



Den åländska autonomins framtidsförutsättningar

En studie av självbestämmandets legala
och politiska utveckling

Bjarne Lindström
Göran Lindholm

Den åländska autonomins framtidsförutsättningar

**En studie av självbestämmandets legala
och politiska utveckling**

av

Bjarne Lindström och Göran Lindholm

*Denna rapport har producerats på uppdrag av, och med finansiering från, Olof M. Janssons
stiftelse för främjande av åländsk historisk forskning*

Förord

Innehåll

1. Sammanfattning	9
2. Introduktion: Statlig integration vs. regional autonomi	14
Det statliga integrationstrycket	14
Den åländska autonomin – Quo Vadis?	17
Bakgrund och autonomiutveckling	17
Det komparativa perspektivet	18
Denna rapport	18
3. Den åländska självstyrelsens folkrättsliga bakgrund	20
Frågan om Ålands statstillhörighet till Fredskongressen i Paris	20
Minoritetsfrågan i Nationernas Förbund	22
Finskt initiativ tillbakavisas av Åland	23
Ålandsfrågan till Folkförbundet: Jurist- och rapportörkommissionernas arbete	23
Nationernas förbunds Ålandsbeslut	24
Ålandsöverenskommelse, icke-befästade och neutralisering	24
Sammanfattande slutsats	25
4. Resultatet: 1921 års åländska autonomi	26
Tulenheimokommittén bereder den första självstyrelselagen	26
Tulenheimokommitténs förslag till självstyrelselag antas	27
Behörighetsfördelning och lagkontroll	27
Lagens starka och svaga sidor sett ur ett autonomiperspektiv	29
Autonomimodellens kritiska ingredienser	31
5. 100 år senare: Självstyrets omfattning och gränser	33
Utvecklingen av Ålands folkrättsliga status	34
Nationalitetsgarantierna i form av hembygdsrätt, näringsrätt och jordförvärvsrätt	34
Ny grundlag försvagar Ålands konstitutionella position	35
Behörighetsutvecklingen	36
Begränsade möjligheter till smidig självstyrelseutveckling	38
Fortsatt statlig kontroll över beskattning och ekonomi	38
Svag internationell behörighet och synlighet	40
Åländska framgångar: Nationsflagga, frimärken och internet-domän	41
Den åländska autonomin: Status och handlingsutrymme 2021	41
6. Den åländska autonomins tillkomst: En internationell jämförelse	43
Sex europeiska referensautonomier	43

Den geopolitiska och historiska bakgrunden.....	44
Faktorer bakom den åländska autonomins tillkomst	45
Gemensam bakgrund - olika utfall	46
7. Europaperspektiv på Ålands legala position och handlingsutrymme	47
Den konstitutionella förankringen – en åländsk styrkeposition.....	47
Komplex process vid ändring av gällande autonomilag	48
Strikt lagkontroll med begränsat åländskt inflytande.....	49
Oberoende självstyrelselagsimplementering – med vissa undantag	50
Exklusivitet och gråzoner i behörighetsfördelningen.....	51
Rikslagstiftningen gäller även för Åland	52
Svag internationell synlighet och begränsat EU-inflytande	53
Statlig kontroll av beskattning och skatteuttag	54
Statligt dominerat partnerskap.....	55
Konklusion: den åländska paradoxen	56
8. Den åländska autonomins förutsättningar och handlingsutrymme.....	57
De externa förutsättningarna.....	57
Från internationellt till nationellt åtagande?	57
Huvudproblemet: Bristande internationell behörighet	58
De interna förutsättningarna	59
Stark grundlagskoppling – problematisk tolkningspraxis	60
Huvudproblemet: Den begränsade behörigheten.....	60
Partnerskapets roll och betydelse.....	62
Det asymmetriska kontrollsystemet.....	63
Huvudproblemet: Statligt företrädare i det politiska partnerskapet.....	63
9. Den samlade bilden: En enbent självstyrelsemodell.....	67
Självstyrelsens grundbult: Skyddet mot finsk språkintegration	67
Statssuveränitet med vissa begränsningar	67
Ett ekonomiskt integrerat statsterritorium	68
Statlig ekonomisk integration vs. åländskt språkskydd	69
Kultur- och språkautonomins begränsningar	70
Avslutande reflexion.....	71
10. Slutsatser och rekommendationer.....	73
Ingen autonomiutveckling utan stödjande statligt partnerskap	73
Två typer av rekommendationer	74
Åtgärder inom ramen för gällande självstyrelselag	75
Åtgärder som förutsätter en förnyelse av självstyrelselagen	78

Slutord: Från självstyrelse till självförvaltning?	81
Referenser	83

Förord

I slutet av 2018 beslöt Olof M. Jansson-stiftelsens styrelse att, med undertecknad som huvudansvarig, starta ett forskningsprojekt med fokus på utvecklingen av den åländska självstyrelsens konstitutionella status och egna handlingsutrymme under det sekel som gått sedan dess introduktion i början av 1920-talet. Temat passar väl in i stiftelsens syfte och inriktning på forskning kring olika aspekter av den utveckling som lett fram till dagens åländska samhälle. Hit hör även fördjupade historiska kunskaper om autonomins konstitutionella och politiska förutsättningar vilka bör även kunna bidra till ökade möjligheter att utveckla Ålands självbestämmande i dagens legalt komplicerade och politiskt allt mer svårhanterliga finländska och europeiska kontext.

Projektets första rapport med titeln **"Att sätta självstyrelsen gränser"** (OMJ 1/2020) fokuserade på lagkontrollen och dess betydelse för tolkningen av gränserna för den åländska autonomi. Rapporten, vars huvudförfattare var *Ida Jansson*, doktorand vid Lunds universitet, har publicerats på stiftelsens hemsida (www.olofmjanssonsstiftelse.ax) samt tryckts upp i ett begränsat antal exemplar.

En sammanfattande analys av rapportens implikationer för självstyrelsens behörighetsutrymme (**"I gränslandet mellan juridik och politik: Högsta domstolen och den åländska lagstiftningsprocessen"**) skriven *Ida Jansson* och *Bjarne Lindström* kommer senare i år att publiceras i en antologi utgiven av Ålands Fredsinstitut.

I forskningsprojektets andra rapport **"De legala och politiska förutsättningarna för Europas autonomier"** (OMJ 2/2020) beskrevs och analyserades sex inom Europa och Norden belägna autonomier av likande slag som Åland. Rapporten, skriven av *Bjarne Lindström*, hade sitt fokus på en komparativ analys av hur dessa sex autonomiers legala arrangemang och partnerskap med sina respektive statsmakter påverkat förutsättningarna för deras självbestämmande. Även denna rapport är fritt tillgänglig på stiftelsens hemsida och har också en tryckt upplaga som kan beställas från stiftelsen.

Föreliggande rapports syfte är att, med utgångspunkt i resultaten från stiftelsens två föregående forskningsrapporter, fördjupa kunskaperna om möjligheterna för den åländska "självstyrelsemodellen" att utvecklas i enlighet med de ambitioner som ursprungligen låg bakom dess tillkomst. Till skillnad från många andra studier av det åländska självstyret tas i denna rapport ett helhetsperspektiv – inkluderande såväl det formella (juridiska/rättsliga) som det faktiska (reella/politiska) handlingsutrymmet – på möjligheterna till en utveckling av autonomi enligt dess underliggande syften. Rapportens internationella autonomijämförelser bidrar till rapportens helhetsperspektiv och de slutsatser som kan dras om självstyrelsens legala och politiska position och det reformbehov som detta skapar.

En till den internationella forskarkretsen anpassad engelskspråkig version av rapporten är planerad till inkommande höst (2021).

Rapporten är resultatet av ett ömsesidigt samspel mellan de två författarens olika kompetenser: åländsk självstyrelsejuridik och folkrätt (*undertecknad/Göran Lindholm*) å ena sidan och internationell autonomiutveckling och regionforskning (*Bjarne Lindström*) å den andra sidan. De två författarnas akademiska och yrkesmässiga bakgrund avspeglas också i deras olika bidrag till rapporten.

Undertecknad är sålunda huvudansvarig för de delar av rapporten som behandlar självstyrelsens internationella bakgrund och samt utveckling därefter fram till dags dato (kapitel 3-5). Huvudansvaret för de mer konkreta reform- och policyrekommendationerna i rapportens avslutande kapitel (10) har även åvilat *undertecknad*.

Lindström är huvudansvarig för studiens forskningsmässiga bakgrund, frågeställningar och metod (kapitel 2), de internationella jämförelserna (kapitel 6 och 7) samt de slutsatser som kan dras om den åländska autonomins faktiska handlingsutrymme och utvecklingsmöjligheter (kapitel 8 och 9). Han har också haft det redaktionella ansvaret för rapporten som helhet. Utan *Lindströms* forskarbakgrund och skärpa skulle stiftelsens självstyrelseprojekt varit omöjligt att genomföra på den här höga kunskapsnivån.

Under arbetet med rapporten har författarna biståtts av en femton personer stark *expertgrupp* med betydande insikter i den åländska självstyrelsens rättsliga innehåll och internationella bakgrund, liksom även dess faktiska handlingsutrymme i samspelet med statsmaktens politiska och administrativa företrädare. I expertgruppen ingår folkrättsforskare samt även tjänstemän med ansvar för självstyrelsefrågorna i sitt dagliga arbete på båda sidor om Skiftet. Bland gruppens forskare finns personer hemmahörande i akademiska miljöer såväl innanför som utanför Åland/Finland. I expertgruppen finns även personer med stor politisk erfarenhet från de fem största åländska lagtingspartierna.

Expertgruppens synpunkter och förbättringsförslag har varit av avgörande betydelse för rapportens innehåll och kvalitet. Som sig bör är dock det fulla ansvaret för eventuella kvarstående brister författarnas. Då de enskilda medlemmarna i gruppen har levererat sina kommentarer och förbättringsförslag under löfte om anonymitet måste författarnas och stiftelsens stora tack för deras insatser gå till gruppen som helhet, ingen nämnd och ingen glömd.

Med denna rapport avslutas härmed Olof M. Jansson stiftelsens satsning på forskning om självstyrelsens dagsaktuella position i ett historiskt och internationellt perspektiv. Stiftelsens förhoppning är att rapporten ska kunna bidra till en fördjupad, men kanske framför allt också breddad, kunskap om den åländska autonomins utvecklingsförutsättningar och reformbehov 100 år efter dess etablering.

Göran Lindholm

Ordförande

Olof M. Janssons stiftelse för främjande av åländsk historisk forskning r.s.

1. Sammanfattning

Den åländska autonomin lanserades i början av 1920-talet mot bakgrund av de internationella förhandlingar som ledde till att Finland erhöll statssuveräniteten över ögruppen i utbyte mot en garanti för befolkningens svenskspråkiga identitet. Utöver detta erbjöds Åland ett självbestämmande som enligt den dåvarande finländska regeringen skulle bli så omfattande som möjligt – dock utan att passera den kritiska gränsen till en egen statsbildning.

Bakgrund och forskningsansats

Det har nu gått ett sekel sedan självstyrelsens sjösättning. Den grundläggande lag som reglerar självbestämmandets omfattning och utvecklingsförutsättningar har under det gångna seklet reviderats och uppdaterats två gånger (1951 och 1991), och en fjärde version av lagen har nu (2021) sedan tio år tillbaka varit under arbete. Det bör med andra ord finnas tillräckligt underlag för en närmare granskning av hur de ursprungliga intentionerna om språksäkring och största möjliga autonomi uppfyllts.

Under senare decennier har också flera analyser av den åländska självstyrelsemodellens status och utveckling publicerats. Karaktäristiskt för dessa är att de som regel haft sitt fokus på autonomins folkrättsliga (externa/internationella) och konstitutionella (interna/statsrättsliga) bakgrund, alltså på dess formella *de jure* förutsättningar. De har ofta varit av hög kvalitet och bidragit till förbättrade kunskaper om självstyrelsens legala och konstitutionella position.

Motsvarande granskning av den andra viktiga egenskapen hos en väl fungerande autonomi – det egna *de facto* handlingsutrymmet – har inte varit lika vanliga. En på djupet gående, mera heltäckande, bedömning av den åländska autonomimodellens faktiska leveransförmåga i förhållande till sina ursprungliga syften förutsätter båda dessa typer av studier. En analys av det åländska självstyrets handlingsutrymme fyller sålunda en betydelsefull roll vid sidan av de mer juridiskt och konstitutionellt inriktade studierna.

Syfte och frågeställningar

Ambitionen bakom denna rapport är att bidra till en sådan bredare kunskap om den åländska autonomimodellens legala och politiska position, samt de utvecklingsförutsättningar som detta ger inom ramen för den finländska statsgemenskapen. Vilka legala redskap och reella möjligheter har Åland att, vid behov, säkra en från det övriga statsterritoriet avvikande samhällsutveckling? I vilka avseenden brister dagens självstyrelsemodell, och var står den sig starkare?

I syfte att pröva självstyrelsens hållbarhet i förhållande till de ursprungliga ambitionerna om största möjliga självbestämmande, omfattar föreliggande studie även en analys av den åländska autonomimodellens styrka och position i jämförelse med ett antal liknande europeiska och nordiska autonoma regioner. Mot bakgrund av rapportens slutsatser lyfts frågan om vilka reformer som krävs för att säkra en framtida självstyrelseutveckling i linje med autonomins ursprungliga intentioner och bakomliggande syften.

Resultat och slutsatser

Av rapporten framgår att den åländska självstyrelsens folkrättsliga och konstitutionella position alltid varit, och fortsättningsvis är, dess starka sida. Detta gäller också i ett internationellt autonomiperspektiv där motsvarande styrka hos självstyrets legala säkring ofta saknas, också för en del autonomier med betydligt större *de facto* politiskt handlingsutrymme och självbestämmande än Åland. Även om studiens resultat beträffande de senaste decenniernas utveckling av självstyrelsen konstitutionella position väcker en del frågetecken, måste den här sidan av autonomin fortsättningsvis anses som internationellt sett konkurrenskraftig.

När det gäller självstyrets *de facto* styrka och omfattning pekar rapportens resultat i en annan riktning. En genomgående slutsats är nämligen att självstyrelsens politiska och administrativa handlingsutrymme är betydligt mera begränsat än dess konstitutionella position ger förutsättningar för. Den åländska autonomin tenderar att leverera mindre faktiskt självstyre än vad dess legala upplägg indikerar, paradoxalt nog mindre eget handlingsutrymme än vad som gäller för en del europeiska autonomier med en ur konstitutionell synpunkt betydligt svagare position än Åland.

Förklaringen till denna paradox kan sammanfattas i två kritiskt viktiga svagheter hos den åländska autonomimodellen, nämligen:

- Autonomins begränsade behörighet
- Det asymmetriska partnerskapet med statsmakten

Rapportens jämförande analyser visar sålunda att självstyrelsen till sitt faktiska innehåll och egna handlingsutrymme är mindre omfattande än vad som gäller för en del andra likande regionala autonomier i Europa, och då inte minst de nordiska systemautonomierna Färöarna och Grönland. Det begränsade självbestämmandet handlar inte bara om behörighetens omfattning som sådan. Problemet gäller framför allt den bristande behörigheten inom de grundläggande rättsområden vilka i praktiken visat sig minska det egna handlingsutrymmet även inom de rättsområden där Åland är den behöriga lagstiftaren.

Slutsatsen är att Åland har en god bit kvar till uppnåendet av det ursprungliga målet om "största möjliga självstyrelse". En annan slutsats är att den begränsade åländska behörigheten i praktiken också försvårar säkringen av autonomins övergripande svenska språkmål.

Den andra svagheten är det ojämlika partnerskapet mellan självstyrelsen och den finländska statsmaktens företrädare. Det asymmetriska maktförhållandet manifesteras i tolkningen av självbestämmandet gränser, såväl som beträffande den mer långsiktiga autonomiutvecklingen. I båda dessa fall har statsmakten i praktiken vad som kan kallas det legala och politiska tolkningsföreträdet – något som genom åren haft klart begränsande effekter på självstyrelsens utveckling och omfattning. En försvårande faktor i partnerskapet är också den i dag växande "språkklyftan" (finska/svenska) mellan de två samarbetsparterna.

Rapportens jämförande autonomianalyser visar att ett mera jämlikt och bilateralt präglat partnerskap mellan autonomi och statsmakt tenderar att skapa bättre

samarbetsförutsättningar och bidrar till en flexiblare och mer dynamisk självstyrelseutveckling.

Rekommenderade åtgärder inom ramen för gällande självstyrelselag

I väntan på en reform som ger Åland de behörigheter som krävs för att långsiktigt utveckla autonomin i enlighet med självstyrelsens syften, lyfts i rapporten ett antal förslag till legala och politiska åtgärder som är möjliga att genomföra inom ramen för nu gällande självstyrelselag. Utan rangordning med hänsyn till betydelsen för autonomins utveckling eller de politiska och ekonomiska (genomförande-)förutsättningarna, sammanfattas de olika åtgärdsförslagen nedan.

Partnerskapet med statsmakten

En av rapportens viktigaste slutsatser är att partnerskapet med statsmakten behöver stärkas. Rekommendationen är därför att självstyrelsen tar initiativ till ett högnivå samarbete mellan Finlands president och det åländska lagtingets talman. Liknande typ av bilaterala relationer rekommenderas även för samarbetet inom och mellan de två berörda förvaltningarna (förvaltningschef–statssekreterare, avdelningschef–kanslichef o.s.v.).

Behörighetsförstärkning enligt gällande självstyrelselag

I nuvarande självstyrelselag finns en s.k. B-lista med sex rättsområden som kan övertas genom enkelt lagstiftningsförfarande. Dessa är folkbokföring, handels-, förenings- och fartygsregister, arbetspensionsskydd för kommunalt anställda, alkohollagstiftning, bank- och kreditväsendet samt arbetsavtal. Ingen av listans möjliga behörighetsöverföringar har hittills utnyttjats, en åländsk passivitet som knappast kan anses ha gynnat självstyrelsens utveckling. I väntan på en mer genomgripande förnyelse av självstyrelselagen föreslås att den nu 40 år gamla B-listan tas upp till förnyad prövning, dock utgående från dagens behov och möjligheter.

Minskat behörighetsläckage

En av de stora svagheter hos dagens självstyrelse är, som framgått ovan, den begränsade behörigheten inom flera av för den offentliga regleringen av samhällsbygget centrala rätts- och politikområden. Detta har lett till en omfattande kopiering av finsk lagstiftning, något som i sin förlängning även tenderat att begränsa handlingsutrymmet inom självstyrelsen egna behörighetsområden. I väntan på en reform som ger ökade behörigheter inom dessa rättsområden, rekommenderas att lagtinget begränsar den idag så vanliga kopieringen av rikslagstiftningen. Ett annat förslag i detta sammanhang är att i anslutning till olika lagframställningar i ökad utsträckning ifrågasätta etablerade tolkningar av de riksbehörigheter som visat sig inskränka på i självstyrelselagen givna åländska behörigheter.

Ökad internationell närvaro

Den generella rekommendationen är här en höjning av synligheten på den internationella arenan. Detta gäller framför allt närvaron i Bryssel och Stockholm. Beträffande Bryssel och Ålands EU-position, rekommenderas att självstyrelsen höjer sin politiska profil och (via Finland) kräver ökad medverkan i relevanta delar av beredningsarbetet inom kommissionen och dess olika organ. Självstyrelsen måste också tydligare hävda sin roll i den finländska EU-beredningen, inte minst vid bevakningen av hur åländska behörigheter materialiseras i EU-

direktiv. Åland bör därtill också ifrågasätta tolkning att EU-lagstiftningens transformeringar till nationell lagstiftning som en "utrikesfråga".

Beträffande övrigt internationellt samarbete rekommenderas en rutin med fortlöpande uppdatering från det finska utrikesministeriet över pågående förhandlingar där det även görs en särskild anteckning om Åland i respektive protokoll. Slutligen föreslås också att Åland och självstyrelsen höjer sin internationella synlighet genom ökat deltagande i den typ av internationella samlagsorgan som inte är förbehållna suveräna stater.

Ökat samarbete med Sverige

För att långsiktigt säkra Ålands svenska språkstatus i ett allt mer enspråkigt finskt Finland, rekommenderas ett ökat samarbete med Sverige i syfte att säkra tillträdet till utbildning på svenska samt även i övrigt underlätta ett obehindrat gränsöverskridande samarbete. Detta bör kunna ske genom ett (av Finland godkänt) bilateralt avtal mellan Åland och Sverige. Ett närmare förhållande till den svenska beredningen av EU:s lagstiftning förordas också för att öka möjligheterna för den åländska förvaltningen att ta del av relevant svenskspråkigt underlagsmaterial.

Kompetensutveckling

Det krävs idag en kvalificerad kompetens för klara av de växande utmaningarna i arbetet för att upprätthålla och utveckla autonomin – inom självstyrelseförvaltningen såväl som i form av åländsk specialistkompetens inom folkrätt och internationella relationer. I rapporten rekommenderas därför en särskild satsning på kursverksamhet och forskning om den åländska autonomins handlingsutrymme och utvecklingsförutsättningar i ett internationellt perspektiv, antingen inom Ålands Fredsinstitut eller vid Högskolan på Åland.

Rekommendationer vid en framtida förnyelse av självstyrelsen

Det åländska självstyret är i stort behov av en förnyelse. Detta gäller framför allt den idag begränsade behörigheten inom för autonomins utvecklingsmöjligheter centrala rätts- och politikområden. Utan en sådan mera på djupet gående strukturreform riskerar självstyrelsen att stagnera och allt mer fjärma sig från sina ursprungliga syften.

Den här insikten var också huvudtanken bakom det förslag till självstyrelselagsreform som lanserade från åländsk sida för nu mera än tio år sedan. Det mest betydelsefulla inslaget i reformförslaget var, enligt mall från de danska autonomierna, introduktionen av en ny form av behörighetsfördelning där samtliga rättsområden – förutom de som kan knytas till statssuveränitetens mest grundläggande villkor (prerogativ) – utan ändring i självstyrelselagen kan överföras till självstyrelsens behörighet. Merparten av reformförslagen avvisades dock av statsmakten i den efterföljande politiska processen. Vägen till en sådan mer grundläggande förnyelse av autonomin är därmed, åtminstone i det korta perspektivet, stängd.

Om reformen hade kunnat genomföras med beaktande av de viktigaste åländska önskemålen skulle många av de problem som identifieras i denna rapport, om inte helt försvinna, så i alla fall väsentligt reduceras. Denna rapports enskilt viktigaste rekommendation är därför att, så snart som möjlighet ges, återuppta diskussionerna med den finska statsmaktens företrädare om behovet av en omfattande behörighetsreform.

I rapporten rekommenderas ett särskilt fokus på nedanstående förnyelsebehov vid en sådan mer genomgripande framtida reform av den åländska/finländska autonomimodellen, nämligen behovet av:

- Ökad behörighet inom för den åländska samhällsutvecklingen centrala rättsområden
- Skattebehörighet och förbättrat eget ekonomisk-politiskt handlingsutrymme
- Ökad internationell behörighet och bättre fungerande språk- och nationalitetsgarantier
- Ett tydligare förhållande mellan självstyrelselag och grundlag
- En mera jämställd lagkontroll
- Ökad roll för den partssammansatta Ålandsdelegation

Från självstyrelse till självförvaltning?

De analyser som genomförts i anslutning till arbetet med denna rapport leder entydigt till slutsatsen att tiden är mogen för en omfattande självstyrelselagsreform. Utan en sådan strukturreform riskerar vi att hamna i en situation där Ålands legala och politiska handlingsutrymme gradvis urholkas, och att den åländska autonomi därmed på sikt tenderar att anta karaktären av självförvaltning snarare än självstyrelse.

2. Introduktion: Statlig integration vs. regional autonomi

Den åländska självstyrelsen¹ beskrivs ofta som särskilt långtgående och frikostig i termer av egen lagstiftningsrätt och politiskt handlingsutrymme. Den generella bilden i omvärlden är att Finland gett ålänningarna ett – jämfört med motsvarande autonomier i omvärlden – betydande mått av självbestämmande.²

Självstyrelsens tillkomst som en följd av tvisten om suveräniteten över Åland och genom beslut i Nationernas Förbund (föregångaren till dagens FN) år 1921, liksom även det faktum att ögruppen utgör demilitariserad och neutraliserad zon, har ytterligare stärkt uppfattningen om Åland som en i flera avseenden ovanligt omfattande politisk autonomi.³ Det är därför inte förvånande att forskningen om Ålands självstyrelse ofta gällt dess internationella bakgrund, liksom även konsekvenserna av ögruppens demilitarisering och neutralisering. I det förstnämnda fallet har fokus i huvudsak legat på den åländska modellen som exempel på framgångsrik lösning av internationella gränskonflikter (här mellan Sverige och Finland).⁴ I det sistnämnda fallet ligger fokus på den demilitariserade statusens bidrag till avspänning och förbättrade säkerhetspolitiska förhållanden (Östersjöregionen).⁵

Forskningen om och kring den åländska självstyrelsen och dess utveckling har därmed framför allt kommit att handla om autonomins folkrättsliga, internationella och juridiska förankring. En kritisk analys av den åländska självstyrelsens *de facto* handlingsutrymme (till skillnad från de mer formella *de jure*-förutsättningarna) är inte lika vanlig. Tendensen att uppfatta självstyrelsen som en för alla parter (Åland, Finland/Sverige, det internationella samfundet) lyckad politisk konstruktion, har bidragit till att en kritisk analys av autonomins mer långsiktiga hållbarhet och utvecklingsmöjligheter är mindre vanligt förekommande.⁶

Det statliga integrationstrycket

Den åländska autonomins legala⁷ och politiska kärna handlar primärt om säkrandet av ögruppens nationella identitet som en från Finland kulturellt avvikande svenskspråkig region. Bevarandet av språkstatusen löper som en röd tråd genom behandlingen av "Ålandsfrågan" i Nationernas Förbund och den bilaterala s.k. Ålandsöverenskommelsen (mellan Finland och

¹ Autonomi och självstyrelse är i denna rapport i allt väsentligt utbytbara begrepp. Detta gäller även begreppen regional och territoriell i sammansättningen "regional autonomi/självstyrelse" resp. territoriell autonomi/självstyrelse".

² Se t.ex. Loughlin, & Daftary (1999), Joenniemi (2014), Paci (2020).

³ Se t.ex. Ministry for Foreign Affairs (2001), Suksi (2013) och Sipiliopoulou Åkermark (2011). För en mer samlad bild av den åländska självstyrelsens konstitutionella position och legala upplägg, se Suksi (2005).

⁴ Ett representativt exempel på den här typen av skrifter är rapporten från ett seminarium i Geneve om Åland som exempel på internationell krishantering, se Government of Åland (2002).

⁵ Se t.ex. Eriksson et al (2006), Utrikesministeriet (2010) och Sipiliopoulou Åkermark et al (2018).

⁶ För undantag som i varierande grad tar upp begränsningarna i självstyrelsens position och handlingsutrymme, se bl.a. Lindström (1997; 2001), Bring (2002), Roslin (2006), Ackrén & Lindström (2012), Palmer (2021). Jfr här även Ålands Lagting (2010).

⁷ Begreppet "legal" används här som en samlingsterm för de olika autonomiarrangemang (och deras behörigheter) som grundas på – eller tar sig uttryck i – en formell lagstiftningsprocess. Det används alltså inte som motsats till begreppet "illegal".

Sverige) såväl som i syftemålstexterna bakom de därefter följande självstyrelselagarna; något som kommer att framgå av rapportens följande kapitel.

Det åländska territoriets även i övrigt avvikande politiska status tydliggjordes därtill i form av en statlig intentionsförklaring vid lanseringen av den första självstyrelselagen där man försäkrade att Åland (genom sin självstyrelse) skulle garanteras ett så stort eget politiskt och legalt handlingsutrymme som möjligt utan att passera den kritiska gränsen till en egen statsbildning.⁸ Den nyetablerade statens ambitioner för det åländska självstyrets omfattning var sålunda, åtminstone officiellt, högt ställda.

Det går emellertid inte att bortse från att den finländska statsmakten, liksom alla andra suveräna stater, är bärare av ett territoriellt integrationsprojekt vars utvecklingslogik skapar ett betydande tryck i riktning mot en ekonomisk, social och kommunikationsmässig – i sin förlängning därmed också språklig – likriktning av hela statsterritoriet, inklusive Åland. Allt sedan den moderna statens födelse i mitten av 1800-talet⁹ har historien nämligen visat att ett framgångsrikt statsbyggande är beroende av en politisk maktutövning som i grunden vilar på tre kritiskt viktiga, territoriellt baserade, integrationsprocesser.¹⁰

Den första av dessa den moderna statsmaktens tre fundamentala byggstenar är den politiska kontrollen över sitt eget, på kartan tydligt avgränsade, territorium. Vi kan kalla detta för statsbyggandets *territoriella suveränitetsvillkor*. Det är viktigt att notera att suveränitetsvillkoret gäller den ur kontrollsynpunkt så avgörande kombinationen av politik och territorium. Alla former av statlig suveränitet och utövande av offentlig makt såsom vi idag känner dem förutsätter en kombination av politisk överhöghet och geografiskt avgränsade territorier. En av den moderna statens mest grundläggande egenskaper är att dess maktutövning sker genom och över ett av denna politiskt (och militärt) kontrollerat territorium.¹¹

Den andra grundstenen i ett framgångsrikt statsbyggande är standardiseringen av ett inom det egna territoriet dominerande kommunikationsmedel,¹² i praktiken ett gemensamt tal- och skriftspråk. Det handlar här om vad som kan kallas den moderna statens grundläggande

⁸ I den inledande bakgrundsbeskrivningen till propositionen för den första åländska självstyrelselagen framhåller den finländska regeringen att lagens syfte är att "[...] ålänningarna [skall] tillförsäkras möjligheterna att själva ordna sin tillvaro så fritt som möjligt för ett landskap som icke utgör en egen stat." (Regeringens proposition 1919, sid. 2).

⁹ En omfattande genomgång och analys av den akademiska litteraturen om den europeiska statsbildningsprocessen levereras av Hroch (2015). För det riktigt långa historiska perspektivet på etableringen av stater i vår del av världen, se Tilly (1993).

¹⁰ Presentationen nedan av den statliga integrationslogikens grundläggande byggstenar är en starkt förkortad version av motsvarande analys i Lindström (2019).

¹¹ Jones (1999) har därför också identifierat rötterna till den moderna staten i den medeltida kungamaktens utveckling mot en allt tydligare "territorialisering" av sin maktutövning. Notera här den oproportionerligt stora betydelse UK lade vid kontrollen över sitt territorialvatten vid slutförhandlingarna om Brexit. Inkomsterna från denna del av UK-territoriet står för knappt 0,1 % av den brittiska ekonomin (Warren & Wishart 2020).

