

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 122

Ilkka Saraviita

KANSAINVÄLISTEN JÄRJESTÖJEN SANKTIOJÄRJESTELMÄT

**With an English
Summary**

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 122

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 122

ILKKA SARAVIITA

KANSAINVÄLISTEN JÄRJESTÖJEN SANKTIOJÄRJESTELMÄT

The sanction-system of international organizations

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

KANSAINVÄLISTEN JÄRJESTÖJEN SANKTIOJÄRJESTELMÄT

KIRJOITTANUT

ILKKA SARAVIITA

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

**Tekijä on saanut avustusta
Suomalaisen Kirjallisuuden
edistämisvaroista**

Vammala 1977, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-74-0 (nid.)

ISBN 951-9068-75-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-589-9 (PDF)

ISSN 0356-7206 (painettu)

ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

KATJALLE

ALKUSANAT

Käsillä olevan tutkimuksen valmistuessa kiitän Suomen Akatemiaa varttuneiden tieteenharjoittajain apurahasta ja muusta taloudellisesta tuesta. Ilman apurahan takaamaa työrauhaa olisin tuskin saanut toteutetuksi tutkimussuunnitelmaani. Kiitän niinikään oikeustieteen kandidaatti Annikki Vanamoa, joka on käsikirjoitus- ja oikolukuvaiheissa sekä aineistoa kerättyäessä monin tavoin, mm. hyödyllisiä huomautuksia tekemällä, myötävaikuttanut työn edistymiseen.

Tutkimuksen englanninkielisen yhteenvedon kieliasun on tarkastanut mr Aaron Bell, jolle lausun parhaat kiitokseni asiantuntevasta avusta. Lopuksi olen kiitoksen velkaa Vammalan Kirjapaino Oy:n henkilökunnalle, muiden muassa ylifaktori Pauli Toivoselle korkeatasoisesta työstä.

Kiitän myös Suomalaista Lakimiesyhdistystä siitä, että tutkimukseni on otettu yhdistyksen julkaisusarjaan.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 1977.

Ilkka Saraviita

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	VII
Sisällysluettelo	IX
Lyhenteet	XV
Kirjallisuusluettelo	XX
 Johdanto	 1
1. Tutkimuksen kohde	1
2. Tutkimuksessa käytetty aineisto	4
3. Tutkimuksen jäsentely	8
4. Tiivistelmä	10
 I LUKU	
 KANSAINVÄLISOIKEUDELLISET SANKTIOT	 11
1. Oikeusnormijärjestelmät ja oikeusnormien hierarkia	11
2. Valtion sisäisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välisestä suhteesta	16
3. Normijärjestelmien toimintapiirteitä	19
3.1. Kansainvälinen oikeus — primitiivinen vai täysin kehittynyt oikeusjärjestys?	22
3.2. Kansainvälisen oikeuden fragmentaarisuus	24
4. Kansainvälisoikeudelliset oikeusnormit	27
4.1. Oikeusnormit, muut käyttäytymisnormit	27
4.2. Kansainvälisen oikeuden lähteet	29
4.3. Tavanomainen kansainvälinen oikeus	30
4.3.1. Tapaoikeuden tunnusmerkit	31
4.3.2. Tapaoikeuden heikkoudet ja suhde sopimusoikeuteen	34
4.4. Sopimusoikeus	35
4.5. Oikeusnormien hierarkia kansainvälisessä oikeudessa	36
5. Sanktiot kansainvälisessä oikeudessa	38

5.1. Sanktiokäsite	38
5.2. Repressaaliat	42
5.3. Yleissopimusten sanktiot	45
5.4. Sanktion kohde	47
5.5. Kirjallisuudessa esitettyjä sanktioluokituksia	49
5.5.1. Positiiviset ja negatiiviset sanktiot	49
5.5.2. Naturaalisanktiot	51
5.5.3. Moraaliset ja poliittiset sanktiot	51
5.5.4. Kollektiiviset ja individuaalisanktiot	52
5.5.5. Kollektiivisten retorsioiden ja sanktioiden rajankäyntiä ..	52
5.6. Valtion vastuu ja vahingonkorvaukset	55
6. Sanktiokäsitteen rajaaminen	56
 II LUKU	
KANSAINVÄLISET JÄRJESTÖT SANKTIOVALLAN KÄYTTÄJINÄ ..	59
1. Kansainvälisen järjestön identifiointikriteerit	59
1.1. Kehityssuuntauksia	59
1.2. Kansainvälisen järjestön tunnusmerkit	61
2. Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet joita sanktiojärjestelmä koskee ..	65
2.1. Järjestön ja jäsenvaltion väliset sopimukset	67
2.2. Kansainvälisten järjestöjen piirissä hyväksytyt yleissopimukset ..	68
3. Sanktiosäännösten käyttöönotto kansainvälisissä järjestöissä	69
3.1. Sanktiosäännösten kehityksestä	69
3.2. Perussääntöön kirjatut sanktiot ja järjestökäytäntöön perustuvat sanktiot	71
4. Sanktiot kansainvälisen järjestön perussäännössä	72
4.1. Erottaminen järjestön jäsenyydestä	73
4.1.1. Käytännön erottamistapauksia	78
4.1.1.1. Neuvostoliiton erottaminen Kansainliiton jäsenyydestä	78
4.1.1.2. Espanjan erottaminen eräistä YK:n erityisjärjestöistä	78
4.1.1.3. Tšekkoslovakian erottaminen IMF:n ja IBRD:n jäse- nyydestä	79
4.1.1.4. Kreikan erottaminen Euroopan neuvostosta	80
4.2. Jäsenetujen ja oikeuksien menettäminen ja tilapäinen erottaminen järjestön toiminnasta	80
4.3. Valtioon kohdistetut kollektiiviset toimet	85
4.3.1. Kansainliiton järjestelmä	86
4.3.2. YK:n järjestelmä	88
4.3.2.1. Suositusluontoinen kollektiivinen toiminta	92
4.3.2.2. Väliaikaistoimet ja rauhan turvaaminen	94
4.3.3. OAS	96
4.3.3.1. Sanktiojärjestelmän pääperiaatteet	96

4.3.3.2. Taloudelliset sanktiot Dominikaanista tasavaltaa ja Kuubaa vastaan	97
4.3.4. Yhteen veto	99
4.4. Repressaaloiden käyttöön oikeuttavat järjestöpäätökset	100
4.4.1. GATT-järjestelmän sanktiot	100
4.4.1.1. Meijerituotteiden tuontirajoituksia koskenut valitus	102
4.4.2. Kansainvälisen valuuttarahaston valuutan niukkuusjulistus	104
4.4.3. Vapaakauppa-alueet	104
4.4.4. Perushyödykesopimukset	105
4.4.5. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö	107
4.4.6. Vuoden 1961 huumausaineyleissopimus	107
4.5. Jäsenvaltiolle tulevien taloudellisten etujen ja järjestön palvelujen menettäminen	108
4.5.1. Maailmanpankkiryhmän taloudelliset sanktiot	110
4.5.1.1. Valuuttarahasto	111
4.5.1.2. Kansainvälinen jälleenrakennuspankki	114
4.5.1.3. IFC ja IDA	115
4.5.1.4. Muut rahoitusjärjestöt	115
4.6. Sakonluontoiset jäsenvaltioon kohdistuvat sanktiot	117
4.7. Jäsenvaltion toimenpiteet tuomitsevat päätöslauselmat	121
4.7.1. Valtion sisäinen toimivalta	121
4.7.2. Kritiikki järjestöelimen kokouksessa	123
4.7.2.1. Kansainvälinen valuuttarahasto	124
4.7.2.2. Kansainvälinen työjärjestö	124
4.7.2.3. OECD:n konfrontaatiometodi	127
4.7.3. Jäsenvaltion toimenpiteet tuomitsevat päätöslauselmat	127
4.7.4. Muille järjestöille osoitetut suositukset	131
4.8. Järjestön toimialan mukaan määräytyvät sanktiot	133
4.8.1. ITU ja taajuuksien vahvistamisjärjestelmä	133
4.8.2. ICAO:n lentokelpoisuustodistukset	135
4.8.3. Euratomin turvallisuusjärjestelmä	136
4.8.4. Kansainvälisoikeudellisten sopimusten kirjaaminen YK:n sihteeristössä	137
4.9. Sanktiot järjestön ja jäsenvaltion välisen sopimuksen noudattamisen varmistimena	138
4.9.1. Kansainvälisen valuuttarahaston tukiluottojärjestelyt	139
4.9.2. Jälleenrakennuspankin luottosopimukset	142
4.9.3. IAEA:n projekti- ja polttoainesopimukset	143
4.9.4. FAO:n sopimukset	145
5. Järjestökäytännössä kehitetyt sanktiot	146
5.1. Kansainvälisen järjestön toimivallan perusteet	148
5.1.1. Konstitutionalismi	148
5.1.2. Sopimusteoria	153
5.2. Jäsenvaltion erottaminen järjestöstä jonka perussäännössä ei ole säännöstä erottamisesta	159

5.2.1. Järjestökäytäntö	163
5.2.1.1. Kuuban tapaus	163
5.2.1.2. Taiwanin jäsenyys YK:ssa	165
5.2.1.3. Espanjan taivuttaminen eroamaan YK:n erityisjärjestöistä	166
5.3. Jäsenvaltion konferenssiedustajien valtuuskirjojen hylkääminen ja edustajien toiminnan estäminen	168
5.4. Jäsenvaltion erottaminen jonkin järjestön toimielimen toiminnasta	173
5.4.1. Järjestörakenteen peruseriaatteita	173
5.4.2. YK:n yleiskokous	177
5.4.3. Muut YK:n elimet ja erityisjärjestöt	179
5.4.4. Yhteenveto	182
5.5. YK:n yleiskokouksen sanktiovallan laajentaminen	184
5.5.1. Suositusluontoiset sanktiopäätökset	184
5.5.2. Valtion tunnustamisen epääminen	189
5.5.3. Rauhan puolesta yhdistymistä tarkoittanut päätöslauselma ..	191
5.6. Informaaliset sanktiot	195

III LUKU

PÄÄTÖKSENTEKO SANKTIOITEN KÄYTTÄMISESTÄ	199
1. Sanktioitten käyttöedellytyksistä	199
1.1. Oikeusjärjestyksen eroosio kansainvälisessä järjestössä.	200
2. Kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden valvontajärjestelmät	206
2.1. Valvonnan tehokkuuden problematiikka	207
2.2. Jäsenvaltioiden raportteihin perustuva valvontajärjestelmä	210
2.2.1. Valvontaelimet järjestöissä	215
2.2.1.1. EEC:n komissio	217
2.2.1.2. ILO:n asiantuntijakomitea ja työmarkkinajärjestöjen toimintavapautta valvovat elimet	219
2.2.1.3. Muita valvontaorgaaneja	221
2.2.1.4. Valvontaelimet YK:n organisaatiossa	222
2.2.2. Parlamentaariset valvontaelimet kansainvälisissä järjestöissä ..	231
2.3. Suorat valvontayhteydet järjestön ja jäsenvaltion välillä	236
2.3.1. Jäsenvaltioon suunnatut tarkastusmatkat	239
2.3.1.1. Jäsenvaltion ja järjestön väliseen sopimukseen perustuvat ad hoc tarkastusmatkat	240
2.3.1.2. Jäsenvaltiota sitovat tarkastusvelvoitteet	244
2.3.1.2.1. Ydinenergian rauhanomaisen käytön valvonta	245
2.4. Muita valvontamuotoja	249
2.5. Yhteenveto	251
3. Sanktioista päättävät toimielimet ja päätöksentekomenettely	252

3.1. Sanktiopäätös lainkäyttöraatkaisuna	252
3.2. Päätöksentekoelimet	255
3.2.1. Sanktiopäätöksen valmistelu	256
3.3. Sanktiopäätöksen lopullisuus, päätösten myöhemmät muutokset ja sanktioiden vaikutusten seuranta	260
3.4. Peruskirjan tulkintariitojen sovittelu- ja ratkaisumenetelmät	261
4. Sanktioiden merkitys kansainvälisille järjestöille	265
Summary	270

LYHENTEET

ADB	= Aasian kehityspankki
AFDB	= Afrikan kehityspankki
AFDI	= Annuaire francais de droit international
AICCF	= Kansainvälinen rautatiekongressiyhdistys
AJCL	= American Journal of Comparative Law
AJIL	= American Journal of International Law
ANPC	= vaiheohjattu antenniryhmä
ANZUS	= Australian, Uuden Seelannin ja USA:n puolustusjärjestö
ASEAN	= Kaakkois-Aasian yhteisö
ASPAC	= Aasian ja Tyynen meren alueen neuvosto
AV	= Archiv des Völkerrechts
AYIL	= Australian Yearbook of International Law
BIRPI	= Yhdistynyt kansainvälinen toimisto henkisen omaisuuden suojelemiseksi
BIS	= Kansainvälinen järjestelypankki
BYIL	= The British Year Book of International Law
CABEI	= Keski-Amerikan valtioiden taloudellisen yhdentymisen pankki
CACM	= Keski-Amerikan yhteismarkkinat
CARICOM	= Karibian alueen yhteismarkkinat
CCC	= Tulliyhteistyöneuvosto
CCIR	= Kansainvälinen neuvoa-antava radiokomitea
CCITT	= Kansainvälinen neuvoa antava lennätin- ja puhelinkomitea
CD	= Tonavakomissio
CEAO	= Länsi-Afrikan talousyhteisö
CERN	= Euroopan ydinenergian tutkimusjärjestö
CIPEC	= Kupariviejävaltioiden neuvosto
CUSA	= Etelä-Afrikan, Lesothon ja Botswanan tulliliitto
CYIL	= The Canadian Yearbook of International Law
DAC	= OECD:n kehitysapukomitea
EAC	= Itä-Afrikan yhteisö
EADB	= Itä-Afrikan kehityspankki
ECAC	= Euroopan siviili-ilmailukonferenssi
ECA	= Afrikan talouskomissio
ECAFE	= Aasian ja Kauko-idän talouskomissio
ECCFMD	= Suu- ja sorkkataudin vastustamiseksi asetettu Euroopan komissio
ECCM	= Itäkaribian yhteismarkkinat

ECE	= Euroopan talouskomissio
ECLA	= Latinalaisen Amerikan talouskomissio
ECMT	= Euroopan kuljetusministerikonferenssi
ECOSOC	= Yhdistyneiden Kansakuntien talous- ja sosiaalineuvosto
ECOWAS	= Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisö
ECSC (CECA)	= Euroopan hiili- ja teräsyhteisö
ECWA	= Länsi-Aasian talouskomissio
EFTA	= Euroopan vapaakauppaliitto
EIB	= Euroopan investointipankki
ENEA	= Euroopan atomienergiajärjestö
EPU	= Euroopan maksuliitto
ESA	= Euroopan avaruustutkimuksen järjestö
Euratom	= Euroopan atomienergiayhteisö
EY	= European Yearbook (Annuaire européen)
EEC	= Euroopan talousyhteisö
EOXPR	= Euroopan kokeellisen fotogrammetrian tutkimusjärjestö
FAO	= Elintarvike- ja maatalousjärjestö
Finefta- sopimus	= Sopimus jolla luodaan Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaa- kauppaliiton jäsenvaltioiden välinen sopimussuhde (SopS 16/1961)
GA res	= YK:n yleiskokouksen päätöslauselma
GATT	= Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (SopS 15/1950) sekä sopimusvaltioiden muodostama järjestö
HILJ	= Harward International Law Journal
HLJ	= Harward Law Review
IAEA	= Kansainvälinen atomienergiajärjestö
IAEC	= Itä-Afrikan talousyhteisö
IAEL	= International atomic energy law
IATA	= Kansainvälinen ilmakuljetusliitto
IBA	= Kansainvälinen bauksiittiyhdistys
IRBD	= Kansainvälinen jälleenrakennuspankki
IBWM	= Mittojen ja painojen kansainvälinen toimisto
IC	= International Conciliation
ICAO	= Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö
ICES	= Kansainvälinen merentutkimusneuvosto
ICJ	= Kansainvälinen tuomioistuin
ICLQ	= The International and Comparative Law Quarterly
ICO	= Kansainvälinen kahvijärjestö
ICSID	= Sijoituksia koskevien riitaisuuksien kansainvälinen ratkaisu- ja sovittelukeskus
IDA	= Kansainvälinen kehittämisjärjestö
IDB	= Latinalaisen Amerikan kehityspankki
IEA	= (OECD:n) Kansainvälinen energiajärjestö
IFAD	= Maatalouden kehittämisrahasto
IFC	= Kansainvälinen rahoitusyhtiö

IFRB	= Kansainvälinen taajuuksien luetteloimiskomitea
IHO	= Kansainvälinen hydrograafinen järjestö
IJIL	= Indian Journal of International Law
ILA	= Kansainvälisen oikeuden yhdistys
ILAR	= International Law Association Reports
ILC	= Kansainvälisen oikeuden toimikunta
ILM	= International Legal Materials
ILO	= Kansainvälinen työjärjestö
ILQ	= International Law Quarterly
IMCO	= Hallitustenvälinen neuvoa-antava merenkulkujärjestö
IMF	= Kansainvälinen valuuttarahasto
INMARSAT	= Kansainvälinen meritietoliikennesatelliittijärjestö
INTELSAT	= Kansainvälinen tietoliikennetekokuujärjestö
INTER- SPUTNIK	= Sosialististen valtioiden tietoliikennesatelliittijärjestö
IO	= International Organization
IOC	= Hallitustenvälinen meritieteellinen toimikunta
IOOC	= Kansainvälinen oliiviöljyneuvosto
IPU	= Parlamenttien välinen liitto
ITO	= Kansainvälisen kaupan järjestö
ITU	= Kansainvälinen pikatiedotusliitto
IUCNNR	= Luonnon ja luonnonvarojen suojelua koskeva kansainvälinen unioni
IWC	= Kansainvälinen valaanpyyntineuvosto
JALC	= Journal of Air Law and Commerce
JCR	= Journal of Conflict Resolution
JDL	= Journal de droit international
JFT	= Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JILD	= Journal of International Law and Diplomacy
JV	= Jahrbuch des Völkerrechts
JWTL	= Journal of World Trade Law
KOMSAT	= Sosialististen valtioiden tietoliikennetekokuujärjestö
LAEO	= Lätinalaisen Amerikan energiajärjestö
LM	= Lakimies
LoR	= Lag og Rett
NAIP	= Pohjois-Atlantin jäävartio
NAT	= Nordisk administrativ tidskrift
NATO	= Pohjois-Atlantin sopimusjärjestö
NEA	= (OECD:n) Ydinenergiajärjestö
NJA	= Nytt juridiskt arkiv
NLR	= Nebraska Law Journal
NORDITA	= Pohjoismainen teoreettisen atomifysiikan instituutti
NTIR	= Nordisk Tidskrift for International Ret
OAB	= Afrikan puutavarantuottajavaltioiden järjestö
OAPEC	= Arabimaiden öljyvientijärjestö
OAS	= Amerikan valtioiden järjestö

OAU	= Afrikan yhtenäisyysjärjestö
OCTI	= Kansainvälinen rautatieliikennekysymyksiä käsittelevä keskustointimisto
ODECA	= Keski-Amerikan valtioiden järjestö
OECD	= Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OEEC	= Euroopan taloudellisen yhteistyön järjestö
OPEC	= Öljynviejävaltioiden järjestö
OPNAL	= Latinalaisen Amerikan ydinasekoekieltojärjestö
PCIJ	= Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin
PYIL	= Polish Yearbook of International Law
RBDI	= Revue Belge de Droit International
Recueil des Cours	= Recueil des Cours de l'Académie de Droit Internationale da la Haye
RGDIP	= Revue générale de droit international public
RHDI	= Revue Hellenique de Droit International
RIIA	= Royal Institute of International Affairs
SEATO	= Kaakkois-Aasian sopimusjärjestö
SopS	= sopimussarja
SvJT	= Svensk juristtidning
TfR	= Tidsskrift for Rettsvitenskap
UDEAC	= Keski-Afrikan talous- ja tulliuioni
UNCIO	= United Nations conference on international organization
UNCTAD	= YK:n kaupp- ja kehityskonferenssi
UNDP	= YK:n kehitysohjelma
UNEP	= YK:n ympäristöohjelma
UNESCO	= YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö
UNHCR	= YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimisto
UNICEF	= YK:n lastenrahasto
UNIDO	= YK:n teollistamisjärjestö
UNIDROIT	= Yksityisoikeuden yhdenmukaistamiseksi toimiva kansainvälinen instituutti
UNITAR	= YK:n koulutus- ja tutkimuslaitos
UNJY	= United Nations Juridical Yearbook
UNRSID	= YK:n sosiaalisen kehityksen tutkimuslaitos
UNRWA	= YK:n Palestiinan pakolaisten avustus- ja työelin
UNU	= YK:n yliopisto
UPEB	= Banaaninviejävaltioiden järjestö
UPU	= Maailman postiliitto
WADB	= Länsi-Afrikan kehityspankki
WAMU	= Länsi-Afrikan valuuttaunioni
WEU	= Länsi-Euroopan unioni
WFC	= Maailman elintarvikeneuvosto
WFP	= Maailman elintarvikeohjelma
WHO	= Maailman terveysjärjestö
WIPO	= Maailman henkisen omaisuuden järjestö

WJTL	=	Wanderbilt Journal of Transnational Law
WMO	=	Maaailman ilmatieteellinen järjestö
YK	=	Yhdistyneet Kansakunnat
ZAÖRV	=	Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht

LÄHDEKIRJALLISUUTTA

- Ahluwalia, Kuljit: The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and certain other International Organizations. The Hague 1964.
- Ajomo, M. A.: Regional Economic Organisations. The African experience. BYIL 1976.
- Akehurst, Mikael: Enforcement action by regional agencies, with special reference to the organisation of American states. BYIL 1967.
- Alger, Chadvic F.: Interaction in a Committee of the United Nations General Assembly kokoomateoksessa Singer, David (ed.): Quantitative international politics, New York 1968.
- Alker, Hayward R.: Dimensions of Conflict in General Assembly. American Political Science Review 1964.
- Anderson, L.: Supranational Delegation Clauses in Scandinavian Constitutions. Western Political Quarterly 1965.
- Andersson, S. V.: Negotiations for the Nordic Council. NTIR 1963.
- » — The Nordic Council and the 1962 Helsinki agreement. NTIR 1964.
- » — The Nordic Council. A study of Scandinavian Regionalism. Stockholm 1967.
- Andrassy, J.: La souveraineté et la SDN. Recueil des Cours 1937: I.
- Arnold, E.: The Inter-American Development Bank, kokoomateoksessa the Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Asamoah, O. Y.: The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations. The Hague 1966.
- Aubrey, Henry: Atlantic economic co-operation. The case of the OECD. New York 1967.
- Autere, Tenho: Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen. Vammala 1965.
- Barden, Benjamin: Cotton textile agreement 1962—1972. JWL 1973.
- Barros, J.: The Corfu incident. Mussolini and the League of Nations. Princeton 1965.
- Baxter, R. R.: Treaties and Custom. Recueil des Cours 1970: I.
- Benoit, Emil: Europe at Sixties and Sevens. New York 1961.
- Berenstein, A.: Le mécanisme des sanctions dans l'Organisation internationale du travail. RGDIP 1937.

- Bergsten, Fred C.: Interdependence and the reform of international institutions. IO 1976.
- Bindschedler, Rudolf L.: La délimitation des compétences des Nations Unies. Recueil des Cours 1963: I.
- Bleicher, Samuel A.: UN v. IBRD. A Dilemma of Functionalism. IO 1970.
- Blix, Hans: Treaty-Making Power. Uppsala 1959.
- » — Sovereignty, Aggression and Neutrality. Stockholm 1970. (Sovereignty)
- » — Contemporary Aspects of Recognition. Recueil des Cours, 1970: II. (Recognition)
- Bodgan, Michael: Psykofarmaka och cannabis i internationell rätt. TFR 1971.
- Boulanger, Werner: Decisions and Other Measures Taken by the International Atomic Energy Agency, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Bowett, D. W.: United Nations Forces. London 1964. (UN).
- » — The Law of International Institutions. 3. ed. London 1975. (Bowet)
- » — Self-Defence in International Law. Manchester 1958.
- Boyd, James M.: United Nations Peace-Keeping Operations. New York 1965.
- Brierly, J. L.: Sanctions. Grotius Society transactions 1931.
- Broches, Aron: International Legal Aspects of the operations of the World Bank. Recueil des Cours 1959: III.
- Broms, Bengt: The Doctrine of Equality of States as Applied in International Organizations. Vammala 1959. (Equality)
- » — The Legal Status of the Suez Canal. Vammala 1961. (Suez)
- » — Sopimus ydinasekoikeiden kieltämiseksi ilmakehässä, ulkoavaruudessa ja veden alla. LM 1964. (Ydinasekieltosopimus)
- » — Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan muuttaminen. LM 1967. (Peruskirjan muuttaminen)
- » — The Definition of Aggression in the United Nations. Turku 1968. (Definition)
- » — Yhdistyneet Kansakunnat. Vammala 1976 (Broms)
- Brown-John, Lloyd C.: Multilateral Sanctions in International Law. New York 1975.
- Brownlie, Ian: International law and the use of force. Oxford 1963.
- Buergenthal, Thomas: Law-Making in the International Civil Aviation Organization. Syracuse 1969.
- Caha, Z.: Decisions of the Universal Postal Union, kokoomateoksessa Effectiveness of International Decisions ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Cahier, R.: Etude des accords de Siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident. Milano 1959.
- Carroz, I. E., Roche A. G.: The proposed international commission For the Conservation of Atlantic Tunas. AJIL 1967.
- Castrén, Erik: Kansainvälinen oikeusseuraanto. Vammala 1950. (Oikeusseuraanto)
- » — Alueimeren ja sen pohjan erikoisluonne. LM 1955.
- » — Suomen kansainvälinen oikeus. Porvoo 1959. (Castrén)
- » — Luftrummet och rymdens internationellrättsliga ställning. NTIR 1960.

- Castrén, Erik: Afrikan yhtenäisyyden järjestö. LM 1958.
- Cavarré, L.: L'idée des sanctions en droit international public. RGDIP 1937.
- » — Les sanctions dans le cadre de l'O. N. U. Recueil des cours 1952: I.
- Chadwick, Alger F.: Research on Research: A Decade of Quantitative and Field Research on International Organizations. IO 1970.
- Cheng, Bing: United Nations Resolutions on Outer Space: »Instant« International Customary Law? IJIL 1965.
- Chiu, Hunghad: Succession in International Organizations. ICLQ 1965. (Succession)
- » — The Capacity of International Organizations to conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so concluded. The Hague 1966. (Chiu)
- Ciobanu, Dan: Credentials of delegations and representation of member states at the United Nations. BYIL 1976.
- » — Preliminary objections related to the jurisdiction of the United Nations political organs. The Hague 1975.
- Claude, Inis: Swords into plowshares: The problems of international organization. New York 1964.
- Codding, George Jr.: The Universal Postal Union. New York 1964.
- Colliard, Claude-Albert: Institutions des relations Internationales, 6. édition. Paris 1974.
- Colson, H.: The Council of Europe, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel, Leyden 1971.
- Coplin, William: The World Court in the international bargaining process, kokoomateoksessa Gregg, Robert W., Barkun M.: The United Nations System and its functions. Princeton 1968.
- » — Current Studies of the Functions of International Law. Political Science Annual 1969—1970.
- Cox, Robert W.: Perspectives and problems, kokoomateoksessa The Politics of International Organization. Ed. by W. Cox. New York 1969.
- » — The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization, kokoomateoksessa International Organization: Politics & Processes ed. by Leland M. Goodrich and David A. Kay. London 1973.
- Cox, Robert W., Jacobson Harold K. (ed.): The Anatomy of Influence. Decision-making in international organization. New Haven 1973.
- Curzon, Victoria: The essentials of Economic Integration. Lessons of EFTA experience. London 1974.
- D'Amato, Anthony A.: The Concept of Custom in International Law. London 1971.
- Detter, Ingrid: Law Making by International Organization. Stockholm 1965. (Detter)
- Dhokalia, R. P.: The Codification of Public International Law. London 1970.
- Dobbert, Jean Pierre: Some Aspects of the Law and Practice of FAO, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Donelan, M. D., Grieve, M. J.: International Disputes. Kent 1973.

- Doxey, Margaret: The Rhodesian Sanctions Experiment. The Yearbook of World Affairs 1971.
- Economidès, Constantin P.: Le Pouvoir de Décision des Organisations Internationales Européennes. Leyden 1964.
- Eek, Hilding: Folkkrätten. Staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning. 2. ed. Stockholm. 1975.
- EFTA-sihteeristö: EFTA rakentaa vapaakauppa-alueen Eurooppaan. Geneve 1966.
- Ekedi-Samnik, Joseph: L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Bruxelles 1975.
- Eklund, R.: The International atomic energy agency and its role in worldwide security of nuclear fuels and facilities and nonproliferation. IEAJ 1976.
- El-Naggar, S.: The United Nations Conference on Trade and Development, Recueil des cours 1969: III.
- Epstein, A. L.: Sanctions. Encyclopedia of social sciences.
- Erades, L.: International Law, European Communities and Municipal Law. ICLQ 1966.
- Evansen, J.: Aspects of International Law relating to Modern Radio Communications. Recueil des cours 1965: II.
- Falk, Richard A.: The Status of Law in International Society. Princeton 1970.
- Fawcett, J. E. S.: The International Monetary Fund and International Law. BYIL 1964.
- Fischer, G.: L'Agence internationale de l'énergie. AFDI 1974.
- Fisher, R.: Bringing Law to Bear on Governments. HLR 1961.
- FitzGerald, Gerald F.: The International Civil Aviation Organization — A Case Study in the Implementation of Decisions of a Functional International Organization, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Frack, Thomas M., Weisband, Edward: A Free Trade Association. New York 1968.
- Friedmann, Wolfgang: The Changing Structure of International Law. London 1964.
- Galtung, Ingrid Eide: Are International Civil Servants International? A Case Study of UN Experts in Latin America. Proceedings of the International Peace Research Association Inaugural Conference. Assen. 1966.
- » — The Status of the Technical Assistance Expert: A Study of UN Experts in Latin America, Journal of Peace Research 1966.
- Galtung, Johan: On the Effects of International Economic Sanctions. World Politics 1967.
- Gamble, John K., Fischer, Dan D.: The International Court of Justice. New York 1976.
- Gardner, C.: UNCTAD. IO 1968.
- Garcia-Amador F. V.: Binding decisions in the Inter-American system and the Central American Common Market, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Garipey, Richard, Botsford David, L.: The effectiveness of The International Civil Aviation Organization's Adjudicatory Machinery. JALC 1976.

- Garmies, Jacques: L'UIT et les télécommunications par satellites. Bruxelles 1975.
- Geiser, Hans J., Alleyne, Pamela, Gajraj, Carrol: Legal Problems of Caribbean Integration. Leyden 1976.
- Giraud, Emile: La droit international public et la politique. Recueil des cours 1963: III.
- Gold, Joseph: The law and practice of the International Monetary Fund with respect to »stand-by arrangements». ICLQ 1963.
- » — Certain Aspects of the Law and Practice of the International Monetary Fund. Kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971. (Aspects)
- » — The »sanctions» of the International Monetary Fund AJIL 1972. (Sanctions)
- » — Weighted Voting Power. AJIL 1974.
- » — A Report on Certain Recent Legal Developments in the International Monetary Fund. WJTL 1975. (Developments)
- Goodrich, Leland M.: Sanctions. International Encyclopedia of Social Sciences.
- Goodrich, Leland M., Hambro Edvard, Simons, Anne, Patricia: Charter of the United Nations. Commentary & Documents. 3. ed. New York 1963.
- Goodspeed, Stephen S.: The Nature and Function of International Organization. 2. ed. New York 1967.
- Gros-Espiell, Hector: Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme. Recueil des cours. 1975: II.
- Gutteridge, F.: Notes on Decisions of the World Health Organization, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Haas, Ernst B.: System and process in ILO: a statistical afterthought. World Politics 1962.
- » — Beyond the Nation state. Stanford 1964.
- Haas, Michael: Asian Development Bank. IO 1974.
- Hadwen, John G.; Kaufmann, Johan: How United Nations Decisions are Made? New York 1962.
- Hahn, H. J.: »Euratom»: The Conception of an International Personality. Harvard Law Review. 1957—58. (Euratom)
- » — International and Supranational Public Authorities. Law and Contemporary Problems 1961. (Authorities)
- » — Constitutional Limitations in the Law of the European Organisations. Recueil des Cours 1963: I. (Hahn)
- Hansen, Peter: Hvad er vi med i. En oversigt over internationale organisationer og Danmarks placering i dem. Odense 1968.
- Hart, H. L. A.: The Concept of Law. London 1961.
- Hartmann, Gunther: The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, kokoomateoksessa Agreements of International Organizations, ed. by Karl Zemanek. New York 1971.
- Henkin, Louis: How Nations Behave. Law and Foreign Policy. London 1968.
- » — International Organization and the Rule of Law. IO 1969.

- Hensley, Thomas R.: »National Bias and the International Court of Justice.» Midwest Journal of Political Science. 1968.
- Higgins, Rosalyn: The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations. London 1963. (Higgins)
- » — Compliance with United Nations Decisions on Peace and Human Rights Questions, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971. (Compliance)
- Hovey, J. Allan, Jr.: The Superparliaments: Interparliamentary Consultation and Atlantic Cooperation. New York 1964.
- Hoyt, Edwin C.: The Unanimity Rule in the Revision of Treaties. A Re-examination. The Hague 1959.
- Hudec, Robert E.: The GATT Legal System and World Trade Diplomacy. New York 1975.
- Hyde, C. C.: Boycott as a Sanction of International Law. Political Science Quarterly 1933.
- International labour office: The impact of international labour conventions and recommendations. Geneva 1976.
- International Law Commission: Law of Treaties. Draft articles adopted by the Commission. ILC report on the 18th session 1966. (UN doc. A/6309/Rev. 1.)
- Jackson, John H.: World Trade and the Law of GATT. Indianapolis 1969.
- Jacob, Philip, E., Atherton, Alexine, L., Wallenstein, Arthur, M.: The Dynamics of International Organization. Revised edition. Illinois 1972.
- Jacobson, Harold K.: Deriving data from delegates to international assemblies. IO 1967.
- Jenks, C. V.: Some constitutional problems of international organizations. BYIL 1945
- » — The Legal Personality of International Organisations. BYJL 1945 (Personality)
- » — International Immunities. London 1961. (Immunities)
- » — The Proper Law of International Organisations. London 1962.
- Johnson, D. H. N.: IMCO: The first four years. ICLQ 1969.
- Jägerskjöld, Stig: Folkrätt och inomstatlig rätt. Stockholm 1955.
- Kasme, Badr: La Capacité de ONU de conclure des Traités. Paris 1960.
- Kass, Stephen L.: Obligatory Negotiations in International Organizations. CYIL 1965.
- Kelsen, Hans: The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems. London 1951. (The Law)
- » — Collective Security and Collective Self-Defence Under the Charter of the United Nations. AJIL 1948.
- » — Collective security under international law. International law studies 1957.
- » — Principles of International Law. New York 1952. Second ed. by Robert W. Tucker, New York 1966. (Principles)
- » — Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968. (Oikeusoppi)

- Keohane, Robert: Institutionalization in the United Nations General Assembly. IO 1969.
- Kisaburo, Yokota: International standards of freedom of association for trade union purposes. *Recueil des cours* 1975: I.
- Kofi, Tetteh A.: The international cocoa agreement. JWTL 1972.
- Kopponen, Lauri: Ydinaseiden ja muiden joukkotuhoojaseiden merenpohjaan tai sen sisustaan asettamisen kieltävä sopimus. LM 1972.
- Kriesberg, Louis: US and USSR Participation in International Non-Governmental Organizations, in Kriesberg, Louis (ed.). *Social Processes in International Relations: A Reader*. New York 1968.
- Kristensen, Thorkil: L'Organisation de Co-opération et de Développement économique, ses origines, ses buts, sa structure. *European Yearbook* 1961.
- Korowics, M.: *Organisations Internationales et Souveraineté des Etats Membres*. Paris 1961.
- Kunz, J. L.: Individual and collective self-defence in article 51 of the Charter of the U. N. AJIL 1947.
- » — The nature of customary international law. AJIL 1953.
- » — Sanctions in international law. AJIL 1960.
- Landy, E. A.: *The Effectiveness of International Supervision*. London 1966.
- Lauterpacht, E.: The legal effect of illegal acts of international organisations. *Cambridge essays in international law*. London 1965. (Effects)
- » — Implementation of Decisions of International Organizations through National Courts. Kokoomateoksessa *The Effectiveness of International Decisions*, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Lawson, Ruth C. (ed.): *International Regional Organizations: Constitutional foundations*. New York 1962.
- Leive, David: *International telecommunications and international law*. Leyden 1970.
- Liang, Y-li: *Regional Arrangements and International Security*. *Transactions of the Grotius Society* 1945.
- Lindberg, Leon N.: *Decision Making and Integration in the European Community*. IO 1965.
- Loewenfeld, Andreas F.: *International commodity controls*. AJIL 1967.
- Lortie, Pierre: *Economic Integration and the Law of GATT*. New York 1975.
- Manner, E. J.: Sisämeriä, erityisesti Itämeriä, koskevia kansainvälisoikeudellisia näkökohtia silmällä pitäen niiden suojaamista pilaantumista aiheuttavilta aineilta. JFT 1959.
- » — YK:n pakotepäätökset ja pakotelainsäädäntö Suomessa. Suomi YK:ssa. Toim. Keijo Korhonen. Tapiola 1967.
- Manno, Catherine: Majority decisions and minority responses in the UN General Assembly. JCR 1966.
- Mason Willrich: *Safeguarding Atoms for Peace*. AJIL 1966.
- Matsubara, K.: *Self-Defence and Reprisals*. JILD 1958.
- McDougal, M. S., Feliciano, F. P.: *Law and Minimum World Order*. New Haven 1961.
- McKenna, J. C.: *Diplomatic protest in foreign policy*. Chicago 1961.

- McKinley jr., H.: Area development organisations. Atlanta 1966.
- McNair, Lord A.: The Legal Meaning of War and the Relation of War to Reprisals, Transactions of the Grotius Society. 1926.
- » — The Stimson Doctrine of Non-Recognition. BYIL 1933.
- » — Collective Security. BYIL 1936.
- » — The Law of Treaties. Oxford 1961.
- McRae, D. M.: Co-operation Agreements and the Law Relating to Agreements Concluded by International Organizations, kokoomateoksessa Agreements of International Organizations, ed. by Karl Zemanek. New York 1971.
- Mennon, M. A. K.: Universal Postal Union. IC 1965.
- Merillat H. C. L. (ed.): Legal advisers and international organisations. New York 1966.
- Merkel, Peter H.: European Assembly Parties and National Delegations, Journal of Conflict Resolution 1964.
- Miele, Mario: Les Organisations Internationales et le Domaine Constitutionnel des Etats. Recueil des cours 1970: III.
- Miller, Robert: United Nations Fact Finding Missions in the field of Human rights. AYIL 1970—1973.
- Mo, Hsu: The Sanctions of International Law. Transactions of the Grotius Society 1949.
- Modeen, Tore: The international protection of national minorities in Europe. Åbo 1969. (Protection).
- » — The deposit and registration of treaties of international organizations. Åbo 1971.
- Morawiecki, Wojciech: Extra-Judicial Control of the Conduct of States by International Organizations. PYIL 1975.
- Mosler, Herman: The international society as a legal community. Recueil des cours 1974: IV.
- Mouel, J. J.: The Universal Postal Union. Union Postale 1950.
- Mower, Jr. Glen, A.: Observer Countries: Quasi Members of the United Nations. IO 1966.
- Münch, Fritz: Internationale Organisationen mit Hoheitsrechten. Festschrift für Anton Wehberg. Frankfurt am Main 1956.
- Myrdal, G.: Realities & Illusions in regard to intergovernmental organizations. London 1955.
- Mäkipentti, Ilkka: Kansainvälinen lainsäädäntö atomivoimakysymyksissä. Teknillinen aikakauslehti 1967.
- Nagel, Heinrich: Der Nordische Rat, seine Organen, seine Funktionen und seine juristische Natur. Jahrbuch für internationales Recht 1955.
- Neuhold, Hanspeter: Organs Competent to Conclude Treaties for International Organizations, kokoomateoksessa Agreements of International Organizations, ed. by Karl Zemanek. New York 1971.
- Niemeyer, Gerhart: Law Without Force: The Function of Politics in International Law. Princeton 1941.
- Ninčić, Djura: The problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations. The Hague 1970.

- Nuric, Lester: Certain Aspects of the Law and Practice of the International Bank, kokoomateoksessa *The Effectiveness of International Decisions*, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Olivecrona, Karl: *Rättsordningen. Ideer och fakta*. Lund 1966.
- Oliver, Robert W.: *International Economic Co-operation and the World Bank*. Bristol 1975.
- Organski, A. F. K.: *World Politics*. Second edition, New York 1968.
- Osakwe, Cris: *The Concept and Forms of Treaties Concluded by International Organizations*, kokoomateoksessa *Agreements of International Organizations*, ed. Karl Zemanek. New York 1971.
- Padelford, Norman J., Lincoln, George A.: *The Dynamics of International Politics*. II ed. New York 1968.
- Parry, Clive: *The Treaty-making Power of United Nations*. BYIL 1949.
- Peaslee, Amos J.: *International governmental organizations. Constitutional documents in two volumes*, rev. sec. ed. The Hague 1961 sekä third ed. by Dorothy Peaslee — Xydis. The Hague 1974, 1976.
- Pedersen, Richard F.: *National Representation in the United Nations*. IO 1961.
- Pescatore, Pierre: *Les relations extérieures des Communautés européennes*. *Recueil des Cours* 1961: II.
- Pålsson, Lennart: *EG rätt*. Stockholm 1976.
- Plasil-Wenger, Franz: *UNIDO: The United Nations Industrial and development Organization*. JWTL 1971.
- Quester, George H.: *The Nuclear Nonproliferation Treaty and the International Atomic Energy Agency*. IO 1970.
- Rama-Montaldo, Manuel: *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*. BYIL 1970.
- Reuter, Paul: *Organisations Européennes*. Paris 1965. (*Organisations*)
— » — *Intitutions Internationales*. Paris 1967.
- Rideau, Joel: *Jurisdictions Internationale et Contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales*. Paris 1969.
- Rodgers, Raymond Spencer: *A General Theory of International Organizations*. IO 1962.
- Rosas, Allan: *The legal status of prisoners of war*. Turku 1976.
- Rosenne, Shabtai: *United Nations Treaty Practice*. *Recueil des Cours* 1954: II (*Treaty practice*)
— » — *The Law and Practice of the International Court*. Leyden 1965. (ICJ)
- Rosenstiel, Francis: *Le Principe de »Supranationalité». Essai sur les Rapports de la politique et du droit*. Paris 1962.
- Ross, Alf: *Statsretslige studier*. København 1955.
— » — *Laerobog i folkeret*. Almindelige del. 4. painos. København 1961. (*Laerobog*)
— » — *Dansk Statsforfatningsret I*. København 1966. (*Forfatningsret*)
- Rowe, Edward T.: *Changing Patterns in the Voting Success of Member States in the United Nations General Assembly: 1945—1963*. IO 1963.
- Rozakis, Cristos L.: *The concept of Jus Cogens in the Law of Treaties*. Amsterdam 1976.

- Ruzié, David: *Organisations Internationales et Sanctions Internationales*. Paris 1970.
- Rösiö, Ninna: *The emergency system of the International energy agency*. NTIR 1976.
- Saba, H.: *L'activité quasilégislative des Institutions Spécialisées des Nations Unies*. *Recueil des Cours* 1964: I.
- Sainio, Toivo: *Ydinenergian rauhanomaisesta käytöstä kansainvälisen oikeuden kannalta*. LM 1960. (Ydinenergia)
- » — *»Unohdettu» radiosopimus*. LM 1965. (Radiosopimus)
- » — *Kansainvälisen tuomioistuimen asema riitaisuuksien selvittäjänä*. LM 1966. (ICJ)
- Sanderson, Fred H.: *The Five-Year Experience of the European Coal and Steel Community*. London 1958.
- Santaholma, Juhani: *Ydinenergian rauhanomaisen käytön kansainvälisestä valvonnasta*. Kriminaaliklubi 1920—1970. Oulu 1970.
- Saraviita, Ilkka: *Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmistä*. *Yhteiskunta-suunnittelu* 1972.
- » — *Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen*. Vammala 1971. (Saraviita)
- » — *Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa*. Vammala 1973. (Järjestöt)
- Schacter, O.: *The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions*. *AJIL* 1960.
- » — *Towards a Theory of International Obligation*, kokoomateoksessa *The Effectiveness of International Decisions*, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Schermers, Henry: *International Institutional Law*. III volumes. Leyden 1972—1976.
- Schneider, J. W.: *Treaty-Making Power of International Organizations*. Geneve 1959.
- Schwarzenberger, G.: *Some Aspects of the Principle of Self-Defence in the Charter of the U. N. International Law association: Report of Conference*. London 1958.
- Segal, R. (ed.): *Sanctions Against South Africa*. Harmondsworth 1964.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: *Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law*. *ICLQ* 1963. (Transformation)
- » — *Das Recht der Internationalen Organisationen, einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften*. Köln 1967 (Das Recht)
- Sereni, A. P.: *International Economic Institutions and the Municipal Law of States*. *Recueil des Cours*, 1959: I.
- Sewell, James P.: *Unesco and world politics*. London 1975.
- Seyerstedt, Finn: *International Personality of Intergovernmental Organizations*. *IJIL* 1964. (Personality)
- » — *The Legal Personality of International Organizations*. NTIR 1964—1965.
- » — *Applicable Law in Relations Between Intergovernmental Organizations and Private Parties*. *Recueil des Cours* 1967: III (Applicable Law)
- » — *Settlement of Internal disputes in Intergovernmental organizations by internal and external courts*. *ZAÖRV* 1964. (Disputes)

- Simmonds, R.: Legal Problems Arising from the UN Military Operations in the Congo. The Hague 1968.
- Simsarian, James: Inspection experiences under the Antarctic Treaty and the International Atomic Agency. AILJ 1966.
- Singh, N.: Termination of Membership in International Organizations. London 1958.
- Siotis Jean: ECE in the emerging European system. IC 1967.
- Sjöstedt, Gunnar: OECD-samarbetet. Funktioner och effekter. Stockholm 1973.
- Sloane, F. B.: Comparative international and municipal law sanctions. NLR 1947.
- Smith, Delbert D.: International telecommunications control. Leyden 1969.
- Sohn, Louis B.: Expulsion or forced Withdrawal from an International Organisation. HLR 1963.
- » — Procedures Developed by International Organizations for Checking Compliance, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Spanier, John W.: Games nations play. London 1972.
- Stein, Eric: Application and Enforcement of International Organization Law by National Authorities and Courts, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Stenelo, Lars G: Mediation in International Negotiations. Malmö 1972.
- Stone, J.: Legal Controls of International Conflict. London 1959.
- Strange, Susan: International Economic Relations of the Western World 1959—1971. Volume 2. International Monetary Relations. London 1976.
- Strömholm, Stig: Allmän rättslära. En första introduktion. Stockholm 1976.
- Sundström, G. O. Z.: Nya strömningar i internationell rätt. JFT 1966.
- » — De offentliga internationella finansieringsbolagen. Helsingfors 1971. (Sundström)
- » — The Public International Utility Corporation. Helsinki 1971. (Utility Corporation)
- Suviranta, Antti: The rôle of the member states in the unification work of the International Labour Organisation. Helsinki 1966.
- » — Miten Kansainvälinen työjärjestö vaikuttaa Suomen työoikeuteen. Sosiaalinen aikakauskirja 1969.
- Szasz, Paul C.: The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency. Vienna 1970.
- Szawlowski, Richard: The System of the International Organizations of the Communist Countries. Leyden 1976.
- Szokoloczy-Syllaba, Adrienne: EFTA: Restrictive Business Practices. Bern 1975.
- Taubenfeld, Rita F., Taubenfeld Howard J.: The »Economic Weapon»: The League and The United Nations. American Society of International Law, Proceedings 1964.
- Ténékidés, Georges: Régimes internes et organisation internationale. Recueil des Cours 1963: III.
- Todd, James: An Analysis of security council voting behaviour. Western Political Quarterly 1969.
- Tunkin, G. I.: Theory of International law. London 1974.

- United Nations: General Assembly report of the collective measures committee. GA of. rec. VI session 1951 suppl. n:o 13.
- Wallace, Michael, Singer, David: International organization in the global system. IO 1970.
- Wallmén, Olof: Nordiska rådet och nordiskt samarbete. Stockholm 1966.
- Walters, Robert S.: International Organizations and Political Communication. The use of Unctad by less Developed Countries. IO 1971.
- Valticos, Nicolas: The International Labour Organization, kokoomateoksessa The Effectiveness of International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971. (ILO)
- » — Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail. Recueil des Cours 1968: I.
- » — Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale. Recueil des Cours 1975: I.
- Wendt, Franz: The Nordic Council and cooperation in Scandinavia. Copenhagen 1959.
- Verdross, Alfred: The Status of the european convention for the Protection of Human rights. IJIL 1965.
- Vesanen, Tauno: Finanssiorgaaneista ja markan kansainvälisestä perusarvosta. Helsinki 1973.
- White, Eric Wyndham: Note on the Effectiveness of Decisions Adopted, by the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, kokoomateoksessa The Effectiveness on International Decisions, ed. by Stephen M. Schwebel. Leyden 1971.
- Wild, P. S.: Treaty Sanctions. AJIL 1932.
- » — Sanctions of International Commodity Agreements. AJIL 1936.
- Virally, Michel: La valeur juridique des recommandations des organisations internationales. Annuaire français de droit international 1956.
- » — L'Organisation mondiale. Paris 1972. (Virally)
- Visscher, Charles de: Théories et Réalités en Droit International Public. Quatrième édition. Paris 1970.
- Woodliffe, J. D.: A New dimension to International co-operation: the OECD international Energy Agreement. IO 1975.
- v. Wright, Henrik G.: Norm and Action. A Logical Enquiry. New York 1963.
- Wu, Yan-li: Economic Warfare. New York 1952.
- Yemin, Edward: Legislative Powers in the United Nations and Specialized Agencies. Leyden 1969.
- Zacklin, Ralph: The Amendment of the Constitutive Instrument of the United Nations and the Specialized Agencies. Leyden 1968.
- » — The United Nations and Rhodesia. A Study in International Law. New York 1974. (Zacklin)
- Zaorski, Remigiusz: The Gdansk Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources in the Baltic Sea and the Belts. PYIL 1975.
- Zeidan, Abdel-Latif M.: The United Nations emergency force. Stockholm 1976
- Zemanek, Karl: Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen. Wien 1957.

Edellä olevassa kirjallisuusluettelossa on etupäässä sanktioihin ja yleiseen kansainväliseen oikeuteen rajoittuvaa lähdeaineistoa. Tekstiosassa alaviitteissä mainitaan lisäksi tutkimuksia, joissa käsitellään kulloinkin tarkastelun kohteena olevaa kansainvälistä järjestöä.

JOHDANTO

1. TUTKIMUKSEN KOHDE

Valtiot perustavat kansainvälisiä järjestöjä, joiden hallintaan annetaan multilateraalisen yhteistyön johto sovitulla alalla. Joskus järjestö perustetaan valtatekijäksi (YK), joskus varmistamaan jäsenten sotilaspoliittista turvallisuutta (Nato/Varsovan liitto), joskus taas suorittamaan teknisluontoista tutkimus-, oikeusnormien valmistelu- tai humanitaarista tehtävää (esim. WHO, UNCITRAL, UNRWA). Ulkomaankauppapolitiikan koordinaatio (GATT), investointiluotoitus (IBRD) tai kokonaisten yhteiskuntien integraatio (EEC) saattaa olla järjestön toiminnan tavoitteena.

Kansainvälinen järjestö perustetaan valtioiden välisellä sopimuksella. Tässä sopimuksessa valtiot rajaavat joskus ulkopoliittista tai taloudellista liikkumavapautta ja saavat vastaavasti järjestäytyneen yhteistyön tuotamia etuja. Etuina voivat olla kollektiivinen sotilaallinen turvallisuus tai järjestön jäsenvaltioilleen toimittamat erilaiset palvelukset avustuksesta tai luotoista tekniseen tietoon. Kansainvälisen järjestön jäsenyyteen liittyy valtion kannalta ajatellen jäsenyydestä johtuvien etujen ja haittojen yhteenlaskutilanne: jäsenvelvoitteiden tulisi olla tasapainossa etujen kanssa. Järjestön aloitettua toimintansa ja olojen muututtua saattaa syntyä tarve laiminlyödä niitä velvoitteita, joihin valtio on järjestöön liittyessään sitoutunut. Miten kansainvälisen järjestön oikeusjärjestys pysyy uskottavana? Noudattavatko jäsenvaltiot sitoumuksiaan vain niin kauan kuin se on niille edullista vai voiko järjestö ryhtyä toimenpiteisiin oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi?

Tiedämme, että joidenkin kansainvälisten järjestöjen perustamissopimuksissa on sanktioartikloja, joiden tarkoituksena on, että järjestöt voisivat taivuttaa jäsenvaltiot noudattamaan sitovia velvoitteitaan. Ovatko nämä sanktiot tehokkaita? Kyetäänpö niiden avulla ylläpitämään oikeus-

järjestystä kansainvälisessä järjestössä samaan tapaan kuin valtion sisäinen oikeusjärjestys ylläpidetään viimekädessä pakkokeinoin? Vai onko niin, että kansainvälinen järjestö perustetaan vain sellaisissa oloissa, jolloin kaikki jäsenvaltiot voivat hyötyä jäsenyydestä eikä jäsenyydestä johtuvien haittojen ja etujen tase koskaan painotu haittojen puolelle? Onko ehkä niin, että sanktiot eivät ole tarkoituksenmukainen keino ylläpitää oikeusjärjestystä valtiokollektiivissa vaan pääpaino on jokaisen jäsenvaltion järjestäytyneestä yhteistoiminnasta saamien etujen varmistamisessa.

Vuosisadan alkuvaiheen kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa olisi vaikuttanut perusteettomalta kysyä, voiko kansainvälinen järjestö sanktioilla taivuttaa jäsenen noudattamaan velvoitteitaan: valtio, eikä järjestö, ajateltiin täysivaltaiseksi oikeussubjektiksi, jonka yläpuolella ei ole sanktioita käyttävää valtaa. Vain vähittäisen kehityksen kautta on tultu siihen, että pidetään luontevana ajatella, että valtioiden perustama orgaani voi käyttää jäsenvaltioon kohdistuvaa sanktiovaltaa. Mutta käytetäänkö sanktiovaltaa? Alistuvatko valtiot sanktioihin vai käyttävätkö ne yleensä avoinna olevaa mahdollisuutta erota järjestön jäsenyydestä sellaisissa oloissa, jolloin jäsenvelvoitteiden noudattamisesta koituvat haitat ovat jäsenyyden tuottamia etuja suuremmat?

Silmäys kansainvälisten järjestöjen toimintaan osoittaa, että täsmällisiä vastauksia näihin kysymyksiin ei voida suoralta kädeltä antaa. Jos sanotaan, että sanktiot ovat kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestyksen sitovuuden perusta, joudutaan vaikeuksiin selitettäessä, miksi useassa kansainvälisessä järjestössä ei ole lainkaan sanktioita. Pohjoismaiden järjestöt (mm. Pohjoismaiden neuvosto, Ministerineuvosto ja Pohjoismaiden investointipankki) eivät omaa sanktiovaltaa. Ei edes Euroopan talousyhteisö voi kohdistaa sanktioita jäsenvaltioihinsa. Sosialististen maiden kansainvälisten järjestöjen perussäännöissä ei ole sanktioartikloja. Itämeren suojelusopimuksella valtiot sitoutuvat huomattavan raskaisiin ympäristönsuojeluvelvoitteisiin, mutta yleissopimuksella perustetulle järjestölle ei ole annettu sanktiovaltaa. Toisaalta tiedämme myös, että on olemassa kansainvälisiä järjestöjä, joilla on erittäin raskaita sanktioita perussäännön mukaan käytettävissään. Ajateltakoon vain YK:n sanktiovaltaa, Kansainvälisen valuuttarahaston lukuisia sanktio-säännöksiä sekä ydinenergian rauhanomaista käyttöä hallinnoivien järjestöjen (IAEA, Euratom ja OECD:n ydinenergiajärjestö) sanktiovaltuuksia. Millä tavoin ylläpitävät oikeusjärjestystä järjestöt, joilla ei ole

sanktiovaltaa? Eroavatko ne olennaisesti niistä järjestöistä, jotka voivat kohdistaa ehkä hyvinkin voimakkaita pakotteita jäseniinsä ja joskus myös kolmansiin valtioihin?

Tässä tutkimuksessa etsitään vastauksia näihin kysymyksiin. Tarkoituksena on tehdä selkoa kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmistä sekä siitä, mitkä tekijät ylläpitävät järjestön oikeusjärjestyksen tehokkuana. Tutkitaan, minkälaisia sanktioita kansainvälisissä järjestöissä käytetään ja mikä on näitten säännösten teho käytännössä.

Perinteisen sanktioajattelun ja legaliteettiperiaatteen valossa tuntuisi tarkoituksenmukaiselta ottaa työhypoteesiksi oletus, että kansainvälisten järjestöjen sanktiovallan laajuuden tulee käydä ilmi järjestön perussäännöstä, eli siitä sopimuksesta, jolla kansainvälinen järjestö perustetaan. Kuitenkin jo pintapuolinen järjestökäytännön tarkastelu viittaa toisaalle. Näyttää siltä, että kansainvälisissä järjestöissä on kehitetty useita sanktiomuotoja, joita ei ole mainittu perustamissopimuksessa. Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmän asianmukainen käsitteleminen edellyttää, että tutkimuksessa asetetaan pääpaino järjestökäytännön — eikä perussääntöihin kirjoitettujen sanktioartiklojen — analyysiin. Perussääntöjen sanktioartiklat ovat tietenkin hyvä systemaattinen lähtökohta sanktiovallan tutkimukselle, mutta artiklojen luetteloinnilla ja semanttisella analyysillä ei saavuteta riittävästi tietoja siitä, miten sanktiovaltaa käytetään ja millaisia sanktiot käytännössä ovat. On myös otettava huomioon mahdollisuus, että perussäännön laajoja sanktiovaltuuksia ei käytetä tai että valtuuksien ei katsota pitkään jatkuneen käyttämättömyyden seurauksena olevan voimassa.

Tutkimuksen otsikkona on »Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmät». Tutkimuksessa ei keskitytä vain erilaisiin sanktiomuotoihin vaan myös siihen menettelyyn, jonka päätteeksi sanktio määrätään ja sanktioista päättävien järjestöelinten toimivaltasuhteisiin. Tarkastelun kohteeksi tulevat järjestöjen piirissä sovellettavat jäsenvelvoitteiden valvontajärjestelmät. Niiden lisäksi käsitellään päätöksentekomenettelyä sanktioista, mm. sitä, voidaanko sanktiovaltaa delegoida ja päättääkö sanktiosta jäsenvaltioiden hallitusten edustajista koottu yleiskokousmuotoinen poliittinen toimielin vai tuomioistuimen kaltainen riippumaton päätöksentekijä.

Seuraavassa tarkoitetaan »sanktiojärjestelmällä» kolmesta osakomponentista muodostuvaa systeemiä: osat ovat jäsenvelvoitteiden valvontajärjestelmä, päätöksentekijäin toimivaltasuhteet ja sanktiopäätöksen

tekeminen sekä käytettävissä olevat reaktiomuodot (sanktiot). Sanktiot määritellään reaktioiksi oikeudellisen velvoitteen vastaisesta toiminnasta.

Sanktioartiklat ja niitä koskevat kompetenssisäännökset ovat oikeusnormeja. Kohteen mukaan tutkimus painottuu oikeusnormitutkimukseksi. Tästä on seurauksena, ettei sanktiopäätösten yhteiskunnallisiin seurausvaikutuksiin keskitytä joskaan niitä ei voida pitää kokonaan tutkimusaiheen ulkopuolisinaakaan. Pääpaino on kuitenkin sanktioartiklojen oikeudellisella analyysillä ja järjestökäytännön arvioinnilla sanktioiden kansantaloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten vaikutusten analyysin sijasta.

2. TUTKIMUKSESSA KÄYTETTY AINEISTO

Tutkimuksen kohteeksi on valittu kansainväliset järjestöt eli kansainvälisoikeudellisella sopimuksella perustetut valtiokollektiivit. Muutamia rajatapauksia lukuunottamatta on helposti pääteltävissä, milloin tietty orgaani on kansainvälinen (hallitusten välinen) järjestö. Näihin kriteereihin palataan seuraavassa tarkemmin.

Kansainvälisiä järjestöjä on olemassa ainakin paperilla huomattavan suuri joukko. Käytännöllisistä syistä tutkimuksen aihepiiriä on tarpeen supistaa. Tutkimuksen ulkopuolelle jätetään kaikki sotilaallisuontoiset järjestöt (mm. NATO, Varsovan liitto, Seato jne.). Perusteluna tälle rajoitukselle on se, ettei sotilaallisten järjestöjen perussääntöihin sisälly sanktioartikloja. Toisena syynä on se, ettei kollektiivisesta turvallisuudesta vastaamaan ja sotilaallista puolustusta koordinoimaan perustettuun järjestöön ole tarkoituksenmukaista sisällyttää sanktiojärjestelmää. Valtioitten lojaalisuus jäsenvelvoitteille on varmistettava muuten kuin sanktioita käyttämällä. Toisena tutkimusalueen rajoituksena poistetaan aihepiirin ulkopuolelle Kansainliittoa lukuunottamatta kaikki sellaiset järjestöt, jotka eivät enää ole toiminnassa. Historialliseen katsaukseen, jossa syvennyttäisiin järjestöjen sanktiovallan kehitykseen, ei ole syytä: pääosa sanktioartikloista on otettu käyttöön toisen maailmansodan jälkeen ja sanktiovalta on huomattavalta osalta YK:n perustamisen jälkeisen ajan ilmiö. Vain Kansainliiton kohdalla on syytä poiketa tästä säännöstä.

Jottei tutkimuksen kohteeksi valikoituvia järjestöjä olisi tarpeen erikseen luetteloida, on käytännöllistä ottaa lähtökohdaksi jokin yleisesti tunnettu kansainvälisten järjestöjen luettelo. Tässä tutkimuksessa on pääpaino niiden järjestöjen tutkimuksessa, joiden perussääntö on julkaistu Peaslee-Xydiksen perussääntökokoelmassa tai ILM-julkaisussa. ILM-julkaisua on seurattu numeroon II/1977 saakka.

Usea Euroopan ulkopuolinen järjestö on lakannut toimimasta; järjestö on vain paperilla tai järjestö ei koskaan ole aloittanut tehoisaa toimintaa. Tällaiset järjestöt on myös jätetty tutkimuksen ulkopuolelle, sillä ei liene syytä eritellä käytännössä toteutumatta jääneitä sanktiojärjestelmiä. Esimerkkinä voidaan mainita Itä-Afrikan yhteisö: Tansanian, Kenian ja Ugandan perustama järjestö, jonka kunnianhimoisesti kirjoitettu perussääntö muistuttaa läheisesti EEC:n perussääntöä. Viimeistään marsalkka Idi Aminin hallituksen kaudella järjestö menetti merkityksensä ja yhteistyötä harjoitetaan bilateraalisesti järjestömuotoihin turvautumatta Tansanian ja Kenian välillä. On myös organisaatioita (Arabitasavaltojen federaatio), joita ei ole käytännössä perustettu, tuomioistuinmaisia ihmisoikeuksien turvajärjestelmiä, jotka ovat voimaantulolle riittäviä ratifiointeja vailla, vapaakauppa-alueita hallinnoivia järjestöjä, joiden sihteeristöt on suljettu jne. Kaikkien perussäännöt ovat painettuna lähdeoteoksissa ja vain järjestön toimimattomuus osoittaa, että järjestöä ei ole olemassa. Kansainvälisiä järjestöjä ei käytännössä pureta. Kuten Marjorie Higgins on sanonut, epäonnistuneet tai merkityksensä menettäneet järjestöt jäävät hylättyjen satelliittien tavoin kiertoradalleen. Tämän tutkimuksen valmistelussa tuotti huomattavaa vaivaa erottaa aineistosta ne järjestöt jotka ovat menettäneet kokonaan merkityksensä tai jotka eivät ole aloittaneet toimintaansa. Vain joissakin poikkeustapauksissa on tekstissä esimerkin omaisesti viitattu järjestöön, joka ei ole toiminnassa (mm. ITÖ).

Tutkimuksen perusaineistona ovat siis sanktiojärjestelmät toimivissa kansainvälisissä järjestöissä.

Järjestöjen suuren lukumäärän vuoksi tutkimusaineiston keräämisessä järjestöt on jaettu kolmelle kehälle siten, että uloimmalla olevia tutkitaan suppeimman ja sisäpiiriä laajimman aineiston avulla. Uloimman piirin muodostavat kaikkien lueteltujen järjestöjen perussäännöt. Läheskään kaikkien järjestöjen toiminnasta ei ole tarkkoja tietoja käytävissä, ei edes järjestöjen omissa julkaisuissa. Tämä tosiasia on pakottanut täsmentämään tutkimuksen painopistealuetta. Sekä perussäännön,

että järjestön toimintaan liittyvän aineiston avulla on analysoitu sisempää järjestöpiiriä, johon kuuluvat ensisijassa YK erityisjärjestöineen, kaikki eurooppalaiset järjestöt, sosialististen maiden järjestöt sekä Aasian, Etelä-Amerikan ja Afrikan tärkeimmät järjestöt (kehityspankit, Opec, OAS, OAU jne.). Sosialististen maiden järjestöistä on kuitenkin erittäin vähän tietoja. Toisaalta on todettava, että sosialististen maiden järjestöissä ei ole sanktioita.

Sisäpiirin, jota tässä tutkimuksessa käsitellään intensiivisimmin, muodostavat ne kansainväliset järjestöt, joiden jäsenenä Suomen valtio on. Näiden järjestöjen analyysissä on käytetty perussäännön ja oikeuskirjallisuuden lisäksi myös ao järjestöjen omia julkaisuja ja monistettua aineistoa. Huomion keskittäminen järjestöihin, joiden jäsenenä Suomen valtio on, johtuu siitä käytännöllisestä syystä, että tämä tutkimus osoitetaan suomalaiselle lukijakunnalle suomen kielellä. Tämä rajausta ei kuitenkaan huomattavasti vaikuta tutkimukseen, sillä Suomen valtio on jäsenenä useimmissa tärkeimmistä kansainvälisistä järjestöistä. Huomattavimmat poikkeukset ovat sosialististen maiden järjestöjen lisäksi sotilaalliset järjestöt, Euroopan yhteisö, OAU, OAS, Opec, Eftaa lukuunottamatta muut vapaakauppa-alueet, Afrikan paikalliset järjestöt, Amerikan valtioiden paikalliset järjestöt, EEC sekä Euroopan neuvosto.

Ne kansainväliset järjestöt, joiden perussäännössä ei säädetä sanktioista, jäävät vähälle huomiolle, ellei järjestökäytännössä ole kehitetty sanktiomenetelmiä.

Muutamat järjestöistä eroavat muista sanktiokoneistojen monimuotoisuuden ja sanktioitten tehon takia. Tällaisiin järjestöihin (mm. YK, ILO, IAEA ja IMF) joudutaan palaamaan useaan kertaan. Samat järjestöt tulevat esille useissa kohdin sanktiotyyppien luokitusta samoin kuin toistuvasti myös jäsenvelvoitteiden noudattamisen valvontajärjestelmien käsittelyssä.

Varsinaisten kansainvälisten järjestöjen ohessa on huomiota kiinnitetty sellaisiin organisaatioihin, joita ei tavallisesti lueta itsenäisiksi kansainvälisiksi järjestöiksi, koska nämä elimet toimivat jonkin toisen järjestön johdolla niiden suhteellisen itsenäisinä apueliminä. Tällaisilla muodollista itsenäisyyttä vailla olevilla mutta käytännössä huomattavan riippumattomilla orgaaneilla on oma oikeusjärjestyksensä, eikä niiden erityispiirteitä ja sanktiojärjestelmiä ole syytä kokonaan sivuuttaa. Tutkimus kattaa tämän vuoksi mm. UNIDO:n, UNCTAD:in ja useat muut

YK:n piirissä toimivat epäitsenäiset toimielimet sekä eräät Euroopassa toimivat organit, joilla on omia sanktiojärjestelmiä.

Kansainvälisistä järjestöistä on olemassa erittäin laaja kirjallisuus. Siihen perehtyminen ei perussääntöanalyysin lisäksi kuitenkaan riitä sanktiojärjestelmien tarkkaan tutkimiseen. Kirjallisuus on osittain vanhentunutta, koska järjestökäytäntö kehittyi jatkuvasti ja järjestöjen piirissä syntyy uusia sanktiomuotoja ja ennakkotapauksia. Oikeuskirjallisuuden lisäksi on mahdollisuuksien mukaan perehdytty etenkin viime aikaisen kehityksen osalta järjestöjen omiin julkaisuihin ja monistettuun aineistoon.

Kansainvälisten järjestöjen sanktiot ovat oikeustieteen tutkijoiden huomion lisäksi politiikan tutkimuksen kohteena. Järjestöjen toiminnasta ja sanktiovallasta on suoritettu selvityksiä politologian tutkimusmenetelmin. Myös tätä tutkimusaineistoa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon, joskin politologit käyttävät sanktiokäsitettä laajemmassa merkityksessä (koskemaan myös palkintoja) kuin oikeustieteessä on tapana ja pääosa politologiain selvityksistä on keskittynyt sanktioiden sosiaalisten seurausten erittelyyn jäsenvaltioissa. Oman ongelman tutkimusaineiston keräämisessä on tuottanut erinäisten kansainvälisten järjestöjen toimialojen teknisyyden ja eriytyneisyyden. Esimerkiksi pääosa tutkimuksista, joita on tehty Jälleenrakennuspankin, Kansainvälisen valuuttarahaston ja alueellisten kehityspankkien toiminnasta ovat kansantaloustieteilijöiden suorittamia selvityksiä järjestöjen pääomarakenteesta, maailman rahajärjestelmän toiminnasta sekä järjestöjen toimintojen taloudellisista vaikutuksista jäsenmaissa. Ydinenergiajärjestöjen toimintaa koskevan kirjallisuuden painopiste näyttää olevan insinöörیتieteiden alalla; reaktoriteknikan, ydinpolttoaineen käsittelyongelmien ja säteilyturvallisuuden tarkastelussa. GATT-järjestöä koskevat analyysit puolestaan ovat usein hyvin pitkälle erikoistuneiden tulliteknikkojen työtä ja perushyödykejärjestöjä koskevat tutkimukset keskittyvät raaka-aineiden maailmanmarkkinatilanteen selvittelyyn.

Järjestöt ovat usean eri tieteenalan tutkimuksen ja seurannan kohteena ja tutkimusten käsitteistö on ajoittain vaikeaselkoista.

Edellä selostetusta lieenee käynyt ilmi, että tutkimusaineisto on laaja ja heterogeeninen. Ajateltavissa ollut rajoittuminen vain johonkin järjestötyyppiin ei olisi kuitenkaan tuottanut vastauksia edellä esitettyihin yleisluontoisiin kysymyksiin. Jonkin erikoisalan järjestöjen sanktiojärjestelmästä kerätyt tiedot ovat tuskin yleistettävissä järjestöjen koko-

naissysteemiä koskeviksi. Tästä syystä tutkimusta ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajoittaa sektorikohtaiseksi.

Tutkimusaineiston raportoinnissa on ongelmana yksityiskohtatietojen määrä. Järjestöjen sanktiojärjestelmistä kertyi suuri määrä tietoja, mutta on ylläpidettävä tietty abstraktiotaso, jottei tutkimus muutu yksityiskohtien luetteloksi kokonaisvaltaisen tarkastelun kustannuksella. Toisaalta liiallinen abstrahointi ja yleistäminen johtavat päätelmien epäluotettavuuteen. Sanktiojärjestelmiä ei seuraavassa tutkita luettelomalla kaikissa järjestöissä voimassa olevat sanktiot ja esiintyneet sanktioitten käyttötilanteet. Sanktiotyypit luokitellaan ryhmiksi ja niitä arvioidaan ryhmittäin soveltamistapausten taustaa vastaan. Sanktioluetteloja on vältetty. Tämä on ollut tarkoituksenmukaista, koska sanktiotyyppejä ei ole kovin useita: samansisältöiset sanktioartiklat toistuvat järjestöstä toiseen. Huomattavasti säännöstekstejä kiinnostavampia ovat sanktioitten käytötapaukset ja järjestökäytännössä kehitetyt uudet sanktiot.

Oikeudellisen analyysin kannalta keskeistä on selvittää, millä edellytyksillä sanktioita voidaan käyttää ja kuinka laaja järjestöelinten sanktiokompetenssi on.

Useitten järjestöjen sanktiovallan tehoa ei voi arvioida olematta selvillä jossain määrin järjestön toiminnasta ja järjestön erikoisalasta. Kun esim. sanotaan, että IAEA voi määrätä ydinpolttoaineiden toimitukset keskeytettäväksi jäsenvaltioon, tämän sanktion merkitys selviää vasta kun tiedetään, mitä haittoja jäsenvaltion energiataloudelle seuraisi siitä, että ydinreaktorit jäisivät vaille uraania. Jotta siis sanktioitten merkitystä ymmärtäisi, tulisi tietää jotain järjestön toiminnasta laajemmalti. Tästä syystä on erinäisten teknisluontoisilla aloilla toimivien järjestöjen sanktiokäytännön käsittelyn alussa esitetty lyhyt luonnehdinta järjestön toimialasta tai niistä tärkeimmistä velvoitteista, joihin jäsenvaltio on järjestöön liittyessään sitoutunut.

3. TUTKIMUKSEN JÄSENTELY

Tutkimus jakaantuu kolmeen lukuun. Ensimmäisessä luvussa käsitellään yleisesti sanktioita kansainvälisessä oikeudessa. Tutkimuksen lähtökohtana on sanktioitten ja oikeusjärjestyksen suhde. Näin yleinen

lähtökohta on tarpeellinen, jotta voitaisiin arvioida, mikä sanktion merkitys kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestyksille on: onko sanktio oikeusjärjestykseen välttämättömästi kuuluva rakenneosai vai ei. Näyttää myös siltä, että sanalla »sanktio» on oikeuskirjallisuudessa — muusta kirjallisuudesta puhumattakaan — useita merkityssisältöjä. Sanktion ja oikeusjärjestyksen keskinäissuhdetta on syytä käsitellä, jotta voitaisiin täsmällisin käsittein tarkastella oikeudellisia sanktioita ja erottaa sanktiot järjestökäytännössä hyvin yleisestä poliittisesta painostuksesta. Ensimmäisessä luvussa käsitellään eräitä yleisen kansainvälisen oikeuden tutkimuskohteita ja instituutioita, jotta voitaisiin täsmällisesti käsitellä kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestyksen erityispiirteitä. Esimerkiksi tavanomaisen kansainvälisen oikeuden ominaisuuksien tuntemus on tarpeen tutkiessamme sitä, voidaanko kansainvälisen järjestön oikeusjärjestyksen tehostimena käyttää yleisen kansainvälisen oikeuden sanktioita (repressaalioita) ja sitä, voivatko järjestöt kehittää tavanomais-oikeudellisia sanktiojärjestelmiä. Vastaavasti kansainvälisen oikeuden normihierarkiaa on syytä käsitellä kansainvälisten järjestöjen hierarkisen oikeusjärjestyksen toimintaperiaatteiden ymmärtämiseksi.

Tutkimuksen toinen luku on otsikoitu »Kansainväliset järjestöt sanktiovallan käyttäjinä». Luku sisältää yleisesityksen siitä, millä tavoin sanktiojärjestelmät on teknisessä mielessä laadittu ja mikä on kansainvälisen järjestön rakenteen ja tehtävien sekä sanktioiden keskinäinen suhde siinä kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa, jolla järjestö perustetaan. Sanktiojärjestelmien tutkimukselle on olennaista erottaa järjestöt, jotka valvovat jonkin yleissopimuksen noudattamista, niistä järjestöistä, joiden jäseniä eivät sido jäsenmaksuvelvollisuuden lisäksi juuri mitkään muut oikeudelliset velvoitteet.

Toisessa luvussa luokitellaan kansainvälisissä järjestöissä nykyään käytössä olevat sanktiot. Jakotus perustuu jakoon perussäännössä säädettyihin sanktioihin ja perussäännön täydennykseksi käytännössä kehitettyihin sanktioihin. Samassa yhteydessä esitetään tietoja sanktioiden käytöstä ja vaikutuksista jäsenvaltioihin.

Kolmannessa luvussa selvitetään päätöksentekoa sanktioiden käyttämisestä. Aluksi tarkastellaan eri järjestöissä kehitettyjä järjestelmiä, joilla valvotaan, kuinka jäsenvaltiot noudattavat jäsenyyteen liittyviä oikeudellisesti sitovia velvoitteita. Valvontajärjestelmien käsittelyn jälkeen tarkastellaan päätöksentekoa sanktion määräämisestä: sanktio-kompetenssiä ja delegointia, orgaaneja, jotka järjestössä sanktiopäätök-

siä tekevät sekä sanktiopäätösten vaikutusten seurantajärjestelmiä. Luvun lopussa esitetään yhteenveto tutkimustuloksista ja pyritään kerätyn aineiston pohjalta vastaamaan johdannossa esitettyihin kysymyksiin.

4. TIIVISTELMÄ

— tutkimusteema: millainen on kansainvälisten järjestöjen sanktio-kompetenssi, mitkä elimet voivat määrätä ja missä järjestyksessä sanktioita jäsenvaltioille. Millaisia sanktiot ovat ja mikä on niiden merkitys järjestön oikeusjärjestykselle?

— tutkimusaineisto: toiminnassa olevista kansainvälisistä järjestöistä kerätty tieto, jossa pääpaino on sanktioartiklojen oikeudellisella erittelystä, ei sensijaan sanktioiden sosiaalisilla vaikutuksilla jäsenvaltioissa tai valtioitten yhteisössä.

I LUKU

KANSAINVÄLISOIKEUDELLISET SANKTIOT

1. OIKEUSNORMIJÄRJESTELMÄT JA OIKEUS- NORMIEN HIERARKIA

Oikeusnormit määritellään usein käyttäytymismalleiksi, joiden noudattamista valvotaan yhteiskunnan toimesta ja siten, että käyttäytymismallin noudattamista pidetään pakollisena. Käyttäytymismallin vastaisesti menetelleeseen kohdistetaan yhteisön taholta reaktio, jonka tarkoituksena on viime kädessä fyysisen pakon avulla taivuttaa käyttäytymismallista poikennut yksilö noudattamaan asetettua standardia.

Erilaisten oikeusnormien analyysi on tuonut esille lukuisia tapauksia, joissa oikeusnormille tyypillistä pakkotäytäntöönpanomahdollisuutta ei ole. Esimerkiksi normit, jotka säättävät uusien oikeusnormien tuottamisesta ovat huomattavalta osalta pakkotäytäntöönpanojärjestelmän ulkopuolella (valtiosääntöjen ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita ja päätöksentekomenettelyä sääntelevät kohdat).^{1, 2}

Ihmisten ja ihmisyhteisöjen käyttäytymistä ja toimintaa sääntelee usea erillinen normijärjestelmä: oikeusnormijärjestelmän lisäksi mm. moraalिनormit, etiikan normit sekä usean tyyppiset kullekin yhteisölle tai ryhmälle ominaiset sosiaaliset normit ja toimintasäännöt. Oikeusnormit erotetaan muista normeista yleensä sillä, että vain oikeusnormien noudattamisen varmistimena on julkisen vallan, viranomaisten toimin tarvittaessa pakolla täytäntöönpantavissa olevia sanktioita. Oikeusnormien noudattamista valvotaan lisäksi erityisen organisoidun valvontajärjestelmän avulla, etupäässä viranomaisten toimesta. Moraalिनormi-

¹ Ross, Ret og Retfaerdighet s. 67, Olivecrona s. 276 s ja Hart s. 92 ss.

² Kelsen, Oikeusoppi s. 29 s.

järjestelmissä ei ole pakkotäytäntöönpanokoneistoa. Useista moraalijärjestelmistä puuttuvat myös sanktiot — ellei niiksi lueta transsendenteja normin rikkojalle kielteisiä seuraamuksia. Etiikan- ja ihmisryhmien sosiaalisilla normeilla on valvontajärjestelmiä, joiden avulla yhteisön jäsentä tarkkaillaan ja pyritään taivuttamaan noudattamaan normin asettamaa käyttäytymismallia mutta niskoittelutapauksessa reaktio käyttäytymisnormin rikkomisesta toteutetaan yhteisön, ei yhteiskunnan, toimin ja sanktiot, mikäli niitä on, poikkeavat oikeusnormien sanktioista. Sensijaan teholtaan oikeusnormit saattavat olla samanasteisia, heikompia tai vahvempia kuin muiden normijärjestelmien normit.³

³ G H v. Wright: »Sanction may... be defined as an explicit, or implicit threat of punishment for disobedience to the norm» (s. 125). Hän korostaa, että rangaistuksen uhka ei sinänsä ole käyttäytymisen motiivi, rangaistuksen pelko sensijaan motivoi käyttäytymistä. Vasta jos rangaistuksen uhka aiheuttaa rangaistuksen pelon, voidaan puhua tehokkaasta uhkauksesta tai sanktiosta. v. Wright painottaa, ettei rangaistuksen uhka ole ainoa normin noudattamiseen motivoiva tekijä. Valtion lainsäädännössä rangaistuksen pelko ei normaalityapauksessa ole päämotiivi norminmukaiselle käyttäytymiselle. Sanktion tehtävänä on kuitenkin motivoida käyttäytymistä normin mukaiseksi sellaisissa tapauksissa, jolloin ei ole muita lainmukaiseen käyttäytymiseen motivoivia tekijöitä samalla kun on olemassa motiiveja poiketa normin edellyttämästä käyttäytymistavasta. Jos normin vastainen käyttäytyminen toistuu ja tulee tavanomaiseksi, sanktio on tehoton, rangaistusta ei pelätä.

v. Wright kytkee oikeusjärjestyksen pakkovallan käyttöön seuraavasti: »The superior strength of the commander over the commanded is also the factual basis on which the legal order of the state is founded. The existence of a legal order is the existence of normative relationships between the authorities and the citizens. It is essential that the authorities should be able to back their prescriptions to the citizens with effective threats of punishment in case of disobedience. When this condition is not fulfilled the legal order collapses or dissolves, as when there is a successful revolution» (s. 128). Määritelmä kytkee pakkovallan käytön oikeusjärjestykseen niin tiiviisti, että kansainvälistä oikeusjärjestystä tuskin voidaan luokitella oikeusnormijärjestykseksi samassa mielessä kuin valtion sisäistä oikeutta.

Sanktion ja oikeusnormin yhteenliittäminen lienee alkujaan Austinin esittämä käsitys (Lectures on Jurisprudence, Vol I) s. 182: »Laws properly so-called are a species of commands. But, being a command, every law properly so-called flows from a determinate source... Whenever a command is expressed or intimated, one party signifies a wish that another shall do or forbear: and the latter is obnoxious to an evil, which the former intends to inflict in case the wish be disregarded. Every sanction properly so-called is an eventual evil annexed to a command.»

Kirjallisuudessa on keskusteltu siitä, onko pakkokeinoin toteutettava sanktiojärjestelmä oikeusnormiin olennaisesti kuuluva ainesosa vaiko vain tyypillinen, usein esiintyvä rakenne. Hans Kelsen on kytkenyt sanktion ja oikeusnormin erottamattomaksi kokonaisuudeksi: normatiivinen järjestys, jossa sanktioksi eli reaktioksi tiettyä inhimillistä käyttäytymistä vastaan säädetään pakkoakteja, on pakkojärjestys, ja juuri fyysisen pakon käyttämismahdollisuus vastarintatilanteessa on oikeusjärjestyksen ratkaiseva kriteeri.⁴ Olivecrona ja Hart kuitenkin osoittavat huomattavan joukon oikeudellisiksi luokiteltuja normeja, joilla ei ole sanktioita ja joita ei ylläpidetä fyysisen pakon avulla.⁵

Erityisesti niissä oikeusnormikäsitteen erittelyissä, joissa on otettu huomion kohteeksi valtioita sitova oikeusnormijärjestelmä (kansainvälinen oikeus), korostetaan usein, että fyysisen pakon käyttömahdollisuutta ja sanktioita ei voida pitää oikeusnormin välttämättömänä rakenneosana. Esimerkiksi Eckhoff ja Sundby korostavat, että mikäli fyysisen pakon ja sanktioiden katsottaisiin olevan oikeusnormijärjestelmän välttämättömiä osia, kansainvälinen oikeus ja kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestykset jäisivät oikeusnormikäsitteen ulkopuolelle.⁶ Toisaalta on huomautettu, että myös kansainvälinen oikeus on sanktioitu oikeusjärjestys: valtioiden muodostamassa oikeusyhteisössä vallitsee tiukka joskin desentralisoitu sanktiojärjestelmä. Valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen toisiin valtioihin oikeusnormin vastaisen käyttäytymisen seurauksena kohdistama pakkotoimi on luokiteltu kansainvälisoikeudelliseksi sanktioksi.

Näin ajatellen kansainvälinen oikeus on perusrakenteeltaan valtion sisäisen oikeusjärjestyksen tavoin sanktioitu järjestelmä. Erimielisyydet kansainvälisen oikeuden sanktioita koskevassa kysymyksessä kohdistuvat siihen, voidaanko pakotetoimia, joita oikeussubjektit kohdistavat toisiinsa, pitää sanktioina vai onko kysymyksessä vain anarkisia piirteitä omaava ja rajoitukseton valtasuhdejärjestelmä. Tosiasia joka tapauksessa on, että kansainvälinen oikeus luonnehditaan subjektiansa piirissä oikeusjärjestykseksi ja siihen kuuluvia normeja noudatetaan huomattavan täsmällisesti.

Miksi valtiot ja kansainväliset järjestöt noudattavat kansainvälisoi-

⁴ Kelsen, Oikeusoppi s. 38 s.

⁵ Olivecrona s. 276 s. ja Hart s. 92 ss.

⁶ Eckhoff—Sundby s. 241.

keudellisia oikeusnormeja on jo problemaattisempi asia. Kansainvälis-oikeudellisen sanktiojärjestelmän olemassaolo ja toiminta ei riitä selittämään sitä, miksi valtiot ja järjestöt noudattavat sitoumuksiaan — yhtä vähän kuin sanktiojärjestelmää valtion sisällä voidaan pitää ainoana syynä oikeusnormin mukaiseen käyttäytymiseen.

* * *

Oikeusnormijärjestelmä on hierarkinen: normit ovat keskenään eri asteisia sen mukaan, millä perusteella mikin oikeusnormi on säädetty. Normihierarkioiden tarkastelemiseksi on kiinnitettävä huomiota klassiseen kysymykseen valtion sisäisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välisistä suhteista. Tässä yhteydessä on tapana puhua erillisistä oikeusnormijärjestelmistä ja korostaa, että kussakin valtiossa on voimassa muiden valtioiden oikeusjärjestyksistä erillinen kansallinen oikeusnormijärjestelmä. Valtion oikeutta ylläpitää omaa oikeusjärjestystä on sitäkin joskus pidetty oikeussääntönä — tavanomaisena voimassaolevaan suvereniteettinormistoon kuuluvana valtion »perusoikeutena». Valtioissa voimassa olevan oikeusnormijärjestyksen oheen ajatellaan erillinen pelkästään valtioita ja valtiokollektiiveja välittömästi sitova oikeusnormijärjestelmä — kansainvälinen oikeus.

On paljon keskusteltu siitä, onko johdonmukaista ajatella, että samanaikaisesti on olemassa useita yhtä aikaa voimassaolevia oikeusjärjestyksiä vai onko niin, että kysymyksessä on vain yksi, kaikki oikeusnormit kattava hierarkinen oikeusnormijärjestelmä.⁷ Ottamatta kantaa siihen, ovatko pelkästään tietyn valtion alueella voimassaoleva oikeusjärjestys ja tuota valtiota itseään suhteessa muihin valtioihin ja valtioiden kollektiiveihin (kansainvälisiin järjestöihin) sitova oikeusjärjestys erillisiä vaiko saman koordinoitun järjestelmän osia, voidaan empiirisesti osoittaa, että järjestelmä on hierarkinen ja eri normitasoja pidetään erillään toisistaan.

