1960erne og begyndelsen af 1970erne så store strømninger i den offentlige debat, men ingen ændringer i de institutionelle rammer for Grønlands medlemskab af Rigsfællesskabet.

I 1972 tog man dog skridtet til det som i 1979 blev til Grønlands Hjemmestyre og helt nye rammer for forvaltningen af Danmarks forhold til Grønland.<sup>18</sup> Flere forhold havde bragt situationen til dette punkt, bl a Danmarks ansøgning om optagelse i EØF og uenighed om rettighederne til mineraler i Grønlands undergrund (se yderligere nedenfor). Et Hjemmestyreudvalg var i 1972 blevet nedsat af Ministeren for Grønland med det formål at se på større medbestemmelse for Grønlands Landsråd. Udvalget, der var 100% grønlandsk, konkluderede at der snarest muligt skulle tilvejebringes formelle rammer for en hjemmestyreordning for Grønland inden for Rigsfællesskabet. En dansk-grønlandsk kommission blev etableret i 1975 med de nævnte befojelser. I 1978 afgav Hjemmestyrekommision sin betænkning bilagt forslag til en hjemmestyrelov og tilhørende følgelove. Dette blev kort efter vedtaget i uændret ordlyd og næsten enstemmigt af Folketinget og sendt til folkeafstemning i Grønland, der godkendte det med 70,1% af de afgivne stemmer.<sup>19</sup>

Med indførelse af Hjemmestyret i maj 1979 nedlagdes Grønlandsrådet og et Dansk-Grønlandsk Fællesråd blev oprettet primært med det for øje at behandle sager om udvinding af Grønlands råstoffer. I tilfælde af fortolkningstvister skulle et specielt nævn nedsættes bestående af dan-

---

18. Se Foighel (1979).

19. Stemmeprocenten var på 63,3%.



ske og grønlandske politiske repræsentanter samt repræsentanter fra dommerstanden. I Grønland blev hjemmestyreopgaverne overtaget af Grønlands Landsting og et Landsstyre udpeget af Landstinget.<sup>20</sup> Ved en regeringsrokade i 1987, nedlagdes Ministeriet for Grønland i København, og Grønland blev igen underlagt Statsministeriet som overordnet myndighed.<sup>21</sup> Ressortministerierne tog sig dog af alle for deres ministerium relevante sager. En Rigsombudsperson udpeget af Statsministeriet fungerede som bindeledet mellem Danmark og Grønland, og et permanent Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi blev nedsat under Statsministeriet. Udvalgets opgave var at følge den økonomiske udvikling i Grønland og afgive beretninger herom til Statsministeren og til Grønlands Landsstyre. Endvidere blev der oprettet et repræsentationskontor for Landsstyret i København.

Igennem de næste tyve år forestod overdragelsen af samtlige sagsområder til Hjemmestyret. Der opstod derefter et ønske om en udredning om overdragelse af videre beføjelser fra Danmark til Grønland samt opnåelse af klare linier omkring Grønlands status i Rigsheden.<sup>22</sup> Grønlands Landsstyre nedsatte derfor i 1999–2000 en intern selvstyrekommission, der skulle fremkomme med et forslag til den danske regering om et videre forløb. Efter enighed med den danske statsminister etableredes i 2004 en dansk-grønlandsk selvstyrekommission med den primære opgave at udgive en betænkning om en selvstyreordning for Grønland indenfor Grundlovens rammer. Betænkningen skulle også udrede en række spørgsmål relateret til Grønlands status og beføjelser, inklusive folkeretten, ikke mindst FN-konventioner og oprindelige folks rettigheder, nye myndigheder, økonomi og erhvervsudvikling, udenrigsanliggender, rigssamarbejdet, sprog, og retten til selvstændighed. I maj 2008 blev betænkningen overdraget til de to regeringsledere. I november samme år afholdtes en vejledende folkeafstemning i Grønland, der med 75% flertal og en stemmedeltagelse på 72% godkendte indførelsen af selvstyre på Grønland. Den 21. juni 2009 blev Grønland selvstyrende, og Hjemmestyret ophørte.<sup>23</sup>

---

20. For nærmere beskrivelse af Hjemmestyrets kompetencer, se kapitel af Markku Suksi

21. Se ”Vejledning om behandling af sager vedrørende Grønland (2001). og om retningslinier for ministeriers og styrelser forhold til Grønland.”

22. I forbindelse med Hjemmestyreordningens ikrafttræden besluttedes det at ændre terminologi således at ordningen fik samme ordlyd som den færøske Hjemmestyreordning.

23. Se Lov om Grønlands Selvstyre af 12. juni 2009. For kompetencer under loven, se kapitel af Markku Suksi.

Man blev enig om at opretholde Rigsombudseembedet uden at dette er medtaget i Selvstyreloven. Ifølge Statsministeriets Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Grønland skal Rigsombudspersonen bistå Selvstyret med relationerne til Danmark.<sup>24</sup> Ligeledes opretholdt man nævnsordningen i forbindelse med tvister og afgørelse af tvivlsspørgsmål. Grønland er siden 2013 også genstand for den årlig forespørgselsdebat om Rigsfællesskabet i Folketinget ligesom Grønland deltager i det årlige rigsmøde.

## Modernister og traditionalister

Grønland havde indtil anden verdenskrig været et lukket land for omverdenen, inklusive den danske befolkning. Indrejse var forbeholdt personer med ærinde i landet, og journalister havde således ikke haft mulighed for at komme tættere på den danske koloni. Disse forhold ændrede sig efter krigen. Ikke mindst fordi Grønlænderne under krigen havde haft udpræget omgang med udlændinge, især amerikanere, og derigennem havde oplevet økonomisk fremgang, men også fordi Grønland nu vækkede større geopolitiske interesse, især i USA, men også i FN.

Mediernes medvirken i processerne omkring Danmarks efterkrigstidspolitik skal heller ikke undervurderes. Journalister begyndte at interessere sig for Grønland og de foretog oftere længere rejser i Grønland, hvor de havde mulighed for at danne sig realistiske indtryk om forholdene på øen. Oftest var det fattigdom, sygdom og alkoholisme de skrev hjem om – et billede der hurtigt manede den naive forestilling om de smilende og glade eskimoer i jorden. Senere blev det også emner som racediskriminering og undertrykkelse der blev nævnt. Sådanne rapporter vækkede solidariteten blandt den danske befolkning. Der var således ingen vej tilbage for den danske regering efter krigen. Man kunne ikke længere svøbe Grønland ind i en stagneret og patroniserende politik. Grønlands udvikling og status skulle tildeles en vigtigere plads i dansk politik og regeringsførelse.

Selvom der helt klart fra dansk side var intentioner om at holde en integrationslinie, d v s indlemmelse af Grønland i Rigsfællesskabet, var der delte meninger om metoden.<sup>25</sup> Der var to politiske lejre, som dominerede. På den ene side stod ”modernisterne”, som ønskede at Grønland blev moderniseret, så øen kunne deltage på lige fod i det danske Rigsfællesskab. På den anden side stod ”traditionalisterne”, som men-

---

24. Se Vejledning nr. 58 (2012).

25. Se Beukel, Jensen og Rytter (2010).

te at man skulle videreføre de hidtidige metoder omend med en mere human tilgang til de sociale områder. Der var derfor lagt op til en omstillingsproces influeret af både hjemlige og internationale strømninger, konfronteret med meget komplekse problemstillinger, som ikke nødvendigvis lovede en stille sejlads.

## Politisk repræsentation i Rigsdagen efter krigen

Den første prøve kom allerede i dagene umiddelbart efter krigens afslutning. De første forhandlinger om reformer og opdatering af regeringsførelse både i Grønland og i København foregik i begyndelsen af 1946. Fra grønlandsk side var der et klart ønske om en permanent forbindelse til det danske politiske system gennem repræsentation i Rigsdagens Grønlandsudvalg, der som bekendt på daværende tidspunkt ikke havde nogen grønlandske medlemmer. Dette ønske blev mødt med stor skepsis under forhandlinger.<sup>26</sup> Dels mente man, at det praktisk var umuligt, idet Udvalgte ofte mødtes ugentligt, hvilket ville betyde at grønlandske medlemmer skulle bo i Danmark og derved miste forbindelse til deres kredse i Grønland. Og dels blev det også fremført, at Udvalget henlå under Rigsdagen og kun medlemmer af Rigsdagen kunne udpeges. Grønlænderne måtte derfor rejse hjem med uforudrettet sag.

I 1948 behandlede Grønlandsudvalget en række sager omkring den økonomiske udvikling på Grønland, især indenfor fiskerisektoren. Et medlem af Rigsdagen, Hermod Lannung (Radikale Venstre), som også var Danmarks repræsentant i FN's komite for afkolonisering, tilførte debatten et forslag udarbejdet på baggrund af Danmarks lidt ubehagelig situation i FN, hvor afkoloniseringsdiskursen allerede var godt i gang (se nedenfor). Lannung foreslog, at Statsministeren skulle tilbyde Grønland politisk ligestilling indenfor Rigsfællesskabet gennem repræsentation i Rigsdagen. Forslaget vandt støtte i Rigsdagen, og Statsministeren tilbød ordningen til medlemmerne af de to Landsråd i Grønland.<sup>27</sup> De grønlandske Landsrådsmedlemmer afviste imidlertid tilbuddet, idet der kun var tilbudt én repræsentant.<sup>28</sup> At tilbyde én repræsentant var naturlig-

---

26. Se Sørensen (2007), ss 86 – 87.

27. *Ibid.*, s. 100.

28. Der hersker til den dag i dag uklarhed om, hvor mange repræsentanter Statsministeren tilbød grønslænderne. Ifølge Statsministerens egne notater tilbød han et ikke fastlagt antal repræsentanter, altså mere end en, hvorimod Landsrådenes egne notater indikerer, at Statsministeren tilbød én repræsentant i Rigsdagen. Om der var tale om en misforståelse skal stå uvist. Om der var tale om en misforståelse står uvist hen.

vis dårlig situationsfornemmelse, idet Færøerne havde to, baseret på en befolkning på nogenlunde samme størrelse som Grønlands. I stedet bad de grønlandske Landsråd om repræsentation i Grønlandsudvalget, og med G-50 betænkningen opnåede grønlænderne dette.

Situationen løste dog ikke Danmarks prækære problem i FN, nemlig at man blev rubriceret sammen med de store kolonimagter, som ikke ønskede at give uafhængighed til kolonierne. Det søgte man løst via den såkaldte integrationsstrategi, indlemmelse af Grønland i Grundloven. Da der sideløbende med G-50 kommissionen var en forfatningskommission i arbejde, og eftersom regeringen havde dårlig erfaring med grønlændernes reaktion in 1948 valgte man at overgive spørgsmålet om repræsentation til forfatningskommissionen. Dette blev allerede i 1949 kommunikeret til Landsrådene i Grønland som modtog nyheden positivt. I 1952 forelagdes det relevante afsnit af grundlovsudkastet for grønlænderne, som med det samme accepterede forslaget. Med Grundloven af 1953 fik Grønland lovfæstet to repræsentanter i det nye Folketing<sup>29</sup> tilligemed den forfatningsmæssige ligestilling som integreret amt i Rigsfællesskabet. Paradoksalt nok løste dette ikke Danmarks problemer i FN, fordi Grundloven blev kun sat til folkeafstemning i Danmark – et forhold som ikke blev mødt positivt i FN-regi (se nedenfor).

## Ligestilling og fødestedskriteriet

Efter den komplekse og noget kontroversielle sagsbehandling af Grønlands politiske repræsentation i Rigsdagen skulle man mene, at den danske regering havde lært af sine fejltager. Og selvom man med Grundlovens vedtagelse havde sikret Grønland og alle borgere bosiddende på Grønland ligestilling både indenfor Rigsfællesskabet og civilretligt, så opstod der igen store gnidninger, da man skulle reformere i forbindelse med G-60 kommissionens betænkning. Denne gang var det det civile spørgsmål, der gav anledning til konflikt. Det store spørgsmål gik på lønmæssig ligestilling mellem udsendte danskere og grønlændere. På daværende tidspunkt lå uddannede grønlændere i administrationen 25% under danskernes lønniveau, og i den private sektor var forskellen endnu større.<sup>30</sup> Det var fødestedskriteriet der fastlag-

---

29. Landstinget blev afskaffet med Grundloven af 1953 og derfor også betegnelsen Rigsdagen.

30. Sørensen (2007), s. 127.

de en ansats løn. Problemet havde været diskuteret også i forbindelse med G-50 kommissionen uden at man var nået til en løsning.

Problemet var ikke uden kompleksitet, idet omstillingen til en åben markedsøkonomi, hvor privatinitiativer skal påskønnes og lønninger lægges i forhold til produktivitet, ikke var så ligetil i Grønland. KGH mente, at ligestilling ville betyde et stort tilbageskridt for Grønlands private sektor, også selvom skatteindtægterne ville stige. I den offentlige sektor ville det betyde, at man skulle nedskrive de udsendtes landetillæg. Det kunne betyde, at det ville være svært at få dansk arbejdskraft til Grønland. Endvidere var de generelle lønninger i de traditionelle erhverv, som fiskeri, for lave til at betale markedspriser for brugsgoder, hvorfor Danmark var nødt til at subsidiere mange dagligvarer. Da G-60 betænkningen forelå indeholdt den et kompleks forslag om "normalisering" mellem udsendte og grønlandske offentlige ansatte, så de nærmede sig ligestilling, hvorimod opgraderingen for privatansatte grønlandere var for lav til at udligne forskellen. Og det til trods for at man i Grundloven havde lovet ligestilling for alle danske statsborgeren uanset fødested.

Betænkningen mødte stor modstand især i medierne, som kaldte den manglende ligestilling for racediskrimination. Fødestedskriteriet resulterede i, at mange grønlandere forblev andenrangsborgere i deres eget land. For den nye generation af grønlandere var det en svær pille at sluge. Det førte sågar til demonstrationer både på Grønland og i København. Forslag til afskaffelse af fødestedskriteriet blev også fremlagt i den offentlige debat, og en folkeafstemning blev foreslået som en mulighed for at vælge mellem fødestedskriteriet eller indførelse af skatteopkrævning. Problemet forblev låst lige meget hvor stærk ideologien stod. Og det fæstnede sig så stærkt i det dansk-grønlandske forhold, at det kom til at danne grobund for nationalisme og tanker om selvstændighed.

## **Danmarks ansøgning til EØF og det efterfølgende forhold til EU**

Og fremtiden bød kort efter på sager, der kom til at bidrage til de voksende nationale følelser på Grønland. I 1967 ansøgte Danmark om optagelse i EØF. Forhandlingerne afsluttedes i december 1971, og medlemskabet blev sendt til folkeafstemning i Danmark og Grønland i oktober 1972. Færøerne havde allerede vedtaget i Lagtinget ikke at følge Danmark in i EØF, og den beslutning blev ikke lagt ud til færingerne. Ved afstemningen om ansøgningen i Folketinget havde de to grønlandske

medlemmer stemt for forslaget, og i Landsrådet blev man efter en kort diskussion enige om at følge Danmark ind i EØF med visse forbehold for så vidt angik fiskeri og etablering af virksomhed på Grønland. Det danske tilskud til det grønlandske budget måtte heller ikke anfægtes.

Imidlertid skete der i perioden mellem 1967 og folkeafstemningen i 1972 en udskiftning i eliten i Grønland – den yngre generation af politikere var nu blevet valgt ind både i Landsrådet og Folketinget, og de havde et andet syn på Grønlands deltagelse i EØF. De startede med at foreslå deltagelse af en grønlandsk repræsentant under forhandlingerne i Bruxelles. Men grønlandsk deltagelse blev først aktuel under de afsluttende forhandlinger. På det tidspunkt havde de unge politikere dog besluttet, at Grønland ikke skulle følge Danmark in i EØF. De begyndte derfor at arbejde for et nej ved den kommende afstemning, ligesom de foreslog en separat folkeafstemning. Og med separat mente de både en anden dato end den danske afstemning og en separat optælling. Dette blev dog afvist af regeringens juridiske eksperter som værende forfatningsstridigt. Ikke overraskende førte denne afvisning til endnu større modstand blandt den unge, grønlandske elite, og allerede inden folkeafstemningen løb ad stablen den 2. oktober 1972 havde Landsrådet diskuteret muligheden for nedsættelse af en grønlandsk hjemmestyrekommission. Afstemningsresultatet blev et klart ja i Danmark og et klinende nej i Grønland, hvor 70,8% havde stemt imod. Danmark havde mistet grebet om sin grønlandspolitik, eller man kunne sige, Danmark valgte Europa til og Grønland fra.

Danmarks EØF-medlemskab blev som sagt optakten til Grønlands hjemmestyre, men det dansk-grønlandske samarbejde omkring EU har dog siden udviklet sig til et modent forhold, der respekterer Grønlands selvbestemmelse. Selvom grønlænderne leverede et rungende nej ved folkeafstemningen om Danmarks medlemskab af EØF måtte de alligevel følge med ind i Fællesskabet, da Danmark blev medlem pr. 1. januar 1973. Til forskel for Færøerne, som havde hjemmestyre og derfor selvbestemmelse, måtte Grønland indrette sig som ethvert andet amt. Ved det første danske valg til Europaparlamentet (EP) i 1979 fik Danmark tildelt 16 mandater, hvoraf ét blev afsat til Grønland.<sup>31</sup> Danmark havde dog forhandlet specielle regler for Grønland i samråd med Landsrådet. Protokol nr. 34 om den særlige ordning for Grønland indeholder én artikel, der regulerer fritagelse fra told og afgifter på varer indført fra Grønland og betinger, at Unionen får tilfredsstillende ad-

---

31. Ibid., s. 167.

gangsmuligheder til de grønlandske fiskerizoner.<sup>32</sup> Efter etableringen af det grønlandske Hjemmestyre foranstaltede det i 1982 en folkeafstemning om Grønlands forsatte medlemskab i EØF. Med et snævert flertal på 52,2% for at forlade EØF forhandlede Hjemmestyret derefter udmeldelsen samt en speciel Grønlandsaftale.<sup>33</sup> I februar 1985 forlod Grønland EØF og indtrådte i EUs samarbejde med de Oversøiske Lande og Territorier (OLT).<sup>34</sup>

Grønland har i dag to hovedaftaler der kortlægger dets samarbejde med EU. Fiskeriaftalen af 1985, der var fastsat for ti år ad gangen gav anledning til politisk røre i Grønland, idet man stadig havde bibeholdt EØFs adgang til det grønlandske fiskeriterritorium mod betaling af licenspenge.<sup>35</sup> Aftalen blev efter seksten år afløst af en partnerskabsaftale på fiskeriområdet. Denne aftale løber for seks år ad gangen med protokoller på to år ad gangen. Den nuværende aftale, der løber frem til 2018, fastsætter kvotaer for fangst af diverse fisk i de grønlandske farvand og afsætter knap EUR 18 mio. til licens og udvikling af Grønlands fiskeindustri.<sup>36</sup> Derudover har Grønland siden 2006 en partnerskabsaftale på uddannelses- og kulturområdet. Den femte protokol for denne aftale er netop blevet godkendt af EUs ministerråd for perioden 2014–20. Aftalen har til formål at styrke Grønlands menneskekapital i forhold til globaliseringen, og Grønland modtager EUR 25 mio. på årsbasis til formålet.<sup>37</sup> Siden 1992 har Grønland også haft en fast repræsentant i Bruxelles, først i tæt samarbejde med den danske repræsentation og senere en selvstændig repræsentation med en ministerråd akkrediteret ved EU.

Der er nok ingen tvivl om at Grønland i dag har større selvbestemmelse over sit forhold til EU end hvis det var forblevet medlem via dansk medlemskab. Aftalerne forhandles direkte mellem Bruxelles og Nuuk, med støtte fra den danske repræsentation i Bruxelles. Om det også har større økonomisk udbytte er til gengæld ikke nemt at vurdere. En årlig tilgang på EUR 43 mio. til det grønlandske budget kan ikke overses, og Grønland har via sit OLT-medlemskab adgang til en række EU-programmer på lige fod med mange associerede lande. Der har

---

32. Consolidated Version of the Treaty on European Union (2012).

33. Treaty, with regard to Greenland (1984).

34. Jfr. Kapitel IV TEU har de oversøiske territorier under Danmark, Frankrig, Holland og Storbritannien en specialaftale med EU med det formål at fremme udviklingen i disse territorier.

35. Se Sørensen (2007), s. 167.

36. Se Greenland Fisheries Partnership Agreement (2012).

37. Se Greenland Partnership Agreement (2014).

siden 2008 været en debat i gang mellem OLT-landene og EU vedrørende klassificeringen af OLT-lande indenfor samarbejdet. Hvor disse hidtil er blevet klassificeret som traditionelle udviklingslande, ønsker OLT-landene en klassificering der passer bedre til deres omstændigheder. OLT-landene mødes én gang om året, og i 2012 stod Grønland for arrangementet, hvor man satte grøn vækst på programmet. OLT-landene har også deres egen organisation, Overseas Country and Territory Association (OCTA), hvor Grønland er medlem af eksekutivkomiteen.<sup>38</sup> Ved at stå sammen ønsker OCTA at intensivere samarbejdet med EU.

## Hjemmestyre og retten til Grønlands råstoffer

Allerede i dagene efter folkeafstemningen til EØF stod det klart, at det næste skridt for Grønland var hjemmestyre. Både grønlandske og danske politikere talte åbent om det, og den af Landsrådet foreslåede grønlandske komite var allerede anerkendt af den danske regering. Den grønlandske komite blev efterfulgt af en dansk-grønlandsk kommission, som over en periode på tre år fik hamret en hjemmestyreaftale på plads. Juridiske eksperter kritiserede fremgangsmåden, hvorved magten blev overgivet fra Folketinget til Hjemmestyret. Det betød at Folketinget således også havde magten til at inddrage beføjelserne igen.<sup>39</sup> I stedet mente man, at Danmark skulle have anerkendt grønlænderne som et frit folk og derefter have forhandlet overdragelsen.<sup>40</sup> Med undtagelse af råstofområdet bød forhandlingerne ikke på de store uoverensstemmelser om fordelingen af kompetencer.<sup>41</sup> Retten til råstoffer blev imidlertid et delt kompetenceområde med vetoret for begge parter.

Retten til råstoffer eller undergrunden, alt efter hvordan man fortolker det,<sup>42</sup> havde allerede været genstand for både lovgivning og diskussion i dansk og grønlandsk regi. Under forberedelserne til hjemmestyreforhandlingerne havde Landsrådet enstemmigt besluttet, at man øn-

---

38. Se Association of the Overseas Countries and Territories of the European Union.

39. Et eksempel på et sådan forløb kan ses i det britiske parlaments tilbagetrækning af Nordirlands styre flere gange i 2000 og fra 2002 til 2007.

40. Argumentet blev fremført af Jens Brødsted. Isi Foighel mente derimod, at i og med at Hjemmestyret var blev etableret under den danske Grundlov, så var det politisk umuligt at fratage rettigheden til hjemmestyre fra Grønland, og derfor måtte man fortolke den danske Grundlov ud fra dette nye perspektiv. Se Sørensen (2007), s. 148.

41. For en gennemgang af kompetencer og områder, se Markku Suksi i dette bind

42. Se Foighel (1980), s. 11.



skede at overtage alle rettighederne. Som forhandlingerne skred frem blev det dog klart, at Danmark ikke ville afstå sine rettigheder. Den daværende danske statsminister Anker Jørgensen sagde lige ud, at der var ”ikke noget at raffe om”.<sup>43</sup> På den anden side stod de unge grønlandske politikere og fordrede en blodløs revolution og løsrivelse fra Danmark. Og de undlod ikke at henvise til folkerettens anerkendelse af oprindelige folks ret til deres land og dets ressourcer. Forhandlingerne gik i hårdknude i 1977, men på forslag fra det grønlandske parti Siumut blev det vedtaget at de delte rettigheder og samarbejdet om råstofudvinding skulle nedfældes i en særlov.<sup>44</sup> Grønlænderne var ikke glade for denne ordning men havde måtte sande, at Danmark var stadig overherren.

Ikke overraskende kom problemet op igen i forbindelse med selvstyreforhandlingerne 2004–8. Heller ikke denne gang har danskerne givet sig 100%. Man har forbeholdt sig retten til fælleskompetence de første fem år efter Selvstyrets indførelse.<sup>45</sup> Derefter er det op til Selvstyret, om man vil forny ordningen. Selvstyret har dog mulighed for at overtage styring af området, men indtægterne skal modregnes det danske bloktilskud indtil dette er nulstillet. Efter nulstilling skal der fortsat forhandles om fordeling af indtægterne fra råstofudvinding.

Råstofproblematikken har selvsagt givet anledning til en del dønninger i det dansk-grønlandske forhold efter indføring af Selvstyret. Dels har man i Danmark diskuteret en del om Danmarks forpligtelse til at deltage som handelspartner og tilbyder af know-how.<sup>46</sup> Derudover er der også opstået uklarhed om den sociale lovgivning og Danmarks internationale forpligtelser i forbindelse med udnyttelse af fremmed arbejdskraft ved udvindingen af råstoffer.<sup>47</sup> Endvidere er der bekymring om Grønlands stilling til udvinding af uran – et forhold der kan stille Grønland og Danmark i et meget dårligt lys internationalt eftersom Danmark siden Thuleulykken i 1968 har ført en offentlig anti-atomvåbenpolitik. Efter indførelse af selvstyre har grønlandske regeringer fastlagt en såkaldt ”nul-tolerance” politik vedrørende uran, men der er også tilhængere af uranudvikling blandt den grønlandske elite. Mange har i den forbindelse spurgt: hvor ender Rigsfælleskabet og hvor begynder Selvstyret? Selvom det ikke altid er klart, så er der ingen tvivl om, at Grønland ønsker at udvinde sin undergrund til gavn for grønlænder-

---

43. Citeret i Sørensen (2007), s. 150.

44. Se Lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer i Grønland.

45. Se videre Lov nr. 473 om Grønlands Selvstyre (2009) paragraffer 7, 8 og 9.

46. Se f.eks. Vangkilde (2013).

47. Se Hvass (2012) og Vangkilde (2012).

ne og deres økonomiske vækst, inklusiv et ønske om at blive økonomisk uafhængig af Danmark,<sup>48</sup> omend det perspektiv nemt kan have lange udsigter.<sup>49</sup> Debatten i Danmark går således ofte på, om Danmark skal ”blande sig” i en tidligere kolonis anliggender eller holde sig tilbage. Problemet er at køen af selskaber, der vil udvinde Grønlands råstoffer ikke er særlig lang og foran står Kina.<sup>50</sup> Der er således udsigt til at spørgsmålet om Grønlands rigdom i form af råstoffer vil forblive et emne i balanceforholdet mellem Danmark og Grønland i nogen tid endnu.

## Forholdet til USA

Efter mange års turbulens, er der nu omsider opnået en vis balance i det dansk-grønlandske samarbejde vedrørende USA. Grønlands strategiske position for USA, ikke mindst under anden verdenskrig og den Kolde Krig, har naturligvis rykket Danmark højt op på USAs liste over samarbejdspartnere både bilateralt og i NATO. Men hvordan har dette forhold influeret dansk efterkrigspolitik og dermed det dansk-grønlandske forhold? Oprindeligt var det Grønland, der startede samarbejde med USA under anden verdenskrig via den danske ambassadør i Washington, der i det store hele handlede uden bemyndigelse fra København.<sup>51</sup> En aftale indgået i 1941 gav således amerikanerne retten til at bygge baser på Grønland.<sup>52</sup> Efter krigen ønskede Danmark at genforhandle aftalen, primært fordi aftalen ikke fuldt ud garanterede Danmarks suverænitet, men dannelsen af the North Atlantic Treaty Organization (NATO) lagde imidlertid dette på is, og først i 1951 blev en ny aftale indgået.<sup>53</sup> Denne aftale er sammenkoblet med Danmarks medlemskab af NATO og derfor uopsigelig så længe Danmark forbliver medlem. Ifølge 1951-aftalen blev USAs tilstedeværelse indskrænket til to steder: den store base ved Thule og en mindre besætning ved Søndre Strømfjord. I dag er samarbejdet mellem Grønland, Danmark og USA fastlagt i den såkaldte

---

48. Ritzau, Politikken, 14. januar 2013.

49. En ekspertgruppe har i en udredning fastslået, at Grønland ville ikke kunne baseret sin økonomi på hverken minedrift eller olie de første 20–50 år. Se ”Til Gavn for Grønland” (2014).

50. Se Fastrup, Klarskov og Rathcke Jensen (2012).

51. Der er adskillige meninger om ambassadørens handlen og relationer til Udenrigsministeriet under krigen. Se f.eks. Bo Lidegaard (1996).

52. Ifølge en rapport fra Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) gjorde USA brug af denne mulighed 17 steder på Grønland. Se Grønland under den kolde krig (1997).

53. Mads Lidegaard (1972), s. 63.

Igaliku-samarbejdsaftale fra 2004, der skal ses som en tillægsprotokol til 1951-aftalen.<sup>54</sup> Den nye aftale omhandler forsvarssamarbejde, økonomisk- og teknisk samarbejde samt miljøsamarbejde, der behandles i en fælles komite. Det fredspolitiske perspektiv er således mindre relevant i det nuværende samarbejde.

Thule-basen har ikke overraskende gennem årene været omdrejningspunktet i samarbejdet med USA. Allerede da Thule-basen blev bygget i årene efter 1951 blev fundamentet lagt for mange års spændinger i forholdet. Det blev nemlig besluttet at tvangsforflytte ca. 200 eskimoer fra deres boplads ganske tæt på basen til et nyt bosted i nærheden bygget af USA. Dette forhold og mange andre sager har bevirket, at Thule-basen ikke har været uden problemer for Danmark i efterkrigstiden, og især forholdet til den lokale befolkning omkring Thule har givet anledning til spændinger i det dansk-grønlandske forhold.