¹² Fairclough (1989, sid. 21) konstaterar sålunda att "modern armies and navies are a feature of the 'nation state', and so too is the linguistic standardization of large politically defined territories which makes talk of 'English' and 'German' meaningful".

territoriella kommunikationsvillkor. Den ofta eftersträlvade modellen är enhetsstaten med sitt väl integrerade statsterritorium och en befolkning vars interna kommunikation domineras av ett språk som den stora majoriteten förstår och obehindrat kan använda i sitt vardagliga och yrkesmässiga liv.¹³ Vi talar här inte bara om språket som sådant, alltså som en kommunikationsteknik bland andra. Med den språkliga dominansen följer nämligen även en gemensam "kulturell kod"¹⁴ med de allmänt accepterade sociala beteendenormer och de sätt att kommunicera som krävs för att hålla samman dagens samhälle. Den enhetliga kommunikationsstandarden är samtidigt ett villkor för en fungerande intern arbetsdelning och integrerad arbetsmarknad, något som i sin tur förutsätter ett inom hela statsterritoriet förstått och använt dominerande språk.¹⁵

Den tredje hörnstenen i framväxten av den territoriellt integrerade staten är vad som skulle kunna karaktäriseras som dess *geografiska hemmamarknadsvillkor*. Genom statlig reglering och nationell lagstiftning skapas territoriellt avgränsade arbets-, varu- och tjänstemarknader vilka i praktiken premierar intern ekonomisk integration och samhandling framom gränsöverskridande interaktion. En av statsgränsens huvuduppgifter är att i förhållande till omvärlden avgränsa en genom ekonomisk och social lagstiftning särskilt skapad geografisk arena för företagande, produktion och ekonomiskt utbyte. Det här betyder att statsgränsen har betydande ekonomiska och sociala barriäreffekter, något som också gäller för kulturellt, språkligt och ekonomiskt närstående stater inom t ex Norden och Europeiska unionen (EU).¹⁶

Dessa tre hörnstenar i den statliga maktutövningen är intimt, för att inte säga oskiljaktigt, sammanvävda med varandra. I praktiken vilar statsmaktens politiska legitimitet på ett väl fungerande samspel dem emellan. Utan den territoriellt förankrade maktutövningen kan varken standardiseringen av en dominerande kommunikationsform (språket, de viktigaste kulturella uttrycksformerna) eller skapandet av en väl sammanhållen social och ekonomisk interaktion ske – eller åtminstone så försvåras denna påtagligt. I sin förlängning genererar detta också den nationella identitet som, oavsett sin ofta rätt vaga historiska bakgrund,

¹³ Karl Deutsch (1953) identifierade i sin banbrytande studie av nationalismens rötter nationen (inte staten) som en grupp individer vars medlemmar kan kommunicera med varandra med "greater complexity and intensity than with members of other groups". Två år innan Deutchs inflytelserika bok om nationalismens rötter publicerades, påpekade Hanna Arendt att en kulturellt och språkligt "homogenous population [is] the most important prerequisite for evolution into a [modern] nation-state" (Arendt 1951/1976, sid. 42). Ett gemensamt språk är fortfarande den vanligast utpekade och därtill högst värderade ingrediensen i den nationella identiteten. Enligt en omfattande surveyundersökning av amerikanska Pew Research Center kommer det gemensamma språket överst på listan över nationella identitetsfaktorer i samtliga i undersökningen ingående 15 länder (Stokes 2017).

¹⁴ Se Hertzfeld (2005) för en djupanalys av den gemensamma kulturella kodens (cultural intimacy) betydelse för ett framgångsrikt statsbyggande. Enligt den i fotnoten ovan refererade Pew Research-studien kom faktorn "sharing national customs and traditions" på andra plats efter det gemensamma språket. Var man är född och vilken religion man utövar kom betydligt längre ner på listan över de viktigaste nationella identitetsfaktorerna.

¹⁵ Den långt drivna arbetsdelningen som följde på industrialismens genombrott förutsatte en allmänt accepterad och brett använd kommunikationsstandard, i praktiken ett gemensamt språk: *La langue du pain*, "arbetslivets språk", för att tala med Hroch (2015). För en numera klassisk analys av sambandet mellan industrialismens genombrott och nationalspråkens framväxt och likriktning, se Gellner (1987, 1993).

¹⁶ Se t ex Lindström (1999; 2017). Statsgränsernas, och därmed också det politiskt avgränsade territoriets, barriäreffekter i Europa och Norden har under senare tid ytterligare tydliggjorts av Brexit (Kelly & Pearce 2019) och den statliga Corona-politiken (Lundén 2020).

fungerar som den överordnade (stats-) ideologi som visat sig vara så central för den moderna statsmaktens politiska legitimitet.¹⁷

Den åländska autonomin – Quo Vadis?

Det har nu gått ett sekel sedan den åländska självstyrelsens sjösättning i början av 1920-talet. Självstyrelselagen har under den gångna 100 års-perioden reviderats och uppdaterats två gånger (1951 och 1991), och en fjärde version av lagen har nu (2021) sedan drygt tio år tillbaka varit under arbete. Det bör med andra ord finnas tillräckligt underlag för en närmare granskning av vilket eget handlingsutrymme som Åland genom sin autonomi faktiskt fått,¹⁸ och i vilken utsträckning självstyret förmått hantera det statliga integrationstryck som kopplingen till det finska statsterritoriet i praktiken inneburit.

Detta är också huvudtemat för denna rapport. Ambitionen är att *utgående från ett helhetsperspektiv* analysera den åländska autonomins faktiska styrka och utvecklingsförutsättningar. Fokus ligger på autonomins legala och politiska position mot bakgrund av de ovan diskuterade integrativa grundbultarna i det – med Ålands självstyrelse i stort sett jämgamla – finländska statsbyggnadsprojektet. Vilka legala redskap och reella möjligheter har Åland att, vid behov, säkra en från det övriga statsterritoriet avvikande samhällsutveckling? I vilka avseenden brister dagens självstyrelsemodell, och var står den sig mera starkt? Vad krävs av framtidens ”självstyrelsepolitik” för att – i enlighet med autonomins ursprungliga syfte – säkra en från det statliga integrationstrycket mera oberoende åländsk utveckling?

Bakgrund och autonomiutveckling

En första förutsättning för att kunna besvara dessa inte helt okomplicerade frågor är god kännedom om den åländska autonomins omfattning, utveckling och innehåll samt – inte minst – dess legala position och politiska gränser. Vad som behövs är med andra ord en empiriskt väl underbyggd genomlysning av autonomins uppbyggnad och karaktäristika. Till dessa den åländska autonomins grundläggande bakgrundsfakta hör även dess tillkomsthistoria, och då inte minst den internationella och geopolitiska kontext som uppstod i spåren av det första världskrigets avslutning och etableringen av en suverän finländsk territorialstat. Ett annat centralt tema är det faktiska resultatet av dessa bakomliggande ”autonomiförutsättningar” i form av den legala position och det egna handlingsutrymme som första självstyrelselagen erbjöd. En tredje viktig ingrediens i kunskaperna om den åländska autonomins position och förutsättningar är den utveckling av självstyrets legala och politiska handlingsutrymme som skett sedan 1920-talet och fram till idag.

¹⁷ Framväxten av den här typen av ”statslegitimerande” nationalism analyseras, med olika utgångspunkter, närmare av Kedourie (1960), Giddens (1995), Hobsbawm (1991), Smith (1991) och Anderson (1983). Det bör dock observeras att detta inte betyder att dagens stater skulle sakna språkliga minoriteter, ibland även med stark territoriell förankring. För en kritik av tendensen att likställa (territorial-) stat och nation, se t.ex. Cannadine (2013).

¹⁸ Med det åländska (eller självstyrelsens) ”handlingsutrymme” avses i denna rapport de faktiska till buds stående möjligheterna att genom egen lagstiftning och/eller egna förvaltningsåtgärder välja en från finländsk lagstiftning och politik avvikande linje.

Det komparativa perspektivet

Men kunskapsbehovet stannar inte här. En analys som i allt väsentligt avgränsas till autonomi som sådan begränsar möjligheterna till mer kvalificerade slutsatser om självstyrelsens faktiska position och långsiktiga utvecklingsmöjligheter.¹⁹ Resultatet tenderar att stanna vid en enstaka fallstudie av monografisk karaktär, vilken i och för sig kan vara av stort värde, men som genom sitt upplägg omöjliggör (eller åtminstone försvårar) intressanta jämförelser med liknande autonomiarrangemang i vår omvärld.²⁰

I denna rapport används därför ett internationellt jämförande perspektiv som en viktig ingrediens i bedömningen av Ålands möjligheter att framgångsrikt hantera de territoriella integrationstendenser som per definition följer av den finska statssuveräniteten. De autonomier som levererat det nödvändiga underlaget för rapportens internationella jämförelser är *Färöarna*, *Baskien*, *Sydtyrolen*, *Gibraltar*, *Flandern* och *Isle of Man*.²¹ Det komparativa upplägget bygger på uppfattningen att den åländska självstyrelsen har tillräckligt många gemensamma egenskaper²² med dessa autonomier för att möjliggöra meningsfulla jämförelser – men samtidigt ändå tillräcklig många avvikande drag för att generera intressanta (och policyrelevanta) analyser och slutsatser.

Ambitionen är att genom den jämförande analysen förbättra våra kunskaper om Ålands position i ett bredare internationellt perspektiv, och därmed bidra till att klargöra i vilka avseenden självstyrelsen står sig mera eller mindre stark i legalt och politiskt hänseende. Erfarenheterna från andra självstyrda regioners ”autonomiupplägg” i Europa/EU/Norden bör också kunna underlätta en identifiering av lämpliga politik- och rättsområden för framtida insatser och reformer om ambitionen är att förbättra självstyrelsen legala position och politiska handlingsutrymme.

Denna rapport

Föreliggande rapport innehåller, inklusive sammanfattningen, tio kapitel. I de följande tre kapitlen (3-5) beskrivs och analyseras självstyrelsen internationella och folkrättsliga tillkomstbakgrund under åren efter det första världskrigets slut och den konflikt om det åländska territoriets statstillhörighet som då uppstod mellan Sverige och den nybildade staten Finland. En viktig del i framställningen är här det internationella samfundets intentioner bakom självstyrelsen, med andra ord det grundläggande syftet med det åländska självstyrelsearrangemanget.

¹⁹ Piketty (2019) går så långt som att hävda att en korrekt bedömning av ett politiskt systems kvalitet och utvecklingsmöjligheter inte kan göras utan ”ett komparativt och transnationellt förhållningssätt” (s. 12).

²⁰ I litteraturen om lämpliga forskningsupplägg för komparativa fallstudier inom det statsvetenskapliga området pekar man ibland även på det motsatta problemet: en ”övergeneralisering” av resultaten från ett enda avgränsat fall. Se här t ex Guy Peters (1998). För en mera generell och heltäckande genomgång av fördelarna/begränsningarna med en komparativ forskningsansats, se t ex George & Bennett (2005); Jackson (2012); Esser & Vliegthart (2017).

²¹ Denna rapportens jämförelsematerial gällande dessa europeiska/nordiska autonomiers legala status och varierande grad av eget politiskt handlingsutrymme i förhållande till sina respektive ”moderstater” är i allt väsentligt hämtat från en annan inom ramen för detta forskningsprojekt utgiven rapport: *De legala och politiska förutsättningarna för Europas autonomier. En jämförande studie*. (Lindström 2020).

²² Detta gäller även flertalet av de mer grundläggande strukturella bakgrundsfaktorer som legat bakom deras tillkomst, se vidare denna rapportens kapitel 6.

Därefter följer en granskning av resultatet i form av den första åländska självstyrelselagen från 1921, inklusive de målsättningar för självstyrelsen som då angavs av Finland. Fokus ligger på den första självstyrelselagens starka och svaga sidor med avseende på möjligheterna till en ur autonomins synvinkel positiv framtida utveckling. Med utgångspunkt i innehållet i nu gällande självstyrelselag (från 1991) görs därefter en kritisk granskning av hur självstyrelsen genom hittillsvarande självstyrelselagsrevideringar och etablerad tolkningspraxis hanterat de för autonomiutvecklingen viktigaste byggstenarna i den första lagen.

I nästa del av rapporten (kapitel 6-7), lyfter vi blicken från den finländska och åländska samhälls- och autonomikontexten. Vi börjar med en granskning av de olika typer av internationella (externa) och nationella (interna) omständigheter som påverkat etableringen av våra sex referensautonomier, och hur dessa sammanfaller – eller skiljer sig åt – i förhållande till det åländska fallet. Med utgångspunkt i erfarenheterna från våra europeiska referensautonomier lyfts därefter nio viktiga "autonomifaktorer" som i ett mera långsiktigt perspektiv visat sig vara av avgörande betydelse för självstyrets utveckling. Den centrala frågeställningen är på vilket sätt dessa faktorer hanteras av den finländska/åländska autonomimodellen. För att svara på den frågan genomförs en systematiskt jämförande analys av Ålands legala behörighet och handlingsutrymme jämfört med situationen i de sex referensautonomierna.

I de efterföljande två kapitlen (8-9) sammanfattas den åländska självstyrelsens position med avseende på (i) folkrättsliga och internationella styrka, (ii) omfattning och innehåll samt (iii) partnerskapet med den finländska centralstaten. Därefter följer en kritisk genomgång av det åländska autonomiarrangemangets möjligheter att hantera/motverka de statliga integrationstendenser som följer av kopplingen till Finland – och därmed också Ålands möjligheter till långsiktig utveckling av sitt självbestämmande i enlighet med autonomins bakomliggande syfte och mål.

Mot bakgrund av de redovisade resultaten och slutsatserna om den åländska självstyrelsemodellens legala och politiska förutsättningar avslutas rapporten (kapitel 10) med ett antal rekommendationer. Förslagen omfattar nödvändiga ändringar i sättet att, från åländsk såväl som finländsk sida, hantera det handlingsutrymme som gällande självstyrelselag ger. Eftersom studiens huvudsakliga resultat så tydligt indikerar behovet av en genomgripande förnyelse av hela självstyrelsearrangemanget, innehåller slutkapitlet även en översiktlig genomgång av de mest angelägna delarna i en sådan framtida reform.

3. Den åländska självstyrelsens folkrättsliga bakgrund

Ålandsöarnas strategiska viktiga läge i Östersjön har sedan urminnes tider medfört att stormakterna visat dem ett speciellt intresse. Redan under vikingatid och medeltid var öarna en viktig korsgata för handelsvägarna i norra Östersjön. Åland blev en naturlig del av Svea rike när det konsoliderades och förblev så fram till 1809 års fred mellan Sverige och Ryssland. Efter fredsslutet påbörjade Ryssland uppbyggnaden av Bomarsunds fästning som skulle bli en viktig flotthamn i den västligaste delen av imperiet. Fästningen raserades av England och Frankrike i samband med Krimkriget och Ålandsöarna demilitariserade i det s.k. Ålandsservitutet av 1856. Därmed fick det åländska territoriet sin första folkrättsliga förankring. Innan förhandlingarna erbjöds Sverige att återfå Ålandsöarna men den svenske kungen Oscar I föreslog istället ett "self-gouvernement" under England och Frankrikes beskydd, vilket kan anses som det första embryot till dagens autonomi.²³

Redan i slutet av första världskriget började ålänningarna arbeta för en återförening med Sverige medan finländarna å sin sida strävade efter full självständighet. Den åländska parollen var "Finland fritt – Åland svenskt". Demokratiskt valda kommunalombud antog en resolution om återförening i augusti 1917, tre månader innan den finska självständighetsförklaringen. Viljeyttringen åberopade principen om folkens självbestämmanderätt.²⁴ Denna hade sitt ursprung i den amerikanske presidenten Wilsons fjorton punkter för att uppnå fred och frihet för världens folk, vilka han efter första världskrigets slut framförde på fredskongressen i Paris 1919. Principen om alla folks rätt till självbestämmande är idag inskriven i Förenta Nationernas (FN) stadga. I kraft av den rätten bestämmer alla folk själva sin politiska status och råder över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.²⁵

Med hänvisning till ovan nämnda princip om folkens rätt till självbestämmande vände sig ålänningarna till konung Gustav V med en önskan om återförening med Sverige, samt även till regeringarna i Tyskland, Finland och Sverige (vars trupper då fortfarande befann sig på Åland). Finland var ännu inte erkänd som en självständig stat och svallvågorna efter tsardömets fall hade inte lagt sig. Sveriges regering förde frågan om Ålands statstillhörighet vidare på diplomatisk väg till Frankrike och England, vilka anhängiggjorde frågan vid fredskongressen i Paris efter krigsslutet.

Frågan om Ålands statstillhörighet till Fredskongressen i Paris

Fredskonferensen i Paris inleddes den 18 januari 1919. Syftet var att reglera förhållanden mellan det första världskrigets segrarmakter (Ententen) och Centralmakterna.²⁶ Konferensen genomfördes på fem orter runt Paris och pågick till den 21 januari 1920. Deltagare var delegater från 32 länder. Centralmakterna blev inte inbjudna. De vid kongressen tongivande aktörerna var regeringscheferna från USA, Storbritannien, Frankrike och Italien.²⁷

²³ Lindholm (1982).

²⁴ Ibid.

²⁵ FN-stadgan artikel 1(2) och 55 samt kapitel XI och XII.

²⁶ Tyskland, Österrike-Ungern, Ottomanska riket (Turkiet) samt Bulgarien.

²⁷ Wells (1923).

På förhandlingsbordet låg ett flertal olösta gränsdragningar som en följd av upplösningen av Österrike-Ungern och det Osmanska riket. Kort efter Oktoberrevolutionen i Ryssland 1917 proklamerade de nya makthavarna frihet för alla folk i det forna tsardömet att själva besluta om sin statsform och statssamhörighet. Principen om folkens och nationaliteternas självbestämmanderätt gällde därmed även i det nybildade Sovjet-Ryssland.

Sverige hade varit neutralt under kriget och var därmed inte inbjuden till fredskongressen. Finland var ännu inte en erkänd stat av stormakterna. Genom svenska diplomatiska kontakter förde Storbritannien dock upp Ålands statstillhörighet på agendan i syfte att tillförsäkra en fredlig utveckling i östersjöområdet.²⁸

Den franska inställningen till frågan om suveräniteten över det åländska territoriet varierade. Inledningsvis var intresset svagt för att alls föra frågan till fredskonferensen eftersom inget eget franskt stormaktsintresse förelåg. De svenska och finländska förhandlarna framförde sina respektive argument, där Sverige framhöll principen om folkens rätt till självbestämmande, alltså den princip som låg till grund för fredskonferensens arbete. Ålandsöarna utgjorde därtill ett väldefinierat territorium med en enhetlig svensk befolkning och uppfyllde kriterierna för att rösta om sin statstillhörighet.²⁹ Finland hävdade å sin sida att deras nya statsbildning lätt kunde äventyras med tanke på bolsjevikernas frammarsch i Ryssland, något som kunde påverka den politiska stabiliteten i området på ett negativt sätt. Fransmännen ansåg dock, åtminstone till en början, att Finland borde kunna nöja sig med en förstärkt neutralisering av Ålandsöarna. Dessutom ansåg man att ålänningarna inte kunde nekas en folkomröstning om sin statstillhörighet.

En av fredskonferensens stora frågor var dragningen av statsgränserna i östra Europa där många folk med olika religioner och språk, från resterna av ett sönderfallt Österrike-Ungern och följderna av ett 600-årigt ottomanskt styre, var svårlösta om än inte helt omöjliga minoritetsfrågor.³⁰ Huvudprincipen blev att erbjuda någon form av "personell" autonomi för de många minoriteter som blivit utan eget land eller hamnat på "fel" sida om en statsgräns. Det var bara i ett fåtal fall som alternativet med en territoriellt baserad (regional) autonomi kunde erbjudas.³¹

Under fredskonferensen lyftes frågorna om statstillhörigheten för flera gränsområden, bl.a. Åland, Schleswig-Holstein, Spetsbergen, Alsace-Lorraine och Sydtyrolen. Det diplomatiska fotarbetet pågick på hög nivå där segrarmakternas, främst Frankrikes och Storbritanniens, egenintressen kläddes i olika argument. Principen om folkens självbestämmanderätt var formellt förhärskande, men fick stå tillbaka om den missgynnade någon av krigets segrarmakter.³² Italiens ambassadör ansåg sålunda att ålänningarnas krav i och för sig var godtagbara, men att en tillämpning av principen kunde påverka Sydtyrolen-frågan negativt ur

²⁸ Lindholm (1982).

²⁹ Barros (1968).

³⁰ För en redovisning av kongressens hantering av den europeiska minoritetsproblematiken, se Weitz (2019). För en analys av den typ av (nyskapade) territoriella konfliktzoner i Europa som uppstod efter krigsslutet, se Weltman (1995).

³¹ Hannum (1981).

³² Barros (1968).

italiensk synvinkel.³³ Danmarks krav på Schleswig passade däremot vinnarmakterna eftersom det inskränkte Tysklands territorium, och av samma skäl blev Elsass-Lothringen det franska Alsace-Lorraine.

I fallet Åland var det främst osäkerheten kring det framtida Ryssland som spelade in. Finland som ännu bara var erkänd som suverän stat av ett fåtal stater hade antytt sig villig att delta i någon form av aktion mot bolsjevikerna i det ännu instabila, sönderfallande Ryssland.³⁴ Stormakterna bytte fot mellan folkens rätt till självbestämmande och egna interna intressen ett antal gånger. Slutresultatet blev att konferensens Höga Råd beslöt att de territoriella frågorna i anslutning till det forna Ryssland skulle överföras till det kommande Nationernas Förbund. Samma stormakter var ju även här representerade, men kunde då fatta sina beslut inom ramen för detta nyetablerade internationella samarbetsprojekt.³⁵

Minoritetsfrågan i Nationernas Förbund

Förslaget till bildande av Nationernas Förbund (NF) godkändes av fredskongressen den 28 april 1919 och fastställdes i det slutliga fredsavtal, det s.k. Versaillesfördraget, som ingicks den 10 januari 1920. NF fick i uppgift att hantera de frågor som fredskonferensen lämnat olösta. I gränslandet mellan det folkrättsliga arbetet för humanitet och den betydligt mer krassa statliga geopolitiken låg minoritetsskyddet. Principen om att religiösa och språkliga minoriteter skulle skyddas fanns med redan i de allierades krigsmål.³⁶ NF:s efterkrigsuppgift blev därmed att i praktiken förverkliga skyddet av de minoriteter som krigsslutets nya statsgränser skapat.

De humanitära motiven skulle tydligare ha kommit i dagen om minoritetsskyddet även hade tillämpats i andra stater än i de besegrade och nybildade staterna. NF ansåg emellertid att systemet trots detta fungerade i och med att minoritetsbefolkningarna kunde vända sig till NF med eventuella klagomål. NF kom också att handlägga många minoritetsklagomål. Genom rådets beslut rättade också en del stater till påtalade brister i minoritetsskyddet. Utan denna övervakning av NF:s härför särskilt tillsatta organ skulle minoritetsskyddet sannolikt ha blivit verkningslöst.³⁷ Förutom de rent humanitära framstegen kom man genom minoritetsskyddet i flera fall också att hindra direkta krigshandlingar, vilket ju också var förbundets främsta syfte.³⁸

NF:s arbete med minoritetsproblematiken ledde bl.a. till skapandet av en territoriell autonomi för den fria staden Danzig (Freie Stadt Danzig), en tyskspråkig enklav i Polen, samt den tyskspråkiga enklaven Memel i Lettland och rusinerna/ruternerna i Karpato-Rutenien. De flesta andra splittrade folkgrupper i östra Europa erbjöds istället icke-territoriella (personbaserade) autonomier där individerna åtnjöt vissa minoritetsrättigheter som skrevs ner i "minoritetsfördrag" med ett antal berörda stater. De stater som, ofta rätt så motvilligt, tvingades att acceptera den här typen av fördrag upplevde det som en betydningsfull

³³ Ibid.

³⁴ Dreijer (1973).

³⁵ Lindholm (1982).

³⁶ Barros (1968).

³⁷ Det handlar här primärt om de av rådet uppsatta *Minority Committee* och *Legal Council*.

³⁸ Barros (1968).

inskränkning i sin territoriella suveränitet – en i deras ögon orättvis behandling, inte minst med tanke på att motsvarande reglering inte i samma utsträckning kom att omfatta minoriteter i segrarmakternas Västeuropa.³⁹

Finskt initiativ tillbakavisas av Åland

I syfte att stärka sin position hos stormakterna presenterade Finland 1919 en lag om självstyrelse för Åland. Den kommande åländska självstyrelsen skulle vara så "vidsträckt som med bevarande av rikets enhet bara är möjlig".⁴⁰ Förslaget ansågs väl långtgående av flera finska politiker, men de finländska representanter som var involverade i överläggningarna i Paris och Genève ansåg att detta var ett minimum för att tillfredsställa Fredskongressens krav på ett fungerande nationalitetsskydd.

Riksdagen godkände slutligen lagen i maj 1920. Den av Finland erbjudna självstyrelsen avfärdades dock av ålänningarna, målet var ju återförening med Sverige – inte självstyre inom Finland.⁴¹ Finlands regering svarade med att fängsla två av de åländska ledarna, anklagade för högförräderi.⁴²

Ålandsfrågan till Folkförbundet: Jurist- och rapportörkommissionernas arbete

Redan jämsides med Ålandsfrågans behandling i fredskonferensens baltiska kommission under våren 1919 gjordes en inofficiell undersökning av NF:s sekretariat. Ålandsfrågan var känslig och sekretariatet ansågs därför behöva vara förberedd på att hantera den och, framför allt, känna till stormakternas position. Med anledning härav upprättades ett förslag till en demilitarisering och neutralisering av Ålandsöarna i likhet med de joniska öarna.⁴³ Rörande statstillhörigheten rekommenderades en finsk-svensk överenskommelse som skulle ge Åland en internationell status jämförbar med den som fristaden Danzig åtnjöt.⁴⁴

NF:s råd beslöt i maj 1920 att tillsätta en juridisk expertkommitté för att utreda om Ålandsfrågan enligt folkrättsliga principer var en finsk intern angelägenhet enligt NF-stadgan. Den av rådet tillsatta juristkommissionen skulle också utreda giltigheten av Ålandsservitutet från 1856. Kommissionen kom fram till att Ålandsfrågan inte var en intern finländsk angelägenhet och att rådet därför hade behörighet att avgöra ögruppens framtid enligt det alternativ som rådet ansåg mest rättvist och lämpligt. Som grund för sin slutsats angav kommissionen bl.a. befolkningens viljeyttringar åberopande "folkens självbestämmanderätt och vissa militära händelser i samband med Finlands skiljande från ryska riket vid en tidpunkt då Finland ännu inte erhållit karaktär av en definitivt konstituerad stat".⁴⁵

Rådet antog därefter en resolution om sin behörighet att avgöra Ålandsfrågan och tillsatte en s.k. rapportörkommission som skulle föreslå en "rättvis och lämplig lösning".⁴⁶ Rådet utsåg tre

³⁹ Anekdotiskt kan nämnas att i polska valen 1930 klagade den vitryska minoriteten att det förekom förföljelse och fängslande av politiska motståndare. Nationernas Förbunds minoritetskommitté avfärdade klagomålen med motiveringen att politisk förföljelse i samband med val tillhörde det politiska livet i Polen.

⁴⁰ Tulenheimokommittén (1919, sid.1).

⁴¹ Ålands landsting (1920).

⁴² Barros (1968)

⁴³ Grekiska öar nära turkiska västkusten.

⁴⁴ Vali (1958).

⁴⁵ League of Nations's *Official Journal. Special Supplement*. (p. 3), October 1920.

⁴⁶ Ibid, sid. 9.

medlemmar, från Belgien, Schweiz och USA. Stormakterna, Storbritannien, Frankrike och Italien undandrog sig det ömtåliga uppdraget. Rapportörkommissionen kom i stort sett fram till samma resultat som redan utkristalliserats i sekretariatets tidigare förslag. De (geo-)politiska övervägandena var i praktiken helt avgörande och uttrycktes som att "freden, det framtida goda förhållandet mellan Sverige och Finland samt öarnas egen välgång och lycka" kommer bäst att tillfredsställas genom att statstillhörigheten över Åland tillkommer Finland samt att Finland och Sverige kommer överens om ytterligare garantier för att bevara ålänningarnas svenska nationalitet och som införlivas i den redan givna självstyrelselagen. Dessa garantier skulle övervakas av NF, främst genom den klagorätt som tillkom ålänningarna.⁴⁷

Det är värt att notera att sekretariatet noga satte sig in i självstyrelselagen och kom med utkast till tillägg som rapportörerna även tog in i sitt slutliga förslag. Den amerikanska medlemmen Fischer konstaterar sålunda att:

"We succeeded, however, in extracting from the Finns a considerable enlargement of the law of autonomy, which delights the Alanders and it is significant that the Finnish Gov't would never have made these concessions to the Swedes, though they were prepared, after a little steady pressure, to make them to the Council of the League. Indeed it is clear to me now *that the dispute could never have been settled by the ordinary methods of diplomacy*".⁴⁸

Nationernas förbunds Ålandsbeslut

Folkförbundsrådets beslut den 24 juni 1921 följde i stor utsträckning rapportörkommissionens utlåtande. Finland skulle erhålla suveräniteten över Åland och den åländska befolkningen skulle få nya garantier för bevarande av sin nationella särart. Ögruppen skulle demilitariserats och neutraliseras för att därigenom trygga freden, det framtida goda förhållandet mellan Sverige och Finland, samt öarnas egen välgång och lycka.

De nya garantierna avsåg att bibehålla svenska som undervisningsspråk i skolorna, att bevara fast egendom i åländsk ägo, att inom rimliga gränser inskränka inflyttades rösträtt samt att säkerställa att den finska statens representant på Åland åtnjuter befolkningens förtroende. Rådet föreslog att dessa garantier mera i detalj skulle utformas i en överenskommelse mellan Sverige och Finland.

Om samförstånd inte kunde uppnås skulle rådet självt bestämma de garantier som borde införas i självstyrelselagen. Rådet konstaterade slutligen också att "under alla omständigheter kommer Nationernas Förbunds råd att övervaka dessa garantier".⁴⁹

Ålandsöverenskommelse, icke-befästade och neutralisering

Förhandlingar mellan Sverige och Finland ledde därefter till den s.k. Ålandsöverenskommelsen som omfattade de garantier, men nu i mer detaljerad form, för den åländska befolkningen som Rådet beslutat om.⁵⁰ Ålänningarna skulle inte vara skyldiga att understöda andra skolor än sådana med svenska som undervisningsspråk och alla skattefinansierade skolor skulle

⁴⁷ Se sid. 104 ff i NF-publikationen *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund I – III*. Stockholm 1920 – 1921.

⁴⁸ Citat och kursivering från Barros (1968, sid. 333).

⁴⁹ Citerat från folkförbundsrådets beslut av den 24 juni 1921, punkt 4.

⁵⁰ Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni 1921.

meddela undervisning på svenska. Ålänningarna tillerkändes förköpsrätt vid försäljning av fast egendom. Inflyttade fick inte rösträtt i lokala väl förrän efter fem års bosättning. Landshövdingen skulle utses av Finlands president i samförstånd med landstingets (lagtingets) talman. Slutligen stadgades att landskapet skulle Åland tillförsäkras vissa skatteinkomster (halva grundskatten) för att täcka kostnaderna med självstyrelsen.⁵¹ Tillämpningen av dessa garantier skulle övervakas av NF:s råd så att Finlands regering skulle vidarebefordra eventuella klagomål från Ålands landsting. I juridiska frågor förutsattes att Internationella Domstolen i Haag skulle höras.

Efter att Sverige och Finland enats om utformningen av garantierna, fastställde NF-rådet den 27 juni innehållet i Ålandsöverenskommelsen och fogade det till sitt beslut av den 24 juni 1921. I NF:s beslut ingick även en förstärkning av det åländska territoriets demilitarisering. Förbundssekretariatet kallade därför samman en arbetsgrupp med militära experter som grundligt beredde ett fördrag om Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering, i praktiken en förstärkning av Ålandsservitutet. Rådet bjöd därefter in samtliga Östersjöstater, med undantag av Sovjet-Ryssland, till en konferens i Genève där man i oktober 1921 ingick ett ömsesidigt bindande avtal om Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering.⁵²

Sammanfattande slutsats

För Ålands del gav Genève-besluten en folkrättslig grund som självstyrelselagen, demilitariseringen och neutraliseringen samt Ålands internationella status vilar på. Autonomimodellen har sitt ursprung i andra liknande territoriella autonomier som tillkom efter första världskrigets slut, antingen i samband med fredsförhandlingarna eller genom NF:s försorg. Det materiella innehållet grundlagsfästes genom en särskild självstyrelselag som inte skulle kunna ändras utan ålänningarnas samtycke. Ålänningarna erhöll även möjlighet att i framtiden framföra eventuella synpunkter och klagomål till NF om man skulle anse att Finland brister i sitt ansvar för autonomin och det nationalitetsskydd som var dess huvudsakliga syfte. Därutöver utgjorde demilitariseringen och neutraliseringen, även om den byggde på en separat internationell överenskommelse, en integrerad del av den åländska autonomilösningen.

⁵¹ Kravet på en säkring av egna skatteintäkter framfördes av de åländska representanterna till generalsekreteraren samt till rådets ordförande och togs upp under förhandlingarna. Finland var motvilligt, men accepterade efter svensk medling en kompromiss som gick ut på att Åland skulle erhålla halva grundskatten (Eriksson 1961). Se vidare om självstyrelsen finansiering i rapportens nästa kapitel.

⁵² Wernlund (1953).

