

ARTIKLAR

Sia Spiliopoulou Åkermark, direktör, Ålands fredsinstitut

Ålands demilitarisering och neutralisering i en turbulent värld

Ålandslösningen som förhandlades fram inom och utanför Nationernas förbund 1919 – 1921 består av flera element. Demilitariseringen och neutraliseringen av öarna var från början en väsentlig del i dessa förhandlingar. Vilken ställning har demilitariseringen och neutraliseringen idag?

Ålandslösningen som en helhet

Ålands demilitarisering och neutralisering är en viktig beståndsdel av Ålands särställning som vilar på en dubbel rättslig grund, nämligen folkrätten och den nationella rätten med bl.a. självstyrelselagen (SjL, FFS 1144/1991 & ÅFS 71/1991) för Åland och grundlagens kortfattade hänvisningar till Ålands ställning i den finländska rättsordningen.

Nationernas förbunds beslut av den 24 och 27 juni 1921 består av tre ’byggklossar’ som sågs som grund och ram för att Finland skulle tillerkännas suveräniteten över öarna. Byggklossarna hade utförligt undersökts i de två rapporter som föregick det slutliga beslutet.¹

Ålandsöverenskommelsen krävde ett omfattande utredningsarbete, liksom förhandling på många nivåer. Politiker, diplomater, militärer, jurister och många andra människor från väldigt många olika länder involverades i processen över tid.

Dessa beståndsdelar av Ålandslösningen förblir alltjämt aktuella och rättsligt bindande och har bekräftats och utvecklats på flera sätt under det sekel som har förflutit sedan 1921:

¹ James Barros, *The Åland islands question: its settlement by the League of Nations*. Yale univ press. 1968. Tore Modeen, *De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär* (Finlands juristförb 1973). Markku Suksi, *Ålands konstitution: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland*, Åbo akademi 2005. Sia Spiliopoulou Åkermark, *The Åland Islands Question in The League Of Nations: The Ideal Minority Case? (2009) 13 Redescriptions: Yearbook of Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory 195–205*. De viktigaste juridiska dokumenten har gjorts tillgängliga på ett samlat sätt, både tryckt och digitalt, av Ålands kulturstiftelse (kulturstiftelsen.ax).

1. Självstyrelse i relationen mellan staten och Åland;
2. Språkliga och kulturella garantier bl.a. för det svenska språket och för utbildningen;
3. Demilitarisering och neutralisering för öarna.

Ålandslösningen är på en och samma gång en multilateral regim med flera stater som medverkat i och är bundna av beslut och avtal; en geopolitisk säkerhetslösning som balanserar olika aktörers intressen; ett förtroendefrämjande diplomatiskt system kring Östersjön som förutsätter kontakter och kommunikation i olika konstellationer; och en förhandlad särlösning för en språklig minoritet som kan ses som en del av en större minoritet (de svenskspråkiga i Finland, eller de svenskspråkiga i Norden) och som bor i en gränsregion. Ålandslösningen lyckades på detta sätt hantera tre skilda sakområden:

- a. Frågan om territoriell styrning och maktfördelningen mellan staten och regionen som uppfattades utifrån och såg sig själv som en egen politisk enhet;
- b. Frågan om garantier för bevarandet av den regionala identiteten och språket;
- c. Frågan om nationell, europeisk, regional och lokal säkerhet.

Det är Ålandslösningens balans mellan enkelhet i grunderna och komplexitet i detaljerna och i institutionerna som bidrar till dess uthållighet (eller *resiliens* som man ofta säger numera²). Trots att liknande internationella arrangemang och fredsavtal hanterar ofta liknande frågor, dvs. maktindelning, identitet och kultur samt säkerhetsaspekter, är varje lösnings speciella kombination av olika element i ett historiskt och politiskt sammanhang alltid ett unikt svar på unika omständigheter. Denna partikularism sker dock mot bakgrund av de bredare frågornas beständighet, såsom minoriteters deltagande och ställning, hanteringen av relationer över territoriella gränser och säkerhetsarrangemang som bekräftar alla aktörers legitima intressen och behov, internt så väl som externt.

I nuvarande artikel ska vi fokusera på frågan om demilitariseringen och neutraliseringen, då den har aktualiserats flera gånger under senaste decenniet inom ramen för fördjupade nordiska, europeiska och transatlantiska försvarssamarbeten och har blivit ännu mer aktuell till följd av Rysslands aggressionskrig mot Ukraina och Finlands ansökan om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) våren 2022. Hur har Ålands demilitarisering och neutralisering hanterats i processen inför en möjlig Nato-anslutning? Vilka är de folkrättsliga och diplomatiska aspekter som ofta förbises i de militärpolitiska analyser som dominerat den senaste tidens allmänna debatter?

² Mikael Wigell, Democratic Deterrence: How to Dissuade Hybrid Interference, *The Washington Quarterly*, 2021, 44:1, 49–67, DOI: 10.1080/0163660X.2021.1893027

Demilitariseringens och neutraliseringens räckvidd

Åland är sedan 1856 demilitariserat och sedan 1921 även neutraliserat. Ålands demilitarisering och neutralisering täcker en zon om 3 sjömil från land och brukar ritas som ett moln kring öarna.³

Demilitariseringens innehåll kan i korthet sammanfattas som följande:

- a. Åland får inte befästas.
- b. Inga militära styrkor får vara på Åland.
- c. Tillverkning, införsel och transitering av vapen och krigsmateriel är förbjuden.
- d. Finland kan låta endast lätta krigsfartyg (men inte exempelvis ubåtar) besöka öarna ”tid till annan”.
- e. Endast Finlands stridsflyg får flyga över Åland, men inte landa annat än i nödfall.

Ålands *neutralisering* gäller utöver ovannämnde regler och innebär att, om det blir krig i närområdet, ska Åland lämnas utanför stridigheterna. Neutralisering av en region är en rättslig ställning och är med andra ord något annat än neutralitet som säkerhetspolitisk linje eller konstitutionell regel för hela stater, något som gäller idag bl.a. för Irland, Österrike och Schweiz.⁴ Åland som neutraliserad zon får, i korthet, varken direkt eller indirekt användas av någon stat för militära ändamål.