I 1968 styrtede et amerikansk B-52 bombefly ned på isen nær Thule. Med sig havde flyet fire brintbomber, som forårsagede en del forurening i området, inklusive atomreaktivt udslip. Oprydningsarbejdet blev udført af både danske og amerikanske hold med støtte fra de lokale grønlandske beboer. Sidenhen har der været en del debat om, at én bombe formentligt aldrig blev fundet.<sup>55</sup> At der blev fløjet ind og ud af Grønland med atomvåben kom som en overraskelse for mange og udløste en diplomatisk krise mellem Danmark og USA. Selvom aftalen af 1951 ikke er entydig omkring problemet, havde den danske regering siden krigen flere gange udtalt, at Danmark var et atomfrit område og at man ikke tillod atomvåben på dansk territorium. Under en agtindsigtssag i 1995 vedrørende et sagsmål anlagt mod den danske stat om tvangsforflytningen i 1953 kom det frem, at den danske statsminister i 1957 hemmeligt havde givet tilladelse til at et nødvendigt omfang af atomvåben kunne passere gennem Thule-basen.<sup>56</sup> En udredning fra Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) fremlagt i 1997, der kortlagde i detaljer forløbet i årene op til ulykken, kunne dog konkludere at efter 1968 blev der ikke foretaget beflyvning på Thule med atomvåben.<sup>57</sup> Der er dog ingen tvivl om, at i årene efter krigen og frem til ulykken i 1968 havde den danske regering ført dobbeltpolitik – en offentlig og usand

---

54. Se Aftalerne mellem Gr/DK og USA af 1951 og 2004.

55. Påstanden blev undersøgt på opfordring af det danske udenrigsministerium i 2008–9. Christensen (2009).

56. Brink (1997).

57. Grønland under den kolde krig (1997), s. 559.

politik overfor både den danske og den grønlandske befolkning samt en hemmelig og for Grønland meget farlig politik.

De mange års spændinger er langt fra overkommet. Sagen om den ”manglende” bombe rumlede igen i den selvsamme periode, hvor man forhandlede selvstyreaftalen 2008–9. Og Grønland lægger ikke skjul på, at man gerne så de amerikanske baser ”internationaliseret” og overgivet til et FN-mandat. Men samarbejdet i den fælles komite med USA kører nu på tiende år og rækker nu langt ud over forsvarsområdet til at omfatte forskning, sundhed og arktisk landbrug.<sup>58</sup> Det ser således ud til at forholdet har stabiliseret sig omkring praktiske problemer, som løses i fællesskab.

## Forholdet til FN

Det dansk forhold til Grønland i FN-regi kom ikke helt godt fra start efter anden verdenskrig. Ved FNs første generalforsamling i 1946 opfordrede generalsekretæren alle kolonimagter til at indberette til FNs fjerde komite, jfr. artikel 73 og 74 i FN-pagten om udviklingen i besiddelser, der ikke var selvstyrende.<sup>59</sup> Efter nogen diskussion og tøven i Danmarks udenrigsministerium – der var ikke helt enighed om Grønland rent faktisk skulle betragtes som en koloni – besluttede man at indberette Grønland til generalsekretæren.<sup>60</sup> I 1947 nedsattes i FN en underkomite, som skulle behandle de indløbne rapporter.<sup>61</sup> I perioden 1947 til 1953 indberettede Danmark årligt til underkomiteen om udviklingen i Grønland. Ved forelæggelse af rapporten for 1948 oplyste Danmarks repræsentant i komiteen, Hermod Lannung, at Danmark havde taget de første skridt til at indlemme Grønland i Rigsfællesskabet som fuldgyldigt medlem med lige rettigheder og repræsentation i Rigsdagen. Dette kom til at stille Danmark i et dilemma for så vidt angår den videre sagsbehandling mod godkendelse af integrationen af Grønland. Godkendelse krævede flertal i både komiteerne og generalforsamlingen. Men det stod klart, at hvor kolonimagterne i FN formentligt ville støtte en integrationspolitik, ville anti-koloniseringsgruppen ikke. Denne

---

58. Se Joint Committee (2014).

59. United Nations Charter, Chapter XI, Article 73, Declaration Regarding Non-self-governing Territories

60. Se videre, Petersen (1975).

61. “Committee on Information from Non-Self-Governing Territories”. Siden 1962 hedder komiteen, “Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence of Colonial Countries and Peoples”, også kaldet ”Committee of 24”.

gruppe bestod hovedsagelig af de afrikanske og asiatiske lande samt USSR. I 1953 forelagde Danmark sin sidste rapport til underudvalget, idet man efter vedtagelsen af Grundloven havde indberettet til generalsekretæren, at Grønland ikke længere var en koloni, men et ligestillet amt inden for Rigsfælleskabet. Ikke desto mindre skulle Danmarks beslutning godkendes af FN.

Godkendelsesproceduren startede i underkomiteen, som sendte sin afstemning videre til fjerde komite, hvorefter sagen blev forelagt generalforsamlingen i plenum. På daværende tidspunkt herskede der i FN den generelle opfattelse, at afkolonisering kunne kun ske i form af selvstændighed for de relevant territorier. Den danske integrationspolitik gik derfor stik imod denne opfattelse. Der blev således brugt en del energi fra dansk side på at overbevise medlemmerne i komiteerne, at Grønland var mere fremstående og udviklet end de fleste kolonier og kunne derfor indlemmes uden store problemer for moderlandet. Dette forhold stod naturligvis i skarp kontrast til de rapporter danske journalister sendte hjem i de første år efter krigen. Men det bekymrede ikke Udenrigsministeriets repræsentanter i FN. To embedsmænd fra FN foretog endog en besigtigelsesrejse til Grønland og rapporterede tilbage med rosende ord.<sup>62</sup> Sideløbende med Danmarks godkendelsesprocedure arbejdede man i komiteen også med at operationalisere Artikel 73 ved bl a at udarbejde en liste over kriterier, som skulle opfyldes før en tidligere koloni kunne få status som selvstyrende eller uafhængig. De gamle kolonimagter, herunder Danmark, arbejdede intenst for at indlemmelse i moderlandets styre blev godkendt som kriterium på lige fod med uafhængighed. Dette lykkedes. Man forventede derfor ikke, at Danmarks sag om Grønland ville møde stor modstand i godkendelsesproceduren.

Danmark løb dog ind i et problem. Som nævnt blev Grundloven af 1953 ikke udlagt til folkeafstemning i Grønland. Man havde forelagt revisionen for Landsrådet, som havde godkendt den enstemmigt. Man forventede at dette forhold ville blive diskuteret i FNs underkomite, og derfor havde man inkluderet to grønlandske repræsentanter i delegationen, der deltog i møderne. Ganske som ventet blev den manglende folkeafstemning fremhævet af en del af de anti-koloniseringslande, der var medlem af underkomiteen. Disse mente nok, at en folkeafstemning med mulighed for at vælge mellem indlemmelse eller selvstændighed havde været moralsk korrekt. De to grønlandske repræsentanter

---

62. Ifølge beretninger var de to embedsmænd gode venner af Hermod Lannung. Se Petersen (1975), s. 15.

forklarede imidlertid, at hvis man havde haft mulighed for en afstemning ville valget have stået mellem indlemmelse eller fortsat ulige status. Medlemmerne var dog ikke helt tilfredse med den udtalelse. Var der virkelig tale om en fri selvbestemmelsesret for alle grønlandere? Var Landsrådet virkelig repræsentativt for den grønlandske befolkning? Deres udtalelser blev senere anfægtet i den fjerde komite, og igen måtte de to repræsentanter stå for skud. Her forklarede de to nye folketingsmedlemmer, at den grønlandske befolkning havde frit valgt at blive indlemmet i Danmark, dels fordi man indså at selvstændighed ikke ville være lykken for et så specielt territorium som Grønland, dels fordi man havde knyttet tætte forbindelser til Danmark gennem flere århundrede både på det personlige og politisk og kulturelle niveau.<sup>63</sup> Man mente derfor ikke, at en folkeafstemning var nødvendig, fordi grønlanderne var taknemlige for Danmarks indsats og støtte, og selvstændighed havde aldrig været på tale.<sup>64</sup> Danmark klarede således frisag på et noget obskurt grundlag,<sup>65</sup> da generalforsamlingen med resolution 849 (IX) den 22. November 1954 godkendte Danmarks indlemmelse af Grønland.<sup>66</sup>

Måske på grund af Danmarks noget obskure tilgang til Grønlands selvbestemmelse efter krigen har Danmarks stillingtagen til afkoloniseringen ikke altid været helt gennemskuelig. Danmarks stemte i 1952 imod inkludering af en reference til retten til selvbestemmelse i den fælles artikel 1 for de to internationale konventioner om borgerlige og politiske rettigheder samt om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Dette understregede, at Danmark var imod koloniernes selvbestemmelse – for Danmark betød retten til selvbestemmelse også retten til løsrivelse.<sup>67</sup> Danmark har dog siden i andre tilfælde stemt

---

63. For en god beretning om, hvordan de to grønlandske medlemmer blev ”brugt” af den danske delegation til at overbevise komiteen, se Alfredsson (2004), ss. 49 – 94.

64. Petersen (1975), s. 56.

65. For fremlæggelse af 14 eksempler på Danmarks fremlægning af ukorrekt bevismateriale, se Alfredsson (2004), ss. 72 – 78.

66. Danmark fik dog ikke de gamle kolonimagters stemme, idet Uruguays repræsentant havde fremsat forslag om at tilføje en klausul i resolutionen om Grønland, der fastlagde generalforsamlingens kompetence som øverste organ, der kan beslutte et ikke-selvstyrende territoriums nye status. Det kunne kolonimagterne ikke godkende. De undlod derfor at stemme for Grønlandsresolutionen, som derfor paradoksalt nok blev vedtaget med et flertal af stemmer fra de anti-koloniale lande.

67. Kunoy (2004), s. 129.

for retten til løsrivelse.<sup>68</sup> Men selvom Danmark i 1953 meldte sig ud af kolonimagternes klub har man dog ikke kunnet undgå FN's vågne øje omkring forholdet til Grønland.<sup>69</sup> I forbindelse med behandlingen af Danmarks tredje rapport til FN's Economic and Social Council (ECOSOC) i 1997 blev Danmark adspurgt om årsagen til den manglende information om Grønland (og Færøerne).<sup>70</sup> I ekspertkomiteen under Konventionen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder er Danmark også blevet adspurgt om manglende information om Grønland (og Færøerne),<sup>71</sup> ligesom Danmark i forbindelse med rapportering til FN's Komite for Afskaffelse af Racediskrimination er blevet adspurgt om Thule-sagen.<sup>72</sup> Samme situation er også opstået ved rapportering til Komiteen under Konventionen om Barnets Rettigheder og Menneskerettighedskomiteen.<sup>73</sup> I de fleste tilfælde har Danmark generelt tilbagemeldt enslydende, at Grønland (og Færøerne) er separate enheder af Rigsfællesskabet med selvbestemmelse på området, og derfor ikke falder indenfor rapporteringen.

På den anden side har Danmark efterfølgende arbejdet stærkt i FN for de oprindelige folks rettigheder. Det sidste i tæt samarbejde med Grønland efter der blev indført Hjemmestyre. I kraft af hjemmestyreløven havde Grønland mulighed for at deltage i det internationale samarbejde omkring oprindelige folk.<sup>74</sup> Da det globale FN topmøde i Wien i 1993 satte gang i arbejdet med at oprette et permanent forum for anliggender vedrørende oprindelige folk, støttede Danmark dette ved at arrangere en workshop i København i 1995. Det danske udenrigsministerium havde i 1994 barslet med en ”Strategi for dansk støtte til oprindelige folk”, som var blevet vedtaget af et enstemmigt Folketing.

---

68. Danmark stemte for Resolution 1541 (XV), der regulerer rapportering under FN-pagtens 73 ligesom Danmark stemte for da Resolution 1541 blev anvendt som basis for afstemningen om selvstændighed for Mozambique, Øst-Timor og Angola. Se Kunoy (2004) s. 133.

69. Alfredsson mener på baggrund af internationale principper, at sagen om Grønland kunne genåbnes. Se Alfredsson (2004), s. 91.

70. Eliassen (2004), s. 170.

71. Ibid., s. 172.

72. Ibid., s. 173.

73. Danmark har også udenfor FN-systemet måtte stå ret overfor internationale overvågningsinstitutioner. Europarådets ekspertkomite under Rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal har adskillige gange anført den manglende inkludering af Færøerne og Grønland i sin rapportering. Se ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES.

74. Lov om Grønlands Hjemmestyre (1978), kapitel 3.

Strategien skulle bl a implementeres i samarbejde med Danmarks udviklingsbistand, så den nåede ud til de lande i Sydamerika man ikke tidligere havde støttet.<sup>75</sup> Danmark har også støttet FN finansielt, inklusive finansiering af en række stillinger i FN-systemet, som netop skulle give grønlændere en mulighed for at erhverve erfaring fra det internationale system. På opfordring af de grønlandske medlemmer af Folketinget og i samarbejde med Hjemmestyret har Danmark ratificeret International Labour Organizations (ILO) Konvention nr. 169 om oprindelige folks rettigheder i uafhængige lande. Også her ydede Danmark finansiell støtte til den efterfølgende implementering af Konventionen. Sluttelig, har Danmark og Grønland sammen arbejdet for vedtagelsen af Deklarationen om Oprindelige Folks Rettigheder i 2007.<sup>76</sup>

Hvad der startede i 1946 som en ambivalent tilgang til det grønlandske folks frigørelse og anerkendelse i FN-systemet synes nu at være blevet vendt til en anerkendelse af, at ekspertisen på området ligger ikke i København men i Nuuk. Det dansk-grønlandske samarbejde i FN kunne derfor ses som et eksempel på at herre og slaveforholdet kan arbejde for begge parter. Selvom der nok ikke er tvivl om, hvem der er herren og hvem der er slaven.

## Afslutning og konklusioner

Selvom der ikke hersker tvivl om Grønlands rolle i efterkrigstidens europæiske og nordatlantiske fredspolitik, og dermed Danmarks rolle som fredsaktør under den kolde krig, kan det imidlertid ikke klart argumenteres, at dette forhold legaliserer en politik som den ”gode” koloniherre og formynder. Integrationspolitikken og indlemmelsen af Grønland i Grundloven af 1953 kunne betegnes som en annektering af Grønland. Og Danmarks efterfølgende formynderpolitik har på mange måder været domineret af manglende viden om og forståelse af grønlændernes ønsker om selvbestemmelse. Selvom disse forhold er blevet forbedret med årene, holder Danmark stadig en stram kurs som overherre. Det er naturligvis klart fra diskussionen i dette kapitel, at Danmark har ændret sin politik vedrørende Grønland fra at være koloniherre til et formynderforhold, og med støtten til udviklingen i FN af oprindelige folks rettigheder kan man måske endda tale om partnerskab. Om dette fritager Danmark for titlen som koloniherrer kan dog stadig diskuteres.

---

75. Oprindelige folk og menneskerettigheder (2008).

76. Thomsen (2013).



Men når det er noteret, så skal man nok sætte rollerne som formynder og fredsaktør i et større geopolitisk perspektiv. Der bør nemlig stilles spørgsmål ved de underliggende tanker bag freds- og formynderpolitikken. Efter anden verdenskrigs afslutning var det ikke umiddelbart givet, at Danmark tilhørte de allierede grundet samarbejdspolitikken med Tyskland under krigen. Det var Grønlandsaftalen af 1941, der bandede vejen for Danmarks anerkendelse som stiftende medlem af FN og senere som "allieret" og medlem af NATO. Grønlandsaftalen blev direkte koblet sammen med Danmarks medlemskab af NATO i den reviderede aftale med USA af 1951. Der var således ikke mange muligheder for Danmark, da man i FN i begyndelsen af 1950'erne argumenterede for integrationspolitik: Danmarks stilling som medlem af den vestlige, frie og demokratiske verden afhang til dels af Danmarks fortsatte ejerforhold af Grønland. En frigivelse af Grønland i 1953 kunne have medført Danmarks udmeldelse af NATO eller i det mindste en drastisk nedrangering af Danmarks rolle i USA's udenrigspolitik. Integration af Grønland i Rigsfællesskabet var derfor givet en udenrigspolitisk beslutning snarere end humanistisk eller nationalistisk begrundet. Der er således et bånd mellem fredsaktørrollen og formynderrollen og de to kan ikke umiddelbart ses adskilt.

Fredsaktørrollen har dog nok været den sværeste rolle for danske regeringer. Den kluntede håndteringen af Thule-sagen og hemmeligholdelsen af beflyvninger med brintbomber viser, at Danmark havde problemer med at klare rollen som fredsaktør i samarbejde med verdensmagten USA. Desværre blev det grønlænderne, der måtte "betale regningen", ikke kun som brikker i et stort spil, de ikke nødvendigvis ønskede at spille, men også for så vidt angår den længe ventede anerkendelse som et oprindeligt folk med ret til selvbestemmelse. Der skulle gå tredive år efter Hjemmestyreaftalen og godt tres år fra den første store Grønlandskommission før grønlænderne blev anerkendt og Grønland blev afkoloniseret. Selvom verden og FN efter anden verdenskrig indså nødvendigheden af afskaffelsen af kolonierbegrebet, måtte Grønlænderne vente mere end halvfjerds år på dette. Det var først efter den kolde krigs afslutning, at Danmark begyndte "normaliseringen" af forholdet til Grønland. Støtten til oprindelige folk i FN og den ændrede karakter af samarbejdsaftalen med USA viser, at Danmark er indstillet på at ændre sine roller, omend tøvende. Kombinationen af fred og sikkerhed har aldrig været let, heller ikke for Danmark.

## Litteratur

- Alfredsson, Gudmundur (2004), "Greenland under Chapter XI of the United Nations' Charter. A Continuing International Law Dispute", Skaale, Sjurdur (ed.), *The Right to National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland* (Leiden: Martinus Nijhof Publishers).
- Beukel, Erik; Jensen Frede P. og Rytter, Jens Elo (2010), *Phasing out the Colonial Status of Greenland, 1945–54. A Historical Study* (Museum Tusulanum Press, University of Copenhagen).
- Brink, Poul (1997), *Thulesagen, løgnens univers* (Aschehoug).
- Christensen, Svend Aage (2009), *Marskalstaven: Der Er Ikke Nogen Bombe, Der Var Ikke Nogen Bombe, Og De Ledte Ikke Efter Nogen Bombe* (DIIS REPORT 2009:18).
- Eliassen (2004), Bogi, "The Faroes and Greenland in UN Documents", Sjurdur Skaale (ed.), *The Right to National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland* (Leiden; Martinus Nijhof Publishers).
- Fastrup, Niels ; Klarskov, Kristian og Rathcke Jensen, Kim, "Storpolitisk spil er i gang om Grønlands råstoffer" *Politikken*, 2. november 2012.
- Ferguson, Niall (2003), *Empire: How Britain Made the Modern World* (Penguin Books).
- Foighel, Isi (1980), "Home Rule in Greenland." *Meddelelser om Grønland*, Man & Society, No. 1, side 11.
- Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik, 1945–68* (DUPI, 1997).
- Heinrich, Jens (2010), *Eske Brun og det moderne Grønlands tilblivelse, 1932–64*, PhD-afhandling, Grønlands Universitet. <http://www.ilisimatusarfik.gl/Portals/0/Ekstern/Generelt/Dokumenter/Jens%20Heinrich%20Eske%20Brun%20og%20det%20moderne%20Gr%C3%B8nlands%20tilblivelse.pdf> (per 30.7.2014).
- Hvass, Jesper, "Thorning om social dumpning på Grønland: Stop den patroniserende tone" *Politikken*, 11. december 2012.
- Jensen, Christian (1992), "Rigets yderste post: Statsministeriet og Grønland", i *Redegørelse fra udvalget vedrørende kompetencefordelingen på miljøområdet i Grønland* (Statsministeriet); [http://www.stm.dk/multimedia/Statsministeriet\\_og\\_Gr\\_nland.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/Statsministeriet_og_Gr_nland.pdf) (per 30.7.2014).
- Kunoy, Bjørn (2004), "The Faroes as a Non-Self-Governing Territory", Skaale, Sjurdur (ed.), *The Right to National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland* (Leiden; Martinus Nijhof Publishers).
- Lidegaard, Bo (1996), *I Kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati, 1919–58* (Samleren).
- Lidegaard, Mads (1972), *Ligestilling uden Lighed. En oversigt over det statsretlige forhold mellem Grønland og Danmark* (Schultz); <http://um.dk/dal~/media/UM/>

- Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/International-politik/Den%20samlede%20aftale\_Joint%20Committee.pdf (per 30.7.2014).
- Oprindelige folk og menneskerettigheder (2008); <https://www.verdensskove.org/sites/verdensskove.org/files/Oprindelige%20folk%20og%20menneskerettigheder.pdf> (per 30.7.2014).
- Petersen, Finn (1975), *Grønlandssagens behandling i FN 1946–54* (Odense Universitetsforlag).
- Ritzau (2013), ”Kleist: Undergrund kan frigøre Grønland fra bloktilskud” *Politiken*, 14. januar 2013.
- Rapport ”Til Gavn for Grønland” udarbejdet af Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer” udgivet af Københavns Universitet Januar 2014, [http://nyheder.ku.dk/groenlands-naturressourcer/rapportogbaggrundspapir/Til\\_gavn\\_for\\_Gr\\_nland.pdf](http://nyheder.ku.dk/groenlands-naturressourcer/rapportogbaggrundspapir/Til_gavn_for_Gr_nland.pdf) (per 30.7.2014).
- Rhodes, R.A.W. (1995), ”The Institutional Approach” in David Marsch and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science* (Macmillan).
- Said, Edward (1978), *Orientalism* (Vintage Books).
- Skaale, Sjúrdur (ed.), *The Right to National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland* (Leiden; Martinus Nijhof Publishers).
- Sørensen, Axel Kjær (2007), ”Denmark and Greenland in the twentieth Century” in *Man & Society* 34.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob (2007), ”Governance Network Research: Towards a Second Generation” in Sørensen and Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (Palgrave Macmillan).
- Thomsen, Marianne Lykke (2013), Greenland and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in Loukacheva, Natalia (ed.), *Polar Law Textbook II*, 535 (TemaNord), 241–268.
- Torfing, Jacob (1999), *New Theories of Discourse* (Oxford: Blackwell).
- Vangkilde, Jesper, ”Flertal: Staten bør gå ind i Grønland” *Politikken*, 20. januar 2013.
- Vangkilde, Jesper, ”Mette Frederiksen skyder klagesag videre til Grønland” *Politikken*, 14. december 2012.

## *Lovtekster og dokumenter*

ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, OPINION ON DENMARK, ADOPTED ON 22 SEPTEMBER 2000; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_1st\\_OP\\_Denmark\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Denmark_en.pdf) (per 30.7.2014).

- Aftalerne mellem Grl/DK og USA*; [http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/International-politik/Den%20samlede%20aftale\\_Joint%20Committee.pdf](http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/International-politik/Den%20samlede%20aftale_Joint%20Committee.pdf) (per 30.7.2014).
- Consolidated Version of the Treaty on European Union, Protocol (No 34) On Special Arrangements for Greenland*; [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2012.326.01.0001.01.ENG#C\\_2012326EN.01020101](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG#C_2012326EN.01020101) (per 30.7.2014).
- Greenland. Fisheries Partnership Agreement*, COUNCIL REGULATION (EU) No 927/2012 of 16 July 2012 establishing the deadline in the event of underutilisation of fishing opportunities under the Protocol setting out the fishing opportunities and financial contribution provided for in the Fisheries Partnership Agreement between the European Community on the one hand, and the Government of Denmark and the Home Rule Government of Greenland, on the other hand, Official Journal of the European Union L 293/1, 23.10.2012; [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/greenland/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/greenland/index_en.htm) (per 28.2.2015).
- Greenland. Partnership Agreement, 2014–2020*, COUNCIL DECISION 2014/137/EU of 14 March 2014 on relations between the European Union on the one hand, and Greenland and the Kingdom of Denmark on the other, Official Journal of the European Union L 76/1, 15.3.2014; <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Bruxelles/EU%20and%20Greenland/Partnership%20Agreement/2%20Partnership%20agreement%20Final%20March%2014%202014.pdf> (per 28.2.2015).
- Lov (Nr. 134–1925) om Grønlands Styrelse*: Givet på Christiansborg, den 18. April 1925.
- Lov om Grønlands Styrelse med de under denne hørende sager*. Bekendtgørelse af 29. maj 1933.
- Lov (Nr. 577) om Grønlands Hjemmestyre af 29. november 1978*; <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=168699>.
- Lov Nr. 585 af 29. november 1978 om minieralske råstoffer i Grønland*.
- Lov om Grønlands Selvstyre af 12. juni 2009*. Lovtidende A, nr. 473 af 13. juni 2009; <http://www.stm.dk/multimedia/selvstyreloven.pdf> (per 30.7.2014).
- Treaty, with regard to Greenland, amending the Treaties establishing the European Communities*, underskrevet 13. marts 1984. Official Journal of the European Communities, No. 1, 29/4 of 1.2.85; <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Bruxelles/EU%20and%20Greenland/The%20European%20Union%20and%20Greenland/Greenland%20Treaty%20eng.pdf> (per 28.2.2015).
- United Nations Charter*; <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> (per 28.2.2015).

*Vejledning om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinier for ministeriers og styrelsers forhold til Grønland.* Vejledning nr. 143 af 3. juli 2001; [http://www.stm.dk/\\_p\\_5513.html](http://www.stm.dk/_p_5513.html) (per 30.7.2014).

*Vejledning nr. 58 af 2.7.2012;* <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=142582> (per 30.7.2014).

### *Internetkilder*

Association of the Overseas Countries and Territories of the European Union;  
<http://www.octassociation.org/> (per 30.7.2014)

Joint Committee, Embassy of the United States of America; <http://denmark.usembassy.gov/gl/jc.html> (per 30.7.2014).

## KAPITEL 8

# Færøernes konstitutionelle status efter Anden Verdenskrig med hovedfokus på de økonomiske begivenheder i de senere år

*Lise Lyck*

### Relationen mellem Færøerne og Danmark set i et fredsmæssigt perspektiv

DE NORDISKE SELVSTYREOMRÅDER og de nordiske stater er i verden kendt for at løse deres indbyrdes konflikter på fredelig vis. Som baggrund herfor nævnes ofte de konstitutionelle forhold og den politiske kultur med fokus på forhandling og demokrati kombineret med en høj grad af indkomstlighed i de nordiske samfund.

Af og til spørges om denne baggrund betyder, at der ikke opstår og eksisterer alvorlige konflikter, således at det derfor kan være lettere at opretholde en politisk samhørighed.

Denne artikel behandler Færøernes konstitutionelle status inden for det danske rigsfællesskab med hovedvægt på de økonomiske forhold. Artiklen viser, at to store begivenheder i de senere år – ”Bankkrisen på Færøerne i 1990erne” og ”Makrelkrigen” – har omfattet endog meget store konflikter, der fleste steder i verden ville resultere i åbne voldelige konflikter. Eksemplerne viser med andre ord, at det konstitutionelle set up og den politiske adfærd indebærer en solid ramme, der i praksis sikrer mod åbne voldelige konflikter selv under store samfundsmæssige udfordringer.

## Indledning

Færøerne var oprindeligt beboede af nogle få irske munke. Siden kom vikingerne og slog sig ned på Færøerne. Herefter blev Færøerne i 1035 et lydland under Norge, således at Norge forsvarede Færøerne mod en skattebetaling til Norge. Ved Kalmarunionen 1397 blev Norge, Sverige og Danmark forenet, og Færøerne indgik i det dansk-norske rige, som bestod til 1814. Efter 1814 blev Færøerne en del af Det Danske Rigsfællesskab. I 1948 fik Færøerne hjemmestyre, baseret på den model, der tidligere havde været gældende for Slesvig-Holsten og for Island.

Danmark fik sin nuværende Grundlov i 1953, og i denne forfatning er det færøske hjemmestyre ikke nævnt. Det betyder statsretligt, at det færøske hjemmestyre ikke er en egentlig autonomimodel, da hjemmestyret hverken er nævnt i den danske forfatning eller givet ved en international traktat.

Derfor kan argumenteres for, at det færøske hjemmestyre ud fra en forfatningsmæssig betragtning ikke er irreversibel, men set i et folkeretligt perspektiv er der ingen tvivl om, at det færøske hjemmestyre må betragtes som permanent.

## Hvad er Færøerne?

Færøerne omfatter 18 øer. De er beliggende i Nordatlanten. Hovedbyen er Torshavn, der er beliggende på øen Streymoy. Færøerne har en lufthavn i Vagar og en god infrastruktur, da de fleste øer er forbundet med tunneller. Færingerne har eget sprog og en stærk kultur og identitet og ønsker en høj grad af selvbestemmelse.

Økonomien er ikke diversificeret, men i høj grad afhængig af fiskeri. Der ydes et årligt bloktilskud på ca. 630 mio. kr. fra den danske stat til Færøerne.

Befolkningen på Færøerne svarede i mange år antalsmæssigt til en hundrededel af befolkningen i Danmark. I de senere år er befolkningen i Danmark vokset til 5,6 mio., og befolkningen på Færøerne er på godt 48000 med knap 20000 i Torshavn, dvs at befolkningsandelen målt i forhold til Danmark er blevet mindre. Samtidig skal det fremhæves, at befolkningsstørrelsen på Færøerne over tid er ret stabil. Det skyldes dels den høje fertilitetskvotient på 2,3 (næsthøjeste i Norden) dels den store mobilitet i den færøske arbejdsstyrke, kombineret med den færøske skattelovgivning, der bevirker at bopælen på Færøerne kan fastholdes ved arbejde i udlandet.

Færøernes forfatningsmæssige status har aftegnet sig i forskellige problematikker, der har kendetegnet relationen til Danmark siden indførelsen af hjemmestyret. Disse problematikker er knyttet til 1) selve indholdet af hjemmestyreloven, 2) relationen til den Europæiske Union (EU), 3) fiskeri- og bankkrisen i 1990'erne og 4) den såkaldte ”makrelkrig”. Hver af disse problemstillinger behandles nedenfor kort i selvstændige afsnit med hovedvægt på ”makrelkrigen”, som er den seneste store udfordring i relationen mellem Færøerne og Danmark.

Herefter behandles Færøernes økonomi i de senere år.

På baggrund af de præsenterede problematikker præsenteres en konklusion samt en vurdering af forventningerne til relationerne mellem Danmark og Færøerne baseret på de seneste års erfaringer.

## Indholdet af hjemmestyreloven

Hjemmestyrets lovgrundlag er Lov nr. 137 af 23. marts 1948. Loven er i nævnt i den danske forfatning af 1953, men er særlig i forhold til andre love ved at have en præambel, der specificerer rettighederne for territoriet Færøerne.

Loven omfatter rigsfællesskabsanliggender, der bestemmes i Danmark, samt et anneks A, der specificerer rettigheder overført til Færøerne og et anneks B med områder, der kan overføres til Færøerne efter forhandlinger og enighed mellem Danmark og Færøerne.

De vigtigste rigsfællesskabsrettigheder omfatter: Højesteret, det overordnede pengepolitiske ansvar inkl. valuta, der varetages af Nationalbanken i Danmark samt forsvar og udenrigspolitik, der er et dansk regerings- og folketingsanliggende.

Anneks A er meget omfattende og dækker de fleste økonomiske forhold, arbejdsmarkedet, erhvervsområdet, sundheds- og socialområdet, infrastruktur, boligbyggeri, undervisning mv.

