

# MUKAUTUVA PUOLUEETTOMUUS. HISTORIALLINEN KATSAUS PUOLUEETTOMUUDEN KEHITYKSEEN

Filosofian tohtori Risto E. J. Penttillä

Puolueettomissa maissa keskustellaan tällä hetkellä siitä, onko puolueettomuus menettänyt merkityksensä vai pystyykö se sopeutumaan meneillään olevaan kansainvälisen järjestelmän muutokseen. Puolueettomuuden elinvoiman puolesta puhuu se, että samanlaista keskustelua käytiin niin Napoleonin sotien kuin ensimmäisen ja toisen maailmansodan jälkeen ja joskus jopa sotien välillä. Vertailukohtaksi tämän päivän keskustelulle sopinee lainaus neliosaisesta tutkimuksesta, jonka tarkoituksena oli määrittellä puolueettomuuden tulevaisuus ensimmäisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa. Vuosia kestäneen tutkimuksen viimeisen osan esipuheessa todetaan:

”On monia ääniä, jotka kertovat meille, että puolueettomuus on kuollut ja monia, jotka vastaavat: ”Kauan eläköön puolueettomuus!” Monien mielestä puolueettomuudesta on tullut epämoraalinen, epäsosiaalinen status, joka on vahingollinen maailman kehitykselle kohti kansainvälistä yhteistyötä — kehitykselle, jota leimaa Kansainliiton perustaminen ja Pariisin sopimus sodan kieltämiseksi. Samaan aikaan hallitukset kaikesta huolimatta puhuvat puolueettomuuden termein.”<sup>1</sup>

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, kuinka puolueettomuus on eri aikoina mukautunut muutoksiin kansainvälisessä järjestelmässä. Kyseessä ei ole yksityiskohtainen esitys puolueettomien maiden historiasta, vaan selvitys puolueettomuuden käsitteellisestä kehitymisestä: siitä, kuinka puolueettomuus sai alkunsa, kuinka se kodifioitiin kansainväliseen oikeuteen ja kuinka sen sisältö muuttui eri aikoina. Suuriin linjoihin keskittyvän katsauksen jälkeen tarkastellaan tutkimuksen lopussa niitä haasteita, joita tämänhetkinen muutos kansainvälisessä järjestelmässä tuo puolueettomuudelle.

## Oikeutettu sota ja puolueettomuus

Puolueettomuus käsitteenä on ikivanhaa perua: niin kauan kuin ihmiset ja valtiot ovat käyneet sotia on ollut yksilöitä ja ryhmiä, jotka ovat halunneet pysyä sotien ulkopuolella. Puolueettomuusjulistuksia on annettu niin uskonsotien kuin feodaaliprinssien välisten kiistojen aikana. Joskus näitä julistuksia on kunnioitettu, mutta useimmiten ei. Esimerkiksi profeetta Muhamedilla ei ollut kärsivällisyyttä ”puolueettomien hypokriittien” kanssa. Niinpä Koraani lupasikin niille, jotka eivät osallistuneet islamin uskon levittämiseen, mutta eivät myöskään rohkeasti vastustaneet islamin miekkaa, ikuisen tuomion eikä yhtään ystävää maan päällä.<sup>2</sup>

Muhamedin puolueettomuutta kohtaan tuntema pyhä viha kuvaa hyvin erästä puolueettomuuden perusongelmaa: sitä, että puolueettomuudelle on vaikea löytää

paikkaa sellaisessa maailmankuvassa, joka perustuu ajatukseen oikeutetusta sodasta. Tämä vaikeus tuli esille esimerkiksi Hugo Grotiuksen urauurtavassa teoksessa *De Jure Belli ac Pacis*. Grotiuksen mukaan puolueettomuutta saattoi harjoittaa vain sellaisissa tapauksissa, joissa ei pystytty määrittelemään, kumpi osapuoli kävi oikeutettua sotaa. Jos oikeassa oleva osapuoli sen sijaan oli selvillä, tuli puolueettoman tukea tämän sodankäyntiä.<sup>3</sup>

Vaikka oikeutetun sodan teoriat ovatkin menettäneet merkitystään modernissa kansainvälisessä oikeudessa, ajatus epäoikeutetusta tai epämoraalisesta puolueettomuudesta ei ole outo tälle vuosisadalle. Sekä Kansainliiton että Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjoja leimasi käsitys siitä, että tietyissä tilanteissa kaikkien valtioiden tulee yhdistää voimansa sellaista valtiota vastaan, joka oli rikkonut kansainvälistä rauhaa. Sama käsitys moraalittomasta puolueettomuudesta leimasi myös supervaltujen asenteita Kylmän Sodan kiihkeimpinä aikoina. Sekä Yhdysvallat että Neuvostoliitto arvostelivat puolueettomia siitä, etteivät ne antaneet itselleen tarvittavaa tukea. Neuvostoliitto väitti, että puolueettomien luonnollinen paikka oli "rauhaa rakastavien sosialististen maiden" leirissä. Yhdysvallat puolestaan vaati (erityisesti 1950-luvulla) puolueettomia selvemmin osoittamaan tukensa demokratialle ja vapaudelle.

### Merenkulku ja puolueettomuus

Useimmat asiantuntijat ovat yksimielisiä siitä, että puolueettomuus modernina valtiokeskeisenä käsitteenä sai alkunsa Westfalenin rauhasta vuonna 1648. Tämä on luonnollinen alkamisajankohta siksi, että nykyisin voimassa olevan valtiokeskeisen kansainvälisen järjestelmän katsotaan myös alkaneen Westfalenin rauhasta.<sup>4</sup> Lisäargumentiksi kelvannee se, että Hugo Grotiuksen käyttämät määrätykset puolueettomuudesta (joilla oli keskeinen merkitys puolueettomuuden käsitteelliseen kehitykseen) ajoittuvat myös tähän aikaan.

Grotius oli ensimmäinen oikeusoppinut, joka pohti puolueettomuuden problematiikkaa valtiokeskeisestä näkökulmasta. Ennen häntä puolueettomuutta tarkasteltiin kansainvälisissä sopimuksissa ja oikeusoppineiden kirjoituksissa kaupankäyntiin liittyvistä näkökohdista. Keskeisin kysymys oli puolueettoman osapuolen oikeus käydä kauppaa sotaa käyvien osapuolien kanssa. Koska kaupankäynti oli riippuvaista merenkulusta, keskityttiin varhaisissa puolueettomuussäännöksissä puolueettomien laivojen oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä sotaikävien maiden oikeuksiin käyttää puolueettomia satamia.

Ensimmäinen kokonaisvaltainen yritys määritellä puolueettomien osapuolien oikeudet tehtiin vuonna 1492, sarjassa merenkulkuun liittyviä sopimuksia. Nämä kansainväliset sopimukset kulkivat nimellä *Consolato del Mare*. Johtavaksi periaatteeksi niissä otettiin se, että rahdin omistussuhteet ja laatu määrittelivät oliko sitä lupa kuljettaa vai ei. Tärkeätä tässä määrittelyssä oli se, että se ei automaattisesti antanut puolueettomalle alukselle mitään suojaa. Se salli sotaikävien takavarikoida vihollisvaltion merkanttien tavarat, olivat nämä puolueettomilla laivoilla tai eivät. Puolueettomien alusten oli alistuttava sotaikävien tarkastuksiin ja usein niiden mielivaltaisiin päätöksiin.