Dessa begränsningar gäller för alla stater och internationella aktörer då det länge har konstaterats att Ålands ställning som demilitariserad och neutraliserad zon är en regional sedvänja, dvs har bindande effekt för alla aktörer som agerar i den aktuella regionen och oberoende avtalsrättslig grund.⁵ Enligt vissa experter utgör Ålands särställning även en regel av *erga omnes* karaktär, dvs har efter långvarig och mångsidig praxis blivit bindande för alla folkrättsliga aktörer.⁶

³ Sia Spiliopoulou Åkermark, Saila Heinikoski, Pirjo Kleemola-Juntunen, *Demilitarisation and international law in context : the Åland islands*, Routledge 2018. s. 113.

⁴ Pål Wrangé. *Impartial or uninvolved? The anatomy of 20th Century doctrine on the Law of neutrality*. Avhandl. Stockholm : Stockholms universitet, 2007.

⁵ Allan Rosas, The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone, i Lauri Hannikainen & Frank Horn (eds), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in Changing Europe* (Kluwer Law International 1997). 23–40. Lauri Hannikainen, The Continued Validity of the Demilitarised and Neutralised Status of the Åland Islands, (1994) 54 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 614. Christer Ahlström, *Demilitarised and neutralised territories in Europe*, Ålands fredsinstitut 2004. Holger Rotkirch, The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime “in European Interests” Withstanding Changing Circumstances (1986) 23 *Journal Of Peace Research* 357.

⁶ Ulf Linderfalk, *International Legal Hierarchy Revisited - The Status of Obligations Erga Omnes* (2011) 80 *Nordic Journal of International Law* 1.

Det faktum att Ålandsöarna är demilitariserade och neutraliserade innebär däremot inte att Finland saknar möjlighet att försvara sitt territorium. Finland kan minera kring zonen i det fall Östersjön berörs direkt av en konflikt och Finland har i enlighet med konventionerna och enligt *självförsvarsrätten* (som regleras huvudsakligen av kapitel VII i FN-stadgan) rätt att skydda sitt territorium mot aggression. Denna självförsvarsrätt är med andra ord reglerad på ett speciellt sätt vad gäller Åland, men finns alltså i bakgrunden som en del av Finlands territoriella suveränitet, inklusive över öarna. Att Finlands försvar har god planering och beredskap för olika försvarsscenarioer är väl känt sedan långt tillbaka och utgör inte en kränkning av Ålands demilitariserade och neutraliserade ställning. Det är endast militär närvaro, anläggningar och militär aktivitet som förbjuds, med de specifika undantag som avtalen medger. Såsom det har uttryckts ska Ålands ställning 'försvaras' alltid i första hand diplomatiskt och juridiskt.⁷

Ålandslösningen är unik såtillvida att den kombinerar en territoriell självstyrelselösning för en minoritetsbefolkning med en demilitarisering och neutralisering för den geografiskt avgränsade zonen.⁸ Enligt en studie finns det idag 65 asymmetriska självstyrda områden i världen.⁹ Det finns även andra permanent demilitariserade zoner, såsom Antarktis¹⁰ och Svalbard¹¹ liksom demilitariserade zoner etablerade i samband med ett eldupphör såsom den demilitariserade zonen på Cypern (so kallad Green Line) och mellan Nord- och Sydkorea.¹² Ålandslösningen är speciell i att den kombinerar självstyrelsearrangemang och demilitariserad samt neutraliserad status med både en folkrättslig och en inomstatlig rättslig förankring.

De viktigaste internationella avtalen rörande Ålands demilitarisering och neutralisering

Den historiska grunden för Ålands särställning som demilitariserad och numera även neutraliserad region finns i 1856 års konvention mellan Frankrike, Storbritannien och

⁷ Ambassadör Marie Jacobsson, folkrättsrådgivare vid Sveriges Utrikesdepartement, använde den 5 april 2022 vid ett internationellt seminarium i Haag om Ålands hundraårsfirande, termen "legal fortification" för att beskriva demilitariseringens och neutraliseringens funktion. Se: <https://www.regeringen.ax/aland-om-varlden/aland-status-internationellt> (per 06.06.2023)

⁸ Ahlström (n 5), 37–38.

⁹ Maria Ackrén, *Conditions for different autonomy regimes in the world: a fuzzy-set application*, Åbo akademi 2009.

¹⁰ Antarctic Treaty 1959.

¹¹ Spitsbergen (Svalbard) Treaty 1920. Geir Ulfstein, *The Svalbard treaty : from terra nullius to Norwegian sovereignty*, Scandinavian University Press 1995.

¹² Kwi-Gon Kim, *Demilitarized Zone (DMZ) of Korea Protection, Conservation and Restoration of a Unique Ecosystem*, Springer Berlin Heidelberg, 2013.

Ryssland om öarnas icke-befästade. Avtalet var en del av fredsfördraget i Paris i slutet av Krimkriget.¹³ Det har därför också hävdats att avtalet borde ses som bindande för alla de stater som bands av fredsfördraget i Paris.¹⁴ I 1856 års avtal föreskrivs endast regler om öarnas demilitarisering, dvs om icke-befästade men avtalet innehåller ingen specifik reglering om neutralisering, dvs om vad som händer vid en situation av väpnad konflikt i närområdet eller av aggression. Då vare sig Finland (som hade just utropat sin självständighet) eller Sverige, inte heller flertalet andra stater runt Östersjön, var parter i 1856 års avtal, kunde man vid vissa tidpunkter under våren 1918, dvs. under inbördes-/frihetskriget i Finland, bevittna både svenska, finska och tyska militära styrkor på Åland.¹⁵

Nationernas förbund granskade frågan om 1856 års avtals fortsatta giltighet i samband med beredningen av frågan om suveräniteten över öarna 1920-1921. Slutsatsen var att 1856 års avtal gällde fortsatt och fortsätter att gälla vid sidan om det multilaterala avtal som förhandlades fram i oktober 1921.

