

Ålandsexemplet i användning

Processer och funktioner inom internationell konfliktlösning och på hemmaplan

Vid försök att lösa konflikter eller bygga upp samhällen efter konflikt förekommer det att konkreta exempel på hur andra länder och folkgrupper löst sina dispyter och hittat sätt att leva i fred lyfts fram och diskuteras. Ibland kan studiet av sådana exempel inspirera till lösningar för konfliktområdet i fråga. Det självstyrda, demilitariserade och enspråkigt svenska Åland i Finland är ett exempel som ofta förts fram och studerats i samband med konflikter där frågor om maktindelning, minoriteters intressen och skydd för språk och kultur är av betydelse.

Användningen av Åland som exempel i internationell konfliktlösning kan sägas ha både en extern och en intern dimension. Dels har Ålandsexemplet fyllt många olika funktioner i försök att lösa konflikter i andra länder, dels fyller det en funktion för relationen mellan Åland och Finland.

I den här uppsatsen diskuterar jag hur erfarenheter från Åland har använts i konflikthantering runt om i världen och hur Ålands landskapsregering och Finlands utrikesministerium (UM) var för sig och i samarbete har fört fram Ålandsexemplet. Frågorna diskuteras i ljuset av forskning om diffusion – det vill säga hur idéer, normer och praktiker sprids från ett samhälle till ett annat.¹

-
1. Erin R. Graham, Charles R. Shipan & Craig Volden, 'The diffusion of policy diffusion research in political science', *British Journal of Political Science* 43 (2012), s. 675; Fabrizio Gilardi, 'Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies', Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations* (Thousand Oaks 2012), s. 454–455.

Diffusion beaktas i den här uppsatsen i första hand som en process och inte som ett resultat. Det betyder att fokus ligger på den process som främjar spridningen av idéer eller policyer, inte på den mån i vilken dessa idéer eller policyer har applicerats och tillämpats i andra samhällen.² Det är med andra ord kvalitativa aspekter av diffusionsprocessen snarare än kvantitativa mönster som diskuteras här. Det innebär att även fall där Ålandsexemplet eller delar av det studerats, men där det inte är belagt att det skett en faktisk överföring av idéer, principer, institutioner eller policyer är intressanta för studien.

Diffusionsprocesser studeras inom flera discipliner och även om terminologin varierar är de grundläggande komponenter som analyseras vanligen desamma. För det första undersöks *diffusionens objekt*, det vill säga det fenomen som sprids (till exempel politik, idéer, normer), för det andra studeras *varifrån och vart* fenomenet sprids (mellan vilka *enheter*), för det tredje vilka *aktörer* som är inblandade (avsändare och mottagare), för det fjärde diffusionens olika *stadier* och för det femte *på vilka sätt* diffusionen sker.³

I uppsatsen använder jag mig av komponenterna objekt, aktörer och enheter som verktyg för att diskutera såväl användningen av Ålandsexemplet i olika konfliktregioner som samspelet mellan autonomin Åland och staten Finland på nationell nivå. Analysen inkluderar därmed både externa och interna dimensioner av diffusion i ett fall där en autonom region är inblandad.

Tidigare forskning

Åland har ett strategiskt läge i Östersjön, mellan Finland och Sverige, och en historia av att vara av intresse för stormakter och grannländer. Åland och ålänningarna har bytt statstillhörighet vid flera tillfällen i historien. Inom Ryssland var de och är i dag inom Finland en del av befolkningen som talar ett annat språk än majoriteten i landet. Ålands befolkning har också i ett politiskt känsligt läge drivit frågan om att få ansluta sig till grannlandet Sverige. Vissa eller samtliga liknande erfarenheter delas av många andra regioner och folkgrupper runt om

2. Gilardi, 'Transnational diffusion', s. 455.

3. Graham et al., 'The diffusion of policy diffusion research' s. 465; Johanna Kuhlmann, Delia González de Reufels, Klaus Schlichte & Frank Nullmeier, 'How social policy travels. A refined model of diffusion', *Global Social Policy* (2019), s. 3.

i världen. Mera ovanlig är den lösning på problemen som skapats och de sätt på vilka det gjordes.

Åland demilitariserades redan efter Krimkriget 1856 i ett avtal mellan England, Frankrike och Ryssland, men när Åland använts som exempel på konfliktlösning under de senaste fyra decennierna är det vanliga händelser från början av 1900-talet som uppmärksammas. Finland motsatte sig då åländska strävanden att återanslutas till ”moderlandet” Sverige, och spänningarna mellan den nyblivna staten Finland och Sverige blev så pass svåra att frågan fördes till och avgjordes av Nationernas förbund. Beslutet som fattades 1921 innebar att Finland fick behålla Åland, demilitariseringen bekräftades och utvidgades med neutralisering⁴ och Åland fick självstyrelse och internationella och nationella garantier för sitt svenska språk samt sin kultur.⁵ Det sägs ofta att alla inblandade var missnöjda med förbundets beslut, men att parterna över tid lärt sig leva med sakernas ordning och försökt göra det bästa av situationen.

Medan Ålandslösningen i olika tider och av olika aktörer på Åland och i Finland har betraktats som mer eller mindre framgångsrik som minoritetslösning och ur ett självbestämmandeperspektiv, om än inte Åland och Finland alltid är överens om hur självstyrelsen ska behandlas och utvecklas⁶, har den ur ett freds- och konfliktlösningsperspektiv ofta framhållits som en entydigt lyckad lösning, till och med en succé. Konflikten blev aldrig våldsam och våld har inte heller använts senare. De mellanstatliga och regionala relationerna är goda. Ålands status är förankrad både på internationell och nationell nivå och självstyrelselagen kan bara ändras genom medverkan av både Åland och Finland. Finland har tagit sitt ansvar för att respektera ingångna avtal, och

-
4. Neutralisering innebär att Åland ska hållas utanför militära händelser även i krigstid.
 5. Se till exempel: internationella avtal och dokument rörande Åland, Ålands kultur- stiftelses webbplats (hämtad 9.3.2021), <https://kulturstiftelsen.ax/app/uploads/2020/06/svenska3.pdf>; James Barros, *The Åland Islands Question. Its Settlement by the League of Nations* (New Haven 1968).
 6. På senare år har det från åländskt håll uttryckts oro för försvagning av självstyrelsen eller otillräcklig utveckling bland annat vad gäller Ålands ekonomiska behörigheter, revisionen av självstyrelselagen och Ålands behörigheter under pandemin. För de två förstnämnda frågorna, se Susann Simolin, ”The aims of Åland and Finland regarding a new act on the autonomy of Åland. An analysis of three parliamentary committee reports (2010–2017)”, *Journal of Autonomy and Security Studies* (2018:2), s. 8–48.

minoritetsbefolkningen har ett vidsträckt självstyre, skydd för sitt språk och därtill en god ekonomi.⁷

”Ålandsexemplet” är det begrepp som brukar användas för att beskriva dels *innehållet i Ålandslösningen* – och då avses inte bara självstyrelse inom Finland utan också skydd för språk och kultur samt demilitarisering och neutralisering – dels den fredliga konfliktlösningens processen och systemets fortsatta utveckling över tid.⁸ Begreppet används också för att beskriva idén om och den *faktiska användningen* av Åland som exempel vid konflikthantering i andra delar av världen – och det är denna andra aspekt som är fokus för denna uppsats.

