

# Ålands folkrättsliga ställning

## Utredning av folkrättsliga frågeställningar för Ålandskommittén 2013

27.10.2014

Sia Spiliopoulou Åkermark

### Inledning - om uppdraget

Ålandskommittén 2013 har inbegärt en ”studie om den åländska självstyrelsens folkrättsliga förankring och dess betydelse för självstyrelsens utveckling”. I beställningen av den 4.9.2014 ingår två delar, som både p.g.a. av sin natur och den faktiska tidtabellen delats upp. Första delen rör den folkrättsliga förankringen med dithörande delfrågor. Denna del ska, enligt överenskommelse med Ålandskommitténs sekreterare (den 10.09.2014), redovisas senast den 27.10.2014. Andra delen rör hembygdsrätten och medborgarskapsfrågor och ska redovisas senast den 14.11.2014.

Härmed överlämnas första delen av utredningen. Med hänvisning till den pressade tidtabellen och arbetets omfattning redovisas nedan de mest centrala frågeställningarna kring Ålands folkrättsliga ställning. Vid flera punkter noteras behov av närmare granskning och diskussion.

Ålandskommittén 2013 beskriver uppdraget enligt följande:

*Den folkrättsliga statusen av Ålands självstyrelse idag*

*Självstyrelsens folkrättsliga förankring är en central fråga för landskapet. Självstyrelsens skydd i Finlands konstitution har inte förminskat betydelsen av de internationella förpliktelsernas fortsatta existens. I Aalto-arbetsgruppen sägs att Finlands regering i flera omgångar har förbundit sig att följa Ålandsöverenskommelsen. Arbetsgruppen hänvisar till utrikesutskottets utlåtande om regeringens proposition nr 73 med förslag till ny självstyrelselag för Åland (UTUU 2/1990). I utlåtandet sägs att Ålandsöverenskommelsen inte är ett sedvanligt och undertecknat statsfördrag, men den kan alltjämt anses vara bindande för*

*Finland i förhållande till Sverige. I denna del av undersökningen skall följande frågor studeras:*

- *Ålands folkrättsliga status idag; de centrala normerna och den gällande tolkningspraxisen*
- *förändringar av självstyrelsearrangemanget ur folkrättens synvinkel*
- *den ålandska klagorättens betydelse och folkrättsliga problematik idag.*

### **Utredningens struktur**

Med hänvisning till uppdraget har följande avgränsningar gjorts i syfte att föra fram aspekter som hittills inte rönt större uppmärksamhet. Analysen belyser strukturen och kontexten av 1921 års lösningar samt syftena med dem. Analysen går inte systematiskt igenom vad olika författare har skrivit om de olika delarnas rättsliga giltighet eller ej. Detta har redan gjorts vid flera olika tillfällen under de senaste decennierna. För tidigare utförliga analyser kring Ålands folkrättsliga ställning hänvisas till Modeen (1973), Fagerlund (1993), Hannikainen & Horn (1997) och Hannikainen (2004). Fokus i förevarande analys ligger i kontextualiseringen och betydelsen av Ålandslösningen i folkrätten som en helhet.

Huvudargumenten är två: för det första, att ett ifrågasättande eller osäkerhet kring Finlands folkrättsliga förpliktelser skulle sakna rättslig grund och skulle vara skadlig och riskabel inte bara för Åland, Finland och grannstatsrelationerna i Östersjön utan även för den internationella tron på rättsstatsprincipen inom folkrätten. Ett sådant ifrågasättande kan på sikt komma innebära nya folkrättsbrott för de mindre staterna och mot minoriteter. För det andra, att internationaliseringen och globaliseringen av samhällslivet ställer krav på nya lösningar för internationaliseringen av territoriella autonomilösningar.

Utredningen visar också att de folkrättsliga frågorna är fortsatt av central relevans för Ålandslösningen och skulle förtjäna en mer omfattande granskning, belysning och diskussion. Utredningens snäva tidsramar och uppdragets korta framförhållning lämnar inte utrymme för en fullständig täckning av frågorna i nuläget.

