

# Ahvenanmaata koskevien sopimusten ja Suomen lainsäädännön tarkastelu valtionaluksen viattoman kauttakulun näkökulmasta (vertaisarvioitu)

**Bo Österlund**

## **Abstract**

This article analyses the relationships between various treaties and the United Nations Conventions on the Law of the Sea (L 7/1965; Geneva Conventions on the Law of the Sea 1958; UNCLOS 1982) regarding the principle of innocent passage. The Åland Islands' 1922 Treaty (SopS 1/1922) recognized that the territorial waters of the Åland Islands extend up to three nautical miles of the sea through the outmost geographical points of the archipelago. Article 5 of the 1922 Treaty states that the prohibition on allowing warships (including both Finnish and foreign vessels) to enter or stay in the zone of Åland Islands does not affect the freedom of ships of all internationality to pass peacefully through the three nautical miles wide territorial waters. Peaceful transit has been considered to comply with the principle of passage inoffensive among the subject matter experts like Prawitz (Prawitz 2006, 41). This principle, as a customary law, is, however, not considered to be compliant with the concept of innocent passage.

The Finnish Territorial Waters Act (updated L 993/1995, based on L 463/1956) state that Finnish territorial waters are divided into internal waters and external territorial waters, i.e. the territorial sea. The Åland Islands Treaty does not recognize the concepts of external territorial waters neither of the territorial sea, which will later in this article be closely related with the concept of innocent passage. Consequently, the Åland Islands Treaty's notion passes peacefully through territorial waters is not compliant with the notions of our contemporary territorial water jurisdiction.

The 1982 UNCLOS of the Sea set the width of the territorial sea to 12 nautical miles. Finland expanded its territorial sea, including the Åland Islands region, as late as 1995 (L 981/1995). Åland then had a national territorial sea of up to 12 nautical miles and 3 nautical miles territorial waters. It was significant that the Committee on Foreign Affairs of Finland (1994) did not considered necessary, in its statement of the extension of the territorial waters to seek the consent of

the extension from the Åland Provincial Assembly on the basis of the fact that the Act on Autonomy of Åland was not considered to be amended.

The report of the working group set up by the Ministry of Justice on the Demilitarization of Åland (2006) proposed that the territorial sea and the external border of internal territorial waters should be added to the border lines and zone limits of the Åland Islands. The working group's proposal was not taken into consideration until seven years after the proposal was submitted (SopS 31/2013).

The article concludes that the Åland Islands Treaty needs to be updated to achieve consistency between the Treaty and the contemporary Finnish jurisdiction. *Clausula Rebus Sic Stantibus* (Kaskimäki 2020), a principle which states that “the provisions of the agreements may be amended in the event of significant changes in terms and conditions”, could be used as a vehicle to harmonize the guidance provided on the one hand by the Åland Islands Treaty and on the other hand by the current Finnish laws in the implementation of innocent passage and its supervision.

## Artikkelissa käytettyjä käsitteitä ja määritelmiä

### a) maantieteelliset

*Ahvenanmaalla* osana Suomea pätee myös aluevaltio Suomen aluetta määrittävä lainsäädäntö (rajoitteineen). Tällöin puhutaan *Ahvenanmaan maakunnan alueesta*, johon sisältyvät vuoden 1995 lainsäädännön mukaisesti säädetyt sisäiset aluevedet ja ulkoiset aluevedet, aluemerä, joka ulottuu enintään 12 meripeninkulman (1 mpk=1852 m)<sup>1</sup> etäisyydelle sisäisten aluevesien ulkorajalta (L 981/1995).

*Ahvenanmaan demilitarisoinnin* rajoja koskevassa ulkoasiainministeriön asettaman työryhmän (Ulkoasiainministeriö 2012) vastauksessa toimenpiteiden pyyntöön käytettiin Ahvenanmaan saarten alueesta nimikettä *Ahvenanmaan sopimuksen mukaiset rajaviivat*, ja Ahvenanmaan sopimuksen mukaisesta Ahvenanmaan demilitarisoidusta alueesta *Ahvenanmaan demilitarisoitu vyöhyke*.

*Ahvenanmeren historiallinen salmi* sijaitsee Ruotsin puolella valtakunnan rajaa, Ruotsin aluemerellä. Esteetöntä kauttakulkua (*transit passage*) koskevaa oikeutta harjoittaessaan on purjehdus edettävä viivytyksettä ja suoraviivaisesti salmen läpi. Merkittävää on, että sukellusveneet eivät tässä salmessa saa kuten muissa historiallisissa salmissa kulkea sukelluksissa.

*Ahvenanmaan saarilla* (SopS 1922, 2. artikla I) tarkoitetaan tässä sopimuksessa kaikkia niitä saaria, luotoja ja kareja, jotka sijaitsevat 60°41' -leveysasteen eteläpuolella ja 17. pisteen kautta kulkevan murtoviivan rajaamalla vesialueella,

Ahvenanmaan saarten alueella. Ulkorajat yltyvät Bogskärin ja Ahvenanmaan luoteispuolella yli Ahvenanmaan maakunnan alueen aluevesille. Maakunnan pohjoisilla ja kaakkoisilla alueilla on Ahvenanmaan maakunnan alueen (=Suomen) aluevesiä, jotka eivät kuulu Ahvenanmaan sopimuksen mukaiseen Ahvenanmaan saarten alueeseen (Tuominen 2020).

*Ahvenanmaan vesialueella* tarkoitetaan kaikkia vesialueita, jotka sijaitsevat *Ahvenanmaan saarten* rajojen sisäpuolella. Ahvenanmaan vesialue käsittää aluevedet, jotka katsotaan ulottuvan 3 mpk:n etäisyydelle saariston ulkoreunasta. Ahvenanmaan saarten alueella, on määritetty viattoman kauttakulun mahdollistava *aluemeri* (L 981/1995), joka luonnollisesti puuttuu aiemmin solmituista sopimuksista (SopS 1/1922; SopS 24/1940).

*Ahvenanmaan vyöhykkeen* alue muodostuu vuoden 1922 sopimuksen (ks. 2. artikla: 2/ II ja 2/III) määritellyistä saarista, luodoista ja kareista sekä *aluevesistä*. Sopimuksen mukaan vyöhykealueeseen kuuluva *aluevesi* ulottuu sopimuksen mukaan 3 mpk:n päähän edellä määritellyistä ainakin ajoittain vedenpinnalla näkyvistä saarista, luodoista ja kareista matalaveden aikana. Kolmen mpk:n *alueveden kaarimuoto* nojaa kiintopisteisiin, eikä ”rajaviivaan” ja näyttää ”piparkakulta” tai ”pilveltä”.

*Suomen alueella* tarkoitetaan valtakunnan maa- ja merirajojen sekä aluemerren ulkorajan sisäpuolella olevia maa- ja vesialueita sekä niiden yläpuolella olevaa ilmatilaa.

*Suomen aluevedet* jaetaan sisäisiin aluevesiin ja ulkoisiin aluevesiin, eli aluemereen. Sisäisten aluevesien ulkorajan muodostaa peruspisteiden kautta piirretty perusviiva. Peruspisteet sijaitsevat uloimmilla maastokohdilla, joko mantereella, saarilla, luodoilla tai kareilla. Ulkoinen aluevesi eli aluemeri ulottuu 12 meripenikulman päähän tästä perusviivasta, jollei säännöstä jouduta poikkeamaan vesialueen kapeuden vuoksi, kuten esimerkiksi Ahvenanmaan Märketin rajasaarella, jossa ei ole aluemerta, kun valtakunnanraja yhtyy sisäisiin aluevesiin (L 463/1956).

## **b) Sopimukset**

*Ahvenanmaan rasite* (Ålandsservitutet: Tarkka käyttää ”servituutti” nimitystä, Kleemola-Juntunen käyttää ”servitute” -nimitystä) kielsi linnoitusten rakentamisen Ahvenanmaalle. Se julkistettiin vuonna 1856 Pariisin rauhan yhteydessä. (Ålands landskapsregering 2016, 2; Riksarkivet 2020; Kleemola-Juntunen 2014, 27; Tarkka 2020, 23 ).

*Ahvenanmaan* sopimus, Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva, on Kansainliitossa vuonna 1921 solmittu ja vuonna 1922 Suomessa ratifioitu ja viety Suomen asetuskokoelmaan (SopS 1/1922).

*Ahvenanmaan saarten sopimus* (SopS 24 /1940) Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä *Ahvenanmaan saarista*. Suomi sitoutuu demilitarisoimaan Ahvenanmaan saaret, olemaan linnoittamatta niitä sekä olemaan asettamatta niitä muiden valtioiden aseellisten voimien käytettäväksi.

*Ahvenanmaan saarten vyöhyke* nimitystä käytetään Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton kanssa Ahvenanmaan saarista tehdyssä sopimuksessa (SopS 24/1940) tarkoittaen samaa aluetta kuin yllä mainitussa kohdassa *Ahvenanmaan saaret*.

*Moskovan Ahvenanmaa-sopimus* nimeä käytetään myös Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista vuonna 1940 solmitusta valtiosopimuksesta Suomen ja Neuvostoliiton välillä.

Ahvenanmaa-sopimuksista vuosilta 1922 ja 1940 käytetään myös Erik Castrenin käyttämiä käsitteitä (Komulainen 2005, 309).

1. vanha sopimus (1922) ja
2. uusi sopimus (1940).

### c) Määritelmät

Lyhenteet: SopS = Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistaan Suomea velvoittavat *valtiosopimukset*, niihin liittyvät asiakirjat ja Suomen niihin tekemät varaumat, selitykset ja ilmoitukset. L = laki, A = asetus ja P = päätös.

*Valtionaluksella* tarkoitetaan sota-, rajavartio-poliisi- ja tullialusta sekä alustaa, jota muussa kuin kauppamerenkulussa käytetään pääasiassa valtion tarkoitukseen (L 755/2000, L 502/2017).

*Sota-alue* on valtion asevoimille kuuluva sotilaallisin kansallisuustunnuksin varustettu alue, jota muussa kuin kauppamerenkulussa käytetään pääasiassa valtion tarkoitukseen (L 755/2000, L 502/2017).

*Viaton kauttakulku* merkitsee ulkomaisen aluksen [valtionaluksen ja kauppa-aluksen] oikeutta rantavaltiolta lupaa pyytämättä kulkea sen aluemerellä edellyttäen, että kauttakulku on etenevää eikä uhkaa rannikkovaltion rauhaa, yleistä järjestystä tai turvallisuutta (Hakapää & Viikari 2019).

### d) Periaatteet

*Clausula Rebus Sic Stantibus* on periaate (Kaskimäki, 2020), jonka mukaan olenainen olosuhteiden muutos voi aikaansaada valtiosopimuksen päättymisen.

*Derogaatiolla* tarkoitetaan säädöksen tai säännöksen syrjäyttämistä, kumoamista tai heikentämistä (Husa 2020).

*Puolueettomuusoikeudella* tarkoitetaan sodanaikaista puolueettomuutta koskevaa säännöstöä, joka perustuu osin vuoden 1907 Haagin (SopS 11/1924) ja vuoden 1949 Geneven sopimukseen (Koskenniemi & Kari 2020).

## Johdanto

Ahvenanmaan saaret vesialueineen ovat Itämerellä haastavassa ja erikoisessa turvallisuuspoliittisessa ja strategisessa asemassa. Yleisesti ymmärretään, että saarilta tai saariin tukeutuen olisi mahdollista sulkea meriliikenteeltä pääsy Pohjanlahdelle, jossa kaksi kolmasosaa Suomen merirajoista ja lähes puolet Ruotsin merirajoista sijaitsevat.

Ahvenanmaan saarten asemaa linnoittamattomana ja puolueettomana vyöhykkeenä säädellään kolmella sopimuksella:

- Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta käsittävä sopimus vuodelta 1856 (Ahvenanmaan maakunnan hallitus 2011, 1–2).
- Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta käsittävä sopimus, joka on solmittu vuonna 1921, ratifioitu ja viety Suomen asetuskokelmaan vuonna 1922 (SopS 1/1922) sekä
- Suomen ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1940 solmittu sopimus (SopS 24/1940). Merkittävää on, ettei puolueettomuudesta ole mainintaa tässä vuoden 1940 sopimuksessa. Huomionarvoista tässä sopimuksessa on lisäksi se, että vieraille vallalle myönnetään oikeus pitää Ahvenanmaan saarilla oma konsulinvirastonsa, jonka toimivaltaan, tavanomaisten konsulintehtävien lisäksi, kuuluu valvoa, että tämän sopimuksen 1. artiklassa määrittäjä, Ahvenanmaan saarten demilitarisointia ja linnoittamattomuutta koskevia sitoumuksia noudatetaan.

Tämän artikkelin tarkastelun polttopisteessä ovat Ahvenanmaan (SopS 1922, 5. artikla) sopimukseen kirjattu ”vapaus kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse” ja Suomen lakiin aluevesien rajoista (L 463/1956) sekä sen perusteella annettu asetuksessa (A 1069/1989) mainittu valtionaluksen oikeus ”viattomaan kauttakulkuun” Suomen aluemerellä. Kauttakulusta oli tuolloin tehtävä diplomaattista tietä ilmoitus ulkoasiainministeriölle hyvissä ajoin ja viimeistään kahta työpäivää ennen aluksen suunniteltua Suomen alueelle saapumista (A 1069/1989, 9 pykälä).

Puolustusministeriön päätöksen (P 46/1990) mukaan on Suomen aluemerelle ”*muutoin kuin viattomassa kauttakulussa* saapuneelle valtionalukselle huomautettava, että se on Suomen aluevesillä sekä kehotettava sitä viiptymättä poistumaan samaa tai osoitettua reittiä...” Valtionaluksen viattoman kauttakulun

ennakkoilmoituksesta luovuttiin tasavallan presidentin antamalla asetuksella vuonna 1996 (A 128/1996).

Merkille pantavaa on, ettei Ahvenanmaan sopimuksen mukainen ”vapaus kulkea rauhallisesti aluevesien läpi” ole koskaan edellyttänyt ennakkoilmoitusta. Artikkelin pääkysymyksenä on, voidaanko lausekkeita ”vapaus kulkea” ... ja ”viaton kauttakulku” verrata toisiinsa ja voitaisiinko ne yhdistää? Vai onko mahdollista luopua vuoden 1922 sopimuksen oikeudesta ”vapaus kulkea rauhallisesti Ahvenanmaan aluevesien (3 mpk levyiset) lävitse” ja samalla keskittäen valvontaviranomaisten toiminta vieraan valtion aluksen viattoman kauttakulun osalta yksiselitteiselle, nykyiselle enintään 12 meripeninkulman aluemerelle.

Ahvenanmaata koskevilla sopimuksissa (SopS 1/1922; SopS 24/1940) ei käsitellä käsitettä ”viaton kauttakulku” eikä aluevesiä ole jaettu, kuten valtakunnan vesialueita, sisäisiin ja ulkoiisiin aluevesiin eli aluemereen. Vuoden 1958 alue-merta ja lisävyöhykettä koskeva Geneven yleissopimus sekä vuoden 1982 UNCLOS-merioikeusyleissopimus käsittelevät viatonta kauttakulkua vain aluemerén piirissä tapahtuvana.

Haasteena Ahvenanmaan saarten alueella purjehdittämisessä<sup>2</sup> on, että aluksen kulkua sääntelevät samanaikaisesti noudatettavat Ahvenanmaan sopimukset (1922 ja 1940), kansainväliset sopimukset, merioikeussopimukset, Suomen aluevesiä määrittävät sopimukset, kansalliset lait ja asetukset sekä aluevalvontasäädökset. Samanaikaisesti on sekä hallittava että sovellettava keskenään epäyhtenäisiä ja jopa ristiriitaisia käsitteitä Suomen vesialueesta, aluevesistä, sisäisistä ja ulkoisista, aluemereksi määritetyistä.

Suomen aluevedet jakaantuvat *sisäisiin aluevesiin* sekä *ulkoiisiin aluevesiin* eli *aluemereen* (L 463/1956). Aluemeri on sisäisiin aluevesiin välittömästi liittyvä vyöhyke, jonka ulkoraja eli kansainvälinen aluevesiraja on enintään neljän meripeninkulman (7 408 m) etäisyydellä Suomen sisäisten aluevesien ulkorajasta. Todettakoon, että ensimmäinen laki Suomen aluevesistä säädettiin vasta vuonna 1956.