Medan Ålandslösningens tillkomst liksom dess innehåll har utforskats grundligt av historiker, jurister, folkrättsjurister och statsvetare i ett stort antal publikationer genom åren, har Ålandsexemplets användning inom konfliktlösning i specifika fall inte alls utforskats i samma grad. Åland är ett känt fall och används ofta som referens i egenskap av tidig föregångare i diskussioner om självstyrelse som ett redskap i konfliktlösning.⁹ Men när Ålandsexemplets faktiska användning inom konfliktlösning nämns i forskningspublikationer sker det oftast kortfattat och/eller med fokus på ett enskilt fall. Undantag är Spiliopoulou Åkermark (2011) som har dokumenterat och analyserat hur Ålandsexemplet och dess tre huvudsakliga komponenter har använts i specifika dispyter och konfliktsituationer, inklusive i Kaukasus, Japan, Östtimor, Tibet och i Israel-Palestinakonflikten¹⁰, samt en rapport från 2020 som kartlade 25 olika fall där Åland på olika sätt och av olika aktörer använts som exempel.¹¹ Rapporten diskuterade frågorna var, när, hur, varför och av

-
7. Se till exempel Susanne Eriksson, Lars Ingmar Johansson & Barbro Sundback, *Fredens öar. Ålands självstyrelse, demilitarisering och neutralisering* (Mariehamn 2006).
 8. Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn 2011); Heidi Öst, *Ålandsexemplets komplexitet, flexibilitet och kontinuitet* (Mariehamn 2012).
 9. Se till exempel Felix Schulte, *Peace Through Self-Determination. Success and Failure of Territorial Autonomy* (Cham 2020); Marc Weller, 'Settling self-determination conflicts. recent developments', *European Journal of International Law* (2009:20); Yash Ghai, 'Autonomy as a strategy for diffusing conflict', National Research Council (ed.), *International Conflict Resolution after the Cold War* (Washington DC 2000), s. 495.
 10. Åkermark, *The Åland Example and Its Components*.
 11. Susann Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019. Where, When, How, Why and by Whom* (Mariehamn 2020).

vem Ålandsexemplet har använts i konfliktlösningsinsatser runt om i världen och vad det är som varit av intresse.¹²

Detta kan alltså sägas vara den ”externa” sidan av användningen av Ålandsexemplet. Men användningen spelar också en roll i relationerna mellan Åland och Finland, något som här kallas den ”interna” dimensionen. Även denna dimension har diskuterats i några tidigare studier. I en utredning från 2018 kartlades på basis av mötesprotokoll och intervjuer verksamheten som bedrivits under tjugo år av den kontaktgrupp mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering som har som mål att bland annat informera om Ålandsexemplet.¹³ Granlund (2010) och Wigell (2013) har analyserat Ålandsexempels användning inom ramen för teorier om norm-entreprenörskap och diskuterar hur åländska respektive finländska aktörer använder sig av och resonerar kring Ålandsexemplet. Enligt Granlunds och Wigells studier har Ålandsexemplet använts som grund för normentreprenörskap av Åland och Finland, både separat och gemensamt genom kontaktgruppen.¹⁴

Studier av normentreprenörskap bedrivs inom ämnet internationella relationer och koncentrerar sig på spridning av normer inom det internationella samfundet.¹⁵ Teorier om normentreprenörskap har använts för att förklara hur små stater strävar efter att få internationellt inflytande genom att försöka upprätta och förespråka globala normer.¹⁶ Precis som stater, kan sub-statliga enheter agera som normentreprenörer, både av altruistiska skäl och i syfte att påverka –

-
12. Definitionen av ”användning” är bred – inom projektet beaktades all information som hittades om att aktörer från ett konfliktområde eller stater inblandade i en konflikt fått eller bearbetat information om Åland i relation till en specifik konflikt. Även definitionen av ”konflikt” är bred och följer Wallensteens definition ”en konflikt är en social situation i vilken åtminstone två parter strävar att vid samma tidpunkt förvärva samma uppsättning knappa tillgångar”. Peter Wallenstein, *Från krig till fred. Om konfliktlösnig i det globala systemet* (Stockholm 1994), s. 14–15.
 13. Susann Simolin, *Kontaktgruppen mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering 20 år* (Mariehamn 2018).
 14. John Granlund, *Det internationella kortet. Altruism och egennytta som skäl till att föra fram Ålandsexemplet* (Mariehamn 2010); Mikael Wigell, ’The Åland Example as norm entrepreneurship’, *International Journal of Minority and Group Rights* (2013:20), s. 67–85.
 15. Graham et al., ’The diffusion of policy diffusion research’, s. 680.
 16. Annika Björkdahl, ’Swedish norm entrepreneurship in the UN’, *International Peace-keeping* (2007:14), s. 538.

men i deras fall är det nationell snarare än internationell politik de vill påverka.¹⁷

Normentreprenörskap kan ses som en gren av diffusionsstudier som bland annat kan bidra med insikter om aktörerna och deras agendor. Medan normentreprenörskap förutsätter normentreprenörer som är aktiva och har motiv, det vill säga det finns aktörer som av olika orsaker vill sprida en norm vidare till andra, kan det bredare begreppet diffusion inkludera också spontana processer där spridning sker mer eller mindre ”av sig själv”. Detta begrepp kan också belysa sådana processer där mottagare aktivt söker lösningar på ett problem och söker inspiration och kunskap från andra, även utan någon större inblandning av normentreprenörer. Diffusionsprocessens objekt är bredare än normentreprenörskapets fokus på ”normer”. Inom diffusionsstudier i bredare bemärkelse är det inte bara normer utan även processer eller konkreta policyer som kan spridas.

Studier av diffusion är många gånger statscentrerade – Graham et al. definierar till exempel diffusion som något som ”occurs when one government’s decision about whether to adopt a policy innovation is influenced by the choices made by other governments”.¹⁸ I en studie av Ålandsexemplets internationella användning i termer av diffusion, är det inte bara staten Finland utan både staten Finland och autonomin Åland som är diffusionsprocessens utgångspunkt, det vill säga den enhet där policyer och idéer redan har implementerats och varifrån de sprids. Det kan kallas ”enhet A” eller den avsändande enheten, medan det samhälle dit idéer eller policyer sprids, kan kallas ”enhet B” eller den mottagande enheten.¹⁹ Varje stat inklusive aktuell region där olika aktörer överväger att implementera idéer eller policyer med inspiration från Åland och Finland, utgör en enhet B i denna analysmodell. Enheterna är inte detsamma som aktörer, för inom enheterna kan det finnas en mängd olika aktörer. I denna uppsats anses med andra ord Åland och Finland tillsammans utgöra enhet A, men de betraktas som separata aktörer inom enheten och benämns då *avsändare*. Det är uppenbart att det inom enheterna B finns olika aktörer, *mottagare* eller

17. Granlund, *Det internationella kortet*; Wigell, 'The Åland example as norm entrepreneurship', s. 67–85; Björkdahl, 'Swedish norm entrepreneurship in the UN', s. 539.

18. Graham et al., 'The diffusion of policy diffusion research', s. 675.

19. Kuhlmann et al., 'How social policy travels', s. 5.

användare, som kan stå på olika sidor, då det i dessa regioner finns en omstridd fråga eller uttalad konflikt.

I studier av diffusion kan även internationella organisationer betraktas som avsändande eller mottagande enheter, men det är inte fallet här, då det inte är inom dessa organisationer som policyerna och idéerna har förverkligats. Internationella organisationer ses här som aktörer som kan använda Ålandsexemplet i olika processer, det Graham et al. kallar ”go-between”, det vill säga aktörer som kan förmedla kunskap och idéer eller normer från en enhet till en annan.²⁰

Många olika fenomen kan spridas genom diffusion, det kan handla om allt från specifika mekanismer eller institutioner till breda policy-modeller och idékomplex.²¹ En första skiljelinje kan dras mellan *konkreta policyer* eller *institutioner* å ena sidan och *abstrakta idéer, normer* och *principer* å den andra.²² Åland har använts som ett exempel på flera nivåer, både i det konkreta och i det abstrakta, vilket beskrivs närmare längre fram.

Diffusionsprocessen delas ofta in i olika faser, och hur processen går till kan analyseras med hjälp av en typologi med fyra element: tvång, tävling, lärande och socialisering (eller ’emulation’, efterliknande).²³ Tidigare studier har inte analyserat Ålandsexemplet spridning i sådana termer och har inte heller systematiskt samlat in de data som skulle behövas för att göra den analysen.