*Consolato del Mare* -säännösten lisäksi ei yhtenäistä puolueettomuuskäytäntöä vielä 1500-luvulla ja 1600-luvun ensimmäisellä puoliskolla ollut.<sup>5</sup> Grotiuksen

teoreettiset kirjoitukset 1600-luvun puolessa välissä eivät onnistuneet yhdenmukaistamaan puolueettomuuskäytäntöä. Lisänä kirjavuudessa oli se, etteivät merenkulkijavaltiot olleet yksimielisiä Consolato del Mare -säännöksistä. Vuonna 1650 noihin säännöksiin tehtiin ensimmäinen suuri poikkeus, kun Hollanti ja Espanja sopivat, että puolueeton lippu suojeli myös sellaista rahtia, jonka omistivat vihollismaan merkantit.<sup>6</sup> Tästä alkoi köydenveto "vanhojen puolueettomuussäännösten" (Consolato del Mare) ja "uusien puolueettomuussäännösten välillä". Köydenveto näkyi solmituissa sopimuksissa. Vuosina 1650—1780 solmittiin 36 puolueettomuusoikeuksia käsitellyttä sopimusta, joissa peruseriaatteet vaihtelivat sen mukaan, ketkä sopimuksia solmivat. Englanti painotti määrätietoisesti Consolato del Mare -periaatteita, muiden valtioiden yrittäessä vahvistaa puolueettoman lipun alla purjehtivien alusten oikeuksia, paitsi silloin kun ne itse olivat mukana sodassa.<sup>7</sup>

Yksi tärkeimmistä puolueettomuusoikeuden kehittäjistä 1700-luvulla oli Emmerich de Vattel (1714—1767). Hän muistutti Grotiusta siinä, että hän keskittyi valtioiden, ei kauppaa-alusten, puolueettomuuteen. Mutta hän erosi Grotiuksesta siinä, että hän pyrki pois oikeutetun sodan teorioista kohti tasapuolisen kohtelun ideaalia. Hänen puolueettomalle valtiolle antama määrittelynsä kuvasti tätä tasapuolisuuden ihannetta. Vattelin mukaan puolueettomia olivat valtiot, "jotka eivät ole kenenkään puolella, pysyvät taistelevien osapuolien ystävinä eivätkä suosi yhden sotajoukkoja toisen kustannuksella."<sup>8</sup> Nämä ajatukset eivät kuitenkaan vielä 1700-luvulla vakiintuneet säännöksiksi puolueettomuudesta. Puolueettomaksi julistautuneet valtiot harjoittivat puolueettomuuttaan siten kuin parhaaksi näkivät, eivätkä sotaikäyvätkään valtiot olleet yksimielisiä siitä, miten puolueettomien kanssa tulisi menetellä. Epäselvästä käytännöstä ja kansainvälisen tuomioistuimen puuttumisesta johtuen riidat sotaikäyvien ja puolueettomien maiden kanssa olivat yleisiä. Puolueettomien laivojen ja valtioiden kimppuun hyökättiin ja kauppasaartojen oikeutuksista riideltiin.

### Aseellinen puolueettomuus

Vuonna 1780 puolueettomat maat saivat tarpeekseen hyökkäyksistä omia aluksiaan vastaan. Suuri syy puolueettomien protestimieleen oli Englannin laivaston toiminta. Englantilaiset pitivät oikeutenaan takavarikoida puolueettomilla aluksilla ollut rahti, mikäli sen omisti Englannin vihollismaan merkantti: Käytännössä englantilaiset eivät tyytyneet tähän; monien muiden maiden tavoin he ryöstivät ja rosvosivat lähes kaiken, mitä puolueettomat kuljettivat.

Puolueettomien protesti muutettiin sarjaksi kansainvälisiä sopimuksia vuonna 1780. Näissä sopimuksissa puolueettomat vallat julistavat, että ne ovat valmiita aseellisesti yhteistoiminnassa puolustamaan periaatetta "vapaa laiva — vapaa lasti". Tämä tarkoitti sitä, että puolueettomat maat saattoivat kuljettaa myös sotaikäyvien valtioiden merkanttien tavaroita kiellettyjä, sodankäyntiin tarvittavia tavaroita lukuunottamatta.<sup>9</sup>

Aloitteentekijänä asiassa toimi Venäjän tsaari. Käytännössä aloitteen oli kuitenkin valmistellut Ranskan ulkoministeri, joka näki aloitteessa tilaisuuden heikentää Englannin asemaa.<sup>10</sup> Sopimuksen aseellisesta puolueettomuudesta allekirjoittivat ensikädessä Venäjä, Tanska, Ruotsi, Alankomaat, Espanja ja Ranska. Vuosina 1781 ja 1782 joukko muita maita allekirjoitti vielä sopimuksen.

Englanti ei ollut koskaan hyväksynyt ”vapaa laiva — vapaa lasti” -periaatetta. Nyt sillä ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta estää puolueettomien välisiä sopimuksia, jotka perustuivat tälle periaatteelle. Englannin kykenemättömyys oli seurausta siitä, että se kävi yhtä aikaa sotaa viidellä eri näyttämöllä. Sillä ei ollut varaa saada puolueettomien vihoja niskoilleen.

Aseellinen puolueettomuus toimi erinomaisesti Yhdysvaltain itsenäisyssodan aikana. Se suojeli puolueettoman lipun alla purjehtineita laivoja ja piti satamat auki puolueettomien valtioiden aluksille. Siitä ei kuitenkaan tullut pysyvää sopimusjärjestelmää kahdesta syystä. Tärkein oli se, että mikään valtio ei halunnut solmia sopimuksia, jotka olisivat velvoittaneet ne pysymään puolueettomina kaikissa olosuhteissa. Toinen syy oli se, että aseellisen puolueettomuuden johtotähti, Venäjä, ei ollut politiikassaan johdonmukainen. Erityisesti 1800-luvun alussa Venäjä solmi sopimuksia, jotka olivat vastoin ”vapaa laiva — vapaa lasti” -periaatetta. (On tosin todettava myös se, että kaikki aseellisen puolueettomuuden sopimusjärjestelmään kuuluneet maat luopuivat puolueettomien oikeuksien kunnioittamisesta heti, kun niistä itsestään tuli sotaikäviä.)

Vuonna 1800 puolueettomat vallat yrittivät vielä koota rivinsä. Venäjän johdolla ne solmivat joukon sopimuksia, jotka vahvistivat vuoden 1780 sopimusten periaatteet. Ainoa merkittävä lisä vanhoihin sopimuksiin oli se, että nyt puolueettomat vallat nimesivät Englannin suorittamat puolueettomien alusten loukkaukset yhtenä syynä sopimusjärjestelyihin. Sopimuksilla ei ollut toivottua tehoa. Englanti oli vahvempi kuin vuonna 1780. Se kieltäytyi tunnustamasta ”uusia puolueettomuussäännöksiä” ja kertoi toimivansa vanhojen säännösten mukaisesti. Sanojensa vakuudeksi Englannin majesteetti lähetti amiraali Nelsonin puolueettomaksi julistautuneen Tanskan laivaston kimppuun vuonna 1801. Nelson päihitti tanskalaiset perusteellisesti ja osoitti siten käytännössä, ettei heikkojen puolueettomien julistukset merkinneet mitään, silloin kun vahvan suurvallan edut olivat puntarissa.<sup>11</sup>

### Napoleonin sodat

Napoleonin sotien aika oli puolueettomien kannalta surkeaa aikaa. Sen jälkeen kun Napoleonin laivasto hävisi Nelsonille Trafalgarissa 1805, Napoleon huomasi, että ainut keino kukistaa Englanti oli ryhtyä tämän vastaiseen kauppasaartoon. Kuten tunnettua, Englanti vastasi samalla mitalla. Kauppasaartojen ja yleisten vihamielisyyksien ollessa normi maailman merillä, eivät puolueettomat laivat voineet purjehtia vapaasti saatikka sitten käyttää vapaasti vihollisuuksiin osallistuvien maiden satamia. Kaikkia voimassa olleita merenkulun sopimuksia rikottiin.

Sotaikävät eivät tyytyneet edes *Consolato del Mare* -säännösten antamaan mahdollisuuteen takavarikoida vihollismaan kauppiaiden omistama lasti: ne takavarikoivat ja tuhosivat lähes kaiken, mitä heidän eteensä sattui. Puolueettomien oikeuksille tämä oli musertava isku. Voidaan sanoa, että Napoleonin sodat päättivät ensimmäisen sopimussidonnaisen aikakauden puolueettomuuden historiassa.<sup>12</sup>

Ainoa puolueeton maa, jonka onnistui jollain tavoin pysytellä sotaisuuksien ulkopuolella, oli Yhdysvallat. Sveitsi, jonka puolueettomuudella oli pitkät perinteet, ei sen sijaan säilynyt koskemattomana. Syy Yhdysvaltojen onnistumiseen oli sen

maantieteellisessä sijainnissa ja sen osoittamassa joustavuudessa: Yhdysvaltain hallitus solmi muun muassa Englannin kanssa sopimuksia, jotka antoivat Englannin laivastolle laajat valtuudet tarkastaa ja takavarikoida USA:n lipun alla purjehtivien laivojen lastia.<sup>13</sup> Tämä oli välttämätöntä siksi, että nuori ja voimaton Yhdysvallat ei olisi kestänyt sotaa tai kansainvälisen kaupankäynnin katkeamista.

