



# Ålands fredsinstitut

## The Åland Islands Peace Institute

NGO in Special Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations

## Ålands demilitarisering och neutralisering: juridisk beständighet och omgivningens föränderlighet

Presentation i samband med seminariet *Ålands demilitarisering och neutralisering mot bakgrund av de nya europeiska utmaningarna*, Mariehamn, 7 september 2010

Sia Spiliopoulou Åkermark

Docent i folkrätt, Direktör Ålands fredsinstitut

### Finlands officiella position

Det har under senare tid slagits fast vid ett flertal tillfällen att Ålands demilitarisering och neutralisering står fast och inte påverkas av Finlands militära samarbeten. Så skedde t.ex. i Statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 där det konstaterades att

’Åland har en etablerad ställning i internationell rätt. Landskapets specialställning hindrar inte att Finland intensifierar sitt militära samarbete inom Europeiska unionen och i internationella organisationer.’<sup>1</sup>

Formuleringen visar klart att Finlands regerings mål idag är en intensifiering av militära samarbeten. Den officiella positionen som den har utvecklats som en del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ståndpunkter och som upprepas med automatik vid varje tillfälle frågan om Åland kommer upp till diskussion, är att Ålands ställning som demilitariserat och neutraliserat område är väletablerad och på inget sätt påverkas av yttre omständigheter.

---

<sup>1</sup> Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009, Statsrådets redogörelse, Statsrådets kanslis publikationsserie 12/2009, s. 71.

Juridiskt sett föreligger, visserligen, inget krav på alliansfrihet för att konventionerna om Ålands demilitarisering och neutralisering ska vara fullt verksamma. Däremot kan förpliktelser under andra avtal komma att påverka Finlands möjlighet att *fullfölja* sina åtaganden inom demilitariserings- och neutraliseringsregimen. Dessa förpliktelser kan även påverka andra staters förväntningar om tillträde till det åländska territoriet eller spaningsinformation producerad inom detta territorium.

Utrikesministeriets utredning om 'Verkningarna av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap' undersökte överhuvudtaget inte effekten på Ålands demilitarisering och neutralisering. Detta trots att utredaren, ambassadör Antti Sierla, fann att 'alliansens medlemmar [vill] veta i vilken mån eventuella nya medlemmar har för avsikt att satsa på Natos gemensamma försvar' och att utbytet av spaningsuppgifter ingår i ett medlemskaps militära verkningar.<sup>2</sup> Helt klart torde det vara att Nato-fartyg skulle behöva följa samma procedur såsom föreskrivs i 1921 års Ålandskonvention och att Nato-trupper inte har tillgång till vistelse och rörelse inom det åländska territoriet, vilket normalt ingår i Nato-medlemskapets materiella innehåll.<sup>3</sup>

## Tystnadens effekter

Två problem skymms bakom denna principiella och abstrakta position om att militära samarbeten saknar effekt på demilitariseringsregimen. Det första problemet är pedagogiskt och påverkar medvetenheten om och attityderna till regimen om Ålands demilitarisering och neutralisering i Norden, i Europa och globalt.

I och med att innehållet och svårigheterna i konventionerna aldrig diskuteras med parterna till konventionerna eller offentligt, minimeras medvetenheten om konventionernas innehåll och betydelse både bland dem som påverkas direkt, d.v.s. militären i alla berörda stater samt utrikesförvaltningarna och bland allmänheten. Med konventionerna avses här konventionen om demilitarisering av Ålandsöarna (1856), konventionen om icke-befästade och neutralisering av Ålandsöarna (s.k.

---

<sup>2</sup> Utrikesministeriet, Verkningarna av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap, Ambassadör Antti Sierla, 21.12.2007.

<sup>3</sup> Juha Rainne, Legal Implications of NATO Membership, Focus on Finland and Five Allied States, The Erik Castrén Research Reports 24/2008, s. 48.

