

MIKÄ UUSI KANSAINVÄLINEN TALOUDELLINEN JÄRJESTYS OIKEIN ON?

Ilkka Saraviita

Luin mielenkiinnolla *Esko Antolan* artikkelin »Uuden kansainvälisen taloudellisen järjestyksen toteutuminen» *Politiikka*-lehden numerossa 4/1976. Tutkimus oli sekä sisältörikas että perusteellinen. Ikäänkuin tieteidenvälisen keskustelun ituna rohkenen esittää muutaman kommentin kansainvälisen oikeuden näkökulmasta.

Minua jäi askarruttamaan kysymys, mikä Uusi Kansainvälinen Taloudellinen Järjestys (seurs. UKTJ) oikeastaan on. Esko Antola kirjoittaa, että osalle UKTJ:ä on tahdottu antaa YK:n tavanomaisten päätöslauselmien asemaa vahvempi status nimeämällä asiakirja peruskirjaksi (Antola: »antamalla sille peruskirjan luonne» s. 362). Edelleen Antola rinnastaa UKTJ:n ETY-asiakirjaan (s. 364). Loppuyhteenvedossa Antola kirjoittaa (s. 381: »Yleisluontoisten periaatteiden kokoaminen ja kodifointi yhtenäiseksi kokonaisuudeksi tavoiteohjelman muotoon (Antola tarkoittaa UKTJ:ä) merkitsee kokonaisuohjelmaa kansainvälisen järjestelmän pelisääntöjen ja toimintatapojen uudistamiseksi toisaalta perustuen sopimusoikeuteen ja toisaalta enemmänkin tapaoikeuteen (harv. IS)». Lopuksi Antola katsoo (s. 381) että UKTJ:n samoin kuin ETY-asiakirjan ongelmana on, ettei ole mekanismeja, jolla (niiden) toteuttamista »voitaisiin auktoritatiivisesti valvoa ja edistää.»

Onko siis niin, että UKTJ on jotenkin tapa- tai sopimusoikeudellisesti sitova ja mitä seuraa siitä, että on käytetty peruskirja-nimitystä?

Antola mainitsee, että UKTJ on rinnastettavissa YK:n ihmisoikeuksien julistukseen. Tämä onkin hyvä lähtökohta. Jo alkeisoppikirjoista tiedämme, ettei YK:n yleiskokouksella ole valtaa päättää jäsenvaltioita kansainvälisoikeudellisesti sitovista normeista. Oikeudellisella sitovuudella tarkoitetaan sitä, että velvoitteen vastainen käyttäytyminen voidaan leimata kansainvälisen oikeuden rikkomukseksi seurauksella, että muut velvoitteen sitomat valtiot voivat kohdistaa rikkojaan sanktion (repressaalien tai ao. velvoitteessa määritellyn spesifisen sanktion). Oikeusnormista ei siis Yleiskokouksen hyväksymien julistusten kohdalla ole kysymys.

On tunnettua, että YK:n yleiskokous on hyväksynyt sankan joukon julistuksia (mm. ihmisoikeusjulistus, lapsen oikeuksien julistus, julistus rotusyrjinnän täydellisestä poistamisesta, julistus naisiin kohdistuvasta syrjinnästä, julistus turvapaikkaoikeudesta, vammaisten oikeuksien julistus, julistus naisten ja lasten suojelemiseksi, vammaisten oikeuksien julistus, kidutusta koskeva julistus jne). Nämä julistukset eivät sido oikeudellisesti. YK:n jäsenvaltiot voivat sanktiouhasta vapaana menetellä julistusten vastaisesti, myös niissä tapauk-

sisä jolloin ao. valtion edustaja yleiskokouksessa on äänestänyt julistuksen hyväksymisen puolesta. Julistukseen sisältyy kylläkin moraalisia sanktioita: julistuksen vastainen menettely saattaa johtaa valtion kiusallisen kansainvälisen huomion kohteeksi. Lisäksi julistuksilla on lainsäädäntöä jäsenvaltioissa ohjaava luonne. Tässä ja vain tässä mielessä UKTJ on sanktioitu. Se ei ole oikeudellisesti sitova — toisin kuin Antolan kirjoitus (s. 381) ehkä antoi aiheen ajatella.

Voimme ajatella käänteisesti. Miksei UKTJ ole sitova oikeudellisesti; toisin sanoen, miksi YK:n valtiot eivät ole laatineet yleissopimusta, joka sisältäisi UKTJ:n periaatteet? Vastaus on ilmeinen: kehittyneet teollisuusmaat eivät ole tahtoneet sitoutua UKTJ:n raskaisiin säännöksiin oikeudellisesti kehitysmaiden painostuksesta huolimatta. Oikeudellinen sitovuus on torjuttu, jäljelle on jäänyt moraalisesti sitova julistus, joka antaa pohjaa moraalialgumentteille. Diplomaatit niitä mielellään viljelevätkin kommunikoidessa sekä julkisuuteen saatetuissa lausunnoissa ja maljapuheissa.

UKTJ:n rinnastaminen ETY-asiakirjaan ei ole aivan paikallaan.

Antola pyrkii vakuuttamaan lukijan UKTJ:n tehosta ja vaikutuksista vertaamalla sitä ETY-asiakirjaan. Kukapa Suomessa rohkenisi päätöisasiakirjan velvoittavuutta epäillä. Tällainen rinnastaminen ei kuitenkaan ole aivan paikallaan. ETY-asiakirja on useasta syystä oikeudellisesti ja sosiaalisesti UKTJ:ä sitovampi.

