

# Ålands självstyrelse 100 år: Ålandsöverenskommelsen 1921

## Ahvenanmaan itsehallinto 100 vuotta: Ahvenanmaan sopimus 1921

24.6.2021

### Juhlaesitelmä – festföredrag

Allan Rosas\*

*\*\* de finska delarna av föredraget är översatta till svenska (texten i kursiv)*

*\*\*esitelmän suomenkieliset osat on käännetty ruotsiksi (kursiivilla oleva teksti)*

*Silmäys kansainvälisen oikeuden käsikirjoihin – varsinkin kansainvälisen oikeuden perinteisiin yleisesityksiin – tuo usein esille viittauksen Ahvenanmaata koskevaan kiistaan viime vuosisadan alkupuolelta ja Kansainliiton osuuteen sen ratkaisemiseksi. On ymmärrettävää, että kysymys Ahvenanmaan aseman kansainvälisoikeudellisista ulottuvuuksista on saanut Suomessa erityistä huomiota osakseen. Tässä voidaan mainita erityisesti professoreiden Tore Modeenin (1973) ja Lauri Hannikaisen (1993) teokset. Ahvenanmaan asemasta esimerkkinä kansainvälisten konfliktien ratkaisemisessa rauhanomaisesti on mm. Ahvenanmaan rauhaninstituutin johtaja Sia Spilipoulou Åkermark toimittanut vuonna 2011 ilmestyneen kirjan (uusi painos 2019). Myös saarten linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta on kirjoitettu useita teoksia (Söderhjelm 1928, Björkholm-Rosas 1990 m.m.). Nämä julkaisut ovat vain esimerkkejä.*

*Suomen ja Ruotsin välinen kiista Ahvenanmaan asemasta saatiin ratkaistua vasta perustetun Kansainliiton (The League of Nations, Nationernas förbund) puitteissa. Kansainliiton panos kansainvälisten riitojen ratkaisemiseen jäi yleisesti ottaen sangen vaatimattomaksi. Toisen maailmansodan puhkeaminen oli lopullinen niitti järjestön arkkuun, joskin se muodollisesti lakkautettiin vasta vuonna 1946, Yhdistyneiden Kansakuntien perustamisen jälkeen. Kansainliiton päämerkitys jäikin siihen, että sen toiminnasta saaduista – usein negatiivisista – kokemuksista voitiin ottaa oppia YK:ta suunniteltaessa ja perustettaessa. Silti Kansainliitto kyllä onnistui joissakin hankkeissaan; Ahvenanmaata koskeva ratkaisu vuonna 1921 tarjoaa esimerkin harvoista menestystarinoista. Se, että kokoonnumme tänään juhlimaan Ahvenanmaata koskevan ratkaisun 100-vuotissjuhlia, on oiva osoitus siitä, että kyseessä ei ollut mikään tilapäinen tähdenlento vaan ratkaisu on ainakin perusluonteeltaan jäänyt pysyväksi.*

*\*Om man blickar över litteraturen som gäller folkrätt – särskilt på de allmänna presentationerna av traditionerna inom folkrätt – ser man ofta hänvisningar till konflikten om Åland i början av förra århundradet och till Nationernas förbunds insats i att konflikten löstes. Det är förståeligt att frågan om de folkrättsliga dimensionerna av Ålands ställning har fått särskilt mycket uppmärksamhet i Finland, på Åland och i någon mån i Sverige. Här kan man bland annat nämna professorerna Tore Modeens och Lauri Hannikainens verk. Modeens bok kom ut redan 1973. Bland annat direktören på Ålands fredsinstitut Spilipoulou Åkermark var redaktör för en bok om Ålands ställning som kom ut 2011 och som kan betraktas som ett exempel på hur internationella konflikter kan lösas fredligt. Det har även skrivits flera verk om Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering. Det första verket är politikern Söderhjelm doktorsavhandling på franska 1928, och senare finns även bland annat Mikaela Björkholms och undertecknads verk från 1990 som handlar om just icke-befästade och neutraliseringen.*

\*OTT, OTT h.c., VTT h.c., vanhempi asiantuntija, Turun yliopisto, Visiting Professor, College of Europe, eurooppaoikeuden dosentti, Helsingin yliopisto, EU:n tuomarinvalintakomitean puheenjohtaja, Euroopan komission itsenäisen eettisen komitean jäsen.