Lärdomarna ifrån perioden före och under första världskriget var en anledning varför en utvidgning av avtalen om Ålands ställning sågs senare som nödvändig. Nationernas förbunds beslut i juni 1921 och den överenskommelse om öarnas icke-befästade och neutralisering som förhandlades lite senare fram (även den inom ramen för Nationernas förbund) är det avtal som mest utförligt reglerar parternas åtaganden om Åland. I ingressen till 1921 års konvention noteras specifikt att detta avtal gäller ”utan rubbning av den förbindelse, som Ryssland åtagit sig i den vid Paristraktaten av den 30 mars 1856”. Vidare föreskriver artikel 1 i 1921 års överenskommelse följande:

Finland bekräftar, i den mån sådant för dess del må vara erforderligt, den förklaring Ryssland avgivit uti konventionen av den 30 mars 1856 angående Ålandsöarna, fogad till Paristraktaten av samma datum, och förbinder sig alltså att icke befästa den del av den finska skärgården, som benämnes Ålandsöarna.

Transitionen från tsarryssland till Sovjetunionen var inte stabiliserad förrän 1922 och många stater medlemmar i Nationernas förbund hade inte erkänt det nya styret i Moskva när Ålandsfrågan diskuterades. Sovjetunionen skulle komma att bli medlem i Nationernas förbund först 1934, när Tyskland hade lämnat organisationen, för att fem år senare uteslutas ur förbundet efter anfallet mot Finland i november 1939. Detta är en del av förklaringen varför Ryssland inte går att finna bland parterna till 1921 års konvention.

¹³ JO Söderhjelm, *Démilitarisation et neutralisation des Iles d'Åland en 1856 et 1921* (1928).

¹⁴ För en diskussion se Spiliopoulou Åkermark, Heinikoski, Kleemola-Juntunen (n 3), 21–27.

¹⁵ Anna Bondestam, *Åland vintern 1918*, (Ålands kulturstiftelse 1972). Martin Isaksson, *Ryska positionen Ålandskaja*, Söderströms 1983.

Artikel 8 i 1921 års demilitariserings- och neutraliseringskonvention föreskriver att konventionens bestämmelser ”skall förbli i kraft, vilka de förändringar än må vara som kan inträda uti det nuvarande status quo i Östersjön”.¹⁶ Det är tydligt utifrån konventionens ingress och regler att sådana förändringar kunde omfatta både ändringar av gränser, politiska system och även krig. Parterna menade att en sådan kontinuitet var till gagn för alla parter, liksom för freden och säkerheten i hela regionen.

Holger Rotkirch, folkrättsjurist och senare chef för folkrättsavdelningen på Finlands utrikesministerium, har granskat avtalens ställning under världskrigen i en uppmärksam artikel från år 1986. Han finner att avtalen har använts i enlighet med de möjligheter som ges i dem och i självförsvarsrätten, i synnerhet vad gäller tsarrysslands ställning före 1917 och Finlands rättigheter och skyldigheter under andra världskriget.¹⁷ Rotkirch menar att fortifikationerna under världskrigen har endast haft ett defensivt syfte och åtgärderna har vidtagits i kontakt med övriga berörda parter. Rotkirch stödjer i sin tolkning uppfattningen om att regimen är en nedrustningsåtgärd (han använder, med hänvisning till President Kekkonen, termen ’zones of disarmament’) för norra Europa, en uppfattning som ekar juristkommissionens beskrivning år 1920 om Ålands demilitariserade ställning som “un règlement d’intérêts européens”.¹⁸ Samma slutsatser finns hos Hannikainen närmare ett decennium senare.¹⁹

1940 års konvention mellan Finland och Sovjetunionen om öarnas demilitarisering var ett resultat av Finlands svåra situation efter Vinterkriget. Konventionen föreskriver i artikel 1 att:

Finland förbinder sig att demilitarisera Ålandsöarna, att icke befästa dem samt att icke ställa dem till främmande staters beväpnade styrkors förfogande. Detta innebär jämväl, att varken Finland eller övriga stater inom zonen Ålandsöarna får upprätthålla eller uppföra några som helst anläggningar eller operationsbaser av militär eller marin art, anläggningar eller operationsbaser för militär luftkraft eller några som helst andra anordningar avsedda för militära ändamål, samt att de på öarna befintliga jäspplattformerna skall demoleras.

¹⁶ Denna reglering betonades av Finlands utrikesminister Pekka Haavisto vid seminariet som ordnades av Ålands lagting den 20.10.2021 med anledning av 1921 års konventions hundraårsdag och i närvaro av ett fyrtiotal utländska ambassadörer och dignitärer. Talet finns dokumenterat: Pekka Haavisto, The Demilitarisation and Neutralisation of Åland, a Stabilising Force for Peace in the Region, (2022) 6 Journal of Autonomy and Security Studies 11, (jass.ax).

¹⁷ Rotkirch (n 5).

¹⁸ Rosas (n 5). Sia Spiliopoulou Åkermark, The 1921 Convention on the Non-Fortification and Neutralisation of the Åland Islands as an integral part of the Åland Solution (2022) 6 Journal of Autonomy and Security Studies 20. Nationernas Förbund, Utlåtande av den Internationella Juristkommission som av Nationernas Förbunds Råd erhållit uppdrag att avgiva ett vägledande uttalande angående Ålandsfrågans juridiska sidor. 5 september 1920 där man bl.a. använder sig av termen *caractère objectif du règlement* när man utförligt analyserar Ålands demilitarisering.

¹⁹ Hannikainen (n 5).

