

Ärende: VN/35482/2024

Utlåtandebegäran om regeringens proposition till riksdagen med förslag till Ålands självstyrelselag

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Remissyttrande – Betänkande angående ny självstyrelselag för Åland (OM 2026:22)

Stiftelsen Ålands fredsinstitut, 4.8.2026

1. Inledning

Detta remissyttrande från Ålands fredsinstitut tar sin utgångspunkt i forskning om autonomilösningar och maktdelning, samt den erfarenhet av Ålandsfrågans internationella dimension som institutet samlat över tid. Perspektivet är inte primärt juridisk-tekniskt, utan utgår från ett bredare samhällsperspektiv. Utgångspunkten är självstyrelsens syften, funktionsförmåga och legitimitet som system och som en del av statssystemet.

Ålands självstyrelse har utvecklats under mer än hundra år och utgör i dag ett av de äldsta och mest etablerade exemplen på hur frågor om självbestämmande, minoritetsskydd och territoriella konflikter kan hanteras på ett fredligt och långsiktigt hållbart sätt. Självstyrelsens dubbla syfte, att skydda det svenska språket och kulturen och att säkerställa reellt självbestämmande för Ålands befolkning, har bibehållit sin relevans under hela denna tid. Självstyrelsen är internationellt uppmärksammas och används återkommande som referens i sammanhang där liknande frågor aktualiseras på andra håll i världen.

Självstyrelser är till sin natur ett samarbete mellan två styrnivåer med delvis sammanfallande, delvis olika intressen och ansvar. Staten har legitima skäl att exempelvis värna lagstiftningens enhetlighet, att garantera alla medborgares rättigheter oberoende av bostadsort och att uppfylla internationella

förpliktelser. Automin, som uttryck för specifika intressen och rättigheter, har för sin del ett legitimt intresse av att forma sin lagstiftning utifrån lokala förhållanden, anpassade till befolkningens särart och territoriets specifika kontext. Spänningar som kan uppstå mellan dessa intressen och nivåer är inte ett tecken på att systemet fungerar dåligt, utan är en inneboende del av vad ett autonomisystem är. I det åländska fallet sammanfaller ändå Finlands och Ålands intressen och mål till grundläggande delar: bland annat att säkerställa goda levnadsvillkor, rättssäkerhet och demokratiskt inflytande för befolkningen på Åland.

Förutsättningarna för att utöva självstyrelse har förändrats i grunden sedan systemet etablerades. Den värld i vilken självstyrelsesystemet ska fungera är i dag globaliserad, internationaliserad och digitaliserad på ett sätt som var svårt att föreställa sig när systemet grundades på 1920-talet. Politiskt beslutsfattande sker i dag i flernivåsystem där beslut på nationell, europeisk och internationell nivå i allt högre grad påverkar de frågor som faller inom Ålands behörighet.

Att dela makt och fördela beslut på olika nivåer är en naturlig del av moderna styrelseskick med utgångspunkten att olika frågor löses bäst på olika nivåer. I ett sådant system ställs stater och självstyrelser inför gemensamma frågor om balans och ansvar: hur säkerställer man att relationen mellan nivåerna förblir välgrundad och funktionell, och att systemet som helhet fungerar?

Finland är sedan självständigheten 1917 en enhetsstat där Åland utgör ett territoriellt autonomiarrangemang med folkrättslig förankring, en statsstruktur som inom komparativ statsvetenskap ibland beskrivs som en "federacy". Finland har med sin långa erfarenhet av detta statssystem och av ett stabilt autonomiarrangemang ett gott utgångsläge för att utveckla en modell anpassad till en ny tid och kan därigenom bidra till en bredare global diskussion om hur autonomi kan fungera i en globaliserad värld.

2. Iakttagelser

Betänkandet innebär på flera punkter en starkare förankring till självstyrelsens grunder än vad som funnits i tidigare lagstiftning. Syftet med självstyrelsen formuleras tydligare och begreppet autonomi förs in. Allra tydligast syns det i den nya paragraf 3, som saknar motsvarighet i tidigare lagar: för första gången konstateras Ålands demilitariserade och neutraliserade status i självstyrelselagen. Skrivningen är deklaratorisk till sin natur, men principiellt viktigt som en påminnelse om den folkrättsliga grunden för hela arrangemanget. De språkliga bestämmelserna utvecklas för att de internationella garantierna om det svenska språket ska efterlevas under moderna förhållanden. Betänkandet innehåller också namnändringar med symbolisk tyngd som t ex "lagtingslag" i stället för "landskapslag" och "Ålands regering" i stället för "Ålands landskapsregering". Det finns forskning som indikerar att symboliska förändringar som dessa kan ha betydelse för hur befolkningen uppfattar sin ställning och sitt erkännande inom statsstrukturen. Namnändringarna kan ses som ett tydliggörande av att Ålands institutioner är vad de är: ett parlament och en regering med konstitutionellt fastlagda styrfunktioner inom Åland snarare än regionala förvaltningsorgan.