Hans Kelsenin viimeistelemän oikeusnormien hierarkiamallin mukaan valtion sisäisessä oikeudessa oikeusnormien säädäntäkompetenssi vahvistetaan perustuslaissa. Oikeusnormien hierarkia perustuu siihen, että toisen normin luomista säännöstävän ja määrätavalla luodun normin välinen suhde voidaan esittää ylempi/alempiasteisuutta koskevan avaruuskuvan avulla. Luomista säännöstävä normi on korkeampi, määrätavalla

⁷ Saraviita, Lepäämään jättäminen s. 144 s. sekä siellä mainittu kirjallisuus.

luotu alempi normi.⁸ Valtion sisäisessä oikeusnormien hierarkiassa ylimpänä säädännäisenä normina on perustuslaki — tarkkaan ottaen ehkä ne perustuslain osat, jotka säätävät tavallisten lakien säätämiskompetensista ja menettelymuodosta.⁹ Perustuslain säännösten alapuolella ovat lait, niiden alapuolella lakiin sisältyvään valtuutukseen perustuvat alemmanasteiset säädökset. Tietyissä kohdassa oikeusnormien hierarkiaportaikossa oikeusnormeille ominainen yleisyys häviää: Kelsenin oikeusnormihierarkiassa luetaan oikeusnormeiksi myös ns. individuaalinormit, kelpuuttavan normin perusteella tehdyt kahden tai useamman oikeussubjektin väliset sopimukset ja lainkäyttöelinten ratkaisut. Jakoon generaalinormeihin ja individuaalinormeihin palataan käsiteltäessä sopimuksiin perustuvia kansainvälisoikeudellisia normeja.¹⁰

Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on selvittää, mitä ovat tavanomaisoikeudellisiksi kutsutut oikeusnormit. Mikä on niiden hierarkinen taso? Useissa valtion sisäisissä oikeusnormijärjestelmissä näet ajatellaan, että määrämuotoisesti säädetyn oikeusnormiverkon täydennyksenä kehittyy tapaan perustuvia oikeusnormeja, tavanomaista oikeutta. Anglosaksisissa oikeusjärjestyksissä tapaoikeus on keskeisessä asemassa, mannereuroopassa syrjemmällä mutta sen olemassaolo tunnustetaan täälläkin. Jos tapaoikeus katsotaan oikeudeksi, joudutaan selvittämään, mihin tavan sitovuus perustuu. Mikä on tavanomaisen oikeuden hierarkinen asema, voiko tavanomainen oikeusnormi kumota säädetyn oikeusnormin ja jos voi, kuinka korkealle normitasolle vaikutus ylettyy?

Tavanomaisen oikeusnormin asemaan oikeusjärjestyksessä liittyy kysymys siitä, mihin oikeusnormien hierarkian huipulla olevan säädännäisen oikeusnormin sitovuus perustuu. Näin tullaan Kelsenin oikeusteorian kiistanalaisimpaan kohtaan: perusnormioletukseen. Kelsen katsoo, että voimassa olevan valtiosäännön sitovuus perustuu sitä edeltäneeseen valtiosääntöön, jolloin lopuksi tullaan vallankumoukselliseen vaiheeseen, jossa ei voida osoittaa edeltäjää säädetylle valtiosäännölle. Ensimmäisen säädetyn valtiosäännön voimassaolon edellytykseksi ei voida osoittaa mitään oikeusnormia vaan on tyydyttävä edellytykseen perusnormin olemassaolosta, oletetaan, että on olemassa kirjoittamaton normi, joka on valtuuttanut säätämään tarkastelun kohteena olevan valtion ensimmäisen valtiosäännön.¹¹ Ymmärrettävistä syistä perusnormioletus on kohdannut jyrkkää kritiikkiä ja sitä on myös pidetty tarpeettomana.¹²

⁸ Kelsen, Oikeusoppi s. 239 sekä Principles s. 339. Kastari, Suomen valtiosääntö, Vammala 1977, s. 13 esittää valtion sisäisen oikeusnormien hierarkian havainnollisena normipyramidina.

⁹ Vert. Ross, Dansk statforfatningsret s. 12 ss.

¹⁰ Ks. s. 35.

¹¹ Kelsen, Oikeusoppi s. 214 ss., Kastari, Suomen valtiosääntö s. 14.

¹² Ks. esim. Tunkin s. 218 ss. ja De Vischer s. 90 s.

Samaan tapaan kuin perusnormi myös tavanomaisen oikeuden sitovuuden perusteeksi voidaan postuloida normi, joka julistaa tavan oikeutta luovaksi mekaniismiksi. Niissä valtioissa, joiden valtiosäännöt eivät mainitse tapaa oikeusnormien säädäntämekanismina mutta tavanomaisen oikeuden olemassaolo ja jopa säädetyt normit kumoava vaikutus tunnustetaan, joudutaan asettamaan edellytys, jonka mukaan tapa on katsottava oikeusnormien säädäntömenettelyksi tai -muodoksi.¹³

Tapaoikeudella lienee nykyaikana hyvin vähäinen merkitys valtion sisäisessä oikeudessa. Sensijaan kansainvälisessä oikeudessa tapanormit vielä nykyäänkin ovat keskeisiä, joskin ne sielläkin ovat ilmeisesti väistymässä säädännäisen, sopimusperäisen oikeuden tieltä.

Samoin kuin valtion sisäisessä oikeudessa, myös kansainvälisessä oikeudessa on epäselvää ja kiistanalaista, mikä on tavanomaisen oikeuden sitovuuden perusta. Samaan tapaan kuin valtion sisäisessä oikeudessa, myös kansainvälisessä oikeudessa on etsitty oikeusnormien äärimmäistä voimassaoloperustetta, perusnormia.

2. VALTION SISÄISEN OIKEUDEN JA KANSAINVÄLISEN OIKEUDEN VÄLISESTÄ SUHTEESTA

Kansainvälistä oikeutta ja valtiossa voimassa olevaa oikeutta on klassisessa kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa pidetty erillisinä oikeusjärjestyksinä.¹⁴ Perustelut tälle ajattelutavalle näyttävät olleen osittain empiirisiä havaintoja valtiokäytännöstä, osin liittyneet ajan yleiseen filosofiseen perinteeseen.

Niinpä Anzilotti katsoo — voluntarismin hengessä — että kansainvä-

¹³ Kelsen, Oikeusoppi s. 244.

¹⁴ Tämän ns. dualistisen ajattelutavan klassikkona voidaan pitää Triepeliä, joka esitti jaon teoksessaan *Völkerrecht und Landesrecht*. Ks. esim. Kaufman, *Die Rechtskraft des internationalen Rechts und das Verhältnis der Staatsgesetzgebungen und der Staatsorgane zu demselben*, Stuttgart 1899 s. 97 ss. Toisena klassikkona voidaan pitää Dionisio Anzilottia, joka kirjoitti valtion sisäisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden erottamisen periaatteista vuonna 1912 seuraavaa: »Un criterio materiale, consistente nella diversità del rapporto regolato: il diritto internazionale regola rapporti fra Stati e questi soltanto; ogni altro rapporto, sia fra individui e Stato, sia fra subietti giuridici d'ogni specie, esclusi insomma guelli che intercedono fra gli stati come tali, rientra nel diritto interno. b) Un criterio formale, consistente nella diversa volontà che dà vita all'uno e all'altro ordinamento giuridico: il diritto internazionale emana dalla volontà collettiva degli Stati, il diritto interno dalla volontà dello stato o da una volontà autorizzata dello Stato.» (Corso di Diritto Internazionale, Roma 1912 s. 33).

linen oikeus on valtioiden keskenään sopimaa oikeutta, joka sitoo vain valtioita kun taas valtion sisäinen oikeus pohjautuu valtion lainsäädäntövaltaan ja sääntelee valtion suhteita kansalaisiinsa sekä kansalaisten keskinäisiä suhteita.

Valtion sisäisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden erillisyyttä korostavan ajattelutavan (ns dualismi) kriitikot ovat korostaneet dualistiseen ajattelutapaan liittyviä loogisia puutteita. Huolellisen dualismin kritiikin ovat esittäneet Kelsen ja Verdross. Monistisille suuntauksille on tyypillistä pitää valtion sisäistä oikeutta ja kansainvälistä oikeutta yhtenä oikeusnormikokonaisuutena, koska on loogisesti mahdotonta, että samanaikaisesti voisi olla voimassa samoja subjekteja koskevia useita oikeusjärjestyksiä. Monistit joutuvat kuitenkin myöntämään, että valtiokäytäntö erityisesti sopimuksiin pohjautuvan kansainvälisen oikeuden osalta vastaa dualistista ajattelutapaa.¹⁵

Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä käsittelemään dualismin ja monismin välillä suoritettavaa valintaa oikeusteoreettiselta näkökannalta. Monistinen ajattelutapa on johdonmukaisuudessaan kiistattoman ylivoimainen mutta ei näköjään vastaa niitä tosiasioita, joita tulee esiin valtiokäytäntöä tarkasteltaessa.

Valtion sisäinen oikeus ja kansainvälinen oikeus ovat erillisiä oikeusjärjestyksiä ainakin siinä mielessä, että useimmat valtiot ylläpitävät järjestelmää, jonka mukaan valtioiden tasolla säädetty (sovitut) normit eivät ylimpien valtioelinten lisäksi sellaisinaan sido valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisia. Näyttää siltä, että valtiot tahtovat varata itselleen (lainsäädäntöelimilleen) vallan säätää kansainvälisoikeudellisten sopimusten tehokkaan täytäntöönpanon vaatimia oikeusnormeja. Suoraan jäsenvaltiota sitoviksi tulevien normien järjestelmää pidetään liiaksi kansallisten parlamenttien päätäntävaltaa kaventavana.

Monistista järjestelmää vastaan puhuu perinne laatia kansainvälisoikeudelliset yleissopimukset sisällöltään kompromissinomaisiksi, sanonnoiltaan monimerkityksisiksi ja muutoinkin valtion sisäisesti voimassa olevista lakiteksteistä poikkeaviksi. Puhdas monistinen järjestelmä, jonka nojalla valtion ratifioimat sopimukset olisivat sellaisinaan valtion viranomaisia, mm. tuomioistuimia sitovia ja sopimusnormit syrjäyttäisivät sisäisen lainsäädännön säännökset normiristiriitilanteissa, saattaisi merkitä huomattavaa oikeusturvan laskua tasoltaan heikkojen multilateraaliosopimusten syrjäyttäessä sisäisen lainsäädännön.

Vaikka monistinen järjestelmä on kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa saanut laajasti jalansijaa, eivät valtiot noudata monismin edellyttämiä päätöksentekomenettelyjä kovinkaan yleisesti. Poikkeuksen muodostaa tavanomainen kansainvälinen oikeus. Yleensä ajatellaan, että tavanomaisoikeudelliset normit ovat sellaisenaan viranomaisia sitovia eivätkä silti edellytä erillisiä valtion sisäisiä lainsäädäntötoimia.¹⁶ Useissa sellaisissakin valtioissa, joiden valtiosääntö vaikenee

¹⁵ Kelsen, Oikeusoppi s. 343 ja Verdross s. 456.

¹⁶ Ross, Folkeret s. 74 s.

Viimeaikaisen kehityksen huomioon ottava esitys kansainvälisten sopimusten

kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden välisestä suhteesta sekä tavanomaisen kansainvälisen oikeuden asemasta ja suhteista sisäiseen oikeusjärjestykseen, tuomioistuimet soveltavat ja käyttävät tuomioperusteena kansainvälisoikeudellisia tapanormeja.

Kysymys siitä, sitooko tavanomainen kansainvälinen oikeus tietyn valtion tuomioistuinta ei ole ratkaistavissa — valtiosäännön vaietetessa tällä kohtaa — konstruktiivisen päättelyn keinoin vaan tutkimalla tuomioistuinkäytäntöä; ovatko tuomioistuimet soveltaneet tavanomaisoikeudellisia normeja.

Valinnalla dualistisen ja monistisen ajattelutavan välillä on vaikutuksia kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmälle. Kansainvälisten järjestöjen tehokkaan toiminnan kannalta olisi ihanteellista, jos järjestöjen päätökset, myös sanktioita sisältävät ratkaisut, olisivat sellaisinaan jäsenvaltioita ja niiden hallintoviranomaisia velvoittavia: tällöin sanktioiden teho paranisi, koska viranomaiset eivät voisi lainsäädäntöpäätöksiä tai hallinnollisia toimia viivyttelämällä vaimentaa sanktiopäätösten vaikutuksia.

Dualistisesta järjestelmästä seuraa käytännössä, että kansainväliset järjestöt ovat usein sanktiopäätöksiensä teho vaikutuksen osalta riippuvaisia jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten myötävaikutuksesta. Jotta järjestön päättämä sanktio tehoaisi, on järjestön jäsenvaltioiden eräiden sanktiosäännösten käytön yhteydessä reagoitava, toimittava järjestön edellyttämällä tavalla. Jos jäsenvaltion viranomaiset olisivat monistisen periaatteen mukaan velvollisia noudattamaan järjestön sanktiopäätöstä, on luultavaa, että päätösten täytäntöönpano nopeutuisi.

Dualistinen periaate edellyttää, että sanktiopäätöksen jälkeen jäsenvaltion toimivaltaiset elimet suorittavat lisätoimia ja vasta niiden tapahduttua hallintoviranomaiset toteuttavat sanktiot käytännössä. Kun esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvosto päättää peruskirjan 41 artiklan nojalla ei-sotilaallisten sanktioiden käytöstä jotakin valtiota vastaan, vaatii sanktioitten täytäntöönpano valtioiden myötävaikutusta. Dualistista periaatetta soveltavissa valtioissa hallintoviranomaiset tarvitsevat erillisen lainsäädäntö- tai hallintopäätöksen oikeusperusteeksi niille hallintotoimille, joiden avulla sanktio toteutetaan. Monistisessa järjestel-

ja valtion sisäisen oikeuden välisistä suhteista sisältyy Theo Ohlingerin tutkimukseen (*Der völkerrechtliche Vertrag im Staatlichen Recht*, New York, 1973). Tutkimuksen II luvussa kirjoittaja tarkastelee mielenkiintoisella tavalla oikeusnormien hierarkian vaikutusta transformaatiomenettelyyn Kelsenin stufenbau-opin periaatteiden näkökulmasta.

mässä turvallisuusneuvoston päätös riittäisi perusteeksi hallintoviranomaisen toiminnalle. Dualistisessa järjestelmässä välittävän, transformoivan lainsäädäntö- tai hallintopäätöksen teko saattaa olennaisesti hidastaa ja komplisoida sanktiointia.¹⁷

3. NORMIJÄRJESTELMIEN TOIMINTAPIIRTEITÄ

Kansainvälinen oikeus ja valtion sisäinen oikeusjärjestys eroavat toiminnallisessa suhteessa toisistaan merkittävästi — jopa niin että oikeusnormikäsitteen määrittelijät ovat joskus kiistäneet kansainväliseltä oikeudelta oikeusnormiluonteen kokonaan asetettuaan oikeusnormin tyyppitunnusmerkit niiden havaintojen pohjalta, joita on tehty valtion sisäisestä oikeudesta. Kansainvälinen oikeus on kuitenkin luokiteltu oikeusjärjestykseksi jo lähes kahden vuosisadan ajan, hankaluutena on vain ollut riittävän joustavan oikeusjärjestyksen määritelmän löytäminen, määritelmän, joka kattaisi sekä pitkälle kehittyneen ja viranomais-sanktioon ylläpidetyn kansallisen oikeusjärjestyksen, että sisällöltään usein epämääräisen ja vain vaillinaisesti sanktoidun, pääosalta oikeussubjektiansa sopimuksiin perustuvan kansainvälisen oikeusjärjestyksen.

Kansainvälistä oikeutta luonnehditaan usein desentralisoiduksi oikeusjärjestykseksi, josta puuttuvat 1. keskitetyt lainsäädäntöelimet 2. lainkäyttöelimet, jotka voivat ratkaista riita-asian asianosaisia sitovalla tavalla ja ilman että lainkäyttöelimen kompetenssi on erikseen tunnustettava sekä 3. keskitetty lainkäyttöpäätösten täytäntöönpanokoneisto.¹⁸

Kansainvälisen oikeuden normit laaditaan etupäässä valtioiden keskinäisillä sopimuksilla ja sitovat vain laatijoita itseään. Valtion sisäisessä sentralisoidussa oikeusjärjestyksessä normit laaditaan erityisesti tätä tehtävää varten organisoitujen tai valittujen toimielinten päätöksillä ja normit sitovat säädäntöprosessiin välittömästi osallistumattomia — valtion kansalaisia ja juridisia henkilöitä.¹⁹

¹⁷ Jäsenvaltion myötävaikutusta vaativia sanktioita käsitellään s. 133 ss.

¹⁸ Kansainvälisen oikeuden luonnehtiminen desentralisoiduksi oikeusjärjestykseksi on peräisin alkujaan Kelseniltä (mm. Principles s. 337 ss. ja Oikeusoppi s. 337 ss.). Kuten Coplin kirjoittaa, tämä ajattelutapa on yleistynyt ja sen hyväksyvät useat sellaisetkin kirjoittajat, jotka eivät muilta osin ole omaksuneet Kelsenin oikeusteoriaa (Coplin s. 153).

¹⁹ Duhachec s. 149 s korostaa lisäksi, että joskaan kansallisen parlamentin

Kansainvälisen oikeuden desentralisoitu rakenne näkyy hyvin selvästi siinä, ettei yleistä, kaikkia valtioita sitovaa oikeusnormien tulkinta- ja soveltamisjärjestelmää ole. Valtioiden yhteisön tasolle on tosin perustettu lukuisia pysyväisluontoisia tai tilapäisiä lainkäyttöelimiä, tuomioistuimia, ad hoc välitysoikeuksia jne. Kaikille on ominaista, että ne voivat ottaa ratkaistavakseen oikeusnormin soveltamista koskevan valtioden välisen riita-asian vain, jos asianosaisvaltiot ovat nimenomaisella toimenpiteellä — yleensä joko ratifioimalla toimivallan perustana olevan yleissopimuksen tai yksipuolisella toimivallan tunnustamisella tahi riitapuolten keskisellä bilateraaliosopimuksella — tunnustaneet lainkäyttöelimen toimivallan.²⁰ Tätä desentralisaatiopiirrettä korostaa vielä se, että valtiot näyttävät olevan useista syistä pidättyväisiä tunnustamaan kansainvälisten lainkäyttöelinten toimivallan. Niinpä esim. sosialistiset maat ovat perinteisesti pitäneet lainkäyttöelinten kompetenssin tunnustamista valtion suvereniteettia loukkaavana eivätkä ole tunnustaneet esim. ICJ:n toimivaltaa. Myöskään kehitysmaat eivät ole sanottavasti tukeutuneet kansainvälisoikeudellisiin lainkäyttöelimiin.²¹

lainsäädäntöpäätösten sitovuudelle ei haetakaan lainsäädäntöön sidottujen suostumusta, vaalit kontrolloivat sitä, että kansalaiset pääpiirteisesti hyväksyvät lainsäätäjän toiminnan.

²⁰ Kansainvälisoikeudellisten lainkäyttöelinten toimivallan problematiikkaan palataan s. 260 ss.

²¹ Gamble ja Fischer s. 82 luettelevat valtiot, jotka ovat tunnustaneet ICJ:n sitovan tuomiovallan sekä ne valtiot, jotka ovat antaneet yksipuolisen sitoumuksen eriasteisin varaumin samoin kuin ne valtiot, jotka eivät ole antaneet ICJ:n perussäännön 36 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tuomiovallan tunnustamista ipso facto merkitsevää selitystä. Taulukosta käy selville, että vuoteen 1976 mennessä kaikista YK:n jäsenvaltioista vain 24 valtiota oli joko varaumitta tai vähämerkityksisin varaumin yksipuolisesti tunnustanut tuomioistuimen sitovan tuomiovallan kun taas yli 80 prosenttia jäsenvaltioista joko ei ollut antanut tuomioistuimen toimivallan tunnustavaa selitystä tai oli antanut selityksen niin laaja-alaisin ja tulkinnanvaraisin varaumin — kuten esim. USA — että valtio saattaa varaamaan viitaten välttää sitovan toimivallan niin halutessaan.

Henkin selostaa s. 667 sosialististen valtioiden sekä kehitysmaiden suhtautumista kansainvälisiin lainkäyttöelimiin. Ks. myös Tunkin s. 179 ja Duhachec s. 166.

Sosialististen valtioiden kielteinen asenne sitovaan lainkäyttömenettelyyn tuli esille myös YK:n XXIX yleiskokouksessa äänestettäessä päätöslauselmasta n:o 3283, jossa valtioita kehoitettiin sitoutumaan valtioiden välisten riita-asioiden rauhanomaista ratkaisemista tarkoittaviin sopimuksiin sekä tunnustamaan ICJ:n

Säännökset jäsenvaltioiden välisten riita-asiaiden ratkaisemisesta lainkäyttömenettelyssä ja jäsenvaltioita sitovalla tavalla ovat joskus myötävaikuttaneet siihen, että sitovaan lainkäyttömenettelyyn kielteisesti suhtautuvat valtiot ovat jättäytyneet järjestön ulkopuolelle. Joskus on uuden järjestön lainkäyttömenettely laadittu liittämällä perustamissopimukseen erillinen lisäpöytäkirja niitä valtioita varten, jotka ovat valmiita sitoutumaan lainkäyttömenettelyyn muiden jäsenvaltioiden jäädessä sitovan ratkaisumenettelyn ulkopuolelle.²²

Kuten myöhemmin yksityiskohtaisesti selostetaan, kansainvälisoikeudellinen sanktiojärjestelmä on pääosaltaan desentralisoitu — sanktioita käyttävät oikeusjärjestyksen subjektit itse. Koko valtiokollektiivia kaikissa oikeusnormien rikkomistilanteissa koskevaa yhtenäistä sanktioiden määräämis- ja täytäntöönpanojärjestelmää ei ole olemassa.

Merkittävänä poikkeuksena kansainvälisen oikeuden desentralisatiosta ovat kansainväliset järjestöt. Valtioiden perustamien kollektiivien piirissä on kyetty toteuttamaan keskitettyjä oikeusnormien laadintajärjestelmiä ja myös sanktioiden käyttövallan keskittymistä on havaittavissa.

Useissa kohdin tätä tutkimusta puhutaan kansainvälisoikeudellisten normien »säättämisestä». Tarkkaan ottaen oikeusnormien »säättämistä»

sitovan tuomiovallan varaumitta. Useimmat sosialistiset valtiot äänestivät päätöslauselmaa vastaan. Chronicle 1975, 1 s. 29.

Sosialististen maiden kielteinen asenne valtioita sitovaan lainkäyttömenettelyyn näkyy myös integraation alalla. Sosialistiseen integraatioon SEV:n puitteissa ei ole liitetty lainkäyttömenettelysäännöksiä EEC:n tapaan.

Myöskään muihin sosialististen valtioiden organisaatioihin — kuten ydintutkimusorganisaatioon IIB:iin, Intersputnikjärjestelmään ja liikenteen, tutkimuksen ja tiedonvälityksen organisaatioihin — ei ole perustettu pysyväisluonteisia tai ad hoc -lainkäyttöelimiä. Sen sijaan EEC-integraatioon kuuluu olennaisena osana Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, jonka tehtävänä on valvoa mm. sitä, että jäsenvaltiot noudattavat yhteisön oikeudellisen perustan muodostavien yleissopimusten sisältämiä velvoitteita.

Tuore esimerkki siitä, että vastikään itsenäistyneet valtiot eivät ole valmiita sitoutumaan lainkäyttömenettelyvelvoitteisiin on CARICOM, CARIFTA-järjestön korvannut vapaakauppa-alue. Perustajavaltiot päättivät antaa perussäännön ja sen liitteiden tulkintariita-asiaiden ratkaisuvallan järjestön ylimmälle plenaarielimelle, konferenssille tuomioistuimen tai ad hoc tribunaalin sijasta. Geiser, Alleyne ja Carrol kertovat, että syynä tähän olivat perustajavaltioiden kielteiset siirtomaa-aikaiset kokemukset (s. 160).

²² Mm. Kansainvälisen pikatiedotussopimuksen lisäpöytäkirja vuodelta 1973.

esiintyy kansainvälisessä oikeudessa vain niissä järjestöissä, jotka voivat päättää jäsenvaltiota sitovia oikeusnormeja ja sisäisiä hallinnollisia ohjesääntöjä unilateraalisesti. Kaikki muut yleisnormit perustuvat sopimuksille tai tapaan. Silti on tarkoituksenmukaista puhua oikeusnormien »säättämisestä» silloinkin kun kysymyksessä on multilateraalisessa sopimuksessa ilmaistu normi. Säättämistä lähellä tilanne on niiden valtioiden osalta, jotka liittyvät yleissopimukseen eivätkä siis ole osallistuneet sopimuksen laadintaan. Sensijaan tavanomaisen kansainvälisen oikeuden yhteydessä ei ole johdonmukaista puhua »säättämisestä», sillä tavan syntyminen on toisin kuin säättäminen, olennaisesti epäintentionaalinen prosessi.

3.1. Kansainvälinen oikeus — primitiivinen vai täysin kehittynyt oikeusjärjestys?

Yleisen kansainvälisen oikeuden desentralisaatiolle on esitetty erilaisia luonnehdintoja. Sanotaan, että kansainvälinen oikeus on kehityksensä alkuvaiheessa. On viitattu kansallisen oikeusjärjestyksen kehityshistoriaan ja väitetty, että kansainvälinen oikeus on primitiivinen, kehittymätön järjestelmä, joka toimintaperiaatteiltaan vastaa valtion sisäisten oikeusjärjestysten alkeellisintä kehitysvaihetta — aikakautta, jolloin valtioita ei ollut ja ihmisyyhteisöjen oikeusjärjestyksiä ylläpidettiin itseapuaan perustuvan sanktiojärjestelmän avulla.

Antropologiset tutkimukset ovat osoittaneet, että heimoyhteiskunnissa oli oikeusnormeja. Niiden noudattamisesta huolehdittiin etupäässä siten, että deliktin kohteeksi joutunut henkilö katsottiin oikeutetuksi käyttämään voimakeinoja loukkaajaa vastaan ja pakkokeinoin palauttamaan oikeudenloukkausta edeltänyt tila.²³

Kansainvälinen oikeus on rinnastettu tähän itseapujärjestelmään ja päätelty, että kansainvälinen oikeus on vasta kehityksen alkuaasteella, ja siis järjestelmä, jonka voimassaolo olennaiselta osin perustuu itseapumuotoisten sanktioiden käytölle. On ennustettu, että kansainvälinen oikeus kehittyy samaan suuntaan kuin valtion sisäinen oikeus: kohti keskitettyjä lainsäädäntö- ja lainkäyttöelimiä sekä sanktiovallan monopolisointia valtiokollektiiveille.²⁴

²³ Epstein, passim.

²⁴ Tätä analogiaa on erityisen painokkaasti korostanut Kelsen, *Principles s.*

Päinvastaisen ajatuskannan mukaan kansainvälinen oikeus on erittäin kehittynyt, vivahteikas ja monipuolinen oikeusjärjestys eikä sanottavaa kehittymistä nykyisestä poikkeaviin muotoihin ole odotettavissa. Käsityskannan edustajat hylkäävät analogian kansallisen ja kansainvälisen oikeuden välillä ja korostavat, ettei mikään osoita, että kansainvälinen oikeus kehittyisi samojen periaatteiden mukaisesti. Kansainvälinen oikeus luokitellaan suvereenien ja tasa-arvoisten subjektien oikeusjärjestykseksi, jossa olennaisia muutoksia ei ole odotettavissa niin kauan kuin valtiot pitävät kiinni suvereniteetistaan. Ei ole realistista odottaa, että käsitykset valtioiden suvereenisuudesta olennaisesti muuttuvat.²⁵

Molemmat edellä esitetyt luonnehdinnat ovat kärjistettyjä. Voidaan tuskin väittää, että kaikki kansainvälisen oikeuden alat olisivat primitiivisiä ja itseapusankeutuihin perustuvia. Joidenkin kansainvälisten järjestöjen piirissä kehitetyt oikeusnormijärjestelmät ovat sisällöllisessä mielessä ja tehosteiltaan valtion sisäiseen oikeuteen verrattavissa. Tämä koskee erityisesti teknisluontoisia oikeuden aloja kuten kansainvälistä kuljetus- ja ilmailuoikeutta, ydinenergian rauhanomaista käyttöä säänteleviä yleissopimuksia, kulttuurisopimuksia sekä taloudellisen ja teknisen alan integraationormistoja. Toisaalta on kehittymättömiä oikeudenaloja, joilla tavanomaisoikeudellisten normien sisältöä ja niiden noudattamisen seuranta- ja sanktiointijärjestelmiä voidaan pitää primitiivisinä.

19 ss. sekä Oikeusoppi s. 338. Samaan tapaan päättelee Hart s. 58. Hart jakaa oikeusnormit kahteen luokkaan, oikeuksia tuottaviin ns. primaarinormeihin sekä kehittyneille yhteiskunnille tyypillisiin sekundaarinormeihin, jotka mm. säättävät siitä, kenelle kuuluu valta promulgoida yhteisön oikeusnormit ja millä tavoin oikeusnormeja sovelletaan. Hart väittää, että primitiivisissä yhteisöissä esiintyy vain näitä primaarinormeja kun taas sekundaarinormeja tavataan vasta pitkälle kehittyneissä oikeusjärjestyksissä. Hän katsoo, että kansainvälinen oikeus on tyypillinen primitiivinen oikeusjärjestys, josta puuttuvat sekundaarinormit (s. 79 ss).

Kelsenin ja Hartin ajattelutavat eivät vaikuta adekvaateilta ainakaan kansainvälisten järjestöjen oikeusnormijärjestelmien luonnehdinnassa.

²⁵ D'Amato s. 28 kuvaa tavanomaista kansainvälistä oikeutta analysoivassa tutkimuksessaan kansainvälisen oikeuden äärimmäisen kompleksiseksi oikeusjärjestelmäksi eikä pidä luultavana, että se kehittyisi sentralisoiduksi systeemiksi valtion sisäisen oikeuden tapaan. Hän kiistää myös väitteen, että kansainvälistä oikeutta ei noudatettaisi järjestelmän primitiivisen sanktiojärjestelmän vuoksi: ns. kylmän sodan kuumimmissakin vaiheissa Neuvostoliitto ja Yhdysvallat noudattivat äärimmäisen pikkutarkasti kaikkia oikeudellisia velvoitteitaan. Samaan tapaan kirjoittaa Tunkin s. 241.

On tuskin osuvaa pitää kansainvälistä oikeutta täydelleen kehittyneenä oikeusjärjestyksenä: tähän viittaa kuluneen vuosisadan nopea kansainvälisten järjestöjen oikeusasemassa tapahtunut kehitys sekä uudet integraatiojärjestelmät Euroopassa. Sekä EEC:n että SEV:n piirissä tapahtuva integraatio on saavuttanut oikeudellisia muotoja, joilla ei ole edeltäjiä. Ei myöskään tunnu uskottavalta, että järjestöissä tapahtuva oikeudellisten muotojen kehitys on loppuvaiheessa. Uusien oikeudellisten ratkaisujen löytäminen näyttää hankalimmalta niillä kansainvälisen oikeuden aloilla, joissa valtioiden väliset intressiriidat pakottavat korostamaan suvereniteettia, mikä puolestaan estää uusien oikeusnormien säädäntämenetelmien käyttöönoton.

Erilaisen yhteiskuntajärjestelmän omaavien valtioiden yhteistyö kansainvälisessä järjestössä näyttää estävän uusien oikeusnormien säädäntä- ja sanktiointijärjestelmien käyttöönoton. Sensijaan niissä järjestöissä, joiden jäsenenä on vain saman yhteiskunnallisen rakenteen omaavia valtioita voidaan ennakkoluulottomasti kokeilla ja ottaa käyttöön uusia menettelymuotoja. Kärjistetyimpänä esimerkkinä voidaan pitää Kansainvälistä valuuttarahastoa — järjestöä, joka omaa tehokkaat sanktiot ja vallan päättää jäsenvaltioiden suvereniteettia syvältä koskettavasta seikasta, valuutan pariarvosta ja valtioiden oikeudesta käyttää reservivaluuttana erityisnosto-oikeuksia.²⁶ Vastaavasti sosialististen maiden yhtenäinen yhteiskuntasuunnittelujärjestelmä ja mahdollisuudet valtiontalouden keskitettyyn suunnitteluun näyttävät varaavan mahdollisuuden perustaa kansainvälisiä järjestöjä, jotka ennennäkemättömällä teholla koordinoivat jäsenvaltioiden talouskehitystä.

3.2. Kansainvälisen oikeuden fragmentaarisuus

Kansainvälinen oikeus on pääosiltaan subjektiensa keskinäisillä sopimuksilla tuottama oikeusnormijärjestelmä. Tavanomaisen oikeuden säännöksiä lukuunottamatta kansainvälisoikeudelliset normit sitovat vain niitä valtioita, jotka ovat määrämuotoisesti sitoutuneet oikeudellisiin velvoitteihin. Tästä seuraa, että kansainvälinen oikeus on ainakin sopimusoikeuden osalta fragmentaarista ja kompromisseille perustuvaa.²⁷

²⁶ IMF:n sanktiojärjestelmään palataan useassa kohdin tätä tutkimusta.

²⁷ Duhachec, s. 153.

Niillä aloilla, joilla valtioiden intressit ovat yhteneväisiä, on helppo saada yleissopimusmuotoisia oikeusnormeja säädetyksi. Sensijaan aloilla, joilla valtioiden edut ovat ristiriidassa, joudutaan pyrkimään kompromisseihin. Usein käy niin, ettei yleissopimusmuotoisesta oikeusnormista voida sopia vaan oikeustila jää avoimeksi. Samanlaisia vaikeuksia ei esiinny valtion sisäisessä oikeudessa, jossa oikeusnormiverkko tavallisesti kattaa kaikki yhteiskunnallisesti relevantit toiminnot.

Voidaan myös puhua kansainvälisen oikeuden »poliittisista» ja »epäpoliittisista» aloista. Joillakin aloilla esiintyvät ongelmat ovat niin teknisiä laadultaan, että niiden ratkaisemiseksi valmistellut normit ovat kaikkien asianosaisten hyväksyttävissä. Tällöin saadaan yleissopimusmuotoisia oikeusnormeja helposti ja nopeasti sopimuksin säädetyksi. Sopimusmenettelyn sijaan on voitu ottaa käyttöön unilateraalisia päätöksentekomenettelyjä, normien säädäntää sanan varsinaisessa merkityksessä. Esimerkiksi voidaan ottaa Maailman terveysjärjestö. Järjestön edustajien taholta on todettu, ettei järjestöllä ole vaikeuksia saada terveydenhoitoalan universaaleiksi tarkoitettuja normeja säädetyksi ja voimaan; ongelmana on, että normien säädäntömekanismi on niin hidas, etteivät säännökset — kuten kansainvälinen farmakopea — pysy teknologisen kehityksen tasalla.²⁸ Tällaisissa oloissa ei myöskään oikeusnormien sanktiointi muodostu merkittäväksi tekijäksi: jäsenvaltiot noudattavat säännöksiä sanktioitta, koska normien mukainen toiminta on valtion välittömässä intressissä. Samaa havaitaan ICAO:n toimialalla: järjestö valmistelee oikeussääntöjä lentoturvallisuuden varmistamiseksi. Ongelmana näiden normien säätämisessä ei ole se, etteivät jäsenvaltiot hyväksyisi niitä vaan se, että useilla jäsenvaltioilla ei ole taloudellisia edellytyksiä käyttää normien vaatimaa korkeatasoista teknologiaa.²⁹

Niillä oikeusaloilla, joiden ratkaisut koskettavat valtioiden taloudellisia tai turvallisuusintressejä, normien kirjoittaminen sitoviksi yleissopimuksiksi on työlästä — ajateltakoon esimerkkeinä vaikkapa aavan meren oikeusaseman sääntelyä YK:n merioikeuskonferenssissa, hyökkäyskiellon määrittelyä ja universaalin ydinasekokeiden kieltämistä tarkoittavan järjestelmän toteuttamista.

Jako poliittisiin ja epäpoliittisiin sääntelyn kohteisiin toteutuu kansainvälisissä järjestöissä: teknisluontoisille aloille perustetaan vaivatta

²⁸ Gutteridge, s. 282 s.

²⁹ FitzGerald s. 202.

universaaleja järjestöjä. Näille järjestöille on voitu antaa huomattavan tehokkaita sanktiojärjestelmiä. Poliittisilla aloilla — kuten ITO yrityksenä organisoida ulkomaankaupan valvonta kansainvälisen järjestön toimeksi — järjestön perustaminen tuottaa hankaluuksia ja perustettuihin järjestöihin ei saada säädetyksi tarpeelliseksi katsottuja jäsenvelvoitteiden valvontajärjestelmiä eikä sanktiosäännöksiä.³⁰

* * *

Yhteenvedona edellä sanotusta: kansainvälistä oikeutta pidetään aivan yleisesti oikeusnormijärjestelmänä — huolimatta siitä, että se eroaa olennaisissa kohdin valtioiden sisäisistä oikeusnormijärjestelmistä. Kansainväliselle oikeudelle on tyypillistä, että normit päätetään (säädetään) pääasiassa sopimuksina. Kansainvälinen oikeus on suvereenia valtioita sitova järjestelmä. Tästä johtuu, että oikeusnormiverkko ei ole kattava — oikeussubjektit eivät ole kaikilla aloilla päässeet sopimukseen säädettävän normin sisällöstä. Oikeusnormien noudattamisen valvonta- ja sanktiojärjestelmä on olennaisissa kohdissa valtion sisäisestä oikeudesta poikkeava. Tästä ei kuitenkaan ole seurauksena etteikö kansainvälisioikeudellisia normeja noudatettaisi. Useat kirjoittajat ovat korostaneet, että kansainvälinen oikeusnormijärjestelmä on yleisesti ottaen varsin tehokas: normeja noudatetaan täsmällisesti, eikä oikeudenvastaisia tekoja esiinny kovin runsaasti. Ongelmana kansainvälisessä oikeudessa ei niinkään ole

³⁰ ITO:n perussääntö jäi riittäviä ratifiointeja vaille siksi, että Yhdysvaltain senaatti — jonka enemmistö vastusti järjestön perustamista — jätti ratifiointia tarkoittavan esityksen käsittelemättä, minkä jälkeen esitys peruutettiin (Hudec, s. 53).

1970-luvun merkittävimpiin kuuluvana uutta järjestöä koskevana suunnitelmana voidaan pitää esityksiä organisoida valtamerien pohjalla olevien mineraalien tutkimus ja hyväksikäyttö kansainvälisen järjestön valvontaan. Valmistelutyössä YK:n merioikeuskonferenssissa valtioiden käsitykset perustettavan järjestön toimivaltuuksista ovat käyneet jyrkästi ristiin. Ne valtiot, joilla on riittävä teknologia merenpohjan mineraalivarojen hyväksikäyttämiseksi, tahtovat perustaa järjestön, jolla on vain varsin suppeat valtaoikeudet, jolloin jäsenvaltiot voisivat järjestölle suoritettavaa maksua vastaan itse kerätä merenpohjan mineraaleja. Sensijaan ne valtiot, joilla ei ole teknisiä tai taloudellisia edellytyksiä itsenäisesti kerätä mineraaleja, esittävät perustettavaksi järjestön, jolla olisi hyvin laajat valtuudet hallinnoida merenpohjaa. On esitetty, että merenpohjan mineraalivarojen hyväksikäyttö varattaisiin perustettavan järjestön yksinoikeudeksi (YK:n merioikeuskonferenssin 1976 New Yorkin kevälistunnossa laadittu Revised Single Negotiating Text/I kom).

se, etteikö säädettyjä normeja noudatettaisi kuin se, ettei valtioyhteisön tarvitsemia oikeusnormeja intressiristiriitojen vuoksi saada säädetyksi.³¹

4. KANSAINVÄLISOIKEUDELLISET OIKEUSNORMIT

Edellä on esitetty yleisiä luonnehdintoja kansainvälisestä oikeudesta oikeusnormijärjestelmänä. Kansainvälisoikeudellisten sanktiojärjestelmien tutkimuksen taustaksi on syytä seuraavaksi tarkastella kansainvälisoikeudellisten oikeusnormien laadinta- ja syntyprosessia. Tämä on tarpeen siksi, että kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmät ovat kehittyneet varsin monimuotoisiksi. Osa sanktioista perustuu kansainvälisiin sopimuksiin (perussääntöihin), osa taas tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen. On myös tapauksia, jolloin kansainväliset järjestöt ovat ryhtyneet käyttämään sanktioita, joita perussäännössä ei ole mainittu. Tutustuminen kansainvälisoikeudellisten oikeusnormien syntyprosessiin on tarpeen, jotta voitaisiin osoittaa, milloin sanktionluontoista järjestöpäätöstä voidaan pitää tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen perustuvana, milloin taas jokin järjestö on sanktiopäätöksen tehdessään ylittänyt perussäännössä säädetyn toimivaltansa.

4.1. Oikeusnormit ja muut käyttäytymisnormit

Anzilotti kiinnitti huomiota siihen, että valtioiden toimintoja ohjaavat useat erilaiset normit.³² Esiintyy ns. valtiokäytäntöä (usage): menettelykaavoja, joita valtiot seuraavat, mutta joita ei pidetä oikeudellisesti sitovina. Perinteisesti on puhuttu sovinnaisäännöistä, joita noudatetaan kohteliaisuusyhteyksistä. On olemassa poliittisluontoisia normistoja ja käyt-

³¹ Duhachec s. 137 s. Goodrich ja Hambro mainitsevat (557), että kaikki pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen päätökset on pantu jäsenvaltioiden toimesta täytäntöön ja samoin oli asianlaita ICJ:n kohdalla Corfu Channel case-tuomiossa Albanian maksettavaksi määrättyjä sakkoja lukuunottamatta. Gamble ja Fischer korostavat (s. 51 ss.) kuitenkin, että 1970-luvulla tapaukset, jolloin valtiot eivät ole toteuttaneet ICJ:n päätöksiä, ovat lisääntyneet (mm. Fisheries Jurisdiction Cases ja Nuclear Test Cases).

³² Anzilotti op. cit. s. 30 ss.

täytymiskoodeja, jotka eivät sido oikeudellisesti valtioita mutta joita noudatetaan tarkoituksenmukaisuussyistä.

Kansainvälisoikeudelliset oikeusnormit jakaantuvat kahteen ryhmään: sopimuksiin perustuviin oikeusnormeihin ja kansainväliseen tapaoikeuteen. Edellä on jo todettu, että kansainvälinen oikeus on desentralisoitu oikeusnormisto: pääosa normeista säädetään sopimuksilla. Tämä sääntö pätee vielä nykyisellä kansainvälisten järjestöjen kaudellakin. Vaikka useissa kansainvälisissä järjestöissä päätetään unilateraalisesti — kansallista lainsäädäntöä muistuttavalla tavalla — oikeudellisesti sitoviksi tarkoitettuja yleisiä oikeusnormeja, päätöksentekomenettelyyn sisältyy sopimusoikeudelle ominainen sääntö: jäsenvaltio voi aina välttyä oikeudellisen velvoitteen sitovalta vaikutukselta joko jättämällä ratifioimatta päätetyn yleissopimuksen tai käyttämällä jotain muuta jäsenvaltiolle varattua menettelymuotoa, jonka avulla oikeudellisesti sitovan velvoitteen syntymisen voi estää.³³

Kansainvälisissä järjestöissä ylläpidetään kahtiajakoa oikeudellisesti sitovien yleisten oikeusnormien ja oikeudellista sitovuutta vaille jäävien, suositusluontoisten mutta usein normin muotoon laadittujen päätösten välillä. Niissä tapauksissa, jolloin järjestö hyväksyy suositusluontoisen päätöksen, joka sisältää yleisesti muotoiltuja käyttäytymisstandardeja jäsenvaltioille tai järjestön ulkopuolisille valtioille, päätöksentekoon osallistuvat tietävät, että päätöslauselman noudattamatta jättäminen ei merkitse oikeudellisen velvoitteen rikkomista. Tästä huolimatta suositusluontoisilla päätöksillä saattaa olla huomattava teho: esimerkiksi YK:n yleiskokous voi hyväksyä suurella ääntenenemmistöllä, jopa yksimielisesti, oikeusnormien muotoon laadittuja päätöslauselmia, jotka on peruskirjan 10 artiklan säännös huomioon ottaen luokiteltava suosituksiksi. Suositusluontoisuus ei estä sitä, etteikö suosituksen puolesta äänestäneeseen valtioon kohdistuisi huomattavia sosiaalisia sanktioita valtion poiketessa kannattamastaan päätöslauselmasta.³⁴

³³ Kansainvälisten järjestöjen normatiivisesta päätöksenteosta ks. Saraviita, *Järjestöt*, s. 323 ss. sekä siellä mainittu kirjallisuus.

³⁴ YK:n yleiskokouksen päätöslauselmilla voi olla uutta oikeusnormistoa luova funktio. Esimerkkinä tällaisesta päätöslauselmasta voidaan pitää hyökäyskäsitteen määritelmää, jonka yleiskokous hyväksyi 14. 12. 1974. Ks. Broms, s. 214 ss. ja *Chronicle* 1974 II s. 86 ss.

4.2. Kansainvälisen oikeuden lähteet

Oikeusteoriassa on kauan tutkittu »oikeuslähteitä» eli tiettyyn oikeusjärjestykseen sisältyviä oikeusnormien luomismetodeja. Tätä monimerkityksistä ilmausta voidaan käyttää myös laajemmassa mielessä tarkoittamassa kaikkia niitä ratkaisukriteerejä, jotka vaikuttavat lainkäyttöpäätöstä tekevän tuomarin tai lainkäyttöelimen harkintaan. Edellä on todettu, että kansainvälisen oikeuden lähteitä sanan suppeassa merkityksessä ovat valtioiden väliset sopimukset, niin bilateraaliset kuin multilateraalisetkin, samoin kuin niitä muistuttavat valtiokollektiivien (järjestöjen) unilateraalisesti päättämät oikeusnormit sekä tavanomainen oikeus.³⁵

Oikeuskirjallisuudessa on kansainvälisen oikeuden lähteiden luettelona pidetty Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan säännöksiä. Tuomioistuin soveltaa sille jätettyjä riita-asioita ratkaistessaan

a) kansainvälisiä yleis- tai erityissopimuksia, jotka sisältävät riitapuolina olevien valtioiden nimenomaan tunnustamia sääntöjä

b) kansainvälistä tapaa velvoittavaksi oikeudeksi tunnustetun yleisen käytännön ilmauksena

c) sivistyskansojen tunnustamia yleisiä oikeusperiaatteita

d) oikeudellisia ennakkotapausratkaisuja sekä eri maiden etevimpien tutkijoiden oppeja apukeinoina oikeussäännösten määrittelemiseksi.

Tuomioistuimen perussäännön 59 artiklassa säädetään, että tuomioistuimen ratkaisu sitoo yksinomaan riitapuolia. Tuomioistuin voi — jos asianosaiset tästä sopivat — soveltaa myös kohtuusharkintaa.

Lainattu ratkaisukriteerilista on tietyn historiallisen kehitysvaiheen leimaama ja samalla vahvasti sidoksissa anglosaksiseen oikeusperinteeseen. Kun tuomioistuin voi soveltaa »yleisiä oikeusperiaatteita» ja nojautua normien etsinnässä tutkijoiden mielipiteisiin, voidaan päätellä, että tuomioistuin on huomattavan vapaa oikeudellisten ratkaisukriteerien käytössä. Kriteeriluettelossa kiinnittää huomiota se, että tuomioistuin soveltaa »sivistyskansojen» oikeusperiaatteita. Sanonta on peräisin ajalta, jolloin kansainvälinen oikeus oli etupäässä eurooppalaisten valtioiden ja Pohjois-Amerikan Yhdysvaltojen keskinäinen oikeusjärjestys. Nykyaikana kun lähes kaikki maapallon asutut alueet ovat järjestäytyneet val-

³⁵ Oikeuslähdekäsitteen epämääräisyydestä ks. Kelsen, Oikeusoppi s. 251. Ross, Laerobog (s. 94) sekä Ret og Retfaerdighet III luku passim esittää jyrkkää oikeuslähdeoppikritiikkiä.

tioiksi ja YK:n jäseniä, on tuskin ajateltavissa että vain osa niistä luettaisiin »sivitsyskansoiksi» ja vain näiden valtioiden oikeusperiaatteita sovellettaisiin. Seurauksena on, kun YK:n jäsenistö kattaa monia erilaisia kulttuureja ja oikeustraditioita, että tuskin on enään löydettävissä useitakaan kaikille yhteisiä oikeusperiaatteita.

Common law -valtioiden oikeustradition vaikutukseen ICJ:n ratkaisukriteerilistassa viittaa se, että yksityisten tutkijoiden mielipiteille annetaan korostettu asema. Castrén on kuitenkin perustellusti huomauttanut, että kirjoittajat usein ovat subjektiivisia käsitellessään oikeustapauksia joissa heidän kotivaltionsa ovat osallisina ja varoittaa lisäksi »toiveoikeudesta».^{35a} Huomiota kiinnittää myös se, että vaikka ICJ:n perussäännön 59 artiklan nimenomaisen säännöksen mukaan päätökset sitovat vain asianosaisia, oikeudelliset ennakkotapaukset on silti tahdottu luetella oikeusnormien etsinnän tai valinnan apukriteereinä. Ja common law -perinteen vaikutusta on ehkä sekin, ettei ICJ:n ratkaisukriteeriluettelossa lainkaan mainita kansainvälisten yleissopimusten esitöitä edes apukeinoina.³⁶ ICJ:n perussäännön lisäksi kansainvälisen oikeuden tutkimuksessa ja oikeuslähdeopissa vaikuttavat Wienin valtiosopimuskonvention sopimustulkinnasta esitetyt yksityiskohtaiset määräykset.

4.3. Tavanomainen kansainvälinen oikeus

Tapa tunnustetaan yleisesti valtioiden yhteisössä oikeutta luovaksi tosiasiaksi. Näyttää siltä, että tavanomainen oikeus on historiallisesti katsoen ollut kansainvälisen oikeuden tärkein lähde ainakin kuluva vuosisadan alkuun saakka. 1800-luvun oikeusjärjestystä leimasivat valtioiden bilateraalisopimukset: yleisiä, suuren valtiojoukon velvollisuuksia sääntelemään tarkoitettuja sopimuksia oli vähän. Pääosa niistä käyttäytymisnormeista, joiden sanottiin oikeusnormeina sitovan valtioita, oli tavanomaisoikeudellisia. 1900-luvun oikeuskehityksessä tapaoikeus on vähittäin väistynyt yleissopimuksiin perustuvan oikeusjärjestyksen tieltä. Tapaoikeuden väistymiseen ja yleisten, kirjoitettujen normien aseman vahvistumiseen on olennaisesti vaikuttanut valtioiden yhteisön organisointuminen, aluksi valtioiden konferensseiksi, sittemmin kansainvälisiksi järjestöiksi.

^{35a} Castrén s. 7.

³⁶ Ross, Laerobog s. 97 korostaa, että ICJ:n perussäännön 38 artiklaa ei voida pitää sitovana tai tyhjentävänä kansainvälisten oikeuskysymysten ratkaisukriteerien luettelona. Ks. myös Max Sørensen, *Les Sources de droit international* (København 1946), passim.

Castrén huomauttaa aiheellisesti, että yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisessa on syytä noudattaa varovaisuutta (7).

Tavanomainen oikeus tyydytti pitkään valtioiden oikeussääntötarpeen tapaoikeuden ilmeisistä heikkouksista huolimatta. Tapaoikeuden normit ovat sisällöltään ylimalkaisia ja epämääräisiä. Usein on epätietoisuutta siitä, milloin tietty valtiokäytännön muoto on oikeudellisesti sitova, milloin taas kysymyksessä on käytännöllisistä syistä noudatettu yhtenäinen menettelytapa tai pelkkä sovinnaisääntö.³⁷

Näyttää siltä, että valtioiden vuorovaikutuksen, tietoliikenteen ja valtioiden välisen yhdysliikenteen lisääntyminen ja maailmankaupan kasvu ovat osoittaneet tapanormit epätäsmällisiksi integraation oikeudellisen sääntelyn välineiksi, joten tapanormit tahdotaan korvata kirjaetuilla oikeusnormeilla.

Erityisesti kansainvälisissä järjestöissä sovellettavien sanktionormien näkökulmasta on todettava, että valtiot tuskin hyväksyvät sitä, että sanktioita kovin laajassa mitassa kehittyä tavanomaisoikeudellista tietä valtioiden voimatta valvoa, minkälaisia sanktioriskejä tietyn järjestön jäsenyyteen liittyy. Tulemme kuitenkin havaitsemaan, että järjestöissä on otettu käyttöön sanktion luontoisia menettelytapoja, joita ei ole kirjoitettu perussääntöön. Näissä tapauksissa on epäselvää, voidaanko käytäntöä pitää tavanomaisoikeudellisena kehityksenä, tai voidaanko päätökset perustella perussäännön luovaksi tulkinnaksi, vai ovatko ne perussääntörikkomuksia, joilla järjestössä enemmistönä olevat valtiot ryhtyvät vähemmistöön tai johonkin yksittäiseen valtioon kohdistuvaan poliittiseen painostukseen.

4.3.1. Tapaoikeuden tunnusmerkit

Oikeuskirjallisuudessa ei ole päästy yleisesti hyväksyttyyn ja täsmälliseen määritelmään siitä, mitkä ovat tapaoikeuden tunnusmerkit kansainvälisessä oikeudessa. Yleisesti kuitenkin ajatellaan, että tapaoikeuden synnyllä on kaksi perusedellytystä: kysymyksessä on 1. valtioiden käytäntö, joka 2. tunnustetaan oikeudellisesti sitovaksi eli oikeusnormiksi.³⁸

Tapaoikeuden luonnetta arvioivassa kirjallisuudessa on keskusteltu laajasti

³⁷ Useat kirjoittajat ovat käsitelleet ongelmaa, kuinka erottaa yleisesti oikeusnormiluonteisiksi hyväksytyt tapanormit ei-oikeudellisesta valtiokäytännöstä. Ks. esim. D'Amato s. 5 alaviite 4 ja Eek s. 19.

³⁸ Erittäin yksityiskohtainen tapaoikeudelle kirjallisuudessa annettujen kriteerien luettelo on julkaistu ILC:lle annetussa asiantuntijalausunnossa (ILC Yearbook 1950 s. 47 ss.).

kahdesta kysymyksestä. Ensinnäkin erimielisyys on koskenut sitä, onko tarpeen vaatia, että tavaksi luonnehdittu valtiokäytännön muoto on ollut huomattavan kauan olemassa tai sitä on toistettu usein. Eräät kirjoittajat ovat esittäneet, että toistokriteeriä ei voida pitää välttämättömänä: tapa voi syntyä nopeasti, jopa yhdellä ainoalla valtiotoimella, joskin käytännön jatkuminen pitkähkön ajan yleensä on oikeudelliseksi katsotun normin ominaisuus.³⁹

Toinen keskustelua herättänyt kysymys liittyy siihen, millä tavoin tapanormi tulee valtiota sitovaksi: edellytetäänkö, että tapanormi voi sitoa valtiota vain jos tämä on tunnustanut nimenomaisella toimella tai implisiittisesti suostuvansa noudattamaan tapanormia. Vai voidaanko ajatella, että huomattavan suuren valtiotoukon tapaoikeutena noudattama käytäntö tulee sellaisiakin valtioita sitovaksi, jotka eivät ole tapaoikeuden sitovaan vaikutukseen suostuneet?⁴⁰

Kysymys tapaoikeuden sitovasta vaikutuksesta koskee erityisesti uusia valtioita. Huomattava määrä nykyisin voimassaolevista tapaoikeuden normeista syntyi 1700-luvun lopulla ja 1800-luvulla suppean valtioryhmän keskinäisenä tapaoikeutena. Tällaisia ovat mm. valtion suvereniteettia, aavan meren oikeusasemaa, neutraliteettia ja sodankäyntiä koskevat tapanormit samoin kuin diplomaattien oikeusasemaan mahdollisesti vielä liittyvät kodifioimattomat tapaoikeudelliset normit.

Kuluvalla vuosisadalla on syntynyt joukko uusia valtioita, lukumääräisesti arvioiden enemmistö YK:n jäsenistä, jotka eivät ole voineet vaikuttaa jo ennen näiden valtioiden perustamista syntyneiden tapanormien sisältöön.^{40a} On myös huomautettu, että tapaoikeus perustuu huomattavilta osilta entisten siirtomaa- ja

³⁹ D'Amato s. 56 kiinnittää huomiota siihen, että tavan pitkäaikaisuudesta esitetyt käsitykset vaihtelevat suuresti. Maksimaalisena vaatimuksena voidaan pitää edellytystä, että tapa on »ikimuistoinen». D'Amato itse päätyy siihen, että kesto- tai tavan toistokriteeri vaihtelee; joidenkin normien kohdalla on edellytettävä ajallisessa mielessä pitkähköä syntyprosessia, toisissa tapauksissa tapa voi syntyä hyvin nopeasti. Samaa tapaan päättelevät Waldoc, *General Course on Public International Law, Recueil des Cours* 1962 s. 44, ja Fritzmaurice, *The Law and Procedure of International Court of Justice 1951—1954*, BYIL 1953 s. 31 ss.. Tunkin s. 114 s. kirjoittaa, että tapaoikeudelliset normit syntyvät valtioiden toistettujen toimenpiteiden tuloksena. Toistaminen on olennainen piirre käyttäytymisnormin synnylle, mutta poikkeustapauksissa on mahdollista, että normi syntyy jo yhden ennakkotapauksen nojalla.

Argumentoinnista, jonka mukaan tapaoikeudellinen normi voi syntyä jo yhden ennakkotapauksen nojalla ks. Cheng, *passim*.

⁴⁰ Tunkin on (s. 126) voimakkaasti puolustanut valtion suvereniteettia korostavaa näkökohtaa, jonka mukaan tapaoikeus voi sitoa vain niitä valtioita, jotka ovat nimenomaisin toimin tai implisiittisesti sitoutuneet noudattamaan tiettyä tapanormia (s. 124 ss). Hän katsoo, että tapaoikeuden syntyprosessi on olennaisesti sopimusoikeudellisten normien laadintaprosessia vastaava. Ks. myös Brownlie, *Principles of Public International Law*, 2. ed. Oxford 1973 s. 7 s. sekä Kunz, *The Nature of International Law* s. 667 s.

^{40a} D'Amato, s. 64.

merivaltioiden käytäntöön, joten sittemmin itsenäistyneiden entisten siirtomaiden edut eivät ehkä vastaa näitä normeja. On myös sanottu, että sääntö, jonka mukaan tapanormi saattaa tulla sellaistaikin valtiota sitovaksi, joka ei millään toimella osoita tunnustavansa tapanormia oikeudellisesti velvoittavaksi, rajoittaa valtioiden suvereniteettia: valtio joutuu suostumuksettaan sitotuksi muiden valtioiden käytäntöön perustuvaan tavanomaiseen säännökseen.

Tunkin on korostanut, että tapaoikeus voi sitoa valtiota vain sillä edellytyksellä, että valtio on nimenomaisella toimenpiteellä tai implisiittisesti hyväksynyt tietyn käytännön oikeudellisesti sitovaksi tapaoikeudeksi. Erityisesti uusien valtioiden osalta hän painottaa, että valtiot ryhtyessään yhteistyöhön ja kauppasuhteisiin vanhempien valtioiden kanssa, solmiessaan diplomaattisuuksia ja osallistuessaan kansainvälisen vuorovaikutuksen eri muotoihin, näillä toimilla implisiittisesti sitoutuvat toimenpiteitä säänteleviin kansainvälisen tapaoikeuden velvoitteisiin.⁴¹ Hans Kelsen kuitenkin katsoo, että ajatus, jonka mukaan tapaoikeus sitoo vain niitä valtioita, jotka nimenomaisesti tai kätketysti sitoutuvat velvoitteisiin, on pelkkä fiktio, jolla ei ole vastinetta todellisuudessa.⁴²

Kirjallisuudessa on keskusteltu myös siitä, koskeeko tapaoikeus aktiivisia toimenpiteitä vai voiko toimenpiteistä pidätyminen muovautua tapanormiksi. Yleensä katsotaan, että ainakin valtion suvereniteetiksi kutsuttuun tavanomais-oikeudelliseen normikokonaisuuteen liittyy normeja, joiden mukaan valtio on velvollinen pidätyttyään toisen valtion toimintavapautta rajoittavista toimista.

Tapaoikeuden säännökset jaetaan kahteen ryhmään: universaaliin, kaikkia valtioita sitovaan yleiseen tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen sekä partikulaariseen, vain tietyssä alueellisesti rajatussa valtioryhmittymässä sovellettaviin tapanormeihin.⁴³

Universaalin tapaoikeuden deklarointiforumina toimivat nykyaikana etupäässä YK:n yleiskokous sekä YK:n johdolla järjestetyt osanottajakunnaltaan universaaleiksi tarkoitetut valtioiden konferenssit. Yleiskokous ja konferenssit voivat päätöslauselmissa deklaroida tavanomaisen oikeuden säännöksiä: esittää toteamuksia, että valtiot pitävät tiettyä valtiokäytäntöä sitovana oikeusnormina.⁴⁴

Partikulaarista, vain tiettyjä aluekokonaisuuksia kattavia tapanormeja on kirjallisuudessa käsitelty vähän. On mahdollista, että esimerkiksi pohjoismaiden kesken on voimassa partikulaarisia tapanormeja. Näin asianlaita saattoi olla erityisesti aikana ennen ns. Helsinkisopimuksen laatimista.⁴⁵ Pohjoismaiden yhteis-

⁴¹ Tunkin s. 127 s.

⁴² Kelsen, *Principles* s. 444.

⁴³ Castrén, s. 5, Eek, s. 2 sekä Tunkin s. 127. Hän kiinnittää huomiota mahdollisuuteen, että tavanomaisoikeudellinen normi, joka alkujaan sitoo pienehköä valtioryhmittymää, vähitellen hyväksytään sitovaksi yhä laajemmassa valtiosuhteisössä ja muotoutuu viimein universaaliksi. Samoin kirjoittavat Ross, *Laerobog*, s. 102 ja D'Amato s. 71 ss.

⁴⁴ D'Amato s. 63.

⁴⁵ Pohjoismaiden yhteistyösopimus, SopS 28/1962 siihen tehtyine muutoksineen (SopS 21/1971 ja 39/1975).

työsopimus voidaan nähdä pohjoismaisen tapaoikeuden kodifiointina. Pohjoismaiden neuvosto perustui ennen Helsinkisopimuksen täydennystä ainakin joiltakin osin tavanomaiselle oikeudelle, jonka normien pääosa kodifioitiin yleissopimukseen. On myös mahdollista, että Keski- ja Etelä-Euroopan valtioiden kesken esiintyy partikulaarista tapaoikeutta säädettyjen intergaationormien (Euroopan yhteisöjen perussäännöt) ohessa. Samalla tavalla sosialististen valtioiden yhteisössä saattaa kehittyä partikulaarista tapaoikeutta — varsinkin kun näiden valtioiden järjestöjen perussäännöt ovat suppeita vaikka järjestöjen toimintamuodot ovat laaja-alaisia ja integraatiokehitys nopeata. Tapaoikeutta saattaa esiintyä myös kansainvälisessä järjestössä. Järjestön jäsenvaltiot muovaavat järjestön sisäisiä oikeusnormeja — jopa niin, että järjestön perussäännön katsotaan muuttuneen tapaoikeudellista tietä.⁴⁶

4.3.2. Tapaoikeuden heikkoudet ja suhde sopimusoikeuteen

Tavanomaisoikeudellinen normi on oikeudellisesti sitova, joten tapanormin vastainen käyttäytyminen on kansainvälisoikeudellinen delikti. Tämän johdosta yritykset valtiokäytännöllä yhden valtion toimesta muuttaa tapaoikeudellista normia leimataan helposti muiden valtiosyhteisöjen jäsenten taholta rikkomuksiksi. Tapaoikeutta ei siis hevin voida intentionaalisesti muuttaa. Tästä seuraa, että tavanomainen oikeus on konservoivaa, eikä sitä voida sopimusoikeuden tavoin kehittää määrätietoisesti valtiosyhteisön tarpeita vastaavaksi.⁴⁷

Tavanomaisen oikeuden normit ovat sisällöltään yleisluontoisia ja usein myös epätasällisia. Nykyajan valtioiden yhteisö ei tule toimeen näin epätasällisten oikeusnormien varassa vaan tarvitaan kirjoitettuja oikeussäännöksiä.⁴⁸

Sopimuksiin perustuva oikeusnormijärjestelmä on laajuudeltaan ja käytännölliseltä merkitykseltään jo ohittanut tavanomaisen oikeuden.

Tavanomaisen oikeuden heikkouksia on pyritty poistamaan kodifioi-

⁴⁶ Castrén (s. 5) korostaa, että yleensä suurvaltojen käytännöllä on ratkaiseva merkitys tapaoikeuden kehitykselle.

⁴⁷ Kelsen, *Principles* s. 308 kiinnittää huomiota tavanomaisoikeudellisen normin epäintentionaalisuuteen. Vrt. D'Amato s. 80.

⁴⁸ Duhachec esittää (s. 135) erinäisiä muita syitä sille, miksi valtioiden yhteisössä tarvitaan välttämättä sopimusnormeja tapanormien lisäksi. Valtioiden yhdysliikenne ja kauppa tuovat esille valtioiden intressikonflikteja, jotka on ratkaistava kompromisseitse. Tällainen neuvotteluissa saavutettu bi- tai multilateraalinen kompromissi on voitava kirjata täsmällisenä ja sitovassa muodossa sopimuksella.

malla sitä yleissopimuksiksi. Kun yleissopimus tällaisessa tapauksessa on saanut riittävän määrän ratifiointeja ja tullut voimaan, sitovat sopimuksen sisältämät normit ratifioijavaltioita sopimusoikeutena, minkä lisäksi sisällöltään samankaltaiset normit voivat sitoa sopimusjärjestelyn ulkopuolelle jääneitä valtioita tavanomaisoikeudellisina. Niinpä esimerkiksi 1960-luvun merioikeuskodifointi sitoo merioikeussopimusten ratifioijavaltioita sopimuksena, mutta useat sopimuksiin kirjatut aavan meren vapautta koskevat säännökset sitovat ulkopuolelle jääneitä valtioita tapaoikeutena.⁴⁹

Sopimusoikeuden ja tavanomaisen oikeuden välisissä suhteissa voi tapahtua kehitystä myös päinvastaiseen suuntaan: tietty yleissopimukseen kirjattu oikeussääntö voi yleistyä sopimusvaltioiden ulkopuolisia valtioita sitovaksi tavanomaisoikeudelliseksi oikeussäännöksi.⁵⁰

4.4. Sopimusoikeus

Kansainvälisen oikeuden subjektit — valtiot ja valtioiden perustamat kollektiivit, kansainväliset järjestöt — määräävät keskinäiset oikeutensa ja velvollisuutensa pääosalta sopimusten muodossa. Sopimuksilla laaditaan bilateraalisesti tai multilateraalisesti voimassaolevia oikeusnormeja, *lex inter partes*.⁵¹

Jos sopimus on vain muutaman valtion tai järjestön välinen, on perusteltua puhua kelseniläisittäin individuaalinormeista. Sensijaan universaaleiksi tarkoitettujen yleissopimusten sekä universaalien kansainvälis-

⁴⁹ Tapaoikeuden ja sopimusoikeuden välisiä suhteita valaistiin perusteellisesti ICJ:n ratkaisussa North Atlantic Continental Shelf Case, ICJ reports 1969 s. 3 ss. Tässä tapauksessa Tanska ja Hollanti olivat merioikeussopimusten sitomia kun taas Saksan liittotasavalta, joka oli kyllä allekirjoittanut, mutta ei ratifioinut merioikeussopimukset, oli sopimusjärjestelmän ulkopuolella. Erimielisyys Liittotasavallan, Tanskan ja Hollannin välillä koski mannerjalustan jakamista valtioiden kesken. Tanska ja Hollanti väittivät tuomioistuimessa, että ne merioikeussopimusten periaatteet, jotka koskivat mannerjalustaa, olivat vakiintuneet tavanomaisen kansainvälisen oikeuden normeiksi ja sitovat niin muodoin myös sopimusjärjestelmän ulkopuolella olevia valtioita, mm. Saksan liittotasavaltaa. ICJ kuitenkin katsoi, etteivät mannerjalustaa koskevat periaatteet olleet vielä vakiintuneet yleisen tavanomaisen kansainvälisen oikeuden osiksi.

⁵⁰ Vert. Wienin valtiosopimuskonvention 38 art.

⁵¹ Eek, s. 237.

ten järjestöjen normatiivisten päätöslauselmien muodossa tuotetaan normeja, joilla on valtion sisäisille oikeusnormeille yleisesti kuuluva tunnusmerkki, oikeusnormin yleisyys. Valtion sisäisestä oikeudesta kansainvälisoikeudelliset generaalinormitkin eroavat siinä, että yleissopimuksen sitomien oikeussubjektien joukko on aina pääteltävissä oikeusnormiin liittyvistä asiakirjoista — ratifioinneista ja liittymiskirjoista tai kansainvälisen järjestön päätösten yhteydessä järjestön jäsenluettelosta — valtion sisäisen säädetyn oikeusnormin kohdalla velvoittavan vaikutuksen kohteeksi tulevien subjektien joukko on luvultaan epämääräinen. Aivan olennainen ero on siinä, että kansainvälisoikeudellisen yleissopimuksen sitoma valtio voi tavallisesti sopimuksessa määrätyllä tavalla irroittautua sopimuksen sitovasta vaikutuksesta — vastaavaa mahdollisuutta ei valtion sisäisen oikeuden subjekteilla yleensä ole.

Klassisessa kansainvälisessä oikeudessa oli tapana tehdä ero oikeutta luovien sopimusten ja pelkästään oikeustoimisten sopimusten välillä. Käytännössä tällaisen jaon tekemiseen ei ole aihetta, sillä vanhastaan oikeustoimiksi luokitellut bilateraalisopimuksetkin tuottavat sopijavaltioiden keskeisiä oikeudellisia velvoitteita, jotka eivät eroa yleissopimusten velvoitteista.⁵²

4.5. Oikeusnormien hierarkia kansainvälisessä oikeudessa

Edellä on jo tehty selkoa oikeusnormien hierarkiasta yleisesti. Luokittelutavan perusajatuksena on asettaa oikeusnormit eri tasoille sen mukaan mihin oikeusnormiin minkin normin säätämiskompetenssi perustuu.

Kelsen katsoo, että kansainvälisessä oikeudessa on ainakin kolme oikeusnormien hierarkiatasoa. Sopimusoikeuden sitovuuden perustana

⁵² Anzilotti kirjoittaa vuodelta 1912 olevassa oppikirjassaan: »Il trattato-contratto ... danno vita a rapporti di diritto *inter partes*, mentre il trattato-accordo normativo ... crea un vero *ius super partes*...» (s. 54). Oppenheim-Lauterpacht (8. painos v. 1955) s. 878 torjuu tarpeettomana ja teoreettisesti virheellisenä kahtiajaon oikeutta luoviin (law-making) ja oikeustoimisiin sopimuksiin, koska molemmissa tapauksissa tuotetaan käyttäytymisnormeja, jotka ovat oikeudellisesti sitovia sopijapuolten kesken. Kelsen, *Principles* s. 457 ei jakoa myöskään hyväksy vaan korostaa, että kaikilla kansainvälisillä sopimuksilla tähdätään oikeusnormin luomiseen. Tunkin s. 96 korostaa, että jaolla ei koskaan ole ollut mitään oikeudellista merkitystä.

on tavanomaisoikeudellinen normi »pacta sunt servanda». Näin ollen pacta-normi — ja myös muu tavanomainen kansainvälinen oikeus — on hierarkisesti sopimukseen perustuvaa oikeusnormistoa ylempänä.⁵³ Kolmantena oikeusnormien hierarkian tasona Kelsen mainitsee sopimuksilla perustettujen lainkäyttöelinten (pysyvien tuomioistuinten ja välitysoikeuksien) ratkaisut.

Kelsenin oikeusnormihierarkian ongelmallisin kohta on perusnormihypoteesi. Kelsenin järjestelmässä joudutaan kysymään, mikä on pacta sunt servanda normin — ja muiden tavanomaisten kansainvälisoikeudellisten normien sitovuuden peruste. Kelsen vastaa tähän — samoin kuin valtion sisäisenkin normihierarkian huippunormia koskevaan kysymykseen — toteamalla, että ylimmäksi normiksi on asetettava hypoteettinen normi: valtiokäytäntö on (tavanomaista) oikeutta luova tosiseikka.^{54, 55}

Kelsenin perusnormihypoteesiä on joko pidetty tarpeettomana tai sitä on jyrkästi arvosteltu. Sensijaan perusnormin alapuolella olevan kansainvälisoikeudellisen oikeusnormijärjestelmän hierarkista luonnetta ei ole kiistetty.

Perusnormihypoteesin käyttö ei ole ehkä välttämätöntä, joskin hylättäessä perusnormiedellytys joudutaan johdonmukaisuuden nimessä selittämään, mihin sitten tavanomaisen kansainvälisen oikeuden, mm. pacta sunt servanda -normin voimassaolo perustuu. Tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sitovuus lienee otettava sosiaalisena tosiasiana.

Tavanomaisen oikeusnormitason alapuolella ovat kansainvälisoikeudelliset sopimukset. Niiden kaikkien sitovuus perustuu pacta sunt servanda -normiin. Multilateraali- ja bilateraaliosopimuksia ei voitane asettaa eri tasoille, joten kaikki sopimusoikeus on samalla tasolla.

Sopimusoikeuden alapuolella ovat näihin sopimukseen sisältyvien valtuuttavien säännösten nojalla säädetyt muut normit kuten hallinnolliset täytäntöönpanosäännökset ja kansainvälisten järjestöjen sisäinen oikeusjärjestys. Sopimusoikeuden tason alapuolelle sijoittuvat lisäksi sopimuksilla perustettujen kansainvälisoikeudellisten lainkäyttöelinten (pysyvät tuomioistuimet ja osapuolten välis-

⁵³ Kelsen, *Principles* s. 339.

⁵⁴ Kelsen, *Oikeusoppi* s. 367 ss.

⁵⁵ Kirjallisuudessa on joskus pidetty ns. jus cogens -normeja pakottavan vaikutuksensa kohteena olevia tapa- tai sopimusnormeja hierarkisesti ylempinä. Ks. esim. Rozakis s. 22. Kun jus cogens-normit eivät ole kompetenssinormeja, niiden perusteella ei anneta uusia oikeusnormeja, ei jus cogens -normeja voida pitää kelseniläisittäin hierarkisesti niitä normeja ylempinä, joiden sisältöön ne vaikuttavat aiheuttamalla kanssaan ristiriitaisten säännösten mitättömyyden.

ten sopimusten nojalla perustetut välitystuomioistuimet) päätökset, jotka sisältävät osapuolia sitovia oikeussääntöjä.

Alkujaan kolmitasoinen yleisen kansainvälisen oikeuden normihierarkia sai useita lisätasoja sen jälkeen kun kansainvälisiä järjestöjä alettiin perustaa ja järjestöt ryhtyivät päättämään oikeussääntöjä. Ylimpänä normitasona järjestön oikeusjärjestyksessä on järjestön perustamissopimus (perussääntö). Hierarkisesti perussääntöä alempana ovat perussäännön nojalla annetut, järjestöpäätöksillä hyväksytyt oikeusnormit. Tällaisia normatiivisia päätöksiä esiintyy erityisesti niissä järjestöissä, jotka on vartavasten perustettu päättämään oikeusnormeja (esim. ILO:n konventiot, WHO:n terveysohjesäännöt ja ICAO:n lentoturvallisuusohjesäännöt). Mutta myös sellaisissa järjestöissä, jotka eivät päätehtävänäään valmistele jäsenvaltioille osoitettuja ja sitoviksi tulevia oikeussääntöjä, esiintyy järjestöjen omaa hallintoa varten hyväksytyjä oikeusnormeja, esim. sihteeristöjen työohjesääntöjä sekä järjestön virkamiesten oikeusasemaa, työoloja ja eläkkeitä koskevia säädöksiä. Järjestön sisäisen oikeusnormihierarkian alimman tason normeja ovat järjestöjen perustamien hallinnollisten tuomioistuinten tai muiden lainkäyttöelinten sitovat päätökset.

5. SANKTIOT KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA

Vanhimmassa kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa sanktioiden, valtioihin kohdistuvien pakotteiden, olemassaoloa pidettiin loogisesti mahdolltomana: kansainvälinen oikeus määriteltiin suvereenien oikeusyhteisöksi eikä suvereenia voida pakottaa alistumaan sanktioiden käyttöön.⁵⁶ Kuluva vuosisadan alussa ja Kansainliiton oikeusjärjestyksen tultua voimaan jyrkästä suvereniteetin korostamisesta vähittäin luovuttiin ja sanktiokäsite nykyisessä merkityksessä vakiintui kansainväliseen oikeuteen.⁵⁷

5.1. Sanktiokäsite

Sanktio on monimerkityksinen käsite. Eri tieteenaloilla annetaan sanktiolle erilaisia merkityssisältöjä. Niinpä sosiologisessa kirjallisuudessa

⁵⁶ Ross, *Laerobog* s. 235.

⁵⁷ Anzilotti määritteli kansainvälisen oikeuden viimekädessä pakkokeinojen käyttöön deliktitapauksissa perustuvaksi oikeusnormijärjestelmäksi (op. cit. s. 29 s.): »il (diritto internazionale) complesso delle norme obbligatorie della condotta degli stati nei loro reciproci rapporti, che sono poste dalla volontà collettiva degli stati medesimi, importano la necessità di una determinata corrispondenza nel

nessa sanktiolla tarkoitetaan kaikkia yhteiskunnan jäsenten käyttäytymiseen vaikuttamisen muotoja.⁵⁸

Yhteiskuntajärjestys voi velvoittaa ihmiset tietynlaiseen käyttäytymiseen asettamalla jonkun edun palkkioksi toivotusta käyttäytymisestä tai kytkeällä ei-toivottuun käyttäytymiseen jonkin haitan, esim. rangaistuksen.⁵⁹ Molempia menetelmiä voidaan luonnehtia sanktioiksi.

Kansainvälispoliittisessa kirjallisuudessa sanktioiksi kutsutaan tavallisesti kaikkia niitä palkitsemis- tai painostustoimia, joita valtio tai valtiokollektiivi kohdistaa yhteen tai useampaan valtioon.⁶⁰

Kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa sanktiokäsitettä käytetään niinkään useassa eri merkityksessä. Sanktioiksi luetaan joskus kaikki sallitut painostustoimenpiteet, ns. epäystävälliset teot (retorsiot) mukaan lukien. Eräät kirjoittajat luonnehtivat sanktioiksi velvoitteen alistua sitovaan lainkäyttömenettelyyn.⁶¹

Luetellut sanktiokäsitteen määritelmät ovat tämän tutkimuksen kannalta liian epämääräisiä. Sanktiokäsitettä tulee rajata ja täsmentää. Seuraavassa tarkoitetaan sanktiolla kansainvälisoikeudellisen rikkomuksen (deliktin) seuraamusta. Kun jokin valtio tai kansainvälinen järjestö rikkoo sitovaa oikeudellista normia ja toinen valtio, valtioitten ryhmittymä tai kansainvälinen järjestö tämän seurauksena suorittaa rikkojalle epäedullisen teon, on kysymyksessä sanktio.

Joissakin tutkimuksissa sanktioiksi katsotaan vain sellaiset teot, jotka sinällään ovat kansainvälisen oikeuden kieltämiä mutta jotka tulevat sallituiksi, jos niitä suoritetaan sanktioina oikeudellisen velvoitteen rikkomuksen tapahduttua. Tätä suppeata määritelmää käytetään tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sanktiojärjestelmiä tutkittaessa. Tässä tutkimuksessa sanktiokäsitettä ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa näin ahtaaksi eli koskemaan vain oikeudenvastaisia tekoja. Tämä johtuu siitä, että kansainvälisten järjestöjen sanktiokäytännössä on menettelyjä, joita

contegno di due o più soggetti e conseguentemente la possibilità de far le valere coattivamente contro lo stato che le viola.»

⁵⁸ Epstein s. 214: »It seems preferable ... to define sanctions in terms of a promise of reward for fulfillment of the norms of behavior that are socially recognized and accepted, or in the liability to suffer the consequences that attend their breach».

⁵⁹ Kelsen, Oikeusoppi s. 29.

⁶⁰ Esim. Galtung s. 166.

⁶¹ Eek s. 388.

kohdistetaan oikeudellisen velvoitteen rikkojaan ja jotka lisäksi ovat kohdevaltiolle haitallisia mutta jotka eivät ole kansainvälisen oikeuden vastaisia. Tyypillinen tällainen sanktio on jäsenvaltion suorittaman oikeudellisen velvoitteen rikkomisen tuomitseva päätöslauselma.

Seuraavassa tarkoitetaan kansainvälisoikeudellisella sanktiolla deliktiä seuraavaa, valtioon tai johonkin muuhun kansainvälisen oikeuden subjettiin kohdistettua rangaistuksen luontoista ja kohteen kannalta haitallista toimenpidettä.⁶²

Kansainvälisen oikeuden sanktiojärjestelmän perustarkoitus on sama kuin valtion sisäisen sanktiojärjestelmänkin: tarkoituksena on ylläpitää oikeusjärjestystä, estää oikeudenloukkaukset ennakolta ja taivuttaa oikeudenloukkauksen tehnyt luopumaan oikeuden vastaisesta käytännöstä. Kansainvälisoikeudellinen sanktio eroaa valtion sisäisistä punitiivisistä sanktioista siinä, ettei kansainvälisoikeudellisen sanktion voida sanoa omaavan ns. erityisestävää vaikutusta: se ei voi vaikuttaa oikeudenloukkaukseen syyllisen — oikeushenkilön — tahdon muodostuksen psykologiseen puoleen. Sanktio kohdistuu aina ihmiskollektiiviin, ei yksityiseen henkilöön.

Sanktioiden oikeusperusteet vaihtelevat. Tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sanktiot perustuvat pääosalta tavanomaiseen oikeuteen: tietyt deliktiä seuraavat reaktiomuodot katsotaan sallituiksi.

Sanktioista voidaan myös sopia laatimalla yleissopimus, jonka nojalla valtiot voivat kohdistaa sopimuksen rikkojaan sovittuja vastatoimia. On myös teoriassa mahdollista, että valtiot sopivat bilateraali pohjalta sanktioista toisen osapuolen rikkomuksen seuraamukseksi. Näitä kumpakaan menettelytapaa ei kuitenkaan juuri käytetä. Tavanomaisten yleissopimusten ja bilateraalisopimusten sanktiot ovat etupäässä tavanomaisoikeudellisia eikä sopimuksissa tavallisesti mainita sanktioita.

Niissä yleissopimuksissa, joilla perustetaan kansainvälinen järjestö (perussäännöt) sensijaan sanktioartikloja esiintyy runsaasti. Kirjatut

⁶² Sanktio määritellään tässä tutkimuksessa suurin piirtein samoin kuin Kelsenin ja Kunzin tutkimuksissa. Erona on kuitenkin ehkä se, että luokittelen sanktioksi kansainvälisen järjestön päätöksen, jolla jäsenvaltion tietty toimi leimataan deliktiksi. Säännökset jotka varaavat järjestölle mahdollisuuden leimata jäsenvaltion toimi deliktiksi tarkoitetaan sanktioiksi. Usein järjestölle ei tahdota antaa tehokkaampaa sanktiovaltaa ja toisaalta leimaava päätös voi tietyissä oloissa olla verraten tehokas sanktio.

sanktiot ovat tyypillisiä juuri kansainvälisille järjestöille. Muissa yhteyksissä kirjattuja sanktiosäännöksiä ei useinkaan tavata.

Seuraavassa tarkoitetaan »kansainvälisten järjestöjen sanktioilla» niitä toimenpiteitä, joita järjestö voi määrätä jäsenvaltion rikottua jotta-kin järjestön perustamissopimukseen (perussääntöön) sisältyvää oikeudellista velvoitetta. Sanktio voidaan joskus määrätä järjestön päätöksellä jonkin perussäännön ulkopuolisen sitovan velvoitteen johdosta (esim. jäsenvaltion rikottua järjestön hyväksymää sitovaa yleissopimusta tai muuta oikeussäännöstä). Myös näissä tapauksissa on kysymyksessä kansainvälisen järjestön sanktiovalta.

Kansainvälisten järjestöjen sanktioilla ei tarkoiteta yksinomaan perussääntöihin kirjattuja sanktioartikloja: myöskin järjestykätännössä kehitetyt oikeudenloukkausten seuraamuksiksi tarkoitettut ja kohteelle haitalliset toimet luetaan järjestön sanktiovalttaan kuuluviksi. Tämän tutkimuksen yhtenä tehtävänä on etsiä kansainvälisten järjestöjen omaksumista menettelytavoista sanktiokäytäntöä, joka täydentää perussäännöissä säädettyä sanktiovaltaa.

* * *

Totesimme alussa, että sanktioita pidetään joskus joko oikeusjärjestyksen olennaisena ja määrittelevänä ominaisuutena tai ainakin tyypillisenä oikeusnormijärjestelmän tuntomerkinä.⁶³ Samassa yhteydessä esitetään joskus kansainvälinen oikeus esimerkkinä oikeusjärjestyksestä, jolta puuttuvat tehokkaat sanktiot ja sanktioiden täytäntöönpanokoneisto.⁶⁴

Kansainvälisoikeudellisista yleissopimuksista ja bilateraalisopimuksista todella puuttuvat sanktiosäännökset kansainvälisten järjestöjen perustamissopimuksia lukuunottamatta. Yleissopimukset ja bilateraalisopimukset eivät kuitenkaan ole valtion sisäisiä lex imperfekta -tyyppisiä sanktioimattomia, epätäydellisiä oikeusnormeja. Yleissopimusten ja bilateraalisopimusten noudattamisen tehosteena on kansainvälisen tavanomaisen oikeuden desentralisoitu sanktiojärjestelmä: sopimusrikkomustapauksessa loukkauksen kohteena oleva tai vahinkoa kärsinyt osapuoli voi käyttää tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sanktioita loukkaaja-valtiota vastaan.

⁶³ Esim. Eckhoff-Sundby s. 241, Hart s. 226 ss. sekä Strömholm s. 46.

⁶⁴ Hart s. 33 ss. ja Olivecrona s. 277 ss.

Kansainvälisessä oikeudessa on siis kaksi osittain erillistä sanktiojärjestelmää: järjestöjen oikeusjärjestysten tehosteena olevat sovitut (säädetty) sanktiot sekä tavanomaisen oikeuden sanktiojärjestelmä. Näiden järjestelmien kosketuskohtana voisi pitää sitä, että kansainvälisessä järjestössä perussääntöä rikkoneeseen valtioon kohdistetaan sanktioita molempien järjestelmien avulla: järjestö tekee kollektiivisen sanktiopäätöksen perussäännön edellyttämällä tavalla minkä lisäksi jäsenvaltiot kohdistavat tavanomaisoikeudellisia sanktioita rikkojaa vastaan. Tämä kaksinkertainen sanktiointi voidaan edellyttää ainakin hypoteettisena mahdolliseksi.

5.3. Repressaaliat

Tavanomaisessa kansainvälisessä oikeudessa tunnetaan joukko valtion toimia, jotka sellaisinaan ovat tavanomaisen oikeuden tai sopimus-oikeuden vastaisia mutta jotka tulevat sallituiksi valtion jouduttua oikeudenloukkauksen kohteeksi: ns. repressaaliala on sanktio, se on reaktio valtioon kohdistuneen deliktin johdosta. Normien vastainen toimenpide oikeuttaa loukkauksen kohteeksi joutuneen valtion — joskus myös sen liittolaiset tai laajemman valtiokollektiivin — ryhtymään sinänsä oikeudenvastaisiin toimiin, käyttämään repressaalioita.⁶⁵

Klassisessa kansainvälisessä oikeudessa repressaaliat jaettiin kahteen ryhmään: 1. sota sekä 2. muut repressaaliat. Sodankäyntiä on pidetty suvereenille valtiolle kuuluvana, oikeuden sallimana keinona palauttaa oikeustila ennalleen valtioon kohdistuneen oikeudenloukkauksen jälkeen. *Bellum justum*-oppi⁶⁶ pysyi sitkeästi oikeudellisen ajattelun osana 1900-luvulle saakka. Kansainliiton järjestelmän perustamisen jälkeen valtioiden oikeutta turvautua sotaan reaktiona deliktin johdosta on jatkuvasti pyritty kaventamaan kunnes YK:n peruskirja lopullisesti ja koko-

⁶⁵ Repressaalioiden luokittelu kansainvälisen tavanomaisen oikeuden sanktioiksi on pisimmilleen viety Kelsenin oikeusteoriassa (*Principles*, s. 22 ss. ja *Oikeusoppi* s. 336 s.). Tämä ajattelutapa on yleisesti hyväksytty. Ks. esim. Hart s. 227, jossa kuitenkin korostetaan aiheellisesti, että sanktioina repressaaliat eroavat olennaisesti valtion sisäisen oikeuden sanktioista siinä, että repressaalien käytöstä päättää loukattu osapuoli itse, joka lisäksi panee sanktion yksin tai valtiokollektiivin tukemana täytäntöön kun taas valtion sisäinen sanktiojärjestelmä on centralisoitu ja toimii osapuolten »yläpuolella». Ks. myös Kunz. s. 98 ss. ja 250 s.

naan kielsi sodan käyttämisen rikotun oikeustilan palauttamiskeinona — siis sanktiona. Ainoat kansainvälisen oikeuden nykyään sallimat sodankäynnin muodot ovat itsepuolustuksen luontoinen sotatoimi valtion jouduttua hyökkäyksen kohteeksi, rauhanturvajoukkojen sotatoimet sekä YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä harjoitettavat sanktioluontoiset sotatoimet (peruskirjan 41 ja 42 art).

Lähes kaikki maailman valtiot ovat YK:n jäseninä peruskirjan sodankäynnin kieltävien säännösten sitomia. Näitä säännöksiä pidetään jus cogens-normeina sekä harvoja vielä järjestön ulkopuolella olevia valtiotakin sitovina, joten ei ole realistista pitää sotaa repressaaliana tai kansainvälisen oikeuden sanktiona lukuunottamatta turvallisuusneuvoston sodankäyntivaltuuksia. Itsepuolustusta taas ei voitane sellaisenaan pitää sanktiona vaan hätävarjelen tai itseavun muotona. Sanktiovalta rauhanvelvoitteen rikkojaa vastaan kuuluu turvallisuusneuvostolle.