I texten nedan behandlas huvudsakligen följande frågor:

- innebörden och betydelsen av Nationernas förbunds beslut inklusive användningen av begreppet ”garantier”;

- relationen mellan inomstatlig och internationell rätt i fråga om Ålandslösningen.

### **Nationernas förbunds beslut av den 24 juni 1921 och "Ålandsöverenskommelsen" av den 27 juni 1921**

Nationernas förbunds rådsbeslut i Ålandsfrågan av den 24 juni 1921 omfattade fem punkter som inkluderar flera hänvisningar till "garantier". Punkter kan sammanfattas som följande:

- Suveräniteten tillerkänns Finland;
- Freden, relationerna Finland – Sverige och öarnas välgång och lycka ska "befästas genom åtgärder som åsyfta" a) nya garantier åt ögruppens befolkning och b) ögruppens neutralisering och icke-befästande;
- De nya garantierna ska infogas i självstyrelselagen och särskilt avse svenska språket i skolorna; jordegendom; rösträtt och landshövdingens utnämning;
- Den bästa lösningen beträffande formen för garantierna vore en överenskommelse mellan Finlands och Sveriges representanter, vid behov med NF:s råds medverkan och under påtryckning att Rådet självt skulle bestämma om garantierna om inte parterna lyckades komma överens. Rådet sade sig vara beredd att övervaka dessa garantiernas tillämpning;
- En överenskommelse om icke-befästande och neutralisering skulle förhandlas fram under ledning av NF:s generalsekreterare.

Beslutet av den 24 juni 1921 togs enhälligt och rådets medlemmar yttrar explicit sitt stöd. Japans representant Ishi, Frankrikes representant Hanotaux, Italiens representant Imperiali, Spaniens de León, Kinas Wellington Koo, Belgiens Hymans och Brasiliens da Cunha accepterar beslutets innehåll uttryckligen tillsammans med Carl Enckell och Hjalmar Branting från Finland respektive Sverige. Branting läste samtidigt upp en deklARATION som förklarar Sveriges syn på beslutet.

Den s.k. Ålandsöverenskommelsen är inbyggd i Nationernas förbunds beslut av den 24 och 27 juni 1921. Ålandsöverenskommelsen beskriver där som överenskommelse (accord/agreement) och återges som bilaga till beslutet (resolutionen) från Nationernas förbund (NF), publicerad i

förbundets Official Journal i september 1921. Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni kom till som ett resultat av beslutet i NF:s råd tre dagar tidigare.

Ur ett folkrättsligt perspektiv är därför beslutet av den 24 juni 1921 minst lika centralt och bindande som dess två följder, dvs. först Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni samt några månader senare Ålandskonventionen som förhandlades fram inom NF:s ramar och antogs i oktober 1921). Rådets beslut av den 24 juni var ett bindande rådsbeslut i enlighet med NF:s stadga, art 3-5 och skapade början på Ålandslösningens helhet.

Rådets beslut av den 24 juni 1921, ett bindande beslut inom ramen för en internationell organisation, bygger på flera explicita och en underförstådd beståndsdel och utgör på detta sätt en helhet i fråga om det internationella samfundets sätt att se på och reglera Ålandsfrågan. Det som är underförstått är att den territoriella självstyrelsen ska garanteras genom en välfungerande självstyrelselag. Suveränitetserkännandet (att Finland tillerkänns suveräniteten över Åland) förutsätter så att säga att det finns en självstyrelselagstiftning för Åland och att den ska komma att inkludera rättsliga regler om svenska språket; jordegendom; rösträtt och landshövdingens utnämning. Trots att självstyrelsen i sig inte nämns som en ny garanti (eftersom Finlands riksdag redan hade antagit en första självstyrelselag) kan de rättsliga garantierna, i beslutets mening, inte verkställas utan självstyrelsen. Jag ska återkomma till betydelsen av detta nedan.