Artikkelissa analysoidaan *kauttakulun* oikeuksia sen perusteella, miten niitä on käsitelty Ahvenanmaan sopimuksissa, Suomen aluevesirajoista ja aluevalvonnasta annetuissa laissa ja asetuksissa sekä eritasoisissa toimintaohjeissa purjehdittaessa aluevesillämme. Päätulkintalinjat kauttakulussa jakaantuvat ”vapaus kulkea rauhallisesti aluevesien läpi ...” (SopS 1/1922) ja ”viattoman kauttakulun” (A 1069/1989) välillä antaen tilaa sekä sopimuksen että asetuksen tulkinnoille. Asetelma, jossa kahdella yhtäikaa kulkua määrittävällä sopimuksella tai asetuksella sallitaan sota-aluksen toisaalta ilmoittamatta kulkea rauhallisesti aluevesien läpi (SopS 1/1922) tai ilman ennakkoilmoitusta sallitaan viattoman kauttakulun tekeminen (A 1069/1989) antaa tilaa sekä sopimuksen että asetuksen tulkinnoille.

## Ahvenanmaan saarten asema kansainvälisten sopimusten valossa

Ruotsin ja Venäjän välillä käydyn vuosien 1808–1809 sodan rauhanneuvotte- luissa esittivät ruotsalaiset, että Venäjän ja Ruotsin välinen uusi raja kulkisi Ah- venanmaan itäpuolella, Saaristomeren halki. Venäjä ei tätä ruotsalaisten esi- tystä hyväksynyt. Vaihtoehtona rajan sijainnille ruotsalaiset esittivät saarten *demilitarisointia*. Kun tämäkään vaihtoehto ei saanut venäläisten kannatusta, ”käännettiin laiva” ja venäläiset ryhtyivät vuonna 1832 saarten puolustamiseksi rakentamaan Bomarsundin linnoitusta. Rakentaminen jatkui aina Krimin so- taan asti, jossa englantilaiset tuhosivat linnoituksen vuonna 1854.

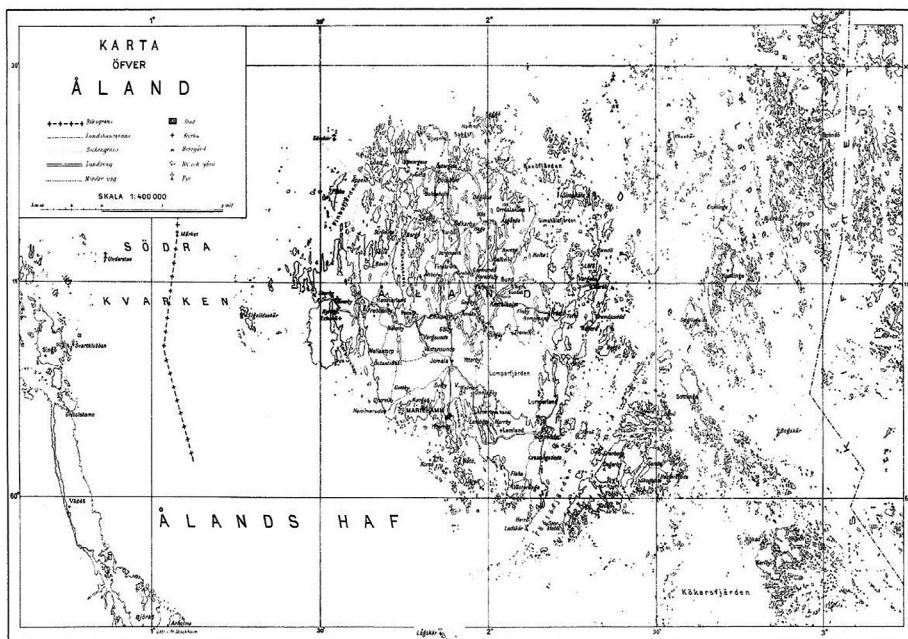
Ahvenanmaan saarten demilitarisointia vahvistettiin Pariisin vuoden 1856 rau- hansopimuksessa, joka tämän jälkeen kulkee Ahvenanmaan ”rasitteena” ja joka liitettiin rauhansopimukseen liitteenä 30.3.1856. (Ålands landskapsregering 2016, 2, 8–9; Tarkka 2020, 23). Krimin sodan päättänyt vuoden 1856 Pariisiin rauhansopimus varmisti Ahvenanmaalle yli 50 vuoden aseettoman ajan.

Ensimmäisen maailmansodan syttyessä nousi julkiseen keskusteluun Ahve- nanmaan ”rasitteen” sisältö, jossa ei sanallakaan mainita miten Ahvenanmaan saarten puolustus olisi tämän ”rasitteen” voimassaollen sodan aikana järjestettä- vä (Ålands landskapsregering 2016, 2). Saksan merivoimien lisääntyvä toiminta pohjoisella Itämerellä synnytti venäläisissä tarpeen rakentaa uusia puolustuslait- teita ja linnoittaa Ahvenanmaata. Tarkoituksena oli estää Saksaa miehittämästä saaria ja perustaa saarille laivastoasema. Venäläiset linnoittivat saaria muiden vuoden 1856 sopijaosapuolten, Englannin ja Ranskan, suostumuksella.

Ahvenanmaan länsipuolella on merkitty Ruotsin ja Venäjän välinen valta- kunnan raja Ahvenanmerellä, joka myöhemmin muodostaa Ahvenanmaan saarten vyöhykkeen länsirajan sekä maakunnan itäisen rajan Kihdin selällä. Perinteinen (historiallinen) meriliikenneväylä Pohjanlahdelle kulkee Ruotsin alueen, aluemereren kautta, karttaan merkityn Södra Kvarken kohdalla.

Keväällä 1918, ensimmäisen maailmansodan lopputaistelussa oli aseistettu- jen joukkojen tilanne Ahvenanmaalla hyvin sekava. Saarilla toimi kuusi aseis- tettä ja keskenään kilpailevaa sotilasosastoa: saarten venäläinen varuskunta, Uudenkaupungin suojeluskuntaosasto, joukko Turun punakaartista, ruotsalai- nen Ahvenanmaan ryhmä, saksalainen Ahvenanmaan ryhmä sekä Ahvenan- maan suojeluskuntajoukkoja.

Ensimmäisen maailmansodan päätyttyä Suomi itsenäisenä aluevaltiona ei hyväksynyt saarille asetettua ”rasitetta” ja ajoi kansainvälisessä asiaa koskevassa kanssakäymisessä saarten linnoittamista. Suomi joutui kuitenkin joulukuussa 1918 myöntymään Ruotsin ja Saksan väliseen sopimukseen venäläisten maail- mansodan aikana rakentamien linnoitusten hävittämiseksi. Saarten ”demilita- risointi” nousi päivitettyinä päivänvaloon (ks. Rotkirch 2006, 11).



Kuva 1. Karta öfver Åland (1876). Ahvenanmaan merikartan versio, niin kuin se on julkaistu Nordisk Familjebokissa 1926. (ajanjakso 1876–1926).

Kansainliiton raadin päätöslauselmassa korostettiin ja tuettiin Ruotsin intressejä Ahvenanmaan saarten osalta, siteerattuna seuraavassa tekstipöytäkirjassa: ”kansainvälisellä ja saariryhmän linnoittamattomuutta ja neutralisointia käsittelevällä sopimuksella on taattava, etteivät Ahvenanmaan saaret koskaan muodostu *sotilaallisen uhan lähteeksi*”. Esitettiin, että vuoden 1856 sopimus korvattaisiin laajemmalla, kaikkia osapuolia koskevalla ja niiden hyväksymällä, sopimuksella (Rotkirch 2006, 13). Kansainliiton raati katsoi, että uusi sopimus tulisi pääpiirtein noudattamaan ruotsalaisten esitystä Ahvenanmaan saarten demilitarisoinnista ja neutralisoinnista.

Demilitarisointikysymyksen ratkaisu johti toiseen kertaan Ahvenanmaan linnoittamattomuuteen, kun Kansainliitossa vuonna 1921 (SopS 1/1922) solmittuun Ahvenanmaan sopimukseen sisällytettiin *saarten linnoittamiskielto*, joka tosin sisältyi jo vuoden 1856 sopimukseen ”rasitteena”. Sopimukseen liitettiin myös vaatimus saarten *puolueettomuudesta*. Kansainliitto lupasi vastineeksi tästä tukea Suomea Ahvenanmaan saarten alueelle mahdollisesti kohdistuvien alueloukkausten torjunnassa!

Suomen ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1940 solmimassa sopimuksessa mainintaa puolueettomuudesta ei enää kuitenkaan ole vaikkakin siinä todetaan,



että: ”...olemaan asettamatta niitä muiden valtioiden aseellisen voiman käyttöön” (SopS 24/1940).

Suomessa ja Ruotsissa kiinnitettiin maailmansotien välillä erityistä huomiota vuoden 1922 sopimuksen yksipuolisuuteen. Sopimus osoittautui ristiriitaiseksi, koska sopimus toisaalta *velvoittaa* Suomea puolustamaan Ahvenmaan puolueettomuutta saarten mahdollisesti joutuessa hyökkäyksen kohteeksi ja toisaalta Suomelle ei sopimuksessa anneta mahdollisuutta demilitarisoidulla alueella tehtäviin *ennakoiviin* puolustusvalmisteluihin lukuun ottamatta aluevesien miinoittamista. Vasta hyökkäyksen saarille jo tapahduttua voisivat suomalaisen joukot vastahyökätä omille saarilleen.

Suomen osalta Ahvenanmaan sopimukset koettiin maan itsemääräämisoikeutta rajoittavina, ja linnoittamattomuuteen piti suostua osana Ahvenanmaan sopimuksia. Sopimusten mukaan Suomen suvereniteetti säilyi saarilla. Vuoden 1922 sopimus olikin entisten naapurivaltioiden Ruotsin ja Venäjän toisistaan eroavien tavoitteiden kompromissi (Rotkirch 2006, 13).

Suomella on aluevaltiona ”oikeus [velvollisuus] Itämeren joutuessa sodan piiriin laskea vyöhykkeen puolueettomuuden turvaamiseksi väliaikaisesti miinoja tämän vesialueelle ja sitä varten ryhtyä sellaisiin *laivastotoimenpiteisiin*, jotka ovat aivan välttämättömiä” (SopS 1/1922, 6. artikla). Talvisodan puhjettua Suomi miinoitti Ahvenanmaan vyöhykkeen vesialueen sekä ryhtyi linnoittamaan itse saaria ja kuljettamaan sotavoimia alueelle (Wihtol 1987, 122–123; Jouko 2005, 22–23). Castrénin mukaan (Komulainen 2005, 305–310) näistä toimenpiteistä tehtiin sopimuksen mukainen ilmoitus Kansainliiton neuvostolle. Merkittävää on, ettei Neuvostoliitto ollut sopijaosapuolena, eikä sillä ollut sananvaltaa tähän sopimukseen.

Suomen oikeudet Ahvenanmaan vyöhykkeellä ovat vuoden 1940 sopimuksen järjestelmässä huomattavasti suppeammat ja tiukemmat kuin vuoden 1922 sopimuksen perusteella. Todetaanhan vanhassa sopimuksessa seuraavasti: ”Jos saarten 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 mukaisesti *saattavat* puuttua asiaan puolueettomuuden arvossa pitämiseksi” (SopS 1/1922, 7. artikla II).

Vuoden 1940 Ahvenanmaan sopimuksen valmisteluissa, Paasikiven ja Molotovin välisissä keskusteluissa Moskovassa (Ulkoasiainministeriön salasähkösanoman kopio 1940, 40), Molotov esitti lopullisen Ahvenanmaa ehdotuksensa, jossa käsitteillä ollut neljäs artikla jäisi kokonaan pois. Paasikivi oli tähän huomauttanut, että ”1921 (SopS 1/1922) jäisi voimaan”, saaden Molotovilta vastaukseksi, että ”*heille on yhdentekevää, miten tulkitsemme tjugoett sopimuksen*

*voimaanjäämisen tai lakkauttamisen*”, mutta toiseen pykälään pitää sisältää mitä sopimuksesta (SopS 1/1922) on jäänyt pois”. Tarkkaa sananmuotoa tai sisältöä ei ole kirjattu salasähkösanomaan. Paasikivi lopettaa sanomansa Suomeen toteamalla: ”Pyydän nyt välttämään liiallista juridikointia, sillä Kreml ei ole mikään *kihlakunnanoikeus*”.

Ulkoministeriön salasähkösanomassa todettiin jo kesäkuussa 1941, että: ”Luonnollisista varovaisuussyistä Suomi [on] lähettänyt joukkoja Ahvenanmaalle, mikä on sopimuksen (SopS 1/1922) ja sen 7. artiklan toisen kohdan hengen mukaista. Sopimuksen edellyttämä ilmoitus Kansainliiton neuvostolle ei tietystikään tehtävissä, kun neuvosto on olematon. Ulkoministeri Rolf Witting mainitsi siitä tänään” [22.6.1941]. (ulkoministeriön salasähkösanoman kopio 1941).

Jatkosodan alettua kesäkuussa 1941, Suomen ja Neuvostoliiton välinen Moskovan Ahvenanmaan sopimus oli solmittu edellisenä vuonna. Suomi miinoitti saarten vesiä ja linnoitti jälleen saarilla ja lähetti alueelle sotavoimia. Castrénin mukaan (Komulainen 2005, 306) näistä toimenpiteistä ilmoitettiin vain vuoden 1922 sopimuksen jäljellä oleville sopimusosapuolille. Neuvostoliiton kanssa syksyllä 1940 tehdyssä sopimuksessa, joka ”*jatkosodan takia rauenneena*” saatettiin uudelleen voimaan vuoden 1944 Moskovan välirauhasopimuksella (Yle 2014) jossa puhutaan jälleen vain demilitarisoinnista, jota Neuvostoliitto saa valvoa Ahvenanmaalle perustetun konsuliviraston avulla. Pariisiin vuoden 1947 rauhansopimuksessa todetaan sen 5. artiklassa lyhyesti, että ”Ahvenanmaan saaret jäävät *demilitarisoiduiksi nykyisin vallitsevan tilanteen mukaisesti*” (SopS 20/1947, 5. artikla).

## **Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskevan vuoden 1922 sopimuksen voimassaolosta**

Ulkoministeriön professori Erik Castrénilta pyydetty asiantuntijalausunto oli otsikoitu: *Onko Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuudesta (SopS 1/1922) solmittu sopimus vielä voimassa, ottaen erityisesti huomioon Suomen Neuvostoliiton kanssa Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940) tekemän sopimuksen, ja jos kysymykseen vastataan kieltävästi, niin minkälaisia joukkoja ja varustuksia siellä voidaan pitää?* Kyseistä Castrénin lausuntoa ei löydy ulkoasiainministeriön arkistosta. Se on kyllä saamani tiedon mukaan aikoinaan kirjattu diaariin, mutta asiakirja ei ole koskaan päätynyt osastolta takaisin arkistoon saakka ja sen asiaankuuluvalla paikalla (Ulkoasiainministeriö 2020).

Oheen on koottu professorin Ulkoministeriölle antaman vastauksen keskeiset perustelut ja johtopäätökset niin kuin ne Castrénin mukaan on esitetty

(Komulainen 2005, 305–310). Vuoden 1856 sopimus koskee vain Ahvenanmaan saariryhmän linnoittamattomuutta ja *pelkästään maa-alueella*, jolloin sopiaosapuolet olivat niin sanottuun Itämaiseen sotaan osallistuneita. Vuoden 1922 sopimuksen (tästä Castrén käyttää nimitystä *vanha sopimus*) voimassaolon arvioinnissa on tarkasteltu sen ja vuoden 1940 (*uusi sopimus*) sopimuksen keskinäistä suhdetta. Näiden sopimusten välillä on ristiriita, mutta se on pienentynyt sen jälkeen, kun vanhemman sopimuksen edellyttämä kansainvälinen takuu on rauennut Kansainliiton lakkauttamisen myötä.