Konventionen tillerkände vidare Sovjetunionen rätt att etablera ett konsulat på Åland med uppgift att utöver sedvanliga konsulära uppgifter även ”övervaka, att de i artikel 1 i detta fördrag fastställda förbindelserna angående Ålandsöarnas demilitarisering och icke-befästade fullgörs”. Detta var det andra konsulat som placerades på Åland. Sverige etablerade sitt konsulat på Åland 1918.²⁰

1947 års fredsfördrag mellan Finland och de allierade efter andra världskriget innehöll endast en kort och allmän reglering beträffande Åland. Enligt artikel 5 skall Ålandsöarna ”förbli demilitariserade i enlighet med det nu rådande läget”. Skrivningen tillåter den för folkrättsliga förhållanden inte osedvanliga situation att flera avtal lever vidare parallellt med varandra och ska tolkas på så konformt sätt som möjligt. De olika avtalen kan ha varierande fokus, varierande krets av stater som förbinder sig och olika detaljnivå, men utgör på så sätt en helhet. Diplomatiska förhandlingar och i annat fall rättslig granskning, t.ex. med hjälp av Internationella domstolen, är de sätt som finns för att lösa eventuella meningsskiljaktigheter. I det avseendet skiljer sig folkrätten från den inomstatliga rätten som oftast innebär att en senare lag ersätter tidigare lag om inte annat föreskrivs.

Dessa fördrag utgör tillsammans med andra grundläggande internationella avtal såsom FN-stadgan (1945) och Wienkonventionen om traktaträtten (1969) en väv av rättigheter och skyldigheter som påverkar alla berörda stater, inklusive Finland och har givetvis stor betydelse även för det självstyrda Ålands ställning. Ålandslösningen utgör således en regim inom den bredare internationella ordningen som skapades successivt vid varje vändpunkt i europeisk historia. Den utgår ifrån betydelsen av respekt för staternas territoriella integritet, rätten till självförsvar och vikten av fredlig lösning av tvister.

Ålandslösningen har vuxit fram parallellt med att många andra betydelsefulla territoriella regimer och säkerhetsarrangemang förhandlades fram, t.ex. om inloppet till Östersjön (se t.ex. Köpenhamnskonventionen 1857) och Svalbardstraktaten som nämnts ovan och som antogs 1920. Dessa kopplingar är en viktig aspekt idag då den internationella ordningen och rättsordningen ifrågasätts av olika röster och stormakter. Börjar man ifrågasätta eller göra avsteg utan rättslig grund från ett avtal, finns det en uppenbar risk att många andra avtals framtid står också potentiellt på spel. Med det menas inte att alla folkrättsliga avtal är perfekta eller att de inte behöver utvecklas. För att utveckla och ändra på avtal bör man dock följa folkrättens allmänna regler om ändring av internationella avtal och regler, som finns i första hand i Wienkonventionen om traktaträtten.

²⁰ Det svenska konsulatet var oavlönat fram till 1939 och blev därefter ett lönat konsulat för att senare uppgraderas till ett generalkonsulat 2005.

Bekräftelser av Ålands ställning som demilitariserat och neutraliserat område

Ålands särställning som demilitariserad och neutraliserad zon har bekräftats vid många tillfällen både före och även efter 1947. Utöver arbetet som gjordes inom Nationernas förbund 1920-1921 kom Ålands särställning i förgrunden hösten 1938 i samband med att den s.k. Stockholmsplanen blev känd. Enligt den svensk-finländska Stockholmsplanen som arbetades fram av militära kretsar skulle delar av södra Ålands skärgård undantas från 1921 års bestämmelser och befästas.²¹ I Mariehamn samlades över 3.000 demonstranter, enligt Rotkirch närmare 6.500, i det s.k. *bondetåget* som ägde rum i slutet av oktober 1938 i opposition till planen och i opposition till förslagen om införande av värnplikt för ålänningar i strid med Självstyrelselagen. Ålands landstings talman Julius Sundblom stod i spetsen för protesterna och motsatte sig bestämt en militarisering av öarna och avsteg från 1856 och 1921 års konventioner.²² Kanske kan detta bondetåg ses som en föraning av den fredsrörelse som senare under 1980-talet kom att växa stark på Åland under hotet av ett kärnvapenkrig.

Under och efter det kalla krigets slut har Ålands ställning som demilitariserat och neutraliserat område bekräftats vid flera olika tillfällen och av olika stater. Här är endast några exempel. Vid Storbritanniens utrikesministerium (Foreign Office) bekräftar rapporter från rättsavdelningen 1951 och 1981 att Ålandsregimen är fortsatt gällande. F.D. Berman noterar i ett yttrande daterat 23 juli 1981 och med hänvisning till 1921 och 1856 års avtal följande "[t]here is therefore a sense in which the neutral status of the Aaland Islands may be said to exist independently of the fate of the various treaties concluded to establish or confirm that status".²³

År 1982 tillfogade Finland och Sverige liknande, parallella förklaringar i samband med ratificeringen av FN:s havsrättskonvention. Dessa förklaringar motsvaras för övrigt av liknande förklaringar gjorda av Sverige och Danmark vad gäller de danska sunden. Förklaringarna definierar Ålands hav som ett historiskt sund där rätten till (en mer begränsad) oskadlig genomfart tillämpas snarare än s.k. transitgenomfart. Detta kunde göras med hänvisning till Ålandsöarnas långvariga rättsliga ställning som demilitariserad zon. Finland kan inte endast dra fördelar och rättigheter av Ålands särställning, utan måste givetvis även hedra motsvarande åtaganden och förpliktelser.

1984 notifierades signatärmakterna med anledning av gränsdragningen vid skäret Märket över vilket riksgränsen mellan Finland och Sverige löper. Signatärmakterna

²¹ Krister Wahlbäck, *Finlandsfrågan i svensk politik 1937–1940* (1964). Kenneth Gustavsson, *Ålandsöarna - en säkerhetsrisk? : spelet om den demilitariserade zonen 1919–1939* (PQR-kultur 2012). Spiliopoulou Åkermark, Heinikoski eta Kleemola-Juntunen (n 3), 36–39.

²² Den svenska tidningen Dagens Nyheter rapporterade om bondetåget på första sidan den 1.11.1938.