Repressaalioiksi voidaan tavanomaisessa kansainvälisessä oikeudessa luokitella vain peruskirjan sallimat painostuskeinot.⁶⁷ YK:n peruskirja merkitsi huomattavaa muutosta kansainvälisoikeudellisessa sanktiojärjestelmässä.

Oikeuskirjallisuudessa luetellaan suuri joukko sinänsä oikeudenvastaisia tekoja, joiden suorittamista kuitenkin pidetään sallittuna silloin kun ne kohdistetaan deliktin tehneeseen valtioon. Sensijaan repressaalioiden käytöstä kansainvälisen järjestön toimesta ei kirjallisuudessa juuri ole mainintoja. Tämä johtuu ehkä siitä, että järjestöt ovat uusi ilmiö valtioiden yhteisössä, eikä tavanomaista sanktio-oikeutta liene kehittynyt.

Sallituiksi repressaalioiksi on kirjallisuudessa lueteltu mm. valtioiden välisten bilateraaliosopimusten sitovien velvoitteiden noudattamatta jät-

⁶⁶ Olivecrona s. 31 ja Eek, s. 303.

⁶⁷ Kunz s. 332 mainitsee, että YK:n peruskirja sallii muiden kuin sotilaallisten repressaalioiden käytön sanktioina. Tämä näkyy Kunzin mukaan mm. siitä, että YK:n peruskirjaa laadittaessa tehtiin ehdotus, että peruskirjassa kielletäisiin sotilaallisten toimien ja niillä uhkaamisen lisäksi myös muut repressaalit, valtioihin kohdistuvat painostustoimet. Ehdotus tuli hylätyksi.

OAS:n perussäännön 19 artikla kieltää Amerikan valtioiden järjestelmässä valtioiden kesken repressaalioiden käytön kokonaan, sillä sekä sotilaalliset että taloudelliset ja muut painostustoimenpiteet ovat kiellettyjä: »No State may use or encourage the use of coercive measures of an economic or political character in order to force the sovereign will of another state and obtain from it advantages of any kind.»

täminen, tietoliikenneyhteyksien katkaiseminen, valtiolainojen maksamatta jättäminen, rikkojavaltion omaisuuden takavarikointi, rikkojavaltion valuuttajärjestelmän vaurioittaminen jne.

Tässä tutkimuksessa repressaaliala/sanktiokäsitteen ulkopuolelle jätetään sinänsä sallitut ns. epäystävälliset teot, retorsiot kuten diplomaattiedustajan kutsuminen lähettäjävaltioon, sopimusneuvottelujen perustelema-
maton katkaiseminen jne. Sanktioita käsittelevässä kirjallisuudessa jakoa repressaalioihin ja retorsioihin ei aina tehdä. Usein näkee sanktioiksi luokiteltavan sellaisiakin tekoja, jotka sinänsä ovat kansainvälisen oikeuden sallimia, mutta jotka huonontavat valtioiden välisiä suhteita.⁶⁸ Retorsioita voidaan tietysti käyttää painostusvälineenä toista valtiota vastaan. Retorsiot eivät kuitenkaan ole sanktioita, koska retorsion käytöedellytyksenä ei ole toisen valtion suorittama oikeudenvastainen teko.^{68a}

Kansainvälisten lainkäyttöelinten päätöksissä on asetettu rajoja sanktioiden käytölle. Repressaalioihin saa ryhtyä vasta sitten kun valtio on käyttänyt hyvityksen saamiseksi tai oikeudenvastaisen tilan palauttamiseksi entiselleen kaikki diplomaattiset sovittelukeinot. Repressaaliat eivät saa olla eksessiivisiä vaan niiden tulee olla kohtuullisissa suhteissa oikeudenvastaiseen tekoon ja repressaaliat on lopetettava kun asianmukainen hyvitys on suoritettu tai oikeudenvastainen tila palautettu ennalleen.^{69, 70}

⁶⁸ Ks. esim. Brown-John s. 6, jossa toiseen valtioon kohdistetut protokollarikkomukset luokitellaan sanktioiksi.

^{68a} Castrén s. 322 mainitsee retorsioina tullisodan — jolla tarkoitettanee tullien korotuksia sopimusten sallimissa rajoissa — kauppasuhteiden tai diplomaattisten suhteiden katkaisemisen sekä rajojen sulkemisen asianomaisen vieraan valtion kansalaisilta. Ks. myös Eek s. 303 s.

⁶⁹ Ks. esim. Castrén s. 322 ja Eek s. 69. Tunnetuin oikeustapaus, jossa repressaalioiden käytölle asetettiin rajoja oli ns. Naulilaa-case, joka koski Portugalin ja Saksan välistä riita-asiaa vuodelta 1928. Välistuomioistuin kirjoitti päätöksessään mm.: »Reprisals are an act of self-help... of the injured state, in retaliation for an unredressed act of the offending state contrary to international law... They will be illegal unless a previous act in violation of international law has furnished justification. They tend to impose on the offending state reparation for the offence or the return to legality and avoidance of new offences.» Ks. RIIA 2 (1928) s. 1011. Naulilaa-tapaus sai alkunsa 19. lokakuuta 1914, jolloin portugalilaiselta raja-asemalta Naulilaassa Lounais-Afrikassa ammuttiin kaksi saksalaista upseeria ja yksi virkailija. Sanktitoimena hyökkäsivät saksalaiset joukot portugalilaiselle alueelle tuhoten useita raja-asemia ja linnoituksia sekä

5.3. Yleissopimusten sanktiot

Repressaalioiden käyttö perustuu tavanomaiseen oikeuteen. Käyttökelpoisten repressaalioiden valikoima on rajaton, koska repressaalioksi luokitellaan kaikki ei-sotilaalliset toimet, mm. mitä erilaisimpien valtioiden välisiin sopimuksiin sisältyvien velvoitteiden noudattamatta jättäminen.

Yleissopimuksiin ei järjestöjen perussääntötapauksia lukuunottamatta merkitä sanktiosäännöksiä. Kansainvälisten järjestöjen perussäännön muodostavat yleissopimukset eroavat siis huomattavasti muusta sopimus-oikeudesta: sopimusperäiseen oikeussäännökseen saattaa sisältyä tämän normin vastaisen käyttäytymisen varalta nimenomainen sanktio. Tämä antaa aiheen kysyä, voidaanko tietyn kansainvälisen järjestön puitteissa soveltaa lainkaan repressaatioita, rajoittuuko sanktiovallan käyttäminen vain säädettyihin tai järjestökäytännössä kehitettyihin sanktioihin vai voidaanko järjestön jäsenvaltioiden kesken käyttää myös repressaatioita tapauksessa, jolloin jäsenvaltio rikkoo yleissopimukseen (perussääntöön) sisältyviä velvoitteitaan? Tulemme tämän tutkimuksen myöhemmissä osissa havaitsemaan, että kansainvälisissä järjestöissä on rakenteeltaan vaihtelevia sanktiojärjestelmiä: eräissä järjestöissä sallitaan repressaa-

valloittaen lopuksi myös Naulilaan linnoituksen. Portugalin taholta katsottiin, että sanktioiden käyttö ei ollut perusteltua ja vaadittiin vahingonkorvausta. Asetettu välitystuomioistuin totesi, että tapahtumat ilmeisesti johtuivat erehdyksestä, joka perustui siihen, etteivät saksalaiset puhuneet portugalin kieltä, Naulilaan rajavartiosto oli uskonut olevansa hyökkäyksen kohteena ja puolustautui. Saksan katsottiin olevan korvausvastuussa.

⁷⁰ Repressaatioista on olemassa erittäin laaja kirjallisuus. Sodasta repressaaliana ja sanktiona ks. Bowett, *Self Defence in International Law*, Manchester 1958, Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford 1963, O. Bruck: *Les sanctions en droit international public*, Pédone 1933, E. S. Colbert: *Retaliation in International Law*, New York 1948, C. Gorge: *Une nouvelle sanction du droit international*, Lausanne 1926, R. Higgins: *The development of international Law Through the Political Organs of the United Nations*, London 1963 ja J. Stone: *Legal Controls of International Conflict*, London 1959.

Taloudellisista sanktioista ja repressaatioista ks. R. Fisher: *International Conflict and the Behavioral Sciences*, New York 1964, J. C. McKenna: *Diplomatic protest in foreign policy*, Chicago 1962, Segal, R. (toim.) *Sactions Against South Africa*, New York 1963 ja Wu, Yan-Li: *Economic Warfare*, New York 1952. Kansainliiton toimialalta on olemassa toistakymmentä monografiaa ja lähes sata artikkelia Kansainliiton taloudellisista sanktioista.

lioiden käyttö sanktioina, toisissa taas yhtenä järjestön perustehtävänä on estää repressaalioiden käyttö. Tässä yhteydessä käsittelemme vain yhtä erikoistapausta: järjestöjä, joiden perussäännöissä ei ole sanktiosäännöksiä.

Johdannossa huomautettiin siitä, että läheskään kaikkien kansainvälisten järjestöjen perussäännössä ei ole sanktioita. Ovatko tällaiset perussäännöt — kuten EEC:n perussääntö (Rooman sopimus), SEV'in perussääntö, Pohjoismaiden neuvoston taikka OECD:n perussääntö sanktiotonta oikeutta, epätäydellinen oikeusnormijärjestelmä?

Sanktiosäännösten kirjaaminen kansainvälisen järjestön perussääntöön on nähtävä perussäännön laadintaan liittyvien poliittisten ja yhteiskunnallisten suhteiden muodostamassa yhteydessä. Eräissä järjestöissä (mm. sosialististen maiden järjestöt) ei sanktioita pidetä tarpeellisina ja näissä valtioissa vallalla oleva yhteiskunta- ja valtioteoria ei hyväksy sanktiosäännöksiä järjestön perussäännössä — niiden kohdistuessa painostuskeinoina suvereenia valtiota vastaan. Toisissa järjestöissä kuten Pohjoismaiden neuvostossa tai Pohjoismaiden investointipankissa ja EEC:ssä jäsenvaltioiden poliittiset suhteet ja keskinäinen integraatio on tehnyt säädetyt sanktiot ilmeisesti tarpeettomiksi. Kolmantena tapauksena ovat järjestöt, joiden perussäännöt eivät sisällä valtioon kohdistuvia merkittäviä oikeudellisia velvoitteita, joten sanktiointi ei ole lainkaan tarpeen. On myös tapauksia, jolloin sanktiosäännöksiä ei poliittisten erimielisyyksien vuoksi ole saatu säädetyksi.⁷¹

Ei ole olemassa yleistä sääntöä, jota noudattaen sanktioita kirjattaisiin järjestöjen perussääntöihin. Sanktiottomia perussääntöjä ei ole perusteltua pitää epätäydellisinä tai muita perussääntöjä tehottomampina ainakaan niissä tapauksissa, jolloin sanktiosäännöksiä ei ole katsottu tarpeellisiksi.

Niissä järjestöissä, joissa perussääntö sisältää valtioille raskaita velvoitteita — kuten EEC:n perussääntö — mutta joissa kuitenkin ei ole erillisiä sanktiosäännöksiä, saattaa säännösten puuttuminen muodostaa tehokkuusongelman järjestön oikeusjärjestyksen toiminnalle. Sanktiot-

⁷¹ Mm. ITO:lle esitettiin tehokasta sanktiojärjestelmää mutta sanktioista jouduttiin pääosin luopumaan eräiden maailmankauppaa johtavien valtioiden vastustuksen takia (Hudec s. 26 ss). ITU:n sanktiovaltaa on useaan kertaan yritetty vahvistaa, jotta järjestö saisi tehokkait välineet luvaton radiotoimintaa vastaan. Yrityksiä uusia sanktiojärjestelmää on tehty toistuvasti valmisteltaessa pikatiedotusyleissopimusta, mutta yritykset ovat säännöllisesti epäonnistuneet.

tomina ei tällaisiakaan järjestelmiä ole syytä pitää, sillä tavanomaisoikeudelliset sanktiot, repressaalit ovat käytettävissä niissä tapauksissa, jolloin jäsenvaltiot rikkovat oikeudellisia, so. perussäännössä säädettyjä velvoitteitaan.⁷² Oikeudelliset sanktiot saattavat lisäksi korvautua poliittisilla painostusmenetelmillä ja järjestödiplomatian keinoilla, joiden avulla velvoitteita rikkoneet jäsenet taivutetaan noudattamaan oikeudellisia velvoitteitaan.

5.4. Sanktion kohde

Tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sanktiot, repressaalit kohdistetaan rikkojavaltilioon. Sama voidaan todeta myös niistä sanktioista, joita käytetään kansainvälisissä järjestöissä. Kansainväliset järjestöt ovat hallitusten järjestöjä, varsinaisina jäseninä järjestöissä on tavallisesti vain suvereenia valtioita ja perussäännöissä säädetty sanktiot kohdistuvat valtioihin. Niissä tapauksissa, joissa kansainvälisen järjestön jäsenenä on valtioiden ohessa myös itsehallinnollisia alueita tai muita kansainvälisiä järjestöjä, sanktiosäännökset on yleensä kirjoitettu niin, että ne kohdistuvat vain valtioihin.

Joissakin järjestöissä on voimassa säännöksiä, joiden nojalla järjestö voi tehdä päätöksiä, joiden oikeusvaikutukset ulottuvat jäsenvaltion alueherruuden alaisiin fyysisiin tai juridisiin henkilöihin tai yrityksiin. Niinpä esim. EEC:n tuomioistuin voi tehdä päätöksiä (172 art) joiden nojalla komission päättämiä antitrustisäännöksiä ja kuljetustariffimääräyksiä rikkoneet yritykset voidaan tuomita sakkorangaistuksiin. Keski-Amerikan talousneuvosto voi perussääntönsä XIV artiklan nojalla tuomita jäsenmaan yrityksen, jonka on todettu harjoittaneen polkumyyntiä, sakkorangaistukseen, joka määrätään polkumyynnissä olleen tavaran arvon mukaan. Kansainvälinen Tonavakomissio saattoi rangaista purjehdusmääräyksiä rikkoneita laivureita. Näissä tapauksissa ei kuitenkaan ole perimmältään kysymyksessä sanktio kansainvälisoikeudellisen normin rikkomisen seurauksena. Tuomitut rangaistukset pannaan aina täytäntöön jäsenvaltion omien täytäntöönpanoelinten toimesta. Järjestöissä vain valtiot ovat oikeussubjekteja, ja vain valtiot voivat suorittaa kan-

⁷² Rooman sopimus ei sisällä sanktioita joskin EEC:n tuomioistuin voi todeta jäsenvaltion rikkoneen velvoitteitaan.

sainvälisoikeudellisia deliktejä, joiden seurauksiksi voidaan määrätä sanktioita.

Erinäisissä kansainvälisissä järjestöissä yksityiset henkilöt tai jäsenvaltion alueherruuden alaiset järjestöt voivat esittää huomautuksia siitä, että heidän kotivaltionsa tai jokin muu sopimusjärjestelyn sitoma valtio on rikkonut kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan. Useissa järjestelmissä on perustettu järjestökoneistosta erillinen toimielin käsittelemään tällaisia ohi jäsenvaltion hallituksen tulleita valituksia. Nämä valvontaelimet ovat kelpoisia suorittamaan tutkimuksia ja esittämään perusteltuja päätöslauselmia tai suosituksia kertyneen aineiston pohjalta. Esimerkkeinä voidaan mainita Euroopan ja Amerikan valtioiden sekä YK:n ihmisoikeuskonventioiden valitusklausuulit sekä eräiden ILO:n konventioiden valvontajärjestelmä. Tällaisen valitusmenettelyn perusteella suoritetun tutkimuksen päätteeksi voidaan eräissä järjestelmissä hyväksyä valtion olot tietyllä alalla (ihmisoikeuksien turvaaminen, rotujen tasa-arvo ja ammattiyhdistysliikkeen toimintavapaus) tuomitseva päätöslauselma.⁷³

Valitusteitse tutkimuksen vireille saattanutta yksityistä henkilöä tai järjestöä ei kuitenkaan voida pitää valtioon rinnasteisena oikeussubjektina. Yksityishenkilöiden tai järjestöjen valitukset ovat jäsenvelvoitteiden noudattamisen valvontakeino: tehokas väline, jonka avulla järjestö tai valvontaelin voi päästä perille siitä, että jossain valtiossa rikotaan kansainvälisoikeudellisia sopimuksia. Valtion alueherruuden alaiselle fyysiselle henkilölle tai järjestölle annettu raportointi- tai valitustentekovalta ei silti tuota tekijälle oikeussubjektin asemaa. Valittaja ei saa valitusmahdollisuuden ohessa mitään relevantteja uusia oikeuksia eikä velvollisuuksia.

Kansainvälisoikeudelliset sanktiot kohdistuvat aina valtioihin ja joskus myös muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin, lähinnä kansainvälisiin järjestöihin. Oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole tapauksia, joissa valtiot tai järjestöt olisivat tehneet sanktiopäätöksiä toisen kansainvälisen järjestön rikkomuksen johdosta.

Mitä käytännössä merkitsee se, että sanktiot kohdistuvat valtioon? Valtiothan ovat juridisia henkilöitä, ihmisyhteisöjä, joten sosiologisessa mielessä sanktiot kohdistuvat joko näihin yhteisöihin tai joihinkin niiden osiin tai jäseniin. Tavallisesti ajatellaan, että sanktiot kohdistuvat etu-

⁷³ Tekstissä mainittuihin valitusjärjestelmiin palataan s. 223 ss.

päässä valtioiden hallituksiin tai valtion ulkopoliitiikan johtajiin. Valtion erottaminen sanktioluontoisesti kansainvälisen järjestön jäsenyydestä tai tuon valtion tiettyjen toimien leimaaminen kansainvälisoikeudellisiksi rikkomuksiksi todennäköisesti aiheuttaa kielteisiä seuraamuksia valtion hallitukselle. Sanktio saattaa vaarantaa hallituksen asemaa, se saattaa johtaa hallituksen legitimiteettikriisiin ja leimaava päätös antaa hallitusta vastustavalle legaalille tai illegaalille oppositiolle mahdollisuuden sanktion kohteena olevan hallituksen arvostelemiseen. Niinpä on sanottu, että Kreikan pakottaminen eroamaan Euroopan neuvostosta sen jälkeen kun maassa oli suoritettu vallankaappaus, olennaisesti heikensi vallan kaapannen hallituksen asemaa.⁷⁴

Vaikka sosiologisessa mielessä onkin kiintoisaa tutkia sitä, keihin fyysisiin henkilöihin kansainvälisoikeudelliset sanktiot viime kädessä kohdistuvat, oikeudellisessa mielessä tutkimuksen lähtökohtana on pidettävä sitä, että sanktiot kohdistuvat valtioihin. Tämä päätelmä on verifioidavissa sopimuksiin ja tapaoikeuden normeihin perehtymällä: yleensä kun kansainvälisen järjestön perussääntöön on kirjattu sanktio, säännökset on laadittu valtioon kohdistuviksi. Vastaavasti, kun tavanomaisessa oikeudessa puhutaan repressaalioista, näiden toimien katsotaan kohdistuvan toista valtiota vastaan vaikka repressaalien kielteiset vaikutukset saattavat käytännössä tuntua erityisesti juuri yksityisten fyysisten henkilöiden tai yhteisöjen oikeusasemassa.⁷⁵

5.5. Kirjallisuudessa esitettyjä sanktioluokituksia

5.5.1. Positiiviset ja negatiiviset sanktiot

Sekä kansainvälisoikeudellisessa että kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on valtioiden oikeudellisissa suhteissa esiintyvät reaktiomuodot

⁷⁴ Erottamista tarkoittavista sanktiosäännöksistä ks. s. 78 ss.

⁷⁵ Kelsen, *Principles* s. 340 kirjoittaa, että kaikki oikeus on perimmältään ihmisen käyttäytymisen sääntelyä. Se, että kansainvälinen oikeus velvoittaa ja oikeuttaa vain valtioita, merkitsee pelkästään sitä, että kansainvälinen oikeussäännös ei velvoita yksityistä fyysistä henkilöä, kuten valtion sisäinen oikeusjärjestys, välittömästi, vaan välillisesti. Kansainvälisoikeudellisten sanktioiden kohdistumisen valtioon voidaan katsoa merkitsevän sitä, että tavanomainen kansainvälinen oikeus konstituoii valtion kansalaisten kollektiivivastuun hallituksen tekemistä kansainvälisoikeudellisista rikkomuksista.

joskus jaettu negatiivisiin ja positiivisiin sanktioihin. Negatiivisilla sanktioilla tarkoitetaan sanktion kohteeksi joutuneen valtion kannalta kielteistä toimenpidettä, positiivisella sanktiolla myönteistä seuraamusta, palkintoa tai muuta etua.

Edellä olemme määritelleet sanktiot tavanomaiseen oikeuteen, yleis-sopimuksiin tai järjestökäytäntöön perustuviksi reaktioiksi oikeudenloukkauksen johdosta. Tämä määritelmä jättää ulkopuolelle positiiviset sanktiot, palkinnot norminmukaisesta käyttäytymisestä.

Kansainvälisissä järjestöissä esiintyy jonkin verran »positiivisia sanktioita». Esimerkkinä voidaan pitää ILO:n järjestelmässä käytettävää myönteistä julkisuutta.⁷⁶ ILO:n organisaatiossa toimiva riippumaton asiantuntijaelin (committee of experts) laatii vuosittain luettelon tapauksista, jolloin asiantuntijat ovat todenneet, että jäsenvaltiot, joiden lainsäädäntö ei ennen ole vastannut valtion ratifioimien konventioiden sisältöä, ovat tarkastuskautena myönteisellä tavalla kehittäneet lainsäädäntöä ILO:n suosittelemaan ja työkonventioiden vaatimaan suuntaan (»cases of progress»)⁷⁷ Vaikka palkkionluontoiset toimet kuten myönteinen huomio järjestön kokouksissa tai raporteissa tahi valtiolle myönteisestä toiminnasta koituvat edut kuten lainat muilta valtioilta tai pankkimuotoisilta kansainvälisiltä järjestöiltä samoin kuin taloudellinen tai sotilaallinen apu varmasti ovatkin tehokas tapa vaikuttaa valtion toimintaan järjestössä, ei näitä toimia ole tarkoituksenmukaista luokitella sanktioiksi. Palkkiot norminmukaisesta käyttäytymisestä ovat sanktiojärjestelmän ohessa tai lisänä toimiva sosiaalinen järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot toimivat toivotulla tai oikeudellisessa velvoitteessa määrättyllä tavalla. Palkkiot ovat käytännössä hyvin yleinen järjestödiplomatian menetelmä; luultavasti sanktioitten käyttöä yleisempi tapa, jolla valtioiden toimintaan vaikutetaan.

Palkkiojärjestelmät ovat järjestön jäsenvaltioiden omatoimisuuden tai järjestöelinten vapaan harkinnan tulosta. Kansainvälisten järjestöjen perussäännöissä ei ole säännöksiä, joissa järjestö tai jäsenvaltio velvoitettaisiin myöntämään erityisetuja jäsenvelvoitteiden mukaisesta toiminnasta.

⁷⁶ Galtung (s. 379) esittää, että valtioiden yhteisössä olisi ryhdyttävä nykyistä enemmän käyttämään positiivisia sanktioita: esimerkiksi Rhodesian tapauksessa turvallisuusneuvoston käyttämien negatiivisten sanktioiden sijasta tulisi käyttää positiivista sanktiojärjestelmää: sitä mukaa kuin Smithin hallitus suorittaisi toimia, jotka mahdollistaisivat maan väestön enemmistön osallistumisen valtiotavallan käyttöön, sitä mukaa YK:n jäsenmaat lisäisivät kauppaansa ja taloudellista apuaan Rhodesialle.

⁷⁷ International Labour office s. 50. Lista julkaistaan asiantuntijakomitean vuosiraportissa »Report of the Committee of experts on the application of Conventions and recommendations», reports III osa 4 a I. Ks. myös Landy, Effectiveness, s. 58.

ILO:n järjestelmään palataan seuraavassa useissa eri kohdissa.

5.5.2. *Naturaalisanktiot*

Kirjallisuudessa puhutaan naturaalisanktioista säädettyyn oikeuteen tai tavanomaiseen oikeuteen kuuluvien sanktioiden lisäksi. Naturaalisanktioilla tarkoitetaan niitä kielteisiä seuraamuksia, joita valtiolle erilaisten taloudellisten tai sosiaalisten lainalaisuuksien seurauksena saattaa koitua siitä, että valtio ei noudata oikeudellisia velvoitteitaan. Esimerkkinä on käytetty mm. ICAO:n lentoturvallisuushesääntöjä: jos ICAO:n jäsenvaltio ei huolehdi siitä, että sen lainkäyttövaltaan kuuluvat siviili-ilmailuyhtiöt noudattavat ICAO:n hyväksymiä lentoturvallisuushesääntöjä, toteutuu naturaalisanktio silloin, kun lentoturvallisuus vaarantuu ja lentokoneet joutuvat onnettomuuksiin.⁷⁸

Fawcett jakaa Kansainvälisen valuuttarahaston sanktiot 1. naturaalisanktioihin ja 2. legaalisanktioihin. Naturaalisanktioilla hän tarkoittaa niitä taloudellisia haittoja, joita valtiolle talouselämän yleisten lainalaisuuksien mukaan seuraa, jos valtio ei noudata järjestön perussäännössä lueteltuja valtiontaloudellisia perusohjeita ja tavoitesäännöksiä. Legaalisanktioilla hän tarkoittaa niitä vastatoimia, joita järjestö voi määrätä, jos jäsenvaltio rikkoo perussääntöä.⁷⁹

Naturaalisanktioilla tarkoitetaan yleisesti kielteisiä seuraamuksia, jotka johtuvat muista normeista ja kausaalisuhteista kuin kansainvälisoikeudellisista oikeussäännöksistä. Naturaalisanktioita ei toteuteta toisen valtion tai järjestön toimenpitein. Tässä tutkimuksessa naturaalisanktiot jätetään tutkimusaiheen ulkopuolelle.

5.5.3. *Moraaliset ja poliittiset sanktiot*

John Loyd-Brown luokittelee valtioiden yhteisössä käytössä olevat sanktiot seuraavasti:

1. Moraaliset sanktiot. Moraalisella sanktiolla tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimenpiteitä valtiokollektiivin taholta, joiden tarkoituksena on saattaa kohdevaltion hallitus kansalaisten kielteisen arvostelun kohteeksi. Väestön taholta hallitukseen kohdistetun paineen toivotaan muuttavan ulkopoliittikkaa.

2. Poliittiset sanktiot. Poliittisluontoisina sanktioina voidaan pitää kaikkia toimenpiteitä diplomatian alalla, joilla hallitusta pyritään painostamaan. Kysymyksen tulevat joko yksittäiset tai multilateraaliset protestit ja diplomaattisten suhteiden katkaiseminen. Myös uuden valtion tunnustamatta jättäminen (non recognition) on poliittinen sanktio.

3. Taloudelliset sanktiot. Taloudellisella sanktiolla tarkoitetaan kohdevaltion ulkomaankauppaa häiritseviä tai haittaavia toimia, boikotteja ja vientikieltoja.

4. Finanssisanktiot. Finanssisanktioilla tarkoitetaan estää valtiota saamasta luottoja kansainvälisiltä luottomarkkinoilta ja kansainvälisistä pankkimuotoisista

⁷⁸ FitzGerald s. 426 ja Dobbert s. 220 s.

⁷⁹ Fawcett s. 33.

järjestöistä. Ajateltavissa ovat myös kohdevaltion valuuttaa syrjivä revalvointi tai jokin muu valuuttamanipulaatio.

5. Fyysiset sanktiot. Fyysisten sanktioiden luokkaan voidaan sijoittaa kaikki sotilaalliset toimet valtiota vastaan.⁸⁰

Edellä lainattu sanktioluokitus antaa havainnollisen kuvan niistä pakotetoinista, joita valtioon voidaan kohdistaa. Tämän tutkimuksen kannalta jako on kuitenkin sikäli epätasällinen, että luetellut toimet sisältävät sekä retorsiotyyppisiä, kansainvälisen oikeuden sallimia toimia, tavanomaisoikeudellisia repressaalioita että järjestöjen perussäännöissä säädettyjä sanktioita. Luokittelussa ei ole käytetty ratkaisevana kriteerinä sanktion ja kohdevaltion tekemän oikeuden vastaisen teon välistä suhdetta.

5.5.4. Kollektiiviset ja individuaalisanktiot

Sekä tavanomaisoikeudellisia että sopimuksiin perustuvia sanktioita voidaan käyttää individuaalisesti eli siten, että jäsenvaltio ryhtyy toteuttamaan sanktioita yksinään deliktin tehnyttä valtiota vastaan. Erityisesti tavanomaisoikeudellisten sanktioiden (repressaalit) käytössä näyttää individuaalisanktio olevan yleisin muoto — kollektiiviset, useampien valtioiden tai valtioliittoutumien suorittamat sanktiotimet ovat harvinaisia. Aikana ennen YK:n peruskirjan voimaantuloa sotatoimet, niillä uhkaaminen samoin kuin merisaarto olivat tyypillisiä kollektiivisia tapaoikeuteen perustuvia sanktioita.⁸¹

Kansainvälisissä sopimuksissa — etupäässä järjestöjen perussäännöissä — on runsaasti säännöksiä kollektiivisesta sanktioiden käytöstä. Säännökset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Eräissä järjestöissä — kuten Yhdistyneissä Kansakunnissa — tietty elin (turvallisuusneuvosto) voi määrätä jäsenvaltiot ryhtymään perussäännössä erikseen lueteltuihin sanktiot toimiin kuten kansainvälistä oikeutta rikkovan valtion taloudelliseen eristämiseen.⁸²

Toinen kollektiivisten sanktioiden muoto ovat järjestöpäätökset, jotka valtuuttavat jäsenvaltioiden kollektiivin ryhtymään tavanomaisoikeudellisten sanktioiden käyttöön, repressaalioihin rikkojavaltiota vastaan.⁸³

5.5.5. Kollektiivisten retorsioiden ja sanktioiden rajankäyntiä

Retorsiot on edellä määritelty kansainvälisen oikeuden sallimiksi epäystävällisiksi teoiksi. Joskus retorsioita suoritetaan kollektiivisesti val-

⁸⁰ Brown—John s. 6.

⁸¹ Kunz s. 51.

⁸² YK:n sanktiojärjestelmään palataan s. 82 ss.

⁸³ Sanktioiden käyttöön valtuuttavista järjestöpäätöksistä ks. s. 100 ss.

tioryhmittymän toimenpiteillä. Näissä tapauksissa sanktion ja retorsion välinen raja on epämääräinen.

Kansainvälinen järjestö voi — vaikka sen perussäännössä ei ole mainintoja tästä — päätöslauselmissaan tuomita jonkun jäsenvaltion tai järjestön ulkopuolisen valtion toimenpiteet tai yhteiskunnalliset olot. Mikäli tällainen järjestöpäätös kohdistetaan valtioon siten, että päätöslauselma ei sisällä toteamusta oikeudenvastaisten tekojen suorittamisesta vaan muunlaista arvostelua — esimerkiksi kohdevaltion sisäisen poliittisen järjestelmän epäkohdista —, saattaa tuomitseva päätöslauselma vaikuttaa kohdevaltioon sanktion tavoin, hallituksen ulko- ja sisäpolitiikkaa haittaavasti. Koska järjestöpäätöstä ei kuitenkaan ole tehty oikeudenvastaisen teon johdosta, ei päätöslauselmia voida luokitella sanktioiksi vaan lähinnä kollektiivisiksi retorsioiksi. Erottelu on kärjistetty. Useissa järjestöissä valtion toimet tuomitsevat päätöslauselmat perustellaan käyttämällä yhtä aikaa argumentteina sekä väitteitä kansainvälisten oikeusnormien rikkomuksista että tietoja valtion sisäisten olojen epäkohdista. Sanktion ja retorsion välinen raja hämärtyy.

Useissa järjestöissä mahdollisuus jäsenvaltion oikeudenvastaisten tekojen kritiikkiin ja raportointiin valtiosyhteisölle on ainoa järjestöstä erottamisen lisäksi käytettävissä oleva sanktio.⁸⁴

Perustettaessa uusia kansainvälisiä järjestöjä sekä ryhdyttäessä valmistelemaan laajaa kansainvälisen oikeuden kodifiointia tai yleissopimusjärjestelmää konferenssimenettelyteitse, saatetaan käyttää toista kollektiivisen retorsion ja sanktion välimailla olevaa menettelymuotoa: jokin valtio jätetään perustettavan järjestön tai yleissopimusjärjestelmän ulkopuolelle vastoin valtion tahtoa. Mikäli tällaista menettelyä perustellaan sillä, että järjestelmän ulkopuolelle jätettävä valtio on rikkonut yleisen kansainvälisen oikeuden säännöksiä, on menettely luokiteltavissa sanktioksi. Jos taas järjestelmän ulkopuolelle jättäminen johtuu siitä, että valtiokollektiivin enemmistö ei tahdo yhteistyöhön kohdevaltion kanssa poliittisista syistä — esim. valtiossa vallitsevan yhteiskuntajärjestelmän vuoksi — menettely on lähinnä kollektiivinen retorsio.

Esimerkkinä sotien jälkeisen ajan kollektiivisten retorsiodien käytöstä on Espanjan jättäminen YK:n ulkopuolelle. Potsdamin konferenssissa — valmisteltaessa YK:n perussääntöä — Neuvostoliitto ja Englanti päättivät, etteivät ne kannata Espanjan jäsenyyttä perustettavassa maailmanjär-

⁸⁴ Jäsenvaltioiden olojen arvostelusta ks. s. 121 s.

jestössä. YK:n ensimmäisessä yleiskokouksessa Puolan ehdotuksesta päätettiin suosittaa, ettei Espanjaa tulisi ottaa myöskään YK:n erityisjärjestöjen jäseneksi. Syynä toimenpiteeseen oli Espanjan poliittiseen järjestelmään kohdistunut arvostelu. Viidennessä yleiskokouksessa YK kuitenkin muutti periaatepäätöstään ja 1950-luvulla Espanja tuli jäseneksi Yhdistyneisiin Kansakuntiin sekä useimpiin erityisjärjestöihin.⁸⁵

Eräissä tapauksissa turvautuminen lainkäyttömenettelyyn kansainvälisessä järjestössä muistuttaa retorsiota. Kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin sisältyy usein säännöksiä, joiden nojalla jäsenvaltio, joka katsoo toisen valtion loukanneen perussäännön velvoitteita, voi valituksella saattaa vireille tutkimuksen, joka suoritetaan jossakin järjestön organisaatioon kuuluvassa komiteatyypisessä toimielimessä.⁸⁶ Virallisluntoisen valituksen tekemistä, vaikka perussääntö sen sallii, pidetään eräissä järjestöissä retorsiona, epäystävällisenä tekona jäsenvaltiota kohtaan. Erityisesti näin on asia niissä järjestöissä — kuten GATT:ssa — joiden oikeusnormijärjestelmää ei enää alkuperäisessä muodossaan noudateta, joten valitusmenettelyn vireillepanoa pidetään kohdevaltion kannalta epäoikeudenmukaisena. Virallisluntoisia ja säädettyyn käsitteelyyn tulevia valituksia voidaan tehdä lisäksi avoimen poliittisin tavoittein, valtion ulkopoliitikan tai olojen arvostelemiseksi julkisuudessa.

⁸⁵ Yleiskokouksen suositusta, jonka mukaan Espanjaa ei tulisi ottaa YK:n jäseneksi, tehostettiin siten, että erityisjärjestöaseman perustana olevan järjestöjen välisen sopimuksen tekemisen ehdoksi asetettiin YK:n taholta se, ettei Espanja saanut olla jäsenenä, mikäli ao. järjestö saisi erityisjärjestön aseman. Ks. YK:n yleiskokouksen I istunnon päätöslauselma (A/64/add 1/1946). Ehtoa käytettiin ensimmäiseksi ICAO:n kohdalla ja ICAO joutui hyväksymään perussääntömuutoksen, joka mahdollisti Espanjan erottamisen järjestön jäsenyydestä. Espanja erosi jo ennen erottamissäännöksen voimaantuloa eikä tätä ICAO:n perussääntömuutosta koskaan saatu voimaan — muutos ei saavuttanut riittävää määrää ratifiointeja. Ks. ICAO Assembly proceedings, First session 237 (Icao doc. 7325 — C/852).

YK:n yleiskokouksen politiikan suunnan muutos näkyy asiakirjasta Vth session suppl. n:o 20(A/1775) 1950. Espanjan paluusta erityisjärjestöjen jäsenyyteen ks. UN gen. ass. off. rec. 10 th sess. suppl. 19 s. 50 (A 3116) 1955. Ks. myös Icao doc. 7148 A 5 — B/1, 1951.

⁸⁶ Tutkimusmenettelyn yksityiskohtiin palataan s. 215 ss.

5.5.6. Valtion vastuu/vahingonkorvaukset

Tavanomaisessa kansainvälisessä oikeudessa on kehittynyt yksityiskohtainen säännöstö valtion vastuusta. Säännökset ovat kodifioinnin kohteena.

Valtion suoritettua kansainvälisoikeudellisen deliktin se on hyvitysvetvöllinen ja voi korvausvetvöitten ohessa joutua sanktioiden kohteeksi. Valtion hyvitysvetvöllisyys muodostuu vetvöllisyydestä korvata aiheutetut vahingot sekä suorittaa mahdolliset hyvittävät toimet immateriaalisista vahingoista. Joskus on lisäksi suoritettava erinäisiä symbolisia toimenpiteitä, kuten lippu-tervehdyksiä valtion loukattua toisen valtion »kunniaa».⁸⁷

Vahingonkorvauksia ja hyvitystä ei voida pitää sanktioina: käytännössä loukkaa ja loukattu valtio sopivat korvauksien suuruudesta ja hyvityksen laadusta.⁸⁸ Korvaus perustuu sopimukselle ja on niinollen vapaaehtoinen. Valtio saattaa joutua vahingonkorvausvetvölliseksi muidenkin tointen kuin oikeudenvastaisten teköjen seurauksena. Tämän lisäksi objektiivisen seurausvastuun periaatteen mukaan valtio saattaa joutua korvaamaan viranomaisensa aiheuttamat sellaisetkin vahingot, joiden aiheuttamisessa ei voida osoittaa edes tuottamuksellisuutta. Vahingonkorvaussäännöstö täydentää sanktiosäännöstöä.

On mahdollista, että valtio käyttää repressaalioita sanktiona jos loukkaa ja valtio ei ole noudattanut tehtyä sopimusta vahingonkorvauksista tai pannut täytäntöön kansainvälisen lainkäyttöelimen (tuomioistuimen tai ad hoc välitystuomioistuimen) päätökseen sisältynyttä vahingonkorvausvetvöitettä. Tällainen järjestelmä on säädetty — joskin käyttöä vaille jääneenä — YK:n peruskirjan 94 artiklan 2 kohdassa.⁸⁹

⁸⁷ Hudec s. 228 s.

^{87a} Castrén s. 279 ss., Ross, Laerobog s. 288 ss. ja Eek s. 290 ss. ILC:n johdolla suoritettavan kodifiointityön osalta ks. Ago: Second report on State responsibility, Yearbook of ILC 1972 II s. 177 ss.

⁸⁸ Kelsen, Principles s. 21 s.

⁸⁹ YK:n perussäännön 94 artiklan 1 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio sitoutuu noudattamaan Kansainvälisen tuomioistuimen päätöksiä jokaisessa asiassa, jossa valtio on asianosaisena. 2 kohdan säännöksen mukaan — jos asianosainen ei täytä päätöksestä sille johtuvia velvöituksia —, toisella asianosaisella on oikeus kääntyä turvallisuusneuvoston puoleen, joka voi tarpeen vaatiessa esittää suosituksia tai päättää toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä tuomion täytäntöönpanemiseksi.

ICJ määräsi Englannin ja Iranin välisessä riita-asiasa (Anglo-Iran Oil company case, ICJ reports 1951 s. 89) ennen pääasiasratkaisun antamista tiettyjä väliaikaistoimenpiteitä. Iran ei kuitenkaan suorittanut toimia, jolloin Englanti otti asian esille turvallisuusneuvostossa. Valtio ei tosin suoraan vedonnut 94.2 art. säännökseen. Asian käsittely lykättiin turvallisuusneuvostossa. Sittenmin ICJ teki päätöksen, jossa se totesi, ettei tuomioistuimella ollut toimivaltaa asiassa ja väliaikaismääräykset raukesivat. Tämä on ainoa tapaus, jolloin 94.2 artiklan säännös on ollut käytössä (Goodrich—Hambro s. 557).

Joidenkin järjestöjen perussääntöön sisältyy säännöksiä vahingonkorvauksista. Niinpä esim. GATT-sopimuksen nojalla, kun tietyn valtion tullitariffipolitiikka aiheuttaa toiselle valtiolle vahinkoja, viimeksimainittu on oikeutettu kompensatioon, jonka suuruus on sovittava jäsenten kesken järjestön välityksellä tai — jos yksimielisyyttä kompensaaion suuruudesta ei saavuteta — kompensaaion päättää yleiskokous.⁹⁰ Tämän säännön vastineita esiintyy vapaakauppaa hallinnoivien kansainvälisten järjestöjen kuten EFTA:n, LAFTA:n ja CARIFTA:n perussäännöissä.

6. SANKTIOKÄSITTEEN RAJAAMINEN

Edellä sanktio on määritelty valtioon kohdistetuksi pakotetoimeksi joka suunnataan oikeudellisia velvoitteita rikkoneeseen valtioon. Sanktiokäsite jaettiin kahteen osaan sen mukaan, onko kysymyksessä tavanomaisoikeudellinen sanktio (repressaalia) vaiko sopimusoikeuteen perustuva, tavallisimmin järjestön perussäännössä mainittu sanktionormi. Kolmantena sanktiotyyppinä ovat järjestökäytännössä kehitetyt uudet sanktiomenetelmät. Yhteisenä kaikille sanktioille on niiden kohdistuminen kansainvälisen oikeuden subjektiiin oikeudellisen velvoitteen rikkomisen seurauksena.

Edellä oleva sanktion määritelmä rajaa tämän tutkimuksen alan ulkopuolelle huomattavan määrän sanktioita muistuttavia toimia valtiokäytännössä.

Tässä tutkimuksessa ei pidetä sanktioina:

1. Vahingonkorvausta, immateriaalisia hyvitystoimia eikä niiden kaltaisia kompensaatioita.
2. Itseapua ja hätävarjelutoimia, joihin valtiot voivat eräin edellytyksin ryhtyä.
3. Jus cogens -normeja ja sopimuksien mitättömyysvaikutusta.
4. Retorsioita sekä poliittisluontoisia, delikteihin kytkeytymättömiä päätöslauselmia.

⁹⁰ Hudec selostaa EEC:n ja USA:n välisiä erimielisyyksiä eräiden maataloustuotteiden tuontitariffeja koskeneessa riita-asiaassa. EEC oli ilmoittanut, että sen jäsenmaat eivät enää voi pitää kiinni tekemistään tariffimyönnytyksistä, jotta EEC voisi noudattaa yhtenäistä tariffipolitiikkaa ja soveltaa tiettyä tuontiveroa. EEC tarjosi USA:lle kompensaatioita mutta niiden määrä ja laatu ei riittänyt USA:lle, joten turvaututtiin GATT sopimuksen XXVIII artiklan säännöksiin ja kompensaaion suuruus määrättiin asetetussa paneelissa — molemmat riidan osapuolet hyväksyivät paneelin päätöksen.

5. Järjestöpäätöksiä, jotka kohdistuvat jäsenvaltion alueherruuden alaisiin subjekteihin.

Kirjallisuudessa on joskus pidetty sanktiona säännöksiä sitoutumisesta kansainvälisen lainkäyttöelimen tuomiovaltaan.⁹¹ Mielestäni tällaiseen sanktiokäsitteen laajentamiseen ei ole syytä, joskin on totta, että esim. välitysmenettelyklausuuli bilateraalissa sopimuksessa saattaa tehokkaasti painostaa valtiota noudattamaan sitoumuksiaan — tehokkaammin kuin oloissa, jolloin valtiot tietävät, ettei riitakysymystä voida saattaa ilman niiden erillistä suostumusta kansainvälisen lainkäyttöelimen ratkaistavaksi.⁹² Tästä huolimatta lienee käsitteiden kannalta epä johdonmukaista määritellä pelkkä menettely sanktioksi. Sensijaan sanktiona voidaan pitää toimenpiteitä lainkäyttöelinten päätösten noudattamisen varmistamiseksi.

Kansainvälisessä valuuttarahastossa, järjestössä, jonka jäsenvelvoitteet koskevat jäsenvaltion suvereniteettia useassa kohdin varsin syvältä, on tietoisesti laadittu sanktiokäsitteen ulkopuolinen kategoria, »oikaisutoimet». Valtiolla katsotaan tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nojalla olevan oikeus omaan valuuttaan.⁹³ Kun IMF:n järjestelmää valmisteltiin vastustivat useat valtiot — ensisijassa Englanti — sääntöä, jonka mukaan järjestö voisi sitovasti päättää jäsenvaltion valuutan pariarvosta. USA kuitenkin vaati tehokasta valuuttojen vakavuuden varmistavaa järjestelmää. Kompromissina sovittiin, että pariarvon muuttamista vastoin IMF:n kantaa ei pidetä kansainvälisoikeudellisena deliktinä. Valtion katsotaan olevan pätevä ratkaisemaan, milloin sen talous ja valuutan kansainvälinen asema vaatii pariarvon muuttamista. Jos pariarvoa kuitenkin muutetaan järjestön suostumuksetta, järjestö voi varojaan ja muiden jäsenvaltioiden valuuttoja suojatakseen ryhtyä »oikaisutoimiin». Toimia ei luokitella sanktioiksi, koska ne eivät ole seurausta oikeusnormin vastaisesta toiminnasta mutta toimet — mm se, että valtio luvattoman pariarvomuutoksen jälkeen ei saa käyttää rahaston varoja — vaikuttavat sanktion tapaisesti painostuskeinona ja ehkäisevät ennakolta luvattomia pariarvonmuutoksia. Eräiden muiden IMF:n järjestelmien — mm SDR:n käyttö — puitteissa toimii samanlaisia »oikaisujärjestelmiä».⁹⁴ Oikaisutoimien lisäksi IMF:ssä on voimassa erittäin yksityiskohtainen ja tehokas sanktiojärjestelmä. Kansainvälisen valuuttarahaston »oikaisutoimet» ovat sanktioita sui generis, valuuttadiplomatian ja korostetun suvereniteettiajattelun luomuksia, jotka asiallisesti kuitenkin ovat sanktioita.

⁹¹ Eek s. 388.

⁹² Vert. Henkin s. 669.

⁹³ Tämä todettiin mm. Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen päätöksessä Serbian Loans Case 1929, series A 20 s. 44.

Sanktiokäsitteen ulkopuolelle on rajattava yksipuoliset tai kollektiiviset toimet, joihin saatetaan valtioitten toimesta ryhtyä tarkoituksella estää ennakolta odotettavissa olevat oikeudenloukkaukset. Tässä tutkimuksessa sanktiot erotetaan turvaamistoimenpiteistä.⁹⁴ Sanktiona pidetään vain jo tapahtuneen deliktin tekijään kohdistettua toimenpidettä. Tätä jakoa hämärtää se, että ennalta ehkäisevällä toimella ja sanktion käyttömahdollisuudella molemmilla on ennalta ehkäisevä vaikutus: valtio, joka suunnittelee järjestön perussäännön vastaista toimenpidettä, joutuu ottamaan huomioon sanktoriskin lisäksi sen, että vastatoimenpiteisiin ryhdytään jo ennen oikeudenvastaista tekoa. Tarkan eron tekemistä deliktia seuraavan sanktion ja ennalta ehkäisevän toimen välillä vaikeuttaa myös se, että YK:n peruskirjan sanktioartikloissa erottelua ei ole aivan tarkkarajaisesti tehty. Peruskirjan 39 artiklassa turvallisuusneuvoston on todettava »rauhan rikkomisen uhan (harv. IS), rauhan rikkomisen tai hyökkäyksen olemassaolo» ja esitettävä suosituksia tai tehtävä päätös, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä 41 ja 42 artiklan mukaisesti. 41 ja 42 artikloissa säädetään sotilaallisista ja ei-sotilaallisista sanktioista. Artiklojen sanamuodon mukaan turvallisuusneuvosto voi käyttää 41 ja 42 artikloissa säädettyä valtaa sekä turvatoimen luontoisesti todettuaan rauhanrikkomisen uhan että sanktiona rauhanvelvoitteen rikkojavaltiota vastaan.

⁹⁴ Gold, *Sactions* s. 738 s.

⁹⁵ Kunz korostaa, että YK-järjestelmässä itsepuolustus on sallittua vasta kun hyökkäys on tapahtunut, ei ennaltaehkäisevästi.

II LUKU

KANSAINVÄLISET JÄRJESTÖT SANKTIO- VALLAN KÄYTTÄJINÄ

1. KANSAINVÄLISEN JÄRJESTÖN IDENTIFIOINTIKRITEERIT

1.1. Kehityssuuntauksia

Kuluvan vuosisadan merkittävin kehityspiirre kansainvälisessä oikeudessa on valtiokollektiivien oikeusaseman muotoutuminen ja järjestöjen asettuminen itsenäisten oikeussubjektien joukkoon valtioiden rinnalle. Tämä kehitysprosessi on vielä kesken — järjestöjen oikeusaseman määrittelyssä ja järjestöjen suhteissa valtioihin on useita vaillinaisesti säänneltyjä aloja. Lisäksi järjestöjen toimintamuodot ovat jatkuvassa kehitystilassa. Näistä syistä ei aivan täsmällistä kansainvälisen järjestön tunnusmerkkiluokitusta voida esittää.

Kansainvälisten järjestöjen kehitys on toistaiseksi edennyt ainakin kuusi kehitysvaihetta. Alkuvaiheena olivat valtioiden konferenssit ja hallinnolliset laitokset 1800-luvulla.⁹⁶ Ensimmäisenä kansainvälisenä järjestönä sanan varsinaisessa merkityksessä voidaan pitää Reinin purjehduksen keskuskomissiota (Central Commission for the Navigation of the Rhine), joka perustettiin hallinnoimaan jokiliikennettä usean valtion halki kulkevassa Rein-joessa. Järjestö perustettiin 1815 ja on yhä edelleen toiminnassa. Toiseksi vanhin vielä toiminnassa olevista kansainvälisistä järjestöistä on 1865 perustettu ITU. Seuraavina ovat UPU (1874) sekä Mittojen ja painojen toimisto (1875). Järjestökehityksen alkuvaihetta seurasi

⁹⁶ Saraviita, Järjestöt s. 9 ss.

ensimmäisen todella universaaliksi tarkoitetun järjestön, Kansainliiton perustaminen. Kansainliitto edustaa järjestökehityksen toista vaihetta. Kansainliitto (ja Kansainliiton työjärjestö) on ensimmäinen järjestö, jonka perussääntöä laadittaessa kiinnitettiin huomiota valtioihin kohdistuvaan sanktiojärjestelmään. Kansainliiton ja sen työjärjestön säännökset sisäl-sivät yksityiskohtaisia sanktiosäännöksiä (mm. peruskirjan 15 artikla ja Versaillesin sopimuksen 411—420 artiklat).

Kansainliiton perustamista seurasi järjestökehityksessä Liiton perus-tamiseen liittyneen optimismin vähittäinen muuntuminen skeptisismiksi sanktiojärjestelmien tehon suhteen mutta myös huomattava kansainvä-listen järjestöjen toimintojen erikoistuminen ja organisatorisen moni-puolistumisen kausi. Kansainliiton perustamisen ja toisen maailmanso-dan päättymisen välisenä aikana perustettiin lähes sata uutta kansainvä-listä järjestöä.

Neljäntenä kehitysvaiheena on syytä pitää YK-järjestelmän toteut-tamista — uuden maailmanjärjestön perustamista ja useiden vanhojen järjestöjen kytkemistä Yhdistyneisiin Kansakuntiin erityisjärjestöinä ja kokonaan uusien järjestöjen perustamista YK:n järjestelmän puitteisiin (mm. IMF/IBRD, UNESCO, IMCO jne.). Sanktiojärjestelmien kehityk-sen kannalta tätä kautta voidaan luonnehtia ehkä kaikkein kunnianhi-moisimmaksi: tällöinhän laadittiin YK:n sanktiojärjestelmä, jossa Kan-sainliiton aikainen suvereniteettia korostanut yksimielisyysääntö murret-tiin turvallisuusneuvoston vaikutusvallan ja sanktiojärjestelmän toimin-tavarmuuden takaamiseksi. Samaan aikaan kirjattiin uusia tehokkaita sanktiosäännöksiä mm. IMF:n ja ICAO:n perussääntöön sekä yritettiin toteuttaa maailmankauppaa sääntelevä sanktiojärjestelmä ITO:n puittei-siin. Kauden loppuvaiheeseen kuuluvat YK:n kollektiivisen turvallisuus-järjestelmän rappeutumisen seurauksena tapahtunut sotilasliittomuotois-ten järjestöjen, mm. NATO:n ja Varsovan liiton perustaminen.

Viidentenä kansainvälisten järjestöjen kehitysvaiheena voidaan pitää 1950-luvun lopun ja 1960-luvun taloudellisen integraation piiriin kuulu-via järjestöjä (EEC, EFTA, OECD, SEV, OPEK). Nämä järjestöt eivät tuo-neet sanktiojärjestelmien kehitykselle sanottavasti uusia piirteitä lukuun-ottamatta ehkä ydinenergian rauhanomaisen käytön alalla toimivien jär-jestöjen sanktioita (NEA, Euratom, IAEA). Sensijaan jäsenmaidensa taloutta ja yhteiskuntapolitiikkaa yhtenäistävinä järjestöt olivat ja ovat yhä ennen näkemättömän vaikutusvaltaisia.

1960-luvun kuluessa ei YK:n järjestelmässä tapahtunut sanottavaa

konstitutionaalista kehitystä. Muutoksia kyllä tapahtui: YK:n pääelinten kesken tapahtui huomattavaa vaikutusvaltasuhteiden kehitystä yleiskokouksen arvovallan lisääntyessä turvallisuusneuvoston kustannuksella. Tähän vaikutti olennaisesti se, että yleiskokous katsoi olevansa kompetentti perustamaan uusia vaikutusvaltaisia ja autonomisia toimielimiä (mm. UNCTAD, UNIDO ja erityisrahastot) sekä yleiskokouksen aktivoitiin rauhanturvaamistoiminnassa (mm. Uniting for Peace-resoluutio sekä rauhanturvajoukkojen perustaminen).

Kuudes kehitysvaihe on käynnissä 1970-luvulla. Sille on ominaista, että joillakin aloilla luovutaan perustamasta entiseen tapaan yksityiskohdaisesti säänneltyjä ja organisoituja järjestöjä. Käytetään löyhempiä ja vapaamuotoisempia järjestömuotoja kuin aikaisempina vuosina. YK:n puitteissa on perustettu laajoja autonomisia järjestelmiä kuten YK:n ympäristöohjelma, Maailman elintarvikeohjelma ja suoritettu UNDP:n uudelleen organisointi ja yleiskokouksen päätöslauselmilla hyväksytty uusi kansainvälinen taloudellinen järjestys. 1970-luvun kehitysvaiheen piirteitä ovat edelleen Kansainvälisen energiajärjestön perustaminen sekä perushyödykkeiden tuottajien järjestöjen vaikutusvallan lisääntyminen sekä kansainvälisen valuuttajärjestelmän muutokset ja niiden heijastukset IMF:n oikeusjärjestykseen. Taloudellinen toimeliaisuus on tullut järjestöjen toiminnassa etualalle, etsitään uusia toimintamuotoja eikä toisteta vanhoja organisaatiokaavoja. Kansainvälisten järjestöjen sanktiosäännösten kannalta ajatellen 1970-luvun järjestökehityksessä sanktiosäännökset näyttävät menettäneen merkitystään. Uusia sanktiomuotoja ei ole otettu käytäntöön ja voimassa olevien sanktionormien käytännöllinen merkitys näyttää vähenevän.⁹⁷

1.2. Kansainvälisen järjestön tunnusmerkit

Kansainvälisten järjestöjen kehityksen nykyvaiheelle on ominaista vapaamuotoisuus. 1950- ja 1960-luvun alussa järjestöt saatettiin määritellä täsmällisillä ja kattavilla käsitteillä. Sitten valtioiden kollektiivisen toiminnan muodot ovat lisääntyneet. Vaikeasti määriteltäviä järjestelmiä on kehittynyt siten, että järjestöt itse perustavat uusia toi-

⁹⁷ Bergsten s. 97.

mielimiä (esim. Yleiskokous perustaa päätöslauselmallaan »autonomisen järjestön», UNIDO:n).

Kaksi tai useampi järjestö saattaa perustaa yhteistyöelimä, jotka on tarkoitettu toimimaan itsenäisesti. Määrittelyvaikeuksia aiheuttavat lisäksi tapaukset, jolloin järjestössä toimiva valtioryhmittymä aloittaa ilman erillisiä, virallisuontoisia perustamistoimia kiinteän yhteistyön (mm. OECD:n työryhmä III ja ns. 10-valtion ryhmittymä sekä 77-valtion ryhmä (kehitysmaat)).

Jos järjestöjä luokitellaan tiukasti ja formaalisin kriteerein päädytään helposti oikeustodellisuutta vastaamattomiin lopputuloksiin. Ajateltakoon esimerkkinä YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla perustettua UNCTAD'ia. Konferenssia ei tavallisesti luokitella kansainväliseksi järjestöksi mm. siksi että UNCTAD on perustettu toisen järjestön (YK:n) päätöksellä. Sensijaan Mittojen ja painojen toimisto Pariisissa on kaikki yleisesti esitetyt tunnusmerkit täyttävä kansainvälinen järjestö ja kansainvälisen oikeuden subjekti. Jos näitä kahta organisaatiota verrataan toisiinsa havaitaan, että ne eroavat yhteiskunnalliselta merkitykseltään olennaisesti toisistaan. UNCTAD on hierarkisesti organisoitu, suuren itsenäisen sihteeristön omistava kehitysmaiden vaikutusvaltainen painostusjärjestö, joka perustehtävänään painostaa tai taivuttelee kehittyneitä teollisuusmaita myöntämään kehitysmaista tuleville tuotteille tullitariffietuja ja nostamaan raaka-aineiden maailmanmarkkinahintoja. Mittojen ja painojen toimisto sensijaan on aivan pieni, kapealla teknisellä alalla toimiva, maailmanpoliittista vaikutusvaltaa täysin vailla oleva järjestö. Tämä rinnastus osoittaa, että kansainvälisen oikeuden oikeushenkilöluonne muodollisin kriteerein määriteltynä ja organisaation tosiasiallinen vaikutusvalta ovat erillisiä kategorioita. Useista eri syistä tahdotaan jotkin organisaatiot pitää epävirallisina, kansainvälisoikeudellista oikeustoimikelpoisuutta vailla.⁹⁸ Monet niistä valtioiden kollektiiveista, joita ei luokitella oikeuskelpoisiksi kansainvälisiksi järjestöiksi, omaavat silti huomattavan kansainvälispoliittisen vaikutusvallan. Tähän liittyen useat epäitsenäisiksi luokitellut järjestön päätöksellä perustetut organit toimivat käytännössä erillään perustajajärjestöstä ja siitä riippumattomina.

Kansainvälisen oikeuskelpoisuuden järjestön katsotaan saavuttavan omatessaan seuraavat tunnusmerkit:

⁹⁸ UNIDO perustettiin YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 2152 (XXI). Plazil—Wenger tekee selkoa UNIDO:n perustamiseen johtaneista neuvotteluista. Kehitysmaat esittivät itsenäisen ja riittävän tehokkaan järjestön perustamista. Teollisuusmaat sensijaan eivät tahtoneet perustaa erillisorganisaatiota vaan korostivat hallinnollisten kulujen välttämisen tärkeyttä sekä ehdottivat, että teollistamistarkoituksiin kerättäisiin lisää varoja UNDP:n puitteissa. Näiden kahden ristikkäin käyvän tavoitteen välillä tehtiin kompromissi ja valittiin orga-

1. Organisaatio perustetaan kansainvälisoikeudellisella sopimuksella, jossa järjestö määrätään toimimaan kansainvälisen oikeuden — eikä minkään osallisvaltion sisäisen oikeusjärjestyksen — alaisena.

2. Järjestöllä on oma organisaatio, joka on tarkoitettu pysyväksi.⁹⁹ Järjestöä ei ole perustettu minkään muun kansainvälisen järjestön apulimeksi.

Sääntöä, jonka mukaan vain kansainvälisoikeudellisilla sopimuksilla perustettuja organisaatioita pidetään kansainvälisoikeudellisina oikeuskelpoisina järjestöinä, kannatetaan kirjallisuudessa laajalti. Vain poikkeustapauksissa on mahdollista, että kansainvälinen järjestö perustetaan jonkun toisen järjestön päätöksellä. Tavallisesti se, että järjestö perustetaan toisen järjestön päätöksellä sisältää menettelysäännön, jonka mukaan perustajajärjestö asettaa perustettavan organisaation tärkeimmät toimielimet, nimittää järjestön johtajan ja järjestön hallintoelimet, sekä päättää myös perustettavan organisaation yleiskokoukseen osallistuvista valtioista. Niinollen järjestöt, jotka perustetaan toisten järjestöjen päätöksillä eivät yleensä ole itsenäisiä: ylemmän tasoinen järjestö päättää keskeisistä jäsenyyskysymyksistä ja organisatorisista seikoista.

Sääntö, että kansainvälisen oikeuskelpoisuuden omaavaksi järjestöksi (intergovernmental organization, IGO) luetaan vain kirjallisella valtiosopimuksella perustetut organisaatiot rajaa järjestökäsitteen ja tämän tutkimuksen aihepiirin ulkopuolelle mm. YK:n yleiskokouksen perustamat toimielimet.

Sääntöä, jonka mukaan järjestö perustetaan kirjallisella valtioiden välisellä sopimuksella ei voida pitää aivan poikkeuksettomana mutta pääsääntönä kylläkin. Tavanomaisen oikeuden epäintentionaalisesta kehitystavasta seuraa, ettei juuri ole ajateltavissa, että järjestö perustuisi tavanomaiseen oikeuteen. Jonkinlaista sopimusta järjestön syntymiselle

nisaatiomuodoksi järjestelmä, joka perustetaan yleiskokouksen päätöslauselmalla ja rahoitetaan osittain YK:n yleisbudjetista, osittain — operaatioiden osalta — vapaaehtoisuuden varassa suoritetuin varoin. Myös UNCTAD:n kohdalla on esitetty järjestön konferensseissa vaatimuksia erillisen ja kansainvälisoikeudellisen oikeuskelpoisuuden omaavan järjestön perustamisesta.

⁹⁹ Kansainvälisen järjestön tyyppitunnusmerkeistä ks. Saraviita, Järjestöt s. 14 ss.

Esimerkkinä pysyväisluontoisesta konferenssista on mm. Väliimerensuojeluyhteisönsopimuksessa säädetty järjestelmä, jonka mukaan allekirjoittajavaltiot kokoontuvat määräajoin kongresseihin. Kongressilla ei ole omaa sihteeristöä vaan YK:n Ympäristöohjelma järjestää sihteeristöpalvelukset.

voidaan aina edellyttää. Sensijaan sopimusta täydentävää tavanomaisoikeudellista vaikutusta on havaittavissa.

Pohjoismaiden neuvostoa pidettiin yleisesti kansainvälisenä järjestönä jo ennen kuin sen toimintaperiaatteet oli sisällytetty Pohjoismaiden yhteistyösopimukseen. Myös GATT:n kehityksessä on tavanomaisoikeudellisia piirteitä. Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus ei alkujaan ollut kansainvälisen järjestön perussääntö vaan valtioita sitovaksi tarkoitettu yleissopimus, jonka noudattamista valvomaan tahdottiin perustaa erillisellä yleissopimuksella kansainvälinen järjestö (ITO). Kun sittemmin ITO:n perussäännön voimaantulolle riittäviä ratifiointeja ei suoritettu, jouduttiin GATT-velvoitteita valvomaan ja hallinnoimaan perustamaan järjestö, jota koskevaa perussääntöä ei ollut olemassa. GATT-järjestön organisaatio kehittyi vähittäin ja informaalisesti.¹⁰⁰

Kokonaan vailla sopimus pohjaa toimineista organisaatioista ovat esimerkiksi OECD:n työryhmä III sekä ns. 10-valtion ryhmä. IMF:n 10 johtavaa jäsenmaata sitoutui varaamaan Valuuttarahaston käyttöön reservivaluuttana 6 miljardin dollarin arvosta omia valuuttojaan vuonna 1969. Tarkoituksena oli turvata valuuttamarkkinoiden tasapaino. 10-valtion ryhmä organisoitui vapaamuotoisesti ja noudatti kiinteitä työtapoja kokoontuen säännöllisesti. Ryhmän puitteissa keskusteltiin valuuttamarkkinoiden kehityksestä. Ryhmällä oli tiettyjä jäsenvaltioiden ja myös ulkopuolisten valtioiden talouden valvontajärjestelmiä; ryhmä tahtoi varmistaa, ettei jäsenten valuuttoja käytetty vastoin IMF:n perustavoitteita.¹⁰¹

OECD:n piirissä toimi 1960-luvulla maailman varakkaimpien valtioiden muodostama OECD:n työryhmä n:o III. Ryhmä käsitteli valuutta- ja maksutasekysymyksiä ja harjoitti työryhmän ulkopuolisten valtioiden talouselämän kritiikkiä. Työryhmä pyrki valvomaan OECD-valtioiden talouskehitystä. 1970-luvulla valvonnan painopiste siirtyi työryhmältä IMF:lle.

Sekä OECD:n työryhmä III että 10-valtion ryhmä olivat huomattavan vaikutusvaltaisia — silti niillä tuskin voidaan katsoa olleen kansainvälisen oikeussubjektin asemaa. Samalla tavoin kehitysmaiden muodostama ryhmä 77 sekä liittoutumattomien valtioiden muodostama ryhmittymä kokoontuvat säännöllisiin konferensseihin ja neuvottelutilaisuuksiin, omaavat sihteeristötyövoimaa ja yhtenäistävät jäsenvaltioiden ulkopoliittikkaa YK:n puitteissa ja kehitysyhteistyökysymyksissä. Silti näitä melko kiinteitä organisaatioita ei pidetä kansainvälisinä oikeussubjektin aseman omaavina järjestöinä koska perustamista ei ole suoritettu kansainvälisoikeudellisella yleissopimuksella.

Jotta tutkimuksen ulkopuolelle ei jäisi muodollisilla perusteilla huomionarvoisia sanktiojärjestelmiä, on silmällä kuitenkin pidetty varsinaisten itsenäisten järjestöjen lisäksi myös tärkeimpiä oikeussubjektiutta vailla olevia toimielimiä, etupäässä järjestöjen itsensä perustamia apu-

¹⁰⁰ Hudec s. 26 s.

¹⁰¹ Strange s. 128 ss.

elimiiä ja autonomisia toimielimiä. Tämä osoittautui perustelluksi, sillä joissakin näistä toimielimistä on käytössä erillinen perustajajärjestöstä irrallaan oleva sanktiojärjestelmä.¹⁰²

Tutkimuksen painopiste on oikeussubjektiuden omaavien järjestöjen sanktiojärjestelmissä. Niissä tapauksissa, jolloin tehdään selkoa sanktiojärjestelmistä, joita sovelletaan epäitsenäisissä organisaatioissa, tämä seikka mainitaan erikseen. Nimitystä kansainvälinen järjestö johdannaisineen samoin kuin käsitettä hallitusten välinen järjestö (IGO) käytetään vain itsenäisistä, oikeuskelpoisista organisaatioista, jotka toimivat kansainvälisen oikeuden alaisina.

2. KANSAINVÄLISOIKEUDELLISET VELVOITTEET, JOITA SANKTIOJÄRJESTELMÄ KOSKEE

Tämän tutkimuksen eräänä lähtökohtana oli sääntö, jonka mukaan kansainvälisiä järjestöjä perustetaan etupäässä valvomaan ja hallinnoimaan sopimuskokonaisuuksia sekä keskittämään sanktioitten käyttämistä, jotta repressaalioiden käyttö sanktioina estyisi.

Edellä on todettu, että kansainväliset järjestöt perustetaan lähes poikkeuksetta kansainvälisellä yleissopimuksella. Seuraavassa kaikista näistä järjestön perustamista tarkoittavista sopimuksista käytetään nimitystä »perussääntö» — huolimatta siitä, että järjestökäytännössä esiintyy lukuisia erilaisia nimityksiä (mm. pact, statute, articles of agreement, charter, treaty, convention, arrangement, terms of reference, constitution, organic statutes, protocol, general act jne.). Järjestöjä ei läheskään aina perusteta ainoana tehtävänä valvoa kansainvälisoikeudellisen velvoitteen noudattamista. Erityisesti toista maailmansotaa edeltäneenä aikana muodostettiin kansainvälisiä järjestöjä suorittamaan teknisluontoisia tutkimus- tai hallintotehtäviä. Myös sotien jälkeisenä aikana on perustettu järjestöjä, joiden säännöt eivät ole sisältäneet sanottavia velvoitteita jäsenvaltiolle (esim. OECD). Järjestöt eivät näissä tapauksissa valvo kansainvä-

¹⁰² Esimerkiksi OECD:n tukirahasto toimii perussääntönsä 1 artiklan 1 kappaleen mukaan OECD:n »puitteissa». Rahaston sihteeristönä on OECD:n sihteeristö (16 art 17 kappale). WMO:n alainen Pohjois-Atlantin meriasemien hallinto-neuvosto omaa niinikään sanktiovaltaa (13 art).

lisoikeudellisten velvoitteiden noudattamista vaan suorittavat palvelu-, tutkimus- ja hallintotehtäviä jäsenvaltioiden lukuun. Tyypillinen tällainen toimintamuoto on kehitysavun hallinnointi sekä teknisluontoisen oikeusnormiston valmistelu (WHO, IAEA). Useissa järjestöissä jäsenmaksuvelvollisuus on melkein pä ainoa sitova velvoite. Ymmärrettävistä syistä tällaisten järjestöjen perussääntöön ei ole tarpeen kirjata sanktioita. Osittain juuri siitä, että jäsenvaltio ei järjestöön liittyessään sitoudu sanottaviin oikeudellisiin velvoitteisiin jäsenmaksun lisäksi johtuu, että on olemassa suuri joukko järjestöjä, joiden perussäännössä ei ole sanktioartikloja.

Toinen kansainvälisten järjestöjen organisointitapa on edellä selostettuun verraten lähes päinvastainen. Valtiot kirjaavat yleissopimukseen joukon yksityiskohtaisia velvoitteita. Sopimuksen yhtenä osana ovat järjestön organisaatiota ja toimintavaltuuksia koskevat säännökset. Tyypillisiä esimerkkejä tästä organisointitavasta ovat perushyödykesopimukset (Kaakao-, Kahvi-, Tina- ja Vehnäjärjestöt). Jäsenvaltiot ovat sopineet erittäin täsmällisesti määritellyt velvoitteet perushyödykkeen ulkomaankaupassa. Täsmällisesti muotoiltujen velvoitteiden vastapainona ovat täsmällisesti määritellyt sanktiot rikkomistapausten varalta. Sanktioista päättää samalla yleissopimuksella perustettu järjestö. Samaa organisaatiokaavaa on käytetty perustettaessa vapaakauppa-alueita (EFTA/Finefta, LAFTA jne.).

Järjestön jäsenillä ei useinkaan ole painavia aktiivisia velvoitteita järjestön suuntaan. Tavallista on, että jäsenmaksuvelvoitteen ohessa jäsenvaltiolla on vain raportointi- ja konsultaatiovelvoitteita. Jäsenet sitoutuvat määräajoin toimittamaan järjestölle selontekoja sisäisistä oloistaan kuten lainsäädännöstä, talouskehityksestä, ulkomaankaupasta ja sosiaalisista oloista.

Aktiivisia, järjestöön kohdistuvia velvoitteita useammin perussäännöt säätävät jäsenvaltion toimivapauden rajoituksia. Valtiot sitoutuvat pidättäytymään sopimuksissa määritellyistä toimenpiteistä: valtio pidättäytyy väkivallan käytöstä kansainvälisissä suhteissa (mm. Kansainliitto, YK, OAS, OAU ja Arabiliiga). Valtio sitoutuu olemaan ilman erilliskonsultaatioita muuttamatta valuuttansa pariarvoa (IMF), jäsenvaltio sitoutuu pidättäytymään säätämästä syrjiviä järjestelyjä ulkomaankauppansa ja maksutaseen suojaamiseksi (GATT) jne. Jäsenet sitoutuvat ehkä ras-kaisiinkin velvoitteisiin joiden noudattamista kansainvälisen järjestön hallintoelimet valvovat. Sanktiosäännöksillä pyritään varmistamaan se,

että jäsenet noudattavat sitoumuksiaan. Sanktioista päätetään kollektiivisesti, jotta kontrolloimaton ja ao. valtioryhmittymän perusetujen vastainen yksipuolisten repressaalioden käyttö vältettäisiin. Niinpä esimerkiksi Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenten monet ja tehokkaasti sanktioidut velvoitteet on pidetty tiukasti kollektiivisen päätöksenteon piirissä. Yksipuoliset repressaalit on kielletty, koska repressaalioden kontrolloimattoman käytön uskottiin vakavasti vaurioittavan kansainvälistä valuuttajärjestelmää.¹⁰³

Pääosa kansainvälisten järjestöjen sanktiosäännöksistä liittyy jäsenvaltioiden passiivisiin sitoumuksiin: järjestöt valvovat, että sitoumuksia noudatetaan. Rikkomistapauksessa järjestöelimet voivat päättää sanktioiden käyttämisestä.

2.1. Järjestön ja jäsenvaltion väliset sopimukset

Yksi kansainvälisten järjestöjen kehitysvaiheiden merkkitapahtumista oli järjestöjen sopimuksentekovallan vakiintuminen. Lopullisesti vasta toisen maailmansodan jälkeen oikeuskirjallisuudessa vahvistui käsitys, että kansainvälinen järjestö voi tehdä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia — sekä valtioiden että muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa.¹⁰⁴

Eräissä järjestöissä järjestön ja jäsenvaltion välillä tehty sopimukset sekä niiden noudattamisen valvonta ovat järjestön päätehtäviä. Niinpä esimerkiksi Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA) ja Euratom perustettiin ensisijassa valvomaan ydinenergian rauhanomaista käyttöä palvelevien polttoainesopimusten noudattamista.¹⁰⁵

Myös monissa muissa kansainvälisissä järjestöissä jäsenvaltiot, tekeillä järjestön kanssa sopimuksen, suostuvat sopimukseen sisältyvään valvontajärjestelmään sekä niiden sanktiouhkien alaisiksi, joista säädetään järjestön perussäännössä. Jäsenvaltio saattaa olla lähes velvoitteen järjestön perussäännön nojalla mutta tehtyään ao. sopimuksen, järjestön perussäännön sanktiot tulevat sopimukseen sisältyvien velvoitteiden

¹⁰³ Gold, Sanctions s. 76.

¹⁰⁴ Kansainvälisten järjestöjen sopimuksentekovallasta ks. Saraviita, Järjestöt s. 36 ss.

¹⁰⁵ Szasz s. 326 ss.

den varmistimiksi.¹⁰⁶ Järjestön perussäännön sanktiojärjestelmä ulottuu yleensä jäsenvaltion ja järjestön välisten sopimusten tasolle.

2.2. Kansainvälisten järjestöjen piirissä hyväksytyt yleissopimukset

Jäsenvaltioita — joskus myös järjestön ulkopuolella olevia valtioita — sitoviksi tulevien kansainvälisoikeudellisten sopimusten valmistelu ja hyväksyntä ovat useiden järjestöjen perustehtävä. Järjestöt valmistelevat asiantuntijaelinten toimesta tai järjestöjen johdolla toimivissa konferensseissa taikka järjestöjen toimesta pidetyissä itsenäisissä kongresseissa yleissopimuksia, joiden tarkoituksena on tuottaa yleisluontoisia oikeusnormeja sääntelemään tiettyä järjestön valvontaan kuuluvaa oikeuden alaa. Järjestöjen johdolla tai toimesta hyväksytyt yleissopimukset eivät tule järjestön perussäännön sanktiojärjestelmän kattamaksi. Yleissopimus — jolla tässä tarkoitetaan määrämuotoisesti (Wienin valtiopuolustuskonventio) laadittua kirjallista sopimusta — joko säättää itse sanktioistaan tai yleissopimuksen noudattamisen varmistimena ovat tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sanktiot (repressaalit).

Yleissopimukseen kirjataan harvoin sanktiosäännöksiä. Sopimukseen saatetaan sensijaan sisällyttää yksityiskohtaisia sovittelu-, välitys- ja lainkäyttömenettelyä tarkoittavia säännöksiä.

Vaikka siis yleissopimus valmistellaan järjestön johdolla, joskus myös hyväksytään järjestön ylimmässä päättävässä elimessä, yleiskokouksessa, eivät järjestön perussäännössä säädetyt sanktiojärjestelmät tule yleissopimuksen rikkomuksia koskeviksi.

Tästä säännöstä on eräitä poikkeuksia. Niinpä ILO:n konventiot — joita tosin ei laadita perinteiseen yleissopimusten muotoon — ovat ILO:n perussäännössä säädetyt sanktiojärjestelmän kohteena.

Euroopan neuvoston piirissä hyväksytyistä konventioista osa on katettu tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sanktioilla osan ollessa Euroopan neuvoston omien sanktiosäännösten piirissä. Niinpä Euroopan ihmisoikeuskonventio on sanktioitu (sopimusteknisessä mielessä epätydyttävästi) Euroopan neuvoston perussäännön sanktioon: ihmisoikeuskon-

¹⁰⁶ Jäsenvaltion ja järjestön välisiä sopimuksia käsitellään s. 138 ss.

^{106a} Järjestöjen toiminnasta yleissopimusten laadinnassa ks. Saraviita, Järjestöt s. 327 ss.

vention rikkominen voi johtaa erottamiseen Euroopan neuvoston jäsenyydestä.¹⁰⁷

Tapaukset, joissa kansainvälisoikeudellisella yleissopimuksella on toteutettu erillinen sanktiojärjestelmä tai velvoitteiden noudattamista valvova järjestelmä, jäävät tämän tutkimuksen aihepiirin ulkopuolelle. Näissä tapauksissa sanktio ei ole järjestösanktio. Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät YK:n ja Amerikan valtioiden ihmisoikeussuojajärjestelmät, huumausaineiden käytön ehkäiseminen, merirosvouden ja ilma-alusten kaappaamisen estämiseksi säädetyt järjestelmät jne. Vaikka kansainvälisten järjestöjen johdolla valmisteltuja mutta järjestön sanktiojärjestelmän ulkopuolelle jääviä yleissopimusten sanktio- ja valvontajärjestelyjä ei ole otettu systemaattisesti tämän selvityksen kohteeksi, viitataan seuraavassa aika-ajoin esimerkin omaisesti joihinkin sellaisiin yleissopimusten sanktiojärjestelmiin, jotka muistuttavat järjestöjen sanktiosäännöksiä.

3. SANKTIOSÄÄNNÖSTEN KÄYTTÖÖNOTTO KANSAINVÄLISISSÄ JÄRJESTÖISSÄ

3.1. Sanktiosäännösten kehityksestä

Edellä on jo luonnehdittu kansainvälisten järjestöjen kehitystä ja sanktioiden käyttöönottamista perussäännöissä. Näyttää siltä, että sanktiosäännösten kehitys ei ole vastannut perussääntöjen ja järjestöjen organisaation yleistä kehitystä vaan sanktioiden käyttöönottamisessa on ollut aaltoliikkeen tapaista vaihtelua: jo vuosisadan alussa säädettiin Kansainliiton ja Kansainliiton työjärjestön perussääntöön sanktioita, jotka ulkoisen tehokkuutensa pohjalta arvioiden ovat tasolla, jota ei myöhemmin ole sanottavasti ylitetty. Kansainliiton perustamista seurasi kausi, jolloin uusia sanktiojärjestelmiä ei kehitetty. Sanktioartiklojen kirjaa-

¹⁰⁷ Ihmisoikeuskonvention 8 artiklan mukaan, jos jokin konvention sitoma valtio rikkoo konvention 3 artiklan säännöstä, joka edellyttää, että valtion lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille on taattava perusoikeudet sekä oikeussuojaa lainmukaisessa tuomioistuinmenettelyssä, valtiota voidaan ministerineuvoston päätöksellä vaatia eroamaan Euroopan neuvostosta. Säännöksen soveltamisesta käytäntöön ks. Robertson s. 54 ss.

minen perussääntöihin lisääntyi jälleen 1940- ja 1950-luvuilla perustettaessa ja laajennettaessa YK:n ja erityisjärjestöjen verkkoa.

Kansainvälisen järjestön sanktioartiklat valmistellaan samalla kertaa muiden uutta järjestöä koskevan yleissopimuksen säännösten kanssa. Valtioiden käydessä neuvotteluja perussäännön yksityiskohdista on yhtenä neuvottelujen ja erimielisyyksien kohteena sanktiojärjestelmä. Valtioiden odotukset sanktiojärjestelmän suhteen vaihtelevat toisten valtioiden kannattaessa tehokkaita sanktioita ja toisten vastustaessa suvereniteettidoktriiniin tai kansallisiin etuihin viitaten tehokkaan sanktiojärjestelmän perustamista. Sanktiosäännöt muotoutuvat kompromissien kautta. Mainittakoon esimerkiksi, että laadittaessa YK:n perussääntöä valtioiden kesken oli huomattavia erimielisyyksiä siitä, tulisiko turvallisuusneuvoston sanktiovallan lisäksi peruskirjaan ottaa sanktioluontoiset säännökset mahdollisuudesta erottaa valtio järjestön jäsenyydestä.¹⁰⁸

Sen jälkeen kun sanktiosäännökset ovat tulleet perussäännön osana voimaan, ei niihin käytännössä juuri puututa. Kansainväliset järjestöt näyttävät yleisestikin ottaen olevan erittäin konservatiivisia perussääntömuutosten suhteen, ja aivan erityisen pidättyväisiä on oltu järjestöjen sanktiojärjestelmien kohdalla. Tavallisena syynä perussääntömuutoksille näyttävät olleen järjestön jäsenmäärän kasvun seurauksena olevat muutokset järjestön toimielinten päätöksentekomenettelyä koskeviin säännöksiin (YK erityisjärjestöineen, Euroopan yhteisöt ja EFTA). Toinen yleinen muutosperuste on se, että järjestöä koskevat säännökset ovat vain toissijaisena osana laajassa yleissopimuksessa, joka on määräaikainen. Olojen kehittämisen mukana tai määrääjän päättyessä perussääntö uusiin ja samassa yhteydessä kirjoitetaan uudelleen järjestöä koskevat sään-

¹⁰⁸ Henkin s. 1397. Säännös erottamisen käyttämisestä sanktiona tuli perussääntöön Neuvostoliiton aloitteesta.

Hudec kertoo s. 26 ss. neuvotteluista, joita käytiin ITO:n sanktiojärjestelmästä. Erimielisyys koski sitä, tulisiko maailmakauppaa valvovalle järjestölle säätää laaja sanktiovalta vai tulisiko pysytellä vaatimattomalla tasolla siten, että sanktiot rajoittuisivat GATT-velvoitteiden rikkomustapauksissa syntyvään kompensatiovelvoitteeseen.

YK:n erityisjärjestöissä erimielisyydet ovat toisen maailmansodan jälkeen perustetuissa järjestöissä koskeneet mm. säännöksiä sanktioista ja järjestön ja jäsenvaltioiden välisten perussäännön tulkintariita-asiaiden ratkaisemisesta jäsenvaltioita sitovalla tavalla. Näin on asianlaita erityisesti maailmanpankkiryhmässä (IBRD, IMF, IDA ja IFC). Neuvostoliitto ja muut sosialistiset valtiot ovat jättäytyneet näiden järjestelmien ulkopuolelle.

nökset — yleensä kyllä saman sisältöisenä kuin vanhassa yleissopimuksessa (mm. ITU ja perushyödykejärjestöt).

Lähtökohtana näille perussääntömuutoksille oli ICAO:n päätös muuttaa perussääntö siten, että säännökset mahdollistaisivat Espanjan erottamisen järjestön jäsenyydestä.¹⁰⁹ Ennen muutosta ICAO:n perussääntö ei tuntenut mahdollisuutta erottaa jäsenvaltio. ICAO:n perussääntömuutos hyväksyttiin järjestön yleiskokouksessa mutta poliittisen tilanteen muututtua — Espanja tahdottiin takaisin YK:n järjestelmään — se ei saanut riittävää määrää ratifiointeja eikä tullut voimaan. Ennakkotapaus — perussääntömuuttaminen sanktiojärjestelmän tehostamiseksi — kuitenkin syntyi. ILO:n afrikkalaiset jäsenvaltiot aloittivat 1960-luvulla toimenpiteet mahdollistaakseen Etelä-Afrikan erottamisen ILO:n jäsenyydestä maan harjoittaman rotuerottelupolitiikan seurauksena. ILO:n perussääntö ei tuntenut mahdollisuutta erottaa jäsenvaltio tällaisella perusteella. ILO:n konferenssi hyväksyi 48 istunnossaan v. 1964 kaksi muutosta perussääntöön: päätös jolla ILO:n jäsen on erotettu YK:n jäsenyydestä tai määrätty menettämään jäsenoikeutensa oikeuttaa tekemään vastaavan päätöksen myös ILO:n osalta. Toisen muutoksen mukaan konferenssi voi päättää jäsenen pidättämisestä ILO:n toiminnan ulkopuolella, jos YK on todennut valtion harjoittavan rotusyrjintää.¹¹⁰ Sama tapahtumasarja toistui WHO:ssa. Terveyskokous hyväksyi perussääntömuutoksen, jonka mukaan valtio, joka harjoittaa rotusyrjintää, voidaan terveyskokouksen päätöksellä erottaa tai määrätä menettämään jäsenoikeutensa.¹¹¹ Eräissä toisissa YK:n erityisjärjestöissä erottamistoimivallan tuottava järjestön perussääntömuutos tuli konferenssipäätöksellä torjutuksi (mm. ICAO ja FAO).¹¹²

3.2. Perussääntöön kirjatut sanktiot ja järjestökäytäntöön perustuvat sanktiot

Tavanomaisoikeudellisten sanktioiden (repressaalioiden) ja järjestökäytännössä kehittyneiden sanktioiden välillä on huomattava ero: repressaalit ovat eräissä järjestöissä sallittuja, toisissa ne taas kiel-

¹⁰⁹ Tapausta selostetaan edellä alaviitteessä 85.

¹¹⁰ Ks. Ruzié s. 43 sekä United Nations Yearbook 1964 s. 493. Ks. myös Segal, *Sactions Against South Africa* s. 270, Brown—John s. 51, sekä International Organization 1965 s. 131 ss.

Alkujaan ILO:n perussääntö sisälsi mahdollisuuden poistaa jäsenvaltiolta äänioikeuden — mutta vain jos jäsenvaltio ei noudata taloudellisia velvoitteitaan järjestöä kohtaan (13 art.).

¹¹¹ Ks. United Nations Yearbook 1965 s. 725. Tapahtumasarjaa selostavat Ruzié s. 44 ja Brown—John s. 53 s. Sekä ILO:n että WHO:n tapauksissa Etelä-Afrikka erosi järjestöistä heti muutoksen tultua hyväksytyksi.

¹¹² Ruzié s. 45 s.

tään. Repressaaliat toimeenpannaan suoraan jäsenvaltion toimesta toista valtiota vastaan. Sensijaan järjestökäytännössä kehitetty sanktio on kollektiivinen toimenpide, johon ryhdytään järjestöelimen päätöksellä mutta ilman asiaa tarkoittavaa valtuutusta perussäännössä.

Repressalioiden käyttö on sallittua tavanomaisoikeudellisena reaktiona oikeudenloukkaajaa vastaan. Sensijaan on kiistanalaista, voivatko kansainvälisen järjestön toimielimet ryhtyä käyttämään sanktiovaltuuksia, joita perussäännössä ei ole säädetty.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan järjestöjen sanktiojärjestelmiä kaksijakoisen disposition pohjalta. Aluksi käsitellään niitä sanktioita, jotka on kirjattu perussääntöön. Samassa yhteydessä käsitellään mahdollisuutta soveltaa yleisen tavanomaisen oikeuden sanktioita. Tämän jälkeen selvitetään omana osastona järjestökäytännössä kehitettyjä sanktioita ja selvitetään tämän sanktiovallan käytön oikeudellisia edellytyksiä.

4. SANKTIOT KANSAINVÄLISEN JÄRJESTÖN PERUSSÄÄNNÖSSÄ

Kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin sisältyy monia sanktiolajeja. Tavallisin sanktio on järjestölle kuuluva valta joko erottaa jäsenvaltio kokonaan järjestöstä tai poistaa valtiolta jäsenyyden tuottamat edut ja oikeudet, äänioikeus järjestökokouksissa niihin luettuna. Tämä sanktio esiintyy lähes kaikissa niissä järjestöissä, joiden perussäännössä on sanktioita.

Toinen erittäin tavallinen sanktio on jättää jäsenvaltio vaille tiettyjä järjestön tuottamia palveluksia. Kolmas tavallinen sanktiosäännös valtuuttaa järjestön tutkimaan jäsenvaltion oloja ja hyväksymään järjestön yleiskokouksessa jäsenvaltion menettelyn tai sisäiset olot tuomitsevan päätöslauselman. Tämä sanktio on joskus kirjoitettu perussääntöön, joskus sitä käytetään ilman asiaa tarkoittavaa valtuutusta. Jäsenvaltion olot tuomitsevan päätöslauselman hyväksymistä pidetään järjestön päättämistä sanktioista lievimpänä.