Neuvostoliiton suhtautuminen *vanhaan* sopimukseen on Castrénin mukaan ”aina ollut *vihamielinen*”. Neuvostoliitto ei kuitenkaan ole väittänyt *vanhaa* sopimusta mitättömäksi, mutta on katsonut, ettei tämä sopimus sido Neuvostoliiton aluevaltiota. Suomen taholta on korostettu, että vanha sopimus vuodelta 1922 on *jatkuvasti* voimassa ja jäi myös voimaan uuden sopimuksen tultua solmituksi. Vuoden 1922 sopimuksen voimassaoloon liittyvässä tieteellisessä väittelyssä professori Erik Castrén toteaa, että ministeri Rafael Erich on vuonna 1942 julkaisemassaan kirjoituksessa todennut, että sopimus on rauennut. Ruotsalainen tutkija, lakitieteen tohtori Israel Myrberg esitti suomalaisen lakitieteen tohtorin Paul Klinthen kannattamana, osaltaan ettei vanha sopimus ole rauennut (Komulainen 2005, 308).

Rafael Erich katsoo Castrénin tulkitsevan *vanhan ja uuden* sopimuksen olevan *keskenään ristiriidassa*, eivätkä ne tämän takia voisi olla samanaikaisesti voimassa. Tieteellisessä väittelyssä olisi vastakkain kaksi vaihtoehtoa: vanhan sopimuksen olisi väistytävä uuden sopimuksen tieltä rauenneena ja toisaalta molemmat sopimukset olisivat edelleen voimassa. Erik Castrén kysyi esille nostettujen ”vaihtoehtojen” osalta, että ”miksi tämän vanhan sopimuksen, joka lisäksi on yleissopimus, olisi väistytävä uudemman kahdenkeskisen (Suomi-Neuvostoliitto) sopimuksen tieltä? (ks. Komulainen 2005, 309).

Castrénin kuvaamassa väittelyssä tuotiin esille myös niin sanottu *Clausula Rebus Sic Stansibul* periaate (Kaskimäki 2020), jonka mukaan sopimukset *voivat raueta* olosuhteiden muuttumisen takia. Tieteellisessä väittelyssä on käsillä olevaa pohdintaa tuettu *derogaatiolla*, jonka mukaan yksittäisen säädöksen voimassaolon voi joko kokonaan tai osittain lakkauttaa ollessaan osa hierarkkista oikeusjärjestystä (Husa 2020). Suomi on toistaiseksi omaksunut kannan, jossa vuoden 1922 sopimuksen on katsottu olevan voimassa.

Castrén vastaa täten yllä esitetyn perusteella ulkoministeriön (1959) hänelle esitetyn kysymyksen ensimmäiseen osaan myönteisesti – eli vuoden 1922 *sopimus on pidettävä voimassa*. Castrénin *kyllä* vastauksesta ensimmäiseen osaan saadaan myös hänen kuvaamanaan vastaus kysymyksen jälkimmäiseen osaan eli siihen, minkälainen tilanne vallitsisi Ahvenanmaalla sotilaallisessa suhteessa siinä tapauksessa, että vuoden 1922 sopimus katsottaisiin *rauenneeksi tai*

*irtisanottaisiin*. Castrénin kyllä-vastaus pitäisi voimassa molemmat sopimukset, vanhan ja uuden, vaikkakin ristiriitaisina keskenään. Castrénin käsityksen mukaan Suomelle ei ole mitään etua vuoden 1922 sopimuksen raukeamisesta, niin kauan kuin sitä sitoo vuoden 1940 sopimuksen vielä ankarammat ja yksipuolisemmat määräykset (ks. Komulainen 2005, 309–310).

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että vanhasta sopimuksesta irrottautuminen ja sen mitätöiminen, antaisi Neuvostoliiton kanssa 1940 solmitulle [Venäjälle] uudelle sopimukselle lisää poliittista ”liikkumatilaa” Ahvenanmaan saarten demilitarisoinnin valvonnassa. Uuden sopimuksen 1. artiklan 2. momentissa annetaan eräitä osviittoja siitä, mitä demilitarisointiin sisältyy, mutta siinä käytetty sanonta ”tämä [demilitarisointi] merkitsee myös” antaa mahdollisuuden tulkita demilitarisointikieltoa laajasti kuten Castrén toteaa (Komulainen 2005, 307). Vanhan sopimuksen ”päivittäminen” aluevesien kauttakulun osalta, on tätä taustaa vasten ja Castrénin mukaan mahdollista. Selvää on, että Venäjällä toisena sopimuksen allekirjoittajana on vahvemmat neuvotteluasemat.

Jukka Tarkka on tuoreessa kirjassaan kiteyttänyt tilanteen toteamalla, että ”Suomen valtio valvoo ja vastaa siitä, että sen valtioalueella noudatetaan Suomen tekemiä kansainvälisiä sopimuksia. Suomi ei ole pyytänyt eikä tarvitse tähän toimeen minkään valtion virka-apua Ahvenanmaalla, kuten ei muuallakaan valtioalueellaan” (Tarkka 2020, 206). Tulee kuitenkin aina muistaa, että Venäjällä on Ahvenanmaan saarilla konsulaatti, jonka kuuluu valvoa, että (SopS 24/1940) sopimuksen 1 artiklassa määrättyjä, Ahvenanmaan saarten demilitarisointia ja linnoittamattomuutta koskevia sitoumuksia noudatetaan.

## **Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) vesialueen ja aluevesien kauttakulkuoikeuden tarkastelu**

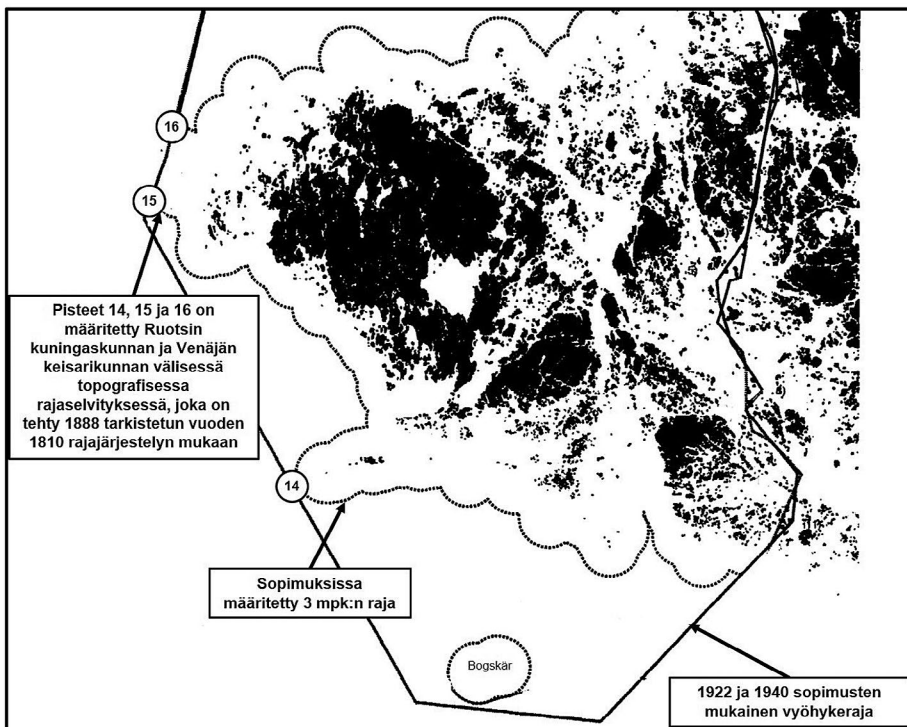
Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) johdannossa todetaan tavoitteena olleen Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja neutralisointia koskevan sopimuksen aikaansaamisen asianosaisten valtain välillä, jotta saataisiin takeet siitä, etteivät nämä saaret koskaan tule aiheuttamaan vaaraa sotilaalliselta kannalta.

Seuraavassa käsitellään (SopS 1/1922) sopimuksen keskeisiä merirajojen käsitteitä sekä Ahvenanmaan sopimuksen vesialueiden läpikulkua rauhan aikana mahdollistavat ja sallivat artikkelit:

1. Artiklassa todetaan, että: ”Suomi sitoutuu olemaan linnoittamatta Ahvenanmaan saariksi nimitettyä Suomen saariston osaa”.

2. Artiklassa todetaan, että: ”nimityksellä Ahvenanmaan saaret tarkoitetaan kaikkia niitä saaria, luotoja ja kareja, jotka sijaitsevat sopimuksessa lueteltujen 17 pisteiden kautta piirrettyjen ”rajaviivojen” rajoittamalla *vesialueella*.”

3. Artiklassa todetaan että, ”*rauhan* aikana [huom] Suomella on oikeus poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa viedä sinne ja väliaikaisesti siellä pitää sellaisia aseellisia voimia, jotka ovat välttämättömiä tarpeellisen järjestyksen pitämiseksi. Suomella on oikeus aika ajoin käyttää saaria tarkastamassa 1–2 keveää vedenpinnalla kulkevaa sota-alusta. Näiden alusten lisäksi Suomella on oikeus, jos erikoisen tärkeät seikat vaativat, tuoda vyöhykkeen vesille ja siellä väliaikaisesti pitää muitakin vedenpinnalla kulkevia laivoja, joiden [yhteis-]kantavuus ei missään tapauksessa saa olla suurempi kuin yhteensä 6000 tonnia.” Merkittävää on, että tätä kantavuuslukua on usein ”tulkittu” tarkoittavan yhden aluksen kantavuutta ja näin ollen johtopäätöksenä on todettu, ettei meillä Suomessa ole niin suurta sota-alusta.<sup>3</sup> Tulkintani on, että ”yhteensä” tarkoittaa alusten lukumäärän summaa, joka ei siis saa olla yli 6000 tonnia.



Kuva 2. Ahvenanmaan saarten vyöhyke.

Ahvenanmaan saarten aluevedet (SopS 1/1922, 2. artikla) ”katsotaan ulottuvan kolmen meripeninkulman päähän saariston saarista, luodoista ja vedenpinnan yläpuolella näkyvistä kareista. Ahvenanmaan saaret, luodot ja karit sekä aluevedet muodostavat yhteensä demilitarisoidun vyöhykkeen”. Merkittävää on, ettei sopimuksessa määritetä kolmen meripeninkulman aluevesien saariston puoleista *pistejanaa*, josta aluevedet alkavat.

4. Artiklassa todetaan vielä että: ”Suomen Hallitus ei saa myöntää lupaa tulla saaristoon ja siellä väliaikaisesti ankkuroida muulle kuin yhdelle jonkun muun vallan sotalaivalle”. Vierailevien ulkovaltojen päämiesten käyntien yhteydessä on saattoalusten osalta kielletty niiden yhtaikainen tulo saaristoon. Sopimuksessa oleva lupamenettely on kautta aikojen päätynyt erilaisiin ja kuhunkin tilanteeseen istuviin ratkaisuihin. Venäläisen purjekoululaivan pääsyn kieltäminen vuoden 2017 elokuussa on osoituksena siitä, että lupahakemus kyllä arvioidaan, eikä kielteisen päätöksen syytä tarvitse julkistaa. Päätöksentekovalta on aina Suomen viranomaisilla (HBL 2017).

5. Artiklassa todetaan että: ”kielto sallimasta sotalaivain tulo Ahvenanmaan vyöhykkeelle tai siellä oleskelu ei vaikuta vapauteen kulkea rauhallisesti aluevesien (3 mpk) lävitse, mikäli läpikulku pysyy voimassa olevien kansainvälisten säännösten ja tapojen alaisena”. Merkittävää on, että tässä viitataan sekä pistejonon muodostamaan ”pilveen” tai ”piparkakkuun” että vuoden 1922 sopimuksen voimassa olleiden kansainvälisten säännösten ja tapojen ohjaavaan käytäntöön. Myöhemmin tätä käsitettä on verrattu kansainväliseen tapaoikeuteen (Prawitz 2006, 40–41).

6. Artiklassa todetaan että: ”Sodan aikana Ahvenanmaan saarten vyöhykettä pidetään puolueettomana alueena. Kuitenkin Suomella on, jos Itämeri joutuu sodan piiriin, oikeus vyöhykkeen puolueettomuuden turvaamiseksi *väliaikaisesti* laskea miinoja tämän vesialueelle ja sitä varten ryhtyä sellaisiin laivastotoimenpiteisiin, jotka ovat aivan välttämättömiä”. Mikä taho arvioi nämä välttämättömät toimenpiteet? Saarten puolustaminen on tässä asetettu vaativaan tilaan ja ilman ennakoivien valmistelujen mahdollisuutta [kirjoittajan esittämänä: kuka myöntää ”luvan” ja arvioi mitä välttämättömillä toimenpiteillä tarkoitetaan?]

Ahvenanmaan sopimukseen sisältyvä rajamääritelmä laadittiin Kansainliiton neuvoston ehdottaman merellisen asiantuntijatoimikunnan toimesta. Suomen puolelta ehdotettiin neljän meripeninkulman aluevesirajaa, ja tietyt maat jopa

kuuden meripeninkulman rajaa. Allekirjoittajavaltiot eivät kuitenkaan hyväksyneet näitä ehdotuksia, vaan katsoivat että kolme meripeninkulmaa oli lähempänä kansainvälistä käytäntöä, ja viittasivat olemassa oleviin kanavavyöhykkeisiin (Suezin ja Panaman). Suomi korosti jo silloin sitä, että kolmen meripeninkulman rajan olisi katsottava koskevan *demilitarisoitua vyöhykettä eikä välttämättä merialuetta yleensä*. Eli kaksi tulkintaa syntyi jo Ahvenmaansopimuksen valmisteluvaiheessa Suomen toimesta (Tuominen 2020).

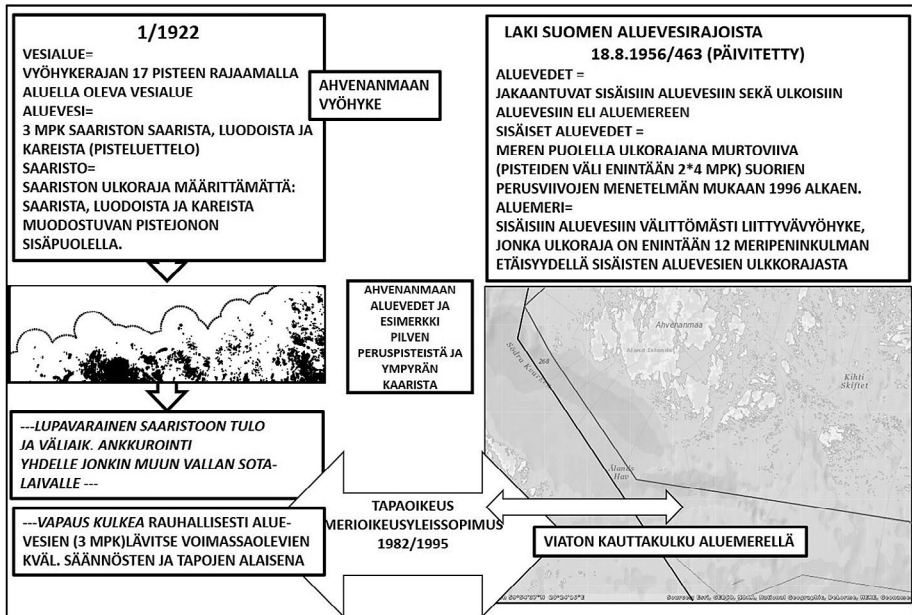
## **Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton kanssa Ahvenanmaan saarista tehdyn sopimuksen (SopS 24/1940) voimaansaattaminen**

1. Artiklassa todetaan saarten demilitarisoinnista, linnoittamattomuudesta sekä *kiellosta* olemaan asettamatta niitä muiden valtioiden aseellisten voimien käytettäväksi. Saarten neutralisoinnista tai puolueettomuudesta ei sopimuksessa mainita.

2. Artiklassa todetaan, että nimityksellä ”Ahvenanmaan saarten vyöhykkeellä” tarkoitetaan sopimuksessa kaikkia niitä saaria, luotoja ja kareja, jotka sijaitsevat seuraavien viivojen rajoittamalla vesialueella (ks. kuva 2). Merkittävää on, että tässä asetuksessa käsitellään Ahvenanmaan saaria vyöhykkeenä. Neuvostoliitto (Neuvostoliitto kun ei ollut mukana 1922 sopimuksessa) toi tämän seurauksena uuden käsitteen kartalle.

3. Artiklassa todetaan, että Neuvostoliitolle myönnetään oikeus pitää Ahvenanmaan saarilla oma konsulivirastonsa. Sen toimivaltaan kuuluu myös valvoa, että Ahvenanmaan saarten demilitarisointia ja linnoittamattomuutta koskevia sitoumuksia noudatetaan.