*Konflikten mellan Finland och Sverige om Ålands ställning löstes av det nygrundade Nationernas förbund, på engelska League of Nations. Nationernas förbunds insats för att lösa internationella konflikter blev i allmänhet blygsam. Andra världskrigets utbrott var sista spiken i kistan för Nationernas förbund, även om förbundet lades ner först 1946 det vill säga efter att Förenta nationerna grundades. Nationernas förbunds huvudsakliga betydelse blev kanske den att erfarenheterna – ofta negativa – av dess verksamhet kunde användas som lärdomar när FN planerades och grundades. Nationernas förbund lyckades emellertid i några av sina projekt, och avgörandet i Ålandsfrågan 1921 är ett exempel på en av de få framgångarna. Att vi i dag samlas för att fira beslutet som fattades i Ålandsfrågan för 100 år sedan är ett bra exempel på att det inte var något tillfälligt stjärnfall, utan beslutet har minst till sin grundkaraktär blivit bestående.*

Historiskt räknades ju Åland ända sedan medeltiden till den finska delen av det svenska riket och kom även att tillräknas Storfurstendömet Finland i och med resultatet av 1808-09 års krig. Finland hade sålunda stöd i historiens gång när landet efter självständigheten åberopade Ålandsöarnas statstillhörighet som en del av den nya självständiga staten. Även geografien kunde användas som argument: Åbolands skärgård är inte skarpt avskild från Ålands skärgård. Skiftet är inte samma sak som Ålands hav.

Men frågan komplicerades givetvis av, att den åländska befolkningen lutade starkt mot en anslutning till Sverige. Finlands nyvunna självständighet befarades kunna leda till en förfinskning av hela landet, Åland medräknat; däremot kände många ålänningar inte endast en språklig men även kulturell samhörighet med Sverige. Ett juridiskt-politiskt argument för en anslutning till Sverige stod att finnas i principen om folkens självbestämmanderätt, som börjat lanseras redan under 1800-talet och som vid tiderna för första världskriget framhölls av så pass oliktankande själar som *Vladimir Ulyanov*, även känd under namnet *Lenin*, och USA:s president *Woodrow Wilson*. Den åländska aktionen yttrade sig bl.a. i massadresser överlämnade till den svenska kungen. Tanken på förening med Sverige fick stöd av den svenska statsmakten – åtminstone delvis av säkerhetspolitiska skäl - som utan framgång försökte få upp Ålandsfrågan på Versailleskonferensens dagordning. Närvaron – visserligen tillfällig – av både svenska, tyska och finska trupper på Åland samt fängslandet av två åländska ledargestalter, Julius Sundblom och Carl Björkman, för högförräderi bidrog till att tillspetsa situationen.

Det var alltså långt ifrån frid och fröjd och man kan väl inte utesluta, att konflikten kunde ha lett till krig mellan de båda länderna eller åtminstone ett allvarligt avbrott i relationerna för en längre tid. Vid Versailleskonferensen 1919 hade ett hänskjutande av Ålandsfrågan till Nationernas förbund väckts av Storbritannien. På framställning av samma stat upptogs frågan till behandling i Nationernas förbunds folkförbundsrad den 11 juli 1920, dvs under en tid när Finland inte ännu var medlem av förbundet. Överhuvudtaget var Finlands ställning av självständig och suverän stat ännu inte helt befäst vid den tiden. Finland ansåg dock inte endast sin ställning av självständig och suverän stat klarlagd utan även att Åland ostridigt föll under finsk suveränitet och att Ålandsfrågan var en intern finsk angelägenhet och inte en internationell tvistefråga som kunde behandlas av Nationernas förbund.