Seuraavassa käsitellään erityyppisiä sanktioita ryhminä. Ei ole taroituksenmukaista selostaa kunkin eri järjestön sanktiojärjestelmää erikseen ja luetella useita samansisältöisiä sanktioartikloja. Järjestökohtaisen sanktioluokituksen sijasta käytetään sanktiotyyppien mukaan määräytyvää jaottelua seuraavan disposition pohjalta:

1. Erottaminen järjestön jäsenyydestä.
2. Jäsenoikeuksien menettäminen.
3. Jäsenvaltioon kohdistettavat kollektiiviset toimet.
4. Repressaalioiden käyttöön oikeuttavat päätökset.
5. Jäsenelle tulevien taloudellisten etujen ja palvelusten kieltäminen.
6. Sanktiot järjestön ja jäsenvaltion välisten sopimusten tehostimina.
7. Jäsenvaltioon kohdistettavat sakonluontoiset sanktiot.
8. Jäsenvaltion olot tuomitsevat julkilausumat ja jäsenvaltioiden toimien arrostelu.
9. Järjestön erityisluonteen tai toimialan mukaan määräytyvät sanktiot.

4.1. Erottaminen järjestön jäsenyydestä.

Mahdollisuus erottaa jäsen kansainvälisen järjestön jäsenyydestä on sanktioitten vanhimpia. Tunnetuimpia erottamissäännöksiä oli Kansainliiton peruskirjan 16 artiklan 4 kohta, jonka mukaan liiton jäsen, joka rikkoi jonkun »peruskirjasta johtuvan sitoumuksen», voitiin sulkea pois liitosta neuvoston tekemällä päätöksellä, johon kaikkien muiden neuvostossa edustettujen liiton jäsenten edustajat ovat yhtyneet. Säännös muistuttaa ennestään voimassa ollutta yleisen kansainvälisen oikeuden sääntöä, joka sittemmin otettiin Wienin valtiosopimusoikeuden kodifiointiin (60 artikla): yhden sopimuspuolen suorittama monenkeskisen sopimuksen olennainen rikkominen oikeuttaa muut sopimuspuolet yksimielisellä välipuheella keskeyttämään sopimuksen soveltamisen niiden ja rikkoneen valtion välisissä suhteissa. Tässä mielessä Kansainliiton erottamissäännös ei ollut kovinkaan huomattava uutuus. Erottamissäännöksen sanktioluonnetta vastaan puhuu se, että säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena lienee ollut Kansainliiton turvallisuusjärjestelmän toimintavalmiuden säilyttäminen: Kansainliiton kollektiivinen turvallisuusjärjestelmä nojasi jäsenten yksimielisyysperiaatteelle ja erottamismahdollisuus tarkoitettiin takaamaan, ettei yksi valtio voinut estää kollektiivisen sanktio- ja turvallisuusjärjestelmän käyttämistä. Erottamista ei tarkoitettu Kansainliitossa sanktioksi sanan perimmäisessä mielessä. Sama periaate toistuu nykyajan järjestöissä, joiden perussäännöt mahdollistavat jäsenvaltion erottamisen: tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että järjestökollektiivi säilyy toimivana eikä yksi jäsen voi pysyväisluontoisesti jarruttaa järjestön toimintaa. Toisaalta nykyajan järjestöjen erottamisartikloilla on

lisäksi selviä sanktion ominaisuuksia: tarkoituksena on, että erottamisuhka vaikuttaa ennalta ehkäisevästi ja pidättelee valtioita rikkomasta jäsenvelvoitteita. Erottamisella on korostettu punitiivinen luonne: erottamispäätös leimaa jäsenvaltion oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi ja tuottaa jäsenelle monia huomattavia haitallisia seurausvaikutuksia.¹¹³

Erottamissäännöksistä yleisesti on todettu, että tämän sanktion käyttö saattaa usein olla järjestölle itselleen yhtä kielteinen tapahtuma kuin erotetulle jäsenellekin. Vaikutusvaltaisen jäsenen erottaminen — joka vapauttaa erotetun valtion niistä velvoitteista, joita perussääntöön sisältyy — saattaa vaarantaa koko järjestön toimintaedellytyksiä. Varsinkin niissä järjestöissä, joissa pyritään universaaliuteen — mm. YK erityisjärjestöineen — samoin kuin tietyissä alueellisissakin järjestöissä on tarpeen varmistaa kaikkien alueen valtioiden osallistuminen järjestön toimintaan. Huomattavan suurella jäsenosuudella järjestön toiminnan rahoittamiseen osallistuvan valtion erottaminen ei hevin tule kysymykseen.

Erottamissanktion käytöstä on kielteisenä vaikutuksena se, että erotettuun valtioon ei enään voida kohdistaa niitä poliittisia taivutus- ja sovittelukeinoja, joita valtioon järjestöelimissä saatetaan kohdistaa niin kauan kun valtio on järjestön jäsenenä.

Usein saattaisi järjestön ja muiden jäsenvaltioiden kannalta erottamista parempi vaihtoehto olla se, että valtio pysytetään jäsenvelvoitteitensa sitomana ja siihen sovelletaan muita, lievempiä sanktioita ja diplomaattista painostusta.¹¹⁴ Erottamista lievempi muoto on joissakin järjestöissä tavattava määräaikainen erottaminen (esim. IBRD:n perussäännön VI art. 2 os.).

Erottamisen käyttö sanktiona vaurioittaa olennaisesti talousyhteisöjä ja vapaakauppa-alueita. Samoin erottaminen sotilaallisesta järjestöstä (kuten Nato ja Varsovan liitto) heikentää järjestön uskottavuutta kollektiivisena ja tehokkaana puolustautumismekanismina. Erottaminen teknisluontoisesta järjestöstä kuten ICAO:sta taas saattaa vaikeuttaa järjestön perustarkoituksen toteuttamista — yleisen lentoturvallisuuden var-

¹¹³ Sohn s. 1382 s. Hän huomauttaa, että Kansainliiton perussäännön artikkelit olivat epäselviä siltä osin, minkä tyyppisten velvoitteiden sanktiona erottamista saatettiin käyttää. Ks. myös Jenks, *Expulsion from the League of Nations*, BYIL 1935 s. 155 ss.

¹¹⁴ Sohn s. 1425.

mistamista ICAO:n tapauksessa. Taloudellisesti vahvan valtion erottaminen niistä järjestöistä, joiden perustehtävänä on taloudellisen avun jakaminen taas ei ole uskottava sanktio, sillä erottaminen vaarantaisi koko järjestön toimintaperustan.

Erottaminen järjestön jäsenyydestä on siis järjestön kannalta epätydyttävä sanktiomuoto. Erottamismahdollisuuden pääasiallinen merkitys näyttääkin olevan siinä, että erottamalla jäsenvaltio järjestöstä valtiokollektiivi voi vapautua sellaisesta valtiosta, joka ei todellisuudessa ole vakavasti kiinnostunut niistä kollektiivisista päämääristä joita muut jäsenvaltiot tahtovat saavuttaa järjestön välityksellä.¹¹⁵

Jäsenvaltion erottamisella järjestöstä on huomattavaa symbolista merkitystä: erottaminen leimaa erotetun valtion oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi, mikä puolestaan heijastuu erotetun valtion hallituksen asemaan kielteisellä tavalla. Joskus erottamispäätökseen liittyvä kielteinen julkisuus tahdotaan varmistaa sillä, että erottamisesta on ilmoitettava YK:n pääsihteerille (mm. Kaakaosopimus 73 art.).

Näyttää siltä, että niissä tapauksissa, jolloin jäsenvaltioita on erotettu järjestöstä, erottaminen on johtunut jommasta kummasta edellä mainitusta perussyystä: järjestö on erottanut ilmeisen epälojaalin jäsenen tai sitten jäsenvaltioiden enemmistö on jyrkällä toimenpiteellä tahtonut leimata erotetun valtion oikeudellisten velvoitteidensa rikkojaksi ja heikentää erotetun valtion hallituksen legitimitettä.

Mikäli järjestön toiminta tuottaa taloudellista etua jäsenille, merkitsee erottaminen tällaisten etuisuuksien menettämistä. Tämä on nimenomaan säädetty mm. Kansainvälisen Kaakaoneuvoston perussäännössä, jonka 74 artiklan 2 kappaleen mukaan erotettu valtio ei ole oikeutettu järjestön lopettamisen yhteydessä suoritettavassa selvityksessä maksettavaan jako-osuuteen (joka on saattanut kertyä mm. kaakaon puskurivaraoston tuotosta) eikä järjestön muihinkaan varoihin. IMF:n jäsenyydestä erotettu valtio menettää mahdollisuuden saada järjestöltä tukiluottoja ja pankkimuotoisten järjestöjen jäsenyydestä erottaminen vie mahdollisuudet saada järjestöltä luottoja. Teknisiä palveluksia tuottavat ja avustuksia jakavat järjestöt asettavat erottamispäätöksellä jäsenen palvelusten ja taloudellisen tuen ulkopuolelle.

Järjestöjen perussäännöt poikkeavat toisistaan jossain määrin siinä, miten erottaminen toteutetaan. Joissakin järjestöissä ero tapahtuu auto-

¹¹⁵ Schermers s. 57.

maattisesti tiettyjen erottamiskriteerien vallitessa. Toisissa järjestöissä päättävävaltaa käyttävällä toimielimellä on harkintavaltaa sen suhteen, ryhdytäänkö jäsenvaltion erottamiseen vai ei.

Eräiden järjestöjen jäsenyys on sidottu YK:n jäsenyyteen siten, että jäsenaseman menetys YK:ssa johtaa ilman erillistä päätöstä jäsenen erottamiseen tuosta erityisjärjestöstä (IMCO ja UNESCO). Maailmanpankki-ryhmässä jäsenyyden menettäminen IBRD:ssä, IFC:ssä ja IDA:ssa on kytetty valuuttarahaston jäsenyyteen siten, että erottaminen IMF:stä johtaa jatkotoimenpiteenä erottamiseen muista ryhmään kuuluvista järjestöistä ellei erityisistä syistä toisin päätetä.¹¹⁶

Itsestään toimiva, määräkriteereihin sidottu erottaminen järjestöstä on harvinainen sanktion toteutumistapa. Useimmissa tapauksissa järjestöstä erottaminen on harkinnan varainen toimi. Erottamistoimivallan omaava järjestöelin — lähes poikkeuksetta järjestön yleiskokous, jossa kaikki jäsenvaltiot ovat edustettuina — voi vapaasti harkita, onko erottaminen tarkoituksenmukainen sanktio. Järjestöelin saattaa jättää turvautumatta erottamismahdollisuuteen.

YK:n peruskirjan 6 artiklan mukaan Yleiskokous voi erottaa turvallisuusneuvoston suosituksesta jäsenen, joka on jatkuvasti loukannut peruskirjan sisältämiä periaatteita. Tässä säännöksessä — jota ei toistaiseksi ole kertaakaan sovellettu käytäntöön — kiinnittää huomiota se, että erottamispäätös on kaksivaiheinen: erottaminen edellyttää toisaalta turvallisuusneuvoston suositusta, toisaalta yleiskokouksen 2/3 enemmistöllä (18 art. 2) tekemää päätöstä. Säännöksessä heijastuu YK:n rakenteen erityispiirre: turvallisuusneuvoston pysyvä jäsen voi vetoon turvautuen aina estää itsensä ja liittolaisensa erottamisen maailmanjärjestöstä. On ilmeistä, että tämä sanktion kytkentä suurvaltavetoon heikentää erottamissank-

¹¹⁶ Esim. Mittojen ja painojen kansainvälisen toimiston jäsenyydestä erottaminen on automaattisesti seurauksena taloudellisten velvoitteiden laiminlyömisestä. IBWM regulations, 6 art.

IMCO:n perussäännön 11 artiklan mukaan »Mikään valtio ei voi päästä eikä jättää järjestön jäseneksi vastoin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöstä.»

UNESCO:n perussäännön 2 artiklan 4 kohdassa säädetään: »Järjestön jäseniltä, joilta on pidätetty Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenyyden suomat oikeudet ja edut, on tämän järjestön esityksestä myös evättävä nyt kysymyksessä olevan järjestön jäsenille kuuluvat oikeudet ja edut. Järjestön jäsenvaltiot lakkaavat ipso facto olemasta jäseninä jos ne erotetaan Yhdistyneiden Kansakuntien järjestöstä.»

tion — kuten muidenkin YK:n peruskirjassa säädettyjen sanktioiden — uskottavuutta. Tässä mielessä YK:n peruskirjan 6 artiklan erottamissanktio muistuttaa erottamista koskevia säännöksiä niissä järjestöissä, joissa sovelletaan weighted voting -päättöksentekosäännöstä: jos jossain järjestössä jollakin jäsenvaltiolla on huomattavan suuri osuus järjestön päättäntävaltaa käyttävän elimen kokonaisäänimäärästä ja erottamispäätökset tehdään määräenemmistöpäätöksellä, esim. 2/3 enemmistöllä, suuren äänimäärän omaava valtio voi helposti estää liittolaisensa erottamisen järjestöstä. Esimerkkeinä tästä tilanteesta ovat IMF ja Intelsat, joissa ei juuri ole ajateltavissa, että järjestön jäsenyydestä erotettaisiin valtioita vastoin USA:n tahtoa.

Erottamispäätös on — sen ohessa, että kyseessä tulisi ao. perussääntö-määräysten nojalla olla reaktio oikeudellisten velvoitteiden rikkomisen johdosta — hyvin poliittisesti sävyttynyt ratkaisu. Jäsenen erottaminen omaa punitiivisten vaikutustensa ohella jäsenvaltioiden ulkopoliittikkaan liittyviä heijastusvaikutuksia. Erottaminen saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden ja erotetun valtion välisiin suhteisiin myös järjestön ulkopuolella. Osittain tästä syystä erottamispäätökset tehdään lähes kaikissa järjestöissä yleiskokousmuotoisissa järjestöelimissä, jolloin päätöksentekoon osallistuvat kaikki jäsenvaltiot. Edes maailmanpankkiryhmässä, jonka järjestöjen perussäännöt varaavat erittäin pitkälle menevät ja käytännössä toteutetut delegointivaltuudet plenaarielimiltä suppeammille hallintoelimille, ei erottamisvallan delegoiminen ole sallittua.¹¹⁷

Erottamispäätös tehdään siis plenaarielimessä, yleensä lisäksi määräenemmistöpäätöksellä. Yksimielisyyttä jäsenen erottamiselle vaadittiin Kansainliiton neuvostossa sekä OEEC:ssä, nykyään toiminnassa olevista järjestöistä mm. Arabiliigassa,¹¹⁸ jossa erotettavan valtion (valtion katsotaan toimellaan irrottautuneen liigan jäsenyydestä) ääntä ei oteta ään-tenlaskussa huomioon (18 art.).

¹¹⁷ Poikkeuksena säännöstä on havaintojeni mukaan vain Afrikan kehityspankki, jossa johtokunta voi yksinkertaisella enemmistöllä tehdyn päätöksen nojalla erottaa jäsenvaltion. Kehityspankin organisaatiosta ja toiminnasta esittää ajankohtaisen selvityksen Ajomo s. 67 ss.

¹¹⁸ Schermers s. 58.

4.1.1. Käytännön erottamistapauksia

4.1.1.1. Neuvostoliiton erottaminen Kansainliiton jäsenyydestä

Kansainliiton peruskirjan 16.4 artiklan mukaan liiton jäsen, joka rikkoi »jonkin peruskirjasta johtuvan sitoumuksen» voitiin »sulkea pois liitosta» neuvoston tekemällä päätöksellä, johon kaikkien muiden (vaan ei rikkojan) neuvostossa edustettuina olevan Kansainliiton jäsenmaan edustajat »ovat yhtyneet».

Sen jälkeen kun sotatoimet puhkesivat Neuvostoliiton ja Suomen välillä, Suomi esitti Kansainliiton pääsihteerille osoitetussa kirjelmässä, että Kansainliitto ryhtyisi toimenpiteisiin peruskirjan 11 ja 15 artiklojen nojalla. 11 artiklan mukaan Kansainliiton tuli ryhtyä niihin toimenpiteisiin, jotka ovat omiaan tehokkaasti turvaamaan valtioiden välisen rauhan. 15 artiklassa säädettiin jäsenvaltiolle velvoite saattaa Kansainliiton neuvoston käsiteltäväksi jäsenvaltioiden väliset riita-asiat, jotka voivat johtaa jäsenvaltioiden välien rikkoutumiseen.

Kansainliiton neuvostossa tehtiin äänestyspäätös, jossa »Neuvostoliiton katsottiin toimenpiteillään asettaneen itsensä Kansainliiton ulkopuolelle». Äänestettäessä päätöslauselmasta Suomi ja eräät muut neuvostossa edustettuina olleet valtiot pidättäytyivät äänestyksestä. Tämän päätöksen nojalla Neuvostoliiton katsottiin tulleen erotetuksi Kansainliitosta. Epäselvää sensijaan oli, merkitsikö päätös samalla myös erottamista Kansainliiton työjärjestöstä. Erottamisen perusteluna oli se, että Neuvostoliiton katsottiin rikkoneen 15 artiklan velvoitetta saattaa riita-asiat, jotka voivat johtaa jäsenvaltioiden välien rikkoutumiseen, Liitto-neuvoston käsiteltäväksi.¹¹⁹

Tarkkaan ottaen on niin, ettei päätöstä Neuvostoliiton erottamisesta Kansainliitosta tehty perussäännön mukaisesti: 16 artiklan 4 kohta edellytti, että päätös tehdään kaikkien jäsenten paitsi rikkojavaltion myötävaikutuksella — jäsenten »yhtyessä» päätökseen. Sohn painottaakin, että päätös Neuvostoliiton erottamisesta tehtiin niin nopeasti ja sellaisessa tunnekuohussa, ettei oikeudellisia muotoja joka suhteessa voitu noudattaa.¹²⁰

4.1.1.2. Espanjan erottaminen eräistä YK:n erityisjärjestöistä

YK:n yleiskokouksen hyväksyttyä I istunnossaan suositusluontoisen päätöslauselman, jonka mukaan järjestön ei tulisi tehdä yhteistyösopimuksia sellaisten järjestöjen kanssa, joiden jäsenenä Espanja on, ICAO päätti muuttaa sääntönsä niin, että Espanja voitaisiin erottaa järjestöstä. Jo ennen tämän päätöksen voimaantuloa Espanja erosi oma-aloitteisesti järjestöstä.¹²¹ Välittömänä syynä eroon oli ICAO:n presidentin antama lausunto, jonka mukaan sellainen valtio, jonka

¹¹⁹ Broms, s. 5 sekä Sohn, s. 1397.

¹²⁰ Sohn s. 1391 sekä Ruzié s. 51.

¹²¹ Tapauksta on käsitelty edellä s. 53 s.

poistamiseksi järjestön jäsenyydestä on jo olemassa hyväksytty perussääntömuutos, ei ole tervetullut järjestön kokouksiin.¹²² Espanja erosi vapaaehtoisesti myöhemmin useista muista erityisjärjestöistä — ilmeisesti välttääkseen nöyryyttävät erottamispäätökset.

4.1.1.3. Tsekkoslovakian erottaminen IMF:n ja IBRD:n jäsenyydestä

Kansainvälisen valuuttarahaston perussäännössä on tavanomaisen erottamisen sijasta säädetty pakollisesta vetäytymisestä »compulsory withdrawal» (XV artiklan 2 b kohta). Järjestelmä on kaksivaiheinen. Jos jäsenvaltio laiminlyö jonkin perussäännössä säädetyn velvoitteen, järjestö julistaa valtion oikeudettomaksi käyttämään järjestön varoja. Jos valtio tämän jälkeen yhä jatkaa perussäännön vastaiseksi todettua käytäntöä tai valtion ja järjestön välillä vallitsee erimielisyys jäsenvaltion suorittaman luvattoman valuutan pariaron muutoksen seurauksena, jäsenvaltion voidaan kohtuullisen ajan kuluessa vaatia vetäytyvän järjestön jäsenyydestä. Vain kerran järjestön historiassa jäsenvaltio on tällä tavoin erotettu. Tsekkoslovakia kieltäytyi toimittamasta järjestölle perussäännön edellyttämiä selvityksiä kansantaloudestaan. Vuonna 1953 tämä tietojen puute arvioitiin järjestössä erityisen haitalliseksi, koska Tsekkoslovakian väitettiin suorittaneen valuuttansa pariaron muutoksen järjestön suostumuksetta. IMF:n hallintoneuvoston kokouksessa Tsekkoslovakia korosti, ettei valtio kansallisen turvallisuutensa suojaamissyistä voinut antaa vaadittuja tietoja kansantaloutensa kehityksestä. Hallintoneuvosto teki Tsekkoslovakian erottamista (compulsory withdrawal) merkitsevän päätöksen. Valtio oli tuolloin ainoa sosialistisen talousjärjestelmän maa Valuuttarahastossa.¹²³

IBRD:n perussäännön VI artiklan 3 os. säännöksen mukaan jokainen pankin jäsen, joka eroaa kansainvälisestä valuuttarahastosta, menettää automaattisesti pankin jäsenyytensä kolmen kuukauden kuluttua, jollei pankki kolmen neljäosan enemmistöllä kaikista äänistä salli valtion edelleen pysyä jäsenenä. Jo tämän säännöksen nojalla Tsekkoslovakia olisi voinut tulla erotetuksi IMF:n lisäksi myös IBRD:n jäsenyydestä. Lisäksi pankki voi erottaa jäsenen, joka ei noudata jäsenvelvoitteitaan. Aluksi valtio menettää jäsenoikeutensa ja vuoden kuluttua tästä valtion katsotaan eronneen ellei toisin päätetä (VI art. 2.). Tsekkoslovakia ei ollut suorittanut kokonaan jäsenmaksuosuuttaan Pankille. Valtiolle annettiin määräaika maksujen suorittamiseksi. Kun valtio ei suorittanut jäsenmaksuaan, Pankki teki erillisen päätöksen, jolla Tsekkoslovakia erotettiin järjestöstä.¹²⁴

¹²² Sohn s. 1403.

¹²³ Ks. International Monetary Fund, Summary Proceedings, Annual Meeting 1954 (hallintoneuvoston 9. kokous) s. 135 ss., Sohn s. 1405, Gold, Sanctions s. 750 s. ja 756 sekä Schermers s. 59. Vesanen selostaa (s. 140 alaviite 136) Tsekkoslovakian eroon johtanutta kehitystä ja luettelee joukon asiaa käsitteleviä lähteitä.

¹²⁴ Sohn s. 1406.

4.1.1.4. Kreikan ero Euroopan neuvostosta

Euroopan neuvoston ihmisoikeuskonvention 8 artiklan mukaan jokainen valtio, joka rikkoo konvention 3 artiklan säännöksiä, joissa valtio sitoutuu takaamaan lainkäyttövallassaan oleville henkilöille lainmukaisen tuomioistuinkohtelun ja ihmisoikeudet, voidaan erottaa Euroopan neuvoston jäsenyydestä. Päätöksen asiassa tekee ministerineuvosto. Neuvosto on kaikkia jäsenvaltioita edustava plenaarielin.

Kreikassa suoritettiin vallankaappaus vuonna 1967. Tanska, Norja ja Ruotsi sekä Alankomaat aloittivat toimet Kreikan erottamiseksi pysyvästi tai määräajaksi järjestöstä. Euroopan neuvoston parlamentaarinen plenaarielin (Assemblée consultative) esitti ministerineuvostolle suosituksen 31.1.1968, jossa ehdotettiin Kreikan erottamista pysyvästi tai määräajaisesti järjestöstä, mikäli demokraattisia instituutioita ei palauteta. Yleiskokous teki useita muita saman sisältöisiä päätöksiä ja viittasi samalla Euroopan neuvoston perussääntöön, jonka nojalla jäsenvaltiolla on oikeus erota järjestöstä. Ennen lopullista päätöksentekoa Kreikka ilmoitti vetäytyvänsä järjestön toiminnasta (s'abstiendra de participer aux activités du Conseil de l'Europe).¹²⁵ Pidetään erittäin todennäköisenä, että Kreikka erosi vasta kun se oli vakuuttunut siitä, että järjestö tulee tekemään erottamispäätöksen.

4.2. Jäsenetujen ja oikeuksien menettäminen ja tilapäinen erottaminen järjestön toiminnasta

Jäsenen erottaminen vapauttaa valtion jäsenvelvoitteistaan. Jotta tämä kielteinen sanktion sivuvaikutus vältettäisiin, on erottamista tavallisemmaksi sanktiomuodoksi yleistynyt mahdollisuus poistaa jäseneltä oikeuksia, joita jäsenyyteen liittyy. Ankarin tämän luontoinen sanktio on määräaikainen erottaminen järjestön toiminnasta.

Tavallisin jäsenyyteen kuuluva oikeus, jonka menettämisestä järjestö

¹²⁵ Euroopan neuvoston ihmisoikeuskonvention säännökset jäsenvaltion pysyvistä tai määräajkaisesta erottamisesta olivat epäselviä ja aiheuttivat erinäisiä tulkintakiistoja. Ks. niistä Ruzié s. 34 ss. Tapahtumasarjaa käsittelee myös Schermers s. 44 ja s. 59.

Kreikan erottamisesta Euroopan neuvostosta ja paluusta järjestöön tekee yksityiskohtaisesti selkoa Aleth Manin: *La Grèce et le Conseil de l'Europe*, AFDI 1974 s. 875 ss.

Kun Kreikka erosi Euroopan neuvostosta, Kreikan ulkoministeri Panaiotis Pipinelis esitti laajassa puheenvuorossaan perusteluja erolle. Puheenvuorosta kävi selvästi ilmi, ettei Kreikka olisi tahtonut erota järjestöstä. Puheenvuoro on julkaistu ILM 1970 s. 460 ss.

voi päättää, on äänioikeus järjestön yleiskokouksessa. Tavallisesti äänioikeuden menettäminen on seurauksena jäsenmaksun tai muiden jäsenellä järjestön suuntaan olevien taloudellisten velvoitteiden laiminlyömisestä.

Kansainliiton oikeusjärjestykseen ei sisältynyt jäsenoikeuksien menettämissanktiota. Liiton perussäännössä ei säädetty sanktioita siltä varalta, että valtio laiminlöisi jäsenmaksunsa.¹²⁶

YK:n perussäännön 19 artiklassa säädetään: »Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen, joka ei ole aikanaan suorittanut osuuttaan järjestön menoihin, ei saa käyttää äänioikeutta yleiskokouksessa, jos maksamatta oleva erä vastaa kahdelta edelliseltä täydeltä vuodelta maksettavien osuuksien määrää tai ylittää sen. Yleiskokous voi kuitenkin sallia tällaisen jäsenen osallistuvan äänestykseen, jos se toteaa, että maksujen suorittamatta jättäminen on johtunut jäsenen tahdosta riippumattomista olosuhteista.» Säännös sisältää automaattisen sanktion: jäsenellä on jäsenmaksuvelvoite, tämän velvoitteen rikkomisesta seuraa — säännöksen sanamuodon mukaan — itsestään ja ilman erillistä päätöstä jäsenoikeuksien menetyks lukuunottamatta tapausta, jolloin erillisellä päätöksellä äänioikeus pysytetään. Tämä säännös on aiheuttanut hankaluutta yleiskokouksen toiminnalle sekä erinäisiä tulkintaongelmia.

Peruskirjan 18 artiklan 2. kohdan mukaan »tärkeissä kysymyksissä» yleiskokouksen päätöksiin vaaditaan 2/3 enemmistö. Näihin kysymyksiin kuuluvat mm. »jäsenyyden tuottamien oikeuksien ja erioikeuksien pidättäminen». Onko niin, että toisin kuin 19 artiklan sanamuoto antaa aiheen olettaa, jäsenmaksulaiminlyönnistä seuraava äänioikeuden menetyks sittenkin edellyttää erillistä yleiskokouksen päätöstä, joka on lisäksi

¹²⁶ Goodrich—Hambro s. 176. Kansainliiton taloushallinto-ohjesäännössä säädettiin, että järjestön pääsihteerin tuli esittää jäsenvaltiolle huomautus havaittuaan, että jäsenmaksuja ei ole suoritettu. Pääsihteerin tuli maksuhäiriön jatkuessa ilmoittaa yleiskokoukselle, joka saattoi ryhtyä maksulaiminlyönnin johdosta »tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa toimiin». League of Nations Doc C 614/M 191 vuodelta 1928, X ja XXI art. Goodrich ja Hambro mainitsevat, ettei Kansainliitto kertaakaan ryhtynyt toimenpiteisiin jäsenmaksulaiminlyönnin takia.

John G. Stoessinger, *Financing the United Nations System*, Washington 1964 s. 42 mainitsee tapauksen, jolloin Kansainliitto korotti Costa Rican jäsenmaksuosuutta seurauksella, että valtio erosi järjestöstä.

tehtävä määräenemmistöllä? Tällainen tulkinta on esitetty joskin Bromsin tavoin on todettava, että se ei ole kovin vakuuttava.^{126a}

Perussäännön 19 artiklaa sovellettiin maaliskuussa 1963 YK:n neljännessä erityisistunnossa. YK:n pääsihteeri ilmoitti, että Haitin maksut olivat yli kaksi vuotta jäljessä. Yleiskokouksen puheenjohtaja ilmoitti kokoukselle asiasta. Kuitenkin ennen ensimmäistä yleiskokouksen äänestystä Haiti korjasi jäsenmaksuviivästymän ja saattoi osallistua äänestykseen.

Haitin jäsenmaksut olivat myöhässä jälleen XXIII istuntokaudella. Tällä kertaa yleiskokous päätti oikeuttaa Haitin käyttämään äänioikeutta perusteella, että jäsenmaksuviivästymä johtui valtiosta riippumattomasta syystä. Kolmannen kerran Haitin jäsenmaksut olivat myöhässä XXIV istuntokauden alussa. Tuolloin Haiti ei saanut osallistua äänestykseen yleiskokouksen puheenjohtajasta. Haitin tapauksessa ei tehty erillistä määräenemmistöpäätöstä äänioikeuden menettämissanktiosta.¹²⁷

Perussäännön 19 artiklan tulkinta sai maailmanpoliittista merkitystä XIX istuntokaudella kymmenen jäsenen jättäessä maksamatta jäsenmaksuosuuksiaan. Jäsenvaltiot perustelivat laiminlyöntiä sillä, että ne pitivät YK:n suorittamia rauhanturvatoimia (UNEF ja ONUC) perussäännön vastaisina ja katsoivat ettei niillä ollut velvollisuutta jäsenmaksuilla osallistua tointen rahoittamiseen. Seuraavalla istuntokaudella oli 13 valtion (mukana olivat mm. Neuvostoliitto ja Ranska) jäsenmaksut 19 artiklassa määritellyllä tavalla maksamatta. Kriisin kuluessa esitettiin vaatimus,

^{126a} Broms s. 91. Hän tekee lisäksi selkoa ensimmäisestä käytännön tapauksesta, jolloin Bolivian jäsenmaksut viivästyivät yli 2 vuotta.

¹²⁷ Haitin tapauksesta ks. UN doc. A/c 5/558 s. 4 s. (pääsihteerin ilmoitus maksuviivästymästä). Haitin myöhemmistä maksulaiminlyönneistä ks. UN Doc A/7672/ add 1. Dominikaanisen tasavallan jäsenmaksulaiminlyönti ylitti 2 vuoden määräajan vuonna 1968.

Vuonna 1973 neljän valtion (Bolivia, Keski-Afrikan tasavalta, Guinea ja Paraguay) jäsenosuudet olivat yli 2 vuotta myöhässä. Yleiskokouksen puheenjohtajan esityksestä valtioiden sallittiin osallistua äänestyksiin. Valtiot olivat ilmoittaneet, että jäsenmaksuosuudet oli jo toimitettu YK:lle. Chronicle 1973 IV s. 23 s.

Kirjallisuudessa on laajasti keskusteltu rauhanturvaamiskustannusten kattamiseen liittyneistä kriisistä ja peruskirjan 19 artiklan tulkintaproblematiikasta. Ks. esim. Broms s. 91, Padelford, Financing Peace-Keeping: Politics and Crisis, IO 1965 s. 444, Ruzié s. 18 ss., Goodrich-Hambro s. 178 ss. ja Schermers s. 585. ICJ antoi kiistakysymyksessä neuvovan lausunnon, jossa katsottiin, että rauhanturvaamiskustannukset kuuluvat YK:n yleiskustannuksiin ja on katettava jäsenmaksuilla (ICJ reports 1962, Certain Expenses Case).

että äänioikeuden menetys voitaisiin toteuttaa vain erillispäätöksellä: 19 artiklan säännös olisi nähtävä yhteydessä 18 artiklan säännökseen niistä seikoista, joista on päätettävä määränemistöllä. Tätä tulkintaa ei hyväksytty ja kriisi vältettiin vain poliittisen kompromissin avulla. Eräässä vaiheessa, koko XIX istuntokausi, toimittiin konsensusperiaatteella: yleiskokouksessa ei lainkaan äänestetty. Sitten Albania vaati äänestysmenettelyä. Jäsenmaksuista ratkaistiin poliittisella kompromissilla, jonka nojalla niidenkin valtioiden, joiden jäsenmaksut olivat myöhässä, sallittiin äänestää. Asiaa tutkineen erityiskomitean ehdotuksesta päätettiin, että rauhanturvajoukkojen kulut rahoitettaisiin erillisrahastosta, johon varat kerätään vapaaehtoisin suorituksin.¹²⁸

Kirjallisuudessa on katsottu, että tämä tapahtumasarja olennaisesti heikensi 19 artiklan uskottavuutta sanktiona ja on laskettu, että XX istuntokauden jälkeen yhä useammat valtiot ovat laiminlyöneet jäsenmaksuosuuksien suorittamisen tai suorittavat maksuja huomattavasti myöhässä.¹²⁹

* * *

Muutamissa muissa YK:n erityisjärjestöissä äänioikeuden menettäminen yleiskokouksessa on automaattisesti seurauksena jäsenmaksulaiminlyönnistä (UNESCO art. 4, ILO art. 13, FAO art. 3, IMCO art. 42 sekä IAEA art. 19 A).

Useissa muissa järjestöissä järjestöllä on harkintavaltaa päättää siitä, määrätäkö äänioikeuden menetykseuraamus jäsenmaksuviivästyksen vuoksi vai ei (WHO 7 art. ICAO 62 art.). Tätä sanktiota ei läheskään aina käytetä. Niinpä WHO ei ole kertaakaan evännyt jäseneltä oikeutta äänestää plenaarielimessä (terveyskokous). ICAO:ssa sensijaan sovellettiin äänioikeuden menettämissanktiota (62 art.) järjestön toimikauden alkuvaiheessa huomattavan useasti (mm. Bolivialta, Tsekkoslovakialta, El Sal-

¹²⁸ Kun rauhanturvaamiskustannukset vähennettiin jäsenmaksuveloista, eivät valtioiden jäsenmaksut enää olleet 19 artiklassa säädetyllä tavalla myöhässä. Kompromissin yksityiskohtia selostaa Rosalyn Higgins: *United Nations Peacekeeping — political and financial problems*, *The World Today*, elokuu 1965, sekä Padelford, *IO* 1965 s. 452.

¹²⁹ Higgins, *Compliance* s. 16. Hän kertoo, että 1969 108 YK:n tuolloin 122 jäsenvaltiosta oli syyllistynyt maksulaiminlyönteihin joskaan ei yli kahden vuoden ajalta. Hän katsoo, että maailmanjärjestö ei tahtonut käyttää 19 artiklan sanktiota, koska oli pelättävissä, että sosialistiset valtiot tuolloin jättäisivät järjestön.

vadorilta, Perulta, Guatemalalta, Jordaniaalta ja Puolalta poistettiin oikeus äänestää). 1960- ja 1970-luvulla tämän sanktion käytöstä on luovuttu vaikka valtiot yhä edelleen laiminlyöivät jäsenmaksuvelvoitteita.^{129a}

Äänioikeuden menetys järjestön plenaarielimessä on yleensä seurauksena jäsenmaksun laiminlyömisestä. Saman deliktin ankarampana sanktiona säädetään joissakin järjestöissä, että jäsenvaltio menettää lisäksi oikeuden osallistua järjestön hallintoelinten toimintaan tai menettää oikeutensa tulla valituksi järjestön hallintoelimiin. Ankarimmassa muodossa jäsenmaksun laiminlyömisestä voi seurata kielto osallistua kaikkiin järjestön toimintoihin maksujen suoritukseen saakka.

Useissa järjestöissä jäsenvaltiota voidaan kieltää osallistumasta kaikkiin järjestön toimintoihin muidenkin deliktien kuin jäsenmaksun laiminlyönnin yhteydessä. Järjestön toiminnan ulkopuolelle jättäminen voi olla yleissanktio, joka määrätään järjestöelimen harkinnan mukaan kaikista jäsenvelvoitteiden rikkomuksista. IMF:ssä, IBRD:ssä ja IFC:ssä jäsenvaltio menettää kaikki jäsenelle kuuluvat oikeudet minkä tahansa jäsenvelvoitteen rikkomuksen seurauksena. Säännöstä ei Tsekkoslovakian tapausta lukuunottamatta ole sovellettu.

FAO:n perussäännön III artiklan nojalla jäsen menettää äänioikeuden järjestön pääelimessä (konferenssissa) jätettyään jäsenmaksut maksamatta määräajan, ellei konferenssi päättä, että jäsen saa pitää äänioikeutensa. Jäsen joka on menettänyt äänioikeuden tulee lisäksi vaalikelvottomaksi neuvostoon. Jos neuvostoon valittu jäsen määrätään menettämään äänioikeutensa konferenssissa katsotaan valtion eronneen neuvoston jäsenyydestä. Järjestön alkuaikoja lukuunottamatta sanktiota ei ole käytetty vaan äänioikeuden käyttö on sallittu niillekin valtioille, jotka ovat laiminlyöneet jäsenmaksujaan.

^{129a} Schermers s. 584. Äänioikeuden menettämissanktion käytössä ICAO:ssa sovellettavien periaatteiden osalta ks. ICAO doc 8770 res A 16—56. Äänioikeuden menetystapausten osalta ks. ICAO as. res. A 9—6, ICAO doc. 7595 (s. 12) 1955. Fitzgerald s. 162 luonnehtii äänioikeuden menettämissanktion käytöstä luopumista »alkuaikoja joustavamaksi politiikaksi». Vert. Buergenthal s. 50.

FAO:n sanktioitten käytöstä ks. Dobbert s. 220. Kunz s. 333 luonnehtii YK:n sotilaallisia sanktioita uskottavuutensa menettäneiksi turvallisuusjärjestelmän takeiksi.

Vastikään perustetun IFAD:n perussäännön 9 artiklan 2 os. 1. kohdassa säädetään nimenomaisesti, että jos valtio rikkoo sitovia jäsenvelvoitteita, valtio menettää jäsenedut ja oikeudet, mutta kaikki jäsenvaltiota sitovat velvoitteet säilyvät tästä huolimatta voimassa.

Yhteenvedona äänioikeuden menettämisseuraamuksesta voidaan todeta, että tämä toisen maailmansodan jälkeen käyttöön tullut sanktio on osoittautunut tehokkaammaksi kuin järjestöstä erottaminen. Sanktion käyttö pidättää jäsenvaltion kiinni yleissopimuksessa säädettyissä velvoitteissaan; toisaalta jäsenoikeuksien menettämisellä on kohdevaltion kannalta kielteisesti leimaava vaikutus. Näyttää kuitenkin siltä, että tämänkin sanktion käyttö on vähentynyt 1960- ja 1970-luvulla eivätkä sanktio-säännökset enää ole yhtä uskottavia kuin soveltamiskauden alkuvaiheessa. Tästä on saattanut olla heijastusvaikutuksena niiden oikeudellisten velvoitteiden löystyminen, joita äänioikeuden menettämissanktiot ovat tehottaneet. Kun äänioikeuden menetyssanktio liittyy tavallisesti jäsenmaksuvelvoitteisiin, on tämän sanktiojärjestelmän tehon heikkenemisen yhtenä seurauksena ollut kansainvälisten järjestöjen rahoitusvaikeuksien lisääntyminen.

4.3. Jäsenvaltioon kohdistetut kollektiiviset toimet

Kollektiivisilla sanktioilla tarkoitetaan seuraavassa Kansainliiton, YK:n ja OAS:n peruskirjojen säännöksiä, joiden tarkoituksena on estää perussäännön sisältämän sodankäyntikiellon rikkominen. Käsittelyn ulkopuolelle jätetään sotilaallisten liittoutumien (mm. Nato ja Varsovan liitto) kollektiivista puolustautumista tarkoittavat järjestelmät. Niitä ei voida pitää sanktioina vaan ensisijassa itseapu- tai hätävarjelutoimina. YK:n peruskirjan 51 artikla varaa jäsenvaltioille oikeuden erilliseen tai kollektiiviseen puolustautumiseen valtion jouduttua aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Se, että kysymyksessä ei ole sanktio, näkyy saman artiklan säännöksistä, joiden mukaan puolustautumista voidaan jatkaa vain siihen saakka kunnes turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarpeellisiin toimiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sanktiovaltaa käyttää siis turvallisuusneuvosto, eivät kollektiivisesti puolustautuvat sotilasliittoutuman jäsenvaltiot. Sama asia voidaan kylläkin esittää kääntäen toteamalla, että YK:n sanktiojärjestelmän sotilaallisia toimia sisältävän osan menetettyä uskottavuutensa valtiot ovat joutuneet turvautumaan sotilasliittoutumiin.¹²⁶

Kollektiivisten tointen luokkaan ei myöskään lueta rauhanturvajoukkojen toimintaa (YK:n, OSA:n ja Arabiliigan piirissä). Rauhanturvajoukot ovat turvaamistointen luonteisia eikä joukkoja voida toimittaa sotatoimi-alueelle ilman aluevaltion suostumusta.

4.3.1. Kansainliiton järjestelmä

Kansainliiton jäsenvaltiot sitoutuivat saattamaan keskinäiset vakavat riitakysymykset joko välitysoikeudelliseen tai tuomioistuinmenettelyyn taikka Kansainliiton neuvoston tutkittaviksi. Valtiot sitoutuivat olemaan ryhtymättä sotaan ennen kuin kolme kuukautta oli kulunut oikeuden päätöksestä tai neuvoston kertomuksen valmistumisesta (12 art). Jos liiton jäsen vastoin peruskirjan mukaisia sitoumuksiaan (12, 13 ja 15 art) ryhtyi sotaan, katsottiin sen tehneen sotateon liiton kaikkia muita jäseniä vastaan. Jäsenet sitoutuivat katkaisemaan kaupalliset ja taloudelliset suhteensa hyökkääjään, kieltämään kaiken yhteyden kansalaistensa ja hyökkääjävaltion välillä sekä estämään kaikki taloudelliset suhteet omien ja hyökkääjävaltion kansalaisten välillä (16 art 1). Neuvoston tuli ehdottaa jäsenvaltioille, millä maa-, meri-, tai ilmasotavoimilla liiton eri jäsenten on otettava osaa niihin aseellisiin voimiin, joiden tehtävänä oli antaa tehoa liiton asettamille velvoituksille (16 art 2).^{129b}

Kansainliitto ei koko olemassolonsa aikana ryhtynyt käyttämään sanktiojärjestelmän sotilaallista osaa eikä suunnitelmia aseellisten sanktioiden käyttämiseksi laadittu. Sotilaalliset sanktiot menettivät uskottavuutensa ja samalla ennalta ehkäisevän tehonsa varsin pian Kansainliiton aloitettua toimintansa.

Kansainliiton sanktiojärjestelmä oli taloudellisten sanktioiden osalta automaattinen. Sanktiot tulivat noudatettavaksi heti hyökkäyksen tapahtuttua ilman että olisi tarvittu Kansainliiton toimielinten päätöksiä. Liiton toimielimillä ei katsottu olevan valtaa jäseniä sitovalla tavalla todeta hyökkäyksen tapahtuneen eikä myöskään oikeutta velvoittaa jäseniä sanktioitten käyttämiseen. Sanktiojärjestelmä oli siis desentralisoitu — jäsenvaltioitten toimenpiteiden varassa.

Sotilaallisten sanktioiden lisäksi taloudellisten sanktioiden järjestelmä Kansainliitossa osoittautui tehottomaksi. 16 artiklan sanktiosäännösten tehoa mitattiin käytännössä vain kerran, Italian ja Etiopian välisessä sodassa 1933—1936.

^{129b} Erich, Kansainliiton oikeusjärjestys s. 127 ss. tekee yksityiskohtaisesti selkoa sanktiojärjestelmän suunnitelluista toimintaperiaatteista. Hän mainitsee (s. 130), että Kansainliiton yleiskokous tulkitsi vuonna 1921 hyväksymässään suosituspäätöksessä peruskirjan 16 artiklaa siten, että kunkin valtion asiana on itse harkita, onko peruskirjaa rikottu. Ks. myös Brown—John s. 62 ss.

Broms käsittelee Kansainliiton sanktiojärjestelmää (s. 6 ss.) ja kiinnittää huomiota mm. siihen, että Versaillesin sopimus ei kieltänyt ryhtymistä sotaan.

Etiopian ja Italian välillä sattui aseellinen välikohtaus Walwal-keitaan omistuksesta. Välikohtauksen jälkeen Etiopia esitti riitakysymyksen ratkaisemista valtioiden välillä voimassaolleen vuonna 1928 tehdyn ystävyyssopimuksen riitaisuuksien rauhanomaista ratkaisemista tarkoittaneen säännöksen nojalla. Italian kieltäydyttyä saattamasta riita-asiaa välitysoikeudellisen menettelyn kohteeksi Etiopian hallitus toi asian Kansainliiton käsiteltäväksi 11 artiklan 2 kohdan nojalla (liiton jäsenen oikeus kiinnittää yleiskokouksen tai neuvoston huomio rauhaa vaarantavaan tapahtumaan). Monimuotoisten ja pitkällisten asianosaisvaltioiden ja Kansainliiton piirissä käytyjen neuvottelujen ja sovittelun epäonnistuttua — Italian väitettiin käyttäneen ajan sotatoimien valmisteluun — Italia hyökkäsi Etiopiaan ja miehitti valtion sekä liitti sen sittemmin itseensä. Kansainliiton jäsenet päättivät turvautua peruskirjan 16 artiklan sanktiosäännöksiin.^{129c}

Italian hyökättyä Etiopiaan Kansainliiton piirissä järjestettiin komiteajärjestelmä valmistelemaan taloudellisten sanktioiden käyttöä koskevia päätöslauselmia ja valvomaan sanktioitten noudattamista.¹³⁰ Komitealaitoksen johdossa ollut koordinaatiokomitea laati yksityiskohtaisia ehdotuksia Italiaa vastaan suunnattavista taloudellisista sanktioista; mm. Italian taloudelliseksi saartamiseksi, Italian ulkomaankaupan keskeyttämiseksi, raaka-aineiden tuonnin tyrehtyttämiseksi ja aseiden viennin estämiseksi Italiaan. Suositeltuja sanktiotoumenpiteitä ei kuitenkaan noudatettu riittävän laajalti osan jäsenistä noudattaessa lojaalisti kehoituksia osan käydessä edelleen kauppaa Italian kanssa. Lopullisesti sanktiot menettivät uskottavuutensa Englannin ja Ranskan tehtyä sopimuksen, joka käytännössä merkitsi sanktioista luopumista (Hoare-Lawal Plan). Sotatointen edettyä niin pitkälle, että Italia miehitti Etiopian ja Mussolinin julistettua valtion osaksi Italiaa, Kansainliiton neuvosto päätti 30. 6. 1936 lopettaa sanktiokokeilun epäonnistuneena: hyökkääjävaltio oli sanktioista huolimatta saavuttanut sotilaalliset tavoitteensa.

Myöhemmät Italian sotatalouden tutkimukset näyttävät osoittavan, ettei Italian talouselämä sanottavasti kärsinyt sanktioiden käyttämisestä¹³¹ joskin tuontija vientiluvut alenivat huomattavasti sanktioiden käytön alkuvaiheessa. Tapahtumasarja jäi Kansainliiton ensimmäiseksi ja viimeiseksi 16 artiklan kollektiivisten sanktioiden käyttötapaukseksi.^{131a}

^{129c} Tapahtumien kehityksestä tekee selkoa vastikään julkiseksi tulleen aineiston pohjalta Brown—John s. 57 ss. Ks. myös F. D. Laurens: France and the Italo—Ethiopian Crisis 1935—1936 (The Hague 1967) sekä B. Harris: The United States and the Italo—Ethiopian Crisis. Stanford 1964. Tarkan luettelon Kansainliiton piirissä syntyneistä Italian—Etiopian sotaan ja Kansainliiton sanktiopäätöksiin liittyvistä asiakirjoista esittää C. Rousseau: »Le conflit italo—ethiopien» RGDIP 1936 s. 231 ss.

¹³⁰ Komitealaitoksen yksityiskohdista ks. Brown—John s. 76 ss.

¹³¹ Brown—John s. 130 ss. Italian taitavasta ulkopoliitikasta, jonka tarkoituksena oli heikentää sanktioiden tehoa ks. Yn-Li, Economic Warfare, New York 1952 s. 13 ss. sekä Feis H.: Three International Episodes, New York 1966 s. 211.

^{131a} Kansainliitto lähetti sotilasjoukon Kolumbian ja Perun raja-alueelle rauhanturvaamistehtävässä 1933 ja perusti samankaltaisen joukko-osaston myös

4.3.2. YK:n järjestelmä

YK:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pidättäytymään kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai väkivallan käytöstä minkään valtion alueen koskemattomuutta tai riippumattomuutta vastaan. Jäsenvaltioiden on kaikin tavoin autettava Yhdistyneitä kansakuntia jokaisessa toimenpiteessä, johon järjestö ryhtyy peruskirjan mukaisesti sekä pidättäydyttävä avusta valtiolle, jota vastaan Yhdistyneet Kansakunnat ryhtyy ehkäisy- tai pakkotoimenpiteisiin (2 artiklan 4 ja 5 kohdat). Peruskirjan 41 artiklan nojalla turvallisuusneuvosto voi päättää ryhtyä omien päätöstensä tehostamiseksi toimenpiteisiin, jotka eivät sisällä asevoiman käyttöä.

Turvallisuusneuvosto saattaa antaa jäsenvaltioita sitovan kehoituksen ryhtyä toimenpiteisiin, joihin voi sisältyä taloudellisten suhteiden sekä rautatie-, meri-, ilma-, posti-, lennätin-, radio- ja muiden yhteyksien täydellinen tai osittainen keskeyttäminen sekä diplomaattisten suhteiden katkaiseminen

42 artiklan nojalla — jos edellä lueteltuja toimia ei pidetä riittävinä — turvallisuusneuvosto voi ryhtyä pakkotoimiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi sotavoimien avulla. Näihin sotilaallisiin toimiin luetaan lisäksi sotilaalliset mielenosoitukset, saarrot tai muut YK:n jäsenten sotavoimien suorittamat toimet. 43 artiklan mukaan kaikki jäsenvaltiot sitoutuvat asettamaan turvallisuusneuvoston käytettäväksi sen kehoituksesta asevoimia, joiden laadusta sovitaan erillissopimuksilla.

Kuten tunnettua, sotilaallisia sopimuksia ei ole tehty ja sen seurauksena YK:n turvallisuusjärjestelmään kuuluvat sotilaalliset sanktiot ovat menettäneet kokonaan uskottavuutensa.

Ei-sotilaallisten toimenpiteiden (seuraavassa taloudellisten sanktioiden) käyttö on varattu turvallisuusneuvoston yksinoikeudeksi ja sitä kautta pysyvien jäsenten valvontaan. Sanktiojärjestelmää ei juuri voida ajatella käytettävän turvallisuusneuvoston pysyvää jäsentä tai sen liittolaisia vastaan. Silti YK:n sanktiojärjestelmä eroaa olennaisesti Kansainliiton sank-

1934 lähetettäväksi Saarin alueelle. Kysymyksessä ei ollut peruskirjan 16 artiklassa tarkoitettu sanktiotoimi vaan asianomaisten valtioiden suostumuksella suoritettu turvaamistoimenpide, johon ei liittynyt sanktiopäätöksille ominaista oikeudellisen velvoitteen rikkojaksi leimaamista. Ks. Finn Seyerstedt, United Nations Forces, Leyden 1966 s. 26.

tiojärjestelmästä: nyt ensimmäisen kerran kollektiivisten sanktioiden käyttö on säädetty lähes universaalin järjestön järjestöelimelle; sanktiojärjestelmä on ulkonaisesti arvostellen tehokkaasti keskitetty.

Taloudellisten sanktioiden käyttömahdollisuus rajoittuu vain tapauksiin, jotka ovat omiaan vaarantamaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden — siis sotilaallisesta toiminnasta pidättymisen sisältävän oikeudellisen velvoitteen rikkomistapaukseen. Toimenpiteisiin voidaan ryhtyä myös niitä valtioita vastaan, jotka eivät ole YK:n jäseniä: tällöinkin voidaan puhua sanktiosta, reaktiosta oikeudenloukkausta vastaan, sillä velvoitetta pidättyä sotilaallisista toimista, eritoten hyökkäysteoista pidetään universaalina tavanomaisoikeudellisena jus cogens -normina, joka sitoo maailmanjärjestön ulkopuolisiakin valtioita.

YK:n turvallisuusneuvoston sanktiovalta ei taloudellisten sanktioidenkaan alalla ole kovin uskottava. Tämä johtuu kahdesta syystä. Totesimme jo, että veto-oikeutta käyttämällä pysyvä jäsen voi torjua itseensä ja liittolaisiinsa kohdistetut sanktiovaatimukset. Kokemus näyttää osoittavan, että pitkälle polarisoituneessa — Kiinan Kansantasavallan tultua pysyväksi jäseneksi ehkä kolmipoolisessakin järjestelmässä — pysyvät jäsenet ovat valmiit käyttämään vetoa myös suojatakseen varsinaisen liittosuhteen ulkopuolella olevia sitoutumattomia ja puolueettomia valtioita sanktioiden käyttämiseltä niissä oloissa, jolloin pysyvä jäsen voi joillakin ulkopoliittikkansa sektoreilla odottaa tukea valtiolta.

Toisena sanktiovallan uskottavuutta vähentävänä seikkana ovat heikohkot kokemukset taloudellisten sanktioiden tehokkuudesta niin Kansainliiton kaudelta kuin myöhemmältäkin ajalta (Kuuban taloudellinen saarto ja Rhodesiaa vastaan kohdistettujen sanktioiden hidas ja heikko tehovaikutus).

Turvallisuusneuvosto on käyttänyt taloudellisia sanktioita toistaiseksi vain yhtä valtiota, Etelä-Rhodesiaa seur. Rhodesiaa vastaan.

Turvallisuusneuvostossa on muutaman kerran keskusteltu ja äänestetty joko suositusluontoisten tai sitovien sanktiopäätösten tekemisestä myös muita valtioita vastaan. Niinpä turvallisuusneuvosto vaati suositusluontoisessa päätöslauselmassaan vuonna 1963, että jäsenmaat pidättyisivät aseiden myymisestä Etelä-Afrikalle. Turvallisuusneuvosto uudisti saman päätöslauselman vuotta myöhemmin. Vuonna 1970 turvallisuusneuvosto äänesti sitovaksi tarkoitettusta aseidenvientikiellosta Etelä-Afrikalle mutta Ranska ja Englanti estivät vetollaan päätöksen syntymisen. Tämän jälkeen turvallisuusneuvosto tyytyi tekemään päätöksen,

jossa todettiin, että Etelä-Afrikan tilanne muodostaa uhkan maailmanrauhalle. Myös Portugal on ollut päätöksenteon kohteena turvallisuusneuvostossa: vuonna 1963 turvallisuusneuvosto hyväksyi suosituksen, että kaikki Portugalin avustaminen keskeytettäisiin.^{131b}

2.3.2. Sanktioiden käyttö Rhodesiaa vastaan

YK:n yleiskokous hyväksyi viidennellätoista istuntokaudellaan sittemmin koko YK:n ja erityisjärjestöjen sanktiojärjestelmään tuntuvasti vaikuttaneen dekolonisaatiopäätöslauselman (1514/XV),¹³² jossa todettiin, että siirtomaavaltioiden harjoittama kansojen alistaminen merkitsee siirtomaiden alkuperäisväestön ihmisoikeuksien kieltämistä ja on niin ollen YK:n peruskirjan vastaista. Kaikilla kansoilla on oikeus itsenäisyyteen eikä väestön poliittista, taloudellista tai kasvatuksellista kehitystasoa voida käyttää tekosyynä viivyttelylle itsenäisyyden myöntämisessä. Itsehallintoa vailla olevien samoin kuin huoltohallintoalueiden väestölle tulee siirtää julkinen valta alueella.

Päätöslauselman toteuttamista seuraamaan asetettu 17-valtion erityiskomissio (Special Committee of Seventeen) katsoi, ettei Rhodesia omannut itsehallintoa. Komission esityksestä yleiskokous totesi (1747/XVI) että alueen suurelta enemmistöltä oli kielletty yhdenvertaiset poliittiset oikeudet väestön valkoiseen vähemmistöön verrattuna. Tämän nojalla yleiskokous katsoi, että Rhodesia ei omannut täydellistä itsehallintoa vaan oli dekolonisaatiopäätöslauselmassa tarkoitettu itsehallintoa vailla oleva alue,¹³³ minkä johdosta ylimmän hallinnollisen vallan käyttäjää (Iso-Britannia) kehoitettiin järjestämään valtiosääntökonferenssi. Konferenssissa kaikkien osapuolten tuli olla tasaveroisesti edustettuina. Konferenssin

^{131b} Apartheid-politiikkaa tutkimaan asetettu komissio hyväksyi päätöslauselman, jossa katsottiin, että Etelä-Afrikan tilanne muodostaa vaaran maailmanrauhalle sekä esitti totaalisen vientikiellon määräämistä turvallisuusneuvoston päätöksellä. Yleiskokous tyytyi kiinnittämään turvallisuusneuvoston huomiota siihen, että Etelä-Afrikan tilanne muodostaa uhan maailmanrauhalle sekä korosti, että taloudellisia sanktioita tulisi käyttää Etelä-Afrikkaa vastaan. GA res 2054/XX 15. 12. 1965 sekä GA res 2307/XXII, 13. 12. 1967, GA res 2396/XXIII 2. 12. 1968, GA res 2506/XXIV 21. 12. 1969 ja Security Council res 282/23. 7. 1970. Portugaliin kohdistetut päätöslauselmat: GA res 1807/XVII 14. 12. 1962 (mm. suositus vientikielloista), Security council res. 218 23. 11. 1965 (suositusluontoinen aseidenvientikielto) ja GA res 2107/XX 21. 12. 1965 (suositeltiin laajennettua vientikieltojärjestelmää). Yleiskokous teki sittemmin vuosittain vastaavansisältöisiä päätöksiä (2270/XXI), 2395/XXIII, 2507/XXIV ja 2707/XXV.

¹³² Declaration of the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. GA res 1514 (XV) 14. 12. 1960. Broms tekee selkoa tästä päätöslauselmasta ja sen toteuttamiskehityksestä s. 504 ss.

¹³³ Kehityksestä Rhodesiassa ks. Broms s. 510 ss.

tehtävänä olisi säätää Rhodesialle perustuslaki, joka takaisi enemmistövallan »one man one vote» -periaatteella (yleinen ja yhtäläinen äänioikeus).¹³⁴

YK:n turvallisuusneuvosto vaati maaliskuussa 1965 päätöslauselmassa n:o 202 Isoa-Britanniaa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin estääkseen Rhodesiaa julistautumasta yksipuolisesti itsenäiseksi valtioksi. Neljä pysyvää jäsentä pidättyi äänestyksestä. Marraskuussa 1965 Rhodesia julistautui itsenäiseksi. Turvallisuusneuvosto hyväksyi välittömästi suositusluontoisen päätöslauselman, jossa kaikkia valtioita kehoitettiin pidättymään Ian Smithin vähemmistöhallituksen ja uuden valtion tunnustamisesta sekä avunannosta Rhodesialle.¹³⁵ Pian tämän jälkeen hyväksytyssä toisessa päätöslauselmassa turvallisuusneuvosto totesi, että Rhodesian tilanne muodosti uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle — mikä viittasi suoraan sitovan sanktiovallan käyttöön Rhodesiaa vastaan.¹³⁶ Päätöslauselmassa kehoitettiin Isoa-Britanniaa kukistamaan Rhodesian kapinalliset sekä muita jäsenvaltioita pidättymään sotilaallisten tarvikkeiden ja poltonesteiden viennistä Rhodesiaan. Sanktiopäätös oli suosituksen luontoinen. Joulukuussa 1966 päätöslauselmalla n:o 232 turvallisuusneuvosto lopulta päätti käyttää taloudellisia sanktioita. Turvallisuusneuvosto totesi, että Rhodesian tilanne muodosti vaaratekijän kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle ja päätti, että jäsenvaltioiden tulee keskeyttää kaupankäynti Rhodesian kanssa tietyillä ulkomaankaupan aloilla.¹³⁷ Päätöksessä tahdottiin estää Rhodesiaa viemästä tärkeimpiä tuotteitaan asbestia, rautamalmia, kromia, sokeria, tupakkaa ja kuparia ulkomaille sekä pysäyttää aseiden, ampumatarvikkeiden, sotilaskulkuvälineiden, lentokoneiden, moottoriajoneuvojen ja öljyn ja öljytuotteiden vienti Rhodesiaan. Maaliskuussa 1968 turvallisuusneuvosto päätti lisäsanktioista (pätöslauselma 253). Nyt kiellettiin kaikki tuonti Rhodesiasta jäsenvaltioihin, kaikki vienti ja kaupankäynti Rhodesiaan. Jäsenvaltiot veloitettiin lisäksi estämään Rhodesian passilla varustetun henkilön pääsyn alueelleen samoin kuin ilma-alusten liikennöinnin jäsenmaasta Rhodesiaan.

Rhodesiaan kohdistettuja sanktiopäätöksiä ei noudatettu riittävän laajalti. Erityisesti Rhodesian naapuri Etelä-Afrikka rikkoi turvallisuusneuvoston päätöksen sisältämiä sanktiovelvoitteita. Samoin teki pitkään myös Portugal. Sanktioiden tehoa heikensi olennaisesti se, että turvallisuusneuvoston pysyvä jäsenvaltio USA ei noudattanut vuosikausiin sanktiopäätösten velvoitetta tuodessaan jatkuvasti kromia Rhodesiasta. Yleiskokous kiinnitti tähän huomiota mm. päätöslauselmassa 2765 (XXVI).

Sanktiot osoittautuivat tehottomiksi taivuttamaan Rhodesian hallitusta siirtämään enemmistövaltiaan (lähes 8 vuoden ajan). Muutos poliittisessa tilanteessa

¹³⁴ Zacklin s. 23 ss. tekee yksityiskohtaisesti selkoa historiallisesta kehityksestä Rhodesiassa — siirtomaa-ajan alusta itsenäisyysjulistukseen. Iso-Britanniaan suunnatusta suosituksesta ks. esim. GA res. 1747/XVI.

¹³⁵ 216/12. 12. 1965.

¹³⁶ 217 20. 11. 1965, Security Council Official Records 20 year s. 88 ss. Ks. myös turvallisuusneuvoston päätökset 320 (1972), 328 (1973) ja 333 (1973).

¹³⁷ 232/16. 12. 1966, UN doc. S/7621 Rev 1 ja S/7630 corr. 1 ja rev. 1.

tapahtui vasta Portugalin afrikkalaisten siirtomaa-alueiden itsenäistyttyä, mikä on johtanut siihen, että Portugal ja Rhodesian naapurivaltiot Etelä-Afrikkaa lukuunottamatta noudattavat vuodesta 1976 lähtien turvallisuusneuvoston sanktioita. 1977 USA on ilmoittanut ryhtyvänsä noudattamaan sanktioita kromituonnin osalta. Uudessa tilanteessa Etelä-Afrikka on muuttanut asennettaan Rhodesian kysymyksessä ja tukenut Iso-Britannian aloitetta enemmistövaltaan siirtymisestä Iso-Britannian valvonnassa. Tässä prosessissa turvallisuusneuvoston sanktioilla on ollut vain toissijainen merkitys.¹³⁸

4.3.2.1. Suositusluontoinen kollektiivinen toiminta

YK:n turvallisuusneuvosto voi peruskirjan 39 artiklan nojalla, todettuaan rauhan rikkoutumisen uhan, rauhan rikkomisen tai hyökkäyksen, esittää suosituksia siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä. Suositukset eivät ole jäsenvaltioita velvoittavia samalla tavoin kuin 41 ja 42 artiklassa tarkoitetut päätökset. Suositukset voidaan nähdä joko pakotesanktioita lievempinä toimenpiteinä tai päätöksinä, joihin on johdettu sen vuoksi, ettei turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenten kesken ole voitu varmistua siitä, ettei joku pysyvistä jäsenistä estä vetolla pakotesanktiopäätöksen tekemistä.¹⁴⁰

¹³⁸ Security Council Official records, 23rd year s. 5 s.

Turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 386 (1976) suositeltiin jäsenvaltioille, että ne ryhtyisivät kaikkiin mahdollisiin taloudellisiin avustustoimiin Mosambikille, jotta valtio pystyisi tehokkaasti toteuttamaan Rhodesiaa vastaan suunnattuja sanktioita ja samalla kykenisi huolehtimaan omasta talouskehityksestään.

Päätöslauselmassa n:o 388 (1976) turvallisuusneuvosto päätti peruskirjan VII luvun säännösten nojalla kieltää jäsenvaltioita sallimasta kansalaistensa myöntämästä vakuutuksia ulkomaankauppaan Rhodesian kanssa. Lisäksi valtiot veloitettiin estämään lainkäyttövaltaansa kuuluvia yksityisiä henkilöitä ja yhtiöitä myöntämästä Rhodesialle oikeuksia käyttää tavaramerkkiä ja tekemästä lisenssisopimuksia.

¹³⁹ Rhodesiaa vastaan suunnatuista sanktioista on olemassa erittäin laaja kirjallisuus. Yllä tekstissä oleva yhteenveto on tehty päätöslauselmien sekä seuraavien lähteiden pohjalta: Broms s. 510 ss., Brown—John s. 272 ss., Ruzié s. 78 ss. ja Zacklin, passim. Brown—John'in esitykseen liittyy erittäin yksityiskohtainen analyysi Rhodesian talouselämän kehityksestä sanktioiden soveltamisaikana samoin kuin kauppapoliittisia perusteita sille, miksi sanktioiden teho ei ollut paras mahdollinen.

¹⁴⁰ Peruskirjan sanamuodon mukaan turvallisuusneuvoston on ryhdyttävä (shall) toimenpiteisiin tekstissä mainituissa rauhantilaa vaarantavissa tilanteissa. Kirjallisuudessa on keskusteltu siitä, onko turvallisuusneuvosto oikeudellisesti

Selvästi sanktioluontoisuutta suositusluontoisissa turvallisuusneuvoston peruskirjan 39 artiklan nojalla tekemissä päätöksissä on hyökkäysuhan tai rauhan rikkomisen taikka hyökkäysteon toteaminen. Päätöslauselma leimaa valtion kansainvälisen oikeuden vastaisen teon tekijäksi. Varsinaisten toimenpiteiden sanktioluonne on epäselvä, koska päätökset eivät sido jäsenvaltioita. Päätös voidaan ehkä luokitella repressaalioiden käyttöön valtuuttavaksi sanktioksi. Turvallisuusneuvoston päätösten formuloinnissa ei ole pidetty tiukasti kiinni kahtiajaosta päätös (decision) ja suositus (recommendation).

Turvallisuusneuvosto lienee tehnyt vain yhden rauhanturvaamistehävään liittyneen päätöksen, joka muotoiltiin suositukseksi (Korean tapah-tumat). Myöhemmät suositusluontoiset päätökset peruskirjan 39 artiklan nojalla samoin kuin päätökset 40 artiklassa tarkoitetuista väliaikaisista toimenpiteistä on kirjoitettu päätösten (resolutions) muotoon. Epäselvyyksiä on omiaan aiheuttamaan myös se, ettei päätöslauselmissa mainita, toimiiko turvallisuusneuvosto 7 luvussa säädettyjen valtuuksien käyttäjänä (toimenpiteet rauhaa uhattaessa tai rikottaessa taikka hyökkäystekojen sattuessa) vaiko 6 luvussa säädetyn toimivallan käyttäjänä (riitojen rauhanomainen selvittely).

Selvästikin kollektiivisten sanktioiden käyttöön tarkoitettuna 7 luvussa säädettyinä sanktioluontoisena suosituksena voidaan pitää turvallisuusneuvoston päätöstä toukokuussa 1950, jolloin neuvosto yksimielisesti päätti (Neuvostoliiton ollessa poissa istunnosta) peruskirjan 40 artiklan tarkoittamissa olosuhteissa ja mielessä suositella, että jäsenvaltiot ryhtyvät avustamaan Etelä-Koreaa. Turvallisuusneuvosto totesi, että Pohjois-Korea oli suorittanut hyökkäysteon, joka rikkoi rauhantilan, minkä vuoksi neuvosto suosittelee, että jäsenvaltiot ryhtyvät riittäviin avustustoimiin torjuakseen hyökkäyksen ja palauttaakseen rauhan tilan. Lisäksi suositeltiin, että jäsenvaltiot varaavat sotavoimaa ja riittävästi muuta apua Yhdysvaltain ylijohdolla suoritettavia toimenpiteitä varten.¹⁴¹

Korean päätöslauselman luokitteleminen sanktioksi on monessa suhteessa kyseenalaista. Turvallisuusneuvoston asiassa tekemät päätökset voidaan myöhem-

velvollinen reaktioon vai onko sillä harkintavaltaa ja mahdollisuus pysyä epäaktiivina. Kysymys on lähinnä akateeminen, sillä ei ole olemassa sanktiota, joka takaisi sen, että neuvosto edes yrittäisi ryhtyä rauhanturvaamistoimiin ja aktiivisuustapauksessa pysyvän jäsenen veto voi aina estää toimenpiteet. Tästä syystä tekstissä puhutaan vain rauhanturvaamistointen mahdollisuudesta («voi»).

¹⁴¹ Ks. UN doc S/1511 June 4, 1950 ja S/1588, July 7, 1950. Tässä tutkimuksessa ei syvennytä kysymykseen, tehtiinkö turvallisuusneuvoston päätös peruskirjan mukaisessa järjestyksessä.

pien tapahtumien ja ilmitulleiden seikkojen valossa luonnehtia Yhdysvaltain ulkopolitiikan (Etelä-Korean sotilaallinen tukeminen) legitimointitoimiksi, jotka lisäksi olivat mahdollisia vain sitä syystä, että toinen pysyvä jäsen, Neuvostoliitto ei osallistunut päätöksentekoon.¹⁴² ¹⁴³ Jos päätöstä pidetään kaikille jäsenvaltioille osoitettuna suosituksena, oli sen teho heikko: sotatoimiin osallistui aktiivisesti Etelä-Korean tukemiseksi Yhdysvaltojen lisäksi pieni määrä YK:n jäsenvaltioita ja nämäkin melkein pä symboolisin toimenpitein. Todelliseksi sanktioksi jäi Pohjois-Korean leimaaminen rauhan rikkojaksi. Valtio ei ollut YK:n jäsen, joten valtion ei voitu sanoa rikkoneen peruskirjan 2 artiklan 4 kohdan väkivallankäyttökieltoa — ellei säännöstä vastaavan tavanomaisoikeudellisen normin katsota olleen voimassa myös Pohjois-Koreaa sitovana.

4.3.2.2. Väliaikaistoimenpiteet ja rauhan turvaaminen

Rauhan vaarantuessa tai hyökkäyksen tapahduttua turvallisuusneuvosto voi ennen suosituksen tekemistä tai päätöksiä sitovista sanktioista kehoittaa asianosaisia sellaisiin väliaikaisiin toimenpiteisiin, joita se pitää tarpeellisina. Päätökset eivät sido valtioita (40 art.). Toimenpiteiden laadusta ei peruskirjassa ole säännöksiä. Toimenpiteet »eivät saa vaikuttaa asianosaisten oikeuksiin, vaatimuksiin taikka asemaan». Sanonnasta käy selväksi, että kysymyksessä ei ole sanktio, ei edes siinä muodossa, että toimenpiteen kohdevaltiot leimattaisiin päätöslauselmalla kansainvälisten velvoitteittensa rikkojiksi. Kysymyksessä on suositusluontoinen turvaamistoimenpide.

Turvallisuusneuvoston käytännössä on lukuisia kertoja ryhdytty aktiivisiin toimenpiteisiin juuri väliaikaistoimenpiteiden muodossa. Väliaikaistointien luokkaan voitaneen luokitella tapaukset, jolloin turvallisuusneuvosto on kehoittanut kiistan osapuolia keskeyttämään sotatoimet (Palestiina 1948) tai vetämään joukot pois riidanalaiselta alueelta (Kongo).¹⁴³

Kongon tapauksessa YK:n turvallisuusneuvosto — vastatessaan Kongon hallituksen pyyntöön saada YK:lta sotilaallista apua — suojellakseen Kongoa »ulkoselta hyökkäykseltä» Belgian taholta, kehoitti Belgian hallitusta vetämään joukkonsa Kongon alueelta ja valtuutti YK:n pääsihteerin toimittamaan Kongon hallitukselle sellaista sotilaallista apua, joka osoittautuisi tarpeelliseksi. Toisessa,

¹⁴² Broms tekee yksityiskohtaisesti (s. 223 ss.) selkoa Korean tapahtumasarjasta ja luonnehtii Korean sotaa »suurella määrin Yhdysvaltain omaksi sodaksi».

¹⁴³ UN doc S/801 ja S/4387. Broms tekee selkoa Palestiinan ja Kongon tapahtumista s. 246 ss.

vähän myöhemmässä päätöslauselmassa turvallisuusneuvosto toistamiseen kehoitti Belgiaa vetämään joukkonsa pois Kongosta sekä vaati kaikkia valtioita pidättymään toimenpiteistä, jotka loukkaisivat Kongon alueellista koskemattomuutta ja Kongon tasavallan hallituksen poliittista itsenäisyyttä. Kummassakaan päätöslauselmassa ei mainita, mihin perussäännön artiklaan turvallisuusneuvosto perusti päätöslauselmansa. Lienee katsottava, että kysymyksessä oli 40 artiklassa tarkoitettu väliaikaistoimenpide tai 39 artiklassa tarkoitettu suositus. Molemmissa tapauksissa on edellytettävä, että turvallisuusneuvosto katsoi rauhantilan rikkoutumisen uhan olevan olemassa tai rauhan jo rikkoutuneen.^{143a}

Syyskuun 4 ja 6 päivinä 1965 turvallisuusneuvosto kehoitti Intian ja Pakistanin hallituksia lopettamaan vihollisuudet välittömästi sekä vetäytymään ennen sotatoimien alkua hallussa pitämilleen alueille. Myöhemmässä päätöslauselmassa turvallisuusneuvosto vaati, että osapuolet toteuttavat tulitauon määrättyä päivänä. Tulitauko toteutui mutta valtiot eivät noudattaneet asevoimien vetäytymiskehoitusta.^{143b}

Turvallisuusneuvoston päätöslauselman perusteella on lisäksi perustettu rauhanturvajoukkoja (ONUC ja UNICYP). Päätöksiä ei voida pitää sanktioina, muttei kaikilta osin väliaikaistoiminakaan. Joukkojen tulo alueelle edellyttää kohdevaltion suostumusta eikä joukkojen perustamispäätös ole seurausta todetusta kansainvälisoikeudellisen velvoitteen rikkomisesta.¹⁴⁴ Kansainvälinen tuomioistuin on neuvovassa mielipiteessä katsonut, ettei rauhanturvajoukkojen asettamista voida pitää sanktioluontoisena pakotetoinena.^{144a}

Kollektiivisen turvallisuuden sanktiointi YK:ssa epäonnistui pääosaltaan, jos kehitystä mitataan sanktioartiklojen soveltamistapauksien avulla: se kehitys, jota Rhodesiassa ehkä tapahtuu lähes 10 vuotta sanktiopäätöksiin ryhtymisestä ei muuta tätä tosiasiaa. Tarkkaan ottaen lienee niin, ettei Rhodesian tapauksessa perimmältään ole kysymys YK:n rauhanturvajärjestelmän sanktioinnista vaan pyrkimyksestä käyttää rauhanturvaa-miseksi säädettyjä sanktioita toisen korkean YK:n peruskirjassa säädetyn tavoitteen toteuttamiseksi: aikaansaada rotuun katsomatta yhdenvertaiset valtiolliset oikeudet (1 artiklan 3 kohta).

Ne kerrat, jolloin YK:n järjestelmässä on onnistuttu rauhanturvaamistoiminnassa, on saavutettu välittömästi sanktioartikloja soveltamatta, etupäässä välitys- ja sovitteluteitse sekä kehittämällä uusia peruskirjaan sisällytettäviä järjestelmiä ja siirtämällä de facto päätäntävaltaa ja vaikutusvallan painopistettä turvallisuusneuvostolta yleiskokoukselle.

^{143a} Security council res 14. 7. 1960, UN doc S/4387 ja res 22. 7. 1960 UN doc 4405.

^{143b} Res/209 ja 210, 4 ja 6. 9. 1965 sekä res 211/2. 7. 1965.

¹⁴⁴ Kyproksen ja Kongon tapahtumista ks. Broms s. 246 s. ja 266 ss.

^{144a} ICJ Reports 1962 s. 154 s.

Huomionarvoisena tekijänä on mainittava aselevon valvontatyö ja rauhanturvajoukkojen käyttö — molemmat menettelyjä, joita ei peruskirjassa säädetä eikä ole tarkoitettu sanktioiksi.

4.3.3. Amerikan valtioiden järjestö (OAS)

4.3.3.1. Sanktiojärjestelmän pääperiaatteet

Järjestön tarkoituksena on taata rauhan säilyminen ja valtioitten turvallisuus jäsenvaltioiden muodostaman yhteisön piirissä, varmistaa valtioiden välisten riitaisuuksien rauhanomainen ratkaiseminen ja yhteistyö jonkin jäsenvaltion joutuessa hyökkäyksen kohteeksi sekä etsiä ratkaisuja jäsenvaltioiden oikeudellisiin ja taloudellisiin ongelmiin (perussäännön 2 art). Perussäännön II luvun säännöksissä todetaan, että hyökkäys mitä tahansa Amerikan valtiota vastaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia jäsenvaltioita vastaan — tyypillinen YK:n perussäännön sallima sotilasliittoutuman turvallisuusjärjestelmän aktivoiva sääntö.

IV luvun säännöksissä määritellään jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet sekä kielletään valtioita millään tavalla — sotilaallisin tai taloudellis-diplomaattisin painostuskeinoin — puuttumasta toisten jäsenvaltioiden sisäisiin asioihin taikka kansainvälisiin suhteisiin. Jäsenvaltioiden kesket riidat tulee ratkaista perussäännössä säädettyjä rauhanomaisia ratkaisumenetelmiä noudattaen.

OAS:n ns. Rion vuoden 1947 sopimukseen perustuvaa kollektiivisen turvallisuuden järjestelmää pidettiin YK:n järjestelmää tehokkaampana, yksityiskohtaisemmin säänneltynä ja toimintavarmana (Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance).¹⁴⁵

¹⁴⁵ OAS:n turvallisuusjärjestelmästä ks. A. V. W. Thomas: *The Organization of American States*, Dallas 1963, Connel-Smith: *The Interamerican System*, London 1966, C. G. Fenwick: *The Origin and Organization of American States*, Washington 1963, Ball, M. M.: *The Organization of American States and the Council of Europe*, BYIL 1949 s. 150 ss. Ball, M. M.: *The OAS in Transition*, Durham 1969, Dupuy R. J.: *La nouveau panamericanisme*, Paris 1956, Kunz J. L.: *The Bogotá charter of the Organization of American States* AJIL 1948 s. 568 ss. ja Kutzner, Gerhard: *Die Organisation der Amerikanischen Staaten*, Hamburg 1970. OAS on YK:n, Kansainliiton ja EEC:n jälkeen laajimmin kirjallisuudessa käsitelty järjestö.

OAS:n sanktiojärjestelmää on käytetty kahdesti: vuonna 1960 Dominikaanista tasavaltaa ja 1964 Kuubaa vastaan.¹⁴⁶ Sanktioiden käyttö OAS:ssä perustuu vuoden 1947 Rion sopimuksen 6 ja 9 artiklojen säännöksiin — järjestön organisaatio sensijaan on säädetty vuoden 1948 Bogotan sopimuksessa. Perussääntöä muutettiin 27. 2. 1967.

Rion sopimuksessa (8 ja 20 artiklat) annetaan sanktioitten käyttövalta organisaatioltaan YK:n turvallisuusneuvostoa jossain määrin muistuttavalle konsultaatiokomitealle (Organ of Consultation). Päätökset tehdään 2/3 enemmistöllä (171 art.). Poikkeuksena on päätös asevoiman käyttämisestä: tällöin edellytetään, että jokainen valtio jonka asevoimat osallistuvat sotilaallisiin toimiin, suostuu luovuttamaan asevoimia järjestön käyttöön.

Sanktioiden käyttämiseen voidaan ryhtyä jonkin jäsenen joutuessa hyökkäyksen kohteeksi, samoin kuin muussakin tapauksessa, jolloin jäsenvaltioon kohdistettua väkivaltatointa (aggression) ei voida pitää hyökkäystekona sekä jokaisessa sellaisessa tilanteessa, joka voi vaarantaa rauhan-tilan säilymisen Amerikan mantereella.

Rion sopimuksen 8 artiklassa säädetään sanktioiden sisällöstä: valtiot voidaan velvoittaa katkaisemaan diplomaatti-, konsuli- ja taloussuhteet hyökkääjään tai rauhantilaa vaarantaneeseen valtioon. Järjestö voi käyttää myös sotilaallisia voimakeinoja hyökkääjiä tai rauhantilan vaarantanutta valtiota vastaan.

4.3.3.2. Taloudelliset sanktiot Dominikaanista tasavaltaa ja Kuubaa vastaan

Kahden OAS:n jäsenvaltion, Venezuelan ja Dominikaanisen tasavallan välillä oli pitkään esiintynyt vakavia erimielisyyksiä. Venezuela oli OAS:n ihmisoikeusjärjestelmää hyväksikäyttäen esittänyt valituksia, joiden mukaan Dominikaanista tasavaltaa johtanut Rafael Trujillon hallitus rajoitti ihmisoikeuksia maassa. Presidentti Trujillon aloitteesta suoritettiin — tämän totesi OAS:n asettama ad hoc tutkimusryhmä — Venezuelan presidentin murhayritys, minkä lisäksi Venezuelaan pudotettiin lentolehtisiä, joissa kansalaisia kehoitettiin kapinaan hallitusta vastaan. Venezuelan vaatimuksesta OAS:n neuvosto ryhtyi tutkimaan asiaa ja kutsui koolle konsultaatiokomitean. Komitea kuuli asianosaisia ja perehtyi kerääntyneeseen todistusaineistoon. Tutkimuksen päätteeksi komitea totesi, että Domini-

¹⁴⁶ Garcia—Amador s. 351.

kaaninen tasavalta oli syylistynyt perussäännön 19 artiklassa säädettyyn puuttumiseen toisen valtion sisäisiin asioihin ja päätti seuraavista sanktioista:

1. Kaikki jäsenvaltiot katkaisevat diplomaattiset suhteensa Dominikaaniseen tasavaltaan.

2. Taloudelliset suhteet Dominikaaniseen tasavaltaan katkaistaan vähittäin aloittamalla sotilastarvikkeiden totaalisella vientikiellolla. OAS:n neuvosto valtuutettiin suunnittelemaan kaupallisten suhteiden katkaisemisen seuraavia vaiheita. Laajoista vientikielloista päätettiin tammikuussa 1961. Neuvosto valtuutettiin päättämään sanktioiden käytön lopettamisesta.

3. Pääsihteeri valtuutettiin ilmoittamaan tapahtumista YK:lle.

OAS:n neuvosto asetti erityiskomitean seuraamaan sanktioiden noudattamista ja tehokkuutta sekä tekemään suosituksia sanktioiden käytön laajentamisesta. Sanktioiden seurauksena Dominikaanisen tasavallan taloudellinen tilanne huononi nopeasti.¹⁴⁷ Presidentti Trujillo erosi virastaan jo ennen lopullisen sanktiopäätöksen tekemistä, 1.3.1960 ja valtion johtoon tuli hänen kannattajansa Joaquín Balaquer. Maaliskuussa 1961 Trujillo murhattiin. Tammikuussa 1962 sanktiopäätös purettiin mutta jo sitä ennen Balaquer oli joutunut pakenemaan maasta Yhdysvaltoihin. Jos sanktioiden tavoitteena pidetään Trujillon hallinnosta vapautumista, sanktiot ainakin jossain määrin vaikuttivat tilanteen kehitykseen päätösten vähentäessä Trujillon ja hänen seuraajansa hallinnon legitimitettiin.

Toistamiseen OAS käytti sanktiovaltaa Kuubaa vastaan. Tammikuussa 1962 OAS katkaisi diplomaattiset ja taloudelliset suhteet Kuubaan. Perustelut olivat poliittisluontoisia ja liittyivät Fidel Castron hallituksen valtaan nousuun ja Kuuban yhteiskuntajärjestelmän muutokseen. Samana vuonna »Kuuban nykyinen hallitus» erotettiin OAS:n jäsenyydestä, vaikkei järjestön perussääntö eikä Rion sopimus erottamista tunne. Molemmissa tapauksissa liikutaan sanan juridisessa mielessä sanktiovalan ja USA:n ja sen liittolaisten ulkopoliittikan legitimoinnin rajamailla. OAS:n toimia Kuubaa vastaan voidaan luonnehtia sanktioiksi ehkä siltä osin kuin toimenpiteiden voitiin sanoa olevan seurausta siitä, että Kuuba varusti sotilaallisia retkikuntia lähetettäväksi muihin latinalaisen Amerikan maihin. Toisin kuin Dominikaanisen tasavallan tapauksessa, OAS valtuutti jäsenvaltionsa käyttämään myös sotilaallisia painostustoimia Kuubaa vastaan.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Sanktioiden käytöstä Dominikaanista tasavaltaa vastaan on olemassa laaja kirjallisuus. Kaikissa edellä alaviitteessä 145 mainituissa monografioida tehdään sanktiopäätöksestä selkoa. Kaikkein yksityiskohtaisimmin tapahtumien poliittista taustaa ja sanktioiden taloudellisia vaikutuksia kuvaa Brown—John s. 160—253. Hän siteeraa s. 203 s. ylle tekstiin käännettyä sanktiopäätöstä.

¹⁴⁸ Sanktioiden kohdistamisesta Kuubaan ks. Garcia—Amador s. 351 sekä Michael Akehurst, *Enforcement Action by Regional Agencies with special reference to Organization of American States*, BYIL 1967 s. 175 ss.

Kun Kuuban hallitus erotettiin OAS:n toiminnasta asetettiin samalla taloudellisia sanktioita ja aseidenvientikielto. Kuuba piti sanktiopäätöksiä laittomina ja saattoi asian YK:n turvallisuusneuvoston käsiteltäväksi. Kuuba ehdotti, että

Vuonna 1965 OAS lähetti sotilasyksikön Dominikaaniseen tasavaltaan. Joukkojen tehtäväksi määriteltiin »normaalien olojen palauttaminen alueelle sekä ihmisoikeuksien turvaaminen». Joukkojen piti läsnäolollaan »turvata sisällissodan osapuolten välille neuvotteluille sovelias ilmapiiri ja taata demokraattisten instituutioiden toiminta».¹⁴⁹ Tämänkin toimenpiteen todellinen sanktioluonne on kiistanalainen ja lähellä yhden vaikutusvaltaisen jäsenvaltion ulkopoliittikan legitimointia: USA oli jo viikkoa ennen brasilialaisen kenraalin johtamien OAS:n joukkojen tuloa lähettänyt omia sotavoimiaan alueelle. Joukkojen lähettämistä ei muodollisinkaan kriteerein voida määritellä sanktitoimeksi vaan lähinnä rauhanturvaamistoimeksi, sillä OAS ei leimannut Dominikaanista tasavaltaa OAS:n perussäännön velvoitteiden rikkojaksi.

* * *

4.3.4. Yhteenvedo

Kollektiivisten turvallisuussanktioiden käyttö kansainvälisissä järjestöissä ei anna vakuuttavaa kuvaa järjestelmän tehokkuudesta. Kansainliiton sanktiojärjestelmää käytettiin vain kerran ja tehottomasti. Turvallisuusjärjestelmä raukesi toiseen maailmansotaan. YK:n turvallisuusjärjestelmää ei sanan perimmäisessä merkityksessä ole käytetty lainkaan: sotilaallinen sanktiojärjestelmä jäi puolivalmiiksi. Taloudellisia sanktioita on käytetty kerran ja tuolloinkaan tuskin ensisijassa valtioyhteisön rauhantilan säilymisen turvaamiseksi. OAS:n sanktiojärjes-

turvallisuusneuvosto pyytäisi ICJ:n neuvovan lausunnon OAS:n päätösten perussäännönmukaisuudesta. Turvallisuusneuvostossa esitettiin sosialististen valtioiden taholta tulkinta, jonka mukaan alueelliset järjestöt eivät saa käyttää sanktiovaltaa YK:n perussäännön 53 artiklan johdosta oma-aloitteisesti, vaan yksinomaan turvallisuusneuvoston suostumuksella.