Det bör också nämnas att Sverige var en av NF:s grundande medlemmar (1919) och att Finland blev medlem den 16 december 1920, dvs. samma dag som permanenta internationella domstolens stadga antogs. Internationella domstolens stadga accepterade endast stater som parter till internationella tvister (artikel 36), och Finland ratificerade stadgan först 1922 (se FFS 1922:70 och Finlands Överenskommelser 1922, no 2) varför Ålandsfrågan inte kunde tas upp och lösas på detta sätt. Men Ålandsfrågan var ett testfall för den nya internationella organisationen Nationernas förbund varför både Finland, Sverige, rådets medlemmar och det internationella samfundet hade ett stort intresse av en rättsligt och politiskt positiv utgång som skulle säkra freden i Östersjöregionen. Det är helheten i lösningen som är dess starkaste drag; det enda som kommit att ifrågasättas i doktrinen är själva klagorättens relevans idag. Det kan här nämnas att resolutioner från internationella organisationer i allmänhet inte – varken då eller nu – införlivas i nationella rättsordningar genom parlamentariskt beslut eller genom publicering i officiella samlingar av överenskommelser, med undantag för beslut om

våldsanvändning (t.ex. genom FN:s säkerhetsråd) eller när nationell lagstiftning krävs för att implementera besluten. Likväl är bindande resolutioner från internationella organisationer fullt bindande för staterna i enlighet med varje internationell organisations stadga (Boyle & Chinkin, 2007).

Ålandslösningen från 1921 är en del av en längre historisk process som omvandlas även till juridiska beslut och texter. Efter första världskrigets slut försökte det internationella samfundet enas kring en ny form av permanent internationell organisation med medlemmar och beslutande organ i syfte att förhindra krig och våldsanvändning. I denna strävan var åtaganden om minoriteter en viktig del. Dessa åtaganden tog olika juridiska former och införlivades på olika sätt i NF:s system som ensidiga förklaringar, som specifika avtal, som del i fredsavtal (se Spiliopoulou Åkermark 1997, ss. 101-118). Det som här är viktigt är den genomgripande folkrättsliga förändringen från ett synsätt som ser på minoritetsfrågor såsom enbart inomstatliga eller annars bilaterala förhandlingsfrågor som objektifierar minoriteter som ett renodlat regleringsobjekt, till ett synsätt som gör minoritetsfrågor till en internationell, multilateral sakfråga som kopplas direkt till fredsbevarandet och som anses lämpa sig för internationell övervakning och internationell tvistelösning. Finland, har genom sin medverkan i Ålandslösningen och därefter genom verkställigheten av NF:s beslut, medverkat till denna förändring av synen på minoritetsfrågor och synen på självstyrelse som ett möjligt konfliktlösningsverktyg. Likaså har Sverige avhållit sig från starka bilaterala argument i Ålandsfrågan. Båda staterna ansträngde sig för att leva upp till Nationernas förbunds stadga som föreskrev i artikel 13:

*The Members of the League agree that they will carry out in full good faith any award or decision that may be rendered, and that they will not resort to war against a Member of the League which complies therewith.*

Såsom kommer att argumenteras nedan är detta synsätt som NF (inklusive Finland och Sverige) skapade fortsatt väsentligt idag och nu kanske viktigare än någonsin tidigare. Den tidiga FN-tiden avvisade minoritetsfrågorna såsom överflödiga i en tid då regler om individualiserade mänskliga rättigheter – utan några rättsliga krav på politiska maktodelningsarrangemang – skulle ge svaren till alla liknande problem. Flertalet av åtaganden från NF-tiden ansågs härmed obsoleta av FN, något som kritiserats starkt i den folkrättsliga doktrinen (se t.ex. översikt i Modeen, 1973).

I två specifika fall fann dock FN att de folkrättsliga förpliktelseerna bestod, nämligen i fallet Åland och i fråga om fredsavtalet med Turkiet (Lausanne-traktaten, 1923. Se FN-publikation E/CN.4/367, 1950). Oberoende den exakta rättsliga karaktären av eller grunden till förpliktelseerna (ensidigt åtagande eller traktat eller beslut genom internationell organisation eller sedvanerätt), är resultatet att de folkrättsliga förpliktelseerna består.

