

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**VALMIUDEN KOHOTTAMINEN AHVENANMAAN
DEMILITARISOIDULLA VYÖHYKKEELLÄ**

Tutkielma
kapteeniluutnantti
Alexander Lindgren

Esiupseerikurssi 66
Merisotalinja

Huhtikuu 2014

Kurssi Esiupseerikurssi 66	Linja Merisotalinja
Tekijä Kapteeniluutnantti Alexander Lindgren	
Opinnäytetyön nimi Valmiuden kohottaminen Ahvenanmaan demilitarisoidulla vyöhykkeellä	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtamistaito ja sotilaspedagogiikka	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2014	Tekstisivuja 37 Liitesivuja 3
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Miten Suomi voi oikeutta rikkomatta toimia, jos Rauhan saarten rauha on uhattu?</p> <p>Ahvenanmaan puolustamista rasittavat demilitarisointia ja neutralisointia koskevat valtiosopimukset. Sopimuksista on kuitenkin löydettävissä erinäisiä valmiudenkohottamistoimenpiteitä sallivia kohtia. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on oikeudellisin menetelmin, argumentoinnin ja tulkinnan keinoin vastata päätutkimuskysymykseen: Voidaanko valmiutta kohottaa Ahvenanmaalla, ja jos voidaan, niin mitkä oikeussäännöt tulee ottaa huomioon ja millä tavoin?</p> <p>Aineistona käytetään kansainvälisen oikeuden ensisijaisia ja toissijaisia lähteitä sekä kansallisia oikeussääntöjä. Näitä tulkitaan oikeustieteellisten tulkitsemissääntöjen kautta. Oikeudellisen tulkinnan keinoin vastataan tutkimuskysymyksiin ja alakysymyksiin. Menetelmää kutsutaan kansallisessa oikeudessa oikeusdogmaattiseksi ja kansainvälisessä oikeudessa eurooppalaiseksi oikeuspositivistiseksi lähestymistavaksi.</p> <p>Tutkimus osoittaa, että vuoden 1921 yleissopimus mahdollistaa useita valmiudenkohottamistoimenpiteitä. Lisäksi ilmenee, että valmiuslain 12 §:n mukainen varautumisvelvollisuus on yhtä sitova Ahvenanmaalla kuin muualla Suomessa. Oikeudellisesti tarkasteltuna valmiuden kohottamisen keinovalikoima on laaja. Tutkimuksessa on havaittu useita kysymyksiä, joihin tässä yhteydessä ei voida ottaa kantaa, ja nämä jätetään jatkotutkimuskysymyksiksi.</p> <p>Johtopäätöksenä voidaan todeta, että valmiuden kohottaminen Ahvenanmaalla on mahdollista, mutta se tulee pystyä perustelemaan oikeudellisesti kestäväällä tavalla vallitsevan tilanteen pohjalta.</p>	
<p>AVAINSANAT Ahvenanmaa, demilitarisointi, neutralisointi, oikeustiede</p>	

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen	1
1.2 Tutkimustilanne ja aikaisempi tutkimustieto	3
1.3 Tutkimustehtävä	3
1.4 Käsitteet, näkökulma ja rajaukset.....	4
1.5 Tutkimusmenetelmän valinta ja kuvaus	6
1.6 Lähdeaineiston esittely ja analysointi.....	6
2. OIKEUSSÄÄNTÖJEN ASETTAMAT EHDOT JA RAJOITTEET VALMIUDEN KOHOTTAMISELLE AHVENANMAALLA	8
2.1 Vuoden 1921 sopimus	8
2.2 Vuoden 1940 sopimus	11
3. OIKEUSSÄÄNTÖJEN TARJOAMAT MAHDOLLISUUDET VALMIUDEN KOHOTTAMISELLE AHVENANMAALLA	12
3.1 YK:n peruskirja	12
3.2 Vuoden 1921 sopimus	13
3.3 Aluevalvontalaki (755/2000).....	14
3.4 Rajavartiolaki (578/2005).....	15
3.5 Laki puolustusvoimista (551/2007).....	16
3.6 Virka-apuun liittyvät oikeussäännöt ja viranomaisyhteistyö	18
3.7 Valmiuslaki (1552/2011).....	19
3.8 Puolustustilalaki (1083/1991).....	22
4. POHDINTA	24
4.1 Sopimusten voimassaolo	24
4.2 Valmiuden kohottaminen Ahvenanmaalla	26
4.3 Sopimusten tulkinta talvi- ja jatkosodassa sekä valtiokäytäntö	33
4.4 Tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden tarkastelu.....	35
4.5 Toteutuksen ja menetelmän tarkastelu sekä jatkotutkimuksen tarpeet	35
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	37

LÄHTEET**LIITTEET**

VALMIUDEN KOHOTTAMINEN AHVENANMAAN DEMILITARISOIDULLA VYÖHYKKEELLÄ

1. JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Lähtökohtaolettamus: Suomi on velvollinen puolustamaan Ahvenanmaata.

Suomi määritellään oikeuskirjallisuudessa oikeusvaltioksi. Oikeusvaltiolle on ominaista, että valtion toiminta on sidottu oikeuteen.¹ Sääntöjen ja sopimusten noudattaminen on antanut Suomelle verraten hyvän kansainvälisen maineen. Oikeussääntöjen noudattamiseen velvoittaa myös Suomen perustuslain 2 §, jossa säädetään, että julkisen vallan tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.² Tämä velvoite sitoo Suomen oikeusvaltioiden joukkoon.

Kenttäohjesäännön yleinen osa määrittää puolustusvoimien valmiuden säätelyn päämääräksi varmistaa, että puolustusvoimien suorituskyky kaikissa turvallisuustilanteissa riittää puolustusvoimien tehtävien toteuttamiseen.³ Kenttäohjesäännössä luetellaan esimerkkejä toiminnoista, joihin valmiuden säätely kohdentuu. Ahvenanmaan osalta haastavin toiminto on joukkojen perustaminen ja ryhmittäminen.

¹ Kaarlo Tuori, *Julkisoikeuden perusteet*, Forum Iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, toinen painos, Helsinki 2001, s. 21-23.

² Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) 2 §.

³ *Kenttäohjesääntö, yleinen osa 2008*, Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet, Pääesikunta/Suunnitteluosasto, Edita Prima Oy, Helsinki 2007, s. 42.

Ahvenanmaan demilitarisointi juontaa juurensa Krimin sodan jälkeiseen tilaan. Krimin sodan päättäneessä Pariisin rauhassa 1856 Ranska, Iso-Britannia ja Venäjä solmivat ensimmäisen sopimuksen Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuudesta.⁴

Ahvenanmaan saaret, jatkossa Ahvenanmaa, kuuluu 24. kesäkuuta 1921 päivätyin Kansainliiton päätöksen mukaan Suomelle.⁵ Mainittu päätös johti niin sanottuun Ahvenanmaan sopimukseen, joka allekirjoitettiin 27. kesäkuuta 1921, ja siinä Suomi sitoutui turvaamaan muun muassa Ahvenanmaan väestön oikeuden kieleen, kulttuuriin sekä maanhankintaan. Kyseinen sopimus liitettiin Kansainliiton päätökseen.⁶ Suomi on toteuttanut velvoitteensa takaamalla Ahvenanmaalle itsehallinnon ja säätänyt asiaa säätelevän itsehallintolain, jonka nykyään voimassa oleva versio on vuodelta 1991.

Kansainliiton päätöksen viides kohta edellytti myös Krimin sodan jälkeen vuonna 1856 solmitun Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskevan sopimuksen korvaamista laajemmalla sopimuksella Ahvenanmaan demilitarisoinnista, tai linnoittamattomuudesta, ja neutralisoinnista. Tämä johti Genevessä 20. lokakuuta 1921 solmittuun Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja neutralisointia koskevaan sopimukseen.⁷ Tähän sopimukseen liittyivät Saksa, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Iso-Britannia, Italia, Latvia, Puola ja Ruotsi. Neuvosto-Venäjä ei koskaan liittynyt tähän sopimukseen eikä tunnustanut sen oikeudellista sitovuutta itseensä nähden. Talvisodan jälkeen Suomi solmi erikseen Neuvostoliiton kanssa sopimuksen Ahvenanmaan demilitarisoinnista 11. lokakuuta 1940.⁸

Ahvenanmaan pysymistä sotatoimialueen ulkopuolella on pyritty vahvistamaan ja varmentamaan useaan otteeseen eri sopimuksilla.⁹ Ahvenanmaahan on usein viitattu myös rauhan saarina. On myös väitetty, että Ahvenanmaan demilitarisoinnista on tullut eurooppalaista tapaoikeutta ja näin ollen kaikkia maita velvoittavaa kansainvälistä oikeutta.¹⁰

⁴ Ranskan, Suurbritannian ja Venäjän välinen, Ahvenanmaansaaria koskeva sopimus. Tehty Pariisissa 30 päivänä maaliskuuta 1856, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1922/19220001>

⁵ http://www.kulturstiftelsen.ax/traktater/svenska/1921a_sv.htm

⁶ Markku Suksi, *Ålands konstitution*, Åbo Akademis förlag 2005, s.7.

⁷ Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus (1/1922), <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1922/19220001>

⁸ Sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltaisen Liiton välillä Ahvenanmaan saarista (24/1940), <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1940/19400024>

⁹ Mitkä em. sopimuksista edelleen ovat voimassa ja mitkä ovat umpeutuneet johtuen esimerkiksi siitä, että jokin osapuolista ei enää ole olemassa, on kenties jatkotutkimuskysymys.

¹⁰ *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland islands in a changing Europe*, Edited by Lauri Hannikainen and Frank Horn, Kluwer Law International 1997, s. 28-29.

1.2 Tutkimustilanne ja aikaisempi tutkimustieto

Ahvenanmaan demilitarisointi ja neutralisointi olivat varsinkin 1920- ja 1930-luvuilla sekä kansallisen että kansainvälisen tutkimuksen ja mielenkiinnon kohteina. Tämä selittyy ainakin osittain sillä, että vuoden 1921 sopimus oli suhteellisen uusi. Toisessa maailmansodassa sovellettiin vuosien 1921 ja 1940 sopimuksia käytännössä ja tästä soveltamiskäytännöstä tehtiin myös eräitä asiantuntijalausuntoja. Esimerkkinä mainittakoon professori Erik Castrenin lausunto vuodelta 1959.

Viime aikoina Ahvenanmaan itsehallinto on ollut varsin laajan tutkimuksen kohteena. Tämä on korostunut eritoten itsehallintolain uudistuksen aikoina. Demilitarisointi ja neutralisointi ovat saaneet väistyä itsehallinnon tutkimuksen ollessa keskipisteessä.

Varsinkin Åbo Akademiassa on tutkittu Ahvenanmaata aktiivisesti. Åbo Akademi onkin julkaissut suuren osan käytettävissä olevasta alan kirjallisuudesta ja tutkimuksesta. Esimerkkinä mainittakoon *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*. Se perustuu Åbo Akademiassa 1980-luvun loppupuolella tehtyyn pro gradu-tutkimukseen. Myös Lauri Hannikaisen ja Frank Hornin vuonna 1997 julkaisema teos *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland Islands in a changing Europe* käsittelee tätä aihetta. Teos on ilmestynyt muutama vuosi Suomen Euroopan Unioniin liittymisen jälkeen ja se käsittelee Ahvenanmaan tilannetta nimenomaan Euroopan Unionin uutena jäsenenä. Myöhempiä oikeudellisen alan, erityisesti Ahvenanmaan demilitarisointia koskevia tutkimuksia, ei ole löytynyt joten julkaisujen laatimisajankohta viestii ehkä siitä, että kyseisen aiheen tutkimukselle saattaa olla jälleen tarvetta.

Puolustusvoimissa Ahvenanmaan puolustusjärjestelyt ovat olleet mielenkiinnon kohteena, ja aiheesta onkin paljon kirjoitettu, vaikka kaikkea kirjoitettua ei ole julkaistu. Anders Gardberg on vuonna 1991 yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössään käsitellyt Ahvenanmaan asemaa strategisesta näkökulmasta. Merisodankäynnissä sovellettavaa kansainvälistä oikeutta on tutkittu myös Maanpuolustuskorkeakoulussa. Esimerkkinä mainittakoon kapteeniluutnantti Juhani Lehtimäen esiupseerikurssin tutkielma *Merimiinoitustoimintaa eri toimintaympäristöissä säätelevät oikeussäännöt* vuodelta 2009.

1.3 Tutkimustehtävä

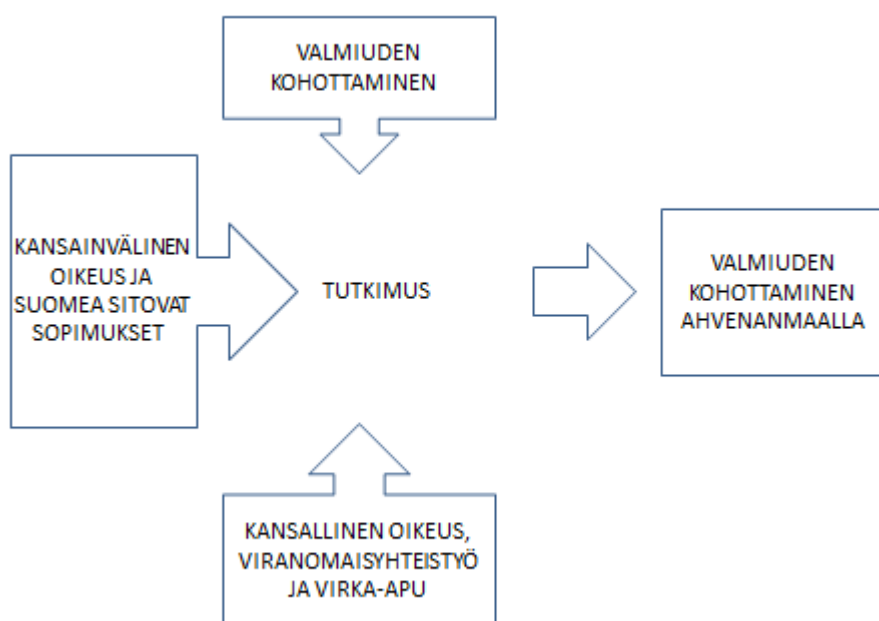
Tutkimuksen pääkysymyksenä on: **Voidaanko valmiutta kohottaa Ahvenanmaalla, ja jos voidaan, niin mitkä oikeussäännöt tulee ottaa huomioon ja millä tavoin?**

Seuraavilla alakysymyksillä vastataan pääkysymykseen:

- Mitkä oikeussäännöt rajoittavat valmiuden kohottamista Ahvenanmaalla?
- Mitkä oikeussäännöt mahdollistavat valmiuden kohottamisen Ahvenanmaalla?

Nämä voivat muotoutua seuraavanlaisiksi tutkimuskysymyksiksi: Miten Ahvenanmaalla tapahtuva valmiuden kohottaminen voidaan suunnitella ja toteuttaa rikkomatta kansallisia tai kansainvälisiä oikeussääntöjä? Mitä vaihtoehtoja (keinovalikoimia) on suunnitella ja toteuttaa Ahvenanmaalla tapahtuva valmiuden kohottaminen rikkomatta kansallista tai kansainvälistä oikeutta?

Tutkimuksen viitekehys on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Tutkimuksen alustava viitekehys

Viitekehyksessä tutkimukseen vaikuttavat yhtäältä sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottaminen, toisaalta Ahvenanmaan asemaan vaikuttavat kansainväliset ja kansalliset oikeussäännöt sekä viranomaisyhteistyö. Lopputuloksena on keinovalikoima suunnitella ja toteuttaa valmiuden kohottaminen Ahvenanmaalla kansallista tai kansainvälistä oikeutta rikkomatta.

1.4 Käsitteet, näkökulma ja rajaukset

Oikeussäännöillä tarkoitetaan tässä tutkielmassa kaikkia kansallisia säädöksiä, lakeja, asetuksia ja kansainvälisiä valtiosopimuksia. Kaikki oikeussäännöt ovat velvoittavia. Tämä tutkimus rakentuu vain velvoittavien oikeussääntöjen varaan eikä tässä käsitellä vailla oikeudellista sitovuutta olevia ohjeita (soft law). Tutkimuksen kannalta on syytä nostaa esille neljä keskeistä käsitettä, jotka liittyvät Ahvenanmaan asemaan.

Demilitarisoinnilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa rauhanaikaista kieltoa ryhmittää sotilaallisia joukkoja ja rakentaa linnoitteita tietyille alueelle. Demilitarisointi ei yleisen käsityksen mukaan estä valtiota, jolle kyseinen alue kuuluu, puolustamasta aluetta ulkoista hyökkäystä vastaan.¹¹

Linnoittamattomuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kieltoa rakentaa linnoitteita tietyille alueelle.

Neutralisoinnilla (englanniksi neutralisation) tarkoitetaan sitä, että mitään sotatoimia ei saa suorittaa tietyllä alueella. Kyseinen kielto on voimassa myös sodan aikana. Kiellolla pyritään estämään tiettyä aluetta joutumasta sotatoimialueeksi.¹²

Puolueettomuudella (englanniksi neutrality) tarkoitetaan koko valtiota koskevaa puolueettomuutta. Puolueettomuus koskee aina valtion koko aluetta. Puolueeton valtio on samalla myös liittoutumaton, eikä se salli ulkomaisia sotilaallisia tukikohtia alueellaan.¹³

Tarkastelen voimassa olevaa oikeutta sotilaallisesta näkökulmasta ottaen huomioon lähtökoh-
taolettamuksen. Ahvenanmaalla tapahtuvasta valmiuden kohottamisesta vuoden 1921 sopi-
muksen pohjalta on olemassa kaksi ennakkotapausta. Toinen löytyy talvi- ja toinen jat-
kosodasta. Nämä ennakkotapaukset tarjoavat hyvän, ja ainoan, mahdollisuuden selvittää, mi-
ten sopimuksen määräyksiä on tulkittu sotilaallisen uhkan kasvaessa. Ne muodostavat valtio-
käytännön vuosien 1921 ja 1940 sopimusten soveltamisesta ja luovat perustan nykyiselle toi-
minnalle. Normaaliolojen ja häiriötilanteiden toimintaan on tullut uutta valtiokäytäntöä Yh-
distyneiden Kansakuntien turvallisuusjärjestelmän myötä.¹⁴

Valmiuden kohottamiseen liittyvät toimenpiteet on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle,
siinä määrin kuin niitä ei tutkimuksen kannalta välttämättä tarvitse esitellä. Valmiuden kohot-
tamiseen liittyvät toimenpiteet on kuvattu puolustusvoimien ohjesäännöissä ja käskyissä.
Myös oikeustieteen perusteet on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.¹⁵ Tässä tutkimukses-

¹¹ Mikaela Björkholm, Allan Rosas, *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*, Åbo Akademis förlag 1990, s. 16.

¹² Yoram Dinstein, *War, aggression and self-defence*, 4. Edition, Cambridge University Press, 2005, s. 20-21.

¹³ Yoram Dinstein, (2005), s. 21. Puolueettomuudessa sovelletaan puolueettomuusoikeutta (Law of Neutrality), ks. Gunnar Rosen ja Juhani Parkkari, *Sodan lait käsikirja*, Edita Prima Oy, Helsinki 2004, s. 291-304.

¹⁴ Tämän vuoksi vaihtoehtoinen tarkastelutapa olisi tarkastella Ahvenanmaan puolustusta talvi- ja jatkosodan aikana ja peilata sen aikaista tilannetta nykyisin vallitsevaan oikeuteen. Tarkastelutavan vaihtaminen voi jossain tapauksessa olla hedelmällistä, varsinkin jos halutaan valaista tilannetta esimerkillä.

¹⁵ Oikeustieteen perusteita ks. esimerkiksi Ari Hirvonen, *Mitkä metodit*, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011, s. 36-53. Kansainvälisen oikeuden osalta ks. esimerkiksi Bruno Simma and Andreas L. Paulus, 93

sa keskitytään kirjallisiin oikeussäätöihin ja tästä syystä kansainvälisen tapaoikeuden oikeussäännöt ja niiden tulkinta on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

1.5 Tutkimusmenetelmän valinta ja kuvaus

Tämä on oikeudellinen tutkimus missä tutkitaan voimassa olevaa oikeutta, *de lege lata*, ja pyritään tätä soveltamaan tarkasteltaviin kysymyksiin. Menetelmä on näin ollen oikeusdogmaattinen.¹⁶ Kansainvälisen oikeuden osalta vastaavia lähestymistapoja soveltavia menetelmiä sanotaan eurooppalaiseksi oikeuspositivistiseksi lähestymistavaksi.¹⁷ Tutkimuksen johdannossa esitellään tutkimuksen taustat ja tutkimustehtävä.

Tutkimuksen rakenne on seuraavanlainen: Toinen luku syventyy vallitsevaan tilanteeseen ja kolmas luku esittelee tapaukseen sovellettavat oikeussäännöt. Neljännessä luvussa sovelletaan oikeussääntöjä käsiteltävässä tapauksessa erilaisiin fiktiivisiin, mutta mahdollisiin tilanteisiin, tehdään näistä johtopäätöksiä ja vastataan tutkimuskysymyksiin. Viimeisessä luvussa vastataan tutkimuksen pääkysymykseen.

Luvuissa kaksi ja kolme perehdytään varsinaisiin oikeussäätöihin, eli sopimukseen, lakeihin ja asetuksiin. Näiden tulkinta ja soveltaminen tapahtuu neljännessä luvussa. Neljännessä luvussa perustellaan oikeussäätöihin nojaten Ahvenanmaalla mahdollisia puolustusvalmisteluja. Erityisesti yritetään ennakkoluulottomasti löytää keinoja millä voidaan valmistautua aseelliseen selkkaukseen sekä Suomen ja Ahvenanmaan puolustamiseen rikkomatta Suomea velvoittavia oikeussääntöjä. Lisäksi tutkimuksessa pyritään löytämään vaihtoehtoja puolustusvalmistelujen toteuttamiselle oikeussääntöjen asettamisissa puitteissa.

1.6 Lähdeaineiston esittely ja analysointi

Tärkeimmät lähteet ovat alkuperäiset säädökset ja kansainväliset valtiosopimukset. Näihin lukeutuvat 1) Ahvenanmaan sopimukset, eli vuosien 1856, 1921 ja 1940 sopimukset, niin sanotut kansainvälisen oikeuden ensisijaiset lähteet¹⁸, 2) kansalliset lait ja asetukset sekä 3) hallituksen esitykset laeiksi. Suomen laeista tässä tapauksessa tärkeimmät ovat laki puolustusvoimista (551/2007), rajavartiolaitonlaki (578/2005), valmiuslaki (1552/2011), puolustustilalaki (1083/1991). Asetuksista tässä tapauksessa tärkeimmät ovat tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnan

American Journal of International Law, 1999, s. 302-316. Ks. myös kapteeniluutnantti Lehtimäen tutkielman luvut 2 ja 3.

¹⁶ Ari Hirvonen, *Mitkä metodit*, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011, s. 36-53.

¹⁷ Bruno Simma *93 American Journal of International Law*, 1999, s. 302-316, erityisesti s. 303-308 ja 316.

¹⁸ Kansainvälisen oikeuden lähteistä ks. Kari Hakapää, *Uusi kansainvälinen oikeus*, 3. uudistettu painos, Talentum, Kariston kirjapaino Oy, Hämeenlinna 2010, s. 25-27.

alueella (900/2000). Suomalaisia oikeussääntöjä tulkittaessa otetaan huomioon myös hallituksen esitykset lainvalmisteluaineistona. Kansainvälisiä valtiosopimuksia tulkittaessa sovelletaan niitä koskevia tulkintaperiaatteita. Tärkeää on myös oikeudellisia tulkintäsääntöjä koskeva kirjallisuus. Lähtökohtana on, että kaikki lähdemateriaali on julkista ja näin ollen tutkimuskin on julkinen.

Tässä tutkimuksessa on käytetty suomen-, ruotsin- ja englanninkielisiä lähteitä. Huomioitavaa on kuitenkin, että ainakin vuoden 1921 Ahvenanmaata koskeva sopimus on alun perin kirjoitettu ranskan kielellä ja sitä tulisi näin ollen tulkita ainoastaan sen alkuperäisen ranskankielisen version pohjalta. Tässä tutkimuksessa on luottavuuden takia kuitenkin käytetty Suomen sopimussarjan suomenkielistä käännöstä. Siltä osin kuin on ollut tarpeen tulkita yksittäisiä ilmaisuja, se on tehty alaviitteessä. Vuoden 1940 sopimuksen viralliset kielet ovat suomi ja venäjä.¹⁹

Aiheeseen perehtymistä varten lukijaa ohjataan oikeuskirjallisuudesta tutustumaan myös muun muassa aiemmin mainittuun *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering* sekä muihin aihetta koskeviin julkaisuihin. Nämä ovat kuitenkin kirjoittajiensa näkemyksiä ja tulkintoja alkuperäisistä lähteistä, tai niissä viitataan aikaisempiin aihetta koskeviin tutkimuksiin. Kansainvälisessä oikeudessa etevimpien tutkijoiden kirjoituksia pidetäänkin toissijaisina lähteinä.²⁰ Vaarana on, että kirjoittajan maailmankatsomus ja näkökulma heijastuvat lukijaan ja sitä kautta myös tuleviin tutkimuksiin. Kirjoittajat keskittyvät usein demilitarisoinnin ehtoihin ja julistavat omia näkemyksiään kategorisena totuutena. Valitettavan usein he tuntuvat unohtavan tärkeän säännön *audiatur et altera pars*. Tämän takia on suhtauduttava varauksella ja suurella lähdekritiikillä aikaisempiin tutkimuksiin ja ensisijaisesti pyrittävä tekemään omia, kansainvälisen ja kansallisen oikeuden tulkintäsääntöihin nojaavia tulkintoja alkuperäisistä lähteistä.

¹⁹ Yleensäkin on todettava, että osa oikeussäännöistä on verraten vanhoja ja vaikeaselkoisia, ottaen huomioon että jokainen kieli, kirjakieli mukaan luettuna, elää jatkuvasti.

²⁰ Kari Hakapää (2010), s. 25-27.

2. OIKEUSSÄÄNTÖJEN ASETTAMAT EHDOT JA RAJOITTEET VALMIUDEN KOHOTTAMISELLE AHVENANMAALLA

Tämä luku keskittyy Suomea velvoittaviin Ahvenanmaan sotilaallista asemaa koskeviin valtiosopimuksiin ja vastaa ensimmäiseen alakysymykseen: Mitkä oikeussäännöt rajoittavat valmiuden kohottamista Ahvenanmaalla?

Ensimmäinen valtiosopimus oli vuonna 1856 solmittu Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskeva sopimus. Sen ensimmäisen artiklan mukaan Ranskan, Ison-Britannian ja Venäjän valtiopäämiehet sopivat, että Ahvenanmaan saaria ei linnoiteta ja ettei alueelle rakenneta eikä siellä säilytetä mitään sotilaallista tai merilaitosta.²¹ Sotilaallisella laitoksella tarkoitetaan tässä tapauksessa tukikohtaa tai varuskuntaa. Merilaitoksella ymmärretään laivastotukikohtaa tai rannikkotykistölinnoitusta. Kyseinen valtiosopimus ei määrittele Ahvenanmaan aluetta maantieteellisesti. Tätä sopimusta ei tarkemmin tarkastella tässä yhteydessä, koska jäljempänä solmittujen sopimusten toteutuessa toteutuu myös vuoden 1856 sopimus.

Vuoden 1921 sopimus Ahvenanmaan demilitarisoinnista ja neutralisoinnista (jatkossa vuoden 1921 sopimus) rajaa vaikutuksensa sekä maantieteellisesti että toiminnallisesti tarkemmin kuin mikään muu Ahvenanmaan sotilaallista asemaa koskevista valtiosopimuksista. Vuoden 1921 sopimus on näin ollen kaikista laajin, kattavin ja selkein Ahvenanmaan sotilaallista asemaa koskevista valtiosopimuksista. Se myös rajaa voimassaolonsa tietyille tarkasti määritellyille maantieteelliselle alueelle. Sopimuksessa on kymmenen osapuolta.

Vuonna 1940 Neuvostoliiton kanssa solmittu sopimus Ahvenanmaan demilitarisoinnista (jatkossa vuoden 1940 sopimus) koskee nykyään ainoastaan Suomea ja Venäjää. Tämäkin sopimus määrittää ulottuvuutensa maantieteelliset rajat tarkasti. Käytännössä vuosien 1921 ja 1940 sopimusten maantieteellinen voimassaoloalue on identtinen.²²

2.1 Vuoden 1921 sopimus

Sopimuksen johdannossa luetellaan ensin sopijapuolten valtiopäämiehet. Tämän jälkeen määritellään sopimuksen tavoitteeksi varmistaa, etteivät Ahvenanmaan saaret koskaan tulisi aihe-

²¹ Ranskan, Suurbritannian ja Venäjän välinen, Ahvenanmaansaaria koskeva sopimus. Tehty Pariisissa 30 päivänä maaliskuuta 1856.

²² Ulkoasianministeriöltä saadun suullisen lausunnon mukaan.

uttamaan sotilaallista vaaraa. Tämä on tärkeä tieto, koska tästä käy selvästi ilmi, mikä on ollut osapuolten tahtotila ja tavoite kyseisellä sopimuksella.

Ensimmäisessä artiklassa Suomi sitoutuu Venäjän itselleen vuoden 1856 sopimuksessa asetamiin velvoitteisiin, eli Suomi sitoutuu olemaan linnoittamatta Ahvenanmaan saaria. Tämä oli olennaista sopimusta laadittaessa, koska oli epäselvää, missä määrin Venäjän vuonna 1856 tekemä sopimus velvoitti itsenäistä Suomea.

Toisessa artiklassa määritellään maa- ja merialueet, joita tämä sopimus koskee. Poiketen vuoden 1856 sopimuksesta, joka mainitsee ainoastaan Ahvenanmaan saaret, tämä sopimus rajaa voimassaolonsa tarkasti koordinaattipistein määritetylle alueelle. Sopimuksen maantieteellistä ulottuvuutta tarkistettiin vuosina 1981-1982, kun suoritettiin rajantarkistus. Sen yhteydessä muutettiin Suomen ja Ruotsin välistä rajaa siltä osin kuin se kulki Märket-saaren yli.²³ Koordinaattipisteet tarkistettiin myös vuonna 2012 Maanmittauslaitoksen toimesta Suomen ulkoasiainministeriön toimeksiannosta. Sopimuksen voimassaoloalue on kuvattu liitteessä 2 olevassa kartassa. Huomionarvoista on ensinnäkin, että suuri osa Ahvenanmaan merialueista on rajattu tämän sopimuksen ulkopuolelle. Toiseksi on syytä korostaa, että demilitarisoidun alueen raja ei yhdy Ahvenanmaan maakunnan ja itsehallinnon rajaan kaikilta osin, erityisesti Kihdin selän alueella.

Kolmas artikla kieltää sotilas-, sotilasilmailu- tai laivastorakennusten tai tukikohtien *rakentamisen ja ylläpitämisen*. Edelleen se kieltää kaikki sotatarkoitukseen käytettävät laitteet toisessa artiklassa määritetyllä alueella. Kyse on siis toisen artiklan mukaisen alueen demilitarisoinnista.

Neljäs artikla täsmentää vielä, että minkään maan *maa-, meri-, tai ilmavoimat ei saa oleskella* toisen artiklan tarkoittamalla alueella. Edelleen kielletään aseiden ja sotatarvikkeiden valmistus, vienti, tuonti ja kauttakuljetus kyseisellä alueella. Tätä kieltoa on tulkittu niin, että se koskee vain sotilaalliseen tarkoitukseen käytettäviä aseita, eikä metsästysaseita tai muita siviilikäytössä olevia aseita.²⁴ Neljännen artiklan kohdassa a) sallitaan kuitenkin poliisin läsnäolo Ahvenanmaalla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tehtäviensä hoitamiseksi Ahvenanmaan poliisi saa kantaa asetta. Kohdassa b) sallitaan yhden tai kahden suomalaisen sota-aluksen suorittaa tarkastuskäyntejä aika ajoin Ahvenanmaalla. Ilmaisua ”aika ajoin” ei ole täsmennetty. Sitä ei ole rajattu ajallisesti eikä ole määritetty, kuinka usein suoma-

²³ Björkholm-Rosas (1990), s. 49-52.