Suomen aluevesirajoista annetun lain mukaan (L 463/1956) ”Suomen aluevedet jakaantuvat sisäisiin aluevesiin sekä ulkoisiin aluevesiin eli aluemereen”. Tämän lain seurauksena Ahvenanmaan saarten vyöhykkeen (SopS 1/1922) merirajojen käsitteet erkanevat Suomen aluevesirajojen käsitteistä ja niiden keskinäinen vertailu kävi mahdottomaksi. Merirajojen käsittelyssä jouduttiin ”purjehtimaan kahta eri väylää”.



Kuva 3. Tulkinta Ahvenanmaan saarten sopimusten ja Suomen aluevesien rajojen käsitteiden yhteensovittamisesta.

## Yhdistyneiden Kansakuntien vuosien 1958 merioikeussopimus ja 1982 merioikeusyleissopimus sekä aluemerenn kaulttakulkuoikeus viattomana kaulttakulkuna

Viaton kaulttakulku (*innocent passage*) pohjautuu kansainväliseen tapaoikeuteen (vrt. SopS 1/1922 5. artikla), jossa on kysymys esteettömästä kaulttakulusta. Tämä tapaoikeus on kirjattu YK:n vuoden 1958 aluemerta ja lisävyöhykettä käsittelevään merioikeussopimukseen sekä vuoden 1982 merioikeusyleissopimukseen. Viattoman kaulttakulun edellytykset on erikseen eriteltyä kirjattu vuoden 1982 merioikeusyleissopimukseen (SopS 50/1996, 17–36. artiklat).

Merioikeussopimuksissa uutena käsitteenä on viaton kaulttakulku, jolla tarkoitetaan ulkomaisen aluksen oikeutta rantavaltiolta lupaa pyytämättä kulkea sen aluemerellä [aluemerenn läpi] edellyttäen, että kaulttakulku on etenevä eikä uhkaa rantavaltion rauhaa, yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Rantavaltiolle on kuitenkin aina subjektiivinen oikeus puuttua vieraan vallan aluksen viattoomaan kaulttakulkuun.

Molemmissa merioikeussopimuksissa (1958 ja 1982) aluksen kaulttakulku on viatonta, niin kauan kun se ei loukkaa rantavaltion suvereniteettia. Kaulttakulun



tulee tapahtua keskeytyksettä ja viivyttämättä. Sallittua on vain sellainen pyssäytyminen ja ankkuroiminen, joka merenkulussa on tavanomaista tai välttämätöntä ylivoimaisen esteen tai hätätilan takia. Rantavaltiolla on kuitenkin mahdollisuus ulottaa rajatusti lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovaltaansa viattomassakin kauttakulussa oleviin ulkomaisiin aluksiin. Eräät valtiot ovat katsooneet, että sota-alusten kauttakululta voidaan edellyttää rantavaltion lupaa tai ainakin ilmoitusta rantavaltion viranomaisille. Suomi luopui ennakoilmoitusvelvollisuudesta samaan aikaan muiden Itämeren maiden kanssa vuoden 1996 asetuksen (A 128/1996) myötä. Sukellusveneiden on viattomassa kauttakulussa purjehdittava (ks. Prawitz 2006, 40) pintakulussa kansallislippu nostettuna, erona *esteettömästä kulusta*, jossa sukellusvene saa kulkea sukelluksissa (Huom! Ahvenanraumassa kuitenkin pintakulussa)

Merioikeusyleissopimus antaa [myös] valtionaluksille oikeuden viattomaan kauttakulkuun Suomen aluemerellä (ks. Prawitz 2006, 41). Ahvenanmaan sopimuksen 5. artiklassa mainittua *kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse* ei kuitenkaan voida verrata vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksen *viattomaan kauttakulkuun*. Toinen tulkinta on, että sisällöllisesti sopimuksessa ei ole ollut mahdollista pohtia tulevaisuuden sopimuskehikkoa, joten sopimusosapuolet ovat viisaasti kytkeneet tulevaisuuden kehityksen 5. artiklaan, jonka mukaan läpikulku pysyy voimassa olevien kansainvälisten säännösten ja tapojen alaisena. Asian vaihtoehtoisuuden takia olisikin viaton kauttakulku käsitteenä kirjattava Ahvenanmaan vuoden 1922 sopimukseen (Tuominen 2020). Tarkan arvioima suomalaisten kansainvälisen oikeuden asiantuntijoiden arvovaltaisista ykköskaartista, professori Erik Castrén ja professori Rafael Erich, on vuosikymmeniä toistuvasti tarkastellut Ahvenanmaan sopimuksen sisältöä, tulkintaa ja olemusta selvittääkseen onko se voimassa vai rauennut. Tämän asiantuntijayhteisön arvioista ei ole syntynyt kiistatonta enemmistöpäätöstä (Tarkka 2020, 202–203). Erik Castrén viittaa kansainvälisen oikeuden klassiseen *Clausula Rebus Sic Stantibus* periaatteeseen, jonka mukaan jyrkästi muuttuneet olosuhteet voivat saada sopimuksen raukeamaan itsestään, ilman minkään oikeushenkilön toimia. (Tarkka 2020, 202–203.)

## Suomen aluevesirajojen synty, laajennus ja kehitys

Suomella ei ennen vuotta 1956 ollut lainsäädäntönsä perusteella varsinaisesti aluevesiä – ei sisäisiä eikä ulkoisia aluevesiä eli aluemerta. Kansainvälis-oikeudellisesti sellaiset ovat olleet olemassa ja esimerkiksi pirtulaivat perinteisesti oleskelivat niiden ulkopuolella. Ahvenanmaan osalta aluevedet oli jollain tavoin määritelty määritetty vuoden 1922 vanhassa sopimuksessa. Alkoholi-

tavarain salakuljetuksen ehkäisemistä tarkoittavan kansainvälisen sopimuksen mukaan sopimuspuolet sitoutuvat siihen, että ne eivät tee vastaväitteitä jonkun niistä soveltaessa omia lakejaan aluksiin, jotka ilmeisesti harjoittavat salakuljetusta vyöhykkeellä, joka ulottuu kahdentoista meripeninkulman päähän maan rannikosta tai sen saariston ulkolinjasta (SopS 26/1925). Tämä olikin Suomen aluevesirajan ensimmäinen versio.

Suorat perusviivat, yleinen 4 mpk aluemerren leveys sekä sisäisten aluevesien ja aluemerren määritelmät tulivat lainsäädäntöömme lailla Suomen aluevesien rajoista (L 463/1956). Lain 6 pykälässä säädettiin erillisten saarten ja luotojen aluevesistä, joissa aluemi on vain 3 mpk. (Bogskär). Lakia korjattiin ja täydennettiin (L 144/1965; L 332/1966; L 781/1969) peruspisteiden valintaan, tehtyihin rajankäynteihin ja Neuvostoliiton kanssa tehtyihin valtiosopimuksiin liittyen. Vuoden 1969 muutoksessa tuotiin pykälässä mukaan maininta, että Ahvenanmaan sopimuksen raja, joka on tulkittu vuoden 1811 rajanselityksessä rajoittaa Flötjanin kohdalla 4 mpk kaarta (Castrén 2020).

Vuoden 1995 uudistus oli suhteessa edellisiin varsin mittava (L 981/1995). Aluemerren leveyden 12 mpk pääsäännön lisäksi siinä poistettiin peruspisteiden keskinäistä enimmäisetäisyyttä koskeva (2 x 4 mpk) rajoitus, mikä osaltaan mahdollisti sisäisten aluevesien laajentamisen. Valtiosopimuksia oli tuolloin solmittu lisää, osapuolten nimet vaihtuneet ja merioikeusyleissopimus oli jo solmittu, vaikkakaan se ei vielä Suomen osalta ollut voimassa. (Castrén 2020.)

Valmistelussa asiantuntijana mukana ollut Jukka Varonen (silloin Merenkulkulaitoksessa) toteaa perusviivoista seuraavaa: ”Tietoisesti jätettiin vuona 1994 laista pois vaatimus, että perusviiva saa olla enintään kaksi kertaa 4 mpk levyinen. Samalla päätettiin, että yli 24 mpk:n pituisia perusviivoja ei luoda ilman erityistä syytä. Tiedossa oli, että näitä vastaan esitetään muiden valtioiden toimesta protesteja. Lisäksi yksi perusviiva ylitti ”sopimuspituuden” ja Bogskärin aluevesijärjestelyihin liittyen kasvatettiin jänne 25.6 mpk:n pituiseksi”. (Varonen 2020.)

Suomen ulkoiset aluevedet (aluemi) laajennettiin enintään 12 meripeninkulman levyiseksi YK:n vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksen mukaisesti, ja joka Suomessa astui voimaan 14.11.1994. Suomen aluevesien laajentaminen perustuu lakiin (L 981/1995), jonka mukaan ”aluemi [jolla vieraan valtion aluksella on oikeus viattomaan kauttakulkuun] alkaa sisäisten aluevesien ulkorajalta eikä missään ulotu valtakunnan rajojen ulkopuolelle”.

Sisäisten aluevesien ulkorajan määrittelyssä siirryttiin samalla niin sanottuun ”suorien perusviivojen määritelmään”. Suorilla viivoilla yhdistettiin rannikon suuntaisesti mantereeseen ja sen edustalla olevien saarten matalan veden viivan uloimmat kohdat. Perusviivan ja mantereen välinen vesialue määritellään

sisäisiksi aluevesiksi (HE 12/1996, 8. artikla). Merioikeusyleissopimus on hyväksytty kansainvälisenä sopimuksena ja sen kansallinen täytäntöönpano asetuksella (SopS A 50/1996). Asetuksessa todetaan, että ”aluemerен perusviivan maanpuoleiset vedet muodostavat *valtion* sisäiset aluevedet. Kansainväliseen sopimukseen ja kansalliseen toimeenpanoasetukseen on sisällytetty lauseke: ”Viattoman kauttakulun oikeus *säilyy* myös suorien perusviivojen määrittämisen takia *sisäisiksi aluevesiksi muuttuvalla entisellä aluemerен osalla*”. Aluevesien muuttamista aluemerestä sisäisiksi aluevesiksi *ei Suomen aluevesillä kuitenkaan ole toteutettu, eikä viattoman kauttakulun oikeutta ole laajennettu*. Vuonna 1956 tehdyllä suorien perusviivojen menetelmän valinnalla ei ole muutettu aluemerta sisäisiksi aluevesiksi. Peruspisteiden vuonna 1995 muuttuneen valintatavan myötä aiempaa aluemerta muuttui sisäisiksi aluevesiksi. Muutos ei kuitenkaan johtunut menetelmävalinnasta ja teoriassakin se johtaisi tilanteeseen: ”Suomi kasvatti sisäisiä aluevesiään huomattavasti peruspisteiden valintaperusteiden muuttamisella 1995, ja joku voisi tietysti argumentoida tämän lakaisevan 8. artiklan (2) mukaisen tilanteen. Tällöin viattoman kauttakulun oikeus kuitenkin oletettavasti rajoittuisi edeltävään tilanteeseen eli vuoden 1965 peruspisteiden mukaisten perusviivojen ulkopuolelle.” (Castrén 2020) Johtopäätöksenä voidaan lisäksi todeta, että sisäisille aluevesille myönnetty kauttakuluoikeus olisi vienyt viattoman kauttakulun alueille, missä eivät viattoman kauttakulun edellytykset enää täyty.

Merkille pantavaa on, että lain valmisteluihin liittyen antoi ulkoasiainvaliokunta 12 meripeninkulman aluemerestä seuraavan (Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1994, 2) hyvin merkittävän ja Ahvenanmaan sopimuksista selkeästi etäisyyttä ottavan lausunnon, jossa on mainittu muun muassa, että: ”Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Suomen aluemerен laajennus merkitsee automaattisesti myös Ahvenanmaan maakunnan [meri]alueen vastaavaa laajentamista. Suomen aluevesien rajoja koskevat muutokset on tarkoitettu saatettavaksi koskemaan maakuntaa ilman, että itsehallintolakia tarvitsee muuttaa eikä näin ollen Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tarvitse pyytää”.

Ratkaisevaa on, että valiokunnan kannanoton myötä vahvistuu käsitys siitä, että Ahvenanmaan sopimus (SopS 1/1922) ja laki Suomen aluevesien rajoista (L 981/1995) käsitellään eri viranomaisten taholta, eri tavoilla, eri tavalla, eri lähtökohdista, eri tasolla, eri tahdissa, eri väyliä ja kukin pitkin omia ”tulkintalinjojaan”. Vaarana on, että kunkin tahon tulkinnasta tuleekin ”uusi” sopimus.

## Ahvenanmeri historialliseksi salmeksi

Ahvenanmerellä Suomen meriraja kulkee Suomen puolella Märketin saaren yli. Suomen sisäisten aluevesien ulkoraja kulkee saaren kautta, jonka seurauksena ei Märketin kohdalla ole, viattoman kauttakulun sallivaa, aluemerta. Meriliikenneväylä Pohjanlahdelle kulkee tässä historiallisessa salmessa Ruotsin aluevesillä.

Vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksen neuvottelujen loppuvaiheessa sovittiin siitä, että kun rannikkovaltioille annettiin oikeus enintään 12 mpk:n rannikolta aluemerelle ja sisäisten aluevesien ulkorajalta mitattuna oli salmien meriliikenteelle annettava myös jonkinlainen kompensatio. Tämän seurauksena käsiteltiin tällaisten perinteisten meriliikennesalmien läpikulkua *transit passage* (esteetön kauttakulkuoikeus) käsitteen alla. *Transit passagella* annettiin aluksille viatonta kauttakulkua (*innocent passage*) laajemmat kulkuoikeudet, esimerkkinä sukellusveneiden oikeus kauttakulkuun *sukelluksissa*. Ahvenanmeren salmesta tulikin maailman neljäs historiallinen salmi, jossa tätä kauttakulkuoikeutta (meriliikennettä ei saa estää) sovelletaan. Merkittävää on, että sukellusveneiden on tässä salmessa *erikseen sovittun* tapaoikeuskäytännön mukaan *purjehdittava pintakulussa*, kansallislippu nostettuna eikä lentokone saa lentää salmen ilmatilassa ilman lupaa. Tapakäytäntö estää Prawitzin mukaan salmen hallitsemattoman läpikulun (Prawitz 2006, 40).

## Ahvenanmaan merirajat tarkistetaan

Oikeusministeriö asetti 14.3.2005 työryhmän selvittämään Ahvenanmaan demilitarisoinnin rajoja, kun oli käynyt ilmi, etteivät nykyiset [silloiset] kartta-tekniiset referenssijärjestelmät vastaa Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) rajoja. Sopimuksesta on myös jäänyt karttoihin merkitsemättä ja nimittämättä sisäisten aluevesirajojen sisäraja, josta Ahvenanmaan 3 mpk:n aluevesi alkaa. Työryhmä totesi, että Ahvenanmaan julkinen maakuntaraja ja demilitarisoidun vyöhykkeen rajat eroavat toisistaan. Osasyynä poikkeamaan ovat ensi sijassa puutteelliset määritysperusteet. Maan nouseminen on sitten sopimuksen allekirjoituksen vuoden 1921 tuonut merenpinnan yläpuolelle lisää kiinteitä kohteita perusviivaan sisällytettäviksi.

Ahvenanmaan demilitarisoinnin rajoja koskevassa 5.10.2006 annetussa selvityksessä (oikeusministeriö 2006, 18) työryhmä esittää, että ”Ahvenanmaan sopimuksen rajalinjat sekä vyöhykkeen rajat merkittäisiin alueen merikartan erikoispainokseen, joka ei ole tarkoitettu navigointiin ja jossa myös [lisäyksenä] tulisi merkitä *sisäisten aluevesien ulkoraja ja aluemi*”. Työryhmä esitti lisäksi, että sopimuksen käsitteet: ”vesialue, aluevesi (ulottuu 3 mpk:n päähän saariston

saarista jne.) ja saaristo on määritettävä tämän päivän [selvityksen jättöpäivänä 25.10.2006] käsitteiden mukaan ja merkittävä erikoispainosmerikarttaan käsitteiden: sisäiset aluevedet ja aluemi”. Mainittakoon, että Suomen aluevedet ovat vuodesta 1956 jakaantuneet (L 463/1956) sisäisiin aluevesiin sekä ulkoisiin aluevesiin, eli aluemereen.

