

## Ålandsfrågan — ny litteratur i gammal debatt

Om man med Ålandsfrågan avser den folkrättsliga problematiken, såväl nationalitets- och språkskyddet som den säkerhetspolitiska regleringen med gemensamt ursprung i det hädangångna Nationernas Förbund (NF), så är det slående vilket intresse som dessa mer än 75 år gamla företeelser fortfarande väcker i den akademiska litteraturen. Ålänningarna själva har naturligt nog hållit diskussionen vid liv, men även andra skribenter på båda sidor om Östersjön — historiker, statsvetare och jurister — har ägnat tid och intresse åt det arv av självstyre, minoritetsskydd, neutralisering och demilitarisering som det annars så misslyckade NF lämnade efter sig.<sup>1</sup>

Om vi håller oss till den senaste 25-årsperioden, kan först nämnas dåvarande professorn i offentlig rätt i Åbo, Tore Modeen, som 1973 utgav skriften *De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär*. Författaren häv-

dar att Finlands utfästelse att garantera bibehållandet av svenskt språk och svensk kultur på Åland inom ramen för den text som ingår i NF-rådets protokoll av den 27 juni 1921 är juridiskt bindande, detta såsom del i en bilateral överenskommelse mellan Finland och Sverige ("Ålandsöverenskommelsen"), inte såsom en sedvanerättslig norm i förhållande till statsamfundet som sådant. Modeens avvisande attityd på den senare punkten förvånade Allan Rosas (då jur. lic vid Åbo akademi) som recenserade boken i *Tidskrift, utgiven av Juridiska föreningen i Finland, 1974:1*. Rosas menade att den sedvanerättsliga möjligheten borde ha utretts närmare, i synnerhet som det knappast förelåg någon *traktat* mellan Finland och Sverige av 1921, utan endast en allmän överenskommelse inom NF:s ram där Sverige erkände Finlands suveränitet över öarna och där Finland *gentemot NF* åtog sig att bevara öarnas nationella karaktär. Rosas ställde sig alltså mycket tveksam till förekomsten av en bilateral överenskommelse i egentlig mening. De två finländska skribenterna hade därmed hamnat på viss kollisionkurs med varandra.

Därefter blandade sig en svensk diplomat i debatten, nämligen dåvarande rättschefen vid UD (blivande Oslo-ambasadören) Love Kellberg. I en artikel i *Svensk Juristtidning* 1974<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se exempelvis Finn Seyerstedt, *The Åland Autonomy and International Law*, 51 *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 1982; Holger Rotkirch, *The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' Withstanding Changing Circumstances*, 23 *Journal of Peace Research*, No 4 1986; Mikaela Björkholm & Allan Rosas *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*, Mariehamn 1989; Rolf Lindholm, *Ålandsfrågan och folkrätten*, *SvJT* 1990 s. 367 ff; Niklas Fagerlund, *Ålands folkrättsliga status och EG*, Mariehamn 1993; och Susanne Eriksson m. fl., *Åland demilitariserat örike*, Mariehamn 1994.

<sup>2</sup> Kellberg, Love, *Ålandsöarnas internationellrättsliga ställning*, *SvJT* 1974 s. 184 ff.

visade han genom citat från Hjalmar Branting (chefsdelegat i NF 1921) och Östen Undén (utrikesminister 1945–62) att man på svenskt officiellt håll omedelbart efter NF-beslutet i juni 1921 tonat ner avtalselementet till närmast noll, men senare fäst alltmer avseende vid det. Kellberg menade att någon traktat i vedertagen mening mellan Sverige och Finland inte förelåg, däremot ett registrerat samförstånd. Undén tycks ha ansett att Finlands åtagande var juridiskt bindande genom att detta samförstånd fått karaktären av en allmän folkrättslig (sedvanerättslig) norm. I en intervju 1951 med *Le Monde* sa han att Sverige hade ett intresse av att den svenskspråkiga befolkningen på Åland fick behålla sina rättigheter enligt de principer som Sverige och Finland "enats" om 1921, och att Sveriges intresse i Ålandsfrågan fortfarande hade "sin grund i folkrätten".<sup>3</sup>

Kellberg uppmärksammade i sin artikel även ett pressmeddelande från svenska UD från november 1951 där det sades att de "förpliktelser" som Finland i NF iklätt sig "även mot Sverige" (dvs. inte enbart bilateralt) alltså var gällande. De citat som Kellberg tog fram försvagade således Modeens tes att Finland inte i dessa frågor var juridiskt bundet gentemot statsamfundet som sådant och att det inte fanns något sedvanerättsligt element i "Ålandsöverenskommelsen". Men att Finland var bundet av en folkrättslig förplik-

telse — därom var Kellberg och Modeen ense.

