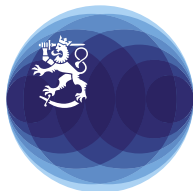


14.11.2023



**Kansainvälisoikeudellinen
selvitys Ahvenanmaan
kansainvälisestä erityis-
asemasta ja Venäjän
Maarianhaminan konsulin-
virastoon liittyvistä
oikeudellisista kysymyksistä**

**Ulkoministeriö
Utrikesministeriet**

Kansainvälisoikeudellinen selvitys Ahvenanmaan kansainvälisestä erityisasemasta ja Venäjän Maarianhaminan- konsulinvirastoon liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Ulkoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-281-385-5

ISSN pdf: 2737-0844

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Kansainvälisoikeudellinen selvitys Ahvenanmaan kansainvälisestä erityisasemasta ja Venäjän Maarianhaminan-konsulinvirastoon liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä

Ulkoministeriön julkaisu 2023:18

Julkaisija Ulkoministeriö

Yhteisötekijä Ulkoministeriö

Kieli suomi

Sivumäärä 34

Tiivistelmä

Selvityksen ensimmäinen osa tarkastelee Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista erityisasemaa, joka rakentuu useiden voimassa olevien valtiosopimusten ja sopimusviittausten sekä pitkäaikaisen johdonmukaisen valtiokäytännön varaan. Erityistä merkitystä on sillä, että Ahvenanmaan erityisasema on vahvistettu uudelleen maailmansotien ja muiden merkittävien poliittisten muutosten jälkeen. Alueen erityisaseman katsotaan vakiintuneen myös alueelliseksi eurooppalaiseksi tapaoikeudeksi. Näiden näkökohtien lisäksi selvityksen ensimmäisessä osassa arvioidaan valtiosopimusoikeudellisia perusteita valtiosopimuksen yksipuoliseen irtisanomiseen samoin kuin niiden soveltuvuutta Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskeviin sopimuksiin. Selvityksen toinen osa keskittyy Venäjän Maarianhaminan konsulinvirastoa koskeviin kansainvälisoikeudellisiin kysymyksiin. Ensiksi arvioidaan valtiosopimusoikeudellisia edellytyksiä konsulinvirastoa koskevan, Suomen ja Venäjän kahdenväliseen valtiosopimukseen sisältyvän artiklan irtisanomiseen tai sen soveltamisen keskeyttämiseen. Tässä yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin sopimuksen 62 artiklaan (olosuhteiden olennainen muutos) ja 60 artiklaan (olennainen sopimusrikkomus). Lisäksi tarkastellaan yleisen kansainvälisen oikeuden mukaisia vastatoimia ja edellytyksiä konsulaatin sulkemiselle vastatoimena.

Sivua 7 on päivitetty 30.11.2023 ja aineisto korvaa aikaisemmin, 14.11.2023 julkaistun version.

Asiasanat Ahvenanmaa, kansainvälinen oikeus, demilitarisointi, demilitarisoidut alueet

ISBN PDF 978-952-281-385-5

ISSN PDF 2737-0844

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-385-5>

Folkrättslig utredning om Ålands internationella särställning och rättsliga frågor som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn

Utrikesministeriets publikationer 2023:18

Utgivare Utrikesministeriet

Utarbetad av Utrikesministeriet

Språk finska

Sidantal

34

Referat

I den första delen av utredningen granskas Ålands folkrättsliga särställning som bygger på flera gällande internationella fördrag och hänvisningar till sådana samt på långvarig och konsekvent statspraxis. Av särskild vikt är att Ålands särställning har bekräftats efter världskrigen och andra stora politiska förändringar. Särställningen anses också ha etablerad regional europeisk sedvanerättslig status. Därutöver bedöms i utredningens första del de traktaträttsliga grunderna för ensidig uppsägning av fördrag och deras tillämplighet på avtalen om demilitarisering och neutralisering av Åland.

I den senare delen granskas de folkrättsliga aspekterna gällande Rysslands konsulat i Mariehamn. Först bedöms de traktaträttsliga förutsättningarna att säga upp eller suspendera den relevanta artikeln i det bilaterala fördraget mellan Finland och Ryssland. Särskild uppmärksamhet ägnas åt artikel 62 (fundamental förändring av omständigheter) och artikel 60 (väsentligt brott mot traktat) i Wienkonventionen om traktaträtten. Vidare granskas folkrättsliga motåtgärder samt förutsättningarna att som motåtgärd stänga konsulatet.

Sidan 7 har uppdaterats 30.11.2023, och materialet ersätter den version som publicerats 14.11.2023.

Nyckelord Åland, internationell rätt, demilitarisering, demilitariserade områden

ISBN PDF 978-952-281-385-5

ISSN PDF

2737-0844

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-385-5>

Sisältö

Johdanto	6
1 Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema	7
1.1 Ahvenanmaata koskeva kansainvälinen sääntely.....	7
1.2 Valtiosopimusoikeudellisia näkökohtia	13
2 Venäjän Maarianhaminan-konsulinvirastoa koskevista kansainvälisoikeudellisista kysymyksistä	19
2.1 Sopimusmääräyksen erotettavuus	19
2.2 Vastatoimet yleisen kansainvälisen oikeuden nojalla	30
3 Yhteenveto	33

JOHDANTO

Ahvenanmaan alueen demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on tunnustettu kansainvälisoikeudellinen asema, joka perustuu niin Suomea sitoviin valtiosopimuksiin kuin alueelliseen eurooppalaiseen tapaoikeuteen. Minkään valtion ei tiedetä kyseenalaistaneen Ahvenanmaan erityisasemaa, johon kuuluvat myös maakunnan itsehallinto sekä perustuslaillisesti turvatut kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Kansainliiton Ahvenanmaa-ratkaisua, joka oli pohjana myös saariryhmän demilitarisointia ja neutralisointia koskevalle vuoden 1921 sopimukselle (SopS 1/1922), on usein pidetty malliesimerkkinä valtioiden välisten riitojen rauhanomaisesta ratkaisusta kestäväällä tavalla.

Ahvenanmaata koskevien oikeudellisten velvoitteiden selvittäminen on katsottu tarpeelliseksi Euroopan muuttuneessa turvallisuustilanteessa etenkin ottaen huomioon Venäjän 24.2.2022 alkanut täysimittainen hyökkäyssota Ukrainassa ja Suomen keväällä 2023 toteutunut Nato-jäsenyys. Julkisuudessa on lisäksi käyty keskustelua siitä, voisiko Suomi yksipuolisesti irtisanoa Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat sopimusvelvoitteensa.

Selvityksen ensimmäinen osa tarkastelee Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista erityisasemaa. Ahvenanmaa on ollut demilitarisoitu alue yhtäjaksoisesti vuodesta 1856 alkaen. Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema rakentuu useiden voimassa olevien valtiosopimusten ja sopimusviittausten sekä pitkäaikaisen johdonmukaisen valtiokäytännön varaan. Erityistä merkitystä on sillä, että Ahvenanmaan erityisasema on vahvistettu uudelleen maailmansotien ja muiden merkittävien poliittisten muutosten jälkeen. Alueen erityisaseman katsotaan vakiintuneen myös alueelliseksi eurooppalaiseksi tapaoikeudeksi. Näitä näkökohtia tarkastellaan jaksossa 1.1. Jaksossa 1.2. arvioidaan valtiosopimus-oikeudellisia perusteita sopimuksen yksipuoliseen irtisanomiseen samoin kuin niiden soveltuvuutta Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskeviin sopimuksiin.

Selvityksen toinen osa keskittyy Venäjän Maarianhaminan-konsulinvirastoa koskeviin kansainvälisoikeudellisiin kysymyksiin. Jaksossa 2.1. arvioidaan valtiosopimus-oikeudellisia edellytyksiä konsulaattia koskevan Suomen ja Venäjän kahdenvälisen valtiosopimuksen artiklan irtisanomiseen tai sen soveltamisen keskeyttämiseen kiinnittäen erityistä huomiota valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin sopimuksen 62 artiklaan (olosuhteiden olennainen muutos) ja 60 artiklaan (olennainen sopimusrikkomus). Jaksossa 2.2. tarkastellaan yleisen kansainvälisen oikeuden mukaisia vastatoimia ja edellytyksiä konsulaatin sulkemiselle vastatoimena.

1 Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema

1.1 Ahvenanmaata koskeva kansainvälinen sääntely

Valtiosopimukset

Ahvenanmaan saariryhmän demilitarisoinnista sovittiin alun perin Britannian, Ranskan ja Venäjän kesken vuonna 1856 niin sanotussa Ahvenanmaan rasiitteessa, joka sittemmin liitettiin osaksi Krimin sodan samana vuonna päättäneitä Pariisin rauhansopimusta. Vaikka Suomi ei itsenäistyttyään vuonna 1917 tunnustanut sopimusseuraantoa Venäjän suhteen eikä katsonut myöskään vuoden 1856 sopimuksen sitovan itseään, se vahvisti Kansainliiton Ahvenanmaa-ratkaisun yhteydessä vuonna 1921 kunnioittavansa Ahvenanmaan oikeudellista erityisasemaa. Kansainliiton nimittämä oikeudellinen toimikunta oli jo edellisenä vuonna antamassaan lausunnossa päätenyt siihen, että vuoden 1856 sopimus oli edelleen voimassa, ja korostanut sen merkitystä yleiseurooppalaisten etunäkökohtien kannalta.¹

Ahvenanmaan demilitarisoinnin kannalta keskeisin valtiosopimus nykypäivänä on edellä mainittu vuoden 1921 sopimus Ahvenanmaan linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta. Demilitarisointi eli linnoittamattomuus tarkoittaa tässä yhteydessä, että saarille ei saa pystyttää pysyviä linnoitusrakennelmia.² Neutralisointi eli puolueettomuus tarkoittaa puolestaan, että sopimuksessa määritelty Ahvenanmaan alue on pidettävä

1 The Report of the Commission of Jurists, League of Nations Official journal, Supplement Special, no. 3 (1920) (Oikeudellisen komitean raportti), s. 18–19.

2 Vuoden 1921 sopimuksen 3 artikla: ”Älköön mitään sotilas- tai laivastorakennusta tai tukikohtaa, mitään sotilasilmalaittoimen rakennusta tai tukikohtaa eikä mitään muuta-kaan sotatarkoituksiin käytettävää laitetta ylläpidettävä 2 artiklassa määrättyllä vyöhykkeellä tai sinne rakennettako.” Demilitarisoidun vyöhykkeen käsite sellaisena kuin se nykyisin ymmärretään, on laajempi ja sisältää myös neutralisoinnin elementin. Ks. esim. Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I pöytäkirja), SopS 821/1980, 60 artikla.

sotatoimien ulkopuolella.³ Sopimuksessa määritelty alue käsittää saarten lisäksi niiden kolmen meripeninkulman laajuiset aluevedet samoin kuin saarten ja aluevesien yläpuolisen ilmatilan.⁴ Sopimus sisältää useita poikkeuksia, jotka antavat Suomelle aluevaltiona mahdollisuuden valvoa Ahvenanmaan turvallisuutta rauhan aikana ja ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin aseellisen hyökkäyksen tilanteessa.⁵ Sopimus solmittiin Itämeren ranta-valtioiden, Iso-Britannian, Italian ja Ranskan kesken Kansainliiton päätöksen mukaisesti. Neuvostoliitto jäi tässä vaiheessa Kansainliiton ulkopuolisena valtiona sopimuksen ulkopuolelle. Sopimuksen osapuolina ovat nykyisin Suomen lisäksi Islanti, Iso-Britannia, Italia, Latvia, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Viro.

Kolmas Ahvenanmaan demilitarisointia koskeva valtiosopimus tehtiin Suomen ja Neuvostoliiton kesken vuonna 1940 (SopS 24/1940). Ahvenanmaan alue määritellään sopimuksessa yhdenmukaisesti vuoden 1921 sopimuksen kanssa, mutta se ei sisällä määräyksiä neutralisoinnista. Sopimus antaa lisäksi Neuvostoliitolle oikeuden pitää Ahvenanmaan saarilla konsulinvirastoa, jonka toimivaltaan tavanomaisten konsulin-tehtävien lisäksi kuuluu valvoa, että sopimukseen kirjattuja "demilitarisaatiota ja linnoittamattomuutta koskevia sitoumuksia noudatetaan".⁶ Suomi ja Venäjä vahvistivat vuonna 1992, että sopimus on edelleen voimassa niiden välisissä suhteissa.⁷

Ahvenanmaan demilitarisointia koskevat sopimukset muodostavat pitkäaikaisen ja valtiokäytännössä toistuvasti vahvistetun sopimusjärjestelyn. Jo Kansainliiton oikeudellisen toimikunnan raportissa vuonna 1920 todettiin vuoden 1856 sopimuksen merkityksen ulottuvan sen alkuperäisiä allekirjoittajavaltioita pidemmälle. Ahvenanmaan erityis-aseman katsottiin palvelevan yleiseurooppalaisia etunäkökohtia ja muodostavan osan

3 Vuoden 1921 sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan "Sodan aikana pidetään 2 artiklassa mainittua vyöhykettä puolueettomana alueena, eikä sitä saa välillisesti eikä välittömästi käyttää tarkoitukseen, joka on jossain yhteydessä sotilaallisten toimenpiteiden kanssa."