Förbundsrådet beslöt att tillsätta en juristkommission bestående av tre folkrättsexperter (Huber, Larnaude och Struycken) för att närmare utreda frågan om huruvida Ålandskonflikten – däri inbegripet demilitariseringsproblematiken – var ett ärende av internationell karaktär. Hänskjutandet av ärendet till den nya permanenta mellanfolkliga domstolen var inte ännu möjligt

då domstolen inledde sitt arbete först följande år, 1921. Juristkommissionen kom till att frågan om öarnas statstillhörighet fortfarande var en i så måtto öppen fråga, att folkförbundsrådet innehade kompetens att yttra sig om statstillhörigheten. Det kan noteras, att kommissionen å andra sidan menade, att om en viss folkgrupp tillhörde en viss stat, folkrätten inte innehöll någon egentlig rätt att kräva separation från den staten. Den frågan är ju fortfarande föremål för debatt, det må sedan gälla Quebec (vars rätt till självständighet varit föremål för en dom av Kanadas högsta domstol), Kosovo (som varit upp i Internationella domstolen i Haag) eller Katalonien eller Skottland.

När frågan om Nationernas förbunds kompetens sålunda blivit klarlagd, var det skäl att gå vidare med själva huvudfrågan, hur statstillhörigheten skulle bedömas och om villkor till densamma kunde ställas. Den frågan hänskjöts till en ny kommission, rapportörkommissionen, som utgjorde ett mera politiskt organ än juristkommissionen. Kommissionen avgav sin rapport den 16 april 1921. Som känt anförde kommissionen, att suveräniteten över öarna tillhörde Finland men att Finland å andra sidan borde avge garantier för bevarandet av Ålandsöarnas nationellt svenska karaktär genom ändringar som borde införas i 1920 års självstyrelselag. Det är anmärkningsvärt, att kommissionen å ena sidan fastslog, att statstillhörigheten enligt gällande rättsläge tillkom Finland men å andra sidan föreslog, att Finland skulle förbinda sig att ge nämnda garantier och att acceptera, att frågan hade antagit en internationell dimension och att Nationernas förbund borde tillerkännas rätt att ingripa om garantiernas framtida tillämpning förorsakade missämja. Därför borde Åland även erhålla en rätt att hänvända sig till folkförbundsrådet samtidigt som kommissionen avböjde alternativet med att ge Sverige eller envar av de tre skandinaviska staterna klagorätt.

Rapportörkommissionen kombinerade alltså en juridisk bedömning av statstillhörigheten med en mera politiskt präglad skiss över hur tvisten mellan Finland och Sverige kunde lösas samt den åländska befolkningens önskemål tillgodoses. Vi skall komma ihåg att medan frågor om suveränitet och statstillhörighet på sätt och vis hörde till kärnan i det traditionella folkrättsliga systemet var principen om folkens självbestämmanderätt på mera osäker mark. De föreslagna internationella garantierna utgjorde emellertid inte något unikt nyskapande: Första världskrigets slut bevitnade nämligen en mängd minoritetslösningar i Europa som också kunde innehålla internationella garantier och kompetens för Nationernas förbund.