OAS osallistui lisäksi Kuuban sotilaalliseen merisaartoon ohjuskriisin yhteydessä marraskuussa 1962. OAS hyväksyi päätöslauselman, jossa jäsenvaltioita kehoitettiin asianmukaisin toimenpitein, aseellisen voiman käyttö mukaan lukien, varmistamaan, ettei Kuuban hallitus saa käyttöönsä sosialistisilta valtioilta ohjuksia, jotka vaarantavat turvallisuuden Amerikan mantereella. Akehurst kertoo, että kaksi tuntia OAS:n päätöksen jälkeen USA pani täytäntöön Kuuban merisaarron.

¹⁴⁹ OAS res 6.3.1965 — OAS Chronicle, Vol I. n:o 1, August 1965 s. 23 s. Tapahtumasarjaa selostetaan Bohanin artikkelissa The Dominican Unilateral Intervention, AJIL 1966 s. 809 ss. Ks. myös kriittistä analyysiä tapahtumista: Jerome Slater: The Limits of Legitimization in international Organizations. IO 1969 s. 49 s.

telmä taas näyttää toimineen ulkopolitiikan välineenä valtioyhteisössä epätoivotuksi koettuja hallituksia vastaan (Trujillo ja Castro).

Näyttää siltä, että kollektiivisiin sanktioihin perustuvan turvallisuusjärjestelmän ovat korvanneet YK:n peruskirjan sallimat sotilasliittoutumat, joiden turvallisuusmekanismi nojaa itseavun periaatteelle: hyökkäys yhtä järjestelmän valtiota vastaan käynnistää kollektiivisen puolustusodan.

4.4. Repressaalioiden käyttöön oikeuttavat järjestöpäätökset

Useissa kansainvälisissä järjestöissä ei ole voitu järjestöjä perustettaessa sopia keskitetystä tai toimenpiteitten osalta täsmällisesti säännelystä sanktiojärjestelmästä vaan on tyydytty repressaalioiden ja kollektiivisesti määrättyjen sanktioiden välimailloin oleviin tehosteisiin. Näissä tapauksissa jäsenvaltiot sitoutuvat tiettyihin velvoitteihin perussäännössä ja jos joku toinen jäsen tai järjestöelin havaitsee velvoitteita rikottuna, järjestö voi oikeuttaa loukkauksen kohteeksi joutuneet valtiot, joskus kiistan ulkopuolisetkin, käyttämään sanktioluontoisia painostustoimia loukkaajaa vastaan. Repressaaliolina tulevat kysymykseen yleisen kansainvälisen oikeuden repressaalit, tavallisimmin perussääntöön liittyvien, repressaaliaan ryhtyvää valtiota sitovien oikeudellisten velvoitteiden rikkomisen tavalla, joka kohdistuu deliktin suorittajaan. Muutamissa järjestöissä järjestöpäätöksellä sallituiksi tulevat sanktitoimet määritellään suoraan perussäännössä.

4.4.1. GATT-järjestelmän sanktiot

Toisen maailmansodan jälkeen pyrkivät maailman teollistuneet valtiot lisäämään keskinäistä kauppavaihtoa. Ennen toista maailmansotaa kansainvälisen kaupan vapautta rajoittivat monet järjestelyt, joita valtiot olivat toteuttaneet oman talouselämänsä, erityisesti kansallisen teollisuuden suojaamiseksi ulkomaiselta kilpailulta. Suojatoimet tarkoittivat suojautumista ulkomaiselta tuonnilta. Tavallisimpia suojelumenetelmiä olivat tullit, tuontitavaroiden lisensointi, tuonnin määrällinen rajoittaminen sekä erinäiset sisäiset lainsäädäntöjärjestelyt, jotka suojasivat epäoikeudenmukaisesti kotimaassa tuotettuja tavaroita ulkomaiselta kilpailulta.

Teollisuusmaat tahtoivat lisätä maailmankauppaa vähentämällä kaupankäynnin rajoituksia, etupäässä viennin esteitä. Tämä tahdottiin toteuttaa kaksiosaisella järjestelmällä: oikeudellisesti sitovat, jäsenmaat ulkomaankaupan vapauttamiseen velvoittavat säännökset otettaisiin toiseen yleissopimukseen, jonka puitteissa lisäksi neuvoteltaisiin bilateraalisesti kaupan esteiden poistamisesta tullitasoa alentamalla. Koko näin syntyvän velvoiteverkon (yleissopimus ja bilateraalisopimukset tullitasosta) valvojaksi aiottiin perustaa toisella yleissopimuksella kansainvälinen järjestö, joka saisi mm. vallan päättää sanktioista niissä tapauksissa, joissa ulkomaankaupan vapauttamista sääntelemään tarkoitettuja yleissopimuksen ja bilateraalisopimusten velvoitteita rikottaisiin. Tämä kaksiosainen järjestelmä ei kuitenkaan toteutunut, sillä järjestön (ITO) perussääntö ei saavuttanut voimaan tulolle riittävää määrää ratifiointejä. Sensijaan yleissopimus, jossa kaupan vapauttamisvelvoitteet ja uusien esteiden asettamiskiellot säädettiin, tuli voimaan. GATT-sopimus (Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus) ei siis ole kansainvälisen järjestön perussääntö sanan varsinaisessa merkityksessä. Sopimus on kirjoitettu siten, että kirjasinlajista voi päätellä ne yleissopimuksen säännökset, joilla tarkoitetaan kollektiivisia päätöksiä tekevää yleiskokousta (Contracting Parties), milloin taas tarkoitetaan jäsenvaltioita yleensä, sopimuksen osapuolina (contracting parties).¹⁵⁰

Kun ITO:n perussääntöön kirjoitettu sanktiojärjestelmä ei voinut tulla sovellettavaksi, jouduttiin turvautumaan alkeellisempaan sanktiojärjestelmään — säännöksiin, joiden nojalla sopijavaltioiden muodostama kollektiivi (Contracting Parties) yleiskokouksen päätöksellä saattaa oikeuttaa loukkauksen kohteeksi joutuneen valtion repressaalialuontoihin vastatoimiin.

GATT sopimuksen XXIII artiklan nojalla jäsenvaltio voi tehdä virallisen valituksen siitä, että jokin sopimuksen osapuoli rikkoo sopimusta — ei esim. myönnä kaupassaan valittajavaltion kanssa niitä tullietuja, joi-

¹⁵⁰ Hudec, s. 46. Poliittisena ongelmana oli se, kuinka USA, jonka senaatti oli kieltäytynyt hyväksymästä (käsittelemästä loppuun) ITO:n perussäännön ratifiointiasiaa, voisi osallistua huomattavalta osalta sen aloitteesta perustettuun järjestelmään. Kun järjestöä ei perustettu — senaatti ei suostunut perussäännön ratifiointiin — oli lähellä ajatus, että USA:n osallistuminen toimintaan GATT:n puitteissa oli USA:n valtiosäännön vastaista. Niinpä GATT-yleissopimuksessa ei säädetä kansainvälisen järjestön olemassaolosta — asian osoittaa vain tuo kirjoitustapa.

den myöntämiseen se on bilateraaliosopimuksessa sitoutunut.¹⁵¹ Yleiskokous voi tällöin, asian oltua tutkittavana työryhmässä tai paneelissa, esittää suosituksia kiistan ratkaisemiseksi tai oikeuttaa sopijapuolen vastatoimiin. Valittajavaltio voi — jos todetaan sen joutuneen sopimusrikkomuksen kohteeksi — tämän jälkeen suorittaa rikkojavaltion tuontia alueelleen rajoittavia vastatoimia.

GATT sopimuksen XXIII artiklan säännöksiä on sovellettu käytäntöön vastatoimiin oikeuttavalla tavalla vain harvoja kertoja — vuodesta 1948 vuoteen 1976 kolmasti.¹⁵²

4.4.1.1. Meijerituotteiden tuontirajoituksia koskenut valitus

Huomattavin tapaus — ja ainoa, jossa sanktioiden käyttöön oikeuttava päätös lopulta tehtiin — perustui USA:n ja Alankomaiden väliseen erimielisyyteen meijerituotteiden tuontirajoituksista. USA oli vuoden 1947 tariffineuvotteluissa suostunut alentamaan mm. juuston ja voin tuontitulleja. Pian tämän jälkeen USA:ssa kuitenkin voin ylituotannon vuoksi säädettiin laki, joka velvoitti Yhdysvaltain presidentin rajoittamaan maataloustuotteiden (mm. voin) tuontia maahan. Juuston tuonnille asetettiin määrällinen yläraja — vastoin GATT-sopimusta. GATT:n yleiskokouksessa useat valtiot vaativat turvautumista XXIII artiklan sanktioiden käyttöön ja Alankomaat teki säännöksen nojalla virallisuontaisen valituksen. Asetettiin työryhmä tutkimaan tapahtumia ja valmistelemaan suosituksia. Työryhmän tehtävänä oli mm. laskea, kuinka ankariin vastatoimenpiteisiin Alankomaat tulisi oikeuttaa. Työryhmän esityksestä yleiskokous määräsi, että Alankomaat saa sanktitoimenpiteenä ja vastoin sen ja USA:n välistä tullimyönnytyssopimusta, rajoittaa vehnän tuontia USA:sta. Alankomaat säätikin sittemmin tuontirajoituksia tarkoittavan asetuksen. Kun USA ei seuraavanakaan vuonna poistanut meijerituotteiden tuontirajoituksia, uudisti Alankomaat valituksen ja sai luvan ylläpitää USA:n tuontia diskriminoivia rajoitussäännöksiä vehnän suhteen. Sama toistui vuodesta 1955 vuoteen 1959 jolloin osapuolet pääsivät

¹⁵¹ GATT-järjestelmä tuottaa jäsenvaltiolle velvoitteita kahdella tapaa: yleissopimuksessa sekä jäsenvaltioiden bilateraaliosopimusten (tullimyönnytykset, concessions) kautta. Yleissopimuksen mukaan jäsenvaltio mm. pidättyy toteuttamasta uusia määrällisiä tuontirajoituksia. Bilateraaliosopimuksissa valtiot sopivat keskinäisessä kaupassaan sovellettavasta tullitasosta. Nämä sopimukset julkaitaan ja otetaan yleissopimuksen liitteiksi. Järjestelmä rakentuu sille, että yleissopimuksen sanktiojärjestelmä kattaa myös bilateraalijärjestelyt. Ks. Wyndham, s. 304 ja Hudec s. 66. Lortie s. 1 ss esittää yksityiskohtaisen selonteon suosituimmuussäännön sisällöstä ja GATT-velvoitteista.

¹⁵² Hudec s. 275 ss. Sensijaan GATT-järjestelmän muita toimintamuotoja ja sanktointimetodeja on sovellettu.

kompromissiratkaisuun asiassa. Sanktio oli suurelta osin symbolinen eikä aiheuttanut taloudellisia vahinkoja USA:lle: USA:n vehnä oli markkinoiden halvinta eikä Alankomaiden kannattanut taloudellisesti ylläpitää tuontirajoituksia. Alankomaat salli vehnää tuotavan USA:sta huomattavasti yli sen rajan, minkä ylittävän tuonnin se olisi saanut sanktiopäätöksen nojalla kieltää.¹⁵³

Myöhemmin ei XXIII artiklassa säädettyä menettelyä oikeuttaa jäsenvaltio järjestöpäätöksessä vastatoimiin ole sovellettu. XXIII artiklaan perustuvia virallisia valituksia on tehty muutamia muitakin mutta tuolloin näyttää tarkoituksena olleen tiettyjen kauppapoliittisten etujen toteuttaminen GATT-järjestelmää muuttamalla.

Uruguay esitti vuonna 1962 virallisen valituksen, jossa viidentoista johtavan teollisuusmaan väitettiin rikkoneen velvoitteitaan kaupassaan Uruguayn kanssa. Valituksessa luokiteltiin kaikki teollisuusmaiden ylläpitämät ulkomaankaupan rajoittamista merkitsevät järjestelyt GATT-velvoitteiden vastaisiksi ja vaadittiin kompensatioita. Valituksen ilmeisenä tarkoituksena oli vaatia ennakkotapauksen avulla muutosta teollisuusmaiden ja kehitysmaiden väliseen kaupankäyntiin yleisesti: kehitysmaat toivoivat etuoikeutettua asemaa suhteessa kehittyneisiin GATT-valtioihin. Valituksia tutkittiin asetetuissa paneeleissa, mutta koska Uruguay kieltäytyi XXIII artiklassa valituksen käsittelyn edellytyksenä olevista bilateraalineuvotteluista valituksen kohdevaltioiden kanssa, eivät paneelit esittäneet ratkaisusuosituksia eikä valituksia koskaan saatettu yleiskokouksen käsiteltäväksi. Ilmeistä on, että kaikki asianosaiset ymmärsivät Uruguayn valituksen ja turvautumisen XXIII artiklaan demonstraatioksi, jonka tarkoituksena oli tuottaa kehitysmaille kauppapoliittisia etuja — joita valtiot sittemmin GATT-sopimuksen lisäysten mukana saivatkin.^{153a}

Kuten myöhemmin esitetään, GATT-velvoitteiden suhteen tapahtui vähittäistä eroosiota eivätkä kaikki yleissopimuksen sitoviksi tarkoitetut säännökset käytännössä enää ole voimassa. Tästä on ollut seurauksena, että turvautumista XXIII artiklan menettelyyn nykyään pidetään epäoikeudenmukaisena ja epäystävällisenä tekona valituksen kohteeksi joutunutta valtiota vastaan — varsinkin jos valitus koskee sellaista velvoitetta, jota aivan yleisesti rikotaan. XXIII artiklan sanktio on korvautunut osittain muilla, tavanomaisoikeudellisilla sanktioilla, osittain säännöksen syrjäytyminen on GATT:n piirissä toimivan tehokkaan sovittelun ja välitysjärjestelmän ansiota.¹⁵⁴

¹⁵³ Hudec s. 176 s.

^{153a} Hudec s. 220 ss.

¹⁵⁴ Tavanomaisoikeudellisia sanktioita käsitellään s. 146 ss.

4.4.2. Kansainvälisen valuuttarahaston valuutan niukkuusjulistus

Kansainvälinen valuuttarahasto perustettiin toisen maailmansodan jälkeen turvaamaan valuuttajärjestelmän vakavuus. Erityistehtävänä oli estää ensimmäistä maailmansotaa seuranneen inflaation toistuminen. Kansainvälistä valuuttarahastoa perustettaessa tahdottiin välttää repressaalioiden käyttö jäsenten toimesta: lähes poikkeuksetta kaikki valuuttoihin kohdistettavat repressaalit on kielletty ja järjestö käyttää itse sanktiovaltaa. Tästä säännöstä on vain yksi poikkeus: valuuttojen niukkuustilanne.¹⁵⁵

IMF:n perussäännön VII artiklan 3 kohdan mukaan, jos jonkin jäsenvaltion valuuttaa kansainvälisillä rahamarkkinoilla kysytään erittäin paljon, voi järjestö määräenemmistöpäätöksellä julistaa jäsenvaltion valuutan niukaksi valuutaksi. Tämän julistuksen seurauksena muut jäsenvaltiot saavat oikeuden käyttää repressaaliana niukan valuutan valtiota vastaan sen valuuttaa diskriminoivia määräyksiä. IMF:n jäsenvelvoitteista tärkeimpiin kuuluu määräys, ettei valtio saa säätää uusia valuuttojen siirtämistä valtiosta toiseen estäviä tai rajoittavia säännöksiä. Tästä yleisvelvoitteesta voidaan siis poiketa tietyn valuutan tultua julistetuksi niukaksi valuutaksi. Rajoitustoimien sanktioluonne näkyy siinä, että perussäännön nojalla jäsenvaltio on velvollinen huolehtimaan maksutaseen tasapainosta ja estämään valuuttansa ali- ja yliarvostuksen. Tämän velvoitteen vastaisesti menettelee se valtio, joka sallii valuuttansa kansainvälisen yliarvostuksen ja juuri yliarvostustilanteen varalta VII artiklan 3 kohdan sanktio on säädetty. Tätä sanktiota ei ole koskaan käytetty.¹⁵⁶

4.4.3. Vapaakauppa-alueet

Tullitariffeja ja kauppaa sääntelevän yleissopimuksen (GATT) perusvelvoitteisiin kuuluu suosituimmuussääntö: jos joku jäsen saa toiselta valtiolta jonkin kauppapedun, tämä etu on ulotettava koskemaan kaikkia muita jäsenmaita. Tästä perusperiaatteesta on säädetty poikkeus XXIV artiklassa, joka oikeuttaa jäsenvaltiot perustamaan määrätyillä edellytyksillä vapaakauppa-alueen tai tulliliiton.

¹⁵⁵ Gold, Sanctions s. 745 s.

¹⁵⁶ Gold, Aspects s. 75 s.

Vapaakauppa-alueelle on tyypillistä, että jäsenet alentavat keskinäisiä tullejaan mutta ylläpitävät alentamatonta ja valtioittain vaihtelevaa tullitasoa vapaakauppa-alueen ulkopuolisessa kaupassa. Vapaakauppa on poikkeus suosituimmuudesta: sovitut tullimyönnytykset eivät tule kaikkien GATT-valtioiden eduksi vaan koskevat pelkästään vapaakauppaa käyviä valtioita.¹⁵⁷

Vapaakauppaa käyvät valtiot muodostavat yleensä — ellei kyseessä ole bilateraalisuhte — löyhän kansainvälisen järjestön hallinnoimaan vapaakauppaa, tutkimaan valituksia vapaakauppasopimuksen rikkomuksista ja suorittamaan tutkimus- ja määrittelytehtäviä (esim. alkuperäsäännökset). Tällaisia järjestöjä ovat mm. EFTA/Finefta, LAFTA ja Karibian vapaakauppa-alue, CARIFTA/CARICOM.

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet vapaakauppasopimuksessa erittäin täsmällisesti määriteltyihin oikeudellisiin velvoitteisiin keskinäisestä tullitasosta. Määräykset voivat helposti johtaa erimielisyyksiin jäsenten kesken ja myös rikkomuksiin jonkin valtion talouden yllättäen vaatiessa suojatoimenpiteitä. Vapaakauppa-alueet tarvitsevat jonkintasoisen sanktiojärjestelmän. Juuri vapaakauppa-alueille tyypillinen on sanktiosäännös, joka oikeuttaa järjestöelimen määräenemmistöpäätöksellä vapauttamaan vapaakaupan sääntöjen rikkomuksen kohteeksi joutuneen valtion vastatoimenpiteisiin rikkojaa vastaan. Loukkauksen kohde voi saada oikeuden repressaalien: mahdollisuuden syrjiä vapaakaupan säännösten vastaisesti kohdevaltion ulkomaankauppaa. Tällainen säännös esiintyy mm. EFTA/Fineftan perussäännössä (31 art)¹⁵⁸ CARICOM:ssa (11 art. 4 kohta) sekä LAFTA:ssa (12 art.).

4.4.4. *Perushyödykesopimukset*

Perushyödykesopimukset ovat toinen GATT-järjestelmän poikkeus. Perushyödykesopimukselle on tyypillistä, että tietyn maailmankaupan

¹⁵⁷ GATT-sopimuksen XXIV artiklasta ja vapaakauppa-alueesta ks. Lortie s. 2 ss.

¹⁵⁸ Valitusten käsittelystä ja sanktioista vapaakauppajärjestöissä ks. Lambrinis: The Structure, Function and Law of the Free Trade Area, London 1965, XI luku. EFTA:n oikeusjärjestyksestä ks. L. Figgures: Legal Aspects of EFTA 1965 ICLQ s. 1079 ss., R. Mayer: The EFTA, London 1960 sekä Szokoloczsy—Syllaba, A: Ten years of EFTA, Journal of World Trade Law 1971 s. 351 ss.

kohteena olevan perushyödykkeen, yleensä raaka-aineen (mm. tina, vehnä, kahvi, kupari, sokeri ja kaakao) viejä- ja tuojavaltiot sitoutuvat yleissopimuksella ylläpitämään tiettyjä sääntöjä kyseisen perushyödykkeen kaupassa. Tarkoituksena on estää perushyödykkeen maailmanmarkkinahinnan suuret muutokset: hintojen lasku haittaa tuottajamaita, jotka ovat enimmältään kehitysmaita, hintatason nousut raaka-aineen niukkuustapauksessa taas haittaavat ostajavaltioita.

Perushyödykesopimukset muistuttavat suuresti toisiaan. Raaka-aineen viejä- ja tuojavaltiot — joiden edut ovat tiettyyn rajaan saakka yhtäläiset — sitoutuvat yleissopimuksessa mm. seuraaviin velvoitteisiin:

— raaka-aineelle sovitaan määrätyksi ajaksi tietty minimi- ja maksimi-hintataso

— viejät sitoutuvat olemaan valmiina viemään tietyn määrän tuotetta ja usein määrätyissä vientihintapuitteissa

— ostajamaat sitoutuvat tuomaan vähintään määrätyn kiintiön ja usein määrättyyn haarukkaan sovittuun tuontihintaan

— tuonti sopimusjärjestelmän ulkopuolisista maista kielletään

— ylituotannon hintaa alentavan vaikutuksen ja niukkuuden hintaa nostavan vaikutuksen varalta perustetaan puskurivarastoja, joihin ostetaan raaka-ainetta ylituotannon uhatessa, jolloin varastoa voidaan purkaa niukkuustilanteessa

— kehitysmaiden taloudellinen avustaminen.

Yleiskatsauksellisesti voidaan todeta, että perushyödykesopimukset sisältävät ehkä kaikista perussäännöistä yksityiskohtaisimman ja tarkimmin säännellyn sanktiojärjestelmän IMF:ää lukuunottamatta.

Perushyödykesopimuksen sitomaan valtioon kohdistuu usein taloudellisia paineita rikkoa sopimusta. Rikkomusten varalta säädettyyn monimuotoiseen sanktiojärjestelmään sisältyy mahdollisuus ryhtyä repressaalioiden käyttöön.

Perushyödykesopimuksen sopijapuolille raskaimmat velvoitteet muodostuvat raaka-aineen kauppaa ja hintatasoa sekä tuonti- ja vientikieltoja koskevista säännöksistä. Tämän ohessa perushyödykesopimuksilla perustetaan järjestö valvomaan sopimuksen noudattamista sekä seuraamaan ao. raaka-aineen tuotannon ja hintatason kehitystä.

Tavallisesti järjestöt on organisoitu siten, että niiden plenaarielimessä kaikki jäsenet ovat edustettuina. Lisäksi järjestöllä on pieni sihteeristö tai virasto. Päätöksenteossa sovelletaan tuojä- ja viejävaltioiden vaikutusvallan tasapainottavia säännöksiä: tuojat ja viejät muodostavat yhtä suuret blokit siten, ettei kumpikaan osapuoli kykene sanelemaan järjestön politiikkaa. Päätöksenteossa noudatetaan weighted voting -tekniikkaa.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Perin pohjainen analyysi weighted voting -periaatteesta sisältyy Bromsin tutkimukseen (Equality s. 277 ss.). Perushyödykejärjestöjen weighted voting -säännöksistä ks. Schermers s. 333 s.

Perushyödykejärjestöjen toimivaltaan kuuluu tavallisesti velvoitteiden rikkomustapauksessa valta vapauttaa sopimusrikkomuksen kohteeksi joutunut valtio sitovista velvoitteistaan rikkojavaltiota kohtaan. Niinpä esimerkiksi vuoden 1968 kansainvälisen kahvisopimuksen 28 artiklan nojalla kahvia tuottava ja vievä valtio saatettiin vapauttaa velvoitteistaan viedä määrätty määrä kahvia tapauksessa, jolloin kahvin tuojavaltio rikkoi sopimusvelvoitteitaan — esim. toi kahvia järjestelmän ulkopuolisesta valtiosta. Sama toimivalta kuuluu mm. Kansainväliselle Kaakaoneuvostolle ja Kansainväliselle Tinaneuvostolle.

4.4.5. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö

ECSC:n perussäännön 88 artiklan mukaan yhteisön plenaarielin voi päätöksellään todeta jäsenvaltion rikkoneen velvoitteitaan. Rikkojavaltiolle varataan tilaisuus vastineen esittämiseen ja virheelliseksi todetun käytännön korjaamiseen. Valtio voi myös valittaa päätöksestä yhteisön tuomioistuimelle. Mikäli valtio ei korjaa menettelyään tai tuomioistuin toteaa deliktin olemassaolon, plenaarielin voi sanktiona vapauttaa muut jäsenvaltiot perussäännön 4 artiklassa säädetyistä velvoitteistaan ja käyttämään sopiviksi katsomiaan taloudellisloukkoja vastatoimia.

4.4.6. Vuoden 1961 huumausaineyleissopimus

Vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksessa perustetulle ECOSOC:n alaiselle huumausainelautakunnalle on myönnetty sanktioihin valtuutavaa päätäntävaltaa. Yleissopimuksessa jäsenvaltiot sitoutuvat huumausaineiden kansainvälisen kaupan tiukkaan säännöstelyyn ja valvontaan. Yleissopimuksen 21 artiklan nojalla jokaiselle sopimusvaltiolle määritellään huumausaineiden valmistuksessa ylin sallittu kokonaismäärä.

Kansainvälisen kahvineuvoston toiminnasta ks. Loewenfeld A: International Commodity Controls, Some Lessons from the Coffee Agreement, 1967 AJIL s. 785 ss., Tinaneuvostosta: Ursula Wassermann: Fourth International Tin Agreement, JWTL 1971 s. 355 ss. sekä John Edwardsin artikkeli numerossa 3/1969 s. 237 ss. OPEC:n toiminnasta ks. John Vafai: Conflict Resolution in the International Petroleum industry, JWTL 1971 s. 427 ss. Matti Lintu on laatinut laudatur-kirjoituksen perushyödykesopimuksista. Tutkimus on saatavilla Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkisoikeuden laitokselta.

Lautakunta seuraa huumausainetuotantoa ja kauppaa. Jos lautakunta havaitsee tuonti- ja vientitilastoista, että johonkin valtioon viety määrä ylittää sitä varten arvioidun kokonaismäärän, josta on tehty tiettyjä vähennyksiä, lautakunta voi tiedottaa asiasta muille valtioille, joita asia lähinnä koskee. Saatuaan tällaisen ilmoituksen sopimusvaltiot eivät saa arviovuoden kuluessa viedä lisää huomautuksen tarkoittamia huumausaineita tuontitarpeensa ylittäneeseen valtioon. Lautakunnan päätös velvoittaa jäsenvaltiot vientikieltojen käyttämiseen.

4.5. Jäsenvaltiolle tulevien taloudellisten etujen ja järjestön palvelujen menettäminen

Vain harvojen kansainvälisten järjestöjen toiminta tuottaa taloudellista ylijäämää. Poikkeuksen muodostavat jotkut pankkimuotoiset järjestöt kuten IBRD — joka ei kuitenkaan jaa ylijäämää jäsenilleen vaan luovuttaa voittovarot IDA:n käyttöön kehitysluottoja varten. On myös ajateltavissa, että avaruussegmentin hallinnointiin keskittyvät järjestöt tuottavat ylijäämää tulevaisuudessa (INTELSAT ja INMARSAT, tuskin kuitenkaan Intersputnik tai Comsat, joiden toimintaperiaatteisiin ei kuulu voitto vaan tyydytään toiminnan itsekannattavuuteen). Samoin vireillä olevassa merioikeuden multilateraalisessa sääntelytyössä on yhtenä vaihtoehtona sellaisen kansainvälisen järjestön perustaminen, joka keräisi itse meren pohjan mineraaleja tai ainakin luovuttaisi maksua vastaan merenpohjan käyttöoikeuksia. Kertyvät varat jaettaisiin jäsenmaiden kesken.

Kansainvälisen järjestön tuottaman välittömän taloudellisen hyödyn menettämismahdollisuus saattaa muodostua tulevaisuudessa merkittäväksi kansainvälisoikeudelliseksi sanktioksi — tätä nykyä se ei sitä ole.

Sensijaan näyttää järjestöjen toimesta harjoitettava taloudellinen avustustoiminta, kehitysapu ja teknologian tuottaminen jäsenvaltioille mahdollistavan merkittävän sanktiovallan käytön. Jäsenvaltioilla ei ole yleensä oikeutta saada avustusta vaan päätökset ovat vapaaharkintaisia. Sanktiovaikutus muodostuu siitä, että valtio erotetaan järjestöstä tai valtion jäsenoikeudet poistetaan määräaikaaisesti perussääntörikkomuksen seurauksena, jolloin päätöksen sanktiovaikutus näkyy siinä, ettei valtio voi tulla kysymykseen avustusta tai teknologista tukea saavana jäsenenä.

Tarkasteltaessa perussääntöjä havaitaan, että järjestön tuottamien

palvelusten ja taloudellisen avun ulkopuolelle jättäminen on yksi tavallisimmista sanktioista kansainvälisissä järjestöissä.

Useimmat kansainväliset järjestöt harjoittavat normatiivista toimintaa: valmistelevat jäsenvaltioittensa oikeusjärjestyksiä yhtenäistäviä yleissopimuksia tai unilateraalisesti muotoiltuja sitoviksi tulevia järjestöpäätöksiä taikka suositusluontoisia säännöksiä.

Ne laaditaan tavallisesti asianomaisen järjestön virkamiesasiantuntijoiden toimesta ja usein yhteistyössä jäsenvaltion viranomaisten ja tutkijoiden kanssa. Niinpä esimerkiksi IAEA laatii säteilysuojasohjesääntöjä, ICAO lentoturvallisuuteen liittyviä teknisiä normistoja, IMCO merenkulun turvallisuutta varmistavia säännöksiä, WHO lääkintähuollon erityisnormeja jne. Kaikilla näillä aloilla säädöstekstit ovat haluttuja jäsenvaltioissa, tekstit ovat alan oikeusnormivalmistelun kärkitasoa ja tämän valmistelun ulkopuolelle jääminen voi olla huomattavan haitallista jäsenvaltiolle. Tähän tilanteeseen valtio voi joutua kun järjestö joko erottaa jäsenvaltion kokonaan järjestöstä tai päättää, että jäsenoikeudet poistetaan määräajaksi taikka valtiota estetään osallistumasta järjestön oikeusnormeja valmistelevan erityiselimen toimintaan. Nykyaikaisessa monien lainsäädännönalojen integraatiokehityksessä jo se, että valtion virkamiehet eivät voi osallistua järjestön sisäiseen säädösvalmisteluun, on varsin tuntuva sanktio, joka heijastuu valtion teknologisen tason alentumisena.

Esimerkkinä voidaan ajatella valtiota, jonka ydinenergiavirkamiehet eivät voi osallistua ydinenergian rauhanomaista käyttöä valvovan järjestön työryhmätyöskentelyyn tai valtiota, jonka ilmailuviranomaisten yhteydet katkaistaan ilmailun turvallisuusnormeja valmisteleviin ICAO:n toimielimiin. Näyttää siltä, että erityisesti teknologisesti ja taloudellisesti kehittyneet valtiot suurvaltoja lukuunottamatta ovat hyvin riippuvaisia järjestöjen teknisluontoisesta palvelutoiminnasta. Tämä vahvistaa normivalmistelusta eristävän sanktiopäätöksen vaikutusta. Vielä tätäkin tehokkaampia lienevät taloudellisen avun kieltävät päätökset: järjestöpäätökset, joiden nojalla taloudellisen avun tarpeessa olevalta valtiolta kielletään luottojen tai esim. vaihdettavien valuuttojen (ja SDR:ien) saanti.

Taloudellisten etujen ja järjestön palvelusten menettämiseseuraamus on sanktiona tavallisesti joko pelkästään jäsenmaksuvelvoitteen laiminlyömiselle taikka sitten kaikkien perussääntöön sisältyvien velvoitteiden rikkomisen seuraamuksena.

Maailman terveysjärjestön ja Maailman ilmatieteen järjestön perussäännön nojalla valtio menettää jäsenoikeutensa, mm. oikeuden saada järjestöltä teknisluontoista neuvonta-apua jäsenen rikottua yleissopimusvelvoitteita. IAEA:n perussäännön 19 artiklan B kohdan mukaan jäsen, joka jatkuvasti loukkaa perussäännön tai tekemiensä sopimusten määräyksiä, voidaan määrätä menettämään jäsenoikeutensa ja -etunsa. Järjestön johtokunta voi lisäksi määrätä — kaikkein raskaimman jäsenvelvoitteen rikkomustapauksessa eli silloin kun jäsenvaltio muuntaa järjestön välityksellä saamaansa uraanipolttoainetta koboltiksi —, että polttoaineen jatkotoimitukset on lopetettava ja jäsenvaltion on palautettava järjestön välityksellä saamansa polttoaine ja tekninen välineistö.

Jäsenyyteen kuuluvien etujen ja oikeuksien menettämistä tarkoittavissa säännöksissä ei yleensä luetella niitä etuja ja oikeuksia, jotka jäsen menettää. Menetyksen laatu on pääteltävissä järjestön toimialan ja sen harjoittaman palvelutoiminnan laadun perusteella. Erityisen täsmällinen taloudellisten etujen menettämiselle perustuva sanktiojärjestelmä sisältyy läntisten markkinatalousmaiden pankki- ja avustusrahas- tomuotoisien kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin. (IMF, IBRD, IDA, IFC, Latinalaisen Amerikan, Afrikan ja Aasian kehityspankki). Sosialististen maiden taloudellislouontoisissa järjestöissä — taloudellisen yhteistyön pankki (International Bank for Economic Cooperation) ja Kansainvälinen investointipankki (International Investment Bank) — sensijaan ei jäsenvaltioihin kohdistuvia sanktiosäännöksiä ole. Sosialististen valtioiden kehityspankit, jotka myöntävät luottoja jäsenvaltion lainkäyttövallan alaiselle oikeushenkilölle, voivat kohdistaa sanktioita suoraan lainan saajaan.¹⁶⁰

4.5.1. Maailmanpankkiryhmän taloudelliset sanktiot

Maailmanpankkiryhmäksi kutsutaan kahden perusjärjestön (IMF ja IBRD) ja näihin liitännäisessä suhteessa olevan muun järjestön (IFC ja IDA) muodostamaa finanssikonaisuutta. Järjestelmän täydentäjäksi ajateltiin toisen maailmansodan päättyessä vielä yhtä järjestöä, maailmankaupan järjestöä ITO:a, koska valuutta-, finanssi-, tulli- ja kaupan

¹⁶⁰ Investointipankin perussäännön julkaisee mm. Szawlowski (s. 246 ss). Perussäännön VII artiklan mukaan pankki voi myöntää lainoja jäsenmaiden pankeille ja taloudellisille järjestöille. Sanktioista säädetään 18 artiklassa.

volyymikysymykset kytkeytyvät tiiviisti länsimaitten keskinäisessä kaupassa toisiinsa.¹⁶¹

Vaikka ITO:a ei saatu perustetuksi, on GATT ollut läheisessä yhteydessä maailmanpankkiryhmään. Maailmanpankkiryhmän sanktiot ovat etupäässä taloudellisia, valtio menettää mahdollisuuden käyttää hyväkseen järjestön resursseja, IMF:n valuuttoja ja SDR:iä, sekä IBRD:n, IFC:n ja IDA:n luottoja.

4.5.1.1. Kansainvälinen valuuttarahasto

Valuuttarahaston tehtävänä on valvoa läntisen valuuttajärjestelmän vakavuutta. Ennen 1970-luvun tapahtumia (siirtymistä kelluviin valuuttoihin Yhdysvaltojen päätettyä poistaa dollarilta reservivaluutan statuksen) Kansainvälinen valuuttarahasto vahvisti johtokunnan päätöksellä jäsenvaltioitten valuutan pari-arvon. Suunnitelmia pariarvojärjestelmään palaamiseksi on vireillä.

Kansainvälisen valuuttarahaston pääoma muodostuu siitä, että jokainen

¹⁶¹ Goldin artikkelien lisäksi IMF:n toiminnasta yleisesti ks. C. Gutt: *Les accords de Bretton Woods et les institutions qui en sont issues*, Recueil 1948 I s. 67 ss. ja Hexner, E. P.: *Interpretation of public international organizations of their basic instruments*, IJIL 1959 s. 341 (jossa selostetaan kansainvälisten järjestöjen piirissä ainoalaatuista järjestön sisäisten auktoritatiivisten perussääntö-tulkintojen päättämisjärjestelmää IMF:ssä ja IBRD:ssä). Fawcett'n artikkelissa selostetaan valuuttamanipulaation käyttämistä etujen hankkimiseen kansainvälisessä kaupassa — perustetta, jonka nojalla IMF:n ja ITO:n sekä sittemmin GATT:n yhteistyötä pidettiin tärkeänä. Ks. myös M. Fleming: *The International Monetary Fund, Its Form and Functions* — kyseessä on rahaston toimesta julkaistu yleisesitys (New York 1964) sekä Carreau, D.: *Souveraineté et coopération monétaire Internationale* (Paris 1970). Tämän tutkimuksen erityispiirteenä on selvitys siitä, miksi Ranska ainoana valtiona IMF:n historiassa suoritti luvattoman pariarvon muutoksen. Vertailevasti maailmanpankkiryhmän järjestöjä käsittelee G. O. Z. Sundström, passim.

IBRD:n toiminnasta ks. Basch, Antonin: *International Bank for Reconstruction and Development 1944—1949*, I C n:o 455 (1949) s. 271 ss., Broches, A.: *International legal aspects of the World Bank*, Recueil 1959 I s. 301 ss. ja Löwengren, G.: *Världsbanken*, Stockholm 1953.

IFC:n rakenteesta ja operaatioista ks. J. C. Baker, *The International Finance Corporation*, New York 1968. Tutkimuksen pääpaino on IFC:n luotonanto-operaatioiden erittelyssä. Sanktiointiin ei puututa.

IDA:n toiminnasta ks. Weaver, James: *The International Development Association, A New Approach to Foreign Aid*, New York 1965. Myös tämän tutkimuksen painopiste on käytännön rahoitusoperaatioiden erittelyssä.

jäsenvaltio suorittaa maksuosuuden, joka on maksettava 25 % kullassa ja 75 % maan omassa valuutassa.

Jäsenvaltio voi nostaa rahastolta omaa valuuttaansa vastaan tarvitsemiaan vieraita valuuttoja. Kysymyksessä ei ole muodollisesti arvioiden laina vaikka operaatio lainaa läheisesti muistuttaakin tapauksissa, jolloin valtio nostaa esim. dollareita tai Sveitsin frangeja omaa, maan rajojen ulkopuolella lähes käyttöä vailla olevaa valuuttaansa (esim. Ugandan punta) vastaan. Vaihdeettavien valuuttojen ostamiselle on asetettu yläraja: vieraita valuuttoja voidaan ostaa enintään 200 prosenttia valtion valuuttarahasto-osuudesta. Ilman rahaston erityislupaa jäsen ei kuitenkaan saa nostaa enemmän kuin 25 % osuudestaan vuoden kuluessa. Vaihdeettavien valuuttojen ostoon liittyy takaisinostovelvoite. Valtion on lunastettava takaisin oma valuuttansa kullalla tai järjestön hyväksymällä vaihdettavalla valuutalla 3—5 vuoden kuluessa.

Tämän järjestelmän lisäksi IMF:ssä on perustettu SDR-varantojärjestelmä. 10 IMF:n taloudellisesti vahvinta jäsenmaata sitoutui ns. Pariisin sopimuksessa varaamaan valuuttarahaston käyttöön reservivaluuttana 6 miljardia dollaria omia valuuttojaan siinä tapauksessa, että on tarpeen estää valuuttakriisi jossain jäsenvaltiossa. Sopimuksen tekemisen yhteydessä syntyi edellä jo mainittu 10-valtion ryhmittymä. Vuonna 1969 tehtiin päätös muuttaa IMF:n perussääntöä siten, että tämän tukivarannon varaan perustettiin erityisnosto-oikeudet, SDR (Special drawing rights). Oikeus SDR-varojen käyttöön jaettiin jäsenmaille samassa suhteessa, jonka mukaan valtiot suorittivat alkuperäiset jäsenosuutensa.

IMF:n jäsenvaltiot voivat 1. nostaa jäsenosuuksiensa suhteessa järjestön varoja ja 2. saavat käyttöönsä maksutasevaikeuksissa SDR-varoja. Lisäksi valuuttarahaston ja jäsenen välillä voidaan tehdä tukiluottojärjestelysopimuksia, joiden nojalla jäsen voi saada järjestön varoja käyttöönsä — tämän järjestelmän erityispiirteisiin ja sanktiointiin palataan myöhemmin erikseen.

IMF:n sanktiojärjestelmän perustana on mahdollisuus evätä jäsenvaltiolta oikeus saada järjestön varoja.

Ennen kylluvin valuuttoihin siirtymistä IMF:n tärkein jäsenvelvoite oli pari-arvon ylläpitäminen. Pariarvon muutos ilman järjestön suostumusta johti automaattisesti siihen, että jäsenvaltio menetti oikeuden käyttää järjestön varoja. Luvaton pariarvon muutos on IMF:n historiassa suoritettu vain kerran Ranskan muutettua vuonna 1948 IMF:n suostumuksetta frangin pariarvoa. Ranska menetti toimenpiteen seurauksena oikeuden käyttää IMF:n varoja. Pariarvomutostapauksessa IMF:n piirissä puhutaan »oikaisukeinosta», varojen käyttöoikeuden menetystä ei luonnehdita sanktioksi. Sama periaate otettiin käyttöön erityisnosto-oikeuksia koskeneen perussääntömuutoksen yhteydessä. Erityisnosto-oikeuksien käyttöedellytyksistä säädetään XXV 3 a artiklassa. Jos valtio käyttää erityisnosto-oikeuksia säädettyjen käyttöperusteiden vastaisesti se menettää oikeuden käyttää tätä reservivaluutaa (XIX 2 a art). Käyttöoikeuden menetys luonnehditaan »oikaisukeinoksi» sanktion sijasta. Eräissä muissakin tapauksissa jäsenvaltio menettää oikeutensa järjestön varojen käyttöön. Kun jäsen tulee ero-

tetuksi järjestöstä (mm. Tsekkoslovakian tapaus) se menettää samalla mahdollisuuden käyttää järjestön varoja ja erityisnosto-oikeuksia (art V 5 ja XV 2 a).¹⁶²

Kuten tämän tutkimuksen alussa totesimme, jako oikaisukeinoin ja sanktioihin oli ennemmin diplomatiaa kuin oikeudellisesti relevantti kategoriointi. Luvaton pariaron muuttamista ja erityisnosto-oikeuksien käyttämistä säädettyjen edellytysten vastaisesti ei suvereniteettikorostuksen johdosta tahdottu myöntää perussääntörikkomuksiksi. Sen vuoksi niiden johdosta ei voida määrätä »sanktiota» vaan käytetään »oikaisukeinoa». Muissa perussäännön estämissä tapauksissa käytetään »sanktioita». Sanktiot ja oikaisukeinot ovat laadultaan yleensä samat, järjestön varojen ja erityisnosto-oikeuksien käyttöoikeuden menetys. »Oikaisukeinon» ja »sanktioiden» välillä ei IMF:n järjestelmässä ole asiallista eroa: kummassakin tapauksessa valtioon kohdistuu haitta, joka taloudelliselta vaikutukseltaan on läntisen talousjärjestelmän vahvimpia valtioita lukuunottamatta erittäin tehokas ennaltaehkäisevässä mielessä.

Järjestö voi suositella jäsenelleen valuuttakaupan rajoitusten vähentämistä. Jos jäsen ei tähän suostu, IMF voi niinkään kieltää jäseneltä oikeuden käyttää rahaston varoja (XIV 4). Tätä sanktiota ei ole sovellettu kertaakaan.¹⁶³ Jos jossain jäsenvaltiossa tapahtuu huomattava pääomien virtauma ulkomaille, järjestö voi kehoittaa jäsenvaltiota rajoittamaan varojen siirtämistä. Jos kehoitusta ei noudateta, jäsenvaltio voidaan julistaa oikeudettomaksi käyttämään järjestön varoja (VI 1 a art). Jos valuuttarahasto katsoo, että jäsenvaltio käyttää järjestöltä saamiaan valuuttoja perussäännön vastaisesti, järjestö voi niinkään julistaa jäsenen oikeudettomaksi käyttämään valuuttarahaston varoja (V art 5). Kaikissa edellä luetelluissa tapauksissa tarvitaan erillinen järjestöpäätös. Varojen käyttökielto ei tule — toisin kuin luvattoman pariaron muutoksen ja erityisnosto-oikeuksien käyttöperusteiden vastaisessa käytössä — voimaan automaattisesti. Päätäntävaltaa näistä sanktioista käyttää IMF:n johtokunta. Koko toimiaikanaan IMF on vain kerran julistanut valtion oikeudettomaksi käyttämään järjestön varoja. SDR:ää koskevaa automaattista käyttöoikeuden menetystapausta ei ole sattunut. Muutaman kerran järjestö on virallisluontoisesti pannut vireille menettelyn jäsenen julistamiseksi oikeudettomaksi käyttämään järjestön varoja, mutta näissä tapauksissa järjestön ja jäsenen välillä on saavutettu sovitteluratkaisu ja vältetty sanktioiden käyttö.¹⁶⁴

Kun vielä todetaan, että järjestö voi kieltää lisävaluutan antamisen jäsenvaltion käyttöön pidättymällä tekemästä tukiluottosopimusta tulee ilmeiseksi,

¹⁶² Gold tekee kolmessa eri artikkelissa (Sanctions, Aspects ja Trends) selkoa IMF:n sanktiojärjestelmästä. Jako sanktioihin ja »oikaisukeinoin» on omaksuttu hänen tutkimuksestaan.

Vesänen tekee yksityiskohtaisesti selkoa SDR-järjestelmästä (s. 12 ss.).

¹⁶³ Gold, Sanctions s. 745 s.

¹⁶⁴ Gold, Aspects s. 73 ss. Vesänen huomauttaa, että rahaston toiminnassa pyritään ottamaan huomioon jäsenvaltioiden kansallisen arvovalan säilyttäminen, mikä osaltaan on aiheuttanut sen, ettei IMF juuri ole käyttänyt perussäännössä säädettyjä sanktioita (s. 140).

että valuuttarahaston sanktiojärjestelmä on lähes ylijäreä. Ainakin näin voidaan todeta sellaisten jäsenten osalta, joita ei voida luokitella maailman varakkaimpien valtioiden joukkoon vaan jotka tarvitsevat valuuttarahaston taloudellista tukea.

IMF:n sanktiojärjestelmän ilmeisestä ylitehokkuudesta muita kuin järjestön varakkaimpia jäsenvaltioita kohtaan puhuu se, että järjestökäytännössä on kehitetty ohi perussäännön säännösten toinen, hienovaraisesti ja näkymättömissä toimiva sanktiojärjestelmä.¹⁶⁵

4.5.1.2. Kansainvälinen jälleenrakennuspankki

Pankin alkuperäisenä tarkoituksena oli tukea jäsenmaiden sodan jälkeistä jälleenrakentamista, edistää taloudellisesti jälkeen jääneiden valtioiden tuotanto-voimien kehittämistä, ulkomaista pääomansijoitusta ja kansainvälisen kaupan tasaista kasvua sekä näin kohottaa tuotantoa ja elintasoa ja parantaa työoloja (perussäännön 1 artikla). Pankin jäseninä voivat olla vain IMF:n jäsenvaltiot.

Pankin peruspääoma oli alkujaan 10 miljardia USA:n dollaria. 1974 peruspääoma oli noin 30,4 miljardia dollaria, josta 10 prosenttia oli maksettu kullassa ja dollareissa, 18 % jäsenvaltioiden omina valuuttoina ja loput jäsenvaltioiden valtiopankeissa ns. takuupääomana, joka voidaan vaadittaessa ottaa käyttöön. Pankkitoimintaan tarvittavat varat hankitaan etupäässä obligaatiolainoina kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta.¹⁶⁶ Pankki lainaa varoja vain jäsenvaltioilleen — joko suoraan valtioille tai jäsenvaltion takuulla valtion lainkäyttövallan alaiselle juridiselle henkilölle. Lainat ovat ns. kovia lainoja, toisin sanoen lainaehdot määräytyvät liiketaloudellisten kannattavuusperiaatteiden mukaan.

Perussäännön VI artiklan 2 osaston säännösten mukaan pankki voi pidättää jäsenoikeudet sellaiselta valtiolta, joka ei noudata velvoitteitaan pankkia kohtaan. Tällöin jäsenvaltio tulee vuoden kuluttua jäsenoikeuksien menettämisestä ilman erillistä päätöstä erotetuksi järjestön jäsenyydestä. VI artiklan 3 os. säännöksen mukaan jäsenvaltio, joka eroaa kansainvälisestä valuuttarahastosta, menettää automaattisesti pankin jäsenyytensä kolmen kuukauden kuluttua ellei pankki (johtokunta) määräenemmistöllä kaikista äänistä salli valtion edelleen pysyvän jäsenenä.

Jäsenyys IBRD:ssä ei — toisin kuin IMF:ssä — aseta tuntuvia oikeudellisia velvoitteita jäsenvaltiolle jäsenmaksuisuuden ja rahoitusosuuden lisäksi. Tästä seuraa käytännössä, ettei pankki tarvitse erityistä sanktiojärjestelmää. Sensijaan ne valtiot, jotka lainaavat varoja pankilta tai myöntävät valtioneuvoston lainkäyt-

¹⁶⁵ Gold, Developments s. 226 ss. Vesänen tekee selkoa IMF:n johtokunnan pyrkimyksestä tulkintojen avulla ohjata järjestön toimintaa. Hän mainitsee, että jäsenvaltiot ovat joko nimenomaisesti tai vaieten hyväksyneet rahaston pyrkimyksen antaa perussäännön jäykille määräyksille tulkinnan avulla joustavuutta (s. 153).

¹⁶⁶ Broches s. 308 s. ja Nuric s. 247.

töpiiriinsä kuuluvalla oikeushenkilölle joutuvat tehokkaan valvontajärjestelmän ja sanktioiden kohteeksi. Pankin käytännössä tehokkain sanktio on lainan antamisesta pidättäytyminen. Loukkaamalla lainasopimuksen ehtoja tai IBRD:n perussäännön säännöksiä esim. konsultaatio- tai tiedonantovelvoitteiden osalta, valtio voi joutua erotetuksi pankista ja sitä kautta vaille Maailmanpankkiryhmän luottoja. Sanktio kohdistuu tietysti lähinnä taloudellisesti heikossa asemassa oleviin valtioihin — nykyään etupäässä kehitysmaihiin.¹⁶⁷

4.5.1.3. IFC ja IDA

Jälleenrakennuspankki voi myöntää luottoja vain suhteellisen ankarilla ehdoilla: kansainvälisillä rahamarkkinoilla sovellettavaa yleistä tasoa vastaavalla korolla eikä kovin pitkäksi laina-ajaksi. Pankin lainaehdot ovat usein osoittautuneet ylivoimaisen vaativiksi kehitysmailla. Jotta näille valtioille olisi käytettävissä ehdoiltaan lievempiä luottoja, perustettiin IMF:n ja IBRD:n muodostamaan järjestelmään apujärjestöt IFC ja IDA.

IDA — maailmanpankkijärjestelmän nuorin jäsen — myöntää luottoja yksinomaan jäsenvaltioille. Luottoehdot ovat IBRD:n ehtoja huomattavasti lievemät, lainat ovat usein korottomia ja laina-aika on pitkä. IDA:n luoton myöntämistä edeltää erittäin yksityiskohtainen jäsenvaltion talouden tarkastus. IDA:n sanktiona on luotonannon keskeyttäminen ja jäsenen erottaminen järjestöstä.

IFC myöntää luottoja yksityisille yrityksille. Jäsenvaltion takaus lainalle on välttämätön.¹⁶⁸ IFC:n perussäännön V artiklan 2 osaston mukaan valtion jäsenoikeudet voidaan poistaa toistaiseksi jos jäsen rikkoo velvoitteitaan järjestöä kohtaan. Vuoden kuluttua päätöksestä jäsenen katsotaan eronneen järjestöstä ellei järjestö (käytännössä johtokunta) toisin päättä. 3 os. säännöksen nojalla jäsenvaltio, joka on pysyvästi tai toistaiseksi erotettu IBRD:stä, erotetaan pysyvästi tai toistaiseksi myös IFC:stä. Samanlaiset säännökset sisältyvät IDA:n perussääntöön (VII art 2 ja 3 os.).

Valtiota ei ole kertaakaan erotettu IFC:n ja IDA:n jäsenyydestä eivätkä järjestöt myöskään ole päättäneet poistaa jäsenen oikeuksia. Järjestöjen sanktiovallan käyttö kytkeytyy IBRD:n tavoin järjestön luotonantoon: luotonantosopimusten ehtojen noudattamatta jättämisen sanktiona on joko lainanmaksun keskeyttäminen tai lainan takaisineriminen ennen laina-ajan päättymistä.

4.5.1.4. Muut rahoitusjärjestöt

Kansainvälisoikeudellisella tasolla toimii useita, pääasiassa maailmanpankkijärjestelmän esikuvan mukaan perustettuja järjestöjä. Sanktio-

¹⁶⁷ Nuric s. 117.

¹⁶⁸ IFC:n operaatioita selostaa James Baker: The International Finance Cor-

järjestelmät muistuttavat IBRD:n järjestelmää. Poikkeuksena ovat kokonaan sanktiovaltaa vailla olevat järjestöt: sosialististen maiden pankkimuotoiset järjestöt ja Pohjoismaiden Investointipankki. Kehityspankkien sanktiojärjestelmät näyttävät jääneen IBRD:n virallisuontoisten sanktioiden tapaan vähälle käytölle: jäsenoikeuksien menettämisiä tai erottamisia ei ole suoritettu. Sanktiovaltaa käytetään vapaamuotoisesti ja sovittelevasti julkisuuden ulottumattomissa.

Sanktiojärjestelmä ei juuri vaikuta niihin valtioihin, jotka eivät ota luottoja näiltä järjestöiltä vaan ovat sijoittaneet pankkiin varoja saadakseen suorittaakseen pankin rahoituksella toteutettavia kehitysapuprojekteja. Sensijaan niihin valtioihin, jotka ovat pankkien luotonsaajina, kohdistuvat luottosopimusten välityksellä tehokkaat taloudelliset sanktiot, luotonannon keskeyttämisriski sekä luottojen takaisinperiminen. Erottamisia pankkien jäsenyydestä luottosopimuksen rikkomisen perusteella ei suoriteta. Pankkien sanktiojärjestelmällä on myös seurannaisvaikutuksia, toissijaisia ei-oikeudellisia sanktioita: jos pankin jokin asiakasvaltio rikkoo lainasopimusvelvoitteita, ei esim. maksa takaisin luottoja eikä hoida velkaansa taikka käyttää saamansa varat lainasopimuksen vastaisesti, voidaan tästä antaa tiedonanto julkisuuteen. Tiedonannon seurausvaikutuksena huonontuvat rikkojavaltion mahdollisuudet saada luottoja muilta luotonantajajärjestöiltä — esim. maailmanpankkiryhmältä ja yksityisiltä luottomarkkinoilta.

Epätavallisenä kansainvälisoikeudellisena pankkimuotoisena järjestönä voidaan mainita Keski-Afrikan valtioiden pankki (Bank of Central African States). Järjestö on uusi, se perustettiin vuonna 1972. Järjestön toiminnasta ei ole käytettävissä tarkkoja tietoja. Järjestöllä on peruskirjan mukaan laajoja jäsenvaltioiden talouselämän harmonisointitehtäviä ja monetäärisiä valtaoikeuksia, jotka muilta pankeilta puuttuvat. Järjestöllä on perussäännön 8 ja 9 artiklojen nojalla setelinanto-oikeus ja oikeus lyödä rahaa: ainoalaatuinen kompetenssinormi kansainvälisessä järjestössä. Peruskirjassa ei ole sanktiosäännöksiä.

Amerikan valtioiden kehityspankin perussäännön sanktioartikla (IX art. 2 os.) on samansisältöinen kuin IBRD:n jäsenyydestä erottamista tarkoittava säännös.¹⁶⁹ Vastaavanlainen määräys sisältyy Afrikan kehitys-

poration, New York 1968. IBRD:n perussääntöä muutettiin vuonna 1965, jotta IFC voisi lainata varoja Jälleenrakennuspankilta.

¹⁶⁹ Pankin järjestysmuodosta ja toiminnasta ks. Sidney Dell: The Inter-

pankin (44 art.), Aasian kehityspankin (42 art.) ja Karibian alueen kehityspankin (40 art.) perussääntöön. Näitä vanhemman Keski-Amerikan valtioiden taloudellisen integraation pankin perussääntöön sensijaan ei sisälly sanktioartikloja. OECD:n järjestelmään kuuluvan OECD:n tukirahaston perussääntö ei varaa mahdollisuutta erottaa jäsentä, ilmeisesti siksi, että jäsenenä voivat olla vain pääjärjestön jäsenvaltiot. Jäseniin voidaan kuitenkin luottosopimusten rikkomistapauksissa kohdistaa sakonluontoisia rangaistusmaksuja (13 artiklan 6 kohta).

4.6. Sakonluontoiset jäsenvaltioon kohdistuvat sanktiot

Tavanomaisen oikeuden sanktioiden (repressaalioiden) käyttöön ei kuulu täytäntöönpanomenettelyä, jonka avulla repressaalioihin ryhtynyt valtio voisi velvoittaa loukkaajavaltion suorittamaan rangaistuksen luontoisia maksuja. Lähinnä ainoa varallisuuden sanktiomuotoinen ottamismuoto lienee toisen valtion tai sen kansalaisten omaisuuden takavarikoiminen repressaalien toimeenpanevan valtion alueella. Tämä johtuu siitä, ettei tavanomaisessa kansainvälisessä oikeudessa ole pakotejärjestelmää, joka integroidusti ensiksi määräisi sanktioluontoisen maksuvelvoitteen ja sen jälkeen huolehtisi pakkotäytäntöönpanosta deliktin teijävaltion niskottelusta huolimatta. Vahingonkorvaukset, joista asianosaisvaltiot sopivat, sensijaan saattavat tulla kysymykseen.

Myöskään kansainvälisten järjestöjen piirissä eivät deliktin tehneen valtion rahasuoritukseen velvoittavat sanktiot ole yleisiä. Tämä saattaa johtua siitä, että rahasuoritukseen velvoittava sanktio edellyttää kohteeksi joutuneen valtion myötävaikutusta, varojen luovutusta jäsenvaltiosta järjestölle. Poikkeus säännöstä saattaisi olla jäsenvaltion suorittaman jäsenmaksun ottaminen sakonluontoisena suorituksena järjestölle ja jäsenen velvoittaminen suorittamaan puuttuva osa jäsenmaksuista. Tällaisia järjestelmiä ei kuitenkaan ole käytetty.

EEC:n piirissä voidaan jäsenvaltion alueherruuden alaisille yrityksille tuomita sakkoja. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole valtioon kohdistuva

American Development Bank, New York 1972 sekä John White: Regional development Banks, New York 1971, jossa käsitellään kaikkia maailmanpankkiryhmän ulkopuolella markkinatalousmaissa toimivia pankkimuotoisia järjestöjä, mm. Afrikan ja Aasian kehityspankkeja. Ajamo käsittelee s. 67 ss. yksityiskohtaisesti Afrikan kehityspankin toimintaa.

sanktio vaan lähinnä integraatioon kuuluva valvontamekanismi, jolla sakonluontoisin sanktioin varmistetaan, että jäsenvaltion lainsäädännön piirissä voimassa olevia sisäisiä velvoitteita noudatetaan. Supranationaalisuutta menettelyssä osoittaa se, että valtion yläpuolella oleva kansainvälisen tason toimitelmin voi määrätä ohi jäsenvaltion lainkäyttöelinten sakkoja maksettavaksi valtion alueherruuden alaisille oikeussubjekteille.

Joissakin hyvin teknisluontoisilla aloilla toimivissa järjestöissä, joiden toimintaan liittyy välittömästi taloudellisluntuoisia velvoitteita ja joissa jäsenvaltioiden sitoumukset on pääosin määritetty rahayksiköin, on käytössä sakonluontoisia sanktioita. Tällaisia säännöksiä on Valuuttarahastossa, OECD:n tukirahastossa, eräissä kehityspankeissa sekä perushyödykejärjestöissä. Yhteistä näille järjestelmille on, että valtion menettelyä perussäännöissä säädettyjen velvoitteitten vastaisesti ja aiheutettua rahassa mitattavissa olevia vahinkoja järjestölle tai muille jäsenvaltioille, sanktio määrätään suhteessa aiheutettuun vahinkoon. Järjestelmä on lähellä vahingonkorvausta mutta luokiteltavissa sanktioksi, koska säännöksiä voidaan soveltaa vain oikeudellisten velvoitteiden rikkomistapauksissa.

Perushyödykesopimukset. Perushyödykesopimukset (mm. Tina-, Kahvi-, Vehnä-, Sokeri- ja Kaakaosopimus) sisältävät täsmällisesti rahassa määritellyjä hintavelvoitteita jäsenvaltioiden välisessä kaupassa sovellettavasta hintatasosta sekä säännöksiä tuonti- ja vientikiintiöistä. Eräissä tapauksissa, kun sitovia hinta- tai kiintiömääräyksiä rikotaan, on sanktiona sakkomaksu.

Taloudellisen seuraamuksen luontoinen on myös Kansainvälisen tinasopimuksen järjestelmä: jos jokin jäsenvaltio on ylittänyt sovitun ja valtiota sitovan vientikiintiön, se joutuu myymään vientiä vastaavan määrän kerättävään ns. puskurivarastoon. Jos kiintiön ylityksiä suoritetaan useampia, kaksinkertaistuvat myyntivelvoitteet varastoon. Myynti puskurivarastoon on tällaisessa tapauksessa taloudellisesti epäedullista vapailla markkinoilla vallitsevaan hintatasoon perustuvaan kauppaan verrattuna. Vuoden 1967 Kansainvälisen kahvisopimuksen mukaan, jos jäsenvaltio ylitti sovitun ja sitovan vientikiintiönsä, valtion seuraavan vuoden kiintiötä alennettiin liikaa viedyn määrän verran lisättynä määräsalla luvattoman kiintiöylityksen määrästä. Näin valtio saattoi seuraavana vuonna saada kahvisadostaan vähemmän tuloja ja kärsi siten taloudellisluntuoisen haitan.

Valuuttarahaston sakkomaksut. Kansainvälinen valuuttarahasto perii jäseniltään, jotka ostavat rahastosta toisten valtioiden valuuttoja omaa valuuttaansa vastaan, määräsuuruisia hallintomenojen kattamiseksi tarkoitettuja maksuja. Mitä suuremmasta ostosta on kysymys sitä suuremaksi maksu nousee. Tietyn osuuden ylittävässä kaupassa jäsenvaltiolle tulee velvoite neuvotella Valuuttarahaston edustajien kanssa siitä, kuinka ostajavaltion valuutan määrää varannossa voitaisiin alentaa. Jos jäsenvaltio ei kuitenkaan lunasta omaa valuuttaansa riittävässä määrin takaisin kullalla tai vaihdettavilla valuutoilla, jäsenen maksettavaksi tulee määräsuuruinen korotettu maksu. Maksu on sanktion luontoinen koska suuret valuuttaostot osoittavat, että jäsenvaltio ei ole huolehtinut perussäännön vaatimalla tavalla maksutaseen tasapainosta. Säännöstä on sovellettu muutaman kerran käytäntöön.¹⁷⁰

OECD:n tukirahasto. OECD:n järjestelmään kuuluva erillissopimuksella perustettu tukirahasto voi myöntää jäsenvaltioilleen lyhytaikaisia (enintään 7 v) lainoja jos valtio on vakavissa ulkoisissa rahoitusvaikeuksissa. Varat lainanantoon rahasto kerää etupäässä jäseniltään (7 artikla). Jäsenvaltio on tietyillä edellytyksillä velvollinen myöntämään varoja lainanantotarkoituksiin. Jos jokin jäsenvaltio jättää velan takaisinmaksuvelvoitteen täyttämättä, jäsenen katsotaan syyllistyneen maksuvelvoitteen laiminlyöntiin. Yleissopimuksen 13 artiklan 6 kappaleen mukaan rahastolle suoritettavan maksun viivästymisestä veloitetaan tällöin korko ja sakkomaksu, jonka tukirahaston hallintokomitea määrää. Säännöstä ei vielä ole sovellettu käytäntöön. Yleissopimus on ollut voimassa vasta muutaman vuoden.

Amerikan valtioiden kehityspankki. Amerikan valtioiden kehityspankin perussäännössä järjestölle on annettu varsin syvälle jäsenvaltion suvereniteettiin käyvä toimivalta: pankki voi määrätä valtion valuutan arvon suhteessa muiden valuuttojen arvoon neuvoteltuaan asiasta Valuuttarahaston kanssa. IMF:n oma toimivalta myötävaikuttaa päätöksentekoon jäsenvaltion valuutan pariarvosta ei yllä tälle tasolle. Valuuttarahasto ei voi määrätä jäsenvaltiolle oma-aloitteisesti ja valtion suostumuksetta uutta pariarvoa.

¹⁷⁰ Gold, Aspects s. 74.

INMARSAT:n perussäännön 7 artiklan 3 kohdassa säädetään avaruussegmentin käyttömaksusta. 3 kohdan mukaan järjestön neuvosto saa päättää sopivista sanktioista sellaisessa tapauksessa, jolloin jäsenvaltio ei ole suorittanut säädettyjä käyttömaksuja.

Amerikan valtioiden kehityspankin toimivalta oli alkujaan tarkoitettu kompensoimaan jäsenmaiden valuuttojen voimakkaat arvonnvaihtelut ja niistä rahaston käytettävissä oleville varoille aiheutuvat kielteiset seuraamukset. Pankin varat saattoivat vähentyä, jos jokin jäsenvaltio suoritti maksuosuutensa pankille omalla valuutallaan, minkä jälkeen valuutan arvo huomattavasti laski kansainvälisillä valuuttamarkkinoilla. Jotta jäsenosuuksien suuruussuhteet pysyisivät vakaina, järjestölle harkittiin tarpeelliseksi antaa valta määritellä jäsenvaltioiden valuuttojen keskinäiset suhteet. Säännöstä ei kuitenkaan sovellettu käytännössä,¹⁷¹ koska valuutan noteeraamista alaspäin pidettiin jäsenvaltioissa nöyryyttävänä, kansallista itsemääräämisoikeutta rajoittavana toimenpiteenä. Valuuttanoteerausten sijasta noudatetaan menetelmää, jonka mukaan jäsenvaltio, joka päästää valuuttansa kansainvälisen arvon laskemaan, joutuu korvaamaan alkuperäisen arvon ja uuden arvon välisen erotuksen Pankille. Kun valuutan arvomuutos ylittää 5 % siitä, miksi valuutta noteerattiin jäsenen maksaessa jäsenmaksuosuutensa, pankin presidentti ilmoittaa asianomaiselle valtiolle virallisella kirjeellä asiasta. Tämän jälkeen aloitetaan neuvottelut erotuksen korvaamisesta pankille. Jos valuutan arvo sensijaan nousee, suorittaa Pankki erotuksen jäsenelle. Menettelytapa on vakiintunut ja sitä käytetään jatkuvasti.¹⁷² Järjestelmä on vahingonkorvauksen ja sanktion välimailla: sanktioluonteisuutta on siinä, että valuutan arvon alentumisen korvaamiskehoitus ja erotuksen maksaminen osoittavat, että jäsenvaltio on rikkonut pankin perussääntöön ja Kansainvälisen valuuttarahaston perussääntöön sisältyvää velvoitetta ylläpitää valuutan arvo vakaana. Lisäksi korvausvelvoite saattaa aiheuttaa jäsenvaltion hallitukseen kohdistuvaa kielteistä arvostelua.

¹⁷¹ Arnold s. 130.

¹⁷² Arnold s. 131.

Sakon luontoisena sanktiona voidaan lisäksi mainita ECSC:n perussäännön 88 artiklan säännös, jonka nojalla järjestön plenaarielin voi kieltäytyä maksamasta peruskirjan velvoitteita rikkoneelle valtiolle valtion järjestöltä olevia saatavia.

4.7. Jäsenvaltion toimenpiteet tuomitsevat päätöslauselmat

4.7.1. Valtion sisäinen toimivalta

YK:n peruskirjan 2 artiklan 7 kohdan mukaan mikään peruskirjan määräys ei oikeuta järjestöä puuttumaan asioihin, jotka olennaisesti kuuluvat jonkin valtion sisäiseen toimivaltaan. Säännöksen edeltäjänä on Kansainliiton peruskirjan 18 artiklan säännös jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan (domestic jurisdiction) kuuluvista asioista. Säännökset vastaavat tavanomaisen kansainvälisen oikeuden suvereniteettisäännöksiin liittyvää valtion velvollisuutta pidättäytyä puuttumasta toisten valtioiden sisäisiin asioihin.

Tavanomaisoikeudelliset suvereniteettiin liittyvät velvoitteet on tapana jakaa kahtia: valtio on toisaalta ulkopoliitikassaan oikeutettu toimimaan itsenäisesti, toisaalta valtiolla on sisäinen suvereniteetti: yksinoikeus käyttää julkista valtaa alueellaan.

Sisäiseen suvereniteettiin liittyy välittömästi kansainvälisille järjestöille osoitettu kieltä puuttua valtion sisäpolitiikkaan, lainsäädäntöön ja julkiseen hallintoon. YK:n peruskirjan 2 artiklan 7 kohta, joka kieltää järjestöelimä edes käsittelemästä jonkin valtion sisäisiä asioita, on suvereniteettisäännösten äärimuoto. Yleensä aina kun jonkun jäsenen sisäiset ongelmat tulevat käsittelyn kohteeksi YK:n toimielimissä, kohdevaltio esittää väitteen sisäisiin asioihinsa puuttumisesta estääkseen keskustelun.

YK:n järjestelmässä ei ole lainkäyttöelimiä, jotka voisivat auktoritaatiivisesti ratkaista milloin tietty kysymys todella kuuluu valtion sisäiseen toimivaltaan, milloin taas käsittelyyn tullee tapahtumalla on yleisempää merkitystä esimerkiksi siten, että tapahtumasarja — kuten sisällissota — vaarantaa rauhantilan.

Valtion sisäiseen toimivaltaan puuttuminen keskustelulla, kritiikillä ja tapahtumia arvostelevilla päätöslauselmilla on yleisin kansainvälisissä järjestöissä käytetty sanktiomuoto. Niissäkin järjestöissä, joissa perustajat eivät ole tahtoneet sitoutua juuri minkäänlaisiin sanktioihin järjestön taholta, jäsenen menettelyn tuomitsevien keskustelujen ja jäsenen suorittaman kansainvälisen oikeuden rikkomuksen tuomitsevien julkilausumien käyttö on sallittu. Keskusteluja ja arvostelua käytetään sanktiona sekä niissä järjestöissä, joissa tämä sanktio on säädetty sallituksi joko perussäännössä tai järjestön piirissä hyväksytyssä yleissopi-

muksessa, että sellaisissa järjestöissä, joiden perussäännössä ei jäsenen toiminnan arvosteluun oikeuttavia säännöksiä ole.

Kaikki tapaukset, jolloin valtio rikkoo yleisiä kansainvälisoikeudellisia oikeussääntöjä kelpaavat periaatteessa kritiikin kohteeksi ja ovat sisäisen toimivallan ulkopuolella. Niinpä jos GATT:n jäsenvaltio säättää määrällisen tuontirajoituksen sisäisten lainsäädäntöelintensä toimesta, ei toimenpidettä voida pitää sisäiseen toimivaltaan kuuluvana asiana vaan sopimusrikkomuksena, johon arvostelu voidaan yleiskokouksessa suunnata. Vaikeita tulkintatapauksia saattaa syntyä niillä raja-alueilla, jolloin valtio kansainvälisessä sopimuksessa sitoutuu noudattamaan sisäisessä lainsäädännössä, hallintokäytännössä tai sosiaalisten olojen järjestämisessä kansainvälisoikeudellisella tasolla asetettuja standardeja. Ajateltakoon esimerkkinä valtion ratifioiman YK:n ihmisoikeuskonvention rikkomista koskevia väitteitä YK:n yleiskokouksessa: järjestö saattaa pitää tarkoituksenmukaisena keskustella valtiossa esiintyvistä sosiaalisista ja muista epäkohdista sekä kansalaisten oikeusturvan loukkausväitteistä, mutta kohdevaltio tahtoo arvostelun välttääkseen leimata keskustelun sisäiseen toimivaltaan puuttumiseksi. Raja sopimusrikkomuksen arvostelemisen ja sisäiseen toimivaltaan puuttumisen välillä jää epämääräiseksi. Keskustelun kohde on kiistatta sisäiseen toimivaltaan kuuluva, mutta valtio on kansainvälisesti sitoutunut järjestämään sisäiset olonsa tiettyjen standardien mukaisesti ja joutuu niin ollen valvonnan kohteeksi.

Jäsenvaltion kansainvälisoikeudellisesti merkittävien toimien ja sisäisten olojen arvostelu on luokiteltavissa sanktioksi sillä edellytyksellä, että arvostelu sisältää toteamuksen siitä, että valtio on rikkonut kansainvälisoikeudellisia sitoumuksiaan. Sensijaan poliittisen painostuksen luonteinen kritiikki, jota harjoitetaan hyvin yleisesti, jää oikeudellisen sanktiokäsitteen ulkopuolelle. Jako on kylläkin teknisluontoinen ja dogmaattinen eikä se järjestökäytäntö huomioon ottaen ole helposti toteutettavissa. Kun esimerkiksi jokin kehitysmaiden järjestö tuomitsee teollistuneiden valtioiden harjoittamaan »neokolonialismin» tai syyttää jotakin sotilaallista järjestöä hyökkäysuhan aiheuttamisesta, voidaan väitteet deliktistä formuloida siten, että ne sisältävät tietoja joidenkin hyvin yleisluontoisten tavanomaisoikeudellisten säännösten rikkomuksista tai YK:n peruskirjan tavoitesäännösten vastaisesta toiminnasta. On tavallista, että poliittisia päämääriä tukemaan tarkoitettu kritiikki muovataan legalistisin ja juridisin käsittein väitteiksi oikeudellisten velvoit-

teiden rikkomisesta, vaikka arvostelun todellisena tavoitteena on kohdevaltion ulkopoliittinen painostaminen.

Kansainvälisen järjestön toimesta harjoitettu arvostelu ja tuomitsevat päätöslauselmat saavat tehonsa siitä, että valtiot pitävät arvossa mainetaan kansainvälisoikeudellisia velvoitteita noudattavana valtioyhteisön jäsenenä. Oikeudellisen velvoitteen loukkaajaksi leimaava järjestöpäätös saattaa eristää valtion ulkopoliittisesti. Ja, kuten edellä jo on todettu, kritiikki saattaa muodostua jäsenvaltiossa hallituksen vastaisen opposition tehokkaaksi työvälineeksi ja kaventaa hallituksen legitimitettä. Toistetut ja laajaa kannatusta järjestössä saaneet jäsenen menettelyn oikeudenvastaiseksi tuomitsevat päätöslauselmat estävät valtiota lisäksi käytännössä harjoittamasta tehokasta diplomaattista toimintaa, esim. välitys- ja sovittelutyötä järjestön puitteissa seurauksella, ettei valtio voi saada järjestödiplomatiallaan niitä etuja, joita se deliktiväitteet välttäänsä voisi saavuttaa.

4.7.2. Kritiikki järjestöelimen kokouksessa

Jäsenvaltion ulkopoliittisiin toimiin ja sisäisiin oloihin kohdistuva arvostelu palvelee useita päämääriä. Yksi niistä on edellä mainittu oikeudellisen velvoitteen rikkojaksi leimaaminen. Tämä on tyypillistä korostetun poliittisilla aloilla toimivissa järjestöissä, joitten jäsenenä on eri valtioliittoutumiin kuuluvia tai erilaisen taloudellisen järjestelmän omaavia valtioita — esimerkkinä tietysti YK:n yleiskokous komiteoineen ja turvallisuusneuvosto, sekä ECOSOC, YK:n piirissä toimivat autonomiset organisaatiot (mm. UNIDO, UNCTAD, UNDP) sekä alueelliset toimielimet (mm. ECE).

Sensiijaan niissä järjestöissä, jotka joko toimivat erittäin teknisluontoisilla aloilla (mm. ITU, WHO, ICAO ja IAEA) tai joihin kuuluu vain saman poliittisen tai sotilaallisen liiton jäseniä tai samanlaisen talousjärjestelmän omaavia valtioita (OECD, GATT, SEV, EEC) järjestöelimissä harjoitettava kritiikki palvelee usein myös järjestön sisäistä tiedotusta; puheenvuorojen ja päätöslauselmien välityksellä kertyy tietoja kohdevaltion oloista muille jäsenvaltioille.

Seuraavassa käsitellään eräiden järjestöjen soveltamia menetelmiä järjestökritiikin käytöstä näihin kahteen tarkoitukseen.

4.7.2.1. Kansainvälinen valuuttarahasto

Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenvaltiot ovat sitoutuneet erittäin laajoihin tiedonanto- ja konsultaatiovelvoitteisiin (VIII artiklan 5 os.). Jos jäsenvaltio tahtoo ostaa järjestöltä valuuttoja tai saada tukiluoton, tutkitaan toimenpiteen edellytykset järjestön toimesta tarkasti. Järjestöllä on tutkimuksen suorittamista varten pätevä tutkimushenkilökunta. Ne valtiot, jotka ylläpitävät valuuttakaupan vapautta rajoittavia säännöksiä ovat lisäksi velvollisia alistumaan konsultaatioihin ja suostumaan alueelleen suuntautuviin tutkimuksiin (XIV art.). Järjestön virkamiehet laativat tutkimuksen (koski se sitten valuuttakauppaa, tukiluottoa tai konsultaatioiden tuloksia) perusteella raportin, joka jaetaan johtokunnan jäsenille. Raporttiin sisältyy havaintoja siitä, onko valtio noudattanut IMF:n perussääntöä tai niitä velvoitteita joihin valtio on sitoutunut järjestön kanssa tekemässään sopimuksessa. Johtokunta ei julkaise raporttia, vaan se pidetään salaisena. Raportin pohjalta käydään yksityiskohtainen keskustelu jäsenvaltion talouselämän kehityksestä. Johtokunnan jäsenet voivat esittää valtion talouspoliittisten toimenpiteiden arvostelua. Kaikki puheenvuorot pöytäkirjataan ja toimitetaan jäsenvaltiolle. Keskustelut saattavat sisältää sekä oikeudellisten velvoitteitten loukkaajaksi leimaamista että toimintaohjeita valtiolle. Keskustelua pidetään yhtenä parhaista menetelmistä, joilla johtokunnassa edustettuina olevat valtiot ja niiden välityksellä myös muut jäsenvaltiot saavat tietoja tutkimuksen kohteena olevan valtion talouselämästä. Raportin laatineita virkamiehiä pidetään kansantalouden asiantuntijoina, joten kritiikin ja analyysien kohdevaltio voi laskea hyötyvänsä tutkimuksesta saamalla jokseenkin puolueettoman ja asiantuntevan arvion talouspolitiikastaan. Koska IMF:n harjoittamaa kritiikkiä ei julkaista, siltä puuttuu yleistä mielipidettä jäsenmaan hallitusta vastaan mobilisoiva vaikutus.¹⁷³

4.7.2.2. Kansainvälinen työjärjestö

Jos IMF:n sisäinen kritiikki on teknistä sekä asiantuntevaa ja käydään julkisuuden ulottumattomissa, on Kansainvälisen työjärjestön kritiikki äänekkästä, julkista mielipidettä motivoivaa, jäsenvaltioita leimaavaa — mutta myös asiantuntevaa.

Kansainvälisessä työjärjestössä jäsenvaltioon kohdistettu arvostelu ja jäsenvaltion leimaaminen oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi on pitkälle kehitetty sanktioinstituutio. Samalla se on käytännössä tehokkain ILO:n sanktioista.

Kansainvälinen työjärjestö on jäsenvaltion suorittamien rikkomusten arvostelun sanktionomaisessa käytössä edelläkävijä. Jo silloin kun työjärjestö oli Kansainliiton alainen, järjestön perussääntö (Versaillesin rauhansopimuksen XIII osa)

¹⁷³ Ks. Gold, *Aspects* s. 91 ss. Goldin selonteko on päidättyvä. Sensijaan Susan Strange, passim esittää havainnollisia tietoja IMF:n kriittisten keskustelujen merkityksestä.

siihen käytännön tietä syntynein menettelyteknisin täydennyksin sisälsi ne pääperiaatteet, joiden puitteissa järjestön sanktiojärjestelmä nykyäänkin toimii.

Kansainvälisen työjärjestön perussäännön johdanto sisältää joitakin jäsenvaltioita koskevia yleisiä periaatteita (mm. työmarkkinajärjestön toimintavapauden ja humanien työolojen periaatteen). Pääosa valtioita sitovista velvoitteista perustuu kuitenkin järjestön valmistelemiin ja hyväksymiin konventioihin. Työkonferenssi — järjestön plenaarielin — hyväksyy konventioiden lisäksi välitöntä sitovaa vaikutusta vailla olevia työolojen järjestämisestä koskevia suosituksia. Jäsenvaltiot ovat velvollisia toimittamaan konventiot ja suositukset lainsäädäntöelinten käsittelyyn (19 art. 5 b). Oikeudellista velvoitetta ratifioida konventioita tai noudattaa suosituksia ei ole (19 art. 5 e). Sensijaan jäsenvaltion on raportoitava järjestölle siitä, mihin toimiin valtio on ryhtynyt ratifioimiensa konventioiden täytäntöönpanemiseksi (22 art.) ja toimenpiteistä, joihin ehkä on ryhdytty suositusten johdosta (19 art. 6 c) samoin kuin lainsäädännöstä ratifiointia vailla olevien konventioiden kattamilla työ- ja sosiaaioikeuden aloilla (19 art. 5 e).

Kansainvälisen työjärjestön sanktiojärjestelmän käyttö keskittyy jäsenvaltioiden ratifioimien konventioiden noudattamisen varmistamiseen. Kansainvälisen työjärjestön piirissä harjoitettu konventiovelvoitteiden rikkomuksia tarkoittava seuranta ja arvostelu saa erityistä tehoa ILO:n kolmikantaraperiaatteesta, lähes ainoalaatuisesta rakenteesta, joka mahdollistaa järjestön toimielimissä jäsenvaltioiden hallitusten virallisen edustuksen rinnalla valtion lainkäyttövallan alaisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajien aktiivisen osallistumisen päätöksentekoon. Järjestelmä on ainoa laatuaan ILO:n esimerkin mukaan perustettua Arabivaltioiden työjärjestöä lukuunottamatta. ILO:n mallia muistuttavat etäisesti lisäksi Euroopan neuvoston ja Euroopan yhteisön parlamentaariset elimet sekä Pohjoismaiden neuvosto, joissa ILO:n organisaation tapaan päätöksentekoon osallistuu jäsenvaltion hallituksen määräysvallan ulkopuolella olevia delegaatteja.

ILO:n kolmikantarakenne antaa järjestön piirissä harjoitettavalle jäsenvaltion sanktioluontoiselle arvostelulle ja päätöslauselmille huomattavan tehon, sillä rikkojaksi leimatun valtion hallituksen on vaikea välttää diplomaattisin toimenpitein itseensä kohdistuva kritiikki, jos jompi kumpi työmarkkinaosapuolten järjestöryhmittymistä tahtoo huomauttaa konventiorikkomuksista.¹⁷⁴

¹⁷⁴ ILO:n valvontaelinten toiminnasta on olemassa laaja kirjallisuus.

Ks. esim. Landy s. 21 ss., jossa tehdään selkoa asiantuntijakomitean syntyvaiheista. Samasta kehityksestä kirjoittaa A. Alcock: History of the International Labour Organisation, London 1971 s. 34 ss. Asiantuntijakomitean työn tulosten ehkä tuorein analyysi sisältyy järjestön omaan julkaisuun International labour office: The Impact of International labour conventions and recommendations, s. 49 ss. Valticos (ILO) s. 145 ss. arvioi niinikään valvontajärjestelmän tehokkuutta. Kansainliiton työjärjestön ja ILO:n perussäännön välisistä eroista ja yhtäläisyyksistä ks. Jenks C. W.: The revision of the constitution of the International Labour Organisation, BYIL 1946 s. 303 ss. ILO:n rakenteesta ja toiminnasta ks. G. A. Johnson: The International Labour Organisation, London 1970.

ILO:n piirissä harjoitettava punitiivinen arvostelu rakentuu kolmivaiheiseksi: jäsenmaiden hallitusten kertomusta käsitellään riippumattomassa asiantuntijakomiteassa. Keskustelut komitean piirissä sisältävät puolueetonta ja asiantuntevaa arvostelua. Komitean keskustelut eivät tule julkisuuteen. Komitean työn tuloksena laaditaan raportti, joka käsitellään työkonferenssissa. Konferenssin aikana asetetaan konventioiden noudattamista seuraamaan konferenssin valitsema komitea (conference committee of the application of conventions and recommendations). Tämä komitea asetetaan kolmikantapohjalta, joten siinä ovat edustettuina hallitukset ja työmarkkinaosapuolten järjestöt. Komitea käsittelee asiantuntijakomitean raportin ja keskittyy siinä esitettyihin havaintoihin, joissa selostetaan valtioiden suorittamia konventioiden velvoitteiden rikkomuksia. Keskustelu konferenssikomiteassa on ILO:n sanktiojärjestelmän keskeisimpiä kohtia.¹⁷⁵ Keskusteluun kutsutaan saapuville kulloinkin arvostelun kohteena olevan valtion hallituksen edustaja. Hallitusten edustajat tulevat säännöllisesti komitean kokouksiin esittämään hallituksensa näkökannan väitettyyn konventiorikkomukseen ja tekemään selkoa suunnitelmista konvention vastaisen lainsäädännön muuttamiseksi tai konventioiden vaatimista sosiaalisista uudistuksista. Komiteainstituution perustamisvaiheessa Kansainliiton työjärjestössä hallitukset usein kiistivät komitean toimivallan harjoittaa jäsenvaltioiden konventiorikkomusten arvostelua.¹⁷⁶

Kolmantena jäsenvaltioon kohdistuvan sanktioluontoisen arvostelun vaiheena on konferenssikomitean raportin käsittely työkonferenssin yleisistunnossa. Vielä tässäkin vaiheessa voidaan keskustelua käydä asiantuntijakomitean ja konferenssikomitean havaitsemista konventiovelvoitteiden rikkomuksista. Jäsenvaltioiden hallitukset voivat esittää perustelevia näkökohtia estääkseen valtion leimaamisen konferenssin päätöksellä konventiovelvoitteiden rikkojaksi.

Keskustelua ja arvostelua voidaan kaikissa vaiheissa pitää asiantuntevana. Siihen osallistuvat valtioiden edustajien ja asiantuntijakomitean lisäksi työmarkkinaosapuolten edustajat, jotka seuraavat omien kansallisten toimielintensä välityksellä työoloja valtiossa.¹⁷⁷

Keskusteluilla, kritiikillä ja jäsenvaltion konventiorikkomuksista leimaavilla järjestöpäätöksillä on katsottu olevan huomattava ennalta ehkäisevä samoin kuin jo suoritettujen rikkomusten korjaamiseen johtava vaikutus.¹⁷⁸

ILO:n suorittamaan sanktioivaan arvosteluun liittyy menettelymuoto, jolla tahdotaan korostaa tiettyjen konventiorikkomusten vakavuutta. Konferenssikomitea laatii erikoislistan niistä tapauksista, joissa se katsoo rikkomuksen olevan erityisen huomattavan. Luettelo näistä tapauksista julkaistaan.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Ks. Landy s. 39 ss.

¹⁷⁶ Landy s. 39.

¹⁷⁷ Ks. Landy s. 50 ss., sekä International Labour organisation, s. 50 ss.

¹⁷⁸ International labour office s. 59 ss.

¹⁷⁹ Landy s. 91.

4.7.2.3. OECD:n konfrontaatiometodi

OECD:n sihteeristö laatii yksityiskohtaisia jäsenvaltiokohtaisia raportteja valtion ulkomaankaupasta ja talouselämästä sekä esittää arvioita menetelmistä, joilla taloudellista tilannetta voitaisiin parantaa.¹⁸⁰ Tutkimuksen valmistuttua järjestetään vapaamuotoinen tilaisuus, jossa eri valtioiden asiantuntijaedustajien läsnäollessa jäsenvaltion edustaja puolustautuu esitettyjä kriittisiä huomautuksia vastaan, minkä jälkeen muut jäsenet esittävät omia käsityksiään harjoitetusta talouspolitiikasta. Arvostelun tarkoituksena ei ole leimata jäsenvaltiota oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi. Kyseessä on enemminkin talouspolitiikan ohjanta- ja arviointitilaisuus eikä jäsenvaltion poliittisia toimenpiteitä leimaavia päätöksiä tehdä. Varsinaisesta sanktiosta ei ole kysymys, joskin julkisuuteen saatettava raportti, jossa arvostellaan jäsenvaltion harjoittamaa talouspolitiikkaa ja konkreettisia toimenpiteitä samalla kun esitetään ehdotuksia vaihtoehtoisista toimintamuodoista, saattaa omata valtion näkökulmasta ajatellen kielteisiä seuraamuksia, jos hallituksen toimenpiteissä osoitetaan virheitä.

4.7.3. Jäsenvaltion toimenpiteet tuomitsevat julkilausumat

Useassa perussäännössä on joko erityissäännöksellä säädetty tai säännöksistä pääteltävissä järjestölle valta todeta kansainvälisoikeudellinen delikti sekä esittää suosituksia oikeudenvastaisen tilan poistamiseksi. Säännökset on tarkoitettu sanktioiksi.