4. Resultatet: 1921 års åländska autonomi

I likhet med andra autonomier i Europa efter första världskriget tillkom självstyrelsen som en följd av kravet på tillämpning av principen om folkens självbestämmanderätt. En del nationaliteter erhöll ett minoritetsskydd oavsett var de bodde inom en stats territorium och andra erhöll en territoriell autonomi. Åland uppfyllde kriterierna för en territoriell autonomi genom sin väl avgränsade (insulära) geografi, sitt från den statsbärande majoritetsbefolkningen avvikande språk och sin internationellt omstridda statstillhörighet.

Som framgick av föregående kapitel beslöt den finska regeringen under Ålandsfrågans behandling i Paris att i skyndsam ordning upprätta ett förslag till självstyrelselag för Åland. Förslaget skulle uppfylla kraven på den typ av minoritetsskydd som skapades efter första världskriget. Syftet var att ge ålänningarna så stor inre självstyrelse som möjligt – förutsatt att man kunde säkra den fulla egna statssuveräniteten över ögruppen. Tanken var att man genom att uppfylla den nya tidens krav på minoritetsskydd för den åländska befolkningen skulle få den så kritiskt viktiga suveränitetsfrågan att utfalla till sin fördel.

Under behandlingen i NF konstaterades att Finland genom den föreslagna självstyrelselagen avsåg att skapa en autonomi med en lagstiftande församling tillsatt genom demokratiska val inom ett tydligt avgränsat territorium – något som motsvarade vad som allmänt uppfattades som de viktigaste kriterierna för en territoriell autonomi. Man ansåg dock att det fortfarande saknades tillräckliga garantier för att bevara den åländska befolkningens särart, något som lagen alltså borde kompletteras med. Den av NF efterfrågade kompletteringen av lagen tillkom sedermera också i form av ett uttryckligt skydd för åländska befolkningens nationella identitet, d.v.s. dess svenska språk, kultur och lokala sedvänjor.

Tulenheimokommittén bereder den första självstyrelselagen

Regeringen i Finland hade i juli 1919 tillsatt en kommitté för att bereda ett lagförslag om den framtida geografiska organiseringen av landet, den s.k. Tulenheimokommittén. Kommitténs huvuduppdrag var att föreslå en regional självstyrelseordning för länen i Finland. Man fick nu i tilläggsuppdrag att ”i skyndsam ordning” upprätta ett förslag till självstyrelselag för Åland. Kommittén kompletterades därför i efterhand med medlemmar från den s.k. Ålandskommittén, en självtillsatt kommitté som redan skissat på ett eget förslag till en åländsk självstyrelselag, och som genom sina medlemmar hade god kunskap om det åländska samhället.⁵³

I sitt arbete med den åländska lagen bekantade sig kommittén med den tyska federationsmodellen, men även med andra existerande autonoma territorier i Europa. Man beställde också en utredning om andra autonomier i Europa.⁵⁴ Den beställda utredningen

⁵³ Kommittén var en rörelse som aktivt motsatte sig kravet på återförening med Sverige. Medlemmarna var i huvudsak ålänningar i statlig tjänst på Åland eller i Finland samt finlandsfödda tjänstemän som verkade (eller hade verkat) på Åland.

⁵⁴ Utredningen, som genomfördes av juridik professor Erich, ingick som en integrerad del av Tulenheimokommitténs rapport (1919, sid. 13-19). Förutom sitt allmänna fokus på den tyska federationen, omfattade den bl.a. även brittiska dominions, kanalöarna, Island, Kroatien, Bosnien-Hertzegovina samt Elsass-Lothringen.

påvisade en mängd olikheter bland de granskade autonomierna. I vissa fall kunde sålunda staten ensidigt upphäva självstyret och i andra krävdes samtycke av autonomin. I utredningen betonas att politisk ändamålsenlighet och förtroende i praktiken kan vara lika viktigt som det legala skyddet av autonomin.⁵⁵ I slutändan konstaterade ändå kommittén att de jämförda autonomierna alla hade sina egna särdrag och bakgrundshistoria med varierande grad av säkring i grundlag eller motsvarande. Detta gällde inte minst utredningens brittiska autonomi (Kanalöarna) som trots sin oskrivna konstitution kunde påvisa en välfungerande och förtroendefull relation till London.⁵⁶ Någon avskrivning av en redan rådande europeisk autonomimodell för överföring till Åland kunde därför inte komma i fråga.

Den viktigaste influensen bakom utformningen av det slutliga förslaget till den första åländska självstyrelselagen blev istället den tyska rättstraditionen med dess fokus på tydliga regleringar ända ner på detaljnivå,⁵⁷ en rättstradition som under den svenska tiden kom till Finland och förfinades under rättskampens år för att den finländska autonomin skulle överleva kopplingen till Tsarryssland. Att använda en ”sedvanerättslig” konstitution (som de brittiska autonomierna) var mer eller mindre otänkbart inom ramen för den här rättstraditionen.⁵⁸

Tulenheimokommitténs förslag till självstyrelselag antas

Vad gäller kompetensen mellan den finländska riksdagen och det åländska landstinget (nuvarande lagtinget) föreslog Tulenheimokommittén att den första självstyrelselagen skulle stiftas så att till riksdagens behörighet hörde alla lagar som ansågs behöva träda ikraft i hela Finland på grund av ”rikets helhetsintresse”.⁵⁹

Stiftande, ändring, förklaring⁶⁰ och upphävande av grundlag förbehölls riksdagen, förutom vad gäller självstyrelselagen då även landstingets samtycke krävdes. Även om den av kommittén beställda utredningen visat att flera av de granskade autonomierna fungerade bra trots avsaknaden av ett starkt konstitutionellt skydd, ansågs att det viktigt att erbjuda ålänningarna grundlagsmässiga garantier för sin autonomi. Därför behövdes också ett stadgande att självstyrelselagen inte kunde ändras utan landstingets samtycke.

De ovan nämnda förslagen, liksom kommitténs anvisningar om det mer konkreta innehållet i den åländska behörigheten, förverkligades i allt väsentligt i den första självstyrelselag som antogs av den finska riksdagen år 1921. De viktigaste inslagen i den av riksdagen antagna lagen redovisas och diskuteras kortfattat nedan.

Behörighetsfördelning och lagkontroll

När det gäller den åländska självstyrelsens gränser säkrades i lagen statlig behörighet för tolv centrala rättsområden med motiveringen att de var viktiga för säkrandet av ”statens enhet”.

⁵⁵ ”En annan sak är, att politiska ändamålsenlighetshänsyn m.fl. omständigheter ibland även kunna verka såsom hinder för sådana (förändring av självstyret) förändringar lika kraftigt som garantierna av rättslig art [...]” Citerat i Tulenheimokommittén (1919, sid. 13).

⁵⁶ Jfr här även kap. 7-8 nedan i denna rapport samt Lindström (2020).

⁵⁷ Tulenheimokommittén (1919, sid.17).

⁵⁸ För en beskrivning av de olika rättstraditionerna bakom Europas regionala autonomier, se Lindström (2020).

⁵⁹ Tulenheimokommittén (1919, sid. 20).

⁶⁰ Begreppet ”förklaring” i den finländska lagstiftningen förklaras närmare i nästa kapitel. Se även sid. 29 nedan.

Dit hörde bl. a. hörde privaträtten, förutom jordbruk och andra näringar.⁶¹ Den exklusiva statliga behörigheten omfattade även grunderna för rätten att idka näring och yrke, grunderna för undervisningsväsendet, grunderna för kommunal rösträtt. Den vaga ordalydelsen medförde i praktiken en rad olika rätts- och förvaltningsområden med överlappande och/eller blandade behörigheter. Till riksdagens behörigheter hörde slutligen även de nya rättsområden som ”härintills icke av lagstiftningen förutsatts”.⁶²

Riksdagen gavs även behörigheten över de skatter och avgifter som ”allmänneligen utgöres”, i princip hela den statliga beskattningen. För att täcka kostnaderna för självstyrelsen undantogs dock några mindre skatteformer, nämligen en del av den dåvarande fastighetsbeskattningen (”mantalspenningarna”) samt vissa punktskatter (närings- och nöjesskatter). Därutöver fick Åland rätten till hälften av inkomsterna för den s.k. ”grundskatten” – även den en sorts fastighetsskatt, dock med betydligt större finansiell betydelse än mantalspenningarna⁶³ – i syfte att implementera NF:s beslut att säkra den ekonomiska bärkraften för autonomin. Lagregleringen av grundskatten var dock riksdagens exklusiva behörighet. Mantalspenningarna samt närings- och nöjesskatterna hade landstinget däremot rätt att besluta om.⁶⁴

All övrig lagstiftning skulle hänföras till Ålands behörighet, en s.k. residual lagstiftningsbehörighet, antingen så att lagtinget såsom åländsk lag antog den aktuella finländska lagen eller stiftade en helt egen lag. Den ledande principen var att rikslagstiftningen inte utan vidare kunde gälla inom Åland om den tillhörde ett rättsområde som enligt lagen hörde till självstyrelsens behörighet. ”Residualprincipen” förekom även bland flera av de autonomier som granskades närmare för kommitténs räkning. Den ansågs inte heller äventyra ”omsorgen om rikets enhet” i och med att det infördes en strikt lagkontroll av samtliga landstingslagar.⁶⁵ Det huvudsakliga syftet med lagkontrollen var att säkra att självstyrelsens lagstiftning inte inkräktade på riksdagens behörighet och hota ”bevarande av rikets enhet”.⁶⁶ Lagkontrollen sågs paradoxalt nog som en säkring av största möjliga (interna) självstyrelse. Granskningen skulle ske *in casu* och på så sätt undvika att det uppstod skadliga förhållanden på Åland med hänsyn till rikets sammanhållning och allmänna intressen.

⁶¹ Undantaget för den privaträttsliga regleringen av jordbruk och näringar blev dock i praktiken verkningslöst genom en rad HD-nej under 1920-talet till åländsk lagstiftning inom detta rättsområde (Jansson 2020). Se vidare om detta i rapportens nästa kapitel.

⁶² Ålands självstyrelselag, 9 § 2 mom. 13 punkten (FFS 6/1920). Med detta menades lagstiftning inom hittills helt okända rättsområden, något som är ytterst ovanligt. Bestämmelsen tillkom utan någon egentlig motivering men har ändå använts i lagkontrollen som en grund för att låta landskapslagar förfalla. Se Jansson (2020).

⁶³ Beskattningen av mark och fastigheter utgjorde fram till 1910- och 1920-talen den dominerande statliga inkomstkällan i dåtidens Europa (Piketty 2019). Den ersattes av dagens typ av statlig inkomstbeskattning under loppet av 1920-talet, något som även gällde för Finland.

⁶⁴ Utöver detta hade man rätt att på toppen av den statliga beskattningen pålägga ålänningarna ytterligare en egen ”tilläggsskatt”. Huvudtanken var att Åland skulle ha rätt att besluta om en tilläggsskatt för att finansiera självstyrelsen på samma sätt som Tulenheimokommittén föreslagit för övriga län i den regionalförvaltningsreform som var tänkt att skapa självstyrelseområden av högre ordning än kommunerna. Inkomsterna från de föreslagna skatteformerna som Åland skulle få ansågs motsvara kostnaderna för de förvaltningsområden som enligt den planerade reformen också de kommande regionerna/länen i Finland skulle ha fått täcka med statsmedel. Den planerade regionreformen genomfördes dock aldrig.

⁶⁵ Tulenheimokommittén (1919, sid. 22).

⁶⁶ Ibid, sid. 19. Någon motsvarande lagfäst kontroll av att rikslagstiftningen inte inkräktade på självstyrelsens behörighetsområden föreslogs inte, och har heller aldrig införts.

En åländsk lag kunde bara fällas i lagkontrollen om den inkräktade på riksdagens behörigheter eller om presidenten bedömde att den stred mot republikens allmänna intresse,⁶⁷ i praktiken en kombination av legal granskning och politisk kontroll. I och med att presidenten enligt lagen måste höra den finländska Högsta domstolen (HD) innan en åländsk lag fälldes, kom HD:s tolkningspraxis i många fall att bestämma de mer konkreta gränserna för autonomins faktiska omfattning.

Lagens starka och svaga sidor sett ur ett autonomiperspektiv

I det följande analyseras den av Tulenheimokommittén och riksdagen anvisade, och ovan kortfattat beskrivna, autonomimodellens starka och svaga sidor med avseende på möjligheterna att långsiktigt uppfylla självstyrelselagens grundläggande syfte, nämligen att säkra ålänningarnas språkidentitet och att utveckla självstyret så långt som möjligt utan att detta ger upphov till en egen statsbildning.

Vi börjar med en granskning av 1921 års självstyrelselags starka sidor.

- *Ramlag och residualprincip*

Den i den första lagen införda residualprincipen var en klar fördel i förhållande till den enumerationsprincip som infördes i efterkommande självstyrelselagar (se vidare nästa kapitel). Tolkningssyftorna blir färre och lämnar – åtminstone i princip – större rörelsefrihet för självstyrelsen. Nyttillkommande finländska lagar blir inte gällande på Åland om de faller utanför statens behörighet förrän landstinget antagit dem eller stiftat en helt egen lag inom samma rättsområde.

- *Starkt grundlagsskydd*

Självstyrelselagen kan inte ändras, upphävas eller förklaras utan landstingets samtycke. "Förklaring av lag" var ett speciellt rättsinstitut som Finland utvecklade under den tsarryska tiden för att säkra de nödvändiga uppdateringarna av de gamla (svenska) grundlagarna.⁶⁸ Rättsinstitutet "förklaring" möjliggjorde en auktoritativ och extensiv tolkning av gamla rättsnormer för att uppfylla deras ursprungliga syfte, något som också öppnar för en tolkning av självstyrelselagens innehåll utgående från dess bakomliggande och mer grundläggande syften.

- *Folkrättslig reglering*

Den åländska autonomin togs fram av Finland för att man skulle få statssuveräniteten över Åland. Självstyrelselagens syfte var att bevara den åländska befolkningens svenska nationalitet. Lagen förstärktes med garantier, bl.a. för rösträtt och jordförvärv, som övervakades av en internationell fredsorganisation (NF). Åland fick även en klagorätt hos NF vars sekretariat övervakade flera minoriteters rättigheter, ett viktigt rekvisit för Ålands folkrättsliga status. Dessutom blev Åland neutraliserat och demilitariserat genom Ålandskonventionen 1921.

⁶⁷ Ålands självstyrelselag, 12 § 3 mom. (FFS 6/1920).

⁶⁸ Gällde här främst bibehållandet och uppdateringen av regeringsformen samt förenings- och säkerhetsakten från Gustav III:s tid vilken kom att fungera som Storfurstendömet Finlands grundlag under den ryska tiden.

- *Överenskommelseförordning*
Genom förordning och med landskapsnämndens (nuvarande landskapsregering) samtycke kunde förvaltningsuppgifter överföras utan ändring av självstyrelselagen och därmed skapades ett smidigt system att hitta praktiskt fungerande samarbetslösningar.
- *Ålandsdelegationen (ÅD)*
För att fastställa de statliga bidragen för självstyrelsens finansiering tillsattes ett oberoende organ, Ålandsdelegationen, med två representanter utsedda av vardera Ålands landsting och regeringen i Finland. Lagen anvisade därtill landshövdingen på Åland som ordförande med utslagsröst. Som statens högsta företrädare i det autonoma Åland hade landshövdingen dock andra uppgifter än landshövdingar i allmänhet och ansågs också vara oväldig. ÅD kom tidigt att fungera som ett sakkunnigt expertorgan i åländska frågor trots att detta inte var förutsatt i självstyrelselagen. Även republikens president kom att begära in delegationens utlåtande över antagna landskapslagar.

De ovan nämnda ingredienserna i den första självstyrelselagen från 1921 erbjuder sammantaget en användbar grund för den utveckling av det åländska självbestämmandet som de ursprungliga ambitionerna bakom autonomin förutsatte.

Men lagen hade även en del svagheter när det gällde möjligheterna att på lite längre sikt säkra en utveckling i enlighet med autonomins grundläggande syften. Av dessa kan nedanstående fyra faktorer anses ha de potentiellt största negativa konsekvenserna för den långsiktiga självstyrelseutvecklingen:

- *Lagstiftningsgrunderna riksbehörighet*
"Grunderna" för näringsutövning, för undervisningsväsendet, och för den kommunala rösträtten var enligt lagen riksdagens exklusiva behörighet, även inom landstingets behörighetsområden i övrigt. Som framgår av rapportens nästa kapitel medförde försöken att definiera dessa grunder (för betydande delar av den åländska lagstiftningen) många tolkningstvister mellan landstinget och Högsta domstolen (HD); tvister där HD i praktiken hade sista ordet.⁶⁹ Bestämmelsen om riksbehörigheten över dessa "lagstiftningsgrunder" resulterade även i uppkomsten av ett flertal blandade behörigheter där utrymmet för en tolkning av behörighetsgränserna till självstyrelsens nackdel var betydande. En annan effekt var att en form av statlig tillsynsplikt i och med detta därmed ålades statens övervakande myndigheter även beträffande självstyrda Åland.
- *Lagkontrollens begränsande effekt*
Den i enlighet med självstyrelselagen inrättade granskningen av den åländska lagstiftningen skapade stora möjligheter för staten att sätta gränserna för självstyrelsens omfattning. Det första decenniet efter självstyrelselagens tillkomst präglades därför av en dragkamp mellan HD och landstinget där behörigheten över olika

⁶⁹ För en närmare redogörelse för dessa tolkningstvister under 1920-talet, se Jansson (2020).

rättsområden prövades. HD:s tolkning av de åländska lagförslagen – med ”statens enhet” som ett viktigt riktmärke – kom i praktiken att fungera som en starkt begränsande faktor i självstyrelseutvecklingen. Lagtolkningen var som regel ytterst strikt och syftade primärt till att bevaka statsmaktens intressen, en ambition som förarbetena till lagen också vittnar om.⁷⁰

- *Bristande skattebehörighet*

Självstyrelsens begränsade behörighet inom beskattningsområdet definierades på basen av det då (1919/1920) befintliga skattesystemet, dock så att landstinget kunde besluta om fastighetsskatt (mantalspenningar) samt vissa närings- och nöjesskatter.⁷¹ Därutöver kunde Åland uppbära extra skatt på toppen av statsskatten, men då enligt samma grunder som statsskatten.

I praktiken blev självstyrelsens redan begränsade beskattningsrätt betydelselös när nya skattetyper under 1920-talet infördes i Finland,⁷² eftersom de nyttillkomna skattetyperna (som i allt väsentligt ersatte de tidigare skattesystemet) kom att tolkas (av HD) som statlig behörighet. I stället blev det en treårig s.k. avräkning i form av statliga bidrag för att upprätthålla förvaltningen som blev huvudregeln – trots att den ursprungligen var tänkt att tillämpas endast i undantagsfall. Därmed lades grunden för en åländsk självstyrelse som i allt väsentligt saknade de nödvändiga verktygen för en egen finans- och skattepolitik, och där man istället blev helt beroende av årliga statliga bidrag.

- *Internationella fördrag*

Det fanns ingen bestämmelse i den första självstyrelselagen som krävde att landstinget skulle ge sitt samtycke till internationella fördrag som berörde åländsk behörighet. Därmed kunde självstyrelsen i praktiken begränsas genom att Finland slöt internationella fördrag vilka även berörde landstingets behörighet.

Autonomimodellens kritiska ingredienser

De ursprungliga intentionerna med självstyrelselagen var att låta ålänningarna att sköta sig själva så långt som möjligt inom staten Finland. Den första självstyrelselagen hade en grundkonstruktion som gav rimligt goda förutsättningar för att möjliggöra en framgångsrik autonomiutveckling. Modellen motsvarade de bäst fungerande dåtida europeiska autonomierna med möjligheter att vidareutvecklas på ett för självstyrelsen positivt sätt i ett samarbete med statsmakten präglad av förståelse och ömsesidig respekt. I och med att lagen förstärktes med nationalitetsgarantierna och därtill med klagorätt hos NF ansågs lösningen motsvara gällande internationell folkrätt.

Som framgått ovan fanns det dock även en del ur autonomins synpunkt negativa och för den kommande självstyrelseutvecklingen potentiellt sett mer begränsande faktorer inbakade i

⁷⁰ Tulenheimokommittén (1919, sid. 12 och 22).

⁷¹ Behörigheten över kommunernas beskattning förbehölls dock självstyrelsens behörighet. Se vidare nästa kapitel samt även kapitel 7.

⁷² Jfr även fotnot 63 ovan.

arrangemanget. Till dessa hörde inte minst den under den ryska tiden etablerade finska (tyskinspirerade) rättstraditionen i kombination och en stark tendens att i lagkontrollen sätta ett fokus på riksenheten och statens allmänna intressen. Även bristen på kontroll över beskattning och ekonomi påverkade på ett negativt sätt möjligheterna att utveckla det framtida självstyrets egna ekonomisk-politiska handlingsutrymme på det sätt som ursprungligen avsetts.

Om man väger samman de politiska och legala ambitioner som låg bakom autonomins etablering och ovanstående genomgång av den första självstyrelselagens starka och svaga sidor framstår följande sex faktorer som särskilt viktiga, för att inte säga avgörande, för den åländska autonomimodellens långsiktiga utvecklingsförutsättningar, nämligen:

- Den folkrättsliga statusen
- Säkring enligt gällande grundlag
- Behörighetens exklusivitet, omfattning och innehåll
- Möjligheten till fortlöpande självstyrelseutveckling
- Kontrollen över beskattning och ekonomi
- Självstyrelsens internationella behörighet och synlighet

I rapportens följande kapitel görs en närmare granskning av hur dessa kritiskt viktiga ingredienser i självbestämmandet har hanterats och utvecklats av den åländska autonomins huvudaktörer. Kapitlets fokus är resultatet av 100 års åländsk självstyrelseutveckling i form av nu gällande (tredje) självstyrelselag och det egna handlingsutrymme som denna medger.

Den centrala frågeställningen är om de ur autonomins synpunkt positiva egenskaper som var nedlagda i den första självstyrelselagen kunnat bibehållas och användas för att stödja en utveckling av självbestämmandet i enlighet med de ursprungliga intentionerna, eller om de begränsande faktorer som också fanns inbyggda i lagen haft en mera märkbar effekt på autonomins faktiska utveckling fram till idag.

5. 100 år senare: Självstyrets omfattning och gränser

De första åren av självstyrelse präglades av intensivt arbete med att bygga upp självförvaltningen och samtidigt bereda otaliga lagar. Trots begränsade resurser skapades en mängd nya lagar, och man byggde upp en fungerande förvaltning på kort tid. Enligt övergångsbestämmelserna gällde rikslagstiftningen, även om det handlade om åländsk behörighet, tills det att landstinget hunnit stifta en egen lag.

Kontrollen av den åländska lagstiftningen var en ny uppgift för Högsta domstolen som redan från början hade en strikt lexikalisk ("bokstavstroende") inställning till uppgiften. Landskapsnämnden (nuvarande landskapsregeringen) förfäktade en mera öppen inställning till lagtexten och hänvisade ofta till den bakomliggande avsikten med en konkret bestämmelse samt till de mer grundläggande syftena med självstyrelsen. Även om en lag hade fällts av HD förde landstinget ibland fram en ny lag i samma ärende, men nu med utförligare motiveringar. I slutänden blev det dock HD:s strikta tolkningsprincip som kom att gälla.

Så småningom (under 1920-talet) började Ålandsdelegationen även höras i och med att de innehade specialistkompetens om åländska förhållanden. Flera medlemmar hade varit aktiva i både Ålandskommittén och Tulenheimkommittén och hade därmed stor kännedom om självstyrelselagens förutsättningar och uppbyggnad.⁷³

I slutet av 1930-talet påbörjades arbetet med en första revision av självstyrelselagen som ledde till 1951-års självstyrelselag. De största förändringarna var introduktionen av en detaljerad behörighetsdefinition för respektive parlament, en reform som i praktiken innebar att HD:s tolkningar av 1921 års lag under 1920- och 1930-talen kodifierades. Det under den första lagen införda systemet för självstyrelsens finansiering bekräftades, ÅD fick en större roll och den internationella klagorätten föll bort och ett stadgande tillkom i självstyrelselagen om att internationella avtal vilka berör Ålands behörighetsområden (för att gälla även inom det åländska territoriet) förutsatte landstingets samtycke.

Den största förändringen i den andra och senaste (1991) revisionen av självstyrelselagen var den fria budgeteringsrätten som ersatte den tidigare starka bundenheten till statsbudgeten. Därefter har lagen ändrats ytterligare, om än i rätt begränsad utsträckning, i samband Finlands och Ålands inträde i EU samt vid införande av den nya finländska grundlagen.

Ett försök till en ny – tredje – revision av självstyrelselagen inleddes 2010 då landskapsregeringen tillsatte en kommitté med uppdrag att ta fram ett förslag till en totalrevision av lagen. De mest genomgripande förslagen innefattade en återgång till residualprincipen vad gäller lagstiftningsbehörigheten, en utökad beskattningsrätt (och därmed en reform av det ekonomiska systemet) samt ett förtydligande av självstyrelselagens jämbördighet med grundlagen. Därutöver fanns ett flertal förtydliganden av behörighetsdefinitioner som uppfattats tvistiga i lagkontrollen.

Förslaget ledde till att regeringen i Finland småningom tillsatte en parlamentarisk kommitté med representanter från såväl Finland som Åland. Kommittén lämnade sitt betänkande

⁷³ Se rapportens föregående kapitel.

2017.⁷⁴ Efter remissrunda hos de finländska ministerierna skrev regeringen en proposition som till sitt innehåll stod mycket långt från det ursprungliga åländska förslaget varefter revisionsarbetet gått mycket trögt. Det enda som hittills kommit fram ur det nu 10 år gamla revisionsarbetet är en förändring i uträkningen av återbäringen av skatteinkomster till Åland.

Utvecklingen av Ålands folkrättsliga status

Självstyrelsens tillkomst med stöd av NF:s beslut gav en folkrättslig prägel åt autonomin där garantierna för att bevara befolkningens svenska nationalitet är de mest grundläggande. Språksäkringen materialiserades först i den s.k. Ålandsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland. Som framgått i tidigare kapitel (3 och 4) kunde därtill det åländska landstinget klaga till NF:s förbundsrad om man ansåg att Finland inte uppfyllde sina förpliktelser mot den åländska befolkningen.

Klagorätten hos NF tappade emellertid sin mottagare i samband att organisationen upplöstes 1946 och ersattes med dagens Förenta nationer (FN). I en FN-utredning från 1950 om den juridiska giltigheten hos NF:s olika minoritetsåtaganden konstateras att FN inte övertagit den åländska klagorätten till NF.⁷⁵ Däremot kan FN besluta att överta NF:s roll, men bara om man skulle finna särskild anledning att göra så.⁷⁶ Det här innebar en påtaglig försvagning av Ålands folkrättsliga ställning. Efter att ha haft direkt tillträde till en bredare internationell bedömning av Finlands eventuella överträdelser av förpliktelserna gentemot den åländska befolkningen, erfordras nu att Finland självt eller en annan stat begär att FN eller internationella domstolen i Haag behandlar ett eventuellt klagomål.

I propositionen 1946 till ny självstyrelselag fanns en skrivning om att den finska regeringen förband sig att återupprätta klagorätten till en lämplig internationell organisation när den möjligheten gavs.⁷⁷ Någon uppföljning av detta löfte fanns dock inte med i 1951 års självstyrelselag, och inte heller i 1991-års lag. Från åländsk sida har frågan lyfts i samband med varje revision av självstyrelselagen men avisats med motivet att det finns ingen lämplig mottagare samt att Ålands självstyrelse idag är säkrad i Finlands konstitution.

Nationalitetsgarantierna i form av hembygdsrätt, näringsrätt och jordförvärvsrätt

De i det ursprungliga NF-beslutet inbyggda åländska nationalitets- och språkgarantierna är idag materialiserade i form av hembygdsrätten, näringsrätten och jordförvärvsrätten. Rent lagtekniskt bygger dessa på den tidigare finska medborgarskapslagen samt lagstiftningen om utlänningars rätt att bedriva näring och förvärva jord i Finland. Huvudregeln är att efter fem års fast bosättning har man rätt till hembygdsrätt, näringsrätt och jordförvärvsrätt.

Hembygdsrätten fungerar som ett regionalt medborgarskap på toppen av det finländska statsmedborgarskapet och ger rätt att delta i åländska val samt rätt att utöva näring och förvärva fast egendom. Hembygdsrätten är härledd från NF-garantierna och stadfästes i självstyrelselagen på så sätt att alla som bott fem år på Åland och kunde svenska hade denna rätt. Övriga kunde beviljas hembygdsrätt i det enskilda fallet av landskapsstyrelsen (nuvarande

⁷⁴ Justitieministeriet (2017).

⁷⁵ United Nations (1951).

⁷⁶ Se Lindholm (1982).

⁷⁷ Se här *Förarbetena till 1920 och 1951 års Självstyrelselagar. Del II*. Opublicerad stencil utgiven av Ålands landskapsarkiv.

landskapsregeringen). Den ursprungliga, något tandlösa, inlösningsrätten kom 1975 att ersättas av den mer effektiva jordförvärvsrätten.

Dessa olika rättigheter, vilka ytterst syftade till att säkra Ålands svenskspråkiga identitet, skulle senare bli utmanade av FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna, Europakonventionen om mänskliga rättigheter och en del andra internationella fördrag rörande individernas grundläggande rättigheter. Som exempel kan här nämnas att riksdagens utrikesutskott i samband med behandlingen av förslaget till nu gällande självstyrelselag ifrågasatte giltigheten av NF-garantin om svenska som enda undervisningsspråk i de skattefinansierade skolorna på Åland.⁷⁸ Utskottet ansåg att definitionen av de mänskliga rättigheterna i ovannämnda internationella konventioner begränsar de åländska nationalitetsgarantiernas giltighet.⁷⁹

I samband med EU-inträdet 1995 fastställdes emellertid den åländska befolkningens nationalitetsgarantier på nytt som en del av folkrätten och även som en del av EU:s primärrätt. Det här innebär i klartext att tillämpningen av hembygdsrätt, jordförvärvsrätt och näringsrätt inte strider mot EU-rätten.

Trots detta har framförallt likabehandlingsprincipen och principen om lagtillämpningens förutsägbarhet vållat svårigheter vid tillämpningen av de garantier som innebär att helt finskspråkiga verksamheter inte ska kunna etableras inom Åland. Svårigheterna att hantera detta har på senare tid även lett till att landskapsregeringen sett sig tvungen att påbörja en politisk process i syfte att i viss mån precisera förutsättningarna för näringsrätten, som ju också den har sitt ursprung i de ovan nämnda åländska nationalitetsgarantierna.

Ny grundlag försvagar Ålands konstitutionella position

I Finlands grundlag från 2000 finns ett omnämnande om den åländska autonomin: "Åland har självstyrelse enligt Självstyrelselagen för Åland."⁸⁰ I gällande självstyrelselag stadgas att lagen enbart kan upphävas eller ändras i grundlagsenlig ordning och med samtycke av Ålands landsting.

Fram till år 2000 innehöll den ovan citerade säkringsparagrafen om att landstingets samtycke krävs för ändring och upphävande även ordet "förklaring" som nu togs bort från den nya grundlagen. Justitieministeriet ville att samma sak skulle ske i självstyrelselagen. Begreppet "förklaring" tillhörde en rättstradition under ryska tiden som gjorde att det var närapå omöjligt att göra ändringar i de gamla svenska grundlagarna som gällde i det autonoma Storfurstendömet Finland. Från åländskt håll ansågs det som en trygghet att ha skrivningen kvar så att inte HD, presidenten eller riksdagens grundlagsutskott skulle kunna tolka självstyrelselagen på ett för Åland inskränkande sätt. Argumentet från justitieministeriet var att begreppet var obsolet, i praktiken utan rättsverkan, och att det varken kunde appliceras på HD:s eller presidentens uppgifter enligt självstyrelselagen, eller på grundlagsutskottets

⁷⁸ Utrikesutskottet (1990).

⁷⁹ Har ska noteras att den konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som utskottet bl. a. hänvisar till inte förts till landstinget för godkännande, vilket självstyrelselagen kräver.

⁸⁰ Finlands grundlag, § 120 (FFS 731/1999). Se även §§ 58 och 75.

kontroll av lagarnas grundlagsenlighet. Ett argument som till slut accepterades av lagtingets majoritet.⁸¹

Den tidigare gällande riksdagslagen om garantierna för nationalitetsskyddet (den s.k. garantilagen)⁸² upphävdes i samband med 1951 års lag. Garantierna skrevs istället in i självstyrelselagen och var därmed säkrade på samma sätt som självstyrelsen i övrigt. Som framgått ovan föll dock den folkrättsligt viktiga klagorätten nu bort.