²⁴ Ibid, s.60

lainen sota-alue saa käydä tarkastuskäynnillä Ahvenenmaalla. Kohdassa c) sallitaan Suomen ilmavoimien lentää Ahvenanmaan ilmatilassa. Sotilasilma-alukset eivät saa laskeutua Ahvenanmaalle lukuun ottamatta hätätilanteita.

Viides artikla sallii viattoman kauttakulun myös sota-aluksille.

Kuudennessa artiklassa todetaan, että sodan aikana on Ahvenanmaata pidettävä puolueettomana alueena eikä aluetta saa käyttää välillisesti tai välittömästi mihinkään sotilaalliseen tarkoitukseen. Alueelle ei saa näin ollen ulottaa mitään sotatoimia ja alue on pidettävä kokonaan taistelujen ulkopuolella. Kyse on siis toisen artiklan mukaisen alueen neutralisoinnista.

Seitsemäs artikla on jaettu kahteen osaan. Toiseen osaan palataan seuraavassa luvussa. Ensimmäinen osa toteaa, että jos tätä sopimusta vastaan rikotaan, on asiassa käännyttävä Kansainliiton neuvoston puoleen joka päättää, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä sopimuksen määräysten voimassapitämiseksi tai sen loukkaamisen estämiseksi. Mikä tahansa sopimuksen osapuolista saa viedä asian Kansainliiton neuvostoon. Kansainliiton neuvosto on taho, joka ratkaisee kiistat sopimuksen määräyksistä ja valvoo sopimuksen noudattamista. Artiklan sisältö on kuitenkin menettänyt merkityksensä, koska Kansainliittoa ei enää ole. Sen takia seitsemännän artiklan ensimmäisen osan suomat turvatakeet ovat myös vailla merkitystä nykyään.

Kahdeksas artikla määrää, että sopimus on voimassa, tapahtui Itämeren alueen *status quo* -tilanteessa mitä tahansa. Tämä määräys sulkee pois valtiosopimuksen päättämiseen oikeuttavan *Rebus sic stantibus* -säännön soveltamisen *status quo* -tilanteessa tapahtuneisiin muutoksiin vedoten.²⁵ Artiklat 9 ja 10 koskevat sopimuksen noudattamista ja voimaansaattamista.

Yhteenvetona voidaan todeta että, valmiuden kohottamisen kannalta vuoden 1921 sopimus asettaa seuraavat rajoitukset: Ahvenanmaalle ei saa normaalioloissa ryhmittää sotilaallisia joukkoja eikä rakentaa tukikohtia tai sotilastarkoitukseen käytettäviä rakennelmia eikä siellä saa pitää mitään sotatarkoituksiin käytettävää laitetta. Nämä rajoitukset sulkevat pois kaikki puhtaasti sotatarkoitukseen käytettävien laitteiden ja rakennelmien valmistelut rauhan aikana. Vuoden 1921 sopimuksen suomiin mahdollisuuksiin palataan luvussa 3.

²⁵ *Rebus sic stantibus* -periaatteella tarkoitetaan että olosuhteiden olennainen muutos voi johtaa sopimuksen päättämiseen. Ks. myös Wienin valtiosopimus oikeutta käsittelevän yleissopimuksen 62 artiklaa sekä tarkemmin Kari Hakapää (2010), s. 47-55.

2.2 Vuoden 1940 sopimus

Vuoden 1940 sopimus solmittiin Suomen ja Neuvostoliiton välillä. Kun Neuvostoliitto hajosi, Venäjä otti Neuvostoliitolle aikaisemmin kuuluneen sopijaosapuolen velvoitteet ja oikeudet. Näin ollen on tätä sopimusta nykyään tulkittava niin, että sopimustekstissä esiintyvä Neuvostoliitto tulkitaan Venäjäksi.

Ensimmäisessä artiklassa Suomi sitoutuu demilitarisoimaan Ahvenanmaan saaret, olemaan linnoittamatta niitä ja olemaan asettamatta niitä muiden valtioiden aseellisten joukkojen käytettäväksi.²⁶ Edelleen artikla täsmentää, että mikään valtio ei saa pitää vyöhykkeellä mitään sotilastarkoituksiin käytettävää laitetta. Kyse on näin ollen Ahvenanmaan saarten demilitarisoinnista.

Toisessa artiklassa rajataan sopimuksen voimassaolo tietyille maa- ja merialueelle. Kyseinen maa- ja merialue on sama kuin vuoden 1921 sopimuksen toisessa artiklassa mainittu. Kolmas artikla antaa Venäjälle oikeuden pitää konsulivirastonsa Ahvenanmaalla. Konsulivirasto myös valvoo sopimuksen noudattamista.

Kyseisessä sopimuksessa on syytä huomioida muutama olennainen asia. Ensinnäkin, poiketen vuoden 1921 sopimuksesta, vuoden 1940 sopimus ei koske Ahvenanmaan neutralisoimista. Sotatoimien ulottaminen Ahvenanmaalle ei riko kyseistä sopimusta. Toinen huomionarvoinen seikka on, että vuoden 1940 sopimustekstin ensimmäisessä artiklassa käytetään ilmaisua ”Suomi, eivätkä muutkaan valtiot”. Tämä velvoittaa myös Venäjän olemaan linnoittamatta Ahvenanmaata. Kolmas huomioitava seikka on, että sopimuksen mukaan Suomi sitoutuu olemaan asettamatta saaria toisten valtioiden aseellisten voimien käytettäväksi. Tämä käsittää näin ollen myös Venäjän aseelliset voimat. Valmiuden kohottamisen kannalta on todettava että tämäkin sopimus sulkee pois kaikki rauhan aikana puhtaasti sotatarkoitukseen käytettävien laitteiden ja rakennelmien valmistelut, mutta velvoittaa Suomen olemaan asettamatta Ahvenanmaata toisten valtioiden aseellisten voimien käyttöön.

²⁶ Sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista.

3. OIKEUSSÄÄNTÖJEN TARJOAMAT MAHDOLLISUUDET VALMIUDEN KOHOTTAMISELLE AHVENANMAALLA

Luvussa 2 keskityttiin valtiosopimusten asettamiin rajoituksiin Ahvenanmaalla toteutettaville puolustusvalmisteluille. Tässä luvussa vastataan toiseen alakysymykseen etsimällä eri oikeussäännöistä puolustusvalmisteluja ja puolustusjärjestelyjä sallivia ja puoltavia argumentteja. Kansallisesta lainsäädännöstä todettakoon, että lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla on Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla jaettu maakunnan, eli Ahvenanmaan maakuntakäräjien ja valtakunnan, eli eduskunnan kesken. Kansakunnan turvallisuus ja puolustus kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan.

3.1 YK:n peruskirja

Yhdistyneiden Kansakuntien (myöhemmin YK) peruskirjaa on pidettävä kansainvälisen oikeuden *lex superior* -oikeuslähteenä. Oikeuslähteiden tulkinnassa ristiriitatilanteissa on turvauduttava tiettyihin sääntöihin. Näihin kuuluu tässä tapauksessa sovellettava *Lex superior derogat legi inferiori*. Tähän velvoittaa myös YK:n peruskirjan artikla 103, jonka mukaan peruskirjan velvoitteilla on etusija, mikäli jokin valtiosopimus on ristiriidassa peruskirjan kanssa.²⁷

YK:n peruskirjan artikla 51 takaa jokaiselle jäsenvaltiolle oikeuden itsepuolustukseen, jos tämä joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Oikeus itsepuolustukseen on olemassa kunnes YK:n turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Itsepuolustusoikeuttaan harjoittava valtio on velvollinen ilmoittamaan turvallisuusneuvostolle toimenpiteet, joihin se on ryhtynyt.

YK:n peruskirja tuli voimaan vuonna 1945, mutta oikeutta itsepuolustukseen pidetään tätä YK:n peruskirjaa vanhempana. Artiklassa 51 pelkästään ilmaistiin jo olemassa ollutta tapaoikeutta.²⁸

Artikla 51 antaa ratkaisun ainakin muutamaan ongelmaan. Ensinnäkin se ei vastaa lähtökoh-
taolettamukseen että Suomi on velvollinen puolustamaan Ahvenanmaata, mutta se osoittaa
että Suomi ei ainakaan tee väärin puolustaessaan Ahvenanmaata. Toiseksi se täyttää myös

²⁷ Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja (1/1956),

<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1956/19560001#id1929585>

²⁸ Stanimir A. Alexandrov, *Self-defence against the use of force in international law*, Kluwer law international, s. 93-95.

vuoden 1921 seitsemännessä artiklassa olleen turvatakeen raukeamisesta johtaneen turvallisuustyhjön. Tae perustui Kansainliiton neuvoston tehtävään päätökseen. Turvatae raukesi kun Kansainliitto lakkasi olemasta. Artikla 51 edellyttää, että Ahvenanmaahan kohdistuva sotilaallinen uhka on vietävä turvallisuusneuvoston ratkaistavaksi. Tähän velvoittaa myös peruskirjan artikla 39.

3.2 Vuoden 1921 sopimus

Tässä alaluvussa palataan vuoden 1921 sopimukseen ja perehdytään sopimuksesta löytyviin seikkoihin, jotka raottavat sopimuksen muuten tiukkoja ehtoja sotilaalliselle toiminnalle Ahvenanmaalla. Sopimuksen neljäs artikla koskee rauhan aikaa. Kyseisen artiklan a) kohdan mukaan Suomi voi rauhan aikana, *poikkeuksellisten olosuhteiden* vaatiessa, väliaikaisesti pitää Ahvenanmaalla sellaisia aseellisia voimia, jotka ovat välttämättömän tarpeelliset järjestyksen ylläpitämiseksi. Kyseinen kohta liittyy poliisin oikeuteen toimia Ahvenanmaalla ja on poikkeus neljännen artiklan pääsäännöstä, jonka mukaan ei saa ryhmittää maa-, meri- tai ilmavoimia Ahvenanmaalle. Kyseinen poikkeus on tulkittavissa niin, että mikäli Ahvenanmaan poliisin omat resurssit eivät riitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, voidaan alueelle lähettää muita aseellisia joukkoja Ahvenanmaan poliisin tueksi. Sopimustekstissä ei määritellä mitä tarkoitetaan *aseellisilla voimilla* taikka *poikkeuksellisilla olosuhteilla*.²⁹

Saman artiklan b) kohdassa todetaan edelleen, että jos erikoisen tärkeät seikat vaativat saa Suomi rauhan aikana väliaikaisesti pitää vyöhykkeellä muitakin aluksia, joiden yhteenlaskettu uppouma ei saa ylittää 6000 tonnia. Tämä on poikkeus säännöstä, jonka mukaan kaksi suomalaista sota-alusta saa suorittaa tarkastuskäyntejä Ahvenanmaalla. Sopimustekstissä ei määritellä mitä tarkoitetaan *erikoisen tärkeillä seikoilla* taikka *muilla aluksilla*.

Kuudennen artiklan toinen momentti koskee Itämereen liittyvää sotaa. Kyseinen momentti määrittää, että jos Itämeri joutuu sodan piiriin, Suomi saa Ahvenanmaan neutralisoinnin turvaamiseksi laskea merimiinoja Ahvenanmaan vesille ja sitä varten ryhtyä välttämättömiin laivastotoimenpiteisiin. Sopimus ei määrittele *välttämättömiä laivastotoimenpiteitä*. Näihin voidaan perustellusti lukea sota-alusten ja näiden miehistöjen lisäksi myös muuta kalustoa ja muita joukkoja.³⁰ Sopimus ei vaadi, että Suomi olisi osallisena Itämeren piirissä käytävässä sodassa, vaan pelkäänsä että Itämeri joutuu sodan piiriin.³¹ Voi osoittautua vaikeaksi todeta milloin Itämeri on joutunut sodan piiriin. Itämeri ei automaattisesti joudu sodan piiriin, jos jokin sen rantavaltioista on joutunut sotaan.

²⁹ Tähän palataan luvussa 4, jossa sovelletaan oikeussääntöjä Ahvenanmaan tapaukseen.

³⁰ Björkholm-Rosas (1990), s.89

³¹ Ibid

Seitsemännen artiklan toinen kohta on Suomea velvoittava. Kyseinen artikla vaatii, että jos Ahvenanmaata tai sen kautta Suomen mannerta kohtaan suunnattu äkillinen hyökkäys saattaisi alueen neutralisoinnin vaaraan, on Suomen ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin Ahvenanmaalla hyökkääjän pysäyttämiseksi tai torjumiseksi, kunnes muut sopijamaat ryhtyvät toimenpiteisiin alueen neutralisoinnin turvaamiseksi. Tämä ei kuitenkaan takaa Suomelle ulkopuolista apua tilanteessa, jossa Ahvenanmaan neutralisointi on joutunut vaaraan. Mainitut kohdat on koottu liitteessä 1 olevaan taulukkoon.³²

3.3 Aluevalvontalaki (755/2000)

Aluevalvontalaki koskee koko Suomen aluetta, siis myös Ahvenanmaata. Aluevalvontalaki ei tee minkäänlaista eroa Ahvenanmaan ja muun alueen välillä. Näin ollen kaikki aluevalvontalain aluevalvontaviranomaisille suomat oikeudet ja velvoitteet pätevät myös Ahvenanmaalla.

24 § 2 mom. määrittää että Rajavartiolaitos (jäljempänä RVL) huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolaiton 4 §:n mukaan kohdentuu. Näin ollen RVL huolehtii aluevalvonnasta Ahvenanmaalla.³³ Lain 23 §:n mukaan myös puolustusvoimat on aluevalvontaviranomainen. Näin ollen suomalainen sota-alus, joka vuoden 1921 sopimuksen neljännen artiklan b-kohtan nojalla on Ahvenanmaan alueella, on aluevalvontatehtävää suorittaessaan aluevalvontalain mukaan oikeutettu kyseisen lain suomiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Tärkeimmät oikeudet ja velvoitteet löytyvät aluevalvontalain seuraavista oikeussäännöistä:

- 25 § Aluevalvontaviranomaisella on oikeus antaa huomautus ja varoitus
- 31 § Voimakeinojen käyttö
- 32 § Voimakeinojen käyttöä edeltävät toimenpiteet
- 33 § Sotilaallisten voimakeinojen käyttö
- 34 § Vihamielisen toiminnan torjuminen

Edellä luetuista 34 § on puolustusvoimia ja RVL:a velvoittava. Sen mukaan puolustusvoimien ja RVL:n on viivytyksettä ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, sotilaalliset voimakeinot mukaan lukien, valtakunnan turvallisuutta vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Vihamieliseksi toiminnaksi luetaan muun muassa vieraan valtion Suomeen kohdistama aseellinen sotilaallinen toiminta, vieraan valtion aseistetun sota-aluksen tai soti-

³² Vuoden 1940 sopimus on vuoden 1921 sopimusta suppeampi. Vuoden 1940 sopimukseen palataan luvussa 4.

³³ Aluevalvontalaki (18.8.2000/755), <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000755>

lasilma-aluksen taikka vieraan valtion sotilasajoneuvon tulo Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta, sekä vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää. Tällaiseksi valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeäksi kohteeksi voitaneen luokitella Ahvenanmaa, perustuen alueen demilitarisoinnin ja neutralisoinnin valvontaan ja turvaamiseen.

Lain 26 §:n nojalla puolustusministeriö voi valtakunnan turvallisuuden kannalta välttämättömistä syistä enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerralla kieltää vesiliikenteen sellaisella rajoitetulla Suomen aluevesien osalla, jolla aluevalvontaviranomaisen sotilaallisten voimakeinojen käyttö tai niiden käyttöön liittyvät vaikutuksiltaan merkittävät harjoitukset voivat vaarantaa vesillä liikkuvien turvallisuutta. Tämä oikeussääntö pätee myös Ahvenanmaalla.

Aluevalvontalain neljäs luku koskee suoja-alueita. 16 § määrittää suoja-alueet, 17 § täsmentää suoja-alueella olevat rajoitukset ja 18 § koskee aluevalvonnan tehostamista suoja-alueella. Aluevalvontalaki ei poissulje suoja-alueita Ahvenanmaalla ja lain esitöissä todetaan nimenomaan että Ahvenanmaallekin voidaan perustaa suoja-alueita.³⁴ Tämä antaisi lisää valtuuksia aluevalvontaviranomaisille ja mahdollistaisi myös aluevalvonnan tehostamisen suoja-alueella 18 §:n nojalla.