Sveitsi sen sijaan ei säilynyt koskemattomana. Napoleonin joukot miehittivät osan kantoneista vuonna 1798 ja ottivat valvontaansa liikenneyhteydet Ranskan ja Itävallan ja Saksan ja Italian välillä. Tähän loppui väliaikaisesti Sveitsin konfедераatti. Sen tilalle tuli Helvetian tasavalta, joka oli Ranskan ”suojeluksessa”. Suojelus ei ollut kovinkaan tehokasta, sillä osasta Sveitsiä tuli pian Ranskan ja Itävallan taistelulenttä. Sodan lopussa itävaltalaiset joukot valtasivat suuria osia Sveitsistä. Maan kotalo jäi Wienin kongressin varaan.<sup>14</sup>

Napoleonin sodan jälkeen puolueettomuutta ei yleisesti pidetty realistisena vaihtoehtona. Uskottiin, ettei mikään valtio voisi jäädä puolueettomaksi kaikkia valtioita koskehtavan sodan aikana. Puolueettomuus alkoi kuitenkin uudelleen elpyä 1800-luvulla. Pitäen mielessä, että ainoastaan USA:n onnistui pysytellä Napoleonin sotien ulkopuolella, ei vaikuta ihmeeltä, että juuri tämä liittovaltio vaikutti esimerkillään puolueettomuuden kehitykseen 1800-luvulla.

#### Amerikkalainen vai sveitsiläinen puolueettomuus?

Kun nykyisin puhutaan klassisesta tai traditionaalista puolueettomuudesta tarkoitetaan yleensä Sveitsin puolueettomuutta. Käytäntö on perusteltavissa sekä Sveitsin puolueettomuuden pitkällä perinteellä, jonka yleensä katsotaan alkaneen 1500-luvun alusta<sup>15</sup> että Sveitsin merkityksellä puolueettomuusoikeuden kehittäjänä tällä vuosisadalla.<sup>16</sup> Mutta Sveitsin aseman korostamiseen liittyy ongelma: unohdetaan, että tärkein syytä nykyisin vielä voimassa olevien puolueettomuussäännösten kehittämiseen tuli Yhdysvalloista eikä suinkaan Sveitsistä. Yhdysvaltojen merkitys oli niin suuri, että sitä voidaan pitää nykyisin voimassaolevien puolueettomuussäännösten primus motorina.

Yhdysvaltojen puolueettomuus alkoi George Washingtonin puolueettomuusjulistuksella vuonna 1793. Julistuksessaan Yhdysvaltain ensimmäinen presidentti totesi, että Yhdysvaltain ”velvollisuus ja etu vaatii”, että se pysyy puolueettomana suhteessaan sotaa käyviin valtoihin.<sup>17</sup> Tällä julistuksella Yhdysvallat, jotka siihen aikaan oli taloudellisesti köyhä ja sotilaallisesti heikko, pyrki varmistamaan pysymisensä sodan ulkopuolella. Sota olisi ollut katastrofi, jota vasta itsenäistynyt valtio ei olisi kestänyt. Julistusta seurasi kansallinen lainsäädäntö joka sitoi puolueettomuuden Yhdysvaltain lakiin.

Yhdysvallat oli ensimmäinen monessa suhteessa. Se oli ensimmäinen valtio, joka antoi yleisen puolueettomuusjulistuksen ja ensimmäinen valtio; joka teki puolueettomuudesta osan valtion sisäistä lainsäädäntöä. Uraauurtavaa Yhdysvaltain puolueettomuudessa oli myös se, että niin kotimaisessa lainsäädännössä kuin kansainvälisissä sopimuksissa Yhdysvallat kiinnitti huomiota sekä puolueettoman maan oikeuksiin että sen velvollisuuksiin. Velvollisuuksien selkeä ilmoittaminen oli uutta sen takia, että puolueettomat maat olivat aiemmin kunnostautuneet vain esittämällä vaatimuksia sotaa käyville maille. Tärkein velvoitteista oli kaikkien sellaisten sopimusten ja

toimenpiteiden välttäminen jo rauhan aikana, joka tekisi puolueettomuuden harjoittamisen sodan aikana mahdolliseksi.<sup>18</sup>

USA:n puolueettomuuslainsäädännön suuri oivallus oli se, että siinä erotettiin valtio ja sen kansalaiset. Tämä mahdollisti sen, että vaikka Yhdysvallat valtiona pysyi erossa konflikteista, eivät sen kauppasuhteet konfliktissa tavalla tai toisella mukana olleisiin maihin katkenneet. Valtio saattoi olla täysin puolueeton samalla kun sen alaiset yksityiset henkilöt ja heidän omistamansa yritykset kävivät kansakunnan elossapysymiselle välttämätöntä kauppaa kaikkien maiden kanssa. Ainoa vaatimus oli, että valtio ei tehnyt kaupallisia sopimuksia, joilla olisi yksipuolisesti tuettu jompaakumpaa sotaikäyvästä valtioista. Tällainen järjestely ei ainoastaan turvannut kansakunnan elossapysymistä muiden valtioiden sodan aikana. Se antoi myös mahdollisuuden rikastumiseen sotaa käyvien kustannuksella.

Ajatus puolueettoman valtion ja sen kansalaisten erottamisesta kodifioitiin kaikkiin 1800-luvun puolueettomuussopimuksiin. Se löysi tiensä myös 1900-luvun alun kansainvälisen oikeuden yhä vielä voimassa oleviin pykäliin. Samoin kävi ajatukselle siitä, että puolueettoman maan oikeuksien määrittäminen ei riittänyt: puolueettomuutta käsittelevissä kansainvälisissä sopimuksissa määriteltiin myös puolueettoman valtion velvollisuudet.

### Pysyvä puolueettomuus

1800-luku oli puolueettomuuden kodifioinnin osalta kiireistä aikaa. Sveitsin julistettiin pysyvästi puolueettomaksi Wienin kongressissa vuonna 1815. Aloitteentekijänä asiassa oli Sveitsi, joka oli Napoleonin sotien aikana huomannut, ettei puolueettomuuden säilyttäminen ilman kansainvälisiä takeita ollut helppoa. Johtavat suurvallat päättivät niin sanotussa Sveitsin komiteassa noudattaa Sveitsin hallituksen toivetta. Päätös kirjattiin Pariisin rauhansopimuksen liitteenä olleeseen pöytäkirjaan, jossa Iso-Britannia, Itävalta, Preussi, Venäjä ja Ranska sitoutuivat takaamaan Sveitsin ikuisen puolueettomuuden.<sup>19</sup> Sveitsin julistamista puolueettomaksi seurasi Belgian julistaminen pysyvästi puolueettomaksi vuonna 1839 ja Luxemburgin vuonna 1867. Norjakin halusi itselleen pysyvästi puolueettoman statuksen. Tästä ei kuitenkaan tullut mitään sen takia, että Ruotsi, jonka kanssa Norja oli valtioliitossa, ei hyväksynyt hanketta.

Pysyvä (tai ikuinen) puolueettomuus oli uusi vaihe puolueettomuuden kehitymisessä: aiemmin ei valtiota ollut julistettu pysyvästi puolueettomaksi. Lähimmäksi pysyvää puolueettomuutta oli tullut Yhdysvallat, joka oli ollut mallina 1800-luvun puolueettomuusjulistuksille. Yhdysvaltain ja pysyvästi puolueettomien ero oli kuitenkin selvä. Suurvallat eivät olleet taanneet Yhdysvaltain puolueettomuutta samalla tavoin kuin ne takasivat Sveitsin, Belgian ja Luxemburgin puolueettomuuden.