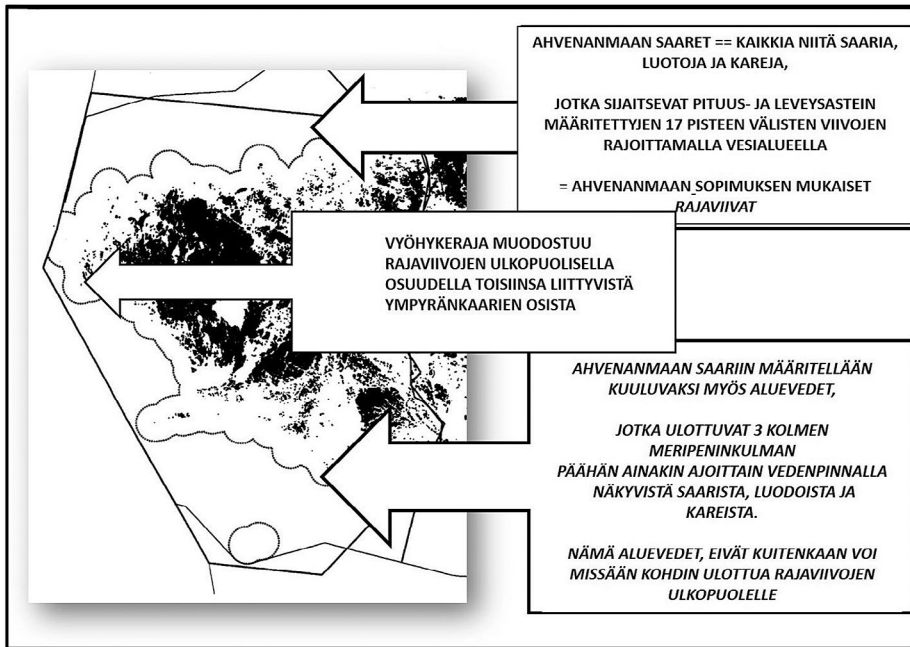
Oikeusministeriön 14.3.2005 asettaman työryhmän 5.10.2006 antamassa selvityksessä esittämät Ahvenanmaan sopimuksen rajojen tarkistukset ja käsitteiden päivitykset jäivät kuitenkin kuudeksi vuodeksi pöydälle lepäämään. Vastuuministeriöt vaihtuivat ulkoministeriön ottaessa ohjat käsiinsä vuonna 2012 ja esittäessä Maanmittauslaitokselle toimenpidepyynnön ”Ahvenanmaan sopimuksen rajojen teknisestä määrittämisestä” (Ulkoasiainministeriö 2012). Selvityksen ja siihen liittyvästä muistiosta pyydettiin eri viranomaisilta lausunnot. Ulkoasiainministeriössä päätettiin asiassa edetä oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä ja muistiossa esitetyn *1. vaihtoehdon mukaisesti*: ”Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevassa 1922 sopimuksessa esiintyvä koordinaattiluettelo nykyaikaistetaan siten, että demilitarisoitu vyöhyke olisi mahdollista piirtää kartalle. Koordinaatit muunnetaan mahdollisimman pienin muutoksin demilitarisointirajan ja itsehallintorajan väliset erot säilyttäen” (Ulkoasiainministeriö 2012).

Maanmittaushallituksen 31.12.2012 jättämässä vastauksessa toimeksiantoon todettiin teknisen määrittämisen laskelmien lisäksi, että: ”Ahvenanmaan saarilla tarkoitetaan kaikkia niitä saaria, luotoja ja kareja, jotka sijaitsevat pituus- ja leveysastein määritettyjen 17 pisteen välisten viivojen rajoittamalla vesialueella. Viivoja käsiteltiin uudella käsitteellä: *Ahvenanmaan sopimuksen mukaiset rajaviivat*. Ahvenanmaan sopimuksen mukaan demilitarisoitu vyöhyke muodostuu Ahvenanmaan saarista ja niiden kolmen meripeninkulman päähän ulottuvista aluevesistä. Tästä kolmen meripeninkulman rajasta käytettiin selvityksessä nimitystä: *Ahvenanmaan sopimuksen mukainen vyöhykeraja*.”

Ulkoministeriön ilmoituksessa (SopS 31/2013) vahvistettiin, että Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun alueen rajat on määritetty nykyaikaisessa koordinaatistossa. *Aluevesien käsitteiden tarkennus* jäi kuitenkin käsittelemättä ja tarkistamatta Oikeusministeriön asettaman työryhmän esityksestä huolimatta (Oikeusministeriö 2006, 18). Ahvenanmaan aluevedet ja saaristo jäivät käsitteinä ennalleen, ja aluemi jäi edelleen määrittämättä.

Työryhmän neuvotteluissa ja työskentelyssä mukana ollut asiantuntija toteaa ”ettei työryhmä päässyt tavoitteisiinsa. Alkuperäinen tavoite jäi saavuttamatta. Suomen nykyisiin sisäisten aluevesien ulkorajaan ja aluevesirajaan työryhmä ei ottanut kantaa. Ulkoministeriö päätti oikeusministeriön 2006 selvityksen tuloksen osalta, 6 vuotta myöhemmin, että 90 vuotta vanha sopimus (SopS 1/1922) olisi yksiselitteisesti saatava nykyisille merikartoille. Tuota painettua karttaa,

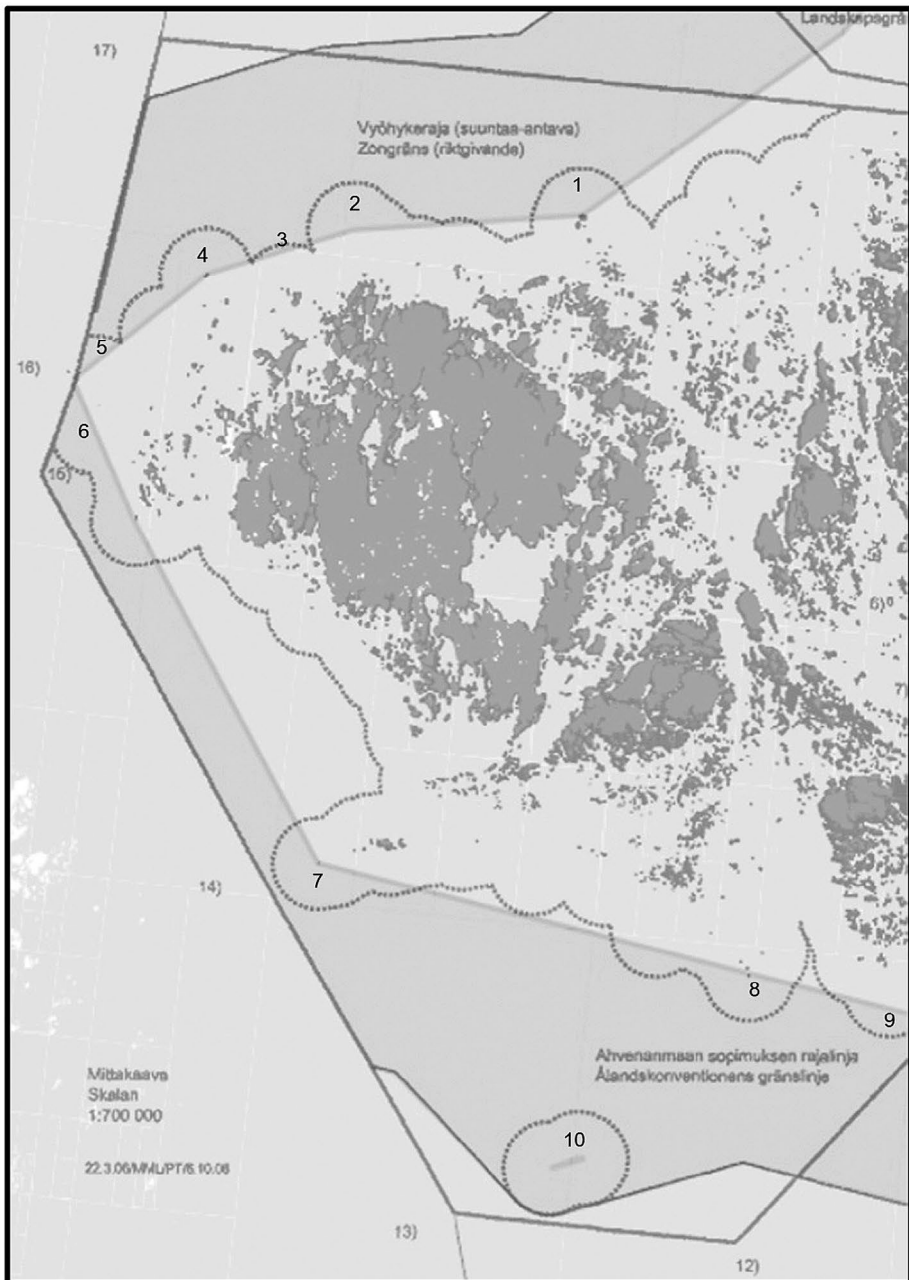
missä kaikki selvittelyn alla olevat rajat merillä olisivat yhtäaikaaisesti piirrettynä, ei mukana olleen (henkilön) tiedon mukaan koskaan ole tehty. Merikartoituksessa asian pohtiminen keskeytyi jo siihen, että ei ollut yhtenäistä karttapohjaa koko Ahvenanmaan alueelta.” (Varonen 2020).



Kuva 4. Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun alueen rajat Maanmittauslaitoksen (2012) mukaan.

Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) 5. artiklan mukaan ”sotalaivain [sotalaivojen; yhtäaikaista lukumäärää ei ole rajoitettu] on vapaus kulkea rauhallisesti (Ahvenanmaan 3 mpk:n levyisten) aluevesien lävitse” ja laissa Suomen aluevesien rajoista annetussa laissa (L 981/1995) laajennettiin Suomen aluemeri enintään 12 meripeninkulman levyiseksi. Viaton kauttakulku aluemerellä ja vapaus kulkea aluevesien lävitse Ahvenanmaan 3 mpk:n aluevesillä erkanevat tässäkin toisistaan, synnyttäen toisistaan poikkeavan ja erilaisen teoreettisen tulkintamahdollisuuden.

Kommodori Jukka Anteroisen laatimassa ja hänen artikkelin kirjoittajan käyttöön antamassa graafisessa yhdistelmässä (Anteroinen 2016) on päällekkäin asetettu kaksi karttaa: Ahvenanmaan sopimuksen 3 mpk:n vesialue ja Suomen enintään 12 mpk:n aluemeri.



Kuva 5. Åhvenanmaan sopimuksen 3 mpk:n alueveden ja Suomen 12 mpk:n alue-  
meren yhdistetty kartta.

Kuvan yhdistetyn kartan mukaisesti YK:n vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksen mukaista *viatonta kauttakulkua voi toteuttaa* Ahvenanmaan saarten aluevesillä (3 mpk:n etäisyydelle ”saaristosta”) yhteensä 10 erillisellä Suomen aluemerelle työntyvillä alueilla (alue 2 voi tosin jakautua kahteen erilliseen alueeseen). Niillä Ahvenanmaan saarten aluevesien alueella, jotka ulottuvat Suomen aluemerelle Ahvenanmaan rajapisteiden rajaamalla vesialueella voidaan *kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse* mutta muilla ei.

Kuvan yhdistelmäkartan analysoinnissa (kaksi karttaa päällekkäin) herääkin kysymys tapaoikeuden mukaisesta viattomasta kauttakulusta ja oikeudesta kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse molemmilla alueilla (Ahvenanmaan aluevesillä ja aluevaltio Suomen aluemerellä). Uloimpana alueella on viaton kauttakulku sallittua ilman ennakoilmoitusvelvoitetta.

Miten siis olisi suhtauduttava purjehduksen jatkamiseen aluemereltä edelleen 3 mpk:n alueelle Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) 5. artiklan (tapaoikeuteen perustuvan) mukaisesti? Perusteltuna kysymyksenä voidaan esittää: jatkuuko viattomana kauttakulkuna alkanut ”etenevä” purjehdus rauhallisena läpikulkuun Ahvenanmaan 3 mpk:n aluevesillä (teoreettinen mutta oikeutettu tarkastelu)? Yhdistämällä oikeudet sekä viattomaan kauttakulkuun että oikeuteen rauhallisesti kulkea aluevesien läpi onkin syntynyt uusi *sekä - että -käsitys*. Osa Ahvenanmaan vyöhykkeestä, kun työntyy valtakunnan aluemerellä (10 aluetta), jossa viaton kauttakulku on sallittua ja suurin osa sisempänä aluevesillä, joilla viaton kauttakulku *ei ole sallittua*. Merkittävää on kuitenkin se, että Ahvenanmaan sopimusten mukaisille aluevesille on *aina kuljettava* valtakunnan viatonta kauttakulkua sallivan aluemereren kautta. Täten tulkitsen, ettei viatonta kauttakulkua näin ollen ole sallittua ”jatkaa” rauhallisena kulkuna Ahvenanmaan sopimuksen mukaisten aluevesien läpi.

Ahvenanmaan demilitarisoitu vyöhyke muodostaa sopimusten määritelmän takia ”pilven” tai ”piparkakun” muodon, joka paikka paikoin keskeytyy suoraksi viivaksi niissä kohdin, joissa ensin määritetty peruskehikko tulee vastaan ennen 3 mpk:n pyöreää rajaa (Märketissä valtakunnan raja, pohjoiskulmassa Kustavin latitudin tasalla ja Kihdillä maakuntarajalla).

Maanmittauslaitoksen vastauksessa ulkoministeriön toimenpidepyyntöön ”Ahvenanmaan sopimuksen tekninen määrittely (Maanmittauslaitos 2012)” käsitellään kahta hieman poikkeavaa käsitettä: *Ahvenanmaan sopimuksen mukaiset rajaviivat* (SopS 1/1922, 2. artiklan rajaama alue) sekä *Ahvenanmaan sopimuksen mukainen vyöhykeraja* (3 mpk:n ”pilvimuodostelman” ulkoraja).

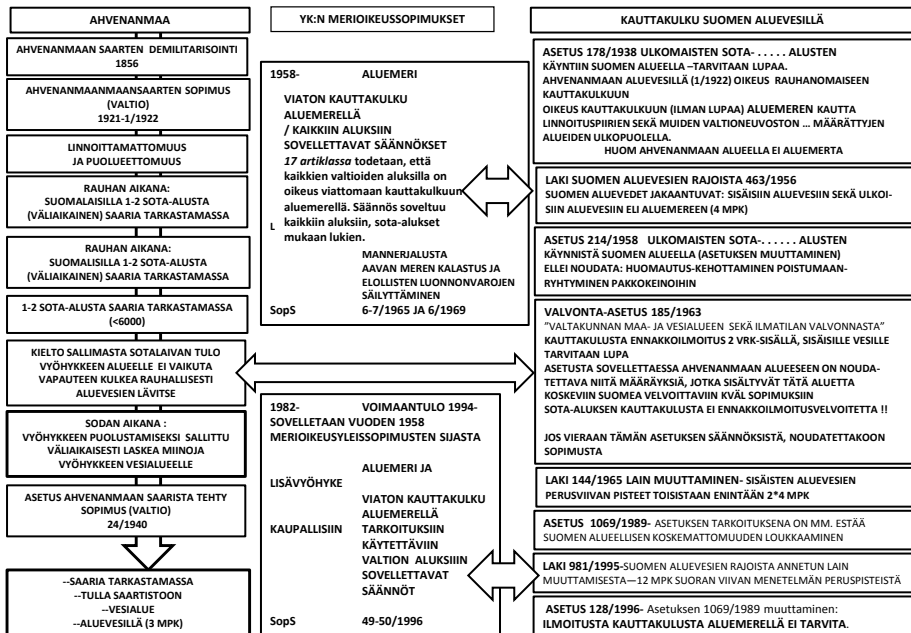
Kun kysytään ”kumpaa, sovelletaan viattoman kauttakulun osalta”, vastattiin tämän artikkelin toisessa vertaisarvioinnissa eräänä vaihtoehtona, että ”*kumpaaakin*”. Sitä sovelletaan ensin, kumpi on vahvempi/vanhempi/kumman osalta on viittaus tavanomaisesta oikeudesta kumpuvaan kansainväliseen oikeuteen.



Ongelma vain on se, että *kumpikin* oikeastaan perustuu tapaoikeuteen ja siten vanhastaan sovellettavaan kansainväliseen oikeuteen.