4 Vuoden 1921 sopimuksen 2 artikla. Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun alueen rajoista ks. myös UM:n ilmoitus SopS 31/2013.

5 Vuoden 1921 sopimuksen 4 ja 6 artiklat sisältävät Suomea koskevia poikkeuksia, edellinen rauhan ja jälkimmäinen sodan aikana. Lisäksi sopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen mukaan "Jos Ahvenanmaan saaria taikka niiden kautta Suomen mannermaata vastaan suunnattu äkillinen hyökkäys saattaisi vyöhykkeen puolueettomuuden vaaraan, on Suomen ryhdyttävä vyöhykkeellä tarpeellisiin toimenpiteisiin hyökkääjän pysäyttämiseksi tai torjumiseksi, siksi kunnes Korkeat Sopimuksentekijät tämän sopimuksen määräysten mukaisesti saattavat puuttua asiaan puolueettomuuden arvossapitämiseksi."

6 Vuoden 1940 sopimuksen 3 artikla.

7 Samassa yhteydessä ilmoitettiin eräiden Suomen ja Neuvostoliiton välisten valtiosopimusten raukeavan. Ks. SopS 102/92.

”eurooppalaista oikeutta”. Raportin mukaan sopimuksen luonne yleiseurooppalaisia etnäkökohtia koskevana ratkaisuna merkitsi, ettei mikään sopimusvaltio yksinään tai yhdessä joidenkin toisten sopimusvaltioiden kanssa voinut siitä irtautua, vaan sopimus oli edelleen voimassa.⁸ Vuonna 1921 solmittu uusi sopimus jatkoi vuonna 1856 sovittua Ahvenanmaata koskevaa erityisjärjestelyä laajentaen sitä neutralisointiin ja täsmentäen alueen rajoja. Lisäksi vuoden 1921 sopimuksessa määrättiin saarten puolustusta koskevista poikkeuksista samoin kuin valvontajärjestelmästä, jossa Kansainliiton neuvostolla oli keskeinen rooli.

Vuoden 1921 sopimuksen osalta merkittävää on myös sen tausta osana Kansainliiton samana vuonna antamaa ratkaisua Ruotsin ja Suomen välisessä kiistassa, jossa Ruotsi vaati Ahvenanmaata itselleen vedoten saariryhmän ruotsinkielisen väestön itsemääräämisoikeuteen. Kansainliiton Ahvenanmaa-ratkaisun keskeisenä elementtinä Suomen kannalta oli saariryhmän pysyminen osana Suomen valtioaluetta. Toinen elementti koski eurooppalaisen sopimuksen laatimista saariryhmän demilitarisoidun aseman jatkamisesta ja vastasi Ruotsin pitkäaikaiseen huoleen turvallisuusuhkasta, joka Ahvenanmaalta voisi kohdistua Tukholmaan. Kolmas elementti koski Ahvenanmaan itsehallintoa samoin kuin ahvenanmaalaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamista, joita koskevat määräykset sisältyvät Kansainliiton neuvoston hyväksymään päätöslauselmaan.⁹ Kyseessä oli tasapainotettu ratkaisu, jossa jokainen kiistan osapuoli sai jotakin ja jonka eri osatekijät liittyivät toisiinsa. Vuoden 1921 sopimuksen luonnetta osana tätä laajempaa kokonaisuutta kuvastaa sen 8 artiklaan sisältyvä poikkeuksellinen määräys, jonka mukaan ”sopimuksen määräykset pysyvät voimassa tapahtuonpa Itämeren nykyisessä *status quo*ssa mitä muutoksia tahansa”. Sopimuksen osapuolten voi tulkita tarkoittaneen tällä määräyksellä, että sopimusjärjestelystä tulisi pysyvä, ja niiden myöhempi käytäntö sopimuksen soveltamisessa tukee tätä tulkintaa.

Myös vuoden 1940 sopimus vahvisti osaltaan Ahvenanmaan erityisasemaa, koska Neuvostoliitto ei ollut vuoden 1921 sopimuksen sopimuspuoli eikä tunnustanut sitä. Toisen maailmansodan jälkeen Ahvenanmaan erityisasema vahvistettiin Pariisin rauhansopimuksessa (SopS 20/1947), jossa todetaan Ahvenanmaan saarien jäävän ”demilitarisoiduiksi nykyisin vallitsevan tilanteen mukaisesti”.¹⁰ Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema tunnustettiin myös vuonna 1995 Suomen liittyessä Euroopan Unioniin (EU). Liittymissopimuksen Ahvenanmaa-pöytäkirjassa viitataan

8 Oikeudellisen komitean raportti, s. 18–9.

9 The Resolution of the Council of the League of Nations on the Aaland (Åland) Islands, 24 June 1921.

10 Pariisin rauhansopimuksen 5 Artikla. Sopimus tehtiin yhtäältä Suomen ja toisaalta Neuvostoliiton, Iso-Britannian, Australian, Valkovenäjän, Kanadan, Tshekkoslovastian, Intian, Uuden-Seelannin, Ukrainan ja Etelä-Afrikan kesken.

saariryhmän kansainvälisoikeudelliseen erityisasemaan.¹¹ Vuoden 1921 sopimuksen yhteys Ahvenanmaan itsehallintoon tuotiin esille Suomen samassa yhteydessä antamassa selityksessä, jossa Ahvenanmaan tunnustetun kansainvälisoikeudellisen erityisaseman perusteina viitataan sekä Kansainliiton päätöslauselmaan että Ahvenanmaan demilitarisointia koskeviin sopimuksiin.¹²

Suomi on viitannut Ahvenanmaan kansainväliseen erityisasemaan myös eräiden muiden valtiosopimusten yhteydessä. EU:n Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että Lissabonin sopimuksella EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin määräyksiin tehdyt muutokset eivät vaikuta Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan.¹³ Ahvenanmaan demilitarisoitu alue otettiin huomioon myös vuonna 2012 Latvian, Norjan ja Viron kanssa tehdyssä sopimuksessa pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta (ns. NEFAB-sopimus, SopS 94/2012).¹⁴ Suomen liittymistä Pohjois-Atlantin puolustusliittoon (Nato) koskevassa hallituksen esityksessä vuonna 2022 todettiin Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman pysyvän voimassa.¹⁵

Ahvenanmaan demilitarisoinnin pitkäaikaisella luonteella on vuoden 1982 YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 50/1996) kautta merkitystä myös kauttakululle Ahvenanraumassa, missä Suomen ja Ruotsin aluemeret kohtaavat. Merioikeusyleissopimuksen 35 artiklan pääsäännön mukaan kansainvälisissä salmissa, jotka yhdistävät toisiinsa kahta aavaan mereen tai talousvyöhykkeeseen kuuluvaa merialuetta, sovelletaan esteetöntä kauttakulkua (*transit passage*) silloinkin, kun salmialue on osa aluemerta. Välttääkseen tämän lopputuleman Suomi ja Ruotsi jättivät merioikeusyleissopimuksen allekirjoittamisen ja ratifioimisen yhteydessä selitykset, joiden mukaan Ahvenanraumassa pysyisi voimassa viattoman kauttakulun (*innocent passage*) regiimi.¹⁶ Esteettömän kauttakulun ja viattoman kauttakulun erolla on merkitystä varsinkin sota-alusten kannalta. Viattomassa kauttakulussa vieraiden valtioiden sukellusveneiden on kuljettava pinta-asemassa, eikä sotilasilma-alusten ylilento ole mahdollista. Esteettömässä kauttakulussa vastaavia rajoituksia ei ole. Suomi ja Ruotsi viittasivat selityksissään merioikeusyleissopimuksen 35 artiklan c kohtaan, joka sallii poikkeuksen pääsääntöön, mikäli kauttakulkua salmassa ”kokonaan tai osaksi säännellään erityisesti tällaisia salmia koskevilla, voimassa olevilla

11 EY:n Virallinen lehti, 29.8.1994, Pöytäkirja N:o 2 ”Ahvenanmaasta”.

12 EU doc. CONF-SF 20/94, para. b-4.

13 HE 23/2008 vp.

14 HE 84/2012 vp.

15 HE 315/2022 vp., s. 73.

16 Saatavilla sähköisesti osoitteesta https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm.

pitkäaikaisilla sopimuksilla”. Ahvenanrauman osalta vuoden 1921 sopimus koskee kauttakulkua osaksi eli sen Suomelle kuuluvalla puolella, joka on osa Ahvenanmaan demilitarisoitua vyöhykettä,¹⁷ mutta sillä on edellä kuvatulla tavalla merkitystä kansainväliselle kauttakululle, joka tapahtuu Ruotsin puolella salmea.

Ahvenanmaan demilitarisoinnin kannalta on huomionarvoista, että se on vahvistettu kummankin maailmansodan jälkeen, eikä siinä ole ollut katkoksia. Kaikki Ahvenanmaata koskevat valtiosopimukset ovat osaltaan lujittaneet saariryhmän kansainvälisoikeudellista erityisasemaa. Ahvenanmaan kansainvälinen erityisasema on edellä kuvatulla tavalla vahvistettu myös Suomen myöhempien sopimusjärjestelyjen yhteydessä Euroopan unionin ja Pohjois-Atlantin puolustusliiton kanssa. Suomi on aluevaltiona säännönmukaisesti informoinut vuoden 1921 sopimuksen osapuolia ja Venäjää sopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevista kysymyksistä.¹⁸ Suurta merkitystä on myös sillä, että mikään valtio sen enempää Itämeren alueella kuin laajemminkaan esimerkiksi YK:n merioikeusyleissopimuksen puitteissa ei ole kiistänyt Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista erityisasemaa.

Tapaoikeudellinen asema

Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevalla yhdenmukaisella ja edustavalla valtiokäytännöllä on myös laajempaa oikeudellista merkitystä, jonka nojalla Ahvenanmaan erityisasemaa voidaan pitää alueelliseen eurooppalaiseen tapaoikeuteen perustuvana.¹⁹ Kansainvälisellä tapaoikeudella ymmärretään sellaista yleistä valtiokäytäntöä, joka hyväksytään oikeudellisesti sitovaksi. Jotta tällainen valtiokäytäntö voisi luoda tapaoikeutta, sen on oltava laajaa, edustavaa ja yhdenmukaista.²⁰ Kansainvälinen oikeus tunnustaa myös alueellisen tapaoikeuden silloin, kun tapaoikeudellinen sääntö tai regiimi koskee vain rajoitettua määrää valtioita. Tällaisessa tapauksessa kaikkien näiden valtioiden on hyväksyttävä sääntö tai järjestely itseään sitovaksi.²¹ Kuten edellä on todettu, Ahvenanmaan demilitarisointi koskee sopimusvelvoitteena kaikkia alueen valtioita ja neutralisointi vuoden 1921 sopimuksen sopimuspuolia. Demilitarisointi ja neutralisointi on

17 Vuoden 1921 sopimuksen 5 artikla sisältää määräyksiä rauhallisesta kauttakulusta Ahvenanmaan demilitarisoidulla vyöhykkeellä.

18 Esim. 1969 sopimuksen 4c) kohdan tulkinnasta liittyen sotilashelikopterien käyttöön pelastustoiminnassa, 1984 liittyen Suomen ja Ruotsin rajanmääritykseen Märketin luodolla, 2012 rajantarkistuksen yhteydessä ja 2022 koskien Suomen liittymistä Pohjois-Atlantin sopimukseen.

19 Ks. esim. HE 84/2012 vp.

20 International Law Commission, Draft Conclusions on the Identification of Customary International Law, with commentaries (2018), UN Doc. A/73/10, para. 66 (Kansainvälisen tapaoikeuden tunnistamista koskevat johtopäätökset), johtopäätös 8.