I uppsatsen används begreppet diffusion och diffusionens element enheter, aktörer och objekt för att spegla Ålandsexemplet användning som en process med externa och interna dimensioner. Som underlag för analysen används i uppsatsen tidigare publicerade data och resultat från tidigare forskning, i synnerhet från rapporterna *The Åland Example in Use 1990–2019* (2020) och *Kontaktgruppen mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering 20 år* (2018). Rapporten om kontaktgruppen baserades på gruppens egen dokumentation i protokoll, pm, en lista över besök och seminarier samt seminarierapporter. I rapporten om Ålandsexemplet användning (2020) användes information i forsknings-

20. Graham et al., ’The diffusion of policy diffusion research’, s. 684.

21. Gilardi, ’Transnational diffusion’, s. 454–455; Graham et al., ’The diffusion of policy diffusion research’, s. 688.

22. Gilardi, ’Transnational diffusion’, s. 459

23. Graham et al., ’The diffusion of policy diffusion research’ s. 690; Kuhlmann et al., ’How social policy travels’, s. 2–4.

publikationer som nämner enstaka fall där Åland använts som exempel, Ålands fredsinstitutets interna arkiv, internetsökningar och i viss mån tidningsartiklar från åländska medier. Därtill genomfördes intervjuer för båda rapporterna och mejlförfrågningar om enskilda fall sändes till experter.²⁴ I denna uppsats hänvisas till rapporterna i det fall informationen har bearbetats eller finns publicerad endast i dessa, i annat fall hänvisas direkt till de källor där informationen tidigare publicerats.

Uppsatsen börjar med en genomgång i kronologisk ordning med exempel på konfliktregioner och processer där Åland har använts som exempel, av vem och på vilka sätt, parallellt med en kronologisk genomgång av den verksamhet som bedrivits inom kontaktgruppen mellan Ålands landskapsregering och Finlands utrikesministerium. Dessa resultat har alltså publicerats tidigare, men inte kronologiskt och inte sammanvävt, vilket innebär att här framträder en delvis ny bild av hur Ålandsexemplet använts både externt och internt över tid. Uppsatsen inventerar därefter hur Ålandsexemplets användning kan förstås i relation till olika element i en diffusionsprocess.

Åland börjar användas som exempel

När Sovjetunionen började falla samman uppstod nya eller nygamla stater och med dem nya minoritetssituationer. I många fall uppstod eller återuppstod intressekonflikter som ledde till våld. Det var i det här sammanhanget som Ålandslösningens potential som exempel vid konfliktlösning aktualiserades. Det kalla krigets slutskede under 1980-talet och början av 1990-talet medförde samtidigt nya möjligheter för de nordiska länderna att delta i olika former av samarbeten och inte minst förändrades förutsättningarna för Finland som utrikespolitisk aktör och landets manöverutrymme inom europeisk och internationell medling och krishantering.²⁵

24. För rapporten om kontaktgruppen intervjuades nio tidigare eller dåvarande (2018) medlemmar i gruppen, fem åländska och fyra från UM samt gruppens grundare Tarja Halonen. För rapporten om Ålandsexemplets användning intervjuades sex personer på plats eller digitalt, tre personer delade skriftligen med sig av sina erfarenheter av att använda Ålandsexemplet och ytterligare sju svarade på frågor om enskilda fall. Av dem som intervjuades för rapporten om Ålandsexemplet är fem finländska diplomater eller politiker, tre har en bakgrund som tjänstemän eller inom civilsamhället på Åland, och åtta kan betecknas som internationellt verksamma experter och/eller forskare.

25. Fredrik Doerer, 'Kalla krigets slut och utrikespolitisk förändring i Finland och Sverige', Fredrik Doerer, Magnus Petersson och Jacob Westberg (red.), *Norden mellan stor-*

Den ökade öppenheten påverkade även Ålands möjligheter att agera internationellt. Medlemskapet i Nordiska rådet på 1970-talet var en milstolpe. Förändringen av de internationella relationerna sammanföll med en förändring i uppfattningen om autonomi. Enligt Weller och Wolff hade autonomi tidigare betraktats som ett första steg i riktning mot utbrytning men i början av 1990-talet började det framställas som ”the only effective guarantee for the maintenance of the territorial unity of states threatened by ethnic strife”.²⁶

Redan på 1980-talet märktes ett ökat intresse för besök från konfliktområden till Åland. Det fanns tidigt ett intresse för Åland inom organisationer, såsom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Oberoende staters samväld (OSS, en sammanlutning av de före detta Sovjetstaterna). Dessa organisationer, ibland tillsammans med Ålands landskapsregering och Ålands fredsinstitut, medverkade till att ordna olika fredskonferenser på hög nivå på Åland med deltagare från konfliktregioner, såsom Nagorno-Karabakh 1993²⁷ och 1995²⁸, Transnistrien 1995²⁹ samt en fredskonferens med deltagare från Kaukasien 1997.³⁰

Just konflikten om Nagorno-Karabakh kan vara den konflikt där Åland oftast har förekommit som exempel. Mer än tjugo kontakter har dokumenterats sedan 1992 och användningen, eller den möjliga användningen, har undersökts grundligt i tidigare forskning.³¹ Åland

makter och fredsförbund. Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa (Stockholm 2012), s. 171; Touko T.K. Piiparinen & Miika Aaltola, 'Peace mediation as a reflection of Finnish foreign policy. What does mediation mediate about Finland?', Touko Piiparinen & Ville Brummer (eds.), *Global Networks of Mediation. Prospects and Avenues for Finland as a Peacemaker* (Helsingfors 2012), s. 94; Katja Creutz, 'Finlands pragmatiska kurs i de globala omvälvningarnas svallvågor', *Internasjonal Politikk* (2018:76), s. 332; Pesu et al., 'Finnish foreign policy during EU membership. Unlocking the EU's security potential', *Finnish Foreign Policy Paper* (Helsinki 2020), s. 24.

26. Marc Weller & Stefan Wolff (eds.), *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution* (London 2005), s. 262.
27. Ålands fredsinstitut, OSS-staternas interparlamentariska råd, Rysslands utrikesministerium.
28. OSSE:s Minskgrupp.
29. OSS-staternas interparlamentariska råd, Ålands landskapsstyrelse.
30. Arrangerad av Ålands fredsinstitut och Marylands universitet.
31. Heidi Öst, 'Åland and the Nagorno-Karabakh Negotiations in the South Caucasus', Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn 2011); Kamal Makili-Aliyev, 'Comparing

har varit en mötesplats för besök av representanter för civilsamhället och akademiker som intresserat sig för Ålandsexemplet, och ålänningar har deltagit både i konfliktlösningsprocesser på hög nivå och i civilsamhällets insatser. Bland annat närvarade en delegation från Ålands lagting vid förhandlingarna Bishkek i Kirgizistan 1994 vilka ledde till eldupphör. Den svenske diplomaten Jan Eliasson och den finländske diplomaten Heikki Talvitie har båda tagit upp Åland som exempel inom ramen för sina uppdrag i OSSE:s Minskgrupp.³²

Ålandsexemplet har diskuterats i minst tre fall under och efter upplösningen av Jugoslavien; i början av 1990-talet i förhållande till Krajina i Kroatien, under åren 2002–2005 i relation till den autonoma regionen Vojvodina i Serbien, och i fallet Kosovo före självständigheten 2008.

Redan 1993 rekryterades en tjänsteman vid Ålands lagting, Elisabeth Naucér, av FN. Hon posterades i Knin i den serbdominerade Krajina-regionen i Kroatien där stridigheter hade uppstått om regionens status. Naucér informerade lokala ledare i regionen om Ålandsexemplet. FN och den internationella konferensen om före detta Jugoslavien (ICFY) försökte lösa Krajinakonflikten genom ett förslag om autonomi för serberna i Krajina, den så kallade Z-4-planen. Enligt Naucér hade planen tydligt den åländska självstyrelselagen som förebild.³³ Planen implementerades dock aldrig och konflikten avslutades i stället 1995 efter

the Åland Islands precedent and the Nagorno-Karabakh conflict', *Journal of Autonomy and Security Studies* (2018:2), s. 106–117; Elisabeth Naucér, 'The autonomy of Åland. An alternative to secession and independence?', Mikko Palonkorpi (ed.), *The South Caucasus beyond Borders, Boundaries and Division Lines. Conflicts, Cooperation and Development* (Helsinki 2015); Wigell, 'The Åland example as norm entrepreneurship'; Gulshan Pashayeva, 'Assessing the impact of track two initiatives on the Nagorno-Karabakh peace process', *Turkish Policy Quarterly* (2012:11), s. 105–119; Öst, 'The cultural and linguistic safeguards of the Åland minority protection regime', Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn 2011); Öst, *Ålandsexemplens komplexitet*; Granlund, *Det internationella kortet*; Tim Potier, *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. A legal Appraisal* (Haag 2001).