Anneks B er ikke så omfattende, men mest centralt har været retten til undergrunden. Denne blev overdraget til Færøerne i 1992.<sup>1</sup>

De overførte områder er underlagt Lagtingets lovgivning. Lagtinget har 32 medlemmer, der vælges på Færøerne ved demokratisk valg. Herudover vælges to medlemmer til det danske Folketing. De er medbestemmende m h t rigsfællesskabsanliggender og den samlede danske lovgivning. Sidstnævnte kritiseres ofte i Danmark, da disse folketingsmedlemmer har haft afgørende indflydelse på hvem der kunne danne regering i Danmark. Det var bl a tilfældet efter den store krise på Færøerne

---

1. Se Lyck (1992).



i 1990'erne, hvor Færøerne på grund af valgresultatet fik en afgørende betydning for regeringsdannelsen og dermed en magt til at forhandle et for Færøerne gunstigt økonomisk resultat efter krisen.<sup>2</sup>

## Relationerne til EU

Danmark blev medlem af EU, det daværende Europæiske Fællesskab (EF) i 1973. Dengang blev EF anset for at være et overvejende økonomisk samarbejde. Opfattelsen svarede med andre ord til Churchills opfattelse af EF som et økonomisk samarbejde og ikke til Spinellis opfattelse af det europæiske samarbejde som en udvikling mod en politisk union.

Medlemskab blev derfor et anliggende, som *Færøerne selv kunne beslutte*, og valget blev ikke at blive medlem af EF. Med tiden som EU-samarbejdet er blevet stadig mere omfattende og mere politisk, er problematikken som følge af den forskellige status for Danmark og Færøerne tiltaget.

Centralt er den stadig mere omfattende styring af fiskeriet. Fiskeriet reguleres af tilladte fangstmængder Total Allowable Catches- (TAC), kvoter og EU. TAC er angivet i ton eller antal. EU-kommissionen fremlægger forslag til TAC, baseret på oplysninger fra Det Internationale Havundersøgelsesråd (The International Council for the Exploration of the Sea, ICES) og Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komite for Fiskeri (The Scientific, Technical and Economic Committee on Fisheries, STEFC). Hensigten er at sikre bæredygtighed og undgå overfiskeri.

EU har to former for fiskeriaftaler med lande uden for EU: *Fiskeri-partneraftaler* med finansiel og teknisk støtte til gengæld for fiskerirettigheder (eksempelvis aftaler med Grønland) og *nordiske aftaler* med fælles forvaltning af fælles bestande med Norge, Island og Færøerne. De nordiske aftaler har meget stor økonomisk værdi. Dette er det centrale element i ”makrelkrigen”, der behandles særskilt nedenfor.

Problemerne i forhold til den færøske hjemmestyremodel og EU-udviklingen vil blive tårnhøje, hvis Danmark en dag vælger at blive medlem af euro'en, og Færøerne fortsat ønsker ikke at være medlem af EU.

---

2. For en mere detaljeret gennemgang af dette emne se Lise Lyck (1993 og 1996a).

## Fiskerikrisen og bankkrisen i 1990'erne

Krisen havde sit udgangspunkt i overfiskeri og støtte til udvikling af nyt fiskeri af ny arter og ineffektive fiskerifabrikker på Færøerne kombineret med en finans- og pengepolitisk overophedning af den færøske økonomi. Hertil bidrog de to hovedbanker på Færøerne, hvoraf den ene var ejet af Den Danske Bank i Danmark.

Problemet blev Nationalbanken i Danmark og dens udøvelse af det overordnede pengepolitiske ansvar i forhold til både færøske og danske banker. Opfattelsen hos mange – og især mange på Færøerne – var at der blev taget mere hensyn til Den Danske Banks økonomiske interesser end til de færøske bankers og det færøske samfunds økonomiske interesser. Konflikten udviklede sig til at blive den største økonomiske og politiske konflikt mellem Færøerne og Danmark.

Alle færøske banker endte med at gå konkurs.<sup>3</sup>

Løsningen på konflikten kom i høj grad i stand på basis af det snævre valgresultat ved Folketingsvalget, hvor regeringen i Danmark for at danne regering behøvede støtte fra færøske folketingsmandater. (Der skal erindres om, at Færøerne i henhold til Grundloven i Danmark har to af de 179 pladser i Folketinget). Denne indflydelse blev brugt i forbindelse med regeringsdannelsen.<sup>4</sup>

### ”Makrelkrigen”

Som nævnt ovenfor er fiskeriet blevet stadig mere reguleret internationalt og i EU. De nordiske aftaler om fiskeri omfatter aftaler med 1) Norge, 2) Island og 3) Færøerne.

Aftalen med Færøerne har sit retsgrundlag i Det Europæiske Økonomiske Fællesskaber (EØF), nr. 2211 af 27. januar 1980<sup>5</sup>. Aftalen strakte sig oprindeligt over 10 år, men er efterfølgende blevet forlænget. Der aftales kvoter for hvidfisk og for industrifisk, hvor til makrel hører.

Makrellen er en fisk, der vandrer i Nordatlanten. Mange stater heriblandt EU-landene Danmark, UK, Skotland, Tyskland, Sverige, Frankrig, Irland og andre EU-lande samt ikke-EU-landene Færøerne, Grønland, Norge, Island og Rusland har betydelig økonomisk interesse i makrelfiskeriet.

---

3. Om situationen se Lyck (1994).

4. Om krisen, se f.eks. Lyck (1993, 1995 og 1996a).

5. EFT. L226 af 29. august 1980, s. 11 ff.

I 2010 begyndte Færøerne at fiske mere makrel end den til tildelte kvote, dvs at fastsætte sin egen kvote, og Island begyndte på det samme. Begrundelsen var at de klimatiske forandringer, der havde fundet sted, havde ført til en udvidelse af forekomsten af makrel, og at makrelen vandrede mod nord. Det betød, dels at den tilladte fangst var sat for lavt, dels at en del af bestanden kom ind i de færøske og islandske fiskerizoner, hvorfor Færøerne og Island følte sig berettigede til at bryde de aftalte kvoter. I 2013 fastsatte Færøerne også sin egen sildekvote.

Til beslutningen om overfiskeri bidrog endvidere den betrængte økonomiske situation på Færøerne som følge af den finansielle og økonomiske krise i den vestlige verden fra 2008.

De fleste EU-lande fandt at der skulle anvendes sanktioner for at stoppe overskridelsen.

EU-sanktionerne blev en realitet i august 2013. De indebar, at færøske skibe ikke måtte lande deres fangster i EU-havne, dvs heller ikke i danske havne. Endvidere indebar sanktionerne, at der ikke kunne eksporteres til EU-lande. Undervejs var der forhandlinger, men de endte resultatløse. Færøerne mentes at fiske 23 pct. i stedet for den tilladte kvote på 5 pct. Færøerne ville acceptere en kvote 15 pct. Danske fiskere støttede EU-sanktionerne.

Herved opstod den mærkværdige og ikke forudsete situation at borgere inden for rigsfælleskabet, hvis de kom fra Færøerne, ikke havde samme rettigheder til at eksportere eller til at lande fangster, som de øvrige borgere i det danske rigsfælleskab.

Det lykkedes for færingerne at afsætte fisken til Rusland, Afrika og Asien.

Situationen var dog uholdbar, og den danske stat tog initiativer til ny forhandlinger. I marts 2014 blev der indgået en aftale med EU og Færøerne om makrelkvoten, men ikke med Island. Aftalen betød en løsning på den dansk- færøske krise og en afslutning af ” makrelkrigen” inden for rigsfællesskabet.

Den anbefalede kvote for 2014 blev efter ICES råd sat til 889.886 tons, dvs en stigning på 64 pct. i forhold til 2013. I 2013 havde Island fastsat sin egen kvote selvstændigt til 133.182 ton, svarende til 23 pct. af totalkvoten.

Aftalen indebærer for Færøerne at den gamle kvote på 4,83 pct. blev forøget til 12,6 pct. For Færøerne betyder det 100.000 ton ekstra fisk i forhold til den gamle aftale. (EUs andel faldt fra 68,25 pct. til 49 pct.) For Færøerne svarer det til et beløb på ca. 1 mia. kr., dvs ca. 150 pct.

af størrelsen af den danske stats årlige bloktilskud til Færøerne. Aftalen er 5-årig.

Norge og EU fik tilsammen 71,8 pct., og der blev afsat 15,6 pct. til Island og Rusland.

Det må forventes, at Island ikke vil være tilfreds med denne fordeling. I øvrigt var danske fiskere særdeles utilfredse med aftalen. De mener, at Færøerne er blevet *belønnet* for ikke at overholde det aftalte, og at de selv vil miste 100 mio. kr. som følge af aftalen. (Den danske pelagiske producentorganisation). I øvrigt har Grønland nu fastsat en kvote selvstændigt på 100.000 ton.

Når der tales om ”makrelkrigen” skyldes det, at mange hævder, at EU’s fiskeripolitik drejer sig mindre om bæredygtighed end om kamp og varetagelse af nationale økonomiske interesser.

I august 2014 blev der indgået aftale mellem EU og Færøerne også om en sildekvote samt om muligheder for at fiske torsk og i kuller i Barentshavet og ophør af handelssanktionerne.

Kort sagt, en alvorlig krise i rigsfællesskabet blev løst – ikke hurtigt, men uden voldelige begivenheder.

## Færøernes økonomi og udvikling de senere år

Færøsk økonomi er helt afhængig af fiskeri og af, at den færøske befolkning er så mobil, at den kan skaffe sig beskæftigelse uden for Færøerne, når økonomien strammer til.

Fiskeri omfatter havfiskeri og havbrug. I de senere år har der været tilbagegang i det traditionelle bundfiskeri, hvorfor det er betydningsfuldt med de ny aftalte muligheder for at fiske i Barentshavet. Det pelagiske fiskeri (makrel og sild) har udviklet sig gunstigt, og også havbrugene har haft en positiv udvikling.

Ledigheden er faldet og er på under 4 pct., men beskæftigelsen er ikke vokset væsentligt, da mange arbejder i udlandet.

Som helhed har udviklingen været ret stabil de senere år med en svag stigning i 2014. Færøerne har haft stigende bruttonationalprodukt (BNP) og det gennemsnitlige BNP lå på 297.800kr i 2013 og den gennemsnitlige bruttonationalindkomst på 318.600kr i 2012 (højere pga de mange beskæftigede i udlandet). Indkomstniveauet i Danmark og på Færøerne ligger tæt på hinanden. Fiskeriet udgør ca. 1/6 af BNP og 95 pct. af eksporten. Underskuddet på de offentlige finanser i forhold til BNP udgør mindre end 2 pct.

Bloktilskuddet fra den danske stat beløber sig til ca. 5 pct. af BNP. Bloktilskuddet var efter færøsk ønske fastfrosset fra 2002 til 2012,

men reguleres nu med den generelle pris- og lønstigning på den danske Finanslov.

Alt i alt er den færøske økonomi velfungerende, og den økonomiske og finansielle krise i Vesten siden 2008 er klart bedre end de fleste andre steder. En meget stærk årsag til dette har været det store fiskeri af makrel og sild.

Samtidig kan det konstateres, at den færøske økonomi stadig ikke er diversificeret, men helt afhængig af fiskeriets udvikling. Strukturen i den færøske økonomi er således helt forskellig fra strukturen i den danske økonomi, hvilket er stadig mere problematisk, eftersom EU-udviklingen bliver mere og mere politisk bestemt.

## Vurdering af relationerne mellem Danmark og Færøerne baseret på de seneste års erfaringer

Som analyseret i denne artikel er det et spørgsmål, om hjemmestyrermodellen med klar opdeling af økonomi og politik kan fortsætte med Færøerne uden for EU og Danmark i EU, hvor økonomi og politik bliver stadig mere integreret i retning af en politisk union. Ligeledes er det tydeligt, at den færøske økonomis fiskeriafhængighed og dermed forskelligheden fra den danske økonomi ofte vil kalde på forskellig politik til en hensigtsmæssig styring, hvilket kan vanskeliggøres af den finansielle og finanspolitiske styring i EU.

Hjemmestyrermodellen er en forhandlingsmodel, hvorved den er pragmatisk og fleksibel, hvilket er dens styrke, men forandringen i den kontekst den var skabt i og den nutidige EU-virkelighed, vil gøre forhandlingerne stadig vanskeligere at gennemføre med et tilfredsstillende resultat, selv om det hidtil er lykkedes.

## Referencer (Udover det i artiklen nævnte)

- "Aktuelle tendenser i færøsk økonomi," *Nationalbankens kvartalsoversigt*, 3. kvartal 2014.
- "Commission expresses concern on unilateral mackerel quota declared by Faroe Islands," *Press release* 09/08/2010.
- "EU's pelagiske flåde har tabt makrelkrigen," *FiskerForum*, 13/3/2014.
- "FAKTA: Sagen kort om den nordatlantiske fiskekrig," *Information*, 4. november 2013.
- "Halvdelen af makrelkvote havner i grønlandske net," *Sermitsiaq*, 12. maj 2014.
- "Island tildeler sig selv en skyhøj makrelkvote," *Fiskerforum*, 13-02-2013. Jensen, Bent (2014), *Ulve, får og vogtere*, (København: Gyldendal) .

- Lyck, Lise (1992), "Retten til undergrunden – og autonomi på Færøerne og i Grønland". *Nordrevy* 4.
- Lyck, Lise (1993a), "Konsekvenser og muligheder for at komme ud af krisen" i Johansen, T.F.; Johansen, R.F. og Hovgaard, G. (red.), *Krisen på Færøerne – problemstillinger og perspektiver*. RUC: Seminar Report, 1993, s. 31 – 50.
- Lyck, Lise (1993b), "Færøernes økonomiske krise", *Samfundsøkonomen*, nr. 5.
- Lyck, Lise (1994), "Færøerne: et samfund i dyb krise på vej mod opløsning", *Nord Revy* 1994, nr. 2/3. – s. 7 – 16.
- Lyck, Lise (1995), "Situation since 1992. Lessons to be learned on Autonomy and on Human Rights from the Faroese," *Nordic Journal of International Law* vol. 64.3, s. 481 – 487.
- Lyck, Lise (1996a), "The Faroese Abyss – A Tale of Crisis and Polarisation". *Nordrevy* 4: 8 – 12.
- Lyck, Lise ed. (1996b), *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, , Nordrefo 1996:6.
- "Makrel udløser ny nordisk krig," *Ritzau* 23. oktober 2013.
- "Makrelkrigen: Ensidige og ubegrundede kvoter er uacceptable," *Pressemeddelelse, Europa-Parlamentet*, 30-09-2010.
- "Sådan fordeles makrelkvoten," *FiskeriTidende*, 12. marts 2014.
- "TAC'er og kvotet" I 2014, 11/10 2014, *Europa-Kommissionen*.

# KAPITEL 9

## Revideringar av självstyrelselagstiftningen för Färöarna

*Kári á Rógvi*

### Inledning

FÄRÖARNA FÖREFALLER ATT vara ett bra ämne för fredsforskning och för firandet av den nu tvåhundraåriga intranordiska freden. Färöarna nämns i Kielfredens artikel 4, i vilken det danska majestätet ”*til förmon*” för det svenska majestätet avträdde ”*Konungariket Norrige*”... ”(*Grönland samt Öarne Ferröe och Island herunder icke begripne*)”.<sup>1</sup> Landet Färöarna erkänns visserligen som politisk enhet av hög dignitet, men dess öde ändras: från att vara anknutet – men inte en del av – det geografiskt och kulturellt närmare Norge, binds det nu till det relativt avlägsna Danmark. Som tidigare var dock den multietniska (eller ”anationale”) kungen i Köpenhamn<sup>2</sup> det rättmätiga överhuvudet – den politiska administrationen hade flyttats från Bergen till Köpenhamn långt innan. På många sätt är Färöarnas situation år 1814 lik den som rådde på Åland år 1809.<sup>3</sup> Det är början på en tid då den kulturellt avlägsnare grannen blir allt mer politiskt närvarande.

---

1. *Freden i Kiel* 1814.

2. Just detta kan ses till exempel genom att läsa statsrådsprotokollen från mitten av 1800-talet, som växlade språk mitt på sidan beroende på om majestätet handlade som kung (på danska) eller som hertig (på tyska). Nuvarande majestätet är förstas drottning Margrethe, som också blev döpt till Þórhildur (hennes farfar Christian X var då konung av Island). Monarkin upplever en stratosfärisk popularitet just när drottningen kommer till Grönland och Färöarna i respektive nationaldräkter och håller tal på god grönländska och färöiska. Vissa skulle hävda att om Christian X hade haft samma inställning och förmåga, hade Island fortfarande varit konungarrike i personalunion.

3. *Freden i Fredrikshamn* 1809.

För diskussionen om *självstyrelse* är det viktigt att peka på den gamla nordiska skillnaden mellan *rike* och *land*. Det förstnämnda uttrycket avser den suveräna staten med alla rättigheter att stifta lag och agera utåt. Det senare är den substatliga enheten med begränsade befogenheter men ändå med egen jurisdiktion och lagstiftande och med tiden internationell kompetens. Denna nordiska kategorisering syns bäst i *Förordning om Medborgarskap* som talar om ”*alla våra riken och länder.*” Det behövs historiska perspektiv för att förstå att Färöarna inte är jämförbart med kommunala enheter. Jurister, statsvetare och andra frustreras ibland av detta och försöker pressa in Färöarna i olika legalistiska kategoriseringar, varav den mest kända kanske är formuleringen om att Färöarnas autonomi inte är annat än vad som kunde delegeras ”Amager eller Taasinge”, som läroboken i Köpenhamn definierade den för flera generationer av danska jurister och ämbetsmän. Andra har i alla fall accepterat att man kan tala om fredlig pluralism. Bättre analogier inkluderar det en gång fornnordiska Isle of Man eller Kanalöarna, vilka fortsatt är egna jurisdiktioner. Färöarnas närmsta granne, öarna Hetland (numera kända som Shetlandsöarna), röntte ett helt annat öde då majestätet överlämnade dem till Skottland. Färöarna däremot var vid medeltidens och absolutismens slut konstitutionellt intakt och började därefter försöka förverkliga sin självstyrelse.

Även tidigare har Färöarna på många sätt varit en anomali. Ögruppen har relativt få invånare, men dessa upplever sig som del av en färöisk nation. Som sådan har den stor inbördes variation i form av många dialekter och kommuner med starka lokala identiteter<sup>4</sup>. Färöarna har inte varit i krig sedan omkring år 1000. Enligt de isländska sagorna var färöingar aktiva krigare under vikingatiden, och de sjunger fortfarande om gamla strider, men har numera kulturellt uteslutit vapen från konflikter, ofta en god sak för aspirerande självstyrelser.

Även om Färöarna påbörjade den moderna tiden som ett resultat av nordisk fred, har man emellertid inte varit utan problem med sina grannländer. Även i dag pågår ett antal konflikter kring fiskeresurser, grundlagsfrågan<sup>5</sup> internationell representation<sup>6</sup> och, centralt, konflikten om de självstyrande ländernas formella medlemskap i Nordiska rådet. Tvåhundra år utan intranordiskt krig har inte alltid betytt att kon-

---

4. Vid folkomröstningen 2013 sade befolkningen klart nej till att ändra den kommunala strukturen. Man fortsätter nu att ha mycket små kommuner. Varje ort har sina egna idrottsföreningar och andra identitetsskapande institutioner.

5. á Rógvi & Larsen (2010), s. 67; á Rógvi & Larsen (2012), s. 341.

6. Eliassen (2004).



flikter lösts tillfredställande. Tvärtom har de sofistikerade skandinaverna tenderat att lösa konflikter mellan suveräna och självstyrande länder mera genom ”accident and force” än ”reflection and choice.”<sup>7</sup>

Senast var de nordiska länderna och rikena på väg att inleda en rätts-sak inför World Trade Organization (WTO) om EUs bojkott av färöisk sill och sillprodukter,<sup>8</sup> en rätts-sak som bara var möjlig genom delegation av Danmarks kompetens. Fallet blev så att säga *Denmark vs Denmark*, nämligen Danmark för Färöarna mot EU för Danmark och övriga. Den större frågan är vilken enhet som kan vara medlem i WTO för den delen av planeten som utgör jurisdiktionen eller den politiska enheten Färöarna.<sup>9</sup> Ålänningar känner igen situationen från fallet med vårfågelsjakten. Ett på sitt sätt mycket civiliserat men inte så sofistikerat förhindrande av konflikt, varken substantiellt eller processuellt.

Företrädare från Åland och Grönland brukar betona att deras autonomi och självbestämmande har inkluderats i respektive metropolstats grundlagar och formaliseringarna genom metropolstatens parlament. Men Färöarna har kritiserat såväl Grönlands självstyrelselag för att lagstifta om färöisk utrikespolitik som Färöarnas egna reviderade självstyrelselagstiftning för att i praktiken hindra en självständig färöisk utrikespolitik.<sup>10</sup> Det borde vara omöjligt ur ett färöiskt perspektiv att acceptera Grönlands ordning med att ett avtal om självständighet ska godkännas av Folketinget.<sup>11</sup> Detta kräver inte heller den danska grundlagen.<sup>12</sup>

Färöarna har istället valt att inte kodifiera självstyrelsen för att därmed inte heller godkänna någon specifik enhet eller, i sista hand, dansk kompetens. Jämfört med Island, som har gått hela vägen långt innan, är emellertid Färöarna inte heller särskilt intresserat av formell suveränitet. Det finns kanske ett samband med att Färöarna inte heller satsar på utbildning och kultur utan i stället på industriproduktion. Denna grundas numera på det pelagiska<sup>13</sup> fisket (som makrill och sill), vilket ersätter

---

7. Hamilton (1787).

8. Løgmannsskrivstovan (2013a); Løgmannsskrivstovan (2013b).

9. Situationen illustreras av tvistemålet om sill mellan Danmark och EU inför WTO, där Danmark förde talan å Färöarnas vägnar. Tvistemålet avskrevs efter förlikning mellan parterna. Se härom <http://www.vestnordisk.is/vestnordiskrad/charter-og-rekommandationer/>.

10. Løgmannsskrivstovan (2008); Løgtingið (2011).

11. *Lov om Grønlands selvstyre* (2009), § 21, stk. 3.

12. á Rógvi (2002).

13. Ordet pelagiskt syftar på något, i första hand fisk och plankton, som lever i öppna havet, fritt från kustvatten och bottenskiot.

bottenfisket (som torsk och sej), då man, också enligt Färöarnas egna forskare, tidigare inte har tagit väl hand om beståndet.<sup>14</sup> Detta faktum påvisar att *självstyrelse* långt ifrån är någon garanti för ett *bra styre*.<sup>15</sup>

Färöarna har utvecklats mycket sedan den nya självstyrelseformen blev antagen 1948, men utmaningar finns fortfarande när det gäller åtminstone fyra frågor: a) teoretisk juridisk tröghet (vad man kan kalla ”bristen på juridisk fantasi att konceptualisera politiskt tänkbara lösningar”), b) tillräcklig analys av den hittillsvarande situationen (vad man kan kalla ”problemet med att komma vidare när man inte vet var man har varit”), c) internationella relationer som följd av kvasifederationen Europa (vad som händer när metropolstater som Danmark förlostrar makt uppåt till EU och liknande organisationer, och samtidigt nedåt till den så kallade riksgemenskapen Danmark – Färöarna – Grönland), d) *good governance*-problem på Färöarna (vad som händer när man inte tillämpar och förvaltar sin autonomi tillräckligt väl och därför inte stödjer utbildning, kultur och ekonomi på ett lämpligt sätt).

Vi ska studera dessa faktorer i relation till de försök som gjorts att revidera Färöarnas självstyrelseordning. Färöarna har fortfarande lagstiftningen från 1948 som grund för sin formella autonomi. En rad initiativ har emellertid medfört att denna lagstiftning fått mycket liten praktisk betydelse. I stället utgörs dagens självstyrelse av en rad andra beslut och tillämpningar. Dessa inkluderar: 1) överföring av sakområden enligt 1948 års lag, 2) övertagande av särskilda områden inom utrikespolitiken utan formellt stöd i lagen, 3) nya styrelselagen 1994, samt 4) överförings- och utrikeslagstiftningarna 2005.

## 1948 års ordning

Händelserna 1946–48 utgör en god illustration till hur mycket som gick fel från början. Den juridiska trögheten syntes redan före kriget. Danska jurister och politiker var inte redo att acceptera att det färöiska fallet liknade det isländska (och slesvigiska) och därför behövde en radikal lösning, för att man skulle lyckas förhindra en fortsatt konflikt. Detta kulminerade i att riket försökte tvinga Färöarna välja mellan suveränitet (i Danmark kallad ”lösgörelse”) och integration (med auto-

---

14. Havstovan – Faroe Marine Research Institute – påpekar varje år, senast 17 juni 2014, att fångsterna är alltför stora och fiskbestånden därför skadade. Se [www.hav.fo](http://www.hav.fo). Se också [www.ices.dk](http://www.ices.dk).

15. á Rógvi (2013b).

nomi motsvarande ett dansk amt). Förslag från danskt håll om detta nämns redan 1939, men de förverkligas inte förrän efter 1946.

Under andra världskriget, då det på Färöarna i realiteten inte existerade något danskt inflytande, skedde en mycket stark utveckling på olika områden. Den danska regeringens synsätt var emellertid att den egna grundlagen tillsammans med andra faktorer hade förhindrat fortsatt autonomi. Denna åsikt vidhölls trots den erfarenhet som fanns redan då i och med skapandet av Islands grundlag 1874 och självstyrelsen från 1903. Folkomröstningen 1946 visade att en majoritet på Färöarna var för lösgörelse. Efter omröstningen ändrade sig juristerna, men då hade man redan genom sitt agerande bidragit till kravet om en oberoende färöisk stat, vilket medförde oenighet om 1948 års lösning och dess vidare tillämpning. Vad som kunde ha setts som en god tillämpad lösning upplevdes i stället av många att man slog ner de förhoppningar som omröstningen 1946 visat på.

Resultatet av denna situation är en fortsatt mycket konfliktfylld relation, även om formen med beslut i två parlament, en processorienterad ordning med möjlighet för gradvis utveckling av autonomi, i själva verket kan ses som ett bra exempel på pragmatisk och civiliserad – *skandinavisk* – konfliktlösning. Problemet var att man dessförinnan, genom ett onödigt legalistiskt *konfliktskapande*, hade förstorat utmaningen.

Problemet är att man inte granskar läget och frågar sig, hur man kom hit. Färöarna blir dynastiskt länkat till den danske kungen, men inte speciellt till Danmark. Även under perioden efter absolutismens introduktion i Danmark har centraladministrationen i Köpenhamn föga kunskap om Färöarna. Öarna styrs efter gammal tradition och genom att från tid till annan utnämna "länsmän", som utövar kungens makt. Landet hade vid den moderna tidens början en egen regeringsform, egna domstolar, egna lagar, egen valuta och egen ekonomi. Färöarna var därmed vad man i engelsk teori kan kalla "a county palatine" – ett område som självt innehar de översta statsfunktionerna i den bemärkelsen att de utövas lokalt eftersom kungen är för långt borta. Just detta syns när Färöarna i början av 1700-talet formellt kallas för *amt*. Detta var ett "amt-plus" där amtmannen väljer vilka lagar som han vill se träda i kraft. Under tiden därefter, och speciellt efter 1814, utvecklas Färöarna till ett aktivt förstadium till autonomi, när amtmännen utövar sin vida makt med den ena lagen efter den andra speciellt utvecklad för färöis-

ka förhållanden vad gäller lantbruk, fiskeri, valfångst, skolor och mycket annat.<sup>16</sup>

Den danska demokratiseringen ändrar emellertid delvis detta, och 1850 meddelas för första gången från justitiedepartementet i Köpenhamn genom en författning att dansk lagstiftning ska gälla för Färöarna. Detta är ett exempel på hur metropolstatens nationalism och centralisering under 1800-talet förstör den balans och respekt som kunde existera i det upplysta enväldets tidsålder. Därefter sker en viss integration, men denna motverkas av det återställda Løgtingiðs (parlamentets) försök tillsammans med (och några gånger emot) amtmännen att utveckla en mer lämplig lagstiftning för Färöarna. Ett exempel är lagstiftningen som berör förhandling av kollektivavtal och som får sitt eget färöiska system år 1928 – d v s 20 år innan den formella autonomi med egen lagstiftning på identifierade särområden kom till.<sup>17</sup>

Den färöiska situationen är så speciell, att man helt glömmat Färöarna under demokratiseringsprocessen i Danmark. En debatt blev därför nödvändig och ägde rum år 1851 beträffande Färöarnas anknytning till riket. Denna slutade – emot vad bl a kyrkofadern Nikolaj Grundtvig och den klassiske juristen Anders Sandøe Ørsted rekommenderade – med integration och representation i danska riksdagen. Hade man lyssnat till den gamla juridikens och kulturens visdom, kunde man i stället ha sett utvecklingen av ett ”Færø som Færø”.<sup>18</sup>

Den kanske mest tragiska delen av denna historia är troligtvis ändå bristen på utveckling av ett färöiskt civilsamhälle (”*civic society*”). Jämfört med Island ser man att på Färöarna etablerades inget universitet, långt därifrån, medan det isländska Alltinget redan 1845 krävde att få en egen lagskola, en juridisk fakultet. Det första färöiska demokratiska organet, valt vid ungefär samma tid, röstade för att lägga ner skolorna på landet, eftersom många tyckte att dessa var en börda för lantbruket och familjerna. Man behövde visserligen utveckling, men inte på integrationens premisser.

Symboliskt kan detta förklaras om man jämför vad de två länderna fick ut av året 1874. Den danske kungen besökte då både Island och Färöarna. Island fick en egen grundlag, och Färöarna fick en del arkitektur, däribland den stora obeliskan *Kongaminni*, som centralt place-

---

16. Mycket kan förväntas av ett nystartat projekt om utvecklingen under 1800-talet. Se Hovgaard (2014).

17. Lag för Färöarna L. 86/1928, delvis ersatt av *løgtingslóg um semingsstovn* LL. 39/2013; à Rogvi (2005), s. 241.

18. Thorsteinsson (1990).

rad i Tórshavn påminner om det blotta faktum att kungen har varit här. Många färöingar har, trots avsaknaden av akademiska och andra institutioner, sedan dess varit framstående inom sina fält. Samtidigt är det lätt att föreställa sig att även Danmark, Sverige, Norge, Finland och Island säkert skulle ha varit helt annorlunda idag om de inte haft universitet och akademier, organisationer och föreningar.