Ålandskonventionen 1921), Ålandstraktatet mellan Finland och Sovjetunionen (1940) samt Fredsfördraget med Finland (1947).<sup>4</sup>

Begreppen demilitarisering och neutralisering, och även Ålands särställning som demilitariserat och neutraliserat område är inte allmänt kända för en bredare publik i Europa och i övriga världen. Detta är i sig ett pedagogiskt problem för Finland och även för Åland. Båda begreppen berör begränsningar av militär aktivitet inom visst territorium. Demilitariseringen medför förpliktelser till nedrustning och förbud till upprustning i fredstid och begränsar därmed statens suveränitet över det aktuella demilitariserade området. Demilitariseringen som institut kan inte frånta staten rätten att försvara sitt territorium i krigstid och mot angrepp, i enlighet med den princip som sedermera bekräftades i Ålandskonventionen (1921, Artikel 7, punkt II) och även i Artikel 51 i FN stadgan som talar om 'den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp'. Samtidigt innebär neutraliseringen att Finland har en förpliktelse att försvara och skydda demilitariseringen och neutraliseringen, och hålla området utanför de militära aktiviteterna såsom föreskrivs i Artikel 7 II i 1921 års konvention. Enligt den bestämmelsen ska Finland vidta åtgärder för att 'uppehålla och tillbakavisa angriparen' intill dess att övriga parter i avtalet kan ingripa 'för att åvägabrinda neutralitetens respekterande'.

I krigssituationer innebär därför demilitariseringen å ena sidan att det aktuella området är mindre intressant och möjligen även svårare tillgängligt för en angripande stat eftersom angriparen inte kan utnyttja fasta anläggningar. Å andra sidan finns det inga hinder, utifrån demilitariseringen, att området kan komma att bli krigsskådeplats, vilket var det som hände i samband med första världskriget. Neutralisering av ett område betyder däremot att alla krigshandlingar mot eller inom området är förbjudna, vilket är av betydelse just under krigstid. Neutraliseringen introducerades explicit på Åland först genom Ålandskonventionen av 1921, där också demilitariseringen bekräftades. Där framgår att syftet med konventionen är att 'dessa öar aldrig kommer att utgöra någon fara ur militär synpunkt' (ingressen till konventionen), vilket utesluter militära anläggningar (artikel 3) och även 'tillverkning, införsel, transitering och återutförsel av vapen och krigsmateriel' inom det demilitariserade och neutraliserade området. I krigstid får området inte begagnas, direkt eller indirekt för ändamål som 'på något sätt sammanhänger med militära företag' (Artikel 6).

---

<sup>4</sup> Texterna finns tillgängliga även elektroniskt i samlingen Internationella dokument om Åland 1856-1994, <http://www.kulturstiftelsen.ax/traktater/>

Bristen på medvetenhet och diskussion är även av praktisk betydelse såsom det har varit tydligt i samband med militära övningar i Östersjön där de övande stridskrafterna de facto bortsett från konventionernas krav. En första större diskussion ägde rum åren 2001-2002 med anledning av Finlands och Sveriges tillträde till Open Skies avtalet. Avtalet skapar ett system för regelbundna överflygningar för observation från Vancouver i Kanada till Vladivostok i Ryssland, dvs. i hela OSSE-området (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa). Finland ansåg att övervakningssystemet förstärker Ålands demilitarisering och neutralisering. Flera på Åland, däribland självstyrelsepolitiska nämnden och Ålands fredsinstitut, ansåg att det kunde anses vara i strid med Artikel 4 i Ålandskonventionen. I utrikesutskottets behandling i den finska riksdagen kom man fram till att det inte finns en motsättning mellan Open Skies-avtalet och Ålandskonventionen. Man menade dock att landshövdingen på Åland ska informeras och att det är osannolikt att överflygningar över Åland kommer ske.<sup>5</sup> Det har inte heller rapporterats, officiellt eller inofficiellt, om några sådana överflygningar.

Inom ramen för övningen *Nordic Peace 2003* transporterades i september 2003 ca 100 svenska officerare och soldater till Finland via Åland med reguljär färjetrafik. Med på färjan fanns terrängfordon, militära lastbilar och soldaternas vapen. Under samma övning flög norska militärhelikoptrar, med finskt tillstånd, över Ålandsöarna på väg till Finland.<sup>6</sup> Året därpå (2004) ägde den svensk-finska marinövningen LOVISA 2004 rum och försvarsstaben i Helsingfors gav tillstånd för svenska militära båtar att genomfara Ålands territorialvatten vilket skapade mer förvirring än tydlighet kring positionerna.<sup>7</sup>

I många fall får man intrycket att den militära logiken styrs huvudsakligen av ekonomisk och logistisk effektivitet.<sup>8</sup> Argumentet kan dessutom vändas, såtillvida att det är en stor besparing för Finland att inte behöva placera personal och utrustning i skärgården. Dock tillåter inte Finlands åtaganden under konventionerna några hänsyn till sådana faktorer.