Betänkandet tar därtill tydligt avstamp i den förändrade omvärld som självstyrelsen befinner sig i, och där förändringarna redan sedan den senaste lagen 1991 varit betydande. Det syns exempelvis redan i att ett av de fem reformområden som introduceras i betänkandets presentationsblad är internationella förpliktelser och EU-inflytande. I betänkandet skrivs också demokratins och rättsstatens principer ut explicit, ett tillskott som speglar hur konstitutionella standarder förändrats sedan 1920-talet.

Betänkandet systematiserar också sådant som tidigare varit utspritt i olika delar av lagen. Bestämmelser om delegationen för Ålandsärenden, samarbetsformer, behörighetstvister och EU-frågor samlas och struktureras, vilket gör regelverket mer lättillgängligt och sammanhängande.

Det internationella inflytandet och deltagandet inom EU stärks något, och Ålands ansvar för internationella förpliktelser förtydligas, exempelvis vad gäller ansvarsfördelningen för böter vid bristande genomförande. Åland saknar dock fortsättningsvis representation i Europaparlamentet, det organ som i praktiken formar en stor del av de regler lagtinget ska genomföra. Det skulle finnas skäl att från ett helhetsperspektiv undersöka och utvärdera om balansen mellan inflytande och ansvar på detta område är adekvat.

I sak innebär betänkandet inga större förändringar i behörighetsfördelningen. Ett flertal substansfrågor präglas av avsaknad av samsyn mellan stat och autonomi om behov av och möjligheter till förändringar. Frågan om kollektiva arbetsavtal inom offentlig sektor är ett exempel: Åland bedömer att en överföring av behörighet inte skulle medföra konsekvenser av betydelse, myndigheter på statssidan gör en annan bedömning och arbetsgruppen konstaterar att samsyn inte har kunnat uppnås, vilket innebär att ingen förändring görs. Medan många frågor om behörighetsfördelning är genuint systemtekniskt svåra, finns andra frågor som är politiskt känsliga men inte tekniskt komplicerade. Europaparlamentsrepresentationsfrågan är ett illustrativt exempel: Grundlagsutskottet har vid flera tillfällen konstaterat att lösningen i sista hand måste vara politisk.

Vad gäller beredskapsfrågorna har arbetsgruppen konstaterat att den inte gått att hitta lösningar och att det är nödvändigt att arbetet med dem fortsätter i annan form. Det ekonomiska systemet hanterades redan i en tidigare process. Då lagstiftningen blir alltmer teknisk och konsekvenserna alltmer svåröverblickbara, kan det medföra att fler frågor framöver kan kräva egna processer snarare än att rymmas i en samlad självstyrelselagsreform. Detta väcker en fråga som betänkandet inte ställer: vad händer med överblicken och helhetsbedömningen om självstyrelsesystemets utveckling i ökande grad formas av utbrutna sektoriella reformer och processer?

3. Processen

Betänkandet har breda utgångspunkter i att utveckla och modernisera självstyrelsesystemet (s. 17) bland annat genom att "... förtydliga självstyrelselagens förhållande till grundlagen (...) för att stävja eventuella framtida tolkningar i strid med det ursprungliga syftet med självstyrelsen" (s. 93–94). Samtidigt beskriver arbetsgruppen sitt uppdrag som att "färdigställa ett propositionsförslag" och "... utarbeta en helhet som var godtagbar såväl i riket som på Åland", inte att "uppta nya frågeställningar till diskussion eller finna nya infallsvinklar på de stora frågorna" (s. 17). Det konstateras också i betänkandet att självstyrelselagarnas faktiska innehåll har formats av "den vilja, det kunnande och de resurser som funnits på Åland att sköta offentliga uppgifter samt av vad som i riket har uppfattats vara politiskt möjligt" (s. 94).