## Överföring av sakområden enligt 1948 års lag

Enligt 1948 års lag kan alla politiska områden organiseras i sakområden som kan delas in i två huvudgrupper – *gemensamma områden* och *särområden*. Alla områden är färöiska, frågan är endast om de är *enbart färöiska särområden* eller *färöiska och danska gemensamma områden*.<sup>19</sup>

Detta är i själva verket det geniala i lagen av 1948, som utvisar juridisk fantasi om än litet sent: självbestämmelsen respekteras och från färöisk sida kan man välja att engagera sig i sakområden tillsammans med den före detta övermakten, numera partnern, i den så kallade *riks-gemenskapen*. Vissa områden krävde förhandlingar, och vissa områden var inte nämnda eller påtänkta den gången (listan över sakområden kan verka lite komisk i dag). I grunden var dock det ursprungliga systemet utmärkt.

Bristen på färöisk utveckling, också inom det färöiska civilsamhället, syns emellertid på många områden. Det har lett till att många på Färöarna brukar tala om “danska sakområden” och till en stor brist på reformer inom såväl gemensamma områden som särområden, där lagstiftningen fortfarande, i enlighet med lagen av 1948, förblivit i kraft.

Ett bra exempel på det senare är arbetsrättens område, där det färöiska ansvaret var stort före självstyrelsens formalisering med lagen av 1928 (se ovan), men man hade också 1919 fått en lag om rättskonflikter på arbetsrättens område. Sakområdet övertogs genast år 1948, men utan någon lagstiftning. Konsekvensen blev att vissa konflikter under 1950-talet blev behandlade i Köpenhamn, vilket skedde under kraftig protest från facket på Färöarna. Den gamla lagen om förhandling av kollektivavtal tolkades ”passivt” så att den endast skulle gälla den privata arbetsmarknaden (endast det som explicit nämndes 1928) och därmed föll hela den växande offentliga sektorn utanför detta offentliga in-

---

19. Faerø Amts Kungörelse 11/1948 kallar gemensamma områden för “felagsmål” i §§ 6, 9 och 15. Hela det sjätte kapitlet (§§ 46 – 51) i Styrelselagen (den interna färöiska författningen) handlar om gemensamma områden “felagsmål.”

stitut: Ända fram till år 2013 fick färöingar använda sig av privat medling på det offentliga området och offentlig medling på det privata området. Samtidigt vägrade Högsta domstolen i Köpenhamn att tillämpa nyare lagstiftning som gällde den danska arbetsdomstolen på Färöarna, enligt ett fall från 1986. Först 2006 skapades en färöisk arbetsrättslig domstol, och då inte som en offentlig domstol utan som ett privat institut.<sup>20</sup>

Vissa problem ligger i att man från färöiskt håll inte alltid har uppfattats ta ansvar för de gemensamma områdena och likaså inte alltid utövat sin kompetens över särområden optimalt. Men även under sådana perioder skedde överföringar av makt vilka ledde till att befogenheter flyttades dels från den lokala landshövdingen (tidigare amtmannen numera riksombudsmannen), dels från den växande central- och specialadministrationen, baserad i Köpenhamn och i viss grad decentraliserad till Färöarna.

Speciellt en teknik fick stor betydelse, nämligen överföring enligt § 9 och § 2. Enligt § 9 kunde landets, respektive rikets, myndigheter sköta administrationen för den andra parten mot att den andra fick betala eller genom att den administrerande myndigheten fick intäkterna. Detta användes beträffande fastighetsregistret från 1948 och fram till 2000, så att rikets domstol på Färöarna, *sorinskrivarin*, administrerade fastighetsregistren mot att riket fick intäkterna (de inbetalda avgifterna).<sup>21</sup>

När detta system överfördes på tunga välfärdspolitiska områden, betydde det att pensioner och social överföring förblev gemensamma sakområden, vilket inbegrep rikets plikt att betala och sedan få utgifterna återbetalda, något som 1985 ändrades till ersättning via det s k blockstödet. Tyvärr uppstod brister också i fråga om uppföljningen av denna lagstiftning, vilket lett till att man på dessa områden kan hitta lagar där paragrafen börjar på danska, följd av en färöisk mening, och därefter fortsatt text på danska.<sup>22</sup>

Tillsammans ändrade de nya reglerna självstyrelsen mycket i realiteten. Från att ha varit ett utskott i parlamentet blev den exekutiva delen av självstyrelsen en egentlig regering och fick ett stort antal institutioner

---

20. á Rógvi (2004).

21. Faerø Amts Kungörelse 11/1948 § 9. Ll. 55/1962 på särområdet ”register för fastigheteter” satte in sorinskrivarin (rikets administrerande domare på Färöarna) som förvaltare, men enligt Ll. 164/2005 förvaltar Umhøvrisstovan numera området. Enligt Ll. 28/1994 om fiskeri § 41 delas böter mellan rikets och landets styrelse.

22. *Lovbekendtgørelse*, Lbk. 100/1988.

och styrelser. Från 1994 var det organiserat som den övriga skandinaviska centraladministrationen med departement och andra organ – men givetvis i mycket mindre skala än i de stora länderna. I relation till ekonomins storlek är den färöiska offentliga sektorn emellertid lik de andra ländernas. Utvecklingen går nu i riktning mot att de drygt 30 kommunerna övertar sakområden ifrån landet och man får en decentralisering som, på grund av storleken på kommunerna (från under 100 till närmare 18.000), organiseras som interkommunalt samarbete.

Sammanfattningsvis kan sägas att Färöarna har utvecklats från ett land med relativt liten reglering och förvaltning och med makten koncentrerad kring rikets myndigheter till ett mer modernt reglerat samhälle med makten koncentrerad lokalt.

Om det var tänkt så från början är svårt att säga idag, men ordningen med särområden, blygsam tradition av domstolsprövning och dylikt, samt en mycket passiv dansk inställning till färöiska frågor, ledde till att autonomi blev mycket reell. Om man jämför med Danmarks eller Sveriges förhållande till EU, kände man sig på Färöarna inte särskilt pressad att genomföra gemensamma beslut eller beroende av att tillmötesgå krav inom de olika politikområdena. Autonomi kan på så sätt sägas vara större för Färöarna i relation till Danmark än för Danmark i relation till EU.

Problemen visade sig dels på områden där färöiska myndigheter inte utnyttjade autonomi för att förverkliga lämpliga lösningar, och dels på gemensamma områden där ingen tog initiativ. Detta visade sig kanske speciellt problematiskt när bankerna drabbades sin stora kris på 1990-talet.

## Överföring av särskilda områden inom utrikespolitiken utan formellt stöd i lagen av 1948

Mest utmanande under självstyrelsetiden har ändå varit det som inte står att läsa i 1948 års lag. Detta beror självklart på den nu välkända bristen på juridisk fantasi. Den danska grundlagen skiljer endast på tre typer av makt – den lagstiftande, den verkställande och den dömande. Den mer realistiska svenska regeringsformen stipulerar även om *kontrollmakten*, *statschefen*, *finansmakten* och *utrikesmakten* (men använder delvis andra ord), förutom att den skiljer mellan regering och förvaltning (som nog var det egentliga problemet med den tidigare styrelseformen på Färöarna). 1948 års lag fokuserar på lagstiftning och förvaltning, medan övriga områden inte berörs och heller inte är speciellt bra definierade. Detta är märkligt, speciellt i ljuset av att tiden före 1948

och i högsta grad själva krigstiden bjöd på många exempel på de andra statsfunktionernas relevans för Färöarna. Som exempel kan nämnas den speciella appellationsdomstol som fanns under kriget, landshövdingens ställning och relationen till Storbritannien. Detta visar på det färöiska samhällets brist på medvetenhet om sin egen ställning och dess oförmåga att jämföra med i synnerhet Islands utveckling. Island hade ju egen grundlag, egen minister i statsrådet, egen regering, egna domstolar och egen förvaltning redan innan ”lösgörelsen” år 1944.

Tiden direkt efter 1948 bjöd på en snabb utveckling där till exempel utrikesmakten snart kom att bli en politisk fråga och erfarenheten med egen lagstiftning gjorde att Färöarnas kanske störste jurist på den tiden, Edward Mitens, kunde dra slutsatsen, att Färöarna var ett *land med statskvalitet*. Senare tider har givit honom rätt.<sup>23</sup>

Utvecklingen upphörde dock strax efteråt. Krisen på 1950-talet och den under kriget otänkbara alliansen mellan Radikala Självstyret (Folkpartiet) och Sambandspartiet (Unionisterna) ledde till att den stannade av på 1960-talet. I stället för att använda logiken i lagen från 1948, logiken att överföra sakområden ett efter ett, satsade de på en radikal utveckling av självstyrelsen som inte lyckades. Det var inte förrän på 1970-talet som man igen började ta över flera sakområden.

Färöisk premiärminister vid denna tid var Atli Dam, i mycket en son av det goda samarbetet mellan danska och färöiska socialdemokrater och en av 1948-lagens stora anhängare<sup>24</sup>. Han kom även att bli den som mer än någon annan utvecklade lagen genom att påpeka att den var flexibel som ett dragspel. Detta demonstrerade han genom att inleda direkta förhandlingar med Sovjetunionen om fiskerättigheter. Danska ämbetsmän var medföljande vid förhandlingarna men ”spelade andra fiolen”. Avtalet från år 1973 mellan Sovjetunionen, Färöarna och Danmark blev ett sätt att påvisa hur man på detta dragspel även kunde ”spela utrikespolitiska låtar”. Danmark deltog i denna utveckling, men Färöarnas premiärminister, som den kompetente regeringschef han var, utgjorde den drivande kraften och den färöiska sidan tog sedan hand om de årliga förhandlingarna kring många frågor inom ramavtalets system.

1948 års lag hade nog haft en stor reell inneboende möjlighet för sådan flexibel utveckling i sig, i det att § 6, andra stycket, är en medlingsklausul som säger att i frågor om Färöarnas befogenheter kan riket ta

---

23. á Rógvi & Larsen (2013); Mitens (1950).

24. Samtal i Lyck (1996).



upp ett fall (och om man inte gör det, så utvidgar sig givetvis ”dragspelet”).

Om ett fall tas upp ska i första hand politiker från båda håll (Danmark och Färöarna) mötas tillsammans med tre domare från högsta domstolen. Föreligger sämja bland politikerna är fallet slut (det vill säga om man politiskt accepterar dragspelets utvidgning kan man inte stoppa det juridiskt). I fall av osämja kommer juristerna in, vilket också betyder att danska politiker inte har sista ordet. Från danskt håll var man från början medveten om att den fortsatta samhörigheten krävde att man lät utvecklingen ske mera i praktiken än i juridiken.

Risken för en ny folkomröstning, vars utfall skulle bli att en majoritet röstade för suveränitet, var alltför stor. Därför valde man hellre att leva med att ändra grundlagen i praktiken. Den danska grundlagen har tålt många utomrättsliga ändringar och har dessutom inga bestämmelser om utbrytning från riket.<sup>25</sup>

1970-talet och tiden därefter har inneburit en stor utveckling både gällande utrikesmakt och kontrollmakt i form av färöiska organ med kontrollerande makt. Det senare har gällt allt från klagomålsnämnder (som liknar förvaltningsdomstolar) till egna ombudsmän på olika områden. Det har också gällt utvecklingen av en färöisk premiärministerpost som i efterhand har fått paritet med den grönländska och danska (även om den sistnämnde är *primus inter pares*) och den enorma expansionen av färöisk finansmakt med skattebefogenhet och återbetalning, senare blockstödet, enligt § 9.

Kronan på detta verk var överföringen av underjordiska naturresurser. Den skedde efter långa förhandlingar, präglade av den traditionella ”dansen” med danska juristers påståenden om att grundlagen, suveräniteten eller författningens förutsättningar omöjliggjorde en överföring. Från färöisk sida påpekades emellertid att de underjordiska råvarorna redan 1948 hade definierats som möjliga att överföra enligt lista B (som krävde förhandlingar i motsats till lista A som bara krävde ett färöiskt beslut). Slutet på dispyten kom med den danske statsministern Schlyters beslut om att acceptera övertagningen, vilket skedde år 1992. Detta ledde till den kanske bäst förberedda förvaltningen av ett särområde med skickliga utredningar, lagstiftning och kompetensutveckling inom ämbetsverket. Det har inneburit att Färöarna nu på egen hand kan ta hand

---

25. á Rógvi (2002).

om förhandlingarna med angränsande länder om avgränsningsfrågor och övrigt internationellt samarbete inom dessa frågor.<sup>26</sup>

Perioden efter 1970-talet har även inneburit ökat färöiskt medlemskap i olika sammanhang. Färöarna deltog i grundandet av North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO)<sup>27</sup> och blev också associerad medlem i International Maritime Organization (IMO)<sup>28</sup>. Dessutom kan nämnas sportens många medlemskap (bland andra Paralympics och Fédération Internationale de Football Association (FIFA) samt åtta andra av de viktigaste internationella sportorganisationerna)<sup>29</sup> och en rad andra praktiska och tekniska medlemskap. Vidare avger Färöarna självständigt yttranden som rör postväsendet, telefoni, internet och mycket annat. Det mest intressanta är kanske det fulla medlemskapet i den nordiska skatteunionen, inom vilken Färöarna benämns som medlemsstat och självständigt förhandlar dubbelbeskattningsavtal. Under denna tid sker en mycket pragmatisk och växlande tillämpning av färöisk identitet med namn som Faroe Islands, Denmark, Färöarna/Danmark, deltagande i danska delegationer och ibland *Føroyar*, som är det färöiska namnet.<sup>30</sup>

## Nya styrelselagen 1994

Den kris som inleddes 1989 påverkade Färöarna oerhört mycket, kanske mest mentalt. Tusentals människor lämnade landet och återvände inte. Många som åkte hade ett arbete, men skämdes för att de var tvungna att flytta från sitt hus, medan andra blev tvungna att flytta från landet för att partnern blev arbetslös. Bristen på arbetslöshetsersättning (ja, det fanns ett nordiskt land utan arbetslöshetsersättning under början av 1990-talet) och andra strukturella brister förvärrade katastrofen.

En annan anledning till att situationen förvärrades var att man inte analyserade de fel som gjorts i politiken på ett korrekt sätt och inte hel-

---

26. Se t ex avtalet om möjlig delning av havsbotten norr om Färöarna. <http://www.tinganes.fo/Default.aspx?cyear=2013&cmonth=7&ID=10768&PID=23570&NewsID=279&M=New sV2&Action=1>. Per november 2014.

27. [www.nammco.no](http://www.nammco.no). Detta borde ha setts som en framgång för flexibiliteten i den nordiska modellen men betecknas från dansk sida som ett "fel".

28. [http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic\\_id=758&doc\\_id=2712](http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=758&doc_id=2712) besökt november 2014.

29. [www.isf.fo](http://www.isf.fo)

30. Eliassen 2014

ler följderna av bristen på tillräcklig lagstiftning och institutioner. I stället enades man om att bristerna inte kunde hindras i och med att ministerrarna inte var *enskilt ansvariga* och makten inte var *tredelad* enligt vissa sedan länge bortglömda filosofer. Detta är inte tillfället att diskutera frågan om maktindelning och det legalistiska arvet från den undermåliga *skandinaviska realismen*.<sup>31</sup> För oss är det viktiga, att man än en gång hamnade i en situation utan att tillräckligt väl analysera hur man kommit dit, och att man genomförde en konstitutionell process utan förankring i samhället i stort. Utöver allt detta gjorde man också bristen på juridisk fantasi till en konstart.

Det främsta resultatet av denna process var en trogen översättning av de organisatoriska balkarna av den danska grundlagen av 1849 (men givetvis inte av rättighetsbalken). Skillnaden var bara att där det står ”kung” i Danmark kom det att stå ”premiärministern” (*løgmaður*) i den färöiska texten, obeaktat att den danske kungen i realiteten hade förlorat sin makt ännu mer än i Norge. Detta är en typ av textmässig brist på realism.

Färöarna hade egentligen en bra styrelselag under perioden från 1948 men landet styrdes inte väl, speciellt inte under perioden före 1990. Att ge den färöiska lagen och traditionen hela skulden skulle inte vara rättvist eftersom vi även därefter sett stora problem med att administrera den nya ordningen. Exempelvis är det för färöingar svårt att förstå att en minister kan mista sin post om parlamentet inte har förtroende för honom/henne eller därför att premiärministern bara vill ha någon annan. I det gamla systemet krävdes det ett kvalificerat fel av närmast kriminell sort. Den gamla åsikten präglar ännu debatten och visar att det inte går att ta in ett ”juridiskt transplantat” i en annan kultur. Vad som krävs är en ny lagstiftning, grundad på färöisk kultur, och en debatt bland forskare såväl som en bred offentlig diskussion.<sup>32</sup>

## Överförings- och utrikeslagstiftningarna 2005

Den enda formella ändringen av självstyrelsens rättsliga grunder har varit två lagar från 2005. Den ena handlar om politikområden, den andra om utrikespolitiken. Lagtekniskt är det mycket svårt att orien-

---

31. á Rogvi 2013a.

32. Larsen & Rasmussen 2007; á Rógvi & Larsen 2010, s. 67; á Rógvi & Larsen 2012, s. 341

tera sig i dem. De är antagna i både det danska och det färöiska parlamentet, men den färöiska sidan har gjort tillägg med ytterligare flera närliggande lagar.

Huvudtemat är att alla politikområden nu ses som överförda förutom två grupper av frågor. Den första gruppen utgörs av fem områden som inte kan överföras utan alltid ska vara gemensamma. De är rikets författning, rikets medborgarskap, högsta domstolen, utrikes- säkerhets- och försvarspolitikerna samt valutan. Man kan diskutera varför detta behövs, när den danska grundlagen inte säger någonting om Färöarnas ställning, när utrikespolitiken i praktiken redan var delvis överförd, när lantbruksjord på Färöarna registreras i egen valuta, när Island redan har en egen högsta domstol, när Åland har egen hembygdsrätt, och så vidare. Svaret är emellertid detsamma: bristen på dansk förståelse av egen och andras historia och färöisk brist på civilsamhälle med medier, forskare, medvetna medborgare, erfarna politiker o s v, som kan stå emot sådant.

Å andra sidan har lagen erkänt att lägre domstolar går att överföras, och att om det finns ett politikområde som inte nämnts specifikt, då är detta ett överfört särområde.

Utrikeslagen är en legalistisk summering av utrikespolitiken men på ett så formalistiskt sätt, att den i praktiken förhindrar en självständig färöisk utrikespolitik<sup>33</sup> genom att den kräver ett gemensamt medlemskap i internationella organisationer och insisterar på att Färöarna kallar sig ”Konungariket Danmark angående Färöarna”. I praktiken har nog lagen mest varit ignorerad.

Inte ens vid revisionen 2005 fick Färöarna inskrivet i lagen att Danmark ska respektera konsekvensen av färöisk självstyrelse, nämligen medlemskap i organisationer inom särområdena (under förutsättning att ingen protesterar) och en reell färöisk förvaltning när det gäller områden med formell dansk kompetens.

Vi kommer nog inte att se många fler formella ändringar av självstyrelselagstiftningen. Färöarna kommer att satsa på utveckling i praktiken och Danmark kommer nog att hålla avstånd. Men kanske att vi en dag, efter en kvalificerad debatt som denna organiserad av Ålands fredsinstitut, kommer att närma oss en realistisk och respektfull revidering.

---

33. Løgtingið 2011

## Den nordiska utvecklingen från "biland" till suveränt rike

Land	Biland	Påtryckning	Självstyrelse	Samvälde	Självständighet
Slesvig	1230	1852	1849	1855	1864, 1920
Norge	1380	1814	1814	1814, 1884	1905
Finland	1249	17??	1809	1917	1919
Island	1262	1851	1874, 1903	1918	1944
Färöarna	1271	1851	1940, 1948	1994	-
Grönland	12??, 1721	1952	1979	2006	-
Åland	?	1808, 1995	1920-1921	-	-
Samer	16??	18??	199?	-	-

Tabellen, som är avsedd att vara tankeväckande, är självklart en förenkling men även ett försök att använda gamla nordiska uttryck. Den visar utvecklingsstegen för ett antal nordiska länder. Här talas inte om deterministisk utveckling, sådant som måste hända, utan om en utveckling som är ett resultat av ideologiska strömningar beroende på människors uppfattning av reella intressen och nationalitet. Min tro är att bakom den ligger lika mycket metropolstaternas nationalism som det anknutna landets. De långa perioderna visar att det i flera generationer är möjligt att hitta ett sätt att samarbeta – men sedan händer något. Till exempel har både Danmark och Finland nekat de självstyrande länderna en egen flagga. Tänk vilken effekt det skulle ha för förhållandet till EU om ett direktiv skulle förbjuda den svenska eller finländska fanan!

Tabellen visar också att länderna verkar gå igenom samma faser, från anknutet och särskilt regerat biland, följt av en period med försök till påtryckningar från moderlandets sida, ironiskt nog ofta i samband med nationalromantiska strömningar eller demokratisering av metropolstaten. Därefter sker en utveckling mot autonomi genom följande steg: 1) självstyrelse (autonomi) med begränsade behörigheter, vilka definieras av centrum; 2) samvälde (federation) med en traktatliknande ordning där centrums makt begränsas och räknas upp (enumereras) och landets egen utrikespolitik och suveränitet erkänns de jure eller de facto, och, slutligen 3) självständighet (suveränitet) innebärande såväl ett erkännande av andra som ett reellt utövande av rättigheterna.

Slesvig är kanske det svåraste exemplet och utgör också ett undantag från det historiska fenomenet med den tvåhundraåriga nordiska freden. Slesvig saknade stark egen nationell identitet och var i stället delat mellan den tyska och den danska. Handlade kriget 1864 då om frihet eller erövring? Speciellt intressant är att den danska grundlagen underordnades en gemensam författning (övergrundlag) från år 1855 som under alla omständigheter bevisar att skandinaviska federationer är åtminstone möjliga.

Norge var förenat med Danmark genom monarkin och var i praktiken underordnat detta land. Först år 1814 överlämnas landet, konstitueras som suveränt och förenas sedan med Sverige genom ändrad grundlag. Makten flyttar långsamt i verk-

ligheten till Norge, och till slut utlöser en konflikt suveräniteten. Det är ett bra exempel på den nordiska utvecklingen som fredlig, men kanske, återigen, mera av en slump än medvetet.

**Finland** lyckades genomgå en utveckling sin relation till det utomnordiska Ryssland, i första hand genom en fredlig dynamisk process, men sedan ledde konflikter till krig flera gånger under 1900-talet.

**Island** tar alla steg i en logisk och metodisk följd men över en lång period av 101 år. Kanske kan denna framgång förklaras av den imponerande civilsamhällestraditionen med beslut om egen "lagskola" (juridisk fakultet) redan år 1845, lokal be-manning av myndigheter och en medvetenhet åskådliggjord vid det nationella mötet 1851, där man under en slogan "Vi alla protesterar!" krävde egen grundlag.

**Färöarna** har en stor utmaning att ta ställning till, men utvecklas ibland mycket re-ellt.

**Grönland** har i betydande grad ändrat sin formella ställning men står inför ekono-miska och strukturella utmaningar.

**Åland** inleder en formell utveckling och är i formellt avseende starkast men är kan-ske reellt svag.

**Samerna** kan liksom finlandssvenskarna ses som exempel på grupper med stark identitet men med en territoriell utmaning. För dem gäller, som för många andra, att fredlig samexistens är möjlig om inte metropolmakten upplevs som förtryckan-de i fråga om självbestämmande och självförverkligande.

## Konklusioner

I ett internationellt fredsperspektiv är det mycket positivt med den nordiska erfarenheten av att inte ha varit i krig med varandra på två-hundra år samt att rikena accepterar ländernas stegvisa utveckling av självstyrelserna ända fram till att dessa kan bli helt självständiga. Det har inte funnits plats här att granska hela denna utveckling utan endast Färöarnas, med vissa jämförelser med Grönland och Åland. En tentativ översikt finns emellertid i boxen ovanför.

Trots de fel som begåtts måste man rekommendera andra att försö-ka sig på en liknande modell. Styrkan i den nordiska självständighets-utvecklingen ligger i anpassningen och flexibiliteten, vilka ger utrym-me för utveckling. Inom den nordiska regionen har under dessa 200 år många olika typer av självstyrande länder existerat. Färöarnas fria val av särområden genom skapandet av listor av politikområden påvi-sar ett av många tiotals steg i den färöiska utvecklingen. Färöarnas fis-keavtal med Sovjetunionen, överföring av underjordiska naturresurser, ändringen från en positiv till en negativ lista, olika internationella med-lemskap, även för tillfället improviserade, egna utvecklade styrelselagar och egna utvecklade institutioner och regleringsregimer (såsom oljere-

gimen) är alla steg som leder tanken till arbetsmarknadsbegreppet *flexi-  
curity* – genom flexibilitet uppnås säkerhet. I stället för krig får de olika  
kraven om *självinflytande* komma till ytan och skaka om metropolsta-  
ten som ett litet statsrättsligt *jordskalv* då och då. Poängen är bara att  
för Färöarnas del är detta exempel på självstyrelsen som en reaktion till  
rådande omständigheter mer än som en medveten och planerad strategi  
och en institutionell design.

Men fel har begåtts. Islands utveckling under 101 år från ett åter-  
ställt parlament 1843 till realunionens slut år 1944 verkar för Danmark  
inte vara någon succé *som man önskar se upprepas*. De stora borde till  
slut kunna säga något vemodigt: *här är nu [dotterlands namn] – börja-  
de som ett litet land med knappt en egen administration och är nu ett  
egert rike med flagga i FN – [moderlandets namn] gråter men är stolt!*  
Innan dess skulle man lojalt utbilda ynglingen, inte försöka att låta ti-  
den stå stilla och vänta så länge som möjligt med att acceptera näs-  
ta steg. Motstånd och påtryckningar kan leda till att utvecklingen går  
snabbare och längre, men detta är inte en deterministisk nödvändighet.  
Ofta orsakas den av att vissa tänkare upplever att den externa makten  
stoppas utvecklingen enbart med hänvisning till sin suveränitet, och att  
utvecklingen därför kräver att också det associerade landet tar steg i  
riktning mot suveränitet. Utvecklingen av samhället och ekonomin är  
ett pinsamt ämne att tänka tillbaka på för de stora nordiska metropol-  
staterna.

En rad från Jonas Jonasson kan beskriva den danska överhögheten  
över Färöarna från 1500-talet och framåt: “En regering som för övrigt  
under de fyrahundra år man härskat där *inte lyckats bygga ett enda  
universitet.*”<sup>34</sup> Får man själv välja en förtryckare är Danmark (och sä-  
kert Finland) ganska bra val, men bristen på övergrepp är inte nödvän-  
digtvis detsamma som ett verkligt partnerskap för fred.

Det verkar som om även de nordiska länderna kan ta lärdom från  
den nordiska modellen.

## Referenser

Eliassen, Bogi (2004), “The Faroes and Greenland in UN Documents”, “Non-  
Sovereign Polities and Their Access to the International Community” och “The  
Danish Realm and Developments in the EU” i Skaale, Sjúrdur (red.), *The Right  
to National Self-Determination. Faroe Islands and Greenland*, (Leiden, Boston:  
Marticus Nijhoff Publishers), vol. 60.

---

34. Jonasson 2013. Sagt om Portugals styre av Moçambique.

*Freden i Kiel 181* HYPERLINK ”<http://www.historiesajten.se/freder2.asp?id=28>”  
 4, <http://www.historiesajten.se/freder2.asp?id=32>.

*Freden i Fredrikshamn 1809*,  
*Færo Amts Kungörelse 111948*.  
 Hamilton, Alexander, Publius (1787), “Federalist No. 1” *The Federalist*.  
 Havstovan, Faroe Marine Research Institute, [www.hav.fo](http://www.hav.fo).  
 Hovgaard, Gestur, (2014), *Det færøske samfunds transformation. Et helheds-  
 perspektiv på de sociale og økonomiske kræfter, der skabte det moderne  
 Færoerne*, <http://www.gransking.fo/Default.aspx?pageid=2277&NewsItemID=14066>. Per november 2014.

IMO, The Faroe Islands Becomes Associate Member of the IMO,  
[www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic\\_id=758&doc\\_id=2712](http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=758&doc_id=2712)

ISF, Ítróttasamband Føroya, The Faroese Confederation of Sports and Olympics  
 Committee, [www.isf.fo](http://www.isf.fo).

Jonasson, Jonas (2013), *Analfabeten som kunde räkna*, Piratförlaget 2013.  
 Lag för Färöarna, L86/1928.  
 Lag för Färöarna L39/2013.

Larsen, Bárður & Rasmussen, Rúni (2007), ”Konsensus og fælles grundlag – det  
 nye udkast til færøsk grundlov”, U.2007B.99, *Ugeskrift for retsvæsen*.  
*Lov om Grønlands Selvstyre*, <http://www.stm.dk/multimedia/selvstyreloven.pdf>  
*Lovbekendtgørelse*, Lbk. 100/1988.

Lyck, Lise ed. (1996), *Constitutional and economic space of the small Nordic juris-  
 dictions : the Aaland Islands, the Faroe Islands, Greenland, Iceland*, NordREFO.  
 Løgmannsskrivstovan 2008.

Løgmannsskrivstovan 2013. Brev av 6 november från lögmaður til statsministern  
 om att inte knyta samman Grönlands och Färöarnas internationella förhållande.  
 Finns på

Løgtingið hemsida. Per november 2014.

Løgmannsskrivstovan 2013 a, Faroe Islands takes the European Union to the WTO:  
 Background.

Løgmannsskrivstovan 2013 b. Faroe Islands takes the European Union to the WTO.  
 Løgtingið 2010. Antagen 12 oktober 2010. Utrikesutskottet framlade en proposi-  
 tion, vilken antogs av Løgtingið. Den gällde att återförhandla de oavsedda och  
 skadliga hindren för Färöarna på det utrikespolitiska området.

Løgtingið 2011

Mitens, Edward (1950), ”Færøernes selvstyre” U.1950.B89, *Ugeskrift for  
 Retsvæsen*.

North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO), <http://www.nammco.no/>

á Rógvi, Kári (2002), “Except for some Action not Provided for in the Instrument  
 itself”, 2 *Faroese Law Review*, 193.