---

<sup>5</sup> Utrikesutskottets betänkande, Finlands riksdag, UtUB 23/2002 rd, 15 oktober 2002.

<sup>6</sup> Landskapsregeringens berättelse till Ålands lagting för 2004, Mariehamn, 2005, s. 154. Se även dåvarande utrikesministerns tal, Erkki Tuomioja, Öppningstal vid seminariet Åland och demilitarisering i dag, Mariehamn, 7 mars 2005, Utrikesministeriets publikationer 1/2006. Ss. 7-10.

<sup>7</sup> Sia Spiliopoulou Åkermark, Ålands demilitarisering och neutralisering: gammal skåpmat eller levande folkkrätt? I Harry Jansson (red.), Vitbok för utveckling av Ålands självbestämmanderätt, 2007, ss. 75-96.

<sup>8</sup> Detta bekräftas av kommodor Anders Gardbergs anförande vid seminariet den 7 september 2010. Huvudargumentet i talet var att planeringen av militära övningar blir betydligt mer komplicerad, långsam och framför allt dyr, pga. demilitariseringsregimen.

## EU-fördragen och Ålands demilitarisering och neutralisering

Under år 2009 har diskussionen främst berört frågan om Lissabonfördragets effekt på Ålands demilitarisering och neutralisering. Försvarsutskottet skrev i sitt utlåtande till utrikesutskottet att 'Ålands folkrättsliga status måste beaktas i Finlands säkerhetspolitik. Den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i Europeiska unionen inverkar inte på Ålands folkrättsliga status. Men det är bra att klarlägga hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida militära krissituationer för att myndigheterna ska ha en adekvat beredskap.'<sup>9</sup>

Utrikesutskottet var ännu tydligare i sin sammanfattning av de öppna frågorna:

'Upplägget med Ålands ställning bidrar till stabiliteten och säkerheten i Östersjöområdet. I Östersjöområdet måste Ålands folkrättsliga, demilitariserade och neutraliserade särställning beaktas när Finland utvecklar sitt militära samarbete i Europeiska unionen och internationella organisationer. Men det måste vara behörigen klarlagt hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida ickemilitära krissituationer - som oljekatastrofer och terroristangrepp - och hur gränsbevakningen har ordnats med tanke på militära krissituationer.'<sup>10</sup>

Vilket är då förhållandet mellan de äldre konventionerna och nuvarande regleringar i EU-fördragen? Grunden anges i artikel 351 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt:

*De rättigheter och förpliktelser som följer av avtal som ingåtts före den 1 januari 1958 eller, för stater som senare ansluter sig, före tidpunkten för deras anslutning mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredje länder ska inte påverkas av bestämmelserna i fördragen.*

*I den mån dessa avtal inte är förenliga med fördragen ska den eller de berörda medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att undanröja det som är oförenligt med fördragen. Medlemsstaterna ska vid behov bistå varandra i detta syfte och i förekommande fall inta en gemensam hållning.*

*Vid tillämpning av sådana avtal som avses i första stycket ska medlemsstaterna beakta att de fördelar som varje medlemsstat beviljar enligt fördragen utgör en integrerad del av upprättandet av unionen och härigenom är oskiljaktigt förbundna med upprättandet av gemensamma*

---

<sup>9</sup> FsUU 4/2009 rd - SRR 1/2009 rd.

<sup>10</sup> UtUB 5/2009 rd - SRR 1/2009 rd.

*institutioner, med överlämnandet av befogenheter till dessa och med beviljandet av samma fördelar av alla övriga medlemsstater.*

Artikel 42 i Fördraget om EU i avsnittet om Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken anger att:

*Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.*

*Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenlig med åtaganden inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.*

Ålandsregimen kan ses som en tidig biståndsklausul genom Artikel 7 II i 1921 års Ålandskonvention:

*I händelse zonens neutralitet skulle bringas i fara genom att antingen mot Ålandsöarna eller genom ögruppen mot finska fastlandet plötsligt riktat angrepp, skall Finland inom zonen vidtaga nödiga åtgärder för att uppehålla och tillbakavisa angriparen, intill dess de Höga Fördragssslutande parterna i överensstämmelse med bestämmelserna i denna konvention bliva i stånd att ingripa för att åvägabrunga neutralitetens respekterande.*