Jag stödjer därför, nu såsom tidigare, den uppfattning att Ålands folkrättsliga ställning inte utgör en bilateral överenskommelse mellan Finland och Sverige utan grundar sig på:

- en bindande NF-resolution (24 juni 1921),
- en ensidig förklaring från Finland (27 juni 1921) som accepterades explicit av det internationella samfundet och skapade folkrättsliga rättigheter och skyldigheter *erga omnes*,
- en utvidgande konvention om demilitarisering och neutralisering (20 oktober 1921)
- samt en långvarig och konsekvent bekräftelse av systemets struktur (självstyrelse inklusive specifika garantier – demilitarisering och neutralisering – internationell status) som gjort att Ålands självstyrelse med dess inbyggda garantier och internationella ställning samt Ålands demilitarisering och neutralisering idag har sedvanerättslig status. Denna sedvanerättsliga status förstärker den multilaterala karaktären av förpliktelser och rättigheter gällande Åland.

Vissa författare väljer betona endast en grund (såsom Seyersted, 1982). Mer allsidiga och senare (efter kalla krigets slut) positioner har förts fram av folkrättsjurister, såsom bl.a. Hannikainen (2004) och Hofmann (1997). Hofmann skriver t.ex.

*Whereas the consequence of the customary law status of Åland's position under international law might be considered as being of lesser relevance, given the strong domestic legal status of Åland, the international status would also result in an obligation of the international community to honour Finland's pertinent obligations by respecting them as regards the wording and the interpretation of treaties (to be) concluded by Finland (Hofmann, 1997, 288).*

Hannikainen menar i sina slutsatser följande:

*Den finländska statsmakten kan anses under tidsperioden 1970-1991 ha erkänt 1921 års Ålandsöverenskommelse och dess bestående förpliktelse. Som argument kan framhållas två regeringspropositioner (den ena gällde den europeiska människorättskonventionen), uttalanden av flera ledande tjänstemän vid utrikesministeriet (Tötterman, Blomstedt, Törnudd, Kekomäki) samt riksdagens utrikesutskotts utlåtande. På goda grunder kan man argumentera för att Finland hade erkänt sina förpliktelser gentemot Sverige att iaktta Ålands självstyrelse och svenskspråkighet och att Sverige hade internationell talerätt i frågan. Röster emot denna ståndpunkt höjdes i ganska liten omfattning vid beredningen av 1991 års självstyrelselag.*

*Det kan noteras att riksdagens grundlagsutskott och vissa rättslärda anser att det för Finlands del utvecklats en förpliktelse grundad på internationell sedvanerätt att iaktta Ålands självstyrelse och svenskspråkighet. Utgångspunkten för dessa är uppenbarligen 1921 års lösning, som Finland noggrant följt redan i 80 år med erkännande av sina internationella förpliktelser (Hannikainen, 2004, 51-52).*

Hannikainen drar som sin sammanfattande slutsats att det verkar ”obestridligt” att Finland med stöd av internationell sedvanerätt är förpliktat att iaktta Ålands självstyrelse och att ”även om territoriella självstyrelser har en svag status i den allmänna folkrätten, är Ålands självstyrelse en del av existerande folkrätt – ett specialfall med historiska rötter och den finska regeringens samtycke” (Hannikainen 2004, 77 och 82).

Ålands internationella ställning och regimen sedvanerättsliga bundenhet bekräftas även av Ålandsprotokollet i samband med Finlands tillträde till Europeiska gemenskaperna (EG) år 1994. Protokoll 2 till anslutningsakten av 1994 års anslutningsfördrag gäller Åland och inleds med följande ord:

*Med hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten skall de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen omfatta Åland med följande undantag... (min understrykning).*

Jag har inte kunnat hitta några dokumenterade invändningar från andra EG-stater eller EG-institutioner beträffande ”Ålands särställning i folkrätten”. Diskussionen då kom att kretsa kring omfattningen av undantagen och lämpligheten med ett specifikt protokoll som bilaga till anslutningsakten. Ålandsprotokollet kan även ses som en bekräftelse av att Finland anser det

vara en folkrättslig förpliktelse för Finland och andra stater att beakta självstyrelsen även i det internationella samarbetet (se ovan Hofmanns argument).