²³ Se vidare Spiliopoulou Åkermark et als. 2018, ss. 33–35.

gjorde inga invändningar mot den justering av gränsen som då företogs och som samtidigt inverkade på den i 1921-års konvention definierade gränsen.²⁴

År 1994 antog Finland och Sverige ett avgränsningsavtal rörande norra Östersjön och Ålandshav vari tillämpligheten av 1921 års Ålandskonvention bekräftades på nytt.²⁵

Ryssland och Finland bekräftade avtalens giltighet efter Sovjetunionens upplösning till följd av konsultationer som ägde rum i Moskva och Helsingfors under försommaren 1992. I protokollet som är daterat 11 juli 1992 bekräftas den fortsatta giltigheten av 1940 års avtal om Ålandsöarna. Vid samma period registrerades av Förenta Nationernas sekretariat, som fungerar som registrator (eller depositarie som det heter enligt folkrättslig terminologi) för 1921 års konvention, en förklaring av Estland som noterar att Estland bekräftar sin ställning som part till 1921 års konvention om Ålands demilitarisering och neutralisering.

I samband med Finlands inträde i Europeiska unionen (då Europeiska gemenskapen) bekräftades Ålands folkrättsliga ställning i det protokoll som tillfogades anslutningsfördraget. Protokollet hänvisar till Ålands särställning enligt folkrätten som grund till de undantag som gäller för Åland och en hänvisning till protokollet gjordes även i samband med Finlands ratificering av Lissabonfördraget. Finlands riksdag ratificerade Lissabonfördraget den 30.9.2008 och Ålands lagting gav sitt bifall vad gäller tillämpningen på Åland och inom Ålands behörighetsområden den 25.11.2009. Då Lissabonfördraget ändrade vissa bestämmelser rörande säkerhets- och försvarspolitiken gjorde Finlands representant till de Ständiga representanternas kommitté (Committee of the Permanent Representatives of the Governments of the Member States, COREPER) ett uttalande om Ålands demilitarisering och neutralisering vid sammanträde i december 2009 och med följande lydelse ”Ikraftträdandet av Lissabonfördraget skall inte påverka tillämpligheten av Konventionen angående Ålandsöarnas ickebefästade och neutralisering. Protokollet om Åland skall även förbli i kraft.”

En annan bekräftelse kom i det stora arbete som gjordes av de ansvariga myndigheterna i Finland och på Åland rörande en uppdatering enligt moderna geodetiska metoder av de yttre punkterna av Ålands demilitariserade och neutraliserade zon under perioden 2005–2013 och den s.k. gränsarbetsgruppen.²⁶ Arbetet resulterade i en diplomatisk not som skickades år 2013 till alla stater runt Östersjön av Finlands

²⁴ Björkholm & Rosas 1990, s. 38.

²⁵ Se t.ex. Svenska regeringens Proposition 1994/95:156: Godkännande av överenskommelse mellan Sverige och Finland om avgränsning i Ålands hav och norra Östersjön och Finlands motsvarande proposition 114/1994 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om gränserna för Finlands territorialvatten samt om godkännande av avtalsarrangemang beträffande Finlands territorialvatten, kontinentalsockel och fiskezon.

²⁶ En utredning om gränserna för Ålands demilitarisering. Gränsarbetsgruppens betänkande (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:18).

utrikesministerium och där Finland konstaterar att det rör sig om en teknisk uppdatering endast av koordinatpunkterna.²⁷ Det kan här nämnas att 1921 års konvention som hänvisar tillbaka till den fortsatta giltigheten av 1856 års konvention (se ovan), båda dessa avtal använder sig av samma koordinatpunkter.

Samma år, dvs 2013, gjorde Finland en deklaration i samband med skapandet av det nordeuropeiska funktionella luftrumssamarbetet (North European Functional Airspace Block, NEFAB) där alla fyra större konventionerna om Ålands ställning nämns och där det konstateras ”The entry into force of the NEFAB Agreement will not affect the applicability of the international conventions that regulate the demilitarisation and neutralisation of the Åland Islands”.

Dessa rättsliga och diplomatiska bekräftelser, som är endast ett urval av exempel och inte en uttömmande lista, åtföljs vidare av forskningsresultat som visar att de misstänkta kränkningarna av den demilitariserade och neutraliserade zonen har varit få efter det kalla krigets slut. Dessa misstänkta kränkningar tycks oftast bero på bristande kunskap, bristande medvetenhet eller bristande rutiner hos de berörda aktörerna. Nämnvärt är också att dessa misstänkta kränkningar som hanterats proaktivt men lågmält av Gränsbevakningen på Åland i samarbete med Utrikesministeriet och Försvarsministeriet har under perioden 1995–2015 alla rört västliga makter, något som av många uppfattas som ett kontraintuitivt forskningsresultat.²⁸ Det som är dock särskilt intressant och betydelsefullt i det empiriska material som ligger till grund för dessa studier är att ingen av statsmakterna som är aktuella, däribland USA, Kanada, Holland, Storbritannien, Sverige och Finland någonsin ifrågasätter demilitariseringens fortsatta giltighet under utredningsprocesserna av de misstänkta kränkningarna.

Ålands ställning inom ramen för Finlands ansökan om Nato-medlemskap

Det är juridiskt uppenbart men ändå ibland förbisett att Åland inte är part till de folkrättsliga avtalen. Endast stater är parter till dessa avtal. Internationella organisationer, i synnerhet Europeiska unionen (EU), blir bundna av anslutningsavtalens innehåll direkt eller indirekt (t.ex. igenom Protokoll No 2 till Finlands anslutningsavtal som hör till

²⁷ Ålands landskapsregering, Policy för Ålands demilitarisering och neutralisering. Handbok för landskapsmyndigheter (2015), s 57.

²⁸ Sia Spiliopoulou Åkermark, Tatu Hyttinen, Pirjo Kleemola-Juntunen, Life on the Border: Dealing with Territorial Violations of the Demilitarised and Neutralised Zone of the Åland Islands [2019] *Nordic J. Int'l L.* 1–45; Sia Spiliopoulou Åkermark, Åland's Demilitarisation and Neutralisation: Continuity and Change, i Spiliopoulou Åkermark (ed.) *The Åland Example and Its Components - Relevance for International Conflict Resolution*, The Åland Islands Peace Institute 2011, 50–71.