Finland har härmed idag tillgång till tre nivåer av potentiellt bistånd i en situation av väpnad konflikt. För det första har Finland tillgång till kollektivt självförsvar med hjälp av de stater som är villiga ad hoc, såsom sammanfattas i FN-stadgans Artikel 51. Där stadgas att stater har 'den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp' intill dess att Förenta nationernas säkerhetsråd vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att hantera situationen. För det andra har Finland möjlighet att aktivera rätten till det kollektiva försvar som tillåts med hjälp av parterna till 1921 års Ålandskonvention, om Ålands demilitarisering och neutralisering är i fara. Till sist kan Finland åberopa och få stöd genom det kollektiva självförsvar som finns i biståndsklausulen i Lissabonfördraget. I alla dessa alternativ skall den demilitariserade och neutraliserade zonen förbli utanför de militära aktiviteterna, så långt som möjligt, i enlighet med Artikel 7 II i 1921 års konvention. I fredstid har EU-allierade samma ställning som t.ex. Nato-medlemmar eller andra stater och deras tillträde till det demilitariserade området begränsas i enlighet med 1856 och 1921 års konventioner. I en situation av väpnat angrepp mot åländskt territorium då EU-allierade kommer till Finlands undsättning skulle de begränsningar som diskuterats ovan gälla, dvs. att angriparen ska tillbakavisas och neutraliseringen återställas.

## Sammanblandningen av militära och civila frågor

Vi bevittnar idag en ökande sammanblandning av militära och civila begrepp och aktiviteter i finländsk, europeisk och nordisk försvars- och säkerhetspolitik. Bland de exempel som kan nämnas är att Artikel 42 i fördraget om EU av vissa experter anses täcka även andra hot än direkta militära angrepp.<sup>11</sup>

En sådan tolkning medför att ett icke militärt hot kan besvaras med militära medel, potentiellt även inom åländskt territorium och kanske t.o.m. med hjälp från främmande makter. Detta står i strid med 1921 års konvention. I liknande fall är det nämligen Artikel 4, punkt a i 1921 års Ålandskonvention som träder in. Den rör situationer av extraordinära omständigheter, då Finland kan införa och temporärt hålla väpnade styrkor 'som är strängt nödvändiga för ordningens upprätthållande' på Åland. Det är endast finländska styrkor som avses i artikel 4. Artikel 42 i fördraget om EU bör i Ålands fall tolkas restriktivt och i ljuset av 1921 års konvention.

Ett annat exempel är sammanblandningen av militärens olika uppgifter, såsom den beskrevs i en artikel som publicerades i den svenska tidningen Dagens Nyheter av försvarsministrarna Sten Tolgfors och Jyri Häkämies den 26 maj 2008:

'Vi vill även se en utveckling mot ökat *civilt* samarbete där övriga Östersjöstater skulle kunna ingå. Finlands och Sveriges *försvarsförvaltningar* är i detta avseende pionjärer. Det skulle kunna handla om alltifrån utbyte av *civila sjölägesbilder*, annan civil information och teknik till utbildning och erfarenhetsutbyte. En bättre bild av rörelserna på Östersjön ger bättre möjligheter att förebygga olyckor, miljöproblem och brottslighet. Här är det svensk-finska samarbetet SUCFIS särskilt viktigt. Genom tillgång till varandras *militära radarbilder* får vi en gemensam sjölägesbild över Östersjön. Idag gäller samarbetet en begränsad del av Östersjön, men vi vill utvidga det geografiska tillämpningsområdet.'<sup>12</sup>

Detta samarbete omfattar SUCFIS och SUCBAS-samarbetena. SUCFIS är ett bilateralt samarbete och står för 'Sea Surveillance Cooperation Finland – Sweden'. Det betyder att en aktivitet som tidigare har ansetts vara militär, den om framtagning och utbyten av sjölägesbilder, nu omformuleras till civil. På liknande sätt står

<sup>11</sup> Teija Tiilikainen, Utredning om skyldigheten till ömsesidigt stöd och bistånd i EU:s Lissabonfördrag, Utrikesministeriets publikationer 5/2008.

<sup>12</sup> Våra länder fördjupar samarbetet om försvaret, Dagens Nyheter, 26 maj 2008.