- á Rógvi, Kári (2004), “The Land of Maybe. Chapter in the Right to National Self-Determination Greenland and Faroe Islands”, *Nijhoff Law Specials*, vol. 60.
- á Rógvi, Kári (2006), “Arbejdskonflikter på ” Færøerne”, *Arbejdsretligt Tidsskrift*
- á Rógvi, Kári (2013a), “West-Nordic Constitutional Judicial Review”, *DJöF*
- á Rógvi, Kári (2013b), ”Faroese Governance. Chapter 13 in Polar Law Textbook II”, Nordic Council of Ministers.
- á Rógvi, Kári & Larsen, Bárður (2010), ”Det færøske forfatningsudkast i forfatningsretlig belysning”, *Juristen*, nr. 2.
- á Rógvi, Kári & Larsen, Bárður (2012), “A New Faroese Constitution? – Faroe Islands between Parliamentary Sovereignty and Sub-Sovereign Constitutionalism, between Statutory Positivism and Pragmatic Reasoning”, *The Yearbook of Polar Law*, Volume 4.
- á Rógvi, Kári & Larsen, Bárður (2013), ”Dansk rets udfyldende karakter på Færøerne”, U.2013B.25. *Ugeskrift for Retsvæsen*.
- Ross, Alf/Espersen, Ole (1980), *Dansk Statsforfatningsret I-II*, 3. udg., (Köbenhavn: Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck).
- Thorsteinsson, Jákup (1990), *Et Færø som Færø : studier i Færøernes forfatningsmæssige stilling i forhold til Danmark 1834–1852*, (Aarhus : SNAI – North Atlantic Publications).
- Zahle, Henrik (1998), ”Hjemmestyret i dansk forfatningsret: en fredelig pluralisme” i Petersen Hanne och Janussen, Jakob (red.), *Retsforhold og Samfund i Grønland*, (Nuuk: Ilisimatusarfik (Universitetet)).

# KAPITEL 10

## Åland – En lösning i ständig förändring och ett fredsexempel. Exempel på vad och för vem?<sup>1</sup>

*Sia Spiliopoulou Åkermark*

### Introduktion

JÄMFÖRELSE GÖRS UTIFRÅN en fråga som ska besvaras eller en arbetshypotes, med andra ord en idé. Ofta finns det bakom sådana jämförelser en uppfattning eller känsla om att det egna rättssystemet inte fungerar optimalt eller skulle kunna stärkas, eller åtminstone att man bättre kan förstå det egna rättssystemet och dess regler om man studerar det i ljuset av andra lösningar till i grunden samma problem.<sup>2</sup> Den bärande idén i samlingen av texter om ”Nordiska självstyrelser och freden” är att de nordiska självstyrelseerfarenheterna bär med sig lärdomar kring de möjligheter och svårigheter som föreligger i utvecklingen och hanteringen av ett territoriellt självstyrelsearrangemang. Dessa lärdomar kan ha relevans för omvärlden och hjälper oss också att förstå hur Norden har formats till det den är idag, bestående inte enbart av stater utan också av tre självstyrda områden, Grönland, Färöarna och Åland och även med en intensiv globaliserad debatt om Samernas och Inuiternas rättigheter och skydd.

Frågan som ställs i denna text är vilka som är de centrala erfarenheterna som samlats över tid kring det s k Ålandsexemplet och vilken relevans dessa har för fredsutvecklingen globalt.

- 
1. Petra Granholm har utfört ett värdefullt arbete med att kartlägga källorna i detta kapitel.
  2. Zweigert m fl (1998), s.34.

## Kort beskrivning av Åland idag

Åland kan beskrivas och uppfattas på många olika sätt. Åland är en självstyrd, demilitariserad och neutraliserad del av Finland; en svårnavigerad arkipelag; ett landskap med unik flora och fauna; ett örike bestående av sexton kommuner och 28 000 invånare; Åland är en egen rättsordning i Finland, sida vid sida med Finlands rättsordning i riket och underställd Finlands grundlag; Åland är en del av den europeiska rättsordningen, men med vissa begränsningar när det gäller EU-rättens tillämpning; på Åland är svenska det officiella språket för landskapets angelägenheter men ett sextiotal andra språk samt närmare 90 nationaliteter finns representerade bland befolkningen samtidigt som statens ämbetsverk i enlighet med grundlagen arbetar på de två språken, svenska och finska; Åland är globaliserat, teknologiskt avancerat och fortsatt avhängigt av fungerande transporter till sjöss och i luften; en potentiell säkerhetspolitisk riskzon; Åland har ett rikt kulturliv och en mängd organisationer för det civila samhället; Åland har en aktiv demokratisk diskussion såväl politiskt som i media men en ansträngd förvaltning som med begränsade mänskliga och ekonomiska resurser ska hantera en alltmer komplicerad, specialiserad och internationaliserad rättsordning; på Åland finns en stark regional identitet och stolthet; Åland har varit en del av det svenska kungariket fram till 1809, därefter en del av storfurstendömet Finland inom det ryska tsarväldet fram till 1917, ett län i det självständiga Finland från 1918 och ett självstyrt område i Finland i snart 100 år; Åland är och har varit en utpost, en brygga och ett mellanland, allt på en och samma gång.<sup>3</sup>

## Teoretiska och metodologiska problem

Hur man idag studerar självstyrelser, och mer generellt territoriella lösningar, kan variera stort i fråga om teoretisk grund, metod, vilka frågor som är intressanta och vilket material som används. Självstyrelser studeras av konstitutionella experter och då ligger betoningen ofta på behörighetsfördelningen mellan centrum och periferi och hur den institutionella profilen för lösningen ser ut. Frågan om maktodelningsläran har tidigare varit framträdande, men den aspekten tycks ha kommit i skymundan på senare år.<sup>4</sup> Folkrättsjurister fortsätter i samma grundspår men intresserar sig snarare för den folkrättsliga förankringen av territoriella

---

3. Spiliopoulou Åkermark (2009).

4. Se flera bidrag i Lyck (1996).

lösningar, och för internationella aktörers (främst staters och internationella organisationers) normativa positioner, attityder, rättigheter och skyldigheter i fråga om territoriella lösningar. För jurister generellt är frågor om det konstitutionella och det folkrättsliga systemets kapacitet att juridiskt hantera tvistefrågor mellan självstyrelsen och den centrala statsmakten av central betydelse. Även en del forskare har betonat frågor om enskildas mänskliga rättigheter och ställning inom ett rättssystem som omfattar territoriella lösningar.<sup>5</sup> Inom statsvetenskapen och närliggande vetenskapliga inriktningar dominerar idag ett antal frågor. De gäller olika former och perioder av större eller mindre självstyrelse och eventuellt självständighetssträvanden, de partipolitiska systemens struktur och fungerande, frågor om inkludering eller exkludering i det politiska systemet i landet där den territoriella lösningen befinner sig samt olika sätt att mäta styrkan i självstyrelsearrangemang. Grundtanken här tycks vara att ju ”starkare” en självstyrelse är, desto bättre är det. Självstyrelser och andra territoriella lösningar studeras av forskare som följer olika teoretiska strömningar inom den juridiska analysen, demokratiseringsteorier, idéhistoriska traditioner, regionalisering och studier om europeisk integration. Inom en kritisk fåra hittar vi studier som analyserar vad dessa forskare ser som koloniala eller imperialistiska inslag – också i Norden – och parallellt med ett större intresse inom forskningen för det lokala och regionala. Den trenden och kritiken omfattar även Nordens bild och självbild och mer generellt den västerländska demokratin.

Trots att alla dessa olika inriktningar och möjligheter finns tillgängliga, är det oftast så att territoriella lösningar i Norden har studerats var och en för sig, med störst intresse för Ålandsfrågorna, och med störst fokus på de institutionella lösningarna, vilka fungerar som byggstenar för var och en av dem. Varje situation (Åland, Grönland, Färöarna) ses som en individuell lösning som står för sig utan förhistoria, koppling till andra samtida eller senare fall, och utan plats i ett lokalt, nationellt, regionalt eller internationellt sammanhang eller i en långsiktig dynamik på olika nivåer. Studierna har också fokuserat på självstyrelserna som sådana snarare än på den självstyrda regionens relation till omvärlden. Studier av de förändringar som existensen av en självstyrelse har burit med sig för den centralmakt inom vilken de befinner sig är närmast obefintliga. I många fall är studierna om Åland, Grönland och Färöarna analyser av ett fenomen eller en institution under en mycket kort tids-

---

5. Woelk m fl (2007).

period. Forskning och studier av sådan art är givetvis nödvändiga för fördjupade beskrivningar och förklaringar av delarna i större helheter, men de saknar möjlighet att ge oss en vidare förståelse av den långsiktiga och övergripande betydelsen av nordiska självstyrelsearrangemang i ett längre historiskt perspektiv och globalt.

Vilka underliggande principer, vilka tankemönster och vilka logiska slutsatser är inkaplade i var och en av dessa självstyrelselösningar? Vilka vinster och vilka uppoffringar har olika aktörer och befolkningsgrupper gjort över tid? Hur ska vi förstå Ålands ställning idag i ljuset av en snart 100-årig berättelse om självstyrelse, en 150-årig berättelse om demilitarisering eller en 200-årig berättelse om fred mellan de nordiska länderna? Hur ska Åland förstås i fråga om relationer i Norden, Östersjön, om identitet och säkerhet, om handelsrelationer och ekonomisk utveckling, demokratisträvanden och mänskliga rättigheter, om krig och fred i vårt närområde och längre bort? Vad ska alla besökare från när och fjärran förstå när de kommer till öarna för att studera "Ålandsexemplet" i hopp om inspiration och hållpunkter som stöd för fredssträvanden och lösningar till konflikter och spänningar i andra delar av världen? Vilka är de bärande värdena i Ålandslösningens långvarighet, rättsliga överlevnad fram till i dag och relativa stabilitet?

Fallstudier inom fredsforskningen, statsvetenskapen, den internationella rätten eller det politiska och det demokratiska samtalet kan inte ha mer tyngd än den som de får genom de aspekter som behandlas i studien. Det är inte rimligt att förvänta sig att samhällsvetenskapen, inklusive juridiken och statsvetenskapen, ska kunna förutse framtida händelser. Ingen kan fullt ut göra detta, eftersom de faktorer som påverkar samhällsutvecklingen är oerhört många, samtidigt som de rör sig på många olika nivåer och inte nödvändigtvis följer ett rationellt eller orsakrelaterat mönster.

Rättsvetenskapens främsta uppgift är att beskriva och analysera gällande rättsliga reglers innehåll, relation till tidigare regelverk och hur reglerna fungerar i sin praktiska tillämpning i samhället. På det sättet kan den juridiska kunskapen bidra till att förklara varför vissa samhällsnormer upphöjs till tvingande rättsliga regler och vilka rättspolitiska trender som går att urskilja i diskussionen kring de rättsliga reglerna. Fallstudier inom rättsvetenskapen kan gälla den rättsliga tillämpningen av en viss regel eller ett regelverk inom en rättsordning eller avgränsat territorium, t ex en studie om hur EUs miljödirektiv tillämpas på Åland, där samverkan mellan Ålands, Finlands och EUs rättsordningar gör sig gällande. Fallstudier inom rättsvetenskapen kan också

ha som mål att förklara hur ett samhällsideal eller en samhällelig norm förverkligas (eller inte) genom de rättsliga reglerna, t ex hur minoritetsskyddet och flerspråkigheten förhåller sig till varandra i den europeiska rättsordningen.<sup>6</sup>

Varken samhällsvetenskapliga studier, rättsvetenskapliga analyser eller fallstudier kan sålunda ge beslutsfattare och medborgare en allsidig handbok eller rekommendationer om vad som är klokast och lämpligast vid en viss tidpunkt och för en specifik situation. De har dock en stor roll när det gäller att belysa olika sidor av samhällsproblem och ta fram de fördelar, eventuella nackdelar och förutsättningar som en viss rättslig reglering för med sig. Med dessa tankar i bakgrunden har denna diskussion om utvecklingen av Ålands ställning och Ålands självstyrelse som syfte att undersöka frågan: vilka lärdomar av relevans för fredsfrämjande kan vi hitta om vi tar ett övergripande och långsiktigt grepp om Ålands utveckling? Eller, som den finländske diplomaten Harri Holkeri uttryckte det: ”Åland är mer än en modell; det är ett sätt att tänka”. På vilket sätt främjar vi då freden om vi tänker ”åländskt”?

Det har sagts, bl a av president Ahtisaari, att *parternas vilja* är avgörande för att lösa en konflikt. Principen ter sig intuitivt riktig, i synnerhet för tydliga mellanstatliga konflikter där två stater är i konflikt med varandra. Principen om parternas vilja som förutsättning för långsiktiga fredliga lösningar gör sig gällande även i fallet Åland. Folkrättsligt sett, kan saken beskrivas som så att Finland och Sverige löste en bilateral tvist om suveräniteten över Ålandsöarna genom att hänföra tvisten till Nationernas Förbund. Tvisten avgjordes av Nationernas Förbunds råd år 1921 efter två stora utredningar samt parallella förhandlingar genom parterna. I arbetet med utredningarna och i det internationella samtalet var det ingalunda bara Finland och Sverige som var aktiva. Ålandsrörelsen och Ålandskommittén var två olika grupperingar och röster i diskussionen kring möjliga lösningar till Ålandsfrågan. Vi saknar ändå idag en djupare förståelse eller tolkning av det lokala samtalet på och kring Åland, bortom frontfigurernas handlingar och uttalanden och det ibland anekdotiska återgivandet av enskilda händelser. I Finland, som utropade sig som självständig stat 1917 i samband med det ryska tsarväldets våldsamma omvandling, var den konstitutionella språkfrågan och de svenskspråkigas ställning en viktig beståndsdel i den nya tvåspråkiga statens uppbyggnad, en beståndsdel sammanflätad med

---

6. Se forskningsprojektet European Language Diversity for All (ELDIA): [www.eldia-project.org](http://www.eldia-project.org). Den vetenskapliga slutrapporten publiceras under 2015 (förlaget Multilingual Matters).

Ålandsfrågan.<sup>7</sup> Stormakterna var ingalunda ointresserade, som vi känner till genom de nära kontakterna mellan Sverige och Storbritannien och president Wilsons försök att institutionalisera självbestämmanderättens ställning folkrättsligt, något som fick mycket medialt gehör men klen rättsligt stöd. Vilka som är parterna i en dispyt eller konflikt är dock inte så lätt att urskilja i dagens konflikter, något som är uppenbart av utvecklingen i Irak, Syrien, Libyen, Afghanistan, Ukraina, Israel och Palestina, Somalia, Södra Sudan och Kongo. Internationella, nationella och lokala intresser på olika nivåer och med olika strukturer och organisationsformer samverkar eller motverkar varandra och utsikterna, möjligheterna och formerna för ett omfattande och inkluderande fredssamtal ter sig allt svårare.

Utifrån Ålanderfarenheten kan vi ändå säga att Finland och Sverige i stora drag har hållit fast vid 1921 års överenskommelse och rådsbeslut. Finland och Åland har hittat ett *modus vivendi*, ett sätt att förhandla om, argumentera om och utveckla den åländska självstyrelsen, ibland långdraget, misstänksamt och motvilligt, ibland nyskapande och insiktsfullt. Sverige håller en diskret närvaro genom ett generalkonsulat och regelbundna politiska besök, även på hög nivå. Specialarrangemang, som åländska studerandes möjlighet att söka till svenska universitetsutbildningar, förankras även i Helsingfors, ofta i samarbete med Sveriges ambassad i huvudstaden. Just detta exempel från utbildningsområdet visar svårigheterna när som så ofta idag behörigheten mellan riket och landskapet delvis överlappar. Åland har grundutbildningsbehörigheten och riket har behörighet ifråga om universitetsutbildningar. Sverige och Finland förefaller följa de folkrättsliga rekommendationerna om ”moderstatens” försiktiga hållning i relationer till språkliga minoriteter i grannländer även om det kan vara problematiskt att beskriva den svenska ställningen i sådana termer då det svenska språket har varit en del av Finland i sekler och har en konstitutionell ställning.<sup>8</sup>

## Ålandslösningen 1921

Ålands självstyrelse presenteras ibland som det fundament som Nationernas Förbund byggde upp genom sitt rådsbeslut från 1921 i syfte att skydda det svenska språket och den svenska kulturen på Åland. Lösningen på den tidigare konflikten ses framför allt som de interna-

---

7. von Bonsdorff (1950).

8. Council of Europe (2001).

tionella garantier som det internationella samfundet gav vid denna tidpunkt.

De internationella garantierna hade flera olika beståndsdelar med flera inbyggda målsättningar och etapper. Erkännandet av Finlands suveränitet över Ålandsöarna, världsfreden, främjandet av goda förbindelser mellan Finland och Sverige, garantier ”för öbornas skydd” och ögruppens icke-befästade och neutralisering nämns alla som målsättningar i den diskussion som Nationernas Förbunds råd höll den 24 juni 1921. I enlighet med rådets beslut borde garantierna införas i den självstyrelselag, som redan hade antagits av Finlands riksdag den 7 maj 1920 men som från åländskt håll i sin första version hade förkastats som otillfredsställande. De nya garantierna, borde särskilt avse att bevara det svenska språket i skolorna, att bevara den åländska jorden i öbornas händer, att inom rimliga gränser begränsa rösträtten för nyinflyttade, samt att säkerställa utnämning av en landshövding som hade befolkningens förtroende, menade rådet.

Dessa garantier skulle även förankras genom en överenskommelse mellan Finland och Sverige. I tillägg till dessa politiska och kulturella garantier förordade rådet dessutom en ny internationell överenskommelse beträffande ögruppens icke-befästade och neutralisering för att garantera att Ålandsöarna aldrig skulle komma att utgöra någon källa till fara ur militär synpunkt. Denna nya demilitariseringskonvention var till en början tänkt att helt kunna ersätta 1856 års konvention, något som inte förverkligades. I stället löper de två systemen vidare parallellt. De kompletterades genom avtalen med Sovjetunionen 1940 och fredsavtalet med Finland 1947<sup>9</sup> och har samtidigt kopplats till utvecklingen av sedvanerättsliga normer i Östersjöområdet.

Ålandslösningen från 1921, till vilken många aktörer och enskilda personer bidrog över en lång tid, tog *ett helhetsgrepp* och det är kanske denna framsynthet som är det som är mest slående. ”Paketet” tog ställning till och reglerade fyra avgörande områden för systemets långsiktiga överlevnad:

- a) den politiska maktfördelningen mellan den centrala staten och det självstyrda området genom ett självstyrelsearrangemang med egna behörighetsområden; en lagstiftande församling och en regering samt en landshövding som utses på sådant sätt att han (eller hon) åtnjuter förtroende hos både staten och det självstyrda området;

---

9. FFS 109/1940 respektive FFS 690/1947.



- b) det säkerhetspolitiska behoven genom en utvidgning av demilitariseringen (genom neutraliseringen och genom specificering av rättigheter och skyldigheter) och i fråga om de parter som omfattade 1921 års konvention om demilitarisering;
- c) det kulturella och språkliga behovet genom de garantier som formulerades beträffande i synnerhet språket och utbildningen på Åland. Den territoriellt avgränsade språkliga minoriteten i den nya staten Finland fick en stark grund för att utveckla sin lokala kultur;
- d) självstyrelsens ekonomiska hållbarhet genom föreskrifter om en finansieringsmodell samt om kontroll av land och av etableringsrätten på Åland.

De två första punkterna skapar institutionella lösningar för politiken, dvs för beslutsfattande och samarbete; de två andra skapar regler som styr innehållet i politiken, inte bara för Åland som självstyrt område utan också för Finland som rättsordning. Politiken, säkerheten, identiteten och ekonomin ingick alla i den helhetslösning som skapades 1921. Detta innebär inte att lösningarna var fullständiga och kompletta. Trots allt genomfördes denna lösning emot den vilja som uttryckts av en betydande del av befolkningen på Åland och under självstyrelsens första år präglades situationen på Åland av ett motvilligt accepterande av situationen.

Den internationalisering som skedde genom 1856 års demilitariseringskonvention öppnade upp för den utvidgade internationaliseringen av Ålandslösningen som ägde rum genom Nationernas Förbund. Dessa lösningar präglades givetvis av den tidens tankemönster och ideal. Därför har det varit nödvändigt att anpassa lösningarna vartefter till senare teknologiska framsteg och målsättningar rörande enskildas mänskliga rättigheter och demokratisk inkludering. Det har skett genom revideringar av lagstiftning och praxis, t ex med avseende på kommunal rösträtt. Som vi ska se nedan, kretsar diskussionen på Åland idag fortsatt kring dessa fyra komponenters ställning och förverkligande. Pelarna för systemet består.

En viktig poäng i detta paket är att den politiska maktfördelningen inte per definition anses räcka för att hantera identitetsfrågan och därför regleras lagstiftnings- och beslutsprocessen på ett konstitutionellt sätt, trots att Finlands riksdag inte accepterat att ge självstyrelsena en grundlagsställning. Detta sker genom de grundlagsliknande fö-

reskrifterna för självstyrelselagens revidering. Den reviderade versionen kräver följande:

”Denna lag kan inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelse från den göras på något annat sätt. Besluten skall i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlag och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.”<sup>10</sup>

Betyder då inte detta att lagtinget på Åland genom lagstiftning skulle kunna bestämma nivån för skyddet av det svenska språket, oberoende av den folkrättsliga förankringen? Anledningen till att detta inte är möjligt är att de ursprungliga garantierna har givit dessa regler en stark hierarki, dels genom den dubbla förankringen nationellt och internationellt och dels genom att de, åtminstone till en del, befinner sig på självstyrelselagens konstitutionella nivå. Detta skydd kan inte förändras eller försämrans ensidigt varken från åländskt eller finländskt håll.

Arrangemanget (eller ”paketet”) från 1921 var relativt enkelt. Fyra ”stolpar” ska förverkligas genom finländsk lagstiftning och under internationella garantier. Ålandslösningen visar ett samspel som kan fungera när de nationella och internationella rättsordningarna agerar i samma riktning. Det är därför en överförenkling att i dag förstå saken som så att Nationernas förbund ”gav” eller ”påtvungade” lösningen till problemet ”åt” Finland, Sverige eller Åland. Som nämnts hade Finlands riksdag redan i maj 1920 antagit lagen om självstyrelse för Åland,<sup>11</sup> dock ansågs inte denna första lagstiftning tillräcklig för att möta ålänningarnas behov. Ålandslösningen kom till genom ett omfattande samtal på flera nivåer: på Åland, i Finland, i Sverige, i Storbritannien och i Genève. Åland och Finland kom båda stärkta ur denna process som visade att de kunde hantera och utnyttja det internationella samtalet och de folkrättsliga instrumenten. Internationell subjektivitet är således inte ett nollsummespel och suveränitet skadas inte, utan stärks, genom samarbetet mellan centrum och periferi.

En grundförutsättning för hela systemet har från början varit att alla väsentliga beståndsdelar gällande Ålands ställning ska *ha en rättslig grund och en rättslig institutionell förankring*. Det juridiska systemet fungerar som en ram och en kontrollinstans för politikens potentiella nyckfullhet och denna balans mellan politisk pragmatism, juridisk för-

---

10. FFS 1144/1991 (ÅFS 71/1991), 69§, ändrad genom FFS 75/2000 (ÅFS 38/2000).

11. FFS 124/1920

ankring och rättslig säkerhet har bidragit till systemets långvarighet och trygghet, även om det ibland kan uppfattas som komplicerat och trögt.

## Ålandsexemplet idag

Begreppet Ålandsexemplet används ibland i bemärkelsen ”ett exempel för andra”.<sup>12</sup> Åland ska studeras som ”en lyckad minoritetslösning” och är ”unik för att självstyrelsen har bestått under en lång tid, att lösningen tillkommit utan väpnad konflikt och att Åland är både självstyrt och demilitariserat”. En sådan beskrivning kan givetvis inte hjälpa oss att förstå varför lösningen är ”lyckad” och långvarig.

Däremot kan vi genom en sådan beskrivning urskilja en rad normativa antaganden, värderingar och följder. Den första normativa ståndpunkten är att minoriteter bör respekteras och få skydd och en lämplig och anpassad ställning i staten där de finns. Samtidigt kan man utläsa av beskrivningen att minoritetsfrågor behöver en ”lösning”, med andra ord, minoriteter är ett ”problem” som behöver ”lösas”. Revideringarna av självstyrelselagen (se nedan), tillkomsten av ny lagstiftning som utvecklar delar av den ursprungliga ”lösningen”, t ex med avseende på hembygdsrätt och näringsrätt och anpassningen till EU-rätten, visar att ”minoritetsproblem” inte har någon definitiv lösning utan måste återskapas, omförhandlas och förstås på nytt över tid och rum. En följd av denna iakttagelse är att ett självstyrelsearrangemang inte helt eller på kort sikt får alla underliggande rädslor, strävanden och förhoppningar som finns i en minoritet att försvinna. Snarare skapas ett system för att hantera och formulera dessa rädslor och förhoppningar på ett öppnare och mer inkluderande sätt, genom politiska och juridiska verktyg. Ålandsexemplet är en möjlig väg för skydd av minoriteter, idag sida vid sida med andra folkrättsliga system för minoritetsskydd.

Beskrivningen ovan poängterar också att lösningen tillkom utan väpnad konflikt. Våld och interetniska förföljelser förekom inte på Åland, även om öarna var omgivna av det våld och de trauman som första världskriget, Finlands inbördeskrig under första halvåret 1918, och den ryska revolutionens sprängkraft förde med sig. Minnet av våldet var starkt, färskt och närvarande och både regeringschefer och enskilda människor ville hitta sätt att begränsa våldsanvändningen. Ålandslösningen tillkom i en tid då våldet skulle fördömas och de diplomatiska och juridiska lösningarna skulle mejslas fram. Detta betyder förstås inte att

---

12. Se t.ex. broschyren ”Åland – ett självstyrt örike” från Ålands landskapsregering, version 2011.

Ålandslösningens olika delar blir irrelevanta i de fall när våldsamheter-  
na har varit omfattande och många människor har mist sina liv. Sådana  
händelser ställer däremot krav på andra komponenter, såsom förso-  
ningsansträngningar, sanningskommissioner eller straffrättsliga proces-  
ser, som Ålandslösningen inte behövde ta hänsyn till.<sup>13</sup> Det kan här no-  
teras att Finlands riksdag i samband med Ålandslösningen även antog  
en lag som inte nämns bland de internationella garantierna "... därom  
att åtal mot personer, vilka varit verksamma för Ålands avskiljande  
från Finland eller underlåtit att infinna sig till uppbud på Åland, skall  
förfalla".<sup>14</sup> Detta är inget annat än en amnestilag som kan relateras till  
det tidigare åtalet mot åländska företrädare och självständighetsföre-  
språkare för högförräderi.

Ålands ställning är, som redan nämnts, dubbelt förankrad, både kon-  
stitutionellt och folkrättsligt.<sup>15</sup> Den har införlivats i Finlands rättsord-  
ning genom nationell lagstiftning, men den folkrättsliga grunden består  
som en bakgrund som innebär att de nationella reglerna inte kan frångå  
eller väsentligt förändra de folkrättsliga åtagandena. Ålands självstyrel-  
se är tryggt i Finlands grundlag genom koncisa regleringar.<sup>16</sup>

Den dubbla förankringen innebär även att det inte finns enbart två  
parter, Finland och Åland, med rättigheter och skyldigheter i systemet.  
Sverige, som överenskommelsens andra part, har möjlighet att påtala  
eventuella kränkningar av de garantier som fastställdes 1921, och det  
har även alla de stater som ingick i Nationernas Förbunds råd. Systemet  
är internationaliserat. En tvist inför internationella domstolen är där-  
för också i dag tänkbar utifrån 1921 års beslut och överenskommelse,  
även om den diplomatiska traditionen gör att stater sällan vill väcka  
talan emot andra stater, särskilt bland grannar som kommer att förbli  
grannar.

Finlands konstitutionella rättsordning, i vilken ingår Ålands självsty-  
relse, är i sig också folkrättsligt grundad. Ur detta perspektiv är det inte  
så anmärkningsvärt att folkrätten som instrument har en särskild posi-  
tion i Finlands politiska tradition och att Grundlagen i 1 § fastställer att  
Finland deltar i internationellt samarbete ... "i syfte att säkerställa fred  
och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället". Utöver

---

13. Nordquist (2013), ss. 107 – 117.

14. FFS 310/1921.

15. Suksi (2005).

16. FFS 731/1999, 120§ och 75§.

det faktum att mindre stater har ett särskilt intresse av att främja kända spelregler och avhållsamhet från våldsanvändning, är själva den konstitutionella ordningen i Finland baserad på folkrättsliga premisser.

Ålandslösningens garantier som paket innebär även att självstyrelsen och demilitariseringen är folkrättsligt sammankopplade på så sätt att *det förutsätts att Åland ska vara både självstyrt och demilitariserat*. Trots att Finlands grundlag inte nämner demilitariseringen som sådan och trots att Ålands demilitarisering och neutralisering saknar såväl en enhetlig rättslig reglering i Finlands rättsordning som en position i självstyrelselagen, så har denna demilitarisering givetvis en ställning i Finlands rättsordning, utifrån sin placering i 1921 års beslut och överenskommelse samt den efterföljande Konventionen om icke-befästade och neutralisering av Ålandsöarna av den 20 oktober 1921.<sup>17</sup> Finland och Sverige hörde, tillsammans med bl a Danmark (som då även inkluderade Island), Estland, Lettland, Tyskland och Polen till originalparterna till konventionen.<sup>18</sup> Senare kom den att kompletteras genom avtalet med Sovjetunionen 1940 och fredsavtalet med Finland efter andra världskriget 1947.<sup>19</sup>

Som framgår av denna analys är Ålandsexemplet ingalunda enbart ”Ålands exempel”. Det är i lika hög grad Finlands exempel i den bemärkelsen att Finlands rättsordning, rättsuppfattning och politiska tradition har en central betydelse för hur väl eller dåligt systemet fungerar. Rättsliga normer som det svenska språkets ställning i Finland, presidentens grundlagsstadgade roll som garant för Ålands självstyrelse och som överbefälhavare med ansvar för krig och fred, högsta domstolens roll i granskningen av åländsk lagstiftnings grundlagsenlighet, och praktiska lösningar, t ex att ansvaret för Ålandsfrågor ligger hos en minister i Finlands regering, identifieringen av kontaktpersoner för Ålandsfrågor vid ministerierna i Helsingfors, systemet med åländska assistenter vid Finlands representation i Bryssel (och även till Svenska folkpartiets europaparlamentariker) visar alla att hanteringen av en självstyrelse kräver rättsliga regleringar, attitydförändringar och institutionella anpassningar inte bara i det självstyrda området utan också hos centralmakten. Dessa förändringar har ännu inte studerats systematiskt och över tid i fallet Åland.

