



17.4.2015

Puolustusvoimille säädettyjen, muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien toimeenpano Ahvenanmaalla

Puolustusministeriö asetti 25.9.2014 hankkeen, jossa selvitetään puolustusvoimien osallistumista puolustusvoimille säädettyihin virka-apu- ja muihin tehtäviin, jotka liittyvät muiden viranomaisten tukemiseen Ahvenanmaalla ottaen huomioon maakunnan erityisasema.

Hankkeen asettamisen taustalla on valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012; VNS 6/2012) kohdassa 4.5 oleva kirjaus: "Valtioneuvosto selvittää, kuinka Ahvenanmaan maakunnan erityisasema huomioidaan jatkossakin mahdollisissa öljyonnettomuuksissa ja muissa kriisitilanteissa ja miten asianomaisten viranomaisten riittävä valmius varmistetaan". Hankkeessa asiaa tarkastellaan kuitenkin vain siltä osin, kuin se kuuluu puolustusministeriön toimialaan.

Asettamispäätöksen mukaisesti hanke on laatinut selvityksen puolustusvoimien osallistumisesta puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a ja b kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin Ahvenanmaan alueella ja tarkastellut, kuinka toiminnassa otetaan huomioon maakunnan erityisasema.

Mainitun lainkohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi sekä pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja.

Hanke on toteutettu puolustusministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä. Yhteyshenkilöinä ovat olleet hallitusneuvos Paulina Tallroth oikeusministeriöstä sekä puolustusministeriöstä hallitussihteeri Aino Lehto 19.3.2015 saakka, jolloin jäi virkavapaalle, ja vanhempi osastoesiupseeri Niclas von Bonsdorff 1.2.2015 saakka, jolloin siirtyi pääesikuntaan. Hankkeeseen on osallistunut myös useita muita puolustusministeriön virkamiehiä ja loppuvaiheessa käytännön valmistelusta on vastannut hallitusneuvos Timo Turkki.

Hankkeen aikana on kuultu asiaan liittyvien keskeisten sidosryhmien edustajia. Kuultavina ovat olleet chef för Europarättsfrågor Michaela Slotte ja förvaltningschef Dan E Eriksson Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta,



17.4.2015

poliisiylitarkastaja Kalle Puhalainen ja poliisitarkastaja Ari Alanen Poliisihallituksesta, rajavartioylitarkastaja Reijo Lahtinen Rajavartiolaitoksen esikunnasta, oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta ja lainsäädäntöneuvos Maria Guseff ulkoasiainministeriöstä sekä komentaja Tuomas Tiilikainen pääesikunnasta. Lisäksi hanke on keskustellut hankkeen taustasta kansanedustaja Elisabeth Nauclérin kanssa.

Selvitysluonnoksesta on lisäksi pyydetty kirjallinen lausunto keskeisiltä tahoilta, joita asia koskee. Lausunto pyydettiin ja saatiin Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, Poliisihallitukselta ja Pääesikunnalta. Lisäksi kansanedustaja Elisabeth Nauclére on omaehtoisesti antanut selvitysluonnoksesta lausuntonsa.

Lausuntopalaute on otettu selvityksessä huomioon soveltuvin osin. Lausuntopyyntö sekä saadut lausunnot ovat kokonaisuudessaan selvityksen liitteenä.

Oheisessa selvityksessä käsitellään Ahvenanmaan erityisasemaa ja puolustusvoimien viranomaistukea koskevia säädöksiä ja sopimuksia sekä viranomaistuen antamista käytännössä. Lisäksi arvioidaan nykyistä tilannetta ja tuodaan esiin asioita, joilla on merkitystä viranomaistukea annettaessa. Selvityksessä käsitellään myös mahdollisia jatkotoimia.

Hankkeen aikana on erityisesti tullut esiin tarve valtioneuvoston piirissä tehtävän laajemmän asiaa koskevan selvityksen tekemiseen. Myös monet lausunnonantajat ovat puoltaneet jatkoselvityksen tekemistä.

Verkställandet på Åland av de uppgifter som föreskrivs för försvarsmakten och anknyter till stödandet av andra myndigheter

Försvarsministeriet tillsatte den 25 september 2014 ett projekt där det reds ut hur försvarsmakten kan delta i de handräckningsuppdrag och andra uppdrag som har föreskrivits för försvarsmakten och som anknyter till stödandet av andra myndigheter på Åland med beaktande av landskapets särställning.

Bakgrunden till tillsättandet av projektet är den i statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012, Statsrådets kanslis publikationsserie 5/2012; SRR 6/2012) punkt 4.5 ingående skrivningen: "Statsrådet utreder hur landskapet Ålands särställning också framöver ska beaktas i samband med eventuella oljekatastrofer och andra krissituationer, och hur man ska säkerställa att de berörda myndigheterna har tillräcklig beredskap". I detta projekt granskas saken dock endast till den del som den hör till försvarsministeriets verksamhetsområde.

I enlighet med tillsättningsbeslutet har projektet utarbetat en utredning av försvarsmaktens deltagande i de uppgifter som avses i 2 § 1 mom. 2 a och b punkten i lagen om försvarsmakten på åländskt territorium och granskat hur man i verksamheten beaktar landskapets särställning.

Enligt nämnda paragraf hör till försvarsmaktens uppgifter att stödja andra myndigheter, vilket innefattar handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt samt deltagande i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla utrustning, personal och sakkunnigtjänster som behövs i räddningsverksamheten.



17.4.2015

Projektet har genomförts i samarbete mellan försvarsministeriet och justitieministeriet. Kontaktpersoner har varit regeringsrådet Paulina Tallroth från justitieministeriet samt regeringssekreterare Aino Lehto från försvarsministeriet fram till den 19 mars 2015, då hon blev tjänstledig och äldre avdelningsstabsofficer Niclas von Bonsdorff också från försvarsministeriet fram till den 1 februari 2015, då han flyttade till huvudstaben. I projektet har också flera andra tjänstemän från försvarsministeriet deltagit och i slutskedet svarade regeringsrådet Timo Turkki för beredningen.

Under projektets gång har representanter för centrala intressegrupper hörts i saken. Chefen för Europarättsfrågor Michaela Slotte och förvaltningschef Dan E Eriksson från Ålands landskapsregering, polisöverinspektör Kalle Puhalainen och polisinspektör Ari Alanen från Polisstyrelsen, gränsbevakningsöverinspektör Reijo Lahtinen från Gränsbevakningsväsendets stab, rättschef Päivi Kaukoranta och lagstiftningsrådet Maria Guseff från utrikesministeriet samt kommandör Tuomas Tiilikainen från huvudstaben har hörts i saken. Vidare har projektet diskuterat med riksdagsledamot Elisabeth Naucleur om bakgrunden till projektet.

På utkastet till utredning har vidare begärts skriftliga utlåtanden från centrala parter, vilka saken gäller. Utlåtande begärdes och erhöles från Ålands landskapsregering, utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, kommunikationsministeriet, miljöministeriet, Gränsbevakningsväsendets stab, Polisstyrelsen och Huvudstaben. Dessutom har riksdagsledamot Elisabeth Naucleur på eget initiativ lämnat in ett utlåtande över utredningsutkastet.

Responserna i utlåtandena har i tillämpliga delar beaktats i utredningen. Begäran om utlåtande samt de utlåtanden som erhållits finns i sin helhet i en bilaga.

I bifogade utredning behandlas de författningar och fördrag som gäller Ålands särställning och försvarsmaktens myndighetsstöd samt hur myndighetsstödet ska ges i praktiken. Vidare bedöms det nuvarande läget och tas upp sådana frågor som är av betydelse när myndighetsstöd ges. I utredningen behandlas också eventuella åtgärder i fortsättningen.

Under projektets gång har det särskilt kommit fram att det finns ett behov av en mera omfattande utredning i saken inom statsrådet. Också flera remissgivare har förordat att en mera omfattande utredning görs.

Paulina Tallroth

Aino Lehto (vv./tjänstledig)

Niclas von Bonsdorff

Timo Turkki

Liitteet/Bilagor lausuntopyyntö/begäran om utlåtande, lausunnot/utlåtandena

Jakelu/Sändlista puolustusministeriö/försvarsministeriet
oikeusministeriö/justitieministeriet



Sisällys/Innehåll

1 Selvitys/Utredning

2 Lausuntoliite/Bilaga med utlåtanden

Lausuntopyyntö/Begäran om utlåtande

Lausunnot/Utlåtandena

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus/Ålands landskapsregering
- oikeusministeriö/justitieministeriet
- ulkoasiainministeriö/utrikesministeriet
- sisäministeriö/inrikesministeriet
- ympäristöministeriö/miljöministeriet
- liikenne- ja viestintäministeriö/kommunikationsministeriet
- puolustusministeriö, puolustuspoliittinen osasto/försvarsministeriet, försvarspolitiska avdelningen
- Puolustusvoimien pääesikunta/Försvarsmaktens huvudstab
- Rajavartiolaitoksen esikunta/Gränsbevakningsväsendets stab
- Poliisihallitus/Polisstyrelsen
- Elisabeth Naucér



Puolustusvoimille säädettyjen, muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien toimeenpano Ahvenanmaalla

1. Hankkeen tausta ja tehtävänanto

Ahvenanmaa on Suomeen kuuluva itsehallinnollinen maakunta, jolla on kansainvälisoikeudellinen ja perustuslaissa varmistettu erityisasema. Ahvenanmaan saaret on kansainvälisillä sopimuksilla demilitarisoitu ja neutralisoitu.

Puolustusministeriö on 25.9.2014 asettanut hankkeen, jossa selvitetään puolustusvoimien osallistumista puolustusvoimille säädettyihin virka-apu- ja muihin tehtäviin, jotka liittyvät muiden viranomaisten tukemiseen Ahvenanmaalla ottaen huomioon maakunnan erityisasema.

Hankkeen asettamisen taustalla on valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012; VNS 6/2012) kohdassa 4.5 oleva kirjaus: "Valtioneuvosto selvittää, kuinka Ahvenanmaan maakunnan erityisasema huomioidaan jatkossakin mahdollisissa öljyonnettomuuksissa ja muissa kriisitilanteissa ja miten asianomaisten viranomaisten riittävä valmius varmistetaan".

Vastaavanlaisia kirjauksia on esiintynyt valtioneuvoston selonteoissa sekä eduskunnan valiokunta-asiakirjoissa aikaisemminkin.¹

Hanke liittyy Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta vuonna 2012 annetun valtioneuvoston selonteon kirjaukseen, mutta hankkeessa tarkastellaan asiaa siltä osin, kuin se kuuluu puolustusministeriön toimialaan.

Asettamispäätöksen mukaan hankkeen tehtävänä on laatia selvitys puolustusvoimien osallistumisesta puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a ja b kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin Ahvenanmaan alueella ja tarkastella, kuinka toiminnassa otetaan huomioon maakunnan erityisasema. Mainitun lainkohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi sekä pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja.

Asettamispäätöksen mukaan tarkasteluun voi tarpeen mukaan sisältyä ehdotuksia jatkoselvityksistä.

Hanke toteutetaan puolustusministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä. Lisäksi hankkeessa kuullaan Ahvenanmaan maakunnan hallitusta ja asianomaisia viranomaisia sekä tarvittaessa muita asiantuntijoita.



2. Ahvenanmaan erityisasemaa ja puolustusvoimien viranomaistukea koskevat säädökset ja sopimukset

2.1. Ahvenanmaan erityisasemaa koskevat sopimukset

Ahvenanmaan itsehallinnollinen erityisasema taataan kansainvälisillä sopimuksilla, Suomen perustuslailla sekä Ahvenanmaan itsehallintolailla.

Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman juuret ovat Krimin sodan päättäneessä Pariisin rauhassa (1856). Sodan hävinnyt Venäjä sai pitää Ahvenanmaan saaret itsellään sitoutumalla sopimuksella² siihen, että "Ahvenanmaan saaria ei linnoiteta ja ettei siellä tule säilytettäväksi tai rakennettavaksi mitään sotilaallista tai merilaitosta". Osapuolina tässä rauhansopimuksen liitteenä olevassa demilitarisointisopimuksessa olivat Ranska, Iso-Britannia ja Venäjä.

Suomen itsenäistyessä Venäjältä Ahvenanmaalla vahvistuivat ajatukset yhdistymisestä vanhaan emämaahan Ruotsiin, joka tuki yhdistymispyrkimyksiä. Suomi puolestaan tarjosi Ahvenanmaalle tietynasteista itsehallintoa ja eduskunta antoi Ahvenanmaan ensimmäinen itsehallintolain toukokuussa 1920. Niin sanottu *Ahvenanmaan kysymys* ratkaistiin kuitenkin lopullisesti vasta kansainvälisellä tasolla, Kansainliiton neuvostossa kesäkuussa 1921. Neuvoston päätöksen mukaan Ahvenanmaa kuului Suomelle, jonka tuli kuitenkin lailla taata alueen väestölle erityisesti ruotsinkielisyyden, paikallisen kulttuurin ja tapojen sekä maanomistuksen säilyminen. Samalla neuvosto edellytti, että oli käynnistettävä neuvottelut Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan kansainvälisen sopimuksen aikaansaamiseksi.

Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus³ tehtiin lokakuussa 1921. Sopimuksen osapuolina olivat Saksa, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Iso-Britannia, Italia, Latvia, Puola ja Ruotsi.

Vuoden 1921 sopimuksella täydennettiin Venäjän vuonna 1856 antamaa sitoumusta Ahvenanmaan alueen linnoittamattomuudesta eli demilitarisoinnista, ja samalla Suomi vahvisti linnoittamattomuuden omalta osaltaan. Linnoittamattomuudella tarkoitetaan sitä, ettei sopimuksessa määritellylle vyöhykkeelle saa rakentaa eikä siellä ylläpitää mitään sotilasarakennusta tai -tukikohtaa eikä muutakaan sotatarkoituksiin käytettävää laitetta (3 art.). Vyöhykkeelle ei saa myöskään tulla tai siellä oleskella minkään maan sotavoimia eikä aluetta saa käyttää sotatarvikkeiden valmistukseen, tuontiin, kauttakuljetukseen eikä vientiin (4 art.).

Sotilasjoukkojen läsnäolo Ahvenanmaalla rauhan aikana sallitaan sopimuksessa vain eräissä poikkeustapauksissa. Näiden poikkeusten nojalla Suomi saa:

- poikkeuksellisten olosuhteiden vaatiessa viedä alueelle ja pitää siellä väliaikaisesti vakituisen poliisihenkilöstön lisäksi sellaisia aseellisia voimia, jotka ovat välttämättömän tarpeelliset järjestyksen ylläpitämiseksi;
- käydä aika ajoin tarkastamassa saaria yhdellä tai kahdella kevyellä sotaluksella, jotka saavat ankkuroida väliaikaisesti alueen vesillä;
- erityisen tärkeiden seikkojen vaatiessa tuoda alueelle ja pitää siellä väliaikaisesti muitakin pinta-aluksia kuin saarten tarkastukseen tarvittavia;
- antaa ilmavoimiensa lentää vyöhykkeen ylitse⁴; ja
- antaa sotaluksia koskevien rajoitusten estämättä sotalaivojensa kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse.



17.4.2015

Vuoden 1921 sopimuksella Ahvenanmaan vyöhyke myös neutralisoitiin. Neutralisointi tarkoittaa, että alue tulee jättää kaikkien sotatoimien ulkopuolelle. Sodan aikana sopimuksessa tarkoitettua vyöhykettä pidetään puolueettomana alueena, eikä sitä saa välillisesti eikä välittömästi käyttää sotilaalliseen tarkoitukseen (6 art.). Suomella on kuitenkin oikeus, jos Itämeri joutuu sodan piiriin, laskea vyöhykkeen puolueettomuuden turvaamiseksi väliaikaisesti miinoja vesialueelle ja ryhtyä aivan välttämättömiin laivastotoimenpiteisiin.

Suomella on lisäksi velvollisuus ryhtyä vyöhykkeellä tarpeellisiin toimenpiteisiin hyökkääjän pysäyttämiseksi tai torjumiseksi, jos Ahvenanmaan saaria tai niiden kautta Suomen mannermaata vastaan suunnataan äkillinen hyökkäys, joka saattaisi vyöhykkeen puolueettomuuden vaaraan (7 art.).

Vuoden 1921 sopimuksessa todetaan myös, että sopimuksen määräykset pysyvät voimassa, tapahtukoon Itämeren nykyisessä *status quo*ssa mitä muutoksia tahansa (8 art.).

Saarten linnoittamattomuudesta sovittiin jälleen vuonna 1940 Suomen ja Venäjän välillä kahdenvälisesti⁵. Ahvenanmaan demilitarisoitu asema vahvistettiin edelleen toisen maailmansodan jälkeen Pariisissa vuonna 1947 allekirjoitetussa rauhansopimuksessa⁶, jossa todetaan, että "Ahvenanmaan saaret jäävät demilitarisoiduiksi nykyisin vallitsevan tilanteen mukaisesti" (5 art.).

Edellä mainittujen Ahvenanmaata koskevien kansainvälisten sopimusten tulkinnasta nykyaikana on hankkeen järjestämissä kuulemisissa esitetty erilaisia näkemyksiä. Vuoden 1921 Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen 4 artiklan ja siinä lueteltujen poikkeusten tulkinnasta sekä puolustusvoimien läsnäolosta demilitarisoidulla vyöhykkeellä virka-apua ja muuta viranomaistukea (jäljempänä *viranomaistuki*) edellyttävissä tilanteissa on esitetty ainakin seuraavanlaisia käsityksiä:

- siviiliviranomaisen, mukaan lukien poliisi, johdon alaisena toimivaa puolustusvoimien virka-apujoukkoa pidetään siviilijoukkona, eikä kyse olisi tällöin 4 artiklassa tarkoitettusta sotilaallisesta läsnäolosta;
- siviiliviranomaisen johdon alaisena toimivaa puolustusvoimien virka-apujoukkoa pidetään sotilasjoukkona, ja toiminta olisi sallittua 4 artiklassa todetuissa poikkeustilanteissa;
- siviiliviranomaisen johdon alaisena toimivaa puolustusvoimien virka-apujoukkoa pidetään sotilasjoukkona, eikä toiminta olisi sallittua 4 artiklassa todetuissa poikkeustilanteissa, sillä poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

Kuulemisissa on myös esitetty, että sopimuksen 4 artiklassa mainitut poikkeukset olisivat ajan saatossa ja tilanteen vakauduttua menettäneet merkityksensä. Voimassa olevan sopimuksen osana niitä ei kuitenkaan ole mahdollista tulkita merkityksettömiksi. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen⁷ mukaisesti olosuhteiden muutokset vaikuttaisivat koko sopimuksen pätevyyteen, eivätkä ainoastaan yhteen artiklaan. Wienin yleissopimuksessa myös todetaan, että valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa (31 art.). Ahvenanmaan vuoden 1921 sopimusta tulkittaessa on merkitystä annettava myös edellä mainitulle 8 artiklalle, jonka mukaan sopimuksen määräykset pysyvät voimassa Itämeren tilassa tapahtuvista muutoksista huolimatta.