Några kommentarer bör göras med anledning av diskussionen om Finlands folkrättsliga förpliktelser på basis av ensidiga förklaringar. Den ursprungliga förklaringen gjordes i samband med Ålandsöverenskommelsen och har sedermera bekräftats vid flera tillfällen. Ensidiga förklaringar, liksom bindande beslut från internationella organisationer, har fått stor folkrättslig betydelse och legat till grund för flera avgöranden och yttranden vid internationella domstolen (Crawford 2012, 415-422). Det är av denna anledning som Internationella folkrättskommissionen (ILC) år 2006 antog utförliga riktlinjer för den rättsliga bedömningen och effekten av ensidiga förklaringar. Riktlinjerna antogs enhälligt av kommissionen och har tagits emot av FN:s generalförsamling ( Se FN dokument A/CN.4/557, Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto; finns även i kommissionens rapport till generalförsamlingen för år 2006). Bland riktlinjerna kan särskilt nämnas följande:

*Unilateral declarations may be addressed to the international community as a whole, to one or several States or to other entities.*

...

*A unilateral declaration entails obligations for the formulating State only if it is stated in clear and specific terms. In the case of doubt as to the scope of the obligations resulting from such a declaration, such obligations must be interpreted in a restrictive manner. In interpreting the content of such obligations, weight shall be given first and foremost to the text of the declaration, together with the context and the circumstances in which it was formulated.*

...

*No obligation may result for other States from the unilateral declaration of a State. However, the other State or States concerned may incur obligations in relation to such a unilateral declaration to the extent that they clearly accepted such a declaration.*

Det kan noteras att "other entities" nämns som möjliga mottagare av ensidiga utfästelser som skapar rättsliga förpliktelser. I kommentaren till denna punkt nämns både förpliktelser *erga omnes* och det exempel på andra juridiska personer/entiteter som anges är Palestine Liberation Organization (PLO). Det är för övrigt fortsatt rättsfallet *Nuclear Tests* från



Internationella domstolen (*Nuclear Tests Australia v. France; New Zealand v. France, I.C.J. Reports 1974*) som enligt riktlinjerna från ILC anses vägledande i fråga om de rättsliga effekterna av ensidiga förklaringar, inklusive för erga omnes förpliktelser, vilket kan betyda att en vid krets stater har möjlighet att påvisa intresse vid en eventuell tvist rörande Åland framför Internationella domstolen. De folkrättsliga förpliktelserna *erga omnes* och/eller på sedvanerättslig grund när andra stater och aktörer, inklusive landskapet Åland, förlitar sig på dem i god tro, ställer nya frågor om Ålandslösningen. Kan Åland och Finland helt fritt förfoga över Ålandslösningens centrala innehåll om de bara kommer överens? Hur ska omfattande förändringar av systemet genomföras (dvs. modifieringar av folkrättsliga förpliktelser) och hur, om alls, ska det kommuniceras eller förankras internationellt? Måhända är närvaron av de ryska och svenska konsulaten på Åland till fördel för alla parter som då delvis slipper ta ställning till dessa frågor mer principiellt.

Avslutningsvis. Skulle man nu ifrågasätta de folkrättsliga förpliktelserna som Finland fortsatt har under Ålandsregimen finns det inget hinder för att även Turkiets förpliktelser under Lausanne-traktaten kan komma att ifrågasättas. Dessa förpliktelser är det enda stödet för icke-muslimska minoriteter i landet. En bilateralisering återigen av Ålandsfrågan skulle vara i otakt med den moderna folkrätten och ge utrymme för internationella påtryckningar, såsom har blivit tydligt i Ukrainakrisen (se nedan om Finlands regeringsprogram).