Verrattaessa Ahvenanmaan sopimuksen mukaista ”*vapaus kulkea*” rauhallisesti aluevesien läpi, mikäli läpikulku pysyy voimassa olevien kansainvälisten sääntösten ja tapojen alaisena” aluevaltio Suomen säätämiin lakeihin ja asetuksiin *viattoman kauttakulun* sallimisesta, ei säädöksen ”*voima eikä sen ikä*” voi olla määräävä. Kysymyksessä ei voi olla valinta vaan yksiselitteisen sopimuksen tai lain noudattaminen.

Yhteenvedona valtionalusten oikeudesta suorittaa viatonta kauttakulkua Suomen ulkoisten aluevesien, alumeren kautta, (Ahvenanmaan saarten alueella) aluevesien lävitse sekä luvasta tulla saaristoon on seuraavassa kuvassa 6 tarkasteltu *läpikulku ja kauttakulku* -käsitteiden kehittymisen mukaisesti.



Kuva 6. Suomen aluevedet ja vieraan vallan sota-aluksen kauttakulkuoikeus.

Kuvan vasen pylväikkö esittää Ahvenanmaan sopimusten (1922 ja 1940) keskeiset kohdat. Keskellä on kuvattu merioikeussopimusten kauttakulku kohdat ja oikealla Suomen ”aluevesilakien” eteneminen merioikeusyleissopimusten suhteen. Alumeren kauttakulun osalta voidaan todeta, että vuonna 1963 säädetyssä (L 185/1963) kahden vuorokauden ennakkoilmoitusvaatimuksesta luovut-

tiin vuoden 1996 asetuksella (A 128/1996). Tässä tarkastelussa valtionaluksilla [suomalaisilla ja ulkomaalaisilla] on oikeus kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse (3 mpk:n vyöhykkeellä). Suomalaisia sota-aluksia voidaan normaaliolosuhteissa käyttää saaria tarkastamassa yksi tai kaksi keveää vedenpinnalla kulkevaa sota-alusta, jotka voivat siinä tapauksessa ankkuroida Ahvenanmaan aluevesillä.

## Viaton kauttakulku Ahvenanmaan vyöhykkeellä

Viattoman kauttakulkuoikeuden ”laajentamistulkinnasta” Ahvenanmaan alueella mainittakoon Pirjo Kleemola-Juntusen väitöstutkimus vuodelta 2014: *Passage Rights in International Law: A Case Study of the Territorial Waters [aluevedet] Law of the Sea Chapter 2: Maritime Zones of the Åland Islands* (Kauttakulkuoikeudet kansainvälisessä oikeudessa: tapaustutkimus Ahvenanmaan aluevesillä).

Väitöskirjassaan Kleemola-Juntunen toteaa, että ”Ahvenanmaan sopimuksen 5.artiklan mukaan on aluksilla oikeus *viattomaan kauttakulkuun* Ahvenanmaan *aluemerellä* (Kleemola-Juntunen, 206–207). Merkittävää on, että Ahvenanmaan sopimus (SopS 1/1922) ei tunne käytettyjä käsitteitä ” viaton kauttakulku, ulkoiset aluevedet, aluemi”. Kleemola-Juntunen toteaa myös, että neutralointiin liittyvät tiedot mainitaan 4. artiklassa koskien sisäisiä aluevesiä (Internal Waters). (Kleemola-Juntunen, 210–211.)

Suomen laajentaessa aluemerensä enintään 12 mpk:n levyiseksi (vuonna 1995) aluemi laajeni sisäisten aluevesien ulkorajasta, aluevesirajaan. Ahvenanmaan sopimuksen 3 mpk rajalinja leikkaa Suomen sisäisten aluevesien ulkorajaa 10 kohdassa. Näillä Ahvenanmaan aluevesien ja Suomen alumeren alueilla vieraan vallan valtionaluksella on oikeus viattomaan kauttakulkuun. Purjehduksen jatkaminen Suomen aluemereltä 10 kohdan kautta Ahvenanmaan sopimuksen mukaiselle rannikon puolelle ei nykytulkinnan mukaan ole mahdollista, eikä täytä *viattoman kauttakulun* edellytyksiä (Tuominen, 2020). Suomen sisäisillä aluevesillä ei ole oikeutta viattomaan kauttakulkuun YK:n merioikeussopimuksen perusteella (50/1996, 17. pykälä). Mainittakoon, että Suomi on määritellyt sisäiset aluevedet vuonna 1956 ja jo silloin valinnut suorat perusviivat eli ennen YK:n vuoden 1958 Geneven yleissopimusta. Suorien perusviivojen menetelmävalinta on tehty ennen kyseisiä sopimuksia, vaikkakin peruspisteiden valinta – siis perusviivojen taitepisteet – ovatkin tuon jälkeen osittain muuttuneet (Castrén 2020). Suomi ei enää myöhempien sopimusten voimaantultua ole suorien perusviivojen menetelmän valinnalla osoittanut sisäisiksi aluevesiksi sellaisia vesiä, jotka ovat aiemmin luettu aluemereseen tai

aavaan mereen” (Ibid.). Näyttää edelleen epäselvältä mitkä vedet Suomen ta-pauksessa olisi sisällytetty aluemereen tai aavaan mereen kuuluviksi.

Väitöskirjan viatonta kauttakulkua käsiteltiin kuluvan vuoden (2020) alussa sähköpostiviestein (Kleemola-Juntusen, Anteroisen ja Österlundin välillä). Kleemola-Juntunen (2014, 75) on käsitellyt rantavaltion velvollisuutta päästää vieraita aluksia sisäisille aluevesilleen ja tässä yhteydessä Kleemola-Juntunen sivuaa (Ibid., 76) Suomen merivyöhykerajojen muutosten vaikutusta ulkomais-ten alusten kauttakulkuoikeuteen. Rantavaltiolla ei ole yleistä velvollisuutta päästää vieraita aluksia sisäisille aluevesilleen. Tähän pääsääntöön on kuiten-kin olemassa poikkeuksia ja yksi niistä liittyy suorien perusviivojen käyttöön. Kleemola-Juntunen toteaa (Ibid., 77), että tähän pääsääntöön on olemassa poikkeuksia ja yksi liittyy sisäisten aluevesien ulkorajan suorien perusviivojen käyttöön [jossa Suomen aluemerin ulottuu enintään 12 mpk:n etäisyydelle]. Hän toteaa edelleen tukeutuen YK:n 1958 ja 1982 merioikeussopimuksiin, että ”vesi-alueilla, jotka aiemmin eivät ole olleet *sisäisiä aluevesiä*, mutta ovat muuttuneet sellaisiksi suorien perusviivojen mittaamenetelmän seurauksena, sovellettai-siin *aluemerellä* noudatettavaa viattoman kauttakulun oikeutta”. Ahvenanmaan sopimus (SopS 1/1922) ei tunne ”sisäiset aluevedet” käsitettä, jolla tarkoitetta-neen Suomen lainsäädännön mukaisia sisäisiä aluevesiä. Vaikka kyseessä ovat sisäiset aluevedet, joilla vierailta aluksilla ei ole oikeutta viattomaan kauttakul-kuun, niille suodaan Kleemola-Juntusen mukaan sama viattoman kauttakulun oikeus kuin Suomen aluemerellä Suomen suvereniteetti on hänen mukaansa rajoitettu Ahvenanmaan vesialueen niissä osissa, joita pidetään sisäisinä alue-vesinä. Sopimusta (SopS 1/1922) on tältä osin tulkittu niin, että se rajoittaa Suomen sota-alusten liikkumista näillä alueilla (Ibid, 77).

Kleemola-Juntunen toteaaikin väitöskirjassaan, että Ahvenanmaan demili-tarisoidun ja puolueettoman vyöhykkeen sisäiset aluevedet (Internal Waters) ovat aluemerin (Territorial Sea) lisäksi avoinna viattomalle kauttakululle. Hän vielä korostaa, että sota-aluksetkin voivat kulkea Ahvenanmaan *aluevesillä* sekä rauhan että sodan aikana. (Kleemola-Juntunen 2014, 226–227). Mikäli Suomi soveltaisi suorien perusviivojen menetelmää laajenisi viattoman kauttakulun oikeus vuoden 1995 lainmuutoksella (A 993/1995) sisäiseksi aluevesiksi muut-tuneilla alueilla, joissa viattoman kauttakulun oikeus olisi säilynyt. Tässä väit-telijältä katoaa tarkastelujalusta.

Ahvenanmaan sopimuksessa puhutaan rauhallisesta kulusta *aluevesien lävit-se*. Sisäisten aluevesien kauttakulusta on omat säännöksensä, jossa vieraan val-lan valtionalukselta edellytetään lupaa [pl. valtion päämiehen kuljettamisessa] ja kauppa-alusten on käytettävä satamiin johtavia tulliteitä. Aluemerellä aluk-silla (sota- ja kauppa-aluksilla) on oikeus viattomaan kauttakulkuun. Vieraan vallan valtionaluksen viaton kauttakulku ei ole mahdollista Suomen sisäisillä

aluevesillä. Väitöskirjassa käytetyt vuoden 1958 ja 1982 ja asetuksen (L 993/1995) käsitteet ja määritelmät eivät ole suoraan eikä taannehtivasti sovellettavissa vuoden 1922 Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) 5. artiklaan eikä myöskään päinvastoin. Viattoman kauttakulun oikeus tuleekin sovellettavaksi Ahvenanmaan vyöhykkeellä *vain siellä, missä aluevesi ulottuu Suomen aluemerelle* kuvassa 5. esitetyllä tavalla.

Oikeudesta Ahvenanmaan vesien käyttöön on esitetty vaihtelevia tulkintoja ja vaikka oikeuskäytännöt ja sopimukset ovat sitten 1920-luvun alun muuttuneet (SopS 1/1922) on sopimuksessa *sovittu oikeus rauhalliseen kauttakulkuun säilynyt*. Käsite ”viaton kauttakulku” on sen sijaan vuosien saatossa muuttunut. Vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksessa kauttakulun viattomuuden arviointi kytkettiin entistä selvemmin aluksen *toimintaan aluemerellä*.

Esimerkiksi Christian Peters (1999, 87) ehdottaa, että rannikkovaltio antaisi vieraan vallan aluksille oikeuden *viattomaan kauttakulkuun* rannikkovaltion sisäisillä vesillä. Hän toteaa kuitenkin, että tämä koskee vain sellaisia vesisiä, jotka osiltaan ovat muuttuneet rannikkovaltioiden sisäisistä vesistä UNCLOS-merioikeusyleissopimuksen (1982) voimaantulon jälkeen. On todettava, että vuoden 1958 aluemerisopimuksen mukainen suorien perusviivojen käyttö asettaa jonkinlaiset rajoitukset. Merivoimien esikunnan johtava sotilaslakimies Jouni Honkala vastasi tuoreeltaan 8.9.2014 yhteydenottooni Lapin Yliopiston arktisen keskuksen väitöstilaisuuden tiedotteesta (Lapin yliopiston arktinen keskus, 2014) toteamalla, että sota-aluksen viaton kauttakulku ei ole mahdollista Suomen sisäisillä aluevesillä. Lapin yliopiston tiedotteesta saattoi saada sen kuvan, että sota-aluksen viaton kauttakulku olisi mahdollinen Ahvenanmaan vesillä kauttaaltaan. Näin ei merivoimien kannan ja käytännön pitkäaikaisen toiminnan mukaisesti ole asian laita. (Honkala 2014). Tapakäytännön ja kahden Ahvenanmaa-sopimuksen nojalla on puolustushallinnossa ja merivoimissa vakiintuneesti katsottu, ettei vieraan vallan sota-aluksen viaton kauttakulku ole mahdollista Suomen ja siis myöskään Suomen alueeseen kuuluvan Ahvenanmaan aluevesillä. Tarkistin vielä tilanteen tuoreeltaan Honkalalta (26.8.2020). Vastauksena sain, että ”mikään ei tältä osin ole muuttunut kuluneen kuuden vuoden aikana” (Honkala 2020).

Jukka Varonen kiinnittää huomion Ahvenanmaan 1922 sopimuksen epäjohdonmukaisuuteen sen salliessa sotalaivain [monikossa] rauhallisen kulkemisen aluevesien lävitse, mutta kieltäessä aseiden ja sotatarpeiden valmistuksen, tuonnin, kauttakuljetuksen ja viennin ollessa siellä nimenomaisesti kiellettyjä (SopS 1/1922; Varonen 2020). Tässä viitataan Silja Euroopan 2003 matkaan Tukholmasta Maarianhaminan kautta Turkuun kuljettaessaan ruotsalaisia sotilaita varustein *Nordic Peace* harjoitukseen (Kleemola-Juntunen 2014, 207). Ahvenanmaan sopimuksen tulkinta näyttäisi täten laajenevan toiseen muttei toiseen suuntaan.

Huolimatta siitä, että merioikeussopimusten artikloissa todetaan, että suorien rajaviivojen menetelmän soveltamisen myötä syntyneillä uusilla sisäisillä aluevesillä olisi oikeus edelleen toteuttaa viatonta kauttakulkua, niin esimerkiksi Ahvenanmaan alueella tuo sääntö ei ole käytännössä sovellettavissa. Sillä tällöin kauttakulku olisi niin syvällä saaristossa, että merioikeussopimusten viattoman kauttakulun edellytykset eivät toteutuisi. Alus ei tällöin kulkisi etenevästi aluevesillämme, toisin sanoen siirtyisi alueelta toiselle lyhintä reittiä tai muuta sellaista, vaan oikeasti koukkailisi aluevesillämme. Asian voi todeta kuvan 5 kartasta. Siitä on myös luettavissa, että kaikki nykyisen aluemerens sisäraja sisemmät alueet eivät salli valtionalusten siirtymistä aluevesille siten, että kulku olisi etenevää, toisin sanoen matkaa lyhentävää. Alusten kuljettu matka vain kasvaisi siirtymällä nykyisille sisäisille aluevesille, eli mahdollisesti aiemmalle aluemerelle. Huomioitavaa on, ettei merioikeussopimusten viattoman kauttakulun oikeutta sisäisillä aluevesillä ole toteutettu missään muualla Suomen aluevesillä.

## **Ahvenanmaan sopimuksen tapaoikeuteen perustuva ”vapaus kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse” päivittämismahdollisuus *Clausula Rebus Sic Stantibus* ja *Deregoinnin* periaatteisiin tukeutuen**

*Rebus Sic Stantibus* (RSS) on eräs kansainvälisen tapaoikeuden vanhimpia periaatteita, joka nykyisin on kirjattu valtiosopimus-oikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen. RSS:n periaatetta voidaan soveltaa vain tiukasti määriteltyjen edellytysten täytyessä (Kaskimäki 2010, 51–54). Edellytykset on kirjattu Wienin yleissopimuksen 62. artiklaan (SopS 33/80). Edellytykset ovat kumulatiivisia, eli niiden kaikkien tulee täytyä.

Tulkintani mukaan tässä käsittelemässäni tapauksessa olennaisesti muutuneisiin olosuhteisiin voidaan vedota ainoastaan silloin kun seuraavat ehdot täyttyvät:

- olosuhdemuutos on olennainen,
- olosuhdemuutos ei ollut osapuolten ennakoitavissa sopimusta (vuonna 1922) tehtäessä,
- alkuperäiset olosuhteet, joiden vallitessa sopimus tehtiin, ovat olleet olennaisena perusteena sille, että osapuolet ovat sitoutuneet sopimuksen noudattamiseen,
- olosuhdemuutoksesta seuraa se, että kyseiseen *sopimukseen perustuvat täytettäviksi jäävät velvoitteet muuttuvat ratkaisevasti*. (Ibid.)

Yleissopimuksen 62. artiklassa todetaan lisäksi, ettei kyseessä oleva valtiosopimus koske aluerajan muutoksia. Suomen aluevesiraja määritettiin vuonna 1956 4 mpk:si aluemerellä ja vuonna 1995 12 mpk:si aluemerellä. Merkittävää on, että jälkimmäisen laajennuksen osalta ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (HE 114/1994) todetaan että: ”Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Suomen aluemerren laajennus merkitsee automaattisesti myös Ahvenanmaan alueen vastaavaa laajentumista”. Valiokunta totesi, että kyseiset muutokset on tarkoitettu saatettavaksi koskemaan maakuntaa ilman, että itsehallintolakia tarvitsee muuttaa eikä näin ollen Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tarvitse pyytää.

Aluemerren laajennuksen vaikutusta Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) 2. artikla b kohtaan ja 5. artiklaan ei ulkoasiainvaliokunnassa käsitelty. Vuoden 1956 aluevesilaissa (L 463/1956) ei myöskään käsitelty 4 mpk:n aluemerä. Viitattiin kyllä Ahvenanmaalla Märketin luodon etelä- sekä pohjoispuolella kulkevaan valtakunnan merirajaan, niin kuin se on määritetty jo vuonna 1811, muttei Ahvenanmaan sopimuksen mukaisesti aluevesiin.