Perustuslaki ja Ahvenanmaan itsehallintolaki

Ahvenanmaan erityisasemasta säädetään perustuslain 120 §:ssä, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991; jäljempänä *itsehallintolaki*) säädetään muun muassa siitä, mitkä asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan ja mitkä puolestaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Lain sisältöä selostetaan seuraavassa tämän selvityksen kannalta tarpeellisessa laajuudessa.

Maakunnalla on itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta tietyin laissa säädettyin poikkeuksin sekä palo- ja pelastustointa (18 §:n⁸). Nämä laissa säädetty poikkeukset, jotka kuuluvat maakunnan sijaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, selostetaan seuraavassa kappaleessa. Lisäksi maakunnalla on lainsäädäntövalta luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä veneliikennettä sekä paikallisen meriliikenteen väyliä koskevissa asioissa sekä asioissa, jotka koskevat muita lain perusteiden mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita⁹.

Valtakunnalla on puolestaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa, kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä, ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita, puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon asepalveluksen suorittamisesta säädetty, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen valtalta sekä räjähdysaineita valtion turvallisuutta koskevilta osin (27 §¹⁰ ja 12 §¹¹). Valtakunnalla on lainsäädäntövalta myös väestönsuojelua¹² koskevissa asioissa siten kuin itsehallintolaissa tarkemmin säädetään.

Hallintovalta Ahvenanmaalla jakautuu maakunnan ja valtakunnan kesken pääsääntöisesti sen mukaan, kummalla on lainsäädäntövalta tietyillä oikeudenalalla (23 ja 30 §).

Valtakunnan viranomaiset ovat yleisen toimivaltansa rajoissa velvollisia maakunnan hallituksen pyynnöstä avustamaan maakunnan viranomaisia itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoidossa (31 §). Maakunnan hallitus voi näin ollen pyytää virka-apua valtakunnan viranomaisilta. Valtakunnan viranomaisten velvollisuus antaa virka-apua rajoittuu viranomaisen oman toimivallan piiriin valtionhallinnossa¹³.

Lisäksi maakunnan hallituksen suostumuksella valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan asetuksella siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle sekä vastaavasti maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle (32 §). Hallintovaltaa siirretään tasavallan presidentin asetuksina annettavilla sopimusasetuksilla. Sopimusasetukset perustuvat nimensä mukaisesti sopimukseen valtakunnan ja maakunnan välillä. Sopimusasetuksilla on siirretty hallintotehtäviä sekä maakunnan viranomaisilta valtakunnan viranomaisille että päinvastoin. Niissä on usein säädetty yhteishallinnosta tietyillä aloilla asioissa, joissa toimivalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken.¹⁴

Ahvenanmaan maakunnan kielellisestä asemasta, joka on turvattu kansainvälisin sopimuksin, säädetään tyhjentevästi Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen (36 §). Kirjeenvaihtokieli maakunnan viranomaisten ja maakunnassa toimivien valtion viranomaisten välillä sekä näiden ja valtioneuvoston, keskushallinnon viranomaisten sekä sellaisten valtion



viranomaisten, joiden toimialueeseen maakunta tai sen osa kuuluu, on ruotsin kieli (38 §). Sen varmistamiseksi, että maakunnassa valtion palveluksessa olevilla on mahdollisuus toimia ruotsin kielellä, on valtion järjestettävä maakunnassa palveluksessaan oleville koulutusta ruotsin kielellä (42 § 2 mom.). Kielilakia (423/2003) ei näin ollen sovelleta Ahvenanmaalla.

2.2. Selvityksen kannalta keskeinen maakuntalainsäädäntö ja sopimusasetukset

Yleistä järjestystä ja turvallisuutta, palo- ja pelastustointia sekä ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat edellisessä luvussa kuvatusti eräin poikkeuksin maakunnalle. Näissä asioissa Ahvenanmaalla on voimassa omaa maakuntalainsäädäntöä. Lisäksi tehtävien jaosta sopimusasetuksin maakunnan ja valtakunnan välillä on sovittu muun muassa poliisihallinnon, rajavartiolaitoksen tehtävien sekä poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisen osalta.

Yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevista asioista vastaa Ahvenanmaalla lähinnä maakunnan poliisiviranomainen. Se vastaa toiminnastaan maakunnan hallintoviranomaisille eikä ole valtakunnan poliisijohdon alainen.¹⁵ Maakunnan poliisi soveltaa toiminnassaan poliisitoimintaa ja yleistä järjestystä koskevaa maakuntalainsäädäntöä¹⁶. Maakunnan poliisi soveltaa lisäksi valtakunnan lainsäädännöstä muun muassa esitutkintaa, rikoksentehtävien luovuttamista ja passia koskevia säännöksiä¹⁷. Ahvenanmaalla on myös oma palo- ja pelastustoimea sekä ympäristönsuojelua ja puhtaanapitoa koskeva maakuntalainsäädäntönsä¹⁸.

Öljyvahinkojen torjunnasta annettua maakuntalakia (landskapslag om bekämpande av oljeskador, 1977:16) sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa ja siihen kuuluvilla vesialueilla (1 §). Sen mukaan maakunnan hallitus huolehtii lain mukaisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta, ellei toisin säädetä (4 §). Lain mukainen öljyntorjuntaviranomainen on henkilö tai viranomainen, jonka maakunnan hallitus asettaa johtamaan ja valvomaan torjuntatyötä. Muiden viranomaisten on annettava tälle virka-apua laissa tarkoitetuissa tehtävissä. Laissa myös säädetään, että valtakunnan viranomaisten antamasta virka-avusta on voimassa, mitä siitä valtakunnassa säädetään (5 §). Lisäksi laissa on erityissäännös öljypäästömaksusta (15 a §). Sen mukaan öljypäästömaksusta valtakunnassa säädettyä sovelletaan Ahvenanmaalla. Öljypäästömaksua koskevista hallinnollisista tehtävistä vastaa maakunnan hallitus. Tehtävien siirrosta sopimusasetuksella valtakunnan viranomaiselle voidaan kuitenkin säätää sopimusasetuksin.

Poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (1177/2009) säädetään tarkemmin maakunnan ja valtakunnan työnjaosta poliisitoimessa (erityisesti 1 ja 4 §). Maakunnan poliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä suorittaa muut poliisille kuuluvat tehtävät, jollei toisin säädetä tai määrätä. Valtakunnan poliisi puolestaan on itsehallintolain ja asetuksen mukaisesti toimivaltainen Ahvenanmaalla valtion turvallisuutta koskevilta osin ja hoitaa siellä erityisesti suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin tehtävät. Tällöin Poliisihallitus päättää poliisitoiminnan johtamisesta maakunnan poliisin osallistuessa näihin tehtäviin. Poliisitoiminnallisen tilanteen siirtyessä keskeytyttäen maakunnasta tai maakuntaan johtaa toimintaa se poliisiyksikkö, joka on ryhtynyt siihen, kunnes toisin määrätään. Erityisen vaativassa poliisitilanteessa Poliisihallitus voi tilapäisesti määrätä johtosuhteista. Tällöin Ahvenanmaalla voi toimia valtakunnan poliisimiehiä ja yksiköitä. Erityisen vaativia tilanteita ovat muun muassa lentokonekaappaukset, suuronnettomuudet tai pitkälle viety järjestäytyneet rikollisuus.¹⁹



Asetuksen mukaan Poliisihallituksen on maakunnan poliisipäällikön tai tämän määräämän virkamiehen pyynnöstä annettava virka-apua maakunnan poliisitoimintaa koskevissa asioissa (6 §). Säännöksen ohella noudatetaan edellisessä luvussa mainittua valtakunnan viranomaisia koskevaa itsehallintolain virka-apusäännöstä.

Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (420/2004) säädetään tarkemmin rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaalla (erityisesti 2–6 §). Rajavartiolaitos voi suorittaa valtakunnallisten tehtäviensä ohella maakunnan alueella vain sellaisia maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä, jotka muutoinkin valtakunnan lainsäädännön mukaisesti kuuluvat sen tehtäviin. Rajavartiolaitos vastaa asetuksen mukaan öljyvahinkojen torjumisesta annetun maakuntalain 15 a §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle kuuluvien tehtävien hoitamisesta, eli öljypäästömaksuun liittyvistä hallinnollisista tehtävistä²⁰. Rajavartiolaitos voi valvoa Ahvenanmaan alueella myös muun muassa aluksista aiheutuvien vesien pilaantumista ja merensuojelua. Rajavartiolaitos voi poliisin pyynnöstä hoitaa Ahvenanmaalla myös tiettyjä poliisitehtäviä ja se osallistuu pelastustoimintaan sekä voi suorittaa etsintä- ja sairaankuljetustehtäviä. Asetuksessa viitataan myös rajavartiolaitokselle rajavartiolaista ja itsehallintolaista johtuviin virka-avunantovelvoitteisiin²¹.

Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (900/2000) säädetään niiden valmistelevien tehtävien hoitamisesta, jotka kuuluvat väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen ja yleiseen poikkeusoloihin varautumiseen (erityisesti 1 ja 2 §). Lähtökohtana on, että valtakunnan ja maakunnan viranomaiset hoitavat yhdessä ne varautumistehtävät, jotka muuten kuuluisivat valtakunnan viranomaisille. Asetus koskee nimenomaisesti vain poikkeusoloihin varautumista koskevia toimenpiteitä, eli muun muassa valmiussuunnittelua. Se ei koske poikkeusolojen aikana hoidettavia tehtäviä.²²

Asetuksessa säädetään myös valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunnasta, johon kuuluu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten edustajia. Sen tehtävänä on muun muassa valvoa ja sovittaa yhteen valmiussuunnittelua sekä huolehtia siitä, että valmiuslaissa²³ tarkoitettuun poikkeusoloihin varautumiseen ryhdytään (erityisesti 3 ja 4²⁴ §).

2.3. Puolustusvoimien antamaa viranomaistukea koskevat säädökset Yleistä viranomaisten yhteistyöstä

Tässä luvussa käsitellään niitä säädöksiä, joiden perusteella puolustusvoimilla on velvollisuus tukea muita viranomaisia virka-apua antamalla, pelastustoimintaan osallistumalla tai muulla laissa säädetyllä tavalla. Luvussa keskitytään tämän selvityksen kannalta keskeisimpiin puolustusvoimille viranomaistukivelvoitteita asettaviin säädöksiin, eikä luettelo ole tyhjentävä. Ensin kuvataan, mitä viranomaisyhteistyöllä ja virka-avulla yleisesti tarkoitetaan.

Hallintolaissa (434/2003) on yleissäännös viranomaisten yhteistyöstä. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä (10 § 1 mom.). Lakiin on selkeyden vuoksi otettu säännös, jonka mukaan viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen (10 § 2 mom.). Sen tarkoituksena on osoittaa ero viranomaisavun ja lakiin perustuvan virka-avun antamisen välillä. Lain perustelujen mukaan virka-avulla tarkoitetaan sitä, että viranomaisen



avustaa toista viranomaista tosiasialliseen hallintotoimintaan tai tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön kuuluvien virkatehtävien hoitamisessa.²⁵

Virka-avun käsitettä ei ole virallisesti määritelty. Virka-avuksi kutsutaan viranomaisen toiselle viranomaiselle antamaa apua, jossa viranomaisen käyttää toimivaltuuksiaan mahdollistaakseen toisen viranomaisen tehtävän toteuttamisen. Kyseessä on tilapäinen apu. Virka-avun antamisen edellytyksenä on, että virka-apua pyytävällä viranomaisella on laissa säädetty toimivalta tehtävään, jonka suorittamiseksi virka-apua pyydetään. Toisin sanoen se on tilanteessa toimivaltainen viranomaisen. Virka-avun on lisäksi yleensä perustuttava nimenomaiseen säännökseen. Myös virka-avun antajan on pysyttävä oman toimivaltansa rajoissa, kun se toimii virka-apuviranomaisena. Virka-apupyynnö on yksilöitävä.

Virka-apua pyytävä viranomaisen toimii yleisjohtajana tehtävässä. Periaatteena on, että virka-avun on oltava tarpeellista tai välttämätöntä vastaanottajan tehtävien suorittamisen kannalta. Virka-avun vastaanottajan omat voimavarat ovat vähäiset tai riittämättömät tilanteen hallitsemiseen. Virka-apua antavat yksiköt toimivat yleensä oman johtonsa alaisuudessa.

Virka-apua on mahdollista antaa myös niin sanotun virka-avun ketjutuksen kautta. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa virka-apua antava viranomaisen pyytää tehtäviin edelleen virka-apua toiselta viranomaiselta. Näin ollen esimerkiksi poliisi voi virka-apua antavana viranomaisena pyytää edelleen virka-apua tehtävän suorittamiseen muun muassa puolustusvoimilta.²⁶

Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) mukaan puolustusvoimien kolme päätehtävää ovat Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen sekä osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan (2 § 1 mom.). Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen (2 § 2 mom.). Puolustusvoimien toisena tehtävänä mainittuun muiden viranomaisten tukemiseen kuuluu:

- virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi (2 § 1 mom. 2 a kohta); sekä
- pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluita (2 § 1 mom. 2 b kohta)

Puolustusvoimat tukee muita viranomaisia näin ollen sekä antamalla *virka-apua* että *osallistumalla pelastustoimintaan*. Virka-apua annetaan toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä. Virka-apua on esimerkiksi kadonneen henkilön etsiminen maastosta poliisin pyynnöstä. Velvollisuus osallistua pelastustoimintaan seuraa sen sijaan suoraan laista, eikä erillinen virka-apupyynnö ole välttämätön. Pelastustoimintaan osallistuminen eroaa virka-avusta myös siten, että siihen ei yleensä sisälly toimivaltuuksien, kuten voimakeinojen, käyttämistä. Pelastustoimintaan osallistumisessa on kyse pääasiassa puolustusvoimien voimavarojen, kuten kaluston, henkilöstön ja asiantuntijapalvelujen, antamisesta pelastusviranomaisen käytettäväksi. Kyse voi olla esimerkiksi varavoimakoneiden ja henkilöstön antamisesta pelastusviranomaisten käyttöön myrskyn katkaistua sähköt laajoilta alueilta.



Yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi annettavalla virka-avulla tarkoitetaan poliisille annettavaa virka-apua²⁷, josta säädetään tarkemmin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa. Lakia käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Muiden viranomaisten tukeminen toteutetaan puolustusvoimien päätehtävää vaarantamatta. Puolustusvoimien tukea muille viranomaisille tarvitaan tilanteissa, joissa muilla viranomaisilla ei ole esimerkiksi puolustusvoimilta löytyvää osaamista tai kalustoa tehtävien suorittamiseen. Raja sotilas- ja siviilitehtävien välillä on kuitenkin pidettävä selkeänä. Siviilitehtävien on oltava siviiliviranomaisten johtamia ja niissä avustavien sotilaiden johtamien sotilasyksiköiden on oltava siviilijohdon alaisia.²⁸

Puolustusvoimien kolmeen päätehtävään kuulumattomista *muista tehtävistä* on säädetty esimerkiksi asevelvollisuuslaissa ja öljyvahinkojen torjunnasta annetussa laissa.

Puolustusvoimista annetussa laissa on lisäksi tarkemmat säännökset puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja rajavartiolaitokselle (10 §) sekä virka-avusta yhteiskunnan turvaamiseksi (11 §) sekä viittaukset asianomaisiin lakeihin.

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään tarkemmin muun muassa virka-avun antamisen tilanteista, tavoista, virka-avussa sallituista toimivaltuuksista sekä virka-avun pyytämisen ja sen antamisesta päättämisen menettelyistä. Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua henkilön etsimiseksi ja kiinni ottamiseksi, paikan tai alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi, liikenteen ohjaamiseksi, henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi, räjähteiden raivaamiseksi sekä muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä (1 §). Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta myös voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua tiettyjen terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi (4 §).

Virka-apua voidaan antaa vain silloin, kun poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai milloin siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai -välineistöä (2 §). Virka-apu voi sisältää myös sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla (4 §). Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävien suorittamiseen. Voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Poliisi päättää voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä.

Virka-aputilanteen turvallisen suorittamisen yleisjohdosta sekä osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta vastaa aina poliisi (5 §).

Kemikaaliturvallisuuslaki

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) on säännös räjähteiden hävittämisvastuusta. Sen mukaan puolustusvoimien on otettava haltuunsa räjähdde, joka on kuulunut tai jonka sen laadun perusteella on syytä olettaa



kuuluneen joko Suomen tai muun maan puolustusvoimille sekä huolehdittava sen asianmukaisesta ja turvallisesta kuljetuksesta, säilyttämisestä ja hävittämisestä (89 § 3 mom.). Puolustusvoimilla on näin ollen lakisääteinen velvollisuus huolehtia kaikenlaisten ja -ikäisten sotilasräjähteiden turvallisesta kuljetuksesta, säilytyksestä ja hävittämisestä. Säännöksessä ei ole kyse virka-avusta, vaan puolustusvoimien lakisääteisestä tehtävästä. Tehtävä liittyy edellä mainittuun puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain säännökseen, jonka mukaan puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua muun muassa räjähteiden raivaamiseksi. Näiden kahden säännöksen nojalla puolustusvoimien on paitsi annettava virka-apua räjähteiden raivaamiseen myös huolehdittava raivaamiensa räjähteiden hävittämisestä, mikäli kyseessä on sotilasräjähdde.

Asevelvollisuuslaki

Asevelvollisuuslain (1438/2007) mukaan palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan määrätä puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja pelastustehtävään (78 §). Asevelvolliset eivät kuitenkaan saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eivätkä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Näin ollen vain puolustusvoimien henkilökuntaan kuuluvat voivat osallistua puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain mukaisiin voimankäyttöä edellyttäviin virka-aputehtäviin sekä muihin tavanomaisesta poikkeaviin virka-apu- ja tukemistehtäviin. Tehtäviä, joissa varusmiehiä tyypillisesti käytetään, ovat henkilöiden etsinnät ja alueen eristäminen²⁹.