21 *Ibid.*, johtopäätös 17, kommentaarin kappale 7.

tunnustettu myös laajemmin sekä Euroopan unionissa että YK:n merioikeusyleissopimuksen puitteissa. Huomionarvoista tässä yhteydessä on myös, että Neuvostoliitto ei reagoi Suomen ja Ruotsin merioikeusyleissopimuksen allekirjoituksen yhteydessä antamiin selityksiin vuonna 1982, eikä liioin Venäjä, kun selitykset uusittiin sopimuksen ratifioimisen yhteydessä vuonna 1996.

Valtiosopimuksilla voi yleensäkin olla merkittävä rooli tapaoikeuden muodostumisessa muun ohessa silloin, kun ne edesauttavat yhtenäisen ja johdonmukaisen valtiokäytännön syntymistä.²² Ahvenanmaata koskevat useat sopimukset ovat tällä tavoin edistäneet pitkäaikaiseen, edustavaan ja yhdenmukaiseen valtiokäytäntöön perustuvan tapaoikeuden syntymistä.²³ Tämä periaate on vahvistettu myös valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa (SopS 32–34/1980), jonka 38 artiklan mukaan valtiosopimuksessa ilmaistu sääntö voi tapaoikeutena tulla kolmatta valtiota sitovaksi. Ahvenanmaata koskevan tapaoikeudellisen regiimin voidaan arvioida kattavan vuoden 1921 sopimuksen olennaiset periaatteet. Joidenkin arvioiden mukaan tämä voisi koskea demilitarisoinnin ohella ainakin neutralisoinnin eli puolueettomuuden ydinperiaatetta.²⁴

Demilitarisoinnin ja neutralisoinnin tapaoikeudellinen asema tarkoittaisi sitä, että niitä koskevat olennaiset velvoitteet jäisivät voimaan Suomen osalta, vaikka vuoden 1921 sopimus irtisanottaisiin. Kansainvälisen oikeuden yleisen periaatteen mukaan eri oikeuslähteet ovat itsenäisiä ja toisistaan riippumattomia. Sopimukseen perustuvan velvoitteen poistumisella ei siten olisi vaikutusta saman sisältöiseen tapaoikeudelliseen velvoitteeseen. Tämä periaate on kirjattu myös valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 43 artiklaan, jonka mukaan "[v]altiosopimuksen pätemättömyys, päättyminen tai irtisanominen, osapuolen luopuminen siitä tai sen soveltamisen keskeyttäminen, joka johtuu tämän yleissopimuksen tai valtiosopimuksen määräysten noudattamisesta, ei vaikuta millään tavalla valtion velvollisuuteen täyttää kaikki ne valtiosopimukseen sisältyvät velvoitukset, jotka sille kansainvälisen oikeuden perusteella valtiosopimuksesta riippumatta kuuluvat".

22 *Ibid.*, johtopäätös 11. Ks. myös *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta, Judgment*, I.C.J. Reports 1985, s. 13, kappale 27).

23 Holger Rotkirch, *The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' Withstanding Changing Circumstances*, *Journal of Peace Research*, Vol. 23(1986), No. 4, pp. 357–376, p. 373; Lauri Hannikainen, 'The Continued Validity of the Demilitarised and Neutralised Status of the Åland Islands', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (1994), s. 614–651, s. 626; Allan Rosas, 'The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone', Lauri Hannikainen and Frank Horn (ed.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, Dordrecht 1997, s. 23–40, s. 29.

24 Rosas (ks. viite 23), s. 29.

Tapaoikeudellisen regiimin katsotaan kattavan vuoden 1921 sopimuksen olennaiset periaatteet. Sikäli kuin kyse on muista kuin tapaoikeudellisista määräyksistä, joihin voisivat kuulua esimerkiksi puolustuksellisia toimia koskevat poikkeukset, on mahdollista ajatella, että sopimuksen osapuolet voisivat tarvittaessa sopia niiden täsmentämisestä tai muuttamisesta valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 54(b) artiklan mukaisesti. Tämä edellyttäisi kuitenkin kaikkien sopimuspuolten yksimielisyyttä, eikä muutoksilla saisi vaikuttaa sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään. Toisen näkemyksen mukaan Ahvenanmaata koskevat valtiosopimukset muodostavat kaikkia valtioita – siis muitakin kuin sopimusten osapuolia – koskevan ”objektiivisen regiimin”, mikä lähtökohtaisesti sulki pois sopimusmuutokset.²⁵ Voidaan myös kysyä, tulisiko sopimusten muuttamista pohdittaessa ottaa huomioon valtiot, jotka eivät ole alkuperäisten sopimusten osapuolia, mutta joiden etuihin demilitarisointi ja neutralisointi vaikuttavat tapaoikeutena.

1.2 Valtiosopimusoikeudellisia näkökohtia

Sopimuksen irtisanomisen edellytyksistä

Vaikka vuoden 1921 sopimuksen irtisanomisella olisi velvoitteiden tapaoikeudellisen luonteen huomioon ottaen vain vähäistä käytännön merkitystä, voidaan kysyä, olisiko irtisanominen mahdollista valtiosopimusoikeuden nojalla. Vuoden 1921 sopimus ei sisällä määräyksiä menettelystä sopimuksen päättämiseksi tai sen irtisanomiseksi yksipuolisesti. Kysymystä siitä, millä perustein irtisanominen voisi olla mahdollista ja miten sen suhteen olisi meneteltävä, on siten arvioitava yleisen valtiosopimusoikeuden nojalla. Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus soveltuu 4 artiklansa mukaan vain voimaantulonsa jälkeen tehtyihin valtiosopimuksiin mutta yleissopimuksen määräysten katsotaan heijastavan pitkälti kansainvälistä tapaoikeutta ja olevan siten yleisesti sitovia. Tämä koskee myös monia niistä perusteista, joiden nojalla valtio voi irtisanoa valtiosopimuksen.

Valtiosopimuksen yksipuolista irtisanomista koskeva pääsääntö sisältyy Wienin yleissopimuksen 56 artiklaan. Sen mukaan valtiosopimusta, joka ei sisällä määräyksiä menettelystä sopimuksen irtisanomiseksi tai päättämiseksi, ei voida irtisanoa, ellei ole selvää, että osapuolten tarkoituksena on ollut antaa mahdollisuus irtisanomiseen, tai ellei oikeutta

25 Objektiivisen regiimin käsitteestä myös Ahvenanmaahan liittyen ks. Cedric Ryngaert, 'Objective Regime', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <https://www.mpepil.org>. Ks. myös Marja Lehto, 'Restrictions on Military Activities in the Baltic Sea – A Basis for a Regional Regime?', *Finnish Yearbook of International Law* (1991), Vol. II, s. 38–65, s. 60 sekä Hannikainen (ks. viite 23, s. 625 ja Rosas (ks. viite 23, s.28).

irtisanomiseen voida johtaa sopimuksen luonteesta. Artiklan sanamuoto korostaa irtisanomisen poikkeusluonnetta ja sopimusten vilpittömän noudattamisen periaatetta. Vuoden 1921 sopimuksen osalta erityisen merkittävänä voidaan pitää sen 8 artiklaa, jonka mukaan sopimus pysyy voimassa riippumatta siitä, mitä muutoksia Itämeren tilanteessa tapahtuu. Tämän poikkeuksellisen määräyksen perusteella on ilmeistä, että osapuolten tarkoituksena ei ollut sallia sopimuksen irtisanomista. Sopimuksen luonne osana Kansainliiton laajempaa Ahvenanmaa-ratkaisua ei myöskään puolla ajatusta siitä, että sopimusvaltio voisi ilman erityistä perustetta irtisanoa sen.

Wienin yleissopimukseen sisältyvistä erityisistä perusteista, joiden nojalla valtiosopimuksen irtisanominen voi olla mahdollista silloinkin, kun sopimuksessa ei asiasta määrätä, huomionarvoinen tässä yhteydessä on etenkin olosuhteiden olennainen muuttuminen, josta määrätään yleissopimuksen 62 artiklassa. Tämä artikla kodifioi yleisen *clausula rebus sic stantibus* -periaatteen mutta asettaa sen soveltamiselle useita ehtoja. 62 artiklan mukaan olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoaminen valtiosopimuksen irtisanomiseksi edellyttää, että osapuolet eivät tienneet siitä ennakolta, että muutos koskee olosuhteita, jotka muodostivat olennaisen perusteen niiden suostumukselle sopimuksen tekemiseen ja että sen seurauksena olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoavan valtion suoritettavaksi jäävät velvoitteet ovat muuttuneet ratkaisevasti. Näitä ehtoja on tulkittu kansainvälisessä oikeuskäytännössä rajoittavasti.

Lisäksi on syytä huomata, että 62 artikla ei anna valtiolle oikeutta yksipuolisesti vapautua sopimusvelvoitteistaan vaan edellyttää konsultaatioprosessin käynnistämistä sopimusvaltioiden kesken. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 65 artiklan mukaan osapuolen, joka vetoaa yleissopimuksen mukaiseen perusteeseen saattaakseen valtiosopimuksen päättymään tai keskeyttääkseen sen soveltamisen, on tiedotettava muita osapuolia asiasta ja niistä perusteista, jotka sen mukaan oikeuttaisivat irtisanomisen tai soveltamisen keskeyttämisen. Jos mikään sopimusvaltio ei kolmen kuukauden kuluessa ilmoita vastustuksestaan, asiassa voidaan edetä. Mikäli irtisanoutuminen tai soveltamisen keskeyttäminen riitautetaan, asiasta on pyrittävä sovintoon rauhanomaisia riitojen ratkaisun menettelyjä käyttäen. Viime kädessä kiista voidaan saattaa Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.²⁶ Nämä määräykset koskevat myös olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoavaa valtiota.

26 Yleissopimuksen 66 artikla. Lisäksi yleissopimuksen liitteessä määrätään pakollisesta sovittelumenettelystä.

Suomi turvautui 62 artiklan tarjoamaan mahdollisuuteen vuonna 1990 todetessaan Pariisin rauhansopimuksen III osan Saksaa koskevien ja muiden Suomen täysivaltaisuutta rajoittavien määräysten menettäneen merkityksensä.²⁷ Pariisin rauhansopimuksen III osa kielsi Suomea hankkimasta mitään sotamateriaalia Saksasta. Saksan yhdistymisen ja Saksan suvereniteettirajoitusten poistumisen johdosta Suomen hallitus teki 21.9.1990 päätöksen, jossa se totesi, että rauhansopimuksen Saksaa koskevat sekä muut Suomen täysivaltaisuutta rajoittavat määräykset olivat menettäneet merkityksensä eivätkä enää vastanneet Suomen asemaa YK:n ja ETYK:n jäsenmaana. Suomi informoi hallituksen päätöksestä Iso-Britanniaa ja Neuvostoliittoa, jotka eivät vastustaneet sitä. Tämä niin sanottu operaatio PAX²⁸ on sittemmin nostettu mahdollisena esimerkkinä esille myös Ahvenanmaata koskevien valtiosopimusten yhteydessä.

Vuoden 1921 sopimus

Mikäli olosuhteiden olennaiseen muutokseen haluttaisiin viitata vuoden 1921 sopimuksen yhteydessä, olisi otettava huomioon, että kyseessä on monella tavalla rajattu poikkeusmääräys, jota voidaan soveltaa vain edellä mainittujen ehtojen täytyessä. Kyseessä tulee olla olennainen muutos niissä perusteissa, joiden vuoksi sopimus on solmittu ja joiden muuttumisen vuoksi Suomelle jäävät sopimusvelvoitteet ovat lisääntyneet ratkaisevasti. Tällainen tilanne olisi saattanut olla kyseessä Kansainliiton toiminnan päättyessä toisen maailmansodan yhteydessä ottaen huomioon, että vuoden 1921 sopimuksessa annettiin Kansainliiton neuvostolle merkittävä rooli sopimuksen takaajana. Olosuhteiden olennaista muutosta koskevaan *clausula rebus sic stantibus* -periaatteeseen viitattiinkin suomalaisessa asiantuntijakeskustelussa toisen maailmansodan aikana ja sen ehtojen arvioitiin täyttyvän vuoden 1921 sopimuksen osalta.²⁹ Suomen hallitus ei kuitenkaan nähnyt syytä vedota olosuhteiden olennaiseen muutokseen.