32. Öst, 'Åland and the Nagorno-Karabakh Negotiations'; Öst, *Ålandsexemplens komplexitet*; Wigell, 'The Åland example as norm entrepreneurship'.
33. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 34 (baserat på intervju med Elisabeth Naucér); Elisabeth Naucér, 'The Åland solution applied', Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn 2011).

ett serbiskt militärt nederlag genom undertecknandet av ett fredsavtal där Kroatien suveränitet över Krajina återställdes.³⁴

Det finns också fall långt bortom den post-sovjetiska och jugoslaviska sfären där Åland diskuterades under 1990-talet. Ett sådant är Falklandsöarna/Islands Malvinas. Argentinas utrikesminister Guido di Tella besökte Åland 1993, och enligt Lars Ingmar Johansson, som arbetade som tjänsteman i Ålands lagting, kom ministern direkt från London där han hade sagt till John Major att han var beredd att erbjuda Storbritannien en Ålandsmodell för Falklandsöarna.³⁵

Även på andra sidan jordklotet fick Åland tjäna som exempel på autonomi. År 1990 tog den svenske professorn Peter Wallensteen upp Åland som exempel för Bougainville i Papua Nya Guinea. Både självstyrelsen och demilitariseringen rönt intresse hos ledaren för Bougainville Revolutionary Army (BRA).³⁶ I senare fredsförhandlingar, år 1998, studerades Åland i detalj och inspirerade enligt Ghai delar av autonomilösningen för Bougainville.³⁷

Ålandsexemplet var också en referenspunkt såväl i det civila samhällets insatser som i högnivåförhandlingar som syftade till att lösa konflikten i Nordirland. Ålands fredsinstitut började med ungdomsutbyten med Nordirland redan 1993. Medlaren Harri Holkeri, tidigare Finlands statsminister, såg till att material om Åland fanns tillgängligt för parterna under fredsförhandlingarna som 1998 ledde till långfredagsavtalet. Som opartisk medlare tog Holkeri inte upp Ålandsexemplet direkt, men han gav sin medarbetare Marcus Laurent i uppdrag att placera ut material om Åland på strategiska ställen i Stormont.³⁸

34. Uppsala Conflict Data Program, <https://ucdp.uu.se/#conflict/390> (hämtad 29.5.2019).

35. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 30 (baserat på information från Lars Ingmar Johansson).

36. Peter Wallensteen, 'The strength and limits of academic diplomacy', Karin Aggestam & Magnus Jerneck (eds.), *Diplomacy in Theory and Practice. Essays in Honour of Christer Jönsson* (Malmö 2009), s. 266, 269.

37. Yash Ghai, 'Åland's autonomy in comparative perspective', Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn 2011), s. 92.

38. Wigell, 'The Åland Example as norm entrepreneurship', s. 77–78, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 38–40 (baserat bland annat på information från Holger Rotkirch och Marcus Laurent), United Nations, Closing Words by His Excellency Mr. Harri Holkeri, President of the General Assembly, Autonomy. An Alternative to Secession? A Seminar on the Åland Islands as an Example for Peaceful Governance 15th March 2001, <http://www.un.org/ga/president/55/speech/aland.htm> (hämtad 15.1.2020).

Materialet var enligt Holkeri ”a real selling article in the corridors of the Stormont”, och Laurent har berättat att han fick följdfrågor från parterna. Det fanns med andra ord ett visst intresse, även om frågorna som ställdes var allmänt hållna.³⁹

En annan fredsprocess där Åland diskuterades vid denna tid var Östtimor. Där deltog East Timor Study Group (ETSG), bestående av studenter, journalister, politiker och aktivister i samarbete med partner från Sverige, USA, Australien och FN⁴⁰, i en fyra år lång serie seminarier med början 1997, vilken inkluderade besök på Åland. Lösningen för Östtimor blev, efter en folkomröstning, till sist inte självstyrelse utan självständighet 2002. Enligt Kjell-Åke Nordquist, som ledde freds- och konfliktforskningsprogrammet om försoning i Östtimor vid Uppsala universitet och samarbetade med ETSG, var en viktig del av processen att studera olika typer av lösningar och alternativ, och på den nivån var Åland ett värdefullt bidrag.⁴¹

Åland och UM i samarbete – kontaktgruppen bildas 1998

Eftersom det fanns ett så pass stort intresse och eftersom många besökare ville komma till Åland kom åländska politiker och tjänstemän med ett förslag om ett samarbete med utrikesministeriet för att bättre kunna hantera saken. Att ta emot besök från konfliktområden kräver kunskap om konflikter och förmåga att hantera dessa känsliga frågor – kort sagt diplomatisk kompetens, som går utöver Ålands behörigheter och alltså inte finns inbyggt i den åländska administrationen. Från åländsk sida fanns också en förhoppning om att det med utrikesministeriets hjälp skulle vara möjligt att bli mer proaktiv och inte bara reagera på förfrågningar som kom.⁴²

Dåvarande utrikesminister Tarja Halonen ställde sig positiv och medverkade till gruppens etablering. Vid ett tal vid öppnandet av Ålands lagting den 2 november 1998 presenterade republikens president Martti Ahtisaari planerna på en kontaktgrupp och dess uppgift:

39. Holkeri, 'Closing words 2001', *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 38–40.

40. Uppsala universitet i Sverige, American University i Washington och Australian National University i Canberra och representanter från FN.

41. Kjell-Åke Nordquist 'The Åland Islands as a case in the East Timor de-colonisation process', Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn 2011), s. 119–120.

42. Simolin, *Kontaktgruppen*, s. 13.

Enligt planerna skall kontaktgruppen bland annat ha till uppgift att göra den åländska självstyrelsemodellen känd internationellt och att presentera den via utrikesministeriet och beskickningarna i utlandet. Ett sådant ökat samarbete mellan myndigheterna i Helsingfors och landskapet Åland är i alla parter intresse.⁴³

Kontaktgruppen började arbeta med frågor om kris- och konflikt-hantering i praktiken och i internationella sammanhang på flera olika sätt. Den fick förfrågningar om besök, till exempel från forna Jugoslavien, Mindanao, Östtimor, Cypern och Västsahara, och gjorde upp program för besök från olika håll i världen.

Ett jämförande seminarium om Åland och Korsika organiserades 1998 på Åland, på initiativ av European Center for Minority Rights (ECMI) och professor John Loughlin, med hjälp av Ålands fredsinstitut, Ålands landskapsregering och Finlands utrikesministerium. Forskare och politiker från Frankrike och Korsika deltog.⁴⁴

Kontaktgruppens ordförande, UM:s rättschef Holger Rotkirch, bidrog till att föra fram Åland som exempel för Mindanao i Filippinerna, som fått självstyrelse 1989 i ett försök att lösa konflikten med väpnade grupper som strävar efter självständighet för Morofolket. Rotkirch besökte Filippinerna år 2000 och diskuterade då på initiativ av Finlands dåvarande ambassadör Pentti Majanen Ålandsexemplet med en filipinsk senator. Även ambassadör Majanen lyfte fram Ålandsexemplet i samtal med högt uppsatta politiker, bland annat senatspresident Aquilino ”Nene” Pimentel som också besökte Åland 2001.⁴⁵

Kimmo Kiljunen, som var ordförande för OSSE:s parlamentariska arbetsgrupp om Moldavien från 2000 till 2006, tog upp Åland som exempel för en möjlig lösning av Transnistrienkonflikten. Ett seminarium hölls på Åland 2001 där parlamentariker från Moldavien och Transnistrien deltog.⁴⁶

Under åren 1998–2002 var kontaktgruppen helt inriktad på det internationella arbetet, men så småningom började tyngdpunkten i

43. Öppningstal av Republikens president Martti Ahtisaari vid öppnandet av Ålands lagtings arbetsår den 2.11.1998, <https://www.presidentti.fi/ahtisaari/puheet-1998/p981102.ahvru.html> (hämtad 2.7.2018).