---

17. FFS 64/1922.

18. Björkholm & Rosas (1990); Spiliopoulou Åkermark (2011).

19. FFS 109/1940 och FFS 690/1947.

## Tidigare revideringar av självstyrelselagen

Två gånger tidigare har självstyrelselagen genomgått omfattande revideringar. År 1951, efter andra världskrigets slut, bekräftades genom revideringen att grunderna för systemet skulle bestå och även fördjupas. Revideringen av Ålands självstyrelselag år 1951<sup>20</sup> innebar först och främst att residualprincipen för landskapet Ålands behörighetsområde, d v s den öppna listan om att allt som inte regleras genom rikets lagstiftning anses falla inom Ålands behörighet, ersattes av en annan princip. Den dubbla enumerationsprincipen innebär att både statens och landskapets behörigheter definierades som exklusiva genom långa listor av behörighetsområden. År 1951 tillkom i självstyrelselagen även bestämmelserna om skydd för det svenska språket och kulturen på Åland, föreskrifter som tidigare enbart fanns i garantilagen. Hembygdsrätten blev utförligt reglerad för första gången i självstyrelselagen och rätten att idka näring införlivades också i samma lagstiftningsakt, om än betydligt mer kortfattat. Fördjupningen och stärkandet av hembygdsrätten och rätten att idka näring på Åland tillkom och utvidgade Ålandslösningens omfattning. Åland blev då också en egen valkrets, vilket betyder att det åländska riksdagsmandatet är garanterat, även om det rent matematiskt inte uppstår någon större skevhet i proportionaliteten i och med att ett riksdagsmandat representerar ca 25 600 medborgare och Ålands befolkning idag överskrider 28 000.<sup>21</sup> År 1991 gjordes en omfattande revidering och utvidgning av självstyrelselagen<sup>22</sup>, som bl a innebar att landskapets behörighetsområden placerades före rikets, lagtingets arbete reglerades närmare, föreskrifterna för hembygdsrätten och näringsrätten förtydligades, och skyddet för det svenska språket fördjupades. Det är också först på 1990-talet som de internationella frågorna får en framträdande position i självstyrelselagen, i synnerhet efter 1994 i och med Finlands och Ålands inträde i EU.<sup>23</sup> Den senaste reformeringsprocessen, som avslutades med 1991 års Självstyrelselag, innebar tjugo års förberedande förhandlingsarbete och innehöll också ett åländskt förslag om ökad skattebehörighet för Åland, något som inte inkluderades

---

20. FFS 670/1951

21. Suksi (2005), s.97.

22. 1991:71, FFS1144/1991

23. Se revideringar i FFS 1556/1994, 520/1996, 75/2000, 68/2004, 847/2009, 1176/2009 och 1115/2011. Dessa täta och betydande revideringar efter 1991 visar den ökade hastighet med vilken internationaliseringen påverkar även ett äldre självstyrelsesystem.

i slutprodukten.<sup>24</sup> Frågan om skattebehörighet har för övrigt varit en springande förhandlingspunkt mellan Åland och Finland sedan systemets begynnelse.

Det som tydligt framkommer i dessa tidigare lagstiftningsrevideringar är den envetenhet med vilken man arbetade för att genom rättsliga regleringar utveckla och stärka systemet. Den finländska tron på den konstitutionella rättens och juridikens betydelse som grund för ett rättssäkert och förutsägbart system och som en kraft som kan kompensera för politikens avarter får en stark illustration med Ålandsexemplets utveckling, särskilt under efterkrigstiden. I ett bredare perspektiv betyder detta att även ett relativt välfungerande rättsligt och politiskt system kommer att behöva utvecklas och förändras i takt med en förändrad omgivning, utan att man för den skull gör avkall på systemets bärande idéer och principer. Detta kan vara av vikt att komma ihåg, eftersom det innebär att systemet bör innehålla för båda parter acceptabla och praktiskt hanterbara regler om revideringsprocessen.

## 2010 års lagtingsutredning om ny självstyrelselag

Våren 2010 tillsatte Ålands landskapsregering en parlamentarisk kommitté, den s k Janssonkommittén, inom Ålands lagting, i syfte att bereda en översyn av självstyrelselagen. Kommitténs uppdrag var att lämna ett förslag till reformering av självstyrelselagen och självstyrelsesystemet, ... ”vilken tar hänsyn till nya behov, den allmänna samhällsutvecklingen, den globaliserade ekonomin, den europeiska integrationen och Finlands nya grundlag.”<sup>25</sup> En enig lagtingskommitté presenterade sitt förslag i oktober 2010. Kommittén föreslår att behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket ska utgå från en förteckning som räknar upp rikets behörighetsområden och att återstående behörigheter, utöver dem som landskapet redan har, överförs till landskapet enligt ett nytt förfarande, på landskapets initiativ och genom landskapslag. Detta förslag har inspirerats av de tidigare lösningarna för Grönland och Färöarna. En stor del av förslagen rör Ålands internationella behörighet, där landskapet föreslår en utvidgning av möjligheten för Åland att påverka och medverka i internationella avtal samt ett återinförande av klagorätten som förföll efter Nationernas Förbunds upplösning. De mest utförliga förslagen rör reformeringen av systemets ekonomiska struktur. Man anser på Åland att det finns ett behov av översyn av förfarandet med

---

24. Lindholm (1996).

25. Åländsk utredningsserie (2010).

avräkningsgrunden och grunderna för avräkningsbeloppet. Det gäller beräkningen av det årliga belopp som, efter att ha betalats in i form av åländska skatter till staten, utifrån en formel ska återgäldas till landskapet för de kostnader som landskapet ansvarar för genom behörighetsfördelningen. Lagtinget föreslår att området för skatter och avgifter ska ingå bland de områden där behörigheten kan överföras till landskapet genom landskapslag.

I tillägg till Janssonkommitténs förslag har landskapsregeringen även arbetat fram en tjänstemannautredning med förslag till ny lagstiftning för hembygdsrätten, baserad på ett förslag från den parlamentariska kommitté som leddes av Gun Carlson.<sup>26</sup> Den parlamentariska kommittén från 2009 föreslog ett slopande av kravet på finskt medborgarskap för åländsk hembygdsrätt, men ett sådant avskaffande ingick inte i den senare tjänstemannautredningen ... ”eftersom denna förändring inte kan göras i landskapslag, utan endast genom en revidering av självstyrelselagen”.<sup>27</sup> I uppdraget för Ålandskommittén 2013, den parlamentariska kommitté mellan riket och Åland, som under ledning av president Tarja Halonen nu arbetar med självstyrelser reformen, ingår också att ... ”bedöma om kravet på finskt medborgarskap för erhållande av hembygdsrätt och för vissa tjänster kan slopas”.<sup>28</sup>

Från rikets sida gjordes som uppföljning till Janssonkommitténs förslag ett förberedandearbete under ledning av ambassadör Alec Aalto (den s k Aaltokommittén). Det resulterade i betänkandet ”Ålands självstyrelse i utveckling”<sup>29</sup>, som lämnar öppen frågan om skattebehörighet, förespråkar en fortsatt användning av enumerationsprincipen (två listor, varav en räknar upp rikets behörighet och en landskapets), men anser att alla de folkrättsliga och EU-rättsliga frågorna bör lösas genom praktiska åtgärder snarare än lagstiftningsåtgärder.

## Sammanfattande slutsatser: självstyrelsens fördjupning

Vi har i denna analys sett att Ålandsexemplet inte enbart är ett exempel för ”andra” om hur Åland har lyckats bli en (relativt) demokratisk och välmående självstyrelse. I ännu högre grad har Ålandsexemplet blivit ett exempel på ett system bestående av *principer (bärande idéer), regler, institutioner och processer* med syfte att skydda en minoritet och lösa

---

26. Åländsk utredningsserie (2014).

27. Ibid. , s.12.

28. Justitieministeriet (2015).

29. Justitieministeriet (2013).



en suveränitetstvist utan våld, samtidigt som det löpande förändras för att anpassas till en demokratisk och globaliserad norm. Ålandsexemplet som system är ett exempel även för Åland och Finland själva när olika utmaningar och omvärldstryck uppmanar oss att frånga systemets logik. Sammanfattningsvis kan man dra följande slutsatser av Ålandsexemplet: Kompromiss är inte försvagning. Goda kompromisser ger något åt alla och alla har något att vinna. Detta gäller såväl med avseende på självstyrelselagen som beträffande demilitariserings- och neutraliseringsinstitutet på Åland. Idén om en kompromiss ställer krav på återhållsamhet i det långsiktiga samtalet, även om kraven och reaktionerna tillfälligtvis kan vara starka. Suveränitet och subjektivitet är inte ett nollsummespel. Både Finland och Åland, men även Sverige, har vunnit genom den obrutna respekten för och genom utvecklingen av Ålandsexemplet. Erkännandet och utvecklingen av Ålands särställning har inte försvagat Finlands position, utan snarare givit åt Finland en internationellt stark röst som en rättssäkerhetens anhängare och folkrättens försvarare och som en stat som kan hantera mångfald och regionala skillnader.

## Referenser

- Björkholm, Mikaela och Rosas, Allan (1990), *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering* (Mariehamn: Meddelanden från Ålands kulturstiftelse, Åbo Akademis förlag).
- Bonsdorff, Göran von (1950), *Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik åren 1917–1923* (Helsingfors: Centraltryckeriet).
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2001), *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State*, CDL-INF(2001)19.
- Justitieministeriet (2015) *Ålands självstyrelse i utveckling*. Ålandskommitténs 2013 delbetänkande, No. 6.
- Justitieministeriet (2013) *Ålands självstyrelse i utveckling*. Parlamentarisk arbetsgrupp, No. 4.
- Lindholm, Göran (1996), Recent Developments in the Evolution of the Aaland Autonomy, i Lise Lyck (1996), *Constitutional and economic space of the small Nordic jurisdictions*, (NordREFO 1996:6), ss. 73 – 89.
- Lyck, Lise (1997) red., *Constitutional and economic space of the small Nordic jurisdictions*, (NordREFO) 1996:6.
- Nordquist, Kjell-Åke (2013), Autonomy, Local Voices and Conflict Resolution: Lessons from East Timor, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 20, No. 1, ss. 107 – 117.

- Spiliopoulou Åkermark, Sia, red. (2011), *The Åland Example and Its Components – Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn: Ålands fredsinstitut).
- Spiliopoulou Åkermark, Sia, red. (2009), *Utpost, mellanland och brygga*, (Mariehamn: Ålands museum och Ålands fredsinstitut).
- Suksi, Markku (2005), *Ålands Konstitution* (Åbo: Åbo Akademis förlag).
- Woelk, Jens; Palermo, Francesco; Marko, Joseph; och the European Academy red. (2007) *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (Bozen/Bolzano: Brill).
- Zweigert, Konrad & Kötz, Hein (1998), *An Introduction to Comparative Law*, Third edition (Oxford: Clarendon Press).
- Ålands landskapsregering (2011), *Åland - ett självstyrt örike* (Mariehamn: Ålands landskapsregering).
- Åländsk utredningsserie (2014), Arbetsgruppsbetänkande med förslag till ny hembygdsrättslagstiftning, No. 1.
- Åländsk utredningsserie (2010), Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland, No. 2.

## Författningar

- FFS 731/1999, Finlands grundlag.
- Revidering av Självstyrelselag för Åland 16.8.1991/1144 (ÅFS 71/1991), FFS 1556/1994, 520/1996, 75/2000, 68/2004, 847/2009, 1176/2009 och 1115/2011.
- FFS 1144/1991 (ÅFS 71/1991), Lag om självstyrelse för Åland.
- FFS 670/1951 (ÅFS 5/1952), Lag om självstyrelse för Åland.
- FFS 690/1947, Lag om godkännande av fredsfördraget mellan Finland och Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund, Förenade Konungariket, Australien, Sydafrikanska Unionen, Indien, Kanada, Tjeckoslovakien, Ukrainska Socialistiska Rådsrepubliken, Nya Zeeland samt Vitryska Socialistiska Rådsrepubliken (Fördrag om fred med Finland 10.2.1947).
- FFS 109/1940, Fördrag mellan Finland och de Socialistiska Sovjetrepublikernas förbund angående Ålandsöarna 11.10.1940.
- FFS 64/1922, Konventionen om icke-befästade och neutralisering av Ålandsöarna av den 20 oktober 1921.
- FFS 310/1921, Lag därom att åtal mot personer, vilka varit verksamma för Ålands avskiljande från Finland eller underlåtit att infinna sig till uppbud på Åland, ska förfalla.
- FFS 124/1920, Lag om självstyrelse för Åland 6.5.1920.

# KAPITEL 11

## Norden går i riktning mot det förflutna

*Pertti Joenniemi*

VILKA LÄRDOMAR KAN den drygt tvåhundraåriga nordiska freden erbjuda oss när det gäller dagens konflikter, och hur kan den utnyttjas i en positionering av Norden i dagens mer allmänna säkerhetspolitiska landskap?

Ett svar på denna fråga kräver att man ställer sig kritisk både till de sedvanliga förklaringarna till den långa fredsperioden och det sätt på vilket vi tolkar dagens internationella konflikter. Enligt historieforskningen hindrade stormakterna – framför allt Storbritannien – av maktpolitiska skäl de nordiska länderna från att kriga med varandra. Den nordiska freden kom alltså till av yttre tvång, genom att yttre makter höll oss isär.

Detta är just det svaret som historieforskarna vanligen erbjuder. Denna tolkning ger ganska konventionella lösningar på maktpolitiska konflikter, och den nordiska freden förlorar omedelbart sin fredspolitiska relevans.

Stormakternas agerande kan mycket väl ha varit en början till den nordiska freden, men hur blev det sedan ett varaktigt tillstånd? Det väsentliga är att kriget så småningom förlorade både relevans och trovärdighet i de inomnordiska relationerna. Freden kom inte till därför att staterna underskrev fredsavtal eller kom överens om nedrustning. Det viktiga var inte diplomati eller statliga fredssträvanden, utan det var istället dynamiken inom det civila samhället som var avgörande. Staten och de statliga eliterna förlorade tolkningsföreträdet i inomnordiska säkerhetspolitiska sammanhang.

## En annan förklaring

Mot slutet av 1830-talet blev det möjligt för studenter och universitetsfolk att resa över Öresund för att besöka det land man i allmänhet betraktade som arvfjenden. Det viktiga med mötena var dock inte att diskutera fred, krig och säkerhet. Man öppnade helt enkelt upp för den andra utan att på förhand ställa krav på vem hon eller han var, och inte heller hade man en agenda som positionerade deltagarna enligt säkerhetspolitiska utgångspunkter. Genom att sammankomsterna bestod av att man dansade, läste poesi, diskuterade litteratur, och naturligtvis också drack en del punsch, kunde man kringgå säkerhetspolitiken och de sedvanliga fiendebilderna. Det blev möjligt att se på den andra – och därmed också sig själv – från ett helt annorlunda perspektiv.

Om man skiljer på det jag kallar ontologisk, eller identitetsmässig, säkerhet, och fysisk säkerhet, så hade vi tidigare ett läge i Norden där den identitetsmässiga säkerheten uppnåddes genom skapandet av fiendebilder och engagemang i krig. I krig visste man vem man var och vad livet hade för mening. Genom att offra den fysiska säkerheten bidrog man till ontologisk säkerhet, och fred framstod mot den här bakgrunden som någonting negativt. Freden upplevdes som hotfull, eftersom den krävde en förändring i självuppfattningarna.

De tätare kontakterna, och sedan den så småningom växande skandinavistiska rörelsen, öppnade upp möjligheten till annorlunda självuppfattningar. Behovet av fiendebilder och engagemang i krig minskade, eftersom folk på den andra sidan av sundet började uppfattas som civiliserade medmänniskor. De sågs fortfarande som annorlunda, men på ett intressant sätt.

Freden hotade etablerade nationella självuppfattningar som fred alltid gör, men det blev samtidigt möjligt att förändra självuppfattningarna genom dialog och tätare kontakter. Ontologisk, identitetsmässig, säkerhet kunde uppnås på ett nytt sätt, vilket betydde att kriget blev överflödigt. Krig kunde ses som irrelevant för relationerna mellan de nordiska länderna.

Detta är definitivt ingen standardförklaring till nordisk fred. Men min förklaring är inte heller i strid med någon annan teoretisering, eftersom det enda vi har består av det som historikerna vanligen har erbjudit, alltså beskrivning snarare än en förklaring i någon djupare mening.

Detta betyder – skulle jag vilja påstå – att vi inte riktigt har gjort det klart för oss hur den nordiska freden egentligen kom till, vad den bygger på och vilka lärdomarna egentligen är. Vi känner ganska dåligt till

kärnan i vårt eget fredspolitiska arv och det är kanske svårt att se vilken relevans det kan ha i relation till nuvarande konflikter.

Men för att teoretisera: Om nordisk fred bygger på att vi har uppnått både ontologisk och fysisk säkerhet samtidigt, det vill säga att fred förstärker våra självuppfattningar i stället för att utgöra ett hot, kan detta arv erbjuda insikter i pågående internationella konflikter?

## Ryssland

Ryssland är ett viktigt fall, därför att landets kärnproblem verkar vara ontologisk osäkerhet. Långtgående fred och avspänning upplevs som hotande. En allt mer globaliserad värld är inte en värld där man känner sig hemma. Om Ryssland kunde överge den traditionella kampen mot fientliga yttre makter kunde landet bli en integrerad del av det nya internationella samfundet och anpassa sig till de regelverk som bygger på nära beroendeförhållanden. Landet skulle få erkännande och ett centralt läge och skulle konkurrera med ekonomisk, teknologisk och kulturell kompetens.

Men det steget vågar Ryssland inte ta. I stället för anpassning till det nya vill man tillbaka till det gamla och försöker, även genom militär maktutövning, hålla fast vid bilden av en värld som är maktpolitisk och hotfull till sin karaktär. I grund och botten är det inte fråga om någon rationell politik eller ett eftersträvande av konkreta politiska målsättningar utan identitetspolitik. I det här sammanhanget behövs den maktpolitiska tolkningsramen för att ge trovärdighet åt bilden av Ryssland som en klassisk stormakt – en identitet som man vill bevara nästan till vilket pris som helst. Fred uppfattas, som i samband med Cypren-konflikten, Bosnien eller Israel-Palestinakonflikten, som någonting problematiskt.

Fred är farligt, eftersom en anpassning till globaliseringen och ett accepterande av internationella spelregler även skulle kräva att Ryssland omdefinierar sig självt. Kärnvapnen borde skrotas, den civila kompetensen höjas, gränserna till det yttre sänkas och Ryssland borde gradvis förvandlas till en konkurrensstat som agerar på ett skickligt sätt på den internationella marknaden.

Om utgångspunkten i den politik som Ryssland har fört under den senaste tiden endast motiveras med fysisk säkerhet – vilket den ofta gör – framstår landets politik som helt obegriplig. För det mesta tycks ju Ryssland skada sig självt. Ryssarna ser hot överallt, även om landet inte längre har några verkliga fiender. Rysslands fysiska säkerhet är i verk-

ligheten bättre än någonsin under landets tusenåriga historia. Men kanske är det just där skon klämmer.

Om vi i Norden drar slutsatsen att Ryssland fortfarande är en klassisk maktpolitisk aktör, och att våra reaktioner därför bör bestå av en satsning på konventionell säkerhetspolitik och ökat militärt samarbete, då förstärker vi den världsbild som Ryssland desperat kämpar för att bevara. Flykten till den gamla maktpolitiken underlättar Rysslands identitetsproblematik på kort sikt. I en maktpolitisk värld vet ryssarna vilka de är och vad de eftersträvar, även om identitetssäkerhet uppnås på bekostnad av den egna fysiska säkerheten och skadar många utomstående.

## En framtidsinriktad politik

Men på längre sikt är det ingen hållbar lösning. Globaliseringen fortsätter och internationella beroendeförhållanden kommer att fördjupas även i framtiden. Ryssland bygger därför sin självuppfattning på en ohållbar grund.

Därför krävs ett mer långsiktigt tänkande och en annorlunda, framtidsinriktad politik. Ryssland behöver omständigheter som möjliggör en demilitarisering av landets politik utan att den ryska självuppfattningen sätts i gungning på ett sätt som upplevs hotande. Det behövs initiativ som ger Ryssland möjligheten att hålla fast vid synen på sig självt som en central och respekterad aktör på den internationella arenan. Eftersom Ryssland inte har samma interna dynamik eller tillgång till motsvarande krafter som vi i Norden hade när grunden för den nordiska freden skapades, krävs det yttre hjälp.

Det behövs initiativ och förslag för att Ryssland skulle kunna bryta sig ut ur den onda cirkel där landet nu befinner sig. Men yttre hjälp kan lätt uppfattas som förnedrande. Tack, vi klarar oss på egen hand och lutar på våra egna traditioner! Yttre inflytande är just vad vi försöker avvärja så kom inte och kritisera vårt tänkande! Vi är ett stolt land med egna ärorika traditioner och motsätter oss därför ett intrång av amerikanisering, feminism, postmodernism, katolicism och andra störande ismer!

Men Norden uppfattas i Ryssland som någonting positivt, så varför inte också den nordiska freden? Vi har gjort oss av med den klassiska maktpolitiken i de inomnordiska relationerna och byggt upp en fredspolitisk identitet. Det är också vad ryssarna behöver.

Men har vi en tillräcklig medvetenhet om vårt eget arv för att kunna föra den politik som behövs i relationerna till Ryssland? Det är inte

fallet. Det centrala temat i nordiska sammanhang består i dessa dagar av ökat militärt samarbete. Är det kanske så att även vi i Norden fortfarande behöver yttre hot och fiendebilder för att känna oss identitetsmässigt säkra?

Vi tycks delvis sitta fast i klassiskt säkerhetspolitiskt tänkande när det gäller Ryssland och därför har vi svårt att tillämpa en annorlunda, fredspolitisk tolkningsram och följa upp den med en konsekvent Rysslandspolitik. Problemet består kanske inte enbart av en ringa efterfrågan från Rysslands sida utan också av saknaden på nordiska förslag och initiativ. En gång i tiden gav freden en möjlighet att se på oss själva som en förtrupp. Vi hade i de inomnordiska relationerna förmått att göra oss av med den klassiska maktpolitiken. Vi var bättre än resten av Europa, där den klassiska maktpolitikern fortfarande dominerade.

Men vi har så småningom förlorat försprånget, och Europa har genom integrationsutvecklingen hunnit ikapp om inte gått förbi oss. I stället för att representera framtiden har Norden varit tvunget att så småningom anpassa sig till den mer allmänna europeiska utvecklingen. Det är förödmjukande och har skapat en nordisk identitetskrise. Den krisen försöker vi nu lösa genom att återgå till traditionellt maktpolitiskt tänkande, genom en tillbakagång till det förflutna. Vi är sannerligen inte en förtrupp och inte ens längre i takt med tiden. Vi skiljer oss från Ryssland genom att vi redan en gång gav upp maktpolitiken, men nu möter vi åter Ryssland inom ramen för det gamla.

# KAPITEL 12

## Konferensen ”Självstyrelserna i Norden – erfarenheter och visioner i ett fredsperspektiv”

*Katharina Hill och Gunilla Herolf*

### Introduktion

DEN KONFERENS, *Självstyrelserna i Norden – erfarenheter och visioner i ett fredsperspektiv*, som hölls på Åland den 26 januari 2015 var en viktig del av projektet om självstyrelserna i Norden. Konferensen utgjorde också en del av Nordiska rådets möte på Åland, vilket innebar att Nordiska rådets delegater deltog i den. Genom att konferensen hölls vid denna tid kunde ett utbyte ske mellan forskarna och andra talare och deltagare vid konferensen: några av forskarna kunde under konferensen presentera sina preliminära resultat och alla kunde efter konferensen ta del av diskussionerna innan de egna bidragen var färdigskrivna.

Följande text lyfter fram en del av det som sades vid konferensen men gör inga anspråk på att täcka allt som yttrandes.

### Bakgrunden

HÖSKULDUR ÞÓRHALLSSON, Nordiska rådets president, inledde med att hänvisa till de 200 åren av nordisk fred, som visar att vi i Norden har god erfarenhet av att lösa konflikter på ett fredligt sätt och att vända dem till framgångar. Den stora frågan är nu om våra erfarenheter av fredligt konfliktlösande när det gäller Färöarna, Grönland och Åland också kan tillämpas på annat håll i vårt närområde där öppna konflikter råder, som i Ukraina, och i områden som Skottland, Katalonien, Baskien och Nordirland, för att bara nämna några, där regionala slitningar härjar. De säkerhetspolitiska, juridiska, statsvetenskapliga och



ekonomiska analyserna i publikationen, som nu ges ut av Ålands fredsinstitut på uppdrag av Nordiska rådet, kommer att studeras grundligt av Nordiska rådet med avsikt att se vilka lärdomar som kan dras och hur de kan användas på ett konstruktivt sätt.

ANNICKA ENGBLOM, ordförande för Nordiska rådets medborgar- och konsumentutskott, beskrev bakgrunden till projektet, nämligen det intresse som utskottet i flera år haft för självstyrande områden. Nu ville man synliggöra för sig själva inom utskottet hur man i Norden löst konflikter och huruvida det finns en möjlighet att använda erfarenheterna på konflikter också i andra områden. För att få svar på dessa frågor har utskottet önskat att få en vetenskaplig vinkling av det arbete som utförts. Man har därför bett Ålands fredsinstitut att genomföra ett forskningsprojekt och att organisera denna konferens för att presentera de första resultaten och föra samman forskare och politiker för en dialog. Hon betonade också att den nordiska freden varken har en början eller ett slut utan är ett ständigt pågående projekt.

## Forskarpanelen

I forskarpanelen tog några av de deltagande forskarna upp en del centrala frågor som behandlas av projektet.

GUNILLA HEROLF, medlem av Ålands fredsinstituts forskarråd, belyste den säkerhetspolitiska dimensionen av de självstyrande områdenas utveckling. Medan deras tidiga historia visar på stora olikheter mellan å ena sidan Färöarna och Grönland och å den andra Åland, har den nya säkerhetspolitiska situationen gjort utmaningarna något mer likartade. Tre faktorer av betydelse togs upp. En av dem var *komplexiteten*, som gör att antalet möjliga hot är stort, samtidigt som vi inte vet vilka som kommer att materialiseras och inte heller var. Vidare blir gränslinjen mellan de civila och de militära områdena allt svagare, en komplexitet inte minst för Åland. En annan faktor är den allt starkare *länken mellan ekonomi och säkerhetspolitik*, som lett till nya typer av hot, liksom också till nya styrkerelationer, något som kan ses när det gäller Grönland. En tredje är de *internationella organisationerna*, som redan tidigare varit viktiga, men som nu har fått en ännu större roll speciellt för självstyrande områden, inte minst när de själva blivit medlemmar i dem.

TOVE H MALLOY, direktör för European Centre for Minority Issues i Flensburg, Tyskland, lyfte upp Danmarks roll som såväl förmyndare

som fredsaktör. Förmyndarrollen var först den helt dominerande: Danmark använde sig av Grönland, där man tillät amerikanska baser, för att befästa sin NATO-relation. Troligen var det också en fördel för Grönland jämfört med en roll som USA-protectorat, något som inte var ett osannolikt alternativ på grund av områdets strategiska position. Då kolonialherrerollen avvecklades vacklade danskarna: ”modernisterna” sökte grönländsk integration med Danmark medan ”traditionalisterna” ville ha en oförändrad relation, om än med förbättringar för befolkningen.

Rollen som fredsaktör var mer tvekan, vilket kan ses i den långsamma processen mot självstyrelse på Grönland. Hjemmestyret, infört 1979, löste inte alla problem och diskrimineringen genom födelsekriteriet (som för samma arbete gav danskfödda högre lön än grönländare) ökade självständighetssträvandena. Först 2009, i samband med självstyrelsen, erkändes den grönländska befolkningen som ett folk, detta efter internationell press. Även Danmarks attityd till Grönlands önskan om att själva besluta över de egna underjordiska tillgångarna vittnar en fortsatt herrefolksattityd från dansk sida.

AGÚST ÞOR ÁRNASON, professor i juridik vid Universitet i Akureyri, betonade inledningsvis olikheterna mellan alla de nordiska länderna. Alla har sin egen historiska bakgrund och det gäller också den självstyrelseprocess som ägt rum i Färöarna, Grönland och Åland, inte minst i relation till olika internationella organisationer. Framför allt berörde han fortsättningsvis den grönländska processen.

Processen mot självstyrelse i Grönland har gått långsamt. Redan strax efter andra världskriget erkände Förenta Nationerna grönländare som ett folk, medan danskarna inte gjorde det förrän 2009. En form av kolonialism existerar fortfarande och vi kan därför inte kalla den nuvarande situationen ”post-kolonial”. På Grönland finns en stark elit av 12 000 danskar (av sammanlagt 56 000 personer), samtidigt som de 15 000 – 20 000 grönländare som flyttat till Danmark har svårt att komma tillbaka trots att de är välutbildade p g a problem med att få arbete. Födelsekriteriet, som bestämde att danskfödda hade högre lön för samma arbete än grönländare, har förändrats under de senaste två-tre åren men existerar i praktiken fortfarande.

## Paneldebatt I

*De nordiska självstyrelsernas utveckling: vilka lärdomar kan dras och vilka aspekter kan användas konstruktivt?*

I den första paneldebatten, som hade ovanstående rubrik, diskuterade politiker från Färöarna, Grönland och Åland de respektive självstyrelsernas förhållande till centralmakten och till varandra. Sharon Jåma Hofvander, Sveriges RadioTV, var moderator.

ELISABETH NAUCLÉR, ledamot av Finlands riksdag, tog upp tre punkter som har varit viktiga. Den första var de formella aspekterna. Det gäller såväl självstyrelsens egen förankring som den formella roll som alla de tre självstyrande områdena har i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet och som gör dem till deltagande och inte observatörer. En annan faktor som stärker deras ställning är anslutningsrätten. Man meddelar om man ansluter sig och först då är beslutet giltigt inom det egna området.

Det gemensamma är också viktigt. Ålands representanter har haft stor nytta av att hänvisa till Färöarna och Grönland. I viss mån är detta förstas förhandlingsteknik, men det är också så att man lär sig av varandra. Man kan se att något prövats tidigare inom t ex utbildning sjukvård, försvar, polis etc. Gemensamma är områdena också starka. Generellt kan man säga att de stora har minst nytta av samarbetet medan Åland, som är minst, har mest nytta av det.

Den tredje punkten är delaktighet, något som är viktigt i alla sammanhang. I delaktighet ingår att människor får lägga fram sin åsikt, demokrati, god förvaltning, att dela makten och att vara delaktig av beslut. Det ger god ekonomi och social trygghet.

JOHAN LUND OLSEN, grönländsk politiker och ledamot av Danmarks folketing, beskrev Grönlands utveckling från koloni till *hjemmestyre* och därefter till självstyrelse, med ambitionen att senare bli helt självständigt. *Hjemmestyret* av 1979 gav vissa rättigheter till Grönland men som grönlänningarna uttryckte det ”stramade rocken”. Genom självstyrelseordningen av 2009 fick Grönland såväl mer utrikespolitisk kompetens som rätten till de egna underjordiska resurserna. Grönland kan nu stå utanför internationella avtal t ex klimatavtalet. En stor förändring var också att Grönlands befolkning av Danmark erkändes som ett folk och som en likvärdig partner, inte bara som ett *særlig folkesamfund*. Grönland har dessutom nu rätten att förklara sig självständigt.