Ibland ser man i den allmänna diskussionen om minoritetsskyddet det påståendet att Sverige genom händelserna i NF åtagit sig en roll som *garant* för ålänningarnas rättigheter. Detta är ett missförstånd, men Kellberg visade i sin artikel att Undéns uppfattning inte låg så långt därifrån. Vid Gustav V:s begravning sade den svenske utrikesministern till sin finske kollega att Sverige genom överenskommelsen i NF hade rätt att "bevaka de åländska minoritetsrättigheterna, ifall någon gång i framtiden Ålandsbefolkningen skulle få skäl till klagomål".<sup>4</sup>

År 1982 publicerades i *Nordisk Tidsskrift for International Ret* ett antal artiklar om Ålandsfrågan. Här återfanns bl. a. ålänningen Göran Lindholms uppsats "Bakgrunden till Ålands folkrättsliga ställning". Andra bidrag var på engelska språket, som den norske professorn Finn Seyersteds och landskapsstyrelserepresentanten Christer Janssons artiklar om autonomin.<sup>5</sup> Intresset för Ålandsfrågan var — och är — internationellt utbrett. Göran Lindholm baserade bl. a. sin historiska exposé på amerikanen James Barros bok *The*

<sup>4</sup> Kellberg, a. a. s. 191.

<sup>5</sup> Seyerstedt, *The Åland Autonomy and International Law*, 51 NTIR 1982, s. 23 ff. Seyerstedts formulering om att förbundsradets beslut "is also a treaty between Finland and Sweden" återopades av Tore Modeen till stöd för den egna ståndpunkten. Se Modeen, Ålandsöverenskommelsens fortsatta giltighet, uppsats i Åland i utveckling, Festskrift utgiven av Ålands landsting med anledning av självstyrelsens 60-årsjubileum den 9 juni 1982, Mariehamn 1982, s. 32 ff. (Seyersted citerad på s. 39).

<sup>3</sup> Undén i intervju den 14 juli 1951. Se Utrikesfrågor 1950–51, s. 49 och Kellbergs citat i SvJT 1974, s. 190.

*Alands Islands Question*, New Haven 1968. (Barros framställning är grundlig och nyttig, men en frånvaro av historisk fingertoppskänsla avslöjas i påståendet att Sverige "ockuperade" Åland åren 1157–1809).

Det har nu kommit en ny bok i frågan, den "tyngsta" hittills, en samlingsvolym redigerad av Lauri Hannikainen och Frank Horn och utgiven av Kluwer Law International, *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe* (Haag/London/Boston 1997). Hannikainen, som är biträdande professor i internationell rätt i Åbo, har här bidragit med ett intressant kapitel som för den ovanstående diskussionen ett bra stycke vidare. Frank Horn, folkrättsdocent och chef för minoritetsinstitutet vid Lapplands Universitet, Rovaniemi, bidrar med en uppsats om minoriteters rätt till utbildning på sitt modersmål. Sten Palmgren och Markku Suksi har skrivit om självstyrelsens konstitutionella dimension, andra bidrag handlar om demilitariseringen, hembygdsrätten och mänskliga rättigheter, Ålands status i EU etc.

Hannikainen ställer frågan gentemot vem eller vilka Finland är förpliktat att respektera självständigheten och Ålands svenska karaktär. Gentemot Sverige? Gentemot det internationella samfundet? Gentemot en regional grupp av stater? Gentemot den Europeiska Unionen? Efter en genomgång av dessa möjligheter kommer han till slutsatsen att förpliktelsen vis-

serligen gäller gentemot Sverige (som därför har möjlighet att reagera på finska avsteg från Ålandsöverenskommelsen), men sannolikt även gentemot andra stater som kan anses vara parter i en för Östersjörummet gällande regional sedvanerätt. Dessa stater har också en rätt att reagera (och agera) om Finland åsidosätter sina folkrättsliga förpliktelser.

Efter att själv ha kryssat mellan ståndpunkterna i den akademiska debatten finner Hannikainen för egen del att Finlands juridiska bundenhet är av allmän sedvanerättslig karaktär och att Finland därmed i princip inte kan frigöra sig från sina förpliktelser. Senare i boken, i artikeln om minoritetsskyddet och skolspråken, återkommer Hannikainens medutgivare Frank Horn till frågan om den juridiska klassificeringen av samförståndet 1921 och menar, till skillnad från Hannikainen, att det rör sig om en bilateral överenskommelse (om än i en multilateral kontext).