44. John Loughlin, John & Farimah Daftary, *Insular Regions and European Integration. Corsica and the Åland Islands Compared*, ECMI Report (1999:5).

45. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 34–35 (baserat bland annat på information från Rotkirch och Majanen).

46. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 68 (baserat på intervju med Kimmo Kiljunen).

kontaktgruppens arbete förskjutas så att större vikt lades vid informationsarbete och analys och så att nya frågor – till exempel om Ålands och det svenska språkets ställning – togs in på agendan. I denna andra fas av kontaktgruppens arbete arrangerades färre högnivåseminarier än tidigare, men besök och diskussioner med konfliktområden fortsatte som förut. Perioden sammanföll med ett ökat fokus på Asien inom finländsk utrikespolitik och med att Martti Ahtisaari medlade i Aceh och Kosovo.⁴⁷ Någon direkt koppling mellan Kontaktgruppen och Ahtisaaris medlingsinsatser har inte hittats, men Åland togs upp i båda processerna. Ålands fredsinstitut och De hundras kommitté ordnade ett seminarium på Åland med organisationer från Aceh, Västpapua och Jakarta och fredsinstitutet inbjöds också till ett seminarium om Västpapua och Aceh.

De nordiska länderna med Norge och Erik Solheim i spetsen var involverade i försök att lösa den förödande konflikt som gällde tamilernas rättigheter på Sri Lanka. Efter ett avtal om eldupphör 2002 fanns en viss förhoppning om att konflikten skulle kunna lösas genom territoriell autonomi för tamilerna, vars ledning i det skedet var öppen för en sådan lösning. För att ta vara på denna möjlighet att etablera dialog såg de nordiska medlarna till att de Tamilska tigrarnas politiska kommitté fick besöka Norden för att studera den nordiska modellen, inklusive Åland för att studera autonomi. År 2004 skedde ytterligare besök, dels av journalister, dels av politiker, tjänstemän och civilsamhällesrepresentanter från Sri Lanka.⁴⁸ Försöken att få till stånd en fredlig lösning på konflikten gick dock om intet. Den slutade med regeringens militära seger 2009.⁴⁹

En konflikt där större framgång nåddes med fredlig konfliktlösning och där Åland enligt vissa källor faktiskt kan ha spelat en viktig roll är Aceh i Indonesien. Tidigare president Martti Ahtisaari ledde fredsförhandlingarna som resulterade i eldupphör och ett fredsavtal 2005. I överenskommelsen ingick också självstyrelse för Aceh.⁵⁰ Enligt Alfred Stepan (2013) som intervjuat Djuli, en av förhandlarna för den separatistiska gerillan Rörelsen för ett fritt Aceh (Gerakan Aceh Merdeka,

47. Pesu et al., 'Finnish foreign policy during EU membership', s. 26–27.

48. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 42 (baserat på intervju med Mikko Pyhälä; Mikko Pyhälä, *Valtaa ja vastarintaa* (Helsingfors 2016).

49. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 41–42.

50. Uppsala Conflict Data Program, <https://ucdp.uu.se/conflict/366> (hämtad 1.3.2020).

GAM), blev det en riktig ögonöppnare för GAM-förhandlarna när Ahtisaari berättade om Åland och dess självstyrelse. Enligt Stepan's beskrivning satt Ahtisaari och GAM-förhandlarna och tittade ut över havet och såg ett fartyg med åländsk flagga varpå Ahtisaari berättade om Ålands självstyrelse.

[Djuli] insisted that he and some other GAM negotiators literally did not sleep that night. They spent the night Googling the Åland Islands and then Greenland. They may or may not have heard the word 'federacy' before, but they increasingly began to feel that the Finnish-Åland arrangement might produce a serious form of 'self-government' for Aceh.⁵¹

Enligt Stepan förändrades nu bilden så att "the bargaining situation in Helsinki was no longer a zero-sum one. A positive-sum game was now on the table". Enligt GAM skulle en lösning lik den åländska uppfylla många av deras mål om självstyrelse och samtidigt skulle regeringens centrala mål att behålla Aceh som en del av Indonesiens enhetsstat uppnås. År 2005 undertecknades ett avtal som kunde godtas av båda parter och som innebar att Acehs självstyrelse fördjupades.⁵²

Wigell, som intervjuat finländska aktörer som deltog vid Aceh-förhandlingarna, har dock stött på uppfattningen att förhandlingarna blev svårare och mer spända när Åland kom på tal och åländska aktörer började delta. Det gjorde det svårare att få regeringssidan att lita på förhandlingarna, eftersom Ålandslösningen för dem tycktes alltför generös mot minoriteten.⁵³

Åland har också diskuterats i relation till Georgien och utbrytarregionerna Abkhasien och Sydossetien vid flera tillfällen, ibland tillsammans med frågan om Nagorno-Karabakh. År 2007 kom Georgiens president Mikhail Saakashvili på besök till Åland.⁵⁴ Enligt Sarah Stephan, som intervjuat Terhi Hakala, aktiv inom OSSE:s ansträngningar att mäkla fred i regionen, var Åland ett av flera exempel som nämndes

51. Alfred Stepan, 'A revised theory of federacy and a case study of civil war termination in Aceh, Indonesia', *Power Sharing in Deeply Divided Places* (Pennsylvania 2013), s. 243–244.

52. *Ibid.*, s. 243–244.

53. Wigell, 'The Åland example as norm entrepreneurship', s. 81.

54. Sarah Stephan, 'Abkhazia and South Ossetia. Dialogue discontinued', Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn 2011); Sarah Stephan, 'The proliferation of status proposals for Abkhazia. Distinct concepts or mere labels?' *International Journal on Minority and Group Rights* (2013:20), s. 119–140.

i relation till statusfrågorna, men diskussionerna trängde aldrig in under ytan. Hakala för sin del har sagt i en intervju att hon och andra finländska aktörer svarade på frågor om Åland när sådana kom, men inte aktivt försökte ”sälja” Ålandsexemplet.⁵⁵

Ny tidsanda och förändrad kontaktgruppsagenda

Omkring 2008 började det ske gradvisa förändringar i det världspolitiska läget som påverkade Finlands utrikespolitiska läge och analys – med Rysslands intervention i konflikterna i Georgien och senare på Krim, den ekonomiska kris som drabbat EU, svårigheterna att komma överens inom EU om utrikes- och säkerhetspolitikens utformning och Finlands ökade övergång till nordiskt samarbete.⁵⁶ Vid samma tid inledades en tredje fas i kontaktgruppens arbete. Nu utvidgades dess agenda tematiskt så att självstyrelsepolitiska frågor började diskuteras oftare på mötena, och diskussionerna om säkerhetspolitiska och andra skeenden som kan påverka Åland vidgades.⁵⁷ Dessutom fick gruppen en praktisk funktion i att underlätta det löpande arbetet med aktuella internationella avtal. Den internationella användningen av Ålandsexemplet får mindre plats proportionellt sett i protokollen. Dock noteras bland annat besök från Ungern och Kosovo 2011, och Ålands fredsinstitut och Japan Local Government Centre ordnade år 2009 ett jämförande seminarium om Åland och Okinawa, ”Transforming the relationship with Central Government”, på Åland.⁵⁸

År 2010–2011 var Fredsinstitutet involverat i en dialog för Krim. Den rumänskbaserade NGO:n PATRIR ledde projektet där olika mekanismer för minoritetsskydd, inklusive de åländska, studerades. Forskare från Åland deltog i workshoppar och ett studiebesök gjordes till Åland. Projektets förebyggande ambitioner kan bäst förstås mot bakgrund av Kosovos självständighet 2008 och Rysslands inblandning i konflikterna i Sydossetien och Abkhasien samma år.⁵⁹

55. Stephan, 'Abkhazia and South Ossetia. Dialogue discontinued', s. 176.

56. Pesu et.al., 'Finnish foreign policy during EU membership', s. 27.

57. Simolin, *Kontaktgruppen*, s. 35.

58. *Ibid.*, s. 21.