Jäsenvaltioiden oikeudenvastaisen menettelyn tuomitsevat päätöslauselmat ovat yleisiä YK:n toiminnassa. Peruskirjan 10 artiklan nojalla yleiskokous voi keskustella kaikista peruskirjan piiriin kuuluvista kysymyksistä sekä esittää suosituksia jäsenvaltioille tai turvallisuusneuvostolle. 11 artiklan nojalla yleiskokous voi harkita kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi noudatettavan yhteistoiminnan yleisiä periaatteita ja esittää niitä koskevia suosituksia — ei kuitenkaan vaiheessa, jolloin turvallisuusneuvosto käsittelee samaa asiaa (12 art). Näiden yleisten säännösten nojalla YK:n käytännössä on yleistynyt menetelmä hyväksyä päätöslauselmia, joissa jäsenvaltio leimataan peruskirjassa säädettyjen oikeudellisten velvoitteitten rikkojaksi. Päätöslauselmiin liittyy usein jäsenvaltioille tai turvallisuusneuvostolle osoitettuja

¹⁸⁰ OECD:n konfrontaatiometodista ks. Sjöstedt s. 34 ja Bowett s. 176 s.

OECD:tä säädännäisen kompetenssin kannalta vaikutusvaltaisemmasta, järjestöä edeltäneestä OEEC:stä ks. L. Szuldrynski: Legal aspects of OEEC, ICLQ 1953 s. 579 ss. OECD on vuonna 1971 julkaissut järjestön kehitystä, tavoitteita ja rakennetta selostavan kirjasen.

suosituksia menettelytavoiksi havaitun oikeudenvastaisen tilan poistamiseksi.

Espanjan tapauksessa vuonna 1946 yleiskokouksen päätöslauselmassa katsottiin, että Francisco Francon hallinto Espanjassa uhkaa maailmanrauhaa. Yleiskokous esitti, että turvallisuusneuvosto ryhtyisi asiantilan vaatimiin toimenpiteisiin.¹⁸¹ Päätöslauselmaa arvosteltiin Espanjan sisäisiin asioihin puuttumiseksi peruskirjan 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Marraskuussa 1950 yleiskokous hyväksyi päätöslauselman, jossa huomautettiin siitä, etteivät Bulgarian, Unkarin ja Romanian hallitukset olleet panneet täytäntöön näiden valtioiden ja liittoutuneiden valtojen välisiin rauhansopimuksiin sisältyviä säännöksiä ihmisoikeuksista ja perusvapauksista.¹⁸² Vuonna 1951 yleiskokous leimasi Kiinan Kansantasavallan — joka tosin ei ollut YK:n jäsen eikä peruskirjan sitoma — hyökkääjäksi Korean sodan yhteydessä.¹⁸³ Vuonna 1961 yleiskokous kiinnitti turvallisuusneuvoston huomion Etelä-Afrikan apartheid-politiikkaan ja katsoi tilanteen Lounais-Afrikassa vaarantavan kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Apartheidin vastaisissa päätöslauselmissa — joissa valtio leimataan peruskirjan ihmisoikeuksia turvaavan tavoitesäännöksen (1 art 3 kohta) rikkojaksi — yleiskokous on myös kehoittanut, samalla kun Portugal ja Etelä-Afrikka on leimattu oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi, jäsenvaltioita soveltamaan taloudellisia sanktioita näitä valtioita vastaan.¹⁸⁴ Samanlaisia päätöslauselmia on suunnattu myös Rhodesiaan.¹⁸⁵ Yleiskokous on myös rinnastanut sionismien

¹⁸¹ GA res 39 (I) 1946.

¹⁸² ICJ reports 1950 s. 601 ja GA res 272 (III) 1949, ICJ report 1950 s. 22 sekä GA res 385/V. Ks. myös Cavaré s. 280.

¹⁸³ GA res 498 (V) ja 1596 (XV). Myöhemmistä päätöslauselmista, joissa tuomitsevan päätöslauselman sävy asteittain jyrkkenei ks. 1899 (XVIII) ja 2074 (XX). Etelä-Afrikkaa vastaan suositeltiin sovellettavaksi aseiden vientikieltoa.

¹⁸⁴ GA res 1761 (XVII), 2054 (XX) ja 1819 (XVII). Portugalin osalta yleiskokous suosittelee lisäksi, että kaikki taloudellinen apu sille olisi lopetettava.

¹⁸⁵ GA res 2054 (XX) ja 2022 (XX).

Yleiskokous hyväksyi vuonna 1974 päätöslauselman (3240/XXIX) jossa käsiteltiin oloja Israelin miehittämällä alueilla. Päätöslauselmassa todettiin Israelin rikkovan yleissopimusta siviiliväestön suojaamisesta sota-aikana sekä peruskirjan ihmisoikeussäännöksiä. Israelia vaadittiin päästämään miehitettyjen arabialueiden oloja tutkiva erityiskomitea suorittamaan tutkimuksia näillä alueilla. Yhteenveto tutkimuksista, joita YK:n toimielimet ovat suorittaneet Israelin miehittämällä arabialueilla tapahtuneiksi väitetyistä kansainvälisoikeudellisista rik-

apartheidiin ja tuominut Israelin valtion oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi (3376/XXX). Chilen on todettu rikkovan ihmisoikeusvelvoitteita.

Luetelluissa tapauksissa on mahdollista, että yleiskokousta on käytetty ajoittain jonkin enemmistöasemassa olevan valtioryhmittymän ulkopoliittikan legitimoimisvälineenä ja tuomitsevia päätöslauselmia painostustoimenpiteinä sellaista hallitusta tai yhteiskuntamuotoa vastaan, jonka ei katsota soveltuvan YK:n järjestelmään. Sanktiona valtion leimaaminen saattaa olla tehokas, mutta päätökset ovat siinä määrin ulkopoliittisen tavoitteenasettelun leimaamia, että oikeudellisesti arvioiden päätöslauselmia ei aina voida pitää objektiivisina analyysinä siitä, onko valtiota sitovaa oikeudellista velvoitetta todella rikottu vai ei.

* * *

Eräissä järjestelmissä tahdotaan jäsenvaltion oikeudellisen veloitteen vastaisen toimenpiteen leimaamisella saada laajaa huomiota sillä, että järjestö toimittaa päätöksensä YK:n elinten tietoon. IAEA:n hyväksynnän ydinreaktorien ja reaktoripolttoaineiden valvontaohjesäännön XII c artiklassa säädetään, että mikäli järjestön tarkastaja toteaa turvallisuusvalvontasopimusta rikotun jossain jäsenvaltiossa, valvojan on heti ilmoitettava asiasta pääjohtajalle, jonka on annettava asiasta raportti IAEA:n johtokunnalle. Tämän jälkeen johtokunta päättää kerääntyneen aineiston pohjalta auktoratiivisesti siitä, onko turvallisuus- ja valvontamääräyksiä rikottu.

Myönteisessä tapauksessa johtokunnan on raportoitava tapahtumasta YK:n yleiskokoukselle ja turvallisuusneuvostolle. Vuoteen 1977 mennessä ei huomattavia rikkomuksia ollut IAEA:n piirissä tapahtunut.¹⁸⁶

Omana erikoistapauksenaan on syytä pitää EEC:n järjestelmää. Kuten tutkimuksen johdannossa todettiin, Rooman sopimuksessa ei ole lainkaan valtioon kohdistuvia sanktiosäännöksiä. Kuitenkin sekä EEC:n jäsenvaltiot että komissio voivat panna EEC:n tuomioistuimessa vireille

komuksista sisältyy H. Shirley Amerasinghe:n artikkeliin Chronicle 1973 III s. 70 ss.

ILO:n hallintoneuvosto totesi kokouksessaan 1974, että ammattiyhdistysliikkeen toimintavapautta ja ihmisoikeuksia on rikottu Chillessä ja kiinnitti Chilen hallituksen huomiota siihen, että valtion tulee taata työmarkkinajärjestöille täysi toiminnanvapaus. Chronicle 1974 VI s. 46.

¹⁸⁶ Szasz s. 600 s.

valituksen siitä, että jäsenvaltio on rikkonut oikeudellisia velvoitteitaan. Mikäli tuomioistuin katsoo valituksen aiheelliseksi, se toteaa tapahtuneen, toisin sanoen leimaa valtion oikeussäännön rikkojaksi mutta ei määrää rangaistusseuraamuksia. Sanktioita tuomioistuimen päätökselle eivät voi asettaa muutenkaan EEC:n toimielimet.

EEC:n tuomioistuin on lukuisissa tapauksissa todennut valtion oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi. Ruzié on analysoinut tuomioita ja todennut, että tapauksissa, jolloin sopimusrikkomus on todettu, jäsenvaltio on säännöllisesti korjannut Rooman sopimuksen vastaiseksi todetun lainsäädäntö- tai hallintotoimen.¹⁸⁷

Kansainvälisen valuuttarahaston perussääntöön on niinikään kirjattu mahdollisuus tehdä jäsenvaltion toimet leimaavia järjestöpäätöksiä. (V artiklan 5 kohta). Jos järjestö katsoo valtion käyttävän järjestön varoja perussäännön vastaisesti, järjestö laatii asiassa muistion, toimittaa sen valtiolle ja vaatii perusteluja. Jos perusteluja ei pidetä hyväksyttävänä tai vastinetta ei anneta, rahasto voi rajoittaa valtion oikeutta käyttää järjestön varoja. Perussäännön XII artiklan 8 kohdan nojalla rahasto (johtokunta) voi määräenemmistöpäätöksellä julkaista jäsenvaltion taloutta koskevan muistion, mikäli jäsenvaltion toimenpiteet vaarantavat muiden jäsenten maksutaseen tasapainoa. Tätä menettelymahdollisuutta ei ole kertaakaan käytetty.¹⁸⁸

Vuonna 1973 ICAO, sen jälkeen kun israelilaiset hävittäjät olivat ampuneet alas libanonilaisen siviiliilikennekoneen, teki päätöksen, jossa Israelin katsottiin menettelleen ICAO:n lentoturvallisuusmääräysten vastaisesti. ICAO:n yleiskokous kehoitti Israelia luopumaan vastaavista toimenpiteistä tulevaisuudessa. Päätöslauselmassa todettiin lisäksi, että ICAO on tarpeen vaatiessa valmis lisätoimiin Israelia vastaan suojataksien siviili-ilmailun turvallisuutta.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Ks. Ruzié s. 114.

¹⁸⁸ Gold, Aspects s. 73.

¹⁸⁹ Tapahtumasarjaa selostaa Brown-John s. 51.

ICAO:n päätöslauselma, jossa tuomittiin Israelin hyökkäys libanonilaista ilma-alusta vastaan, on julkaistu ILM 1973 1180 s. Vuonna 1968 ICAO:n neuvosto päätöslauselmassa 262 tuomitsi Israelin hyökkäyksen Beirutin siviililentoasemaa vastaan, jolloin tuhottiin 13 siviili-ilma-alusta. Ks. ILM 1973 s. 1181. Päätöslauselmassa 332 (1973) turvallisuusneuvosto tuomitsi Israelin toistetut sotilaalliset hyökkäykset Libanonilaista vastaan YK:n peruskirjan vastaisina sekä kehoitti valtiota luopumaan vastaisuudessa sotilaallisista hyökkäyksistä.

UNESCO:n vuoden 1974 yleiskokouksessa hyväksyttiin päätöslauselma, jossa

4.7.4. Muille järjestöille osoitetut suositukset.

YK:n yleiskokouksen suosituksenantovaltaa on käytetty muutaman kerran sanktioluontoisesti siten, että yleiskokous on esittänyt erityisjärjestöille, että nämä ryhtyisivät toimialalleen tyypillisten sanktioiden käyttöön sellaista jäsenvaltiota vastaan, jonka yleiskokous on leimannut peruskirjan rikkojaksi.

Todettuaan Portugalin harjoittavan peruskirjan vastaisesti siirtomaa-politiikkaa Afrikassa ja Etelä-Afrikan apartheid-politiikan ihmisoikeussäännösten vastaiseksi, yleiskokous päätti ns. dekolonisaatiopäätöslauselman ja sen tehosteeksi erityisjärjestöille osoitetun suosituksen (1654/XVI 27. 11. 1961 ja 1514/XV 14. 12. 1960). Päätöslauselmien perusteella asetettiin erityiskomitea tutkimaan ja valvomaan dekolonisaatiopäätöslauselman täytäntöönpanoa. Päätöslauselmassa esitettiin, että YK:n erityisjärjestöt pidättäytyisivät Etelä-Afrikan ja Portugalin taloudellisesta avustamisesta. Päätöslauselma toimitettiin tiedoksi mm. IBRD:n presidentille.¹⁹⁰ Vuonna 1964 erityiskomitea pyysi sihteeristön välityksellä tietoja lainoista, joita IBRD:n väitettiin myöntäneen Portugalille. Samalla

Israelin suorittamat kaivaukset Jerusalemin alueella tuomittiin alueen muistomerkkejä vaarantavina. Samassa yleiskonferenssissa Israelia estettiin pääsemästä jäseneksi UNESCO:n Euroopan ryhmään. Chronicle 1974 XII s. 156.

¹⁹⁰ Tapahtumasarjasta tehdään yksityiskohtaisesti selkoa YK:n oikeudellisen neuvonantajan muistiossa UN doc 6825 sekä Bleicherin tutkimuksessa. Kun Portugalissa sittemmin suoritettiin vallankaappaus, jolla Caetanon hallitus syrjäytettiin, ja uusi hallitus muutti suhtautumistaan siirtomaa-alueisiin, YK:n yleiskokous suositteli muutoksen huomioon ottamista erityisjärjestöissä (GA res 3300 (XXIX)).

YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassa 3111 (XXVIII) käsiteltiin Namibian kysymystä. Päätöslauselmassa yleiskokous tuomitsi Etelä-Afrikan hallinnon Namibiassa ja kehoitti jäsenvaltioita ryhtymään kaikkiin mahdollisiin taloudellisiin ja muihin toimenpiteisiin, jotta Etelä-Afrikka pakotettaisiin välittömästi vetäytymään Namibiasta. Samalla YK:n erityisjärjestöjä ja muita kansainvälisiä järjestöjä kehoitettiin yhteistyöhön YK:n Namibianeuvoston kanssa. Yleiskokous kehoitti vielä valtioita, joilla on konsuliedustus Namibiassa, katkaisemaan konsulisuhteet.

Päätöslauselmassa 2980 (XXVII) yleiskokous esitti konkreettisena suosituksena IBRD:lle ja UNDP:lle, että järjestöt dekolonisaatiopäätöslauselman toteuttamiseksi myöntäisivät lainoja, joilla voitaisiin avustaa siirtomaa-alueilta saapuvia pakolaisia ja myöntäisivät vastikään vapautuneille alueille kehitysluottoja. Kaikkia jäsenvaltioita ja erityisjärjestöjä kehoitettiin tukemaan taloudellisilla ja muilla keinoilla siirtomaa-alueiden vapautusliikkeitä sekä OAU:n työtä siirtomaiden vapauttamisessa.

Pankin edustajaa kehoitettiin saapumaan kuultavaksi komitean istuntoon. Pankki toimitti pyydetty tiedot kirjallisina muttei lähettänyt edustajaa. Vuonna 1965 komitea teki päätöksen, jossa vedottiin kaikkiin YK:n erityisjärjestöihin ja erityisesti IBRD:iin ja IMF:ään, sekä pyydettiin viimeksimainittuja pidättymään myöntämästä lainoja Portugalille. YK:n yleiskokous teki vähän myöhemmin saman sisältöisen joskin lievemmin muotoillun päätöksen (2117/XX). Tästä päätöslauselmasta annettiin tieto IBRD:lle. Presidentti toimitti päätöslauselman tiedoksi johtokunnan jäsenille ja liitti oheen lausuntonsa, jossa korostettiin, että IBRD:n luotonannon ratkaisukriteereinä voivat järjestön perussäännön mukaan olla vain taloudelliset seikat. Lisäksi järjestön virkamiehiä kielletään ottamasta kantaa poliittisiin kysymyksiin. Presidentti esitti lisäksi, että vireillä olleita Portugalin ja Etelä-Afrikan lainahakemuksia käsiteltäisiin muiden lainahakemusten tavoin. Pankin johtokunta hyväksyi muistiossa esitetyt periaatteet.

Vuonna 1967 yleiskokous hyväksyi uusia päätöslauselmia. Niissä kehoitettiin — sen jälkeen kun oli viitattu Portugalin siirtomaapolitiikkaan ja Etelä-Afrikan apartheid-politiikkaan — Pankkia kieltäytymään myöntämästä lainoja näille valtioille sekä varmistamaan sen, että järjestö välttää toimenpiteitä, jotka ovat vastoin YK:n perusperiaatteita.¹⁹¹ Vielä vuonna 1968 yleiskokous esitti suosituksen, että IBRD kieltäytyisi myöntämästä lainoja Portugalille ja Etelä-Afrikalle sekä että Pankki irtaisi noisi jo myöntämänsä lainat.¹⁹² Päätöslauselmista huolimatta IBRD myönsi lainoja näille valtioille.

On sanottu, että Pankin politiikka perustui tiukasti epäpoliittisille taloudellisille periaatteille. Toisaalta on huomautettu, että IBRD:n johtokunnan ratkaisuihin on voinut vaikuttaa sekin, että valta weighted voting-menetelmällä päätöksiä tekevässä johtokunnassa on suurimmilla läntisillä teollisuusvaltioilla, joiden vaikutuspiiriin kohdevaltiot kuuluivat. Lisäksi Portugal on NATO:n jäsenvaltio.

Huolimatta siitä, että yleiskokouksen päätöslauselmalla ei ollut tavoiteltua tehoa muodostui tapahtumasarja merkittäväksi ennakkotapaukseksi. On ajateltavissa, että jossakin toisessa tilanteessa YK:n yleiskokouksen todettua jonkin jäsenvaltion perussäännön määräysten rikkojaksi ja kehoitettua erityisjärjestöjä ryhtymään sanktioiden käyttöön, järjes-

¹⁹¹ GA res 2270 (XXII), 2307 (XXII) sekä 2326 (XXII).

¹⁹² GA res 2426 (XXIII).

töt toimivat suositellulla tavalla. Tämä puolestaan vahvistaisi tuntuvasti yleiskokouksen sanktioluontoisten päätöslauselmien punitiivista tehoa.

4.8. Järjestön toimialan mukaan määräytyvät sanktiot

Edellä käsitellyt sanktiotyypit esiintyvät useissa eri järjestöissä. Tavallisia sanktioita ovat valtion erottaminen, jäsenoikeuksien pitäminen ja jäsenvaltion oikeudenvastaisten tointen tuomitseminen tai julkistaminen järjestöpäätöksessä.

Eräät järjestöt omaavat sanktioita, joille on tyypillistä se, että toimenpide voi tulla kysymykseen vain asianomaisen järjestön hallinnoimalla teknisluontoisella valtioidenvälisen yhteistyön alalla. Joissakin tapauksissa toimenpiteistä on säädetty perussäännössä, toisissa tapauksissa järjestöstä erottaminen merkitsee välillisesti haitallisten seuraamusten toteutumista. Niinpä erottaminen UPU:n jäsenyydestä johtaa käytännössä siihen, että jäsenvaltio jää postiliikenteen ulkopuolelle, eristyy muista valtioista. Tällainen välillinen sanktiointi lisää huomattavasti järjestöstä erottamisen haittavaikutuksia sanktion kohdevaltiossa. UPU:n piirissä onkin todettu, ettei järjestö tarvitse lisäsanktioita erottamisen ohkeen koska ei juuri ole ajateltavissa, että jokin valtio jäsenvelvoitteita rikkomalla ottaisi riskin joutua kansainvälisen postiliikenteen ulkopuolelle.¹⁹³ Niissä järjestöissä, joiden palvelukset ovat jäsenelle vähämärkityksisiä ei järjestöstä erottamisella tietysti ole samaa tehoa.¹⁹⁴

4.8.1. ITU ja taajuuksien vahvistamisjärjestelmä.

Kansainvälisen pikatiedotusliiton eräänä tehtävänä on valvoa sähkömagneettista joukkotiedotusta ja taajuusalueiden käyttöä. Jotta jäsenvaltioitten lähetysasemat eivät häiritsisi toisiaan, on sovittu taajuusalueiden jakamisesta valtioiden kesken. Taajuusaluejaon noudattamista valvotaan itsenäisen asiantuntijaelimen, IFRB:n toimesta. Tähän valitaan viisi jäsentä, jotka edustavat maapallon eri alueita.

¹⁹³ J. J. Le Muel: The Universal Postal Union, Union Postal 1950 s. 117. M. A. K. Menon, Universal Postal Union, IC 1965 s. 45 toteaa, että kaikki UPU:n päätökset pannaan jäsenvaltioitten toimesta moitteettomasti täytäntöön.

¹⁹⁴ Brown-John s. 55.

Kun jonkin jäsenvaltion alueella oleva radioasema ottaa uuden lähetystaajuuden käyttöön, asiasta on tehtävä ilmoitus komitealle. Komitea tarkistaa tiedot ja varmistaa mittauksilla, ettei uusi asema häiritse jo ennestään toiminnassa olevia lähetysasemia. Jos komitea havaitsee, että uusi asema häiritsee toiminnassa olevia asemia, se palauttaa ilmoituksen ja liittää oheen korjausehdotuksia, joilla häiriöt voitaisiin poistaa. Jos taas mittaukset osoittavat, ettei uusi asema aiheuta häiriöitä, radioasema merkitään asianomaiseen luetteloon; se rekisteröidään ja on oikeutettu saamaan suojaa häirintää vastaan: minkään uuden perustettavan aseman lähetystoiminta ei saa häiritä tätä rekisteröityä asemaa. Häirintä on uuden aseman kotivaltion ITU-velvoitteiden vastaista ja voi johtaa ITU:n perussäännössä säädetyn sovittelu- ja välitysmenettelyn käyttöön sekä siihen, että järjestö leimaa uuden rekisteröidyille radioasemille häiriöitä aiheuttavan radioaseman kotivaltion perussäännön rikkojaksi. Merkintä rekisteröityjen taajuusalueiden ja asemien luetteloon tuottaa radioasemalle kansainvälisoikeudellisen suojan muiden asemien häiritsevää lähetystoimintaa vastaan. Suojan tuottava merkintä tehdään vain, jos uusi asema ei aiheuta häiriötä jo toiminnassa oleville rekisteröidyille asemille. Jos taas rekisteröitäväksi ilmoitettu uusi asema aiheuttaa häiriöitä eikä suorita komitean suosittamia korjauksia, jatketaan neuvotteluja, jotta uusi asema muuttaisi lähetyksiään niin etteivät ne haittaisi muita asemia.

Komitea ei voi oikeudellisesti sitovalla ja sanktoidulla tavalla määrätä lähetystaajuuksiin korjauksia. Jos muita asemia häiritsevää ohjelmatoimintaa jatketaan, asema merkitään ns. B-listaan, mikä merkitsee sitä, että lautakunta luokittelee aseman lähetystoiminnan pikatiedotuskonvention vastaiseksi. Merkintä on samalla jäsenvaltioille ilmoitus uudesta radioasemasta ja siitä, että radioasema ei täytä säädettyjä vaatimuksia. Tällainen B-listalle merkitty radioasema ei saa kansainvälistä suojaa lähetystoiminnalleen: järjestö ei suojaa sen lähetyksiä muiden asemien häiritsevältä lähetystoiminnalta. Kansainvälisen suojan poistaminen sekä radioaseman leimaaminen luvattomaksi ovat järjestelmän sanktiot.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Järjestelmää selostetaan Evansenin (s. 34 ss.) Delbertin (s. 20 ss.) ja Garmies'n (s. 6 ss.) tutkimuksissa. Garmies kertoo, että 5-jäsenisellä komitealla on käytettävänä noin 100 henkilöä käsittävä tekninen sihteeristö valvonta- ja tutkimustehtäviä varten. Kirjoittajat pitävät järjestelmää vanhentuneena ja komitean käytettävissä olevia sanktioita liian heikkoina. Ks. myös van Panhuys & van Emde Boas: Legal Aspects of Pirate Broadcasting, AJIL 1966 s. 306 ss, jossa korostetaan, että komitealle ovat tuottaneet erityistä haittaa valtion lainkäyttövallan

4.8.2. ICAO:n lentokelpoisuustodistukset.

ICAO:n perussäännön 33 artiklan mukaan kunkin jäsenmaan tulee antaa siviililentoliikenteessä olevalle ilma-alukselle ja sen lentohenkilökunnalle lentokelpoisuustodistukset. Muut järjestön jäsenmaat ovat velvollisia tunnustamaan nämä todistukset päteviksi edellyttäen, että ne on annettu vaatimalla lentokoneelta ja lentohenkilökunnalta yleissopimuksen liitteissä säädetyt ammattitaidon ja turvallisuuden minimivaatimukset. Mikäli jokin valtio ei noudata minimistandardeja lentokelpoisuustodistuksia antaessaan, muut jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tunnustamaan niiden pätevyyttä, jolloin valtiot voivat kieltää lentokonetta lentämästä alueelleen. Minimistandardien alittaminen voi siis johtaa siihen, etteivät minimivaatimuksia laiminlyövän valtion siviililentokoneet saa liikennöidä muiden jäsenvaltioiden alueella.¹⁹⁶

ICAO:n rakenteeseen liittyä toinenkin ilmailulle ominainen sanktio: ICAO-neuvostolla on tietyissä riita-asioissa oikeus tehdä jäsenvaltioita sitovia päätöksiä. Päätösten noudattamisen sanktioksi on säädetty, että jäsenvaltiot ovat velvollisia estämään sellaisen valtion lentoyhtiön lentokoneiden lentämisen alueelleen, jota koskevan päätöksen neuvosto on tehnyt ja jota asianomainen lentoyhtiö ei noudata. Säännös on sikäli harvinaisen, että siinä määrätään kansainvälisellä tasolla sanktio kohdistumaan jäsenvaltion alueherruuden alaiseen oikeushenkilöön, lentoyhtiöön. Sanktio kohdistuu kuitenkin käytännössä valtioon, sillä valtioilla on ICAO:n perussäännön (Chicago-konvention) nojalla velvollisuus varmistaa, että sen lainkäyttövallan piirissä toimivat lentoyhtiöt toimivat valtion antamalla luvalla ja noudattavat ICAO:n päätöksiä. Sanktio kohdistuu muodollisesti yhtiöön, mutta käytännössä jäsenvaltioon, joka ei noudata ICAO-neuvoston Chicago-konvention 84 artiklan nojalla tekemää päätöstä. Sanktiota ei ole käytetty kertaakaan.

ulkopuolella aavan meren alueella toimivat luvattomat radioasemat, joiden toiminnan estämiseksi ITU ei voi ryhtyä toimenpiteisiin.

Komitean tehtävät määrätään Kansainvälisen pikatiedotusyleissopimuksen (Malaga—Torremolinoksen sopimus vuodelta 1973) 10 artiklassa. Uutuuksina tässä sopimuksessa on mm. geostationääristen satelliittien sijaintipaikkojen luettelointi. Työmuodoista määrätään 57 artiklassa ja erillisessä radio-ohjesäännössä.

¹⁹⁶ Tämän säännöksen tulkinnasta ks. FitzGerald s. 162.

4.8.3. Euratomin turvallisuusjärjestelmä.

Euratom on osa Euroopan yhteisöä. Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden yhdenmukainen talousjärjestelmä, toisiaan muistuttavat poliittiset instituutiot ja pyrkimys laajamittaiseen integraatioon ovat luoneet edellytykset rajoittaa perinteistä kansallisvaltioiden yksinoikeutta lainkäyttövaltaan alueella olevien fyysisten ja juridisten henkilöiden suhteen. Kansainvälisen tason toimielinten päätökset ovat suoraan täytäntöönpantavissa jäsenvaltioissa, joiden hallintoviranomaiset ovat velvollisia tunnustamaan päätösten pätevyyden ja panemaan ne täytäntöön. Tätä kansainvälisten järjestöjen kehityksessä huomattavaa innovaatiota on sovellettu Euratomin erityisalalla, halkeamiskelpoisten aineiden käytön valvonnassa. Euratomissa sanktiojärjestelmä on Euroopan yhteisöjen ylikansallisen organisaatioperiaatteen mukaan toteutettu siten, että sanktiot ja mahdolliset turvatoimenpiteet pannaan täytäntöön suoraan reaktorin omistajaa vastaan.

Euratomille on annettu halkeamiskelpoisten aineiden toimituksessa yksinoikeus EEC:n alueella (59 art). Järjestön tarkastajilla on oikeus tarkastuksiin jäsenvaltion alueella toimivissa laitoksissa (art 81). Jos jossakin ydinenergian rauhanomaiseen käyttöön tarkoitettuun laitokseen rikotaan perussäännön VII luvun turvallisuussäännöksiä — jotka ovat välittömästi yksityisiä laitoksia sitovaa oikeutta — komissio voi määrätä seuraavia rangaistuksia: 1. varoituksen, 2. järjestön taholta laitokselle tulevan tekniikan ja taloudellisen avun keskeyttämisen, 3. laitoksen asettamisen erityishallinnon alaisuuteen siten, että asetettavan hallintoelimen jäsenet määrätään järjestön ja jäsenvaltion toimesta, jonka lainkäyttöpiirissä laitos sijaitsee ja 4. laitokselle luovutettujen halkeamiskelpoisten aineiden osittaisen tai totaalisen palauttamismääräyksen. Päätökset ovat välittömästi täytäntöönpanokelpoisia (164 art). Koska järjestöllä ei ole omia pakotäytäntöönpanosta huolehtivia toimielimiä sen varalta, että laitos ei suostuisi noudattamaan määräystä, on lisäksi sovittu, että jäsenvaltiolla on velvollisuus panna komission määräykset täytäntöön (145 art).

Jos valtio kieltäytyisi täytäntöönpanemasta komission päätöksistä, asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (142 art) ja tuomioistuin voi todeta oikeudellisten velvoitteiden loukkauksen sekä määrätä valtion suorittamaan korjaavat toimenpiteet. Siltä varalta, että jäsenvaltio kieltäytyisi noudattamasta tuomioistuimen päätöstä, ei ole säädetty sanktioita.

Euratomin sanktiojärjestelmälle on tyypillistä, että sanktiot kohdistetaan suoraan sinne, missä rikkomus on tapahtunut, ydinvoimalaitokseen ja sen hallinnosta vastaavaan yritykseen, mutta sanktion noudattamisen varmistimeksi on valtioille säädetty velvoite huolehtia täytäntöönpanosta. Euratomin ei toistaiseksi ole tarvinnut turvautua tähän sanktiojärjestelmään.¹⁹⁷

4.8.4. Kansainvälisoikeudellisten sopimusten kirjaaminen YK:n sihteeristössä.

YK:n peruskirjan 102 artiklan mukaan jäsenvaltion on kirjattava YK:n sihteeristössä jokainen »sopimus ja kansainvälinen välipuhe». Säännöksen noudattamisen sanktiona määrätään, että ellei valtio kirjaa tekemiään kansainvälisiä sopimuksia, se ei voi vedota tällaiseen sopimukseen YK:n elimissä. Kansainliiton peruskirjassa oli samankaltainen mutta ulkonaisesti arvioiden tehokkaammin sanktioitu säännös (18 art.). Sen mukaan sopimus, jota ei rekisteröity Kansainliiton sihteeristössä »ei ollut sitova ennen rekisteröintiä».¹⁹⁸ Säännöstä ei kertaakaan sovellettu käytäntöön.¹⁹⁹ 102 artikla otettiin YK:n peruskirjaan Kansainliitossa saatujen myönteisten kokemusten perusteella. Valtiot noudattivat rekisteröintivelvoitetta huolellisesti.²⁰⁰

Rekisteröintivelvoitteeseen on useaan kertaan viitattu ICJ:n oikeudenkäyntien yhteydessä, mutta tuomioistuin ei ole käyttänyt sanktiosäännöstä, jonka mukaan rekisteröimättömään kansainvälisoikeudelliseen velvoitteeseen ei voi vedota.²⁰¹ Vain kerran yleiskokouksessa on käsitelty ja esitetty väitteitä sopimuksen velvoitavuudesta, mutta keskustelussa ja hyväksytyssä päätöslauselmassa ei viitattu 102 artiklan säännöksiin.²⁰²

Kun 102 artiklan sanktiota ei ole käytetty eikä sen seurausvaikutuksia voitane pitää kovin vakavina, on sanktiosäännös menettänyt huomattavan osan uskottavuudestaan. Siitä huolimatta valtiot ja kansainväliset järjestöt toimittavat sopimuksensa lähes poikkeuksetta YK:n sihteeristön julkaistavaksi. On kuitenkin mahdollista, että valtiot tekevät vapaamuotoisia salaisia sopimuksia, joita ei tahdota julkisuuteen YK:n julkaistessa kaikki sille toimitetut sopimukset.

¹⁹⁷ Ruzié s. 103.

¹⁹⁸ Tämän järjestelmän yksityiskohdista ks. Modeen, passim.

¹⁹⁹ R. B. Russell: A History of the United Nations Charter, Washington 1958 s. 924.

²⁰⁰ Goodrich—Hambro s. 613.

²⁰¹ S. Rosenne, The Law and Practice of the International Court of Justice, Leyden 1965 ja Higgins s. 334.

²⁰² Kysymyksessä oli Kiinan ja Neuvostoliiton välinen ystävyys- ja liittosopimus. Asiaa selostavat Goodrich ja Hambro s. 614.

4.9. Sanktiot järjestön ja jäsenvaltion välisten sopimusten noudattamisen varmistimena

Edellä on käsitelty sellaisia sanktiosäännöksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa se, että jäsenvaltiot noudattavat niitä järjestöä perustettaessa tehtyyn yleissopimukseen (perussääntöön) sisältyviä oikeudellisesti sitovia velvoitteita, joihin jäsenvaltio on sitoutunut ratifioidessaan yleissopimuksen. Seuraavaksi käsitellään tapauksia, joissa yleissopimuksen sanktiojärjestelmä on ulotettu koskemaan myös myöhemmin syntyneitä velvoitteita, säännöksiä, joihin valtio on sitoutunut järjestön kanssa tekemässään sopimuksessa.

Kesti pitkään ennen kuin kansainvälisille järjestöille kirjallisuudessa ja järjestökäytännössä myönnettiin kuuluvan oikeus tehdä kansainvälisoikeudellisesti sitovia sopimuksia. Tämä käsitys vakiintui vasta toisen maailmansodan jälkeisenä aikana YK-järjestelmän hahmottuessa.²⁰³ Nykyään järjestön ja jäsenvaltion väliset kansainvälisoikeudelliseksi luonnehdittavat sopimukset ovat varsin tavallisia. Sopimukset julkaitaan sen jälkeen kun valtiot tai järjestö on toimittanut sopimuksen YK:n peruskirjan 102 artiklassa tarkoitetulla tavalla sihteeristölle.

Järjestön ja jäsenvaltion väliset bilateraaliosopimukset eroavat valtioiden kesken tehdyistä sopimuksista sikäli, että sopimusten rikkomustapauksissa eivät tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sanktiot (repressaalit) ole käytettävissä valtion rikkoessa järjestön kanssa tekemäänsä sopimusta. Järjestö ei monista käytännöllisistä syistä voi turvautua repressaalioihin.

Järjestön ja jäsenvaltion välisiin sopimuksiin ei tavallisesti oteta sanktiosäännöksiä, joita ei ole perussäännössä. Tavallisesti sopimuksessa viitataan perussäännön sanktiojärjestelmään määräyksen, että sopimuksen mahdollisessa rikkomustapauksessa noudatetaan järjestön sanktiojärjestelmää.

Perussääntöjen sanktioartiklat on alunpitäen tarkoitettu koskemaan vain niitä velvoitteita, jotka on perussäännössä määrätty jäsenvaltioiden noudatettavaksi. Saman sanktiojärjestelmän ulottaminen koskemaan jäsenen ja järjestön välisiä sopimuksia laajentaa perussäännön sanktioartiklojen soveltamisalaa.

Bilateraaliosopimukset jäsenen ja valtion välillä eivät olennaisesti täydennä kansainvälisten järjestöjen sanktiovalikoimaa. Useissa järjestöissä perussääntö ei tuota sanottavia velvoitteita jäsenvaltiolle. Sensijaan

jäsenen ja järjestön väliin sopimukseen saattaa sisältyä raskaitakin oikeudellisia velvoitteita, joten järjestön sanktiojärjestelmä tulee konkreettiseksi juuri bilateraalisopimusten noudattamisen tehostimena.

4.9.1. Kansainvälisen valuuttarahaston tukiluottojärjestelyt.

Tukiluotot sanktioineen ovat Valuuttarahaston oikeusjärjestyksen keskeinen ja omintakeinen velvoitemuoto. Kansainvälinen valuuttarahasto varaa jäsentensä käyttöön vaihdettavia valuuttoja siten, että jäsen ostaa vierasta valuuttaa niiden enimmäismäärien puitteissa, jotka määrittyvät jäsenvaltion jäsenosuuden mukaan. Jo järjestön toiminnan alkuvuosina havaittiin, että jäsenvaltiot eivät selvinneet maksutasevajauksista eivätkä kyenneet ylläpitämään valuuttansa pariarvoa vakaana ilman säädetty rajat ylittäviä valuuttaluottoja.

Tämän vuoksi järjestön sihteeristön piirissä kehitettiin järjestelmä, jolla jäsenelle varmistettiin mahdollisuus saada valuuttaa taloudellisissa vaikeuksissa. Tukiluotot (»stand by arrangements») ovat kansainvälisessä finanssijärjestelmässä ainoa laatuinen rahoitusmenetelmä. Tukiluottojärjestelyn tarkoituksena on taata jäsenvaltiolle varmuus etukäteen siitä, että valtio saa yllättävän talouskriisin sattuessa valuuttarahastolta vaihdettavia valuuttoja.

Valtion ehdotettua järjestelyä järjestön virkamiehet tutkivat valtion taloudellisen tilanteen perusteellisesti. Jos järjestö katsoo, että edellytykset järjestelyn suorittamiseen ovat olemassa — jäsenvaltio voi todella kohentaa talouttaan lisävaluutalla ja on kykenevä aikanaan palauttamaan saamansa valuutat — laaditaan kaksi erillistä asiakirjaa. Järjestön toimesta valmistetaan unilateraaliseen

²⁰³ Ks. Saraviita, Järjestöt s. 36 ss, sekä siellä mainittu kirjallisuus. Myöhemmän kehityksen osalta viitataan Reuterin raporttiin kansainvälisten järjestöjen sopimuksentekovallasta ILC:lle: Doc n:o A/CN 4/271, May 15 1973, para 41 sekä edelleen Yearbook of the ILC, 1974, vol II part Two. Tiivis kansainvälisten järjestöjen sopimuksentekovaltaa koskettava lähdeluettelo on asiakirjassa A/CN 4/L.161 Add 1 and 2. YK:n yleiskokous kehoitti XXV istuntokaudellaan ILC:tä jatkamaan järjestöjen ja valtioiden välisten sopimusten sääntelyä konventiolla: GA res 2634 (XXV) paragraph 4 d sect I sekä res 2780 (XXVI). Sopimuksentekovallan ja valtioitten ja järjestöjen välisten suhteitten sääntely on kesken ja tulee esille YK:n XXXII istunnossa (YK:n yleiskokouksen 32. säännönmukaisen istuntokauden asialuettelo (A/32/50/15. 2. 1977).

muotoon laadittu asiakirja, jossa määrätään valuutan nostoon liittyvät yksityiskohdat.

Toinen järjestelyyn liittyvä asiakirja (letter of intent) laaditaan valtion valtiovarainhallinnon tai keskuspankin toimesta ja sen allekirjoittaa valtiovarainministeri tai keskuspankin johtaja. Tässä asiakirjassa selostetaan jäsenvaltion talouskehitystä, syitä valuuttatarpeeseen ja tehdään selkoa hallituksen talouspolitiikan suuntauksesta ja niistä talouspoliittisista toimista, joihin valtio aikoo järjestelyn voimassa ollessa ryhtyä. Asiakirjan sisältö vaihtelee valtioittain: joiltakin valtioilta vaaditaan vain ylimalkaisia tietoja ja suunnitelmia, toisilta — kehityksmailta etupäässä — pitkälle meneviä yksityiskohtaisia talouspolitiikan suuntaa koskevia sitoumuksia.

Nuo kaksi asiakirjaa yhdessä muodostavat järjestelysopimuksen. Järjestelyä ei IMF:n piirissä pidetä kansainvälisoikeudellisena sopimuksena eikä asiakirjoja julkaista YK:n sopimussarjassa. Järjestö ei myöskään julkista asiakirjojen sisältöä eikä jäsenvaltion taloudenhoidolle asetettuja edellytyksiä ja ns. suorituskriteerejä, joita asiakirjoihin liitetään järjestön toimesta. Suorituskriteereissä määritellään jäsenvaltion talouskehitys ja kehityksen minimivaatimukset.

Syyt sille, miksei tukiluottojärjestelyjä pidetä kansainvälisoikeudellisesti sitovina sopimuksina ovat vain järjestödiplomatian avulla selitettävissä. Järjestelyyn liittyvä, valuuttoja saavan valtion talouspoliittinen suunnitelma (letter of intent) saattaa olla hyvin yksityiskohtainen. Jos asiakirjan sanottaisiin olevan oikeudellisesti velvoittavan, jäsenvaltion voitaisiin väittää tuntuvasti rajoittaneen taloudellista suvereniteettiaan. Jottei tällaista kritiikkiä esiintyisi, järjestelyä ei pidetä sitovana sanan oikeudellisessa mielessä. Jos valuuttaa saava valtio kuitenkin rikkoo järjestelyyn otettuja ehtoja, valtion voidaan kohdistaa tehokkaita sanktioita. Järjestelyt vastaavat käytännön merkitykseltään oikeudellisesti sitovia sopimuksia.

Jäsenvaltion kannalta järjestelyn erityinen etu on siinä, että valtio tietää järjestelyn voimassaoloaikana varmasti ja ilman lisäneuvotteluja saavansa vaihdettavia valuuttoja käyttöönsä. Valuuttojen maksaminen voidaan keskeyttää vain jos valtio ei noudata niitä suorituskriteerejä, joita IMF:n puolesta laaditussa asiakirjassa on asetettu. Näin valtio voi aina luotettavasti päätellä talouskriisin satuessa käytettävissä olevien talouspoliittisten toimenpiteiden ulottuvuudet. Järjestely on kerrallaan voimassa vain vuoden mutta se voidaan uusua. Pääosa IMF:n valuuttasiirroista suoritetaan tällaisilla sopimuksilla. Valtio on velvollinen määrääjässä ostamaan vaihdettavilla valuutoilla takaisin järjestelyn yhteydessä luovuttamansa oman valuutan.²⁰⁴

²⁰⁴ Stand by-järjestelyistä tekee selkoa Gold, »Law and practice» s. 2 ss., jossa käsitellään yksityiskohtaisesti järjestelmän muotoutumista ja sitä, millä edellytyksellä kehitysmaiden lisäksi myös suurvallat, mm. Englanti ja viimein Ranskan suostuivat järjestelyihin (Sanctions s. 757 s. sekä Aspects s. 79 ss.). Susan Strange selostaa neuvottelumenettelyä (s. 92 ss), joka johtaa järjestelyn tekemiseen. Hän kertoo niistä poliittisista hankaluuksista, joita esiintyi toteutettaessa järjestely Ison-Britannian ja IMF:n välillä parlamentin useiden jäsenten korostaessa, että järjestelyyn liittyvä valtiovarainministerin allekirjoittama »letter of

IMF voi suoraan perussäännön nojalla keskeyttää järjestelyyn perustuvan varojen suorittamisen mikäli jäsenvaltio ei noudata niitä velvoitteita, joihin se on sitoutunut järjestelyssä. Tällainen päätös järjestön taholla voidaan tehdä hyvin nopeasti: jos jokin toinen jäsenvaltio tekee virallisuontoisen valituksen tai järjestön pääjohtaja toteaa, että jäsenvaltio nostaa valuuttoja vastoin järjestelysopimuksen ehtoja, voidaan varojen noston keskeyttämispäätös tehdä pääjohtajan toimesta heti.

Toinen mahdollisuus keskeyttää valuutan toimittaminen valtiolle seuraavassa sopimuksessa säädetyistä kriteereistä: jos valtion talouspolitiikkaa ei johdeta tavalla, johon valtio on lupautunut järjestölle toimittamassaan asiakirjassa, maksut voidaan keskeyttää. Ennen kuin nykyisin käytössä olevia objektiivista harkintaa edellyttäviä talouselämän kehityskriteerejä alettiin ottaa järjestelyasiakirjaan, käytettiin prior notice -klausuulia: järjestö saattoi milloin tahansa ja ennakolta ilmoittamatta keskeyttää valuuttatoimitukset — katsoessaan ettei valtio noudattanut niitä velvoitteita, joihin se oli lupautunut.

Järjestelyn muotoutumisvaiheessa, jolloin vielä käytettiin prior notice -klausuulia, järjestö keskeytti kerran varojen toimittamisen järjestelyn nojalla jäsenvaltiolle: Bolivia oli ilmoittanut, ettei se kyennyt noudattamaan niitä talouspoliittisia velvoitteita, joihin se oli valuuttaa saadakseen sitoutunut.

Bolivian tapauksen jälkeen prior notice -klausuuli poistettiin, muut jäsenvaltiot eivät tahtoneet ottaa riskiä leimautua »banaanitasavalloiksi», joiden valuuttatoimitukset kansainvälinen järjestö voi vapaaharkintaisesti keskeyttää. Järjestelyasiakirjoihin otettiin edellä mainitut talouselämän kehityskriteerit: niiden mukaisen talouskehityksen vallitessa jäsenvaltio tietää varmasti saavansa haluamansa valuutat; jos taas kehitys ei etene tarkoitetulla tavalla, valtio voi neuvotella järjestön kanssa ehdot ja vain taustalla ja epätodennäköisenä mahdollisuutena on se, että varojen toimittaminen keskeytetään. Valuuttajärjestelyn ehtojen noudattamisen tehosteena ovat IMF:n perussäännön sanktiot — mm. valta keskeyttää varojen toimittaminen ja äärimmäistapauksessa jäsenvaltion julistaminen oikeudettomaksi käyttämään järjestön varoja — mistä vuorostaan saattaa

intent» -asiakirja siirtää taloudellisen lainsäädäntövallan painopisteen parlamentilta IMF:lle (s. 128 ss).

Vesanen käsittelee tukiluottojärjestelyjä (valmiusluottoja) s. 123 ss. Hän mainitsee, että se valuutan määrä, jonka jäsenmaa saa järjestelyllä haltuunsa on riippunut siitä, mikä määrä rahaston hallussa kulloinkin on saajavaltion valuuttaa.

olla seurauksena erotetuksi tuleminen.²⁰⁵ Järjestö ei koko toimiaikanaan ole julistanut valtiota oikeudettomaksi järjestön varoihin. Syynä tähän on ollut se, että toimenpide aiheuttoman jyrkästi leimaisi jäsenvaltion oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi. Sensijaan kerran valuuttojen maksaminen on keskeytetty (Bolivia), ja tällöin järjestelysopimukseen sisältyvän ehdon perusteella. Sanktiosta ei tiedoteta eikä jäsenvaltio leimaudu deliktin johdosta. Useimmissa järjestelyn ehtojen rikkomistapauksissa sanktioiden käyttö on vältetty neuvotteluilla ja muuttamalla järjestelyyn liittyvien sitoumusten ehtoja.

Järjestön perussäännön sanktiot, jotka ovat takeena järjestelyn noudattamiselle, ovat osoittautuneet liian ankariksi ja ne on korvattu joustavammilla menettelytavoilla.²⁰⁶

4.9.2. Jälleenrakennuspankin luottosopimukset.

Edellä olemme jo todenneet, että IBRD:n perustehtävänä on myöntää luottoja jäsenvaltioilleen tai jäsenvaltion takuulla valtion lainkäyttövalan alaisille yksityisille yrityksille. Nykyaikana lainoitus kohdistuu etupäässä kehitysvaltioihin.

Lainan myöntämistä edeltää yksityiskohtainen jäsenvaltion talouselämän kehitystilan tutkimus sekä lainoitettavaksi aiotun projektin analyysi.

Järjestö valvoo, että luottosopimukset laaditaan jäsenvaltion puolelta sitovalla tavalla. Pankin ja valtion välistä sopimusta (joko lainasopimus

²⁰⁵ Ensimmäisen stand by -järjestelyn IMF teki Belgian kanssa vuonna 1952.

Strange (s. 93) selostaa erityyppisiä sopimusehtoja. Niinpä varakkaiden valtioiden talouskehitykselle ei asetettu sanottavia ehtoja, sensijaan kehitysmaiden, mm. Chilen, kanssa tehtyyn järjestelyyn liittyi »prior notice» -ehto sekä valtiolle osoitettu velvoite olla jatkuvassa raportointiyhteydessä järjestöön, jotta valtion taloudellista kehitystä voitaisiin tarkasti seurata. Perun ja IMF:n välisessä järjestelyssä 1958 valtiolle määrättiin yksityiskohtaiset säännöt talouskriisin selvittämiseksi ja järjestelyyn sisältyi »prior notice» -klausuuli, jonka mukana järjestö saattoi milloin tahansa keskeyttää varojen nostamisen. S. 94 Strange kertoo, että Bolivian tapauksessa, jolloin maksut ainoan kerran järjestelykäytännön historiassa keskeytettiin, toimenpidettä pidettiin yleisesti liian jyrkkänä ja jäsenvaltion taloudellista suvereniteettia loukkaavana. Vuodesta 1965 lähtien ovat ehdot lieventyneet ja edellyttävät etupäässä säännöllisiä konsultaatioita järjestön ja varoja nostavan valtion välillä. Avoimia tulkinta- ja soveltamiskiistoja ei Bolivian tapauksen jälkeen ole esiintynyt (Strange s. 95).

²⁰⁶ Gold, Aspects s. 75.

tai valtiotakuun sisältävä sopimus) pidetään kansainvälisoikeudellisena sopimuksena. Sopimukset toimitetaan YK:n sihteeristölle ja julkaistaan YK:n sopimussarjassa.

IBRD:n perussääntö antaa mahdollisuuden keskeyttää jäsenvaltiolta jäsenetujen käytön sopimusrikkomuksen tapahduttua. Tämän lisäksi jäsenvaltion ja järjestön väliseen sopimukseen otetaan säännökset, joiden mukaan järjestö voi joko keskeyttää lainasopimuksessa tarkoitettujen varojen suorittamisen tai, jos sopimusvelvoitteen rikkomus on erityisen vakava, määrätä jo maksetut luottoerät suoritettavaksi välittömästi takaisin pankille.²⁰⁷

Sopimusten noudattamisen varmistimena on siis kaksinkertainen sanktiointi. Ensiksi suoraan sopimuksen nojalla lainan maksamisen keskeytys ja vakavammassa tapauksessa ennaikainen takaisinmaksu. Toiseksi pankin johtokunta voi todeta jäsenvaltion rikkoneen velvoitteitaan pankkia kohtaan perussäännön nojalla. Valtio leimautuu tällöin kansainvälisen deliktin suorittajaksi. Seurannaisvaikutuksena on se, että valtion mahdollisuudet saada luottoja muilta luotonantajilta olennaisesti vähenevät.

IBRD:ssä ei ole kertaakaan käytetty mahdollisuutta turvautua perussäännön sanktioihin. Lainoja ei myöskään ole määrätty maksettavaksi takaisin ennen laina-ajan päättymistä. Sensijaan muutaman kerran lainaerien suorittaminen on keskeytetty.²⁰⁸ Tehokkaimpana sanktioista tietysti on se, että pankki voi pidättyä vastaisuudessa lainojen myöntämisestä sopimusvelvoitteita rikkoneelle valtiolle.

4.9.3. IAEA:n projekti- ja polttoainesopimukset.

Kansainvälinen atomienergiajärjestö perustettiin suorittamaan uraani-polttoaineen rauhanomaisen käytön valvontaa. Valvontavalta tahdottiin antaa kansainväliselle järjestölle: uraenin luovuttajavaltio valvontatehtävässä olisi loukannut perinteisiä käsityksiä suvereniteetista.

IAEA:n perussäännössä on säädetty tiukka sanktiojärjestelmä. Se koskee kuitenkin vain niitä valtioita, jotka ovat saaneet järjestöltä tai järjestön valvonnassa kolmannelta valtiolta halkeamiskelpoisia aineita (uraania) käyttöönsä. Halkeamiskelpoiset aineet ja niiden käyttöön liittyvät

²⁰⁷ Lainasopimusten sisällöstä ks. Broches, s. 316 ss.

²⁰⁸ Nuric s. 116 s.

laitteet luovutetaan joko projektisopimuksilla — jolloin kyseessä on etupäässä kokeiluluontoinen toiminta — tai polttoainesopimuksilla, jolloin kysymyksessä on ydinenergian rauhanomaista käyttöä (sähkön tuotantoa) varten rakennettu reaktori.

Kansainvälisellä atomienergiajärjestöllä ei ole useiden muiden kansainvälisten järjestöjen tapaan normatiivista valtaa. Järjestö ei voi päättää valtioita sitoviksi tulevia ohjesääntöjä esim. opting out -menetelmällä, eikä hyväksymällä järjestön kokouksissa konventioita ILO:n tapaan. Tästä huolimatta järjestön sihteeristön asiantuntijavirkamiesten toimesta on laadittu erittäin yksityiskohtaisia säteilysuojaus- ja turvallisuusohjesääntöjä ydinmateriaalin käytöstä, varastoinnista ja kuljetuksesta. Nämä ohjesäännöt eivät sellaisinaan sido jäsenvaltioita, eivätkä ne ole edes suosituksia. Jos järjestö tekee jäsenvaltion kanssa projekti- tai polttoainesopimuksen, otetaan siihen ehto, jonka mukaan jäsenvaltio sitoutuu noudattamaan järjestön valmistelemia valvonta-, turvallisuus- ja terveysohjesääntöjä. Näin ne tulevat oikeudellisesti sitoviksi ja sopimusten välityksellä lisäksi IAEA:n perussäännön sanktiojärjestelmän piiriin: sovitun ohjesäännön rikkomus on IAEA:n perussäännössä säädetyn jäsenvaltiota sitovan velvoitteen vastaista.

Jäsenvaltion kannalta ajatellen raskaimmat ja yksityiskohtaisimmat oikeudelliset velvoitteet liittyvät sopimuksiin, joilla valtio saa käyttöönsä uraania lämpöydinvoimaloiden suuria reaktoreja varten. Suuret uraanimäärät edellyttävät tarkkaa valvontaa. IAEA:n järjestelmässä on tavalista, että polttoaineen toimittaa toinen jäsenvaltio toiselle. Tässä bilateraalissa valtioiden välisessä polttoainesopimuksessa edellytetään, että reaktorien ja ydinpolttoaineen valvonta annetaan IAEA:n suoritettavaksi. Uraania vastaanottava valtio tekee IAEA:n kanssa valvontasopimuksen, jossa sovitaan reaktorivalvonnan yksityiskohdista ja noudatettavista turvallisuus- ym. ohjesäännöistä.²⁰⁹

²⁰⁹ Perusteellinen kokonaisesitys IAEA:n toiminnasta ja sopimustyypeistä sisältyy Szasz:n monografiaan. Järjestön päättämää ohjesääntöä käsitellään s. 330 ss, reaktorivalvontaa s. 597 ss. ja ohjesääntöjen noudattamisvelvoitteen sisällyttämistä polttoainesopimuksiin s. 694 ss. IAEA:n asemasta ja suhteesta YK:iin ks. Fischer, G.: L'accord entre l'ONU et L'agence internationale de l'énergie atomique, AFDI 1957 s. 375 ss. Valvontajärjestelmän taustasta ja suhteesta ydinsulkusopimukseen ks. J. Santaholma: Ydinenergian rauhanomaisen käytön kansainvälisestä valvonnasta, Kriminaalilubi 1920—1970, Helsinki 1970 s. 97 ss. Santaholma kiinnittää huomiota siihen, että IAEA:n perussäännön sanktioartikla (12 C)

Sopimusten noudattamisen sanktioista on säädetty IAEA:n perussäännön 12 artiklan 7 kohdassa. Jos tarkastus tuo esiin velvoitteiden rikkomistapauksia, järjestö voi ensimmäisenä toimenä vaatia jäsenvaltiota korjaamaan asiantilan. Järjestö voi lisäksi keskeyttää jäsenvaltion avustamisen sekä määrätä kaikki järjestön tai jonkin jäsenmaan toimittama ydinmateriaali ja tekninen välineistö palautettavaksi. Jos järjestön tarkastajat havaitsevat turvallisuusmääräysten rikkomuksia, he ilmoittavat asiasta järjestön pääjohtajalle, jonka on ilmoitettava asia johtokunnalle. Johtokunta voi vaatia jäsenvaltiolta selitystä. Johtokunta saattaa lisäksi ilmoittaa rikkomuksesta kaikille jäsenvaltioille sekä YK:n yleiskokoukselle ja turvallisuusneuvostolle. Sopimusrikkomukset voivat lisäksi johtaa jäsenoikeuksien määräaikaiseen menetykseen.

Sanktiojärjestelmää ei toistaiseksi ole käytetty. Tarkastajat ovat kyllä havainneet joitakin vähäisiä polttoainesopimusten rikkomuksia, mutta ne ovat olleet niin pieniä, ettei niistä ole edes laadittu raporttia johtokunnalle.²¹⁰

4.9.4. *FAO:n sopimukset.*

Useat kansainväliset järjestöt toimittavat jäsenvaltioilleen taloudellista ja kehitysapua järjestön ja valtion välisen sopimuksen nojalla. Sopimuksiin liittyy ehtoja avun saamiselle ja jäsenmaalle osoitettuja toimintavelvoitteita. Tavallisesti avustuksen toimittaminen voidaan keskeyttää ellei ehtoja noudateta.

Esimerkiksi FAO toimittaa yhteistyössä YK:n kanssa (WFP:n ja UNDP:n puitteissa) elintarvikeapua jäsenmailleen. Avustussopimuksissa on säännöllisesti ehto, jonka mukaan avustuserien toimittaminen keskeytetään, mikäli jäsenvaltio vakavasti rikkoo sopimusta.²¹¹

on erittäin tulkinnanvarainen (s. 105 alaviite 19). IAEA:n turvallisuusohjesäännöistä ks. Mason Willrich s. 34 ss. sekä R. Eklund, s. 313 ss.

²¹⁰ Szasz s. 604.

²¹¹ Dobbett s. 225 s.

5. JÄRJESTÖKÄYTÄNNÖSSÄ KEHITETYT SANKTIOT

Perustettaessa uutta kansainvälistä järjestöä valtiot, jotka osallistuvat perustamista tarkoittaviin neuvotteluihin, arvioivat niitä todennäköisiä etuja ja haittoja, joita perustettavan järjestön jäsenyyteen liittyy.

Etuna saattaa olla suoja repressaalioilta: kun on perustettu järjestö hallinnoimaan tiettyä valtioiden yhteistoiminnan alaa, on odotettavissa, että välittömien, toisiin valtioihin kohdistuvien painostustointen ja repressaalioiden käyttö vähenee kollektiivisen valvonnan ja sanktiojärjestelmän tullessa sovellettavaksi. Laskelmaan liittyvät ennusteet niistä eduista, joita sopimus tuottaa. Toisaalta sitoutuminen täsmällissältöisiin velvoitteisiin on aina kompromissi, koska valtioiden edut ovat ristiriidassa. Kärjistetty esimerkki tästä ovat perushyödykesopimukset, joissa on sovittava yhteen raaka-aineiden tuottajavaltioiden ja kuluttajavaltioiden taloudelliset edut.

Silloin kun yleissopimus ja siinä määrätty velvoitteet ovat täsmällisiä ja järjestön toimivalta on tarkkarajaisesti säännelty, tuleva jäsenvaltio saattaa ennakoida melko täsmällisesti jäsenyyden positiiviset ja negatiiviset seuraamukset. Kielteistä jäsenyydessä täsmällisesti muotoiltuja velvoitteita sisältävässä perussäännössä on ennen kaikkea se, että odottamattoman käänteen tapahduttua valtio ei enää voi suorittaa vapaasti muutoksia tällä ulkopolitiikan sektorilla, vaan joutuu ottamaan huomioon jäsenvelvoitteet. Jäsenyys siis rajoittaa ulkopoliittista operointivapautta. Niinpä esimerkiksi GATT:n jäsenvaltio saattoi järjestön perustamisvaiheessa laskelmoida jäsenyydestä koituvan sen edun, ettei valtion kauppatavaroihin kohdisteta syrjintää tai uusia suojatulleja muiden jäsenvaltioiden taholta. Kielteisenä piirteenä jäsenyydestä seurasi se, että jäsenvaltio ei voi vapaasti suojata omaa teollisuuttaan sisäisten taloudellisten vaikeuksien sitä ehkä vaatiessa.

Suorittaessaan kokonaisarviota siitä, onko suunnitteilla olevaan järjestelmään liitettävä mukaan sanktioita, ovat esillä toisaalta jäsenvaltion toimintavapauteen liittyvät arviot, toisaalta perustettavan velvoitejärjestelmän uskottavuus. Perinteinen suvereniteettiajattelu on kielteistä sanktiosäännöksiä kohtaan: sanktiothan ovat perimmältään valtiota kohtaan suunnattuja toimenpiteitä, joiden päättäminen on valtiokollektiivin, muiden samaan järjestelmään kuuluvien valtioiden, vallassa, eikä valtio voi odottaa kovinkaan objektiivista päätöksentekoa. Toisaalta se, että jär-

jestön perussääntöön ei lainkaan otettaisi sanktioita saattaa aiheuttaa sen, että perussäännön velvoitteet eivät ole uskottavia: järjestön perustamisvaiheesta lähtien saattaa vallita käsitys, ettei yleissopimuksen sisältämiä täsmällisiäkään velvoitteita ole tarkoitettu noudatettavaksi, koska perussääntöön ei ole otettu sanktioita rikkomustapauksen varalta.

Tyypillinen esimerkki edellä selostetusta ristiriitatilanteesta oli GATT/ITO järjestelmän neuvotteluvaihe. Jäsenvaltioille säädettiin yksityiskohtaisia velvoitteita yleissopimuksessa, mutta näitä velvoitteita valvomaan suunnitellulle järjestölle ei tahdottu antaa huomattavia sanktioiden käyttövaltuuksia — ankarimmaksi sanktioksi suunniteltiin kompensatijärjestelmää: jos jokin jäsenvaltio rikkoi yleissopimuksen säännöksiä — otti käyttöön tuontirajoituksia tai korotti tullitasoa — taloudellisia haittoja tai vahinkoja kärsineelle voitiin osoittaa sanktion luontoinen kompensatio järjestöpäätöksellä.

Sanktiosäännökset olivat yksi vaikeimmista asiakokonaisuuksista ITO:n ja IMF:n perussääntöä valmisteltaessa.²¹² Samoin YK:n peruskirjan valmistelussa sanktiovalta oli yksi neuvottelujen hankalimmista kysymyksistä toisen maailmansodan voittajavaltioiden tahtoessa varmistaa sen, ettei YK:n sanktiojärjestelmää — jäsenmaksun laiminlyömistäpausta lukuunottamatta — voitaisi kohdistaa suurvaltaa tai sen liittolaista vastaan.²¹³ Turvallisuusneuvoston pysyvän jäsenen veto-oikeus oli sanktiojärjestelmästä käydyssä keskustelussa jatkuvien erimielisyyksien kohteena ja tuli keskisuurten ja pienten valtioiden taholla hyväksytyksi vasta kun todettiin, että vaihtoehtona veto-oikeudelle oli järjestön jääminen perustamatta.

Valmisteltaessa suunnitteilla olevan järjestön sanktiojärjestelmää valtiot, jotka harkitsevat liittymistä järjestöön todennäköisesti lähtevät siitä, että uusi järjestö toimii pääasiassa niiden sanktioiden perustalta, jotka on merkitty perussääntöön. Luultavaa on myös, että säädettyjä sanktioita pidetään maksimitasona: valtiot ainakin voivat jo 1970-luvulla päätellä aikaisemmasta kokemuksesta kansainvälisten järjestöjen toiminnasta, että säädettyjä sanktioita ei tulla käyttämään kovin vilkkaasti.

Kuinka sitten on suhtauduttava mahdollisuuteen kehittää uusia sanktiojärjestelmiä kansainvälisen järjestön aloitettua toimintansa? Onko lähdeittävä siitä, että uusia, perussäännössä mainittuja sanktioita täydentäviä

²¹² ITO-neuvotteluista ks. Hudec s. 26 s.

²¹³ YK:n perustamisvaiheista ks. Broms s. 19 ss.

tehosteita ei voida ottaa käyttöön? Onko aloitteita uusien sanktioiden käyttöönotosta pidettävä järjestön toimivallan ylityksinä ja perussäännön vastaisina?

Seuraavassa tarkastellaan kysymystä järjestökäytäntöön perustuvista sanktioista aluksi kansainvälisten järjestöjen teorian kannalta, sitten perehtymällä käytäntöön järjestöissä.

5.1. Kansainvälisen järjestön toimivallan perusteet.

Kansainvälisen järjestön toimielinten päätösvalta pohjautuu perussääntöön joka puolestaan on kompromissi ristiriitaisten odotusten kesken. Ratifioidessaan perussäännön tai liittyessään perussopimukseen valtiot katsovat sitoutuvansa vain perussäännössä määriteltyyn oikeusjärjestykseen. Tästä lähtökohdasta ajatellen perussääntöjen täydentäminen uusilla sanktiosäännöksillä näyttää olevan mahdollista vain hyvin harvoin. Toisaalta kansainvälisten järjestöjen toimintaan heijastuu kansainvälisen oikeuden desentralisaatio: toisin kuin valtion sisäisissä, perustuslaeilla säännellyissä kompetenssijaoissa, kansainvälisissä järjestöissä ei tavallisesti ole — Euroopan yhteisöjä lukuunottamatta — lainkäyttövaltaa omaavia toimielimiä, jotka voisivat järjestöä sitovalla tavalla valvoa, että järjestöelimet noudattavat perussäännössä säädettyjä toimivaltarajoja. Järjestöelinten kompetenssin pitäminen perussäännön puitteissa on erityisen ongelmallista järjestön ylimmän toimielimen, kaikista jäsenistä koostuvan plenaarielimen (tai YK:ssa samalla hierarkisella tasolla olevien yleiskokouksen ja turvallisuusneuvoston) toimivallankäytön osalta. Plenaarielinten alapuolella olevien toimielinten kuten erilaisten hallintoelinten, sihteeristön, järjestöjohtajan (pääsihteeri, presidentti jne.), samoin kuin järjestön sisään perustettujen hallinnollisten tuomioistuinten (tribunaalien) ja pysyvien sekä ad hoc komiteoiden vallankäyttöä voidaan yleensä valvoa plenaarielimen toimesta, ainakin siten, että toimivaltansa ylittäneen apuelimen toimikausi keskeytetään tai sitä ei aseteta uudestaan taikka jäsenistöä vaihdetaan. Sensijaan plenaarielimen päättävällään rajoittaminen ulkopuolisen objektiivisesti perussäännön kompetenssinormeja tulkitsevan ja järjestön yleiskokouksesta riippumattoman lainkäyttöelimen toimesta ei yleensä ole mahdollista. Ylimmän toimielimen, yleiskokouksen toimivallan ylitykset, mm. perussääntöön sisältymättömien sanktioiden käyttöönotto, näyttävät usein olevan sanktioimatta — Euroo-

pan yhteisöjä lukuunottamatta. Euroopan yhteisöissä järjestöelinten väitetyt toimivallan ylitykset voidaan saattaa tuomioistuimen järjestöä ja jäsenvaltioita sitovan, joskin sanktioimattoman päätäntävällän kohteeksi.

Järjestön yleiskokous on siis melko vapaa päättäessään toimivaltansa laajuudesta. Useimmissa kansainvälisissä järjestöissä jäsenvaltiolle on varattu oikeus erota järjestöstä. Mahdollisuus erota järjestöstä, joka valtion käsityksen mukaan ylittää sanktioittenkäyttövaltansa, on reaktiomuoto, joka voi rajoittaa peruskirjan sanktiojärjestelmän täydentämistä uusilla pakotteilla. Tämä rajoitin toimii ainakin niissä tapauksissa, joissa huomattavan suuri ryhmä jäsenvaltioita uhkaa erolla järjestöstä, jonka sanktiojärjestelmän tehoa yritetään lisätä. Samoin erityisen vaikutusvaltaisten jäsenvaltioiden tahdon vastainen sanktiojärjestelmien kehittäminen esim. weighted voting — järjestelmää soveltavissa järjestöissä ei juuri tule kysymykseen. Tämä antaa aiheen päätelmään, että tavanomaisoikeudellista tietä tapahtuva sanktiojärjestelmän tehostaminen on mahdollista vain niissä tapauksissa, jolloin uudet sanktiot kohdistuvat johonkin yksittäiseen valtioon tai pienehköön jäsenvaltioryhmittymään, joka ei taloudellisen tai muun vaikutusvallan avulla voi estää kehitystä. Tehostetun sanktioinnin kohteeksi tulleet valtiot joutuvat tällöin valitsemaan tehostettujen sanktioiden käyttöriskin ja järjestöstä eroamisen väliltä.

Kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa on laajasti keskusteltu aiheesta, voiko järjestö laajentaa toimivaltaansa siitä, mitä perussopimuksessa on määrätty. Asiasta esitetyt mielipiteet jakaantuvat kahteen ryhmään. Konstitutionalistit lähtevät siitä, että perussääntöä tulee voida tulkita ja täydentää siten, että järjestölle annetaan ne toimivaltuudet, jotka ovat välttämättömiä perussäännössä määrättyjen tavoitteiden toteuttamiselle. Toinen peruslinja korostaa kansainvälisen järjestön itsenäisen aseman toissijaisuutta ja valtioiden tekemän sopimuksen sitovuutta sovitussa alkuperäismuodossa.

5.1.1. Konstitutionalismi.

Kansainvälisten järjestöjen oikeusasemaa käsittelevässä kirjallisuudessa on rinnastettu järjestön perustamista tarkoittava yleissopimus valtiosääntöön. Samaan tapaan kuin valtiosääntöä katsotaan voitavan tulkintamuutoksilla ja tavanomaisoikeudellista tietä muuntaa yhteiskuntakehitystä vastaavasti tulisi myös kansainvälisen järjestön perussäännön kehit-

tyä järjestön tarpeita vastaavalla tavalla. Kirjallisuudessa on pyritty osoittamaan, että perussääntö eroaa niin olennaisesti multilateraalisopimuksista, joilla ei perusteta valtiokollektiivia, että perussäännön muuttamis- ja kehittämisprosesseja tutkittaessa perussääntöä ei tulisi rinnastaa tavanomaisiin yleissopimuksiin. Syynä tähän on se, että tavanomaisen yleissopimuksen sisältämien velvoitteiden kehittäminen tai muuntaminen tulkintateitse on ilmeisen vaativa tehtävä eikä sitä pidetä sopimusoikeuden sallimanakaan: sopimusta on muutostarpeen ilmaantuessa muutettava erillisellä määrämuotoisella sopimuksella.

Vertaamalla kansainvälisen järjestön perussääntöä valtiosääntöön multilateraalisopimuksen sijasta voidaan argumentoida huomattavan vapaasti perusteltaessa sitä, että järjestö saattaa ottaa käyttöönsä sellaisia toimivaltuuksia, joista perussäännössä ei säädetä.

Wolfgang Friedmann korostaa, että kansainvälisen järjestön perussääntöön on käytännössä osoittautunut olevan lähes mahdotonta saada aikaan järjestön kompetenssia koskevia muutoksia. Tämän johdosta järjestöt ovat joutuneet kehittämään toimivaltuuksiaan joko suorittamalla de facto lisäyksiä perussääntöön tai vakiinnuttamalla järjestökäytäntöjä, jotka poikkeavat perussäännön kirjoitetuista määräyksistä. Mm. YK:ssa on voitu toteuttaa konstitutionaalinen kehitys, joka on merkinnyt päättävällä painopisteen siirtymistä turvallisuusneuvostolta yleiskokoukselle.²¹⁴

Shabtai Rosenne suoritti laajan kansainvälisen yleissopimuksen ja järjestön perussäännön oikeudellisesti relevanttien ominaisuuksien vertailun. Hän totesi järjestelmien välillä niin huomattavia eroja, että näitä kahta sopimustyyppiä ei voida pitää vertailukelpoisina, ne eivät ole samaa sukua (genus). Eroavuuksina Rosenne näkee mahdollisuuden erottaa valtio kansainvälisen järjestön jäsenyydestä, jäsenoikeuksien pidättämisen, järjestöstä eroamismahdollisuuden, perussäännön muuttamisen järjestöpäätöksellä sekä perussääntöjen tulkintasäännökset, jotka voivat antaa tulkintavallan järjestöelimelle jossa kaikki jäsenvaltiot eivät ole edustettuina.²¹⁵

Erityisesti keski- ja eteläeurooppalaisessa kirjallisuudessa korostetaan järjestöjen perussääntöjen »konstitutionaalisia» piirteitä sopimus-

²¹⁴ Friedmann s. 152.

²¹⁵ Rosenne, *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty*, *Comunicazioni e studi* 1966 s. 22 ss.

oikeudellisten periaatteiden kustannuksella. Kansainvälisten järjestöjen oikeusasemaa käsittelevät tutkimukset luokitellaan »instituutioitten» oikeuden tai perussäännön »konstitutionaalisten piirteiden» erittelyksi. Ajattelutapaan ehkä vaikuttaa se, että kaikkein pisimmälle institutionalisoituminen on edennyt Euroopan yhteisöissä; rakenne lähentelee eräiltä osin konfederaatiota; valtiorakennetta, jonka oikeudellinen sääntely voidaan suorittaa joko valtiosopimuksella tai valtiosäännöllä (perustuslailla).

Käsitellessään kysymystä, voiko kansainvälinen järjestö ottaa käyttöön toimivaltuuksia, joita perussäännössä ei nimenomaisesti mainita, kansainvälisen perussäännön »konstitutionaalisia» piirteitä korostavat tutkijat turvautuvat kahteen lisäkäsitteeseen. Puhutaan järjestölle kuuluvista, perussääntöön kätkeytyneistä sisältyvistä (implied powers) tai järjestölle luonnostaan kuuluvista valtuuksista (inherent powers).²¹⁶

Opin kansainväliselle järjestölle »luontaisesti» kuuluvista valtuuksista on kehittänyt pisimmälle Finn Seyerstedt. Hän katsoo, että kansainväliset järjestöt ovat valtioita muistuttavalla tavalla »suvereeneja», joten niiden toimivaltaa ei voida, kuten ei valtioidenkaan, rajata pelkästään siihen, mitä voidaan päätellä tai johtaa perussäännöstä. Järjestön toimivalta kattaa Seyerstedtin mukaan kaiken sen, mitä ei voida pitää perussäännön kieltämänä tai muutoin poissulkemana, edellyttäen, ettei toimivalta aseta uusia velvoitteita järjestön ulkopuolisille valtioille. Jos perussäännössä ei ole poissuljettu tiettyä toimintamuotoa tai perussääntöön ei ole kirjattu toimenpide- ja valtuusluetteloa, joka aivan selvästi on tarkoitettu tyhjentäväksi, silloin järjestö voi vapaasti laajentaa valtuuksiaan. Tätä periaatetta Seyerstedt luonnehtii järjestölle luontaisesti kuuluvien toimivaltuuksien säännöksi.²¹⁷ Hän siis ajattelee, että kansainvälisten järjestöjen toimivalta on valtioiden toimivallan tapaan yleinen.

Oltiinpa valtion toimivallan laajuudesta millä kannalla tahansa, ei valtioita ja järjestöjä voida Seyerstedtin tapaan varauksitta verrata toisiinsa. Valtion ja kansainvälisen järjestön erottaa toisistaan se olennainen seikka, että järjestöt perustetaan sopimuksilla ja järjestön toimival-

²¹⁶ Saraviita, Järjestöt s. 35.

²¹⁷ Seyersted, (Personality s. 5) sekä Can the United Nations Establish Military Forces and Perform Other Acts Without Specific Basis in the Charter, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1962 s. 210 ss.

lan määrittely sopimuksessa on empiirisesti osoitettavissa keskeiseksi vaiheeksi perussopimusta laadittaessa. Valtiot rajaavat järjestön toimivaltaa sopimuksilla. Ei ole uskottavaa, että perussäännön valmisteluprosessissa lähdetäisiin valtioiden taholta siitä, että kaikki se mitä ei kielletä tai mainita perussäännössä, olisi sallittua ja siis ennustettavissa olevaa järjestötoimintaa.

Järjestölle luontaisesti kuuluvien valtuuksien lisäksi kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössäkin on puhuttu järjestölle kätkeytyksi tai implisiittisesti kuuluvista valtuuksista. Ajatus järjestön implisiittisistä toimivaltuuksista — jotka siis jossain määrin seuraavat perustamissopimuksesta — on saanut varsin laajaa kannatusta.

Eräissä implisiittisiä valtuuksia koskeissa vanhemmissa teorioissa valtuudet kytkettiin kansainvälisen järjestön oikeushenkilöluonteeseen. Ajateltiin, että koska järjestö on kansainvälisen oikeuden subjekti, sillä on kansainvälisoikeudellisesti relevantteja toimivaltuuksia, mm. valta tehdä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia siitä huolimatta, ettei tästä vallasta ole säännöksiä perussäännössä.

Kuten Bowet kirjoittaa, ajatus, että kansainvälisen järjestön »oikeushenkilöluonteesta» on johdettavissa sopimuksetekovalta tai muita implisiittisesti oikeushenkilöluonteeseen liittyviä valtaoikeuksia, johtaa helposti kehäpäätelmiin kun vastataan, mihin »oikeushenkilöluonne» puolestaan perustuu.²¹⁸ Jonkin verran tähän tapaan päätteli kansainvälinen tuomioistuin neuvovassa lausunnossa vuodelta 1949, joka käsitteli oikeutta korvauksiin YK:n palvelutehtävissä aiheutuneista vahingoista. ICJ totesi, että kansainvälisellä järjestöllä on katsottava olevan kansainvälisoikeudellinen oikeushenkilöluonne (international personality). Se on välttämätön, jotta järjestö (YK) voisi toteuttaa peruskirjassa määrätty tavoitteet. Järjestön toimivaltuudet voidaan selittää ICJ:n mukaan vain viittaamalla siihen, että YK:lla on kansainvälisoikeudellinen oikeushenkilöllisyys.²¹⁹ Myöhemmässä neuvovassa lausunnossa vuodelta 1954 tuomioistuin täsmensi periaatetta järjestölle kuuluvista valtuuksista konkreettisessa kysymyksessä siitä, voiko yleiskokous perustaa riippumattoman lainkäyttöelimen. Päätyessään myön-

²¹⁸ Bowett s. 301.

²¹⁹ Reparations for Injuries suffered in the Service of the United Nations-case, ICJ reports 1949 s. 182. Tuomioistuimen päätöksessä kirjoitetaan: »... Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication and being essential to the performance of its duties» (implied powers opin klassinen määritelmä). Näiden valtuuksien perustasta tuomioistuin kirjoitti: »... international personality is indispensable to achieve the purposes and principles of the Charter and the functions and rights of the Organisation can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality» (s. 174).

teiseen lopputulokseen tuomioistuin korosti, että tällaisen valtaoikeuden tulee perustua perussäännölle alunpitäen tarkoitettuun tulkintaan.²²⁰ Kolmannen kerran ICJ vahvisti implied powers -periaatteen UNEF:n perustamisen sallittavuutta koskeneessa neuvovassa lausunnossa.²²¹ Kaikissa näissä kolmessa tapauksessa oli kysymyksessä päättävävallan muoto, jota ei ole säädetty peruskirjassa. Ei myöskään voida sanoa, että toimintamuodot olisivat olleet vähämerkityksisiä maailmanjärjestön toiminnan kannalta: valta asettaa hallinnollinen tuomioistuin, joka tekee järjestöä ja järjestön virkamiehiä sitovia päätöksiä, samoin kuin rauhanturvajoukkojen perustaminen, olivat molemmat huomattavia yleiskokouksen valtaa lisääviä, mutta myös järjestön toiminnan kannalta perussäännössä säädettyjä tavoitteita toteutettaessa tärkeitä toimintamutoja. Sanktiovaltaa ei näihin päätöksiin sisältynyt.

ICJ:n lausunnot ovat vaikuttaneet kirjallisuudessa niin, että kirjoittajat yleisesti katsovat, että järjestöllä on implisiittisesti perussääntöön sisältyviä valtaoikeuksia. Erimielisyyksiä on vain siitä, onko näiden kirjoittamattomien valtaoikeuksien katsottava olevan välttämättömiä järjestön toiminnalle vai onko riittävää, että käyttöön otettu toimintamuoto on vain omiaan edistämään perussäännössä säädettyjen päämäärien toteuttamista.²²² Erimielisyyttä on ollut myös siitä, edellyttääkö uusien valtuuksien käyttöönotto kaikkien jäsenvaltioiden suostumusta²²³ vai riittääkö enemmistöpäätös osan jäsenvaltioista vastustaessa toimivallan laajentumista.

5.1.2. Sopimusteoria

Eräät kirjoittajat katsovat, että kansainvälisen järjestön perussääntö on ensisijassa kansainvälisoikeudellinen yleissopimus, joten sen soveltamisalaa ja kompetenssisäännöksiä ei pitäisi tulkinnoilla olennaisesti laajentaa siitä, mitä sopijapuolet alkujaan tarkoittivat.²²⁴ Sopimusteorian

²²⁰ Effect on awards of compensation made by the UN Administrative Tribunal-case, neuvova lausunto 13. 7. 1954, ICJ reports 1954 s. 56 ss.

²²¹ IFC reports 1962.

²²² Bowett s. 301. Ks. myös Schermers s. 155. Hän siteeraa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöstä, jossa tuomioistuin ICJ:n tavoin vahvisti implisiittisten valtuuksien olevan välttämättömiä, jotta kansainvälisoikeudellista veloitetta voitaisiin tulkita ja soveltaa järkevällä ja hyödyllisellä tavalla.

²²³ Esim. C. Chaumont: La signification du principe de spécialité des organisations internationales, AFDI 1962 s. 60 luonnehti implisiittisiksi vallankäyttömuodoiksi (pouvoirs implicites) toimivaltuuksia, joita ei ole säädetty perussäännön tekstissä mutta jotka järjestön jäsenvaltiot ovat hyväksyneet tai tunnustaneet määrätyn ajanjakson kuluessa järjestölle kuuluviksi toissijaisiksi tai täydentäviksi toimimuodoiksi, joilla toteutetaan niitä tavoitteita, joiden edistämiseksi järjestö on perustettu.

²²⁴ Yllä tekstissä esitetty kahtiajako on kaavamainen. Esittämäni kahden

perusperiaatteet lausuttiin samassa yhteydessä, jolloin ICJ ensimmäisen kerran vahvisti opin kätkeytyistä toimivaltuuksista. Päätökseen liitetystä eriävässä mielipiteessä G. Hackworth korosti, että kansainvälisellä järjestöllä voi olla vain delegoituja ja laadultaan määriteltyjä toimivaltuuksia. On lähdettävä presumptiosta, että järjestöllä on vain ne toimivaltuudet, jotka jäsenvaltiot ovat tahtoneet järjestölle antaa peruskirjassa tai sitä täydentävissä valtioiden tekemissä erillisissä sopimuksissa. Sellaisia valtuuksia, joita ei nimenomaisin säännöksin ole vahvistettu, ei voida vapaasti implikoiden johtaa peruskirjasta. Implisiittisesti peruskirjaan sisältyviksi voidaan katsoa vain sellaiset toimintamuodot, jotka suoraan liittyvät säädettyihin toimivaltuuksiin ja ovat välttämättömiä niiden toteuttamiselle.²²⁵

Sopimusteoria liittyy valtiosopimusosoikeuden kodifiointiin. Wienin konvention 5 artiklan mukaan yleissopimus koskee (tavanomaisten multilateraalisopimusten lisäksi) jokaista kansainvälisen järjestön perussääntönä olevaa sopimusta. Tunkin huomauttaa, ettei ole perusteita ylikorostaa niitä teknisluontoisia eroja, joita tavanomaisten yleissopimuksien ja järjestöjen perussääntöjen välillä on.²²⁶ Kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin on periaatteessa sovellettava samoja tulkinta- ja soveltamissääntöjä kuin muihinkin yleissopimuksiin. Näyttää siltä — varsinkin jos Wienin valtiosopimuskonventio tulee voimaan ja ratifioiduksi useimpien valtioiden toimesta —, että kovin pitkälle viedyt yleistyksen ja analogiat perussääntöjen ja valtiosääntöjen välillä väistyvät pidättyvämpien tulkintojen tieltä.

Perussääntöjen ja tavanomaisen yleissopimuksen rinnastaminen Wienin valtiosopimuskonvention säännösten mukaan näyttää supistavan oppia implisiittisistä valtuuksista ICJ:n neuvovissa lausunnoissa määritellystä laajuudesta.

Valtiosopimusten tulkintasäännöt säädetään Wienin konvention 3 osastossa. Konventio ei mainitse implied powers -periaatetta. 31 artiklan 1 kohdan nojalla sopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja anta-

näkökulman välimaille asettuu esim. Sereni (*Diritto internazionale*, Milano 1960 s. 981), joka kirjoittaa, että päättely, jonka tuloksena todetaan jonkin toimintamuodon kuuluvan implisiittisesti järjestön käytettävissä oleviin operaatiomuotoihin, on olennaisesti perussääntöjen laajentavaa tulkintaa, eikä kysymyksessä ole uusien oikeusnormien asettaminen.

²²⁵ ICJ reports (Injuries case) 1949 s. 198.

²²⁶ Tunkin s. 326.

malla sopimuksen määräyksille sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa asianmukainen ja tavanomainen merkitys. Tulkittaessa sopimusta tietyllä tekstissä olevalle käsitteelle on annettava se erityismerkitys, jota sopimuspuolten voidaan osoittaa tarkoittaneen.

Wienin konvention sopimustulkintaa koskevien säännösten voidaan katsoa vastaavan tavanomaisoikeudellisesti sovellettavina olevia kansainvälisten sopimusten tulkintanormeja. Tästä päädytään siihen, että vaikka Wienin konventio ei tulisikaan universaalisti voimaan, säännöksiensä sisältämät alkuperäisten sopijapuolten tahtoa korostavat tulkintametodit ulottuvat myös kansainvälisten järjestöjen perussääntötulkintaan. Toisaalta ei voida kiistää sitäkään, että kansainvälinen järjestö saattaa laajeta alkujaan vain suppean valtiojoukon järjestöstä huomattavan suuren valtioryhmittymän kollektiiviksi — kuten on käynyt YK:n ja osittain myös EEC:n sekä OECD:n kohdalla. Tällaisissa tapauksissa voidaan tuskin pitää tiukasti kiinni siitä tulkinnasta, jota alkuperäiset sopijapuolet ovat tarkoittaneet.

Olenainen ero perussääntöjen ja yleissopimusten välillä on se, että järjestö voi toimia kollektiivisesti ja plenaarikokouksissa — joiden päätöksiä ei yleensä voida saattaa vastoin osallisvaltioiden enemmistön tahtoa lainkäyttöelimen harkittaviksi — hyväksyä uusia perussääntötulkintoja ja menettelytapoja. Vastaavaa dynaamista piirrettä ei esiinny tavanomaisten yleissopimusten yhteydessä. Yleissopimus sitoo valtioita sellaisenaan.

Tavanomaisen yleissopimuksenkin puitteissa voidaan järjestää kollektiivista toimintaa. Se merkitsee tavallisesti vain sitä, että sopimuksen sitomat valtiot kokoontuvat konferenssiin, jossa alkuperäistä yleissopimusta muutetaan tai täydennetään. Sensijaan yleissopimusten tulkintaan keskittyviä konferensseja ei valtiokäytännössä juuri esiinny. Toisin kuin yleissopimuksen tapauksessa, järjestön perussäännön sitomat valtiot kokoontuvat säännöllisesti, jolloin ne voivat myös tulkintateitse täydentää tai de facto muuttaa alkuperäisen perussäännön sisältöä. Tämän ne voivat lisäksi tehdä ulkopuolisetta kontrollitta tavallisesti määräenemmistöpäätöksillä järjestön yleiskokouksessa.

Korostamalla järjestön päätäntävällän lopullisuutta päädyn kysymyksessä järjestölle kuuluvien valtaoikeuksien laajuudesta sopimusteorian ja konstitutionaalisten teorioiden välimaastoon: toisaalta on epärealistista ajatella, etteivät jäsenvaltiot voisi järjestökokouksissa luovalla tulkinnalla muuttaa perussääntöä ja ottaa käyttöön uusia toimimuotoja. Toi-

saalta tällä on rajana tietynlainen konsensus järjestön sisällä: tulkinalla ei voida tuntuvasti laajentaa järjestön toimivaltuuksia päätyttä siihen, että tulkintoihin tyytymättömät valtiot leimaavat toimenpiteet perussääntörikkomuksiksi ja äärimmäistapauksessa eroavat järjestöstä (kuten USA teki ilmoittaessaan eroavansa ILO:sta). Jos jäljelle jääneet valtiot ylläpitävät järjestöä ja jatkavat uuden toimivaltuuden käyttämistä, on asia ymmärrettävissä niin, että jäljelle jääneet valtiot ovat yksimielisesti hyväksyneet perussääntömuutoksen, jota ei kuitenkaan ole suoritettu säädetyssä järjestyksessä kirjoitettua perussääntöä muuttamalla.