Den ovan berörda "Ålandsöverenskommelsen" från juni 1921 skall skiljas från Ålandskonventionen av oktober 1921, dvs. den traktat om ögruppens demilitarisering och neutralisering som undertecknats och ratificerats i vederbörlig ordning av tio stater. Allan Rosas visar i den av Kluwer utgivna samlingsvolymen hur denna regim i allt väsentligt är del av gällande regional sedvanerätt och Christer Ahlström sätter i sitt bidrag in Åland i ett historiskt perspektiv av demilitariseringar och neutraliseringar i Europa. Kristian Myntti och Martin

Scheinin relaterar domicilrätten på Åland till bl. a. Europakonventionen om mänskliga rättigheter och till den europeiska integrationsprocessens normer. Niklas Fagerlund ägnar ett särskilt kapitel åt Ålands status inom EU, närmare bestämt genom att belysa 1994 års anslutningsfördrag rörande Sveriges, Finlands och Österrikes anslutning till EU och i det sammanhanget tolkningen av det s. k. Ålandsundantaget (som ger Åland rätt till färjetrafik med skattefria varor även efter det att taxfree-systemet avskaffats inom övriga EU 1999). Fagerlund analyserar noga Protokoll 2 till Anslutningsfördraget som medger den åländska hembygdsrätten i sin nuvarande utformning och indirekt erkänner den folkrättsliga giltigheten av Ålands demilitariserade och neutraliserade status (genom den något luddiga formuleringen om "the special status that the Åland Islands enjoy under international law"). Sia Spiliopoulou Åkermark hävdar i sitt bidrag att Åland har en egen internationell rättskapacitet, dvs. är att betrakta som ett folkrättssubjekt som kan hävda sina rättigheter på det internationella planet. Gunnar Jansson, Pertti Joenniemi och Rainer Hofmann anger med sina inledande och avslutande avsnitt ramen kring den moderna Ålandsfrågan i denna innehållsrika och matnyttiga volym på 346 sidor.

Uppmärksamhet skall nu fästas på en skrift av helt annat slag och annat omfång. Inför firandet sommaren 1997 av 75-årsjubiléet av Ålands självstyrelse ut-

gav Ålands museum en rikt illustrerad skrift av Håkan Skogsjö och Jonas Wilén, *Skotten i tornvillan, Historien om Ålands självstyrelse*. Det är en populär och pedagogisk sammanställning på 68 sidor som främst vänder sig till den yngre generationen på Åland. Självstyrelsens historia börjar med att regeringen i Helsingfors vintern 1920 utarbetade en självstyrelselag för landskapet, detta främst för att avvärja internationellt stöd för ålänningarnas önskan om anslutning till Sverige. Självstyrelselagen, som alltså först var oönskad på Åland, trädde i kraft i maj 1920 och har inte blivit föremål för något jubileum. Firandet sommaren 1997 avsåg istället ihågkomsten av det tillfälle då ålänningarna själva beslutat sig för att acceptera och ge ett meningsfullt innehåll åt självstyrelsen. Det var den 9 juni 1922 som ett folkvalt åländskt landsting samlades för första gången för att konkretisera och vidareutveckla autonomin och språkskyddet. Det skulle senare visa sig att detta ofta kom att ske i hård polemik med finländska myndigheter.

Fokuseringen i skriftens titel på en viss skottlossning "i tornvillan" är knappast motiverad i det historiska sammanhanget (det rör sig om en udda incident med ursprung i åländsk "inrepolitik"), men det hindrar inte att skriften är väl disponerad och ger en god bild av Ålands självstyrelsehistoria från 1922 till beslutet om Ålands EU-anslutning 1994 och utvecklingen mot 1997 års skattegräns mellan Åland och egentliga Finland.

Avslutningsvis skall här kommenteras en färsk artikel i *Tidskrift i Sjöväsendet* (Nr 3 1997), nämligen Martin Ekmans "Landhöjningen och det självstyrda Åland som demilitariserad zon". Ekman, som är docent i geofysik vid Uppsala Universitet, ställer den intressanta frågan om den demilitariserade zonen växer i omfång till följd av den pågående landhöjningen. Landhöjningen inom zonen uppgår till mellan 3,5 och 5,5 mm/år i förhållande till havsytan. Zonen omfattar dels "samtliga de öar, holmar och skär" som är belägna inom det i Ålandskonventionen definierade området, dels dessas territorialvatten på 3 nautiska mil. Sedan konventionen undertecknades 1921 har landområdet inom zonen som mest stigit med nära 0,5 m, med vissa förskjutningar av strandlinjen som följd. Nya skär kan stiga upp utanför kusterna, som i fallet Sydbrotten, en blivande ö nordväst om fasta Åland. Den är belägen 3 nautiska mil utanför närmaste yttersta ö och skulle alltså vidga zonen med lika mycket (förutsatt att zonen inte betraktas som juridiskt "frost" i enlighet med 1921 års geografiska läge). Ekman tar också upp några geodetiska komplikationer samt det förhållandet att landskapet Ålands omfattning (självstyrelsegränsen) inte överensstämmer med zongränsen för demilitariseringen. Han väcker frågan om vad som egentligen avses med "Åland" i EU:s Ålandsprotokoll och andra internationella avtal. Här har folkrättsjuristerna fått några nya tolkningsfrågor att fundera på.