Yhdysvallat ei ollut koskaan pyytänyt yleisiä takuita puolueettomuudelleen eikä se ilmeisesti olisi koskaan niitä saanutkaan. Toisin kuin Euroopan puolueettomat valtiot Yhdysvallat osallistui aktiivisesti kansainväliseen merenkulkuun ja oli potentiaalinen suurvalta, jonka voimistumista kukaan olemassaoleva suurvalta ei halunnut sitoutua tukeamaan ikuisesti. Sveitsi, Luxemburg ja Belgia sen sijaan olivat suurvaltojen kannalta harmittomia valtioita, jotka eivät osallistuneet merkittäväällä tavalla kansainväliseen merenkulkuun eivätkä halunneet paikkaa suurvaltojen joukossa. Ainoa potentiaalinen uhka näissä pienissä valtioissa oli se, että vihollinen

miehittäisi ne. Puolueettomuuden yhteinen takaaminen siirsi nämä sinällään merkityksettömät valtiot suurvaltojen välisestä kilpailusta.

### Kansainvälisoikeudellinen puolueettomuus kehittyi

Vaikka Wienin kongressi (1815) tekikin Sveitsistä puolueettoman maan, ei kongressi muutoin käsitellyt puolueettomuuden problematiikkaa lainkaan. Puolueettomuuskysymysten pohdintaa kartettiin sen takia, että puolueettomien laivojen aseman selvittämisen myötä olisi jouduttu vaikeisiin keskusteluihin yleisen merioikeuden perusteista. Erityisesti Englanti vastusti merioikeuden esille ottamista. Se itse kannatti yhä vanhaa *Consolato del Mare* -säännöstöä, mutta se epäili (ilmeisesti oikeutetusti), että muut kongressin jäsenet saattaisivat olla uuden (vuosien 1780 ja 1800 säännöksiin perustuvan) merioikeuden kannalla. Niinpä Englanti, sen aikainen johtava merivalta, esti merenkulkuun liittyvien asioiden käsittelyn.

Kansainväliseen merenkulkuun ja yleisiin puolueettomuussäännöksiin saatiin selvennys Krimin sodan jälkeen pidetyssä Pariisin kongressissa vuonna 1856. Kaikki suurvallat, Englanti mukaanlukien, hyväksyivät silloin periaatteen, jonka mukaan ”puolueeton lippu kattaa vihollisen kauppatavarana, kielletyt tavarat (‘contraband’) poislukien”. Kielletyillä tavaroilla tarkoitettiin lähinnä sotatarvikkeita.<sup>20</sup> Tämän päätöksen myötä puolueettoman lipun alla purjehtinut laiva katsottiin osaksi puolueetonta maa-aluetta. Niinpä vihollisen kauppatavaraa ei saanut takavarikoida puolueettomalta laivalta niin kuin sitä si saanut takavarikoida puolueettomasta satamastakaan.<sup>21</sup> Pariisin kongressin päätteeksi annettiin julistus, jonka tarkoituksena oli lopettaa riidat puolueettomien ja sotaikäyvien välillä. Siinä todettiin, että

1. Yksityiset osapuolet eivät missään oloissa saa takavarikoida rahtia (‘privateering is abolished’).
2. Puolueeton lippu kattaa vihollisen kauppatavarat kiellettyjä artikkeleita (‘contraband’) lukuunottamatta.
3. Puolueetonta kauppatavaraa, paitsi kiellettyjä artikkeleita, ei saa takavarikoida vihollisen lipun alla purjehtivalta laivalta.
4. Ollakseen pakollisia kauppasaartojen tulee olla tehokkaita; eli niiden järjestämisessä pitää käyttää voimaa, joka todella estää pääsyn vihollisen rannikolle.<sup>22</sup>

Yhdysvallat, Meksiko ja Espanja eivät allekirjoittaneet julistusta, koska ne eivät olleet valmiita luopumaan yksityisten osapuolten suorittamista takavarikoista. Yhdysvallat ilmoitti, että se olisi allekirjoittanut julistuksen, jos siinä olisi suojeltu kaikkea yksityistä omaisuutta merillä. Kun näin ei tapahtunut, täytyi Yhdysvaltain hallituksen, jolla oli käytössään vain pieni laivasto, yhä luottaa yksityisten laivojen apuun takavarikkoja tehdessään.

Huolimatta Yhdysvaltojen puuttuvasta allekirjoituksesta Pariisin julistus oli tärkeä voitto puolueettomille maille, joiden sodanaikaiset oikeudet nyt tunnustettiin. Eikä voitto jäänyt ainoaksi. 1800-luvun lopulla suurvallat tekivät työtä sekä puolueettomuuden että sodan kodioimiseksi. Työ sodan ja puolueettomuuden säätelemiseksi huipentui Haagin konferenssissa vuonna 1899. Konferenssin kutsui koolle Venäjän tsaari Nikolai II ja sen tarkoitus oli keskustella keinoista turvata rauha. Tässä ensimmäisessä Haagin konferenssissa käsiteltiin ehdotusta kansainvälisen välitysoikeuden perustamisesta sekä muita rauhan yleiseen vahvistamiseen

tähtäviä ehdotuksia. Myös puolueettomien oikeuksista ja velvollisuuksista käytiin keskustelua. Kokonaisvaltaisen rauhansuunnitelman esittäminen jäi Haagin toiseen konferenssiin.<sup>23</sup>

### Haagin konventiot

Haagin konventiot vuodelta 1907 olivat puolueettomuusoikeuden kulminaatio: Vuosisatoja kestäneiden kiistojen jälkeen puolueettomien oikeudet ja velvollisuudet kodifioitiin seikkaperäisesti kansainväliseen oikeuteen. Kuten tunnettua, Haagin konventiot yhä edelleen muodostavat kansainvälisoikeudellisen perustan puolueettomuudelle. On ehkä symbolista puolueettomuuden kehitykselle 1900-luvulla, että puolueettomuuden kansainväliset säännökset allekirjoitettiin ”ikuisesti puolueettomassa” Belgiassa, joka, kuten tiedetään, ei säilynyt puolueettomana kovinkaan kauan.

Näissä niin sanotuissa Haagin konventioissa oli johtavana periaatteena kaksi jo Yhdysvaltain puolueettomuusjulistuksessa esiintynyttä seikkaa: ensiksi puolueettomuus määriteltiin pelkästään suhteessa sotaan; ja toiseksi se perustui puolueettoman valtion ja sen kansalaisten toiminnan erottamiselle toisistaan. Viides Haagin konventio määritteli puolueettomuuden maalla. Yhdestoista, kahdestoista ja kolmastoista konventio käsittelevät merenkulkua ja puolueettomuutta.

Puolueettomuuden teorian kannalta oli tärkeää, että konventioissa yksiselitteisesti todettiin, että puolueettoman valtion maa-alueita ei saa loukata: tämä takasi puolueettoman valtion suvereniteetin omalla alueellaan. Tärkeää, ja ainakin painotuksiltaan uutta oli myös se, että puolueettoman velvollisuutta tasapuolisuuteen sotaikäyviä kohtaan painotettiin useassa eri artiklassa.

Kari Joutsamo on eritellyt Haagin konventioiden puolueettomuussäännökset kolmeen kategoriaan. **Toimintavapautta rajoittaviin velvoitteisiin** kuuluu muun muassa velvollisuus olla luovuttamatta sotamateriaalia sotaikäyville osapuolille. Tavanomaisesta oikeudesta on lisäksi johdettavissa velvollisuus olla luovuttamatta sotaikäyville osapuolille sotajoukkoja, olla antamatta niille lainoja tai taloudellista avustusta ja olla delegoimatta niille omia suvereneja valtaoikeuksia. **Tasapuoliseen kohteluun liittyviin velvollisuuksiin** kuuluvat yleinen velvollisuus kohdella sotaikäyviä vastapuolia samalla tavoin satamien käytön, kauttakulun, ja tiedonvälityksen piiriin kuuluvissa asioissa. **Puolueettomuusloukkauksien estämisvelvoitteista** tärkein on velvoite estää puolueettoman alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuneet alueloukkaukset maalla, ilmassa ja merellä. Lisäksi puolueettomalla valtiolla on vielä tiettyjä **sietämisvelvoitteita** suhteessa sotaikäyvien osapuolten toimenpiteisiin. Tärkein näistä on sietää (tarkoissa rajoissa) rauhanajan standardeista poikkeavaa kansalaistensa kohtelua. Selvennykseksi on vielä todettava, että **valtiotasolla** puolueeton valtio ”ei saa tehdä nimenomaista sopimusta toisen, sotaa käyvän valtion kanssa sotajoukkojen ja -tarvikkeiden kauttakulusta. Sen sijaan puolueeton valtio ei ole velvollinen estämään yksityisten yritysten tai henkilöiden suorittamia ulkomaankauppaan ja liiketoimintaan liittyviä toimitus-, kuljetus- yms. sopimuksia, joiden nojalla sotaa käyvän osapuolen sotatarvikkeita, yksittäisiä sotavoimien palveluksessa olevia tai jopa kokonaisia joukko-osastoja siirtyy puolueettoman alueen kautta paikasta toiseen.”<sup>24</sup> Pysyvästi puolueettomien maiden velvollisuuksia rauhan aikana ei käsitelty Haagin konventiossa.