## **Yhdistelmä ja johtopäätökset**

Ahvenanmaa sopimukset ja Suomen kansallinen lainsäädäntö kohdistuvat Ahvenanmaan vesialueella kahteen toisistaan eroavaan vesialueeseen, Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) rauhan aikana sallimaan sotalaivain vapautteen kulkea rauhallisesti ”aluevesien” lävitse ja toisaalta Suomen lainsäädännön mukaiseen viattomaan kauttakulkuun aluemerellä. Suomen aluemerren laajennus enintään 12 mpk:n levyiseksi merkitsi automaattisesti myös vastaavaa laajentumista Ahvenanmaan maakunnan vesialueilla. Muutokset oli valtiiovallan taholta tarkoitettu saatettavaksi koskemaan maakuntaa ilman, että itsehallintolakia tarvitsisi muuttaa eikä näin ollen myöskään tarvitsisi asiassa pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta (HE 114/1994).

Ahvenanmaan vuoden 1922 sopimuksen (SopS 1/1922) käsitteissä on ulkoisesti hyvin samalta näyttäviä käsitteitä, kuten esimerkiksi aluevesi, joka löytyy myös ajantasaisista Suomen laeista: (L 463/1956; L 256/1965; L 981/1995) Sisällöllisesti niitä ei kuitenkaan sellaisinaan voida käyttää rinnakkain Suomen normistollisesti erilaisilla vesialueilla. Ahvenanmaan sopimuksen 3 mpk:n *aluevesien* ja Suomen nykyisten *sisäisten aluevesien* sekä 12 mpk:n aluemerren välillä vallitsee Ahvenanmaan vyöhykkeellä ristiriita. Suomi ei vuoden 1956 jälkeisellä suorien perusviivojen valinnalla ole osoittanut sisäisiksi aluevesiksi sellaisia vesiiä, jotka aiemmin olisi luettu aluemerren piiriin.

Tilanne on nykyisin ristiriitaisuudessaan sellainen, jossa Ahvenanmaan sopimus (SopS 1/1922) ja Suomen aluevesien rajoista annetun ja ajan tasalla pidetyn lain (L 463/1956) eriävät sanamuodot ja käsitteet säätelevät kauttakulkua seuraavasti:

- Kielto sallimasta sotalaivain tulo Ahvenanmaan saarten vyöhykkeelle tai siellä oleskelu ei vaikuta vapautteen *kulkea rauhallisesti* Ahvenanmaan *aluevesien* lävitse. Aluevesillä tarkoitetaan Ahvenanmaan sopimuksen 3 mpk:n vyöhykettä, eikä Suomen sisäisiä aluevesiä eikä ulkoisia aluevesiä, alue-merta.
- *Suomen aluemerellä* (jota ei ole määritetty Ahvenanmaan sopimuksissa) vieraan vallan aluksilla (ml. sota-aluksilla) on ennakkoon ilmoittamatta oikeus *etenevään viattomaan kauttakulkuun*.

Eri tavalla tulkittavissa olevat käsitteet samasta, aluevaltio Suomen aluemerestä ja Ahvenanmaan aluevesistä kulkevat rinnakkain, yhtäkaa mutta eri väyliä. Käsitteiden selkeyttäminen on osoittautunut tarpeelliseksi. Kleemola-Juntusen väitöstutkimuksessa (2014) olisi kirjoittajan käsityksen mukaan tullut käsitellä viatonta kauttakulkuoikeutta Suomen alumeren (*Territorial Sea*) osalta eikä aluevesien (tai aluemereksi muuttuvien vesien) (*Territorial Waters*) kauttakulkuoikeutena. Rauhan aikana vapautteen kulkea rauhallisesti Ahvenanmaan aluevesien lävitse viittaa eri ympäristöön kuin mihin väitöskirjassaan Kleemola-Juntunen viittaa. Täsmällisyys ja oikea tulkinta edellyttäisi tässäkin alueiden ja käsitteiden yhtenäistämistä.

Suomen aluemerä kauttakulkevalla aluksella ja valvontaviranomaisten on tulkittava ja sovellettava Ahvenanmaan sopimuksia, kansainvälisiä merioikeussopimuksia (1952; 1982) ja kansallisia, Suomen alueen ja sen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen sekä aluevalvontaan liittyviä, toistensa kanssa osin ristiriitaisia lakeja.

Suomen aluevesirajoihin ja kansainväliseen YK:n merioikeussopimukseen nojaavien Suomen ulkoisten aluevesien: ”aluemerän viattoman kauttakulun” oikeus *eroaa*: ”kulkea rauhallisesti aluevesien läpi” oikeudesta niin maantieteellisesti, käsitteellisesti kuin myös juridisesti. Ei näitä yhtäläisinä voi käsitellä, eikä näiden välillä voi valita (ks. kuva 3). Tämä selkeytymätön tulkinta ei anna riittäviä perusteita viranomaisjohtoiselle aluevalvontatoiminnan johtamiselle. Selkeät käsitteet, määritelmät ja ohjeet antaisivat perusteet yksiselitteiseen toimintaan.

Artikkelin toisessa vertaisarvioinnissa todetaan: ”että kielto sallimasta sotalaivain tulo 2. artiklassa mainitulle vyöhykkeelle tai siellä oleskelu ei vaikuta

vapauteen kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse, mikäli läpikulku pysyy voimassa olevien kansainvälisten säännösten ja tapojen alaisena. Kun samanaikaisesti otetaan huomioon, että sekä vuoden 1958 merioikeussopimus että vuoden 1982 merioikeusyleissopimus nimenomaan perustuvat viattoman kauttakulun osalta vanhaan tavanomaiseen oikeuteen, olisi perusteltua väittää, että vuoden 1922 Ahvenanmaan sopimus olisi itse asiassa oikeusperusteensa osalta yhteneväinen vuoden 1982 kansainvälisen merioikeusyleissopimuksen viattoman kauttakulun perustarkoituksen kanssa”. Todettakoon, ettei Ahvenanmaan sopimuksen tällaiselle tulkinnalle ja vertaukselle vuosien 1952 aluemerisopimukseen ja 1982 merioikeusyleissopimukseen löydy perusteita.

Toisessa vertaisarvioinnissa todetaan myös, että ”1922 sopimuksen [SopS 1/1922] 5. artiklassa nimenomaan todetaan, että kielto sallimasta sotalaivan tulo 2 artiklassa mainitulle vyöhykkeelle tai siellä oleskelu ei vaikuta vapauteen kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse, mikä läpikulku pysyy voimassa olevien kansainvälisten säännösten ja tapojen alaisena. Kun samanaikaisesti otetaan huomioon, että sekä vuoden 1958 aluemerisopimus että vuoden 1982 merioikeusyleissopimus nimenomaan perustuvat viattoman kauttakulun osalta vanhaan tavanomaiseen oikeuteen, olisi perusteltua väittää, että vuoden 1922 Ahvenanmaa-sopimus olisi itse asiassa oikeusperusteensa osalta yhteneväinen vuoden 1982 kansainvälisen merioikeusyleissopimuksen viattoman kauttakulun perustarkoituksen kanssa”.

Oleellista jälkimmäisessä vertaisarviointitarkastelussa on, että Ahvenanmaan sopimuksen ”purjehtia rauhallisesti aluevesien lävitse” ei käsitteiden puitteissa erottele sisäisiä aluevesiä ulkoisista aluevesistä eli aluemerestä. Suomen lainsäädännön mukaan on valtion aluksen purjehtiminen sisäisille aluevesille aina luvanvaraista, pois luettuna kuljettaessa valtion päämiestä. Alusten on saavuttava sisäisille aluevesille ja poistuttava sisäisiltä aluevesiltä tullitietä. Ahvenanmaan sopimuksen ja status quon kytkennässä kansainvälisiin merioikeussopimuksiin ja Suomen aluevesiin edellyttää tulkintani mukaan siirtymistä 2000-luvun toimintaympäristöön. Kahden väylän taktiikka ja sen perusteella tarvittavat kahdet toimintaohjeet on tuonut ”liian” monta toimeenpano- ja purjehduskäytäntöä Ahvenanmaan aluevesille. Subjektiiivisella tulkinnalla on niin ikään liian suuri liikkumavara ja tulkinnasta saattaa hyvinkin tulla uusi sääntö tai uusi sopimus.

Toisessa vertaisarvioinnissa todetaan lisäksi, että ”Ahvenanmaan sopimuksen [SopS 1/1922] 6. artiklan mukaan Suomen on, jos Itämeri joutuu sodan piiriin, sallittu vyöhykkeen puolueettomuuden turvaamiseksi väliaikaisesti laskea mii-noja tämän *vesialueelle* ja sitä varten ryhtyä sellaisiin laivastotoimenpiteisiin, jotka ovat aivan välttämättömiä”. Näinhän on aiemmin sotahistoriassamme tapahtunutkin (ks. esim. Jouko 2005, 63; 22–54).



Merkittävää on myös, että Erik Castrénin *kyllä-vastauksessa* oikeusministeriön selvityspyyntöön (1958) painotetaan, että vuoden 1922 sopimuksen voimassapitämisessä ylläpidetään samalla tasapainoa *vanhan ja uuden* sopimuksen välillä. Sopimuksen kansainvälinen takuu, joka rakentui Kansainliiton neuvoston toimintaan, on Castrénin mukaan katsottava rauenneeksi, josta yleensä kaikki ovat yhtä mieltä.

Näyttää siltä, että ristiriita vanhan (SopS 1/1922) sopimuksen ja uuden (SopS 24/1940) sopimuksen alkuperäisen tarkoituksen ja kansainvälisten sopimusten välillä jatkaa kasvamistaan. Sopimusten ja lainsäädännön asettaminen samalle viivalle mahdollistaisi kaikkia sitovan ”*yhteisurjehdimisen*” tai ainakin ”*rinnakkaisurjehdimisen*” 2020-luvulta alkaen.

Suomelle olisi johdonmukaista muuttaa sopimuksen (SopS 1/1922) 5. artiklan [kohdan rauhan aikana], joka mahdollistaa ”kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse” oikeudeksi suorittaa ”viatonta kauttakulkua” Suomen aluemerellä Ahvenanmaalla ja liittää Ahvenanmaan ”*aluevesien*” 10 aluemerelle ulottuvaa kohtaa tähän tarkasteluun. *Aluevesien käsitteet* jäivät Maanmittauslaitoksen osalta käsittelemättä ja tarkistamatta (2012) vuonna 2006 asetetun työryhmän esityksestä huolimatta (demilitarisoinnin ulkoinen raja ja sisäinen raja). Ahvenanmaan aluevedet ja saaristo jäivät käsitteinä ennalleen, ja aluemeri jäi edelleen määrittämättä. Jukka Varonen totesi käymissämme sähköpostikeskustelussa (17.9.2020 olleen oikeusministeriön asettaman työryhmän jäsenenä), ettei työryhmä ”päässyt maaliin”, jossa sekä Ahvenanmaan aluevesi ja Suomen aluemeri olisivat tulleet piirretyksi yhteiselle karttapohjalle. Kommodori Jukka Anteroisen yhdistämät yhdistetyt kartat on malliksi esitetty kuvassa 5.

Selkeä, yksityiskohtainen ja toteuttamiskelpoinen ohjeistus Ahvenanmaan alueen koskemattomuuden turvaamiseksi edellyttää merirajojen, vesialueen ja aluevesikäsitteen tarkistamisen ohella käsitteiden ja toimintaohjeiden täsmenämistä. Ahvenanmaan sopimuksen (SopS 1/1922) 5. artikla (kulkea rauhallisesti...) on Suomen vuoden 1996 aluevesijärjestelyjen seurauksena menettänyt merkityksensä. Osa Ahvenanmaan vyöhykkeen aluevesistä ulottuu Suomen valtakunnan aluemerellä (10 aluetta), jossa viaton kauttakulku on sallittua ja suurin osa sisempänä aluevesillä, joilla viaton kauttakulku *ei ole sallittua*. Esitän, että Ahvenanmaan sopimuksen 3 mpk:n aluevesi liitetään osaksi Suomen aluemerta 10 aluemerta leikkaavan alueen osalta, ja ne liitetään viattoman kauttakulun alueeseen. Muilta osin Ahvenanmaan aluevesi jää sisäisten aluevesien statukselle. Vanhan sopimuksen 5. artiklan liittäminen Suomen aluevesilainsäädäntöön lienee Kansainliiton poistuttua areenalta Suomen valtakunnan asia Suomen valtakunnan alueella.

Ellemme päivitä vanhan sopimuksen ”vapautta kulkea rauhallisesti aluevesien lävitse” aluevesilakien (L 463/1956; L 981/1995) oikeuteen suorittaa ”viaton

kauttakulku aluemerellä” jatkuu käsitteellinen ja epämääräinen tilanne. Lisäksi mainittakoon, ettei Ahvenanmaan sopimuksen ja UNCLOS 1982 8. artiklan mukaisen ”aluemerien perusviivan maanpuoleiset vedet muodostavat *valtion* sisäiset aluevedet” välillä ei löydy juridista eikä operatiivista kytkentää. Sopimuksen tulkinta tulee ajankohtaiseksi, kun sopimusasiakirjat sisältävät ”epäselviä” ja eri aikakausilta peräisin olevia ehtoja, joiden merkityksestä ollaan erimielisiä. Huomattavaa on, että vaikka sopimukset on tehty 1900-luvulla niin erimielisyydet ovat kantautuneet 2020-luvulle.

On eri asia tarkastella lähes 100 vuoden takaisia valtiosopimuksia nykyperspektiivistä kuin nähdä ratkaisut osana omaa aikaansa. Olisiko nyt oikea aika ottaa vastuuta aluevalvonnan perusteiden yhdenmukaistamisesta, selkeyttää käsitteet ja tukeutua *Clausula Rebus Sic Stantibus* sekä *derogation* tapaoikeudellisiin periaatteisiin saattaen sekä päivitettävän *vanhan* sopimuksen selkeänä että *uuden* sopimuksen sellaisenaan 2020-luvulle? Ahvenanmaan sopimuksia käsiteltäessä on aina muistettava, ettei sopimuksia noudatettu talvi- eikä jatkosodissa mutta joissa silti estettiin vastustajan tulo Ahvenanmaan saarille.

*Meri on ollut ennen meitä ja jälkeemme jää.*

## Kiitokset

Esitän parhaat kiitokset kahdelle anonyymille vertaisarvioijalle, jotka ovat tämän artikkelin aiempia versioita sängen ansiokkaasti kommentoineet.

## Viitteet

- 1 Yksi meripeninkulma on tasan 1852 metriä Kyseessä ei ole SI-järjestelmän mukainen mittayksikkö, mutta sitä saa käyttää SI-järjestelmän yksiköiden rinnalla merenkulussa ja ilmailussa. Meripeninkulman kymmenesosa (185,2 m) kutsutaan kaapelinmitaksi. Meripeninkulma on yksi kaariminuutti maapallon pituuspiiriä pitkin. Tämä tarkoittaa, että matka pohjoisnavalta päiväntasaajalle on  $90 \cdot 60 = 5400$  meripeninkulmaa ja maapallon ympäri päiväntasaajaa pitkin  $360 \cdot 60 = 21600$  meripeninkulmaa. Itseasiassa jokainen ympyrä maapallon ympäri, jonka keskipiste on maapallon keskipisteessä, on pituudeltaan 21600 meripeninkulmaa.
- 2 Alueellaan aluevaltio käyttää valtiosuverenisuuttaan eli täysivaltaisuuttaan. Sen lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomiovalta kohdistuu pääsääntöisesti kaikkiin valtioalueella oleskeleviin ja toimiviin oikeushenkilöihin.
- 3 ”1920 sopimuksen neljännen artiklan mukaan Suomella on oikeus käydä ”aika ajoin” tarkastamassa demilitarisoitu alue yhdellä tai kahdella vedenpinnalla kulkevalla sotaluoksella, jotka voidaan väliaikaisesti ankkuroida. Lisäksi, jos ”erikoisen tärkeät seikat” vaativat, saa Suomi tuoda vyöhykkeen vesille ja väliaikaisesti pitää muitakin veden-

pinnalla kulkevia laivoja, joiden kantavuus ei missään tapauksessa saa olla suurempi kuin 6000 tonnia. Sopimus jättää täsmentämättä, mitä tarkoitetaan ilmaisulla ”aika ajoin” ja ”erikoisen tärkeät seikat”, mikä mahdollistaa merivalvonnan ja -puolustuksen vahvistamisen sotilaallisen kriisin varhaisessa vaiheessa. 6000 tonnin kantavuusrajoitus ei ole Suomen merivoimien kannalta merkityksellinen, koska pääosa aluksista alittaa määrätyn rajan” (Gardberg 1995, 48; Hiltunen 2018, 49).