Palveluksessa olevia asevelvollisia voidaan tarvittaessa määrätä muuhunkin puolustusvoimien ulkopuoliseen maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävään tehtävään, joita ovat esimerkiksi yleishyödylliset keräykset sekä suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt (78 §).

Rajavartiolaki

Rajavartiolain (578/2005) mukaan rajavartiolaitoksella on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apuna etsintään käytettävää kalustoa sekä etsintään ja liikenteen ohjaamiseen käytettäviä henkilövoimavaroja, jos se on tarpeen valtakunnanrajan ilmeisesti laittomasti ylittäneen Suomessa olevan henkilön verekseltään löytämiseksi, rajavartiolaitoksen vaarallisen tehtävän turvallisesti suorittamiseksi tarvittavaa suojakalustoa, rajavalvontatehtävän suorittamiseksi tai rajatapahtuman tutkimiseksi tarpeellista erityisasiantuntemusta sekä merenkulun turvatoimilaisissa³⁰ tarkoitettun merellä olevaan alukseen tai siinä oleviin matkustajiin kohdistuvan turvauhan torjumiseksi tarpeellista kalustoa sekä erityisasiantuntemusta (79 §).

Etsinnässä on perustelujen mukaan kyse rajan laittomasti ylittäneen henkilön kiireellisestä etsimisestä. Vaarallisia tehtäviä voivat olla esimerkiksi rajanylityspaikalle linnoittautuneen henkilön kiinniottaminen, aseistautuneen henkilön maastosta etsiminen ja merenkulun turvauhan torjuminen. Tällaisessa tilanteessa rajavartiolaitos voisi saada puolustusvoimilta henkilön suojaamiseen tarpeellista kalustoa, kuten panssaroidun miehistönkuljetusajoneuvon. Rajavalvontatehtävässä puolustusvoimilta saatava erityisasiantuntemus voi puolestaan koskea esimerkiksi vedenalaista toimintaa ja merellä tapahtuvan turvauhan torjuminen kuljetusapua tai vedenalaiseen toimintaan liittyvää asiantuntija-apua.³¹

Rajavartiolaitokselle annettavaan virka-apuun eivät kuitenkaan kuulu ampuma-aseiden käyttäminen tai sotilaalliset voimakeinot. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin tehtävä, ja rajavartiolaitos voi pyytää



puolustusvoimilta virka-apua vain omien tehtäviensä suorittamiseen. Vaikka poliisi, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat toimisivat samassa sisäisen turvallisuuden tehtävässä, tulee poliisin pyytää siinä tarpeellista puolustusvoimien virka-apua. Poliisi voisi tehtävässä osoittaa puolustusvoimien voimavaroja myös rajavartiolaitoksen tueksi, mutta johtovastuu on poliisilla.³²

Merenkulun ympäristönsuojelulaki

Merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009) säädetään muun muassa öljypäästömaksusta³³ sekä maksun määräämisestä ja keräämisestä. Viranomaisen on annettava rajavartiolaitokselle öljypäästömaksua koskevan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen se on toimivaltainen (3 luvun 8 §). Jos puolustusvoimien alus on lähimpänä laittomasta öljypäästöstä epäiltyä alusta, rajavartiolaitos voi pyytää virka-apua esimerkiksi aluksen pysäyttämiseksi³⁴.

Laissa on myös toinen virka-apusäännös (12 luvun 9 §). Sen mukaan puolustusvoimien ja eräiden muiden nimettyjen viranomaisten on annettava valvontaviranomaiselle³⁵ virka-apua. Puolustusvoimien kohdalla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi pääsyn turvaamista vaikeakulkuisiin kohteisiin³⁶.

Öljyvahinkojen torjuntalaki

Öljyvahinkojen torjuntalakia (1673/2009) sovelletaan maa-alueella tapahtuvien öljyvahinkojen sekä Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä aluksista aiheutuvien öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan ja torjuntaan varautumiseen sekä vahinkojen seurausten korjaamiseen (2 §). Suomen ympäristökeskus vastaa alusöljyvahinkojen torjunnasta ja asettaa torjuntatoimien johtajan, jos vahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen vesialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä (5 §). Yleensä aavalla selällä tarkoitetaan avomerta ja ulkosaaristoa³⁷. Alueen pelastustoimi vastaa öljyvahinkojen torjunnasta omalla maa- ja vesialueellaan (7 §) ja kunta tarvittaessa jälkitorjunnasta alueellaan (9 §).

Puolustusvoimat osallistuu öljyvahinkojen torjuntaan yhtenä laissa nimetyistä öljyntorjuntaviranomaisista. Puolustusvoimien on alusöljy- tai aluskemikaalivahingon havaittuaan tai sellaisesta tiedon saatuaan ryhdyttävä pikaisesti torjuntatoimiin (8 §). Tämä tarkoittaa merellä tapahtuvia öljyvahinkoja³⁸. Puolustusvoimat on tällaisen vahingon torjuntatoimiin ryhdyttyään lain mukainen torjuntaviranomainen (10 §). Torjuntaviranomaisen asema antaa viranomaiselle laissa tarkemmin säädettyjä oikeuksia ja velvoitteita³⁹. Puolustusvoimat ei torjuntaviranomaisen tehtävässään ole virka-apuviranomainen, vaan sen on ryhdyttävä torjuntatoimiin oma-aloitteisesti.

Puolustusvoimien toimimista torjuntaviranomaisena on perusteltu sillä, että pääasiallisen tehtävänsä vuoksi sen alukset liikkuvat paljon merellä ja voivat ensimmäisenä saapua vahinkopaikalle. On pidetty tarkoituksenmukaisena, että ne voivat tarvittaessa heti aloittaa torjuntatoimet ja käyttää torjuntaviranomaisen valtuuksia ilman virka-apupyyntöä. Puolustusvoimissa torjuntaan osallistuvan viranomaisen asema koskee käytännössä merivoimia, jolla on nykyisin käytössään kolme öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvaa alusta.⁴⁰

Öljyvahinkojen torjuntalaissa säädetään lisäksi valtion viranomaisten yleisestä virka-avunantovelvoitteesta (11 §). Sen mukaan valtion viranomaiset ovat pyydettyä velvollisia mahdollisuuksiensa mukaan antamaan torjuntaviranomaisille virka-apua. Puolustusvoimat voi näin ollen olla



öljyvahinkojen torjunnassa torjuntaviranomainen taikka sen lisäksi tai sen sijaan virka-apua antava viranomainen. Puolustusvoimien virka-apua voitaisiin perustelujen mukaan tarvita erityisesti maa-alueella tapahtuvien öljyvahinkojen torjunnassa sekä kuljetus- ja huoltotehtävissä sekä rantojen puhdistamisessa⁴¹.

Pelastuslaki

Pelastuslaissa (379/2011) säädetään muun muassa yhteistyöstä pelastustoiminnassa (46 §). Säännöksen mukaan valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti. Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja siten kuin siitä puolustusvoimista annetussa laissa säädetään.

Pelastustoimintaan osallistuminen merkitsee käytännössä sitä, että viranomaiset hoitavat omia lakisäätteisiä tehtäviään pelastustoimintatilanteessa. Keskeisten yhteistoimintaviranomaisten tehtäviä määritteleviin säädöksiin on kuitenkin sisällytetty yksilöityjä velvoitteita pelastustoiminnassa. Esimerkiksi puolustusvoimista annetussa laissa (2 §) on säädetty puolustusvoimien lakisäätteiseksi tehtäväksi osallistua pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja.⁴²

Puolustusvoimista annetun lain perustelujen mukaan muiden viranomaisten tukeminen pelastustoimintaan osallistumalla tarkoittaa sitä, että puolustusvoimat antaa pelastusviranomaisten käyttöön kalustoa, kuten aluksia, ilma-aluksia ja ajoneuvoja, viesti-, suojelu-, huolto-, lääkintä- ja tiedusteluvälineistöä sekä pelastus- ja raivauskalustoa. Suuronnettomuuksissa puolustusvoimat voi tukea pelastusviranomaisia avustamalla kuljetuksissa ja alueiden eristämisessä sekä luovuttamalla käyttöön materiaalia ja pelastusyksiköitä. Puolustusvoimien joukkoja voidaan tarvittaessa käyttää muun muassa kadonneiden etsimiseen, metsäpalojen sammuttamiseen, evakointien tukemiseen ja viestiyhteyksien luomiseen onnettomuusalueille.⁴³

Meripelastuslaki

Meripelastuslain (1145/2001) mukaan rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomainen (3 §). Puolustusvoimat on yksi nimetyistä muista meripelastusviranomaisista, ja se on velvollinen osallistumaan korvauksetta meripelastustoimen tehtäviin, jos se on sen toimialaan kuuluvien tehtävien kannalta perusteltua taikka jos se vaaratilanteen vakavuus ja erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen, eikä meripelastustoimen tehtävän suorittaminen merkittäväällä tavalla vaaranna sen muun tärkeän lakisäätteen tehtävän suorittamista (4 §). Intressipunninta ja päätöksenteko on perustelujen mukaan suhteutettava vaaratilanteen vakavuuteen ja luonteeseen sekä muihin tosiseikkoihin. Lähtökohtaisesti ihmishengen pelastamisen voi ääritapauksessa syrjäyttää vain toisen ihmishengen pelastaminen.⁴⁴

Meripelastustoimessa puolustusvoimat säännöksen mukaan paitsi valvoo merialuetta onnettomuus- ja vaaratilanteiden havaitsemiseksi ja paikantamiseksi alueellisen koskemattomuuden valvontaan liittyen, myös osallistuu etsintä- ja pelastustoimintaan tarjoamalla käytettäväksi sille kuuluvaa erityisasiantuntemusta, henkilöstöä ja kalustoa.



Muut viranomaistukivelvoitteita puolustusvoimille asettavat säädökset

Puolustusvoimien velvollisuudesta tukea muita viranomaisia säädetään edellä käsiteltyjen säädösten lisäksi myös useissa muissa laeissa. Säädökset voivat koskea nimenomaisesti puolustusvoimia, kuten esimerkiksi *alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 9 §⁴⁵* tai ne voivat velvoittaa kaikkia valtion viranomaisia, kuten *pelastuslain 49 §*.

Puolustusvoimien virka-apu voi lisäksi tulla kyseeseen lukuisten sellaisten lakien mukaisissa tehtävissä, joissa on kyse poliisin lakisääteisestä tehtävästä. Poliisi voi pyytää virka-apua ja puolustusvoimat on velvollinen sitä poliisille antamaan puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Näin ollen puolustusvoimien antama virka-apu voi tulla kyseeseen esimerkiksi *eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (485/2004, nk. merenkulun turvatoimilaki)* nojalla, vaikka puolustusvoimat ei ole laissa säädetty toimivaltainen viranomaisena eikä lakiin sisälly virka-apusäännöksiä⁴⁶.

2.4. Puolustusvoimien antamaa viranomaistukea koskevien säädösten sovellettavuus Ahvenanmaalla

Tässä luvussa käsitellään sitä, missä määrin edellä kuvatussa viranomaistukivelvoitteita puolustusvoimille asettavassa lainsäädännössä tai säädösten perusteluissa käsitellään säännösten sovellettavuutta Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan puolustuslaitosta ja järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden takaamiseksi koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. *Puolustusvoimista annetussa laissa* tai *puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa* taikka niiden perusteluissa⁴⁷ ei käsitellä säännösten sovellettavuutta Ahvenanmaalla.

Kemikaaliturvallisuuslaissa tai sen perusteluissa ei käsitellä lain sovellettavuutta Ahvenanmaalla. Asiat, jotka koskevat räjähdysaineita valtion turvallisuutta koskevilta osin, kuuluvat itsehallintolain mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain perustelujen mukaan räjähdysaineista säädetään valtakunnallisessa laissa siinä määrin kuin kyse on valtakunnan turvallisuudesta, ja muutoin niitä koskevien asioiden sääntely kuuluu maakunnalle⁴⁸.

Asevelvollisuuslaissa puolestaan on pari Ahvenanmaata koskevaa säännöstä. Toisessa niistä (3 § 3 mom.) viitataan Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja siinä asevelvollisuuden sijasta suoritettavasta palveluksesta säädettyyn. Toinen koskee kutsuntojen toimittamista Ahvenanmaalla (127 §). Palveluksessa olevan asevelvollisen määräämistä puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään koskevassa säännöksessä (78 §) tai sen perusteluissa⁴⁹ ei käsitellä sitä, onko säännös sovellettavissa Ahvenanmaalla.

Rajavartiolaitosta koskevat asiat kuuluvat itsehallintolain nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan. *Rajavartiolain* perusteluissa maakunta mainitaan useissa kohdissa. Perusteluissa muun muassa todetaan Ahvenanmaan maakunnan kuuluvan kokonaisuudessaan rajavartiolaitoksen valvonta-alueeseen. Lisäksi todetaan, että rajavartiolaitokselle kuuluvat Ahvenanmaalla rajavalvonta- ja rajatarkastustehtävät sekä tullitehtävät, minkä lisäksi se vastaa Ahvenanmaalla myös meripelastuksesta ja suorittaa Ahvenanmaan poliisin pyytämiä virka-aputehtäviä⁵⁰.



Puolustusvoimien virka-apua rajavartiolaitokselle koskevassa säännöksessä (79 §) tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei käsitellä virka-avun antamista Ahvenanmaalla. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa sen sijaan todetaan, että valiokunta pitää asianmukaisena, että valtioneuvosto yhteistyössä itsehallintoviranomaisten kanssa laatii suunnitelman sellaisia uhkaavia tilanteita varten, jollaisissa rajavartiolaitos voisi tarvita puolustusvoimien virka-apua Ahvenanmaan demilitarisoidulla alueella⁵¹.

Rajavartiolain vuonna 2014 voimaan tulleen muutoksen (749/2014) mukaan poliisilla on oikeus saada rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua (77 a §) eräiden terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Perustelujen mukaan poliisi arvioi tilanteen perusteella, pyytääkö se puolustusvoimien vai rajavartiolaitoksen vai molempien virka-apua. Perusteluissa todetaan lisäksi, että viranomaisten on toiminnassaan otettava huomioon Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset sopimukset.⁵² Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan olevan tarpeellista, että Ahvenanmaan erityisasemasta johtuvat vaikutukset viranomaisten virka-apuun selvitetään ja että sääntelyä tarvittaessa täydennetään⁵³.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan ympäristönsuojelua, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä koskevat asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan ja kauppamerenkulkua sekä kauppamerenkulun väyliä koskevat asiat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Merenkulun ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että valtakunnalla on itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä, ja että valtaosa ehdotetun merenkulun ympäristönsuojelulain säännöksistä koskee alusten rakennetta ja käyttöä ympäristönsuojelun kannalta. Näiltä osin lainsäädäntö kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Siltä osin kuin lainsäädäntö koskee maissa olevia alusjätteiden vastaanottojärjestelyjä ja -laitteita sekä huviveneitä, kuuluu lainsäädäntö maakunnalle.⁵⁴ Lain virka-apua koskevien säännösten (3 luvun 8 § ja 12 luvun 9 §) soveltuvuutta Ahvenanmaan alueella ei perusteluissa käsitellä.

Toinen merenkulun ympäristönsuojelulain virka-apusäännöksistä (3 luvun 8 §) koskee virka-apua öljypäästömaksua koskevassa asiassa. Sen keräämisestä on säädetty sekä öljyvahinkojen torjunnasta annetussa maakuntalaissa että rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annetussa tasavallan presidentin asetuksessa, kuten edellä luvussa 2.3. todetaan. Näiden nojalla öljypäästömaksua koskevista hallinnollisista tehtävistä vastaa Ahvenanmaan alueella rajavartiolaitos.

Öljyvahinkojen torjuntalain soveltamisalaa koskevissa perusteluissa todetaan, että maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ympäristönsuojelua. Ahvenanmaalla on voimassa oma öljyvahinkojen torjuntaa koskeva maakuntalaki, joten öljyvahinkojen torjuntalaki ei tule sovellettavaksi maakunnassa.⁵⁵

Öljyvahinkojen torjunnasta annetun maakuntalain mukaan (5 §) valtakunnan viranomaisten antamasta virka-avusta on voimassa, mitä siitä valtakunnassa säädetään.



17.4.2015

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan palo- ja pelastustointia koskevat asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan ja väestönsuojelua koskevat asiat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Pelastuslakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että pelastustoimi kuuluu väestönsuojelua lukuun ottamatta maakunnan lainsäädäntövaltaan. Lisäksi todetaan, että väestönsuojelu kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ja että pelastuslain säännökset väestönsuojelusta ja väestönsuojien rakentamisesta tulevat näin ollen sovellettaviksi myös Ahvenanmaan maakunnassa. Päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan kuitenkin tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella.⁵⁶

Perusteluissa myös todetaan, että Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään, ja että lain nojalla on annettu tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa. Väestönsuojelua Ahvenanmaalla käsitellään lyhyesti myös lain soveltamisalaa koskevan säännöksen perusteluissa.⁵⁷

Meripelastuslain yleisperusteluissa kerrotaan, että koska meripelastusta koskevan lainsäädäntövallan jakautumisesta maakunnan ja valtakunnan välillä ei ollut lainvalmistelun aikaan täyttä selvyyttä, eikä asiaa ole itsehallintolaissa yksiselitteisesti ilmaistu, sisäasiainministeriö pyysi asiassa lausuntoa itsehallintolaissa tarkoitettulta Ahvenanmaan valtuuskunnalta⁵⁸. Valtuuskunta katsoi lausunnossaan, että meripelastustoimen alaa koskeva lainsäädäntövalta kuuluu itsehallintolain⁵⁹ nojalla valtakunnan toimivaltaan.⁶⁰

Meripelastuslain muita meripelastukseen osallistuvia viranomaisia ja toimijoita koskevassa säännöksessä (4 §), jonka mukaan puolustusvoimat on velvollinen osallistumaan meripelastustoimintaan, tai sen perusteluissa ei erikseen käsitellä säännöksen soveltuvuutta Ahvenanmaalla.

Itsehallintolain mukaan kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ja huviveneitä ja veneliikennettä ja paikallisen merenkulun väyliä koskevat asiat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Palo- ja pelastustoimea sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat asiat kuuluvat maakunnalle.

Alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa tai sen perusteluissa⁶¹ ei mainita säädöksen sovellettavuutta Ahvenanmaalla.

*Merenkulun turvatoimilaissa*⁶² ei erikseen mainita Ahvenanmaata. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että Ahvenanmaan maakuntahallitus, Ahvenanmaan lääninhallitus ja Ahvenanmaan valtuuskunta kukin omassa esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossaan katsoivat, että merenkulun turvatoimia ei ole erityisesti itsehallintolaissa huomioitu, kun on jaoteltu maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövaltaa. Turvatoimien sääntely kuuluu lausuntojen mukaan lähinnä kauppamerenkulkua koskevaan lainsäädäntöön, joka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Lisäksi lausunnoissa kuitenkin perustelujen mukaan todetaan, että yhteisön turvatoimiasetus koskee keskeisesti myös aloja, joissa lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle. Tällaisia ovat palo- ja pelastustoimi sekä yleinen järjestys ja turvallisuus.⁶³



Näiden lisäksi *Ahvenanmaan itsehallintolakiin* sisältyy edellä luvussa 2.1. mainittu säännös (31 §) valtakunnan viranomaisten velvollisuudesta yleisen toimivaltansa rajoissa maakunnan hallituksen pyynnöstä avustaa maakunnan viranomaisia itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Säännöksen perusteluissa⁶⁴ ei tarkenneta, mitä valtakunnan viranomaisia siinä tarkoitetaan. Oikeusministeriön lausunnon mukaan säännös soveltuu kaikkiin viranomaisiin, ja siten myös puolustusvoimiin.

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että jos uhka koskee maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaa toimialuetta, kuten esimerkiksi öljyvahinkojen torjuntaa, valtakunnan viranomaiset ovat itsehallintolain 31 §:n perusteella velvollisia maakunnan hallituksen pyynnöstä avustamaan toimivaltaista maakunnan viranomaista.

Jos maakunnan hallintoon kuuluvat hallintotehtävät on siirretty sopimusasetuksella valtakunnan viranomaisille, tästä seuraa, että maakunnalla ei enää olisi hallintovaltaa pyytää virka-apua uhan poistamiseksi ja että maakunnan viranomaiset eivät voisi toimia yleisjohtajan tehtävässä.

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan lisäksi, että maakunnan poliisiviranomainen huolehtii sopimusasetuksen nojalla myös eräistä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista poliisin tehtävistä maakunnassa sekä vastaa maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Näihin tehtäviin liittyvissä uhka- ja hätätilanteissa maakunnan poliisiviranomainen on toimivaltainen pyytämään virka-apua valtakunnan viranomaisilta ja toimimaan yleisjohtajan tehtävässä.

3. Esimerkkejä puolustusvoimien viranomaistuesta Ahvenanmaalla

Suomella on velvollisuus huolehtia demilitarisoidun Ahvenanmaan turvallisuudesta. Puolustusvoimien toimintaa Ahvenanmaalla sääntelevät ja rajoittavat kansainväliset sopimukset sekä kansallinen lainsäädäntö (ks. luvut 2.1.–2.5.). Ahvenanmaan turvallisuuden takaamiseksi puolustusvoimat voi pyynnöstä tarvittaessa antaa virka-apua toimivaltaisille viranomaisille myös Ahvenanmaalla. Alla valotetaan käytännön esimerkein valtakunnan viranomaisten näkökulmasta puolustusvoimien toimintaa virka-apuviranomaisena Ahvenanmaalla. Virka-aputilanteita Ahvenanmaan alueella on ollut suhteellisen harvoin, tilastojen mukaan kahdesta viiteen vuosittain.

Puolustusvoimien tukea Ahvenanmaan alueella hoidettaviin tehtäviin pyytää pääsääntöisesti maakunnan tai valtakunnan poliisi taikka rajavartiolaitos. Puolustusvoimien Ahvenanmaalle suuntautuvista virka-aputehtävistä vastaa ensisijaisesti merivoimat. Muiden puolustushaarojen (maa- ja ilmavoimat) suorituskykyä voidaan käyttää tarvittaessa. Vuosina 2010–2014 kaikki puolustusvoimien virka-aputehtävät Ahvenanmaan alueella toteutti merivoimat. Maavoimat välitti kaksi samaansa raivaustehtäväpyyntöä merivoimien toteutettavaksi. Ilmavoimat ei toiminut mainitulla aikavälillä virka-aputehtävissä Ahvenanmaalla.

Valtakunnan viranomaisista rajavartiolaitos, joka vastaa aluevalvonnan käytännön toteutuksesta Ahvenanmaan maakunnan alueella, on se viranomainen, joka tarvitsee useimmin puolustusvoimien apua Ahvenanmaalla. Virka-apua annetaan rajavartiolaitokselle teknistä erityisosaamista vaativien valvontajärjestelmien huoltamisessa.



Toinen säännöllisesti toistuva, vaikkakin määrällisesti pienempi virka-aputehtävä, on maakunnan tai valtakunnan poliisin pyynnöstä suoritettava epäiltyjen sotilasräjähteiden tunnistaminen ja raivaaminen. Raivauksia on tilastojen mukaan tehty Ahvenanmaan alueella vuosina 2010–2014 vuosittain yhdestä neljään. Käytäntönä on ollut, että puolustusvoimien raivaajat ovat toimineet siviilivaatteissa ja liikkuneet joko siviili- tai poliisiautoilla raivauskohteeseen. Vuonna 2012 toteutettiin vaativa sotilasräjähteiden raivaus neuvostoliittolaisen S-2 sukellusveneen hylyn ympäristössä Märketin majakan läheisyydessä. Operaatio toteutettiin maakunnan poliisin, rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien yhteistyössä.

Räjähteiden tunnistamis- ja raivaustehtävät Ahvenanmaan alueella liittyvät tyypillisesti ensimmäisen maailmansodan aikaisiin sotilasräjähteisiin. Tavanomainen virka-apu sotilasräjähteen tunnistamiseksi ja raivaamiseksi on toiminut kuten muuallakin Suomessa. Yhteistyö Ahvenanmaan poliisiviranomaisen kanssa on puolustusvoimien näkemyksen mukaan toiminut hyvin sekä merivoimien operaatiokeskuksen että raivaajien osalta.

Puolustusvoimat on antanut Ahvenanmaan alueella virka-apua myös öljyntorjunnassa, joskin harvoin. Lähtökohtana on, että puolustusvoimien öljyntorjunta-alukset keräävät öljyä merellä, eivätkä mene rantaan. Kerätty öljy siirretään proomuilla tai pienillä tankkereilla keräävien alusten tankeista öljyntorjuntaa johtavan viranomaisen (yleensä Suomen ympäristökeskus) määrittämään paikkaan jatkokäsittelyyn. Vuosien 2000 ja 2001 vaihteessa saksalainen rahtialus Jarna haaksirikkoutui Ahvenanmaan eteläpuolella. Tällöin merivoimien öljyntorjunta-alus Halli toimi Suomen ympäristökeskuksen pyynnöstä alueella virka-aputehtävässä useita viikkoja.

Puolustusvoimilta ei ole toistaiseksi pyydetty virka-apua Ahvenanmaan alueella esimerkiksi kadonneen henkilön etsintään. Myöskään voimakeinojen käyttöä edellyttävä virka-apua ei ole pyydetty.

4. Huomioon otettavia asioita

Suomessa, jossa viranomaisten voimavarat ovat maan kokoon nähden rajalliset, viranomaisten yhteistyö on välttämätöntä paitsi päivittäisessä toiminnassa, myös varauduttaessa normaalista poikkeaviin tilanteisiin. Viranomaisyhteistyöllä varmistetaan, ettei eri viranomaisten tarvitse panostaa saman suorituskyvyn hankkimiseen, vaan voimavaroja jaetaan useampien viranomaisten käyttöön.

Viranomaisten **varautuminen normaalista poikkeaviin tilanteisiin ja valmiuden ylläpitäminen vaativat suunnittelua**, yhteistoiminnasta sopimista ennakkoon sekä säännöllistä harjoittelua. Viestinnän ja tietojen käsittelyn suunnittelu on osa varautumista. Varautumiseen kuuluu keskeisesti myös varautumista koskevien ohjeiden antaminen. Ideaalitulanteessa kaikkien osapuolten, myös puolustusvoimien, tuki otetaan jo suunnitteluvaiheessa huomioon. Olisi tarkoituksenmukaista sopia yhteistoiminnasta etukäteen.

Tilannekuva on yksi tärkeimmistä päätöksenteon perusteista kaikilla toiminnan tasoilla. Luotettava tilannekuva, toimivaltaisen viranomaisen käsitys tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehdoista, on keskeinen edellytys päätöksenteolle kaikilla tasoilla. Keskeistä on, että valtakunnan ja Ahvenanmaan viranomaisilla on käytössään sama tilannekuva. Operatiivinen vastuu on toimivaltaisella viranomaisella.



Uhkakuvia, joissa puolustusvoimien antamaa virka-apua edellä 3 luvussa selostettujen lisäksi voitaisiin tarvita Ahvenanmaalla, ovat erityisesti suuronnettomuudet sekä meri- ja lentoliikenteeseen kohdistuvat terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ja niiden yritykset. Tällaisista tilanteista ja puolustusvoimien virka-avusta niissä on varsin vähän käytännön kokemusta.

Puolustusvoimien suorituskyvystä muut viranomaiset voisivat hyödyntää ensisijaisesti seuraavia: kuljetuskalusto kuten alukset, lentokalusto ja panssaroidut ajoneuvot, vaativaan pelastustehtävään koulutettu ja varustettu henkilöstö, tilannekuva- ja johtamisjärjestelmä sekä toiminnan suojaaminen tai kohteen eristäminen.

Eryyisen vaatavien tehtävien edellyttämää yhteistoimintaa Ahvenanmaan viranomaisten ja puolustusvoimien välillä **ei** tiittävästi **ole harjoiteltu maakunnan alueella**. Eryyisen vaatavien virka-aputehtävien harjoittelu poliisin kanssa on suoritettu muualla kuin maakunnan alueella. Harjoittelu kuvatulla tavalla **ei** kaikilta osin anna parasta valmiutta vakavien tilanteiden ratkaisemiseen.

Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaisilla **ei aina ole riittävästi tietoa** puolustusvoimien ja muiden viranomaisten virka-avun ja muun tuen edellytyksistä, virka-avun sisällöstä ja sen pyytämisen menettelytavoista.

5. Päätelmät

Selvityksessä on käsitelty virka-avun ja muun viranomaistuen antamista Ahvenanmaalla asettamispäätöksessä olevan rajauksen mukaisesti vain **puolustusministeriön toimialan** osalta.

Varautuminen vakaviin ja laaja-alaisiin siviilikriisitilanteisiin, kuten mittaviin ympäristö- tai meriliikenneonnettomuuksiin ja terroritekoihin, kuuluu keskeisesti **muiden ministeriöiden** kuin puolustusministeriön **toimialaan**. Näissä tilanteissa puolustusvoimilla on pääasiassa vain tukevan viranomaisen rooli johtovastuun ollessa toisaalla.

Puolustusvoimille viranomaistukivelvoitteita asettavan lainsäädännön lähtökohtana on, että puolustusvoimat tukee muita viranomaisia silloin, kun näiden omat **resurssit (henkilöstö, kalustot) ovat tilanteeseen riittämättömät**.

Muiden viranomaisten tukemista **koulutetaan ja harjoitellaan puolustusvoimissa** säännöllisesti. Tällä pyritään takaamaan voimavarojen tehokas käyttö ja henkilöstön osaaminen. Paras varautuminen kriisitilanteisiin saavutettaisiin harjoittelemalla tukemista siellä, missä tukea on tarkoitus antaa. Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevista sopimuksista **ei** löydy vastausta harjoittelun sallittavuuteen Ahvenanmaalla. Hankkeen aikana on esitetty, että puolustusvoimien viranomaistuen antamiseen Ahvenanmaalla olisi hyvä löytää ratkaisu, jossa Ahvenanmaan asianomaiset viranomaiset ovat mukana ja jossa harjoittelu puolustusvoimien osalta tapahtuu Ahvenanmaan ulkopuolella. Tällöin sekä **yhteistoimintatavat** että **yhteyshenkilöt** ovat kaikkien tiedossa ja varautuminen tositilanteisiin paranee.

Kattavan kokonaiskuvan saaminen viranomaisten yhteistoiminnasta ja riittävästä valmiudesta mahdollisissa Ahvenanmaalla tapahtuvissa onnettomuuksissa ja muissa siviilikriisitilanteissa vaatii valtioneuvoston selonteon ja myös tämän hankkeen mukaan **valtioneuvoston yhteistä, laajempaa selvitystä**.



17.4.2015

Tällaisessa selvityksessä tulisi olla keskeinen rooli niillä hallinnonaloilla, joiden vastuulle onnettomuuksiin ja muihin siviilikriisitilanteisiin varautuminen kuuluu.

Siitä, minkälaisissa viranomaistukitilanteissa ja missä määrin Ahvenanmaan erityisaseman takaavat **kansainväliset sopimukset** sallivat puolustusvoimien läsnäolon Ahvenanmaalla, vallitsee **erilaisia käsityksiä**. Lainvalmistelussa ei myöskään ole aina huomioitu Ahvenanmaan erityisasemaa ja sen asettamia vaatimuksia viranomaisten toimintaan erityisesti silloin, kun on kyse puolustusvoimien viranomaistukitehtävistä. Tämänkin vuoksi laajempi selvitys asiasta olisi tarpeen. Myös monet lausunnon antaneista puolsivat laajemman selvityksen tekemistä.

Esille tuli myös sopimusasetuksessa (900/2000) tarkoitetun **valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunnan kokemusten hyödyntäminen** asian jatkokäsittelyssä sekä yhteistyövaltuuskunnan toimenkuvan mahdollinen tarkistaminen.

Lopuksi on hankkeen näkemyksen mukaan **tärkeää, että Ahvenanmaan erityisasema tuodaan esiin lainvalmistelussa ja valmisteltavan lainsäädännön vaikutukset Ahvenanmaalle arvioidaan**. Tämä mahdollistaisi Ahvenanmaata koskevien periaatteiden ja sitä koskevan lainsäädännön paremman toteutumisen myös käytännössä.



Verkställandet på Åland av de uppgifter som föreskrivs för försvarsmakten och anknyter till stödjäandet av andra myndigheter

1. Projektets bakgrund och uppdrag

Åland är ett landskap som hör till Finland men har självstyrelse och en i internationell rätt och i grundlagen tryggad särställning. De åländska öarna har demilitariserats och neutraliserats genom internationella fördrag.

Försvarsministeriet har 25.9.2014 tillsatt ett projekt, där det reds ut hur försvarsmakten kan delta i de handräckningsuppdrag och andra uppdrag som har föreskrivits för försvarsmakten och som anknyter till stödjäandet av andra myndigheter på Åland med beaktande av landskapets särställning.

Bakgrunden till tillsättandet av projektet är den i statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012, Statsrådets kanslis publikationsserie 5/2012; SRR 6/2012) punkt 4.5 ingående skrivningen: "Statsrådet utreder hur landskapet Ålands särställning också framöver ska beaktas i samband med eventuella oljekatastrofer och andra krissituationer, och hur man ska säkerställa att de berörda myndigheterna har tillräcklig beredskap".

Motsvarande skrivningar har även tidigare ingått i statsrådets redogörelser samt i riksdagens utskottshandlingar.¹

Projektet anknyter till den skrivning som ingår i statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012, men i projektet granskas saken till den del som den hör till försvarsministeriets verksamhetsområde.

Enligt tillsättningsbeslutet har projektet till uppgift att utarbeta en utredning av försvarsmaktens deltagande i de uppgifter som avses i 2 § 1 mom. 2 a och b punkten i lagen om försvarsmakten på åländskt territorium och att granska hur man i verksamheten beaktar landskapets särställning. Enligt nämnda lagrum hör till försvarsmaktens uppgifter stödjande av andra myndigheter, vilket innefattar handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt samt deltagande i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla utrustning, personal och sakkunnigtjänster som behövs i räddningsverksamheten.

Enligt tillsättningsbeslutet kan i granskningen vid behov inbegripas förslag till fortsatta utredningar.

Projektet genomförs i samarbete mellan försvarsministeriet och justitieministeriet. Dessutom hör man i projektet Ålands landskapsregering och vederbörande myndigheter samt vid behov andra sakkunniga.

2. De författningar och fördrag som gäller Ålands särställning och försvarsmaktens myndighetsstöd

2.1. De fördrag som gäller Ålands särställning

Ålands särställning som ett territorium med självstyrelse garanteras i internationella fördrag, Finlands grundlag och i självstyrelselagen för Åland.



Rötterna till Ålands folkrättsliga särställning finns i Parisfreden som avslutade Krimkriget (1856). Ryssland, som förlorat kriget, fick behålla de åländska öarna genom att i ett fördrag¹ förbinda sig vid att "Ålandsöarna icke befästs och inga militära eller sjöbåkar bevaras eller byggs där". Parter i detta demilitariseringsfördrag, som ingick som bilaga till fredsfördraget, var Frankrike, Storbritannien och Ryssland.

När Finland blev självständigt från Ryssland stärktes på Åland tankarna om en återförening med det gamla moderlandet Sverige, som stödde återföreningssträvandena. Finland erbjöd för sin del Åland självstyrelse till en viss grad och riksdagen avlät följaktligen den första självstyrelselagen för Åland i maj 1920. Den så kallade *Ålandsfrågan* avgjordes dock slutligt först på internationell nivå, i Nationernas Förbunds råd i juni 1921. Enligt rådets beslut hörde Åland till Finland, som dock genom lag skulle garantera befolkningen i regionen särskilt att det svenska språket, den lokala kulturen och de lokala sederna samt markinnehavet kommer att bevaras. Samtidigt förutsatte rådet att förhandlingar skulle inledas för att åstadkomma ett internationellt fördrag om att Åland skulle förbli obefäst och neutralt.

En konvention om de åländska öarnas icke-befästade och neutralitet³ ingicks i oktober 1921. Parter i konventionen var Tyskland, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Lettland, Polen och Sverige.