3.4 Rajavartiolaki (578/2005)

Rajavartiolaitosta koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalle, eli Suomen eduskunnalle.³⁵ Rajavartiolaitoksen toiminta-alue on määritetty rajavartiolain 4 §:ssä.³⁶ RVL toimii alueella missä se on rajavalvonnan suorittamiseksi perusteltua. Tähän alueeseen kuuluu Ahvenanmaa. RVL:n tehtäviin kuuluu 3 §:n mukaan

³⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle aluevalvontalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 38/2000 <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+38/2000&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP>, viitattu 26.11.2013

Hallituksen esityksessä (HE38/2000) todetaan muun muassa että: ”Nykyisin suoja-alueita ei ole perustettu Ahvenanmaan maakuntaan kuuluville Suomen vesialueille. Valtuutuksen on kuitenkin syytä kattaa myös edellä mainitut aluevedet, vaikka nykyisestä käytännöstä ei normaalioloissa olekaan tarkoitus poiketa.” Edelleen todetaan että: ”Vaikka Ahvenanmaan maakunnan alueella ei Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaan voi olla sotilaallisia laitteita, ei tämä merkitse sitä, etteikö Ahvenanmaalla alueena olisi merkitystä Suomen turvallisuuden kannalta. Lisäksi on otettava huomioon, että suoja-alueen perustaminen Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla Suomen aluevesien osalle voisi jossakin tilanteessa olla välttämätöntä paitsi Suomen alueellisen koskemattomuuden myös maakunnan demilitarisointia koskevien kansainvälisten velvoitteiden valvomiseksi.”

³⁵ Ahvenanmaan itsehallintolaki (16.8.1991/1144), <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144>, viitattu 7.1.2014

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohta kuuluu kokonaisuudessaan: ”Valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat: 34) puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta.” 12 §:ssä Ahvenanmaan kotiseudun omaava vapautetaan asevelvollisuudesta.

³⁶ Rajavartiolaki (15.7.2005/578), <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050578>, viitattu 26.11.2013

osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen. RVL:n sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyviä tehtäviä täsmennetään 25 §:ssä.

RVL:n tehtäviä Ahvenanmaalla on selkeytetty tasavallan presidentin asetuksella rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa vuodelta 2004³⁷ ja kyseisestä asetuksesta on annettu muutos vuonna 2010³⁸. Mainittu asetus ei poista rajavartiolain säätämää osallistumisvelvollisuutta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Näin ollen RVL:n tehtäviin Ahvenanmaalla kuuluu osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen. RVL onkin rauhan aikana merkittävässä roolissa Ahvenanmaan sotilaalliseen puolustukseen valmistautumisessa, johtuen puolustusvoimien toiminnalle asetetuista rajoitteista. 25 § 1 mom. määrittää, että RVL ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Koska tätäkään oikeussääntöä ei ole rajattu pois, se pätee myös Ahvenanmaalla.

3.5 Laki puolustusvoimista (551/2007)

Puolustusvoimista annetussa laissa säädetään muun muassa puolustusvoimien tehtävistä, toimivallasta ja sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä.³⁹ Ahvenanmaahan vaikuttavat keskeisimmät tekijät löytyvät lain seuraavista oikeussäännöistä:

- 2 § 1 mom. 1 kohta Suomen sotilaallinen puolustaminen sekä 4 §
- 2 § 1 mom. 1 kohta a) alakohta Alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen
- 2 § 1 mom. 1 kohta b) alakohta Kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen
- 14 § Kiinteistöjen tilapäinen käyttöoikeus
- 31 § Tasavallan presidentin ratkaisovalta sotilaskäskyasioissa

Puolustusvoimia koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalle.⁴⁰ Laki puolustusvoimista ei rajaa Ahvenanmaata voimassaoloalueensa ulkopuolelle. Näin ollen laki puolustusvoimista on voimassa myös Ahvenanmaalla. Eri asia on, että aiemmin mainituista valtiosopimuksista johtuen, puolustusvoimien toiminta Ahvenanmaalla on normaalioloissa tiukasti rajoitettua. Puolustusvoimien tehtäviä ja toimivaltaa

³⁷ Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa (420/2004) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040420>, viitattu 26.11.2013

³⁸ Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annetun asetuksen muuttamisesta (1178/2009) <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091178>, viitattu 26.11.2013

³⁹ Laki puolustusvoimista (11.5.2007/551), <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070551>, viitattu 25.12.2013

⁴⁰ Ahvenanmaan itsehallintolaki, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144>, viitattu 7.1.2014

käsiteltäessä tulee muistaa, että mikäli puolustusvoimien joukkoja siirretään Ahvenanmaalle, niille kuuluu tämän lain nojalla samat tehtävät ja toimivallat kuin mantereella.

Hallituksen esityksen puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi mukaan Suomen sotilaallinen puolustaminen on edelleen puolustusvoimien päätehtävä.⁴¹ Tämä todistaa lähtökohtaolettamuksen oikeaksi, kun otetaan huomioon, että Ahvenanmaa on osa Suomea. Hallituksen esityksessä selvennetään mitä 2 § 1 mom. 1 kohdan b alakohta sisältää. Tämä alakohta edellyttää kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaamista ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamista. Esityksestä ilmenee, että puolustuskyvyn on oltava riittävä, ja että puolustusvoimien *valmiutta on pystyttävä kohottamaan* ja että *tärkeät kohteet on kyettävä suojaamaan*.⁴²

Lain 14 §:n nojalla puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai *puolustusvalmiuden kohottamisen* kannalta välttämätöntä. Kiinteistön tilapäisestä käytöstä todetaan hallituksen esityksessä, että puolustusvoimien on harjoitettava joukoilla valtakunnan puolustamista niillä alueilla, joita valmistaudutaan puolustamaan.⁴³ Ahvenanmaan osalta tämä tarkoittaa sitä, että jos puolustusvoimien joukkoja toimii Ahvenanmaalla, jäljempänä tässä tutkielmassa esitetyin perustein, näille joukoille kuuluu vähintään tämän oikeussäännön mukaiset toimivaltuudet.

Sotilaallisen puolustusvalmiuden olennaisista muutoksista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista päättää tasavallan presidentti lain 31 §:n nojalla. Puolustusvoimien joukkojen siirtämistä Ahvenanmaalle voidaan pitää sekä sotilaallisen puolustusvalmiuden olennaisena muutoksena että sotilaallista toimintaa koskevana periaatteellisesti merkittävänä sotilaskäskyasiana. Näin ollen tämä päätös kuuluu tasavallan presidentille. Lain 32 §:n mukaan tasavallan

⁴¹ Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 264/2006 <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+264/2006&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>, viitattu 25.12.2013

⁴² HE 264/2006 Hallituksen esityksen mukaan: ”Puolustusvoimat turvaa osaltaan kansan elinmahdollisuudet ja perusoikeudet, valtiojohdon toimintavapauden ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen. Tästä säädetäisiin 1 momentin 1 kohdan b alakohdassa. Jotta nämä voidaan turvata, puolustuskyvyn on oltava riittävä ja puolustusvoimien tulee ennalta ehkäistä sotilaallisia uhkia sekä torjua maahan kohdistuvat hyökkäykset.” Edelleen todetaan että: ”Sotilaallisten uhkien torjunta ja koko valtakunnan puolustaminen on suunniteltava ja toteutettava siten, että maan itsenäisyys ja kansalaisten elinmahdollisuudet turvataan kaikissa tilanteissa. Uhan ennalta ehkäisemiseksi on puolustusvoimien valmiutta pystyttävä kohottamaan, kutsumaan tarvittavat joukot palvelukseen, hajauttamaan sodan ajan joukkojen materiaali ja suojaamaan tärkeät kohteet.” Viitattu 25.12.2013

⁴³ HE 264/2006 Hallituksen esityksen mukaan: ”Kiinteistöjen tilapäiselle käyttöoikeudelle on edelleen perusteltu tarve. Puolustusvoimat valmistautuu koko valtakunnan puolustamiseen. Puolustustehtävää varten puolustusvoimien on suunniteltava ja harjoiteltava joukoilla valtakunnan puolustamista niillä alueilla, joita valmistaudutaan puolustamaan. Puolustusvalmistelut sisältävät maastossa ja kiinteistöissä tapahtuvan yksityiskohtaisen suunnittelun, jolloin puolustusvoimilla on oltava pääsy kiinteistöihin.” Kiinteistöjen tilapäinen käyttöönotto kuuluu hallinto-oikeuden alaan ja sen tarkempi selvittäminen on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Viitattu 25.12.2013.

presidentti tekee ratkaisunsa asiassa joko puolustusministerin tai puolustusvoimain komentajan esittelystä. Molemmat edellä mainituista sekä pääministeri saavat olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

3.6 Virka-apuun liittyvät oikeussäännöt ja viranomaisyhteistyö

Normaalioloissa viranomainen voi joutua tilanteeseen, missä sen omat resurssit eivät riitä tehtävien suorittamiseen. Ongelma voidaan ratkaista viranomaisyhteistyöllä tai virka-avulla. Virka-avulle on ominaista, että virka-apua antava viranomainen toimii virka-apua pyytäneen viranomaisen toimivallalla ja tämän johdossa. Olennaista on, että jos puolustusvoimien joukot antavat virka-apua toiselle viranomaiselle, joukot kalustoineen toimivat toisen viranomaisen johdossa ja käyttävät tälle toiselle viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa.

Tutkimuksen kannalta keskeisimmät virka-apuun liittyvät säännöt löytyvät seuraavista oikeussäännöistä:

- Laki puolustusvoimista 2 § 2 mom. Puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen
- Laki puolustusvoimista 10 § Virka-apu poliisille ja rajavartiolaitokselle
- Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980)
- Rajavartiolaki 79 § Puolustusvoimien virka-apu rajavartiolaitokselle

Puolustusvoimista annetun lain hallituksen esityksen mukaan puolustusvoimat antaa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi.⁴⁴ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille täsmentää missä tilanteissa puolustusvoimat antaa poliisille virka-apua (1 §) sekä millaisia voimakeinoja puolustusvoimat tarvittaessa käyttää antaessaan poliisille virka-apua (4 §).⁴⁵ Lain 5 a §:ssä säädetään edelleen, että poliisi vastaa virka-aputilanteen yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta ja lain 4 § 5 mom. täsmentää, että poliisi päättää voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä.

⁴⁴ HE 264/2006 Hallituksen esityksen 2 §:n pykäläkohtaisen perustelun mukaan: ”Alakohdan a mukaan puolustusvoimat antaisi virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Tilanteista, joissa puolustusvoimien osaamista ja materiaalia voidaan käyttää virka-apuun poliisille, säädetään laissa puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980).” Viitattu 2.1.2014

⁴⁵ 781/1980 Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 4 § 1-2 mom: ”Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä. Virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.”

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1980/19800781>, viitattu 2.1.2014

Puolustusvoimien virka-apu RVL:lle poikkeaa olennaisella tavalla poliisille annettavasta virka-avusta. Rajavartiolain 79 § rajaa ampuma-aseiden käyttämisen ja sotilaalliset voimakkeudet annettavan virka-avun ulkopuolelle.⁴⁶

Viranomaisyhteistyötä tehdään jatkuvasti eri aloilla. Puolustusvoimien yhteistyöstä eri viranomaisten kanssa ei ole olemassa erillistä oikeussääntöä, mutta hallituksen esityksen eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi mukaan viranomaisten välisellä jatkuvalla yhteistyöllä varmistetaan käytössä olevien resurssien mahdollisimman tehokas hyödyntäminen eri uhkatilanteissa.⁴⁷ Tämä jättää varsin paljon mahdollisuuksia Ahvenanmaan puolustukseen varautumiselle.

3.7 Valmiuslaki (1552/2011)

Valmiuslain rakenne on selkeä. Laki koostuu kolmesta osasta. Yleiset säännökset on koottu lain ensimmäiseen osaan. Toimivaltuudet poikkeusoloissa on koottu toiseen osaan. Lain kolmas osa koostuu erinäisistä säännöksistä. On syytä huomioida, että vain toiseen osaan kootut toimivaltuudet otetaan erikseen asetuksella käyttöön kussakin pykälässä määriteltyä poikkeusoloa varten. Muilta osin valmiuslaki on jatkuvasti voimassa ja velvoittavaa oikeutta. Valmiuslainsäädäntö poikkeusoloja varten kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalle.⁴⁸ Valmiuslaki ei myöskään rajaa Ahvenanmaata voimassaoloalueensa ulkopuolelle. Näin ollen valmiuslaki on voimassa myös Ahvenanmaalla.

Lain 1 §:ssä määritetään kyseisen lain tarkoituksiksi poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.⁴⁹ Lain tarkoittamat poikkeusolot määritetään 3 §:ssä. Näistä poikkeusoloista korostuvat tässä yhteydessä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot. Nämä ovat Suomeen kohdistuva *aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys* ja sen välitön jälkitila sekä Suomeen kohdistuva huomattava *aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uh-*

⁴⁶ Rajavartiolaki, viitattu 2.1.2014.

⁴⁷ HE 264/2006 Hallituksen esityksen 2 §:n pykäläkohtaisen perustelun mukaan: ”Puolustusvoimilla ja muilla viranomaisilla on nykyisin runsaasti yhteistoimintaa erilaisten uhkatilanteiden ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Yhteistoiminnan taustalla ovat lakisäätöiset velvoitteet sekä viranomaisten väliset yhteistoimintasopimukset. Perinteisten sotilaallisten uhkien lisäksi muun muassa joukkotuhousohje, terrorismi, informaatio- ja tietoturvakäynnin sekä tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat ovat haasteita, joita puolustusvoimat seuraa huolellisesti. Viranomaisten välisellä jatkuvalla yhteistyöllä varmistetaan käytössä olevien resurssien mahdollisimman tehokas hyödyntäminen eri uhkatilanteissa. Yhteistoiminnan takaamiseksi puolustusvoimat on jo normaaliaikana asettanut yhteyshenkilöt useisiin muihin viranomaisorganisaatioihin. Puolustusvoimien yhteistoiminta eri viranomaisten kanssa tapahtuu kaikilla hallinnon tasoilla. Normaaliajan yhteistoiminnalla luodaan perusteet niin häiriötilanteiden kuin myös poikkeusolojen kiinteää ja toimivaa yhteistoimintaa varten.” Viitattu 2.1.2014

⁴⁸ Ahvenanmaan itsehallintolaki, viitattu 7.1.2014.

⁴⁹ Valmiuslaki (29.12.2011/1552), <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>, viitattu 7.1.2014.

ka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista.⁵⁰

Toimivaltuuksien käyttöä selvennetään 4 §:ssä. Siinä edellytetään, että toimivaltuuksia saa käyttää vain valmiuslain 1 §:n mukaisen tarkoituksen saavuttamiseksi.⁵¹ Lisäksi säädetään toimivaltuuksien suhteellisuusperiaatteesta. Käytettävien toimivaltuuksien tulee siis olla sekä *välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi että oikeassa suhteessa yksittäisellä toimivaltuudella tavoiteltavaan päämäärään*. Oikeussääntöjen suhde uhkan ja valmiuden kehittymiseen on esitetty liitteessä 3.

Lain 12 § velvoittaa muun muassa valtion viranomaiset, kunnat ja kuntayhtymät valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistamaan tehtäviensä mahdollisimman hyvän hoitamisen myös poikkeusoloissa.⁵² Tämä on keskeinen valmiuslain tuoma velvoite, joka Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohtaan viitaten, koskee kaikkia valtion ja kuntien viranomaisia niin mantereella kuin Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n nojalla on tasavallan presidentti antanut asetuksen poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa.⁵³ Sen 1 §:n mukaan yleisestä poikkeusoloihin varautumisesta Ahvenanmaalla huolehtivat valtakunnan ja maakunnan viranomaiset yhdessä muodostaen valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunnan. Valtuuskuntaa johtavat Ahvenanmaan maaherra ja maaneuvos. Valmiuslain 12 §:n tarkoittama varautumisvelvollisuus kuuluu asetuksen 2 §:n mukaan poikkeusoloihin varautumiseen. Asetuksen 5 §:n nojalla maaherra päättää asioista, jotka koskevat valtion turvallisuutta. Tätä on tulkittava niin, että valtuuskunnan sisällä maaherra päättää valtion turvallisuuteen

⁵⁰ 3 § kuuluu kokonaisuudessaan: ”Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat: 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.”

⁵¹ 4 § kuuluu kokonaisuudessaan: ”Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.”

⁵² 12 § kuuluu kokonaisuudessaan: ”Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoi-keudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeus-oloissa.”