EU:s primärrätt). Det betyder dock inte att Åland saknar all röst i frågor som rör öarnas diplomatiska och säkerhetspolitiska ställning, något som vi ska återkomma till strax.

Detta faktum betyder vidare att Åland inte kan förfoga över rättigheter och skyldigheter som har skapats genom de folkrättsliga avtalen. Ett exempel på detta är frågan om det ryska konsulatet på Åland. Landshövdingen på Åland leder statens myndigheter på Åland och fungerar som en länk mellan det offentliga Åland och staten och har en viktig och omfattande roll både i enlighet med självstyrelselagen (kap. 8) men även under artikel 3 i 1940 års bilaterala avtal om Ålandsöarna. Det är till Statens ämbetsverk på Åland (tidigare länsstyrelsen) som frågor rörande Ålands demilitarisering ska riktas under 1940 års avtal om Åland. Frågor om diplomatiska förbindelser, inklusive konsulära relationer hanteras för övrigt av Utrikesministeriet i enlighet med Wienkonventionen om diplomatiska relationer (1961).

Ålands landskapsregering antog 2015 en ”Policy för Ålands demilitarisering och neutralisering – Handbok för landskapets myndigheter”. Detta policydokument har som syfte att ”... användas vid landskapsmyndigheterna som intern handbok i och med att all relevant information och praxis rörande demilitariseringen och neutraliseringen har samlats i ett och samma dokument”. Dokumentet innehöll även en skrivning innehållande en avsiktsförklaring specifikt rörande ett eventuellt Nato-medlemskap:

Landskapet anser att i och med att Finland i samband med EU:s anslutningsfördrag och Lissabonfördraget har krävt att Ålands demilitariserade och neutraliserade status ska bekräftas och behållas oförändrad är det naturligt att motsvarande förfarande tillämpas vid ett eventuellt Natomedlemskap. Landskapets uppfattning är att Åland inte ska omfattas av något militärt samarbete. Därför utgår landskapet från att Finland vid eventuella förhandlingar om ett medlemskap i Nato försäkras sig om att inga förändringar görs beträffande Ålands demilitariserade och neutraliserade ställning, utan att de konventioner som reglerar demilitariseringen och neutraliseringen respekteras.

I SjL är det då regleringarna som rör internationella förpliktelser som blir aktualiserade. Kapitel 9 i SjL rör frågor om internationella förpliktelser som berör Åland. 58 § SjL föreskriver följande:

Förhandlingar om internationella förpliktelser

Landskapsregeringen kan hos behörig myndighet göra framställning om förhandlingar om fördrag och andra internationella förpliktelser.

Landskapsregeringen skall underrättas om förhandlingar angående fördrag och andra internationella förpliktelser i fråga om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet. Gäller sådana förhandlingar angelägenheter som annars kan ha särskild betydelse för landskapet, skall landskapsregeringen underrättas, om detta lämpligen kan ske. Landskapsregeringen skall, om särskilda skäl finns, ges tillfälle att delta i förhandlingar som avses här.

I 59 § rör det sig i stället om lagtingets roll i fråga om ikraftträdande av internationella förpliktelser. Detta gäller enligt revideringen av lagen som gjordes 2004, främst med anledning av erfarenheterna från den europeiska integrationen:

Om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt denna lag faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

Står bestämmelsen i strid med denna lag, träder den i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och lagen om sättande i kraft av förpliktelsen antas av riksdagen i den ordning 95 § 2 mom. grundlagen anger för lagförslag om sättande i kraft av en internationell förpliktelse som gäller grundlagen. Gäller bestämmelsen endast det språk på vilket landskapsmyndigheterna skall stå i förbindelse med utlänningar eller utländska myndigheter, behandlas lagförslaget dock i vanlig lagstiftningsordning i riksdagen.

Lagtinget kan bemyndiga landskapsregeringen att ge bifall som avses i 1 mom.

Dessa bestämmelser blev aktuella även när Rysslands olagliga aggression mot Ukraina triggade processen för en finländsk anslutning till Nato. Det hade visserligen gjorts flera utredningar över tid om en sådan anslutning, men frågorna rörande Åland hade aldrig diskuterats djupare. Ett relativt nytt exempel av en sådan studie är 2016 års utredning på initiativ från Utrikesministeriet, där utredarna konstaterar att de inte haft tid och möjlighet att närmare granska Ålandssakerna, något som skulle behöva göras om frågan om en anslutning till Nato skulle bli verkligen aktuell.²⁹ Någon sådan analys har ännu inte gjorts.

Den 13 april 2022 offentliggjordes Statsrådets redogörelse om förändringar i den säkerhetspolitiska miljön (Statsrådets publikation 2022:19). Den femtiosidiga redogörelsen, omfattade även två bilagor om huvudskedena för en anslutning till Natofördraget (bilaga 1) samt om de olika faserna i Finlands eventuella Natoansökningsprocess. Följande korta stycke finns om Åland och då placerat under avsnittet om ”Upprätthållandet och utvecklandet av den nationella försvarsförmågan”:

Åland har en etablerad folkrättslig ställning, vilket inte hindrar Finland från att intensifiera sitt militära samarbete med olika aktörer. Finland är skyldigt att vidta nödvändiga åtgärder för att trygga Ålands neutralitet. Försvarsmakten bereder sig att försvara Åland. Gränsbevakningsväsendet har som civil myndighet kontinuerlig närvaro på Åland. Gränsbevakningsväsendet har i sin verksamhet berett sig på olika säkerhets-situationer och kan vid behov snabbt öka sin närvaro i området.

²⁹ Finnish Ministry for Foreign Affairs, *The Effects of Finland's Possible NATO Membership – An Assessment* (M. Bergqvist, F. Heisbourg, R. Nyberg, T. Tiilikainen, 2016).