Uusien sanktiomuotojen käyttöönotto on järjestön valtuuksien laajenusten joukossa erityistapaus. Lienee niin, että sanktiovallan laajenusta tarkoittaviin tulkintoihin suhtaudutaan yhtä kielteisesti kuin tulkintoihin, joiden nojalla jäsenvaltioille asetetaan uusia sitovia velvoitteita. Sekä konstitutionalistit että sopimusteorian kannattajat ovat yhtä mieltä siitä, ettei järjestö voi enemmistöpäätöksillä ja ilman valtuutusta perussäännössä lisätä valtioita sitovia oikeudellisia velvoitteita. Tämä näkökohta johtaisi päättelemään, että myöskään uusia sanktioita ei juuri voida ottaa käyttöön plenaarielinten enemmistö- tai määräenemmistöpäätöksillä.

Uudet jäsenvelvoitteet saattavat olla joidenkin jäsenvaltioiden ulkopolitiittisten päämäärien vastaisia, valtiot voivat äänestää tällaisten velvoitteitten asettamista vastaan ja yrittää välttää niiden sitovan vaikutuksen. Sensijaan uusien sanktioiden käyttöönottopauksessa päätöksentekotilanne voi olla toinen. Uudet sanktiot ovat joko kokonaan uusia — perussäännössä ei ole lainkaan sanktioartikloja — tai sitten tahdotaan vahvistaa jo säädettyjä sanktioita ottamalla käyttöön vielä ankarampia tehosteita jäsenvelvoitteiden rikkomusten varalta. Sanktiokoneistoa voidaan kehittää toiseenkin suuntaan siten, että kehitetään olemassa olevia säännöksiä lievempiä reaktiomuotoja jäsenvelvoitteiden rikkomustapauksen varalta. Jos perussäännön mukaan valtion kaikki jäsenedut ja oikeudet on poistettava perussääntörikkomuksen tapahduttua, voidaan ajatella, että tavanomaisoikeudellista tietä kehitetään uusi sanktio, jolloin vain osa jäsenoikeuksista peruutetaan. Tällaisessa tapauksessa uuden sanktion käyttöönotto tuskin on verrattavissa jäsenvelvoitteiden lisäämiseen perussääntöä muuttamatta.²²⁷

²²⁷ Joskus on myös analogiaa tahdottu käyttää sanktiosäännösten soveltamis-

Tiukka sopimusteorian periaatteisiin pitäytyminen — implied powers -teoriasta puhumattakaan, ei ole esteenä sille, että järjestö ottaisi perussääntöä muuttamatta käyttöön enemmistöpäätöksillä sanktioita, jotka ovat lievempiä kuin ne, joita perussäännössä on säädetty. Voidaan tietysti kysyä, onko järkevää odottaa, että sanktiojärjestelmän lievennys saattaisi kansainvälisissä järjestöissä tulla kysymykseen; eikö ennemminkin ole niin, että kansainvälisen oikeuden sanktiojärjestelmä yleisestikin ottaen on liian heikko ja järjestöjen perussääntöjen sanktiot verraten lieviä? Voiko olla tarvetta lieventää sanktiojärjestelmää siltä tasolta, jolle erityisesti YK:n ja erityisjärjestöjen piirissä toisen maailmansodan jälkeen päästiin?

Tosiasiassa järjestöjen piirissä on tapahtunut sanktiojärjestelmien lieventämistä. Tämä näyttää johtuvan siitä, että jotkut sanktiot on havaittu aiheettoman jyrkiksi ja niiden käyttö järjestöä vahingoittavaksi.

On myös tapauksia, jolloin järjestöt ovat tehostaneet sanktiojärjestelmiä tavanomaista tietä. Näihin tapauksiin on usein liittynyt kiistoja siitä, onko sanktiojärjestelmän muutos ollut perussäännön mukaan sallittua. Varsinkin ne valtiot, jotka ovat joutuneet tehostetun sanktiojärjestelmän kohteeksi, ovat leimanneet päätökset perussääntörikkomuksiksi ja eräissä tapauksissa eronneet järjestöstä.²²⁸

* * *

Tahtoessaan muutoksia sanktiojärjestelmään järjestö voi valita kahdesta menettelytavasta; joko muutetaan määrämuotoisesti järjestön perus-

alan laajentamiseksi. ILO:n perussäännön 13 artiklan 4 kohdan nojalla jäsenvaltio menettää jäsenoikeutensa työkonferenssissa mikäli valtio laiminlyö jäsenmaksun suorittamisen. Järjestön piirissä oli kiinnitetty huomiota siihen, että eräät valtiot laiminlöivät perussäännössä säädettyä velvoitettaan raportoida järjestölle ratifioimiensa konventioiden ja sisäisen lainsäädännön välisestä suhteesta. Jotta laiminlyönnit voitaisiin vastaisuudessa estää tehokkaan sanktion avulla, ehdotettiin tulkintaa, jonka mukaan raportoinnin laiminlyöminen olisi katsottava jäsenmaksulaiminlyöntiä vastaavaksi ja valtioon voitaisiin soveltaa ääni-oikeuden menetyksuraamusta 13 artiklassa. Järjestössä päädyttiin kuitenkin lopulta käsitykseen, että näin meneteltäessä ei enää tulkittaisi perussääntöä, vaan kysymyksessä olisi perussäännön muuttaminen (Landy s. 27).

²²⁸ Ks. ILM 1975 s. 1582. USA ilmoitti ulkoministeri H. Kissingerin allekirjoittamalla kirjelmällä ILO:lle vetäytyvänsä järjestön toiminnasta. Yhtenä perusteluna kirjelmässä mainittiin USA:n katsovan, että ILO on menetellyt perussäännön vastaisesti sanktiokäytäntöä kehittäessään. USA:n kirjelmässä korostet-

sääntöä tai sitten sanktioita ryhdytään päättämään muuttamatta perussääntöä. Vain jälkimmäisessä tapauksessa on kysymys tavanomaista tietä kehitetyistä tai järjestökäytännössä vakiintuneesta sanktiosta. Syy siihen miksi järjestökäytäntöön tukeudutaan sanktiojärjestelmiä kehitettäessä saattaa olla se, että perussääntöjen muuttaminen on hidasta. Useissa järjestöissä perussääntömuutos edellyttää määränemmistöä — joskus jopa yksimielisyyttä järjestön plenaarielimestä. Tavallisesti sääntömuutos edellyttää määräluvun ratifiointeja. Tämä samoin kuin muut menettelyyn liittyvät muutoseikat hidastavat muutosmenettelyä, ja korkeat ratifiointivaatimukset saattavat estää perussääntömuutoksen tulemasta voimaan.

Järjestöt näyttävät yleisesti ottaen olevan erittäin pidättyväisiä muuttamaan sääntöjään. Sanktiosäännösten muutokset ovat aivan erityisen harvinaisia. Kun perussäännön muutosmahdollisuus ei ole käytettävissä tai aiheuttaisi hankaluuksia ja ajanhukkaa, on useissa järjestöissä mutkattomasti ryhdytty kehittämään sanktiojärjestelmää järjestökäytännön avulla.

Perussääntömuutoksia, joiden tarkoituksena on ollut sanktiojärjestelmän tehostaminen, on suoritettu vain YK:n erityisjärjestöjen piirissä ja sielläkin varsin kapea-alaisen erityisongelman ratkaisemiseksi.²²⁹

YK:n yleiskokouksen hyväksyttyä 14.12.1960 dekolonisaatiopäätöslauselman (siirtomaajulistuksen) ja suositeltua erityisjärjestöille siirtomaita omaavien valtioiden erottamista erityisjärjestön jäsenyydestä sekä yleiskokouksen tuomittua apartheid-politiikan perussäännön ihmisoikeuksia korostavan perustavoitteen (1 art. 3 kohta) vastaisena, eräät erityisjärjestöt ryhtyivät toimenpiteisiin perussäännön muuttamiseksi niin, että siirtomaavaltiot ja rotuerottelupolitiikkaa harjoittavat valtiot voitaisiin erottaa järjestöstä. Uudet säännökset kirjoitettiin sanktiosäännösten muotoon: erottaminen tai järjestön toiminnan ulkopuolelle

tiin, että ILO:n perussäännössä on täsmälliset säännökset huomautusten ja valitusten tekemisestä valtion väitetyn konventiorikkomuksen johdosta. USA huomautti, että viime vuosina ILO:n konferenssin istunnoissa on yhä useammin hyväksytty jonkun jäsenvaltion tuomitsevia, poliittisesti perusteltuja päätöslauselmia, joissa arvostellaan jäsenvaltioita. Tämä kehitys on USA:n käsityksen mukaan perussäännön vastaista ja heikentää huomattavasti ILO:n mahdollisuuksia toimia tehokkaasti ihmisoikeuksien suojajärjestönä.

²²⁹ Perussääntömuutoksista YK:n erityisjärjestöissä vuosina 1946—1966 ks. L. H. Phillips: Constitutional revision in the specialized agencies, AJIL 1968 s. 654 ss.

asettaminen oli seurauksena jonkin järjestön perussäännössä kylläkin hyvin yleisluontoisesti säädetyn velvoitteen rikkomisesta.

1960-luvun alussa useiden YK:n erityisjärjestöjen säännöissä ei ollut mainintaa jäsenvaltion erottamisesta. Tällaisia järjestöjä olivat mm. FAO, GATT (joka ei ole erityisjärjestö joskin erityisjärjestöksi tarkoitetun ITO:n vastine), ILO, ITU, UPU, WHO, UNESCO ja IAEA (joka ei sekään ole erityisjärjestö vaan raportointisuhteessa yleiskokoukseen ja turvallisuusneuvostoon).²³⁰

Useissa YK:n erityisjärjestöissä ja muissa universaaleiksi tarkoitetuissa järjestöissä on pyritty eristämään valtioita järjestön toiminnasta. Jos perussäännön artikkelit eivät ole antaneet tähän mahdollisuutta, on tulokseen pyritty perussääntötulkinnoilla tai ottamalla käyttöön perussääntöön sisällyttömiä sanktioita. Menettely on lähes poikkeuksetta liittynyt YK:n yleiskokouksen dekolonisaatiopäätöslauselmaan ja rotusyrjinnän vastaisiin periaatejulistuksiin. Päätöslauselmien sanktioimiseksi erityisjärjestöjen avulla on otettu käyttöön järjestöstä erottamista lievempiä sanktioita.

5.2. Jäsenvaltion erottaminen järjestöstä, jonka perussäännössä ei ole säännöksiä erottamisesta

Useitten järjestöjen perussäännössä ei mainita valtion erottamisesta järjestöstä. Eräissä YK:n erityisjärjestöissä jäsenyys on sidottu YK:n jäsenyyteen. UNESCO:n perussäännön (2 art. 1) mukaan YK:n jäsenyys on edellytyksenä jäsenyydelle UNESCO:ssa, joskin valtiot, jotka eivät ole YK:n jäseniä, voidaan konferenssin määräenemmistöpäätöksellä hyväksyä jäseniksi. UNESCO:n perussääntö ei sensijaan säädä mahdollisuudesta erottaa jäsenvaltio määrääjäksi tai pysyvästi järjestöstä. Samankaltaiset säännökset sisältyvät myös IMCO:n perussääntöön (III luku). Molempien järjestöjen jäsenyys on lisäksi sidottu YK:n jäsenyyteen siten, että mikäli valtio menettää jäsenyytensä YK:ssa tai sen jäsenoikeudet maailmanjärjestössä pidätetään, käy automaattisesti samoin jäsenyydelle ja jäsenoikeuksille UNESCO:ssa ja IMCO:ssa.

Useissa perussäännöissä ei säädetä lainkaan erottamisesta tai eroamisesta järjestön jäsenyydestä. Niinpä YK:n perussääntö ei säädä

²³⁰ Ruzié s. 45 ja J. Soubeyrol, *L'action internationale contre l'apartheid*, RGDIP 1967 s. 354.

oikeudesta erota järjestöstä. Peruskirjaa valmisteltaessa hyväksyttiin periaatelausuma, jossa otettiin kielteinen kanta eroamisoikeuteen järjestöstä.²³¹ Kansainliiton peruskirja sensijaan salli jäsenvaltion eroavan järjestöstä valtion annettua asiaa tarkoittavan ilmoituksen kaksi vuotta ennen eroa (1 art. 3). EEC:n perussäännössä ei mainita eroamismahdollisuutta. WHO:n perussääntöön ei sisälly säännöstä järjestöstä eroamisesta, mutta peruskirjaa valmisteltaessa hyväksyttiin tulkintalausuma, jonka mukaan peruskirjan muutostilanteissa, jolloin valtioiden taloudellisia tai oikeudellisia velvoitteita lisätään, jäsen voi jättäytyä järjestön ulkopuolelle. Pohjoismaiden neuvoston ja ministerineuvoston perussääntöön (Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen 39—62 artiklat) ei sisälly säännöksiä eroamisesta, mutta yhteistyösopimuksen 65 artikla sallii koko sopimuksen irtisanomisen, mikä ilmeisesti johtaa kaiken organisoituneen ja oikeudellisesti säännellyn yhteistyön katkeamiseen irtisanoutuneen ja muiden pohjoismaiden välillä.

Yleensä niissä kansainvälisissä järjestöissä, jotka on perustettu valvomaan laajoja velvoitteita sisältävän yleissopimuksen noudattamista tai määrääjäksi (mm. perushyödykesopimukset) järjestöstä eroaminen joko ei ole määrääjän kuluessa sallittua, tai sitten sopimuksessa on yksityiskohtaiset säännökset järjestön ja eroavan valtion taloussuhteiden järjestelystä (perushyödykesopimukset). Edellä on jo tehty selkoa niistä lukuisista säännöksistä, joissa säädetään erittäin yksityiskohtaisesti sekä järjestöstä erottamisesta että eroamisesta.

Esimerkinomaisesti luetelluista järjestöistä eroamista ja erottamista tarkoittavista säännöksistä tai niiden puuttumisesta perussäännöstä havaitsemme, ettei kansainvälisiä järjestöjä perustettaessa ole noudatettu yhtenäistä periaatetta. Tästä on ollut seurauksena, ettei myöskään ole

²³¹ 7 UNCIO s. 267. YK:sta eroamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä käsittelivät mm. Goodrich—Hambro s. 75 s. ja Broms s. 96 ss. Ks. WHO official Records n:o 2 1946 s. 26. Schermers (s. 47) mainitsee, että säännös ei riittänyt USA:lle, joka ratifioiessaan perussäännön esitti varauman, jossa valtio varasi itselleen oikeuden erota järjestöstä yhden vuoden ennakkoilmoituksella. Terveyskokous hyväksyi varauman.

WIPO:n (YK:n viimeisimmän erityisjärjestön) perussääntö ei säädä jäsenvaltion erottamisesta. Järjestön II yleiskokouksessa keskusteltiin kysymyksestä tulisiiko järjestön silti ottaa eräiden muiden erityisjärjestöjen esikuvan mukaan käyttöön erottamismenettely esimerkiksi sellaisen valtion suhteen, joka on päätetty erottaa UNESCO:n jäsenyydestä (Ekedi—Samnik s. 90).

kehittynyt yhtenäisiä oikeusperiaatteita eikä järjestökäytäntöä sellaisen tapauksen varalle, jolloin

1. jäsenvaltio tahtoo erota järjestöstä, vaikka perussääntö vaikenee eroamismahdollisuudesta, sekä

2. kansainvälisen järjestön jäsenvaltioiden enemmistö tahtoo erottaa järjestöstä valtion, joka on rikkonut jäsenvelvoitteita, mutta järjestön perussääntö ei sisällä säännöksiä erottamisen käyttämisestä sanktiona jäsenvaltiota vastaan.

Seuraavassa käsitellään näitä kahta oikeuskysymystä järjestökäytännön valossa.

Kansainvälisen järjestön perussääntöä voidaan pitää Wienin valtiosopimuskonvention 5 artiklassa tarkoitetulla tavalla yleissopimuksena, johon sovelletaan samoja periaatteita kuin tavanomaisiin monenkeskisiin yleissopimuksiin. Wienin konvention 56 artiklassa säädetään sellaisen sopimuksen irtisanomisesta tai sellaisesta sopimuksesta luopumisesta (withdrawal), joka ei sisällä sen päättymistä, irtisanomista tai siitä luopumista koskevia määräyksiä. Sääntönä on (56 art.), ettei sopimusta voi irtisanoa eikä siitä luopua, ellei osoiteta, että sopimuspuolten tarkoituksena oli sallia irtisanomis- tai luopumismahdollisuus taikka oikeus irtisanomiseen tai luopumiseen johtuu sopimuksen luonteesta. Tarkoin rajatuissa tapauksissa voi olosuhteiden olennainen muutos (62 art.) tai sopimuksen täyttämisen mahdottomuus (62 art.) olla perusteena sopimuksen päättymiselle.

Wienin konvention säännökset näyttävät merkitsevän järjestöjen perussopimuksiin sovellettuina sitä, että eroaminen järjestöstä, jonka perussäännössä eikä valmisteluasiakirjoissa mainita eroamista, ei ole yksipuolisella ilmoituksella sallittua. Ei juuri ole ajateltavissa, että eroaminen voisi olla perusteltua sopimuksen noudattamisen mahdottomuuden tai olosuhteiden olennaisen muutoksen taikka sopimuksen luonteen nojalla. Wienin konvention 56 artiklaa vastaavat oikeusperiaatteet lienevät voimassa jo tavanomaisoikeudellisina normeina, joiden kodiointina 56 artiklan 1 kohtaa voitaneen pitää; tuskin sensijaan saman artiklan 2 kohdan säännöstä, jonka mukaan sopimuspuolten tulee vähintään kaksitoista kuukautta aikaisemmin tiedottaa aikomuksestaan irtisanoa sopimus tai luopua siitä.²³²

Järjestökäytännössä on tapauksia, jolloin jäsenvaltio on yksipuolisesti ilmoittanut vetäytyvänsä järjestöstä. 19 päivänä syyskuuta 1966 Indonesian suurlähettiläs ilmoitti kirjallisesti YK:n pääsihteerille Indonesian pidättyvän yhteistyöstä YK:n kanssa ja osallistumasta sen toimintaan. YK omaksui periaatteen, ettei Indonesia ollut eronnut järjestöstä vaan

²³² McNair korostaa (s. 494), että on olemassa presumptio sopimuksen yksipuolista irtisanomista vastaan.

keskeyttänyt yhteistyön. Indonesia palasi myöhemmin YK:n toimintaan ja suoritti osan poissaoloaikaisista jäsenmaksusuuksistaan. Indonesian paluu järjestöön tapahtui noudattamatta peruskirjassa säädettyä uuden jäsenen ottamisesta järjestöön sovellettavaa menettelyä (4 art. 2).²³³

Jo ennen Indonesian tapausta esiintyi erityisjärjestöjen piirissä samankaltaista kehitystä. Vuosina 1949—1950 sosialistiset valtiot vetäytyivät WHO:n toiminnasta.²³⁴ Vuoden 1952 ja 1953 vaihteessa Tsekkoslovakia, Puola ja Unkari ilmoittivat UNESCO:lle katsovansa, että niiden jäsenyys järjestössä oli päättynyt. Vuonna 1952 Formosa (Taiwan) ilmoitti pidättävänsä aktiivisesta osallistumisesta WHO:n toimintaan. Sosialistiset maat palasivat myöhemmin mukaan UNESCO:n ja WHO:n toimintaan ja maksoivat osan poissaoloaikana langenneista jäsenosuuksistaan. Palaamista järjestöihin ei käsitelty uuden jäsenen ottamisena järjestöön eivätkä järjestöt katsoneet, että kysymys oli järjestöstä eroamisesta joskin UNESCO pani vireille perussääntömuutoksen, joka olisi mahdollistanut järjestöstä eroamisen.²³⁵

Järjestökäytäntö näyttää osoittavan, ettei yksipuolista järjestöstä eroamista, jota ei ole suoritettu tähän oikeuttavan perussääntömääräyksen nojalla, tavallisesti hyväksytä tai tunnusteta.²³⁶ Valtion erottamiseen järjestöstä, jonka perussääntö ei tällaista menettelyä tunne, liittyy toisenlaisia ongelmia kuin yksipuoliseen eroamiseen. Eronnut on irroittautunut sitovista velvoitteista muiden sopijapuolten mahdolliseksi vahingoksi. Erottaminen sensijaan tapahtuu valtiokollektiivin enemmistön päätöksellä ja erotettavan valtion tahtoa vastaan. Eroamistapauksessa jäljelle

²³³ UN doc A 6419, Yearbook of the United Nations 1966 s. 207 ss. sekä UN doc A/C.5/1097.

²³⁴ Schermers s. 48 luettelee vetäytyjät ja päätösten ajankohdat.

²³⁵ Schermers s. 58 sekä UNESCO res. II/General conference, 8.12.1954. Ks. myös Stoessinger, Financing the United Nations System, Washington 1964 s. 230. Sosialististen maiden palaamisesta UNESCO:n ja WHO:n jäsenyyteen ks. United Nations Review helmikuun 1957 s. 5 ja C-H Vignes: Organisation Mondiale de la Santé, AFDI 1963 s. 633.

²³⁶ Schermers s. 51 ss. käsittelee kysymystä valtion oikeudesta erota kansainvälisen järjestön jäsenyydestä oloissa, jolloin perussääntö ei sisällä asiasta säännöksiä. Schermers viittaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöslauselmaan vuodelta 1954 (Dairy-Products case, n:o 90 ja 91/63), jossa tuomioistuin totesi, että mikäli järjestö ei toteuta velvoitteitaan jäsenvaltiota kohtaan, valtion on turvaututtava perussäännössä — Rooman sopimuksessa — säädettyihin oikaisukeinoihin, ei sensijaan yksipuoliseen vetäytymiseen järjestöstä.

jäävien valtioiden yhteistyöedellytykset ja järjestön toimintateho saattavat heikentyä, kuten näyttää olevan asian laita EEC:n jäsenvaltioitten ilmoitettua maaliskuussa 1977 eroavansa Koillis-Atlantin kalastuskomission jäsenyydestä. Erottamistapauksessa jäljelle jäävän valtiokollektiivin toimintaedellytykset tuskin vaarantuvat, vaan saattavat parantuakin.

Eroamiseen yksipuolisella ilmoituksella liittyvät oikeudelliset ongelmat keskittyvät pacta sunt servanda -normin tehoon ja valtion yksipuolisella toimella muille valtioille aiheuttamien vahinkojen oikeudelliseen arviointiin. Erottaminen taas koskettaa suvereniteettiproblematiikkaa ja valtion täysivaltaisuuteen liittyviä oikeussäännöksiä. Järjestöstä erottaminen on erittäin ankara toimenpide, joka vaikuttaa tuntuvasti erotetun valtion ulkopoliittikkaan. Voidaanko tällainen päätös tehdä sellaisessa kansainvälisessä järjestössä, jonka perussääntö ei oikeuta erottamaan jäsenvaltioita — varsinkin jos valtiot ovat peruskirjaa säädettäessä ja ratifioitaessa läheneet siitä, että erottaminen järjestön jäsenyydestä ei ole mahdollista?

5.2.1. Järjestökäytäntö

Yleishavainto järjestökäytännöstä on, että erottamispäätöksiin ovat huomattavasti vaikuttaneet joko poliittiset seikat — jäsenvaltiot eivät ole pitäneet tarkoituksenmukaisena yhteistyön jatkamista yhteiskuntajärjestelmäänsä muuttaneen valtion kanssa (Kuuba) tai järjestön politiikassa on tapahtunut huomattava muutos (Kiina/Formosa) taikka järjestöt ovat jäsenvaltioiden enemmistön turvin tahtoneet ryhtyä jyrkkiin toimenpiteisiin enemmistön käsityksen mukaan keskeisiä järjestön tavoitteita rikkoneita valtioita vastaan (Etelä-Afrikka, Espanja ja Portugal).

5.2.1.1. Kuuban tapaus.

Amerikan valtioiden järjestö (OAS) on tarkoitettu kaikkien Amerikan mantereiden valtioiden (Kanadaa lukuun ottamatta) yhteisjärjestöksi. Järjestön perussäännön (Bogota-charter) 1 artiklassa järjestön tavoitteet määritellään erittäin lavasti: tehtävänä on perustaa pysyvä rauhanturvaamisjärjestelmä ja varmistaa rauhan tilan ja valtioiden välisen oikeudenmukaisuuden ylläpitäminen, edistää jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta, vahvistaa valtioiden yhteistyötä ja puolustaa niitten suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta ja riippumattomuutta. 148 artiklan mukaan perussääntö on voimassa määräämättömän ajan, mutta jäsen voi erota järjestöstä kirjallisella järjestön pääsihteerille osoitetulla

ilmoituksella. Perussäännössä ei mainita mahdollisuutta erottaa jäsenvaltio.²³⁷ Järjestön piirissä oli tosin esitetty erottamista tarkoittavan säännöksen säätämistä, mutta aloite tuli hylätyksi.²³⁸

Sen jälkeen kun Fidel Castron hallitus syrjäytti Batistan hallituksen ja Kuuban talousjärjestelmä muutettiin, Kuubasta tuli Amerikan maanosan ensimmäinen sosialistinen valtio, joten sen yhteiskuntamuoto erosi olennaisesti muista OAS:n jäsenvaltioista.

31. 1. 1962 OAS:n ulkoministerikonferenssi hyväksyi 2/3 enemmistöllä kaksi päätöslauselmaa. Ensimmäisessä korostettiin, että kommunismi on ristiriidassa Amerikan valtioiden yhteistyöjärjestön tavoitteiden kanssa. Päätöslauselmassa todettiin, että Kuuban nykyinen hallitus (present Government of Cuba) on toistuvilla toimenpiteillään vapaaehtoisesti asettanut itsensä Amerikan valtioiden yhteisön ulkopuolelle; sanontatapa muistuttaa päätöslauselmaa, jolla Neuvostoliitto erotettiin Kansainliitosta. Todettiin, että Kuuban hallituksen sitoutuminen marxismi-leninismin periaatteisiin ja sen suhteet sosialistisiin maihin (»alignment with the communist bloc») ovat rikkoneet Amerikan valtioiden sisäistä solidaarisuutta, eivätkä toimet sovellu Amerikan valtioiden yhteistyön tavoitteisiin. Lisäksi väitettiin, että Kuubassa rikotaan perussäännön ihmisoikeussäännöksiä vastaan. Näiden tapahtumien seurauksena Kuuban nykyisen hallituksen katsottiin jättäytyneen OAS:n ulkopuolelle. Viittaus »nykyiseen hallitukseen (present Government)» alleviivasi sitä, että mikäli yhteiskuntajärjestelmää Kuubassa muutetaan, uusi hallitus voi osallistua järjestön toimintaan, Kuuban valtiona pysyessä koko ajan muodollisesti OAS:n jäsenenä. Virallisessa jäsenluettelossa OAS pitää Kuubaa jäsenmaana.²³⁹ Päätöslauselmat hyväksyttiin yksimielisesti.

Tehdyn päätöksen perussäännön mukaisuudesta on esitetty erilaisia käsityksiä. OAS:n taholla katsotaan, että mahdollisuus erottaa jäsenvaltio (hallitus) järjestön toiminnasta on peruskirjaan implisiittisesti sisältyvä valtaoikeus.²⁴⁰ Toisaalta on korostettu, sekä eräiden jäsenvaltioiden puheenvuoroissa Punte del

²³⁷ Tarkoituksena alkujaan oli, ettei Amerikan valtioiden järjestön jäsentä voitaisi erottaa järjestöstä. Ks. Gros—Espie: *Le processus de la réforme de la Charte de l'Organisation des États américains*, AFDI 1968 s. 160. Vuonna 1967 perussääntöä muutettiin niin, että jäsenvaltio, jonka aluetta koskeva riitakysymys on välitysmenettelyn kohteena, on jäsenoikeuksia vailla menettelyn päättymiseen saakka (Bowett s. 194). Erottamissäännöstä ei perussääntöön tälläkään kertaa otettu.

²³⁸ Ruzié s. 29. Punta del Esten päätöslauselman ranskankielisen käännöksen julkaisee Ruzié, liite II. Päätös toimitettiin YK:n pääsihteerille ja julkaistiin YK:n asiakirjoissa: UN doc S/5075, Security Council official Records, 17th year. Päätöslauselman sisältöä kommentoi mm. Sohn, H L R 1964 s. 1417 ss., Kuzner s. 171, Ruzié s. 30 s ja Schermers s. 62.

²³⁹ Peaslee—Xydis s. 1181.

²⁴⁰ Näin perusteli Kuuban tapausta järjestön oikeudellisen osaston päällikkö F. V. Garcia-Amador (s. 351).

Esten kokouksessa että oikeuskirjallisuudessa, että päätös oli perussäännön vastainen.²⁴¹

Helmikuussa 1962 päätöslauselmia täydennettiin päätöksellä, jossa edelleen täsmennettiin perusteita Kuuban hallituksen jättämisestä järjestön ulkopuolelle. Päätös hyväksyttiin yksimielisesti joskin kuusi valtiota pidättyi äänestämästä (Argentiina, Bolivia, Brasilia, Chile, Ecuador ja Meksikko).

Vuonna 1964 Kuubaan kohdistettiin perussäännössä säädettyjä sanktioita Venezuelan esitettyä virallisen valituksen siitä, että Kuuba oli toimittanut joukkoja sen alueelle. OAS:n ministerineuvosto kehoitti jäsenvaltioita katkaisemaan diplomaattiset suhteensa Kuubaan. Päätöksessä viitattiin myös sotilaallisten sanktioiden käyttömahdollisuuteen.²⁴² Myös tämän päätöksen perussäännön mukaisuus on kiistetty.²⁴³

Kuuban tapauksen arviointi osoittaa, kuinka ulkopoliittisesti väritynyttä sanktiovallan käyttö kansainvälisessä järjestössä on. Järjestö tahtoi vapautua jäsenestä, jonka yhteiskuntajärjestelmää ja ulkopoliittikkaa muut valtiot vieroksuivat. Kun valtion erottaminen ei perussäännön sanamuodon ja esitöiden mukaan käynyt päinsä, otettiin käyttöön kokonaan uusi sanktiomuoto »hallituksen asettaminen järjestön ulkopuolelle». Tyypillistä on edelleen se, että päätökset perusteltiin juridisin argumentein, viittaamalla jäsenvelvoitteisiin, joita valtion väitettiin rikkoneen. Kuuban hallituksen erottaminen OAS:n toiminnasta on poliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna enemmänkin järjestökollektiivin toimintapide, jolla järjestö, sisäisen koheesion turvatakseen, erotti jäsenen, jonka mukanaolon katsottiin häiritsevän kollektiivin toimintaa. Samalla erottamispäätöksen uskottiin vaikuttavan kielteisesti erotetun hallituksen legitimitettiin väestön keskuudessa. Nämä tavoitteet kuitenkin puettiin deliktiä seuraavan sanktiopäätöksen muotoon.

5.2.1.2. Taiwanin jäsenyys YK:ssa.

YK:n perustamisesta alkaen Kiinaa edusti YK:ssa, myös turvallisuusneuvoston pysyvänä jäsenenä, Kansallinen Kiina (seur. Taiwan). Sen jälkeen kun Kiinan mannermaa tuli Mao Tse Tungin johtaman Kiinan Kansantasavallan hallituksen valvontaan, Taiwanin hallituksen ylläpitäessä Taiwanin saarella omintakeista ja pysyvää valtaa (kysymyksessä oli siis käytännössä Kiinan Kansantasavallan rinnalla toinen suvereeni valtio) YK:n yleiskokouksessa ja erityisjärjestöissä suoritettiin vuosien mittaan lukuisia äänestyksiä siitä, kumpi hallituksista on oikeutettu edustamaan Kiinaa Yhdistyneissä Kansakunnissa ja erityisjärjestöissä. Valtiot eivät suostuneet siihen, että ne olisivat molemmat olleet järjestöjen jäsenenä. Lokakuussa 1971 YK:n yleiskokous päätti, että Kiinaa edustaa vastedes Kiinan

²⁴¹ Tästä keskustelusta ks. Ruzié s. 31 s. ja siellä mainittu kirjallisuus.

²⁴² OAS:n sanktioiden käyttövaltaa on käsitelty edellä s. 96 ss.

²⁴³ M. Seara Vasquez: La IX^e reunion de consultation des ministres des Affaires étrangères et l'affaire de Cuba. AFDI 1964 s. 638.

Kansantasavallan lähettämä valtuuskunta. Tapahtumasarjan yksityiskohtiin palataan tuonnempana.

YK:n yleiskokouksen äänestyksen lopputuloksena oli käytännössä se, että suvereeni valtio (Taiwan) tuli erotetuksi YK:n jäsenyydestä vaikka päätöstä ei tähän tapaan muotoiltukaan. YK:n peruskirjan 6 artiklan sanktiosäännöksen nojalla Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen voidaan erottaa vain edellytyksellä, että jäsen 1. on jatkuvasti loukannut peruskirjan periaatteita ja 2. erosta päättää yleiskokous turvallisuusneuvoston suosituksesta määräenemmistöllä (18 art. 2). Kumpikaan näistä edellytyksistä ei toteutunut Taiwanin kohdalla.

Taiwanin asettaminen yleiskokouksen päätöksellä turvallisuusneuvoston suosituksesta YK:n ulkopuolelle ei ollut sanktiopäätös sanan varsinaisessa mielessä. Päätöksenteon missään vaiheessa ei väitettykään Taiwanin rikkoneen jäsenvelvoitteitaan. Taiwan tuli erotetuksi myös useimmista YK:n erityisjärjestöistä.

5.2.1.3. Espanjan ja eräiden muiden valtioiden taivuttaminen eroamaan YK:n erityisjärjestöistä.

Edellä on jo käsitelty YK:n yleiskokouksen suositusluontoista päätöslauselmaa, jossa erityisjärjestöjä kehoitettiin erottamaan Espanja jäsenyydestä ja päätöslauselman tehosteeksi ilmoitettiin, ettei YK solmisi erityisjärjestön aseman tuottavaa sopimusta sellaisen kansainvälisen järjestön kanssa, jonka jäsenenä Espanja on.²⁴⁴

ICAO:n perussäännön nojalla ei jäsenvaltiota voitu erottaa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassa mainitulla perusteella. Vuonna 1947 ICAO päätti muuttaa perussääntöä tavalla, joka mahdollistaisi Espanjan erottamisen. Jo ennen muutoksen voimaantuloa — muutos ei sittemmin koskaan tullutkaan voimaan — ICAO:n presidentti ilmoitti, ettei jäsenvaltio, jonka erottamiseen tähtäävä perussääntömuutos on hyväksytty, ole »tervetullut järjestön kokouksiin». Tiedotteen julkistamisen jälkeen Espanja katsoi olevansa pakotettu eroamaan järjestöstä jo ennen muutoksen voimaantuloa. Kirjallisuudessa on katsottu, että tapa, jolla ICAO ryhtyi panemaan erottamistoimivallan konstituoivaa perussääntömuutosta täytäntöön jo ennen sen voimaantuloa, on oikeudellisesti arveluttava.²⁴⁵ Espanja pakotettiin samaan tapaan eroamaan useasta muusta erityisjärjestöstä: joko viittaamalla mahdollisuuteen käyttää perussäännössä olevia erottamistoimivallan sisältäviä säännöksiä tai uhkaamalla säätää perussääntömuutoksia, jotka mahdollistaisivat valtion erottamisen.²⁴⁶

Niissä tapauksissa, jolloin järjestön enemmistö on valmis erottamaan jäsenvaltion ja päätökselle on muodolliset edellytykset olemassa (joko erottamissäännös perussäännössä tai mahdollisuus muuttaa perussääntöä siten, että jäsenvaltio

²⁴⁴ GA res 39(I). Ks. Lino di Quak: Les effets des resolutions des Nations Unies, Paris 1967 s. 230 ss. Samalla päätöslauselmalla YK suositteli jäsenilleen lähettiläiden kutsumista kotiin Espanjasta.

²⁴⁵ Sohn s. 1404.

²⁴⁶ Sohn s. 1403.

voidaan erottaa), erottamisuhan kohteeksi joutunut valtio useimmiten eroaa vapaaehtoisesti ennen kuin virallisluontoinen erottamispäätös on tehty — minimoidakseen niitä oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi leimautumisen haittoja, joita järjestöstä erottamiseen yleensä aina liittyy. Tästä johtuu, että erottamispäätöksiä on suhteellisen vähän kun sensijaan »vapaaehtoisia» eroamisia on jonkin verran enemmän. Erottaminen ja erouhkaan perustuva vapaaehtoinen eroaminen eivät sanktioitten käytön kannalta poikkea sanottavasti toisistaan sillä lopputulos kummassakin tapauksessa on sama. Eroamiseen johtavan päätöksen tekoprosessin osallisvaltioiden julkisuuteen saattamat perustelut ovat niinkään yleensä samat: väitteitä, että eroava tai erotettu valtio on rikkonut jotain perustavaa laatua olevaa järjestössä sitovaksi katsottua oikeussäännöstä. Tyypillinen esimerkki tästä oli Kreikan eroaminen/erottaminen Euroopan neuvostosta. Tyypillisenä voidaan myös pitää Etelä-Afrikan eroamista ILO:sta. Pitkällisen Etelä-Afrikan sulkemiseksi ILO:n toiminnasta käydyin kampanjan jälkeen ILO:n hallintoneuvosto päätti pitää Etelä-Afrikan kaikkien ILO:n sellaisten kokousten ja toimielinten ulkopuolella, joiden jäsenvalinnoista hallintoelin päättää. Samassa yhteydessä neuvosto suositteli konferenssille perussäännön muutosta, joka antaisi järjestölle mahdollisuuden erottaa jäsenvaltio muissakin kuin jäsenmaksun laiminlyöntitapauksissa järjestön toiminnasta tai pysyvästi koko järjestöstä. Päätöksen jälkeen Etelä-Afrikka ilmoitti vetäytyvänsä työjärjestön toiminnasta.²⁴⁷ Samanlainen tapahtumasarja toistui FAO:ssa. Kun ehdotus Etelä-Afrikan erottamisesta tuli hylätyksi vuonna 1963, valtiota estettiin osallistumasta FAO:n alueellisten toimielinten kokouksiin, jolloin valtio ilmoitti eroavansa FAO:sta.²⁴⁸ Vuonna 1964 UPU:n Wienin kongressissa Etelä-Afrikka päätettiin erottaa järjestöstä. Erottaminen UPU:n jäsenyydestä on erityisen ongelmallista sen johdosta, että järjestön jäsenyyteen pääsee yksipuolisella Sveitsin hallitukselle jätetyllä ilmoituksella. Tämän Etelä-Afrikka tekikin seuraavana vuonna. UPU:n Tokion kongressissa 1969 Etelä-Afrikka erotettiin toistamiseen. Erottaminen suoritettiin, vaikkei perussäännössä ole asiaa tarkoittavaa säännöstä.²⁴⁹

²⁴⁷ ILO 46 official Bulletin 333 ja ILO doc GB 159/24/5 s. 3. Toimenpidettä edelsi Afrikan maiden aktiivisten toimenpiteitten sarja Etelä-Afrikan erottamiseksi. Valtiot mm. boikotoivat työkonferenssin istuntoa ja konferenssille valittu nigerialainen puheenjohtaja erosi tehtävästään.

²⁴⁸ Sohn s. 1416 alaviite 178.

²⁴⁹ UPU:n jäsenyydestä erottamiseen liittyvistä oikeudellisista ongelmista ks. Rousseau, RGDIP 1970 s. 683 sekä L. Chaubert: L'Union postale universelle, Bern 1970 s. 92. Erottamiseen liittyviä asiakirjoja julkaistiin IO 1966 s. 834 sekä UNJY 1969 s. 118.

UPU:n Tokion konferenssin vuonna 1972 hyväksymän Maailmanpostiliiton perussopimuksen lisäpöytäkirjan II artiklan mukaan jokainen Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen voi yhtyä liittoon. Liittoon yhtyminen käsittää muodollisen selityksen Liiton perussopimukseen ja muihin sitoviin sopimuksiin yhtymisestä. Se lähetetään diplomaattista tietä Sveitsin valaliiton hallitukselle, joka ilmoittaa yhtymisestä. Ilmoitus on voimassa ilmoittamispäivästä.

5.3. Jäsenvaltion konferenssiedustajien valtuuskirjojen hylkääminen ja konferenssiedustajien toiminnan estäminen.

Jäsenmäärältään suppeita alueellisia kansainvälisiä järjestöjä lukuunottamatta kaikissa järjestöissä valtioiden edustajat osoittavat asemansa hallituksen asettamana valtuuskuntana erillisellä asiakirjalla. Tässä asiakirjassa luetellaan hallituksen valtuuskunnan jäsenet. Kirjelmän allekirjoittaa valtion päämies tai ulkoasiainministeri, joskus myös hallituksen diplomaattiedustaja järjestössä tai järjestön asemavaltiossa.²⁵⁰ Milloin kysymyksessä on järjestön plenaarielimen kokous, asetetaan tavallisesti erityiskomitea tarkastamaan valtuuskirjojen oikeaperäisyys. Plenaarielin päättää lopullisesti komitean esityksestä valtuuskirjojen hyväksymisestä. Menettely on tavallisesti rutiininluontoinen toimitus — ei ole juuri ajateltavissa että joku muu ryhmä kuin todella asetettu valtuuskunta saat-taisi ilmoittautua järjestön yleiskokoukseen edustamaan tiettyä valtiota.²⁵¹ Siltä varalta, että jonkin valtuuskunnan jäsenen valtuuskirjaa ei hyväksyittäisi, eli todettaisiin, että hän ei edusta ilmoittamaansa valtiota, useitten järjestöjen pysyväisluontoisissa menettelytapaohjesäännöissä on säännöksiä, joiden mukaisesti valtuutetun, jonka valtuuskirjaa ei hyväksytty, toiminta keskeytyy välittömästi.²⁵² Edustajat saavat osallistua päätöksentekoon aina siihen saakka kunnes päätös valtuuskirjojen hylkäämisestä tehdään.

Valtuuskirjojen hyväksyminen ei ole aiheuttanut oikeudellisia ongelmia juuri muulloin kuin siinä tapauksessa, että kaksi eri hallitusta on väittänyt olevansa tietyn valtion laillinen hallitus. Tällaiseen tilanteeseen saatetaan johtua aikana, jolloin valtio miehitetään. Valtion alkuperäinen hallitus jatkaa toimintaansa vieraassa valtiossa pakolaishallituksena, samalla kun miehitetylle alueelle asetetaan uusi hallitus. Myös jos valtiossa suoritetaan vallankumous, saattaa valtiota ilmoittautua järjestöön edustamaan kaksi eri valtuuskuntaa: toinen eronneen ja toinen valtaan tulleen hallituksen valtuuttamana.

Esimerkkinä valtuuskirjojen tarkastukseen liittyvistä oikeudellisista ongelmista voidaan käyttää Kongon tasavallan tapahtumia vuonna 1960. Yleiskokoukseen ilmoittautui kaksi valtuuskuntaa, toisen oli nimittänyt Kongon presidentti Kasavubu, toisen pääministeri Lumumba. Ennen päätöksentekoa siitä, kumpi

UNESCO:n yleiskonferenssi päätti 1972 erottaa Portugalin järjestön toiminnasta. Päätöksen jälkeen Portugal vetäytyi omatoimisesti järjestöstä.

²⁵⁰ Schermers s. 93.

²⁵¹ Schermers s. 93.

²⁵² Schermers s. 94.

valtuuskunnista oli oikeutettu edustamaan Kongon tasavaltaa, Kongon presidentti saapui yleiskokoukseen ja nimesi siellä oman valtuuskunnan. Pitkän keskustelun jälkeen — useiden Afrikan maiden kannattaessa Lumumban nimittämää valtuuskuntaa — yleiskokous asettui pitämään valtionpäämiehen nimeämää valtuuskuntaa laillisenä.²⁵³

Toisen maailmansodan jälkeisessä järjestökäytännössä huomattavin valtuuskirjoja koskenut erimielisyys on ollut kiista Kiinan Kansantasavallan ja Formosan Kiinan (Taiwanin) edustuksesta YK:n yleiskokouksessa, turvallisuusneuvostossa ja erityisjärjestöissä.

Alkujaan kun YK perustettiin, Kiinan valtiossa ylläpiti pysyvää valtaa Chian Kai-checkin johtama hallitus. Tämä ns. Kansallisen Kiinan hallitus joutui pakenemaan Taiwanin saarelle. Manner Kiinaan perustettu uusi hallitus katsoi edustavansa koko Kiinan valtiota, samoin myös Formosan hallitus. Formosan hallitus piti jäsenyytensä YK:ssa ja Manner-Kiinan ei katsottu edustavan Kiinan valtiota. Kaksi vuosikymmentä kestäneen vähittäisen kehityksen jälkeen Kiinan Kansantasavalta syrjäytti Taiwanin ensin YK:n toimielimissä ja sittemmin erityisjärjestöissä. Yleiskokouksessa kysymys siitä, edustaako Kiinan tasavaltaa Kansallisen Kiinan (Taiwanin) hallituksen nimittämä valtuuskunta vai Kiinan Kansantasavallan hallituksen asettama valtuuskunta katsottiin ns. tärkeäksi kysymykseksi (18 art 2) eikä valtuuskirjojen hyväksyntään liittyväksi menettelytapakysymykseksi, josta olisi voitu päättää yksinkertaisella enemmistöllä.

Vasta vuonna 1971 yleiskokous päätti korvata Taiwanin valtuuskunnan Kiinan Kansantasavallan valtuuskunnalla, joka sittemmin otti myös Taiwanin hallussaan pitämän paikan turvallisuusneuvostossa. Yleiskokouksen päätöslauselman perusteella useimmat erityisjärjestöt vähittäin, ILO:sta (16. 11. 1971) IMCO:oon (23. 3. 1972), hyväksyivät Kiinan Kansantasavallan hallituksen asettaman valtuuskunnan Taiwanin valtuuskunnan sijasta Kiinan tasavallan edustajaksi järjestössä. Säännöstä poikkesi vain Maailmanpankkiryhmä.²⁵⁴

* * *

^{253a} GA res 1498 (XV).

YK:n yleiskokous totesi XXVII yleisistunnossa hyväksymässään päätöslauselmassa, että Portugalin hallitus edustaa vain Eurooppaan rajoittuvia alueitaan, ei sensijaan Angolaa, Mozambikiä eikä Guinea-Bissautta (Doc A/PV 2204 17. 12. 1973).

²⁵⁴ Yleiskokouksen päätöslauselmassa n:o 2758 (XXVI) todettiin, että Kiinan

Jäsenvaltion valtuuskunnan valtuuskirjojen hyväksymättä jättämistä seurauksin, ettei valtio voi osallistua päätöksentekoon konferenssissa eikä asetetuissa komiteoissa tai hallintoelimessä, on käytetty sanktion luontoisesti ILO:ssa. Toisin kuin kansainvälisissä järjestöissä yleensä, ILO:n perussäännössä on yksityiskohtaisia säännöksiä valtion valtuuskunnan kokoonpanosta ja valtuuskirjojen tarkastuksesta. Perussäännön 3 artiklan 9 kohdan nojalla valtuuskirjat tarkastetaan ja hyväksytään konferenssin istunnossa. Konferenssi voi 2/3 enemmistöllä kieltäytyä hyväksymästä yksityistä valtuutettua tai asiantuntijaa työkonferenssiin, jos konferenssi katsoo, ettei häntä ole nimitetty säädettyssä järjestyksessä. Yksityiskohtaisten valtuuskunnan jäseniä koskevien säännösten tarve perussäännön hierarkisella tasolla johtuu ilmeisesti ILO:n kolmikantaraken- teesta. Toisin kuin missään muussa kansainvälisessä järjestössä ILO:n perustamisen ja uudistuksen aikaan 1946, ILO:n jäsenvaltion valtuuskun- nan kokoonpano on kolmijakoinen: valtuuskuntaan tulee kuulua kaksi jäsenvaltion hallituksen määräämää sekä yksi jäsenvaltion työnantaja- ja yksi työntekijäjärjestöjen valitsema, hallituksen nimittämä jäsen. Jotta ILO:lle ominaista kolmikantasääntöä jäsenvaltioiden valtuuskuntia valit- taessa todella noudatettaisiin, on valtuuskunnan kokoonpanosta ja valtuus- kirjojen tarkastuksesta katsottu tarpeelliseksi säätää perussääntötasolla.

ILO:n konferenssi on muutamaan kertaan hylännyt jäsenvaltion halli- tuksen koko valtuuskunnan valtakirjat. Päätöksiä on perusteltu — ei sillä, että valtakirjoja ei olisi laadittu säädettyssä järjestyksessä — vaan totea- malla, että asianomainen hallitus toimii vastoin ILO:n perussäännön peruseriaatteita. Valtuuskirjojen tarkastusmenettely — jonka tarkoituk- sena alkujaan on ollut varmistaa 1. se että asiakirjat ovat autenttisia sekä 2. valtuuskuntaan kuuluu jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestöjen

valtiota YK:ssa edustaa Kiinan kansantasavalta ja sen nimeämä valtuuskunta, minkä johdosta Chian Kai-chekin edustajat »karkoitettiin» järjestöstä tehtävistä, joita he »laittomasti» pitivät hallussaan. Päätöslauselman nojalla sihteeristö laati selvityksen siitä, kuinka tämä erityisjärjestöille tiedoksi annettu päätöslauselma pantiin täytäntöön. Ks. ILM 1972 s. 561. Selvityksessä todettiin, että yleiskokouk- sen asettamissa autonomisissa toimielimissä kuten UNDP, UNICEF ja UNCTAD noudatettiin päätöslauselmaa välittömästi hyväksymispäivästä lähtien. Kansain- välinen valuuttarahasto sensijaan ilmoitti YK:n pääsihteerille »saaneensa tiedon päätöslauselmasta». Esim. IAEA teki erillisen päätöksen, jonka mukaan »Chiang Kai-chekin edustajat karkoitetaan välittömästi järjestössä laittomasti hallussa pitämiltään paikoilta».

vapaasti valitsevat edustajat — on kehitetty sanktioksi jäsenvaltioita vastaan.

Vuonna 1958 Unkarin tasavallan valtuuskunnan valtakirjoja ei hyväksytty. Samanlainen päätös tehtiin vuoden 1959 työkonferenssissa. Päätökset lienevät olleet seurausta Unkarin vuoden 1956 kansannousun aikaisista tapahtumista. Vasta vuoden 1960 työkonferenssissa Unkarin valtuuskunnan valtakirjat hyväksyttiin. Samanlainen ehdotus tehtiin vuoden 1963 työkonferenssissa, tuolloin kohteena oli Etelä-Afrikan valtuuskunta. Valtuuskirjojen hyväksymättä jättämistä tarkoittanut ehdotus ei saavuttanut määränemmistöä vaan tuli hylätyksi, jolloin konferenssin afrikkalaiset jäsenet poistuiivat konferenssista ja konferenssin työ keskeytyi. Syynä ehdotukseen ja boikotointiin oli Etelä-Afrikan apartheid-politiikka ja väitteet siitä, ettei värillisellä väestöllä ole ILO:n perussäännön johdannossa tarkoitettuja järjestäytymisoikeuksia.²⁵⁵

Vuoden 1965 työkonferenssi hylkäsi Dominikaanisen tasavallan valtuutettujen valtakirjat seurauksella, ettei valtio voinut osallistua työkonferenssiin.²⁵⁶

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous käsitteli Unkarin tapahtumien jälkeen nimitettyjen valtuuskuntien valtuuskirjojen perussäännön mukaisuutta. Useat valtiot katsoivat, että Kadarin hallituksen allekirjoittamat valtakirjat eivät olleet päteviä. Yleiskokous ei kuitenkaan tahtonut tehdä päätöstä, jolla valtuuskirjat hylättäisiin. Kuuden vuoden ajan yleiskokous pidättäytyi tekemästä päätöstä Unkarin valtuuskunnan valtuuskirjojen pätevyydestä. Valtuuskirjoja ei hyväksytty muttei myöskään hylätty. Tämän tulkittiin merkitsevän sitä, että Unkarin valtuuskunta saattoi osallistua yleiskokouksen toimintaan. Hyväksymättä jättämistä perusteltiin päätöslauselmissa sillä, ettei Kadarin hallitus edustanut Unkarin kansaa. Päätösten peruskirjanmukaisuutta vastaan esitettiin arvostelua.²⁵⁷

Vuonna 1970 YK:n yleiskokous kieltäytyi hyväksymästä Etelä-Afrikan

²⁵⁵ Sohn s. 1413. Portugalin valtuuskunnan osallistuminen UNESCO:n konferenssiin estettiin ensimmäisen kerran vuonna 1966 ja Etelä-Afrikkaa estettiin osallistumasta UPU:n Wienin kongressiin 1964, Tokion kongressiin 1969 sekä ITU:n yleiskongressiin 1965.

²⁵⁶ International Labour Conference, 49th ses., Records of Proceeding s. 521 ja 229.

²⁵⁷ UN report of the Special committee on the problem of Hungary, UN doc A/3592 ja UN doc A/5676/rev 1 ja GA res. 1977(XVII).

valtuuskunnan valtuuskirjoja ja päätöstä perusteltiin viittaamalla valtion harjoittamaan YK:n peruskirjan ja ihmisoikeuksien julistuksen vastaiseen apartheid-politiikkaan. Päätöksestä huolimatta Etelä-Afrikan valtuuskunnan sallittiin osallistua yleiskokouksen toimintaan, mm. äänestyksiin.²⁵⁸

Sekä Unkarin että Etelä-Afrikan tapauksessa yleiskokouksen päätökset ovat oikeudellisesti poliittisen kompromissin tuloksia, päätösten vaikutuksia ei jännitetty äärimmilleen, vaan jäsenvaltioiden sallittiin osallistua yleiskokouksen toimintaan, joten sanktiopäätöksen kielteiseksi seuraamukseksi jäi valtion toimenpiteiden leimaaminen deliktiksi.

* * *

Niissä tapauksissa, jolloin konferenssiedustajien valtakirjojen tarkastus viivästyy niin, että tarkastuspäätöstä yleiskokoukselle valmisteleavan työryhmän tai komitean raportti valmistuu vasta konferenssin loppuvaiheessa — kuten yleensä tapahtuukin — yleiskokous voi jo ennen valtuuskunnan valtuuskirjojen hylkäämistä ryhtyä sanktitoimenpiteisiin. Kysymykseen tulevat valtuuskunnan puheoikeuden kieltäminen tai äänioikeuden käytön estäminen. Tällaisista menettelymahdollisuuksista ei perussäännöissä ole säännöksiä. On epäselvää, mihin rajaan saakka näitä toimia voidaan enää pitää sanktioina, milloin taas kysymyksessä on jäsenvaltioon kohdistettu enemmistövallan käyttö ja painostus vastoin perussääntöä. Kun kansainvälisten järjestöjen yleiskokousten päätösten perussäännönmukaisuutta ei valituksin yleensä voida saada lainkäyttöelimen tutkittavaksi, muodostuu sanktiovallan ja oikeudenvastaisen painostuksen välinen raja epämääräiseksi. Joissakin tapauksissa ääni- tai puheoikeuden poistaminen yleiskokouksen enemmistö- tai määräenemmistöpäätöksellä voi olla perusteltu, sanktioluontoinen toimenpide jäsenvaltion rikottua avoimesti ja räikeästi perussäännössä säädettyjä velvoitteita. Jos perussääntö ei sisällä minkäänlaisia sanktioita tällaisen tapauksen varalta tai sanktiojärjestelmä on lukittavissa kuten YK:n yleiskokouksen sanktiovalta turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenten veto-oikeuden käytöllä, saattavat nämäkin sanktiot olla perusteltuja.

²⁵⁸ UN doc A/5676/rev. 1 ja A/6208. Samanlainen päätös oli tehty jo vuonna 1965, tuolloin kuitenkin lievemässä muodossa; yleiskokous ei lainkaan tehnyt päätöstä Etelä-Afrikan valtuuskunnan valtuuskirjojen hyväksymisestä. GA res 2132 (XX). Goodrich ja Hambro rinnastavat menettelytavan päätöksentekoon Unkarin valtuuskunnan valtuuskirjoista (s. 11).

Järjestökäytännössä jäsenvaltion valtuuskunnan ääni- tai puheoikeuden poistaminen ei ole yleistä — tavallisimmin käytetään valtuuskirjojen hyväksymättä jättämismenettelyä.

Useissa järjestöissä voidaan päättää äänioikeuden menettämisestä järjestön toimielimissä, mutta sanktio on käytettävissä tai tulee automaattisesti sovellettavaksi vain tietyntyyppisissä rikkomustapauksissa, yleensä jäsenvaltion laiminlyötyä jäsenosuuksien maksamisen järjestölle.

Vuoden 1963 työkonferenssissa ehdotettiin Etelä-Afrikan valtuutettujen valtakirjojen hylkäämistä mutta ehdotus ei saavuttanut vaadittua määräenemmistöä ja tuli hylätyksi. Tästä huolimatta Etelä-Afrikan valtuuskunnan jäsenten ei sallittu käyttää puheoikeutta konferenssissa. Perusteluna tähän konferenssin puheenjohtaja viittasi ILO:n vuonna 1961 hyväksymään apartheid-politiikan tuomitsevaan päätöslauselmaan.²⁵⁹

5.4. Jäsenvaltion erottaminen jonkin järjestön toimielimen toiminnasta.

5.4.1. Järjestörakenteen peruseriaatteita.

Kansainvälisten järjestöjen perusrakenne on yksinkertainen. Yleisin organisaatiomalli muodostuu kolmesta osasta: järjestöllä on yleiskokousmuotoinen plenaarielin, jossa kaikki jäsenvaltiot ovat edustettuina. Päätökset tehdään joko määräenemmistöllä, yksinkertaisella enemmistöllä tai — harvemmin — yksimielisyysääntöä noudattaen mutta siten, että äänestyksestä pidättäytyminen ei estä positiivisen järjestöpäätöksen syntymistä. Ylin päätävävalta järjestössä kuuluu yleiskokoukselle eikä yleiskokous tavallisesti voi delegoida päätävävaltaa alemmille toimielimille. Selväpiirteisimmät poikkeukset delegointikiellosta ovat IBRD ja IMF sekä niiden mallin mukaan perustetut kehityspankit, joissa päätösvaltaa voidaan delegoida ja joissa pääosa tärkeimmistä toimivaltuuksista onkin siirretty johtokunnalle.

Joissakin järjestöissä yleiskokouksella on valta päättää järjestörakenteen yksityiskohdista ja muuttaa organisaatiota (mm. OAU). Pääsääntö kuitenkin on, että tärkeimpien järjestön toimielinten organisaatio ja tehtävät säännellään perussäännössä ja yleiskokouksen toimivalta rajoittuu ylimääräisten apu- ja toimielinten asettamisvaltaan.

Yleiskokouksen rinnalla ei tavallisesti ole muita hierarkkisesti samantasoisia organeja (poikkeuksena säännöstä ovat mm. YK ja Euroopan yhteisöjen organisaatio). Plenaarielimet päättävät lisäksi muiden järjestöelinten kokoonpanosta.

²⁵⁹ ILO 46 official Bulletin 333.

Kansainvälisen järjestön rakenteeseen kuuluu tavallisesti plenaarielimen alapuolella oleva suppea hallintoelin. Siihen valitaan järjestön kokonaisjäsenmäärään nähden huomattavan pieni määrä valtioita — tavallisesti joko alueellisen edustavuuden perusteella tai sitten niin, että järjestön toiminnasta erityisen kiinnostuneet tai järjestön edustamalla toimialalla vaikutusvaltaisessa asemassa olevat valtiot (esim. teollisuusmaat ILO:n hallintoneuvostossa, merenkulkuvaltioidet IMCO:ssa, taloudellisesti vahvimmat valtiot maailmanpankkiryhmässä jne.) saavat edustajan hallintoelimeen.

Hallintoelinten toimivaltuuksien laajuus vaihtelee järjestöittäin. Toisinaan hallintoelin tekee vain rutiininomaista, yleiskokousta palvelevaa valmistelutyötä, toisinaan hallintoelin on koko järjestön toimintaa käytännössä ohjaava toimielin. Sen alaisuuteen, mutta koko järjestöä palvelemaan, perustetaan lisäksi sihteeristö.

Sekä plenaarielin että hallintoelin omaavat yleensä vallan asettaa tilapäisluontoisia tai pysyviä valmisteluelimiä: komiteoita, työryhmiä, komissioita, paneeleja jne. Näiden määrättyä tehtävää varten asetettujen hallinnollisten valmisteluelinten lisäksi plenaarielimet voivat perustaa järjestön sisäisiä oikeudellisia riita-asioita ratkaisevia hallinnollisia lainkäyttöelimiä. Niiden katsotaan olevan järjestön sitovan päätäntävällän ulkopuolella ja toimivan itsenäisesti valtion sisäisten tuomioistuinten tavoin. Myös tilapäisiä lainkäyttöelimiä voidaan asettaa sovitteluun tai sitovalla tavalla ratkaisemaan pesussäännön tulkintaan liittyviä riita-asioita. Lisäksi yleiskokous ja hallintoelimet voivat eräissä järjestöissä asettaa tutkimuselimiä tai lähettää tutkimusretkikuntia jäsenmaihiin. Vielä voidaan mainita eräiden järjestöjen perussäännössä asetetut tai järjestön piirissä hyväksytyissä yleissopimuksessa tarkoitettut järjestön ylimpien toimielinten johtovallan ulkopuolella olevat riippumattomat asiantuntijaelimet. Niille on eräissä tapauksissa annettu huomattavia toimivaltuuksia (mm. YK:n ihmisoikeuskomitea ja huumausainelautakunta, ILO:n ja ITU:n asiantuntijakomiteat, IAEA:n valvontatoimisto jne.).

Jäsenet valmisteluelimiin nimitetään tavallisesti saman elimen toimesta, joka on elimen asettanutkin. Yleensä nimitykset ainakin tärkeimpiin elimiin suoritetaan yleiskokousmuotoisissa plenaarielimissä. Hallintoelimet omaavat huomattavasti suppeamman vallan asettaa toimielimiä ja nimittää niihin valtioita. Joissakin tapauksissa kaikilla jäsenvaltioilla on oikeus osallistua valmistelevien komiteoiden työskentelyyn (esim. YK:n pääkomiteat, OAU:n ulkoministerikomitea jne.).

Useassa järjestössä osallistuminen järjestön asettamien erityiselinten tai pysyvän hallintoelimen toimintaan on jäsenelle vähintään yhtä tärkeää kuin osallistuminen plenaarielimen lopullisiin äänestyksiin eri puolilla järjestöä toimivissa valmisteluelimissä laadituista päätöslauselmista. Osallistumalla valmistelutyöhön jäsenvaltio saa lopullista päätöksentekoa ajatellen tarpeelliset taustatiedot. Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot voivat toteuttaa järjestöpoliittisia päämääriään valmisteluelimissä tai suojata etujaan esimerkiksi vastaamalla järjestöelimen kokouksessa esitettyyn valtioon kohdistettuun arvosteluun tahi pyrkimällä estämään jäsenvaltion kannalta kielteisten valmisteluelinten päätösten syntyminen.²⁶⁰ Osal-

²⁶⁰ Ajankohtaisena esimerkkinä voi käyttää marsalkka Idi Aminin johtaman hallituksen operaatiota YK:n ihmisoikeuskomission istunnossa alkuvuodesta

listuminen mahdollisimman laajasti hallinto- ja valmistelu-elinten toimintaan maksimoi jäsenvaltion järjestöjäsenyydestä saamat edut (tiedot ja vaikutusvallan). Niin ollen ei ole ihmeteltävää, että useissa kansainvälisissä järjestöissä on tutkittu mahdollisuuksia käyttää järjestön toimintaan osallistumisen rajoittamista sanktiona jäsenvelvoitteita rikkonutta valtiota vastaan.

5.4.2. *Perussäännöt ja osallistuminen hallinto- ja valmistelu-elinten toimintaan.*

Kansainvälisen järjestön pysyvien hallintoelinten valitsemiselle asetetaan joissakin järjestöissä tarkkoja edellytyksiä (mm. perushyödykejärjestöt, ILO, IMCO). Toisissa taas pysyvän hallintoelimen (»neuvosto», »hallintoelin», »johtokunta», »komissio», »täytäntöönpaneva komitea» jne.) jäsenyys on määritelty vain säätämällä valittavien lukumäärästä tai määräämällä (pienehköissä järjestöissä, sotilaallisissa ja alueellisesti rajatuissa järjestöissä sekä vapaakauppajärjestöissä) että kaikki jäsenvaltiot ovat edustettuina hallintoelimessä.

Järjestön yleiskokouksen äänestyspäätöksiä siitä, mitkä valtiot on valittava pysyvään hallintoelimeen, ei tavallisesti voida saattaa ylempään elimen tahi jonkin ulkopuolisen lainkäyttöelimen harkittavaksi, joten yleiskokoukset ovat varsin vapaita pysyvän hallintoelimen paikoista päättäessään. Säännön huomattava poikkeus on IMCO. Sen ensimmäisessä yleiskokouksessa syntyi erimielisyyttä siitä, mitä valtioita järjestön meriturvallisuuskomiteaan, järjestön pysyvän hallintoelimen (council) rinnalla toimivaan asiantuntijaelimeen, tuli valita. IMCO:n perussäännön alkuperäisen sanamuodon (28 art) mukaan neljästätoista komitean jäsenestä tuli vähintään kahdeksan olla maailman suurimpia merialuksia omistavia valtioita (ship-owning countries). Erimielisyyttä syntyi ns. mukavuuslippulaivoja rekisteröivien valtioiden, Panaman ja Liberian, oikeudesta kuulua meriturvallisuuskomiteaan. Laskelmien mukaan tuona ajankohdalla rekisteröityjä aluksia laskuperusteena pitäen Liberia oli kolmanneksi suurin ja Panama kahdeksas. Liberiaa ja Panamaa ei valittu komiteaan. Perusteluna oli se, että alusten rekisteröinti näissä valtioissa on nimellistä: alukset omistivat ja niiden toimintaa hallinnoivat laivanvarustajat, joilla ei ole mitään yhteyksiä rekisteröintimuodollisuuksien lisäksi Pana-

1977, jolla estettiin komissiota ryhtymästä tutkimaan Ugandan väitettyjä ihmisoikeusloukkauksia. Time 15. 3. 1977.

man ja Liberian tasavaltaan. IMCO:n yleiskokous päätti tammikuussa 1959 pyytää ICJ:ltä neuvovan lausunnon siitä, oliko meriturvallisuuskomitea asetettu järjestön perussäännön tarkoittamalla tavalla. ICJ päätyi kesäkuussa 1960 antamassaan päätöksessä tulokseen, ettei meriturvallisuuskomitean asettaminen ollut perussäännön mukaista, koska Liberiaa ja Panamaa ei ollut valittu jäseniksi. Päätöksen seurauksena, vaikka neuvova lausunto ei juridisesti sitonut IMCO:a, asetettiin uusi meriturvallisuuskomitea. Valintakriteerinä käytettiin viimeisintä tilastoa rekisteröidystä tonnistosta. Liberia tuli valituksi komitean jäseneksi.²⁶¹

* * *

Pysyvien hallintoelinten ja valmisteluelinten jäsenvalinnoissa järjestössä enemmistöasemassa olevat valtiot voivat syrjiä yksittäisiä valtioita jättämällä valitsematta ne hallintoelimeen, jonka kokoonpanosta plenaarinelin päättää. Sanktioinniksi tätä toimintaa ei voida luonnehtia, koska jäsenvaltioilla ei ole perussääntöön kirjattua yleistä oikeutta tulla valituiksi. Sanktioluontoisesta päätöksestä on kysymys silloin, kun yleiskokous tai pysyvä hallintoelin tekee yleisiä päätöksiä, joissa ilmoitetaan, että tiettyä jäsenmaata tiettyjen perussääntörikkomusten johdosta ei tulla valitsemaan mihinkään järjestön toimielimistä.

Edellistä vielä konkreettisempi sanktiovalta muodostuu siitä, että jäsenvaltiota estetään osallistumasta sellaisiin järjestöelinten kokouksiin, joihin 1. jäsenvaltio jo on valittu tai 2. jäsenvaltiolla on hallintoelimen valintasäännösten mukaan oikeus kuulua (esim. maantieteellisen aseman perusteella aluekonferenssiin) taikka 3. kaikilla järjestön jäsenvaltioilla on yhtäläiset oikeudet osallistua. Näissä tapauksissa jäsenvaltiota estetään käyttämästä perussopimukseen pohjautuvaa oikeuttaan. Tämä on kansainvälisoikeudelliselle tapaoikeuden sanktiolle tavallinen — repressaaliluontoinen — toteuttamismuoto. On kuitenkin huomattava, että myös tämän järjestökäytännössä kehitetyn sanktion käytössä raja oikeudellisen

²⁶¹ K. R. Simmonds, The Constitution of the Maritime Safety Committee of IMCO, ICLQ 1963 s. 65 ss. tekee selkoa tapahtumasarjasta. ICF reports 1960 s. 150 ss. Perussääntöä muutettiin 28.9.1965 siten, että meriturvallisuuskomitean jäseniksi tulee valita kuusitoista jäsentä, joilla on huomattavia etuja valvottavanaan merenkulun turvallisuuden alalla. Näistä kahdeksan valitaan kymmenen suurimman kauppalaivaston omistavan valtion joukosta. Valtiot, joilla on huomattavia etuja valvottavanaan määriteltiin erikseen tavalla, jonka tarkoitus oli eliminoida tästä ryhmästä sellaiset valtiot, jotka pelkäävät rekisteröivät vieraiden valtioiden varustamojen aluksia (28 art c kohta).

velvoitteen rikkomuksen seurauksena päätetyn sanktiotoinen ja jäsenvaltion perussäännön vastaisen syrjinnän välillä on liukuva.

Valikoiva erottaminen järjestöelinten toiminnasta saattaa muistuttaa tapauksia, jolloin jäsenvaltio jäsenmaksuvelvoitteen laiminlyönnin johdosta tai muuten rikottuaan velvoitteitaan menettää jäsenoikeudet. Tällöin ei kuitenkaan ole kysymyksessä valikoiva, määrätyistä toiminnoista eristävä sanktio.

Kansainvälisten järjestöjen perussäännöissä ei ole säännöksiä, jotka oikeuttaisivat järjestön estämään jäsenvaltiota, joka on rikkonut velvoitteitaan, osallistumista joidenkin järjestöelinten toimintaan. Tällaista käytäntöä on kuitenkin esiintynyt YK:n ja erityisjärjestöjen piirissä.

5.4.2. YK:n yleiskokous

YK:n yleiskokouksen vallan määrätä sanktioita tarkoitettiin tulleen tyhjentävästi säädetyksi 5, 6 (ja 19) artikloissa. Ne mahdollistavat jäsenoikeuksien poistamisen turvallisuusneuvoston suosituksesta valtiolta, jota vastaan turvallisuusneuvosto on ryhtynyt ehkäisy- tai pakotetoiimiin sekä jäsenvaltion erottamisen peruskirjan jatkuvien loukkaamisten seurauksena. Yleiskokouksessa on kuitenkin keskusteltu ja äänestetty mahdollisuudesta erottaa jäsen yleiskokouksen asettaman toimielimen (UNCTAD) jäsenyydestä.

YK:n XXIII yleiskokouksessa (1968) tehtiin ehdotus Etelä-Afrikan erottamisesta YK:n kauppa- ja kehityskonferenssin, UNCTAD:n jäsenyydestä siihen saakka kunnes valtio on luopunut rotuerottelupolitiikasta. Asiaa valmistellut toinen komitea katsoi, ettei tointa olisi pidettävä sanktiona vaan päätöksenä yleiskokouksen asettaman toimielimen kokoonpanosta. Yleiskokouksella oli komitean mukaan katsottava olevan valta erottaa Etelä-Afrikka UNCTAD:n jäsenyydestä. Samalla korostettiin, että yleiskokous oli jo aiemmin suositellut jäsenvaltioille diplomaattisuhteitten ja taloudellisten yhteyksien katkaisemista Etelä-Afrikkaan (1761/XVII). UNCTAD:n yleiskokous oli toisessa istunnossaan New Delhissä hyväksynyt päätöslauselman, jossa suositeltiin, että yleiskokous muuttaisi UNCTAD:n kokoonpanoa sääntelevää päätöslauselmaa niin, että Etelä-Afrikka jäisi konferenssin ulkopuolelle.²⁶²

²⁶² UNCTAD:n päätöslauselmasta ks. G. Fischer, *L'Afrique du sud et la CNUCED*, AFDI 1968 s. 475 sekä AFDI 1966 s. 238.

YK:n oikeudellinen asiantuntija totesi lausunnossaan, että UNCTAD oli perustettu YK:n pysyväksi apuelimeksi, johon kaikki jäsenvaltiot ovat oikeutettuja osallistumaan. Hän korosti, että YK:n sanktiojärjestelmä on yleiskokouksen valtuuksien osalta tyhjentävästi säännelty peruskirjan 5, 6 ja 19 artikloissa eivätkä ne mainitse oikeudesta erottaa jäsentä pysyväisluontoisesta, kaikille jäsenvaltioille avoimeksi tarkoitettusta apuelimestä.²⁶³ Etelä-Afrikan erottaminen UNCTAD:sta merkitsisi sitä, että yleiskokous ottaisi käyttöön sanktion, jota se voisi käyttää — toisin kuin säädettyjä sanktioita 5 ja 6 artikloissa — turvallisuusneuvoston suosituksesta. Edelleen hän huomautti, että perussääntö korostaa kaikkien jäsenvaltioiden suvereenia tasa-arvoisuutta, jonka vastaista yhden jäsenvaltion erottaminen UNCTAD:n toiminnasta selvästi olisi. Jokaisella valtiolla, joka liittyy YK:n jäseneksi, on oikeus arvioida jäsenvelvoitteet ja jäsenyyteen liittyvät oikeudet siltä pohjalta, ettei näitä järjestöpäätöksin vastoin jäsenen suostumusta vähennetä. Vielä neuvonantaja teki selkoa käytännöstä YK:n erityisjärjestöissä — joissa oli tehty päätöksiä, joilla jäsenvaltio erotettiin järjestöelimen jäsenyydestä — ja painotti, että käytäntö on ristiriitaista, joskin hänen mielestään useissa tapauksissa oli menetelty perussäännön vastaisesti. Päätökset jäsenen erottamisesta olivat asiallisesti merkinneet perussäännön muuttamista. Oikeudellinen neuvonantaja piti Etelä-Afrikan erottamista UNCTAD:n jäsenyydestä peruskirjan vastaisena.

Toisen komitean äänestyksessä Etelä-Afrikan erottamista UNCTAD:sta tarkoittanut päätösesitys hyväksyttiin (äänin 49 puolesta, 22 vastaan, 23 tyhjää), jonka jälkeen asia tuli yleiskokouksen äänestykseen. Ensimmäisessä äänestyksessä (äänin 56 puolesta, 48 vastaan 13 pidättyessä) yleiskokous totesi asian perussäännössä tarkoitetuksi ns. tärkeäksi asiaksi, jolloin päätöslauselmaesitys voidaan hyväksyä vain 2/3 enemmistöllä. Lopullisessa äänestyksessä annettiin päätöslauselman hyväksymisen puolesta 55 ääntä, hylkäämisen puolesta 33 ääntä 28 valtion pidättyessä äänestyksestä. Etelä-Afrikan erottamista UNCTAD:sta tarkoittava päätöslauselma tuli siis hylätyksi, mutta vain kolme lisä-ääntä olisi tarvittu päätöslauselman hyväksymiseen ja Etelä-Afrikan erottamiseen. Kun yleiskokouksen päätökset ovat lopullisia, ei olisi ollut estettä sille, että yleiskokous olisi täydentänyt sanktiovälineistöään säännöllä, jonka mukaan yleiskokous voi erottaa jäsenen asettamastaan erityiselimestä. Tällaisen päätöksen perussäännönmukaisuus olisi ollut kiistanalainen.

YK:n yleiskokouksen Etelä-Afrikkaan kohdistunut sanktiovallan käyttö huipentui yleiskokouksen XXIX istuntokaudella 12 päivänä joulukuuta 1974, jolloin yleiskokous puheenjohtajansa Abdelaziz Bouteflican tulkin-tapätöslauselman nojalla esti Etelä-Afrikkaa osallistumasta yleiskokouk-

²⁶³ United Nations Juridical Yearbook 1968 s. 195 ss.

sen toimintaan. Päätöstä edelsi valtakirjakomitean päätös, jossa komitea esitti Etelä-Afrikan valtuuskunnan valtuuskirjojen hylkäämistä. 30.9.1974 yleiskokous hyväksyi komitean mietinnön sekä esitti turvallisuusneuvostolle, että se harkitsisi Etelä-Afrikan erottamista YK:sta (3207/XXIX) sen johdosta, että valtio rikkoo peruskirjan ja ihmisoikeusjulistuksen perusperiaatteita. Turvallisuusneuvosto käsitteli asiaa 11 istunnossa, mutta päätöslauselmaa Etelä-Afrikan erottamisesta ei saatu hyväksytyksi USA:n, Ranskan ja Iso-Britannian estettyä veto-oikeutta käyttäen Etelä-Afrikan erottamissuositusta tarkoittavan päätöslauselman hyväksymisen. Tässä tilanteessa Tansanian edustaja yleiskokouksessa esitti, että yleiskokouksen puheenjohtaja suorittaisi perussääntötulkinnan sen johdosta, että yleiskokous jo oli päättänyt hylätä Etelä-Afrikan valtuuskunnan valtuuskirjat. Puheenjohtaja katsoi tehdyn päätöksen merkinneen sitä, että yleiskokous oli päättänyt estää Etelä-Afrikan valtuuskuntaa osallistumasta yleiskokouksen istuntoon. Samalla hän korosti, ettei päätös koskenut Etelä-Afrikan asemaa YK:n jäsenvaltiona. Seuranneessa äänestyksessä puheenjohtajan tulkinta hyväksyttiin (äänin 91 puolesta, 22 vastaan, 10 pidättyi). Päätös vastasi vaikutukseltaan peruskirjan 5 artiklassa säädettyä sanktiota, mutta päätös tehtiin 5 artiklasta poikkeavassa järjestyksessä, joten kysymyksessä oli peruskirjan säännökset syrjäyttävä sanktiotoimi.²⁶⁴ Aikaisemmillä kerroilla, kun Etelä-Afrikan valtuuskirjat oli jätetty hyväksymättä, valtuuskunta oli saanut osallistua yleiskokouksen toimintaan. Etelä-Afrikka ei lähettänyt enää valtuuskuntaa XXX yleiskokouksen istuntoon.

5.4.3. Muut YK:n elimet ja erityisjärjestöt

ITU:n perussäännön mukaan kaikilla jäsenvaltioilla on oikeus osallistua järjestön konferensseihin. Afrikkalaiset jäsenvaltiot esittivät

²⁶⁴ Valtakirjakomitean päätöksestä ks. UN doc A/PV 2248 s. 83 res 3206 XXIX sekä UN doc A/Res 3207 (XXIX) s. 1. Yleiskokouksen äänestyksestä ks. UN doc A/PV 2281 s. 86 (1974). Edellisessä XXVIII yleiskokouksessa Etelä-Afrikan valtuuskunnan valtakirjoja ei hyväksytty, mutta yleiskokouksen puheenjohtaja totesi, ettei päätös vaikuta Etelä-Afrikan oikeuksiin järjestön jäsenvaltiona mukaan lukien oikeus osallistua yleiskokouksen toimintaan. Ks. AFDI 1974 s. 603 ja Doc A/PV 2141. Tätä ns. Hambro-formulaa arvosteltiin afrikkalaisten valtioiden taholta.

vuonna 1964 Afrikan aluekonferenssissa, että Etelä-Afrikkaa estettäisiin osallistumasta konferenssiin. Sihteeristön piirissä laaditussa asiakirjassa kuitenkin katsottiin, että esitys oli perussäännön vastainen. Tämän jälkeen afrikkalaiset valtiot jättivät konferenssin. Vuonna 1965 ITU:n Afrikan aluekonferenssi päätti erottaa Etelä-Afrikan konferenssista. Seuraavana vuonna ajauduttiin kriisiin eurooppalaisten jäsenvaltioiden puolestaan kieltäytyttyä osallistumasta ITU:n Afrikan aluekonferenssiin. Konferenssi lykättiin määräämättömäksi ajaksi.²⁶⁵

UNESCO:n toimeenpaneva neuvosto päätti maaliskuussa 1965, että Portugalia ei kutsuta UNESCO:n konferensseihin kunnes tutkimus tämän valtion harjoittamasta siirtomaapolitiikasta valmistuisi.²⁶⁶ Portugalin hallituksen edustaja vaati, että päätöksen perussäännönmukaisuus saatettaisiin ICJ:n tutkittavaksi pyytämällä neuvova lausunto. Neuvosto alisti asian UNESCO:n yleiskonferenssin ratkaistavaksi. Konferenssi päätti pidättäytyä pyytämästä ICJ:n mielipidettä asiassa. Päätöslauselmassa korostettiin, että yleiskonferenssi on UNESCO:n ylin, suvereeni toimielin tulkitessaan järjestön perussääntöä. Samalla yleiskonferenssi katsoi, että neuvoston päätös jättää Portugal kutsumatta järjestön kokouksiin oli perussäännön mukainen.²⁶⁷ Päätöksen sanamuoto oli epäselvä siltä osin, katsoiko konferenssi omaavansa toimivallan erottaa Portugalin kaikista järjestön päättämistä kokouksista ja toimitelmistä vai tarkoitettiinko, että kysymyksessä oli Portugalin erottaminen kokonaan järjestön toiminnasta. UNESCO:n perussääntö ei sisällä säännöstä jäsenvaltion erottamisesta järjestöpäätöksellä. joten päätöslauselma oli ymmärrettävissä perussäännöstä puuttuvan sanktioluontoisen erottamiskompetenssin toteuttamiseksi kiertoteitse. Portugalia koskeva päätöslauselma oli kirjoitettu sanktio-

²⁶⁵ Bowett s. 347 sekä Ruzié s. 47.

²⁶⁶ UN yearbook 1965 s. 775 sekä ILM 1967 s. 190 sekä conf.res. 70/Ex/14/14. 3. 1965.

²⁶⁷ Ruzié tekee s. 48 selkoa päätöslauselmasta (14 C/DR 207).

UNESCO:n hallintoneuvosto päätti maaliskuussa 1975 kutsua koolle Välimeren aluekonferenssin, johon oli määrä kutsua kaikki Välimereen rajoittuvat rannikkovaltiot. Hallintoneuvosto ei kuitenkaan sisällyttänyt kokouskutsuun Israelia, huolimatta siitä, että Israelin edustaja hallintoneuvoston kokouksessa kiinnitti huomiota siihen, että osanottajalista on vajavainen ilman Israelia. Hallintoneuvoston päätöstä perusteltiin sillä, että se vastasi UNESCO:n vuoden 1974 yleiskonferenssin päätöstä niistä valtioista, jotka on kutsuttava Välimeren aluekonferenssiin. Chronicle 1975 s. 37. Vuoden 1974 yleiskonferenssi esti Israelin pääsyn Euroopan aluekonferenssin jäseneksi.

päätöksen muotoon. Portugalin siirtomaapolitiikan katsottiin olleen UNESCO:n perusperiaatteiden ja päämäärien vastaista.

Vuonna 1962 Afrikan talouskomissio vaati Etelä-Afrikan, Espanjan ja Portugalin erottamista komission jäsenyydestä, Etelä-Afrikkaa apartheid politiikan ja Espanjaa ja Portugalia siirtomaapolitiikan ja dekolonisaatiopäätöslauselman vastaisten tointen johdosta. ECOSOC ei hyväksynyt aloitetta ja päätöslauselmassa viitattiin järjestön universaaliin luonteeseen.²⁶⁸ Seuraavana vuonna ECOSOC hyväksyi kaksi uutta päätöslauselmaa Addis Abeban kokouksessa. Neuvosto päätti erottaa Portugalin Afrikan talouskomissiosta. Toisessa päätöslauselmassa ECOSOC päätti, että Etelä-Afrikka ei toistaiseksi osallistu Afrikan talouskomission työskentelyyn mutta voi palata, mikäli ECOSOC, talouskomission suosituksesta niin päättää todettuaan, että valtio on muuttanut rotupolitiikkaansa siten, että yhteistyöedellytykset ovat olemassa.^{269, 270}

YK:n talous- ja sosiaalineuvoston päättäjävallasta ja toiminnasta säädetään YK:n peruskirjan 61—72 artikloissa. Säännöksiin ei sisälly sanktiovaltaa eikä säännöksiä jäsenyydestä tai neuvoston valitsemasta toimielimestä erottamisesta.

Yhdistyneet Kansakunnat järjesti kartograafisen konferenssin Keniassa vuonna 1962. Konferenssi järjestettiin YK:n talouskomission johdolla. Tuolloin Kenian hallitus esti Etelä-Afrikan valtuuskuntaa pääsemästä maahan ja samalla konferenssiin.²⁷¹

Vuonna 1963, sen jälkeen kun ehdotus Etelä-Afrikan erottamisesta FAO:sta oli tullut hylätyksi, FAO esti Etelä-Afrikkaa osallistumasta FAO:n alueellisten toimielinten kokouksiin.

Maailman terveysjärjestö esti Portugalia osallistumasta järjestön Afri-

Vuonna 1973 ICAO-neuvosto teki päätöksen jonka mukaan Portugalia ei kutsuta mihinkään järjestön kokoukseen siihen saakka kunnes valtio suostuu panemaan siirtomaittensa osalta täytäntöön YK:n yleiskokouksen hyväksymän dekolonisaatiopäätöslauselman. Chronicle 1973 III s. 99.

²⁶⁸ ECOSOC res 974/D III (XXXVI).

²⁶⁹ Ks. UN ECOSOC off. rec. 34. Res supp n:o 10 (E/3586) 62 ja ECOSOC res 974 D IV(2) supp n:o 1 (E 3816). Ruzié s. 53 ja Sohn s. 1412 selostavat näitä päätöksiä.

²⁷⁰ Vert. ILO official Bulletin 333 sekä ILO Doc GB 159/24/5 s. 3 s. Apartheid-politiikan tuomitsevista ILO:n työkonferenssin vuoden 1961 päätöslauselmasta, jossa myös vaadittiin Etelä-Afrikkaa eroamaan järjestöstä, ks. International Labour Conference, Record of proceedings 1961 s. 891.

²⁷¹ Sohn s. 1412.

kan aluekonferenssiin 1966. Samalla järjestö keskeytti YK:n yleiskokouksen päätöslauselmaan 2107 (XX) viitaten teknisen avun antamisen Portugalille. Perusteena oli Portugalin siirtomaapolitiikan ristiriita YK:n ihmisoikeusvelvoitteen kanssa.

5.4.4. Yhteenveto

YK:n ja erityisjärjestöjen piirissä on huomattavan laajassa mitassa otettu käyttöön sanktioita, joita ei ole säädetty perussäännössä. Käytäntö on kuitenkin jossain määrin yksipuolista. Viime vuosikymmeninä sanktiot on kohdistettu etupäässä kahteen valtioon, Etelä-Afrikkaan ja Portugaliin, apartheid-politiikan ja siirtomaapolitiikan sanktioina. Aikaisempina vuosina oli tapauksia, jotka kohdistuivat mm. Espanjaan, Unkariin ja Tšekkoslovakiaan.

Sohn katsoo, että YK:n piirissä on kehitetty kokonaan uusi sanktiojärjestelmä, joka mahdollistaa järjestöstä erottamisen korvaamisen tarkoituksenmukaisemmilla sanktioilla. Sohn korostaa, että jäsenen erottaminen koko järjestöstä vapauttaa valtion samalla perussäännön velvoitteista. Kun valtio on järjestön ulkopuolella, siihen ei voida kohdistaa painostuskeinoja. Järjestön jäsenenä valtio on aina painostuksen ulottuvilla.²⁷² Hän suosittelee, että kehitystä tulisi jatkaa ja valmistella sanktiohierarkioita: jäsenvaltio erotettaisiin aluksi vähämerkityksisistä toimielimistä, myöhemmin tärkeämmistä ja viime vaiheena väliaikaisesti koko järjestön jäsenyydestä mutta tavalla, joka pitäisi valtion jäsenvelvoitteiden sitomana.

Ei voida kiistää sitä, etteikö järjestön toimielimistä erottamista voitaisi käyttää sanktiona sekä YK:n järjestelmässä että laajemmin muissakin järjestöissä. Tällaiselle kehitykselle ei ole oikeudellisia esteitä järjestöissä, joiden plenaarielinten päätöksiä ei voida saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen tarkastettavaksi. Toisaalta tällaisen käytännön yleistyessä hämärtyy — kuten jo on todettu — raja yksityisen jäsenvaltion poliittisiin syihin perustuvan painostuksen ja deliktin seuraamuksena asetetun sanktion välillä.

Järjestöelimistä erottamisen käyttäminen sanktiona voi kohdistua vain sellaisiin valtioihin, jotka eivät saa minkään suuren valtioryhmittymän

²⁷² Sohn s. 1422.

tukea tai jotka eivät ole jäseninä valtioliittoutumissa eivätkä ole suurvaltoja. Liittoutuneet valtiot voivat yleensä nojata liittolaistensa tukeen, joten niihin ei voida kohdistaa järjestön toimielimistä erottamista merkitsevää sanktiota: riskinähan on, jos tarvittava määräänemmistö plenaarielimessä saavutetaan, että koko valtioryhmittymä katsoo päätöksen enemmistöryhmittymän ulkopoliittikan legitimoinniksi tai perussäännön vastaiseksi ja vetäytyy ryhmänä järjestön toiminnasta.