SUCBAS för 'Sea Surveillance in the Baltic Sea' och är ett multilateralt samarbete av liknande art, vars syfte är att på sikt omfatta samtliga Östersjöländer.

Vissa typer av aktiviteter som Finland kan acceptera eller medverka i inom det åländska demilitariserade och neutraliserade området och inom den här typen av civil-militära aktiviteter skulle kunna stå i strid med demilitariseringskonventionernas syfte och regleringar. I Finland 'sammanställer marinen sjölägesbilden i tätt samarbete med sjöbevakningen och Sjöfartsverket' förklarade amiral Juhani Kaskeala, försvarsmaktens kommandör, vid ett anförande i Oslo i januari 2009.<sup>13</sup> Här nämns också att ett motsvarande arrangemang för luftlägesbilden förbereds kopplat till Natos Air Surveillance Data Exchange. Systemet ska byggas upp i syfte att skapa en 'gemensam luftlägesbild över vårt område'.

Om sjölägesbilder eller liknande information produceras på Åland eller med hjälp av information från anläggningar på Åland och i synnerhet om dessa används i militära samarbeten med andra makter, står det i strid med syftet i 1921 års konvention som ämnar säkerställa att öarna 'aldrig kommer att utgöra någon fara ur militär synpunkt' samt med artikel 3 i samma konvention. Svårigheten i fråga om sjölägesbilder är att Finland, genom gränsbevakningens och sjöbevakningens dubbla roll, befinner sig i en situation där samma organisation hanterar och rapporterar om information beträffande miljöfrågor, civila olyckor och kriminell verksamhet i den åländska skärgården och samtidigt har ett nära samarbete med marinen i fråga om sjölägesbilder med militär användbarhet.

## Östersjöns fortsatta säkerhetspolitiska betydelse

Vi kan relativt enkelt notera en ökad militär aktivitet i området, både från Nato-håll, t.ex. den stora Northern Coasts-övningen med Finland som värd i september 2010 och även från ryskt håll såsom övningarna Ladoga-2009 och Zapad-2009 har visat. Östersjön har härmed inte helt tappat sin säkerhetspolitiska betydelse efter kalla krigets slut. Närheten till det arktiska området och säkerställandet av transporter av bl.a. olja och gas genom Östersjön kan vara troliga bidragande faktorer i den utvecklingen. Det betyder att demilitariserings- och

---

<sup>13</sup> Amiral Johani Kaskeala, Ömsesidigt förstärkande strukturer – ett finskt perspektiv. Anförande inför Oslo Militära Samfund, den 12 januari 2009. [http://www.oslomilsamfund.no/oms\\_arkiv/2009/2009-01-12\\_Kaskeala.pdf](http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2009/2009-01-12_Kaskeala.pdf)



neutraliseringsreglerna fyller fortfarande en viktig funktion för Finland och för Östersjöområdet.

Härmed behövs det kunskap om Ålands demilitarisering och neutralisering både i Finland, i Norden, bland alla konventionernas fördragsparter, inklusive Ryssland och inom EU. Sådan information och diskussion om oklara punkter bör inte genereras och distribueras ensidigt från åländskt håll. Strikt juridiskt sett är Åland inte fördragspart i demilitariseringsavtalen även om praxis har utvecklat en för Åland stark ställning i hanteringen av regimen. För att säkerställa regimen måste Finland aktivt informera om saken. Först och främst ska parterna till avtalen och Åland hållas informerade. Även den allmänna opinionen bör få grundläggande och uppdaterad information.

Samlingar såsom 'Internationella avtal och dokument rörande Åland' bör hållas uppdaterade och finnas elektroniskt tillgängliga inte bara i Mariehamn utan på Utrikesministeriet i Helsingfors och alla i beskickningar för vidare spridning och i Försvarsministeriets hemsidor, i flygledningscentraler osv.<sup>14</sup> Seminarierapporter såsom den från mars 2005 och i framtiden även från seminariet i september 2011 bidrar till förbättringen av kunskapen om och till tolkningen av Ålands fortsatt giltiga och bindande demilitarisering och neutralisering. Sådant material bör därför finnas lätt tillgängligt på flera språk.

---

<sup>14</sup> Internationella dokument om Åland 1856-1994, gavs ut av Ålands landskapsregering och Ålands kulturstiftelse senast 2007, men omfattar inga dokument efter Ålandsprotokollet vid EU-anslutningen 1994.