Genom konventionen från år 1921 kompletterades den förbindelse som Ryssland hade gett år 1856 om att Ålands område skulle vara icke-befäst, dvs. demilitariserat, och samtidigt bekräftade Finland för sin del icke-befästheten. Med icke-befäst avses att i den zon som fastställs i fördraget får inte byggas och inte heller hållas någon militär byggnad eller bas och inte heller någon annan anläggning som används i krigssyften (art. 3). Till zonen får inte heller anlända eller där vistas krigsmakt från något land och området får inte användas för tillverkning, import, transitering eller export av krigsmateriel (art. 4).

Militära truppers närvaro på Åland i fredstid tillåts endast i vissa undantagsfall i fördraget. Med stöd av dessa undantag får Finland

- när exceptionella omständigheter det kräver, tillfälligt föra in i området och hålla där utöver ordinarie polispersonal sådana väpnade styrkor som är nödvändiga för att upprätthålla ordning,
- nu och då granska öarna med en eller två lätta krigsfartyg, som får ankra tillfälligt på områdets vatten,
- när särskilt viktiga faktorer kräver det, tillfälligt föra in i området och hålla där också andra ytgående fartyg än de som behövs för att granska öarna,
- låta sitt flygvapen flyga över zonen⁴, och
- trots de begränsningar som gäller krigsfartyg, låta sina krigsfartyg fredligt gå genom områdesvattnen.

Genom konventionen från år 1921 har den åländska zonen också neutraliserats. Neutralisering innebär att området bör lämnas utanför alla krigsåtgärder. Under krigstid hålls den zon som avses i konventionen som ett neutralt område, och det får varken direkt eller indirekt användas för militärt ändamål (art. 6). Finland har dock rätt att tillfälligt sänka minor i vattenområdet och vidta de mest nödvändiga flottåtgärderna för att trygga zonen neutralitet, om Östersjön dras in i ett krig.

Finland har vidare skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder i zonen för att hejda eller avvärja en anfallare, om ett plötsligt anfall riktas mot Ålandsöarna eller via dem mot det finska fastlandet och detta anfall äventyrar zonen neutralitet (art. 7).



I konventionen från år 1921 konstateras också att bestämmelserna i konventionen förblir i kraft, oberoende av vilka ändringar som sker i Östersjöns *status quo* (art. 8).

En överenskommelse om att öarna ska vara icke-befästa ingicks igen år 1940 bilateralt mellan Finland och Ryssland⁵. Ålands demilitariserade ställning bekräftades på nytt i det fredsfördrag⁶ som ingicks i Paris år 1947 efter andra världskriget, där det konstateras att "Ålandsöarna förblir demilitariserade i enlighet med nu rådande sakläge" (art. 5).

Vid hearingar som projektet har organiserat har olika syner förts fram på hur ovan nämnda internationella fördrag om Åland ska tolkas i dagens läge. I fråga om tolkningen av art. 4 i konventionen om Ålandsöarnas ickebefästade och neutralisering från år 1921 och de undantag som räknas upp där samt i fråga om försvarsmaktens närvaro i den demilitariserade zonen vid situationer som förutsätter handräckning och annat myndighetsstöd (nedan *myndighetsstöd*) har åtminstone uppfattningar av följande slag framförts:

- en handräckningsstyrka från försvarsmakten, underställd en civil myndighet, inklusive polisen, anses som en civil styrka och då är det inte fråga om sådan militär närvaro som avses i artikel 4,
- en handräckningsstyrka från försvarsmakten, underställd en civil myndighet, anses som en militär styrka och verksamheten är tillåten i de undantagssituationer som konstateras i artikel 4,
- en handräckningsstyrka från försvarsmakten, underställd en civil myndighet, anses som en militär styrka och verksamheten är inte tillåten i de undantagssituationer som konstateras i artikel 4, eftersom undantagen ska tolkas snävt.

Vid hearingarna har det också förts fram att de undantag som nämns i artikel 4 i konventionen har förlorat sin betydelse under tidens lopp och sedan läget har stabiliserats. Eftersom de är en del av den gällande konventionen, kan de dock inte tolkas som betydelselösa. Enligt Wienkonventionen om traktaträtten⁷ ska förändringar i förhållandena inverka på hela traktatens giltighet, inte endast på en artikel. I Wienkonventionen konstateras också att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte (art. 31). När konventionen om Åland från år 1921 tolkas ska betydelse också ges den ovan nämnda artikel 8, enligt vilken bestämmelserna i konventionen förblir i kraft trots att det sker ändringar i tillståndet i Östersjön.

Grundlagen och självstyrelselagen för Åland

Om Ålands särställning föreskrivs i 120 § i grundlagen, enligt vilken landskapet Åland har självstyrelse i enlighet med vad som särskilt föreskrivs i självstyrelselagen för Åland. I *självstyrelselagen för Åland* (1144/1991; nedan *självstyrelselagen*) föreskrivs bl.a. om vilka ärenden som omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet och vilka igen hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Innehållet i lagen refereras nedan i den omfattning som är nödvändig med tanke på denna utredning.

Landskapet har enligt självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet bl.a. i ärenden som gäller allmän ordning och säkerhet med vissa undantag som nämns i lagen samt brand- och räddningsväsendet (18 §⁸). Dessa i lagen föreskrivna undantag, som hör till rikets lagstiftningsbehörighet och inte till landskapets, presenteras i nästa stycke. Dessutom har landskapet lagstiftningsbehörighet i ärenden som



gäller natur- och miljövård samt båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken samt i ärenden som gäller övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i lagen ska hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet⁹.

Riket igen har lagstiftningsbehörighet bl.a. i ärenden som gäller statsmyndigheternas organisation och verksamhet, handelssjöfart och farleder för handelssjöfarten, skjutvapen och skjutförnödenheter, försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som föreskrivs om fullgörandet av värnplikten, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden samt explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs (27 §¹⁰ och 12 §¹¹). Riket har också lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller befolkningsskyddet¹² på det sätt som bestäms närmare i självstyrelselagen.

Förvaltningsbehörigheten på Åland fördelas mellan landskapet och riket i regel enligt vem som har lagstiftningsbehörighet på ett visst rättsområde (23 och 30 §).

Riksmyndigheterna är skyldiga att inom gränserna för sin allmänna behörighet på begäran av landskapsregeringen bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen (31 §). Landskapsregeringen kan därmed begära handräckning av rikets myndigheter. Riksmyndigheternas skyldighet att ge handräckning begränsas till myndighetens egen behörighet i statsförvaltningen¹³.

Dessutom kan genom förordning och med landskapsregeringens samtycke uppgifter som hör till riksförvaltningen för viss tid eller tills vidare överföras på en landskapsmyndighet och på motsvarande sätt uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet (32 §). Förvaltningsbehörigheten överförs genom överenskommelseförordningar som utfärdas i form av republikens presidents förordningar. Överenskommelseförordningarna grundar sig i enlighet med sitt namn på en överenskommelse mellan riket och landskapet. Med överenskommelseförordningar har förvaltningsuppgifter överförts både från landskapsmyndigheterna till riksmyndigheterna och tvärtom. I dem har det ofta föreskrivits om gemensam förvaltning i ärenden på vissa sektorer, där behörigheten har delats mellan riket och landskapet.¹⁴

Om landskapet Ålands språkliga ställning, som tryggas med internationella fördrag, föreskrivs uttömmande i självstyrelselagen för Åland. Landskapet är enspråkigt svenskt (36 §). Skriftväxlingsspråket mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet samt mellan dessa och statsrådet, centralförvaltningens myndigheter samt sådana statliga myndigheter vilkas ämbetsdistrikt omfattar landskapet eller en del av det, är svenska (38 §). För att säkerställa att statsanställda i landskapet har möjlighet att verka på svenska, ska staten anordna utbildning i svenska för sina anställda i landskapet (42 § 2 mom.). Språklagen (423/2003) tillämpas således inte på Åland.

2.2. *Den landskapslagstiftning och de överenskommelseförordningar som är centrala med tanke på utredningen*

De frågor som gäller allmän ordning och säkerhet, brand- och räddningsväsendet samt miljövård hör, såsom det beskrevs i föregående kapitel, med vissa undantag till landskapet. I dessa frågor har Åland sin egen landskapslagstiftning. Dessutom har det överenskommits om uppgiftsfördelningen mellan landskapet och riket genom överenskommelseförordningar bl.a. i fråga om skötseln av



17.4.2015

polisförvaltningens och gränsbevakningsväsendets uppgifter samt uppgifter som gäller beredskapen inför undantagsförhållanden.

För ärenden som gäller den allmänna ordningen och säkerheten svarar på Åland främst landskapets polismyndighet. Den svarar för sin verksamhet inför landskapets förvaltningsmyndighet och är inte underställd rikspolisledningen.¹⁵ Landskapspolisen tillämpar i sin verksamhet den landskapslagstiftning¹⁶ som gäller polisverksamheten och den allmänna ordningen. Dessutom tillämpar landskapspolisen rikets lagstiftning bl.a. de bestämmelser som gäller förundersökning, överlåtelse av en brottsförövare och pass¹⁷. Åland har också landskapslagstiftning som gäller brand- och räddningsväsendet samt miljövård och renhållning¹⁸.

Landskapslag (1977:16) om bekämpande av oljeskador tillämpas inom landskapet Åland med därtill hörande vattenområde (1 §). Enligt den lagen ombesörjer landskapsregeringen verkställigheten av de åtgärder som skall vidtagas med stöd av lagen, såvida ej annat stadgas (4 §). I lagen avsedd oljeskademyndighet är person eller myndighet som landskapsregeringen utsett att leda och övervaka bekämpningsarbetet. Andra myndigheter är skyldiga att ge oljeskademyndigheten handräckning i ärenden som avses i lagen. I lagen föreskrivs också att angående den handräckning som skall ges av statliga myndigheter gäller vad därom stadgas i riket (5 §). Dessutom finns det i lagen en särskild bestämmelse om en oljeutsläppsavgift (15 a §). Enligt den tillämpas vad som i riket föreskrivs om oljeutsläppsavgift också på Åland. Landskapsregeringen svarar för de administrativa uppgifter som gäller oljeutsläppsavgiften. Om överföring av dessa uppgifter genom en överenskommelseförordning till rikets myndigheter kan dock bestämmas genom överenskommelseförordningar.

I republikens presidents förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland (1177/2009) föreskrivs närmare om arbetsfördelningen mellan landskapet och riket gällande polisväsendet (i synnerhet 1 och 4 §). Landskapets polis har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att utföra övriga uppgifter som hör till polisen, om inte något annat föreskrivs särskilt i lag eller förordning. Rikets polis igen är i enlighet med självstyrelselagen och förordningen behörig på Åland till den del som gäller statens säkerhet och sköter där i synnerhet de uppgifter som hör till skyddspolisen och centralkriminalpolisen. Härvid beslutar Polisstyrelsen om ledningen av polisverksamheten när landskapets polis deltar i dessa uppgifter. Om en situation förknippad med polisverksamhet förflyttas från eller till landskapet utan att den avbryts, leds verksamheten av den polisenhet som har inlett den tills något annat bestäms om ledningsförhållandena. I händelse av en polisiärt särskilt krävande situation kan Polisstyrelsen ge order om tillfälliga ledningsförhållanden. I ett sådant fall kan rikets polismän och enheter agera på Åland. Särskilt krävande situationer är bl.a. flygplanskapningar, storolyckor eller långtgående organiserad brottslighet.¹⁹

Enligt förordningen ska Polisstyrelsen på begäran av landskapets polischef eller någon annan av denne förordnad tjänsteman lämna handräckning i frågor som gäller polisverksamheten i landskapet (6 §). Utöver denna bestämmelse följs den bestämmelse om handräckning i självstyrelselagen som gäller rikets myndigheter och nämndes i föregående kapitel.

I republikens presidents förordning om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland (420/2004) föreskrivs närmare om gränsbevakningsväsendets uppgifter på Åland (särskilt 2-6 §). Vid sidan av sina riksomfattande uppgifter kan gränsbevakningsväsendet i landskapet utföra endast sådana till landskapets lagstiftningsbehörighet hörande uppgifter som också annars enligt



rikslagstiftningen ankommer på gränsbevakningsväsendet. Enligt förordningen svarar gränsbevakningsväsendet för skötseln av de uppgifter som hör till Ålands landskapsregering med stöd av 15 a § i landskapslagen om bekämpande av oljeskador, dvs. för de administrativa uppgifter som anknyter till oljeutsläppsavgiften²⁰. Gränsbevakningsväsendet kan inom åländskt område också övervaka bl.a. vattnens förorening förorsakad av fartyg samt havsskydd. På begäran av polisen kan gränsbevakningsväsendet på Åland sköta också vissa polisuppgifter och det deltar i räddningsverksamhet samt kan utföra efterletnings- och sjuktransportuppgifter. I förordningen hänvisas också till de skyldigheter att ge handräckning som ankommer på gränsbevakningsväsendet till följd av gränsbevakningslagen och självstyrelselagen²¹.

I *republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000)* föreskrivs om skötseln av de förberedande uppgifter som hör till befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och den allmänna beredskapen inför undantagsförhållanden (särskilt 1 och 2 §). Utgångspunkten är att rikets och landskapets myndigheter tillsammans sköter de beredskapsuppgifter som annars skulle ankomma på rikets myndigheter. Förordningen gäller uttryckligen bara de åtgärder som berör beredskapen inför undantagsförhållanden, dvs. bl.a. beredskapsplanering. Den gäller inte de uppgifter som ska skötas under undantagsförhållanden.²²

I förordningen föreskrivs också om en samrådsdelegation för beredskapsärenden, till vilken hör företrädare för landskapets och rikets myndigheter. Delegationen har bl.a. till uppgift att övervaka och samordna beredskapsplaneringen samt se till att de i beredskapslagen²³ nämnda förberedelserna för undantagsförhållanden vidtas (särskilt 3 och 4²⁴ §).

2.3. *Författningar som gäller försvarsmaktens myndighetsstöd* *Allmänt om myndigheternas samarbete*

I detta kapitel behandlas de författningar på basis av vilka försvarsmakten är skyldig att stödja andra myndigheter genom att ge handräckning, delta i räddningsverksamhet eller på något annat sätt som föreskrivs i lag. I kapitlet koncentrerar man sig på de författningar om försvarsmaktens skyldighet att ge myndighetsstöd som är viktigast med tanke på denna utredning och förteckningen är inte uttömmande. Först beskrivs vad man allmänt avser med myndighetssamarbete och handräckning.

I *förvaltningslagen (434/2003)* finns en allmän bestämmelse om myndigheternas samarbete. En myndighet ska inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver bistå en annan myndighet på dess begäran vid skötseln av en förvaltningsuppgift, och även i övrigt sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna (10 § 1 mom.). För klarhetens skull har i lagen tagits in en bestämmelse enligt vilken om handräckning mellan myndigheterna föreskrivs särskilt (10 § 2 mom.). Syftet med den är att visa på skillnaden mellan myndighetsbistånd och handräckning som grundar sig på lag. Enligt motiveringarna till lagen avses med handräckning att en myndighet bistår en annan myndighet vid skötseln av en uppgift som hör till den faktiska förvaltningsverksamheten eller till faktisk myndighetsutövning.²⁵

Begreppet handräckning har inte definierats officiellt. Handräckning kallas den hjälp som en myndighet ger en annan myndighet och där myndigheten använder sina befogenheter för att göra det möjligt för den andra myndigheten att fullgöra sin uppgift. Det är fråga om tillfällig hjälp. En förutsättning för att handräckning ska ges är att den myndighet som begär handräckning har lagstadgad behörighet



i fråga om det uppdrag som handräckningen gäller. Med andra ord den är behörig myndighet i situationen. Vidare ska handräckningen i allmänhet grunda sig på en uttrycklig bestämmelse. Också den som ger handräckning ska hålla sig inom ramen för sin behörighet, när den agerar handräckningsmyndighet. Begäran om handräckning ska specificeras.

Den myndighet som ber om handräckning är allmän ledare av uppdraget. Principen är att handräckningen ska vara behövlig eller nödvändig för att mottagaren ska kunna utföra sina uppgifter. Handräckningsmottagarens egna resurser är för obetydliga eller otillräckliga för att situationen ska kunna hanteras. De enheter som ger handräckning gör det i allmänhet underställda sin egen ledning.

Det är möjligt att också ge handräckning genom en s.k. handräckningskedja. Med detta avses en situation där den myndighet som ger handräckning i sin tur ber om handräckning för uppgiften av en annan myndighet. Således kan t.ex. polisen som den myndighet som ger handräckning i sin tur be om handräckning bl.a. av försvarsmakten för att utföra en uppgift.²⁶

Lagen om försvarsmakten

Enligt *lagen om försvarsmakten (551/2007)* är försvarsmaktens tre huvuduppgifter det militära försvaret av Finland, stödandet av andra myndigheter och deltagande i militär krishantering (2 § 1 mom.). Om försvarsmaktens övriga uppgifter föreskrivs särskilt (2 § 2 mom.). I stödandet av andra myndigheter, som nämns som försvarsmaktens andra uppgift, ingår:

- handräckning för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förhindra och avbryta terroristbrott samt för att skydda samhället i övrigt (2 § 1 mom. 2 a punkten), samt
- att delta i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla utrustning, personalresurser och sakkunnigtjänster som behövs i räddningsverksamheten (2 § 1 mom. 2 b punkten)

Således stöder försvarsmakten övriga myndigheter både genom att *ge handräckning* och genom att *delta i räddningsverksamheten*. Handräckning ges på begäran av en behörig myndighet. Handräckning är t.ex. att leta efter en försvunnen person i terrängen på begäran av polisen. Skyldigheten att delta i räddningsverksamheten följer däremot direkt av lag, och någon särskild begäran om handräckning behövs inte. Deltagande i räddningsverksamhet skiljer sig från handräckning också i det att i denna verksamhet i allmänhet inte ingår användning av befogenheter, såsom maktmedel. I deltagande i räddningsverksamhet är det huvudsakligen fråga om att försvarsmaktens resurser, såsom utrustning, personal och sakkunnigtjänster ställs till räddningsmyndighetens förfogande. Det kan t.ex. vara fråga om att ställa en reservkraftmaskin och personal till räddningsmyndigheternas förfogande när en storm har fått strömmen att gå på vidsträckta områden.

Med handräckning som ges för upprätthållandet av allmän ordning avses handräckning som ges till polisen²⁷, och om vilken det föreskrivs närmare i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen. Lagen behandlas närmare nedan.