### **Kan inhemsk lagstiftning ”absorbera” och göra folkrättsliga förpliktelser obsoleta eller överflödiga?**

Den s.k. Aalto-utredningen drar följande slutsatser beträffande de internationella garantierna (Justitiesministeriet, Ålands självstyrelse i utveckling; Betänkanden och utlåtanden 4/2013, 65-66):

#### *Slutsatser*

*Ålands självstyrelse är allmänt erkänd och starkt förankrad i Finlands konstitution. Självstyrelsen med tillhörande internationella utfästelser angående Åland kan effektivt garanteras i den nationella lagstiftningen. De människorättsfördrag som Finland har ratificerat garanterar för sin del bl.a. de språkliga och kulturella rättigheterna och stärker således också det folkrättsliga skydd för de rättigheter som hänförs till självstyrelsen och som har tillförsäkrats den åländska befolkningen. Att begära nya särskilda garantier skulle passa dåligt ihop med den allmänna internationella utvecklingen.*

*Ålands självstyrelse har under en lång historisk period utvecklats på ett gynnsamt sätt som har gjort nya internationella garantier överflödiga. Ålands självstyrelse bör grunda sig på förtroende mellan landskapet och riket samt på Finlands konstitution så att landskapets självstyrande status inte kan förändras mot landskapets vilja.*

Det är anmärkningsvärt och bekymmersamt att osäkerhet och tvetydighet präglar skrivningarna i Aalto-rapporten. Där hänvisas i avsnitt 6.8 till uttalanden vid Utrikesutskottet (UtUU 2/1990, s.2) som argument för ett ifrågasättande av Ålandsöverenskommelsens giltighet samtidigt som man finner att ”det är en naturlig och orubblig grundsats att iakta de internationella bestämmelserna om Åland och att på det nationella planet bevaka och utveckla den åländska självstyrelsen (RP 73/1990 rd s. 37)”.

Slutsatserna i Aalto-utredningen är formulerade på sådant sätt att de kan ge intryck av att Finlands ståndpunkt numera är att Ålands särställning idag är förankrad enbart i Finlands grundlag och saknar folkrättsliga konsekvenser och relevans.

Ett sådant påstående närmar sig den sovjetiska tolkningen och synen på folkrättsliga åtaganden. Den sovjetiska och även ryska hållningen (efter kalla krigets slut) har varit att frågor om minoriteter, autonomier och även mänskliga rättigheter är en intern angelägenhet och att all internationell inblandning eller övervakning är en inskränkning av statens suveränitet. Så har Ryssland konsekvent behandlat frågor beträffande Tjetjenien (Skurbaty 2005). Det är mot en sådan bakgrund som man kan förstå också de sovjetiska påtryckningarna emot en internationell klagorätt och garanti i samband med förberedelsen av den första revideringen av självstyrelselagen (se Alarik Häggbloms redogörelse, utgiven 2011), vilka resulterade i att den internationella klagorätten togs bort i revideringen av självstyrelselagen som trädde i kraft 1951.

En liknande hållning från Finland idag är svår att förstå då Finland under lång tid betonat vikten av multilateralt och folkrättsligt samarbete, vikten av förutsägbarhet, öppenhet och granskning både inom ramen för det europeiska samarbetet (EU, Europarådet och OSSE) och globalt (Förenta nationerna m.fl.). Nuvarande regeringsprogram (programmet för regeringen Stubb, 24 juni 2014) innehåller följande skrivningar om internationellt samarbete och folkrätten:

*Målet för Finlands utrikespolitik är att stärka internationell stabilitet, säkerhet, fred, rättvisa och hållbar utveckling och att främja rättsstatsprinciper, demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringen arbetar för att stärka Finlands internationella ställning och sörja för kontinuitet, förutsägbarhet och konsekvens inom utrikes- och säkerhetspolitiken.*

*Finlands säkerhet och välfärd bygger på goda bilaterala relationer till och samarbete med andra stater och internationella aktörer som medlem av Förenta nationerna, Europeiska unionen, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och Europarådet samt inom det nordiska samarbetet och som Natopartner.*

...