Balansen mellan helhetsperspektiv och sektorsexpertis i betänkandet är värd att uppmärksamma. När enskilda behörighetsfrågor bedöms väger de berörda ministeriernas sektorslogik tungt: vad som är möjligt och lämpligt bedöms utifrån respektive förvaltningsområde. Detta är naturligt eftersom lagberedning kräver sektorsexpertis, men det innebär också en risk. Om processen präglas för mycket av sektorslogik och ämnesdjup kan helhetsperspektivet komma i skymundan. Risken med ett system som definieras av vad som är politiskt och tekniskt möjligt, sektorsvis och från fall till fall, är att handlingsutrymmet förändras gradvis i endera riktningen utan att det uppmärksammas, och att detta inte sker som följd av ett enda avgörande beslut, utan som den oavsedda summan av välmotiverade enskilda ställningstaganden från olika instanser och inom olika sektorer. Det kan uppstå ett kumulativt tryck där handlingsutrymmet pressas från flera håll samtidigt, internationellt, nationellt, administrativt, och baserat på olika logiker, politiska eller lagtekniska. En sådan kumulativ effekt syns bara om systemet bedöms i sin helhet och om frågan ställs samlat: ökar eller minskar handlingsutrymmet som helhet och är det fortfarande tillräckligt och meningsfullt för att självstyrelsesystemet ska leva upp till sina syften? Att helheten får stå tillbaka för delarna är en risk redan i nuvarande förfarande och om allt fler frågor framöver hanteras i separata processer ökar den risken ytterligare.

4. Förslag

Ålands fredsinstitut föreslår mot bakgrund av observationerna ovan att utreda möjligheterna till en nationell process som vart fjärde till sjätte år granskar självstyrelsens handlingsutrymme som helhet. En rapport bör lämnas till såväl riksdagen som lagtinget för utlåtande, vilket skulle innebära en ordning där riksdagen regelbundet tar ställning till självstyrelsens tillstånd, något som kan stärka den demokratiska förankringen, tydliggöra autonomins roll i statssystemet och säkerställa att frågan inte enbart hanteras administrativt.

Forskning om autonomi och maktindelning ger ett verktyg för att formulera vad en sådan granskning borde fokusera på. Ett autonomisystems robusthet påverkas av att självstyrelsen är tillräcklig och meningsfull. Med tillräcklig självstyrelse avses kompetensernas bredd, det vill säga att tillräckligt många områden faller inom självstyrelsens behörighet för att upprätthålla självstyrelsens grundläggande syften. Med meningsfullhet avses dess djup, det vill säga i vilken mån dessa kompetenser faktiskt kan utövas i praktiken. Begreppen behöver operationaliseras mer ingående för

att kunna ligga till grund för en faktisk bedömning, vilket är en uppgift för den granskningsprocess som föreslås.

Idealt borde en sådan granskning genomföras av ett organ som är så oberoende och fristående som möjligt från de åländska och statliga myndigheterna och lagstiftande församlingarna. I samband med diskussioner om möjligheten att återuppliva Nationernas förbunds garantifunktion (klagorätten) har det bedömts att det i dagsläget inte finns något internationellt organ som är lämpat för en sådan uppgift. Om det anses att det inte finns något lämpligt internationellt organ heller för att göra en sådan helhetsbedömning som här föreslås kunde saken istället lösas nationellt, eventuellt med internationella inslag. En möjlighet vore att skapa ett nytt fristående organ sammansatt av exempelvis jurister, statsvetare, folkrättsjurister och möjligen företrädare för jämförbara autonomier eller internationella instanser. Om en sådan lösning stöter på hinder, kunde en annan möjlig väg vara att bygga vidare på Delegationen för Ålandsärenden, som redan har legitimitet hos båda parter, men vars mandat i så fall skulle behöva utvidgas.

Presidenten som redan har en konstitutionell roll i åländska lagstiftningsfrågor och i dessa sammanhang är mer fristående från regeringspolitiken kunde vara en naturlig garant för processen, med ett formellt ansvar för att med jämna mellanrum initiera granskningen och ta del av rapporten samt riksdagens och lagtingets utlåtanden.

En rådgivande granskning av det slag som här föreslås är inte en Ålandsfråga, utan det är en fråga om hur Finlands statsstruktur som enhetsstat med en folkrättsligt förankrad autonomi ska fungera optimalt över tid. Det handlar också om att säkerställa att relationen mellan enhetsstaten och dess autonomiarrangemang är välunderhållen och regelbundet prövad.

Sammanfattningsvis innebär det nuvarande betänkandet en modernisering av självstyrelselagen och ett steg mot att anpassa systemet till dagens förutsättningar. Samtidigt som delar av systemet moderniseras kvarstår frågor om självstyrelsens samlade handlingsutrymme, frågor som förtjänar fortsatt uppmärksamhet. En regelbunden översyn med ett mer systematiskt helhetsperspektiv som här föreslås kan därför utgöra ett värdefullt stöd för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Simolin Susann
Ålands fredsinstitut

Hannus Martha
Ålands fredsinstitut / The Åland Islands Peace Institute