⁵³ Tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnan alueella (SäädKok 900/2000)

koskevista asioista. Asetus ei voi syrjäyttää Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohtaa. Valmiuslain 12 §:n nojalla puolustusvoimien tulee varautua poikkeusoloihin myös Ahvenanmaalla. Valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunta ja viime kädessä maaherra on yhteistyötaho, mikäli puolustusvoimilla on tarve solmia varautumiseen liittyviä sopimuksia Ahvenanmaalla tai ahvenanmaalaisten osapuolten kanssa. Asian tarkempi tarkastelu, esimerkiksi puolustusvoimien edustajasta ja valtakirjan tarpeellisuudesta, jätetään jatkotutkimuskysymykseksi.

Toimivaltuuksien käyttöönottamisesta säädetään valmiuslain toiseen lukuun kuuluvissa pykälissä 6-11. Olennaista on, että käyttöönotto tapahtuu valtioneuvoston asetuksella, joka eduskunnan tulee hyväksyä. 6 § 2 momentin mukaan käyttöönottoasetuksessa on mainittava toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala.⁵⁴ Näin ollen on mahdollista ottaa tiettyjä toimivaltuuksia käyttöön ainoastaan Ahvenanmaalla. Toimivaltuuksia voidaan kuitenkin alkaa käyttää vasta kun eduskunta on päättänyt mitkä toimivaltuudet saa ottaa käyttöön.⁵⁵ Kiireellisessä tapauksessa valtioneuvosto voi säätää asetuksella toimivaltuuksien välittömästi soveltamisesta.⁵⁶ Asetus kuitenkin raukeaa, jos sitä ei ole toimitettu eduskunnalle hyväksyttäväksi viikon kuluessa.⁵⁷ Viikko voi kuitenkin olla valmiuden kohottamisen kannalta ratkaiseva aika jolloin on siis mahdollista soveltaa toimivaltuuksia viemättä niitä eduskunnalle käsiteltäväksi, jos pidetään mahdollisena että eduskunta ne kumoaisi.

Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukaan on hankittava maakunnan hallituksen lausunto ennen kuin valtioneuvosto antaa Ahvenanmaata koskevan asetuksen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta.⁵⁸ Lausunnon sisältö lienee kuitenkin vailla oikeudellista sitovuutta. Toimivaltuuksien käyttöönotolla voi olla kiire, ja sen takia lausunnon antamiselle on syytä antaa määräaika. Parhaana ratkaisuna voidaan siis pitää sitä, että valtioneuvosto pyytää lausuntoa maakunnan hallitukselta määräaikaan mennessä. Lausunnon antamatta jättäminen

⁵⁴ Valmiuslain 6 § 2 mom. kuuluu: ”Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella.”

⁵⁵ 6 § 4 mom. kuuluu: ”Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.”

⁵⁶ 7 § 1 mom. kuuluu: ”Jos 6 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyä menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että II osan toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi.”

⁵⁷ 7 § 2 mom. kuuluu: ”Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei asetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Asetus on kumottava osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää.”

⁵⁸ Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §: ”Ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö tai muu viranomainen antaa säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, on asiasta hankittava maakunnan hallituksen lausunto.” Asetus on säädös. Maakunnan hallitusta on kuultava ennen kuin valtioneuvosto antaa asetuksen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta Ahvenanmaalla, koska toimivaltuuksilla on erityistä merkitystä maakunnalle.

määräaikaan mennessä tai lausunnon sisältö ei voi estää valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamista Ahvenanmaalla.

Puolustusvoimien toimintaan liittyvät toimivaltuudet löytyvät pääsääntöisesti valmiuslain luvusta 16, mutta puolustusvoimien valmiuden kohottamiselle hyödyllisiä toimivaltuuksia löytyy myös muista luvuista.⁵⁹ Työvelvollisuudesta säädetään valmiuslain 14 luvussa. Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 4 kohdan mukaan Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaava voidaan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan Ahvenanmaalla suoritettaviin siviilitehtäviin. Lopuksi on syytä huomioda, että valmiuslain 125 §:ään sisältyvä poliisin velvollisuus antaa virka-apua täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle koskee myös Ahvenanmaan poliisia.⁶⁰ Tämä pykälä kuuluu lain kolmanteen osaan ja sen toteutuminen ei näin ollen riipu annettavasta asetuksesta.

3.8 Puolustustilalaki (1083/1991)

Puolustustilalaki koostuu neljästä luvusta sisältäen yhteensä 45 pykälää. Lain tarkoitus ilmenee 1 §:stä. Sen mukaan voidaan aseellisessa sisäisessä tai ulkoisessa hyökkäyksessä, eli sodassa tai sisällissodassa, saattaa voimaan puolustustila itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi tehostaa valtakunnan puolustusta ja lujittaa sen turvallisuutta.⁶¹ Puolustustilan voimaansaattaminen tapahtuu tasavallan presidentin asetuksella, joka eduskunnan tulee hyväksyä. Samalla asetuksella säädetään mitä säännöksiä sovelletaan. Soveltamisasetuksessa on myös mainittava säännösten alueellinen soveltamisala.⁶² Puolustustila voidaan näin ollen saattaa voimaan alueellisesti, esimerkiksi pelkästään Ahvenanmaalla. Vastavasti voidaan puolustustila saattaa voimaan koko Suomen alueella, Ahvenanmaa mukaan lukien, vaikka aseellinen hyökkäys ei kohdistuisikaan Ahvenanmaahan.

Koska puolustustilan voimaansaattaminen tapahtuu asetuksella, eli säädöksellä, on hankittava Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto.⁶³ Tässäkin tapauksessa lausunnon viivästyminen tai sisältö ei voi estää puolustustilan voimaansaattamista. Jos puolustustila saatetaan voimaan Ahvenanmaalla, maakunnan viranomaiset menettävät toimivaltansa siltä osin kuin

⁵⁹ Näiden yksityiskohtainen käsittely on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

⁶⁰ Valmiuslain 125 § kuuluu: ”Poliisin on annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua tämän lain täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille.”

⁶¹ Puolustustilalain 1 § kuuluu: ”Valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys”

⁶² 3 § 2 mom kuuluu: ”Soveltamisasetuksessa on mainittava ne säännökset, jotka saatetaan sovellettaviksi, ja, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella, niiden alueellinen soveltamisala.” Viitattu 8.1.2014

⁶³ Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §.

puolustustilalain kolmannessa luvussa määrätään. Puolustustilalain 23 §:n tarkoittaman väestön evakuoimispäätöksen osalta on otettava huomioon, että ilman maakunnan hallituksen suostumusta Ahvenanmaalla asuvia henkilöitä ei voida siirtää maakunnan ulkopuolelle. Tässä yhteydessä ei oteta kantaa siihen, voidaanko Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n tarkoittamalla sopimusasetuksella siirtää päätösvalta väestön evakuoimisesta sotilasviranomaiselle.

Puolustustilalain osalta on todettava, että sen sisältämien toimivaltuuksien, muun muassa henkilön säilöönotto, väestön evakuoiminen, käyttöönotto edellyttää, että Suomi on sodassa tai sisällissodassa. Näin ollen tämän lain toimivaltuudet eivät juurikaan tarjoa mahdollisuuksia valmiuden kohottamiseen ennen aseellista selkkausta.

4. POHDINTA

Vuoden 1921 sopimuksen tarkoitus on taata, että Ahvenanmaa ei tule koskaan aiheuttamaan vaaraa sotilaalliselta kannalta.⁶⁴ Voidaan pohtia täyttääkö sopimus enää tehtävänsä. Aiheuttaako sopimuksen jatkuminen, ja siitä johtuva keskellä Itämerta oleva turvallisuustyhjiö, sotilaallista vaaraa ympäristölleen? Sopimusta solmittaessa demilitarisointi ja neutralisointi olivat varsinkin Ruotsin intressissä.⁶⁵ Ahvenanmaalta on lyhyt matka Ruotsin pääkaupunkiin. Ruotsin vihollisen hallussa ollut Ahvenanmaa olisi vuonna 1921 ollut äärimmäisen vakava uhka Ruotsille. Tämän vuoksi Ruotsille oli tärkeätä, että Ahvenanmaata ei voida käyttää tukialueena hyökkäyksessä Tukholmaan. Nykyään Ruotsin puolustusvoimia on ajettu alas ja voidaan perustellusti pohtia onko demilitarisoitu Ahvenanmaa enää Ruotsin edun mukainen ratkaisu. Ruotsi on todennut, että vailla uskottavaa puolustusta oleva Gotlanti, jota voidaan sijaintinsa puolesta verrata Ahvenanmaahan, on uhka Ruotsille.⁶⁶ Ruotsin pääkaupungin läheisyydessä oleva demilitarisoitu alue, jonne Kaliningradista pääsee esimerkiksi ilmatyynyaluksella, saattaa äkkiä muodostua Ruotsille kestävämmäksi turvallisuustyhjiöksi. On syytä pohtia kenen edun mukaista on jatkaa Ahvenanmaan demilitarisointia?

Ahvenanmaalaiset ovat yleisesti tyytyväisiä maakuntaansa ja arvostavat itsehallintoaan suuresti.⁶⁷ Lienee siis myös ahvenanmaalaisten edun mukaista, että itsehallinto, neutralisoinnin lisäksi, kyetään turvaamaan sen joutuessa uhatuksi. Itsehallintolakeja on ollut kaksi ennen nykyistä, vuosien 1921 ja 1951 itsehallintolait. Itsehallintolaki on näin ollen ollut muutoksen kohteena toistuvasti. Itsehallinnon ja itsehallintolain tulevasta kehityksestä todettakoon, *de lege ferenda*, että olisi suotavaa, ettei Ahvenanmaan neutralisoinnin turvaamista lainsäädäntöteitse ainakaan vaikeutettaisi nykyisestä. Tässä pohdinnassa lähdetään tästä eteenpäin *de lege lata* –lähestymisestä, eli sovelletaan voimassa olevaa oikeutta.

4.1 Sopimusten voimassaolo

“The survival of states is not a matter of law.”

Näin lausui Yhdysvaltain ulkoministeri Dean Acheson kommentoidessaan Kuuban kriisiä vuonna 1963⁶⁸. Tämä kuvastaa kansainvälisen oikeuden ytimessä olevan valtion itsepuolus-

⁶⁴ Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen johdanto.

⁶⁵ *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland islands in a changing Europe*, s. 3.

⁶⁶ Ks. esimerkiksi Aftonbladet 5.3.2014.

⁶⁷ *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland islands in a changing Europe*, s. 5.

⁶⁸ Dean Acheson American Society of International Law’n kokouksessa 1963: “I must conclude that the propriety of the Cuban quarantine is not a legal issue. The power, position and prestige of the United States has been

tusoikeuden ongelmallisuutta. Tarkasteltaessa Ahvenanmaan puolustamiseksi suoritettavien toimenpiteiden oikeutusta pitää tarkastella tilannetta erikseen kansainvälisestä näkökulmasta ja erikseen kansallisesta näkökulmasta. Kansainväliset oikeussäännöt velvoittavat valtioita näiden kansallisista oikeussäännöistä riippumatta, eikä valtio välttä vastuutaan vetoamalla kansalliseen lainsäädäntöönsä. Kansainväliset oikeussäännöt sanelevat mitkä viranomaiset missäkin tilanteessa voivat toimia Ahvenanmaalla ja kansalliset oikeussäännöt määrittävät mitä nämä viranomaiset kussakin tilanteessa voivat tehdä.

Tarkastelussa täytyy ensin ottaa kantaa valtiosopimusten voimassaoloon, päättymiseen ja pätemättömyyteen. Näihin seikkoihin ei oteta tässä tutkimuksessa kantaa, mutta ne muodostavat tärkeitä jatkotutkimuskysymyksiä.

Olellaisella sopimusrikkomuksella tarkoitetaan sellaisen sopimusmääräyksen rikkomista, jonka noudattaminen on sopimuksen päämäärän tai tarkoituksen toteuttamisen olennainen edellytys. Tämä voi johtaa sopimuksen päättymiseen tai soveltamisen keskeyttämiseen.⁶⁹ Yksikään vuoden 1921 sopimuksen osapuolista, mukaan luettuna Kansainliitto, ei tullut Suomen apuun talvi- tai jatkosodassa neutralisoinnin turvaamiseksi, huolimatta sopimuksen 7 artiklan I kohdassa mainitusta velvollisuudesta. Neutralisoinnin turvaaminen nojasi vahvasti Kansainliiton ja muiden sopijapuolten turvatakeisiin. Toisen maailmansodan kulkua ei voida pitää perusteena sopijapuolten ja Kansainliiton laiminlyöntiin, koska sopimus oli voimassa, tapahtui Itämeren status quossa mitä tahansa. Tästä professori Erik Castren kirjoittaa lausunnossaan vuoden 1921 sopimuksen voimassaolosta vuodelta 1959.⁷⁰

Pullasta ei poimita pelkkiä rusinoita. Sopimus muodostaa kokonaisuuden, joka sitoo kaikkia osapuolia *pacta sunt servanda*-periaatteen mukaan. Kuten edellä todettiin vuoden 1921 sopimuksen osalta, turvatakeet muodostivat olennaisen perusteen sopimusmääräysten toteutumiselle. Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 62 artikla mainitsee neljä edellytystä, joiden tulee täytyä, mikäli valtio aikoo vedota merkittäviin muutoksiin liittyvään *Rebus sic stantibus*-sääntöön todetakseen sopimuksen voimassaolon päättyneeksi. Nämä edellytykset ovat:⁷¹

- Olosuhteiden muutoksen on oltava olennainen.

challenged by another state; and law simply does not deal with such questions of ultimate power – power that comes close to the source of sovereignty. I cannot believe that there are principles of law that say we must accept destruction of our way of life... The survival of states is not a matter of law.” Ks. Kari Hakapää (2010), s. 510.

⁶⁹ Kari Hakapää (2010), s. 49-50.

⁷⁰ Ote Erik Castrenin lausunnosta Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskevan vuoden 1921 sopimuksen voimassaolosta, ks. Arvo Komulainen, *Taistelu Ahvenanmaasta*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

⁷¹ Kari Hakapää (2010), s. 51-52.

- Muutos ei ole saanut olla sopimusta tehtäessä sopimuspuolten ennakoitavissa.
- Alkuperäisten olosuhteiden on tullut muodostaa ”olennainen peruste” osapuolten suostumukselle noudattaa sopimusta.
- Olosuhteiden muutoksesta on täytynyt aiheutua sopimukseen perustuvien, vielä täyttämättä jääneiden, velvoitteiden ”jyrkkä muutos”.

Kansainvälisten turvatakeiden poistuminen Kansainliiton lakattua täyttää kaikki mainitut vaatimukset. Jos tähän vedotaan, Itämeren status quossa tapahtuneet muutokset ovat vailla merkitystä. Kyse on Kansainliiton lakkauttamisesta eikä vuoden 1921 sopimuksen artikla 8 aseta esteitä. Kumpikaan mainittu peruste (*olennainen sopimusrikkomus* tai *rebus sic stantibus*) ei eo ipso kumoa sopimusta, mutta näihin perusteisiin voidaan vedota, jos sopimus katsotaan päättyneeksi.

Vuoden 1940 sopimusta tehtäessä Suomea velvoitti jo vuoden 1921 sopimus. Vuoden 1940 osalta voidaan todeta, että vuoden 1921 sopimusmääräysten huomiotta jättäminen saattoi olla sellainen Wienin yleissopimuksen artiklan 48 mukainen olennainen virhe, joka johtaa sopimuksen pätemättömyyteen.⁷²

Castren päätyy lausunnossaan siihen, että jos Suomi haluaa pitää molemmat sopimukset voimassa, kutakin sopimusta noudatetaan erikseen kunkin sopimuksen osapuolten välisissä keskinäisissä suhteissa. Eli Suomen ja Venäjän välisissä suhteissa noudatetaan vain vuoden 1940 sopimusta ja vuoden 1921 sopimuksen osapuolten välisissä suhteissa noudatetaan vain tätä sopimusta. Tästä eteenpäin lähdetään tässä pohdinnassa siitä, että toimitaan Castrenin esittämällä tavalla.