59. International Centre for Policy Studies 2015, *Mapping of Dialogue Initiatives to Resolve the Conflict in Ukraine*, s. 29, http://icps.com.ua/assets/uploads/files/mapping_of_dialogue_initiatives_eng_.pdf (hämtad 27.5.2020).

År 2016 kom flera besök från Moldavien, både gällande Transnistrien och Gagauzien. Besöken föranleddes av vissa öppningar i fredsprocessen i Transnistrien och pågående försök att stärka självstyrelsen i Gagauzien.⁶⁰ Den Helsingforsbaserade organisationen CMI, som driver dialogprocesser i båda regionerna där bland annat Åland studeras, stod bakom flera av besöken.⁶¹

Ålandsexemplet i diffusionsprocesser – vad är det som spridits och vart?

De mottagande enheterna B som presenterats här är i första hand belägna i Europa, Asien och Oceanien. Flera av konflikterna är kopplade till en avkolonialiseringsprocess och ett stort antal fall ligger i den post-sovjetiska sfären. Flera fall som kommit upp i ett tidigt skede, kommer upp på nytt senare – som Nagorno-Karabakh, Transnistrien och Krim.

Det finns en stor spännvidd i kontext och typ av konflikt, men det som de samtliga 25 situationer dokumenterade i rapporten 2020 har gemensamt är att minst en stat alltid är inblandad och att problemet rör ett territorium samt att det ofta finns olika syn – antingen mellan staten och en grupp, eller mellan grupper boende i området, eller mellan två stater – om vilken status territoriet bör ha.

Att Åland används som exempel vid försök att lösa andra konflikter hänger nära samman med frågor om territoriers status, om maktindelning och minoritetsskydd och mer specifikt med idén om att territoriell autonomi, det vill säga självstyrelse, kan vara ett möjligt verktyg för att hantera frågor om inkludering av minoriteter i stater som hotas av etniska strider och självbestämmandekonflikter. Men det är inte endast självstyrelsen som är av intresse. Forskningen har visat att alla Ålandsexempels huvudkomponenter varit intressanta, nämligen självstyrelse, minoritetsskydd och demilitarisering/neutralisering, men att det av dessa är självstyrelsen som uppmärksammats mest.⁶²

60. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 27–30, 44–45.

61. CMI 2017, New Dialogue Eases Tensions in Moldova: 'This is a breakthrough', <http://cmi.fi/2017/08/11/new-dialogue-eases-tensions-moldova-breakthrough/> (hämtad 20.5.2019); CMI webbplats 2016, *CMI's Dialogue Group from Chisinau and Tiraspol visited Finland*, Published on 15th November 2016, <http://cmi.fi/2016/11/15/cmisdialogue-group-chisinau-tiraspol-visited-finland/> (hämtad 15.8.2019).

62. Spiliopoulou Åkermark, *The Åland Example and Its Components*; Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*.

Åland som diffusionsobjekt bör undersökas mer ingående än så för att ge en mer nyanserad bild. Undersökningen av de 25 fallen har visat att Åland har använts som ett exempel på flera nivåer, både i det konkreta och i det abstrakta. Intresse har funnits såväl för specifika mekanismer eller institutioner som för bredare policymodeller och idékomplex.⁶³

Åland har ibland använts som exempel på ett helt system av regimer och institutioner som garanteras på både nationell och internationell nivå – maktdelning genom territoriell autonomi i kombination med minoritetsrättigheter och demilitarisering. Åland kan i praktiken användas som en konfliktkarta – en lista över problem och möjliga lösningar, som presenterar ett helt system och benar upp det i dess beståndsdelar.⁶⁴ Jan Eliasson och Kjell-Åke Nordquist har till exempel använt Åland på detta sätt med parterna i konflikten om Nagorno-Karabakh.

Åland har också fungerat som ett exempel på enskilda konkreta komponenter i systemet, exempelvis delar av lagstiftningen eller enskilda institutioner. Exempelvis sägs studier av Ålands och Sydtyrolorens system, där förändringar av självstyrelselagen kräver medverkan av både stat och autonomi, ha inspirerat till förslag om liknande arrangemang för Gagauzien.⁶⁵

För det tredje har Åland använts som exempel på en *process*. Slutrapporten från seminariet om Korsika 1998 framhåller att en viktig lärdom från Ålands erfarenhet var ”the success of the step-by-step gradual approach to developing autonomy”.⁶⁶ Det har också hävdats i franska medier att seminariet hade en betydande inverkan på den så kallade Matignon-processen, som ägde rum från december 1999 till juli 2000 och ledde till nya behörigheter för Korsika.⁶⁷

För det fjärde har Åland använts som exempel på *principer* eller *normer* som anses nödvändiga för fredlig konfliktlösning – som kom-

63. Sia Spiliopoulou Åkermark, 'Conclusions', Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution* (Mariehamn 2011), s. 197; Simolin, *The Åland Example in Use*, s. 75.

64. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 65–66.

65. *Ibid.*, s. 67.

66. Loughlin & Daftary, *Insular Regions and European Integration*, s. 46–47.

67. Corse Net Infos: 'Paris : Un colloque sur l'autonomie des territoires organisé par les trois députés nationalistes corses', Jammes, Philippe 8.6.2018 (hämtad 24.2.2020); *Corse Matin*: 'L'article constitutionnel au Parlement: "Bouger les lignes"', J.-M. R. 10.6.2018 (hämtad 24.2.2020).

promissvilja, rättsstatsprincipen, minoritetsskydd och regionalt samarbete.⁶⁸ Ett exempel på användning av Åland på principiell nivå ges av en indisk jurist och journalist som efter ett besök på Åland beskrev Ålandslösningen i relation till Kashmir i flera tidningsartiklar. Han skrev bland annat om kreativitet, rättvisa och fair play samt om Finlands och Sveriges ”mogna” beteende som viktiga aspekter av Ålandslösningen.⁶⁹

Många aktörer har påpekat att Ålandsexemplet inte kan kopieras, eftersom förutsättningarna varierar från konflikt till konflikt. Ålandsexemplet har i många fall använts på en ganska abstrakt nivå, som ett exempel på en kompromisslösning eller på maktindelning, med vissa gemensamma drag med konflikten i fråga, och för en sådan användning spelar kontext en mindre roll. Kontexten får större betydelse när hela system eller konkreta institutioner eller lagar ska utformas.⁷⁰ Samtidigt kan även detaljerade föreskrifter tjäna som inspiration snarare än modeller; de kan och bör anpassas till den kontext de ska verka inom. Forskningen betonar att diffusionens objekt många gånger inte implementeras exakt, de kopieras inte utan anpassas till sin nya kontext eller används endast delvis.⁷¹

Processens aktörer – avsändare, mottagare och tredje part

Hur har då de olika aktörerna, avsändarna Finland och Åland, förmedlande tredje parter samt mottagarna i de konfliktområden där Åland studerats, förhållit sig till användningen av Ålandsexemplet?

Avsändarna, det vill säga aktörer från Åland och Finland, har informerat mottagare om Ålandsexemplet i många fall, både var för sig och gemensamt genom kontaktgruppen. Många olika aktörer har varit engagerade i dessa processer, och kontaktgruppen har inte varit involverad i alla de kontakter som tagits vad gäller Ålandsexemplet och det som beskrivs ovan. Gruppens roll har många gånger varit att förmedla information eller samordna medlemmarnas arbete, snarare än att själv stå som arrangör.

När åländska och finländska aktörer för fram Ålandsexemplet kan de betraktas som normentreprenörer, och sådana kan ha flera motiv

68. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 69.

69. *Ibid.*, s. 69.