I ett fredsperspektiv har ett antal mål antagits av ett enligt parlament, flera relaterade till den ökade militariseringen i området. Man önskar bli att Thulebasen ska bli internationell och därmed mer transparent, att flera funktioner i det arktiska kommandot ska kunna bemannas av grönlänningar och man vill också se ett demilitariserat Arktis, på samma sätt som Åland.

SJURDUR SKAALÉ, färöisk politiker och ledamot av Danmarks folketing, beskrev de små nationernas politik som en balansgång mellan det självständiga och det gemensamma. Total självständighet är inte möjligt för en liten nation och därför är det gemensamma av fundamental betydelse, men självständighet är ändå viktig för självkänslan, liksom för den ekonomiska, kulturella och sociala utvecklingen av samhället.

Balansgången är ändå svår eftersom länder har intressen, inte minst geopolitiska. Danmark skulle ha haft en helt annan ställning i dag utan Grönland och Färöarna och ville därför tidigare inte ge Färöarna de redskap som de skulle ha kunnat frigöra sig med, t ex frihandel, rätten att använda det egna språket i skolorna och rätten till egna underjordiska resurser.

Men klokheten har vuxit. Dagens danska politik är att göra det som fungerar, trots att det på flera områden går emot grundlagen, och det är en klok politik. Nästa stora steg borde vara ett juridiskt formellt erkännande av att Danmark är en slags förbundsstat.

HANS WALLMARK, ledamot av Sveriges riksdag, påminde om det år som just gått. År 2014 stod för såväl 200 år av fred mellan de nordiska rikena som det år då internationella avtal bröts genom det illegala ryska överfallet på Ukraina.

Det som vi ser idag är att människor som skulle kunna beskrivas som brödrafolk bekrigar varandra. Etnicitet, kultur och religion är framträdande anledningar till konflikter. Därför har vi i Norden i tider som dessa ett ansvar att lyfta fram de lösningar som vi har funnit när det gäller att fredligt ta ansvar för de konflikter som uppstått mellan oss. Det är ett typiskt nordiskt varumärke, men vi är inte särskilt bra på att berätta om det.

Ett särskilt bra exempel på detta är Ålandskonflikten, som genom Nationernas förbund löstes på konstitutionell väg. Den svenske statsministern, Hjalmar Branting, som deltog i förhandlingarna, motsatte sig i grunden denna lösning men accepterade den. Likaså var den svenska politiska hållningen ända in på 30-talet att NFs beslut var felaktigt, men man accepterade den ändå. I ljuset av vad vi nu vet var detta en fördömlig konstitutionell lösning.

### *Efterföljande diskussion*

Diskussionen som följde rörde sig först om samarbetet mellan de självstyrande områdena. Elisabeth Nauc ler beskrev hur Färöarna varit en inspiration för Åland, även om de två områdenas tillvägagångssätt varit mycket olika:  land har valt den formella vägen, medan Färöarna ringt upp Köpenhamn och berättat vad de ville. I Gr nlands fall (beskrivet av Johan Lund Olsen) har informationen kommit från Danmark om vad de inte f r göra, men så småningom har förändringarna ändå skett.

Som uttrycktes av S urdur Skaale  r den grönländska självstyrelsen inspirerad av Färöarna, liksom också rätten till egna underjordiska resurser. Själv  r han anhängare av tanken att Färöarna borde gå in i EU och ser att man i en sådan process kan få inspiration från hur Åland lyckades så väl med sina förhandlingar.  land skulle å sin sida kunna få inspiration från Gr nland om hur landet under sin tid som medlem lyckades få ett mandat till Europaparlamentet från Danmark, vilket också bekräftades av Elisabeth Nauc ler.

Ett annat tema var intresset från andra länder och områden och det ”nordiska varumärket”. Hans Wallmark s g just denna konferens och den kommande publikationen som ett sätt att föra fram det speciellt nordiska. Samtidigt underströk han att en process i riktning mot oberoende och autonomi är politiskt farlig i andra delar av världen och att det därför är viktigt att visa på att fredliga processer existerat. Balkan har också varit intresserat av Norden, som beskrevs av Elisabeth Nauc ler. Speciellt gällde intresset det parlamentariska systemet.

### *Varför och på vilket sätt är nordiska erfarenheter relevanta för internationella fredsprocesser?*

Ytterligare ett forskarinl gg kom från PERTTI JOENNIEMI, seniorforskare vid Karelska institutionen vid  stra Finlands Universitet. Hans inlägg behandlade identitetsfrågan, det ontologiska problemet. Utgångspunkten rörde sig kring hur de nordiska länderna med början under 1830-talet övergick från att behandla varandra som fiender till att skapa en annan identitet för sig själva och andra. Det land som nu i stället har denna krigiska självidentifikation och har skapat en fiendebild av andra länder är Ryssland. K rnproblemet i detta land tycks vara en osäkerhet om den egna identifikationen. I stället för anpassning till det nya söker man en återgång till det gamla och försöker genom militär maktutövning att hålla fast vid bilden av en hotfull värld. Fred uppfattas i stället som nå-

got problematiskt. Vårt svar är att förstärka vår egen militära säkerhet, vilket ryssar ser som en bekräftelse på de har rätt.

Finns då något att göra? Pertti Joenniemi ser en annan nordisk politik som en möjlighet. Initiativ och förslag behövs för att Ryssland ska ta sig ur sin onda cirkel. Förslaget här är att Norden, i stället för ökat militärt samarbete, ska återgå till sin gamla fredsriktade politik och därmed bli ett exempel för Ryssland.

## Paneldebatt II

### *Politiska visioner för självstyrelser i Norden år 2020 – betydelsen av regional integration.*

I den andra paneldebatten skiftades fokus i riktning mot framtiden och nu med tanke på regional integration. Moderator var Niklas Lampi, Ålandstidningen.

HELGI ABRAHAMSEN, ordförande i Färöarnas delegation till Nordiska rådet, liknade *rigsfællesskap* med ett äktenskap. Det är kärlek och vilja att få det att fungera som är det viktiga, inte vad som står i kontraktet: respekt för den andra i stället för påminnelser om vem som är starkast. Färöarna och Danmark har haft 600 år tillsammans, vilka varit av varierande slag. Ibland har det präglats av brist på respekt, missförstånd och en känsla av orimliga krav.

När danskarna säger att folketinget är det enda lagstiftande organet läser färöingarna det på annat sätt, eftersom de lagar som tas i folketinget också behandlas på Färöarna när de rör öarna. Exempel på komplexiteten är det senaste fiskekriget, ”makrillstriden”, där Danmark och Färöarna var på olika sidor. Vi kan i dag vara glada över att det fick en bra lösning. Ett aktuellt problem är att färöingar är sinsemellan oeniga om vad de vill med *rigsfællesskapet*. Det är aldrig bra när en part är i konflikt med sig själv. Det som behövs nu är enighet om vilken väg man ska gå, respekt för andra och vilja att hålla samman.

CHRISTIAN BEIJAR, ordförande i Ålands delegation till Nordiska rådet, berörde först den nordiska närdemokratin, som han såg som särskilt viktig i tider med ökad EU-integration och oro i omvärlden. Det har visat sig att även små samhällen kan fungera bra och ett unikt fall är Haparanda och Torneå, som håller på att växa samman.

Sannolikt kommer vi att få se ökad integration i Norden i framtiden. Den gemensamma nordiska identiteten är en faktor, EU-medlemskap

en annan. Ökad nordisk integration är viktig för att få ökad tyngd gentemot de stora staterna inom EU, som Tyskland, Storbritannien och Frankrike. Nordiska rådet har här en roll att spela. Tanken på en nordisk förbundsstat har många fördelar: mervärde t ex inom arbets- och studiemarknad, miljö och klimat, ekonomi, kultur. Nordiska rådet skulle också kunna agera som medlare i konflikter i världen och dessutom aktivt marknadsföra Åland som ett exempel för det nordiska varumärket – självstyrelse och nära regional integration som en form av fredlig konfliktlösning. Norden kan sålunda fungera som en modell för regional integration och gränsnära samarbete, där önskan om närdemokrati respekteras.

BILL JUSTINUSSEN, ordförande i Västnordiska rådet, underströk de goda relationerna mellan Färöarna, Grönland och Island, medlemmarna i det Västnordiska rådet, som skapades för 30 år sedan. Det gemensamma intresset att försvara sina resurser, levande och icke levande, är av stor betydelse för dessa länder, men också för andra, eftersom det ger bidrag också till dem. Makrillstriden var plågsam, eftersom länderna befann sig på olika sidor i striden, men de förblev vänner. En anledning till det är att fredskulturen är stark mellan dessa länder. Den har utvecklats genom generationer och är framträder klart i dessa samfund genom undervisning, litteratur och rättssystem. Även välfärdssystemen ingår i denna kultur och måste fortsätta att göra det.

Ett aktuellt problem är det arktiska samarbetet där också ryssarna deltar och utgör den största arktiska makten och där vi ofta kommer i konflikt med dem: hur gör vi nu när EU bojkottar ryssarna samtidigt som vi i Färöarna på vårt opportunistiska sätt har flerdubblat vår fiskeexport till dem? Vi ska å ena sidan nästan vara fiender med dem men å den andra vara vänner med dem i Arktis. Vi måste försöka att exportera vår fredsmodell även inom vår egen samarbetsgrupp. Vår kultur ska vara dominerande i de fora där vi arbetar och möter ryssarna och särskilt i Arktiska rådet.

### *Diskussion*

Den efterföljande diskussionen kom först att handla om autonomiernas roll i integrationen i Norden. Christian Beijar tyckte inte att de behövde avvika från dagens roll, förutom att de små enheterna kommer att utmärka sig genom att vara snabba i sitt beslutsfattande. Västnordiska rådet kommer också in i bilden. Som Bill Justinussen uttryckte det, skapar Västnordiska rådet en annan konstellation, där man arbetar i de frågor

som är centrala för Färöarna, Grönland och Island. Det är viktigt att sådant samarbete accepteras av andra. Dessa länder har liten befolkning, men mycket stor geografi och väldiga resurser och kring detta kan man behöva diskutera sinsemellan innan man lyfter upp dem på högre plan.

Ett annat diskussionsämne var den nordiska förbundsstaten: Vilken roll skulle autonomierna ha i en sådan? Blir de självständiga eller underordnade vissa delstater? Någon klar modell finns uppenbarligen inte ännu, men från Ålands sida är det givetvis ett krav att behålla självstyrelsen, förklarade Christian Beijar. På Färöarna diskuteras inte denna idé men det ses som klart att samarbete stärker. Det kommer emellertid att ta lång tid, ansågs det, även om vissa steg redan tagits.

Den sista frågan gällde vilket som skulle bli nästa stora steg för de självstyrande områdena. För Åland var detta en aktuell fråga, eftersom Ålandskommitténs förslag skulle bli officiellt följande vecka. Klart är att tankesättet generellt är att självstyrelsen hela tiden ska utvidgas men något givet område finns uppenbarligen inte. På Färöarna är frågan om framtiden långt ifrån självklar, eftersom man har delade åsikter i frågan. Att självständighet kommer att vara ett diskussionsämne även i fortsättningen är dock klart, med tanke på att det så har varit i långa tider.



# KAPITEL 13

## Vad har vi lärt oss och vad kan vi lära andra?

*Gunilla Herolf*

### Inledning

Projektet om de nordiska självstyrelserna har sitt ursprung i ett initiativ från Nordiska rådet. Enbart detta faktum säger en hel del om var dessa områden står idag. Färöarna, Grönland och Åland, vilkas primära anknytning är till Danmark respektive Finland, framträder här som viktiga komponenter också i det nordiska samarbetet.

De nordiska länderna firar nu drygt 200 år av nordisk fred, men våra relationer har inte alltid varit helt harmoniska och när det gäller Färöarnas, Grönlands och Ålands relationer till sina länder har utmaningarna varit som störst. I den oros- och konfliktfyllda tid som nu råder är det speciellt angeläget att se hur man kom från 1814 till 2015. Framför allt handlar emellertid denna publikation om perioden efter andra världskriget. Även denna period är emellertid lång och det är viktigt att inse att den värld man levde i strax efter krigets slut på många sätt var annorlunda än dagens. Med förståelse för detta är det möjligt att i många avseenden värdera det som ägt rum, samtidigt som vi inser att detta är en pågående process. Vad kan vi lära oss själva och vad kan vi lära andra?

Bokens författare har alla bidragit med att analysera fredsperspektivet i Färöarnas, Grönlands och Ålands historia, vissa genom att behandla aspekter som gäller alla de tre territorierna och deras respektive stater och andra genom att fokusera på de olika självstyrelserna. Juridiska, ekonomiska och statsvetenskapliga perspektiv och analyser har samverkat till att ge en fyllig bild av Färöarna, Grönland och Åland genom att i olika avseenden jämföra dem med varandra. De olika ka-

pitlen och inläggen vid konferensen har också belyst samarbetet mellan dem. Tillsammans ger detta en bild av den historiska utvecklingen beträffande de självstyrande områdena, var vi står nu och var de framtida utmaningarna ligger. Samtidigt säger resultaten mycket om de nordiska länderna själva och hur deras sätt att hantera svåra frågor har utvecklats över tiden.

I detta sammanhang ska vi inte glömma att vi, också tillsammans, är små. De nordiska länderna påverkas av andra i betydligt högre grad än vi själva påverkar. De stora världshändelserna skakar om oss och vi måste därför ha en beredskap att möta dem. Samtidigt är vi internationella i vår syn på världen och ivriga att sprida de budskap som vi tror på.

I detta sista sammanfattande kapitel dras trådarna ihop från de olika kapitlen och från de synpunkter som kom fram i konferensen. Först behandlas bakgrunden d v s den situation som rådde fram till 1945 sett ur ett kommunikationsperspektiv. Därefter sammanfattas de säkerhetspolitiska och ekonomiska analyserna med tonvikt på ett antal stora frågor och hur de vitala intressena mellan olika länder och självstyrelser inom dessa områden ibland brutit sig mot varandra och ibland sammanfallit. Därmed visar de på hindren och förutsättningarna för konfliktlösning och den fredliga utvecklingen som är temat för denna publikation. Följande avsnitt rör konfliktlösningsmekanismerna och hur man agerat i Norden. Slutligen behandlas frågan om huruvida vi har något att tillföra till den internationella nivån.

## Hur började det?

Utgångspunkten i beskrivningar och analys av de nordiska självstyrelserna är två årtal. Det ena är 1814, då Kielfreden avgjorde Grönlands och Färöarnas tillhörighet, och det andra är 1856, då freden i Paris, som avslutade Krimkriget, ledde till Ålands demilitarisering. Det låg knappast i den tidens tänkande att senare tider skulle komma att se på dessa tre områden på det sätt vi i dag relaterar till dem eller, som i detta projekt, analyserar dem i termer av fredlig samvaro och ökat självstyrande.

Man kan se 1800-talet som en period då mycket litet skedde på och kring de områden som berörs här, men det var, som påvisas i flera kapitel, en tid då grunden lades till det som senare skulle komma att ske. Medan frederna i Kiel och i Paris var en konsekvens av att ledarna i de europeiska länderna fördelade territoriella områden i enlighet med resultatet av ett krig, kom utvecklingen i Norden under den övriga delen

av 1800-talet att i lika hög grad vara frukten av en utveckling som inte kontrollerades uppifrån. En sådan faktor var ökad kommunikation. I Pertti Joenniemis anförande beskrevs hur denna ledde till att länderna i Norden vid denna tid förändrade såväl sin självbild som sin bild av varandra på ett dramatiskt sätt. Från en egen identitet och en bild av andra skapad ur ett krigsperspektiv, blev båda dessa omvandlade till fredliga bilder.

Kontakt har emellertid inte alltid varit positivt. För Färöarna var just bristen på kontakt med Danmark anledningen till att autonomin utvecklades under den första delen av 1800-talet. Den ökade kontakten från 1850 ledde däremot till ökad kontroll och mindre självbestämmande.<sup>1</sup> 1800-talet medförde emellertid inte ökade kontakter för alla. Det område som på grund av sin isolering utgör undantaget är Grönland. Dit hade enbart danska myndighetspersoner tillträde och det dröjde länge innan grönländarna började resa krav på att få delta i styrelsen av det egna området.

För Åland, centralt placerat mellan Sverige och det övriga Finland, var emellertid kontakter med omvärlden mycket täta. Handelsvägarna gick i hög grad till Stockholm, där de åländska produkterna såldes, och den åländska sjöfarten medförde att relationerna blev globala.

Med världskrigen kom de stora externa faktorerna att påverka såväl de nordiska länderna som Färöarna, Grönland och Åland. Första världskriget, vilket ledde till Finlands självständighet, medförde också oroligheter som berörde Åland och ledde därmed till Ålandsfrågan. Andra världskriget medförde att Grönland och Färöarna isolerades från Danmark och till okupation med utländska baser och samtidigt i praktiken till autonomi.

## Den säkerhetspolitiska dimensionen

Vid det kalla krigets inledning, den tidpunkt som är startpunkten i detta projekt, rådde i Norden en djup osäkerhet om framtiden. Säkerhetspolitiskt fälldes viktiga avgöranden då Danmark, Island och Norge valde att ansluta sig till NATO. Finland hade genom fredsavtalet med Sovjetunionen inte något val utan förblev alliansfritt och Sverige valde samma väg.

I och med den situation som rådde vid denna tid blev Färöarna och Grönland, som beskrivs av Tove Malloy, värdefulla komponenter för Danmark för inträde och det fortsatta medlemskapet i NATO. De båda

---

1. Se á Rógvi (2015) ss. 147 – 148.

förblev viktiga delar i NATOs militära försvar på ett globalt plan även om det kalla krigets slut medförde en minskad strategisk betydelse.<sup>2</sup>

Det kalla kriget medförde sålunda diametralt olika roller för de tre självstyrelserna – två av dem som medverkande i NATOs avskräckningspolitik gentemot ett övertänt anfall från Sovjetunionen och det tredje som ett område som framför allt skulle vara krigsavhållande i en annan typ av konfliktsituation.

Som beskrivs i Gunilla Herolfs kapitel har efter murens fall de nya hoten kommit att förändra säkerhetspolitiken. Terrorism, internationell brottslighet och cyberhot har minskat geografins betydelse i försvaret av länder och områden. Pandemier och naturkatastrofer har ingen avsevärdare men hotar likafullt människors överlevnad. Samtidigt har också de gamla hoten igen gjort sig påmind och därmed visat att geografin fortfarande spelar en roll. Komplexiteten i hotbildningen och i de möjliga sätten att möta hoten har ökat starkt, vilket blir ses i hur de civila och militära områdena liksom de ekonomiska och säkerhetspolitiska interagerar och blir allt svårare att skilja från varandra.

De aspekter som nämns ovan har alla påverkat självstyrelserna. Mest har den nya situationen påverkat Grönland, vilket också haft effekter på relationen mellan Grönland och Danmark. Grönland har blivit ett strategiskt område, dels på grund av passagen norr om Grönland, och dels som ett område rikt på värdefulla tillgångar under havsbotten, vilka snart är tillgängliga. Här har Danmark rollen som den makt som försvarar sina egna och Grönlands intressen i den konkurrens som pågår om området runt nordpolen. Trots Ilulissat-avtalet av 2008, och de fem arktiska kuststaternas löften att låta FN:s havsrättskonvention fälla avgöranden om gränsdragningen, har den militära närvaron ökat i området. Rysslands och Kinas politik ses med oro av andra länder och Grönland har därmed nu kommit i ett läge där andra och globala makter har intressen i dess närområden.

I stort sett har Danmark och Grönland samma intressen i denna fråga. Grönland har emellertid inte situationen under egen kontroll eftersom Danmark fortfarande håller i utrikes- och försvarspolitik. Att Grönland önskar att vara mer delaktigt är uppenbart när man nu önskar att få vara en del av det nybildade arktiska kommandot.<sup>3</sup> Här finns också en del intressen som bryter sig mot varandra när det gäller mineralerna. Det grönländska beslutet att också bryta mineraler som inne-

---

2. Se Malloy, s. 109.

3. Se Johan Lund Olsens inlägg vid konferensen.

håller uran ses inte positivt i Danmark, som hävdar att detta faller inom det säkerhetspolitiska området.

När det gäller Åland är den säkerhetspolitiska anknytningen till moderlandet helt annorlunda. Genom att Ålands ställning förankrades internationellt har den inte varit någon diskussionsfråga i relationen till Finland. Oavsett om Finland såg Ålands status som en tillgång eller en belastning så var den ett faktum. Samtidigt har Finland på olika sätt stöttat Åland för att EU ska godkänna Ålands speciella status även i händelse att den gemensamma säkerhetspolitiken skulle leda till ytterligare integration. Finland har också uttalat att Åland i händelse av ett finländskt NATO-inträde måste få behålla sin neutraliserade status.

Den nya säkerhetspolitiska utvecklingen har gynnat de självstyrande områdena i det avseendet att områden som är av säkerhetspolitisk betydelse faller inom den grupp av frågor som de har befogenheter att hantera själva, t ex naturtillgångar och handelsförbindelser. Samtidigt ser man som mellan Danmark och Grönland att detta inte är okontroversiellt och att gränslinjen mellan olika områden kan vara svår att dra.

## Den ekonomiska dimensionen

En stor och avgörande fråga för självstyrelserna är givetvis den ekonomiska överlevnaden. Att ekonomiska förhållanden kan leda till krav på ökad självstyrelse kan ses i en rad fall. Det gäller såväl ekonomiska framgångar, som leder till önskan om motsvarande politisk kontroll, som att problem och känslor av underläge frammanar begäran om ökad självstyrelse. En speciellt djup kris mellan Färöarna och Danmark var bankkrisen i början av 90-talet. Den ledde till en stark nedgång i ekonomin och, eftersom man på Färöarna upplevde att det danska agerandet i hög grad såg till sina egna intressen, medförde den också krav på ökad självstyrelse. Som visas i Richard Palmers kapitel återhämtade sig den färöiska ekonomin efter några år och någon stark självständighetsrörelse finns inte idag. Befolkningen är tämligen jämnt fördelad mellan oberoende och den nuvarande situationen.

Grönland har, liksom Färöarna, ett sk blocktillskott från Danmark och den gängse uppfattningen har tidigare varit att Grönland aldrig kommer att få sådana inkomster av sitt näringsliv att man skulle kunna göra sig oberoende av det. Med fynden av sällsynta mineraler på södra Grönland har emellertid förhoppningarna stärkts att detta en gång ska bli fallet. Den ekonomiska betydelsen av mineralerna har visat sig i

det danska motståndet att ge Grönland den fulla rätten till dem. En annan anledning till konflikt har under hela perioden varit den grönländska befolkningens levnadsstandard och hälsotillstånd. Fortfarande, och trots förbättringar under de senare åren, ligger den långt under den nivå som gäller övriga Norden.

Ålands situation är även inom detta område helt annorlunda. I stället för att vara geografiskt isolerad är ögruppen, som uttrycks i Richard Palmers kapitel, beläget mellan två områden med stark ekonomisk livskraft. Levnadsstandarden låg tidigt över den finländska, och därmed fanns inte någon sådan konfliktpotential. Den är fortfarande högre än nivån i övriga Finland, även om skillnaden har minskat.

Även när det gäller aktuella frågor har Åland varit gynnat av att vara i mer harmoni med moderlandet. Den stora frågan för Åland har varit beroendet av färjetrafiken och speciellt i samband med inträdet i EU. Eftersom Ålands intressen sammanföll med det övriga Finlands, har Finland bidragit i förhandlingarna för att uppnå det lyckade resultatet att Åland fortsatt kan sälja tullfria varor på färjorna.

Den ekonomiska levnadsstandarden kan emellertid ses inte bara i absoluta tal utan också i relativa. Richard Palmer utgår i sitt kapitel från tanken att en jämförelsevis fördelaktig välfärdsutveckling i relationen till moderlandet befrämjar *status quo*, även om det inte helt undanröjer öppna och latenta konflikter. Han finner också ett visst stöd för detta. Däremot är det inte så att framgång i att skapa ekonomiskt/politiskt handlingsutrymme och kapacitet med automatik ger välfärdsvinster. Åland kan ses som exempel på detta: det har högre välfärdsnivå än Finland och en god relation men samtidigt en *de facto* lägre nivå av självstyrelse än de andra självstyrande områdena.



Säkerhetspolitiska och ekonomiska faktorer är i hög grad skapade av krafter utanför Norden och därmed svåra att ändra. De självständiga staterna har möjligheter att göra vissa val medan självstyrelserna i mindre grad kan bestämma sina öden. Vad som framgått i denna analys är hur de ibland har samma intressen inom de säkerhetspolitiska och ekonomiska områdena, men ibland helt olika. Detta skapar i sin tur förutsättningar, bra eller dåliga, för goda relationer. Därmed är det inte sagt hur det slutliga utfallet av samarbetet blir. När intressen inte sammanfaller finns också ett incitament till närmare samarbete för att lösa problemen.

## Konfliktlösning

För att lösa en konflikt kan man använda sig av olika mekanismer och verktyg. En del sådana kan man aktivt söka efter, andra kan finnas till hands och ses som naturliga och ibland kan slumpen och tillfälligheter leda till lösningar. Som konfliktlösningsmekanismer kan man också räkna sådana som undanröjer potentiella konflikter så att de aldrig uppstår. Dessa är väl så viktiga att lyfta upp som de som sätts in när konflikten redan är ett faktum.

### *Juridiska medel*

Juridiska medel kan användas för att blockera självstyrelsernas utveckling, och sådana anklagelser har också framförts. Det finns emellertid också en rad belägg för motsatsen, d v s att de i hög grad har använts som en konfliktlösningsmekanism. Som Markku Suksi påvisar i sitt kapitel har ... ”beslut om självstyrelse omstöpt den akuta konflikten till en låg nivå av motsättning, en slags latent konflikt. De nordiska självstyrelseordningarna kan således uppfattas som konstitutionella mekanismer för konflikthantering.”<sup>4</sup> För Danmark beskrivs processen sålunda: ”Den konflikt som någon gång existerade har därmed omvandlats till ett ’administrativt’ förfarande mellan staten och den substatliga enheten där de två sidorna nöts mot varandra på daglig basis.”<sup>5</sup>

Att riktningen varit densamma betyder inte att alla självstyrande områden har genomgått exakt samma utveckling. Utvecklingen har för varje område formats av olika förutsättningar, externa händelser och intressen. Åland har sålunda blivit den konstitutionellt starkast förankrade självstyrelsen, medan Grönland har den unika rättigheten att initiera en process mot självständighet, något som blivit en följd av erkännandet av Grönlands befolkning som ett folk. Färöarna har en svagare förankring men har stora *de facto* rättigheter. Ändå är de tre lika varandra i det att utvecklingen hela tiden haft samma obrutna och för de självstyrande områdena positiva riktning i enlighet med fredlig konfliktlösning. De har också alla tre uppnått s k exklusiva behörigheter, vilket betyder att de inom vissa områden har lagstiftningsrättigheter som Köpenhamn respektive Helsingfors inte kan övertrumfa.

---

4. Se Suksi s. 21.

5. Ibid., s. 24.

## *Internationella organisationer*

Ett annat medel för konfliktlösning är det som går via internationella organisationer. Den konfliktlösande uppgiften för organisationer kan fungera på olika sätt. Ett sätt är att agera som *domstol*. Internationella organisationer ses ofta som mer opartiska än andra beslutsfattande organ eller enskilda länder. Det klaraste exemplet på detta i Norden när det gäller utslag som idag av alla parter ses som positiva och som respekterats under många år är hänskjutandet av Ålandsfrågan till Nationernas Förbund. Som påpekas av Sia Spiliopoulou Åkermark är dock detta en förenkling: Förutom Sverige och Finland, som parter i konflikten, var också Ålandsrörelsen och Ålandskommittén med i diskussioner kring möjliga lösningar till konflikten.

Ilulissatdeklarationen 2008 är ett annat exempel på att länder, i stället för att själva försöka lösa problem (i detta fall relaterade till Arktis), har avtalat att hänskjuta lösningen av gränsdragningsfrågor till FNs havsrättskonvention. Här finns samma önskan om stöd från en betrodd organisation, som har en objektivitet och därmed respekt hos andra som enskilda länder inte kan ha. Problemet är att avtalet hänger på att alla länder i en konfliktsituation också uppfyller denna förpliktelse i stället för att skapa fördelar för sig själva. Utmaningen när det gäller den arktiska frågan är att även andra länder är involverade som kanske inte på samma sätt är beredda att acceptera den form av konfliktlösning som Danmark/Grönland och en del andra länder tänkt sig.

Internationella organisationer kan också ses som en *trygghet* inom det säkerhetspolitiska området. Det kan gälla den förankring i Nationernas Förbund som Åland hade och det kan också vara NATOs roll under det kalla kriget för Grönland och Färöarna, även om den senare situationen också kan upplevas ge ökad sårbarhet på de installationer som placerades på färöiskt och grönländskt territorium.

En förhoppning om ökad trygghet ligger uppenbarligen också bakom det grönländska parlamentets önskan att Thulebasen ska övergå från amerikansk till internationell ägo och därmed få en mer transparent verksamhet. För Grönland skulle därmed en lång och plågsam historia kring USAs roll beträffande kärnvapen samt danskt hemlighållande av sina bilaterala avtal med USA kunna avslutas.

Som nämns ovan kan förhindrande av en konflikt också ses som en form av konfliktlösning – dessa två har ju samma mål, nämligen att desarmera något som skulle kunna bli en allvarlig och även väpnad konflikt. Ett sätt för internationella organisationer att undanröja en potentiell konflikt är att *underlätta en gradvis integration* i riktning mot en



alltmer självständig roll för ett självstyrande område och på ett sätt som inte väcker motstånd hos andra. En viktig roll i detta avseende spelas av Nordiska rådet. I Sarah Stephans kapitel beskrivs integrationen av de självstyrande områdena i Nordiska rådet som en politik med en sådan konfliktlösande effekt. Anledningen är den initiativrikedom och ”juridiska fantasi” som Nordiska rådet har använt sig av när det gällt att gå runt frågan om fullt medlemskap för att i stället på andra sätt integrera självstyrelserna. Genom s k ”informed opt-in” kan de själva välja i vilka frågor de vill delta, en rätt som har stor potential att reducera en begynnande konflikt. Nordiska rådet är för övrigt långt ifrån den enda organisation i vilken de nordiska självstyrelserna områdena vunnit inträde. Under de senare åren har också setts en stor ökning av deras medlemskap i olika internationella organisationer.