On ironista, että puolueettomuusoikeus saatiin valmiiksi juuri ennen, kun kaikkia sen sääntöjä verisesti loukattiin ensin ensimmäisessä ja sitten toisessa maailmansodassa. Itse asiassa Haagin konventiot päättivät puolueettomuuden satavuotisen kulta-ajan. Napoleonin sotien jälkeen puolueettomien oikeudet olivat olleet verrattain hyvin turvattuja silloin tällöin toistuneista sodista huolimatta. Krimin sota oli ollut rajoitettu sota, joka ei pakottanut osallistujia edes miettimään puolueettomien oikeuksien loukkaamista. Bismarckin sodat olivat lyhyitä ja tietylle alueelle rajoittuneita. Sitä paitsi ne eivät koskettaneet merenkulkua, jonka järjestäminen oli puolueettomuuden kannalta osoittautunut äärimmäisen vaikeaksi. Amerikan sisällissota oli liian kaukana Euroopasta ja Balkanin sodat eivät olleet kehittyneet niin laajoiksi, että ne olisivat uhanneet vakiintunutta puolueettomuuskäytäntöä.<sup>15</sup>

Puolueettomuuden kannalta Napoleonin sotien jälkeinen 1800-luku oli helppoa aikaa myös siksi, että raja sodan ja rauhan välillä oli selkeä. Sellaisia pysyviä liittoutumia ei ollut, jotka olisivat vaatineet puolueettomia maita harjoittamaan tasapainoilua niiden välillä myös rauhan aikana. Kaupankäynti oli vapaata eikä sillä ollut sellaista poliittista dimensiota, joka olisi vaatinut puolueettomia maita harjoittamaan jonkinlaista tasapuolista kauppapolitiikkaa. Kansainväliselle järjestelmälle riitti se, että puolueettomat maat olivat lupautuneet pysymään seuraavan sodan ulkopuolella.

Kuten todettua, tällainen puolueettomuus toimi vielä vuosisatamme alun Balkanin sotien aikana, mutta maailmansotia tällainen puolueettomuus ei kestänyt. Ensimmäinen maailmansota osoitti, ettei kansainvälisoikeudellinen status ratkaisut puolueettomuutta silloin, kun koko Eurooppa oli sodan vallassa. Sotien välinen aika taas osoitti, ettei kollektiivisesta turvallisuudesta ollut kovinkaan paljon turvaa heikoille maille. Toinen maailmansota puolestaan vahvisti ensimmäisen maailmansodan opetuksen: puolueeton status ei yksin taannut kenenkään turvallisuutta silloin, kun koko maailma paloi.

### Maailmansodista Kylmään Sotaan

Maailmansotien aikaisesta puolueettomuudesta on kirjoitettu paljon, eikä tämän tutkimuksen tarkoituksena ole yksilöidä niitä loukkauksia, joiden kohteeksi puolueettomat maat näiden sotien aikana joutuivat. Sen sijaan on syytä tarkastella sitä, kuinka puolueettomuudesta, joka kansainvälisessä oikeudessa on määritelty vain suhteessa sotaan, tuli Kylmän Sodan aikana mitä suuremmissa määrin rauhanaikaista puolueettomuutta. Kuten tunnettua, tämä muutos syntyi seurauksena toisen maailmansodan jälkeisen tilanteen kiristymisestä jatkuvaan kilpailuun idän ja lännen välillä.

Toisen maailmansodan jälkeen eurooppalainen puolueettomuus muuttui merkittävästi, vaikkei puolueettomuutta käsitteleviä kansainvälisiä sopimuksia muutettuakaan (joitakin lisäyksiä sen sijaan tehtiin Geneven ensimmäisessä konventiossa vuonna 1949). Muutos koski puolueettomuuden suhdetta sotaan ja kansainväliseen kauppaan. Suurvaltojen välisen konfliktin jatkuminen vuosikymmeniä niin sanottuna kylmänä sotana vaati puolueettomia maita ylläpitämään puolueettomuusasennettaan myös rauhan aikana. Pelkkä ilmoitus seuraavan sodan ulkopuolelle jäämisestä ei enää riittänyt. Se tosiasia, että idän ja lännen välinen konflikti oli mitä suuremmissa

määrin taloudellista kilpailua, synnytti taloudellis-poliittisia liittoutumia ja pakotti puolueettomat maat huomioonottamaan taloudellisten suhteiden implikaatiot puolueettomuuspolitiikalle.

Taloudellisten realiteettien huomioonottaminen ei ollut puolueettomille maille uutta. Vuosisatojen ajan yksi puolueettomien tärkeimmistä tehtävistä oli ollut taata kaupankäynnin jatkuminen myös sodan olosuhteissa. Uutta oli se, että taloudellinen dimensio vaikutti puolueettomien asemaan myös rauhan aikana.

Puolueettomuuden uutta, rauhanaikanakin vallitsevaa taloudellista dimensiota korosti se seikka, ettei valtiota ja sen kansalaisia, tai valtiota ja sen kansalaisten harjoittamaa kaupankäyntiä, enää voitu erottaa toisistaan. Kommunistisissa valtioissa tuotantovälineet otettiin valtion omistukseen. Yksityisiä yrityksiä ei ollut eikä siis myöskään yksityisten yritysten harjoittamaa ulkomaankauppaa. Myös länsimaissa valtion osuus talouselämässä lisääntyi. Niin sanottu hyvinvointivaltio tarkoitti nimenomaan sitä, että valtio otti aktiivisesti osaa elinkeinoelämään sekä omistajana että kontrolloijana. Samalla kansainvälisen kaupan rakenne muuttui. Vuosisadan vaihteessa vallinneen vapaakaupan tilalle tuli kansainvälisten talousliittoutumien hallitsema tiukasti säännöstely ja politisoitu ulkomaankauppa.

### EEC tuo ongelmia

Puolueettomuuden ja talouden välinen ongelma nousi akuutiksi kun EEC perustettiin vuonna 1957. Kylmä sota oli pahimmillaan ja oli selvää, että Neuvostoliitto katsoi EEC:n olevan perustettu pelkästään NATO:n taloudellisen perustan vahvistamiseksi. Tässä tilanteessa puolueettomat maat tekivät parhaansa, ettei Eurooppa jakaantuisi toistensa kanssa kilpaileviin taloudellispoliittisiin järjestelmiin. Ne ehdottivat, että EEC:n asemasta Eurooppaan perustettaisiin laaja vapaakauppa-alue, joka ei olisi poliittinen vaan puhtaasti kaupallinen järjestely. Tällainen ajattelu ei EEC:tä kuitenkaan miellyttänyt, sillä eräs sen perustamisen johtavia ajatuksia oli järjestön kehittäminen nimenomaan poliittisen unionin suuntaan.

Puolueettomat maat yrittivät kuitenkin pitää kiinni niille tärkeästä teesistä, jonka mukaan kaupankäynti ja ulkopolitiikka oli pidettävä erossa toisistaan. Puolueettomien maiden Grand Old Man — Sveitsi — ilmoitti EEC:lle, ettei se voinut liittyä järjestöön siitä syystä, että liittyminen olisi vienyt Sveitsin osaksi poliittista järjestelmää, johon osallistuminen vaarantaisi Sveitsin mahdollisuudet pysyä seuraavan konfliktin ulkopuolella. Toinen syy Sveitsin kielteiseen kantaan oli se, että se katsoi maantieteellisesti rajatun EEC:n rajoittavan — eikä suinkaan edistävän — maan mahdollisuuksia käydä laajaa ulkomaankauppaa.