70. *Ibid.*, s. 81.

71. Kuhlmann et al., 'How social policy travels', s. 5; Graham et al., 'The diffusion of policy diffusion research', s. 689.

för sitt agerande. Björkdahl lyfter fram empati, altruism och ideellt engagemang samt en vilja att göra det som uppfattas som etiskt ”rätt”. Egennytta kan också vara en anledning – små stater kan öka sitt internationella inflytande genom att använda normativ makt,⁷² och autonomier kan försöka förbättra sin position i relation till staten.⁷³

Granlund (2010) drar utgående från intervjuer slutsatsen att åländska politiker för fram Ålandsexemplet både av altruistiska skäl, grundat i en uppfattning om att Åland har något att lära andra vad gäller konfliktlösning och minoritetsskydd – och av egennytta, då internationella kontakter kan stärka Ålands position i förhandlingar med Finland om den åländska självstyrelsens utveckling. Vidare identifierar han en uppfattning om att det ska finnas en nytta på hemmaplan med att föra fram Ålandsexemplet internationellt, vilket han kallar ”Ålandsnyttan”.⁷⁴

Även finländska aktörer har i tal, publikationer och intervjuer uttryckt förhoppningar om att Ålandsexemplet ska kunna gagna andra, och i genomgången ovan finns flera exempel på finländska politiker och diplomater som arbetat engagerat och aktivt med Ålandsexemplet. I många av de fall där det är känt att Ålandsexemplet använts har aktörer från Finland varit engagerade i konfliktlösningsinsatserna – även om det inte alltid är dokumenterat att de själva tagit upp Ålandsexemplet. I genomgången här har nämnts bland andra Martti Ahtisaari i Aceh och Kosovo, Harri Holkeri i Nordirland, Kimmo Kiljunen i Mindanao och Transnistrien, Heikki Talvitie i Nagorno-Karabakh och Mikko Pyhälä i Sri Lanka.

Under de tidiga åren följde kontaktgruppen nära med och/eller deltog på olika sätt i diskussioner som fördes om initiativ gällande autonomier, minoritetsfrågor och krishantering inom internationella organisationer och samarbeten som FN, EU, Europarådet och Nordiska rådet. Sådan aktivitet kan ses som en form av normentreprenörskap riktat till det internationella samfundet. Åland var mer aktivt och pådrivande än Finland i dessa försök. Efter 2005 förekommer dock inga sådana diskussioner i protokollen.⁷⁵

72. Björkdahl, 'Swedish norm entrepreneurship in the UN', s. 539–540.

73. Granlund, *Det internationella kortet*; Wigell, 'The Åland example as norm entrepreneurship', s. 67–85.

74. Granlund, *Det internationella kortet*, s. 18–27.

75. Simolin, *Kontaktgruppen*, s. 23.

Enligt Wigell (2013) är Ålands och Finlands syn på internationell marknadsföring av Ålandsexemplet delvis sammanfallande, delvis olika. Ålänningarna har enligt Wigell genomgående försökt förmå Finland att lyfta fram Åland internationellt. Det finländska förhållningssättet till Ålandsexemplet beskriver han som mer ambivalent än det åländska, Finland är försiktigare när det gäller var och när Ålandsexemplet ska föras fram. Till exempel har Martti Ahtisaari, som i vissa fall lyft fram Ålandsexemplet, också offentligt sagt att detta bör användas med försiktighet. Den finländska ambivalensen kan enligt Wigell bero på att många finländska företrädare saknar emotionell koppling till Ålandsexemplet, som inte är en självklart naturlig del i finländsk identitet. En annan orsak kan vara att självstyrelse är omstritt. Ibland betraktas det som ett steg på vägen till självständighet och att lyfta fram Ålandsexemplet kan därmed ses som ett sätt att stötta separatistiska ambitioner.⁷⁶

Ålandsexemplet sammanfaller i viss mån med Finlands utrikespolitiska profil, och skulle därmed kunna ingå i ett finländskt norm-entreprenörskap, men det kan inte sägas att Ålandsexemplet är ett ”flaggskepp” inom finländsk utrikespolitik. Åland nämns till exempel inte i Finlands program för fredsmedling. Genom åren görs inom kontaktgruppen – särskilt från åländsk sida – försök att koppla Ålandsexemplet närmare till Finlands prioriteringar – bland annat till civil krishantering, nordiskt samarbete och fredsmedling, men det blir inte institutionaliserat.⁷⁷

Även om Åland har varit mindre ambivalent till Ålandsexemplets användning än Finland, är det inte heller helt entydigt från åländsk sida. När kontaktgruppen bildades var det internt på Åland ingen självklarhet att landskapet borde engagera sig i att föra ut Ålandsexemplet internationellt, snarare än att satsa resurserna på hemmaplan.⁷⁸ Det kan på åländskt håll även på andra sätt finnas en ambivalens i synen på användningen av Ålandsexemplet. Utifrån regional historieskrivning identifierar Holmén över tid två olika läger internt på Åland: ”fredslägre”, som menar att Ålands autonomi är ett exempel på ett välfungerande skydd av minoritetsrättigheter, medan ”språklägre” inte skulle

76. Wigell, 'The Åland example as norm entrepreneurship', s. 73–84.

77. Simolin, *Kontaktgruppen*.

78. *Ibid.*, s. 13–14.

hålla med om ”framgångshistorien” utan i stället betonar hotet från Helsingfors.⁷⁹ Det kan alltså bland olika personer och grupper, i olika tider, finnas olika uppfattningar om hur stark den åländska autonomin är, hur väl det svenska språket skyddas av den och hur mycket av en succé Åland egentligen kan anses vara – och om det är något att visa upp för världen.

Över tid tycks det ha uppstått en konsensus bland åländska politiker om att arbetet med Ålandsexemplet och kontaktgruppen är viktiga för Åland.⁸⁰ Den externa dimensionen, gruppens internationella verksamhet, kan som Granlund menar, ge en indirekt Ålandsnytta genom de internationella kontakter och den synlighet det ger Åland. Det är dock långt ifrån den enda internationella kontaktyta Åland har, andra sådana kontakter finns bland annat inom EU-samarbetet, det nordiska samarbetet, och även andra regionala och internationella samarbeten där Åland deltar.⁸¹ Men åländska och finländska aktörers användning av Ålandsexemplet kan också ses i ljuset av att både Ålandsexemplet användning och kontaktgruppens arbete både har en extern och en intern dimension och kan fylla funktioner både inom internationell konfliktlösning och för relationerna mellan Åland och Finland. Kontaktgruppen fick redan från starten dubbla syften, dels det ”externa” syftet ”att utveckla och öka Ålandsexemplet användning i internationella sammanhang”, dels det ”interna” syftet ”att ”också på annat sätt öka informationen om och kontakterna till Åland”.

Den interna dimensionen av kontaktgruppens arbete kan för Åland vara en viktig arena för kontakt med utrikesministeriet, utrikesministern och i vissa fall även med andra statliga aktörer. På åländsk begäran har kontaktgruppens agenda över tid breddats till att inkludera självstyrelsepolitiska och säkerhetspolitiska frågor i bredare bemärkelse, och gruppens kontakter inom UM, och i viss mån med andra myndigheter har också utvidgats. För båda sidor i kontaktgruppen upplevs det som viktigt att kunna komma överens om hur information om Åland ska

79. Samuel Edquist & Janne Holmén, *Islands of Identity. History Writing and Identity Formation in five Island Regions in the Baltic Sea* (Stockholm 2015), s. 166, 234–235.

80. Se till exempel Redogörelse över självstyrelsepolitiska frågor enligt 32§ arbetsordningen för Ålands lagting nr 1/2014–2015, s. 9–10; Simolin, *Kontaktgruppen*, s. 13–14.