Kun Neuvostoliiton ulkoministeri V. Molotov katsoi vuoden 1940 sopimusta koskevissa neuvotteluissa, että vuoden 1921 sopimus olisi menettänyt merkityksensä ja esitti suurlähettiläs J.K. Paasikivelle, että neuvoteltavana ollut kahdenvälinen sopimus korvaisi sen, Paasikivi kiisti hänen tulkintansa. Suomi esitti puolestaan, että vuoden 1921 sopimuksen jatkuva voimassaolo mainittaisiin vuoden 1940 sopimuksessa. Tämä tavoite ei toteutunut, mutta vuoden 1940 sopimusta koskevaan hallituksen esitykseen kirjattiin, että sopimuksella ei olisi vaikutusta vuoden 1921 sopimuksen jatkuvaan voimassaoloon.³⁰

27 62 artiklaan tai *clausula rebus sic stantibus* -periaatteeseen ei tässä yhteydessä nimenomaisesti viitattu.

28 UM muistio No. 1195 (12.12.1990).

29 Rafael Erich, 'Åland under krigsåren', *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Häft 2–3 (1942), s. 156.

30 HE 105/1940 vp.

Vuoden 1947 Pariisin rauhansopimus, jonka mukaan Ahvenanmaan saaret pysyivät demilitarisoituina vallitsevan tilanteen mukaan, vahvisti vakiintuneen tulkinnan mukaan kummankin – sekä vuoden 1921 että vuoden 1940 – sopimuksen jatkuvan voimassaolon. Pariisin rauhansopimuksen voi katsoa panneen pisteen myös kysymykselle sodan aikaisista varustelutoimista ja siitä, olisivatko ne voineet antaa perusteen vedota olosuhteiden olennaiseen muutokseen perusteena vuoden 1921 sopimuksen irtisanomiselle.³¹ Tässä yhteydessä merkitystä on myös vuoden 1921 sopimuksen 8 artiklalla, jonka voi tulkita sulkevan pois mahdollisuuden vedota olosuhteiden olennaiseen muutokseen perusteena sopimuksen päättämiseksi.³²

Muiden merkittävien Suomea aluevaltiona tai Itämeren tilannetta koskevien muutosten jälkeen Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema on edellä kuvatulla tavalla kerran toisensa jälkeen vahvistettu, viimeksi Suomen NATO-jäsenyyden toteutumisen yhteydessä. Kuten edeltä on käynyt ilmi, Suomi on johdonmukaisesti omalla toiminnallaan vahvistanut vuoden 1921 sopimuksen jatkuvan voimassaolon ja merkityksen. Tämä koskee myös ilmoituksia muille sopimuksen osapuolille koskien sopimusaluetta tai toimintaa siellä samoin kuin vetoamista Ahvenanmaata koskeviin sopimusjärjestelyihin YK:n merioikeusyleissopimuksen allekirjoituksen ja ratifioimisen yhteydessä. Huomionarvoista on myös, että Suomen todetessa edellä mainitussa PAX-ratkaisussa vuonna 1990 tiettyjen Pariisin rauhansopimuksen määräysten menettäneen merkityksensä, tätä toteamusta ei ulotettu sopimuksen 5 artiklaan, joka vahvistaa Ahvenanmaan saarten demilitarisoidun aseman. Tässä yhteydessä onkin otettava huomioon myös valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 45 artikla, jonka mukaan olosuhteiden olennaiseen muutokseen ei voi vedota perusteena valtiosopimuksesta irtautumiseen tai sen saattamiseksi päättyneeseen, jos valtio tultuaan olosuhteiden muutoksesta tietoiseksi on nimenomaisesti suostunut siihen, että sopimus jää voimaan tai jos sen käyttäytymisensä perusteella voidaan katsoa suostuneen siihen. Määräys heijastaa yleisen kansainvälisen oikeuden estoppel-periaatetta, jonka mukaan valtio ei voi peräytyä lausunnoistaan tai toiminnastaan, jotka ovat luoneet oikeutettuja odotuksia muissa valtioissa.

Vuoden 1940 sopimus

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin sopimuksen mainitut määräykset eivät tee eroa monenkeskisten ja kahdenvälisen valtiosopimusten kesken. Se, mitä edellä on kuvattu yksipuolisen irtisanomisen edellytyksistä ja menettelystä koskee siten myös Neuvostoliiton

31 Rosas (ks. viite 23), s. 27, toteaa, että joka tapauksessa tähän perusteeseen olisi ollut myöhäistä viitata vuosikymmeniä myöhemmin.

32 Rotkirch (ks. viite 23), s. 370; Hannikainen (ks. viite 23), s. 636.

kanssa vuonna 1940 tehtyä kahdenvälistä sopimusta. Tämäkään sopimus ei sisällä määräyksiä irtisanomisesta tai soveltamisen keskeyttämisestä. Vuoden 1940 sopimuksella on lisäksi tiettyjä erityispiirteitä, joiden vuoksi sitä on syytä tarkastella erikseen.

Demilitarisointia koskeva sopimusvelvoite on vuoden 1940 sopimuksessa pääpiirteittäin sama kuin vuoden 1921 sopimuksessa. Vuoden 1940 sopimuksessa edellytetään kuitenkin lisäksi, että Suomi sitoutuu olemaan asettamatta Ahvenanmaan saaria muiden valtioiden aseellisten voimien käytettäväksi. Tämän todetaan merkitsevän, ”ettei Suomi eivätkä muutaakaan valtiot saa Ahvenanmaan saarten vyöhykkeellä tai sinne rakentaa mitään sotilas- tai laivastorakennusta tai -tukikohtaa, mitään sotilasilmalaurakennusta tai -tukikohtaa eikä mitään muutakaan sotilastarkoituksiin käytettävää laitetta”.³³ Merkittävin lisävelvoite sopimuksessa koskee Neuvostoliiton oikeutta ylläpitää Ahvenanmaalla konsulinvirastoa, jonka tehtäviin kuuluu sopimusmääräysten toimeenpanon valvonta. Presidentti Paasikiven muistelmissaan antamien tietojen mukaan Neuvostoliiton esitykset valvonnan toteuttamisesta koskivat myös sotilastarkastuskuntien lähettämistä saarille ja sopimuksen osapuolten keskinäisiä konsultaatioita.³⁴ Vuoden 1940 sopimuksessa konsulinviraston tehtävät rajoittuvat kuitenkin havaituista puutteista ilmoittamiseen maakuntahallinnolle sekä tarvittaessa yhteisiin tarkastuksiin Suomen viranomaisten kanssa.

Kun kahdenväliset valtiosopimukset yleisesti ottaen sisältävät vastavuoroisia oikeuksia ja velvoitteita, vuoden 1940 sopimus sisältää velvoitteita lähinnä vain Suomelle. Tässä mielessä kyseessä on epätasa-arvoinen sopimus. Sopimusta on kutsuttu ”Molotovin diktaatiksi” ja myös aikalaiskommentaattori Rafael Erich käytti siitä saneluratkaisua tarkoittavaa termiä *pactum leoninum*, olkoonkin, että Suomi sai sopimusneuvotteluissa torjuttuksi joitakin Neuvostoliiton maksimalistisista vaatimuksista. Sopimus perustui Neuvostoliiton ehdotukseen ja historiallisesti on selvää, että Suomen olisi hävityn sodan jälkeen ja ilman pysyvää rauhansopimusta ollut vaikea kieltäytyä siitä.

Epätasa-arvoisuus ei ole Wienin yleissopimuksen tunnustama peruste sopimuksen irtisanomiselle. Sen sijaan yleissopimus sisältää määräyksen, jonka mukaan aseellisella voimankäytöllä tai sillä uhaten YK:n peruskirjan periaatteiden vastaisesti aikaansaatu valtiosopimus on mitätön.³⁵ Määräyksen merkitys on kuitenkin rajallinen vuoden 1940 sopimuksen kannalta jo siksi, että se ei sellaisenaan sovellu sopimukseen, joka on tehty ennen YK:n peruskirjan voimaantuloa. On myös mahdollista, että valtion oma käytös

33 Vuoden 1940 sopimuksen 1 artikla.

34 Ahvenanmaata koskeva osuus J.K.Paasikiven teoksesta *Toimintani Moskovassa ja välirauhan aikana* on saatavissa osoitteesta <https://jkpaasikivi.fi/book/toimintani-moskovassa-ii-valirauhan-aika/vi-ahvenanmaa/>

35 Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, 52 artikla.

sopimuksen soveltamisessa aikaa myöten korjaa sen tekemisajankohdan puutteet. Tästä periaatteesta on soveltamiskäytäntöä, joka koskee samoin ennen vuotta 1945 tehtyä valtiosopimusta. Kansainvälinen tuomioistuin torjui vuonna 2007 Nicaraguan väitteen, jonka mukaan vuonna 1928 Kolumbian kanssa tehty Managuan-sopimus oli sille pakotettu. Tuomioistuin huomautti, että Nicaragua ei ollut missään vaiheessa sopimuksen voimassa ollessa, eikä edes tultuaan YK:n ja Amerikan valtioiden järjestön jäseneksi, esittänyt, että kyseessä olisi pakolla aikaan saatu sopimus, vaan oli kaikissa suhteissa toiminut ikään kuin sopimus olisi voimassa.³⁶ Suomen voi katsoa toimineen samoin vuoden 1940 sopimuksen suhteen. Sopimus saatettiin Suomen ja Neuvostoliiton kesken toisen maailmansodan jälkeen uudestaan voimaan välirauhan jälkeen (SopS 4/1944) sekä erillisellä yhteisymmärryksellä vielä 1948 (SopS 9/1948). Vuonna 1992 Suomi ja Venäjä vahvistivat, että erikseen mainittuja vanhentuneiksi katsottuja sopimuksia lukuun ottamatta Suomen ja Neuvostoliiton välillä solmitut valtiosopimukset jäivät voimaan Suomen ja Venäjän kesken (SopS 102/1992). Vuoden 1940 Ahvenanmaa-sopimus kuului edelleen voimaan jäävien sopimusten joukkoon. On huomionarvoista, että tämä tapahtui sen jälkeen, kun YYA-sopimus oli kumottu³⁷ ja Pariisin rauhansopimuksen III osan Suomea koskevien rajoitusten oli todettu menettäneen merkityksensä.

Tässä yhteydessä on syytä myös ottaa huomioon, että vuoden 1940 sopimus on osa Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa koskevaa sopimusjärjestelyä ja täydentää sitä, koska Venäjä ei ole vuoden 1921 sopimuksen osapuoli. Sopimuksen irtisanomisen vaikutukset voisivat ulottua laajemmalle kuin vain Suomen ja Venäjän kahdenvälisiin suhteisiin. Tätä laajempaa merkitystä korostaa se, että Ahvenanmaan saarten demilitarisoitua asemaa koskevan vuoden 1947 Pariisin rauhansopimuksen määräyksen katsotaan koskevan sekä vuoden 1921 että vuoden 1940 sopimuksia. Suomi ei myöskään ole lukuisissa Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa koskevissa lausunnoissaan, joilla on edellä kuvatulla tavalla oikeudellista merkitystä, tehnyt eroa vuoden 1921 ja vuoden 1940 sopimusten kesken. Voidaankin myös kysyä, mitä merkitystä olisi demilitarisoinnin irtisanomisella suhteessa yhteen valtioon, kun se kuitenkin sitoisi Suomea vuoden 1921 sopimuksen nojalla. Kuten edellä on todettu, irtisanomisella ei olisi vaikutusta Ahvenanmaan demilitarisoituun ja neutralisoituun asemaan siinä määrin kuin se on vakiintunut alueelliseksi tapaoikeudeksi.

36 ICJ, *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v Colombia)* (Preliminary Objections), 2007, I.C.J. Reports 832, kappale 79.

37 Ks. lähemmin jäljempänä ml. viitteet 53 ja 54.

2 Venäjän Maarianhaminan-konsulinvirastoa koskevista kansainvälisoikeudellisista kysymyksistä

Merkittävin Suomea koskenut uusi velvoite vuoden 1940 sopimuksessa liittyi Neuvostoliitolle annettuun oikeuteen valvoa demilitarisoinnin toteuttamista ja ylläpitää tätä tarkoitusta varten konsulinvirastoa Maarianhaminassa. Venäjän Maarianhaminan-konsulinvirastoa koskevan sopimuksen 3 artiklan mukaan

Neuvostoliitolle myönnetään oikeus pitää Ahvenanmaan saarilla oma konsulinvirastonsa, jonka toimivaltaan, tavanomaisten konsulintehtävien lisäksi, kuuluu valvoa, että tämän sopimuksen 1 artiklassa määrättyjä, Ahvenanmaan saarten demilitarisointia ja linnoittamattomuutta koskevia sitoumuksia noudatetaan.