ETY-asiakirja laadittiin erityiskonferenssissa eikä yleiskokousmaisesti kuten UKTJ. ETY-asiakirjan allekirjoittivat valtionpäämiehet, UKTJ sensijaan on allekirjoittamaton ja valtuuskuntien äänestyksen tulos. ETY-asiakirjan sisältö hyväksyttiin consensus-periaatteella, UKTJ:n yhteydessä vastaan äänestäminen ja äänestämistä pidättyminen oli sallittua. Kaikki tämä aiheuttaa sen, että ETY-asiakirja on jo moraalisisessa tai sosiaalisessa mielessä sitovuu-deltaan huomattavasti UKTJ:ä tehokkaampi.

ETY-asiakirjaan sisältyy oikeudellisesti sitovia kohtia (sotaharjoitusten ilmoittaminen). Olennainen ero UKTJ-asiakirjan ja ETY-asiakirjan välillä on siinä että ETY-asiakirjaa noudatetaan erittäin täsmällisesti ja sen lisäksi on rakennettu seurantajärjestelmä. Tästä seuraa, että ETY-asiakirja saattaa olla kehittymässä partikulaariseksi tavanomaiseksi oikeudeksi. Tällaista kehitystä ei todellakaan ole havaittavissa UKTJ-asiakirjan kohdalla — valitettavasti. Vielä on huomattava että ETY-asiakirja toistaa useita sinänsä jo sitovia, osin sopimus-peräisiä, osin tavanomaisoikeudellisia oikeusnormeja vahvistaen niiden oikeus-normiluonnetta.

Antola katsoo, että UKTJ:n yhden osan nimitys »peruskirja» osoittaa halua asettaa UKTJ merkitykseltään tavanomaisten YK:n yleiskokouksen päätöslauselmien yläpuolelle. Saattaa todella olla, että tällainen pyrkimys on nimitysva-lintaan vaikuttanut. Oikeudelliselta kannalta katsoen on kuitenkin todettava, ettei nimivalinta vaikuta asiakirjan oikeudelliseen sitovuuteen. Nimitys joh-

taa sitäpaitsi ymmärtämätöntä helposti harhaan koska kansainvälisoikeudellisesti jäsenvaltioita sitova YK:n peruskirja on nimeltään UKTJ:ä vastaava, molemmat ovat »chartereita», mutta vain toinen on tehokkaasti oikeudellisesti sanktioitu, YK:n peruskirjanhan katsotaan sisältävän peräti *jus cogens*-oikeusnormeja.

Antola kirjoittaa (s. 381), että UKTJ:n (ja ETY-asiakirjan) ongelmana on se, ettei ole olemassa mekanismeja, jolla niiden toteuttamista voitaisiin auktoritatiivisesti valvoa ja edistää. On ehkä minulta pikkumaista sanoa, ettei ongelmana ole valvonta: UNCTAD, UNIDO ja YK:n yleiskokous voisivat helposti valvoa UKTJ:n noudattamista asettamalla seurantakomiteoita ja työryhmiä. »Auktoritatiivisesti» voitaisiin sitten järjestöpäätöksin todeta, ketkä ovat UKTJ:ä noudattaneet ja ketkä sitä vastaan rikkoneet. Ongelma ei siis ole valvonnassa — kuten se on esim. aseistariisunnan ja ydinasekoekieltojen sekä ydinmateriaalien säilytyksen ja käytön alalla. Ongelmana on se, etteivät valtiot todella ole velvollisia noudattamaan UKTJ:ä, samoin kuin se, ettei rikkaita teollisuusvaltioita voida pakottaa tiukkoihin sitoviin sopimuksiin ja sanktiojärjestelmiin, vaikkapa Antolan mainitseman GATT:n tavoin. Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (GATT), kas, siinäpä varsinkin pieniä markkinatalousmaita kuten Suomea tehokkaasti sitova järjestelmä. Sen sijaan jopa pienen Suomen kaltainen valtio voi sisäisten taloudellisten vaikeuksiensa sitä vaatiessa melko huolettomasti poiketa UKTJ:n säännöksistä. Tässä minun mielestäni on UKTJ:n ongelma.

x x x

Kaiken kaikkiaan, olen sivunnut vain toisarvoisia juonteita Antolan artikkelissa. Uskonpa, että itse opin Antolan artikkelista huomattavasti enemmän kuin Antola tästä lastusestani. Joku voi kysyä, miksi tällainen alkeistietojen oppitunti? Syynä kirjoitukseeni oli jonkinlainen tunne siitä, että Antola tahtoi kirjoituksessaan antaa UKTJ:lle erinäisten formulointien avulla suuremman oikeudellisen tai poliittisen sitovuuden, kuin mitä sillä todellisuudessa on. Sinänsä tärkeille asiakirjoille ehkä tahdottiin antaa tehostimia, joita ei todellisuudessa ole.

LÄHDEVIITTEET

¹ Lauri Hannikainen on vastikään julkaissut JFT:ssä artikkelin ETY-päätösasiakirjan oikeudellisista vaikutuksista. Mainittakoon lisäksi että 12. 11. järjestettiin neuvostoliittolaisten ja suomalaisten juristien seminaari ETY-asiakirjan tiimoilta. Tässä keskustelussa neuvostoliittolaiset juristit korostivat painokkaasti ETY-asiakirjan oikeudellisesti merkitseviä ainesosia.