On tietenkin totta, että puolueettomien maiden suhtautumisessa EEC:hen oli suuria eroja. Pysyvästi puolueettomien maiden, Sveitsin ja Itävallan; asemaan vaikuttivat kansainvälisoikeudelliset säännökset, mutta myös pragmaattinen halu turvata kaupankäynti kaikissa olosuhteissa. Ruotsi hakeutui Sveitsin ja Itävallan seuraan siitä huolimatta, että sen puolueettomuutta ei ollut määritelty kansainvälisissä sopimuksissa. Suomi, jonka puolueettomuus oli vielä tuoretta (ja monien mielestä vähintäänkin epäilyttävää) oli asenteessaan kaikkein varauksellisin. Onkin todettava, ettei Suomi EEC-neuvotteluissa toiminut pelkästään puolueettomana maana, vaan

puolueettomana maana, jolla oli YYA-sopimukseen perustuva erikoissuhde Neuvostoliittoon. Suomi ei esimerkiksi osallistunut Sveitsin, Ruotsin ja Itävallan välisiin varsin usein toistuviin neuvotteluihin yhteisestä EEC-strategiasta. Suomi ei myöskään liittynyt täysjäseneksi EFTA:aan, joka oli puolueettomien maiden ratkaisu EEC:n aiheuttamalle pelolle poliittisesta sidonnaisuudesta länteen. Syy Suomen varaukselliseen suhtautumiseen EFTA:aan oli pelko siitä, että osallistuminen järjestöön johtaisi kuitenkin poliittiseen integraatioon EEC:n kanssa. Olihan EFTA:ssa sen perustamisen jälkeen vallalla näkemys, jonka mukaan EFTA:aa tarvittiin vain niin kauan; kunnes suhteet EEC:hen saatiin järjestykseen.

Kaikkein innokkain EEC-neuvottelija oli Itävalta. Sen politiikan selkeänä piirteenä oli EEC:n perustamisesta saakka niin läheinen yhteistoiminta EEC:n kanssa, kuin puolueettomalle maalle oli mahdollista. Itävalta meni innokkuudessaan jopa niin pitkälle, että se anoi EEC:n jäsenyyttä jo vuonna 1963, mikä on hyvä muistaa, kun ihmetellään Itävallan viime vuonna jättämää jäsenhakemusta EY:hyn. Vuoden 1963 jäsenanomus kaatui Italian vetoon vuonna 1967: vetoon syynä oli Etelä-Tirolin asemasta syntynyt kiista. On kuitenkin ilmeistä, ettei EEC olisi hyväksynyt puolueettomuusvarauksilla varustettua Itävaltaa täysjäseneksi.<sup>26</sup>

Sveitsi ja Ruotsi halusivat myös läheiseen kanssakäymiseen EEC:n kanssa ja harkitsivat jopa jäsenhakemusta sen jälkeen kun Englanti, joka oli EFTA:n voimakkain jäsen, ensimmäistä kertaa haki EEC:n jäsenyyttä vuonna 1963. Kun ilmeni, ettei EEC halunnut laajentua yleiseurooppalaisen vapaakauppa-alueen suuntaan, päättivät Ruotsi ja Sveitsi olla hakematta jäsenyyttä. Sveitsi paheksui Itävallan jäsenhakemusta syvästi. Sen mielestä liittyminen taloudellisesti poliittiseen EEC:hen kahtiajakautuneessa Euroopassa olisi ollut puolueettomuuskäsitteen liiallista venyttämistä. Tähän oli Itävallankin tyydyttävä.<sup>27</sup>

Puolueettomuuskäsitteen laajeneminen valtioiden välisiin taloudellisiin suhteisiin EEC:n ja SEV:in perustamisen kautta ei tietenkään vähentänyt sotilaspoliittisen puolueettomuuden merkitystä. Puolueettomille oli koko ajan tärkeää osoittaa, etteivät ne aikoneet osallistua seuraavaan sotaan kummankaan liittokunnan puolella. Tässä suhteessa Suomen asema oli YYA-sopimuksen takia vaikea. Näyttihän ainakin ulospäin siltä, että YYA-sopimus oli tuominut Suomen osallistumaan seuraavaan sotaan Neuvostoliiton puolella. Todellisuudessa ei asia kuitenkaan ollut näin selvä. Viimeaikaiset tutkimukset Suomen puolustuspolitiikasta ovat osoittaneet, että Suomen mahdollisuudet pidättäytyä mahdollisesta konfliktista olivat paljon suuremmat, kuin mitä yleisesti etenkin länsimaissa uskottiin.<sup>28</sup> Samaan aikaan ovat uudet tutkimukset Ruotsin turvallisuuspolitiikasta paljastaneet, että Ruotsin puolustussuunnittelu perustui paljon pitemmälle suunnitelmiin sodanaikaisesta yhteistyöstä NATO:n kanssa kuin on aiemmin tiedetty. Tässä suhteessa voimmekin puhua eräänlaisesta pohjoismaalaisesta paradoxista: sotilaspoliittisesti katsoen Suomi oli puolueettomampi kuin miltä näytti, kun taas Ruotsi oli puolueellisempi kuin miltä näytti.<sup>29</sup>

### Erilainen aseellinen puolueettomuus

Kun puhutaan Kylmän Sodan aikaisesta aseellisesta puolueettomuudesta on todettava, että se erosi huomattavasti alkuperäisestä, vuosien 1780 ja 1800 sopimuksilla institutionalisoidusta aseellisesta puolueettomuudesta. Kun aseellinen

puolueettomuus tuolloin tähtäsi puolueettomien kaupankäynnin varmistamiseen meneillään olevan sodan aikana, oli Kylmän Sodan aikaisen puolueettomuuden tavoitteena yksinomaan pitää puolueettomat maat mahdollisen sodan ulkopuolella. Toisin sanoen alkuperäinen aseellinen puolueettomuus edusti puolueettomuuden aktiivista, kansainväliseen kanssakäymiseen pyrkivää puolta. Kylmän Sodan aikainen aseellinen puolueettomuus sen sijaan edusti puolueettomuuden passiivista puolta: sen päämäärä oli eristää puolueeton valtio kansainvälisistä selkkauksista.

Kylmän Sodan aikainen puolueettomuus palveli sen valinnea, tai siihen pakotettuja puolueettomia erinomaisesti. Turvallisuuden ja itsemääräämisoikeuden lisäksi Kylmän Sodan aikainen puolueettomuus toi Suomelle ja muille puolueettomille maille kansainvälistä arvostusta, samalla kun se mahdollisti yhteiskunnan kehittämisen siihen suuntaan, kun puolueeton maa itse halusi. Sitä tosiasiaa, että Euroopan puolueettomat maat muodostavat tällä hetkellä maailman rikkaimpien ja yhteiskunnallisesti vakaimpien valtioiden ryhmän, voidaan oikeutetusti pitää todistuksena siitä, että Kylmän Sodan aikainen puolueettomuus oli Sveitsille, Suomelle, Ruotsille ja Itävallalle onnistunut valinta. Samalla puolueettomuus palveli kansainvälistä järjestelmää. Se pehmensi idän ja lännen välistä vastakkainasettelua, tarjosi niin sanottuja hyviä palveluksia sitä kaipaaville valtioille ja toimi Kylmän Sodan kiivaimpina aikoina sotilaallisena puskurivyöhykkeenä sotilasliittojen välillä.

Mutta Kylmä Sota on nyt ohitse eikä puolueettomuuskaan voi jatkaa Kylmän Sodan aikaisessa muodossaan. Puolueettomuuden on uudelleen mukauduttava kansainvälisessä järjestelmässä tapahtuviin muutoksiin.