Stödandet av övriga myndigheter genomförs utan att försvarsmaktens huvuduppgift äventyras. Försvarsmaktens stöd till övriga myndigheter behövs i situationer där de övriga myndigheterna inte har t.ex. den kompetens eller materiel för att utföra uppgifterna som försvarsmakten har. Gränsen mellan militära och civila uppgifter måste dock hållas klar. De civila uppgifterna ska



17.4.2015

ledas av civila myndigheter och de militära enheter som leds av militärpersoner som bistår i dessa uppgifter ska vara underställda den civila ledningen.²⁸

Bestämmelser om försvarsmaktens *övriga uppgifter*, som inte hör till de tre huvuduppgifterna, finns t.ex. i värnpliktslagen och i lagen om bekämpning av oljeskador.

Dessutom finns i lagen om försvarsmakten närmare bestämmelser om försvarsmaktens handräckning till polisen och gränsbevakningsväsendet (10 §), handräckning för att trygga samhället (11 §) och hänvisningar till lagarna i fråga.

Lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen

I *lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980)* föreskrivs närmare bl.a. om i vilka situationer och på vilka sätt handräckning ska ges, vilka befogenheter som är tillåtna vid handräckning samt om förfarandena när handräckning begärs och beslut om att ge handräckning fattas. Försvarsmakten ska ge polisen handräckning för efterspaning och gripande av person, avstängning och undersökning av en plats eller ett område, trafikdirigering, tillfälligt skyddande av personer och egendom, röjning av sprängladdningar och för annat sådant uppdrag för vars utförande försvarsmaktens specialpersonal och specialmateriel behövs (1 §). Polisen har rätt att av försvarsmakten också få sådan handräckning som kräver användning av maktmedel för att förhindra eller avbryta vissa brott som begås i terroristiskt syfte (4 §).

Handräckning får ges endast då polisens resurser är otillräckliga för att utföra ett uppdrag eller då för uppdraget behövs sådan specialpersonal eller specialmateriel som polisen saknar (2 §). Handräckning kan även omfatta användning av militära maktmedel, om det är nödvändigt för att avvärja en överhängande fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet (4 §). Med militära maktmedel avses sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av militärpersonens personliga vapen som lämpar sig för polisuppdrag. Maktmedlen ska vara försvarliga i förhållande till hur viktigt och brådskande uppdraget är, hur farligt motståndet är, de resurser som står till förfogande och övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Polisen fattar beslut om användning av maktmedel och leder användningen av dem.

Det är alltid polisen som svarar för den allmänna ledningen när det gäller ett tryggt utförande i en handräckningssituation och polisen svarar också för samordningen av funktionerna mellan parterna (5 §).

Kemikaliesäkerhetslagen

I *lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005, nedan kemikaliesäkerhetslagen)* finns en bestämmelse om ansvaret för att förstöra explosiva varor. Enligt den ska försvarsmakten omhänderta en explosiv vara, om den har tillhört eller på grund av sin art ska antas ha tillhört antingen Finlands försvarsmakt eller något annat lands försvarsväsen samt se till att varan transporteras, förvaras och förstörs på behörigt och säkert sätt (89 § 3 mom.). Försvarsmakten har således en lagstadgad skyldighet att sörja för säker transport, förvaring och förstöring av alla slags och alla ålders militära explosiva varor. I bestämmelsen är det inte fråga om handräckning, utan om försvarsmaktens lagstadgade uppgift. Uppgiften sammanhänger med den ovan nämnda bestämmelsen i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen, enligt vilken försvarsmakten ska ge polisen handräckning bl.a. för röjning av



explosiva varor. Med stöd av dessa två bestämmelser ska försvarsmakten förutom ge handräckning för att röja explosiva varor också sörja för att de explosiva varor den har röjt förstörs, ifall det är fråga om en militär explosiv vara.

Värnpliktslagen

Enligt *värnpliktslagen (1438/2007)* kan en värnpliktig som tjänstgör förordnas till en handräckningsuppgift eller en räddningsuppgift enligt lagen om försvarsmakten (78 §). De värnpliktiga får dock inte delta i gripandet av farliga personer, röjning av sprängladdningar, uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt eller andra motsvarande farliga uppgifter. Följaktligen kan endast de som hör till försvarsmaktens personal delta i sådana handräckningsuppgifter som förutsätter användning av maktmedel och är förenliga med lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen samt i andra handräcknings- och stöduppgifter som avviker från det sedvanliga. Uppgifter där beväringar i typiska fall används är letning efter personer och avstängning av ett område²⁹.

En värnpliktig som tjänstgör kan vid behov förordnas också till en annan uppgift utanför försvarsmakten som främjar försvaret eller den militära utbildningen, vilka är t.ex. allmännyttiga insamlingar samt säkerhetsarrangemang vid stora publikevenemang och andra evenemang (78 §).

Gränsbevakningslagen

Enligt *gränsbevakningslagen (578/2005)* har gränsbevakningsväsendet rätt att få handräckning av försvarsmakten i form av utrustning för efterspaning och personalresurser för efterspaning och reglering av trafiken, om det är nödvändigt för att en person som uppenbart olagligen har passerat riksgränsen ska kunna ertappas i Finland på bar gärning, skyddsutrustning som behövs för att gränsbevakningsväsendet tryggt ska kunna utföra ett farligt uppdrag, särskild sakkunskap som behövs för att utföra en gränsövervakningsuppgift eller undersöka en gränstilldragelse, utrustning och särskild sakkunskap som behövs för att avvärja ett i lagen om sjöfartsskydd³⁰ avsett hot mot säkerheten som riktar sig mot ett fartyg som är till havs eller mot dess passagerare (79 §).

Vid efterspaning är det enligt motiveringen fråga om brådskande efterspaning av en person som olagligen har passerat riksgränsen. Farliga uppdrag kan t.ex. vara gripande av en person som har förskansat sig på ett gränsövervakningsställe, efterspaning av den beväpnade personen i fråga i terrängen och avvärjande av hot mot sjöfartssäkerheten. I sådana situationer kan försvarsmakten ge gränsbevakningsväsendet utrustning som behövs för att skydda människor, t.ex. bepansrade manskapstransportfordon. I en gränsövervakningsuppgift kan den särskilda sakkunskap som fås från försvarsmakten gälla t.ex. undervattensverksamhet och avvärjandet av ett säkerhetshot till sjöss kan igen gälla transporthjälp eller experthjälp i samband med undervattensverksamhet.³¹

Användning av skjutvapen eller militära maktmedel hör dock inte till den handräckning som ska ges gränsbevakningsväsendet. Det är polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och gränsbevakningsväsendet kan be försvarsmakten om handräckning endast för skötsel av egna uppgifter. Även om polisen, gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten agerar i samma uppgift som gäller den inre säkerheten, bör polisen be försvarsmakten om den handräckning som är nödvändig i detta. Polisen kan i ett uppdrag anvisa försvarsmaktens resurser också som stöd för gränsbevakningsväsendet, men ledningsansvaret ankommer på polisen.³²



Miljöskyddslagen för sjöfarten

I *miljöskyddslagen för sjöfarten* (1672/2009) föreskrivs bl.a. om en oljeutsläppsavgift³³ samt om hur avgiften bestäms och påförs. En myndighet ska ge gränsbevakningsväsendet sådan handräckning som behövs för utförandet av en uppgift avseende oljeutsläppsavgiften och som myndigheten är behörig att ge (3 kap. 8 §). Ifall ett av försvarsmaktens fartyg befinner sig närmast ett fartyg som misstänks för olagligt oljeutsläpp, kan gränsbevakningsväsendet begära handräckning t.ex. för att stoppa fartyget³⁴.

I lagen finns också en annan bestämmelse om handräckning (12 kap. 9 §). Enligt den ska försvarsmakten och vissa andra utnämnda myndigheter ge tillsynsmyndigheten³⁵ handräckning. För försvarsmaktens del kan detta avse t.ex. att trygga tillträde till objekt som är svårforcerade³⁶.

Lagen om bekämpning av oljeskador

Lagen om bekämpning av oljeskador (1673/2009) tillämpas på bekämpning av och beredskap för bekämpning av oljeskador som uppkommer på land samt oljeskador och kemikalieolyckor orsakade av fartyg på finskt vattenområde eller inom Finlands ekonomiska zon samt på avhjälpande av konsekvenserna av skadorna (2 §). Finlands miljöcentral ansvarar för bekämpningen av fartygsoljeskador och tillsätter en ledare för bekämpningsarbetet, om en skada har uppkommit eller är överhängande på öppen fjärd på finskt vattenområde eller inom Finlands ekonomiska zon (5 §). Med öppen fjärd avses i allmänhet öppet hav och yttre skärgård³⁷. Det lokala räddningsväsendet svarar inom sitt land- och vattenområde för bekämpningen av oljeskador (7 §) och kommunen vid behov för efterbehandlingen inom sitt område (9 §).

I egenskap av en av de i lagen utsedda oljebekämpningsmyndigheterna deltar försvarsmakten i bekämpningen av oljeskador. När försvarsmakten har upptäckt eller fått kännedom om en fartygsoljeskada eller fartygskemikalieolycka ska den snabbt vidta bekämpningsåtgärder (8 §). Detta avser oljeskador som inträffar till havs³⁸. Efter att ha börjat bekämpa en sådan skada är försvarsmakten en bekämpningsmyndighet enligt lagen (10 §). Ställningen som bekämpningsmyndighet ger myndigheten rättigheter och skyldigheter om vilka bestäms närmare i lag³⁹. I sitt uppdrag som bekämpningsmyndighet är försvarsmakten inte en handräckningsmyndighet, utan den ska vidta bekämpningsåtgärder på eget initiativ.

Försvarsmaktens agerande som bekämpningsmyndighet har motiverats med att dess fartyg på grund av sin huvudsakliga uppgift rör sig mycket till havs och kan vara först på plats när en skada har uppkommit. Det har ansetts ändamålsenligt att fartygen vid behov genast ska kunna inleda bekämpningsåtgärder och utöva en bekämpningsmyndighets befogenheter utan en begäran om handräckning. Inom försvarsmakten gäller statusen för den myndighet som deltar i bekämpningen i praktiken marinen, som i dagens läge förfogar över tre fartyg som lämpar sig för bekämpning av olje- och kemikalieskador.⁴⁰

I lagen om bekämpning av oljeskador föreskrivs dessutom om en allmän skyldighet att ge handräckning för de statliga myndigheterna (11 §). Enligt den är de statliga myndigheterna skyldiga att på begäran inom ramen för sina möjligheter ge bekämpningsmyndigheterna handräckning. Försvarsmakten kan följaktligen vara bekämpningsmyndighet eller utöver eller i stället för detta en myndighet som ger handräckning vid bekämpningen av oljeskador. Enligt motiveringarna kan försvarsmaktens handräckning behövas i synnerhet vid



bekämpningen av oljeskador som inträffar på land, i transport- och serviceuppgifter samt vid sanering av stränder.⁴¹

Räddningslagen

I *räddningslagen (379/2011)* föreskrivs bl.a. om samarbete inom räddningsverksamheten (46 §). Enligt bestämmelsen är statliga och kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk skyldiga att delta i planeringen av räddningsverksamheten och att vid olyckor och tillbud handla så att räddningsverksamheten kan skötas effektivt. Försvarsmakten deltar i räddningsverksamheten genom att ställa materiel, personal och experttjänster som behövs till förfogande på det sätt som föreskrivs i lagen om försvarsmakten.

Deltagandet i räddningsverksamhet innebär i praktiken att myndigheterna sköter sina lagstadgade uppgifter i en räddningsverksamhetssituation. I de författningar som definierar de centrala samverkansmyndigheternas uppgifter har emellertid inbegripits specificerade förpliktelser i räddningsverksamheten. Till exempel i lagen om försvarsmakten (2 §) har det föreskrivits som en lagstadgad uppgift för försvarsmakten att delta i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla utrustning, personalresurser och sakkunnigtjänster som behövs.⁴²

Enligt motiveringarna till lagen om försvarsmakten innebär stödandet av andra myndigheter genom att delta i räddningsverksamheten att försvarsmakten till räddningsmyndigheternas förfogande ställer materiel, såsom fartyg, luftfartyg och fordon, signal-, skydds-, underhålls-, medicinal- och spaningsutrustning samt räddnings- och röjningsmateriel. Vid storolyckor kan försvarsmakten stödja räddningsmyndigheterna genom att bistå vid transporter och avspärning av områden samt genom att ställa materiel och räddningsenheter till förfogande. Försvarsmaktens trupper kan vid behov användas bl.a. för att leta efter försvunna personer, släcka skogsbränder, stödja evakueringar och skapa signalförbindelser på olycksplatser.⁴³

Sjöräddningslagen

Enligt *sjöräddningslagen (1145/2001)* är gränsbevakningsväsendet ledande sjöräddningsmyndighet (3 §). Försvarsmakten är en av de övriga utsedda sjöräddningsmyndigheterna och den är skyldig att utan ersättning delta i uppgifter inom sjöräddningstjänsten, om det är motiverat med tanke på de uppgifter som ingår i dess verksamhetsområde eller om det är behövligt med beaktande av hur allvarligt det kritiska läget är eller dess särskilda karaktär, och utförandet av uppgiften inte avsevärt äventyrar myndighetens utförande av någon annan viktig lagstadgad uppgift (4 §). Enligt motiveringen till lagen ska intresseavvägningen och beslutsfattandet ställas i relation till farsituationens allvarlighetsgrad och karaktär samt till andra rådande omständigheter. Utgångspunkten är att räddandet av ett människoliv i ytterlighetsfall bara kan åsidosättas på grund av att ett annat människoliv räddas.⁴⁴

Enligt bestämmelsen övervakar försvarsmakten i sin sjöräddningstjänst, i samband med övervakningen av den territoriella integriteten, också havsområdet för att upptäcka och lokalisera olyckor och kritiska lägen samt deltar i efterspanings- och räddningsverksamheten genom att ställa sin särskilda sakkunskap, personal och materiel till förfogande.



Andra författningar som ställer skyldigheter för försvarsmakten att stöda andra myndigheter

Utöver i de författningar som behandlas ovan finns det bestämmelser om försvarsmaktens skyldighet att stöda andra myndigheter också i flera andra lagar. Dessa bestämmelser kan gälla uttryckligen försvarsmakten, såsom t.ex. 9 §⁴⁵ i *lagen om tillsyn över fartygssäkerheten* (370/1995), eller också kan de gälla alla statliga myndigheter, såsom 49 § i *räddningslagen*.

Försvarsmaktens handräckning kan dessutom komma i fråga i uppgifter enligt många sådana lagar där det är fråga om polisens lagstadgade uppgifter. Polisen kan begära handräckning och försvarsmakten är skyldig att ge polisen sådan när de förutsättningar uppfylls om vilka föreskrivs i *lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen*. Således kan den handräckning som försvarsmakten ger komma i fråga t.ex. med stöd av *lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet* (485/2004, den s.k. *lagen om sjöfartsskydd*) även om försvarsmakten inte är behörig myndighet enligt *lagen* och i *lagen* inte ingår några handräckningsbestämmelser⁴⁶.

2.4. Tillämpning på Åland av de författningar som gäller försvarsmaktens myndighetsstöd

I detta kapitel behandlas i vilken mån det i den lagstiftning som beskrivs ovan och som ställer skyldigheter för försvarsmakten att ge myndighetsstöd eller i motiveringarna till författningarna behandlas huruvida bestämmelserna ska tillämpas på Åland.

Enligt självstyrelselagen för Åland hör de ärenden som gäller försvarsväsendet och ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet till rikets lagstiftningsbehörighet. I *lagen om försvarsmakten* och i *lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen* liksom i motiveringarna⁴⁷ till dem behandlas inte bestämmelsernas tillämplighet på Åland.

Varken i *kemikaliesäkerhetslagen* eller i motiveringarna till den behandlas lagens tillämplighet på Åland. De ärenden som gäller explosiva ämnen, till den del rikets säkerhet berörs, ankommer enligt självstyrelselagen på rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt motiveringen till självstyrelselagen föreskrivs om explosiva ämnen i en riksomfattande lag till den del rikets säkerhet berörs och i övrigt hör regleringen av ärenden som gäller dessa till landskapet⁴⁸.

I *värnpliktslagen* igen finns ett par bestämmelser som gäller Åland. I den ena av dem (3 § 3 mom.) hänvisas det till självstyrelselagen för Åland och där till vad som har föreskrivits om tjänstgöring i stället för fullgörandet av värnplikt. Den andra gäller uppstånd på Åland (127 §). I den bestämmelse som gäller förordnande av en värnpliktig som tjänstgör till en uppgift utanför försvarsmakten (78 §) eller i motiveringarna⁴⁹ till den behandlas inte bestämmelsens tillämplighet på Åland.

De ärenden som gäller gränsbevakningsväsendet hör med stöd av självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet. I motiveringarna till *gränsbevakningslagen* nämns landskapet på flera ställen. I motiveringarna konstateras bl.a. att landskapet Åland i sin helhet hör till gränsbevakningsväsendets bevakningsområde. Dessutom konstateras det att till gränsbevakningsväsendet hör gränsövervaknings- och gränskontrolluppgifterna samt tulluppgifterna på Åland och vidare ansvarar det på Åland också för sjöräddningen och utför handräckningsuppdrag på begäran av Ålands polis⁵⁰.



17.4.2015

I bestämmelsen om försvarsmaktens handräckning till gränsbevakningsväsendet (79 §) eller i detaljmotiveringen till den paragrafen behandlas inte handräckning på Åland. Däremot konstateras i grundlagsutskottets utlåtande att utskottet finner det adekvat att statsrådet i samråd med självstyrelsemyndigheterna utarbetar en plan för sådana hotfulla situationer där gränsbevakningen på Åland kunde behöva handräckning av försvarsmakten på demilitariserat område⁵¹.

Enligt en ändring av gränsbevakningslagen, som trädde i kraft år 2014, (749/2014) har polisen rätt att på finskt havsområde och inom Finlands ekonomiska zon av gränsbevakningsväsendet få sådan handräckning som kräver användning av militära maktmedel för att förhindra eller avbryta vissa brott som görs i terroristiskt syfte, om detta är nödvändigt för att avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja hotet (77 a §). Enligt motiveringarna bedömer polisen utgående från situationen om den begär handräckning av försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet eller av båda. I motiveringen konstateras dessutom att myndigheterna i sin verksamhet ska beakta de internationella fördrag som gäller Ålands demilitarisering och neutralisering.⁵² I grundlagsutskottets utlåtande och i förvaltningsutskottets betänkande anses det att man bör utreda hur effekterna av Ålands särställning påverkar handräckningen och att bestämmelserna vid behov ska kompletteras⁵³.