Niissä tapauksissa, jolloin Neuvostoliiton konsuliedustaja havaitsee seikkoja, jotka hänen käsityksensä mukaan ovat ristiriidassa tässä sopimuksessa olevien, Ahvenanmaan saarten demilitarisointia ja linnoittamattomuutta koskevien määräysten kanssa, hänellä on oikeus tehdä Ahvenanmaan maakunnan lääninhallituksen välityksellä Suomen viranomaisille ilmoitus yhteisen tutkimuksen suorittamisesta.

Tämän tutkimuksen suorittavat Suomen hallituksen valtuutettu ja Neuvostoliiton konsuliedustaja mahdollisimman kiireellisessä järjestyksessä.

Yhteisen tutkimuksen tulokset merkitään neljin kappalein laadittuun suomen- ja venäjänkieliseen pöytäkirjaan ja tiedoitetaan, välttämättömiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, kummankin sopimuspuolen hallitukselle.

Sopimuksen 3 artiklan mukaisia yhteisiä tutkimuksia ei viime vuosikymmeninä ole pantu täytäntöön.

2.1 Sopimusmääräyksen erotettavuus

Konsulinvirastoa koskevan 3 artiklan irtisanominen tai sen soveltamisen keskeyttäminen edellyttää, että kyseinen sopimusmääräys voidaan erottaa vuoden 1940 sopimuksen kokonaisuudesta erilliseksi osakseen. Valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen

44 artiklan mukaan lähtökohtana valtiosopimuksen irtisanomisessa on sen irtisanominen kokonaisuudessaan, ellei muusta ole nimenomaisesti sovittu. Irtisanominen voi kuitenkin poikkeuksellisesti koskea vain tiettyjä määräyksiä, mikäli irtisanomisperusteella on merkitystä vain näiden määräysten kannalta. Lisäksi edellytetään, että kyseiset määräykset ovat erotettavissa valtiosopimuksen muusta kokonaisuudesta, että ne eivät ole olleet olennaisena perusteena yhden tai useamman sopimuspuolen suostumukselle valtiosopimuksen noudattamiseen kokonaisuudessaan ja ettei muun sopimuksen voimassaolon jatkaminen ilman näitä määräyksiä ole epäoikeudenmukaista.

Sopimusmääräysten erotettavuutta arvioitaessa on kysyttävä, kuinka olennaisia ne ovat muun sopimuksen jatkuvan voimassaolon kannalta. Konsulinvirastoa koskeva 3 artikla määrittelee konsulinviraston tavanomaisten konsulitehtävien lisäksi toimivaltaiseksi valvomaan sopimuksen 1 artiklassa määrättyjen, Ahvenanmaan saarten demilitarisointia ja linoittamattomuutta koskevien määräysten noudattamista. Vaikka konsulitoiminnalla ei ole erityistä merkitystä sopimuksen kokonaisuuden kannalta, konsulinviraston valvontafunktio liittyy kiistatta sopimuksen päätarkoitukseen. Voidaan kuitenkin todeta, että paikan päällä tapahtuvan valvonnan merkitys on vuosikymmenten aikana merkittävästi vähentynyt, eikä konsulinviraston toiminnan jatkuminen ole tältä kannalta välttämättä sopimuksen jatkuvan voimassaolon kannalta olennainen asia. Myös vuoden 1921 sopimus on toiminut hyvin ilman valvontamekanismia.³⁸

Kahdenvälisen sopimuksen kyseessä ollen on yksinkertaisinta arvioida, ovatko tietyt määräykset muodostaneet olennaisen perustan toisen osapuolen suostumukselle, jos asia käy ilmi itse sopimuksesta. Sikäli kuin näin ei ole, tämän subjektiivisen kriteerin arvioiminen saattaa olla vaikeaa. Tästä huolimatta voitaneen lähteä siitä, että 3 artikla oli Neuvostoliitolle pääasiallinen syy vuoden 1940 sopimuksen tekemiseen. Toisaalta voidaan olettaa, että konsulaatin merkitys on vuosikymmenten mittaan muuttunut samalla, kun paikan päällä tapahtuvan valvonnan merkitys on vähentynyt. Tähän viittaisi muun muassa konsulinviraston henkilökunnan vähentyminen alkuvuosiin verrattuna. Myöskään 3 artiklan mahdollistamia yhteisiä tutkimuksia ei ole pantu toimeen. Vuonna 1998 Venäjä antoi ymmärtää harkitsevansa Maarianhaminan-konsulaatin sulkemista ja sen tehtävien siirtämistä Venäjän pääkonsulaatille Turussa.³⁹ Viimeaikaisten lausuntojensa mukaan Venäjä kuitenkin edellyttää, että sopimusta noudatetaan edelleen tunnollisesti.⁴⁰

38 Kansainliiton neuvostolle vuoden 1921 sopimuksen 7 artiklassa annetut tehtävät menettivät merkityksensä Kansainliiton toiminnan lakatessa.

39 UM asiakirja HELD792-93 (20.4. 1998). Ks. myös 'Talouselämän tietoja: Venäjä halusi sulkea Ahvenanmaan konsulaatin – Salainen suunnitelma kariutui Suomen vastustukseen', Taloussanomien 25.4.2023. Tästä lähemmin jäljempänä.

40 Maria Zaharova tiedotustilaisuudessa 26.7.2023, https://mid.ru/ru/press_service/spokesman/briefings/1898513/#30.

Muun sopimuksen jatkaminen ilman erotettavia määräyksiä saattaa myös joskus olla epäoikeudenmukaista toiselle sopimusvaltiolle. Kyseessä on jälleen subjektiivinen kriteeri, josta osapuolten näkemykset saattavat poiketa toisistaan.

Jos 3 artikla olisi erotettavissa vuoden 1940 sopimuksen kokonaisuudesta, olisi vielä erikseen arvioitava, löytyykö peruste, jolla artikla voitaisiin irtisanoa tai sen soveltaminen keskeyttää. Keskustelussa on tältä osin viitattu yhtäältä teknologian kehitykseen, toisaalta Venäjän asemaan hyökkääjävaltiona Ukrainassa.

Konsulaatin valvontatehtävää voidaan hyvin perustein pitää vanhentuneena valvontateknologian kehityksen vuoksi. Valtiosopimuksen vanhentumisesta tai sen käytännön merkityksen vähentymisestä käytetään usein termiä "*desuetudo*", joka ei kuitenkaan sisälly valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin sopimukseen eikä ole oikeudellinen irtisanomisperuste. Mikäli sopimus tai sen tietyt määräykset ovat selvästi vanhentuneet, eivätkä sopimuspuolet noudata niitä, oikeudellista merkitystä on lähinnä sillä, että sopimuspuolet ovat yksimielisiä asiasta ja voivat ryhtyä toimiin sopimuksen päättämiseksi. Valtiosopimusoikeuden kannalta itsenäisiä perusteita sopimuksen saattamiselle päättymään ovat olosuhteiden olennainen muutos ja olennainen sopimusrikkomus, mikäli niiden edellytykset täyttyvät.

Olosuhteiden olennainen muutos

Kuten edellä on todettu, olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoaminen valtiosopimuksen irtisanomiseksi tai sen soveltamisen keskeyttämiseksi edellyttää, että osapuolet eivät tienneet muutoksesta ennakolta, että muutos koskee olosuhteita, jotka muodostivat olennaisen perusteen niiden suostumukselle sopimuksen tekemiseen ja että sen seurauksena olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoavan valtion suoritettavaksi jäävät velvoitteet ovat muuttuneet ratkaisevasti. Kansainvälinen tuomioistuin on todennut näiden kriteerien kodifioivan tapaoikeutta, minkä vuoksi ne ovat sovellettavissa myös ennen valtiosopimusta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaantuloa tehtyihin valtiosopimuksiin.

Mainitut kriteerit asettavat korkean kynnyksen olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoamiselle. Mahdollisuutta olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoamiseen on pidetty tarpeellisena etenkin sellaisten valtiosopimusten kohdalla, jotka ovat voimassa toistaiseksi, ja joissa ei ole määräyksiä sopimuksen päättymisestä. Tällaisen sopimuksen määräyksistä voi aikaa myöten tulla kohtuuton taakka jollekin sopimuksen osapuolelle.⁴¹

41 Draft articles on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission* (1966), vol. 1 Part II, kappale 257–258.

Kyse on kuitenkin kapeasta poikkeuksesta, johon voidaan vedota vain tiukoin ehdoin, jotta ei vaarannettaisi kansainvälisten sopimusten järjestelmää. Kaikkien edellä mainittujen kriteerien on kuitenkin täytyttävä samanaikaisesti. Käytännössä on merkittävää, että argumenttia olosuhteiden olennaisesta muuttumisesta ei kansainvälisessä oikeuskäytännössä ole koskaan hyväksytty sen riitauttaneeseen valtioon nähden.⁴²

Huomionarvoista on myös kriteerien yleisluonteisuus ja subjektiivisuus, mikä vaikeuttaa niiden soveltamista käytännössä. Sen arvioiminen, milloin muutos on olennainen ('*fundamental*'), mitkä olosuhteet ovat muodostaneet olennaisen perustan ('*essential basis*') suostumukselle sopimuksen tekemiseen, ja milloin velvoitteet ovat lisääntyneet ratkaisevasti ('*radically*') edellyttää subjektiivista harkintaa. Valtiokäytäntö osoittaa, että olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoaminen onnistuu parhaiten silloin, kun kriteereistä vallitsee yhteisymmärrys sopimusvaltioiden kesken. Niissä kahdessa tapauksessa, jotka ovat päätyneet Kansainväliseen tuomioistuimeen, olosuhteiden olennaista muutosta koskevaa väitettä ei ole hyväksytty.

Fisheries jurisdiction -tapauksessa Iso-Britannia haastoi 1972 Islannin Kansainväliseen tuomioistuimeen kahdenvälisen kalastusvyöhykettä koskevan sopimuksen nojalla. Islanti puolestaan väitti sopimuksen menettäneen merkityksensä olosuhteiden olennaisen muutoksen vuoksi, minkä vuoksi tuomioistuimella ei olisi asiassa toimivaltaa. Kiistan ytimessä oli Islannin yksipuolinen päätös laajentaa kalastusvyöhykettään, minkä Iso-Britannia katsoi rikkovan kahdenvälistä sopimusta. Tuomioistuin päätyi katsomaan, että Islannin esiintuomat perusteet, yhtäältä elintärkeät kansalliset intressit ja toisaalta kalastusmenetelmien kehitys, eivät täyttäneet niitä vaatimuksia, joita olosuhteiden olennaiselle muutokselle on asetettu perusteena valtiosopimuksen päättämiseksi. Ennen muuta oli vaikea osoittaa, että Islannin sopimukseen perustuvat velvoitteet olisivat ratkaisevasti lisääntyneet.⁴³

Fisheries jurisdiction -tuomion arvoa ennakkotapauksena rajoittaa se, että kyse oli tuomioistuimen toimivallasta, eikä tuomioistuimen näin ollen tarvinnut ottaa kantaa itse asiakysymykseen Islannin kalastusvyöhykkeen oikeudellisesta asemasta. Yksi tuomareista kommentoi tätä asiaa erillisessä mielipiteessään, jonka mukaan kansainvälisen merioikeuden nopea kehitys olisi saattanut antaa tukea olosuhteiden olennaista muutosta

42 Olivier Corten & Pierre Klein, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Oxford University Press, 2013, osa II/V, s. 1411–1433.

43 *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1973, s. 3, kappale 43.

koskevalle väitteelle.⁴⁴ Merkittävää kuitenkin on, että tuomioistuin määritteli tässä tuomiossaan *clausula rebus sic stantibus* -periaatteen rajoja ja sitä koskevia vaatimuksia, joita se sittemmin sovelsi myös *Gabčíkovo-Nagymaros* -tapauksessa vuonna 1997.