Nationalitetsgarantierna utgjordes fortsättningsvis av hembygdsrätten, näringsrätten och jordförvärvsrätten samt förbudet att ge offentligt finansierat stöd till finskspråkiga skolor. Dessa tre nationalitetsgarantier är konstitutionellt skyddade och kan betraktas som den åländska befolkningens egna medborgerliga fri- och rättigheter (utöver den finska grundlagens medborgerliga fri- och rättigheter), en form av positiv diskriminering.

Grundlagsskyddet har, åtminstone i princip, försvagats för näringsrätten och jordförvärvsrätten i och med att de mest grundläggande bestämmelserna finns på grundlagsnivå⁸³ medan de närmare grunderna för landskapsregeringens rätt att bevilja undantag i det enskilda fallet regleras i landskapslag. Avsikten var att göra ändringar och justeringar på ett smidigt sätt, men i praktiken är lagtingets behörighet begränsat av lagkontrollens syn på var gränsen går mellan grundlagens medborgerliga fri- och rättigheter för finskspråkiga och nationalitetsgarantierna för den åländska befolkningen. En ytterligare begränsande faktor är människorättskonventionerna – som inte förts till lagtinget för samtycke men som betraktas som allmän folkrätt.

Behörighetsutvecklingen

Redan i 1951 års lag ersattes residualprincipen med nu gällande enumerationsprincip. Den första självstyrelselagens tillämpning genom HD:s strikta bedömning av behörighetsgränserna kodifierades genom den nya lagens introduktion av en rättsområdesbaserad behörighetskatalog för respektive parlament. Uppräkningen av väldefinierade behörighetsområden samt en tydligare skreven förvaltningsparagraf avsåg också att få bort oklarheterna i begrepp som ”grunderna för”, en bestämmelse i den första självstyrelselagen som – förutom betydande begränsningar i självstyrelsens handlingsutrymme inom delar av den egna lagstiftningen – även lett till att Åland tvingades underställa vissa egna förvaltningsbeslut en riksmyndighet.⁸⁴

Nyttillkommande rättsområden fördelas enligt ”grundsatserna” i respektive behörighetsparagraf på samma sätt för riksdagen som för lagtinget. Förvaltningsbehörigheten följer i princip lagstiftningsbehörigheten. Behörighetskatalogen uppdaterades 1991, men i huvudsak bibehölls behörighetsfördelningen från 1951 års lag.

⁸¹ Mot bakgrund av bl.a. grundlagsutskottets ökade inflytande över sättet att tolka självstyrelsens gränser kan man i efterhand konstatera att institutet ”förklaring” skulle ha varit bra att ha kvar.

⁸² Se Jansson (2020, sid 12). Garantilagen hade sitt ursprung i den bilaterala Ålandsöverenskommelsen. Innehållet i denna infördes i en särskild riksdagslag som vid sidan av den första självstyrelselagen i syfte att säkra de nationalitetsgarantier som omfattades av NF-beslutet om Åland 1921.

⁸³ Som är riksdagens behörighet, mera om detta i rapportens kapitel 7, sid 48 och kapitel 8, sid. 60)

⁸⁴ Se vidare kapitel 4, sid 30. För en mer ingående genomgång av problemet, se Jansson (2020)

I gällande självstyrelselag finns en uppräkningslista av rättsområden som hör till riksdagens behörighet men där landskapsmyndigheterna ansvarar för förvaltningen genom tillämpning av rikslag. Där finns även en uppräkningslista av förvaltningsåtgärder där riksmyndigheterna skall samråda med eller höra landskapsregeringen innan de fattar beslut i frågor som berör Åland.⁸⁵ Redan i första självstyrelselagen fanns en motsvarande reglering utgående från viktiga förvaltningsområden som oavsett landstingets principiella residualbehörighet kvarstod under rikets allmänna förvaltning.⁸⁶ Syftet var att – i stället för att tillmötesgå åländska önskemål om behörighetsöverföringar – ålägga riksmyndigheter en skyldighet att beakta åländska önskemål i beslut med stora konsekvenser för Ålands ekonomi eller för det åländska samhället i allmänhet.

Landskapsregeringen har idag förordningsmakt (normgivningsmakt) i de fall den åländska lagen innehåller en delegeringsfullmakt på motsvarande sätt som den finska regeringen. En viktig reglering som tidigare var en vanlig avslagsorsak i lagkontrollen.⁸⁷

I 1991-års lag gavs presidenten möjlighet att bara delvis fälla en lagtingslag, vilket var en praktisk förbättring. Härmed kunde HD i sitt utlåtande lyfta fram de paragrafer eller moment som den ansåg vara riksbehörighet och i övrigt godkänna lagen. Sedan är det upp till landskapsregeringen att låta lagen träda i kraft i ”stympad” form eller helt avstå från att låta den träda ikraft. Det här har medfört att särskilt lite mer omfattande reformpaket kan träda ikraft trots vissa brister och som snabbt och enkelt kan åtgärdas.⁸⁸

Som redan framgått i det föregående har HD genom sin laggranskning enligt ordalydelsen i praktiken satt rätt snäva gränser för tolkningen av de åländska behörighetsområdena. En fördel har dock här varit att HD-tolkningen visat sig vara stabil och relativt förutsägbar i rent juridisk bemärkelse. Däremot har detta samtidigt även lett till en låsning i gammal praxis som inte beaktar syftet med självstyrelsen vid bedömningen av ny åländsk lagstiftning. Dagens lagkontroll förutsätter istället att lagting och riksdag ska uppdatera självstyrelselagen när behov uppstår, något som mot bakgrund av erfarenheterna från de få hittills genomförda självstyrelselagsrevisioner inte alltid är så lätt att åstadkomma.

Ett belysande exempel på konsekvenserna av dessa problem är HD-tolkningen av begreppet ”standardisering”, något som inom flera rättsområden tenderat att underminera lagtingets behörighet och självstyrelsens syfte.⁸⁹ Den av HD använda tolkningsprincipen har använts för att kräva att många ”standardiserade” arbetsmarknadsavtal även ska gälla för Åland. Det handlar här om avtal som ofta enbart finns tillgängliga på finska, exempelvis kollektivavtal och byggentreprenadavtal. Särskilt de standardiserade utförandeanvisningarna inom entreprenadindustrin finns oftast bara på finska. Självstyrelselagens ursprungliga ordalydelse var här ”mål och mått” och avsåg längd- och rymdmått. Tolkningen av detta som

⁸⁵ Ålands självstyrelselag, 30 § (ÅFS 71/1991).

⁸⁶ Ålands självstyrelselag, 17 § (FFS 124/1920).

⁸⁷ Se Jansson (2020).

⁸⁸ Ålands självstyrelselag, 19 § (ÅFS 71/1991).

⁸⁹ Ibid, 27 § 1 mom. 19 punkten.

”standardisering” är en idag vanlig avslagsorsak och som skär igenom flera av lagtingets behörighetsområden och leder i praktiken till att självstyrelsens syfte motverkas.

Efter nya finländska grundlagens tillkomst har HD vid sin lagkontroll därtill i viss mån även tillämpat grundlagsutskottets utlåtanden om rikslagens grundlagsenlighet. I sin förlängning innebär detta att en partipolitiskt sammansatt finskt riksdagsutskott kan påverka tolkningen av lagtingets behörighet – något som inte förutsatts varken i tidigare eller nu gällande självstyrelselagar.

Begränsade möjligheter till smidig självstyrelseutveckling

Att förnya och modernisera självstyrelselagen är en komplicerad och utdragen politisk och juridisk process. Rent formellt ska beslut fattas i Finlands riksdag i grundlagsenlig ordning, d.v.s. med tvåtredjedelars majoritet och av två på varandra efterföljande riksdagar samt med lagtingets samtycke. Men innan den formella processen kan inledas ska såväl en politisk som en tjänstemannaberedning omfatta ett enligt förslag som sedan skall utformas till en proposition där förutom statsmaktens politiska avväganden också grundlagsfrågor, internationella aspekter och nationalitetsgarantierna ska hanteras. De hittills genomförda totalrevisionerna av självstyrelselagen har därför visat sig ta upp emot 20 år i anspråk. Den nu pågående revisionen inleddes år 2010, men har fortfarande (2021) inte kunnat slutföras.

I 1991-års lag infördes emellertid en s.k. B-lista med riksbehörigheter som kunde överföras med en vanlig riksdagslag och med lagtingets samtycke. Hit hör bl.a. folkbokföring och vissa civilrättsliga rättsområden som kan ha betydelse för Ålands näringsliv. Tanken var att rättsområden som lagtinget eventuellt skulle komma att behöva kunde överföras på ett smidigare sätt än en normal ändring av självstyrelselagen när lagtinget ser ett behov av detta. Hittills har den möjligheten inte utnyttjats och (veterligen) inte heller prövats.

Fortsatt statlig kontroll över beskattning och ekonomi

Den åländska beskattningsbehörigheten har inte nämnvärt ändrats sedan första självstyrelselagen. Självstyrelsens rätt till halva grundskatten avskaffades 1929 och ersattes med en fixerad summa, den s.k. ”avräkningen”.⁹⁰ Åländska önskemål om skattebehörighet har regelmässigt avvisats och skrivningarna gällande skattebehörigheterna har i stort sett behållits såsom de ursprungligen infördes. Närings- och nöjesskatter, extra skatt, lotteriskatt och kommunalskatt finns kvar medan mantalspenningar och grundskatt inte längre existerar som skatteformer i Finland. I och för sig kunde lagtinget rent teoretiskt ge dessa behörigheter innehåll men det skulle inte minska skattetrycket från Finland utan enbart höja skattetrycket på Åland.

I 1951-års lag blir det redan tidigare etablerade undantagsförfarandet med tre års avräkning omvandlat till en årlig avräkning. I och med 1991 års lag fick självstyrelsen för första gången fri budgeteringsrätt genom att en ”klumpsumma” årligen återförs till Åland. Systemet skapades av den s.k. Olsson-kommittén⁹¹ och grundade sig på ett medeltal av 1978 - 1982 års statliga överföringar i relation till inkomstsidan i statsbudgeten. Relationstalet (i procent) blev

⁹⁰ Med ”avräkning” menas här det slutligt fastställda beloppet för den årliga statliga överföringen till Åland för finansieringen av kostnaderna för självstyrelsen.

⁹¹ Statsrådet (1987). Jfr även föregående kapitel, sid. 28.

0,48 vilket i stort sett motsvarade Ålands andel av Finlands befolkning. Ålandsdelegationen som verkställde avräkningen hade redan innan använt samma relationstal, med då per huvudtitel.

I regeringens proposition till ny självstyrelselag sänktes dock koefficienten till 0,45 i syfte att säkerställa att Åland inte skulle erhålla mer än vad det tidigare skattefinansiella systemet gav. Som en viss kompensation för att önskemålet om egen beskattning inte hörsammades infördes en form av "skattegottgörelse" som utföll om skattekraften på Åland betydligt överskred skattekraften i Finland.

I det ovan nämnda, ännu oavslutade, åländska initiativet till revision av 1991 års självstyrelselag var ett av huvudönskemålen den typ av egen skattebehörighet som gäller för flera andra europeiska autonomier, inklusive de nordiska systemautonomierna Färöarna och Grönland.⁹² Den av justitieministeriet tillsatta s.k. Aalto-kommittén med uppgift att närmare granska de åländska önskemålen ansåg dock att "en överföring av [statens] beskattningsrätt [till självstyrelsen] förutsätter att de problem som gäller skattekonkurrens, EU-rätt och internationella relationer kan lösas."⁹³ Kommitténs slutrapport innehöll även en omfattande lista från finansministeriets skatteavdelning över alla de problem som enligt ministeriets uppfattning skulle uppstå om Åland tilläts erhålla behörigheten över beskattningen. I praktiken tog kommittén därmed avstånd från de åländska önskemålen om egen beskattning enligt den färöiska modellen.

Ur det stora förhandlingspaketet i de nu drygt tio år gamla och fortfarande pågående revisionsarbetet bröts ekonomidelen ut och självstyrelselagen ändrades (2020) så att avräkningsgrunden blev 0,47 (%). En tydligare koppling av den statliga överföringen till det åländska skatteunderlaget ingår också i reformen. Orsaken till den påskyndade behandlingen av det finansiella systemet var den regionala hälsovårdsreform som med hög politisk prioritet genomfördes i Finland. Reformen ändrade budgetstrukturen på ett sätt som hade inneburit att återföringen av skattemedel till Åland hade ökat i väsentlig mån om man hållit kvar det gamla systemet för självstyrelsens finansiering, något som inte accepterades från statsmaktens sida.

Någon ökad skattebehörighet eller större eget ekonomiskt handlingsutrymme gav detta dock inte.⁹⁴ Kommunalskatten är fortsättningsvis det enda mer betydelsefulla skatteverktyg som lagtinget har behörighet över. Kommunernas lagstadgade uppgifter gör dock att utrymmet för att anpassa skattelagstiftningen till den åländska samhälls- och näringsstrukturen är starkt begränsat. Vissa skattelättnader för företag och fysiska personer förekommer, men i mycket liten omfattning. Som framkommer senare i denna rapport är det åländska

⁹² Det åländska förslagen och önskemålen redovisas och argumenteras för i Ålands landskapsregering (2010; 2013).

⁹³ Justitieministeriet (2013, sid. 63).

⁹⁴ I praktiken innebär det en försämring av självstyrelsens finansiella trygghet (från den tidigare bindningen till statens skatteintäkter till ett ökat beroende av de skatter som genereras inom Åland) utan något motsvarande ökat inflytande över skattebasen/skattesatserna och därmed möjligheterna att bedriva en egen mer aktiv skatte- och finanspolitik. Se även ÅSUB (2019).

handlingsutrymmet i praktiken starkt begränsat av beskattningens integration i det övergripande statliga skattesystemet.

Enligt självstyrelselagen har lagtinget dock rätt att erhålla extra anslag för osedvanligt stora engångskostnader samt bidrag för exceptionella förhållanden. Ett exempel på den första gruppen är elförsörjningskabel till Sverige och senare till Finland. Denna bidragsform kallades tidigare "extraordinarie utgifter" och tillämpas bara när landskapsregeringen och finansministeriet är överens om vad som är en "extraordinär" utgift.⁹⁵

En "extra" inkomstkälla för lagtinget är Ålands Penningautomatförening r.f. (PAF) som genom sin spelverksamhet under många år har försörjt Ålands tredje sektor (föreningslivet), men som också i viss mån bidragit med medel till självstyrelsens budget. PAF har framgångsrikt utvecklat on-line spel och verkar både internationellt och nationellt.⁹⁶

Svag internationell behörighet och synlighet

Åland har idag en låg profil och ringa synlighet inom det internationella samarbetet och dess organisationer. I samband med Nationernas Förbunds behandling av Ålandsfrågan, och därefter som en av fredsorganisationens mest lyckade konfliktlösningar, var Åland ett ofta använt exempel inom folkrätten och återfanns i de flesta folkrättsliga standardverk. Det internationella intresset för Åland klingade dock av alltefter åren gick och inget särskilt inträffade som medförde klagomål till Genève från Mariehamn.

En annan orsak till autonomins över tiden minskande internationella synlighet är att Åland inte har någon "treaty-making capacity", vilket är en grundläggande förutsättning för att sluta internationella avtal. Åland har i och för sig möjlighet att initiera och delta i förhandlingar om internationella avtal som berör Åland, men alla förhandlingar sker i Finlands namn och som regel utan något större inflytande eller mera aktiv medverkan från åländsk sida. Ålands deltagande i olika internationella samarbetsorgan (även de som inte bara är öppna för suveräna stater, t ex inom idrott och kultur) är idag också ytterst begränsat.

Det nordiska samarbetet är ett undantag från huvudregeln om bristande åländsk utrikesbehörighet och svag synlighet på den internationella samarbetsarenan. Färöarna drev, med stöd av Danmark, frågan om de autonoma parlamentens rätt till stämma och säte i Nordiska Rådet vilket också genomfördes 1970. Efter att Grönland några år senare erhållit sin autonomi fick även den andra danska autonomin tillträde till det nordiska samarbetet på samma villkor som Åland och Färöarna.

Åland gick med i EU samtidigt som Finland genom att godkänna accessionsavtalet 1994. Till avtalet fogades det s.k. Ålandsprotokollet där Ålands autonoma position och de folkrättsligt reglerade nationalitetsgarantierna närmare beskrivs. Genom Ålandsprotokollet är de en del av EU:s primärrätt. Åland har däremot ingen plats i EU-parlamentet trots att Åland delegerat lagstiftningsmakt till EU:s institutioner.

⁹⁵ Extra anslag tillämpas i praktiken enbart för större infrastrukturella engångsinvesteringar som gör det oskäligt för ett litet samhälle att ensamt bära.

⁹⁶ I Finland har verksamheten emellertid starkt ifrågasatts med hänvisning till att den konkurrerar med Finlands Penningautomatförening och andra statliga spelbolag. Lotteriskatten är en åländsk angelägenhet som genererar relativt små inkomster.

För att bevaka åländska intressen i Bryssel har Åland en specialsakkunnig, chargé d'affaires, vid Finlands ständiga representation till EU med rätt att delta i unionens rådsmöten. Landskapsregeringens specialsakkunniga tjänsteman fungerar som Ålands lagtings representant i den europeiska regionkommitténs expertnätverk för subsidiaritetsfrågor. Man har även rätt att delta i Europeiska unionens rådsmöten när det gäller ärenden som berör Åland. Därutöver deltar åländska parlamentariker bl.a. i CALPER, Östersjösamarbetet och EU:s regionkommitté.

Åländska framgångar: Nationsflagga, frimärken och internet-domän

När det gäller för den internationella (och nationella) synligheten viktiga symboler har Åland dock kunnat notera vissa framgångar. En av de absolut viktigaste symbolerna i detta sammanhang är den egna nationsflaggan. Redan 1922 komponerades en blå-gul-blå åländsk flagga, dock utan lagstöd. Den flaggan användes fram till 1935 då den förbjöds av finska myndigheter. Landstinget stiftade en lag om Ålands flagga 1952 men den fälldes av den finska presidenten eftersom den ansågs påminna för mycket om Sveriges flagga. Den nuvarande blå-gul-röda flaggan godkändes 1954.

En annan framgång var de egna frimärkena som kunde förverkligas år 1984 efter många och långa förhandlingar med statsmaktens representanter. Här fanns till en början en betydande ovilja från finska myndigheter att tillåta Åland att vara medlem av Världspostförbundet (UPU) och att ge ut sina egna frimärken.⁹⁷ Här var, ännu en gång, de danska systerautonomierna till stor hjälp som exempel på självstyrda regioner med egen post och frimärksutgivning.

Den senaste åländska framgången av detta slag är den egna toppdomänen .ax. Denna tillkom som ett resultat av ett förberedande arbete inom ISO (International Organization for Standardization), och har varit i bruk sedan 2006 då den godkändes av det internationella organet för registrering av internetdomäner.⁹⁸

Den åländska autonomin: Status och handlingsutrymme 2021

Den åländska autonomins folkrättsliga förankring är än idag stark, åtminstone i teorin. Statstillhörigheten över Åland gjordes beroende av att den åländska befolkningen garanterades sin svenska nationalitet. Garantierna utformades gemensamt av Sverige och Finland och ingick som en del i NF:s beslut i suveränitetsfrågan. De åländska nationalitetsgarantierna är idag materialiserade i hembygdsrätten, näringsrätten och jordförvärvsrätten.

Finland kan inte heller ensidigt ändra eller upphäva självstyrelselagen. På senare tid, särskilt efter den nya finska grundlagens tillkomst år 2000, har dock en juridisk och politisk diskussion uppstått huruvida grundlagens stadganden om medborgarnas fri- och rättigheter samt grundlagsutskottets ökade befogenheter kan påverka lagtingets lagstiftning.

⁹⁷ Mattsson-Eklund (1998, sid. 107-110).

⁹⁸ AX-koden har dock inte godkänts som landskod. Till skillnad från de två nordiska systerautonomierna saknar således Åland sålunda en egen landskod. Detta gäller även för den inom all digitalt baserad telekommunikation så viktiga symbolgivaren i form av ett eget landsnummer (på internet ofta kopplat till en bild av flaggan) där Åland ingår i det finska +358.

Nationalitetsgarantiernas förenlighet med rådande syn på mänskliga rättigheter har inte bara kritiserats av det höernationalistiska partiet i Finland (Sannfinländarna) utan även ifrågasatts av riksdagens utrikesutskott.⁹⁹ Justitiekanslern har i sitt utlåtande över förslaget till ny självstyrelselag ifrågasatt om motivskrivningarna är tillräckligt tydliga om att ändringar i grundlagen om de grundläggande fri- och rättigheterna ska bli gällande på Åland bara om lagtinget godkänt dem.¹⁰⁰

Lagtinget har i och för sig lagstiftningsbehörighet inom sina i självstyrelselagen anvisade rättsområden. Den åländska behörighetskatalogen är dock betydligt mer begränsad än den finländska. Detta gäller inte minst inom det ekonomiska och näringspolitiska området, inklusive behörigheten över beskattningen, som i allt väsentligt är förbehållen stat och riksdag.

Den åländska behörigheten tenderar därtill att ytterligare begränsas av en lagkontroll som genom sin strikta tolkningsprincip har svårt att anpassa behörighetsdefinitionerna till den allmänna och ständigt pågående samhälls- och rättsutvecklingen. Ålandsdelegationen, där Åland har två representanter av fem, ger utlåtanden över alla landskapslagars överensstämmelse med självstyrelselagen, men i sista hand är det ändå Finlands president, med stöd av HD:s utlåtanden (där ingen åländsk representation finns), som fattar beslut om en lagtingslag skall godkännas eller förfalla.

Möjligheten till fortsatt självstyrelseutveckling begränsas av den starka konstitutionella låsningen i kombinationen med den strikta lagkontrollen, som i det här sammanhanget blir en försvårande faktor. Redan den formella processen att ändra självstyrelselagen tar många år i anspråk. Därutöver har erfarenheten visat att den politiska processen både på Åland och i Finland tar lika lång, eller t.o.m. längre, tid.

Åland har slutligen också en starkt begränsad internationell behörighet och synlighet. Trots autonomins folkrättsliga förankring märks den idag väldigt lite i det internationella samarbetet. Som framgått ovan saknar Åland rätt att ingå internationella avtal och att bedriva "utrikespolitik" i allmänhet. De enda mer betydande undantagen är Ålands egen tjänsteman vid Finlands legation i Bryssel samt det åländska medlemskapet (tillsammans med de två danska autonomierna) i det nordiska samarbetet.

⁹⁹ Utrikesutskottet (1990).

¹⁰⁰ Justitiekanslersämbetet (2017).

6. Den åländska autonomins tillkomst: En internationell jämförelse

Den åländska självstyrelsen är inte unik. Ett betydande antal liknande territoriellt baserade autonomier existerar runt om i världen. Beroende på hur man drar gränsen mellan en normal statlig decentralisering av beslutsfattandet och en mera kvalificerad territoriell autonomi, kan man enbart i Europa identifiera upp emot ett tjugotal regioner med varierande grad av politiskt och administrativt självstyre.¹⁰¹ Det finns med andra ord tillräckligt empiriskt underlag för en utvärdering och positionering jämfört med andra liknande autonomiarrangemang runt om i världen, och då inte minst de geografiskt, konstitutionellt och politiskt närliggande autonomierna inom Europa/EU och Norden.

Sex europeiska referensautonomier

I följande två kapitel granskas den åländska självstyrelsens omfattning och kvalitet närmare i förhållande till ett antal jämförbara europeiska "referensautonomier".¹⁰² De med Åland jämförda regionernas position som autonoma territorier kan sägas vara den faktor som konstanthålls, medan deras legala position och egna handlingsutrymme inom ett antal för autonomiutvecklingen viktiga områden är den jämförande analysens huvudsakliga fokus. De europeiska autonomier som Ålands legala position och handlingsutrymme här jämförs med är *Färöarna*, *Sydtyrolen*, *Baskien*, *Isle of Man*, *Gibraltar* och *Flandern*.¹⁰³ Baskien, Sydtyrolen och Flandern ingår Europeiska unionen (EU), vilket även Gibraltar gjorde fram till Brexit. Färöarna och Isle of Man står däremot utanför EU:s territorium.

Fem av referensautonomierna karaktäriseras av att de – på samma sätt som Åland – i politisk och legal mening avviker från övriga delar av respektive stats (riks-)territorium. Det här gäller de brittiska autonomierna Gibraltar och Isle of Man, den danska autonomin Färöarna samt de spanska och italienska autonomierna Baskien respektive Sydtyrolen.

Dessa fem territorier täcker sammantaget in några av de viktigaste variationerna i de autonomimodeller som förekommer i dagens Europa: (i) de med avseende på det egna politiska handlingsutrymmet mycket starka men konstitutionellt sett svagare brittiska och danska autonomierna, (ii) de konstitutionellt förankrade men politiskt starkt beskurna/blockerade autonomierna i Spanien, samt (iii) den i förhållande till de brittiska/danska och spanska modellerna mellanliggande italienska autonomimodellen med en förhållandevis problemfri utveckling av självbestämmandet inom ramen för ett flexibelt konstitutionellt ramverk.

¹⁰¹ Se t.ex. Ackrén (2009).

¹⁰² Den kortfattade beskrivningen av självbestämmandets karaktär och omfattning hos referensautonomierna i detta och nästa kapitel bygger i allt väsentligt på relevanta delar Lindström (2020). En mer omfattande beskrivning och jämförande analys av dessa autonomier finns i den refererade rapportens kapitel 4 (Färöarna), kapitel 5 (Sydtyrolen), kapitel 6 (Baskien), kapitel 7 (Isle of Man), kapitel 8 (Gibraltar) och kapitel 9 (Flandern).

¹⁰³ För en närmare presentation av urvalet, se Lindström (2020). Valet av referensautonomier är inte självklart. De ursprungliga intentionerna var också att ta med ytterligare några autonomier, bl.a. brittiska Kanalöarna (som ju användes som referensautonomi i arbetet med den första självstyrelselagen, se kap 5 ovan) och Skottland. Dessa föll dock som föll bort p.g.a. kontaktproblem i anslutning till Corona-epidemin och ersattes av Gibraltar och Isle of Man. Inget urval av referensregioner är dock optimalt i den meningen att alla deras olika egenskaper och karaktäristika är lika relevanta för Åland.

Den sjätte referensautonomin, Flandern, är snarast att betrakta som en blandform av regional autonomi och delstat i ett allt mer federalt Belgien. Att Flandern trots detta tagits med i den jämförande analysen motiveras av dess särpräglade utveckling från ett rätt så svagt flamländsk självstyre i en av det franska språket dominerad enhetsstat till en framgångsrik och stark politisk aktör i de senaste decenniernas utveckling mot en allt mer decentraliserad belgisk statsbildning.¹⁰⁴

Det bör dock observeras att Flanderns relevans i jämförelserna med Åland därmed tenderar att vara lägre än vad som gäller för de andra fem här använda referensautonomierna.

Den geopolitiska och historiska bakgrunden

Trots de sex referensautonomiernas varierande historiska och politiska kontext i övrigt, går det att spåra vissa ofta återkommande historiska, internationella och geopolitiska faktorer bakom deras tillkomst. Samma (eller åtminstone nära besläktade) faktorer kan även spåras bakom etableringen av många andra territoriella autonomier runt om i världen, varför det är rimligt att uppfatta dem som rätt så representativa.¹⁰⁵

Fyra sådana, mer grundläggande, *samhällsstrukturella faktorer* bakom framväxten av rapportens sex referensautonomier kan identifieras, nämligen:

- Från majoritetsbefolkningen avvikande etnicitet/språk
- Historiskt sett separata jurisdiktioner
- Geografisk avskildhet, insulär lokalisering
- Omstridd internationell gränsdragning/statstillhörighet

Den förstnämnda – från ”moderstatens” majoritetsbefolkning avvikande etnicitet/språk – är en av de vanligaste bakomliggande orsakerna till förekomsten av den typ av politiska sÄrlösningar som utmärker Europas territoriella autonomier. Den lingvistiska bakgrundsfaktorn är av central betydelse för fyra av våra sex referensautonomier: Sydtyrolen, Baskien, Färöarna och Flandern. I samtliga dessa fall har ett i förhållande till den statsbärande majoritetsbefolkningen avvikande språk varit en av de viktigaste drivkrafterna bakom den autonomi och det politiska självbestämmande som de idag åtnjuter.

En ofta nära besläktad, men till sin karaktär ändå annorlunda, faktor bakom flera av de granskade autonomierna är att de sedan lång tid tillbaka – ibland ända sedan vikinga- eller tidig medeltid – varit separata jurisdiktioner med en kvasi-självständig särställning utanför det kärnterritorium som idag omfattas av deras respektive stater. Detta gäller för Färöarna, Baskien och Isle of Man. Även Gibraltar torde, trots att dess koloniala/militära bakgrundshistoria avviker en del från de övriga,¹⁰⁶ kunna räknas in i den här gruppen av autonomier.

¹⁰⁴ För en närmare redogörelse för Flanderns i förhållande till de övriga fem referensautonomiernas avvikande federala drag, se kapitel 9 i Lindström (2020).

¹⁰⁵ Se t.ex. Bahcheli et al (2004), Ackrén (2009), Hepburn & Baldacchino (2013), Turp & Sanjaume-Calvet (2016) och Weitz (2020).

¹⁰⁶ Se kapitel 8 i Lindström (2020).

En tredje viktig bakgrundsfaktor är den geografiska avskildhet och/eller insulära lokalisering som ofta, men inte alltid, karaktäriserar denna typ av regionala autonomier. Den här "självstyrelsefrämjande" faktorn är av betydelse för hälften av våra sex referensautonomier, nämligen Färöarna, Isle of Man och Gibraltar.

En fjärde ofta förekommande bakgrundsfaktor vid etableringen av någon form av politisk autonomi är att territoriet i fråga berörts av internationellt omstridda gränsdragningar eller är/har varit föremål för motstridiga territoriella anspråk. Typiska exempel på detta är Gibraltar (UK/Spanien) och Sydtyrolen (Italien/Österrike), men även beträffande Flandern (Belgien/Nederländerna) finns en bakgrundshistoria med problematiska gränsdragningar och territoriella anspråk.

Faktorer bakom den åländska autonomins tillkomst

Som framgått av kapitel 3 och 4 i denna rapport sammanfaller det åländska självstyrets tillkomsthistoria på flera punkter med de bakgrundsfaktorer som varit avgörande för våra referensautonomier. Drivkrafterna bakom dess etablering i början av 1920-talet är sålunda nära besläktade med tre av de fyra geopolitiska och samhällsstrukturrella särförhållanden som legat bakom tillkomsten av de ovan granskade sex europeiska autonomierna.

Den *lingvistiska bakgrunden* – från moderstatens folkmajoritet avvikande språk/kultur – är i allt väsentligt gemensam med såväl Sydtyrolen som Baskien, Färöarna och Flandern. Överensstämmelsen med Sydtyrolen är särskilt tydlig. I båda fallen är det autonoma territoriets avvikande språk en del av en större språkgrupp i ett grannland, i det åländska fallet Sverige/svenska och för Sydtyrolen Österrike/tyska. Likheter i detta avseende finns även med Flandern, vars flamländska språk delas med grannlandet Nederländerna. Den gemensamma språkligt-kulturella bakgrundsfaktorn gäller även Färöarna och Baskien, även om deras språk inte ingår i en större och dominerande språkgrupp i något grannland.

Den *geografiska bakgrundsfaktorn*, alltså det insulära läget som haft stor betydelse för de danska och brittiska referensautonomierna, har sannolikt även påverkat förutsättningarna för etableringen av den åländska autonomin.

Kopplingen till *internationella gränskonflikter* är en relevant bakgrundsfaktor även för Åland där ju dragkampen mellan Sverige och Finland om den territoriella suveräniteten över ögruppen var en viktig faktor i självstyrets tillkomst. Här påminner den åländska bakgrunden en hel del om en liknande gränsproblematik hos Sydtyrolen och Gibraltar, men även i viss mån Flandern.