## Lähteet

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus (2011). *Ahvenanmaan kansainvälisiä asiakirjoja 1856–2009*. [https://www.lagtinget.ax/sites/www.lagtinget.ax/files/internationella\\_dokument\\_1856-2009.pdf](https://www.lagtinget.ax/sites/www.lagtinget.ax/files/internationella_dokument_1856-2009.pdf), (7.4.2020).
- Anteroinen, Jukka (2016). *Questio Alandia – tarkastelumetodi*. Esitys kirjoittajalla.
- Anteroinen, Jukka (2020). *Viaton kauttakulku Ahvenanmaan vesillä*. Haastattelu 11.2.2020. Haastateltava on kommodori, Rannikkolaivaston komentaja, sotatieteiden tohtori ja Maapuolustuskorkeakoulun dosentti.
- Asetus (3/1940). *Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltaisen Liiton välisen rauhansopimuksen voimaansaattamisesta. Sisältää myös varsinaisen rauhansopimuksen: Rauhansopimus Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä*. Finlex.
- Asetus (24/1940). *Sosialististen Neuvostotasavaltaisen Liiton kanssa Ahvenanmaan saarista tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta*. Finlex.
- Asetus (185/1963). *Valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta*. Kansallisarkisto.
- Asetus (7/1965). *Eräiden vuonna 1958 tehtyjen merialueita koskevien yleissopimusten voimaansaattamisesta*. Finlex.
- Asetus (1069/1989). *Suomen alueen valvonnasta ja sen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta*. Finlex.
- Asetus (463/1995). *Suomen aluevesien rajoista annetun lain soveltamisesta*. Finlex.
- Asetus (981/1995). *Suomen aluevesien rajoista annetun lain muuttamisesta*. Finlex.
- Asetus (50/1996). *Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen voimaansaattamisesta sekä näiden eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta*. Finlex.
- Asetus (128/1996). *Suomen alueen valvonnasta ja sen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta annetun asetuksen muuttamisesta*. Finlex.
- Castrén, Antti (2020). *Ahvenanmaan sopimuksista ja merirajoista*. Sähköpostiviestintä 16.–17.9.2020. Meriviyöhykeraja-asiantuntija, toiminut aiemmin Liikennevirastossa geodeettisissa ja merenmittaustehtävissä sekä kansainvälisen merikartoitusjärjestön IHO:n (*International Hydrographic Organization*) toiminnassa.
- Castrén, Erik (1959). *Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskevan vuoden 1922 sopimuksen voimassaolosta*. Kyseistä Castrénin lausuntoa ei löydy UM:n arkistosta, ilmoitti UM:n tietopalvelu 12.5.2020. Lausunto on kyllä aikoinaan kirjattu ministeriön diaariin, mutta asiakirja ei ole koskaan päätynyt osastolta takaisin arkistoon saakka ja asiaankuuluvalla paikalleen. Otteita lausunnosta on poimittu teoksesta: Komulainen, Arto (2005). *Taistelu Ahvenanmaasta-Oolannin iäisyyskysymys*. Jyväskylä: Gummerus, 305–310.

- Gardberg, Anders (1995). *Åland Islands. A Strategic Survey: Finnish Defence Studies*. National Defence College, Helsinki 1995. Helsinki: National Defence College.
- Geneva Conventions on the Law of the Sea (1958). [https://www.gc.noaa.gov/documents/8\\_1\\_1958\\_territorial\\_sea.pdf](https://www.gc.noaa.gov/documents/8_1_1958_territorial_sea.pdf) <https://lgal.un.org/avlha//gclos/gclos.html>, SECTION III. RIGHT OF INNOCENT PASSAGE Subsection A. Rules applicable to all ships, Article 14-23, (7.4.2020).
- Hakapää, Kari & Viikari, Lotta (2019). *Viaton kauttakulku*. [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:viaton\\_kauttakulku](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:viaton_kauttakulku), (7.11.2019).
- HE (114/1994). *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen aluevesien rajoista annetun lain muuttamisesta sekä Suomen aluevesien, mannermaajalustan ja kalastusvyöhykkeen rajoja koskevien sopimusjärjestelyjen hyväksymisestä*. Finlex.
- HE (12/1996 vp). *Hallituksen esitys eduskunnalle Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta*. Finlex.
- HBL, Hufvudstadsbladet (2017). *Pääesikunta kieltää venäläisen purjealuksen pääsyn Ahvenanmaalle*. Yle uutiset 28.8.2017. <https://yle.fi/uutiset/3-9800315>, (30.8.2017).
- Hiltunen, Heikki (2018). *Ahvenanmaan vuoden 1921 demilitarisointisopimus ja Itämeren turvallisuusympäristön muutos*. Maanpuolustuskorkeakoulun panssariopintosuunnan Pro Gradu-tutkielma. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018080233342>, (4.3.2020).
- Honkala, Jouni (2014a). *Sota-aluksen viaton kauttakulku ei mahdollista Suomen sisäisillä aluevesillä*. <https://www.ts.fi/mielipiteet/lukijoilta/672682>, (5.9.2014).
- Jouni Honkala on Merivoimien esikunnan johtava sotilaslakimies.
- Honkala, Jouni (2014b). *Ahvenanmaan vesialueiden viattomasta kauttakulusta*. Puhelinhaastattelu: Österlund-Honkala 8.9.2014.
- Honkala, Jouni (2020). *Sota-aluksen viaton kauttakulku ei mahdollista Suomen sisäisillä aluevesillä*. Puhelinhaastattelu Österlund-Honkala 26.8.2020.
- Husa, Jaakko (2020). *Derogaatio*. Tieteen termipankki, Oikeustiede. <https://tieteentermipankki.fi/w/index.php?title=Oikeustiede:derogaatio&oldid=442005>, (15.6.2020).
- Jouko, Petteri (2005). *Suunnitelmat Ahvenanmaan puolustamiseksi kylmän sodan ensimmäisinä vuosikymmeninä*. *Tiede ja Ase*, 63, 22–54.
- Karta öfver Åland* (1876). Ahvenanmaan merikartan versio, niin kuin se on julkaistu Nordisk Familjebokissa vuonna 1926. <http://runeberg.org/nfcm/0531>, (4.3.2020).
- Kaskimäki, Jutta (2020). *Tieteen termipankki: Oikeustiede Clausula Rebus Sic Stantibus*. [http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:clausula\\_rebus\\_sic\\_stantibus](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:clausula_rebus_sic_stantibus), (30.4.2020).
- Kleemola-Juntunen, Pirjo (2014). *Passage Rights in International Law: A Case Study of the Territorial Waters of the Åland Islands*. Väitöskirja. Acta Universitatis Lapponiensis 284. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Kleemola-Juntunen, Pirjo (2020). *Viattomasta kauttakulusta Ahvenanmaan saarten alueella*. Sähköpostikeskustelu 9.2.2020: OKT Pirjo Kleemola-Juntunen, kommodori Jukka Anteroinen, lippueamiraali (res.) Bo Österlund.
- Koskeniemi, Martti & Kari, Ville (2020). *Tieteen termipankki: Oikeustiede: puolueettomuusoikeus*. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:puolueettomuusoikeus>, (28.8.2020).
- Laki (463/1956). *Suomen aluevesien rajoista*. Finlex.
- Laki (144/1965). *Suomen aluevesien rajoista annetun lain muuttamisesta*. Finlex.
- Laki (256/1965). *Asetus Suomen aluevesien rajoista annetun lain soveltamisesta*. Finlex.
- Laki (332/1966). *Suomen aluevesien rajoista annetun lain muuttamisesta*. Finlex.

- Laki (781/1969). *Suomen aluevesien rajoista annetun lain muuttamisesta*. Finlex.
- Laki (981/1995). *Suomen aluevesien rajoista annetun lain muuttamisesta*. Finlex.
- Laki (502/2017). *Aluevalvontalain muuttaminen*. Finlex.
- Laki (755/2000). *Aluevalvontalaki*. Finlex.
- Lapin yliopiston arktinen keskus (2014). *Sota-aluksillakin on oikeus viattomaan kauttakulkuun Ahvenanmaalla*. Lapin yliopiston ilmoitus Pirjo Kleemola-Juntusen väitöstilaisuudesta.  
<https://www.arcticcentre.org/news/Vaitos-Sota-aluksillakin-on-oikeus-viattomaan-kauttakulkuun-Ahvenanmaalla/zun5301d/c30ca177-a944-4257-821a-cf30945a98c2>, (6.8.2014).
- Maanmittauslaitos (2012). *Ahvenanmaan sopimuksen rajojen tekninen määrittäminen 31.12.2012*.  
[https://um.fi/documents/35732/48132/tekninen\\_m%C3%A4%C3%A4ritys/5ef0c1a4-9e2c-87ba-3744-7e8090d5397c?t=1514886705370](https://um.fi/documents/35732/48132/tekninen_m%C3%A4%C3%A4ritys/5ef0c1a4-9e2c-87ba-3744-7e8090d5397c?t=1514886705370), (14.3.2020).
- Oikeusministeriö (2006). *Rajatyöryhmän mietintö (2006:18) Ahvenanmaan demilitarisoinnin rajoja koskeva selvitys*.  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75992/omtr\\_2006\\_18\\_ahvenanmaan\\_demilitarisoidun...pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75992/omtr_2006_18_ahvenanmaan_demilitarisoidun...pdf?sequence=1&isAllowed=y), (22.10.2019).
- United Nations Convention on the Law of the Sea* (1958). [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclose.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclose.pdf), (7.4.2020).
- Peters, Christian (1999). *Innere Gewässer im Neuen Seerecht*. Tübingen: Medien-Verl. Köhler.
- Prawitz, Jan (2006). Åland och modern rustningskontroll. Åland och demilitariseringen i dag. *Utrikesministertiets publikationer 1/2006*.  
[https://um.fi/documents/35732/48132/%C3%A5land\\_och\\_demilitarisering\\_i\\_dag\\_\\_\\_seminariet\\_i\\_mariehamn\\_7](https://um.fi/documents/35732/48132/%C3%A5land_och_demilitarisering_i_dag___seminariet_i_mariehamn_7), 35-41.
- Puolustusministeriön päätös (P 46/1990). *Suomen alueen valvonnasta ja sen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta*. Finlex.
- Riksarkivet (2020). *Ålandsfrågan*. <https://riksarkivet.se/alandsfragan>, (12.4.2020).
- Rotkirch, Holger (2006). Respekten för Åland som demilitariserat och neutraliserat område och Finlands förpliktelser. Åland och demilitariseringen i dag. *Utrikesministertiets publikationer 1/2006*.  
[https://um.fi/documents/35732/48132/%C3%A5land\\_och\\_demilitarisering\\_i\\_dag\\_\\_\\_seminariet\\_i\\_mariehamn\\_7](https://um.fi/documents/35732/48132/%C3%A5land_och_demilitarisering_i_dag___seminariet_i_mariehamn_7), 11-16.
- SopS (1/1922). *Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus*. Sopimus allekirjoitettu 1921 ja ratifioitu 1922. Finlex.
- SopS (11/1924). *Haagin toisessa rauhankonferenssissa tehtyjä ja siellä 18 päivänä lokakuuta 1907 allekirjoitettuja kansainvälisiä sopimuksia*. Finlex.
- SopS (24/1940). *Asetus Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton kanssa Ahvenanmaan saarista tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta sekä SOPIMUS Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista*. Finlex.
- SopS (20/1947). *Asetus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton, Yhdistyneen Kuningaskunnan, Australian, Etelä-Afrikan Unionin, Intian, Kanadan, Tšekkoslovakian, Ukrainan Sosialistisen Neuvostotasavallan, Uuden Seelannin sekä Valko-Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavallan välisen rauhansopimuksen voimaansaattamisesta*. Finlex
- SopS (33/1980). *Asetus valtiosopimus oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta*. Finlex.
- SopS (50/1996). *Asetus Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen voimaansaattamisesta sekä näiden eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta*. Finlex.

- SopS (31/2013). *Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun alueen rajojen teknisestä määrittämisestä*. Ulkoasianministeriön ilmoitus. Finlex.
- Tarkka, Jukka (2020). *Ahvenanmaa-Itämeren voimapolitiikan pelinappula*. Jyväskylä: Docendo.
- Tuominen, Marko (2020). *Viaton kauttakulku Ahvenanmaan vesillä*. Puhelinhaastattelu Österlund-Tuominen 15.3.2020: Kommodori Tuomisen, Länsi-Suomen Merivartioston komentajan kanssa olen viime vuodet käynyt ”vertaiskeskustelua” merellisissä asioissa koskien erityisesti Ahvenanmaan vesialueen kauttakulkua ja merirajoja. Olimme molemmat oikeissa osallistua Turussa Ahvenanmaata käsittelevään turvallisuuspoliittiseen seminaariin toukokuussa 2020. Koronaviruksen takia seminaarin pitöpäivämäärä siirtyi, mutta keskusteluyhteys Tuomisen kanssa hänen vastuualuettansa koskevilla asioilla oli syntynyt ja on siitä alkaen jatkunut.
- Ulkoasianministeriön salasähkösanoman kopio (1940). *Molotovin ja Paasikiven Kremlissä käydyin keskustelun referointi*. Diaarinumero 60/45 salD, 40. Kirjoittajalla kopio.
- Ulkomministeriön salasähkösanoman kopio (1941). *Ilmoitus siitä, että Suomi on lähettänyt joukkoja Ahvenanmaalle*. UM 30: A 4. Diaarinumero 25/53 salD, 41. Kirjoittajalla kopio.
- Ulkoasianministeriö (2012). Liite 1. *Toimenpidepyyntö HELM550-22. Ahvenanmaan sopimuksen rajojen tekninen määrittäminen*. <https://um.fi/documents/35732/48132/toimeksiantoto/19d8a988-37ab-4ab9-ced9-433ec4eddd93?t=1514886705321>, (2.3.2012).
- Ulkoasianministeriö (2020). Tietopalvelun ilmoitus: *Erik Castrénin lausunto Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskevan vuoden 1921 sopimuksen voimassaolosta*. Lausunnon alkuperäistä asiakirjaa ei löydy, vaikka diaariokirjassa on saapumismerkintä. Ilmoitus saatu puhelimitse 12.5.2020.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö (1994). *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä laiksi Suomen aluevesien rajoista annetun lain muuttamisesta sekä Suomen aluevesien, mannermaajalustan ja kalastusvyöhykkeen rajoja koskevien sopimusjärjestelyjen hyväksymisestä*. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/uavm\\_16+1994.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/uavm_16+1994.pdf), (28.8.2020).
- UNCLOS (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf), (16.1.2020).
- Yle (2014). *Jatkosodan loppumisesta tulee 70 vuotta*. Julkaistu 01.09.2014. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2014/09/01/jatkosodan-loppumisesta-tulee-70-vuotta>, (10.10.2020).
- Varonen Jukka (2020). *Sähköpostikeskustelu* 17.9.2020, 21.9.–22.9.2020.
- Varonen on toiminut geodeettina ja merenmittausyksikön päällikkönä Merenkululaitoksessa ja Liikennevirastossa, josta jäi eläkkeelle vuonna 2013. Ulkomministeriön asiantuntijana ja valtuuskunnan jäsenenä lukuisissa meri- ja merivyohtokeraja-asioissa vuodesta 1989 alkaen.
- Wihtol, Erik (1987). *Merimiinoitteet Suomen vesillä talvisodassa ja Suomenlahdella vuonna 1941. Tiede Ja Ase 1987*, 120–171.
- Ålands landskapsregering (2016). *Ålands demilitarisering och neutralisering*. <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/dossier-demilitarisering-slutlig-uppdaterad-11-2-2016.pdf>, (12.9.2020).
- Österlund, Bo (2019). *Suomen meriliikenteen huoltovarmuudelle asetetut tavoitteet ja niiden toteutumisen*. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Tampere: PunaMusta.