Gabčíkovo-Nagymaros -tapauksessa oli kyse Unkarin ja Tshekkoslovakian vuonna 1977 tekemästä sopimuksesta, joka koski rajajoki Tonavan patohanketta. Unkari vetosi moniin eri perusteisiin päästäkseen eroon vanhentuneena pitämästään sopimuksesta, niiden joukossa olosuhteiden olennaiseen muutokseen. Unkarin mukaan olosuhteiden muutosta arvioitaessa tulisi ottaa kumulatiivisesti huomioon useita tekijöitä: poliittisen kontekstin muuttuminen kylmän sodan päättyessä, hankkeen taloudellisen kannattavuuden väheneminen samoin kuin ympäristötietoisuuden ja kansainvälisen ympäristösääntelyn lisääntyminen.⁴⁵

Tuomioistuin myönsi *Gabčíkovo-Nagymaros* -tapausta koskevassa tuomiossaan poliittisen tilanteen muuttuneen vuodesta 1977 mutta ei katsonut, että tapahtuneilla muutoksilla olisi ratkaisevaa merkitystä taloudellisen yhteistyösopimuksen kannalta. Tuomioistuin huomautti, että vuoden 1977 poliittisilla olosuhteilla ei ollut riittävän läheistä yhteyttä sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään, jotka liittyivät energiantuotantoon, tulvien hallintaan ja laivaliikenteen olosuhteiden parantamiseen Tonavalla. Poliittisten olosuhteiden ei siten voinut katsoa muodostaneen ratkaisevaa perustaa osapuolten suostumukselle sopimukseen. Tuomioistuin ei myöskään katsonut hankkeen taloudellisessa kannattavuudessa tapahtuneiden muutosten lisänneen ratkaisevasti osapuolten velvoitteita, minkä lisäksi ympäristötietoisuuden lisääntyminen ja kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys eivät olleet täysin ennakoimattomia muutoksia. Vuoden 1977 sopimuksessa oli myös määräyksiä, jotka mahdollistivat tällaisten muutosten ottamisen huomioon. Kokonaisarviossaan tuomioistuin kiisti, että Unkarin esittämät näkökohdat yksittäin tai yhdessä olisivat ratkaisevalla tavalla lisänneet sen vielä suoritettavaksi jääneitä sopimusvelvoitteita.⁴⁶

Kansainvälinen tuomioistuin painotti kummassakin tapauksessa sopimussuhteiden pysyvyyden merkitystä. Tuomioistuimen varauksellinen suhtautuminen *clausula rebus sic stantibus* -periaatteeseen heijastaa näkemystä, jonka mukaan sitä tulisi käyttää vain erityisen poikkeuksellisissa tilanteissa. Lisäksi tapauksissa on merkittävää, että tuomioistuin tulkitsi subjektiivista ja potentiaalisesti kiistanalaista, ”suostumuksen olennaista perustaa”

44 *Ibid.*, Dissenting Opinion by Judge Padilla Nervo.

45 *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 1. C. J. Reports 1997, p. 7, kappale 104.

46 *Ibid.*

koskevaa kriteeriä sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Tämä tulkinta tekee mahdolliseksi kyseisen kriteerin objektiivisemmän arvion mutta korostaa samalla sopimuksen osapuolten yhteistä näkemystä.

Suomen ja Venäjän välisen vuoden 1940 sopimuksen 3 artiklan osalta olosuhteiden voidaan todeta muuttuneen sopimuksen tekemisajankohdasta ainakin kolmella tavalla:

1. Kuten edellä on todettu, teknologinen kehitys on vähentänyt demilitarisoinnin paikan päällä tapahtuvan valvonnan merkitystä. Samalla voidaan viitata Venäjän Maarianhaminan-konsulinviraston henkilökunnan määrään ja siihen, että yhteisiä tarkastuksia ei ole viime aikoina tehty.
2. Sopimus tehtiin talvisodan jälkeen tilanteessa, jossa Suomi oli joutunut taipumaan alueluovutuksiin, ja sen voimassaolo vahvistettiin Neuvostoliiton ja Suomen kesken Moskovan välirauhassa 1944 sekä sittemmin erillisessä noottienvaihdossa 1948 samoin kuin vuoden 1947 Pariisin rauhansopimuksessa. Valvontafunktio rinnastuu tältä kannalta muihin oikeudellisiin toimiin, joihin toisen maailmansodan jälkeen ryhdyttiin ”vihollisvaltioita” vastaan. Poliittisen kontekstin täydellisestä muutoksesta kertoo, että YK:n peruskirjan vihollisvaltioita koskevat määräykset todettiin vanhentuneiksi YK:n yleiskokouksessa 1995⁴⁷ samoin kuin YK:n huippukokouksen päätösasiakirjassa 2005⁴⁸. Voidaan myös ajatella, että poliittisen kontekstin merkitys liittyy vuoden 1940 sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään kiinteämmin kuin *Gabčíkovo-Nagymaros*-tapauksessa.
3. Venäjän toiminta hyökkääjävaltiona Ukrainassa vuodesta 2014 lähtien ja täysimittaisen hyökkäyssodan aloittaminen 24.2.2022 ovat muuttaneet Euroopan turvallisuustilannetta olennaisella tavalla. Venäjän toimet rikkovat räikeästi sekä YK:n peruskirjan määräyksiä että Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) periaatteita. Venäjä on uhannut Suomea erilaisilla ”vastatoimilla” Nato-jäsenyyden vuoksi, vaikka sotilasliittoon liittyminen kuuluu kunkin valtion suvereenin päätösvallan piiriin, sekä ilmoittanut pitävänsä Suomea ”epäystävällisenä valtiona”. Näiden toimien on katsottu heikentäneen Venäjän uskottavuutta demilitarisoinnin valvojana.

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 62 artiklan valossa on ensin kysyttävä, olivatko nämä muutokset osapuolten tiedossa sopimusta tehtäessä. Vuoden 1940 – tai 1947 – tilanteessa tuskin oli mahdollista ennakoita näin perustavanlaatuisia

47 UN Doc. A/RES/50/52.

48 UN Doc. A/RES/60/1.

muutoksia. Sen sijaan on mahdollista ajatella, että sekä teknologisen kehityksen että poliittisten olosuhteiden muutokset olivat jo ilmeisiä vuonna 1992, kun vuoden 1940 sopimuksen jatkuva voimassaolo vahvistettiin Suomen ja Venäjän kesken.

Venäjän täysimittaisen hyökkäyssodan vaikutuksiin voitaisiin mahdollisesti viitata ”olosuhteiden olennaisena muutoksena”. Samalla on selvää, että Euroopan turvallisuustilanteen heikkeneminen koskee kaikkia eurooppalaisia valtioita eikä Suomea erityisesti. Tässä yhteydessä voidaan viitata *Gabčíkovo-Nagymaros*-tapaukseen, jossa Kansainvälinen tuomioistuin suhtautui varauksellisesti poliittisen kontekstin muutosta koskevaan perusteluun. Varauksellisuuden voidaan arvioida olleen yhteydessä siihen, että perustelun hyväksyminen olisi avannut portin lukemattomien muiden kylmän sodan aikaisten valtiotopimusten purkamiselle Euroopassa. Lisäksi voidaan huomauttaa, että Neuvostoliitto oli myös vuoden 1940 sopimuksen tekoajankohtana hyökkääjävaltio.

Mikäli Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainassa haluttaisiin kuvata olosuhteiden olennaisena muutoksena valtiosopimusoikeuden mielessä, lähtöpisteeksi tulisi mahdollisesti ottaa vuosi 1992, jolloin sopimuksen jatkuva voimassaolo vahvistettiin Suomen ja Venäjän kesken ottaen huomioon, että 1990-luvun alussa Venäjän aggression uhkaa pidettiin Euroopassa vähemmän todennäköisenä kuin aikaisemmin tai myöhemmin. Samalla tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että aseellisen konfliktin ei ole oikeuskäytännössä katsottu merkitsevän olosuhteiden olennaista muutosta, elleivät 62 artiklan mukaiset ehdot täyty.⁴⁹ Oikeuskäytännössä voidaan viitata lähinnä vain EU:n tuomioistuimen päätökseen *Racke*-tapauksessa, joka koski Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan yhteistyösopimuksen soveltamisen keskeyttämistä. Tuomioistuimen mukaan neuvosto ei ollut arvioinut tilannetta ilmeisen väärin todetessaan, että vuonna 1991 alkanut Jugoslavian hajoamissota oli merkittävästi muuttanut niitä olosuhteita, joissa sopimus oli solmittu.⁵⁰ Muutos ei tosin tässäkin tapauksessa koskenut yksinomaan aseellista konfliktia, vaan myös siitä johtuvaa Jugoslavian hajoamista.

Lisäksi on kysyttävä, mikä suhde konsulinvirastoa koskevalla 3 artiklalla on sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään. Kansainvälinen tuomioistuin on täsmentänyt, että muutoksen voi katsoa koskevan olosuhteita, jotka muodostavat olennaisen perustan osapuolten suostumukselle, vain, jos se liittyy läheisesti sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään. Vuoden 1940 sopimuksen tarkoitus ja päämäärä koskevat Ahvenanmaan alueen demilitarisoinnista. Tältä osin sopimuksen velvoitteet vastaavat pääpiirteittäin

49 International Law Commission, *Effects of armed conflicts on treaties*, Secretariat Memorandum (YK-sihteeristön muistio), U.N. Doc. A/CN:4/550, Corr. 1 and Corr. 2, kappale 121–126.

50 *A. Racke GmbH&Co v Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, 16.6.1998, kappale 56.

vuoden 1921 sopimuksen velvoitteita. Edellä on argumentoitu, että konsulinviraston toiminnalla olisi enää vähän merkitystä demilitarisoinnin valvonnan kannalta. Asia on kuitenkin monimutkaisempi ja koskee myös valvontafunktion itsenäistä olemassaoloa, mistä osapuolet ovat olleet erimielisiä. Edellä mainittiin, että Venäjä kertoi vuonna 1998 Suomelle harkitsevansa Maarianhaminan-konsulaatin lakkauttamista, mutta katsoi, että konsulaatin tehtävät valvontaoikeus mukaan lukien tulisi siirtää Venäjän Turunkonsulaatille. Huomionarvoista on, että Venäjä ei ainakaan tässä vaiheessa nähnyt syytä valvontaoikeuden lakkauttamiseen, vaikka konsulaatti suljettaisiinkin. Suomi puolestaan katsoi, että valvontatehtävä olisi sidoksissa Maarianhaminan-konsulaattiin eikä olisi siirrettävissä muualle.⁵¹

Kolmannen ehdon mukaan olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoavan valtion tulee osoittaa, että sen kannettavaksi jäävät velvoitteet ovat jyrkästi muuttuneet. Kansainvälinen tuomioistuin on edellyttänyt tähän liittyen, että olosuhteiden olennaiseen muutokseen vetoavan osapuolen suoritettavaksi jäävät velvoitteet ovat lisääntyneet siinä määrin, että niiden suorittaminen olennaisesti poikkeaa alkuperäisistä velvoitteista. Paikan päällä tapahtuvan valvonnan merkityksen väheneminen ja konsulinviraston henkilökunnan määrässä tapahtuneet muutokset ovat yhtäältä vähentäneet konsulaatin Suomelle aiheuttamaa räsitusta. Toisaalta on selvää, että Venäjän täysimittainen hyökkäyssota Ukrainassa, sen pyrkimys laajoihin alueliitoksiin naapurimaassaan sekä sen eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen perusteita horjuttamaan pyrkivä politiikka ovat tehneet Maarianhaminan-konsulaatista ja sen valvontafunktiosta Suomelle kiusallisen. Missä määrin tämän tilanteen voi katsoa lisäävän Suomelle aiheutuvaa räsitusta, riippuu myös Itämeren turvallisuustilanteesta sekä siitä, voidaanko konsulaattia arvioida käytettävän Suomelle haitallisiin tarkoituksiin.