Den fjärde ofta förekommande faktorn bakom många territoriella autonomier runt om i världen – en bakomliggande historia som en *kvasi-självständig jurisdiktion* – torde däremot vara av mindre betydelse i det åländska fallet. Till skillnad från t.ex. de danska och brittiska autonomierna, samt även Baskien, har Åland inte utgjort någon i mera kvalificerad mening autonom jurisdiktion före självstyrets etablering i början av 1920-talet. Detta gäller såväl den ursprungliga positionen som en integrerad del av det svenska riket som i egenskap av svenskspråkig region i det multi-etniska ryska tsardömet.

I den åländska självstyrelsens bakgrund finns dock en annan nära besläktad faktor, nämligen det faktum att Åland ända sedan mitten av 1800-talet åtnjutit vad som skulle kunna kallas en "militär särställning". Bakgrunden är fredsslutet i Paris efter det s.k. Krimkriget, vilket i sin förlängning ledde till en internationella konvention där ögruppens demilitariserade status fastställdes.¹⁰⁷ Detta torde vara en för Åland relativt unik bakgrund som i praktiken innebar att den nybildade finländska staten inte fick full militär kontroll över ögruppen, något som är en central del av en stats territoriella suveränitet. Demilitarisering har i och för sig en rätt svag formell koppling till det åländska självstyret i övrigt, men den internationella särställning som den gav (i kombination med det då rätt instabila geopolitiska säkerhetsläget i Östersjön) var sannolikt en inte helt obetydlig faktor i det politiska spelet bakom autonomins tillkomst.

Gemensam bakgrund - olika utfall

Det finns således flera gemensamma, interna såväl som externa, faktorer bakom Ålands och de sex europeiska referensautonomiernas tillkomst.

De viktigaste interna bakgrundsfaktorerna torde vara den regionalt avvikande kulturen (språk, etnicitet) och förekomsten av olika grad av separatistiska (Färöarna, Baskien) eller secessionistiska (Åland, Sydtyrolen) rörelser – inte sällan i kombination med en mer eller mindre insulär geografisk lokalisering.

Till de viktigaste externa faktorerna hör en internationell och geopolitisk position i spänningsfältet mellan olika statsmakters territoriella anspråk och/eller säkerhetsintressen. Hit hör även det faktum att flera av de ovan granskade territorierna har haft en tidigare historia som separata (administrativa/politiska) enheter i utkanten av den statsbildning som de idag är kopplade till.

Den i flera avseende gemensamma bakgrunden har i samtliga fall resulterat i någon form av självstyrelse för de berörda territorierna. En närmare granskning av de autonomimodeller som den likartade bakgrunden genererat visar emellertid inte enbart på gemensamma drag, utan också på betydande skillnader. De olika självstyrelsemodellernas mer konkreta utformning och materiella innehåll är nämligen i högsta grad också beroende av samspelet med den aktuella "värd-staten", och då inte minst de politiska och konstitutionella ramvillkor för autonomi som denna i praktiken sätter. Det är till dessa olikheter i de av respektive statsmakt givna legala och politiska grundförutsättningarna – och de varierande mer konkreta autonomiresultat detta ger – som vi vänder oss i nästa kapitel.

¹⁰⁷ Jfr här rapportens kapitel 3.

7. Europaperspektiv på Ålands legala position och handlingsutrymme

Vid närmare granskning av den mer konkreta utformningen av våra europeiska och nordiska referensautonomier framkommer ett antal grundläggande faktorer av stor, om än ofta olikartad, betydelse för deras legala position och politiska handlingsutrymme, nämligen:

- Den konstitutionella förankringen
- Reglerna för ändring av behörigheten
- Lagkontrollen
- Implementeringen av gällande autonomilag
- Behörighetsexklusivitet vs. blandade behörigheter
- Rikslagstiftningens giltighet inom autonomins territorium
- EU-relation och internationell behörighet
- Finansiering och beskattning
- Bilateralt vs. ensidigt partnerskap

Vi kan här notera att dessa nio ”autonomifaktorer” – föga överraskande – i rätt hög grad sammanfaller med de för den åländska självstyrelsens långsiktiga utvecklingsförutsättningar viktiga faktorer som identifierades och analyserades närmare i rapportens kapitel 4 och 5.

I det följande sammanfattas och diskuteras dessa faktorerers effekter på den åländska autonomins legala position och egna handlingsutrymme i jämförelse med de sex referensautonomierna.¹⁰⁸

Den konstitutionella förankringen – en åländsk styrkeposition

Den åländska självstyrelsens konstitutionella position inom Finland i kombination med dess folkrättsliga dimension, internationella bakgrund och territoriets demilitariserade status placerar Åland i kategorin med konstitutionellt erkända europeiska autonomier. I detta avseende befinner sig den åländska autonomins legala säkring på minst samma nivå som Flandern, Sydtyrolen och Baskien. Den internationella tillkomsthistorien och demilitariseringen ger Ålands legala position ytterligare pluspoäng jämfört med dessa tre territorier.¹⁰⁹

De danska och brittiska referensautonomierna har inte samma konstitutionellt sett starka ställning som Åland. Gibraltars grundlagsliknande konstitution, och de legalt och politiskt sett

¹⁰⁸ Som redan konstaterats baseras jämförelsen nedan på Lindström (2020) där var och en av de sex europeiska referensautonomierna analyseras närmare med avseende på sin konstitutionella status, sin legala behörighet och sitt faktiska politiska handlingsutrymme. För utförligare faktaunderlag (inkl. källor och referenser) hänvisas till den aktuella rapporten. Beträffande motsvande faktaunderlag för den åländska självstyrelsens behörighet och handlingsutrymme hänvisas till denna rapportens kapitel 3-5.

¹⁰⁹ Det bör dock observeras att Sydtyrolens autonomi har en med Åland liknande internationell dimension genom sin koppling till bilaterala överenskommelser mellan Italien och Österrike. Avtalets koppling till FN-ledda förhandlingar förstärker också dess karaktär av bredare internationell förpliktelse. Se kapitel 5 i Lindström (2020).

allt mer autonoma Isle of Man och Färöarna, kan ändå, åtminstone i praktiken, anses ha en med Åland jämförbar position.¹¹⁰

Den styrka och det handlingsutrymme som Ålands konstitutionella position implicerar begränsas dock av flera faktorer. Den finländska grundlagen från år 2000 har sålunda genom en mer omfattande detaljreglering samt en av HD och riksdagens grundlagsutskott¹¹¹ utvidgad tolkning av de fri- och rättigheter som finns inlagda i lagen minskat Ålands möjligheter att i enlighet med självstyrelsens ursprungliga intentioner anpassa sin lagstiftning till åländska behov och särförhållanden.¹¹² Stadgandena i grundlagen har i efterhand reducerat det legala handlingsutrymme som gällande autonomilag var tänkt att säkra. Självstyrelselagens begränsningar när det gäller Ålands behörighet inom EU-samarbetet och i förhållande till EU-lagstiftningen har även bidragit till senare decenniers tendens till reducerat lagstiftningsutrymme.¹¹³

En annan begränsande faktor är det stora antalet behörighetsmässigt delade förvaltnings- och politikområden vilka hanteras genom s.k. ”blankettlagstiftning”, något som inneburit att den egna lagstiftningen kommit att begränsas även inom områden som rättsligt sett kunde ha reglerats av Åland.¹¹⁴

Komplex process vid ändring av gällande autonomilag

För Åland, liksom för våra sex referensautonomier, gäller att en förändring av autonomins lagstiftningsbehörighet förutsätter en politisk och legal process vars slutresultat kräver båda parter (autonomin och staten) godkännande.¹¹⁵ En mera grundläggande uppdatering av autonomiernas behörighet tenderar därför ofta att bli så pass komplex att revideringarna är ytterst få (Färöarna, Gibraltar), alternativt att samma självstyrelselag som den ursprungligen introducerade fortfarande i allt väsentligt gäller (Baskien, Sydtyrolen). Trots detta har flertalet av våra referensautonomier genomgått en betydande legal och politisk utveckling.¹¹⁶ Den positiva utvecklingen har möjliggjorts av en gradvis *de facto*-utvidgning av autonomiernas

¹¹⁰ När det gäller den internationella förankringen finns för dessa autonomier i och för sig inte samma säkring som den åländska självstyrelsens NF-bakgrund ger, här hänvisas i stället till sedvanerätt av folkrättslig karaktär. Finland har emellertid vid olika tillfällen under senare decennier meddelat att man anser att de tidigare internationella åtagandet numera ersatts av ett till sin karaktär mera ensidigt nationellt åtagande (se t.ex. Justitieministeriet 2013), vilket i så fall skulle ge en liknande ställning i folkrätten som t.ex. Färöarna har. Denna ståndpunkt har dock tillbakavisats av flera ledande folkrättsjurister (Hannikainen 2004; Spiliopoulou Åkermark 2014).

¹¹¹ 2000 års grundlag ger riksdagens grundlagsutskott, alltså ett politiskt organ, en betydligt större roll i kontrollen av den åländska lagstiftningen än vad som ursprungligen var avsett.

¹¹² Bland de senare årens exempel på detta kan nämnas de stoppade lagarna gällande sänkt kommunal rösträttsålder och en sänkning av promillegränsen i den åländska trafiken (Högsta Domstolen 2015; 2017).

¹¹³ Se vidare om Ålands handlingsutrymme med avseende på EU nedan. I detta sammanhang ska dock nämnas att EU i företalet (preamblen) till protokoll 2 i Finlands anslutningsavtal från 1994 uttryckligen motiverar de åländska undantagen med territoriets ”särställning enligt folkrätten”, något som – allt annat lika – måste anses stärka Ålands folkrättsliga position.

¹¹⁴ ”Blankettlagstiftning”, d.v.s. kopiering av finländsk lagstiftning, har med tiden blivit allt mer omfattande och innehåller numera också ofta ett förhandsgodkännande av att framtida ändringar av den aktuella rikslagen omedelbart (utan lagtingets godkännande) gäller även för Åland.

¹¹⁵ Detta gäller i allt väsentligt även brittiska Isle of Man och Gibraltar, även om processen här ser lite annorlunda ut p.g.a. deras avsaknad av den typ av konstitutionella koppling som gäller för övriga här jämförda autonomier.

¹¹⁶ Undantaget är Baskien där de politiska blockeringarna av autonomins utveckling från statsmaktens sida varit stora. Se vidare kapitel 6 om Baskien i Lindström (2020).

behörighet, ibland utöver vad som i strikt mening stadgas i gällande självstyrelselagar – något som lett till större eller minde efterhandsrevisioner (Färöarna, Gibraltar, Sydtyrolen). Flandern är här ett särfall med ett stort antal konstitutionella reformer vilka under senare decennier medfört flera större utvidgningar av lagstiftningsbehörigheten.

När det gäller det formella regelverket för ändringar av rådande självstyrelselag är Ålands position jämförbar med vad som normalt gäller för den här typen av europeiska autonomier. Behörighet kan inte beskäras utan ändring av självstyrelselagen, vilket kräver kvalificerad majoritet i den finska riksdagen och ett samtycke av Ålands Lagting, något som bidragit till att lagen under de senaste 100 åren bara genomgått två större uppdateringar.¹¹⁷ Lagtinget har också initiativrätt gällande ändringar i rådande självstyrelselag, vilket möjliggör för Åland att utgående från egna behov aktualisera förändringar i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten.

Det bör dock observeras att vid en av Åland initierad revidering av rådande behörighetsfördelning är det statsmakten som leder och ansvarar för beredningsarbetet och därmed i praktiken sätter (de politiska) ramarna för beredningen. Resultatet måste därtill godkännas av riksdagen. Detta begränsar Ålands faktiska handlingsutrymme i såväl beredningsprocessen som beträffande lagförslagets slutliga innehåll.

Ålands enda riktigt ”skarpa” påtryckningsmöjlighet är en form av negativ vetorätt – ett förslag till förnyad/ny självstyrelselag som inte har godkänts av lagtinget kan inte heller träda i kraft. Självstyrelsens konstruktion tenderar därmed att gynna en konservering av *status quo* framom en mera flexibel utveckling av autonomin utgående från de utmaningar och nya behov som samhällsutvecklingen fortlöpande medför.

Strikt lagkontroll med begränsat åländskt inflytande

Efter det att en lag antagits av Lagtinget, men före den kan träda i kraft, sker som regel en lagkontroll där huvudaktörerna – förutom Finlands president – är Högsta domstolen Ålandsdelegationen, justitieministeriet och numera i viss mån även riksdagens grundlagsutskott.¹¹⁸ Kontrollen gäller framför allt en säkring av att lagstiftningen inte inkräktar på riksdagens behörighetsområden. Under senare decennier har granskningen av de åländska lagarna i allt större utsträckning även kommit att gälla förhållandet till den finländska grundlagen samt till EU-rätten.¹¹⁹ Kontrollen har därmed i vissa fall kommit att utvidgas från strikt behörighetsgranskning till att även inkludera en bredare kontroll av den åländska lagstiftningens ändamål och materiella innehåll. Antalet åländska lagar och enskilda

¹¹⁷ I undantagsfall har det förekommit begränsade justeringar i självstyrelselagen såsom vid den nya grundlagens tillkomst (2000) och i samband med EU-anslutningen (1995). Vissa mindre ändringar har ibland även gjorts då Finland ingått andra internationella avtal.

¹¹⁸ Grundlagsutskottet hör i strikt mening inte till lagkontrollens huvudaktörer då det inte har någon formell roll i tolkningen av den åländska behörighetens gränser. Men utskottets utlåtanden har trots detta (av HD) lyfts in som en viktig rättskälla i sin kontroll av den åländska lagstiftningen. För en närmare beskrivning av systemet för kontroll av den åländska lagstiftningen, samt dess resultat i form av stoppad lagstiftning, se Jansson (2020) och Jansson & Lindström (2021).

¹¹⁹ Beträffande kontrollen med avseende på EU-rätten har denna lyfts in genom praxis från HD, snarare än utgående från bestämmelserna i självstyrelselagen.

bestämmelser som fälls i lagstiftningskontrollen med hänvisning till EU-rätten och grundlagen har därför också ökat under de senaste två decennierna.¹²⁰

Det bör här noteras att beslutet om en behörighetskontroll ska göras i praktiken fattas av justitieministeriet vilket efter det att ÅD gett sitt utlåtande avgör om HD ska höras om den aktuella lagen. Men även i de fall då Högsta domstolen inte hörts kan presidenten efterfråga HD:s åsikt. Såväl grundlagen som självstyrelselagen ger således presidenten möjlighet – men ställer inga krav på – att begära in ett utlåtande av Högsta domstolen. Endast om presidenten förordnar en lag att förfalla måste presidenten först inhämta HD:s utlåtande. Kontrollen är alltså i de flesta fall frivillig, något som för övrigt även gäller rikslagstiftningen. Självstyrelsens lagstiftning utsätts dock betydligt oftare, och mer noggrant, för varierande grad av kontroll innan den stadfästs av presidenten. Motsvarande praxis för granskning av att rikslagstiftningen inte kommer i konflikt med autonomins behörighet finns inte heller.¹²¹

Något med Åland jämförbart system för förhandskontroll av den egna lagstiftningen förekommer inte i våra referensautonomier. En ratificering av statsöverhuvudet krävs dock innan de brittiska autonomiernas lagstiftning träder i kraft, men detta är mera rutinmässig formalia än en grundläggande konstitutionell förhandskontroll. Beträffande Färöarna, Sydtyrolen och Baskien görs ingen formell granskning innan de lagar som självstyrelseparlamenten antagit träder i kraft. Som regel är det emellertid möjligt med någon form av konstitutionell efterhandsgranskning av autonomiernas lagstiftning, men då först efter det att någon behörig part anmäler missnöje med lagen. En sådan granskning i efterhand kan leda till att lagen ifråga ogiltigförklaras.

De federativa dragen i den belgiska statsbildningen gör att Flandern avviker i detta avseende – i förhållande till Åland såväl som till de övriga referensautonomierna. Här krävs nämligen såväl för den statliga nivån som för Flandern en konstitutionell förhandsgranskning av lagstiftningen.

Oberoende självstyrelselagsimplementering – med vissa undantag

Reglerna för hur gällande autonomilag ska förverkligas i mer konkret/materiell lagstiftning påverkar självstyrets faktiska egna handlingsutrymme. Huvudregeln bland de sex referensautonomierna är att ansvaret ligger på respektive region vars parlament utan statlig inblandning tar initiativ till och stiftar de lagar man önskar inom ramen för sin behörighet.

Detta gäller även Åland som enligt gällande självstyrelselag har rätt att inom ramen för sina behörighetsområden självständigt stifta sina egna lagar. Men även om detta är vad som normalt gäller så är det ändå en sanning med viss modifikation. Ålands jämfört med flertalet av referensautonomierna betydligt mer begränsade behörighetskatalog i kombination med den strikta lagkontrollen minskar nämligen i många fall möjligheterna till genuint egen lagstiftning utgående från åländska behov och särförhållanden.

Åland saknar därtill behörigheten över flera samhällsbyggande rättsområden (bl.a. privaträtt, offentlig och privat processrätt, arbets- och skatterätten samt merparten av den

¹²⁰ Se Jansson (2020).

¹²¹ Förhållandet mellan åländsk och finländsk lagstiftning med avseende på lagkontrollen är med andra ord *asymmetriskt* (Suksi 2015).

näringspolitiska och ekonomiska lagstiftningen)¹²² vilket påverkar förutsättningar för lagstiftningen även inom de egna behörighetsområdena på ett sätt som minskar det egna handlingsutrymmet. Resultatet blir lätt en åländsk lag vars innehåll bara delvis är grundad i åländsk behörighet – alternativt en ren avskrivning av motsvarande finländsk lagstiftning.¹²³

Sydtyrolen och Baskien är här intressanta särfall vid implementeringen av rådande självstyrelselag. En av autonomin och staten gemensamt tillsatt kommission avgör ramarna för den lagstiftning som enligt rådande självstyrelselag medges.¹²⁴ Lagstiftningen föregås därmed av en bilateral överenskommelse gällande den mer konkreta tolkningen (i en form av ramlag) av innehållet i självstyrelselagen.¹²⁵

Exklusivitet och gråzoner i behörighetsfördelningen

En annan faktor i det legala upplägget som påverkar självstyrets utveckling och handlingsutrymme är graden av exklusivitet mellan autonomins och den berörda statsmaktens olika lagstiftnings- och politikområden. Beträffande våra referensautonomier är lagstiftningsbehörigheten i regel uppdelad och exklusiv. I princip tillåts ingen överlappning mellan de olika behörigheterna. Gränserna mellan respektive parts lagstiftningsområden är utformad så att överlappningar och tolkningstvister så långt som möjligt undviks – eller åtminstone minimeras.

Detta gäller inte minst Flandern med en ytterst strikt uppdelning mellan den federala och den regionala nivåns behörighetsområden. De danska och brittiska autonomierna företer också som regel en tydlig behörighetsexklusivitet. Detta gäller dock inte fullt ut för de externa (internationella) frågorna där det ofta finns överlappande behörigheter och därför också olika former av bilateralt samarbete mellan autonomi och statsmakt. Den principiella behörighetsexklusiviteten gäller även Sydtyrolen och Baskien. Här har man dock rätt så komplicerade upplägg av såväl fördelningen av behörigheterna som formerna för dess implementering, något som lätt leder till problem och tolkningstvister. Särskilt beträffande Baskien har detta ofta lett till behörighetskonflikter och blockerad autonomilagstiftning.

Även för Ålands del är behörighetsexklusiviteten den ledande principen. Ambitionen bakom självstyrelselagens behörighetsupplägg är sålunda att riksdagens och lagtingets lagstiftningsområden så långt som möjligt ska vara ömsesidigt uteslutande. Detta gäller även förvaltningen och dess verksamhet. Problemet är att det – trots rådande exklusivitetsprincip – finns en hel del rättsområden med blandad behörighet där oklarheter och konflikter därför lätt kan uppstå vid utformningen av den konkreta lagstiftningen.

¹²² För en mer utförlig diskussion om effekterna av behörighetens begränsade omfattning, se nästa kapitel, sid. 60-62.

¹²³ Den tidigare nämnda ”blankettlagstiftningen”. En (icke-avsedd) följdfekt är att ju fler kopior av rikslagstiftningen, desto större budgetvolym blir låst till förvaltningen av dessa lagar. Utrymmet för att anta egen avvikande lagstiftning krymper därmed i motsvarande grad.

¹²⁴ Kommissionen är gemensamt tillsatt av staten och autonomin enligt de bilaterala principer som är fastlagda i respektive självstyrelselag. Ingendera av de två parterna har majoritet i kommissionen. Se kapitel 5 och 6 i Lindström (2020).

¹²⁵ Det likartade upplägget med en partssammansatt kommission för gemensam tolkning av självstyrelselagen har trots detta lett till olika förutsättningar för implementeringen av den baskiska (restriktiv) respektive tyrolska (tillåtande) behörigheten. Jfr kapitel 5 och 6 i Lindström (2020).

Erfarenhetsmässigt är det statens intressen och därmed riksdagens behörighet som tenderar att få företräde vid den här typen av blandad/oklar behörighetsfördelning. Detta gäller inte minst inom de områden som vuxit fram sedan EU-medlemskapet och som berör gemensamma resurser, EU-program och liknande. Men sådana gråzoner med oklara och/eller överlappande rättsområden finns även inom andra, mer interna, politik- och rättsområden; bl.a. inom utbildningssektorn.¹²⁶

Den jämfört med flertalet av våra referensautonomier till sitt materiella innehåll begränsade åländska behörigheten förstärker de ur självstyrelsens synpunkt negativa konsekvenserna av den här sortens behörighetsmässiga gråzoner. Den saknade behörigheten inom flera av de mer grundläggande rättsområden vilka i praktiken påverkar förutsättningarna för lagstiftningen även inom områden med åländsk behörighet, tenderar nämligen att ge rikslagstiftningen företräde framom självstyrelsens lagstiftningsambitioner.

Rikslagstiftningen gäller även för Åland

En med behörighetsfördelningen besläktad fråga är den statliga lagstiftningens giltighet inom de politikområden där autonomin i fråga inte är den behöriga lagstiftaren. Till skillnad från Färöarna och de två brittiska autonomierna, men i likhet med Flandern, Sydtyrolen och Baskien, träder rikslagstiftningen automatiskt i kraft på Åland inom de områden som enligt självstyrelselagen ligger under riksdagens behörighet. Och som framgått ovan utsätts rikslagstiftningen inte heller för samma strikta behörighetskontroll som den åländska lagstiftningen.

Lagtinget har i och för sig möjlighet att väcka en motion i riksdagen, och har enligt självstyrelselagen rätt att höras i frågor av särskild betydelse för självstyrelsen. Åland har också en (garanterad) plats i den finska riksdagen där man som en av riksdagens 200 ledamöter kan påverka lagstiftningen.¹²⁷ Den faktiska, mer konkreta, effekten på rikslagstiftningen har dock som regel varit begränsad.¹²⁸ Det finns också en del bestämmelser i självstyrelselagen avsedda att säkerställa att de statliga myndigheterna tillvaratar åländska intressen när ny lagstiftning och andra myndighetsåtgärder bereds. Erfarenheten är dock att dessa inte alltid beaktas, och att avvikande åländska önskemål inte heller väger särskilt tungt.¹²⁹

Skillnaden är påtaglig i förhållande till den nordiska systemautonomin Färöarna. Här säger nämligen självstyrelselagen uttryckligen att dansk lagstiftning, även inom Folketingets behörighet, inte kan träda i kraft på Färöarna utan lagtingets godkännande. För brittiska Isle of Man gäller på liknande sätt att London-lagstiftningen inte träder i kraft inom autonomins territorium. I så fall krävs ett formellt initiativ från självstyrelseparlamentet där man enligt en

¹²⁶ Härtill kommer att den allmänna samhälls- och teknologiutvecklingen fortlöpande skapar nya rättsområden med ur åländsk synpunkt problematisk kompetensfördelning. Ett belysande exempel är här rättsområdet ”standardisering” (riksbehörighet) som har sitt ursprung i ”mått och mål” men som numera påverkar ett flertal rättsområden med åländsk behörighet.

¹²⁷ Den åländske riksdagsledamoten ingår idag även i riksdagens grundlagsutskott.

¹²⁸ Ytterligare en för Ålands påverkansmöjligheter begränsande faktor är det faktum att beredningen av riksdagslagarna i allt väsentligt sker på finska.

¹²⁹ Ett aktuellt exempel på detta är här de lagar som statsmakten under 2020 och 2021 introducerade med anledning av Corona-epidemin. För en genomgång av problemen sedda ur autonomins behörighetssynpunkt, se Ålands lagting (2020a) och Jonsson (2021).

överenskommen procedur anholder om att den aktuella lagstiftningen utvidgas till att även gälla för Isle of Man.

Även i detta fall torde de jämfört med de danska och brittiska autonomierna till sin materiella omfattning rätt så begränsade åländska lagstiftningsbehörigheterna spela in. De i Ålands fall mer omfattande och strukturellt samhällsbärande riksbehörigheterna försvårar, för att inte säga omöjliggör, att rikslagstiftningen inom dessa rättsområden inte skulle gälla även inom Åland. Detta blir särskilt tydligt inom områden med blandad behörighet, eller där rikslagstiftningen inom närliggande rättsområden *de facto* griper in i förutsättningarna för autonomins egen lagstiftning.

Svag internationell synlighet och begränsat EU-inflytande

Ålands synlighet och position inom EU, liksom på den internationella arenan i stort, är över lag jämförelsevis svag. Till skillnad från Färöarna har Åland ingen rätt att ingå traktater, och tillåts inte heller tala med egen röst vid internationella förhandlingar och inom olika internationella samarbetsorgan på samma sätt som de brittiska autonomierna. Här är likheten betydligt större med det starkt begränsade internationella handlingsutrymmet för Baskien och Sydtyrolen.

Ålands viktigaste trumfkort när det gäller internationell behörighet är att fördrag med andra länder som Finland ingår inte, såvitt de berör självstyrelsens kompetensområden, träder i kraft på Åland utan Lagtingets samtycke. Detta är en principiellt viktig skyddsmekanism som, om än i begränsad utsträckning, skapar ett behov för Finland att involvera självstyrelsen i åtminstone vissa utrikesfrågor. I praktiken görs detta dock rätt sällan och bestämmelsen kan därför primärt ses som en form av formaliabegränsning, inte som en tvingande skyldighet för statsmakten. Ålands faktiska inflytandemöjligheter är snarast att likna vid traditionell politisk lobbying än vad som gäller för en mera officiellt accepterad förhandlingspartner.

När det gäller EU har Åland enligt självstyrelselagen möjlighet att påverka och i viss mån medverka i beredningen av de finska ståndpunkterna.¹³⁰ Skillnaden är dock stor i förhållande till de utanför EU stående autonomierna Färöarna och Isle of Man vilka på egen hand och/eller i nära samspel med respektive statsmakt förhandlar fram och ingår egna avtal med EU. Även för den tidigare (pre-brexite) EU-medlemmen Gibraltar gällde att all EU-lagstiftning tillhörde autonomins exklusiva kompetensområden, något som fortsättningsvis gäller också efter Gibaltars utträde ur EU.

Till skillnad från EU-medlemsautonomierna Baskien och Sydtyrolen har för Ålands del EU-samarbetet inom flera viktiga områden av HD behandlats som en utrikesfråga,¹³¹ något som –

¹³⁰ Åland har också rätt att vid behov delta i beredningen av EU-ärenden. Ett problem är dock här, liksom i flera andra fall där ett nära samarbete stat-autonomi skulle behövas, att i stort sett allt skriftligt underlagsmaterial liksom även arbetsspråket i de olika samarbetsgrupperna är finska.

¹³¹ EU-medlemskapet har inte ändrat behörighetsfördelningen som sådan, men HD har ändå fastställt att vid eventuell oenighet i vissa typer av EU-relaterade frågor så gäller berörda riksministeriums beslut även för Åland. I praktiken har därmed åländsk (förvaltnings-)behörighet i en del fall överförts till riksmyndigheterna utan ändring av självstyrelselagen. Se Högsta Domstolen (1998; 2017). Jfr här avsnittet nedan om det statligt dominerade (asymmetriska) partnerskapet.

tillsammans med den saknade platsen i Europaparlamentet – ytterligare begränsat självstyrelsens möjligheter att göra sin röst hörd i EU-samarbetet.

I de mer närliggande nordiska sammanhangen har Åland, tillsammans med Färöarna och Grönland, större synlighet. Åland deltar på samma sätt som de danska autonomierna i det officiella nordiska regerings- och parlamentariska samarbetet, om än inte som fullvärdiga medlemmar på samma nivå som de fem i samarbetet ingående staterna. Ålands position är dock i praktiken mera blygsam än vad som gäller för Färöarna och Grönland. Orsaken är här, än en gång, den i förhållande till de danska autonomierna mindre omfattande behörigheten, något som tenderar att begränsa Ålands faktiska position i samarbetet inom flera viktiga sektorer och politikområden.

Statlig kontroll av beskattning och skatteuttag

Den egna kontrollen över självstyrets finanser är av stor betydelse för våra europeiska och nordiska referensautonomiers handlingsutrymme och utvecklingsmöjligheter. Med undantag för Sydtyrolen är den finansiella kontrollen säkrad genom att de tillerkänts rätten till beskattningen inom sitt territorium. Den italienska autonomin saknar en sådan beskattningsrätt, men erhåller i stället ca nittio procent av de av staten i regionen uppburna skatterna. De danska och brittiska autonomierna har full beskattningsrätt, inkl. de indirekta skatterna, något som även gäller för Baskien. Med undantag för vissa tullar (Baskien) uppbär de berörda staterna ingen skatt inom respektive autonomis territorium. Alla ovan nämnda skattebehöriga autonomier utnyttjar också sin behörighet genom en aktiv skattepolitik i syfte att stärka den egna ekonomins konkurrenskraft och utvecklingsförutsättningar.¹³²

I likhet med Sydtyrolen saknar Åland behörighet över den statliga beskattningen av ålänningarna och deras företag (inkl. de indirekta skatterna).¹³³ På samma sätt som den italienska autonomin säkras det åländska självstyrets basfinansiering genom att man återfår huvuddelen av de statliga inkomsterna i form av en ”klumpsumma” med fri budgeteringsrätt.¹³⁴ Åland har därtill också möjlighet att – utöver den finska statens beskattning – pålägga ålänningarna extra tilläggsskatter, vilket av förklarliga skäl inte är något särskilt attraktivt alternativ.¹³⁵

Den åländska skattebehörigheten är därmed i allt väsentligt avgränsad till den kommunala nivån, inkl. den kommunala fastighetsskatten. Möjligheten att på ett mer kvalificerat sätt utnyttja den här behörigheten begränsas emellertid av det faktum att Åland ingår i ett tätt sammanhängande statligt skattesystem vilket står utom självstyrelsens kontroll. Det faktiska utrymmet för att, på liknande sätt som de skattebehöriga autonomierna, bedriva en aktiv egen

¹³² På EU-nivån har de inom Unionen belägna (skatte-)autonomiernas rätt till i förhållande till den aktuella medlemsstaten avvikande skattesatser formellt bekräftats genom EU-domstolens beslut av den 11 sept. 2008 (C-428/06 - C-434/06, *Union General de Trabajadores de la Rioja et al*).

¹³³ Det inom den belgiska samhällsekonomin tungt vägande referensautonomin Flandern, med sin i grunden federalt upplagda fördelning av den statliga beskattningsrätten, är i detta avseende svår att jämföra med Åland och övriga regionala autonomier. Se vidare, kapitel 9 i Lindström (2020).

¹³⁴ Den fria budgeteringsrätten markeras av det faktum att någon formell statlig kontroll (t.ex. av statens revisionsverk) av Lagtingets medelsanvändning inte görs.