4.2 Valmiuden kohottaminen Ahvenanmaalla

Kansainvälinen oikeus tuntee muutaman tilanteen, missä sovitusta menettelystä voidaan oikeutetusti poiketa. Tällaisia ovat esimerkiksi hätätila ja pakkotila.⁷³ Hätätilalla tarkoitetaan toimenpiteitä, joihin on ryhdyttävä ihmishenkien pelastamiseksi, ja pakkotilasta on kyse, kun oikeudenvastainen toiminta on ainoa keino valtion olennaisten etujen suojaamiseksi vakavalta ja välittömältä vaaralta.

Sopimukset tarjoavat kuitenkin runsaasti mahdollisuuksia puolustusvalmisteluille oikeussääntöjä rikkomatta. Talvisotaa edeltäneiden ylimääräisten harjoitusten aikana Ahvenanmaan me-

⁷² Kari Hakapää (2010), s. 46.

⁷³ Ibid, s. 303-304.

rivartioasemien miehitystä lisättiin ja luotsipiirit sekä merenkulun turvalaitteet alistettiin puolustusvoimille.⁷⁴ Tänä päivänä voidaan todeta, että merenkulun turvallisuuteen liittyviä laitteita ja toimijoita, eli viranomaisia, ei tulisi liittää puolustusvoimiin, koska silloin nämä helposti luetaan sotilaallisiksi voimiksi, jotka ovat ristiriidassa demilitarisoinnin kanssa. Päinvastoin voidaan normaalioloissa, kenties vielä kriisin varhaisessa vaiheessa, välttää sotilaallista läsnäoloa Ahvenanmaalla suorittamalla varautumistoimenpiteitä, esimerkiksi väylien käytön estäminen, siviiliviranomaisten voimin.

Toisena seikkana on todettava, että sopimusmääräykset eivät rajoita RVL:n toimintaa millään tavalla. RVL voi normaalioloissa perustaa kaikki Ahvenanmaan merivartiojoukot ilman oikeudellista estettä RVL:n päällikön päätöksellä. RVL:n joukot käyttävät Ahvenanmaalla heille kuuluvaa toimivaltaa, suorittaa heille kuuluvia tehtäviä ja osallistuvat rajavartiolain mukaan sotilaalliseen maanpuolustukseen. Näin ollen olisi suotavaa, että merivartiojoukkoja ei liitetäisi puolustusvoimiin ennenaikaisesti. RVL:n toimivaltuudet antavat heille huomattavasti enemmän toimintamahdollisuuksia itsenäisinä kuin puolustusvoimille alistettuina.

Molemmat sopimukset kieltävät sotilasrakennusten ja sota-/sotilastarkoitukseen käytettävien laitteiden rakentamisen Ahvenanmaalle. Mikään ei kuitenkaan kiellä RVL:n tehtäviin käytettävien rakennusten tai laitteiden rakentamista. Näin ollen RVL voi rakennuttaa asevaikutuksen kestäviä rakennuksia, kunhan RVL käyttää niitä normaalioloissa myös muihin tehtäviin kuin sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumiseen, esimerkiksi rajavalvontaan, rikostorjuntaan tai meripelastukseen. RVL voi myös rakennuttaa sodan aikana puolustusvoimien käyttämiä tieto- tai viestiyhteyksiä, kunhan niitä käytetään normaalioloissa RVL:n muissa tehtävissä kuin sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisessa.

Lisäksi on muistettava, että sopimukset velvoittavat tahdikkuuteen vain tämän tutkimuksen liitteessä 2 olevan kartan osoittamalla vyöhykkeellä, joka ulottuu osittain Ahvenanmaan maan kunnan rajan yli Suomen ”valtakunnan” puolelle Kihdin selän alueella. Muualla, esimerkiksi Bogskärin ja Ahvenanmaan mannermaan välisellä merialueella sopimukset eivät millään tavalla rajoita puolustusvoimien toimintaa. Seuraavaksi tarkastellaan valmiuden kohottamista ainoastaan demilitarisoidulla vyöhykkeellä.

Valmiuden kohottamista tarkasteltaessa tulee kiinnittää erityisesti huomiota vuoden 1921 sopimuksen 4 artiklan kohtiin a), b) ja c) jotka kaikki koskevat rauhan aikaa. Kohdassa a) todetaan, että *poikkeuksellisten olosuhteiden* vaatiessa Suomi voi viedä Ahvenanmaalle aseellisia

⁷⁴ Arvo Komulainen (2005), s. 138.

voimia järjestyksen ylläpitämiseksi. Sopimus ei rajaa aseellisten voimien määrää ja näin ollen määräys tulisi lukea juuri niin kuin se on kirjoitettu. Aseellisilla voimilla tarkoitetaan siis rajoittamatonta määrää sotilaita kalustoineen. Sotilaiden kansallisuutta ei myöskään määritellä sopimuksessa. Tätä taustaa vasten voidaan todeta, ettei ole olemassa suoranaista oikeudellista estettä sille, että Suomi käyttäisi mahdollisten liittolaisten sotilaita myös Ahvenanmaalla.

Mainittuja *poikkeuksellisia olosuhteita* ei myöskään määritetä sopimuksessa. Määritelmä on siksi etsittävä muualta. Valmiuslain 3 §:ssä määritetyt poikkeusolot tarjoavat lähtökohdan, mutta mikään ei estä käyttämästä laajempaa määritelmää. Näin päädytään siihen, että valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot ovat suppein mahdollinen tulkinta sopimuksessa mainituista poikkeuksellisista olosuhteista. Valmiuslain poikkeusolot ovat myös käyneet perustuslakivaliokunnan tarkastuksen läpi. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta toteaa, että kaksi ensimmäistä poikkeusoloa hyvinkin ovat ihmisoikeussopimusten mukaisia poikkeusoloja. Valiokunta ei myöskään tyrmää kolmea jälkimmäistä poikkeusoloa.⁷⁵ Näin ollen voidaan todeta, että sopimuksen mainitsemilla *poikkeuksellisilla olosuhteilla* voidaan ymmärtää juuri *valmiuslain kaikkia poikkeusoloja*. Täytyy muistaa, että vain kaksi ensimmäistä poikkeusoloa antaa puolustusvoimille merkittäviä toimivaltuuksia.

On kuitenkin huomioitava, että jos poikkeuksellisia olosuhteita tulkitaan valmiuslain kahta ensimmäistä poikkeusoloa laajemmin, ei voida välittömästi ottaa valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia käyttöön Ahvenanmaalla, vaan sinne viedyt joukot toimivat joko itsenäisesti puolustusvoimista annetun lain mukaisesti tai pikemminkin ehkä virka-aputehtävässä. Tällöin joukot voisivat antaa virka-apua joko RVL:lle, jolloin ampuma-aseiden ja sotilaallisten voimakeinojen käyttö on poissuljettu, tai Ahvenanmaan tai valtakunnan poliisille, jolloin myös sotilaallisia voimakeinoja voidaan käyttää.

Yhteenvetona todettakoon, että Ahvenanmaalle vietyjen joukkojen toimintamahdollisuudet ovat olemattomat ilman valmiuslain toimivaltuuksia. Nämä joukot tarvitsevat valmiuslain toimivaltuuksia kyetäkseen valmistautumaan Ahvenanmaan neutralisoinnin puolustamiseen. Tämä tulkinta puoltaa sitä, että poikkeuksellisilla olosuhteilla tarkoitettaisiin valmiuslain kahta ensimmäistä poikkeusoloa, jolloin valmiuslain toimivaltuudet voitaisiin ottaa heti Ahvenanmaalla käyttöön, eikä mihinkään virka-aputoimiin tarvitse ryhtyä. Aseellisena hyökkäyk-

⁷⁵ PeVL 6/2009 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi HE 3/2008

senä tai vähintään sen uhkana voidaan pitää viitteitä vastustajan erikoisjoukoista Ahvenanmaalla.

Artiklan 4 kohdassa b) todetaan että rauhan aikana kaksi suomalaista sota-alusta saa aika ajoin olla demilitarisoidulla vyöhykkeellä, mutta jos erikoisen tärkeät seikat vaativat, Suomi saa tuoda vyöhykkeelle lisää laivoja, joiden yhteenlaskettu uppouma ei saa ylittää 6000 tonnia. Ensinnäkin on todettava, että mitään aikarajaa suomalaisten sota-alusten oleskelulle ei ole. Ainoa aikaan viittaava vaatimus, *aika ajoin*, täyttyy jo kun sota-alus poistuu hetkellisesti vyöhykkeeltä esimerkiksi täydennyksiä varten. Samalla kuin sota-alus poistuessaan ylittää demilitarisoidun vyöhykkeen rajan, toinen sota-alus saa tulla vyöhykkeen sisäpuolelle, kunhan samanaikaisesti vyöhykkeellä on korkeintaan kaksi sota-alusta.

Seuraavaksi on selvitettävä mitä tarkoitetaan *erikoisen tärkeillä seikoilla*. Taas voidaan lähtökohdaksi ottaa valmiuslain poikkeusolot. Näistä löytyy kolmanneksi mainittu poikkeusolo väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Tällaisena uhkana voidaan pitää Suomen meriyhteyksiin kohdistuvaa uhkaa, ottaen huomioon, että valtaosa Suomen viennistä ja tuonnista tapahtuu meritse. Tilanteessa missä kauppamerenkulku tai muut meriyhteydet on uhattu, voidaan vedota tähän kohtaan, ja meriyhteyksien turvaamiseksi siirtää muita laivoja Ahvenanmaan alueelle, kunhan niiden yhteenlaskettu uppouma ei ylitä 6000 tonnia. Näihin *muihin laivoihin* ei voida lukea merivartioaluksia, koska ne voivat joka tilanteessa toimia vapaasti Ahvenanmaalla. Näin ollen muilla laivoilla voidaan tarkoittaa vain muita sota-aluksia. Suomen laivaston taistelualukset ovat kuitenkin niin keveitä että alueella voidaan pitää esimerkiksi neljä Rauma-luokan ohjusvenettä (4x210 tonnia), neljä Hamina-luokan ohjusvenettä (4x250 tonnia), kaksi Pansio-luokan miinalauttaa (2x620 tonnia) ja kaksi Hämeenmaa-luokan miinalaivaa (2x1300 tonnia).

Erikoisen tärkeällä seikalla voidaan myös ymmärtää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamista tilanteessa missä sitä on monta kertaa loukattu. Näin ollen voidaan vedota 4 artiklan kohtaan b) jos Ahvenanmaan alueella on toistuvasti tapahtunut alueloukkauksia. Toistuvia alueloukkauksia voidaan myös pitää valmiuslain toisena poikkeusolona mainitsemana aseellisen hyökkäyksen uhkana, jolloin taas valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan saattaa Ahvenanmaalla voimaan. Ilman valmiuslain toimivaltuuksia siellä olevat sota-alukset toimivat aluevalvontalain nojalla. Tässä tilanteessa voidaan hyvinkin ottaa myös suoja-alueita käyttöön Ahvenanmaalla, jolloin niiden valvonnan tehostamiseksi voidaan turvautua aluevalvontalain 18 §:ään.

Taistelualusta voidaankin pitää erittäin hyvänä joukkona vietäväksi ensimmäisenä paikalle valvomaan neutralisoinnin kunnioittamista. Se on useita vuorokausia liikkuvana ja omavaraisena, ilman ulkopuolista huoltoa toimeen tuleva tulivoimainen yksikkö, joka pystyy suojaamaan muiden joukkojen siirtymiset Ahvenanmaalle. Tällaisina liikkuvina tuliyksikköinä toimivat aikoinaan panssarilaivat Väinämöinen ja Ilmarinen kun Ahvenanmaan neutralisointi viimeksi oli uhattuna. Nämä täyttivätkin tehtävänsä juuri Ahvenanmaan puolustajina huolimatta siitä, että niiden kustannukset saivat osakseen arvostelua. Arvostelijoiden mukaan hankintakustannukset veivät varoja maa- ja ilmavoimien kehittämiseltä. Mannerheimkin ymmärsi taistelualusten tarpeellisuuden kun hän esitti huolensa Ahvenanmaan puolustuksesta vuonna 1938.⁷⁶

Samassa kohdassa todetaan myös, että Suomen hallitus ei saa myöntää lupaa tulla saaristoon ja siellä väliaikaisesti ankkuroida muuta kuin yhdelle jonkun muun vallan sotalaivalle. Tämän kohdan tulkinta on aiheuttanut haasteita, koska eri käännökset voivat johtaa toisistaan poikkeaviin tulkintoihin⁷⁷. Ruotsinkielisen käännöksen mukaan Suomi saa antaa kunkin maan yhden sotalaivan tulla Ahvenanmaalle.⁷⁸ Eli eri maiden sota-aluksia saisi olla Ahvenanmaan demilitarisoidulla vyöhykkeellä, mutta kustakin vieraasta maasta vain yksi sota-alus. Tämä tulkinta johtaisi lopputulokseen, joka jättäisi Suomelle mahdollisuuden pyytää kutakin mahdollista liittolaistaan lähettämään yhden sota-aluksen Ahvenanmaata puolustamaan. Tämä asia tulisi tutkia ranskankielisen sopimustekstin pohjalta, mutta asiaan ei oteta tässä yhteydessä tarkemmin kantaa.

Vuoden 1921 sopimuksen artiklan 4 kohdassa c) todetaan, että Suomi saa rauhan aikana jatkuvasti antaa ilmasotavoimiensa lentää demilitarisoidun vyöhykkeen ilmatilassa, mutta niiden maihin laskeminen on kielletty muuten kuin pakottavassa hätätapauksessa. *Ilmasotavoimia* ei ole sopimuksessa tarkemmin määritelty. Näin ollen niillä voidaan ymmärtää ainakin ilmasotavoimia. Sopimus ei ota kantaa siihen miten tulisi suhtautua maavoimiin kuuluviin helikoptereihin. Kun sopimus tehtiin, ilmavoimiin ei kuulunut helikoptereita, mutta lentokoneita kylläkin. Tarkoituksena tuskin oli sitoa Ahvenanmaan ilmatilassa lentäminen tietynlaiseen lentoka-

⁷⁶ Arvo Komulainen (2005), s. 149-150.

⁷⁷ Björkholm-Rosas (1990), s. 71.

⁷⁸ Ruotsinkielinen käännös: Rätt att inlöpa i ögruppen och där temporärt förankra må av finska regeringen icke medgivas mer än ett krigsfartyg tillhörande varje annan makt. Björkholm-Rosas, s. 132-133. Virallinen englanninkielinen käännös: The right to enter the archipelago and to anchor there temporarily cannot be granted by the Finnish government to more than one warship of any other power at a time. *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland islands in a changing Europe*, s.306. Alkuperäinen ranskankielinen sopimusteksti: La faculté d'entrer dans l'archipel et d'y mouiller temporairement ne pourra être accordée par le Gouvernement finlandais qu'à un seul navire de guerre de toute autre Puissance. *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland islands in a changing Europe*, s.301.

lustoon. Alkuperäinen tarkoitus lienee ollut sallia kaikkien Suomen puolustusvoimien lentävien laitteiden lentää Ahvenanmaan ilmatilassa. Tämä tulkinta johtaa siihen johtopäätökseen, että myös helikopterit ja miehittämättömät lennokit yms saavat lentää Ahvenanmaan ilmatilassa. Virallinen englanninkielinen käännös puoltaa tätä tulkintaa, mutta vastausta tulisi etsiä ranskankielisestä sopimustekstistä.⁷⁹ Tähän asiaan ei oteta tässä tutkimuksessa kantaa, vaan rajataan se tutkimuksen ulkopuolelle.

Tämä kohta jättää mainion mahdollisuuden ulottaa hävittäjätorjunta Ahvenanmaan ilmatilaan. Hävittäjiä voidaan milloin tahansa, mutta varsinkin valmiuden kohottamisvaiheessa käyttää aktiivisesti Ahvenanmaan alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen aluevalvontalain ja myöhemmässä vaiheessa valmiuslain toimivaltuuksien nojalla. Jatkossa F18:n päivityksen myötä nämä soveltuvat entistäkin paremmin myös alueen neutraalisuuteen kohdistuvien loukkausten torjumiseen. Samanaikaisesti ilmassa olevien hävittäjien määrää ei rajoiteta millään tavalla. Lentotukikohdan optimaalinen sijainti lienee luonnollisesti mahdollisimman lähellä Ahvenanmaata. Aluevalvontatehtävää suorittavan hävittäjän ei tulisi poistua alueloukkauksen torjuntatehtävästä ennen aikaisesti vaan sen tulisi jatkaa tehtäväänsä, kunnes polttoaineen riittämättömyys pakottaisi sen laskuun. Tällöin käsillä olisi *pakottava hätätapaus*, joka oikeuttaa laskeutumaan Ahvenanmaalle. Hävittäjä ei kuitenkaan pääse uudelleen ilmaan ilman lentoteknistä huoltoa. Jotta Ahvenanmaalle hätätapauksen johdosta laskeutumaan joutunut kone pääsisi mahdollisimman nopeasti pois rikkomasta demilitarisoinnin määräyksiä, tulisi myös lentotekninen huoltohenkilöstö kalustoineen kyetä siirtämään Ahvenanmaalle.