Rapportörkommissionens lösningsförslag kom mer eller mindre att utgöra grunden även för folkförbundsrådets beslut av den 24 juni 1921. På svensk inrådan föregicks dock behandlingen av att juristkommissionen tillfrågades, om den vidhöll sin åsikt om att frågan om statstillhörigheten fortfarande var öppen. Två av de tre medlemmarna bekräftade, att det inte fanns anledning att ändra sin åsikt, rapportörkommissionens rapport till trots. Efter denna episod och en viss debatt samt en paus i arbetet framlade Förenade Kungarikets representant hr Fischer ett resolutionsförslag, som godkändes som sådant. Beslutet består av fem punkter: 1) finsk suveränitet över öarna; 2) garantier åt ögruppens befolkning och ögruppens demilitarisering och neutralisering; 3) en precisering av att garantierna bör ingå i självstyrelselagen och gälla det svenska språket i skolorna, jordegendomen, inflyttade personers rösträtt samt landshövdingens utnämmande; 4) hänskjutandet av garantifrågans detaljlösning till diskussioner mellan Finland och Sverige med rådets medverkan, med tillägget att brist på samförstånd skulle föranleda rådet självt att fastställa garantierna och att rådet i vilket fall som helst skulle övervaka garantiernas tillämpning i framtiden; 5) ersättandet av 1856 års konvention om Ålandsöarnas demilitarisering

mellan Frankrike, Förenade Kungariket och Ryssland av en konvention om neutralisering och demilitarisering ”under garanti av alla intresserade makter, Sverige inbegripet” och att den nya konventionen ”i sina huvuddrag bör ansluta sig” till ett svenskt förslag till konvention. En sådan konvention, som väl fortfarande skall anses gälla, ingicks ju sedan i oktober 1921, dvs några månader efter förbundsrådets Ålandsbeslut i juni samma år.

Hur ställde sig de båda kontrahenterna till denna konstruktion och till det uppdrag de erhållit att komma överens om garantiernas närmare innehåll? Finland kan sägas ha varit föga entusiastisk, då den finska utgångspunkten ju var, att Åland tillhörde Finland och att frågan om självstyrelse var en intern finsk angelägenhet. Å andra sidan kan man säga, att Finland, genom att stifta en självstyrelselag för Åland redan år 1920, medverkade till att bereda vägen för den lösning som utkristalliserade sig i juni 1921. Finlands representant, Carl Enckell, accepterade rådets beslut av den 24 juni utan krumbukter. Däremot avgav Sveriges representant, Hjalmar Branting, statsminister och Nobelpristagare, en stridbar förklaring som storligen beklagade beslutet och hävdade, att Åland med våld berövats sin rätt att höra till sitt moderland (*”le droit . . . de se rattacher à la mère patrie, à laquelle la force l’avait arrachée”*). Förklaringen innehåller även något som kan betecknas som en hotelse om att senare ifrågasätta beslutet av den 24 juni! På förfrågan från resolutions förslagsställare hr Fischer om Sverige trots allt samtyckte till rådets resolution upprepade Branting dock ett tidigare uttalande om att Sverige var redo att lojalt erkänna den kraft resolutionen ägde enligt pakten för Nationernas förbund. Samtidigt accepterade Sverige att föra diskussioner med Finland under belgiskt ordförandeskap om garantiernas närmare utformning, även om Branting framhöll sin pessimism över utsikterna för dylika förhandlingars. Belgiens representant hr Hymans föreslog att diskussionerna med Finland och Sverige skulle inledas redan följande morgon, i akt och avsikt att finna en förhandlingsyta (*”un terrain d’accord”*) gällande garantifrågan.

Tre dagar senare, den 27 juni, visade det sig att Brantings pessimism varit obefogad. Hymans kunde rapportera, att förhandlingarna lett till resultat och att man kommit överens om en detaljerad text, som innehöll den överenskommelse de båda parterna kunde förena sig om (*”il donne lecture du texte suivant, qui contient l’accord auquel sont arrivées les deux parties”*). Innehållsmässigt består texten av sju punkter, som är i linje med beslutet av den 24 juni men innehåller något mera detaljerade bestämmelser om skolspråk, fastighetsägande, rösträtt för inflyttade, utnämningen av landshövdingen och inkomsten från en fastighetsskatt. Enligt första punkten åtar sig Finland, som sägs vara ”beslutet att säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess svenska språk, kultur och lokala traditioner”, att ”utan dröjsmål” införa nämnda garantier i 1920 års självstyrelselag. I sjunde och sista punkten uttalas, att Nationernas förbund ”skall vaka över ifrågavarande garantiers tillämpning” och att Finland bör till folkförbundsrådet ”med sina egna anmärkningar överlämna alla klagomål eller framställningar” från Ålands landsting beträffande garantiernas tillämpning. Det är anmärkningsvärt, att olikt beslutet av den 24 juni, Sverige överhuvudtaget inte nämns i den överenskommelse som presenterades den 27 juni.