Den första meningen kan betraktas som en standardformulering som har varit återkommande i många tidigare utrikespolitiska redogörelser. Intressant är dock att Åland här endast framställs som ett försvarsproblem och inte alls som en välreglerad ordning eller som en resurs i internationell diplomati eller det regelbaserade systemet. Utan att här närmare gå in på frågor om Gränsbevakningens ställning³⁰, kan vi vidare konstatera att Ålands ställning sågs såsom passiv i bilagorna till redogörelsen, både i fråga om det offentliga Ålands ställning under en Nato-process men även ifråga om en eventuell bekräftelse av Ålands ställning gentemot Nato. Behovet att närmare undersöka konsekvenserna av Ålands särställning för Natoanslutningen nämndes inte i redogörelsen.

Den 17 maj 2022 beslutade republikens president på framställning av statsrådet att Finland meddelar Nato att Finland är intresserat av att föra samtal om att ansluta sig till Nato. Samtidigt tillsatte presidenten en delegation för de samtal som ska föras med Nato och dess medlemsstater om anslutningen. Åland har då haft möjlighet att ha Anton Nilsson, ambassadråd för Ålands landskapsregering och stationerad vid Finlands representation i Bryssel, med under förhandlingarna. Kort därefter blev det känt att Ryssland fortsatt anser att Ålands demilitariserade ställning ska upprätthållas.³¹

Utrikesminister Pekka Haavisto representerade tillsammans med försvarsminister Antti Kaikkonen Finland i Bryssel den 4-5 juli 2022 då Natoambassadörerna undertecknade Finlands anslutningsprotokoll vilket gav Finland en formell observatörsstatus och inledde processen för ratificering av Finlands anslutning till Nato i samtliga medlemsländer. Detta skedde parallellt med Sveriges ansökan om medlemskap. I skrivande stund (oktober 2022) är det Ungern och Turkiet som ännu bör ratificera Finlands och Sveriges anslutningsfördrag. Anslutningssamtalen i Bryssel i juli 2022 inleddes med att utrikesministern informerade Natoambassadörerna om närvaron av Ålands representant och lyfte Ålands särställning.³² Direkt efter sin hemkomst skickade utrikesminister Haavisto brev till Ålands lantråd Veronica Thörnroos. I brevet redogör han för sitt inledningsanförande i Bryssel enligt följande:

Finland är fortfarande förbundet till de internationella fördrag som är bindande för landet, inklusive Fredsfördragen i Moskva och Paris, fördraget mellan Republiken Finland och ryska federationen om grunden för förbindelserna och fördragen om Ålands folkrättsliga status, nämligen konventionen angående den icke-befästning och neutralisering av Åland och fördraget om Åland. Åland är en del av Finlands suveräna territorium och enligt fördragets bestämmelser ansvarar Finland för att försvara Ålands

³⁰ Åsa Gustafsson, Gränsbevakningens förändrade befogenheter - frågor om transparens och demilitarisering i Sia Spiliopoulou Åkermark (red.), *Styr ålänningarna sitt öde? Demokratiperspektiv på Åland*, Cavanus 2021, 97–120.

³¹ Moscow Raises Two Territorial Issues After Helsinki Requests to Join NATO, Eurasia Daily Monitor Volume: 19 Issue: 79, 31.05.2022.

³² Tidningen Åland, 06.07.2022.

neutralitet. Ingen av fördragen hindrar Finland från att gå med i en militär allians och är inte heller motstridigt med skyldigheterna enligt Natorfördraget, inklusive artikel 5.

Utrikesministern konstaterade vidare i sitt brev att inga invändningar hade framförts i anslutning till Ålands folkrättsliga ställning samt att inledningsanförandet bifogas till anslutningsdiskussionernas protokoll som förblir i Natos arkiv (som inte är offentligt).

Parallellt med anslutningsprocessen till Nato har Finland även fördjupat sina diskussioner om ett bilateralt försvarsavtal med USA.³³ Finland har sedan 2016 haft en icke-bindande avsiktsförklaring med USA. Den rättsliga relationen mellan det multilaterala Natorfördraget och det nya planerade bilaterala avtalet är vare sig klarlagd eller har varit föremål för offentlig diskussion ännu och Ålands ställning har inte utretts i detta sammanhang heller.

Ålands särställning som demilitariserad och neutraliserad zon har med andra ord bekräftats och befästs vidare under den intensiva processen mot Natomedlemskap. Men det återstår ett stort arbete i att operationalisera denna särställning i Finlands och framför allt i andra staters beslut, planeringar, rutiner i relation till Natoverkssamheter, t.ex. övningar, flygledning, territoriell övervakning, truppflyttningar, vapentransporter m.m. Detta kräver givetvis ett stort kunskapslyft och en djupare förståelse om Ålands ställning som en del av och resurs för den regionala och kollektiva säkerheten.

Bredare trender i fråga om våldsanvändning globalt

Om vi lyfter blicken och tittar bredare på frågor om våldsanvändning internationellt kan vi konstatera att vi har under lång tid sett följande fyra trender som berör Finland men också alla andra stater och världsdelar:

För det första, har vi sett en utvidgning av säkerhetsbegreppet på sätt som legitimerar våldsanvändning i allt större utsträckning. Miljökatastrofer, cyberhot, diktaturer och andra former av bristande 'mänsklig säkerhet' ska, enligt den logiken, bemötas i första hand med militära medel. Ett exempel på denna utveckling och t.o.m. på en militarisering av de internationella relationerna är verktygen som använts i relation till begreppet skyldighet att skydda i bl.a. Libyen och Syrien.³⁴ En sådan utvidgning vänder upp och ner på grundlogiken i bl.a. Förenta nationernas stadga och Helsingfors slutakt (1975). Enligt denna reglerade logik ska internationella avtal och fredlig konfliktlösning utgöra grunden för internationell samexistens.

³³ Statsrådet, Pressmeddelande 29.9.2022, Förenta staterna och Finland inleder avtalsförhandlingar om försvarssamarbete. Hufvudstadsbladet 17.10.2022 "Amerikanerna ska få komma till Finland utan krånge!".