Jos Itämeri joutuu sodan piiriin, Suomi saa vuoden 1921 sopimuksen artiklan 6 toisen kappaleen nojalla neutralisoinnin turvaamiseksi miinoittaa demilitarisoidun vyöhykkeen vedet ja sitä varten ryhtyä välttämättömiin *laivastotoimenpiteisiin*. Sopimus ei määrittele mitä laivastotoimenpiteillä tarkoitetaan. Näin ollen on tulkittavissa, että näillä tarkoitetaan kaikkia pitkäkestoisen merimiinoitusoperaation mahdollistavia toimenpiteitä. Tämän aiheen tyhjentävä käsittely on liian laaja tässä yhteydessä käsittelyyn otettavaksi, mutta todettakoon että se ainakin pitää sisällään seuraavat asiakokonaisuudet:

- Miinoituskykyisiä aluksia
- Näitä rannassa ja rannasta käsin huoltava organisaatio
- Miinoittajia suojaavia aluksia ja ilma-aluksia

⁷⁹ Virallinen englanninkielinen käännös: Finland may fly her military or naval aircraft over the zone, but, except in cases of force majeure, landing there is prohibited. *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland islands in a changing Europe*, s.306. Alkuperäinen ranskankielinen sopimusteksti: La Finlande pourra faire survoler la zone par ses aéronefs militaires ou navals, mais leur atterissage y est interdit hors le cas de force majeure. *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland islands in a changing Europe*, s.302.

- Huoltojoukkoja suojaavia rannikkojoukkoja

Päätelmänä voidaan todeta, että käytännössä ei ole mitään rajoitteita joukkojen viemiselle Ahvenanmaalle. Seuraavaksi täytyy määritellä mitä tarkoitetaan ilmaisulla ”jos Itämeri joutuu sodan piiriin”. Aihetta voidaan lähestyä tarkastamalla, minkälaisia rantavaltioita Itämeren ympärillä sijaitsee. Voidaan todeta että Itämerellä on yhteensä 9 rantavaltiota joista kaikki paitsi Venäjä ovat suhteellisen pieniä. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että näiden koko pinta-ala sijaitsee, nykyajan aseteknologian kantamat huomioon ottaen, melko lähellä Itämeren rantaa. Poikkeuksen tästä muodostaa ainakin Tanskalle kuuluva Grönlanti, jolla ei ole myöskään rantaviivaa Itämerellä. Asia voidaan tulkita niin, että jos mikä tahansa jäljelle jäävistä maista taistelee omalla maaperällä, merialueella tai ilmatilassa, taistelut koskettavat Itämeren ja Itämeri on joutunut sodan piiriin. Sen sijaan, jos näistä maista jokin on aseellisessa selkkauksessa muualla maailmassa, esimerkiksi liittoumaan kuuluvana, ei voida väittää, että Itämeri olisi joutunut sodan piiriin. Ongelmaksi muodostuu Venäjä, joka on niin laaja maa, että koko maata ei välttämättä voida ottaa mukaan ”Itämeren piiriin”. Toinen ongelma on sodan käsite. Valtio voi olla teknisesti sodassa, jolloin ainoastaan sodanjulistus on annettu, mutta taisteluja ei käydä, ja todellisesti sodassa. Lisäksi maa voi olla aseellisessa selkkauksessa ilman sodanjulistusta tai vastaavaa toteamusta.⁸⁰ Tämäkin aihe on liian laaja käsiteltäväksi tässä yhteydessä tyhjentyvästi, mutta tämä on erittäin hyödyllinen jatkotutkimuskysymys.

Vuoden 1921 sopimuksen 7 artiklan II osassa todetaan että, jos Ahvenanmaata tai sen kautta Suomen mannerta kohtaan suunnattu äkillinen hyökkäys saattaisi Ahvenanmaan neutralisoinnin vaaraan, on Suomen ryhdyttävä Ahvenanmaalla toimenpiteisiin hyökkääjän pysäyttämiseksi tai torjumiseksi, kunnes muut sopijamaat tulevat apuun. Nopea analyysi johtaa helposti tulkitsemaan tämän kohdan niin, että ennakkovaroitus ja siihen perustuva valmiuden kohottaminen on täysin epäonnistunut, jos tämä kohta toteutuu. Jos niin käy, tulisi tasavallan presidentin eduskunnan suostumuksella perustuslain 93 §:n nojalla päättää sodasta, jonka jälkeen ainakin Ahvenanmaa voidaan saattaa puolustustilaan puolustustilalain nojalla ja mainitun lain toimivaltuudet ottaa käyttöön alueellisesti.

Kansainvälisen oikeuden periaatteisiin kuuluu kohtuusperiaate, jonka mukaan kohtuuttomia ratkaisuja tulee välttää.⁸¹ Jos Ahvenanmaalle on lähetetty joukkoja, joko vuoden 1921 sopimuksen nojalla turvaamaan neutralisoinnin kunnioittamista, tai vuoden 1940 sopimuksen nojalla varmistamaan, ettei alue joudu vieraiden valtioiden aseellisten joukkojen käytettäväksi,

⁸⁰ Gunnar Rosen ja Juhani Parkkari, *Sodan lait käsikirja*, Edita Prima Oy, Helsinki 2004, s. 54-56. Katso myös Yoram Dinstein (2005), s. 9-10.

⁸¹ Kari Hakapää (2010), s. 65-66.

olisi kohtuutonta edellyttää, että näiden joukkojen täytyy altistaa itsensä vihollisen asevaikutukselle. Ainoa kohtuullinen ratkaisu on, että joukkojen täytyy saada linnoittaa ja linnoitautua suojautuakseen vihollisen asevaikutukselta. Tällöin tämä kohtuusperiaate syrjäyttää linnoittamattomuusmääräykset. Tätä tukee myös valtiokäytäntö ja hätätila.

4.3 Sopimusten tulkinta talvi- ja jatkosodassa sekä valtiokäytäntö

Valtiokäytäntö määritellään Wienin yleissopimuksen artiklassa 31, joka heijastaa osin kauan voimassa ollutta kansainvälistä tapaoikeutta. Sen mukaan valtiosopimuksen tulkintaan vaikuttaa jokainen myöhempi, eli valtiosopimuksen voimaantulon jälkeen, valtiosopimusta sovellettaessa noudatettu käytäntö, joka osoittaa osapuolten välisen yhteisymmärryksen valtiosopimuksen tulkinnasta. Näin ollen osapuolten käyttäytyminen valtiosopimusta sovellettaessa määrittää miten valtiosopimusta vastaisuudessa tulkitaan. Tätä sanotaan valtiokäytännöksi.

Suomi ryhtyi miinoittamaan Ahvenanmaan vesiä 1.12.1939 eli talvisodan jo puhjettua. Samana päivänä valtioneuvosto antoi luvan joukkojen viemiselle Ahvenanmaalle ja joukkojen kuljetukset toteutettiin 1.-2.12.1939 kuluessa.⁸² Miinoittaminen perustui artiklan 6 toiseen kappaleeseen, ja kaikki muut toimenpiteet perusteltiin artiklan 7 toisella osalla.⁸³ Miinoittamisen osalta voidaan jälkikäteen todeta, että 6 artiklan 2 kappale oli täytynyt jo kolme kuukautta aikaisemmin, kun Saksa hyökkäsi Puolaan. Silloin kaksi Itämeren rantavaltiota oli sodassa keskenään ja Itämeri oli mitä suurimmassa määrin joutunut sodan piiriin. Artiklassa 7 mainitusta neutralisoinnin vaaraan saattamisesta voidaan todeta, että Neuvostoliitto rikkoi Ahvenanmaan neutralisoinnin kohdistamalla sinne ilmapommituksia talvisodan alkupäivinä, mutta se ei yrittänyt suorittaa yllätyshyökkäystä taikka maihinnousua Ahvenanmaalle tai sen kautta Suomen mannerta kohtaan. Suomi tiedotti kaikista mainituista toimenpiteistä sekä Kansainliiton neuvostolle, artikloiden 6 ja 7 edellyttämällä tavalla, että vuoden 1921 sopimuksen osapuolille. Yksikään osapuoli ei moittinut Suomen toimenpiteitä eikä esittänyt näistä mitään huomautettavaa.

Talvisodan jälkeen Suomi jälleen demilitarisoi Ahvenanmaan, vaikka Itämeri oli koko väli- rauhan ajan sodan piirissä, ja solmi vuoden 1940 sopimuksen Neuvostoliiton kanssa. Jatkosodan alla valmistauduttiin operaatio Kilpapurjehdukseen ja Ahvenanmaalle suunniteltu raskas kalusto lastattiin kuljetettavaksi 19.6.1941 alkaen. Samana päivänä Päämaja antoi käskyn joukkojen siirtämisestä ja Ahvenanmaan vesien miinoittamisesta. Kuljetukset pysäytettiin Kihdin selälle odottamaan toimeenpanolupaa. Lupa annettiin kuitenkin vasta 22.6 klo 02.58,

⁸² Arvo Komulainen (2005), s.141.

⁸³ Ote Erik Castrenin lausunnosta

kun oli varmistunut, että Saksan hyökkäys Neuvostoliittoon toteutuu. Neuvostoliitto aloitti sotatoimet pommittamalla Kihdillä olleita panssarilavoja ja saattoi näin Ahvenanmaan neutralisoinnin vaaraan tai suorastaan rikkoi sen. Jälleen Suomi tiedotti vuoden 1921 sopimuksen jäljellä olevia osapuolia (osa näistä oli jo liitetty Neuvostoliittoon). Yksikään osapuoli ei taaskaan moittinut Suomen toimenpiteitä.

Kerta ei kenties vielä tee menettelystä valtiokäytäntöä, mutta kun tämä toistuu puolentoista vuoden jälkeen, voidaan perustellusti jo puhua valtiokäytännöstä. Tämä ohjaa olennaisella tavalla vuoden 1921 sopimuksen tulkintaa. Tärkeänä voidaan eritoten pitää, että artiklan 7 osaan II voidaan vedota, kun ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin neutralisoinnin turvaamiseksi, ilman että Ahvenanmaa, tai sen kautta Suomi, olisi joutunut hyökkäyksen kohteeksi. Ilmeisesti hyökkäyksen uhkaa voidaan pitää riittävänä perusteena. Sekä talvi- että jatkosodasta täytyy todeta, että oikeussääntöjen valossa Suomi venytti puolustustoimenpiteisiin ryhtymistä demilitarisoidulla vyöhykkeellä aivan tarpeettomasti. Vuoden 1921 sopimuksen puolustustoimenpiteitä mahdollistavista ehdoista oli moni jo täytynyt huomattavasti aiemmassa vaiheessa.

Vuoden 1940 bilateraalista sopimuksesta täytyy todeta, että siihen ei voi mikään muu valtio vedota kuin Suomi ja Venäjä. Sopimus kieltää molempia valtioita pitämästä tai rakentamasta Ahvenanmaalle sotilasarakennusta tai sotilastukikohtaa taikka muuta sotilastarkoituksiin käytettävää laitetta. Sopimus asettaa myös Suomelle velvoitteen olemaan asettamatta Ahvenanmaata muiden valtioiden, kuten Venäjän, aseellisten voimien käytettäväksi. Tähän Neuvostoliiton sanelemaan velvoitteeseen vedoten sekä YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaiseen itsepuolustusosoikeuteen viitaten, Suomi voi uhkan vaatiessa toteuttaa samoja toimenpiteitä, kuin mihin vuoden 1921 sopimus oikeuttaa. Suomen on tämän sopimuksen valossa tehtävä kaikkensa estääkseen Ahvenanmaata joutumasta Venäjän aseellisten voimien käytettäväksi. Lisäksi on todettava, että niin kauan kuin Ahvenanmaalla olevat aseelliset voimat, näiden kansallisuudesta riippumatta, ovat Suomen valvonnan ja ohjauksen alla, Suomi on täyttänyt velvoitteensa eikä ole asettanut Ahvenanmaata minkään muun valtion aseellisten voimien käytettäväksi.

Molempien sopimusten osalta korostuu valmiuslain 12 §:n mukainen valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten varautumisvelvollisuus, joka on yhtä sitova Ahvenanmaalla kuin manteeilla. Varautuminen vaatii myös että puolustusvoimat valmistautuu Ahvenanmaan puolustamiseen. Varautuminen täytyy toteuttaa tiiviissä viranomaisyhteistyössä. Puolustusvoimien tulee asettaa esimerkiksi RVL:lle vaatimuksia esimerkiksi rakennelmien ja tietoyhteyksien

osalta, jotka RVL sitten toteuttaa muihin tehtäviinsä vedoten. Tämä johtaa siihen, että valmiudenkohottamistoimenpiteet täytyy muille kuin Venäjälle pystyä perustelevaan vuoden 1921 sopimuksen perusteella. Venäjälle samat toimenpiteet on perusteltavissa valtion itsepuolustusosoikeuden ja vuoden 1940 sopimuksen vaatimuksen olla asettamatta Ahvenanmaata muiden aseellisten joukkojen käytettäväksi perusteella.

Ahvenanmaalaisten osalta on todettava että he hyvinkin muistavat demilitarisoinnin ja neutralisoinnin ainakin rauhan aikana. Sekä vapaussodassa että jatkosodassa ahvenanmaalaiset perustivat Ålands hemvärn- nimisen kodinturvajoukon. Tässä tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen oliko se ristiriidassa alueen demilitarisoinnin kanssa. Tutkimuksessa ei myöskään oteta kantaa siihen, johtaako tämä jonkinlaiseen valtio- tai oikeuskäytäntöön ahvenanmaalaisiin nähden.

4.4 Tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden tarkastelu

Tutkimus on pyritty tekemään avarakatseisesti ja ennakkoluulottomasti. Päämääränä on ollut käyttää ensisijaisesti alkuperäisiä lähteitä eikä kahlita ajatuksia aikaisempiin aihetta koskeviin tutkimuksiin, jotta aikaisemmin aihetta tutkineiden mielipiteet eivät vaikuttaisi tämän tutkimuksen lopputulokseen. Johtopäätösten tulisi olla aidosti perusteltuja ja tähän tutkimukseen nojaavia johtopäätöksiä. Tämän menettelyn tarkoituksena on taata tutkimuksen eettinen hyväksyttävyys.

Lähteitä tulkittaessa tulisi tukeutua lähteiden alkuperäiseen muotoon ja kieleen. Tämän tutkimuksen edetessä on käynyt selväksi, että valtiosopimusten epäonnistuneet taikka vanhentuneet käännökset voivat johtaa väärin johtopäätöksiin. Vuoden 1921 sopimuksen osalta on luotavuuden takia käytetty suomennosta, mutta tulkinnanvaraiset kohdat on tarkistettu virallisesta sopimustekstistä. Tällä menettelyllä pyritään takaamaan tutkimuksen luotettavuus.

4.5 Toteutuksen ja menetelmän tarkastelu sekä jatkotutkimuksen tarpeet

Tutkimus aloitettiin selvittämällä tutkimuksen lähtötilanne siihen liittyvine faktoineen oikeudellisesta näkökulmasta ja määrittämällä pääkysymys ja kaksi alakysymystä. Luvuissa kaksi ja kolme esiteltiin sovellettavat oikeussäännöt. Toisessa luvussa esiteltiin vastaan puhuvat oikeussäännöt ja vastattiin ensimmäiseen alakysymykseen. Kolmannessa luvussa esiteltiin puolesta puhuvat oikeussäännöt ja vastattiin toiseen alakysymykseen. Neljännessä luvussa sovellettiin näitä oikeussääntöjä käsiteltävään tapaukseen ja analysoitiin tapausta aikaisemman oikeus- tai valtiokäytännön valossa. Viimeisessä luvussa vastataan tutkimuksen pääkysymykseen nojaten tutkimustuloksiin ja esitellään tiivistelmä tärkeimmistä johtopäätöksistä.