Ilman sen suurempia ennustajan lahjoja voi väittää, että Kylmän Sodan jälkeinen puolueettomuus tulee muistuttamaan Kylmää Sotaa edeltänyttä puolueettomuutta. Perusteena tälle ajatukselle on se tosiasia, että Kylmä Sota oli poikkeuksellinen olotila kansainvälisissä suhteissa eikä ole odotettavissa, että maailma lähitulevaisuudessa uudelleen ajautuu Kylmää Sotaa muistuttavaan liikkumattomaan vastakkainasetteluun. Toisin sanoen puolueettomuus ilmeisesti palaa historiallisille juurilleen. Se, mitä tämä käytännössä tarkoittaa, on vielä hämärän peitossa. Tuskin se kuitenkaan tarkoittaa sitä, että puolueettomuus palautuu aikaan, jolloin sen ytimen muodosti puolueettoman lipun alla purjehtivan laivan oikeudet ja velvollisuudet.

#### Puolueettomuuden haasteet

Euroopan puolueettomien valtioiden suurin haaste tällä hetkellä on suhteiden järjestäminen Euroopan Yhteisöön. Parhaillaan käytävät EFTA:n ja EY:n väliset neuvottelut tuskin ratkaisevat kaikkia suhteisiin liittyviä taloudellisia, poliittisia ja turvallisuuspoliittisia aspekteja. Pikemminkin on todennäköistä, että debatti EY-jäsenyyden hyvistä ja huonoista puolista tulee hallitsemaan keskustelua puolueettomissa maissa vielä pitkään.

Periaatteessa kysymys puolueettomuuden ja EY-jäsenyyden välisestä suhteesta on yksinkertainen. Vastaus yhteensopivuudesta saadaan, jos tarkastellaan kansainvälisen puolueettomuusoikeuden sääntöjä ja verrataan niitä Euroopan Yhteisön sääntöihin. Hankalaksi asian tekee se, että puolueettomuusoikeuden sääntöjä pidetään monilta osin vanhentuneina sekä se, että Euroopan Yhteisön säännöt, etenkin niin sanotun poliittisen yhteistyön osalta, ovat yhä edelleen käymistilassa.

Johtuen tästä käymistilasta ei varmoja vastauksia puolueettomuuden ja Euroopan Yhteisön yhteensopivuudesta voida antaa. Liikkeelle päästään kuitenkin siten, että

tehdään tuo yllämainittu vertailu tällä hetkellä voimassa olevien puolueettomuussäännösten ja Euroopan Yhteisön tämänhetkisten jäsenyysvaatimusten välillä.

Jo pintapuolinen vertailu osoittaa, että klassisen puolueettomuuden ja EY-jäsenyyden väliset ristiriidat ovat selvät. Erityisen selvänä nämä ristiriidat tulevat näkyviin, kun tarkastellaan EY-jäsenyyteen liittyvää suvereenien valtaoikeuksien delegointia sekä Euroopan poliittiseen yhteistyöhön (siis EY-maiden väliseen yhteistyöhön) liittyvää ulkopoliittikan koordinoointia.

Suvereeneilla valtaoikeuksilla tarkoitetaan valtion oikeutta harjoittaa omalla alueellaan ylintä päätöksentekovaltaa, ylintä lainsäädäntövaltaa ja ylintä tuomiovaltaa. Puolueettomuusoikeus sanoo selkeästi, ettei puolueeton maa saa sodan aikana siirtää suvereenia valtaoikeuksia sotaan käyväälle osapuolelle. Lisäksi puolueettomuusoikeus (lähinnä tapaoikeus, joka perustuu Sveitsin ja Itävallan tapauksiin) edellyttää, että pysyvästi puolueettoman maan on vältettävä jo rauhan aikana kaikkia sellaisia sopimuksia, jotka tekisivät puolueettomuuden harjoittamisen aseellisen konfliktin tai sodan aikana mahdottomaksi. Euroopan Yhteisön jäsenyyden sijaan edellyttää, että valtio vapaaehtoisesti siirtää valtaoikeuksiaan EY:n ylikansallisille elimille sekä päätöksenteon että lainsäädännön kuin myös tuomioistuinkontrollin osalta.

Poikkeuksia valtaoikeuksista siirtämiselle ei EY:n säännöissä juuri tunneta. Euroopan Yhteisön peruskirjassa, niin sanotussa Rooman sopimuksessa on kuitenkin kolme artiklaa (artiklat 223—225), jotka antavat jäsenille tietyt mahdollisuudet poiketa EY:n päätöksistä siinä tapauksessa, että niiden turvallisuusedut sitä vaativat. Valitettavasti näiden artiklojen sisältämät poikkeussäännöt ovat niin vaatimattomia, että ne eivät riitä turvaamaan puolueettomalle valtiolle sitä päätöksenteon autonomisuutta, jota kansainvälinen puolueettomuusoikeus edellyttää.

Rooman sopimuksen artikla 223 toteaa, että ”mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden esittäminen olisi sen mielestä sen oleellisten turvallisuussetujen vastaista”. Lisäksi tässä artiklassa todetaan, että jokainen jäsenvaltio voi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka se katsoo välttämättömiksi oman turvallisuutensa suojelemiseksi ja jotka koskevat sotatarvikkeiden tuotantoa ja kauppaa. Artiklat 224 ja 225 kuvaavat lähinnä niitä toimenpiteitä, joihin jäsenvaltiot voivat ryhtyä suojatakseen yhteismarkkinoiden toimintaa poikkeusmenettelystä aiheutuvilta häiriöiltä. Kovin pitkälle nämä artiklat eivät puolueetonta jäsenmaata suojelisi. Ne eivät esimerkiksi antaisi puolueettomalle jäsenelle oikeutta eristää itseään tavarakaupassa sotaikäyvästä jäsenmaasta, vaikka puolueettomuusoikeus tätä edellyttää. Niinpä voidaan todeta, että puolueeton maa, joka haluaa nojata päätöksissään kansainväliseen puolueettomuusoikeuteen, voi liittyä EY:n jäseneksi vain siinä tapauksessa, että EY on valmis myöntämään sille laajemmat turvallisuuspoikkeukset kuin mitä artiklat 223—225 tällä hetkellä mahdollistavat.

Toinen, vaikeammin arvioitava aspekti puolueettomuuden ja Euroopan Yhteisön välisessä yhtälössä on puolueettomuuden suhde Euroopan poliittiseen yhteistyöhön (josta käytetään lyhennystä EPC, European Political Cooperation). Euroopan poliittinen yhteistyö sai alkunsa 1960-luvulla, jolloin se oli vielä epävirallista toimintaa. Se virallistettiin kuitenkin vuonna 1986 Euroopan yhtenäisyysasiakirjan (”Single European Act”) nojalla. Vaikeasti arvioitavan EPC:stä tekee se, että kukaan ei tiedä, minkälaiseksi se tulevaisuudessa kehittyy: siitä voi tulla elin, joka vastaa kaikkien EY-jäsenmaiden ulkopoliitikasta tai se voi säilyä pelkästään jäsenten

ulkopolitiikkaa väljästi koordinoivana elimenä. Kummassakin tapauksessa EPC aiheuttaa ongelmia puolueettomille maille.

Väljemmässäkin mallissa EPC aiheuttaisi ongelmia puolueettomalle jäsenmaalle sen takia, että osallistuminen EPC:n toimintaan vaatii sitoutumista pysyvään ulkopoliittikan koordinointiin. Tällainen pysyvä sitoutuminen ei kuitenkaan käy yksin klassisen puolueettomuusoikeuden kanssa. Tämän perusteella voidaankin todeta, että jos puolueeton valtio, joka haluaa pitää kiinni klassisesta puolueettomuusoikeudesta, liittyy EY:n jäseneksi, on sen saatava oikeudet tiettyihin poikkeuksellisiin menettelyihin EPC:n suhteen. Yksi ehdotettu vaihtoehto on, että puolueeton maa saisi "irtisanomisoikeuden toistaiseksi", eli se voisi ilmoituksella luopua EPC:n velvoitteista siinä tapauksessa, että klassinen puolueettomuusoikeus sitä edellyttää.<sup>30</sup>