Lisäksi on muistettava, että valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 62 artikla ei anna valtiolle oikeutta yksipuolisesti vapautua sopimusvelvoitteistaan vaan edellyttää konsultaatioprosessin käynnistämistä sopimusvaltioiden kesken. Sopimusvaltioiden yhteisymmärrys antaa mahdollisuuden myös "olosuhteiden olennaisen muutoksen" ehtojen tulkittamiseen väljemmin. Esimerkkinä valtiokäytännöstä voi mainita, että Puola vetosi 1990-luvulla poliittisten olosuhteiden olennaiseen muutokseen irtisanoakseen kulttuuri- ja tiedeyhteistyötä koskevat kahdenväliset sopimuksensa Kambodžhan, Kuuban, Laosin, Mongolian, Neuvostoliiton ja Valko-Venäjän kanssa. Puolan ulkoministeriön julkisuuteen antamien tietojen mukaan kyseiset maat Kuubaa lukuun ottamatta joko ilmoittivat hyväksyvänsä menettelyn tai eivät vastustaneet sitä. Kuuba

51 Ks. edellä viite 39.

piti irtisanomista tarpeettomana, koska katsoi sopimuksen päättyneen jo aikaisemmin.⁵² Edellä on jo todettu, että Suomi informoi vuoden 1990 PAX-päätöksestä Pariisin rauhansopimuksen keskeisiä sopimuspuolia, jotka eivät vastustaneet päätöstä. Toinen läheinen esimerkki koskee Suomen ja Neuvostoliiton välistä YYA-sopimusta, joka kumottiin yksipuolisella toimella⁵³ mutta yhteisymmärryksessä Venäjän kanssa.⁵⁴

Sopimusrikkomus

Valtiosopimuksen osapuolella on myös oikeus saattaa sopimus päätymään tai keskeyttää sen soveltaminen olennaisen sopimusrikkomuksen tapauksessa. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 60 artiklan mukaan olennaisesta rikkomisesta (*material breach*) on kyse, jos toinen osapuoli hylkää valtiosopimuksen valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen vastaisella tavalla tai rikkoo sellaista määräystä, jonka noudattaminen on valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän olennainen edellytys. Valtiosopimuksen voi tällä perusteella saattaa päätymään tai sen soveltamisen keskeyttää joko kokonaisuudessaan tai osaksi. Edellä kuvatut sopimusmääräyksen erotettavuutta koskevat ehdot eivät siten sovellu sopimusrikkomuksen tapaukseen.

Valtiosopimuksen irtisanominen tai soveltamisen keskeyttäminen ovat 60 artiklan tällä perusteella käytettävissä vastauksina vain kyseessä olevan sopimuksen olennaiseen rikkomukseen. Vuoden 1940 sopimuksen 3 artiklan irtisanominen tai sen soveltamisen keskeyttäminen 60 artiklan perusteella edellyttäisi siis tämän sopimuksen olennaista rikkomusta Venäjän toimesta. Peruste ei ole käytettävissä muiden valtiosopimusten tai yleisen kansainvälisen oikeuden loukkausten tapauksessa. Olennaisen rikkomuksen ja sen perusteella tapahtuvan vastauksen kesken edellytetään myös tiettyä ajallista yhteyttä. Aikaisempaan rikkomukseen ei siten voida viitata enää vuosia myöhemmin.

Konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 50/1980) mukaan konsulivirkamiehen velvollisuus on noudattaa vastaanottajavaltion lakeja ja määräyksiä ja olla puuttumatta vastaanottajavaltion sisäisiin asioihin.⁵⁵ Konsulivirkamiehen suhteen voidaan ryhtyä rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin vain konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukaisesti⁵⁶ mutta hänet voidaan julistaa *persona non grataksi* (PNG) ja karkottaa maasta

52 Julian Kulaga, 'A Renaissance of the Doctrine of Rebus Sic Stantibus?', *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 69 (2020), No. 2, s. 477–497.

53 Tasavallan Presidentin valtioneuvoston pöytäkirjaan 17.1.1992 sanelema lausunto.

54 YYA-sopimuksen kumoutuminen vahvistettiin noottienvaihdolla Suomen ja Venäjän suhteiden perusteita koskevan sopimuksen (SopS 63/1992) allekirjoituksen yhteydessä 20.1.1992.

55 Yleissopimuksen 55 artikla.

56 Konsulisuhteita koskeva Wienin yleissopimus, 41–43 artiklat.

ilman erityistä perustetta.⁵⁷ Maarianhaminan-konsulinviraston osalta on kuitenkin otettava huomioon, että sen valvontatehtävä perustuu yksinomaan vuoden 1940 sopimukseen. Tältä kannalta on merkittävää, että konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen määräykset eivät sopimuksen 73 artiklan mukaan vaikuta muihin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka ovat voimassa sen osapuolina olevien valtioiden välisissä suhteissa. Valvontatehtävään liittyvää sopimusrikkomusta tulisi siten arvioida vuoden 1940 sopimuksen kannalta. Valvontafunktiokaan ei silti oikeuta Suomen lainsäädäntöä loukkaavaa toimintaa. Lisäksi on huomionarvoista, että konsulivirkamies nauttii myös valvontatehtävää suorittaessaan Wienin yleissopimuksen turvaamaa koskemattomuutta.

Joka tapauksessa on selvää, että vain olennainen sopimusrikkomus oikeuttaisi 60 artiklan turvautumisen. Tämä tarkoittaisi käytännössä joko 1) sopimuksen tai sen osan perusteetonta irtisanomista tai sen soveltamisen perusteetonta keskeyttämistä toisen osapuolen toimesta tai 2) sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään – Ahvenanmaan demilitarisointiin tai sitä koskevaan valvontaan – liittyvää rikkomusta.

Edellä sanotun lisäksi on huomattava, että valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 65 artiklan mukaista konsultaatiomenettelyä on noudatettava myös olennaisen sopimusrikkomuksen tapauksessa. Olennaisen sopimusrikkomuksen havaitseminen ei siten oikeuta sopimuksen yksipuolista irtisanomista välittömin oikeusvaikutuksin.

Aseellisten konfliktien vaikutus sopimussuhteisiin

Aseellisten konfliktien vaikutuksesta valtioiden sopimussuhteisiin ei ole kansainvälistä sääntelyä. Myös valtiokäytäntö tällä alueella on ristiriitaista, eikä sen perusteella ole muodostunut tapaoikeudellisia sääntöjä koskien sen enempää sotaa käyvien osapuolten keskinäisiä sopimussuhteita kuin niiden sopimussuhteita kolmansien valtioiden kanssa.⁵⁸

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 73 artiklan mukaan yleissopimuksen määräyksillä ei ole vaikutusta kysymyksiin, joita saattaa syntyä valtioiden välisten vihollisuuksien puhkeamisen johdosta. Yleissopimuksen 75 artikla sisältää kuitenkin yhden hyökkääjävaltiota koskevan erityismääräyksen, jonka soveltamisala on hyvin rajattu. Sen mukaan ”yleissopimuksen määräykset eivät vaikuta velvoituksiin, jotka saattavat valtiosopimuksen osalta syntyä hyökkääjävaltiolle ryhdyttyessä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisiin toimenpiteisiin tämän valtion hyökkäyksen johdosta”. Artiklan ilmeiset soveltamistilanteet koskevat rauhansopimuksia samoin kuin YK:n turvallisuusneuvoston ja yleiskokouksen toimia. Soveltamiskäytäntöä ei juurikaan ole.

⁵⁷ *Ibid.*, 23 artikla.

⁵⁸ YK-sihteeristön muistio (ks. viite 49).

YK:n Kansainvälisen oikeuden toimikunta hyväksyi vuonna 2011 aseellisten konfliktien vaikutusta valtiosopimukseen koskevat luonnosartiklat, jotka joiltakin osin heijastavat laajasti hyväksytyjä periaatteita. Tällaisiin periaatteisiin kuuluu se, että sopimussuhteet eivät aseellisen konfliktin johdosta katkea itsestään (*ipso facto*). Luonnosartiklat käsittelevät myös YK:n peruskirjan sisältämän voimankäytön kiellon vaikutuksia valtiosopimus-oikeuteen. Luonnosartiklan 14 mukaan valtio, joka käyttää kansallista tai kollektiivista itsepuolustus-oikeuttaan on oikeutettu keskeyttämään sellaisten valtiosopimusten soveltamisen, kokonaisuudessaan tai osittain, jotka eivät ole yhteensopivia itsepuolustus-oikeuden harjoittamisen kanssa.⁵⁹ Luonnosartiklaa koskevan kommentaarin mukaan kyse on pääasiassa sopimuksista hyökkääjän ja hyökkäyksen uhriksi joutuneen valtion välillä. Samalla artikla koskee myös sellaisia – ehkä harvinaisempia – tapauksia, joissa on kyse hyökkäyksen uhrin ja kolmansien valtioiden välisistä sopimuksista.⁶⁰ Kansallista tai kollektiivista itsepuolustus-oikeutta käyttävällä valtiolla on siten lähtökohtainen oikeus keskeyttää sellaisten sopimusten soveltaminen, jotka ovat ristiriidassa itsepuolustustoimien kanssa, oli sitten kyse kahdenvälisistä sopimuksista hyökkääjävaltion kansa tai sopimuksista kolmansien valtioiden kanssa. Luonnosartikla on yhdenmukainen valtiovastuuta koskevien oikeussääntöjen kanssa, joiden mukaan itsepuolustus on yksi oikeudenvastaisuuden poistava peruste.

Vaikka luonnosartiklat yleisesti koskevat sekä aseellisen konfliktin osapuolten keskinäisiä sopimussuhteita että niiden sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa,⁶¹ luonnosartiklaan 14 kirjattu oikeus koskee vain valtioita, jotka käyttävät kansallista tai kollektiivista itsepuolustus-oikeutta. Siitä ei voi johtaa oikeuksia, jotka koskisivat kolmansia valtioita niiden sopimussuhteissa hyökkääjävaltion kanssa.

Yhteenvedon edellä sanotusta voidaan todeta, että valtiosopimusoikeus ei nykyoloissa tarjoa oikeudellisesti varmaa ja riidatonta keinoa 3 artiklan irtisanomiseksi tai sen soveltamisen keskeyttämiseksi.

59 Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, with commentaries 2011, *Yearbook of the International Law Commission* (2011), vol. II, Part Two, artikla 14.

60 *Ibid.*, luonnosartiklan 14 kommentaari, kappale 3.

61 *Ibid.*, luonnosartikla 2, kommentaari, kappale 5.

2.2 Vastatoimet yleisen kansainvälisen oikeuden nojalla

Valtiovastuuta koskevien tapaoikeudellisten sääntöjen mukaan oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneella valtiolla on tietyissä olosuhteissa oikeus vastata meneillään olevaan oikeudenloukkaukseen toimilla, jotka muussa yhteydessä olisivat oikeudenvastaisia. Vastatoimien lähtökohtana on aina toisen valtion oikeudenvastainen teko.

Vastatoimien käyttöä koskevat useat rajoitukset, joista keskeisimpiin kuuluu se, että vastatoimien on oltava luonteeltaan väliaikaisia. Vastatoimella on myös oltava ajallinen yhteys kärsittyyn oikeudenloukkaukseen, eikä vastatoimiin voida ryhtyä jälkikäteen oikeudenloukkauksen päätyttyä. Nämä rajoitukset liittyvät siihen, että vastatoimia ei voi käyttää rangaistuksenluonteisesti vaan niiden ainoa laillinen tavoite on saada oikeudenloukkauksesta vastuussa oleva valtio lopettamaan oikeudenvastainen toimintansa ja tarvittaessa korvaamaan aiheuttamansa vahinko. Vastatoimia koskee myös suhteellisuusvaatimus: vastatoimien on oltava yhteismitallisia oikeudenloukkauksen vakavuuden, kyseessä olevan oikeuden ja kärsityn vahingon kanssa.⁶²

Vastatoimia koskevat oikeussäännöt täydentävät niitä keinoja, joita valtiolla on valtiosopimusoikeuden nojalla käytettävissään. Kun valtiosopimuksen tai sen osan irtisanominen tai soveltamisen keskeyttäminen edellyttää valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen nojalla saman sopimuksen olennaista rikkomista, vastatoimilta ei edellytetä, että niiden tulisi koskea samaa tai samankaltaista velvoitetta kuin se, jonka rikkomiseen vastataan. Vastatoimia koskevien ehtojen puitteissa valtiot voivat melko vapaasti valita, millä tavoin ne vastaavat oikeudenloukkaukseen, joskin suhteellisuusvaatimus voi olla helpompi täyttää, jos veloitteet ovat saman luonteisia. Sopimussuhteissa sopimuksen tai sen osan irtisanominen on lopullinen toimenpide eikä sen vuoksi voisi tulla kysymykseen vastatoimena. Valtiosopimuksen tai sen osan soveltaminen voidaan kuitenkin vastatoimena keskeyttää siihen saakka, kunnes väärin toiminut valtio lopettaa oikeudenloukkauksen. Oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena vastatoimi ei vaikuta sopimussuhteisiin ja niihin perustuviin velvoitteisiin, jotka pysyvät edelleen voimassa, vaikka sopimusvaltio ei niitä noudata.