Tutkimuksen toteutus on selkeästi jaettu kahteen osaan, yhtäältä vastaan ja puolesta puhuviin oikeussääntöihin, eli faktoihin, sekä toisaalta soveltavaan pohdintaan. Asian käsitteleminen näin sekä vastaan että puolesta puhuvien oikeussääntöjen kautta on omiaan lisäämään tutkimuksen eettisyyttä ja luotettavuutta.

Tutkimuksen edetessä on ilmennyt useita jatkotutkimusta vaativia kysymyksiä. Tärkeimmäksi nousee asian tarkempi käsitteleminen myös kansainvälisen tapaoikeuden ja valtion itsepuolustus-oikeudesta muodostuneen valtiokäytännön kautta. Muita tärkeitä jatkotutkimuskysymyksiä ovat ainakin:

- Mikä on Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mainitseman maakunnan hallituksen lausunnon oikeudellinen merkitys ja seuraus valmiuslain ja puolustustilalain toimivaltuuksien käyttöönotossa?
- Voidaanko Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n tarkoittamalla sopimusasetuksella siirtää päätösvalta väestön evakuoimisesta Ahvenanmaan ulkopuolelle sotilasviranomaiselle?
- Mikä on tasavallan presidentin antamassa asetuksessa poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnan alueella mainitun valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunnan rooli puolustusvoimien solmiessa sopimuksia ahvenanmaalaisten yritysten kanssa?
- Estääkö mikään puolustusvoimia solmimasta sopimuksia ahvenanmaalaisten tahojen kanssa?
- Mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan vuoden 1921 sopimuksen 6 artiklan mainitsemalla ilmaisulla ”jos Itämeri joutuu sodan piiriin”?
- Mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan vuoden 1921 sopimuksen 6 artiklan mainitsemalla ilmaisulla ”välttämättömiin laivastotoimenpiteisiin”?

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Vain Suomi on taannut Ahvenanmaalle itsehallinto-oikeuden, jota ahvenanmaalaisten enemmistö arvostaa. Mikään muu valtio ei ole tätä taannut. Näin ollen lienee ahvenanmaalaisten intressien mukaista, että maakunta pysyy osana Suomea. Jotta tämä voidaan taata demilitarisoidulla alueella, täytyy valmiutta pystyä kohottamaan.

Tämän tutkimuksen pääkysymykseksi on asetettu: **Voidaanko kohottaa valmiutta Ahvenanmaalla, ja jos voidaan, niin mitkä oikeussäännöt tulee ottaa huomioon ja millä tavoin?** Tähän kysymykseen voidaan nyt vastata: Kyllä voidaan, huomioon täytyy eritoten ottaa vuoden 1921 sopimuksen määräykset, jotka tietyissä tilanteissa sallivat valmiuden kohottamistoimenpiteitä. Kun nämä voidaan sopimuksen nojalla perustella, antavat kansalliset oikeussäännöt tarkempia toimivaltuuksia eri viranomaisille.

Yhteenvedon voidaan todeta, että normaalioloissa Suomen ilmavoimat voi vapaasti toimia Ahvenanmaan ilmatilassa ja kaksi suomalaista sota-alusta voi toimia demilitarisoidulla alueella. Valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa Suomi voi lähettää alueelle lisää sota-aluksia, mutta vain aseellisessa, tai siihen rinnastettavassa, hyökkäyksessä tai sellaisen uhatessa voidaan ottaa puolustusvoimille kuuluvat toimivaltuudet käyttöön. Tällöin voidaan myös lähettää alueelle maalla toimivia joukkoja.

Poikkeuksena edellä esitettyyn voidaan kaikki edellä mainitut toimenpiteet suorittaa, jos Itämeri joutuu sodan piiriin. Tällöin tulee huomioida, etteivät valmiuslain puolustusvoimille suomina toimivaltuuksia voida ottaa käyttöön ennen kuin valmiuslain näille asettamat ehdot täyttyvät. Lisäksi tämä voidaan tehdä, jos voidaan osoittaa, että on olemassa vaara, että Ahvenanmaata tai sen kautta Suomen mannerta kohtaan suunnataan äkillinen hyökkäys.

Kaikki valmiuden kohottamiseen liittyvät toimenpiteet tähtäävät alueen neutralisoinnin takaamiseen. Erityisesti korostuvat ilman sotilaallista läsnäoloa viranomaisyhteistyönä toteutettavat ennakkovalmistelut. Näiden tulee tähdätä siihen, että jos vastustaja uhkaa Rauhan saarten rauhaa ja vuoden 1921 sopimuksen ehdot täyttyvät, puolustusvoimien joukot voivat heti ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin Ahvenanmaan neutralisoinnin turvaamiseksi, jotta Rauhan saaret säilyisivät rauhan saarina.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Stanimir A. Alexandrov (1996), *Self-defence against the use of force in international law*, Kluwer Law International

Mikaela Björkholm ja Allan Rosas (1990) *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*, Åbo Akademis förlag.

Yoram Dinstein (2005), *War, aggression and self-defence*, 4. Edition, Cambridge University Press, Cambridge

Kari Hakapää (2010) *Uusi kansainvälinen oikeus*, 3. Uudistettu painos, Talentum, Kariston kirjapaino Oy, Hämeenlinna.

Lauri Hannikainen & Frank Horn (1997) *Autonomy and demilitarisation in international law: The Åland islands in a changing Europe*, Kluwer Law International, The Hague, London and Boston

Arvo Komulainen (2005) *Taistelu Ahvenanmaasta*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä

Gunnar Rosen ja Juhani Parkkari (2004) *Sodan lait - käsikirja*, 3. painos, Edita Prima Oy, Helsinki

Markku Suksi (2005) *Ålands konstitution*, Åbo Akademis förlag.

Kaarlo Tuori (2001) *Julkisoikeuden perusteet*, Forum Iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, toinen painos, Helsinki.

LEHDET

Aftonbladet 5.3.2014

OIKEUSSÄÄNNÖT

Suomen perustuslaki (731/1999)

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991)

Aluevalvontalaki (755/2000)

Laki puolustusvoimista (551/2007)

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980)

Puolustustilalaki (1083/1991)

Rajavartiolaki (578/2005)

Valmiuslaki (1552/2011)

Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa (420/2004)

Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annetun asetuksen muuttamisesta (1178/2009)

Tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnan alueella (900/2000)

VIRANOMAISLÄHTEET

HE 38/2000 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluevalvontalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 264/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 6/2009 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräiksi muiksi laeiksi HE 3/2008

MUUT LÄHTEET

Jukka Hollström, Pääesikunta, Operatiivinen osasto, luento esiapseerikurssille 13.9.2013, Puolustusvoimien valmiuden säätely.

Juhani Lehtimäki (2009) *Merimiinoitustoimintaa eri toimintaympäristöissä säätelevät oikeussäännöt*, Esiupseerikurssin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Pääesikunta/suunnitteluosasto (2007) *Kenttäohjesääntö, yleinen osa 2008, Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet*, Edita Prima Oy.

Suomen ulkoministeriön kotisivut

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=272754&nodeId=46371&contentlan=1&culture=fi-FI>

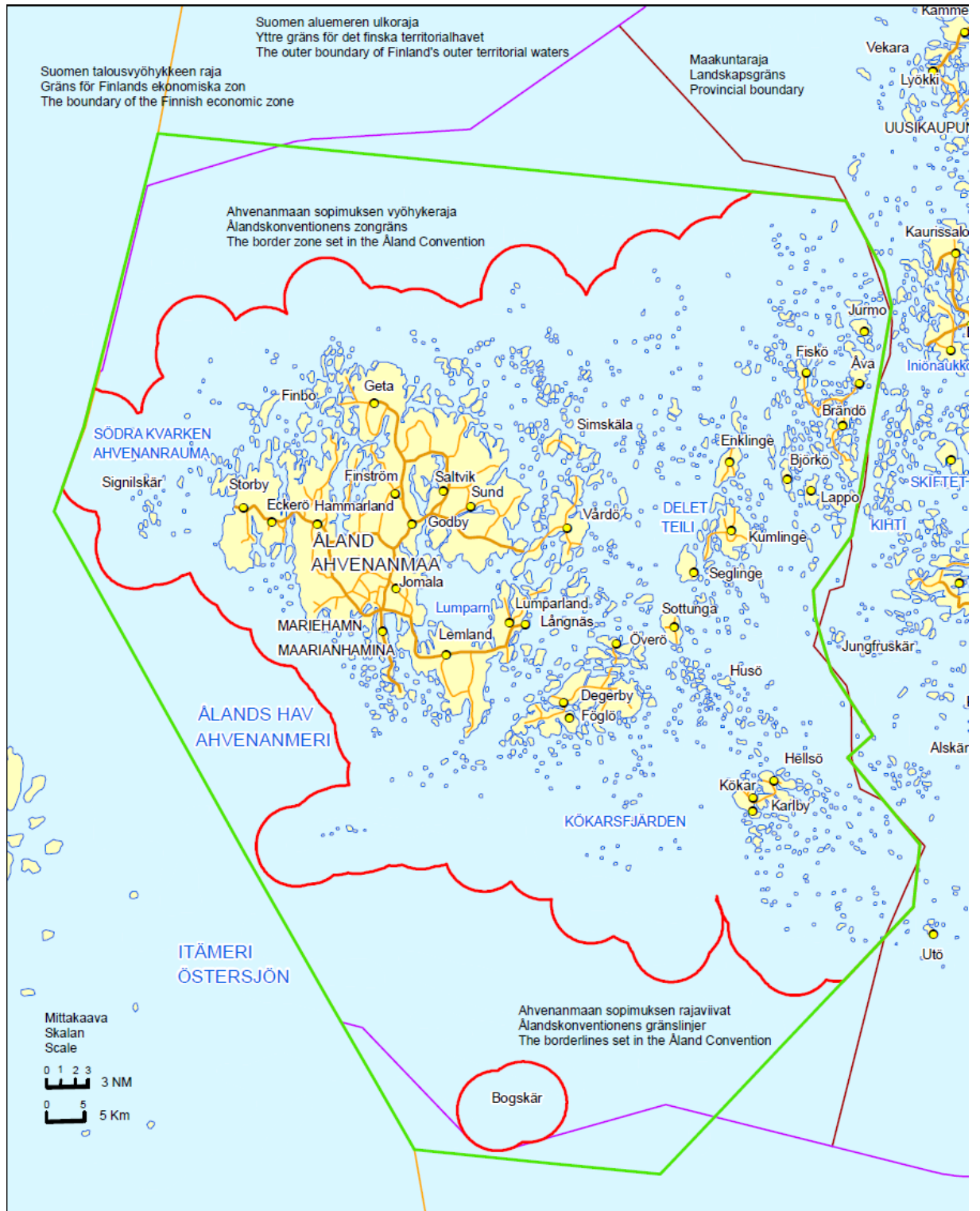
LIITELUETTELO

- Liite 1 Vuoden 1921 sopimuksen mahdollistamat sotilaalliset toimet
- Liite 2 Vuosien 1921 ja 1940 sopimusten voimassaoloalue
- Liite 3 Valmiuden säätelyn perusteet – uhkan ja valmiuden kehittyminen

VUODEN 1921 SOPIMUKSEN MAHDOLLISTAMAT SOTILAALLISET TOIMET

Artikla	Kohta	Sisältö / tarkoitus
4	a)	Rauhan aikana , <i>poikkeuksellisten olosuhteiden</i> vaatiessa Suomi voi viedä Ahvenanmaalle <i>aseellisia voimia</i> järjestyksen ylläpitämiseksi.
4	b)	Rauhan aikana Suomi saa pitää kaksi sota-alusta Ahvenanmaalla, mutta jos <i>erikoisen tärkeät seikat</i> vaativat Suomi saa tuoda <i>lisää laivoja</i> joiden yhteenlaskettu kantavuus ei saa ylittää 6000 tonnia.
4	c)	Rauhan aikana Suomen puolustusvoimien ilma-alukset saavat lentää Ahvenanmaan demilitarisoidun alueen yläpuolella olevassa ilmatilassa, mutta ei saa laskeutua kuin hätätilassa.
6	2.kappale	Jos Itämeri joutuu sodan piiriin Suomi saa alueen neutralisoinnin turvaamiseksi miinoittaa Ahvenanmaan vedet ja sitä varten ryhtyä välttämättömiin laivastotoimenpiteisiin.
7	I	Menettänyt merkityksensä, Kansainliitto lakannut olemasta. YK:n turvallisuusneuvosto korvannut tämän, vertaa YK:n peruskirjan artiklat 39 ja 51.
7	II	Sodan aikana: jos Ahvenanmaata tai sen kautta Suomen manerta kohtaan suunnattu äkillinen hyökkäys saattaisi Ahvenanmaan neutralisoinnin varaan, on Suomen ryhdyttävä Ahvenanmaalla toimenpiteisiin hyökkääjän pysäyttämiseksi tai torjumiseksi kunnes muut sopijamaat tulevat apuun.

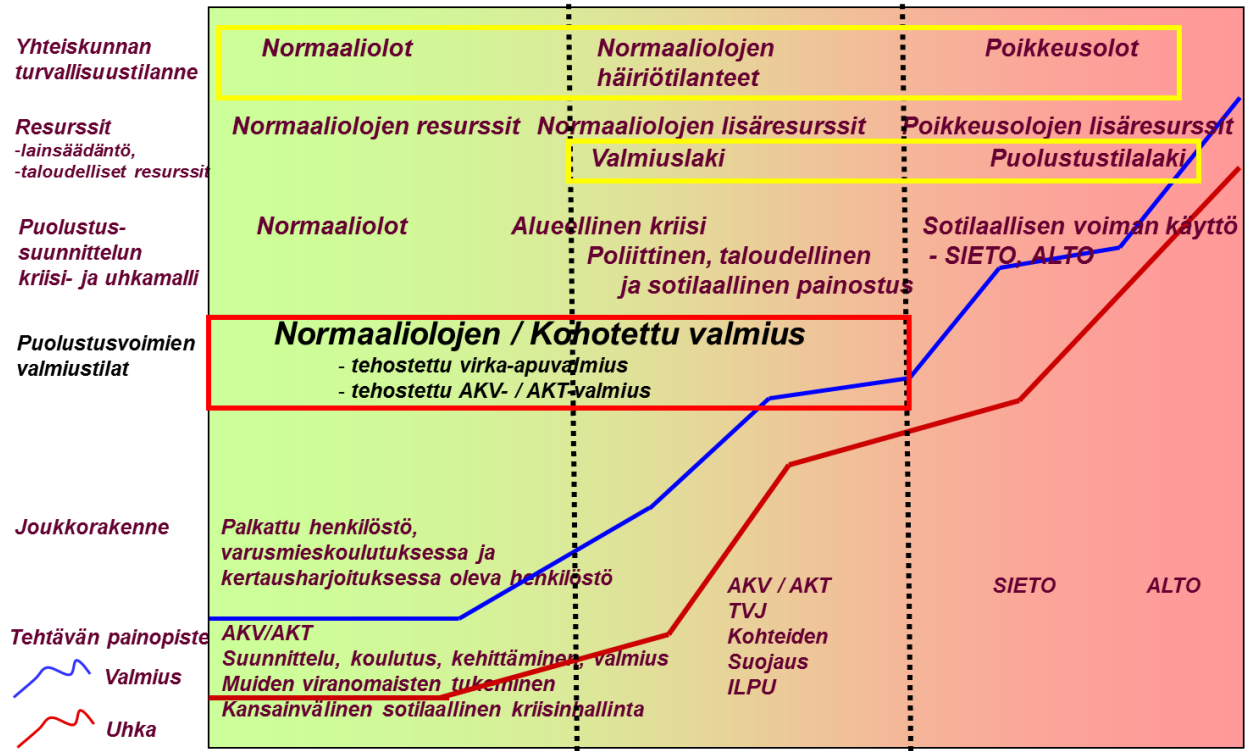
VUOSIEN 1921 JA 1940 SOPIMUKSIEN VOIMASSAOLOALUE



Lähde: Suomen ulkoministeriön kotisivut

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=272754&nodeId=46371&contentlan=1&culture=fi-FI>

VALMIUDEN SÄÄTELYN PERUSTEET - UHKAN JA VALMIUDEN KEHITTYMINEN



Lähde: Komentaja Jukka Hollström, Pääesikunta, Operatiivinen osasto, luento esiuupseerikurs-
sille 13.9.2013, Puolustusvoimien valmiuden säätely.