Om sistnämnda överenskommelse används i den ursprungliga och formellt giltiga versionen ordet ”accord”. Begreppet ”accord” i franskan är litet som ”sopimus” på finska, dvs det kan betyda litet olika saker och betecknar inte nödvändigtvis en folkrättslig traktat, ett internationellt fördrag som idag skulle falla under 1969 års Wienkonvention om traktaträtten.. Den svenska översättningen, ”överenskommelse”, förefaller adekvat. Texten som lästes upp fogades i skriftlig form till beslutet

av den 24 juni. Den undertecknades inte av vare sig Finland eller Sverige och publicerades inte i deras fördragsserier, där normalt ingångna internationella traktater publiceras. Den registrerades inte heller såsom folkrättslig traktat hos Nationernas förbunds generalsekreterare och finns därför inte upptagen i organisationens traktatsamling. Å andra sidan är det ju uppenbart, att texten återger det Finland och Sverige, under belgiskt ordförandeskap, kommit överens om. Det bör också påpekas, att 1969 års Wienkonvention om traktaträtten är flexibel när det gäller formerna för en skriftlig traktats tillkomst.

Varför ingick de båda stridstopparna då inte en regelrätt bilateral traktat som registrerades och publicerades som en sådan? Det är väl inte speciellt vågat att anta, att en dylik traktat inte hade varit politiskt möjlig. Framför allt kan man anta, att den svenska regeringen var så pass missnöjd över det resultat som utformats under Nationernas förbunds ledning att man inte ville binda sig alltför mycket och för alla tider utan hoppades på ändrade förhållanden vilka, som den svenska förklaringen uttalar, skulle ge den åländska befolkningen rätt att bli hörd och att slutligen uppnå tillfredsställelse ("Elle parviendra alors à se faire entendre et recevoir enfin satisfaction") – dvs anslutning till Sverige, får man väl förmoda. Vad Finland beträffar så har den brittiske delegaten Fischer, som spelade en framträdande roll vid tillkomsten av beslutet av den 24 juni, konstaterat att finnarna "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 of Nations". Det är skäl att i detta sammanhang påminna om, att Finland redan innan Ålandsfrågan började behandlas i Nationernas förbund hade stiftat 1920 års självstyrelselag. Man kan alltså förmoda att den lilla men fasta påtryckning som den finska delegationen utsattes för gällde inte självstyrelsen som sådan utan endast internationaliseringen av frågan och de internationella garantier som avkrävdes.

Ålandsöverenskommelsens rättsliga natur har varit föremål för livlig diskussion. Detta är inte särskilt konstigt, med beaktande av dess speciella tillkomsthistoria och form. Officiella och expertutlåtanden – både finska, svenska och andra - går i olika riktningar. Jag kan här inte gå närmare in på alla dessa yttranden – i uttalanden, brev, kommittébetänkanden, akademiska alster m.m. (jag hänvisar här till professorerna Modeens och Hannikainens utförliga framställningar) - utan nöjer mig med några korta kommentarer om de utvecklingsdrag som förefaller vara de mest väsentliga.