¹³⁵ Med ett enda undantag har möjligheten att lägga en extra skatt på ålänningarna heller aldrig utnyttjats. Det exceptionella undantaget gällde finansieringen av inköp av ett större skärgårdshemman i Ålands södra skärgård i början av 1960-talet i syfte att omvandla det till ett naturreservat.

finans- och skattepolitik är sålunda ytterst begränsat.¹³⁶ När Finland genomför olika typer av skattereformer är det svårt för självstyrelsen att – även inom ramen för sitt begränsade behörighetsområde – göra annat än anpassa sin lagstiftning så att den fungerar i det övergripande statligt kontrollerade skattesystemet.¹³⁷

Statligt dominerat partnerskap

För de brittiska och danska autonomierna gäller att förhållandet till statsmakten kan ses som ett bilateralt samspel mellan två oberoende parter vilka mycket väl kan ha motstridiga positioner och förhandlingsmål. Partnerskapet är avtalsbaserat och tenderar att ha karaktären av mellanfolkligt samarbete. Även för Sydtyrolen och Flandern gäller att statsmakten och det autonoma territoriet är från varandra fristående aktörer där samarbetet förutsätts ske på för båda parter likställda villkor. En viktig skillnad är att partnerskapet här uppfattas som internt (inomstatligt), och att samförstånd och gemensamma lösningar därmed ändå förutsätts. Sydtyrolen har dock, genom den saknade behörigheten i internationella frågor, ett till sitt omfång mera begränsat bilateralt partnerskapsmandat än Flandern.

I det åländska fallet påminner förhållandet mellan stat och självstyrelse mest om relationen mellan den spanska staten och den baskiska autonomin. Även här är utgångspunkten för samspelet mellan autonomi och statsmakt i och för sig bilateral, alltså ett samarbete mellan två i princip jämställda partners. Men i praktiken är det ändå så att partnerskapet domineras av den statliga representanterna som tenderar att ha det sista och avgörande ordet vid eventuella intressekonflikter.

Det handlar dock inte om ett i alla avseende av statsmakten fullständigt dominerat partnerskap. Den åländska självstyrelselagen innehåller sålunda bestämmelser för reglering av potentiella meningsskiljaktigheter där det partssammansatta ÅD spelar en viktig roll.¹³⁸ Ett åländskt exempel på ett mera avtalsliknande partnerskapsförhållande är möjligheten att genom s.k. "överenskommelseförordningar" reglera de två parternas olika myndighetsansvar (förvaltningsbehörigheten) inom sakområden med blandad behörighet eller där det annars är ändamålsenligt med den här typen av frivilliga överenskommelser.

Trots detta måste ändå partnerskapet mellan staten och den åländska självstyrelsen betraktas som en i allt väsentligt ojämlik relation där utgångspunkten i de flesta fall är att statsmakten och dess myndigheter har den avgörande beslutsrätten. För självstyrelsen positiva förhandlingsresultat vilar därmed primärt på förståelse och välvilja hos den dominerande parten, inte på ett jämställt bilateralt partnerskapsförhållande. Intrycket av ensidigheten förstärks av det i allt väsentligt saknade samspelet i olika kommittéer och kommissioner (som

¹³⁶ Ett talande exempel är här att den saknade behörigheten över de indirekta skatterna gjort att självstyrelsen – trots att Åland inte omfattas av EU:s momsregler – saknar möjlighet att reglera användningen av detta för den åländska ekonomin så centrala EU-undantag.

¹³⁷ Som exempel kan nämnas den begränsning av värdet på behörigheten över kommunalskatten som skett genom att riksdagen minskat kommunernas andel av företagsbeskattningen (samfundsskatten). Man har även slagit samman skattebaser på ett sätt som gör att de åländska avdragen i kommunalbeskattningen inte längre får avsedd effekt.

¹³⁸ Här bör dock noteras att de av staten utsedda ledamöterna tillsammans med utslagsrösten för statens representant på Åland (landshövdingen) innehar majoriteten i ÅD. Huvudregeln är dock att kommittén fattar besluten utgående från medlemmarnas sakkunskap, inte beroende på vem man representerar.

förekommer i flera av referensautonomierna) där åländska och finska representanter arbetar sida vid sida som likställda parter.¹³⁹ Med undantag för det nordiska samarbetet, saknar Åland därtill den typ av mer kvalificerad egen officiell representation och statligt partnerskap på den internationella arenan (inkl. EU) som flera av våra referensautonomier aktivt utnyttjar.

Konklusion: den åländska paradoxen

Ålands legala position och politiska handlingsutrymme varierar avsevärt beroende på vilken av de nio ovan närmare analyserade "autonomifaktorerna" som granskas närmare. Den åländska självstyrelsens position är sålunda lika stark med avseende på sin mer grundläggande konstitutionella säkring som de i detta avseende starkaste referensautonomierna. Exklusiviteten i lagstiftningen inom de egna behörighetsområdena är också betydande, även om den åländska behörighetskatalogen till sitt materiella innehåll är mer begränsad än vad som gäller för flera av våra referensautonomier.

Ett genomgående resultat av jämförelsen mellan Åland och de övriga autonomierna är att självstyrelsens *de facto* (reella politiska/administrativa) handlingsutrymme är mera begränsat än den formella *de jure* (legala/konstitutionella) behörigheten. Den åländska autonomimodellen tenderar således att leverera mindre faktiskt självstyre än vad dess legala upplägg indikerar, paradoxalt nog ibland även ett betydligt mindre eget handlingsutrymme än vad som gäller för en del autonomier med en ur konstitutionell synpunkt svagare position än Åland.¹⁴⁰

I nästa kapitel tar vi en närmare titt på de egenskaper hos den åländska/finländska autonomimodellen som bidragit till denna paradox, liksom de grundförutsättningar för självstyrelsens mer långsiktiga utveckling som detta ger.

¹³⁹ En för samarbetet klart negativ faktor är här också det faktum att arbetsspråket i den här typen av statliga arbetsgrupper och kommittéer som regel är finska.

¹⁴⁰ De åländska resultaten från jämförelsen med våra sex referensautonomierna bekräftas av den omfattande klassificering av världens territoriella autonomier med avseende på omfattningen av deras självstyre som genomförts av Ackrén (2009). Enligt de kriterier för graden av självbestämmande som användes i studien hade 19 av Europas 22 regioner med någon form av autonomi minst lika hög, i de flesta fall (17) högre, grad av självstyrelse än Åland.

8. Den åländska autonomins förutsättningar och handlingsutrymme

Som påvisats i denna rapports kapitel 2 påverkas Åland – liksom, om än i varierande grad, alla andra icke-suveräna autonomier – på flera olika sätt av det territoriella integrationstryck som *per se* genereras av kopplingen till den aktuella staten, i detta fall alltså Finland.

Tre egenskaper hos den använda modellen för självbestämmandet – självstyrets grundförutsättningar om man så vill – är avgörande för en autonomis möjligheter att hantera det med statstillhörigheten sammanhängande territoriella integrationstendenser på ett sätt som undviker att det egna handlingsutrymmet på sikt undermineras, nämligen:

- *Autonomins externa förutsättningar:* Folkrättslig bakgrund och internationell behörighet
- *Autonomins interna förutsättningar:* Omfattningen av och innehållet i den behörighet som är formellt fastlagd i rådande självstyrelselag
- *Huvudaktörernas roller och samspel:* Partnerskapet autonomi-statsmakt i tolkningen av lagens innebörd och det handlingsutrymme och de förnyelsemöjligheter som detta ger

Mot bakgrund av vad som hittills framkommit i denna rapport granskas och analyseras den finländska/åländska självstyrelsemodellens förutsättningar närmare nedan med avseende på dessa för den långsiktiga utvecklingen av det egna handlingsutrymmet avgörande faktorer.

De externa förutsättningarna

Den åländska självstyrelsens tillkomst mot bakgrund av internationella förhandlingar bidrog till att ge autonomin en stark utgångsposition med goda framtida utvecklingsmöjligheter. Ålands internationellt erkända position som ett territorium med politisk särställning stärktes av den demilitariserade status som erhöles genom Parisfreden 1856, något som bekräftades i anslutning till självstyrelsens lansering 1921.¹⁴¹ Den i externt hänseende skyddade positionen säkrades ytterligare av möjligheten för Åland att inlämna klagomål till det internationella samfundet (d.v.s. NF) i de fall man ansåg att Finland inte uppfyllde sina åtaganden enligt besluten från 1921. Sveriges åtagande inom ramen för den s.k. Ålandsöverenskommelsen från samma år gav en kompletterande bilateral dimension till självstyrelsen externa säkring. Det kan därför på goda grunder fastslås att de externa förutsättningarna i form av internationella (politiska/legala) åtaganden var goda, för att inte säga mycket goda.

Från internationellt till nationellt åtagande?

Självstyrets ursprungliga upplägg hade dock en svaghet, nämligen avsaknaden av åländsk behörighet beträffande i princip samtliga framtida internationella sammanhang och organ i övrigt. Autonomins externa säkring blev därmed beroende av de internationella samarbetsarrangemang och beslutande organ som rådde vid dess tillkomst, inklusive NF:s fortsatta auktoritet och existens.

¹⁴¹ Demilitariseringen av det åländska territoriet grundades på en separat internationell konvention som även kom att utgöra en integrerad del i självstyrelsearrangemanget. Se här även kapitel 2 och 3 i denna rapport.

Utvecklingen sedan den första självstyrelselagens introduktion i början av 1920-talet har synliggjort de potentiellt negativa konsekvenserna av den här svagheten i den internationella säkringen av den ursprungliga autonomimodellen. En viktig del av det externa åtagandet, Ålands klagorätt hos det internationella samfundet, föll sålunda bort vid upplösningen av NF i anslutning till det andra världskriget. Arvtagaren Förenta Nationerna (FN) konstaterade därefter (1951) i ett för organisationens framtida åtaganden viktigt principdokument att det inte längre fanns behov att överta NF:s klagorätt.¹⁴² Ett internationellt bindande åtagande ersattes därmed i praktiken med en betydligt mera vag hänvisning till en folkrättsligt grundad "sedvanerätt".

Skadan från bortfallet av den internationella klagorätten motverkades i viss mån av ett nytt stadgande i den andra självstyrelselagen om att de internationella avtal (vilka berör självstyrelsens behörighetsområden) som Finland ingår ska godkännas av lagtinget för att gälla inom det åländska territoriet.¹⁴³ Det här var i och för sig en förbättring, även om den inte kan anses som en fullvärdig kompensation för den förlorade klagorätten hos NF/FN.

Tendensen till gradvis omvandling av den internationella säkringen av det åländska territoriets autonoma status i riktning mot ett, till sin karaktär mera internt finländskt åtagande, har under senare decennier styrkts av vissa rapporter och utlåtanden på såväl ministerienivån som från den finländska riksdagen. Justitieministeriet konstaterade sålunda 2013 att självstyrelsen utvecklats på ett så pass "gynnsamt sätt att [...] internationella garantier [numera är] överflödiga."¹⁴⁴ En skrivning som sakligt sett skulle kunna tolkas som att ministeriet anser att Finlands förpliktelser i förhållande till självstyrelsen numera i första hand ska ses som ett nationellt åtagande som "saknar folkrättsliga konsekvenser och relevans".¹⁴⁵

Även Ålandsöverenskommelsen – alltså den bilaterala delen av det ursprungliga internationella åtagandet – har, om än i försiktiga ordalag, ifrågasatts i Finland.¹⁴⁶ Detta har under senare år bidragit till frågor i den svenska riksdagen om överenskommelsens fortsatta giltighet ur svensk synpunkt. I sina svar har olika ministrar bekräftade Ålandsöverenskommelsens giltighet, men samtidigt också antytt att man inte anser att den är särskilt relevant inom ramen för dagens svensk-finska samarbete.¹⁴⁷

Huvudproblemet: Bristande internationell behörighet

Tendenserna till urholkning av självstyrelsens internationella status har trots allt, åtminstone hittills, inte haft någon större inverkan på autonomins faktiska utveckling och handlingsutrymme. Vad som däremot fått betydligt större konsekvenser är avsaknaden av den typ (delegerad/begränsad) traktaträtt som gäller för flera av våra europeiska och nordiska referensautonomier. Detta har haft två, med varandra när sammanhängande, konsekvenser, nämligen:

¹⁴² United Nations (1951). Man konstaterade dock samtidigt att FN är fritt att, om man så anser nödvändigt, åter påta sig den rollen.

¹⁴³ Se kapitel 5, sid. 34 och kapitel 7, sid. 53.

¹⁴⁴ Justitieministeriet (2013, sid 66). Jfr här även fotnot 110 ovan.

¹⁴⁵ Sipiliopoulou Åkermark (2014, sid 10)

¹⁴⁶ Se Utrikesutskottet (1990, sid. 2) och Justitieministeriet (2013, sid. 65).

¹⁴⁷ Ansvariga ministrars svar i den svenska riksdagen på fråga 2015/16:54 och fråga 2020/21:1710 av Per Lodenius (C).

- Ett reducerat handlingsutrymme vid implementeringen av EU-medlemskapets konsekvenser
- Frånvaro från den typ av mellanfolkliga organ och samarbetsarrangeman som skulle ha synliggjort och stärkt Ålands politiska särställning inom för självstyrelsen viktiga internationella samarbetsområden

Båda dessa för självstyrelsens handlingsutrymme och synlighet utanför Finland (i realiteten därmed också internt inom Finland) begränsande omständigheter har sin grund i den generellt sett svaga – i de flesta fall helt saknade – behörigheten i externa, s.k. ”utrikespolitiska”, frågor. Till skillnad från den nordiska systemautonomin Färöarna, saknar Åland – med undantag för det nordiska samarbetet¹⁴⁸ – egen representation i för det åländska samhället och självstyrelsen viktiga internationella samarbetsfrågor, inkl. inom de områden där man är den behöriga lagstiftaren.¹⁴⁹ Konsekvensen är att Åland och självstyrelsen osynliggörs på många av de interstatliga samarbetsarenor där frågeställningar av betydelse även för Åland behandlas och fattas beslutas om.

Det största och mest aktuella problemet är emellertid det begränsade handlingsutrymmet vid (den statliga) beredningen och implementeringen av för den åländska samhällsutvecklingen viktig EU-lagstiftning. Som framgått av föregående kapitel har Åland enligt rådande självstyrelselag möjlighet att informeras om och i vissa fall även delta i EU-samarbetet. I realiteten har det dock visat sig vara svårt att få gehör för åländska synpunkter och önskemål. Det handlar framför allt om möjligheterna att aktivt delta i och påverka beredningen av EU-lagstiftningens nationella implementering (som ofta berör åländsk behörighet), liksom även vid beredningen av de finländska positionerna inför kommande ny EU-lagstiftning.¹⁵⁰ Självstyrelsens svaga position är särskilt tydlig i de fall där åländska och finska intressen på något sätt avviker från varandra.¹⁵¹ Som framkommit tidigare i denna rapport har HD:s tolkning av delar av EU-samarbetet som ”utrikespolitik” i praktiken även medfört ett överförande av viss förvaltningsbehörighet från självstyrelsen till staten.¹⁵²

De interna förutsättningarna

En autonomis interna säkring och utvecklingsförutsättningar bygger på två grundstenar, nämligen självstyrets konstitutionella (grundlagsmässiga) skydd samt dess faktiska materiella innehåll och omfattning. I det följande granskas den åländska autonomimodellens förutsättningar med avseende på dessa två faktorer.

¹⁴⁸ Som framgått tidigare i denna rapport ingår Åland i det nordiska samarbetet tillsammans med Färöarna och Grönland.

¹⁴⁹ Jfr här de danska (och flera brittiska) autonomierna vilka deltar som aktiva avtalspartners inom flera internationella avtalsområden samt som medlemmar i ett flertal interstatliga organ såsom t.ex. IMO, UNESCO, FAO m.fl. Se vidare kapitel 4 och 7 i Lindström (2020)

¹⁵⁰ För en aktuell redogörelse över den åländska EU-problematiken, se Ålands lagting (2020b).

¹⁵¹ Se kapitel 7 (fotnot 131) samt Högsta domstolen (1998; 2017).

¹⁵² Det handlar här primärt om de behörighetsområden som berörs av den nationella (och därmed också åländska) implementeringen av EU-lagstiftningen.

Stark grundlagskoppling – problematisk tolkningspraxis

Tidigare såväl som nu gällande självstyrelselag stadgar att Finland inte ensidigt kan ändra lagens innehåll och därmed inte heller omfattningen av de åländska behörigheterna. En ändring kräver kvalificerade majoritetsbeslut av såväl den finländska riksdagen som det åländska lagtinget. Motsvarande bestämmelser fanns även i tidigare gällande regeringsform samt i den sedan år 2000 gällande finländska grundlagen.¹⁵³ Som tidigare redovisats i denna rapport är därtill den i självstyrelselagen angivna åländska behörigheten exklusiv inom de berörda rättsområdena. Upplägget är sådant att finska lagstiftare och myndigheter inte ensidigt ska kunna inskränka, eller på annat sätt underminera, möjligheten till egen lagstiftning anpassad till åländska behov och särförhållanden.

Det finns emellertid en svag punkt i självstyrelselagen med avseende på exklusiviteten i den åländska behörigheten. Lagen ger nämligen riksdagen rätten att lagstifta om innehåll och ändringar i grundlagen.¹⁵⁴ Genom den tolkning av förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen som Högsta domstolen introducerat, har i flera fall Ålands lagstiftningsmöjligheter begränsats inom sina egna, enligt gällande självstyrelselag exklusiva, behörighetsområden.¹⁵⁵ Som framgått tidigare i denna rapport har tendensen till inskränkningar i behörigheten varit särskilt tydliga inom de områden som på något sätt kan anses beröra de fri- och rättigheter som finns nedlagda i grundlagen, rättigheter som av HD getts en mycket vid tolkning. Problemet har ytterligare förstärkts av det faktum att HD numera även använder utlåtandena från det politiskt tillsatta riksdagens grundlagsutskott som rättskälla i sin kontroll av den åländska lagstiftningen. Det har härmed insmugit sig en osäkerhet om innehållet i och gränserna för det konstitutionella skyddet av självstyrelsen och dess behörighet.¹⁵⁶

Till skillnad från ovan påtalade oklarheter beträffande autonomins externa säkring har tolkningen av självstyrelselagens status i förhållande till grundlagen medfört en del tydligt inskränkande effekter på Ålands behörighet. Men sakligt sett måste de begränsningar i självstyrelsens möjligheter till egen lagstiftning som detta, åtminstone hittills, medfört ändå uppfattas som – om än principiellt besvärande – relativt små. Ett betydligt större problem ur självstyrelsesynpunkt är däremot den jämfört med flera av våra referensautonomier till sitt omfång och innehåll begränsade åländska behörighetskatalogen, något som vi ska granska närmare nedan.

Huvudproblemet: Den begränsade behörigheten

Som framgått av kapitel 5 i denna rapport är behörighetsfördelningen mellan det åländska lagtinget och den finländska riksdagen i gällande självstyrelselag fastställd i form av två kataloger med en specificering av respektive parts behöriga rättsområden. Den här typen av

¹⁵³ Bestämmelsen finns i § 120 i 2020 års finska grundlag och i gällande åländska självstyrelselags § 69. För en uttömmande genomgång och analys av utvecklingen av förhållandet mellan grundlagen (och den tidigare regeringsformen) se Holm-Johansson (2020).

¹⁵⁴ Ålands självstyrelselag, § 27, pkt 1 (ÅSF 71/1991).

¹⁵⁵ Detta alltså utan att självstyrelselagen ändrats. Flera konkreta exempel på detta tas upp och behandlas ingående av Holm-Johansson (2020).

¹⁵⁶ För en initierad analys av denna problematik, se Palmgren (2020).

”enumrering”, alltså uppräknig av de två parternas olika behörighetsområden, introducerades i den andra självstyrelselagen i början av 1950-talet.¹⁵⁷

Vid en närmare granskning av behörighetskatalogerna i rådande självstyrelselag slås man av en viktig iakttagelse rörande deras omfattning och innehåll. Här föreligger nämligen, för det första, en tydlig *kvantitativ* obalans med avseende på de två parternas respektive behörigheter. Riksdagens behörighet omfattar sålunda betydligt fler rättsområden (48) än vad som gäller för lagtinget (27).¹⁵⁸ Den andra, minst lika viktiga, svagheten är den *kvalitativa* obalansen i rådande behörighetsfördelning. Vi talar här om det faktum att riksdagens behörighetskatalog inte bara är betydligt mer omfattande än lagtingets; den innehåller därtill i långt större utsträckning de för samhällsutvecklingen mer grundläggande och betydelsefulla rättsområdena.

Hit hör bl.a. (den privata och offentliga) processrätten, civil- och straffrätten samt huvuddelen av beskattningsrätten, i stort sett all företags- och bolagsrelaterad lagstiftning (inkl. den som reglerar verksamheten inom bank, försäkring och sjöfart), arbetsmarknads- och arbetsrätten, pensionslagstiftningen samt de tekniska normer och den standardisering som idag påverkar verksamhetsförutsättningarna inom allt större delar av samhället.¹⁵⁹ Förutom att exemplen ovan (vilka inte är uttömmande) väsentligt begränsar autonomins omfattning och handlingsutrymme, gör deras centrala roll i regleringen av det moderna samhället att de ofta tenderar att gripa in i och begränsa möjligheterna till avvikelser från rådande rikslagstiftning även inom rättsområden där Åland formellt sett har exklusiv egen behörighet.

I föregående kapitel exemplifierades effekterna på självstyrelsens handlingsutrymme av den statliga behörigheten inom ett sådant för samhällsutvecklingen (och politiken) centralt område, nämligen beskattningen, där den statliga behörigheten underminerat värdet av lagtingets behörighet över den kommunala beskattningen.¹⁶⁰ Liknande effekter av rådande rikslagstiftning förekommer i varierande grad även inom ett flertal andra för självstyrelsen ”exklusiva” rättsområden, t.ex. inom delar av den offentliga förvaltningen, hälso- och sjukvården, socialomsorgen samt regelverket för planering och byggande.¹⁶¹

De ur autonomins synpunkt begränsande effekterna av självstyrelselagens behörighetsupplägg stannar emellertid inte här. Den kvantitativa och kvalitativa övervikten hos de statliga behörigheterna tenderar nämligen att bidra till uppkomsten av ett flertal ur

¹⁵⁷ Man övergav därmed den ”residualprincip” vilken, åtminstone i princip, öppnade upp för en framtida utveckling av autonomin inom de områden som inte var klart fastlagda som tillhörande statlig behörighet. Se vidare om detta i rapportens kapitel 3 och 4.

¹⁵⁸ Detta är i sig en tydlig bekräftelse på de rätt starka begränsningar i självstyrelsens handlingsutrymme som är nedlagda i det åländska autonomiarrangemanget. Som jämförelse omfattar Färöarnas autonomi, men något enstaka (ännu inte övertaget) undantag, samtliga rätts- och politikområden utom statsförfattningsfrågor, högsta domstolen, medborgarskap och försvar.

¹⁵⁹ Av de i Lindström (2020) närmare granskade europeiska/nordiska självstyrelsearrangemangen har de danska och brittiska autonomierna behörighet över samtliga dessa rättsområden. Undersökningens övriga tre autonoma regioner (Sydtyrolen, Baskien och Flandern) har behörighet över betydande delar av de nämnda rättsområdena.

¹⁶⁰ Se ovan sid. 38-39 samt fotnoterna 136 och 137.

¹⁶¹ Byggande och planering är ett typexempel på hur riksbehörigheten inom ett annat rättsområde, i detta fall olika typer av ”standardisering”, inte bara reducerar möjligheterna till aktiv användning av egen lagstiftning inom de åländska behörighetsområdena, utan även får i förhållande till självstyrelsen ursprungliga syfte negativa språkkonsekvenser. Jfr kapitel 5 sid. 37 ovan.

behörighetssynpunkt komplicerade överlappningsområden och juridiska gråzoner. I praktiken har de då ofta visat sig att det enklaste sättet att lösa de uppkomna behörighetproblemen – vilka har en tendens att dyka upp inom ständigt nya rättsområden beroende på den allmänna samhällsutvecklingen – är att använda sig av s.k. ”blankettlagstiftning”, d.v.s. en kopiering av motsvarande riksdagslagstiftning.¹⁶²

Resultatet är att betydande delar av den åländska lagstiftningen i praktiken kan ses som en integrerad del av en riksfinsk lagstiftningsregim med små möjligheter till genuint egen lagstiftning utgående från åländska behov och särförhållanden. Närmare en fjärdedel av lagsstiftningen inom självstyrelsens behörighetsområden utgörs sålunda idag av rikslagar vilka genom ovan nämnda blankettlagstiftningsmetod antagits i mer eller mindre oförändrat skick.¹⁶³

Härtill kommer att betydande delar av den övriga åländska lagstiftningen i praktiken består av marginella justeringar i gällande finländsk lagstiftning.¹⁶⁴ Detta gäller inte minst den lagstiftning som reglerar olika typer av teknisk normgivning och yrkesbehörighetskrav, något som även får konsekvenser för kompetenskraven på den åländska arbetsmarknaden. I sin förlängning påverkas därmed också förutsättningarna för det språkskydd som ju är en central del i den åländska självstyrelsemodellen. Som exempel kan nämnas den nyligen antagna socialvårdslagen som i flera fall förutsätter behörighet enligt den finska yrkesnormerna.¹⁶⁵ Detta gäller i varierande grad även inom utbildningssektorn där lärare med svensk utbildningsbakgrund missgynnats genom den koppling av till det finska utbildningssystemets behörighetskrav, vilka i allt väsentligt gäller även inom den åländska utbildningen. Trots att lagtinget har behörighet, både inom socialvård och utbildning, att fastslå vad som är ”nationell” behörighet enligt gällande EU direktiv har man här valt att följa den finska normen.

Partnerskapets roll och betydelse

De ovan diskuterade begränsningarna i självstyrets externa och interna handlingsutrymme har bidragit till ett starkt beroende av ett väl fungerande partnerskap med den finländska statsmakten. Autonomins möjligheter att utvecklas i enlighet med sina ursprungliga syften kräver i praktiken ett nära samspel med statens politiska och legala företrädare, ett partnerskap vars innehåll och förutsättningar granskas närmare nedan.

¹⁶² Den är typen av åländsk kopiering av finsk lagstiftning samt dess konsekvenser påtalas även i föregående kapitel. Se sid 48 och fotnot 114.

¹⁶³ Enligt *Ålands lagsamling* (ÅFS) var i genomsnitt var femte lag som antogs av lagtinget under åren 2017-2020 en kopia av motsvarande finska lag.

¹⁶⁴ Ett talande exempel från socialsektorn kan här nämnas. När landskapsskapsregeringen i början av 2019 lanserade ett lagpaket i syfte att modernisera den åländska sociallagstiftningen konstaterade sålunda den ansvariga social- och hälsovårdsministern Wille Valve att ”nittio procent av lagstiftningen [i lagpaketet] redan tillämpas på rikshåll” (Valve citerad i *Tidningen Åland*, Nr. 27, 2 febr. 2019).

¹⁶⁵ Enligt det åländska kommunförbundet har ”landskapsregeringen i mycket hög grad lånat formuleringar och tänkesätt från motsvarande [social-]lagar i Finland”, något som bl.a. ställer till stora problem vid rekrytering av lämplig personal inom den sociala sektorn (Förbundsdirektör Sandberg citerad i *Tidningen Åland*, Nr. 42, 19 febr. 2019).

Det asymmetriska kontrollsystemet

En närmare granskning av hur den legala tolkningen av det materiella innehållet i självstyrelsens respektive statens behörigheter fungerar indikerar en betydande *strukturell asymmetri* mellan de två parterna. Som framgått tidigare i denna rapport har nämligen statens legala representanter (HD och i vissa fall även riksdagens grundlagsutskott) i praktiken tolkningsföreträdare vid fastställandet av autonomins gränser i förhållande till de riksbehörigheter som finns angivna i rådande självstyrelselag.

Den statliga dominansen i kontrollsystemet modifieras i viss mån av förekomsten av den partssammansatta Ålandsdelegationen. Delegationens, i första hand rådgivande, roll i behörighetsgranskningen ändrar emellertid inte på det i grunden asymmetriska förhållandet mellan stat och autonomi. Det ojämlika partnerskapet ligger inte primärt i laggranskningen som sådan,¹⁶⁶ utan framför allt i avsaknaden av motsvarande kontroll av att rikslagstiftningens inte står i konflikt med, eller på annat sätt inskränker, autonomins handlingsutrymme och legala rättigheter inom sina behörighetsområden.

Konsekvenserna av asymmetrin i det legala samspelet mellan autonomi och statsmakt förstärks av två tendenser i tolkningen av Ålands lagstadgade behörighet. Vi har tidigare i detta kapitel, men även i kapitel 5 och 7, berört dessa tendenser. Den första gäller tendensen hos HD att fastställa självstyrelselagens gränser och materiella innehåll med utgångspunkt i vidast möjliga tolkning av riksbehörigheterna,¹⁶⁷ något som – föga överraskande – ofta visat sig begränsa möjligheterna till en smidig självstyrelseutveckling utgående från det åländska samhällets behov.

Det andra problemet är den hos HD under det gångna självstyrelseseklet dominerande lagtolkningsprincipen. Här har en snäv tolkning efter lagens ordalydelse, en s.k. ”lexikalisk” lagtolkning, ytterligare reducerat möjligheterna till en mer flexibel och tillåtande tolkning utgående från autonomins bakomliggande syfte och ändamål.¹⁶⁸

Huvudproblemet: Statligt företrädare i det politiska partnerskapet

Som framgått i det föregående innebär upplägget av det politiska partnerskapet mellan Åland och Finland i praktiken att den ena parten (Åland) i allt väsentligt är beroende av den andra parternas tillmötesgående och vilja att aktivt stödja en utveckling av självstyrelsen utgående från Ålands behov och förutsättningar. Beroendet av statsmaktens goda vilja och aktiva stöd för en ur autonomins synpunkt väl fungerande och smidig behörighetsutveckling märks framför allt i följande viktiga avseenden:

- Beroendet av regeringens och riksdagens politiska prioriteringar vid revision av eller ändring i gällande självstyrelselag

¹⁶⁶ Till saken hör dock att motsvarande strikta förhandskontroll av självstyrelselagstiftningen inte förekommer i någon av våra sex europeiska och nordiska referensautonomier. Se föregående kapitel samt Lindström (2020).

¹⁶⁷ För konkreta exempel på tendensen till vidast möjliga tolkning av riksbehörigheterna och en betydligt mer ”minimalistisk” tolkning av självstyrelsens behörighet, se Jansson (2020).

¹⁶⁸ För en närmare analys av HD:s praxis i bl.a. detta avseende, se Jansson (2020) och Jansson & Lindström (2021). Nämnas kan här att en betydligt mer flexibel och ”syftesinriktad” tolkning av självstyrets legala omfattning, med Baskien som främsta undantag, har karakteriserat utvecklingen i våra referensautonomier. Se vidare Lindström (2020).

- Beroendet av statsmaktens vilja och förmåga att informera om, och ta hänsyn till, åländska synpunkter på rikslagstiftning av stor betydelse för Åland
- Beroendet av statens hantering av åländska önskemål i implementeringen av EU-lagstiftning och vid beredningen av Finlands EU-positioner
- Beroendet av vad staten tillåter när det gäller Ålands deltagande i övrigt internationellt samarbete

Den första punkten ovan – *beroende av statsmaktens politiska prioritering vid en revision av självstyrelselagen* – härrör från de ursprungligen goda intentionerna om en säkring mot av riksdagen ensidigt genomdrivna försämringar av autonomins innehåll och omfattning. Baksidan är dock att detta samtidigt inneburit att självstyrelsens utveckling i praktiken avgörs av den part som har de lägsta ambitionerna och minsta önskemålen om en förnyelse, d.v.s. som regel statsmakten.

Beroendet av den statliga partnerns politiska välvilja vid en förnyelse av självstyrelsen tydliggörs av det faktum att det är staten som sätter de politiska ramarna för det beredningsarbete som alltid föregår en större revision av självstyrelselagen. Den över tio år långa beredningen av den nu aktuella (tredje) självstyrelselagsrevisionen är här ett talande exempel. Samtliga av de viktigaste åländska önskemålen har sålunda under beredningsarbetet i allt väsentligt tillbakavisats av statens representanter. Resultatet blev, föga överraskande, ett lagförslag som bär de statliga önskemålen minimalistiska prägel snarare än de ursprungliga åländska önskemålen om en revision som skulle öppna upp för en mer flexibel och tillåtande framtida autonomiutveckling.