Vastatoimet eivät saa sisältää aseellista voimankäyttöä, eikä niillä saa loukata tiettyjä perustavanlaatuisia normeja kuten kansainvälistä humanitaarista oikeutta, ihmisoikeuksia tai diplomaattisia suhteita koskevan sääntelyn keskeisiä normeja.⁶³ Myös diplomaattisten ja konsulisuhteiden osalta vastatoimilla on Wienin yleissopimuksia täydentävä luonne.

62 Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, *Yearbook of the International Law Commission* (2000), vol. II, Part Two.

63 *Ibid.*, 50 artikla ja kommentaari.

Yleissopimusten piiriin kuuluvat sanktiot kuten diplomaatti- tai konsuliedustajan julistaminen *persona non grataksi*, edustuston päällikön vetäminen pois asemapaikaltaan tai diplomaattisuhteiden katkaiseminen eivät siten ole luonteeltaan vastatoimia. Diplomaattisuhteita koskevasta erityissäätelystä vastatoimille aiheutuva rajoite koskee diplomaattiedustajien ja -edustustojen sekä diplomaattisten arkistojen ja asiakirjojen koskemattomuutta, josta ei voida vastatoimiin vedoten poiketa. Sama koskee soveltuvin osin konsulisuhteita.

Vastatoimia koskevat menettelysäännöt ovat huomattavasti kevyemmät kuin valtiosopimusoikeuden vastaavat määräykset. Vastatoimesta on kuitenkin ilmoitettava etukäteen sen kohteena olevalle valtiolle. Tämäkin vaatimus heijastaa vastatoimien väli-neellistä luonnetta: ne eivät ole itsetarkoituksellisia, vaan ainoastaan keino vaikuttaa oikeudenloukkauksesta vastuussa olevan valtion toimintaan. Vastatoimiin ei saa ryhtyä, jos alkuperäistä oikeudenloukkausta koskeva kiista on saatettu tuomioistuinkäsittelyyn tai muuhun riitojen rauhanomaista ratkaisemista koskevaan menettelyyn. Kummastakin vaatimuksesta voidaan poiketa erityisin ehdoin: jos tilanne on niin kiireellinen, että se ei salli etukäteistä ilmoittamista tai jos vastapuoli osoittaa riitojenratkaisumenettelyssä vilpillistä mieltä.⁶⁴

Maarianhaminan-konsulinviraston väliaikainen sulkeminen ei vastatoimena olisi rajoitettu tilanteisiin, joissa vuoden 1940 sopimusta on loukattu, tai vaatisi muutenkaan yhteyttä konsulitoimintaan. Kysymyksessä tulisi kuitenkin olla kansainvälisen oikeuden nojalla oikeudenvastainen, Suomeen kohdistuva teko. Teko, joka ei ole oikeudenvastainen vaan ainoastaan epäystävällinen, ei oikeuta vastatoimia.⁶⁵ Vastatoimien käyttöön liittyy suurempaa harkinnanvapautta kuin sopimusmenettelyihin mutta samalla myös suurempi riski. Vastatoimiin ryhtyvä valtio on yksin vastuussa siitä, että kaikki vastatoimien ehdot täyttyvät.

Edellä on mainittu, että Venäjä harkitsi vuonna 1998 Maarianhaminan-konsulinviraston sulkemista ja sen tehtävien siirtämistä Turun-pääkonsulinvirastolle, mitä Suomi ei pitänyt mahdollisena. Tältä kannalta on huomattava, että vuoden 1940 sopimuksen konsulinvirastoa koskevan 3 artiklan soveltamisen keskeyttäminen merkitsisi myös konsulinviraston valvontafunktion keskeytymistä, koska kaikki valvontaa koskevat määräykset sisältyvät tähän artiklaan. Keskeytys voisi jatkua niin kauan kuin Suomeen kohdistuva oikeudenloukkaus päättyy ja mahdollinen korvausvastuu toteutuu.

64 *Ibid.*, 52 artikla ja kommentaari.

65 Käsitteestä ”epäystävällinen teko” kansainvälisessä oikeudessa, ks. esim. Dagmar Richter, ‘Unfriendly acts’, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <https://www.mpepil.org>.

Voidaan myös kysyä, olisiko konsulinvirastoa koskevan sopimusartiklan väliaikainen keskeyttäminen sidottavissa Venäjän hyökkäyssotaan ja sen päättymiseen ottaen huomioon, että Venäjän hyökkäyssota loukkaa kansainvälistä oikeutta räikeästi. Tällöin olisi kysymys kollektiivisista vastatoimista, kun vastatoimet lähtökohtaisesti ovat yksipuolisia toimia, jotka on tarkoitettu käytettäväksi oikeutta loukanneen ja oikeudenloukkauksesta kärsineen valtion kahdenvälisissä suhteissa. Tässä yhteydessä on syntynyt jonkin verran valtiokäytäntöä, joka koskee mm. sopimussuhteita Venäjän kanssa. Muutamat Euroopan maat ovat keskeyttäneet erilaisten kahdenvälisen sopimusten soveltamisen Venäjän kanssa sen käymän hyökkäyssodan nojalla koskien esimerkiksi tiede- ja kulttuuriyhteistyötä, liikennettä tai viisumihelpotuksia. On tosin epäselvää, missä määrin näin on tehty käyttäen hyväksi nimenomaisia sopimusmääräyksiä ja missä määrin kyse voisi olla vastatoimista. Myös Euroopan Unioni on erilaisin pakotetoimin pyrkinyt siihen, että Venäjä luopuisi kansainvälistä oikeutta loukkaavista toimistaan ja tunnustaisi kansainvälisen vastuunsa. Vaikka EU:ssa on vakiintuneesti lähdetty siitä, että sen rajoittavat toimet eivät ole luonteeltaan vastatoimia vaan laillisia retorsioita, nämä kehityskulut ovat omiaan edistämään kollektiivisten vastatoimien vakiintumista kansainvälisessä oikeudessa. Kyseessä on kuitenkin vielä käsite, johon liittyy oikeudellista epävarmuutta.

3 Yhteenveto

Ahvenanmaan demilitarisointia koskevat sopimukset muodostavat pitkäaikaisen ja valtiokäytännössä toistuvasti vahvistetun sopimusjärjestelyn. Erityistä merkitystä on sillä, että Ahvenanmaan erityisasema on vahvistettu uudelleen maailmansotien ja muiden merkittävien poliittisten muutosten jälkeen. Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista erityisasemaa pidetään myös alueelliseen eurooppalaiseen tapaoikeuteen perustuvana. Tapaoikeudellisten velvoitteiden osalta huomionarvoista on, että ne jäisivät voimaan, vaikka vuoden 1921 sopimus irtisanottaisiin.

Tapaoikeudellisen regiimin katsotaan kattavan vuoden 1921 sopimuksen olennaiset periaatteet. Sikäli kuin kyse on muista kuin tapaoikeudellisista määräyksistä, joihin voisivat kuulua esimerkiksi puolustuksellisia toimia koskevat poikkeukset, on mahdollista ajatella, että sopimuksen osapuolet voisivat tarvittaessa sopia niiden täsmentämisestä tai muuttamisesta valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 54b artiklan mukaisesti. Tämä edellyttäisi kuitenkin kaikkien sopimuspuolten yksimielisyyttä, eikä muutoksilla saisi vaikuttaa sopimuksen tarkoitukseen ja päämäärään.

Vuoden 1921 sopimuksen irtisanominen ei näytä mahdolliselta. Sopimus ei sisällä määräyksiä irtisanomisesta ja sen 8 artiklan määräyksestä, jonka mukaan sopimus pysyy voimassa riippumatta siitä, mitä muutoksia Itämeren tilanteessa tapahtuu, voidaan päätellä, että osapuolten tarkoituksena ei ollut sallia sopimuksen irtisanomista. Sopimuksen luonne osana Kansainliiton laajempaa Ahvenanmaa-ratkaisua ei myöskään puolla ajatusta siitä, että sopimusvaltio voisi ilman erityistä perustetta irtisanoa sen. Lisäksi 8 artiklan voidaan arvioida sulkevan pois myös vetoamisen olosuhteiden olennaiseen muutokseen. Merkittävää on myös, että Suomi on johdonmukaisesti omalla toiminnallaan sekä sopimuksen toimeenpanossa että muun muassa EU- ja Nato-liittymisten samoin kuin YK:n merioikeusyleissopimuksen allekirjoituksen ja ratifioimisen yhteydessä vahvistanut vuoden 1921 sopimuksen jatkuvan voimassaolon ja merkityksen.

Suomen ja Venäjän kahdenvälinen sopimus vuodelta 1940 on osa Ahvenanmaan demilitarisointia koskevaa kokonaisuutta ja sen irtisanomisen vaikutukset voisivat ulottua laajemmalle kuin vain Suomen ja Venäjän kahdenvälisiin suhteisiin. Tätä laajempaa merkitystä korostaa se, että Ahvenanmaan saarten demilitarisoitu asema ”vallitsevan tilanteen

mukaisesti” vahvistettiin vuoden 1947 Pariisin rauhansopimuksessa. Määräyksen katsotaan koskevan sekä vuoden 1921 että vuoden 1940 sopimuksia. Vuonna 1992 Suomi ja Venäjä vahvistivat sopimuksen jatkuvan voimassaolon niiden välisissä suhteissa.

Venäjän Maarianhaminan-konsulinviraston oikeudellinen asema perustuu vuoden 1940 sopimuksen 3 artiklaan. Samassa artiklassa määrätään myös konsulinvirastolle kuuluvasta valvontatehtävästä. Valvontatehtävän keskeyttäminen tai lakkauttaminen edellyttäisi 3 artiklan irtisanomista tai sen soveltamisen keskeyttämistä. Tämä puolestaan edellyttäisi, että konsulaattia koskeva 3 artikla on erotettavissa sopimuksen kokonaisuudesta – mikä ei ole selvää – ja että sen irtisanomiselle tai soveltamisen keskeyttämiselle on asianmukaiset perusteet. Tällaisia perusteita voisivat olla olosuhteiden olennainen muutos tai sopimuksen olennainen rikkominen, mutta kummankaan osalta ei ole ilmeistä, että niiden soveltamista koskevat tiukat ehdot täyttyisivät. Lisäksi on huomattava, että mainitut perusteet eivät anna valtiolle oikeutta yksipuolisesti vapautua sopimusvelvoitteistaan vaan edellyttävät konsultaatioprosessin käynnistämistä sopimusvaltioiden kesken. Selvityksessä päädytään siihen, että valtiosopimusoikeus ei nykyoloissa tarjoa oikeudellisesti varmaa ja riidatonta keinoa vuoden 1940 sopimuksen konsulinvirastoa koskevan 3 artiklan irtisanomiseksi tai sen soveltamisen keskeyttämiseksi.

Yleisen kansainvälisen oikeuden mukaiset vastatoimet ovat käytettävissä vastauksena valtioon kohdistuneeseen oikeudenloukkaukseen. Vastatoimien käyttöön liittyy suurempaa harkinnanvapautta kuin sopimusmenettelyihin mutta samalla myös suurempi riski. Vastatoimiin ryhtyvä valtio on yksin vastuussa siitä, että kaikki vastatoimien ehdot täyttyvät.

Vastatoimien lähtökohtana ja olennaisena ehtona on valtioon kohdistunut kansainvälisen oikeuden vastainen teko. Teko, joka ei ole oikeudenvastainen vaan ainoastaan epäystävällinen, ei oikeuta vastatoimia. Toinen olennainen ehto koskee vastatoimien väliaikaisuutta. Veloitteen noudattaminen voidaan keskeyttää vain väliaikaisesti siihen saakka, kunnes oikeudenloukkauksesta vastuussa oleva valtio on luopunut oikeudenvastaisesta toiminnastaan ja korvannut mahdollisesti aiheuttamansa vahingon. Vuoden 1940 sopimuksen konsulinvirastoa koskevan 3 artiklan soveltamisen keskeyttäminen on mahdollista vastatoimena vain, mikäli edellä mainitut ja muut sovellettavat vastatoimia koskevat ehdot täyttyvät. Soveltamisen keskeyttäminen merkitsisi myös konsulinviraston valvontafunktion keskeytymistä. Keskeytys voisi jatkua, kunnes Suomeen kohdistuva oikeudenloukkaus päättyy ja mahdollinen korvausvastuu toteutuu.



Ulkoministeriön
julkaisuja

2023:18

ISSN PDF 2737-0844
ISBN PDF 978-952-281-385-5