³⁴ Anne Orford, *International authority and the responsibility to protect*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

För det andra har vi bevittnat under de senaste ca 25 åren en utvidgning av begreppet 'självförsvar' på ett sätt som legitimerar ökad våldsanvändning även utanför det egna landets territorium något som är tydligast i Irak och i det s.k. 'kriget mot terrorism'.³⁵ Man talar här om extraterritoriell våldsanvändning i allt högre grad. Ryssland åberopade liknande argument i upptakten till aggressionen mot Ukraina. Ukraina använder sig i det här fallet av sin legitima rätt till självförsvar och kollektivt självförsvar i enlighet med FN-stadgan.³⁶

De ovannämnda trenderna bidrar till allt grövre åsidosättanden av den humanitära rättens regler såsom den om distinktionsprincipen, dvs. civilbefolkningens skyddsbehov och skillnaden mellan civila och militära mål. Detta har vi bevittnat med all tydlighet i Syrien, Yemen, Etiopien och i Ukraina.

Vidare kan vi konstatera att vi möts av en upptrappad retorik och praktik i fråga om upprustning och nedmontering av internationella nedrustningsavtal och avtal som begränsar och förbjuder användningen av kärnvapen. Samtliga stormakter har under en längre tid bidragit till denna trend både genom sin egen politik och hantering av internationella avtal och igenom påtryckningar mot och vapenexport till andra stater.³⁷

I ljuset av samtliga dessa trender är behovet av positiva exempel av långvariga fredliga uppgörelser och främjande av lågspänningsregioner av största vikt. Här fyller Ålandslösningen en viktig funktion utöver sin roll såsom en diplomatisk, förtroendefrämjande säkerhetsordning i Östersjön som balanserar alla aktörers legitima intressen med Finlands suveränitet och territoriella integritet i första led.

Under 1900-talet har världens länder samarbetat på sätt som saknar motstycke. Ålandslösningen var ett av de första stegen som möjliggjorde en sådan utveckling. Dessa samarbeten underlättas av folkrättsliga avtal och regler. Folkrätten består av regler som styr relationerna stater emellan och numera även mellan stater och individer. Det faktum att vi har globala sjötransporter, satelliter för väderprognoser, mobiltelefoni, globala vaccinationsprogram, digital handel och frukter från hela världen i matbutiken är saker som uppnåtts av företagsamhet. Allt detta förutsätter även fungerande överenskommelser länder emellan.

Den folkrättsliga forskningen undersöker hur de internationella reglerna växer fram, tillämpas (eller inte), följs upp, ifrågasätts och ändras. Även inom folkrätten finns det avtal som är av grundläggande karaktär. Föreanta nationernas och Internationella

³⁵ Olivier Corten, *The law against war: the prohibition on the use of force in contemporary international law*. Oxford: Hart, 2010.

³⁶ FN:s säkerhetsråds resolution 2623 av den 27.02.2022, sammankallade generalförsamlingen för att kringgå blockeringen av Rysslands veto. Sia Spiliopoulou Åkermark. Vapen som skickas till ett krig måste samlas in i framtiden. Hufvudstadsbladet 16.03.2022.

³⁷ Ramesh Thakur (red), *The Nuclear Ban Treaty - A Transformational Reframing of the Global Nuclear Order*, London: Routledge, 2021.

domstolens stadga (1945) samt Wienkonventionen om internationella avtal (1969) och Havsrättskonventionen (1982) hör till dem. De sätter ramarna för allt folkrättsligt arbete. Det är FN:s stadga som gör det möjligt för andra stater att legitimt stödja Ukraina efter Rysslands olagliga angrepp. Det är Internationella domstolens stadga som möjliggör att två rättstvister nu föreligger mellan Ukraina och Ryssland. Det är dessa regler som måste ligga till grund också i relation till hanteringen av avtalen och de sedvanerättsliga reglerna som gäller Åland.

För att vara trovärdiga i vår bedömning av folkrättsliga kränkningar är det nödvändigt att vi är så objektiva som möjligt i vår värdering av liknande situationer. Lagen är en lag när den gäller på samma sätt i liknande situationer. Även Nato och Natomedlemmarna har åtagit sig i artikel 1 Natofördraget att respektera FN-stadgan. Såsom Republikens President Sauli Niinistö uttryckte det i oktober 2021 “The Åland Convention has been, and still is, a stabilising force for peace in the Åland region. It is not a historical relic but a living entity – and a very much needed regime in the Baltic Sea Region”.³⁸

Av samma anledning är det oerhört viktigt att de stater som värnar om rättssäkerhet och demokrati inte åsidosätter reglerna när en auktoritär regim gör så. Om vi skulle göra så, skulle vi förvandlas till de auktoritära ledares medhjälpare i att urholka den internationella rättsordningen. Det är just det auktoritära regimer allra helst önskar. Utan folkrättsliga regler kan inte stater och statsledare dömas för brott, eftersom de nationella reglerna som redan existerar – till exempel om krigsförbrytelser – bygger på internationella avtal. Utan internationella avtal som beaktar alla staters legitima intressen kan vi inte heller bygga upp de framtida samarbeten som behövs för att lösa nu pressande problem såsom klimatfrågan, hotad biologisk mångfald eller internationell användning av artificiell intelligens.

Rättvisan kräver att brott dokumenteras och döms såsom brott. Vi vet att kriget mot Ukraina kommer att ta slut någon gång och vi hoppas att det ska ske snart. Det mänskliga lidandet är stort, precis som i alla krig. När kriget är över kommer det att behövas fredsavtal, avtal om återuppbyggnad av Ukraina, ansvarsutkrävande, nedrustning, ett successivt återupprättande av kontakter. Det kommer att ta lång tid och kräver ett stort arbete både inom den juridiska forskningen och i diplomatin. Precis som för alla krig. Här har också Ålandslösningen en given roll, även med Finland inom Nato, och särskilt vad gäller olika minoritetssituationer och gränsregioner i Europa och världen över.

³⁸ Conference Proceedings ”Demilitarisation and neutralisation – a stabilising force for peace in the region” Opening Speech, President of the Republic of Finland Sauli Niinistö, Journal of Autonomy and Security Studies, 6(1) 2022, 8–10.