On mahdollonta tietää sitä, kuinka EY tulevaisuudessa suhtautuu puolueettomien jäsenkandidaattien puolueettomuusvarauisiin. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että se ei ole valmis myönnytyksiin. Toisaalta puolueettomat maat ovat selvästi valmiita joustamaan klassisen puolueettomuusoikeuden säännöksistä. Tämä joustavuus on luonnollista siksi, että oikeastaan vain Sveitsi on pyrkinyt johdonmukaisesti seuraamaan klassista puolueettomuusoikeutta toiminnassaan. Itävalta, toinen pysyvästi puolueeton maa, on ollut Sveitsiä paljon joustavampi: se liittyi Yhdistyneisiin Kansakuntiin jo 1950-luvulla ja on jättänyt jäsenhakemuksen EY:lle. Ruotsi on koko sodanjälkeisen ajan teoreettisesti pitänyt kiinni siitä puolueettomuusoikeuden perusajatuksesta, että puolueettomuus tulee toiminnalliseksi vasta sodan syytyessä (jos ei ole kysymyksessä niin sanottu pysyvästi puolueeton maa). Tämä asenne on tullut näkyviin siinä, että Ruotsi on virallisesti määritellyt asemansa siten, että se on liittoutumien ulkopuolella rauhan aikana ja puolueeton sodan aikana. Tähän asenteeseen on liittynyt suuri määrä flexibilitteettiä (esimerkiksi Vietnamin sodan aikana Ruotsi avoimesti tuki toista sotaakäyvää osapuolta). Sen vuoksi onkin luultavaa, ettei Ruotsi jatkossakaan tule tiukasti pitämään kiinni klassisen puolueettomuusoikeuden vaatimuksista. Entä sitten Suomi? Suomen puolueettomuus ei ole koskaan ollut klassista, joten on epätodennäköistä, että Suomi intomielisesti pitäisi kiinni klassisen puolueettomuusoikeuden velvoitteista.

Spekuloimatta enempiä sillä, miten puolueettomat valtiot järjestävät suhteensa Euroopan Yhteisöön, voidaan mielestäni todeta, että lähestymme aikaa, jolloin puolueettomuuden on pakko taas kerran mukautua uusiin olosuhteisiin. Kuten historiallinen katsauksemme osoitti, tämä mukautuminen tapahtuu todennäköisesti siten, että puolueettomat valtiot omalla panoksellaan muuttavat puolueettomuuden sääntöjä *de facto*. Kansainvälisiin sopimuksiin nämä muutokset otetaan jälkijättöisesti.

#### LÄHTEET

1. Phillip Jessup; *Neutrality, its History, Economics and Law, Volume IV: Today and Tomorrow*, Columbia University Press, New York 1936, s. V (esipuhe).
2. M. M. Pickthall (kääntäjä ja toimittaja), *The meaning of the Glorius Koran*, Mentor Books, Lontoo, Surah 19, säkeet 72—4, lainattu kirjassa Efraim Karsh, *Neutrality and Small States*, Routledge, Lontoo 1988, s. 1.
3. Hugo Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, (englanninkielinen editio), Lontoo 1925, s. 786.
4. Kts. Nils Ørvik, *The Decline of Neutrality*, Oslo 1953, s. 11.

5. Kts. Philip Jessup and Francis Deak, *The Origins, ensimmäinen osa kirjasarjassa Neutrality, its History, Economics and Law*, New York 1935.
6. Johan Caspar Bluntschli, *Das Moderne Völkerrecht der Civilisirten Staten*, 3. painos, Nördlingen 1878, pykälä 794.
7. Näistä sopimuksista 15 seurasi Consolate del Mare -periaatteita, muut eivät olleet johdonmukaisia. Henning Matzen, "Forelaesninger over den Positive Folkeret", julkaistu englanninkielisenä kirjassa James Brown Scott (toim.), *The Armed Neutralities of 1780 and 1800*; OUP, New York 1918, s. 167.
8. H. Lauterpacht (toim.), *Oppenheim's international law*, Longmans, Lontoo, 1965, vol. II, s. 626.
9. Kts. "Official Documents bearing on the Armed Neutralities of 1780 and 1800" teoksessa James Brown Scott (ed.), *The Armed Neutralities of 1780 and 1800*, ss. 273—436.
10. Ernest Nys, "Le Droit International, les Principes, les Theories, les Faits", Brysseli 1912. Pääkohdat julkaistu teoksessa James Brown Scott (ed.), *The Armed Neutralities of 1780 and 1800*, ss. 172—183.
11. Carl Bergbohm, *Die Bewaffnete Neutralität, 1780—1783, Eine Entwicklungsphase des Völkerrechts im Seekriege*, Berlin 1884, pääkohdat julkaistu teoksessa Scott (ed.), *Armed Neutrality*. Kts. erityisesti s. 18.
12. Kts. W. A. Phillips ja A. H. Reede, *The Napoleonic Period*, New York, 1936, osa 2 kirjasarjassa *Neutrality, Its History, Economics and Law*.
13. Esimerkiksi vuoden 1794 sopimuksessa USA ja Englanti sopivat, että puolueeton alus on vapaa, mutta viholliselle kuuluva rahti voidaan takavarikoida. Kts. Bluntschli, *Das Moderne Völkerrecht der Civilisirten Staten*, s. 23.
14. Kts. Per Cramer, *Neutralitet's begreppet, Den Permanenta Neutralitetens utveckling*, Stockholm 1989, ss. 35—36.

Perusteellinen esitys Sveitsin puolueettomuuden historiasta on *Bonjour, Gesichte des schweizerischen Neutralität*, Vol. I—VI, Basel 1967—1970.

15. Kts. esim. Per Cramer, *Neutralitets begreppet*, s. 33.
16. Esimerkiksi Kari Joutsamon mukaan Sveitsi on toiminut "sekä keskeisenä normisubjektina että myös normiauktoriteettina" puolueettomuusousoikeuden kehittämisessä. Kari Joutsamo, *Puolueettomuus ja EY*, Turku 1990, s. 51.
17. George Washingtonin puolueettomuusjulistus (*Declaration of Neutrality*) 22. 4. 1973. Merkilläpantavaa on, että sana "neutrality" ei esiintynyt koko julistuksessa: "The duty and interest of the United States require that they should, with sincerity and good faith adopt and pursue a conduct friendly and impartial toward the belligerent powers."
18. USA:n puolueettomuuslainsäädäntö kulminoitui vuoden 1818 puolueettomuusasetukseen (*Neutrality Act.*). Kts. esim. Ørvik, *The Decline of Neutrality*, ss. 18—25.
19. Kts. Joutsamo, *Puolueettomuus ja EY*, s. 50, jossa tarkat viitteet alkuperäisiin asiakirjoihin.
20. Englanninkielinen sana "contraband" on peräisin keskiajalta. Alkuperäisessä muodossaan se oli "contra bannum", ja tarkoitti tavaroita, joiden toimittamisen pakanoille paavi oli kieltänyt.
21. Johan Buntschli, *Das Moderne Völkerrecht der Civilisirten Staten*. 3. painos, Nördlingen 1878, pykälät 794 ja 801.

Sopimuksen saavuttamisen teki mahdolliseksi se, että Englanti ja Ranska olivat nyt ensimmäistä kertaa satoihin vuosiin samalla puolella.

22. Thomas Gibson Bowles, *The Declaration of Paris*, London 1900, ss. 122—123.
23. Kts. Ørvik, *The Decline of Neutrality*, s. 33.
24. Kari Joutsamo, *Puolueettomuus ja EY*, ss. 25—29, lainaus sivulta 43.
25. *The Decline of Neutrality*, s. 38.
26. Kts. Risto E. J. Penttilä, "Itävallan integraatiopoliittika — poliittisen idealismin ja taloudellisen pragmatismien ehdoilla", *Ulkopolitiikka*, 2/1990.
27. Hyvä selvitys Itävallan, Ruotsin ja Sveitsin integraatiopoliitikasta on Paul Luif, *Die Neutrale in die EG?*, Luxemburg 1989.
28. Kts. Tomas Ries, *Cold Will*, Lontoo 1989 ja Risto E. J. Penttilä, *Puolustuslinjat*, Helsinki 1988.
29. Viittaan tässä yhdysvaltalaisen Paul Colen väitöskirjaan, joka ilmestyy Johns Hopkins University Pressin kustantamana lähiaikoina.
30. Kts. Joutsamo, *EY ja puolueettomuus*, s. 47.