Ålands underordnade position i den politiska process som föregår en reform av självstyrelselagen bekräftas av att den enda förnyelse som hittills kunnat implementeras i anslutning till arbetet med den tredje självstyrelselagsrevisionen är en justering av förutsättningarna för autonomins finansiering, en revidering som måste anses ligga rätt långt ifrån de ursprungliga önskemålen om ökad skattebehörighet. Det mesta talar nämligen för att denna, i praktiken rätt marginella, ändring i självstyrelselagen drevs fram av konsekvenserna av en politiskt prioriterad reform av den finska hälso- och sjukvårdens finansiering snarare än som ett tillmötesgående av åländska önskemål.¹⁶⁹

Den andra ovan nämnda faktorn – *beroendet av information och möjligheter att höras vid rikslagstiftning av betydelse för den åländska samhällsutvecklingen* – avspeglar det underläge som autonomin har i förhållande till de mer omfattande och samhällsstrukturellt ”tunga” riksbehörigheterna. Självstyrelselagens stadganden om rätten till information och möjligheter att ge synpunkter syftar till att minska de negativa effekter som kan uppstå av rikslagstiftning som är dåligt anpassad till det åländska samhällets behov och förutsättningar. Som framgått tidigare i denna rapport har det emellertid visat sig vara svårt för behöriga statliga myndigheter att på adekvat och väl fungerande sätt informera självstyrelsen om kommande

¹⁶⁹ Den politiska processen fram till de åländska förslagen och bakgrunden till förändringen i självstyrelsens finansiella system beskrivs närmare i kapitel 5 ovan (sid. 39-40).

lagstiftning av betydelse för Åland. Informationen uteblir inte sällan helt – alternativt kommer så sent att beredningstiden blir oacceptabelt kort.

Här spelar också statens faktiska möjligheter och förmåga att uppfylla självstyrelselagens informationskrav in. Det faktum att självstyrelselagen förutsätter att informationen är svenskspråkig, bidrar sannolikt till bristerna i informationsflödet från en statsförvaltning som i växande grad saknar de kunskaper i svenska som ett smidigt samspel mellan stat och autonomi förutsätter.¹⁷⁰

Härtill kommer att även i de fall då självstyrelsen fått möjlighet att framföra önskemål och synpunkter på kommande rikslagstiftning, så har dessa sällan tillmätts någon större betydelse. Detta gäller inte minst lagstiftningen inom områden med oklara och/eller blandade behörigheter. Den pandemi-lagstiftning som infördes av den finska regeringen och riksdagen under 2020 och 2021 är ett tydligt exempel på hur lite självstyrelselagens stadgande om förhandsinformation och möjlighet att påverka rikslagstiftningen i praktiken betyder.¹⁷¹

Den tredje faktorn i vår fyrapunktlista – *beroendet av statens samarbetsvilja och hänsyn till åländska önskemål i EU-lagstiftningens beredning och implementering* – är till sin karaktär nära besläktad med självstyrelsen svaga position beträffande rikslagstiftning av betydelse för Åland. En skillnad är dock att självstyrelselagen här ger ett mera explicit, och därmed också starkare, stöd för Ålands mer aktiva medverkan i EU-samarbetet. Trots detta har det även i detta fall visat sig svårt för Åland att göra sig hörd i statens hantering av EU-frågorna och, inte minst, att i tid informeras om och få gehör för sina synpunkter i beredningen av de nationella positioner inom det EU-samarbete som även berör Åland. Avsaknaden av en egen plats i EU-parlamentet har ytterligare försvagat den åländska positionen i den finländska EU-politiken.

Den fjärde och sista punkten ovan – *beroendet av statligt medgivande och stöd för deltagande i internationella organ där frågor av särskild vikt för Åland hanteras* – är en konsekvens av självstyrelsens ytterst begränsade behörighet på den internationella arenan. Detta gäller inte minst samarbetet inom autonomins kärnområden (utbildning och kultur), men också beträffande stora delar av det övriga för Åland viktiga internationella samarbetet.

Som exemplen från våra europeiska och nordiska referensautonomier visar, är det dock fullt möjligt för en autonomi att delta i de internationella samarbeten som inte uttryckligen är förbehållna suveräna stater – förutsatt att tillstånd och stöd för detta ges av autonomins moderstat. Eftersom detta över lag saknats,¹⁷² har resultatet blivit att Åland till skillnad från bl. a. de nordiska autonomierna Färöarna och Grönland som regel är helt frånvarande i det

¹⁷⁰ Något som sätter fingret på ytterligare en svaghet i partnerskapet, nämligen det åländska beroendet av rätt person på rätt plats i den finska statsapparaten.

¹⁷¹ För en redovisning av hur delar av den i samband med pandemin introducerade rikslagstiftningen stod i strid med självstyrelselagens informationskrav, se Ålands lagting (2020a). En sammanställning av tidningen Åland (Nr. 72, 29.03.2021) visade att den finska regeringen (enligt landskapsregeringens uppfattning) brutit mot självstyrelselagen vid hela 22 olika tillfällen under ”pandemiåret” 2020. Jfr här även Jonsson (2021).

¹⁷² Här bör det dock tilläggas att ålänningarna själva inte heller har varit särskilt aktiva när det gäller att pröva möjligheterna till förbättrad åländsk representation inom relevanta delar av det internationella samarbetet. Ett möjligt första tecken på ökade ambitioner när det gäller självstyrelsens internationella synlighet är den ansökan om medlemskap i UNESCO (enligt modell Färöarna) som i april 2021 lämnades in av landskapsregeringen (<https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/protocol/nr01-2021-pleni-u3.pdf>).

internationella samarbetet kring de frågor där man är den behöriga lagstiftaren, eller där samarbetet på annat sätt är särskilt viktigt för Åland.

Det nordiska samarbetet, som ju är undantaget från huvudregeln om åländsk frånvaro från den internationella samarbetsarenan, kastar sitt speciella ljus över begränsningarna i den åländska positionen jämfört med de två andra i samarbetet ingående autonomierna, alltså Färöarna och Grönland. Det var nämligen inte tack vare det goda och nära samspelet med den finska statsmakten som dörrarna till det nordiska samarbetet öppnades för Åland i början av 1970-talet. I själva verket var det ett av Danmark understött krav från Färöarna om medlemskap i samarbetet som banade väg även för det åländska medlemskapet.¹⁷³

¹⁷³ Finland var här initialt avvisande med hänvisning till att samarbetet var förbehållet suveräna stater. Detta tillbakavisades dock av en nordiskt tillsatt utredning, den s.k. Kling-utredningen (Nordiska Rådet 1970), som föreslog att autonomierna skulle beviljas inträde. Först därefter accepterades det åländska medlemskapet (Mattson-Eklund 1998).

9. Den samlade bilden: En enbent självstyrelsemodell

Tiden är nu mogen att återknyta till de i rapportens inledning diskuterade hörnstenarna i den övergripande statliga integrationsregim till vilket en regional autonomi som den åländska *per definition* är kopplad. Som framgår av och närmare redogörs för i rapportens introduktionskapitel är den moderna (national-)staten uppbyggd kring tre typer av övergripande territoriell integration, nämligen:

- Språklig och kommunikationsmässig integration
- Statssuveränitetens integrationseffekter
- Ekonomiska och marknadsmässiga integration

Detta kapitels huvudfrågeställning är om, och i så fall på vilket sätt, den åländska självstyrelsen eliminerar – eller åtminstone begränsar – ur autonomins synvinkel sett oönskade konsekvenser av dessa tre hörnstenar i det integrationstryck som *per definition* åtföljer kopplingen till en traditionellt utformad suverän stat som den finländska.

Självstyrelsens grundbult: Skyddet mot finsk språkintegration

Den åländska självstyrelsens legala och politiska kärna handlar primärt om säkrandet av ögruppens nationella identitet som ett kulturellt och språkligt svenskt område, något som har direkt bäring på den första av de tre ovan nämnda integrationsregimerna i den moderna statsmaktens *modus operandi*. Ambitionen har varit att säkra befolkningens språkidentitet genom bestämmelserna om svenska som det officiella myndighetsspråket inom det åländska territoriet och som undervisningsspråk inom Ålands offentligt finansierade skolväsende.

De ursprungligen internationellt sanktionerade intentionerna om svenska som det inom Ålands gränser dominerande kommunikationsmedlet, har också i allt väsentligt följts upp och konkretiserats i den efterföljande självstyrelselagstiftningen.¹⁷⁴ Det legala skyddet av det svenska språket är med andra ord fortfarande den grundbult på vilken den åländska varianten av territoriell autonomi i allt väsentligt vilar.

Det står således klart att den åländska självstyrelsemodellen till sitt syfte såväl som till sin utformning är inriktad på att motverka det språkliga integrationstryck som statsamhörigheten tenderar att medföra.

Statssuveränitet med vissa begränsningar

Även om de internationella och bilaterala avtalen i anslutning till självstyrelsen tillkomst betonade behovet av att säkra Ålandsöarnas svenska identitet, fastslogs samtidigt också Finlands fulla territoriella suveränitet över ögruppen. Den andra grundförutsättningen för en väl fungerande nationalstatlig integrationsregim, alltså den internationellt erkända och fulla

¹⁷⁴ Enligt gällande självstyrelselag gäller detta även all statlig kommunikation med Åland och åländska myndigheter. På grund av bristande språkresurser bryter dock den finska statsmakten regelbundet mot detta stadgande.

politiska kontrollen över ett på kartan tydligt avgränsat statsterritorium, lämnades därmed i princip oberörd av introduktionen av den åländska självstyrelsen.

När detta väl är sagt, står det ändå klart att autonomin medfört vissa *de facto* begränsningar i den finländska statsmaktens suveräna kontroll av den åländska delen av sitt territorium. Inom de områden där Åland tillämpar sin lagstiftningsbehörighet (dock med de betydande begränsningar som redovisats i denna rapport) saknar statsmakten den fulla legala och politiska kontroll som statssuveräniteten normalt förknippas med. Detta gäller även den militära kontrollen, där ögruppens demilitariserade och neutraliserade status begränsar statens handlingsutrymme beträffande den säkerhetspolitiska hanteringen av det åländska territoriet. Man kan därmed säga att Åland i praktiken är underkastad en mindre vanlig (om än inte unik) form av delad suveränitet,¹⁷⁵ något som inte är helt lätt att förena med den traditionella uppfattningen av innebörden i begreppet (national-)statlig suveränitet.

Det här innebär emellertid inte att Finland abdikerat från sitt överordnade suveränitetsanspråk på den åländska delen av sitt territorium. Ålands behörighet över lagstiftning och politik inom sitt territorium begränsas inte bara av de betydande luckorna i autonomins lagstiftningsbehörighet, utan också av det faktum att Finland som regel har sista ordet gällande tolkningen av gränserna för och innehållet i – liksom den framtida utvecklingen av – självstyrelsens legala och politiska handlingsutrymme.

Den åländska autonomin har med andra ord begränsade skyddseffekter med avseende på den andra centrala faktorn i det territoriella integrationstryck som den finländska statstillhörigheten genererar, alltså den överordnade politiska suveräniteten över Åland.

Ett ekonomiskt integrerat statsterritorium

Åland är, med något enstaka undantag, underkastat samma statliga lagstiftning och regelverk gällande ögruppens ekonomi och näringsliv som övriga delar av det finländska statsterritoriet. Bolags-, bank- och försäkringslagstiftningen; avtals- och arbetsmarknadslagstiftningen; regelverken för tekniska standarder; yrkescertifieringar; import- och exportregler samt, inte minst, den statliga beskattningen av ålänningarna och deras företag faller sålunda i allt väsentligt utanför självstyrelsens behörighet.

Den tredje hörnstenen i en framgångsrik territorialstatlig integrationspolitik – etablering och upprätthållande av en i förhållande till omvärlden (utlandet) avgränsad nationell (inhemsk) ekonomi och arbetsmarknad – har därmed kunnat hållas kvar i statens händer, i stort sett oberoende av självstyrelsens existens och lagstiftningsbehörighet i övrigt. Riksgränsens främsta roll i ekonomiskt hänseende, d.v.s. att främja nationell ekonomisk och

¹⁷⁵ Alla mer kvalificerade autonomier (och statsfederationer) innebär i praktiken någon form av delad (eller överlappande) territoriell suveränitet. Dagens EU är en ovanligt ambitiös form av delad suveränitet. De senaste årens konfliktfyllda EU-utveckling, där medlemsstaterna allt mer tenderar att sätta sina egna nationella intressen främst, visar hur politiskt svårhanterlig den här typen av delad suveränitet kan vara. Jfr här även Lindström (2019).

marknadsmässig integration framom gränsöverskridande interaktion, gäller med andra ord i allt väsentligt även för den åländska delen av det finska statsterritoriet.

Statlig ekonomisk integration vs. åländskt språkskydd

Frågan är då vilka konsekvenser den åländska autonomimodellens starka fokus på skyddet mot den första av de tre överordnade statliga integrationsregimerna, alltså språkfrågan, fått. Svaret är att kombinationen av starkt språkskydd och saknad behörighet över merparten av den (statliga) lagstiftningen och de offentliga regelverk som avgör det åländska näringslivets grundläggande verksamhetsförutsättningar fått högst betydande konsekvenser. Den sannolikt allvarligaste av dessa är den växande klyftan mellan befolkningens språkliga och kulturella identitet och näringslivets kompetensbehov. Den åländska populärkulturen vänder idag i stor utsträckning Finland och det finska språkområdet ryggen. Istället är det svenska trender, officiella (TV/radio, populärpress) och sociala medier (internet) och kulturella mönster som dominerar ålänningarnas vardag. Genomsnittsålänningens kunskap om finländsk kultur, politik och – inte minst – förmåga att kommunicera på finska är i bästa fall yttlig, i sämsta fall obefintlig.

Vid första påseende verkar det alltså som att självstyrelsens prioritering av säkringen av befolkningens svenska språk och kultur lett till det ursprungligen önskade resultatet. Men samtidigt har det – som en följd av självstyrelsens brister med avseende på de två övriga typerna av statlig integration – skett en i det närmaste motsatt utveckling beträffande vad som skulle kunna kallas ålänningarnas "levebrödspositioner". Orienteringen av Ålands näringsliv, och därmed också den åländska samhällsekonomin som helhet, mot den riksfinska ekonomin och marknaden är nämligen ett idag påtagligt faktum.¹⁷⁶ Det här har lett till en situation där den åländska ungdomen i huvudsak prioriterar svensk högre utbildning och därmed skaffar sig sin akademiska och yrkesmässiga kompetens i Sverige – samtidigt som näringslivet genom sin starka integration med Finlands ekonomiska territorium snarare efterfrågar kunskaper i relevant finländsk lagstiftning och god kännedom om marknaden i Finland. Detta har i sin tur medfört växande krav på förmåga att obehindrat kommunicera med riksmyndigheter, organisationer och företag på finska, något som, trots landets officiellt tvåspråkiga status, numera i praktiken är ett måste i kontakterna med finländska partners; ett kvalifikationskrav som den i Sverige (och andra delar av världen utanför Finland) utbildade åländska arbetskraften sällan uppfyller.¹⁷⁷

Resultatet har blivit att den i Sverige till stora delar utbildade åländska ungdomen går miste om möjligheterna att på hemmaplan få de jobb som motsvarar deras utbildning och kvalifikationsnivå. De har istället ersatts av arbetskraft från Finland med goda, eller

¹⁷⁶ En av Ålands statistik- och utredningsbyrå genomförd djupanalys av den åländska ekonomins omvärldskopplingar efter EU-medlemskapet visade att "EU-integrationen inte har inneburit att det åländska näringslivet minskat sitt handelsutbyte med det övriga Finland. Tvärtom stärktes integrationen med den finländska ekonomin [...]" (ÅSUB 2009a, s. 12).

¹⁷⁷ En intervjuundersökning omfattande i stort sett samtliga större privata företag på Åland 2008 gav vid handen att goda kunskaper i finska och kännedom om den finska marknaden var en av de absolut viktigaste meriteringsfaktorerna vid rekrytering av ledande personal inom näringslivet (ÅSUB, 2008b).

åtminstone bättre, kunskaper i finska och för det åländska näringslivet viktig kännedom om och kontakter till övriga delar av Finland.¹⁷⁸ Åland har därmed – trots sin självstyrelse med fokus på kultur- och språkskydd – blivit allt mer beroende av den sociala, yrkesmässiga och språkliga kompetens som krävs av det finländska storsamhället.

Kultur- och språkautonomins begränsningar

Vi har nu kommit till den punkt i framställningen där det är möjligt att fastställa den åländska autonomins faktiska legala och politiska position inom det finska statsterritoriet. Bilden som träder fram är tudelad. Sedd ur strikt konstitutionell och folkrättslig synpunkt står autonomin stark, men om man ser till dess konkreta innehåll blir bilden en annan. Här framträder en självstyrelsemodell som i praktiken kan karaktäriseras som en form av utvidgad territoriell kultur- och språkautonomi vars gränser och utvecklingspotential i stor utsträckning bestäms av den finska statsmaktens legala och politiska prioriteringar. Detta är också bakgrunden till den i kapitel 7 påtalade paradoxen att Ålands självstyrelse – även i jämförelse med en del andra liknande europeiska autonomier – tenderar att leverera betydligt mindre *de facto* eget handlingsutrymme än vad den *de jure* utlovar.

De politiska och legala restriktioner den åländska autonomimodellen visat sig innehålla har många orsaker – inklusive det svagt utvecklade statliga partnerskapet – något som diskuterats och belysts på flera olika sätt tidigare i denna rapport. Den huvudsakliga orsaken till begränsningarna i den åländska modellen torde dock vara självstyrelsens över lag svaga ställning och begränsade handlingsutrymme utanför språk- och kultursektorn. En försvårande, om än inte avgörande, faktor är här också den tendens till ”minimalistisk” tolkning av självstyrelsens innehåll och gränser som statssuveräniteteten över det åländska territoriet möjliggjort.

Den övergripande slutsatsen är därmed att självstyrelsens strukturellt sett största brist är dess ensidiga språkfokus i kombination med bristande behörighet inom ett flertal för samhällsutvecklingen i övrigt viktiga rätts- och politikområden; och då inte minst den för samhällsutvecklingen så centrala regleringen av de mer grundläggande förutsättningarna för ekonomi, handel och arbetsmarknad. I praktiken har utvecklingen visat att de begränsade legala behörigheterna och egna handlingsutrymmet inom de sistnämnda politikområdena på sikt även riskerar att underminera kärnan i den hittillsvarande åländska självstyresmodellen, alltså säkringen av ögruppens svenska kultur- och språkidentitet.

En nära till hands liggande kommentar är här att den, när det kommer till kritan, rätt så enbenta åländska (språk-)autonomin fortfarande i alltför hög grad präglas av arvet från sin tillkomsthistoria. De nya stater och självstyrda territorier som tillsammans med Åland

¹⁷⁸ I genomsnitt var tredje på Åland född person i varje årskull från 1951 till 1990 (de under senare decennier mest yrkesaktiva åldrarna) har idag lämnat Åland och ersatts med inflyttare, i huvudsak (tvåspråkiga) personer från Finland. I flera åldersgrupper har upp emot 50 procent av de infödda flyttat bort, i huvudsak till Sverige. Av de som under millenniets första decennium (2000-2010) tog studentexamen (Åland Lyceum) fanns tio år senare bara drygt hälften kvar, resten var bosatta utanför Åland, företrädesvis i Sverige. Se ÅSUB (2021) samt officiell statistik på webben: www.asub.ax/files/attachments/page/be52_personer_fodda_1951-2017_efter_arsklass_bostadsort_och_fodelseort.xlsx.

skapades i efterdyningarna av det första världskriget kom till i en internationell förhandlingsmiljö där skyddet av de nationella minoritetsspråken dominerade såväl de politiska diskussionerna som de territoriella lösningar som dessa resulterade i¹⁷⁹ – vilket utformningen av den i denna internationella kontext skapade åländska autonomimodellen ju också tydligt visar. Som framgår av rapportens inledningskapitel är språkfrågan i och för sig fortfarande en central nationell identitetsfaktor, men som våra referensautonomier visar kräver en till dagens värld anpassad autonomi ett betydligt bredare upplägg än ett den typ kulturellt minoritetsskydd som den åländska självstyrelsen fortfarande präglas av.

Avslutande reflexion

Slutsatserna ovan överensstämmer inte i alla avseenden med de positiva omdömen om den åländska autonomins styrka vilka ofta framkommer i såväl forskningen om Åland som i den allmänna debatten. Det här betyder emellertid inte att någon av de två till synes rätt så olika slutsatserna nödvändigtvis måste vare felaktig. Vilka slutsatser som dras om det åländska självstyrets faktiska styrka är nämligen starkt beroende av vilka utgångspunkter, referensramar och frågeställningar som utvärderarna har.

Om utgångspunkten och de huvudsakliga frågeställningarna gäller autonomins internationella bakgrund och konstitutionella förankring inom staten Finland tenderar sålunda resultaten att bekräfta uppfattningen om den starka åländska självstyrelsen. Med hänsyn till de frågeställningar ett sådant fokus på de konstitutionella grunderna och förutsättningarna ger, är detta en fullt rimlig och sakligt sett försvarbar slutsats.

Om man vidgar perspektivet i bedömningen till att även gälla autonomins styrka med avseende på sitt faktiska handlingsutrymme blir, vilket framgått ovan, bilden en annan. Självstyrelsen framstår då som betydligt svagare och mer sårbar, även i detta fall en rätt så rimlig slutsats. Om man därtill – som gjorts i denna rapport – frigör sig från den etablerade finländska/åländska ”tanke-boxen” om vad en autonomi som den åländska kan/bör omfatta och jämför självstyrets omfattning och kvalité med vad som faktiskt visat sig vara möjligt att uppnå hos en del andra autonomier i dagens Europa, framstår svagheter i den åländska modellen i än tydligare dager.

Två slutsatser kan dras av detta. Den första och mest uppenbara är att de olika bedömningarna av självstyrelsens styrka och hållbarhet ska ses som kompletterande och därför inte heller nödvändigtvis motstridiga. De studier som genom åren gjorts av den åländska självstyrelsens konstitutionella status och folkrättsliga bakgrund bidrar med värdefulla juridiska analyser och kompetenta bedömningar av självstyrelsens legala och konstitutionella position. Motsvarande granskning med fokus på autonomins faktiska handlingsutrymme i förhållande till den finska statsmakten kompletterar och modifierar dessa resultat på ett sätt som inte minskar värdet i de mer juridiskt och konstitutionellt inriktade analyserna.

Den andra slutsatsen är att en realistisk bedömning av den åländska självstyrelsens utvecklingsförutsättningar i dagens nationella och internationella omgivning förutsätter ett

¹⁷⁹ För en initierad och med konkreta exempel understöd beskrivning av den här internationella förhandlingsmiljön vid tiden för den åländska självstyrelsens tillkomst, se Weitz (2019).

helhetsperspektiv som bygger på båda ovan diskuterade typer av kunskapsinhämtning. Detta gäller inte minst om man vill använda resultaten som underlag för mer konkreta och handlingsinriktade policyrekommendationer, något vi återkommer till rapportens nästa och avslutande kapitel.

10. Slutsatser och rekommendationer

Det huvudsakliga syftet med, och den ursprungliga ambitioner bakom, det åländska självstyret var att säkra befolkningens svenska språk och kulturella identitet. För att säkerställa detta erbjöds Åland av Finland och NF ett så stort självbestämmande och eget handlingsutrymme som möjligt, dock utan att det skulle gå så långt som till bildandet av en egen stat.

Den här rapporten har visat att självstyrelsens behörighetsmässiga tyngdpunkt fortfarande ligger i skyddet av det svenska språket. Det är därför inte motiverat att sätta huvudfokus på språkfrågorna i en politik som syftar till att utveckla och modernisera den dagens autonomimodell. Det är nämligen inte det formella skyddet av språket som sådant som är det största problemet (i rådande självstyrelselag), utan snarare den bristande behörigheten över de legala och politiska redskap som krävs för att säkra att självstyrelselagens språkstadganden faktiskt får önskad effekt.

Vad Åland behöver är sålunda en reform med avseende på behörigheten över de rätts- och politikområden som avgör verkningsgraden hos stadgandena i självstyrelselagen om svenskan som ögruppens myndighetsspråk och dominerande kommunikationsmedel. En reform med fokus på de begränsade, inte sällan helt saknade, behörigheterna utanför kultur- och språkområdet skulle därtill också bidra till att uppfylla de ursprungliga löften om att även i övrigt säkra vidast möjliga åländska handlingsutrymme inom ramen för den finländska statsgemenskapen.

Den helhetsbild av självstyrelsens status som vuxit fram vid arbetet med denna rapport tydliggör även behovet att flytta autonomins tyngdpunkt från re-aktivt bevakande av *status quo* till en mera pro-aktivt inriktad vidareutveckling av det egna legala och politiska handlingsutrymmet – en utveckling mot den typ av behörighetsmässigt betydligt bredare självstyresmodeller som vi sett hos flera av rapportens europeiska referensautonomier.

För den initierade är det här knappast någon ny insikt. I själva verket var detta en av huvudtankarna bakom det förslag till genomgripande reform av självstyrelselagen som lanserade från åländsk sida för nu mera än tio år sedan. Resultatet har dock varit magert. De viktigaste förnyelseambitioner har fått läggas åt sidan för en betydligt mer blygsam reform, i huvudsak beroende på de statliga prioriteringarnas dominans i beredningsprocessen och behovet av ett slutligt godkännande i den finländska riksdagen. Vi återkommer till implikationerna av detta senare i kapitlet.

Ingen autonomiutveckling utan stödjande statligt partnerskap

Det misslyckade initiativet till en mer genomgripande självstyrelselagsrevision sätter fingret på en av de absolut viktigaste förutsättningarna för en framtida modernisering av självstyret, nämligen ett väl fungerande bilateralt partnerskap med statsmakten.¹⁸⁰ Utan den typ av stödjande – och i förhållande till självstyrelsens önskemål över lag flexibla – statsmakt som vi

¹⁸⁰ Det kan här vara värt att notera att redan Tulenheimokommittén i sin utredning inför tillkomsten av den första 1921 års självstyrelselag pekade på den avgörande betydelsen av ett förtroendefullt politiskt partnerskap mellan autonomi och statsmakt. Se kapitel 4, sid. 27.

i denna rapport sett hos flera av våra referensautonomier förblir vägen till en behörighetsmässigt mer ansvarstagande autonomi precis så svårframkomlig som det senaste åländska försöket till modernisering av självstyret visat.

Det asymmetriska partnerskapsarrangemanget med betydande brister i informationsutbytet och en ensidig behörighetskontroll som primärt utgår från statliga prioriteringar och behov, behöver ersättas med ett mera jämställt partnerskap mellan autonomi och statsmakt. Inom ramen för nu gällande självstyrelselag, och den praxis som den åländska autonomimodellen i övrigt skapat, är detta knappast möjligt. Det här utesluter i och för sig inte ett utrymme för viktiga förbättringar, t.ex. gällande informationsutbyte och ett från båda håll mera aktivt partnerskap.

Problemet är att detta inte räcker. Erfarenheterna från jämförbara territoriella autonomier i Norden och Europa visar nämligen att grundförutsättningen för ett i praktiken mera jämställt partnerskap är en tydlig – och i respektive självstyrelselag och/eller konstitution säkrad – bilateral (avtalsreglerad) struktur i samarbetet mellan autonomi och stat. Våra referensautonomier indikerar därtill att det finns en stark koppling mellan graden av eget handlingsutrymme på den internationella arenan och kvaliteten hos partnerskapet i övrigt. Den danska hanteringen av Grönlands representation i EU-parlamentet är här belysande. Till skillnad från fallet Åland innehade sålunda Grönland – under den period som man tillsammans med Danmark ingick i Unionen – en av de danska platserna i Europaparlamentet.¹⁸¹

Två typer av rekommendationer

Det av staten dominerade partnerskapet betyder emellertid inte att självstyrelsen helt skulle sakna ett eget handlingsutrymme. Man har ju trots allt genom olika initiativ – främst i samband med de två hittillsvarande större självstyrelselagsrevisionerna (jfr kapitel 4 och 5 ovan) – kunnat åtgärda en del av bristerna i den ursprungliga modellen. Men den allmänna bilden är att självstyrelsen haft låg profil när det gäller att använda sig av de olika möjligheter som ändå finns till ett mera aktivt ifrågasättande av konsekvenserna av behörighetsproblemen. Politiken har istället präglats av efterhandsreaktioner på de åtgärder och den rikslagstiftning som man ansett strida mot självstyrelsens syften, snarare än en mera offensiv och pro-aktiv politik för att säkra och/eller vidga det egna handlingsutrymmet.

Den åländska passiviteten har sannolikt bidragit till att gällande självstyrelselag, trots sina begränsningar, innehåller en del outnyttjade möjligheter till förbättringar av den åländska positionen; inom Finland såväl som internationellt. Flera tänkbara förklaringar till de i detta avseende över lag svaga åländska insatserna kan säkert anföras (brist på resurser, kunskap och kompetens; prioritering av andra politiska mål; svagt väljarstöd för ökat självbestämmande etc) men detta är en frågeställning som ligger utanför rapportens ramar.

Även om det egna åländska bidraget till de svagheter och problem som präglar dagens självstyrelsevardag således inte ska förbises, är det ändå det stora behovet av en genomgripande självstyrelselagsreform som är denna rapports viktigaste slutsats. Dessvärre,

¹⁸¹ Som ett ”vanligt” amt i Danmark blev Grönland en del av EU i samband med Danmarks inträde 1973. När Grönland erhöll en med Färöarna liknande autonomi 1979 erbjöd Danmark en av sina platser i de då nyinrättade Europaparlamentet till Grönland.

med tanke på behandlingen av det senaste större reforminitiativet, torde möjligheterna till en mer påtaglig förstärkning av självstyrelsens partnerskapsställning och behörighet för närvarande vara begränsade, åtminstone i överskådlig nutid.

Av detta skäl fokuseras i det följande på den typ av åtgärder vilka – inom ramen för gällande självstyrelselag – genom ett pro-aktivt och offensivt åländskt agerande skulle kunna bidra till en förbättring av självstyrelsens partnerskapsposition och handlingsutrymme. Därefter, med utgångspunkt i innehållet i det ursprungliga åländska förslaget till förnyad självstyrelselag från 2010, lyfter vi fram och kommenterar de viktigaste ingredienserna i en sådan framtida mer genomgripande reform av autonomins behörighet och sätt att samspela med den finländska statsmakten.

Åtgärder inom ramen för gällande självstyrelselag

Förslagen nedan gör inte anspråk på att vara en fullständig lista på vad som kan göras inom ramen för gällande självstyrelselag. Rekommendationerna är inte heller rangordnade enligt någon mer systematisk prioriteringsmodell, vare sig ur självstyrelsepolitisk eller ekonomisk synvinkel (detta är politikens ansvar, inte forskningens). Syftet är här snarast att indikera vilken typ av åtgärder som bör prövas om Åland på ett mera offensivt och pro-aktivt sätt går in för att stärka självstyrelsens position och handlingsutrymme.

- *Partnerskapet Mariehamn-Helsingfors*

En av rapportens viktigaste slutsatser är att partnerskapet med statsmakten behöver stärkas på alla nivåer. Åland skulle här kunna ta initiativ till ett hög-nivå samarbete mellan Finlands president och det åländska lagtingets talman. Presidenten har en unik roll i självstyrelsesystemet som väl motiverar, egentligen förpliktar till, en löpande kontakt mellan talmannen och presidenten. Liknande relationer behöver också skapas vidare ner i förvaltningen; förvaltningschef–statssekreterare, avdelningschef–kanslichef o.s.v. De åländska aktörerna skulle härigenom få ökade möjligheter att bli mera pro-aktiva och mindre reaktiva i det nödvändiga samspelet med statsmakten och dess företrädare.

Ett annat i sammanhanget relevant förslag är att inrätta ett särskilt "Ålandskontor" inom statsrådet eller vid justitieministeriet där frågor som berör Åland i ett tidigt skede kunde ges en kvalificerad juridisk granskning och den åländska positionen klargöras. En sådan tjänst bör besättas efter samråd med landskapsregeringen och hierarkiskt stå nära aktuell minister eller statssekreterare.

Inom utrikesministeriet finns redan en informell grupp som marknadsför Ålandsexemplet som en lösning på territoriella konflikter i världen. Uppdraget kunde utvecklas att även omfatta en uppföljning av hur de åländska nationalitetsgarantierna fungerat i praktiken och att föreslå förbättringar.