Även om de stora möjligheterna för självstyrelserna att ansluta sig på egen hand till organisationer i stort är fördelaktigt för alla, och på många sätt kan fungera som konfliktlösande, finns emellertid komplikationer. Dessa har framför allt visat sig när det gäller EU-relationen. Speciellt har det gällt när man har olika förhållande till organisationen som t ex Färöarna och Grönland, vilka står utanför EU, medan Danmark är medlem. Relationen är heller inte konstant eftersom kompetenser tenderar att överföras till självstyrelserna, men också genom den pågående europeiska integration där kompetenser går i riktning från stater till EU. En ytterligare komplikationsfaktor i samband med detta är det ensidiga beroendet av fisket. Skulle Danmark välja att bli medlem av eurogruppen samtidigt som Färöarna fortsätter att stå utanför EU skulle dessa problem bli oerhört stora.<sup>6</sup> En illustration till problemen gavs genom makrillkriget, där det faktum att Danmark och Färöarna befann sig på olika sidor i konflikten blev en stor påfrestning på relationerna.

### *Paketlösningar*

Att ta ett helhetsgrepp kan vara en lyckad typ av lösning av ett större problem genom att det skapar en större sannolikhet för ett hållbart avtal. En s k paketlösning användes när det gällde Ålandslösningen. Som beskrivs i Sia Spiliopoulou Åkermarks kapitel reglerade lösningen fyra specifika områden: (1) den politiska maktfördelningen, som gav det självstyrande området ett område inom vilket det ensamt hade den lagstiftande befogenheten; (2) det säkerhetspolitiska behovet, genom en

---

6. Se Lyck s. 137.

utvidgning av demilitariseringen; (3) det kulturella och språkliga behovet, genom garantier för språket och utbildningen på Åland; och (4) den ekonomiska hållbarheten genom föreskrifter om en finansieringsmodell. De två första av dessa skapade institutionella lösningar för politiken, medan de två andra skapade regler för innehållet i den. Politiken, säkerheten, identiteten och ekonomin ingick därmed alla i denna helhetslösning av 1921.<sup>7</sup>

### *Flexibilitet*

En viss flexibilitet i avtal är nödvändig för att skapa hållbarhet. På olika sätt har en sådan bakats in i de nordiska självstyrelsernas lagstiftning. Sålunda kan man se metoden att räkna upp behörigheter som en form av flexibilitet – inga hårda gränser skapas utan man kan flytta ämnen från den ena till den andra listan utan alltför stor dramatik. Kári á Rógvi ser den färöiska självstyrelselagen av 1948 som ett genialt drag som visar på ”juridisk fantasi”, eftersom Färöarna, utöver de områden som man själv kontrollerar (särområden), kan välja att engagera sig i vissa frågor (inom de s k gemensamma områdena) tillsammans med Danmark. Denna lag har också, som han sett det, lagt grunden för andra varianter av flexibilitet.<sup>8</sup>

Bakom denna flexibilitet har sannolikt funnits en insikt om att förhållanden förändras och att det därför kan vara i allas intresse att de nya regler som skapas också vid behov ska kunna modifieras. Intressen kan också förändras. Det som under en period är livsviktigt för ett land, kan under en annan period utan problem offras. Ett antal exempel på detta kan ses i den danska politiken gentemot Färöarna och Grönland över åren. Flexibilitet kan också yttra sig som pragmatism. Sjúrdur Skaale, liksom Kári á Rógvi, beskriver den danska politiken av idag som ett exempel på klok flexibilitet, eftersom regeringen gör det som fungerar trots att det ibland går emot grundlagen.

Flexibiliteten kan också vara en anledning till att länders olika karaktär inverkar beträffande utvecklingen av självstyrelsen. Lyckade processer kan se mycket olika ut i olika länder, något som också klart framgår av de jämförelser som gjorts här. Sådana skillnader kan givetvis också bero på att externa händelser påverkat det ena landet och inte det andra och att omständigheterna mellan självstyrelsernas tillblivelse är olika. Skillnaderna är emellertid större än vad som skulle kunna förklaras av

---

7. Se Spiliopoulou Åkermark, s. 169.

8. Se á Rógvi, s. 147.

detta. Som påvisades i kapitlen och under konferensen, är t ex skillnaden mellan Åland och Färöarna mycket stor. Ålänningarna har en starkt konstitutionell inriktning, medan färöingar på olika informella sätt försöker se till att ändringar sker och, som Kári á Rógvi skriver, är färöingar inte särskilt intresserade av formell suveränitet.<sup>9</sup>

### *Den nordiska identiteten*

Ytterligare en konflikthämmande faktor är den i hög grad gemensamma nordiska identiteten för nästan alla aktörer, såväl nationalstater som de sedermera självstyrande områdena. Med nordismen under 1800-talet och de fortsatt täta kontakterna växte en känsla av gemenskap fram, som bl a gjorde att unionen mellan Norge och Sverige kunde avslutas utan blodsspillan. I detta ingår också att kunskaperna om grannarna är ganska goda och de missförstånd, som alltid finns vid konflikter stanar på så vis på en helt annan nivå än vad man ser i andra delar av världen.

Det stora undantaget till detta är inuiterna på Grönland och Danmarks roll som ”kolonialherre” och det är också i det sammanhanget som de svåraste konflikterna funnits. Det har inte minst gällt perioden innan befolkningen på Grönland själva organiserade sig i politiska partier för att föra fram sina synpunkter. I Danmark uppstod också återkommande en opinion som engagerade sig för behandlingen av Grönlands befolkning och väckte diskussioner som påverkade regeringen.<sup>10</sup>

De självstyrande områdena utgör en minoritet i Danmark och Finland, även om de – med undantag för inuiterna – endast marginellt skiljer sig från den övriga delen av befolkningen när det gäller typiska minoritetskriterier som språk eller kultur. I motsats till samerna har de alla ett eget urskiljbart territorium och de upplever sig som en enhet. Deras önskan om att få styra sig själva härrör inte från massivt förtryck och våldshandlingar av den typ som setts i andra delar av världen, vilka kräver omfattande försoningsåtgärder. I stället bottnar den i en önskan om att få rå sig själva, helt eller delvis, för att bevara sin särart och själva kontrollera sina resurser och sin ekonomi.

Identitet har sålunda varit en stark faktor och inte minst förankrad i kulturen. Detta kan också ses i Maria Ackrén's kapitel som analyserar den parlamentariska utvecklingen på Grönland. Partierna har i de flesta fall en nationalistisk inriktning och kritik har funnits mot den danska

---

9. Se á Rógvi, s. 145.

10. Se Malloy s. 114.

regeringens behandling av befolkningen, även om man också kan se att grönländarna nu är delaktiga i kommissioner och viktiga förhandlingar på ett helt annat sätt än tidigare. Som påvisas av Tove Malloy, har relationen till Grönlands befolkning undergått dramatiska förändringar och det är uppenbart att lärdomarna kommit gradvis och inte utan konflikter.



En fredlig process betyder ingalunda att relationer inte är konfliktfyllda – den fredliga processen innebär att man kan hantera sina konflikter på ett fredligt sätt och många av dessa konflikter pågår också idag. Tanken att någon av dessa skulle leda till en kritisk situation är emellertid mycket osannolik. Som exemplen i kapitlet visar söker man i stället med andra medel att påverka meningsmotståndare.

De nordiska framgångarna i fredligt konfliktlösande får emellertid inte leda till övermod. Norden har kommit långt på detta område, men lärdomarna och kunskaperna har kommit efter hand och nya utmaningar kan ställa dem på prov. Vi lever i en tid då vapen åter har börjat användas i Europa och vi kan inte vara säkra på vilka hot som kan riktas mot enskilda länder och områden. De dilemman som detta ger inom samarbetet i norra Europa formulerades under konferensen av Bill Justinussen från Färöarna när han ställde frågan hur vi nu ska agera mot Ryssland, som EU bojkottar samtidigt som Färöarna flerdubblat sin fiskeexport till ryssarna. Ett aktuellt problem som han tog upp är det arktiska samarbetet där också ryssarna deltar. Å ena sidan förväntas vi vara nästan fiender, men å den andra ska vi vara vänner med dem i Arktis. Hans tanke var att vi nu måste försöka att exportera vår fredsmodell även inom vår egen arbetsgrupp och vår kultur måste vara dominerande i de fora där vi arbetar och möter ryssarna, speciellt i det Arktiska rådet.

## Vad går att överföra till den internationella nivån?

En jämförelse mellan förutsättningarna i Norden och dem som finns på andra håll när det gäller att lösa och förebygga konflikter relaterade till självstyrelser visar på en rad förhållanden som varit och är mycket gynnsamma i norr, men som sällan existerar i andra regioner.

En faktor som nämnts ovan och som är tämligen unik för Norden är den gemensamma identiteten. Denna medförde också att de i andra områden så vanliga motsättningarna mellan majoritetsbefolkningen och minoriteten inte existerade i norr.

En annan fördel för krishanteringen i Norden är att inga aktörer förutom de primärt engagerade försökt att styra kriserna så att de utfallit till egen förmån. Sådana externa aktörer, vare sig det är främmande makter eller minoritetsbefolkningens diaspora, är traditionellt starka aktörer. Utan sådan inblandning har det varit lättare att hålla kriserna på en lägre nivå, där de varit enklare att bemästra.

En tredje faktor är den nordiska traditionen av tillit. Som framgår av de mätningar som löpande görs av *Eurobarometer* ligger man i Norden unikt högt i Europa när det gäller tillit till de egna myndigheterna. I fallet med Åland kunde man se att denna tillit också gällde en internationell domstol, som Nationernas Förbund. Ett starkt tecken på tillit till samhället var att det såväl i Sverige som bland befolkningen på Åland efter utslaget rådde en stor besvikelse, men man accepterade ändå utslaget och fann sig i det.

Normalt litar nordbor på den andra parten, säkert också på grund av att i Norden finns en stabil samhällsstruktur som innebär att det blir påföljder för den som begår avtalsbrott. Normalt sett ser man inte heller avtal som nollsummespel. Med andra ord kan man föreställa sig ett avtal där båda vinner och man upplever inte heller den andres vinst som en egen förlust.

I områden utan någon gemensam identitet, med andra destabiliserande aktörer, och där konflikter medfört brist på tillit mellan människor är problemen mångdubbelt större. Frågan är då om nordiska konfliktlösningsmekanismer kan ha någon möjlighet att fungera även under betydligt sämre förhållanden.

I viss mån kan det ske och med samma medel, om än med rimligt ställda förväntningar. De internationella organisationerna kan, precis som under nordiska förhållanden, användas i en rad roller. Rollen som domstol och som garanti för ett fredsavtal blir ännu viktigare i en omgivning där inga stater finns som man kan lita på. En internationell organisation är väl ägnad att övervaka verksamheten där det finns misstroende och behov av transparens. En organisation kan också genom rutiner och inspektioner i viss mån kompensera för den brist på tillit som finns i området.

Det stegvisa tillvägagångssättet att integrera självstyrelserna i en integrationsprocess som kan verka konfliktförebyggande, kan också passa väl inom andra organisationer än de nordiska, liksom i andra geografiska områden.

När det gäller lösningen av Ålandskonflikten slås varje betraktare av hur väletablerad lösningen är och att idag, närmare 100 år senare, al-

la de aktörer som då intog olika ståndpunkter är nöjda med det utfall som konflikten fick. Det faktum att Ålandslösningen nu har överlevt så länge är en stark signal för andra att detta var en klok lösning. Här finns flera goda komponenter, varav den mest välkända är i hänförandet av konflikten till internationellt avgörande. En annan är den ovan nämnda paketlösningen, i vilken fyra olika viktiga områden inkluderas. En sådan lösning kan vara svårare att åstadkomma i en annan kultur än den nordiska men kan också ses som ännu mer värdefull när det politiska förhållandena är mer bräckliga än i Norden.

Även om Ålandslösningen kan vara värdefull för kriser av liknande slag, kan den inte enkelt överföras till andra områden i världen där förhållandena är helt annorlunda. Som Sia Spiliopoulou Åkermark säger ter sig möjligheterna och formerna för ett omfattande och inkluderande fredssamtal allt svårare i länder och områden där internationella, nationella och lokala intresser på olika nivåer och med olika strukturer och organisationsformer samverkar eller motverkar varandra.

I stället måste lösningarna anpassas till förutsättningarna, samtidigt som de framgångsfaktorer som man funnit i de nordiska lösningarna bibehålls. Flexibilitet och pragmatism har visat sig vara faktorer som bidragit till att överenskommelser har kunnat fungera väl. För detta har krävts såväl god vilja som ”juridisk fantasi”. Därmed försvinner inte konflikterna, men de behandlas på ett sätt som gör dem mindre snarare än större och processen sker med penna och papper, diskussioner och avtal i stället för med vapen.

# Abstracts

## **Constitutional Similarities and Differences among the Nordic Self-Governing Areas**

MARKKU SUKSI

The three self-governing territories in the Nordic space, the Åland Islands, the Faroe Islands and Greenland, share the common characteristic that they are not affected by any supremacy clause or pre-emption doctrine such as are common in federations and in some other self-governing territories. This means that these autonomous regions are strong in relation to the national law-maker. In other respects, they are quite different – even the two Danish autonomous regions differ from each other – although these two entities have been granted the unusual power to transfer law-making powers from the national law-maker to the law-making assembly of the sub-state entity by decision of the latter. In principle, however, all three self-governing territories have enumerated law-making powers, matched by enumerated law-making powers for the national legislature. Greenland stands out as the self-governing territory for which the right of self-determination and the possibility of secession have been recognized because of the position of the Inuit population as an indigenous people. It is submitted that the self-governing status of these territories was introduced after a short period of open conflict so as to reduce the conflict to a latent one, manageable under the rule of law, by constitutionalizing it.

## **Does Autonomy Pay? The development of welfare in the Nordic autonomous regions since World War II**

RICHARD PALMER

The main purpose of this chapter is to investigate to what degree the population growth and welfare of the three Nordic autonomous regions – Greenland, the Faroe Islands and Åland – have benefited from self-

governance. It analyses a collection of data on demography, economic growth, life expectancy etc., comparing the performances of the autonomous regions to each other and to that of their respective mother countries. The chapter concludes that at least two of the autonomous regions, the Faroe Islands and Åland, have tended to converge with their mother countries (Denmark and Finland) in terms of welfare during the last decade and a half. Åland is the only autonomous region that scores higher than its mother country on all welfare indicators. Stagnant population growth, a weak labour market and lingering psycho-social problems single out Greenland, although advances in life expectancy are interpreted as a positive sign.

## **Security and Autonomy – the Faroes, Greenland and the Åland Islands**

GUNILLA HEROLF

For all the three areas of the Faroes, Greenland and the Åland Islands, security and defence have been and continue to be of major importance. In many other ways, however, they differ from each other. Historically, the position of the Åland Islands was strategically at its most important between the Crimean War and the Åland Convention of 1921, which resolved the ongoing conflict. For the Faroes and Greenland such a period started with World War II and continued during the Cold War with American bases in both areas, including nuclear weapons in Greenland.

The situation has changed again with the end of the Cold War and with the new aggressive Russian policy. These are not, however, the only changes affecting the three areas. The new strong link between the economy and security is nowhere more obvious than in the Arctic, where external economic interest has led to increased militarization. The new threats such as cyber attacks, terrorism and climate change have no geographical relevance and indicate that the border line between civilian and military threats is a blurred one. Such changes affect regions which are not in charge of their own military defence but are responsible for their civilian defence, making defence issues more complicated. There are positive trends as well, however: they can be found in the growth and weight of international organizations, which are in several ways of greater importance for autonomous areas than for others.



## Self-government and Regional Integration – Nordic solutions

SARAH STEPHAN

The position of the Faroe Islands, Greenland and Åland in Nordic co-operation has been scrutinized and adapted on several occasions, in the late 1960s, the early 1980s and the mid-2000s. The issue of accommodating autonomous regions essentially exposed three underlying dimensions, pertaining to (1) the status and character of the autonomous regions' regimes, (2) the implications of international law and (3) the possible modalities for accommodation. The international law implications were a decisive factor in determining which institutional modalities for accommodation were feasible. Ultimately, the committees in charge had to work their way around full membership in the national polity and facilitated accommodation without allowing for full accession to the regional organizations. A system of "double delegations" has been created for the representation of the autonomous regions within the Nordic Council: they are given the possibility of what can be called an "informed opt-in" where their competences are concerned and they commit to the decisions of the Nordic Council of Ministers. There has been a willingness and capacity within Nordic co-operation to deal with the issue of accommodation of the autonomous regions and, most importantly, to adapt the relevant institutional frameworks to allow for representation or participatory structures beyond the traditional conventions of "all in" or "all out". The ability of regional organisations, such as those of the Nordic countries, to engage and possibly accommodate autonomous regions within their structures can affect our view on self-government, not least in processes of conflict resolution where accommodation of that kind might be a decisive factor creating support for a self-government solution.

## The Political Development of Greenland from World War II until Today

MARIA ACKRÉN

This chapter looks at the political development of Greenland since World War II in the light of the evolution of the political parties and their quests for self-rule and/or independence. In Greenland political development has been rapid and it has always taken place in co-operation

with Denmark. The committees and negotiations have always included Danish officials or politicians on an equal footing with Greenlandic ones. Some of the traditional Greenlandic parties also have sister parties in Denmark. There is a natural bond between the mother country and the autonomous region. Another feature is that the development has always been handled in a peaceful manner. Not everything is agreed upon in this relationship, but the way disputes are handled is sophisticated and diplomatic. The current coalition in parliament is between *Siumut*, *Atassut* and *Demokraatit*. The aim of the coalition is to work to strengthen the international status of Greenland and follow international agreements when it comes to security and the exploitation of natural resources.

## Denmark's Role in Greenland's Emancipation: "good colonizer" or peacemaker?

TOVE H. MALLOY

Denmark's role in the development and emancipation of Greenland after World War II is best seen from two perspectives: the "good colonizer" and the peacemaker. The two roles are intertwined and interlinked through external geopolitical pressures. From the early resolutions of the United Nations (UN) to protect self-governing territories to the formation of the North Atlantic Treaty Organization as well as Denmark's joining the European Union (EU), Greenland's position and heritage have been shaped by external actors weighing on Denmark's policies. This has not been an easy balancing act for Danish governments; and it has been a long and painful wait for the Greenlandic people, which is not over. This chapter traces the relations between Danish governments and the elites of Greenland from the early post-war commissions to include Greenland in the kingdom in 1953 to recognition as a self-determining indigenous people in 2009. The chapter provides a description of the early institutional set-ups and discusses some of the most sensitive issues during the post-war period, including Greenlandic representation in the Danish parliament, the overt discrimination between Danish and Greenlandic public servants, and the issue of the rights to Greenland's resources. Perspectives such as the relationship with the EU, the USA and the UN are also discussed. Through the lens of post-colonialism and normative international relations, the chapter argues that wearing the two hats of the "good colonizer" and the peacemaker simultaneously, Denmark has not only withheld fundamental rights from

the Greenlandic people but also conducted dubious policies under the guise of peacemaking.

## **The Constitutional Status of the Faroe Islands in the Kingdom of Denmark since World War II, with a Main Focus on the Recent Economic Challenges**

LISE LYCK

The Faroe Islands are a part of the Kingdom of Denmark with a specific constitutional set-up called “home rule”, not a genuine autonomy model but with comprehensive rights to decide on its own development. When Denmark joined the European Economic Community (EEC) in 1973, the Danish Parliament made it possible for the Faroes to decide on membership, and the Faroe Islands decided not to join. They could be given the choice because the EEC (later the EU) was perceived as mainly an economic arrangement, not an institution on its way to developing into a political union. The development of the EU combined with the non-diversified fishing economy in the Faroe Islands, in contrast to the totally different structure of the Danish economy, makes it extremely difficult for home rule to function satisfactorily. Two serious crises – the banking crisis in the 1990s, when all the Faroese banks went bankrupt, and the recent “Atlantic mackerel war” – are presented and analysed. In most other parts of the world those crises would have given rise to violent conflicts, but, although difficult, peaceful outcomes were achieved.

## **Revisions of the Faroe Islands’ Self-government Arrangement**

KÁRI Á RÓGVÍ

The Faroe Islands have not escaped problems with their neighbouring countries. Even today ongoing conflicts exist in areas such as fishing resources, constitution and international representation, and most centrally the issue of the self-governing areas’ representation in the Nordic Council.

The development of relations between the Faroe Islands and Denmark has been in the direction increasing self-government. Together with the Danish Constitution, the Home Rule Act of 1948 and the Takeover Act of 2005 form its constitutional basis. Gradually the Faroes have

assumed new legislative and administrative responsibilities, but areas such as foreign and defence policy as well as monetary policy still come under the Danish kingdom.

This development has produced a generally satisfying situation for the Faroe Islands, whose population is divided as regards the issue of whether or not they want independence. The process itself, according to the author, has not been satisfactory, however. Lack of “constitutional imagination” and a Danish tendency to resolve conflicts by “accident and force” rather than by “reflection and choice” have plagued relations. The Faroese autonomous region today is the result of a pragmatic and civilized Scandinavian approach to the resolution of conflict, but the challenge was made bigger by the previous legalistic creation of conflict.

## **Åland as an Example of Peace in Constant Evolution. An example of what and for whom?**

SIA SPILIOPOULOU-ÅKERMARK

While legal and social science is not able to predict or to prescribe precise courses of action, it is of great value in helping us understand the constitutive particles of societal problems and phenomena and appreciate the advantages and disadvantages of different solutions. It has been said that “Åland is more than a model; it is a way of thinking”. How does then one think following the Åland example? First of all, the Åland example illustrates the willingness of the multiple parties involved, at national and international level, to stick to a compromise over time. It has evolved over more than a century, and takes a holistic approach to a complex situation by addressing four core aspects: (i) the requirements of political power sharing and decision making; (ii) the security aspect, addressed by the demilitarisation and neutralisation of the islands and the regulations concerning the police force; (iii) the cultural and linguistic needs of the islands, especially in the field of education; and, finally, (iv) the economic viability and sustainability of the self-government arrangement. Åland is thus an example of a compromise which is legally, institutionally, constitutionally and internationally entrenched but which incorporates practicable rules and procedures allowing for revision and renegotiation while the core tenets of the system are maintained and respected. Furthermore, this experience rests upon the assumption that minorities must be affirmed and accommodated and that sovereignty is not a zero-sum game, but rather a quality that can be

shared. The Åland example is in fact also the Finnish example as it assumes a Finnish constitutional and societal order which respects diversity and the rule of law.

# Förkortningar

BEAC	Barents Euro-Arctic Council
BMP	Bureau of Minerals and Petroleum
BNP	Bruttonationalprodukt
BSPC	Baltic Sea Parliamentary Conference
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)
EF	Europæiske Fællesskab
EG	Europeiska Gemenskapen
EP	Europaparlamentet
EU	Europeiska Unionen
EØF	Europæiske Økonomiske Fællesskaber
FN	Förenta Nationerna
GGU	Grønlands Geologiske Undersøgelse
GPS	Global Positioning System
GTO	Grønlands Tekniske Organisation
GUSP	Gemensam Utrikes- och Säkerhetspolitik (EU)
IA	Inuit Ataqatigiit
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICC	Inuit Circumpolar Council
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ILO	International Labour Organization
IMO	International Maritime Organization
KGH	Kongelige Grønlandske Handel
MLSA	Mineral License and Safety Authority

MRCC	Marine Rescue Coordination Centre
NAMMCO	North Atlantic Marine Mammal Commission
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NF	Nationernas Förbund
NGO	Non-Governmental Organization
OCT	Overseas Countries and Territories
OCTA	Overseas Country and Territory Association
OLT	Oversøiske Lande og Territorier
PFF	Partnerskap för fred
SAR	Search and Rescue
STEFC	Scientific, Technical and Economic Committee on Fisheries
TAC	Total Allowable Catches
UNRIC	United Nations Regional Information Centre
WMD	World Missile Defense

# Författare

MARIA ACKRÉN tog sin doktorsexamen i statskunskap vid Åbo Akademi 2009 och är sedan 2011 lektor i politologi vid Ilisimatusarfik/Grönlands Universitet. Sedan 2012 är hon avdelningsledare för Afdelingen for Samfundsvidenskab. Forskningsområdet täcker autonomiarrangemang i världen, ö-studier, kvalitativa metoder samt arktiska relationer med Grönland i fokus.

GUNILLA HEROLF, fil dr (Stockholms Universitet) har tidigare varit forskare vid Utrikespolitiska Institutet och Stockholms Fredsforskningsinstitut (SIPRI) samt andre styresman vid Kungl Krigsvetenskapsakademien. Huvudtemat i hennes forskning är säkerhetspolitiskt samarbete i Europa. Hon är ordförande i Ålands fredsinstituts forskarråd och styrelsemedlem i bl a the Trans European Policy Studies Association (TEPSA).

KATHARINA HILL är Bachelor of Science i europeiska studier och studerar för en Master of Social Sciences-examen i internationell säkerhet och folkrätt vid Syddansk Universitet. Hennes intressen är fredsprocesser i allmänhet, nordiskt samarbete och medborgarskapsutbildning. Hon färdigställer nu ett examensarbete om sådan utbildning som verktyg för fredskapande i Kosovo. Sommaren 2013 gjorde hon praktik vid Ålands fredsinstitut.

PERTTI JOENNIEMI, fil dr (Köpenhamns Universitet) är forskare vid Karelska institutionen, Östra Finlands Universitet. Han har tidigare arbetat som seniorforskare vid det danska institutet för internationella relationer (DIIS), Köpenhamns fredsforskningsinstitut (COPRI) samt vid Tammerfors Fredsforskningsinstitut (Tampere Peace Research Institute, TAPRI).

LISE LYCK, ekonom (Köpenhamns Universitet) och till oktober 2014 direktör för centrum vid Copenhagen Business School (CBS). Hon är lärare vid CBS och Köpenhamns Universitet i ekonomi och statsvetenskap. Hon är medlem av styrelsen för externa examinatorer för universitetsundervisningen i ekonomi i Danmark samt rådgivare för privata firmor, kommuner och statliga institutioner inom ekonomi, turism, statsvetenskap och autonomier.



TOVE H. MALLOY, PhD (University of Essex) är direktör för Det europeiske Center for Mindretalsspørgsmål i Flensburg och adjungerad professor vid Europa-Universitæt Flensburg. Hennes arbete fokuserar på minoritetsrättigheter och demokratisk institutionalisering av minoriteters medbestämmande i Europa. Hon är medlem av en rådgivande kommitté inom Europarådet och har fungerat som rådgivare för flera europeiska regeringar mm.

RICHARD PALMER är fil dr i ekonomisk historia. Han tjänstgör nu som forskare och utredare vid Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), där han bland annat ansvarar för konjunkturbedömningarna för den åländska ekonomin. Under åren mellan 2001 och 2004 var han universitetslektor vid Stockholms universitet, där han forskade och undervisade i internationella relationer och ekonomisk historia.

KÁRI Á RÓGVI var professor i juridik vid Färöarnas Universitet och utbildad i Danmark, Skottland och Island. 2008–2011 var han ledamot i Løgtingið och 2014–15 konstituerad domare vid Østre Landsret i Köpenhamn. Han har skrivit läroböcker i förvaltningsrätt och arbetsrätt och har publicerat internationellt om bland annat väst-nordiska grundlagar och som medförfattare av Polar Law Textbook II, Nordiska Ministerrådet 2013. Avliden 2015.

SIA SPILIOPOULOU ÅKERMARK, docent, jur dr, är direktör för Ålands fredsinstitut sedan 2007 och ansvarig för forskningsverksamheten. Hon disputerade i folkrätt år 1997 (Uppsala Universitet). Hon har arbetat som lektor, forskare och folkrättsrådgivare och som expert vid ett flertal organisationer. Hon leder nu projektet “Demilitarisation in an increasingly militarized world. International perspectives in a multilevel framework – the case of the Åland Islands” (2015–17).

SARAH STEPHAN är forskarstuderande i folkrätt vid Åbo Akademis institut för mänskliga rättigheter, där hon undersöker självstyrelsernas ställning inom internationella organisationer. Hon har en magisterexamen i folkrätt från Helsingfors universitet och en kandidatexamen i europeisk och komparativ rätt från universiteten i Bremen och Oldenburg i Tyskland. Hon har tidigare arbetat som forskare och projektledare vid Ålands fredsinstitut.

MARKKU SUKSI är professor i offentlig rätt vid Åbo Akademis rättsvetenskapliga institution. Han har under närmare två decennier publicerat flera monografier och redigerade verk samt artiklar i vetenskapliga tidskrifter om självstyrande områden och autonomier, särskilt Åland.

Hans forskning har ofta en komparativ infallsvinkel. Han har bidragit med många expertutlåtanden om självstyrelselagstiftningen till lagberedningsprocesser i Finland, på Åland samt internationellt.



De nordiska erfarenheterna av territoriell självstyrelse har tilldragit sig alltmer intresse. Nordiska rådets medborgar- och konsumentutskott, tillsammans med Ålands fredsinstitut, har därför tagit initiativet att belysa frågan om hur man i Norden lyckats finna fredliga lösningar till problem som rör de nordiska självstyrelserna, Färöarna, Grönland och Åland.

Ålands fredsinstitut har genomfört en vetenskaplig studie och en konferens som berör ovanstående tema. Konferensen, som ägde rum den 26 januari 2015 i Mariehamn i samband med Nordiska rådets möte, hade namnet *Självstyrelserna i Norden: erfarenheter och visioner från ett fredsperspektiv*. Den samlade politiker, forskare och journalister från Norden samt Nordiska rådets delegater till diskussion kring dessa frågor.

I den publikation som föreligger här har en rad forskare analyserat frågor kring Färöarna, Grönland och Åland i ett fredsperspektiv. Några av kapitlen behandlar dessa frågor komparativt ur en juridisk, ekonomisk, statsvetenskaplig och säkerhetspolitisk synvinkel, medan andra koncentrerar sig kring enskilda självstyrelser, deras relationer till varandra, relationerna självstyrelsen - staten och förhållandet till internationella organisationer. I studiens avslutande kapitel lyfts ett antal faktorer upp vilka varit av betydelse för att lösa eller förhindra konflikter kring självstyrelserna i Norden. Slutligen analyseras möjligheten för sådana faktorer att fungera också i andra områden i världen.

*Sia Spiliopoulou Åkermark är direktör och forskningsledare vid Ålands fredsinstitut. Gunilla Herolf är ordförande för forskarrådet vid Ålands fredsinstitut.*

**Denna bok har kunnat publiceras tack vare stöd från Nordiska rådet**

ISBN 978-95-252657-7-4 (tryck)  
ISBN 978-95-252657-8-1 (online)