För det första bör det konstateras, att Finland, först genom 1922 års garantilag och senare genom reformer av självstyrelselagstiftningen, i det stora hela följt sina åtminstone till Nationerna Förbund i juni 1921 givna åtaganden (de justeringar som gjorts, t.ex. gällande förbudet att undervisa i finska språket, har väl varit nödvändiga och inte förorsakat någon större polemik). I detta sammanhang kan tilläggas, att Finlands grundlag innehåller särskilda stadganden gällande Åland (58, 75 och 120 §§) och att självstyrelselagen för Åland kan ändras eller upphävas endast genom samstämmigt beslut,, med kvalificerad majoritet, i riksdagen och lagtinget. För det andra är det skäl att nämna, att en utredning som Förenta Nationerna utförde år 1950 över den fortsatta giltigheten av de minoritetsarrangemang som ingåtts efter första världskriget, anförde att även om Nationernas förbund upphört, och FN inte övertagit dess roll som garant för dessa arrangemang, ett avtal ("agreement") mellan Finland och Sverige godkänts av Nationernas förbunds råd den 27 juni 1921 och att "Finland's obligations towards Sweden still exist". För det tredje lyder inledningen till ingressen till protokoll nr 2 om Åland, som fogats till Finlands anslutningsakt till europeiska unionen, följande hänvisning:" [m]ed hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten".

Denna text har alltså godkänts av alla EU:s medlemsstater, Finland och Sverige inbegripna. Protokollet gäller inte demilitariseringen och neutraliseringen av Ålandsöarna utan går in på frågor om fast egendom, etablering, tjänster, skatter m.m.; ingressens hänvisning till Ålands särställning enligt folkrätten måste väl då gälla dessa frågor, som delvis sammanfaller med de garantiutfästelser som behandlats ovan.

*Itse pidän keskustelua vuoden 1921 Ahvenanmaata koskevan sopimuksen muodollisesta asemasta – onko se varsinainen valtiosopimus, väljempi ”yhteisymmärrys” tai onko siitä muodostunut tapaoikeudellinen normi? - teoreettisesti mielenkiintoisena mutta käytännön kannalta ehkä vähemmän tärkeänä kysymyksenä. Jos pitää valita, olen sitä mieltä, että on olemassa Ahvenanmaan itsehallinnon erityisjärjestelyjä koskeva yhteisymmärrys, joka ei ihan vastaa kaikkia vuoden 1921 ratkaisun yksityiskohtia mutta jota yleisenä periaatteena voidaan pitää voimassa olevana kansainvälisenä tapaoikeutena. EU:n liittymisasiakirjan Ahvenanmaata koskeva pöytäkirja no 2 näyttää perustuvan juuri siihen ajatukseen; siinähan ei puhuta mistään erityisestä sopimuksesta vaan vahvistetaan Ahvenanmaan ”kansainvälisen oikeuden” mukainen erityisasema. Olkoon niin tai näin, Ahvenanmaata koskeva ratkaisu on osoittanut elinvoimaisuutensa ja tänään on täysi syy juhlia sen 100-vuotistaivalta.*

*\*För egen del anser jag att diskussionen om Ålandsavtalet 1921 – alltså frågan om avtalet är ett egentligt statsfördrag, en bredare ”allmän riktlinje” eller om det blivit en sedvanerättslig norm – är som juristerna brukar säga: teoretiskt intressant, men av mindre vikt ur praktisk synpunkt. Om jag måste välja anser jag att det finns en allmän riktlinje om specialarrangemangen runt Ålands självstyre och att riktlinjen inte helt motsvarar alla detaljer i beslutet från 1921, men att den i princip kan betraktas som gällande internationell sedvanerätt. Protokoll nr 2 om Åland i EU-anslutningsakten ser ut att vara baserat på den här tanken. I det nämns inget särskilt avtal, men i det bekräftas Ålands särskilda ställning i enlighet med ”folkrätten”. Beslutet om Åland har dock visat sin livskraft och vi har all anledning att fira dess 100-årsjubileum.*

Åland 100: Festföredrag och diskussion 24.6.2021

[Länk till inspelningen \(Statsrådets YouTube-kanal\)](#)

Ahvenanmaa 100: Juhlaesitelmä ja keskustelu 24.6.2021

[Linkki tallenteeseen \(Valtioneuvoston YouTube-kanavalla\)](#)