*Händelserna i Ukraina har inneburit en prövning för det europeiska säkerhetssystemet. Finland understryker det nödvändiga i att följa internationell rätt och stöder försöken att förhandlingsvägen nå en lösning på krisen.*

Det är oklart om Aalto-utredningen menar att klagorätten är obsolet i sin helhet, eller ”endast” att den har omvandlats till en möjlighet inom människorättsfördragen. Det sistnämnda är under alla omständigheter inte tillräckligt för att täcka Finlands folkrättsliga förpliktelser gällande Åland i sin helhet. Nu gällande människorättstraktater, såsom artikel 27 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter eller Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter täcker inte fullt ut den typ av rättigheter och skyldigheter som omfattas av NF:s beslut av den 24 juni 1921, Ålandsöverenskommelsen, självstyrelselagen, och deras tillämpning över tid. Folkrätten omfattar inte idag en tydlig rättighet till territoriell autonomi, även om autonomi anses som en möjlighet för förverkligandet av rätten till inomstatligt självbestämmande (OSCE/HCNM 1999; Spiliopoulou Åkermark 2002; Skurbaty 2005).

En människorättsbaserad granskning skulle inte heller kunna beakta primära aspekter av fredsskapande, politisk maktindelning eller internationalisering som alla är inbyggda i Ålands internationella, folkrättsliga regim. Därutöver gav klagomöjligheten till Nationernas förbunds råd i enlighet med NF:s beslut (24 och 27 juni) och i enlighet med 6§ Garantilagen möjlighet att kombinera juridiska och politiska element, genom att NF-rådet, NF-församlingens president, och generalsekreteraren hade alla möjlighet att begära rådgivande yttranden från Fasta internationella domstolen i folkrättsliga frågor (Fasta internationella domstolens stadga art. 65-68). NF var medveten om behovet av en konfliktlösningsmekanism på internationell nivå redan då, eftersom grunden för Ålandslösningen var delvis internationell. En sådan funktion kan inte uppfyllas av t.ex. Ålandsdelegationen. En sådan kombination av politiska och juridiska folkrättsliga aspekter är inte heller möjlig genom de individinriktade människorättsinstrumenten.

Det är också oklart vad som avses när Aalto-rapporten skriver ”att begära nya särskilda garantier skulle passa dåligt ihop med den allmänna internationella utvecklingen”. Detta är att vagt påstående och kan härmed inte kommenteras kort och effektivt, utan skulle kräva flera spekulativa alternativa tolkningar och kommentarer. Hur som helst rör det sig här inte om nya särskilda garantier, utan snarare att anpassa de ursprungliga garantierna (inklusive Ålands internationella ställning och klagorätt till dagens folkrättsliga och konstitutionella situation).

I Quebec-fallet drog Kanadas högsta domstol slutsatsen att om befolkningen i Quebec klart tillbakavisade den konstitutionella ordningen i Kanada och krävde secession, torde detta leda till en skyldighet för både Quebec, andra delstater och den federala staten Kanada att inleda konstitutionella förhandlingar som beaktar alla parter intressen inom ramen för en tolkning och implementering av rätten till självbestämmande (Supreme Court of Canada: *Reference re. Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217). Utvecklingen i Skottland till följd av folkomröstningen i september 2014 tyder på samma typ av inomstatlig konstitutionell process, när folkomröstningen resulterade i en majoritet emot utbrytning. Det inomstatliga/interna är i dessa situationer i en dialektik med det folkrättsliga. Jag vill kalla detta resonemang för ”Quebec-principen”.

I fallet Åland kan den ursprungliga klagorätten även förstås i en vidare mening. Åland fick genom klagorätten och genom Finland tillgång till den folkrättsliga diskussionen inom Nationernas förbund (se punkt 7 i Ålandsöverenskommelsen). Det rör sig om en folkrättslig förpliktelse att förverkliga och respektera sakens internationella karaktär genom att finna lösningar till de krav som en ökad internationalisering och globalisering medför. Klagorätten fyllde två funktioner: den gav en garanti för att de materiella rättigheterna och skyldigheterna respekteras och den gav en garanti för att sakens folkrättsliga och multilaterala natur skulle hållas vid liv. I enlighet med ”Quebec-principen” torde Finland och Åland gemensamt sträva finna innovativa lösningar för en rimlig och modern regim för Ålands folkrättsliga behov. Hanteringen av traktaträttsliga frågor samt inhämtning av lagtingets och landskapsregeringens mening i internationella frågor är båda olika sätt att förverkliga delar av detta åtagande. Båda dessa instrument är nu relevanta inom ramen för den påbörjade revideringen av självstyrelselagen. Revideringen av självstyrelselagen kan då även innefatta en utredning och diskussion om hur landskapet Åland, som juridisk person, kan klaga över de folkrättsliga

aspekterna i Ålandslösningen. Enligt folkrättslig sedvana innebär en internationell klagorätt oftast en förpliktelse att först uttömma nationella rättsmedel.