Enligt självstyrelselagen för Åland hör de ärenden som gäller miljövård, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken till landskapets lagstiftningsbehörighet och de ärenden som gäller handelssjöfart samt handelssjöfartens farleder till rikets lagstiftningsbehörighet.

I de allmänna motiveringarna till regeringens proposition om *miljöskyddslagen för sjöfarten* konstateras att riket enligt självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller handelssjöfart och handelssjöfartens farleder och att största delen av bestämmelserna i den föreslagna miljöskyddslagen för sjöfarten gäller fartygens konstruktion och drift med tanke på miljöskyddet. Till dessa delar hör lagstiftningen till rikets behörighet. Till den del som lagstiftningen gäller mottagningsanordningar av fartygsavfall i land samt fritidsbåtar hör lagstiftningen till landskapet.⁵⁴ Huruvida lagens bestämmelser om handräckning (3 kap. 8 § och 12 kap. 9 §) ska tillämpas på åländskt territorium behandlas inte i motiveringarna.

Den ena av handräckningsbestämmelserna i miljöskyddslagen för sjöfarten (3 kap. 8 §) gäller handräckning i ett ärende som gäller oljeutsläppsavgiften. Bestämmelser om uppbärandet av den finns både i landskapslagen om bekämpande av oljeskador och i republikens presidents förordning om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland, vilket konstateras ovan i kapitel 2.3. Med stöd av dessa svarar gränsbevakningsväsendet för de administrativa uppgifter som gäller oljeutsläppsavgiften inom åländskt territorium.

I motiveringarna gällande tillämpningsområdet för *lagen om bekämpning av oljeskador* konstateras att landskapet enligt självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller miljövård. Åland har en egen landskapslag om bekämpande av oljeskador, vilket gör att lagen om bekämpning av oljeskador inte tillämpas på Åland.⁵⁵

Enligt landskapslagen om bekämpande av oljeskador (5 §) gäller om handräckning som ges av rikets myndigheter vad som föreskrivs om detta i riket.



Enligt självstyrelselagen för Åland hör de ärenden som gäller brand- och räddningsväsendet till landskapets lagstiftningsbehörighet och de ärenden som gäller befolkningskyddet till rikets lagstiftningsbehörighet.

I de allmänna motiveringarna i regeringens proposition om *räddningslagen* konstateras att räddningsväsendet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet med undantag av befolkningskyddet. Dessutom konstateras det att befolkningskyddet hör till rikets lagstiftningsbehörighet och att bestämmelserna om befolkningskydd och inrättandet av skyddsrum i räddningslagen således också ska tillämpas i landskapet Åland. Ett beslut om flyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan dock endast fattas med landskapsregeringens samtycke.⁵⁶

I motiveringarna konstateras också att enligt självstyrelselagen för Åland deltar landskapsmyndigheterna i befolkningskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning och att med stöd av lagen har utfärdats republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden. Befolkningskyddet på Åland behandlas kortfattat också i motiveringarna till den bestämmelse som gäller lagens tillämpningsområde.⁵⁷

I den allmänna motiveringen till *sjöräddningslagen* sägs det att eftersom det vid tiden för lagberedningen inte var helt klart hur lagstiftningsbehörigheten gällande sjöräddningen skulle fördelas mellan landskapet och riket och det inte fanns några entydiga bestämmelser om frågan i självstyrelselagen begärde inrikesministeriet ett utlåtande i frågan av Ålandsdelegationen⁵⁸ som avses i självstyrelselagen. Delegationen ansåg i sitt utlåtande att lagstiftningen inom området för sjöräddningstjänsten med stöd självstyrelselagen⁵⁹ hör till rikets behörighet.⁶⁰

Varken i den bestämmelse i *sjöräddningslagen* som gäller andra myndigheter och aktörer som deltar i sjöräddningen (4 §), enligt vilken försvarsmakten är skyldig att delta i sjöräddningstjänsten, eller i motiveringarna till den behandlas bestämmelsen tillämplighet på Åland särskilt.

Enligt självstyrelselagen hör de ärenden som gäller handelssjöfarten och farlederna för handelssjöfarten till rikets lagstiftningsbehörighet och de ärenden som gäller fritidsbåtar och båttrafik samt farlederna för den lokala sjöfarten till landskapets lagstiftningsbehörighet. De ärenden som gäller brand- och räddningsväsendet samt den allmänna ordningen och säkerheten hör till landskapet.

Varken i *lagen om tillsyn över fartygssäkerheten* eller i motiveringarna⁶¹ till den nämns huruvida författningen ska tillämpas på Åland eller inte.

I *lagen om sjöfartsskydd*⁶² nämns Åland inte särskilt. I de allmänna motiveringarna till regeringspropositionen konstateras att Ålands landskapsregering, Ålands länsstyrelse och Ålandsdelegationen var och en i sitt utlåtande över utkastet till proposition ansåg att sjöfartsskyddet inte har beaktats i desto större utsträckning i självstyrelselagen, i samband med indelningen av landskapets respektive rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt utlåtandena hör regleringen av sjöfartsskyddet i första hand samman med lagstiftningen om handelssjöfart, vilken enligt självstyrelselagen för Åland hör till rikets befogenheter. Vidare konstateras det dock i utlåtandena, enligt motiveringarna, att gemenskapens förordning om sjöfartsskydd i väsentlig grad också gäller områden beträffande vilka landskapet har lagstiftningsbehörighet.



Till dessa områden hör brand- och räddningsväsendet samt den allmänna ordningen och säkerheten.⁶³

Utöver dessa ingår i *självstyrelselagen för Åland* den ovan i kapitel 2.1 nämnda bestämmelsen (31 §) om rikets myndigheters skyldighet att inom gränsen för sin allmänna behörighet på begäran av landskapsregeringen bistå landskapets myndigheter i skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen. I motiveringarna¹ till bestämmelsen preciseras inte vilka riksmyndigheter som avses. Enligt justitieministeriets utlåtande är bestämmelsen tillämplig på alla myndigheter, därmed också på försvarsmakten.

I justitieministeriets utlåtande konstateras att om hotet riktar sig mot ett verksamhetsområde som omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet, såsom t.ex. bekämpning av oljeskador, är riksmyndigheterna med stöd av 31 § i *självstyrelselagen* skyldiga att på begäran av landskapsregeringen bistå den behöriga landskapsmyndigheten.

Om förvaltningsuppgifter som hör till landskapsförvaltningen genom en överenskommelseförordning har överförts på en riksmyndighet, innebär detta att landskapet inte längre har förvaltningsbehörighet att begära handräckning för att undanröja hotet och att landskapsmyndigheterna inte kan vara allmänna ledare av uppdraget i fråga.

I justitieministeriets utlåtande konstateras vidare att landskapets polis med stöd av en överenskommelseförordning även sköter vissa polisuppgifter som omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet, men har ansvaret för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet till den del detta omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet. Därför är landskapets polis behörig att begära handräckning av rikets myndigheter och att vara allmän ledare i alla hot- och nödsituationer som hör till en polismyndighet på denna nivå.

3. Exempel på det myndighetsstöd som försvarsmakten ger på Åland

Finland är skyldigt att sörja för det demilitariserade Ålands säkerhet. Försvarsmaktens verksamhet på Åland regleras i och begränsas av internationella fördrag samt av den nationella lagstiftningen (se kapitlen 2.1 – 2.5). För att garantera säkerheten på Åland kan försvarsmakten på begäran vid behov ge behöriga myndigheter, också åländska sådana, handräckning. Nedan belyses med praktiska exempel ur riksmyndigheternas perspektiv försvarsmaktens verksamhet som handräckningsmyndighet på Åland. Handräckningssituationer på åländskt territorium har förekommit relativt sällan, enligt statistiken två till fem gånger per år.

Det är i regel landskaps- eller rikspolisen eller gränsbevakningsväsendet som ber försvarsmakten om stöd för uppgifter som sköts på åländskt territorium. För försvarsmaktens handräckningsuppdrag som gäller Åland svarar i första hand marinen. De övriga försvarsgrenarnas (arméns och flygvapnets) kapaciteter kan användas vid behov. Under åren 2010–2014 utfördes alla försvarsmaktens handräckningsuppdrag på åländskt territorium av marinen. Armén förmedlade två begäranden om röjningsuppdrag, som den fått, till marinen för genomförande. Flygvapnet har inte agerat i handräckningsuppdrag på Åland under nämnda tid.

Av riksmyndigheterna är gränsbevakningsväsendet, som svarar för det praktiska genomförandet av territorieövervakningen i landskapet Åland, den myndighet som oftast behöver hjälp av försvarsmakten på Åland. Handräckning ges



gränsbevakningsväsendet i underhållet av övervakningssystem som kräver teknisk specialkunskap.

Ett annat regelbundet återkommande handräckningsuppdrag, även om det kvantitativt är mindre, är identifiering och röjning av misstänkta militära sprängladdningar på begäran av landskaps- eller rikspolisens. Enligt statistiken har årligen från en till fyra röjningar gjorts på åländskt territorium under åren 2010–2014. Praxis har varit att försvarsmaktens röjningsexperter har haft civila kläder och rört sig antingen med civil bil eller med polisbil till röjningsobjektet. År 2012 genomfördes en krävande röjning av militära sprängladdningar i omgivningen runt vraket efter en sovjetisk ubåt av typen S-2 i närheten av fyren Märket. Insatsen genomfördes i samarbete mellan landskapets polis, gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten.

De uppgifter som gäller identifiering och röjning av sprängladdningar på åländskt territorium anknyter i typiska fall till militära sprängladdningar från första världskrigets dagar. Sedvanlig handräckning för att identifiera och röja militära sprängladdningar har skötts på samma sätt som på annat håll i Finland. Samarbetet med de åländska polismyndigheterna har enligt försvarsmaktens åsikt fungerat väl i fråga om både marinens insatscenter och röjningsexperterna.

Försvarsmakten har också gett handräckning på åländskt territorium vid oljebekämpning, även om detta skett sällan. Principen är att försvarsmaktens oljebekämpningsfartyg samlar olja på havet, de går inte in till stranden. Den insamlade oljan förflyttas med pråmar eller små tankfartyg från de oljeinsamlade fartygens tankar till den plats som den myndighet som leder oljebekämpningen (i allmänhet Finlands miljöcentral) bestämmer för fortsatt behandling. Vid årsskiftet 2000–2001 förläste det tyska fraktfartyget Jarna söder om Åland. Då var marinens oljebekämpningsfartyg Halli i området på handräckningsuppdrag i flera veckor på begäran av Finlands miljöcentral.

Hittills har handräckning inte begärts av försvarsmakten gällande att spana efter en försvunnen person inom åländskt territorium. Inte heller sådan handräckning har begärts som skulle förutsätta användning av maktmedel.

4. Saker som bör beaktas

I Finland, där myndigheternas resurser är begränsade i förhållande till landets storlek, är myndigheternas samarbete nödvändigt utöver i den dagliga verksamheten, också när det gäller att bereda sig på situationer som avviker från det normala. Genom myndighetssamarbete säkerställs att myndigheterna inte behöver satsa på att skaffa samma prestationsförmågor, utan resurserna fördelas mellan flera myndigheter.

Myndigheternas **beredskap inför situationer som avviker från det normala och upprätthållandet av beredskapen kräver planering**, att man på förhand kommer överens om samverkan samt att man gör regelbundna övningar. Planeringen av kommunikationen och informationsbehandlingen är en del av beredskapen. I beredskapen ingår även som en central del att anvisningar ges gällande beredskapen. I en idealsituation beaktas stödet från alla parter, även försvarsmakten, redan i planeringsfasen. Det vore ändamålsenligt att på förhand komma överens om samverkan.

Lägesbilden är en av de viktigaste grunderna för beslutsfattande på alla verksamhetsnivåer. En tillförlitlig lägesbild, den behöriga myndighetens uppfattning om det som inträffat och om de faktorer som påverkat detta samt en bedömning av alternativa utvecklingar för situationen, är en central förutsättning



för beslutsfattandet på alla nivåer. Det centrala är att rikets och Ålands myndigheter har samma lägesbild till sitt förfogande. Det operativa ansvaret har den behöriga myndigheten.

Hotbilder där försvarsmaktens handräckning kunde behövas på Åland, utöver de som refereras i 3 kapitlet, är i synnerhet storolyckor samt brott som görs i terroristiskt syfte och som riktar sig mot sjö- och flygtrafiken och försök till sådana brott. Dylika situationer och försvarsmaktens handräckning i dem finns det ytterst lite praktisk erfarenhet av.

Av **försvarsmaktens kapaciteter** kunde övriga myndigheter i första hand utnyttja följande: transportmateriel såsom fartyg, flygmateriel och bepansrade fordon, personal som är utbildad och utrustad för krävande räddningsuppdrag, lägesbilda- och ledningssystemet samt skyddande av verksamheten eller isolering av ett objekt.

Man känner **inte** till att sådan samverkan mellan de åländska myndigheterna och försvarsmakten som särskilt krävande uppgifter förutsätter skulle **ha övats inom landskapets territorium**. Övning av särskilt krävande handräckningsuppgifter med polisen har gjorts på annat håll än inom landskapets territorium. Övningar på det ovan beskrivna sättet ger inte till alla delar bästa möjliga beredskap att lösa allvarliga situationer.

Ålands och rikets myndigheter **har inte alltid tillräcklig kunskap** om förutsättningarna för försvarsmaktens och andra myndigheters handräckning och annat stöd, om handräckningens innehåll och om förfarandena när man begär sådan.

5. Slutsatser

I denna utredning har givandet av handräckning och annat myndighetsstöd på Åland behandlats endast i fråga om **försvarsministeriets verksamhetsområde i enlighet med den avgränsning som gjordes i beslutet om tillsättande av projektet**.

Beredskapen inför allvarliga och vittomfattande civila krissituationer, såsom storskaliga miljö- eller sjötrafikolyckor och terrordåd, hör centralt till **andra ministeriers** än försvarsministeriets **verksamhetsområde**. I dessa situationer innehar försvarsmakten huvudsakligen endast rollen som stödjande myndighet medan ledningsansvaret ankommer på någon annan.

Utgångspunkten för den lagstiftning som ställer skyldigheter för försvarsmakten att ge myndighetsstöd är att försvarsmakten stöder andra myndigheter när dessas egna **resurser (personal och materiel) är otillräckliga i en situation**.

Inom försvarsmakten utbildas och övas regelbundet att stödja andra myndigheter. Genom detta eftersträvar man att garantera en effektiv användning av resurserna och att personalen är kunnig. Den bästa beredskapen på krissituationer får man, om man övar stödandet på det ställe, där avsikten är att stödet ska ges. De fördrag som gäller Ålands demilitarisering och neutralisering ger inget svar på om det är tillåtet att öva på Åland. Under projektets gång har det föreslagits att det vore bra att hitta en lösning på försvarsmaktens givande av myndighetsstöd på Åland, där vederbörande åländska myndigheter är med och där övningen för försvarsmaktens del skulle ske utanför Åland. Då skulle alla känna till **samverkanssätten och kontaktpersonerna** och beredskapen inför verkliga situationer skulle bli bättre.



För att en täckande helhetsbild ska fås av myndigheternas samverkan och tillräcklig beredskap vid eventuella olyckor och andra civila krissituationer som sker på Åland krävs det enligt statsrådets redogörelse och även enligt detta projekt **en utredning som är gemensam för statsrådet och mera omfattande** än denna. En central roll i en sådan utredning bör de förvaltningsområden ha på vilkas ansvar ligger beredskapen inför olyckor och andra civila krissituationer.

Det råder **olika uppfattningar** om i hurdana myndighetsstödssituationer och i vilken mån **de internationella fördrag** som garanterar Ålands särställning tillåter försvarsmaktens närvaro på Åland. **I lagberedningen har inte heller alltid beaktats Ålands särställning** och de krav den ställer på myndigheternas verksamhet i synnerhet när det är fråga om försvarsmaktens myndighetsstödsuppgifter. Också på grund av detta behövs en mera omfattande utredning av saken. Flera remissgivare förordade också att en mera omfattande utredning görs.

Även möjligheten att vid den fortsatta behandlingen **utnyttja erfarenheterna från delegationen för samarbete i beredskapsfrågor** som avses i överenskommelseförordningen (900/2000) togs upp liksom en eventuell justering av befattningsbeskrivningen för samarbetsdelegationen.

Avslutningsvis är det enligt projektets syn **viktigt att Ålands särställning tas upp i lagberedningen och att det bedöms vilka konsekvenser den lagstiftning som bereds har för Åland**. Detta gör det möjligt att de principer och den lagstiftning som gäller Åland kan realiseras bättre också i praktiken.



¹ Perustuslakivaliokunta pitää rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi annetusta hallituksen esityksestä (HE 6/2005) antamassaan lausunnossa (PeVL 19/2005) asianmukaisena, että valtioneuvosto yhteistyössä itsehallintoviranomaisten kanssa laatii suunnitelman sellaisia uhkaavia tilanteita varten, jollaisissa rajavartiolaitos Ahvenanmaalla voisi tarvita puolustusvoimain virka-apua demilitarisoidulla alueella.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa valtioneuvoston Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta vuonna 2009 antamasta selonteon (VNS 1/2009) antamassaan mietinnössä (UaVM 5/2009), että se, miten Ahvenanmaan erityisasema huomioidaan jatkossakin erilaisissa luonteeltaan ei-sotilaallisissa kriisitilanteissa – kuten öljyonnettomuuksissa ja terroristihyökkäyksissä – ja miten rajavalvonta on järjestetty sotilaallisessa kriisitilanteessa, on oltava asianmukaisesti selvitetty.

Puolustusvaliokunnan turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta (2009) antamassa lausunnossa (PuVL 4/2009) todetaan ulkoasiainvaliokunnan mietinnön tavoin, että on hyvä selvittää, miten Ahvenanmaan erityisasema huomioidaan jatkossakin erilaisissa ei-sotilaallisissa kriisitilanteissa, jotta viranomaisvalmiudet ovat asianmukaiset.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 1/2013) todetaan valtioneuvoston Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta antamaan uusimpaan selontekoon (VNS 6/2012) viitaten, että valiokunta pitää hyvänä, että kuten selonteossa todetaan, valtioneuvosto selvittää, kuinka Ahvenanmaan maakunnan erityisasema huomioidaan jatkossakin mahdollisissa öljyonnettomuuksissa ja muissa kriisitilanteissa ja miten asianomaisten viranomaisten riittävä valmius varmistetaan.