81. För en översikt, se de årliga meddelandena från Ålands landskapsregering till Ålands lagting avseende landskapsregeringens externpolitik.

utformas, att gruppen håller UM uppdaterat om åländska förhållanden och att man där kan diskutera internationella avtal.⁸²

Gruppen var under de tidiga åren mer aktiv i kris- och konfliktlösningssammanhang, men över tid har internationell konfliktlösning fått mindre utrymme och senare är det främst genom seminarierna och genom information till både finländska och utländska diplomater som Ålandsexemplet har lyfts fram. Gruppens agenda har därmed förändrats över tid, från att nästan enbart betona den externa dimensionen till att gruppens medlemmar i dag tycks se den interna kontakten mellan Åland och UM som viktigare. De anser fortfarande att det är en viktig uppgift att informera om Ålandsexemplet. Samtidigt visar rapporten om Kontaktgruppen att gruppens betydelse som kontaktyta, där personliga kontakter byggs genom kontinuerliga möten och där förtroende byggs, kanske ändå anses viktigare – och som något som kan underlätta kontakterna och relationerna mellan Åland och Finland även i bredare bemärkelse.⁸³

Kontaktgruppen var i synnerhet under de tidiga åren aktivt engagerad i kris- och konflikthanteringsinsatser, och var då också i viss mån involverad i diskussioner om territoriell autonomi och minoritetsrättigheter inom det internationella samfundet. Gruppen har också ordnat ett stort antal seminarier på hög nivå genom åren. Dessa aktiviteter tillsammans med det faktum att gruppen har upprätthållits i över tjugo år visar att både Åland och UM ser arbetet som meningsfullt. Kontaktgruppens medlemmar från båda sidor har många gånger en samsyn vad gäller gruppens roll – till exempel är man överens om att gruppen på efterfrågan bör tillgodose behov av information, snarare än att mer aktivt driva på för att föra fram Ålandsexemplet internationellt. Samtidigt är det Åland som varit mest drivande, vad gäller såväl Ålandsexempels användning som vidgandet av gruppens agenda.⁸⁴

Förutom att åländska och finländska aktörer fört fram Ålandsexemplet finns också flera exempel på när en tredje part introducerat exemplet. Dessa utomstående tredje parter är medlare eller experter från andra länder än Finland – ofta nordiska länder – eller representanter för det internationella samfundet i bredare bemärkelse som inte kommer

82. Simolin, *Kontaktgruppen*, s. 36.

83. *Ibid.*

84. *Ibid.*, s. 30–31.

från Finland. Bland dem kan nämnas Jan Eliasson i Nagorno-Karabakh, Peter Wallensteen i Bougainville, Erik Solheim i Sri Lanka, Kjell-Åke Nordquist i Östtimor, John Loughlin i relation till Korsika och Joseph Marko i Cypern. Det finns också exempel på att NGO:er utanför Åland och Finland samt internationella organisationer varit huvud- eller medaktörer vid evenemang och processer där Ålandsexemplet förts fram. Exempel på det är Flensburgbaserade ECMI som drev Korsikaseminarier 1998 och den Rumänienbaserade NGO:n PATRIR som drev en dialogprocess på Krim.

Det finns betydligt mindre forskning och dokumentation om aktörerna i de mottagande enheterna B än om avsändarna och tredje part när det gäller Ålandsexemplets användning. Med några undantag – exempelvis tidningsartiklar som publicerats av journalister från Indien och Sri Lanka eller sådana där aktörer från konfliktområden intervjuats – finns främst andrahandsinformation att tillgå, när avsändare eller tredje part berättar om konfliktaktörernas perspektiv. Som genomgången visat fanns det tidigt ett intresse för Åland inom organisationer såsom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Oberoende staters samväld (OSS), och i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet hölls flera fredskonferenser på hög nivå med aktörer från konfliktområdena på Åland. I den kronologiska genomgången nämndes många exempel på sådana och andra typer av seminarier där aktörer från konfliktområdena deltagit samt besök från konfliktområden till Åland. Det finns också i fall som Bougainville, Krajina, Hong Kong, Transnistrien och Gagauzien uppgifter om att Åland har använts som en modell för konkreta institutioner, avtal eller lagstiftningslösningar, eller konkreta förslag till sådana.⁸⁵ Vi vet dock inte mycket om hur aktörer från konfliktregioner hanterat informationen de fått, vilka mekanismer som förekommit i diffusionsprocesserna och hur överföringen gått till i praktiken. Utifrån den lilla information som finns blir analysen snarast anekdotisk och det är svårt att hitta generella mönster. Diffusionsprocessernas format är kända, exempelvis seminarier, dialogprocesser, workshoppar och informationstillfällen, och vi vet att Åland använts som en fysisk mötesplats, men hur dessa processer gått till och om de fyra mekanismer som ofta diskuteras i relation till diffusion – tvång, tävling, lärande och socialisering/emulation – har spelat in vet vi mycket lite om.

85. Simolin, *The Åland Example in Use 1990–2019*, s. 67.

Avslutande reflektioner

I den här uppsatsen har jag analyserat hur erfarenheter från Åland har använts i konflikthantering runt om i världen och hur Ålands landskapsregering och Finlands utrikesministerium var för sig och i samarbete har fört fram Ålandsexemplet, det vill säga det som i uppsatsen kallas de externa och interna aspekterna av Ålandsexemplets användning. Frågorna har diskuterats i ljuset av forskning om diffusion – det vill säga hur idéer, normer och praktiker sprids från ett samhälle till ett annat. Fokus har legat på diffusionen som process, inte i vilken mån en faktisk överföring skett.

Den kronologiska översikten över Ålandsexemplets användning i olika konfliktsituationer visar att Åland sedan 1980-talet använts som exempel i många olika typer av konflikter på många olika håll i världen, ibland ytligt som ett av många möjliga exempel på maktindelning eller minoritetsrättigheter, i andra fall fördjupat och i detalj.

När Åland har använts som exempel har såväl *policyer* som *processer* och *principer* lyfts fram, studerats och ibland applicerats. Ålandsexemplet som diffusionsobjekt är mångbottnat och handlar såväl om konkreta policyer och institutioner som om processer, normer och principer. I grunden finns självstyrelsen – territoriell autonomi – både som idé och praktik, men även andra aspekter som demilitarisering och neutralisering, den historiska konfliktlösningsprocessen och systemets utveckling över tid har tilldragit sig intresse.

Åland och Finland har tidigare analyserats som normentreprenörer som agerar av altruistiska skäl, men också av egen nytta. I tidigare forskning har Finland framställts som en något ambivalent normentreprenör vad gäller Ålandsexemplet. Analysen av diffusionsprocessens avsändare har visat att även om Åland visat ett större intresse för att föra fram Ålandsexemplet har det även på Åland funnits olika syn på hur stor kraft Åland bör lägga på internationellt engagemang av detta slag. Samtidigt har många finländska diplomater och politiker aktivt fört fram Ålandsexemplet, och både Åland och Finland har varit seriöst engagerade i kontaktgruppen där de ordnat seminarier och samarbetat i tjugo år. Även om medlemmarnas syn är delvis olika utgör kontaktgruppen en arena för kontakt där parterna åtminstone delvis har en gemensam agenda att samarbeta kring snarare än att förhandla om. Kontaktgruppen och användningen av Ålandsexemplet är för Åland och Finland därmed en plattform där olika uppfatt-

ningar kan komma i dagen, men samtidigt en arena för samarbete och kontaktskapande.

Förutom avsändare och mottagare kan *go-betweens*, exempelvis internationella organisationer, NGO:s eller forskningsinstitut spela en viktig roll för diffusion. En aspekt som inte studerats närmare här är det internationella samfundets roll och hur internationella normer kan påverka eller samspela med viljan att använda sig av exempel inom konfliktlösning eller att försöka använda territoriell autonomi och Ålandsexemplet som konfliktlösningsverktyg.

Att det finns många olika agendor och bevekelsegrunder hos aktörerna inom de mottagande enheterna säger sig självt – då anledningen till att de fått eller sökt information om Ålandsexemplet är att de har sinsemellan olika intressen och en mer eller mindre uttalad konflikt. Data om dessa aktörers perspektiv har dock inte samlats in i tillräcklig grad för att uttömmande kunna belysa hur diffusionsprocesserna gått till i de mottagande enheterna, och här finns alltså utrymme för vidare forskning.