Det har konstaterats av många folkrättsexperter och EU-rättsexpert att folkrätten och EU-rätten idag, i synnerhet inom ramen för internationella organisationer, saknar adekvata instrument för att möta de utmaningar som flernivåstyrelse medför (Stephan 2010 och 2014). Suveräniteten används fortsatt som en binär delning av ”allt eller inget”, trots att verkligheten är mycket mer komplex och ett flertal olika substatliga eller mellanstatliga aktörer har starka element av rättskapacitet och behörighet (Boyle & Chinkin, 2007).

Det är min mening att Finland och Åland har möjlighet att hitta nya vägar som utvecklar och stärker Ålandslösningen bortom dessa begränsningar genom en kombination av folkrättsliga och inomstatliga rättsmedel samt juridiska och politiska verktyg.

## **Källor**

Boyle, A. & Chinkin, C., *The making of international law*, 2007

Crawford, James, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 2012

Fagerlund, Niklas, *Ålands folkrättsliga status och EG*, 1993

Hannikainen L. & Horn, F., *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, 1997

Hannikainen, Lauri, *De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet*, 2004

Hofmann, Rainer, “Conclusions”, i Hannikainen & Horn, *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, 1997, 281-296

Hägglom, Alarik, *Ålands internationella garantier – en kort historik, åländska perspektiv* 2011:1

Modeen, Tore, *De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålands nationella karaktär*, 1973

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Högkommissarien om nationella minoriteter (OSCE/HCNM), *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, 1999

- Seyersted, Finn, *The Åland Autonomy and International Law*, Nordisk tidsskrift for international ret, Vol. 51. (1982), 23-28
- Skurbaty, Zelim, *Beyond a one-dimensional state: An emerging right to autonomy?*, 2005
- Spiliopoulou Åkermark, Sia ”Autonomi och minoritetsskydd – två olika begrepp”, i Jansson, Harry and Salminen, Johannes, *Den andra Ålandsfrågan: Autonomi eller självständighet*, 2001, 55-73
- Spiliopoulou Åkermark, Sia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, (avhandling) 1997
- Spiliopoulou Åkermark, Sia, “The Åland Islands in International Law and Cooperation: The Legal Capacity of an Autonomous Region”, i Hannikainen L. & Horn, F., *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, 1997, 257-280
- Spiliopoulou Åkermark, Sia, *Internal Self-Determination and the Role of Territorial Autonomy as a Tool for the Resolution of Ethno-Political Disputes*, in Special Issue entitled *Rethinking Territorial Arrangements in Conflict Resolution* in International Journal of Minority and Group Rights, Vol. 20, No. 1 (2013), 5-25
- Spiliopoulou Åkermark, Sia, *Shifts in the multiple justifications of minority protection in European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 7 (2007/2008, published in 2010), 5-18
- Spiliopoulou Åkermark, Sia, “The Åland Islands Question in the League of Nations: the Ideal Minority Case?”, i Redescriptions, 2009, Vol. 13, 195-208
- Statsrådet, *Regeringsprogrammet för statsminister Alexander Stubbs regering*, 24.06.2014
- Stephan, Sarah, *Making autonomies matter: sub-state actor accommodation in the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers: an analysis of the institutional framework for accommodating the Faroe Islands, Greenland and Åland within 'Norden'*, i European Diversity and Autonomy Papers - EDAP, 2014/03, EURAC
- Stephan, Sarah, *Regional voices in the European Union – regions with legislative power and multi-level governance. Perspectives for the Åland Islands*. Report from the Åland Islands Peace Institute No. 1-2010
- Tollet, A. & Ugglå J., *Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland*, 1930