- *B-listans möjligheter*

I nuvarande självstyrelselag finns en s.k. B-lista med sex rättsområden som kan övertas genom enkelt lagstiftningsförfarande. Dessa är folkbokföring, handels-, förenings- och

fartygsregister, arbetspensionsskydd för kommunalt anställda, alkohollagstiftning, bank- och kreditväsendet samt arbetsavtal.

De här behörighetsområdena var aktuella för Åland och det åländska näringslivet på 1980-talet. De ansågs också vara någorlunda acceptabla för Finland att lämna över till Åland då lagen bereddes. Ingen av listans möjliga behörighetsöverföringar har dock hittills utnyttjats, en åländsk passivitet som knappast kan anses ha gynnat självstyrelsens utveckling. I väntan på en mer genomgripande förnyelse av självstyrelselagen bör den nu 40 år gamla B-listan tas upp till förnyad prövning, dock utgående från dagens behov och möjligheter.

- *Behörigheten och lagkontrollen*

Under de 100 år självstyrelsen verkat är det lagstiftningsbehörigheten i kombination med lagkontrollen som haft de mest begränsande effekterna på självstyrets omfattning och utveckling. Särskilt under de första decennierna inskränktes behörigheten genom lagkontrollen. Men även under de senaste decennierna – efter nya grundlagens tillkomst – ser vi liknande tendenser, om än i mindre omfattning.

Inom ramen för gällande självstyrelselag och lagkontrollspraxis torde en av de viktigaste åtgärderna i syfte att motverka tendensen till "behörighetserodering" vara att komma bort från den nu så vanligt förekommande åländska blankettlagstiftningen. Åland bör därför så långt som möjligt avveckla kopieringen av motsvarande finsk lagstiftning inom sina egna behörighetsområden. Lagtinget bör därtill även aktivt ifrågasätta/utmana de rättsområden som genom etablerad praxis och HD-beslut definierats som riksbehörigheter, men som i förlängningen visat sig urholka det åländska språkskyddet eller någon annan del av lagtingets behörigheter.

Lagtinget bör även på ett tydligare sätt än hittills hävda att syftet med självstyrelsen och Finlands åtaganden mot det internationella samhället i praktiken förutsätter en friare tolkning av självstyrelselagen i lagkontrollen än vad som hittills varit fallet.

- *Den internationella närvaron och EU-samarbetet*

I avvaktan på en ändring av självstyrelselagen som skulle ge Åland möjligheter att – i likhet med Färöarna och Grönland – i ökad utsträckning agera i eget namn på den internationella arenan, bör lagtinget stärka sin närvaro i framför allt Stockholm och Bryssel.

När det gäller Bryssel och EU-positionen bör man om möjligt, med stöd av exempel från övriga europeiska och nordiska autonomier, öka sin medverkan i beredningsarbetet i kommissionen och övriga relevanta organ. Möjligheten att ge den åländska specialmedarbetaren i Bryssel någon form av den ambassadörstatus bör även prövas.

Självstyrelsen måste tydligare hävda sin roll i den finländska EU-beredningen, inte minst vid bevakningen av hur den åländska behörigheten materialiseras i EU-direktiv

för att därefter transformeras i åländsk lagstiftning. Då beredningen i allt väsentligt sker på finska, vilket gör att stadgandena om Ålands rätt att delta i praktiken inte alltid går att tillämpa, bör Åland i ökad utsträckning använda sig av Sveriges underlagsmaterial i beredningen av samma EU-direktiv. Landskapsregering och lagting kunde därtill också utmana lagkontrollens nuvarande tolkning att EU-lagstiftningens transformeringar till nationell lagstiftning som en "utrikesfråga". Man bör istället hävda att det är fråga om intern lagstiftning, vilket mycket väl också går att göra med stöd av EU-accessionsavtalet.

Vad gäller övrigt internationellt samarbete och internationella fördragsförhandlingar finns det även en del outnyttjade möjligheter att öka Ålands engagemang och synlighet inom ramen för gällande självstyrelselag. En möjlighet skulle här kunna vara att skapa en rutin med fortlöpande uppdatering från det finska utrikesministeriet över pågående förhandlingar där det även görs en särskild anteckning om Åland i respektive protokoll om fördragen rör autonomins behörighet. Förfarandet som tillämpades vid EU-anslutningen är här ett gott exempel. I sista hand kan lagtinget även utnyttja möjligheten att säga nej till internationella fördrag om det finns sakliga skäl för att ett samtycke kan binda upp ett framtida lagting på ett oönskat sätt.

Åland och självstyrelsen skulle slutligen också ha mycket att vinna på att, ännu en gång med hänvisning till de nordiska systemautonomierna, höja sin internationella synlighet genom ökat deltagande i den typ av internationella samarbetsorgan som inte är förbehållna suveräna stater (WHO, UNESCO, FIFA och liknande).

- *Språkproblemet*

Som påpekats ovan är den nationella beredningen av EU-lagstiftningen upplagd så att de åländska tjänstemännen i praktiken måste kunna finska för att aktivt kunna delta i Finlands beredning av EU-lagstiftningen. För att reducera detta problem kunde förfaras som beskrivs i punkten ovan.

Ett annat problem är att flera yrkesbehörigheter definierats efter examina avlagda i Finland vilket gjort de flesta åländska studeranden obehöriga efter avlagd examen i Sverige eller någon annanstans (utanför Finland). För att reducera detta problem skulle lagtinget kunna lagstifta om nordiska eller svenskspråkiga examens- och yrkesbehörigheter, samt behandla EU-direktivets "nationella behörigheter" som lagstiftning inom den åländska jurisdiktionen.

Detta skulle också underlätta för åländska studeranden i Sverige och Norden att flytta hem och banden till det svenska kulturområdet därmed stärkas, vilket ju är ett av nationalitetsgarantiernas huvudsyften. Här skulle lagtinget kunna påkalla förhandlingar via presidenten om ett bilateralt avtal mellan Åland och Sverige gällande utbildning på svenska med stöd av Ålandsöverenskommelsen, med Finland som garanterar nationellt godkännande då det inom rådande självstyrelselag är riksbehörighet.

I de fall där språkfrågan inte kan lösas genom samarbetet med Sverige kan lagtinget, med hänvisning till gällande självstyrelselag, anhålla om extra statligt stöd för att täcka de kostnader som föranleds av att säkra det svenska språket enligt självstyrelsens ursprungliga syfte.

- *Kompetenshöjning*

Det krävs en omfattande och bred kompetens för att upprätthålla och utveckla självstyrelsen, dels på det allmänna planet inom förvaltningen och dels kvalificerad specialistkompetens inom folkrätt och internationella relationer. Den åländska lagberedningen har en viktig roll när det gäller att i lagframställningar kunna motivera och utmana inom riksdagen och statsförvaltningen etablerade definitioner av rättsområden som i praktiken motverkar självstyrelselagens syfte. Detta gäller även, om än i varierande utsträckning, hela den övriga självstyrelseförvaltningen.

Ett förslag i syfte att stärka den åländska kompetensen skulle här kunna vara att komplettera Ålands Fredsinstituts forskning och informationsverksamhet kring Ålands internationella status i ett freds- och konfliktperspektiv med en ökad satsning på forskning kring det åländska självbestämmandets legala och politiska utvecklingsförutsättningar. Ett alternativ skulle här kunna vara att inom ramen för Högskolan på Åland bygga upp ett internationellt kompetenscenter för autonomiutveckling med ett kontinuerligt kunskapsutbyte med andra autonomier. En sådan centrumbildning kunde med fördel också erbjuda tilläggsutbildning för tjänstemän och politiker inom åländsk lagstiftning och förvaltning.

Åtgärder som förutsätter en förnyelse av självstyrelselagen

För att skapa det legala och politiska handlingsutrymme som krävs för att på sikt uppnå ambitionerna bakom självstyrelsens tillkomst (språksäkring och största möjliga självbestämmande) krävs emellertid en mer grundläggande revidering av hela det åländska autonomiupplägget – en strukturell förnyelse av självstyrets utvecklingsförutsättningar där rapportens lärdomar från liknande autonomiarrangemang i Norden och Europa med fördel kan utnyttjas.

Som framgått tidigare i denna rapport har en politisk process i syfte att åstadkomma en sådan mer grundläggande reform av gällande självstyrelselag nu pågått i över ett decennium. Arbetet initierades av två åländska parlamentariska kommittéer vars reformförslag avrapporterades 2010 respektive 2013.¹⁸² Det mest betydelsefulla inslaget i reformförslaget var, enligt mall från de danska systerautonomierna, att (åter-)introducera residualprincipen i behörighetsfördelningen, d.v.s. att samtliga rättsområden – förutom ett begränsat antal statliga suveränitetsprerogativ – skulle bli möjliga att utan ändring i självstyrelselagen överföras till åländsk behörighet. Merparten av reformförslagen avvisades dock av statsmaktens representanter i den efterföljande politiska processen.¹⁸³

¹⁸² Se Ålands landskapsregering (2010; 2013)

¹⁸³ Någon enighet om hur reformarbetet ska slutföras har i skrivande stund (april 2021) inte nåtts.

Om reformen hade kunnat genomföras med beaktande av de viktigaste åländska önskemålen skulle många av de problem som identifierats i denna rapport, om inte helt försvinna, så i alla fall väsentligt reduceras. Nedanstående rekommendationer följer därför i allt väsentligt de förslag som lagts fram av de två ovan nämnda åländska kommittéerna. Fokus ligger på de mer övergripande och principiellt inriktade delarna av de åländska förslagen. Med undantag för förslaget om förstärkt roll för Ålandsdelegationen – en rekommendation som inte i nedan föreslagna utformning har sin direkta motsvarighet hos de två kommittéerna – presenteras inledningsvis (under varje enskilt åtgärdsområde) huvudinnehållet i de ursprungliga åländska förslagen.

- *Tydligare förhållande mellan självstyrelselag och grundlag*

De åländska kommitté-önskemålen kan här sammanfattas i ett krav på tydliga skrivningar i grundlagen och/eller självstyrelselagen om att inga ändringar av grundlagen kan tillämpas på Åland innan lagtinget godkänt dessa. Detta är en rekommendation som också har ett starkt stöd i rapportens resultat gällande de olika problem och begränsningar i självstyrelsens behörigheter som introduktionen av den nya finländska grundlagen medfört.

- *Ny princip för behörighetsfördelningen*

Det åländska reformförslaget innebär här en återgång till den första självstyrelselagens residualprincip där endast kärnområdena för Finlands statssuveränitet är listade i självstyrelselagen. Alla andra lagstiftnings- och rättsområden ska kunna överföras till lagtinget genom ett förenklat förfarande där endast tidpunkt och förfarande skall vara föremål för förhandlingar.

En i denna rapport påtalad negativ effekt av den begränsade åländska behörigheten (som skulle kunna reduceras med hjälp av det ökade handlingsutrymme som det åländska kommittéförslaget ger) är också de många blandade behörigheterna. Förutom att dessa bidrar till problemet med det växande antalet ”blankettlagar”, ger de också upphov till en rättsosäkerhet som drabbar den enskilda medborgaren såväl som lagtillämparen: Gäller det som står i åländska lagen eller är det finska lagen som gäller och i så fall vilken version?

I detta sammanhang bör även nämnas att rapportens jämförande internationella autonomianalyser visar att de självstyrda territorier som har den bredaste behörigheten tenderar att ha färre konfliktytor med ”moderstaten”, och som följd härav också ofta ett relativt konfliktfritt och välfungerande statligt partnerskap.

- *Ökad internationell behörighet*

En utökad traktatsrättslig behörighet ses i de åländska kommittébetänkandena som nödvändig för att i längden kunna upprätthålla Ålands internationella nationalitetsgarantier. Självstyrelsen bör därför ges ett sådant inflytande i

beredningen av mellanstatliga avtal att det förhindrar en oönskad urholkning av självstyrelselagen.

Man påtalar också problemen med självstyrelsens svaga ställning i implementeringen av EU-lagstiftningen. Trots stadgandena i den rådande självstyrelselagen, har autonomin små möjligheter att påverka beredningen av EU-lagstiftning inom lagtingets behörighetsområden. Enligt de åländska parlamentarikerna behöver detta demokratiläckage åtgärdas, liksom att även en plats för Åland i EU-parlamentet säkras.

Här kan även noteras att en ändring av självstyrelselagen som skulle ge Åland någon form av delegerad/begränsad traktaträtt med fördel skulle kunna användas i förhållande till Sverige vad gäller utbildning, kultur och handelsutbyte.

- *Skattebehörighet och eget ekonomiskt handlingsutrymme*

Båda de åländska kommittéerna konstaterar att den ursprungliga avsikten var att de skatteformer som föll inom landskapets behörighet skulle vara tillräckliga för att täcka kostnaderna för självstyrelsen. De anser därför att landskapets nuvarande skattebehörighet bör utvecklas så att denna ursprungliga avsikt fullt ut återupprättas.

Skattebehörigheten är i praktiken nära sammanhängande med civil-, arbets- och bolagsrätten. Tillsammans med ökad skattebehörighet ger dessa rättsområden de nödvändiga förutsättningarna för en utveckling av autonomin enligt den ursprungliga ambitionen om "största möjliga självstyrelse", samtidigt som det också ökar möjligheterna att långsiktigt säkra svenska som det dominerande språket inom näringslivet.

- *Förbättrade språk- och nationalitetsgarantier*

I de åländska förslagen till ny självstyrelselagsreform påpekas att bristerna i Finlands förmåga att uppfylla kravet på svenskspråkig service i sig är ett tillräckligt motiv för ökad behörighet. Den språkliga servicen är kärnan i den internationella överenskommelsen om Ålands statstillhörighet och förutsätts därför fungera i alla lägen.

Som framgår av föreliggande rapport urholkar de territoriella integrationstendenser som i varierande grad präglar alla moderna statsbildningar på sikt de åländska nationalitetsgarantierna, och i praktiken också självstyrets faktiska egna handlingsutrymme. Sett i ett längre tidsperspektiv motverkas detta effektivast genom ökad åländsk behörighet inom för samhällsbyggandet centrala rätts- och politikområden.

Med hänvisning till resultaten i denna studie, kan härutöver också rekommenderas att självstyrelselagen förtydligas med avseende på språkskyddet så att inga lagar, förordningar, myndighetsbeslut eller bindande kollektivavtal gäller inom Åland om de inte finns på svenska.

- *Jämställd lagkontroll*

Här föreslås från de åländska parlamentarikernas sida en mer symmetrisk upplagd lagkontroll där rikets president kan begära in utlåtande av Ålandsdelegationen även över en riksdagslags förenlighet med självstyrelselagen innan presidenten stadfäster riksdagslagen.

Med tanke på den i rapporten påtalade asymmetrin i lagkontrollen, borde det snarare vara en uppgift för Högsta domstolen att på samma sätt som man gör med den åländska lagstiftningen kontrollera att rikslagstiftningen inte överträder sin behörighet. Att självstyrelsens syften är den primära rättskällan vid lagkontrollen bör därtill skrivas in i självstyrelselagen som tolkningsanvisningar för HD. På så sätt skulle självstyrelsen tolkas självständigt utgående från sina egna förutsättningar och syften.

- *Ökad roll för Ålandsdelegationen*

Den partssammansatta Ålandsdelegationen borde kunna ges en mer omfattande roll, och därigenom öka förtroendet mellan parterna i relationen Åland–Finland, både i lagstiftningsfrågor och då särskilt i de förvaltningskonflikter som ofta uppstår på grund av de blandade behörigheterna.

I det åländska reformförslaget om förenklat förfarande vid överförande av rättsområden till Åland (residualprincipen) kunde Ålandsdelegationen vara det organ som bedömer behovet av samordning mellan riksdags- och lagtingslagar och också kunna föreslå konkreta ändringar. Men även i andra sammanhang kan ett jämbördigt sammansatt skiljeorgan förebygga konflikter och bygga ett långsiktigt förtroende. Bland de autonomier som rapportens jämförande analyser bygger på är Sydtyrolen ett bra exempel med sin väl fungerande bilateralt sammansatta lagstiftningskommission.

Slutord: Från självstyrelse till självförvaltning?

Föreliggande rapports övergripande slutsats är att den åländska autonomin är i stort behov av en grundläggande reform. Risker är annars att självstyrelsen stagnerar och fjärrar sig allt mer från sina ursprungliga syften om språksäkring och största möjliga egna handlingsutrymme.

Det finns inga givna eller internationellt vedertagna normer för vad som ska räknas som en fullt utvecklad regional autonomi. De i samband med detta forskningsprojekt gjorda jämförande internationella analyserna indikerar dock att Åland har en bit kvar innan man når Finlands ursprungliga utfästelse om ett åländsk självbestämmande som är så långtgående som möjligt utan att passera gränsen till en egen statsbildning. När det gäller språksäkringen står sig självstyrelse däremot starkare; skyddet av det svenska språket är fortfarande en central del i gällande självstyrelselag.

Problemet är emellertid att det i det praktiska livet finns ett samband mellan självbestämmandets omfattning i övrigt och möjligheterna att säkerställa självstyrelsens språk- och kulturmålsättningar, något som det också ges flera konkreta exempel på i denna rapport. En inom centrala rätts- och politikområden alltför begränsad behörighet tenderar att

generera en gradvis ökande integration i en övergripande finskspråkig statlig struktur. En lösning av behörighetsproblemet är därför inte bara nyckeln till möjligheterna att infria löftet om största möjliga självstyrelse, utan också till säkringen av den åländska autonomins ursprungliga språk- och kultursyften.

Trots detta ligger tyngdpunkten hos våra rekommendationer ovan främst på de åtgärder som redan idag kan genomföras utan en mer genomgripande självstyrelselagsreform. Orsaken är det i allt väsentligt magra resultatet av det pågående, ännu oavslutade, åländska försöket till en mer grundläggande självstyrelselagsreform. I avvaktan på strukturreformer som anpassar självstyrelsens legala behörighet och handlingsutrymme till dagens (och morgondagens) samhällsutveckling och de behov som denna skapar, är det ändå viktigt att utnyttja de behörigheter som Åland faktiskt har.

De analyser som genomförts i anslutning till arbetet med denna rapport leder entydigt till slutsatsen att tiden nu är mogen för en genomgripande förnyelse av det finländska autonomiarrangemanget för Åland. Utan en sådan grundläggande strukturreform riskerar vi att hamna i en situation där Ålands egna legala och politiska handlingsutrymme gradvis urholkas, och autonomi därmed på sikt tenderar att anta karaktären av självförvaltning (åländsk förvaltning av den lagstiftning som beslutats om i Helsingfors) snarare än faktiskt självbestämmande.

Referenser

- Ackrén, M. (2009): *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World. A Fuzzy-Set Application*. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Ackrén, M., Lindström, B. (2012): Autonomy development, irredentism and secessionism in a Nordic context. *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 50, No 4 (pp. 494-511).
- Anderson, B. (1983): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Norfolk: Verso Press.
- Arendt, H. (1951/1976): *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harvest Books.
- Bahcheli, T., Bartmann, B. & Srebrnik, H. (2004): Introduction: A new world of emerging states. Ingår i Bahcheli, T., Bartmann, B., & Srebrnik, H. (eds.): *The Facto States. The Quest for Sovereignty*. London & New York: Routledge.
- Barros, J. (1968): *The Åland Islands Question: Its Settlement by the League of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Bring, O. (2002): *Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar*. Mariehamn: Ålands Landskapsstyrelse.
- Cannadine, D. (2013): *The Undivided Past. History beyond our Differences*. London: Penguin Books.
- Deutsch, K. W. (1953): *Nationalism and social communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dreijer, M. (1973): *Ålands självstyrelse 1947-1972*. Mariehamn: Ålands Tidnings-Tryckeri Ab.
- Eriksson, J. (1961): *Mina minnen och upplevelser i Ålandsfrågan 1917-1921*. Stockholm: Hörsta.
- Eriksson, S., Johansson, L.-I. & Sundback, B. (2006): *Fredens öar. Ålands självstyrelse, demilitarisering och neutralisering*. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut.
- Esser, F. & Vliegenthart, R. (2017): Comparative Research Methods. Ingår i J. Matthes, C. S. Davis & R. Potter (Eds.): *The International Encyclopedia of Communication Research Methods*. (pp. 248-269). London: Wiley-Blackwell.
- Fairclough, N. (1989): *Language and Power*. London & New York: Longman.
- Gellner, E. (1987): *Culture, Identity, and Politics*. London: Cambridge Univ. Press.
- Gellner, E. (1993): *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- George, A., Bennett, A. (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Giddens, A. (1995): *The nation-State and Violence*. Oxford: Polity Press.

- Government of Åland (2002): *The Åland Islands: An Inspiration for Contemporary Crisis Management*. Report from a Seminar held in Geneva, Palais des Nations, December 1999.
- Guy Peters, B. (1998): *Comparative Politics: Theory and Methods*. UK: Macmillan Education
- Hannikainen, L. (2004): *De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter.
- Hannum, L. (1981): The concept of autonomy. Ingår i Dinstein, Y. (ed.): *Models of Autonomy*. New Brunswick & London: Tel Aviv University
- Hepburn, E. & Baldacchino, G. (2013, eds.): *Independence Movements in Subnational Island Jurisdictions*. London & New York: Routledge.
- Herzfeld, M. (2005): *Cultural Intimacy. Social Poetics in the Nation-State*. New York: Routledge.
- Hobsbawm, E. J. (1991): *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Canto Press.
- Holm-Johansson, M. (2020): *Förhållandet mellan självstyrelselagen och grundlagen*. Promemoria 2020-09-01. Mariehamn: Ålands landskapsregering.
- Hroch, M. (2015): *European Nations. Explaining Their Formation*. London: Verso.
- Högsta Domstolen (1998): *Åland - Behörighetstvist - Fiske - Europarätt*. Diariennr. OH 97/157, Helsingfors.
- Högsta Domstolen (2015): *Utlåtande gällande Ålands lagtings beslut 14.9.2015 om antagande av landskapslag om ändring av trafikbrottslagen för landskapet Åland och landskapslag om ändring av körkortslagen för Åland*. Diariennr. OH2015/212, Helsingfors.
- Högsta Domstolen (2017a): *Utlåtande gällande Ålands lagtings beslut 5.6.2017 om antagande av landskapslag om ändring av kommunallagen*. Diariennr. OH2017/136, Helsingfors
- Högsta domstolen (2017b): *Åland - Självstyrelse - Behörighetskonflikt - Fiske - Fiskekvot - Europeiska unionens regelverk*. Diariennr. H2016/170, Helsingfors.
- Jackson, C. V. (2012): Comparative Constitutional Law: Methodologies. Ingår i Rosenfeld, M., Sajó, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Jansson, I. (2020): *Att sätta självstyrelsens gränser. Av laggranskarna underkänd åländsk lagstiftning 1922-2018*. Mariehamn: OMJ Rapport 1/2020.
- Jansson, I. & Lindström, B. (2021): I gränslandet mellan juridik och politik: Högsta domstolen och den åländska lagstiftningsprocessen. Ingår i Spiliopoulou Åkermark, S. (red.): *Styr ålänningarna sitt öde? Demokratiperspektiv på Åland*. Mariehamn: Cavannus förlag.

- Joenniemi, P. (2014): The Åland Islands: Neither local nor fully sovereign. *Cooperation and Conflict*, Vol. 49(1), (pp. 80-97).
- Jones, R. (1999): The Mechanics of Medieval State Formations: Observations from Wales. *Space & Polity*, Vol. 3, No. 1 (pp. 85 – 100).
- Jonsson, A. (2021): Konsten att olovligen ta makten av en nordisk autonomi. (*JFT*, kommande).
- Justitiekanslersämbetet (2017): *Utlåtande om regeringsproposition med förslag till Ålands självstyrelselag*. Dnr OKV/42/20/2017. Helsingfors den 15september 2017.
- Justitieministeriet (2013): *Ålands självstyrelse i utveckling*. Helsingfors: Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2013.
- Justitieministeriet (2017): *Ålands självstyrelse i utveckling. Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande*. Helsingfors: Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 33/2017.
- Kedourie, E. (1960): *Nationalism*. London: Hutchinson & Co Ltd.
- Kelly, G. & Pearce, N. (eds., 2019): *Britain Beyond Brexit*. Oxford: Wiley-Blackwell Publ.
- Lindholm, G. (1982): Bakgrunden till Ålands folkrättsliga ställning. *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, Vol. 51 (pp. 88-125).
- Lindström, B. (1997): Aaland's Autonomy – A Compromise Made in Finland. Ingår i Lyck, L. (ed.): *Socio-Economic Developments in Greenland and in other Small Nordic Jurisdictions*. Copenhagen: New Social Science Monographs.
- Lindström, B. (1999): Towards a Post-Sovereign Political Landscape? Ingår i Petersen, H., Poppel, B. (eds.): *Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic*. Aldershot: Ashgate.
- Lindström, B. (2001): Klarar Åland större ekonomiskt självbestämmande? Ingår i Jansson, H., Salminen, J. (red.): *Den andra ålandsfrågan: Autonomi eller självständighet?* Mariehamn: Julius Sundbloms Minnesstiftelse.
- Lindström, B. (2017): *Gränslösa affärer? En intervjubaserad studie av den norsk-svenska gränshindersorganisationens samarbetspotential och framtida utvecklingsmöjligheter*. Oslo: INTERREG Norge-Sverige programmet 2014-2020.
- Lindström, B (2019): State integration vs. regional exceptionalism. A European predicament. *Baltic worlds*, February 2019, Vol. XII:1 (pp. 57-69).
- Lindström, B. (2020): *De legala och politiska förutsättningarna för Europas autonomier. En jämförande studie*. Mariehamn: Olof M. Janssons stiftelse, Rapport 2/2020.
- Loughlin, J. & Daftary, F. (1999): *Insular Regions and European Integration: Corsica and the Åland Islands Compared*. Helsinki & Mariehamn: European Centre for Minority Issues.
- Lundén, T. (2020): Baltic borders during Corona – a story of unintended geopolitics, *Baltic Worlds* 2020:4 (p. 5).

Ministry for Foreign Affairs (2001): *Autonomy – an alternative to secession?* Report from a seminar on the Åland Island as an Example for Peaceful Governance, New York, March 2001.

Nordiska Rådet (1970): *Rapport från nordiska kommittén förutredning av formerna för de självstyrande områdenas representation i Nordiska rådet*. Rapport framlagd vid den 18:de rådssessionen, 1970.

Paci, D. (2020): The Åland Island Question: Irredentism and Autonomism in the Archipelago of Peace. *Revista Brasileira de História*, Vol. 40, no. No. 85 (December 2020)

Palmer, R. (2021): Styra eller låta sig styras? Reflexioner kring Ålands autonomi och ekonomiska välfärd. Ingår i Spiliopoulou Åkermark, S. (red): *Styr ålänningarna sitt öde? Demokratiperspektiv på Åland*. Mariehamn: Cavannus förlag.

Palmgren, S. (2020): De statsrättsliga garantierna för Ålands självstyrelse. *JFT* 6/2020, s. 689-715.

Piketty, T. (2019): *Kapitalet och ideologin*. Stockholm: Mondial.

Regeringens proposition (1919): *Proposition till Riksdagen angående lag om självstyrelse för Åland*. Helsingfors: 1919 Rd. - Sv. – Prop. No. 73.

Roslin, B. (2006): *Europeiskt självstyre i omvandling*. Helsingfors: Statstådets kansli, rapport 11/2006.

Sipiliopoulou Åkermark, S. (2011, ed.): *The Åland Example and Its Components – Relevance for Conflict Resolution*. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut.

Sipiliopoulou Åkermark, S. (2014): *Ålands folkrättsliga ställning. Utredning av folkrättsliga frågeställningar för Ålandskommittén 2013*. Opubl. PM, Mariehamn 27.10.2014.

Sipiliopoulou Åkermark, S., Heinikoski, S. & Kleemola-Juntunen, P. (2018): *Demilitarisation and international law in context. The Åland Islands*. New York & London: Routledge.

Smith, A. D. (1991): *National Identity*. London: Penguin Books.

Statsrådet (1987): *Ny självstyrelselag för Åland*. Kommittébetänkande 1987:31. Helsingfors: Statens tryckericentral.

Stokes, B. (2017): *What It Takes to Truly Be One of Us*.
(<http://www.pewglobal.org/2017/02/01/what-it-takes-to-truly-be-one-of-us/>)

Suksi, M. (2005): *Ålands konstitution - en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.

Suksi, M. (2013): Explaining the Robustness and Longevity of the Åland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions. *International Journal of Minority and Group Rights*, Vol. 20, No. 1 (pp. 51-66).

Suksi, M. (2015): Lagstiftningskontroll och rättskipning i autonomier - jämförande perspektiv på domstolsorganisationen i självstyrande områden. *JFT* 1/2015, s. 27-55.

- Tilly, C. (1993): *Coercion, Capital and European States AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Tulenheimokommittén (1919): *Förslag till självstyrelse för länen, förvaltningsdomstolar i lägre instans samt nyreglering av den nuvarande länsindelningen och länsförvaltningen*. Kommittébetänkande nr 24/1919. Helsingfors: Justitiedepartementet.
- Turp, D. & Sanjaume-Calvet, M. (2016, eds.): *The Emergence of a Democratic Right to Self-Determination in Europe*. Brussels: Centre Maurits Coppieters.
- United Nations (1951): *Study of the legal validity of the undertakings concerning minorities*. New York: UN publication E/CN/.4/367/Add. 1/27, March 1951.
- Utrikesministeriet (2010): *Ålands demilitarisering och neutralisering mot bakgrund av de nya europeiska utmaningarna*. Helsingfors: Europainformationen.
- Utrikesutskottet (1990): *Utlåtande till riksdagens grundlagsutskott om regeringens proposition om förslag till självstyrelselag för Åland*. Helsingfors den 4 december 1990 (UtUU 2/1990).
- Vali, F.A. (1958): *Servitudes of International Law. 2nd edition*. London.
- Warren, H. & Wishart, I. (2020): *Why the U.K. and EU Are Fighting Over Fish*. Bloombergs, 19 December 2020.
- Weitz, D. E. (2019): *A World Divided. The Global Struggle for Human Rights in the Age of Nation-States*. Princeton & Oxford: Princetown University Press.
- Wells, H.G. (1923): *Världshistoria. Volym II*. Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur.
- Weltman, J. J. (1995): *World Politics and the Evolution of War*. Baltimore & London: The John Hopkins University Press.
- Wernlund, A. (1953): *Ålands kamp för självhävdelse*. Mariehamn: Liewendahls bokhandel & förlag.
- Ålands lagting (2010): *Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland*. Mariehamn: Åländsk Utredningsserie 2010:2.
- Ålands lagting (2020a): *Självstyrelsepolitiska nämndens betänkande 1/2020-2021*. Mariehamn.
- Ålands lagting (2020b): *Självstyrelsepolitiska nämndens betänkande 2/2020-2021*. Mariehamn.
- Ålands landsting (1920): *Uttalande angående självstyrelselagen, 1 maj 1920. Ingår i Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund*. Stockholm: Kungliga Boktryckeriet, P. A. Nordstedt & Söner.
- Ålands landskapsregering (2010): *Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland*. Mariehamn, Åländsk utredningsserie 2010:2.

Ålands landskapsregering (2013): *Slutrapport från parlamentariska kommittén för fortsatt arbete med ett nytt självstyrelsesystem*. Mariehamn: Åländsk utredningsserie 2013:2.

ÅSUB (2009a): *Behovet av finska i ålänningarnas vardagsliv*. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå, Rapport 2009:7.

ÅSUB (2009b): *Handelsintegration och välfärdsutveckling på Åland under EU-medlemskapet*. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå, Rapport 2009:14.

ÅSUB (2019): *Beräkningar av utfallet för ny finansieringsmodell för Ålands självstyrelse*. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå, Rapport 2019:6.

ÅSUB (2021): *Avlagda examina på gymnasie- och högskolenivå*. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå, Statistikmeddelande 2021:1

OM STIFTELSEN

År 1991 grundade bonden och landstingsmannen Olof M Jansson, från Strömma i Hammarland, stiftelsen för främjande av åländsk historisk forskning, en hjärtefråga för honom sedan mycket lång tid. Så var även utvecklingen av och spridande av kunskapen om självstyrelsen, ett arv som stiftelsen värnar om. Fonden lyckades han åstadkomma genom ett strävsamt lantbrukarliv kombinerat med ett gott ekonomiskt sinne och fingertoppskänsla för långsiktiga investeringar.



ISBN 978-952-69546-2-2