Perustuslakivaliokunta toteaa rajavartiolaitain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 220/2013) antamassaan lausunnossa (PeVL 9/2014), että se pitää tarpeellisena, että Ahvenanmaan erityisasemasta johtuvat vaikutukset viranomaisten virka-apuun selvitetään ja sääntelyä tarvittaessa täydennetään.

Lisäksi kansanedustaja Elisabeth Nauclér viittaa rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 92/2013) johdosta annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 31/2013) jättämässään eriväisessä mielipiteessä edellä mainittuihin kirjauksiin (PeVL 19/2005, PuVL 4/2009, UaVM 5/2009 ja UaVM 1/2013) ja niissä esiin tuotuihin ongelmiin sekä korostaa tarvetta selkeyttää lainsäädäntöä.

² Ranskan, Suur-Britannian ja Venäjän välinen, Ahvenanmaansaaria koskeva sopimus. Tehty Pariisissa 30 päivänä maaliskuuta 1856 (SopS 1/1922 lopussa).

³ Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus. Tehty Genevessä 20 päivänä lokakuuta 1921 (SopS 1/1922). Suomi ratifioi sopimuksen 28 päivänä tammikuuta 1922.

⁴ Ilmavoimien laskeutuminen Ahvenanmaalle on sen sijaan kiellettyä muulloin kuin pakottavassa hätätilassa (art. 4 c).

⁵ Sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista. Tehty Moskovassa 11 päivänä lokakuuta 1940 (SopS 24/1940).

⁶ Rauhansopimus Suomen kanssa. Tehty Pariisissa 10 päivänä helmikuuta 1947. Osapuolina Sosialististen Neuvostotasavalttojen Liitto, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt Kuningaskunta, Australia, Valko-Venäjän Sosialistinen Neuvostotasavalta, Kanada, Tšekkoslovakia, Intia, Uusi-Seelanti, Ukrainan Sosialistinen Neuvostotasavalta ja Etelä-Afrikan Unioni ja Suomi (SopS 20/1947).

⁷ Wienissä 23 päivänä toukokuuta 1969 tehty valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus (SopS 32–33/1980).

⁸ Itsehallintolain 18 §:n kohta 6.

⁹ Itsehallintolain 18 §:n kohdan 10 alkuosa, kohdan 21 loppuosa ja kohta 27.

¹⁰ Itsehallintolain 27 §:n kohdat 3, 13, 27, 34 ja 35.

¹¹ Se, jolla on Ahvenanmaan kotiseutu-oikeus, saa itsehallintolain 12 §:n mukaan asevelvollisuuden suorittamisen sijaan palvella vastaavalla tavalla luotis- ja majakkalaitoksessa tai muussa siviilihallinnossa. Kunnes tällainen palvelu on järjestetty, ovat kotiseutu-oikeuden omaavat vapautettuja asevelvollisuuden suorittamisesta. Säännös ei kuitenkaan koske sitä, joka on muuttanut maakuntaan 12 vuotta täytettyään.

¹² Itsehallintolain 27 §:n kohta 28, joka mukaan päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Itsehallintolain 30 §:n (toimivalta ja menettely hallintoasioissa) kohdan 3 mukaan maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään.

¹³ HE 73/1991, s. 86.

¹⁴ HE 73/1991, s. 26 ja 86.

¹⁵ HE 73/1991, s. 67 ja oikeusministeriön muistio Luonnos asetukseksi poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa, 11.12.2009, s. 2.

¹⁶ Poliisitoimintaa koskevat mm. seuraavat maakuntasäädökset: landskapslag (2000:26) om Ålands polismyndighet ja polislag (2000:49) för landskapet Åland.

¹⁷ Itsehallintolain 27 §:n kohdat 23 ja 26.



¹⁸ Palo- ja pelastustoimintaa koskee mm. räddningslag (2006:106) för landskapet Åland. Ympäristönsuojelua koskevat mm. landskapslag (2008:124) om miljöskydd ja landskapslag (1977:16) om bekämpande av oljeskador.

¹⁹ Oikeusministeriön muistio Asetus poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa, 4.11.1998, s. 3.

²⁰ Ks. tarkemmin oikeusministeriön muistio Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annetun asetuksen muuttamisesta, 17.12.2009, s. 2.

²¹ Rajavartiolain 77 § ja itsehallintolain 31 §.

²² Oikeusministeriön muistio Tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa, 17.10.2000, s. 1.

²³ Itsehallintolain mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslain (1552/2011) perustelujen (HE 3/2008, s. 32) mukaan lakia sovellettaisiin näin ollen myös Ahvenanmaalla. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 6/2009) ja puolustusvaliokunnan mietinnössä (PuVM 3/2010) kiinnitetään huomiota siihen, että valmiuslakia sovellettaessa tulee asianmukaisesti kunnioittaa Ahvenanmaan demilitarisoitua ja neutralisoitua erityisasemaa sekä siihen, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella. Poikkeusoloja ovat valmiuslain mukaan paitsi Suomeen kohdistuva aseellinen tai muu yhtä vakava hyökkäys tai sen uhka, myös muu väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, erityisen vakava suuronnettomuus sekä hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti (3 §). Väestön siirtämistä (121 §) koskevaa päätöstä tehtäessä on otettava huomioon Ahvenanmaan itsehallintolaissa (27 §:n 28 kohta) säädetty.

²⁴ Asetuksessa (4 §) tarkoitetusta varautumisvelvollisuudesta säädetään voimassaolevan valmiuslain 12 §:ssä. Sen mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten 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 poikkeusoloissa.

²⁵ HE 72/2002, s. 60–61.

²⁶ HE 130/2012, s. 95.

²⁷ HE 264/2006, s. 24.

²⁸ HE 264/2006, s. 18–19.

²⁹ HE 37/2007, s. 57.

³⁰ Merenkulun turvatoimilaila tarkoitetaan lakia eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004).

³¹ HE 6/2005, s. 149.

³² HE 6/2005, s. 150.

³³ Öljypäästömaksu on öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu, jonka määrää rajavartiolaitos (lain 3 luvun 1 ja 5 §).

³⁴ HE 77/2005, s. 26.

³⁵ Valvontaviranomaisia ovat lain 12 luvun 1 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto, Suomen ympäristökeskus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, rajavartiolaitos, tullilaitos ja poliisi.

³⁶ HE 248/2009, s. 92–93.

³⁷ HE 248/2009, s. 106.

³⁸ HE 248/2009, s. 107–108.

³⁹ HE 248/2009, s. 109.

⁴⁰ HE 248/2009, s. 107–108.

⁴¹ HE 248/2009, s. 110–111.

⁴² HE 257/2010, s. 62–64.

⁴³ HE 264/2006, s. 19.

⁴⁴ HE 71/2001, s. 42.

⁴⁵ Puolustusvoimat on säännöksen mukaan eräiden muiden viranomaisten ohella velvollinen laissa tarkoitetuissa asioissa toimialallaan antamaan pyydettyä tarpeellista virka-apua Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka on laissa tarkoitettu valvontaviranomainen.

⁴⁶ Puolustusvoimien virka-apu voi tulla kyseeseen merenkulun turvatoimilaisissa tarkoitettujen turvauhan torjumisessa myös rajavartiolain 79 §:n nojalla. Kyse on tällöin puolustusvoimien virka-avusta rajavartiolaitokselle, ja virka-avun muotona voi olla kaluston ja erityisasiantuntemuksen tarjoamisesta.

⁴⁷ HE 264/2006 ja HE 193/1979.

⁴⁸ HE 73/1990, s. 80.

⁴⁹ HE 37/2007.

⁵⁰ HE 6/2005, s. 14.

⁵¹ PeVL 19/2005, s. 9.

⁵² HE 220/2013, s. 50.



⁵³ PeVL 9/2014, s. 4 ja HaVM 19/2014, s 4.

⁵⁴ HE 248/2009, s. 19–20.

⁵⁵ HE 248/2009, s. 104.

⁵⁶ HE 257/2010, s. 11.

⁵⁷ HE 257/2012, s. 11 ja 34.

⁵⁸ Ahvenanmaan itsehallintolain 5 §.

⁵⁹ Itsehallintolain 27 §:n 42 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat "muita tämän lain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita".

⁶⁰ HE 71/2001, s. 29.

⁶¹ HE 344/1994.

⁶² Laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004).

⁶³ HE 59/2004, s. 13.

⁶⁴ HE 73/1990, s. 86.



¹ Grundlagsutskottet finner i sitt utlåtande (GrUU 19/2005) med anledning av regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet och gränzonen (RP 6/2005) det adekvat att statsrådet i samråd med självstyrelsemyndigheterna utarbetar en plan för sådana hotfulla situationer där gränsbevakningen på Åland kunde behöva handräckning av försvarsmakten på demilitariserat område. Utrikesutskottet konstaterar i sitt betänkande (UtUB 5/2009) med anledning av statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (SRR 1/2009): Det måste vara behörigen klarlagt hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida icke-militära krissituationer – som oljekatastrofer och terroristangrepp – och hur gränsbevakningen har ordnats med tanke på militära krissituationer. I försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2009) med anledning av samma säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse (2009) konstateras på samma sätt som i utrikesutskottets betänkande att det är bra att klarlägga hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida icke-militära krissituationer för att myndigheterna ska ha en adekvat beredskap.

I utrikesutskottets betänkande (UtUB 1/2013) konstateras med hänvisning till statsrådets nyaste redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik (SRR 6/2012) att utskottet välkomnar att statsrådet, som det står i redogörelsen, utreder hur landskapet Ålands särställning också framöver ska beaktas i samband med eventuella oljekatastrofer och andra krissituationer, och hur man ska säkerställa att de berörda myndigheterna har tillräcklig beredskap.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 9/2014) med anledning av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 220/2013) att utskottet anser att man bör utreda hur effekterna av Ålands särställning påverkar handräckningen och att bestämmelserna vid behov ska kompletteras.

Vidare hänvisar riksdagsledamot Elisabeth Naucmér i sin avvikande mening, som ingår i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 31/2013) med anledning av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet samt vissa lagar som har samband med dem (RP 92/2013) och till de ovan nämnda skrivningarna om utredning av Ålands särställning (GrUU 19/2005, FsUU 4/2009, UtUB 5/2009 och UtUB 1/2013) och de problem som tas upp i dem samt betonar vikten av att regelverket klargörs.

² Fördraget mellan Frankrike, Storbritannien och Ryssland om Ålandsöarna. Ingicks i Paris den 30 mars 1856 (FördrS 1/1922 i slutet).

³ Konventionen om Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering. Ingicks i Geneve den 20 oktober 1921 (FördrS 1/1922). Finland ratificerade konventionen den 28 januari 1922.

⁴ Däremot är det förbjudet för flygvapnet att landa på Åland annat än i en nödsituation (art. 4 c).

⁵ Fördraget mellan Finland och Socialistiska rådsrepublikernas förbund angående Ålandsöarna. Ingicks i Moskva den 11 oktober 1940 (FördrS 24/1940).

⁶ Fredsfördrag med Finland. Ingicks i Paris den 10 februari 1947. Parter var de Socialistiska rådsrepublikernas förbund, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Australien, Socialistiska rådsrepubliken Vitryssland, Kanada, Tjeckoslovakien, Indien, Nya Zeeland, Socialistiska rådsrepubliken Ukraina, Sydafrikanska unionen och Finland (FördrS 20/1947).

⁷ Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32–33/1980) ingicks i Wien den 23 maj 1969.

⁸ Självstyrelselagens 18 § 6 punkten.

⁹ Självstyrelselagens 18 § begynnelse delen av 10 punkten, slutdelen av 21 punkten samt 27 punkten.

¹⁰ Självstyrelselagens 27 § 3, 13, 27, 34 och 35 punkten.

¹¹ Den som har hembygdsrätt på Åland har enligt 12 § i självstyrelselagen rätt att i stället för att fullgöra värnplikt tjänstgöra på motsvarande sätt vid lots- och fyrinrättningen eller i någon annan civilförvaltning. Till dess sådan tjänstgöring har ordnats, är de som har hembygdsrätt befriade från att fullgöra värnplikten. Bestämmelsen gäller dock inte dem som efter fyllda 12 år har flyttat till landskapet.

¹² Självstyrelselagens 27 § 28 punkten enligt vilken beslut om flyttning av i landskapet bosatt person till en ort utanför landskapet endast kan fattas med landskapsregeringens samtycke. Enligt 30 § (Behörighet och förfarande i förvaltningsärenden) 3 punkten i självstyrelselagen deltar landskapsmyndigheterna i befolkningsskyddet i enlighet med vad som stadgas om det i en överenskommelseförordning.

¹³ RP 73/1991, s. 83–84.

¹⁴ RP 73/1991, s. 25 och 84.

¹⁵ RP 73/1991, s. 65 och justitieministeriets promemoria Utkast till republikens presidents förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland, 10.12.2009, s. 2.

¹⁶ I fråga om polisens verksamhet gäller bl.a. följande landskapsförfattningar: landskapslag (2000:26) om Ålands polismyndighet och polislag (2000:49) för landskapet Åland.

¹⁷ 27 § 23 och 26 punkten i självstyrelselagen.

¹⁸ I fråga om brand- och räddningsverksamheten gäller bl.a. räddningslag (2006:106) för landskapet Åland. I fråga om miljöskyddet gäller bl.a. landskapslag (2008:124) om miljöskydd och landskapslag (1977/16) om bekämpande av oljeskador.

¹⁹ Justitieministeriets promemoria Förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland, 4.11.1998, s. 3.



²⁰ Se närmare justitieministeriets promemoria Republikens presidents förordning om ändring av förordningen om gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland, 17.12.2009, s. 2.

²¹ Gränsbevakningslagens 77 § och självstyrelselagens 31 §.

²² Justitieministeriets promemoria Republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden, 17.10.2000, s. 1.

²³ Enligt självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller bl.a. beredskap inför undantagsförhållanden. Enligt motiveringarna (RP 3/2008, s. 32) till beredskapslagen (1552/2011) ska lagen således också tillämpas på Åland. I grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 6/2009) och försvarsutskottets betänkande (FvUB 3/2010) påpekas att när beredskapslagen tillämpas måste det göras med respekt för Ålands demilitariserade och neutraliserade särställning och att utöver beredskapen inför undantagsförhållanden också frågan om skötseln av de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas i landskapet Åland ska avgöras genom en överenskommelseförordning. Undantagsförhållanden är enligt beredskapslagen förutom en väpnad eller annan lika allvarlig attack på Finland eller hot om sådan, också annan särskilt allvarlig händelse eller hot som riktar sig mot befolkningens utkomst eller landets näringsliv, en synnerligen allvarlig storolycka samt en mycket vitt spridd farlig smittsam sjukdom (3 §). När ett beslut om flyttning av befolkningen (121 §) fattas ska det beaktas vad som föreskrivs i självstyrelselagen för Åland (27 § 28 punkten).

²⁴ Om den skyldighet att vidta beredskapsåtgärder som avses i förordningen (4 §) föreskrivs i 12 § i gällande beredskapslag. Enligt den ska statsrådet, statens förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, andra statliga myndigheter och statens affärsverk samt kommunerna, samkommunerna och andra kommunala sammanslutningar genom beredskapsplaner och förhandsförberedelser inför verksamhet som drivs i undantagsförhållanden samt med andra åtgärder försäkra sig om att de kan sköta sina uppgifter så väl som möjligt också i undantagsförhållanden.

²⁵ RP 72/2002, s. 65–67.

²⁶ RP 130/2012, s. 101.

²⁷ RP 264/2006, s. 24.

²⁸ RP 264/2006, s. 18–19.

²⁹ RP 37/2007, s. 59–60.

³⁰ Med lagen om sjöfartsskydd avses lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet (485/2004).

³¹ RP 6/2005, s. 160.

³² RP 6/2005, s. 160–161.

³³ Oljeutsläppsavgiften är en påföljdsavgift som påförs för brott mot förbudet att släppa ut olja och oljehaltiga blandningar och avgiften påförs av gränsbevakningsväsendet (3 kap. 1 och 5 § i lagen).

³⁴ RP 77/2005, s. 26.

³⁵ Tillsynsmyndigheter är enligt 12 kap. 1 § i lagen Trafiksäkerhetsverket, Finlands miljöcentral, närings-, trafik- och miljöcentralen, gränsbevakningsväsendet, tullverket och polisen.

³⁶ RP 248/2009, s. 91.

³⁷ RP 248/2009, s. 105.

³⁸ RP 248/2009, s. 106.

³⁹ RP 248/2009, s. 108.

⁴⁰ RP 248/2009, s. 106.

⁴¹ RP 248/2009, s. 109.

⁴² RP 257/2010, s. 62–65.

⁴³ RP 264/2006, s. 19.

⁴⁴ RP 71/2001, s. 42.

⁴⁵ Enligt bestämmelsen är försvarsmakten vid sidan av vissa andra myndigheter skyldig att inom sitt verksamhetsområde i de frågor som avses i lagen på begäran ge den handräckning som behövs till Trafiksäkerhetsverket, som är den tillsynsmyndighet som avses i lagen.

⁴⁶ Försvarsmaktens handräckning kan komma i fråga vid avvärjning av ett säkerhetshot som avses i lagen om sjöfartsskydd även med stöd av 79 § i gränsbevakningslagen. Det är då fråga om försvarsmaktens handräckning till gränsbevakningsväsendet och handräckningsformen kan vara att ställa materiel och specialsakkunskap till förfogande.

⁴⁷ RP 264/2006 och RP 193/1979.

⁴⁸ RP 73/1990, s. 78.

⁴⁹ RP 37/2007.

⁵⁰ RP 6/2005, s. 14–15.

⁵¹ GrUU 19/2005, s. 9.

⁵² RP 220/2013, s. 53.

⁵³ GrUU 9/2014, s. 4 och FvUB 19/2014, s. 4.

⁵⁴ RP 248/2009, s. 20.



⁵⁵ RP 248/2009, s. 102.

⁵⁶ RP 257/2010, s. 11.

⁵⁷ RP 257/2012, s. 11 och 34.

⁵⁸ Självstyrelselagen för Åland, 5 §

⁵⁹ Enligt 27 § 42 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller "övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i (självstyrelse)lagen skall hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet".

⁶⁰ RP 71/2001, s. 29.

⁶¹ RP 344/1994.

⁶² Lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet (485/2004).

⁶³ RP 59/2004, s. 14.

⁶⁴ RP 73/1990, s. 83–84.