Valtion erottamista järjestön toimielimistä voidaan käyttää — kuten useimpia muitakin sanktioita — etupäässä puolueettomia ja taloudellisesti tai sotilaalliselta merkitykseltään vain keskisuuria tai pieniä valtioita vastaan. Tämä ei sinänsä vähennä sanktion tehokkuutta mutta antaa aiheen epäillä, ettei sanktioiva päätös perustu oikeudelliseen tapahtumien analyysiin eikä viime kädessä ole seuraamus deliktistä.

* * *

Voidaanko järjestökäytännössä perussääntöjen ohi kehittyneitä sanktioita pitää tavanomaisena oikeutena? Tämän tutkimuksen alussa selviteltiin tapaoikeuden kriteerejä. Totesimme, että tavanomaiseksi oikeudeksi luetaan käytäntö, jota siihen osalliset pitävät sitovana ja valtiot yleisesti tunnustavat käytännön oikeustavaksi. Järjestökäytännössä kehitettyjen menettelytapojen voidaan tuskin sanoa täyttävän näitä edellytyksiä. Sanktion kohdevaltiot ovat säännöllisesti oikeudellisin argumentein kiistäneet sanktioiden perussäännönmukaisuuden. Usein huomattava joukko muitakin valtioita on äänestänyt tai toiminut muulla tavoin sanktiopäätöstä vastaan. Järjestökäytännössä kehitetyt toimenpiteet ovat herättäneet niin vahvoja vastaväitteitä ja niin monien valtioiden taholta, ettei sanktiokäytäntöä voida pitää tavanomaisoikeudellisena sanktiojärjestelmän täydennyksenä. Uudet sanktiomenetelmät ovat perussääntöjen luovan tulkinnan tuloksia. Ne muistuttavat perussäännön de facto muutoksia, jotka sitovat etupäässä sanktiovaltaa käyttäviä, sanktioiden puolesta äänestäneitä valtioita itseään. Voidaan myös ajatella, että sanktiokäytännön uutuuksia vastustaneet valtiot, jotka pysyvät järjestön jäseninä, ovat hiljaisesti hyväksyneet sanktiokäytännön perussäännön de facto muutokseksi. Tämä ajattelutapa tulee lähelle toteamusta, jonka mukaan sanktiokäytäntö sittenkin on perussäännön tavanomaisoikeudellista täydentymistä. Tapanormeista menettely eroaa kuitenkin siinä, että uusien sanktioiden käyttöönotto on tietoista ja suunniteltua toimintaa, tapaoikeuden syntymiselle on ominaista epäintentionaalisuus.

5.5. YK:n yleiskokouksen sanktiovallan laajentuminen

Edellä on jo käsitelty YK:n yleiskokouksen sanktiovaltuuksia. Tässä osastossa näitä valtuuksia käsitellään yhtenä kokonaisuutena ja tarkastellaan eräitä päätöksentekomuotoja, joiden perussäännönmukaisuus on kiistetty.

5.5.1. Suositusluontoiset sanktiopäätökset

YK:n yleiskokouksen sanktiovalta on säädetty peruskirjan 5, 6 ja 19 artikloissa. Näissä tapauksissa yleiskokouksen päätös (erottaminen, jäsenoikeuksien ja -etujen pidättäminen, automaattinen äänioikeuden menetys yleiskokouksessa) tulee järjestöä ja jäsenvaltioita sitovaksi.

Yhdistyneiden Kansakuntien organisaation kehityksen merkittävimpiä piirteitä on ollut vaikutusvallan ja sanktioiden käyttövallan painopisteen siirtyminen yleiskokoukselle turvallisuusneuvoston vaikutusvallan vähentessä vastaavasti. Yleiskokouksen aseman vahvistumisen yhtenä osatekijänä ovat olleet suositusluontoiset sanktiovallan käyttämistä tarkoittavat päätöksentekomuodot.

Yleiskokouksen valta on järjestön sisäisiä kysymyksiä lukuunottamatta säädetty peruskirjassa luonteeltaan suositusten antamiseksi. Tämä näkyy erityisen selvästi 13. ja 14. artikloista.

Suosituksot eivät vakiintuneen käsityksen mukaan ole oikeudellisesti sitovia. Toisaalta suurella enemmistöllä tai yksimielisesti hyväksytty suositus omaa huomattavan valtioiden toimintaa poliittisesti sitovan vaikutuksen. Tähän pääosaltaan perustuu se, että yleiskokous on voinut vahvistaa asemaansa sanktiovallan käyttäjänä, vaikka instrumenttina ovat olleet pääasiassa sanktioiden käyttöön suosittelevat päätöslauselmat. Tässä mielessä päätöslauselmat läheisesti muistuttavat eräissä muissa järjestöissä käytössä olevia sanktiojärjestelmiä, joilla jäsenvaltiot oikeutetaan repressaalialuontoihin toimenpiteisiin perussääntörikkomuksen suorittanutta valtiota vastaan (mm. GATT ja vapaakauppajärjestöt).

Sanktioita suosittelevat yleiskokouksen päätökset eivät velvoita jäsenvaltioita sanktiotoimiin. Tarkkaan ottaen ne eivät ilmeisesti myöskään oikeuta jäsenvaltioita suorittamaan sellaisia yksipuolisia, suositeltuja repressaalioita, joihin valtiot voivat tavanomaisen kansainvälisen oikeuden nojalla ryhtyä jouduttuaan kansainvälisoikeudellisen deliktin kohteeksi.

Tässä mielessä YK:n yleiskokouksen sanktiosuositus eroaa järjestöpäätöksestä, jolla jäsenvaltiot oikeutetaan ryhtymään repressaalialuontoiisiin toimenpiteisiin (esim. GATT-järjestön päätökset, jotka oikeuttavat vastatoimiin ulkomaankaupan alalla). Jos yleiskokous suosittelee yleisen kansainvälisen oikeuden tai jäsenvaltioita sitovien sopimusten rikkomista repressaaliana — esim. kehoittaa valtioita keskeyttämään voimassa oleviin kauppasopimuksiin perustuvan kauppansa sanktion kohdevaltion kanssa tai katkaisemaan tietoliikenteen valtioon, jonka kanssa jäsenellä on voimassa oleva tietoliikennesopimus — yleiskokouksen päätös tuskin on riittävä muuttamaan toimenpiteen kansainvälisen oikeuden (suositelusta) rikkomuksesta repressaalialuontoiseksi sanktioksi.

Huolimatta siitä, että repressaalioita tai retorsioluontoisia toimia (kuten diplomaattisuhteiden katkaiseminen) suosittelevat päätöslauselmat eivät voine tehdä toimista oikeudellisessa mielessä moitteettomia, on päätöslauselmilla niiden tehon kannalta merkittävä ei-oikeudellinen seurannaisvaikutus. Suurella äänten enemmistöllä, ehkäpä yksimielisesti hyväksytty sanktioiden käyttöä suositteleva päätöslauselma omaa huomattavan vaikutuksen valtioiden yhteisössä. Päätöslauselma legitimoii sanktiotoimenpiteitä.

Ajatellaan esimerkkinä, että joukko valtioita harkitsee jyrkkiä painostustoimenpiteitä jotakin kolmatta valtiota vastaan. Jos jokin yksittäinen valtio tai valtioryhmittymä ryhtyy käyttämään pakotteita, kohdevaltio ja ehkä myös sen liittolaiset kohdistavat vastatoimia pakotteiden käyttäjiin. Niihin saattaa kohdistua painostusta myös ns. kansainvälisen yhteisön yleisen mielipiteen kautta ja toimenpiteet leimataan epäystävällisiksi teoiksi tai delikteiksi. Jos sensijaan tuo valtioryhmittymä saa YK:n yleiskokouksessa määräenemmistön tai — jos asiaa ei julisteta »tärkeäksi» — yksinkertaisen enemmistön ja yleiskokous suosittelee jäsenvaltioille vastaavan sisältöisiä toimia, voivat alkuperäiset pakotteiden käyttöä harkinneet valtiot huomattavasti tehokkaammin, YK:n legitimoimina, toteuttaa tavoitteitaan.

YK:n yleiskokous hyväksyi XXXI istunnossa päätöslauselman, jossa todetaan, että Chilessä loukataan ihmisoikeuksia. Tämän johdosta yleiskokous kehoitti jäsenvaltioita, YK-järjestöjä ja muita kansainvälisiä järjestöjä »ryhtymään sopiviin toimenpiteisiin myötävaikuttaakseen ihmisoikeuksien palauttamiseen Chileen» (A/Res 31/124). Päätöslauselmaan viitaten jäsenvaltiot voivat suorittaa Chilen valtioon suunnattuja repressaalioita ja perustella toimiaan sillä, että YK:n yleiskokous on todennut valtion rikkovan peruskirjassa säädettyjä ihmisoikeuksien suojaamisvelvoitteita. Sama kaavio on sovellettavissa afrikkalaisten valtioiden yhteisoperaatioon Portugalia, Etelä-Afrikkaa ja Espanjaa vastaan, ehkä myös USA:n toimiin Korean kriisin aikana. On ilmeistä, että juuri tämä kansainvälispoliittisia toimia legitimoiva vaikutus tekee yleiskokouksen suositusluontoi-

sista sanktioista huomattavan mahtitekijän. Sen heijastusvaikutuksena on yleiskokouksen arvovallan lisääntyminen. Yleiskokouksen sanktioihin suosittelevia päätöslauselmia ei voida estää syntymästä vetoa käyttäen — onpa ajateltavissa, että päätöstä ei edes julisteta tärkeäksi asiaksi, jolloin päätöslauselma voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä. Sanktiosuosituksen kohteeksi joutunut valtio saattaa eristyä ulkopoliittisesti. Pelkästään se, että valtio joutuu YK:n jäsenvaltioiden enemmistön sanktiopäätöksen kohteeksi jo sinällään osoittaa valtion huomattavaa eristymistä valtioyhteisöstä.

Sanktiosuosituksella on huomattava vaikutus sellaisiin valtioihin, jotka eivät alkujaan olleet pakotteiden käyttämisen kannalla. Suurella ääntenenemmistöllä hyväksytyt sanktioita suosittelevat päätökset saattavat johtaa sellaisenkin valtion sanktioiden käyttöön, jolle sanktioiden käyttämisestä on esim. ulkomaankauppapoliittisia haittoja.

YK:n yleiskokouksen sanktioluontoisten suositusten päättämisvallalla saattaa olla huomion arvoinen ennalta ehkäisevä vaikutus: valtiot tietävät jo olemassa olevien ennakkotapausten perusteella, että yleiskokous saattaa verrattain tehokkaasti mobilisoida painostustoimia jäsenvelvoitteita rikkoneita valtioita vastaan. Tämä saattaa pidättää jäsenvaltioita avoimista tai räikeistä perussääntörikkomuksista.

YK:n järjestelmän piirissä on hyväksytty useita multilateraalisopimuksia (mm. ihmisoikeussopimukset, rotusyrjinnän kieltävä sopimus, joukkotuhonnan kieltävä sopimus, pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus jne.). Yleiskokous voi ilmeisesti laajentaa sanktiosuositusvaltaansa myös näiden yleissopimusten noudattamisen tehostimeksi. Yleissopimukset itse eivät sisällä tehokkaita sanktiojärjestelmiä — maksimaalisia näyttävät olevan jäsenvaltion toimenpiteet tuomitsevat julkilausumat asianomaisissa elimissä (mm. ihmisoikeuskomitea). Sanktiojärjestelmän vahvistukseksi yleiskokous voi suositella jäsenvaltioille sanktioihin ryhtymistä yleissopimuksia rikkoneita valtioita vastaan. Sanktiovalta voitaneen ulottaa toisin sanoen perussäännön sisältämien velvoitteiden ohi yleissopimuksien tasolle, ehkä niitä laajemmallekin, sanktioimaan tavanomaista kansainvälistä oikeutta joillakin keskeisillä aloilla.

Vuoden 1976 yleiskokouksessa hyväksyttiin päätöslauselma (Res/31/79) jossa kehoitetaan valtioita ratifioimaan rotusyrjinnän kaikkien muotojen poistamista käsittelevä yleissopimus ja jo sopimuksen ratifioineita valtioita tutkimaan mahdollisuuksia sopimuksen 14 artiklan mukaisen ilmoituksen tekemiseen, jolla toteutettaisiin yksilöiden suora valitusoikeus sopimusten rikkomisesta. Yleissopimuksen tultua voimaan ja valitusmenettelyn käynnistyttyä on mahdollista, että yleiskokous vahvistaa yleissopimuksen sanktiojärjestelmää suositamalla sanktioiden käyttöä ilmitulleissa rotusyrjintätapauksissa. Sama voidaan todeta jo voimaantulleesta

apartheid-rikoksen poistamista ja rankaisemista koskevasta yleissopimuksesta sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta. Samassa yleiskokouksessa esitettiin suositus liittyä vuoden 1971 psykotrooppisia aineita koskevaan yleissopimukseen ja kehoitettiin noudattamaan sopimuksen säännöksiä (Res/31/125). Tämän ja lukuisten muiden YK:n ohjauksessa valmistettujen, säädännäisiä sanktioita vailla olevien yleissopimusten tehostimeksi voidaan yleiskokouksessa hyväksyä suosituksia sanktioiden käyttämisestä.

* * *

Edellä on jo käsitelty erinäisiä yleiskokouksen hyväksymiä sanktioiden käyttöön suosittavia päätöslauselmia. Tämän vuoksi tyydyn seuraavassa luettelemaan vain esimerkkejä:

— yleiskokous suositteli aseidenvientikieltoa Albaniaan ja Bulgariaan Kreikan sisällissodan aikana 1948, sanktioluontoisuus näkyy siitä, että valtioiden katsottiin sekaantuneen sotatoimiin.²⁷³

— Francon hallinnon katsottiin muodostavan uhan maailmanrauhalle, minkä johdosta yleiskokous 12.12.1946 suositteli turvallisuusneuvostolle toimenpiteisiin ryhtymistä valtiota vastaan sekä hyväksyi jäsenvaltioille osoitetun suosituksen katkaista diplomaattiset suhteet Espanjaan. Usea valtio noudatti suositusta.

— vuonna 1951 yleiskokous katsoi Kiinan Kansantasavallan toimenpiteiden loukkaavan maailmanrauhaa sekä suositteli aseiden vientikieltoa Kiinan Kansantasavaltaan ja Pohjois-Koreaan.²⁷⁴

— yleiskokous on hyväksynyt useita päätöslauselmia, joissa kehoitetaan jäsenvaltioita ryhtymään aseiden vientikiellon toteuttamiseen, diplomaattisten suhteiden katkaisemiseen sekä kaupan ja taloudellisen tuen keskeyttämiseen. Kohteena ovat olleet Portugal, Etelä-Afrikka ja Rhodesia, jotka samalla on todettu oikeudellisten velvoitteiden rikkojiksi.²⁷⁵

— vuonna 1965 yleiskokous suositteli Isolle-Britannialle sanktitoimiin ryhtymistä Rhodesiaa vastaan ja sotilaallisten voimakeinojen käyttöä tarpeen vaatiessa. Tarkoituksena oli estää Rhodesiaa julistautumasta yksipuolisesti itsenäiseksi ja taivuttaa valtio omaksumaan valtiomuodon, jossa valta olisi alueen väestön enemmistöllä.

²⁷³ GA res 193 (III). Avustustoimet luonnehdittiin YK:n peruskirjan vastaisiksi. Vert. GA res. 288 (IV) ja GA res 39/I.

²⁷⁴ GA res 498/V sekä 500 (V) Tapahtumasarjaan palataan seuraavassa Unit-ing for peace -pätöslauseelman yhteydessä.

²⁷⁵ GA res 2022 (XX).

— vuoden 1961 päätöslauselma, jossa yleiskokous esitti erityisjärjestöille kehoituksen pidättäytyä taloudellisen ja muun avun antamisesta Portugalille ja Etelä-Afrikalle.²⁷⁶

— päätöslauselma vuodelta 1976, jossa kehoitetaan turvallisuusneuvostoa hyväksymään aseidenvientikielto Etelä-Afrikkaan, vedotaan kaikkiin valtioihin Rhodesian laittomaan hallintoon kohdistuvien sanktioiden noudattamiseksi sekä kehoitetaan hallituksia ja järjestöjä avustamaan kaikin mahdollisin keinoin OAU:n ja YK:n tunnustamia eteläisen Afrikan vapautusliikkeitä (Res/31/33).

* * *

Edellä on käsitelty mahdollisuutta erottaa valtioita järjestön toimielimistä oloissa, jolloin perussääntö ei tällaisen sanktion käyttömahdollisuutta tunne. Havaitsimme, että tämä sanktio on yleistynyt YK:n erityisjärjestöissä — ei sensijaan yleiskokouksen käytännössä. UNCTAD:n tapauksesta voidaan kuitenkin päätellä, että ei olisi odottamatonta, jos yleiskokous ottaisi myös tämän sanktiomuodon käyttöönsä. Tällöin kysymyksessä ei enää olisi suositusluontoinen sanktiovalta vaan järjestöä ja jäsenvaltioita sitova päätös.

Jäsenvaltion erottaminen sellaisen toimielimen jäsenyydestä, johon valtiolla perussäännön nojalla on oikeus kuulua, on vahvoin perustein leimattu perussäännön vastaiseksi. On ajateltavissa, että yleiskokous pyytäisi asiasta ICJ:n neuvovan lausunnon. Tällöin uuden sanktiomuodon luonne tulisi oikeudellisesti arvovaltaisella ja sosiaalisesti sitovalla joskaan ei yleiskokousta velvoittavalla tavalla arvioiduksi (kuten kävi IMCO:n meriturvallisuuskomiteatapauksessa). On kuitenkin epätodennäköistä, että yleiskokous, jonka enemmistö todella tahtoi käyttää erottamista sanktiona, suostuisi pyytämään ICJ:n neuvovaa lausuntoa. Jos näet ICJ toteaisi tämän sanktiomuodon peruskirjan vastaiseksi, sitä tuskin voitaisiin ottaa käyttöön. Niin ollen ICJ:n päätös käytännössä sitoisi yleiskokouksen enemmistön käsiä ja vähentäisi mahdollisuuksia sanktioitten käyttöön. Tällaista riskiä sanktioiden käyttöön taipuvainen jäsenvaltioiden enemmistö tuskin ottaisi. Tämä spekulointi johtaa päättelemään, että yleiskokous voi vastaisuudessa jatkaa vaikutusvaltansa vahvistamista ottamalla käyttöön uutena sanktiomuotona joitakin keskeisiä

²⁷⁶ GA res 1654 (XVI).

perusvelvoitteita rikkoneen jäsenvaltion erottamisen yleiskokouksen asettamista valmisteluelimistä ja pysyväisluontoisista apuelimistä.

5.5.2. Valtion tunnustamisen epääminen

Klassisessa kansainvälisessä oikeudessa katsottiin, että uuden valtion tulo valtioitten yhteisöön on vahvistettava jo olemassa olevien valtioitten tunnustuksin. Vaikka katsottiin, että valtio syntyy tiettyjen olosuhteiden vallitessa (asemaltaan vakaa hallitus ylläpitää omintakeista ja pysyvää valtaa määrätyllä alueella asuvassa ihmisyyhteisössä), valtio pääsee aktiivisiin ja normaaleihin suhteisiin valtiosuhteiden kanssa vasta tuluaan tunnustetuksi uuden valtion kannalta poliittisesti merkittävimpien valtioiden toimesta. Laaja uuden valtion tunnustamisesta pidättäminen vaikeuttaa valtion ulkopolitiikan ja ulkomaankauppapolitiikan hoitamista sekä saattaa heikentää valtion hallituksen asemaa maassa. Näin käy ainakin niissä tapauksissa, jolloin tunnustamisesta pidättymistä perustellaan uuden valtion hallitukseen kohdistetulla kielteisellä sisäisten olojen arvostelulla.

Valtiolla ei ole oikeudellista velvollisuutta tunnustaa uutta valtiota, joten tunnustamisesta pidättäytymistä ei voida pitää repressaaliana tai muuna sanktiona, epäystävällisenä tekona kylläkin.

Kun tunnustamisesta pidättymisellä on havaittu olevan seurannaisvaikutuksia kohdevaltion ulkopolitiikkaan, on ymmärrettävää, että YK:n piirissä on tutkittu mahdollisuuksia käyttää suositusluontoista päätöslauselmaa, jossa tunnustamisesta pidättymistä käytettäisiin sanktiona jotain valtiomuodostumaa vastaan, joka rikko YK:n perusvelvoitteita tai pääperiaatteita. Tunnustaminen voi asian luonteen mukaan kohdistua vain YK:n järjestelmän ulkopuolella oleviin valtioihin ja lisäksi vain sellaisiin uusiin valtioihin, joita ei vielä ole laajemmalti tunnustettu. Niin ollen tunnustamisesta pidättymistä suosittava päätöslauselma ei voi sanktioida YK:n jäsenvelvoitteita. Toimenpide voi sanktioida vain sellaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka sitovat uutta valtiota. Uusi valtio ei yleensä ole voinut vielä tulla jäseneksi valtiokollektiiveihin eikä se juuri voi olla yleissopimusten sitoma. Sanktioiva vaikutus saattaa kohdistua vain niihin velvoitteisiin, jotka sitovat uutta valtiota tavanomaisoikeudellisesti. Tämä toteamus johtaa edelleen sen hankalan kysymyksen eteen, miten tavanomaisoikeudelliset velvoitteet tulevat uutta valtiota sitoviksi? Jos ajatellaan, että uusi valtio tulee tavanomaisen oikeuden normin sitomaksi vain nimenomaisella toimella tai osallistumalla tavanomaisen normin sääntelemään yhteistoimintaan muiden valtioiden kanssa (esim. meriliikenteeseen aavalla merellä) on lähellä ajatus, etteivät tunnustamista vailla olevaa aivan uutta valtiota sido juuri mitkään oikeudelliset normit, enintään vain jokunen ylimalkai-

nen tapanormi (valtioseuraantoon liittyviä velvoitteita lukuunottamatta). Jos hyväksytään tämä päätelmä, ei tunnustamisesta pidättymistä voida luonnehtia sanktioksi, joka olisi seuraus oikeudellisen velvoitteen rikkomisesta.

Tilanne on olennaisesti toinen jos valtio on ollut pitkään eristyksissä eikä sitä ole vuosikausiin tunnustettu. Tällaisissa tapauksissa saattaa valtiota sitovien normien määrä lisääntyä ja voidaan perustellusti puhua tunnustamisesta pidättymisestä kollektiivisena sanktiona. Sama voidaan todeta valtiosta, joka on saanut vain liittolaistensa tunnustuksen (Saksan valtiot molempien yleiseen tunnustamiseen saakka). Suositus pidättäytyä tunnustamasta tällaista valtiota voisi toimia sanktiona, jos valtio rikkoisi jotain kansainvälisoikeudellista tapanormia tai peruskirjan universaaleja velvoitteita (mm. pidättäytyminen väkivallan käytöstä kansainvälisissä suhteissa). Tässä tapauksessa on kuitenkin hyvin lähellä sanktion sijasta yleiskokouksen päätöslauselmien käyttö enemmistöasemassa järjestössä olevan ryhmittymän ulkopoliittisten tointen legitimoimiseksi: valtioryhmittymä, joka poliittisista syistä on pidättynyt tietyn valtion tunnustamisesta, tahtoo tälle poliittikalleen kollektiivisen sanktionkäytön muodon ja yleisen mielipiteen hyväksynnän yleiskokouksen päätöslauselmalla. Tätä legitimoivaa funktiota voidaan peitellä perustelemalla päätöslauselma oikeudellisin näkökohdin ja leimaamalla kohdevaltio peruskirjan universaalien normien loukkaajaksi.

Kirjallisuudessa on esitetty erilaisia käsityksiä siitä, voiko tunnustamisesta pidättäytyminen tai sitä suositteleva YK:n yleiskokouksen päätöslauselma lainkaan olla kansainvälisoikeudellinen sanktio. Kunz katsoo, ettei kysymyksessä ole sanktio. Mielipide ei kuitenkaan koske yleiskokouksen päätöslauselmaa vaan yksityisen valtion toimenpidettä, joka on retorsion luontoinen. Eek puolestaan pitää yleiskokouksen päätöslauselmaa, jolla suositellaan valtion tunnustamisesta pidättymistä, oikeudellisenä sanktiona.²⁷⁷

Yleiskokous on käyttänyt tunnustamisesta pidättymiseen suosittele-

²⁷⁷ Kunz s. 325. Eek (s. 52) käsittelee yleiskokouksen päätöslauselmaa 2946/XXVII, jossa suositeltiin tunnustamisesta pidättymistä.

Tunnustamisesta pidättymisen sanktioluonteesta on keskusteltu Kansainliiton ajoilta lähtien. Tunnetuin soveltamisperiaate on »Stimson-oppi», joka lähtee periaatteesta *ex injuria jus non obitur*. Säännön vahvistimena ajatellaan, ettei laittomasti hankittuja alusesaantoja tule tunnustaa. Japanin valloitetua Manchurian USA:n valtiosihteeri Henry Stimson lähetti Kiinan ja Japanin hallituksille tiedonannon, jossa korostettiin, ettei USA aio tunnustaa ainoatakaan tapahtumaa tai sopimusta, joka on toteutettu vastoin ns. Kellog-Briand sopimusta (Pariisin sopimus 27. 8. 1928). Kansainliiton yleiskokous omaksui stimson-opin päätöslauselmassa, jossa todettiin, että jäsenvaltion ei tule tunnustaa (*not to recognize*) asiantilaa tai sopimusta (*situation, treaty or agreement*), joka on toteutettu Kansainliiton perussäännön tai Pariisin sopimusten vastaisesti (Kelsen-Tucker s. 415 s.).

vaa päätöslauselmaa sanktiona. Ensimmäisen kerran vuonna 1972 yleiskokous hyväksyi päätöslauselman, jossa valtioita kehoitettiin pidättymään kaikista toimista, jotka voisivat antaa »Smithin hallitukselle» (Rhodesialle) legitiimin aseman.²⁷⁸ Päätöslauselmassa n:o 31/6 kehoitettiin jäsenvaltioita pidättymään tunnustamasta Transkei-nimistä bantustania suvereeniksi valtioksi.

Kansainliiton aikana kehitettiin menettelytapa suositella valtioille pidättymistä tunnustamasta sotaan perustuvia aluesaantoja. Samankaltaista menetelmää on käytetty myös YK:n aikana. Päätöslauselmassa n:o 242 marraskuun 22 päivältä 1967 turvallisuusneuvosto, Israelin ja arabivaltioiden ns. kuudenpäivän sodan päätteeksi, tuomitsi sotaan perustuvat aluesaannot. Yleiskokous vahvisti saman periaatteen päätöslauselmassaan valtioiden yhteistyöstä ja ystävällistä suhteista (2625/XXV). Sen mukaan valtion aluesaanto ei voi olla seurauksena väkivallan käytöstä tai sillä uhkaamisesta eikä tällaisia saantoja tule tunnustaa lailliseksi.²⁷⁹

5.5.3. Rauhan puolesta yhdistymistä tarkoittanut päätöslauselma

Huomattavin yritys laajentaa yleiskokouksen sanktiovaltaa oli 3.11. 1950 hyväksytty päätöslauselma rauhan puolesta yhdistymisestä (Uniting for peace).

Päätöslauselman sanktioivan vaikutuksen ymmärtämiseksi on viitattava YK:n peruskirjan 24 artiklan säännökseen, jonka mukaan turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä. 39 artiklan mukaan turvallisuusneuvoston on »todettava rauhan rikkoutumisen uhka, rauhan rikkominen tai hyökkäyksen olemassaolo». Yleiskokous puolestaan voi mm. keskustella »jokaisesta rauhan

²⁷⁸ GA res 2946 (XXVII). Vuonna 1973 yleiskokous kehoitti jäsenvaltioita pidättymään tunnustamasta aluesaantoja, jotka koskevat Israelin miehittämiä arabialueita (2949/XXVII).

²⁷⁹ YK:n yleiskokous on käyttänyt päätöslauselmia myös tunnustamisesta pidättäytymiseen suostuttelun kanssa päinvastaisella tavalla: yleiskokous on todennut uuden valtion syntymän — lisäksi oloissa, jolloin hyvällä syyllä on voitu perustella sitä, etteivät kaikki valtion tunnusmerkit vielä olleet olemassa: päätöslauselmassa 3061 (XXVII) todettiin, että Guinea-Bissau oli julistautunut ja tullut itsenäiseksi tasavallaksi, joskin alueella yhä käytiin taisteluja portugalilaisten joukkojen ja paikallisen väestön välillä.

ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevasta kysymyksestä.» 12 artiklan mukaan turvallisuusneuvoston »soveltaessa johonkin riitaan tai tilanteeseen sille ... annettuja toimivaltuuksia alkoon yleiskokous esittääkö min-käänlaisia suosituksia sanotun riidan tai tilanteen suhteen.»

Säännöksistä havaitaan, että rauhanturvaamistoimivallan käytössä turvallisuusneuvostolla on peruskirjan säännösten mukaan operatiivinen etusija yleiskokoukseen verrattuna.

Korean kriisin aikana osoittautui, sen jälkeen kun turvallisuusneuvosto oli todennut Pohjois-Korean hyökkääjäksi ja suositellut jäsenvaltioille Etelä-Korean sotilaallista tukemista, ettei turvallisuusneuvostossa ollut odotettavissa uusia Etelä-Koreaa tukevia ja Pohjois-Koreaa vastaan suunnattuja päätöslauselmia Neuvostoliiton palattua turvallisuusneuvoston istuntoihin ja estettyä vetoa käyttäen enemmän Koreaa koskeneet päätöslauselmat.

Uniting for peace -pätöslauselman alussa huomautetaan, että turvallisuusneuvosto oli, sen johdosta että pysyvät jäsenet eivät voineet saavuttaa yksimielisyyttä, menettänyt mahdollisuutensa toteuttaa perusvelvollisuutensa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäjänä, minkä vuoksi yleiskokous käsittelee maailmanrauhaa uhkaavaa tilannetta, välittömästi silmällä pitäen asianmukaisten suositusten esittämistä jäsenvaltioille kollektiivisiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi. Toimenpiteinä tulevat kysymykseen hyökkäystilanteessa ja rauhanrikkomisen tapauksessa tarpeen vaatiessa aseellisen voiman käyttö rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Mikäli yleiskokous ei tällaisessa tilanteessa olisi koolla, sen tulee kokoontua hätätilaistuntoon 24 tunnin kuluessa turvallisuusneuvoston kutsusta, jolloin päätös voidaan tehdä minkä tahansa seitsemän valtion äänellä sekä jäsenvaltioiden enemmistön päätöksellä. Päätöslauselmassa asetettiin kaksi yleiskokouksen alaista valvontaelintä (rauhantarkkailukomissio ja pakotekomitea). Lisäksi päätöslauselmassa suositellaan, että jäsenvaltiot ylläpitävät puolustusvoimiansa piirissä erikoiskoulutettua joukko-osastoa, joka on varustettu ja koulutettu siten, että joukot voidaan nopeasti saattaa YK:n käyttöön turvallisuusneuvoston ja yleiskokouksen kutsusta.²⁸⁰

Uniting for peace -pätöslauselma oli muotoiltu YK:n peruskirjaa täydentäväksi päätökseksi. Jos otetaan huomioon peruskirjan laadintavaihe on ilmeistä, että rauhanturvaamiskompetenssi tarkoitettiin turvallisuusneuvostolle ja syynä oli se, että pysyvä jäsenvaltio saattaisi varmistaa, ettei YK:n sanktiojärjestelmää käytetä pysyvää jäsentä vastaan. Uniting for peace -pätöslauselma muutti tätä perusasetelmaa ja kohdisti kärkensä sellaista valtiota vastaan, joka suojaaa liittolaistaan käyttämällä veto-oikeutta turvallisuusneuvostossa. On luultavaa, että Uniting for peace -pätöslauselma sisälsi sellaisia toimintamuotoja, joita YK:n peruskirjan säätäjät tahtoivat välttää: yleiskokouksen enemmistöpäätöksillä toteu-

²⁸⁰ UN doc A/1775.

tettavia kollektiivisia sotilaallisia sanktioita päätöslauselmilla, joiden hyväksymistä turvallisuusneuvoston pysyvä jäsen (suurvalta) ei voi estää.

Uniting for peace -pätöslauselma oli muotoiltu tarkoittamaan päätöksentekoa suositusten muodossa. Päätöslauselma ei oikeudellisesti velvoittanut jäsenvaltioita minkäänlaisiin toimiin.

Uniting for peace -pätöslauselma oli merkittävä siksi, että yleiskokous sai toimivallan päättää, milloin tietyn valtion toimenpide oli hyökkäysteko tai merkitsi rauhantilan rikkomista tai vaarantamista. Yleiskokous katsoi omaavansa toimivallan suositella sotilaallisia toimenpiteitä. Samalla se omaksui vallan legitimoida suosituksin kollektiivisten sotilaallisten sanktioiden käytön jäsenvaltiota tai järjestön ulkopuolista valtiota vastaan. Valta todeta hyökkääjä ja määritellä teko kansainvälisen oikeuden asevoimien käyttökieltoa tarkoittavan normin vastaiseksi, merkitsi huomattavaa yleiskokouksen sanktiovallan vahvistumista.

Uniting for peace -pätöslauselma leimattiin useilla tahoilla, erityisesti sosialististen valtioiden toimesta, perussäännön vastaiseksi.²⁸¹

Uniting for peace -pätöslauselma on esimerkki kansainvälisen järjestön sanktiovallan dynaamisuudesta: sanktiopäätöksen peruskirjanmukaisuutta ei voida saattaa sitovan juridisen arvioinnin kohteeksi. Jäsenvaltioille, jotka pitävät päätöslauselmaa oikeudellisesti arveluttavana, ei jää juuri muita mahdollisuuksia kuin arvostella sitä peruskirjan vastaisuudesta.

Uniting for peace -pätöslauselman peruskirjanmukaisuudesta joillakin tahoilla esitetystä muistutuksista huolimatta päätöstä sovellettiin

²⁸¹ Uniting for peace -pätöslauselman rauhantilan vaarantamista tarkoittava kohta oli muotoiltu varovaisesti käänteiseen muotoon. Siinä ei lausuta, että yleiskokouksella olisi valta julistaa valtio hyökkääjäksi, vaan tämä seuraa implisiittisesti siitä, että yleiskokous katsoi voivansa suositella sotilaallisen voiman käyttöä hyökkäyksen olemassaollessa.

Pätöslauselman jyrkästä kritiikistä ks. Tunkin s. 324 s. Vert. Cavaré 281. Kelsen-Tucker s. 52 ss. sisältää yksityiskohtaisen analyysin päätöslauselman suhteesta peruskirjan säännöksiin. Broms s. 115 ss. käsittelee päätöslauselman peruskirjanmukaisuutta. Hän pitää olennaisena sitä, ettei päätöslauselma lisännyt millään tavoin yleiskokouksen päätösvaltaa, koska yleiskokouksen on rajoituttava vain suositusten esittämiseen ja jäsenvaltiot voivat täysin vapaasti päättää suhtautumisesta päätöslauselman nojalla tehtyihin päätöksiin (s. 117). Yksityiskohtaisen arvion päätöslauselman oikeusluonteesta esittää myös Zacklin, R.: *The Amendments of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies*, Leyden 1968 s. 187 s. Uniting for peace -pätöslauselman sisältöä muutettiin turvallisuusneuvoston jäsenmäärän kohottamisen yhteydessä siten, että neuvoston päätös yleiskokouksen koollekutsumisesta voidaan tehdä 9 äänellä GA res 2046 (XX).

käytännössä; ensimmäisen kerran varsin pian. Noin kolme kuukautta päätöslauselman hyväksytyksi tulon jälkeen, 1 päivänä helmikuuta 1951 yleiskokous päätöslauselmaan viitaten totesi Kiinan suorittaneen intervention Korean sotaan. Yleiskokous katsoi, että Kiinan Kansantasavallan hallitus oli suorittanut hyökkäyksen lähettäessään vapaaehtoisjoukkoja Koreaan sekä kehoitti hallitusta keskeyttämään sotilaalliset toimet ja vetämään joukkonsa pois Koreasta. Samalla yleiskokous kehoitti jäsenvaltioita tukemaan YK:n toimenpiteitä Koreassa sekä pidättäytymään avusta Kiinan Kansantasavallalle ja Pohjois-Vietnamille.²⁸²

Seuraavan kerran Uniting for peace -pätöslauselmaa käytettiin suositusluontoisen sanktiovallan perusteena marraskuun 4 päivänä vuonna 1956 Unkarin kansannousun yhteydessä. Tuolloin yleiskokous kehoitti Neuvostoliittoa lopettamaan aseellisen hyökkäyksen Unkaria vastaan, pidättymään puuttumasta Unkarin sisäisiin asioihin, vetämään joukkonsa Unkarin maaperältä sekä sallimaan YK:n valvontaryhmän tulon Unkariin. Joulukuun 12 päivänä samana vuonna yleiskokous teki uuden päätöslauselman Unkarin tapahtumien johdosta ja julisti (»declared»), että Neuvostoliiton toimenpiteet Unkarissa olivat YK:n peruskirjan vastaisia ja tuomitsi (»condemned») Neuvostoliiton väitetyt perussääntörikkomukset. Päätöslauselmaa käytettiin siis osittain suositusluontoisena, aktiivisiin toimenpiteisiin kehoittavana toimenä, osin sanktiona, jossa jäsenvaltion toimenpiteet julistettiin peruskirjan vastaisiksi ja jäsenvaltion todettiin tehneen deliktin.²⁸³

Uniting for peace -pätöslauselmaa oli jo käytetty muutamaa päivää aikaisemminkin. Marraskuun 2 päivänä 1956 yleiskokous vaati Suezin kriisin lopettamiseksi, että kaikki sotatoimiin osallistuneet valtiot (Egypti, Ranska ja Iso-Britannia) keskeyttävät sotatoimet ja vetävät joukkonsa alkuperäisille aselepolinjoille. Myöhemmillä päätöslauselmilla perustettiin rauhanturvajoukko (UNEF).²⁸⁴

* * *

Uniting for peace -pätöslauselman oikeudellista luonnetta ei tässä ole syytä käydä yksityiskohtaisesti arvioimaan. Tosiasia on, että päätös-

²⁸² UN doc A/1771, 1. 2. 1951.

²⁸³ UN doc A/1131.

²⁸⁴ UN doc A/3354. Broms käsittelee kriisiä yksityiskohtaisesti s. 230 ss. sekä The Legal Status of the Suez Canal s. 196 ss.

lauselmaa on useita kertoja sovellettu käytäntöön ja kuten Broms toteaa, päätöslauselmaan pohjautuvilla toimilla on ollut välitön vaikutus yleiskokouksen asemaan. Yleiskokouksen vaikutusvallasta alettiin päätöslauselman ensimmäisten käyttökertojen jälkeen puhua aivan uudessa sävyssä. Kehitys on vaikuttanut vastaavasti turvallisuusneuvoston vaikutusvallan vähenemiseen 1960-luvulla.²⁸⁵

Uniting for peace -päätöslauselmaa voidaan soveltaa vain, mikäli turvallisuusneuvosto on kykenemätön veto-oikeuden käytön seurauksena tekemään päätöksiä. Turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenten yksimielisyystapauksessa Uniting for peace -päätöslauselman vaikutus voidaan eliminoida ja painopistettä siirtää takaisin turvallisuusneuvoston suuntaan, kuten näyttää käyneenkin 1970-luvulla. Lisäksi lienee niin, että enemmistösuhteet yleiskokouksessa ovat olennaisesti muuttuneet eikä Uniting for peace -päätöslauselmaan tukeutuva suositusluontoinen sanktiovalta omaa enää samaa legitimeettiä kuin 1950-luvulla.

Uniting for peace -päätöslauselmaan liittymätön muu suositusluontoinen yleiskokouksen sanktiovallan käyttö ei ole samassa määrin lieventynyt. Erityisesti kehitysmaiden taholta tehtiin aloitteita käyttäen erinäisiä muita suositusluontoisia sanktioita, aluksi Portugalia ja Etelä-Afrikkaa vastaan, sittemmin Etelä-Afrikkaa, Rhodesiaa ja myös Israelia vastaan. Kehityskulun voidaan sanoa osoittavan YK:n sanktiojärjestelmän muutosalttiutta ja samalla taipumusta toimia oikeudellisen sanktiovallan käytön ja tietyn valtioryhmittymän ulkopoliitiikan legitimoimisen välimaastossa.

5.6. Informaaliset sanktiot

Edellä on käsitelty lukuisia erityyppisiä sanktioita. Yhteisenä piirteenä niille kaikille on ollut se, että sanktiopäätökset on tehty joko plenaarielimestä tai poikkeustapauksissa jossakin järjestön hallintoelimestä. Päätöksenteko sanktioista on yleensä julkista, päätöksenteon perustana olevat asiakirjat julkistetaan ja sanktiopäätökset toimitetaan joukkotiedotusvälineille. Sanktiopäätöksille tahdotaan mahdollisimman laaja kansainvälinen julkisuus siksi, että sanktiopäätöksen leimaava vaikutus, valtion toteaminen kansainvälisen oikeuden rikkojaksi, tehostuisi.

²⁸⁵ Broms s. 266 ss.

Eräissä järjestöissä sanktiopäätöksen julkisuus on todettu haitalliseksi ja sanktioiden leimaavaa vaikutusta ja jäsenvaltion hallituksen arvostelua julkisuudessa tahdotaan välttää. Järjestökäytännön avulla pyritään kehittämään sanktioeskalaatio: ennen virallisluntoisten ja julkisuuteen tulevien sanktiopäätösten tekemistä määrätään julkisuuden ulottumattomissa jäsenvaltion oikeudellisten velvoitteiden rikkomustapausten oikaisutoimia.

Tarkoitan seuraavassa informaalilla sanktioilla kaikkia niitä oikeudellisen velvollisuuden rikkomuksen seurauksena päätettyjä toimenpiteitä, jotka kohdistetaan jäsenvaltioon muutoin kuin järjestöelinten julkisissa kokouksissa.

Informaalisia sanktioita esiintyy lähinnä kahdentyyppisissä järjestöissä: taloudellista ja teknistä apua jäsenille toimittavissa järjestöissä sekä kansainvälisissä kehityspankeissa ja Valuuttarahastossa. Sanktiot on kehitetty järjestökäytännön tietä. Sanktio toteutetaan siten, että järjestön johtoeelin tai johtaja, todettuaan jäsenvaltion rikkoneen jotain velvoitetta, huomauttaa tästä jäsenelle ja ellei oikaisua suoriteta, valtiolta kielletään vastaisuudessa sellaisten etujen saanti, joita sille todennäköisesti muuten — ilman rikkomusta — tulisi. Sanktiot eroavat perussäännöissä tavallisista jäsenetujen ja oikeuksien menettämissanktioista siinä, että informaalisten sanktioiden käyttötilanteissa päätöksiä ei tehdä samoissa toimielimissä eikä samoja virallisluntoisia menettelymuotoja noudattaen kuin perussäännössä säädettyjä sanktioita käytettäessä.

Kansainvälisessä valuuttarahastossa havaittiin heti järjestön toiminnan alkuvaiheessa, että virallisluntainen, perussäännössä säädettyihin sanktioihin turvautuminen leimaa valtion kielteisellä tavalla, mikä puolestaan voi joskus olla järjestölle itselleen haitallista. Pääasiassa tämän vuoksi virallisluntoisten sanktioiden käytöstä eräitä poikkeustapauksia lukuunottamatta luovuttiin. Leimaavan sanktiopäätöksen ajateltiin nimittäin saavan jäsenvaltion reagoimaan valuuttarahaston kannalta aiheettoman jyrkästi. Sanktioiden käyttö korvattiin jäsenvaltion hallituksen vähittäisellä taivuttamisella luopumaan perussääntörikkomuksesta. Tavallisesti toimitaan siten, että järjestön toimitusjohtaja, joka on raportointivelvollinen perussääntörikkomustapauksissa, saattaa asian järjestön johtokunnan tietoon. Samoin jokainen jäsenvaltio on oikeutettu kiinnittämään johtokunnan huomiota rikkomukseen. Johtokunta järjestää nopeasti konsultaatiot käyntiin rikkojavaltion ja järjestön välille. Samanaikaisesti järjestö voi käyttää kehittämiään sisäisiä menettelytapoja, joilla valtion valuuttaostot keskeytetään konsultaatioiden ajaksi. Johtokunta ei missään vaiheessa tee päätöstä, jossa viitattaisiin perussäännön sanktioartikloihin. Vaikka jäsenvaltion oikeus nostaa valuuttoja kokonaan peruutettaisiin, päätöstä ei perustella perussäännön tähän oikeuttavalla säännöksellä.

Näin jäsenvaltio kaikissa oloissa välttyy sanktion leimaavalta vaikutukselta. On lisäksi huomattava, että todella vakavissa perussäännön rikkomustapauksissa järjestö aina voi tehdä virallisuontoisen sanktiopäätöksen. Näin muodostuu sanktiohierarkia: järjestö turvautuu lievempään mutta yleensä tehokkaaseen sanktioon välttääkseen jyrkempien toimien sekä jäsenelle että järjestölle aiheuttamat kielteiset vaikutukset.

Edellä selostettuun tukiluottojärjestelmään liittyy informaalista sanktiointia. Jos jokin jäsenvaltio ei noudata perussäännössä säädettyjä talous- ja valuuttapoliittisia velvoitteita mutta siitä huolimatta esittää järjestölle tukiluottojärjestelyä, saattaa järjestön toimitusjohtaja, jonka tehtävänä on esitellä asia ja tehdä päätösehdotus johtokunnalle, epävirallisesti ilmoittaa valtiolle, että hän ei tule suosittelemaan järjestelysopimusta ellei valtio muuta talouspolitiikkaansa tai korjaa perussäännön vastaisena pidettyä asiantilaa. Menetelmä estää sen, että valtio joutuisi kansainvälisillä valuuttamarkkinoilla todennäköisesti huomiota herättävään tilanteeseen, jolloin järjestö virallisesti ilmoittaa pidättyvänsä tukiluotosta. Sanktiovaikutus on tehokas jo informaalisessa muodossa koska valtio voi jäädä vaille tarvitsemiaan valuuttoja. Menetelmää on ajoittain käytetty.²⁸⁶

* * *

IBRD pyrkii IMF:n tapaan välttämään virallisuontoisten sanktiopäätösten tekemistä ja turvautuu laajassa mitassa informaalisin sanktioihin tai niiden käytömahdollisuuteen viittaamiseen. Järjestelmä kohdistuu pankin lainansaaajavaltioihin. Pankin ja lainansaaaja- tai takaajavaltion välillä tehdään yksityiskohtainen sopimus lainaehdoista tarkan projektitutkimuksen perusteella. Jos lainansaaajana on yksityinen yritys, jäsenvaltio sitoutuu velvoitteisiin järjestön kanssa tekemässään takauksopimuksessa. Jos sopimusten ehtojen rikkomista tapahtuu, voi IBRD sopimusehtojen nojalla käyttää sanktiona lainaerien maksun keskeyttämistä tai ankarampana toimenpiteenä määrätä laina maksettavaksi takaisin jo ennen laina-ajan päättymistä. Vain muutamassa äärimmäistapauksessa tähän on ryhdytty. Sanktiota pidetään liian ankarana. Jäsenvaltion leimaava vaikutus sekä sen kielteiset heijastusvaikutukset kansainvälisillä pääomamarkkinoilla tahdotaan välttää. Jäsenvaltio sitoutuu lainasopimuksissa säännöllisiin raportointivelvoitteisiin ja konsultaatioihin. Tämän seurannan yhteydessä käydyissä keskusteluissa, jos lainaehdot ei noudateta, järjestön edustajat kiinnittävät huomiota rikkomuksiin ja vaativat korjausta. Taivuttelu ja sanktioilla uhkaaminen on lähes poikkeuksetta ollut riittävää. Varsinaisiin lainaehdoin sisällyttömänä sanktiona pankki voi aina korostaa sitä, että sopimusta rikkovan valtion edellytykset saada uusia kehitysluottoja IBRD:ltä ja sen tytäryrjestöiltä (IFC ja IDA) saattavat olennaisesti huonontua. Ymmärrettävistä syistä tämä informaalinen sanktiovallan käyttö on lähes aina ollut riittävää luottosopimusten ehtojen noudattamiselle.²⁸⁷

²⁸⁶ Selostus Valuuttarahaston informaalisista sanktioista perustuu Goldin (Aspects s. 74 ss) sekä Strangen (passim) esityksiin.

²⁸⁷ Selostus IBRD:n informaalisesta sanktiovallasta perustuu Nuric'in esitykseen.

Sama informaalisten sanktioiden mekanismi esiintyy todennäköisesti kaikissa kehityspankeissa. Läpikäymässäni kirjallisuudessa ei kuitenkaan esiinny yhtä yksityiskohtaisia selontekoja kuin Goldin ja Nuric'in raporteissa Maailmanpankkiryhmästä. On ilmeistä, että myös muut järjestöt kuin kehitysprojekteja rahoittavat pankit käyttävät informaalisia sanktioita. Esimerkkinä voidaan mainita IAEA:n valvontajärjestelmä. IAEA valvoo jäsenvaltioiden ydinvoimalaitoksissa ja uraanivarastoissa suoritettujen tarkastusten avulla sitä, että jäsenvaltio, joka on järjestön kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla saanut uraania joltakin sopimuksessa mainitulta kolmannelta valtiolta, noudattaa valvontasopimuksessa reaktoreille, polttoaineiden käytölle ja varastoinnille asetettuja vaatimuksia. Jos rikkomuksia todetaan, on IAEA:n käytettävissä edellä jo selostettu sanktiojärjestelmä. Tätä järjestelmää ei kuitenkaan katsota tarkoituksenmukaiseksi käyttää pienten rikkomusten yhteydessä. Jos ydinlaitoksessa todetaan vähäisiä rikkomuksia (raportit reaktorien toiminnasta tai polttoainetoimituksista ovat myöhästyneet tai polttoainekirjanpito epätasällista jne), järjestö ei sovelle säädettyä sanktiomekanismia vaan valtiolle annetaan huomautus rikkomuksen johdosta.²⁸⁸ Pääjohtaja, jonka tehtävänä on raportoida kaikista havaituista rikkomuksista johtokunnalle, ei tee raporttia vaan antaa huomautuksen valtiolle. Taustalla on lisäsanktiona se, että valvontasopimusta rikkoneen valtion kanssa tuskin tehdään uusia polttoainetai projektisopimuksia. Tätäkään sanktiota ei ole perussäännössä säädetty, mutta järjestöllä on velvollisuus varmistaa, että uraanipolttoaineesta ei valmisteta ydinräjähteen perusaineeksi. Jos tällaisia riskejä on olemassa, ei järjestöllä ole velvollisuutta tehdä valvontasopimuksia, mistä taas on seurauksena se, että alkuperäisen sopimuksen rikkojavaltio ei saa uutta uraanipolttoainetta reaktoreihinsa.

Informaalisia sanktioita esiintyy todennäköisesti kaikissa kehitysapua jakavissa ja kehitysprojekteja rahoittavissa järjestöissä. Yleensä ei turvauduta kehitysapusopimukseen kirjattuihin säännöksiin, joiden nojalla luototus voidaan keskeyttää, vaan tyydytään vapaamuotoiseen taivuteluun ja sanktion käyttömahdollisuuden esilleottamiseen.

Informaalisten sanktioiden ja tavanomaisen diplomaattisen sovittelu-, taivutus- ja painostuskäytännön välinen raja on häilyvä. Ei ole täsmällisesti osoitettavissa, milloin tietty järjestön johtajan tai johtavan virkamiehen jäsenvaltion edustajalle esittämä kehoitus oikaista jonkin sopimusmääräyksen vastainen menettely on sanktion käytöllä uhkaamista, milloin järjestödiplomatiaa. Tästä epämääräisyydestä huolimatta voimme kokoavana yhteenvetona todeta, että informaaliset sanktiot tehokkaalla tavalla täydentävät kansainvälisten järjestöjen perussäännössä säädettyjä ja järjestöikäytännössä vakiintuneita sanktiojärjestelmiä.

²⁸⁸ Szasz s. 604.

III LUKU

PÄÄTÖKSENTEKO SANKTIOITEN KÄYTTÄMISESTÄ

1. SANKTIOIDEN KÄYTTÖEDELLYTYKSISTÄ

Sanktiosäännökset on tavallisesti kirjoitettu kelpuuttavan oikeusnormin muotoon. Säännökset oikeuttavat määrätyn järjestöelimen tekemään sanktiopäätöksen, mutta eivät velvoita sanktioitten käyttämiseen. Sanktiopäätös on harkinnanvarainen, joten järjestöelin voi pidättäytyä sanktion käyttämisestä sellaisissakin olosuhteissa, joissa perussääntörikkomus on kiistaton tosiasia eikä deliktin suorittajasta ole epäselvyyttä. Vain poikkeustapauksissa sanktiovaikutus on automaattinen ja seurausta tietyn säädetyn tosiseikaston toteutumisesta: YK:n jäsenen äänioikeuden menetys yleiskokouksessa, automaattinen ero valtiolle Maailmanpankkiryhmän muista järjestöistä valtion jouduttua eroon Valuuttarahastosta sekä erotetuksi tuleminen erityisjärjestöstä jos vastaava päätös on tehty Yhdistyneissä Kansakunnissa.²⁸⁹ Näissäkin tapauksissa järjestö voi erillispäätöksellä estää sanktion automaattisen toteutumisen.

Sanktiosäännöksiä kelpuuttava luonne johtuu kansainvälisen oikeu-

²⁸⁹ Kelsen, *Principles* s. 37 ss. käsittelee tavanomaisen kansainvälisen oikeuden kelpuuttavia sanktionormeja.

Esimerkki täysin automaattisesta äänioikeuden menettämissäännöksestä: Yksityisoikeuden yhdenmukaistamiseksi toimivan kansainvälisen instituutin perussäännön 16 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltiot »joilla on yli kahden vuoden maksuusuudet maksamatta, menettävät oikeutensa äänestää yleiskokouksessa siihen saakka kunnes ne ovat selvittäneet tilanteensa. Sitä paitsi tällaisia hallituksia ei oteta huomioon ... perussäännön 19 artiklassa tarvittavaa (määräenemistää) laskettaessa».

den desentralisaatiosta: järjestöä perustavat valtiot ovat tahtoneet varata johdossaan toimivalle järjestöelimelle harkintavaltaa sen suhteen, onko sanktioiden käyttö poliittisesti tarkoituksenmukaista.

Kansainvälisten järjestöjen sanktionormien kelpuuttava luonne erottaa ne olennaisella tavalla valtion sisäisen oikeusjärjestyksen sanktionormeista. Valtion sisäisessä oikeudessa sanktiovaltaa käyttävillä viranomaisilla ei ainakaan rikosoikeudellisten sanktioiden käytössä ole vapaata harkintavaltaa siitä, käyttääkö sanktioita vai ei. Siviilioikeuden sanktioinnissa viranomaiset ovat joko velvollisia sanktiovalan käyttöön tai sitten sidottuja oikeudenmenetyksen kohteeksi joutuneen asianosaisen disponointivaltaan.

Vaikka järjestöjen sanktiojärjestelmiä voidaankin pitää kansainvälisen oikeuden sanktiojärjestelmistä kehittyneimpinä, näkyy desentralisaatio selvänä sanktionormien kelpuuttavuudessa. Järjestö voi vapaasti päättää siitä, käytetäänkö sanktioita. Järjestö voi pidättyä sanktioitten käyttämisestä avoimissakin oikeudenloukkaustilanteissa, jos se katsoo järjestön edun tai järjestössä vaikutusvaltaisessa asemassa olevan valtion tai valtioryhmittymän intressin mukaiseksi.

Sanktiosäännösten kelpuuttava luonne näyttää olevan perussyy virallisuontoisten sanktiopäätösten harvalukuisuuteen. Sanktioiden käytöstä on yleisesti luovuttu järjestöpoliittisista syistä.

Huomattava syy sanktioitten käytöstä luopumiseen näyttää olevan kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestyksen vähittäinen eroosio, oikeudellisten velvoitteiden tehon vähentyminen.

1.1. Oikeusjärjestyksen eroosio kansainvälisessä järjestössä

Kun kansainvälinen järjestö on vastikään perustettu, jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovat velvoitteet ovat luettavissa suhteellisen selväkäsitteisinä järjestön perussäännön muodostavasta yleissopimuksesta. Jäsenvaltioiden ulkoministeriöt, joiden edustajat ovat ehkä vuosien ajan osallistuneet yleissopimuksen valmisteluun, pitävät hallussaan laajaa tietoa aineistoa (perussäännön valmisteluasiakirjoja) ja neuvottelijoilla on täsmällinen käsitys siitä, mitä sovituilla säännöksillä tarkoitettiin.

Järjestön aloitettua toimintansa valtiot saattavat joutua erilaisista syistä kokeilemaan jäsenvelvoitteiden tiukkuutta ja ajoittain myös rikkoivat perussäännön määräyksiä. Järjestö (jäsenvaltioiden kollektiivi) vas-

taa näihin toimiin kullekin järjestölle tyypillisellä tavalla. Poliittiset voimasuhteet, blokkiutuminen, vakiintuu. Järjestökäytännössä alkaa syntyä ennakkotapauksia. Joskus jäsenvelvoitteiden rikkomiseen reagoidaan jyrkästi, virallisuontoisella sanktiopäätöksellä tai diplomaattisilla toimilla, joiden seurauksena jäsenvaltio korjaa perussäännön vastaiseksi katsotun toimenpiteen. Tällaisessa tapauksessa syntyy ennakkotapaus, joka vahvistaa järjestön oikeusjärjestystä rikkomuksen kohteeksi joutuneen normin osalta. Toisissa tapauksissa järjestö tai jäsenvaltiot reagoivat laimeasti tai jäävät passiivisiksi, rikkojavaltio saattaa jatkaa perussäännön vastaista käytäntöä ja taas syntyy ennakkotapaus. Havaitaan, että tietty oikeudellisesti sitovaksi tarkoitettu velvoite ei käytännössä ole ainakaan kaikkia valtioita sitova. Vähitellen muodostuu yhä laajempi ennakkotapausaineisto, jonka kehityksen mukana jäsenvelvoitteiden todellinen sisältö muotoutuu.

Ennakkotapaukset, jolloin tiettyä valtiota vastaan on ryhdytty toimenpiteisiin tai toimista on pidättäydytty, eivät oikeudellisesti sido järjestöelimiä eivätkä jäsenvaltioita. Näyttää kuitenkin siltä, että erityisesti ne ennakkotapaukset, joissa jäsenvelvoitteen rikkomustapauksen sanktiotoimista on pidättäydytty, johtavat siihen, etteivät valtiot ja järjestöelimet kohdista sanktioita muihinkaan samaa velvoitetta samalla tavalla rikkoneisiin valtioihin. Sanktioiden käyttö olisi valtioiden yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Tällaisten ennakkotapausten määrän lisäntyessä järjestön oikeusjärjestystä kohtaa vähittäinen eroosio. Pelkästään kirjattuja jäsenvelvoitteita lukemalla ei voi päätellä, mitkä velvoitteet ovat ja mitkä eivät ole voimassa. Oikeusjärjestyksen sisällön määrittelemineen vaatii aina järjestökäytäntöön perehtymistä.

Kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestyksen eroosion äärimmäisenä muotona on se, että jäsenvelvoitteet menettävät kokonaan sitovuutensa. Kansainvälinen järjestö kadottaa merkityksensä tai jää toimintaan pelkästään tietoja keräävänä ja arkistoivana toimistona.

Oikeudellisessa mielessä tehokkuutensa menettäneitä kansainvälisiä järjestöjä ei tavallisesti pureta, vaan järjestöt joko jäävät näennäisesti toimimaan tai ne korvataan uusilla organisaatioilla. On myös tapauksia, jolloin kansainvälisen järjestön oikeusjärjestys menettää olennaisilta kohdiltaan sitovuutensa mutta järjestö pystyy joko järjestökäytäntöä radikaalisti muuttamalla tai perussääntöuudistuksella palauttamaan oikeusjärjestyksen tehokkuuden ennalleen.

* * *

Kollektiivista turvallisuutta sanktioimaan perustetut kansainväliset järjestöt ovat klassinen esimerkki oikeusjärjestyksen eroosiosta. Kansainliitto perustettiin estämään väkivallan käyttö kansainvälisissä suhteissa ja tämän varmistamiseksi järjestölle annettiin kansainvälisoikeudellisen ajattelun ja valtioteoriain kehitysvaihe huomioon ottaen tehokkaat sanktiot. Sanktioita käytettiin kerran ja epäonnistuneella tavalla. Sanktiojärjestelmä menetti uskottavuutensa, eikä perussäännön väkivallan käytön kieltäviä velvoitteita sen koommin noudatettu täysitehoisesti. Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvelvoitteena oleva väkivallan käytön kieltö kansainvälisissä suhteissa on sekin joutunut eroosion kohteeksi eikä vähimmin sen vuoksi, että järjestelmän perustus, turvallisuusneuvoston sanktiovalta, on tullut ainakin osittain epäuskottavaksi. YK:n jäsenvaltiot ovat ajoittain turvautuneet sotiin, aluevalloituksiin ja sota-voiman käytöllä uhkaamiseen jäsenvelvoitteista huolimatta. Kansainliiton ja YK:n oikeusjärjestysten osittainen eroosio ei ole ollut kuitenkaan vähittäistä, useista tapauksista kehittyntä, vaan sanktiojärjestelmän muutaman dramaattisen epäonnistumisen tulos. Tyypillistä vähitäin tapahtuvaa eroosiota on esiintynyt YK:n erityisjärjestöissä ja eräissä muissa teknisluontoisilla erikoisaloilla toimivissa järjestöissä.

Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus ja sen noudattamista valvova järjestö (GATT) on esimerkki oikeusjärjestyksestä, jonka useat alkujaan sitoviksi ja täsmällisiksi tarkoitetut velvoitteet ovat joutuneet vähittäisen eroosion kohteeksi niin, ettei järjestön nykytilassa hevin ole ajateltavissa, että järjestö tai jäsenvaltiot käyttäisivät sanktioita näiden tehonsa menettäneiden velvoitteiden rikkojavaltioita vastaan.

Tärkeimmät GATT-velvoitteet ovat seuraavat: 1. ulkomaankauppaa on käytävä ei-diskriminatoorisesti ja valtion on pidättäydyttävä ottamasta käyttöön toisten jäsenvaltioiden ulkomaankauppaa rajoittavia säännöksiä, 2. jäsenvaltiot ovat yleisen suosituimmuussäännön sitomia; jos ne myöntävät jonkin valtion tuonnille määrätyn edun, sama etu on myönnettävä myös muille GATT-valtioille, 3. kotimaisen tuotannon suojaaminen on sallittua vain tulleja käyttämällä; muut tuontia rajoittavat tai kotimaista tuotantoa suosivat ja vapaata kilpailua rajoittavat toimet ovat kiellettyjä ja 4. kun valtio aikoo muuttaa ulkomaankauppapolitiikkaansa, sen tulisi ilmoittaa asiasta ennakkoon muille jäsenvaltioille, jottei muutoksesta aiheutuisi vahinkoa näiden ulkomaankaupalle.

Suosituimmuussääntöön on säädetty edellä jo käsitelty poikkeus perustaa tulliliittoja ja vapaakauppa-alueita. Tämä on sallittua vain sopimusvaltioiden suostumuksella ja tietyillä edellytyksillä. Kuitenkin heti yleissopimuksen tultua voimaan ja käsiteltäessä ensimmäistä vapaakauppa-alueen perustamishakemusta (Etelä-Afrikan ja Rhodesian välinen vapaakauppa-alue), yleissopimuksessa mää-

rätyistä edellytyksistä poikettiin huomattavalla tavalla. Kun ensimmäisiä tulliliittoja koskevia yleissopimuksia käsiteltiin, poikettiin vuorostaan tulliliiton perustamisedellytyksistä. Kolmannessa vaiheessa hiili- ja teräsunionin (CECA) perustamislupahakemuksen käsittelyssä poikettiin entistä enemmän yleissopimuksen säännöksistä: nyt ei enää ollut lainkaan kysymyksessä sallittu, kaikkea ulkomaankauppaa koskeva tulliliitto tai vapaakauppa-alue, vaan tiettyjen yksittäisten tuotteiden (hiili ja teräs) kaupan säännöstely. GATT myönsi poikkeuslupan järjestön perustamiselle. Seuraavaksi liittyi EEC:n perustamiseen vapaakauppaa koskevien perusperiaatteiden eroosiota, mm. maataloustuotteiden kaupan osalta sekä siksi, että perustettava tulliliitto otti käyttöönsä uusia tuonnin määrällisiä rajoituksia — joka sekin on yleissopimuksen vastaista eikä sallittua tulliliitonneille eikä vapaakauppa-alueille (XXIV art). GATT ei myöntänyt perustamislupaa EEC:lle muttei myöskään ryhtynyt sanktioiden käyttöön EEC:tä vastaan. Kun EEC teki assosiaatiosopimuksia eräiden Afrikan kehitysmaiden kanssa ja näitä sopimuksia käsiteltiin yleiskokouksessa, todettiin, että useissa tapauksissa oli kysymyksessä vapaakauppa-alueeksi naamioitu järjestely, jonka tarkoituksena oli myöntää kehitysmaille tullietuuksia vastoin yleisen suosituimmuuden periaatetta. GATT ei hyväksynyt useimpia näistä assosiaatiosopimuksista (Marokko, Tunisia, Espanja ja Israel). Kun EFTA perustettiin, oli olemassa ennakkotapaus, jonka mukaan maataloustuotteet ja kalatuotteet voidaan jättää vapaakaupan ulkopuolelle vastoin alkuperäistä vapaakaupan totaalisuuden »substantially all trade» periaatetta. Lupaa EFTA:n perustamiselle ei myönnetty, mutta perustamisen johdosta ei ryhdytty vastatoimiinkaan. Sama koski Fineftasopimusta.

Seurauksena edellä selostetusta kehityksestä oli, että yleissopimuksen XXIV artiklan säännökset vapaakauppa-alueista ja tulliliitoista samoin kuin osan tuonnin diskriminaatiokieltä tarkoittavista säännöksistä ovat tehottomia, eikä ole odotettavissa, että niiden noudattamiseksi ryhdyttäisiin käyttämään sanktioita.²⁹⁰

Merkittävänä esimerkkinä jäsenvelvoitteiden eroosiosta ja siihen liittyvästä oikeusjärjestyksen tehostamisyrityksestä on Kansainvälinen valuuttarahasto. Kuten edellä on todettu, järjestön perustamisen päätarkoituksena oli estää ensimmäistä maailmansotaa seuranneen inflaation toistuminen ja varmistaa valuuttojen vakavuus sekä valuuttakaupan vapaus. Järjestön perussäännön mukaan valtiot ovat oikeudellisesti velvollisia ylläpitämään valuutan pariarvoa sekä ostamaan ja myymään valuuttaansa pariarvoon. Lisäksi valtiot sitoutuivat vähittäin poistamaan kaikki valuutan siirtoja valtiosta toiseen rajoittavat määräykset. Useille valtioille annettiin järjestön perustamisvaiheessa oikeus ylläpitää joitakin tuolloin vielä voimassa olleita rajoituksia mutta tarkoitus oli, että valuuttasiirtojen rajoitukset poistettaisiin nopeasti.

Valuuttakaupan rajoitukset jäivät kuitenkin pysyviksi ja pääosa IMF:n jäsenvaltioista ylläpitää yhä edelleen, kolmekymmentä vuotta valuuttakaupan vapauttamistavoitteen asettamisen jälkeen, jonkinasteisia rajoituksia valuuttojen vapaalle kaupalle ja siirrolle.

²⁹⁰ Selostus GATT-normien eroosiosta perustuu Lortien ja Hudecin esityksiin.

Yhdysvallat vapautti itsensä yksipuolisesti jäsenvelvoitteista peruuttaessaan USA:n dollarin vaihdettavuuden kultaan. Tästä oli seurauksena, että pariarvojärjestelmä menetti merkityksensä. Jäsenet eivät enää tue valuuttansa pariarvoa vaan antavat valuutan arvon vaihdella («kellua»): ne sallivat valuuttojaan ostettavan ja myytävän valuuttamarkkinoilla vaihtelevin hinnoin ja perussäännössä säädettyt sallitut vaihtelurajat ylittäen. Jäsenvaltiot siis aivan yleisesti rikkovat — yhteisymmärryksessä järjestön johtokunnan kanssa — järjestön perusvelvoitetta. Valuuttarahastolla ei ole perussäännön mukaan oikeutta hyväksyä eikä sallia valuuttakauppaa vaihtelevilla arvoilla, mutta käytännön tosiasiat ovat pakottaneet järjestön ja jäsenvaltiot nykyiseen valuuttatilanteeseen.

Vuonna 1976 johtokunta hyväksyi suunnitelman, jonka yhtenä osana on mahdollistaa paluu johonkin kiinteään, valuuttojen arvot määrittelevään järjestelmään. Perussääntömuutoksen mukaan valuuttarahasto voisi määränemistöllä päättää palata pariarvojärjestelmään, jolloin kullan asemasta todennäköisesti käytettäisiin SDR-yksikköä. Se, että päätös hyväksyttäisiin suurella ääntenenemmistöllä varmistaisi, että uutta valuuttajärjestelmää noudatettaisiin riittävän laajalti, mikä puolestaan aikaa myöten todennäköisesti taivuttaisi uutta järjestelmää vastustaneetkin valtiot noudattamaan sitä. Valuuttarahasto siis yrittää korjata oikeusjärjestyksensä aukkokohtaa.²⁹¹

²⁹¹ Gold, Report s. 227 ss. IMF:n oikeusjärjestyksen uudistaminen aloitettiin SDR-järjestelmän toteuttamisen yhteydessä hallintoneuvoston 31. 5. 1968 tekemällä perussääntömuutosta koskeneella päätöksellä. Kansainvälisen valuuttarahaston hallintoneuvoston hyväksymä uusi perussääntö on julkaistu ILM 1976 s. 499 ss. Säännökset hyväksyttiin hallintoneuvoston kokouksessa 30. maaliskuuta 1976. Uuden perussäännön IV artiklan 4 kohdan mukaan rahasto voi päättää 85 prosentin enemmistöllä kaikista äänistä, että maailmantaloudelliset olot mahdollistavat paluun pariarvojärjestelmään. Valtio voi kuitenkin kieltäytyä ottamasta käyttöön pariarvoa. Tällöin se kuitenkin on velvollinen neuvottelemaan noudattamansa valuutan arvojärjestelmän suhteesta IMF:n muiden jäsenvaltioiden valuuttojen arvoihin. Uuden perussäännön V artiklan 5 kohdassa säädetään järjestön varojen käyttöoikeuden menettämissanktio. VI artiklan 1 osaston a kohdassa säädetään velvoite estää valuutan laajamittaiset siirrot ulkomaille ja sanktiona tälle on järjestön varojen käyttöoikeuden menetys. VIII artiklassa säädetään valuutan niukuusjulistuksesta sanktioineen. XIV os. 8 säädetään järjestön oikeudesta julkistaa jäsenvaltion taloudellista tilaa analysoivia raportteja. Erityisnosto-oikeuksien käyttöoikeuden menettämissanktiosta säädetään 23 artiklan 2 a kohdassa. Järjestöstä erottaminen on säädetty uudessa perussäännössä samanlaisilla edellytyksillä tapahtuvaksi kuin nykyisenkin perussäännön mukaan (XVII art. 2. os.). Yhteenvetona voidaan todeta, että IMF:n sanktiojärjestelmä on uudessa perussäännössä lähes sama kuin nykyisin voimassa olevan perussäännön järjestelmäkin.

Vesanen tekee yksityiskohtaisesti selkoa USA:n dollarikriisistä ja ilmoituksesta jonka mukaan Yhdysvallat ei toistaiseksi enää lunasta eri maiden keskuspankeilta vaadittaessa dollareita kiinteään hintaan (s. 78). S. 283 ss. käsitellään pariarvojärjestelmän syrjäyttänyttä keskuskurssijärjestelmää.

Esimerkkinä järjestömuodosta, jossa oikeudellisten velvoitteiden rauettua järjestö jää vain tietoja kerääväksi toimistoksi, ovat perushyödykejärjestöt: mm. Kahvi-, Tina-, Kaakao-, Sokeri- ja Vehnäneuvostot. Perushyödykesopimusten rakenteesta on edellä jo tehty selkoa. Järjestelylle on tyypillistä, että perushyödykkeelle vakiinnutetaan tietty hintataso. Tässä voidaan epäonnistua. Niinpä vuoden 1968 kahvisopimuksen — jonka nojalla oli perustettu Kansainvälinen kahvineuvosto — viimeisenä voimassaolovuotena kahvin tuoja- ja viejävaltiot eivät enää päässeet sopimukseen vientikiintiöistä ja kahvin hintatasosta, jolloin Kahvineuvosto vapautti koko kahvin maailmankaupan. Tämän jälkeen järjestöllä ei ollut enää käytännössä valvontavelvoitteita ja järjestön tehtävät rajoittuivat kahvin hintatietojen ja kaupan tilastojen keräämiseen. Samalla tavoin useiden muiden perushyödykesopimusten velvoitteet ovat eri syistä rauenneet tai jääneet tehottomiksi. Kansainvälisen vehnäjärjestön oikeusjärjestys menetti käytännössä sitovuutensa kun pääasialliset viejä- ja tuojavaltiot eivät päässeet sopimukseen hintatasosta, Kansainvälisen sokerisopimuksen oikeusjärjestys menetti tehonsa kun järjestö ei pystynyt asettamaan vientikiintiötä Kuuballe ja Kansainvälinen tinajärjestö menetti kontrolloivan merkityksensä sen johdosta, että kaikkia maailman merkittäviä tinan tuottajavaltioita ei saatu järjestön jäsenvelvoitteiden piiriin. Eräillä raaka-ainekaupan aloilla on sittemmin saatu voimaan uusia yleisopimuksia (mm. kansainvälinen kaakaosopimus).²⁹²

Perushyödykejärjestöt ovat toimettomina määräaikaisesti tehdyn sopimuksen päättyessä ja ennen uuden sopimuksen voimaantuloa. Käytännössä järjestöjen sanktiovalta yleensä säilytetään järjestöä ylläpitävässä väliaikaissopimuksessa entisellään, mutta tuolloin ei ole voimassa jäsenvelvoitteita, joiden noudattaminen varmistettaisiin sanktioilla.

Yhteenvetona voimme todeta, että hyvin monet seikat saattavat pidättää järjestöä käyttämästä sanktioita. Joissakin tapauksissa sanktiot ovat liian tehokkaita (IMF), joskus sanktioiden käyttö estyy päätösten vaatiessa konsensusta päätöksentekijäin piirissä (turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenet), toisinaan taas jäsenvelvoitteet ovat menettäneet uskottavuutensa jatkuvien perussääntörikkomusten seurauksena (GATT, IMF), joskus järjestö on faktisesti hajaannustilassa tai menettänyt merkityksensä käytännössä (WEU) tai sitovat ja sanktoidut jäsenvelvoitteet ovat rauenneet (useat perushyödykesopimukset). Lisäksi on joukko järjestödiplomatiaan liittyviä syitä, jotka rajoittavat sanktioiden käyttämistä — järjestön piirissä katsotaan, että välitysmenetelmiä ja sovittelua hyväksi käyttäen vältetään konflikti järjestön ja jäsenvaltioiden välillä perussääntörikkomustapauksissa.

Kaikki edellä luetellut syyt ovat vähentäneet sanktiosäännösten käyt-

²⁹² Loewenfeld s. 785.

tämistä ja niiden merkitystä kansainvälisen järjestön oikeusjärjestyksen ylläpitämiselle. Kehityksen on tehnyt mahdolliseksi sanktiosäännösten kelpuuttava luonne, joka antaa järjestölle harkintavallan sanktioiden käytön suhteen.

2. KANSAINVÄLISOIKEUDELLISTEN VELVOITTEIDEN VALVONTA- JÄRJESTELMÄT

Sanktiovallan käyttö edellyttää, että päätöksentekijällä on käytettävissä riittävästi tietoja väitetyistä oikeudellisten velvoitteiden rikkomuksesta. Rationaaliseen päätöksentekoon tarvitaan täsmällisiä ja luotettavia tietoja. Tässä osastossa käsitellään menetelmiä, joilla kansainväliset järjestöt keräävät tietoja jäsenvelvoitteiden rikkomustapauksista.

On selvää, ettei järjestöissä käytössä olevia tietojen keräämis- ja valvontajärjestelmiä ole perustettu yksinomaan sanktiovallan käyttämistä varten. Tietojen kerääminen valtioiden toiminnasta ja raportointi muille jäsenvaltioille on yksi kaikkein tyypillisimmistä kansainvälisten järjestöjen toimintamuodoista. Joskus tietojen kerääminen jäsenvaltioiden oloista muodostaa järjestön pääasiallisen palvelutehtävän (esim. Tulliyhteistyöneuvosto). Toisissa järjestöissä jäsenvaltioiden olojen ja toimenpiteiden seurannalla on läheisiä kosketuksia sanktiovallan käyttöön (ILO:n konventioiden valvontajärjestelmä) tai valvontaelin on perustettu yksinomaan sanktiovallan käyttämistä silmälläpitäen (esim. Turvallisuusneuvoston asettama Rhodesiaan kohdistettujen sanktioiden vaikutusta ja noudattamista valvova komitea ja Kansainliiton sanktio-komissiot).

Valvontamenetelmät ovat hyvin vaihtelevia sekä menettelytavoiltaan että intensiteetiltään. Tarkoituksena on seuraavassa suorittaa tiivis analyysi käytössä olevista valvontamekanismeista ja keskittyä tällöin niihin järjestelmiin, joiden ensisijaisena tavoitteena on valvoa sitä, että jäsenvaltiot noudattavat oikeudellisia velvoitteitaan. Ne valvonta- ja seurantamekanismit, joita käytetään järjestön sisäisen tietoliikenteen tehostamiseksi ja tuottamaan jäsenvaltioille riittävät tiedot esim. toistensa talouselämästä, kulttuurista ja liikenneoloista, jätetään vähemmälle huomiolle.

Valtiot valvovat useissa järjestöissä suoraan, ilman järjestöelinten välitystä toisten valtioiden toimintoja. Valvontaa harjoitetaan lähetystöjen ja muiden ulkoasiainhallinnon toimielinten avulla. Jäsenvelvoitteiden rikkomuksia saattaa tulla lisäksi esille valtioitten välisissä sopimusneuvotteluissa ja muissa kosketuksissa. Kun esim. kaksi valtiota neuvottelee kauppasopimuksesta saattaa käydä ilmi, että toinen ei pidä kiinni niistä tullimyönnytyksistä, jotka GATT:n puitteissa on sovittu tai valtio saattaa ylläpitää kiellettyjä ulkomaankaupan rajoituksia. Valtio saattaa havaita asetettavan Valuuttarahaston perussäännön kieltämiä rajoituksia sen ja jonkun toisen valtion välisiin valuutansiirtoihin, vapaa-kauppa-alueen jäsenvaltio saattaa todeta vientituotteittensa joutuvan toisessa valtiossa syrjinnän kohteeksi tai sen alueelle tuodaan toisen vapaakauppaa käyvän valtion alueelta tuotteita polkumyyntihintaan. Esimerkkejä voi luetella rajoituksetta kaikista niistä järjestöistä, joitten perussäännössä säädetään täsmällisiä jäseniä keskinäisissä suhteissa sitovia velvoitteita.

Valtion harjoittama valvonta saattaa tuoda esille jäsenvelvoitteiden rikkomuksia. Tällaisten tapausten varalta useiden järjestöjen perussäännössä on neuvottelu-, sovittelu- ja välitysklausuuleja sekä säännöksiä, joiden nojalla loukattu osapuoli saattaa tehdä virallisloukanteen valituksen jossakin järjestöelimestä, toisen valtion sopimusrikkomuksen johdosta.

Seuraavassa käsitellään pääasiassa niitä valvontamenetelmiä, joita käytetään järjestön johdolla tai järjestön organisaation puitteissa. Jäsenvaltioiden omat valvontajärjestelmät joudutaan sivuuttamaan. Luvun lopussa käsitellään säännöksiä jäsenvaltioiden toisen valtion suorittaman sopimusrikkomuksen johdosta esittämien valitusten käsittelemisestä sekä tehtyjen päätösten sanktioita ja täytäntöönpanoa.

2.1. Valvonnan tehokkuus

Perinteiset yleisten kansainvälisen oikeuden normien loukkaukset olivat helposti havaittavia ja huomiota herättäviä. Vieraan valtion diplomaattiedustajan koskemattomuuden loukkaukset, hyökkäysteot ja rikkomukset aavan meren vapauden periaatetta vastaan omaavat huomattavan uutisarvon. Tavanomaisen kansainvälisen oikeuden keskeisimpien normien rikkomuksen ilmituloriski on korkea. Kansainvälisten jär-

jestöjen piirissä tapahtuvat oikeudellisten velvoitteiden rikkomukset eivät ole aivan yhtä huomiota herättäviä. Poikkeuksia tietysti on, kuten YK:n perusvelvoitteiden (rauhanvelvoite) rikkominen tai ulkomaankaupan suojaamistoimi GATT-velvoitteiden vastaisesti. Näiden huomiota herättävien tapahtumien lisäksi kansainvälisten järjestöjen jäsenvelvoitteisiin sisältyy kuitenkin useita sellaisia velvoittautumisen aloja, joilla rikkomukset saattavat jäädä huomaamatta.

Järjestöjen valvomat oikeudelliset velvoitteet eivät yleensä sanottavasti vaikuta valtion ulkopoliittisiin toimenpiteisiin vaan koskevat sisäisiä oloja. Valtio saattaa sitoutua ylläpitämään sovittunlaatuista ihmisoikeuksien suojaa (Euroopan neuvoston ja Amerikan valtioiden ihmisoikeusjärjestelmät, YK:n ihmisoikeussopimukset), lupautua järjestämään työolot tietylle vähimmäistasolle (ILO:n konventiot), kieltämään rotusyrjinnän (YK:n rotusyrjintäkonventio), ylläpitämään perushyödykkeiden tuontirajoituksia, säätämään turvallisuusnormistoa sisäisessä lentoliikenteessä (ICAO), järjestämään terveydenhuollon hallinnon ja terveyspalvelut määrättyjen standardien mukaan (WHO) jne. Kansainvälisten järjestöjen piirissä hyväksytyt ja järjestöjen valvonnan piirissä olevien sisäisen hallinnon ja lainsäädännönalojen luettelo on laaja. Näiden velvoitteiden mahdollinen rikkominen tapahtuu usein valtion sisäisin lainsäädäntö- ja hallintotoimin. Säädetään velvoitteiden vastaista lainsäädäntöä tai sitten tapahtuu laiminlyöntejä, jolloin ei toteuteta niitä lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sosiaalisia uudistuksia, joita kansainvälisoikeudelliset velvoitteet edellyttävät.

Kansainvälisten järjestöjen valvottavina olevien velvoitteiden noudattamisen tarkkailu edellyttää täsmällisiä tietoja valtion sisäisistä oloista. Lisäksi valvonta vaatii valvojilta huomattavaa teknistä asiantuntemusta (esim. ydinreaktorien tai lentoturvallisuuden valvonta).

Jotta voitaisiin uskottavasti väittää, että valtio rikkoo perussäännössä tai järjestön puitteissa hyväksytyssä yleissopimuksessa tahi järjestön ja jäsenvaltion välisessä sopimuksessa olevaa teknisluontoista sisäiseen lainsäädäntöön, sosiaalioloihin tai hallintoon liittyvää velvoitetta, tarvitaan täsmällisiä tietoja väitettyyn rikkomukseen liittyvistä olosuhteista: säädöksistä ja viranomaiskäytännöstä. Näiden tietojen hankinnassa on vakavia esteitä. Useissa tapauksissa tiedot, jotka ovat välttämättömiä harkittaessa, noudattaako valtio kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan, ovat valtion kannalta arkaluontoisia. Ne saattavat liittyä sotilaalliseen tai taloudelliseen maanpuolustukseen (esim. tiedot lentokenttien turval-

lisuustasosta ICAO:ta varten). Yksityiskohtaisten tietojen luovuttaminen julkisuuteen saattaa häiritä valtion ulkomaankaupan kehitystä (esim. tarkat sektorikohtaiset ulkomaankaupan hintatiedot tullitason valvomiseksi vapaakauppajärjestöille ja tulliliitoille tai tiedot valuuttavaranosta ja kultavaroista IMF:lle). Tiedottaminen, kun valtio joutuu esim. raportoimaan järjestölle kielteisiä tietoja sosiaalilainsäädäntönsä tasosta, voi antaa sisäiselle oppositiolle tehokkaita välineitä hallituksen vastaisessa toiminnassa (esim. raportti, jossa valtio myöntää lainsäädännön vakavat ristiriidat valtion ratifioiman ihmisoikeuskonvention tai työmarkkinajärjestöjen vapautta turvaavien ILO:n konventioiden kanssa).

Havaitsemme näistä esimerkeistä, että valvontatietojen julkisuuteen saattaminen voi olla jäsenvaltion hallitukselle kielteistä, mikä taas saattaa aiheuttaa sen, että selostaessaan sisäisiä olojaan järjestölle hallitus salaa olennaisia tosiasioita. Hallituksen informaation kontrolliaineistoa voitaisiin kerätä suorittamalla tarkastuksia jäsenvaltiossa, haastatteleamalla virkamiehiä ja yksityishenkilöitä, ottamalla vastaan raportteja ja valituksia yksityisiltä henkilöiltä ja järjestöiltä sekä keräämällä tietoja kirjastoista, sanomalehdistöstä, oikeustapauskokoelmista ja lakijulkaisuista. Teknisesti olisi mahdollista valvoa sisäisiä oloja hyvinkin tarkoin. Esteeksi tulevat kuitenkin käsitykset suvereniteetista. Valtiot ylläpitävät suvereniteettidoktriinia ja pyrkivät keskittämään kaiken tietoliikenteen valtiosta kansainväliseen järjestöön kulkemaan viranomaisten kautta. Valtiot tahtovat estää suorien valvontamekanismien perustamisen.

Kansainvälisten järjestöjen harjoittaman valvonnan kehitykseen liittyy jatkuva erimielisyys siitä, kuinka syvälle jäsenvaltion sisäiseen toimivaltaan valvonta voi tunkeutua. Valtiot eivät korosta sisäistä suvereniteettia pelkästään arvovaltasyistä, joskin niillä on huomattava asema erityisesti suurvaltojen asenteissa valvontajärjestelmiin. Sisäiseen toimivaltaan puuttumiseen viitataan usein siksi, että pidättämällä tietoliikenne järjestölle kulkemaan viranomaisten kautta, valtio voi varmistaa sen, ettei valtion etujen vastaisia tietoja toimiteta kansainväliselle järjestölle. Valtion etujen vastaisia tiedot voivat olla joko liittyessään edellä selostetulla tavalla valtion puolustukseen, talouteen tai hallituksen aseman kannalta kielteisiin seikkoihin — sekä myös silloin kun valtio todella on rikkonut kansainvälisoikeudellista velvoitetta.

Se aste, kuinka syvälle valtioitten sisään valvontamekanismit ulottuvat ohi hallituksen, vaihtelee tuntuvasti eri järjestöissä. Joissakin

tapauksissa järjestön valvonta perustuu yksinomaan hallituksen vapaaehtoisesti — ilman oikeudellisesti sitovaa tiedotusvelvoitetta — antamiin selontekoihin. Toisena äärimmäisyytenä ovat järjestöt, jotka voivat suorittaa tutkimusmatkoja jäsenvaltioon tai ottaa vastaan hallituksen ohi suoraan järjestölle esitettyjä valituksia tai raportteja lainsäädännön tai hallinnon tilasta.

* * *

Valvontajärjestelmät voidaan jakaa seuraavasti:

1. Raportointi järjestölle.
2. Järjestöjen sihteeristöt ja valvontaelimet.
3. Suorat valvontayhteydet valtion ja järjestön välillä.
4. Tarkastukset jäsenvaltioissa.

Tässä jaottelussa on periaatteena valvonnan tehokkuus — penetraatioaste — jäsenvaltion sisäiseen toimivaltaan. Erillisessä osastossa käsitellään järjestöjen yleisvalvontaa harjoittavien valvontaelinten ulkopuolelle erillissopimuksella perustettuja valvontaelimiä, jotka keskittyvät vain yleissopimuksen noudattamisen seurantaan (ihmisoikeuskonventiot, rotusyrjintä, huumausaineet jne.).

2.2. Jäsenvaltion raportteihin perustuva valvonta

Tavallisin valvontamuoto on valtion toimesta laadittujen selontekojen käsittely järjestöelimissä. Raportointi asetetaan järjestön perussäännössä oikeudellisesti sitovaksi velvoitteeksi, joten tietojen antamisen laiminlyöminen on delikti, joka voi johtaa sanktioiden käyttöön.

On kiistanalaista, voiko järjestö velvoittaa pelkällä päätöksellä jäsenvaltiot toimittamaan järjestölle selontekoja joistakin järjestön toimialaan liittyvistä seikoista kuten valtioiden lainsäädännöstä järjestön toimialalla, jos velvoitteesta ei ole sovittu perussäännössä. Eräissä järjestöissä on katsottu voitavan perustaa oikeudellisesti sitovia raportointivelvoitteita jäsenvaltioille. Esimerkiksi GATT on muutaman kerran velvoittanut perustetun vapaakauppajärjestön ja tulliliiton vuosittain raporttoimaan ulkomaankaupan rajoituksiin ja tullitasoon liittyvistä jäsenvaltioiden toimenpiteistä.²⁹³ Myöskin yleisluontoisista, kaikki jäsenvaltiot katta-

²⁹³ Lortie s. 2 ss. ja s. 15.

vasta tietojenantovelvollisuudesta on päätetty. Euroopan neuvoston piirissä toteutettiin vuonna 1962 järjestöpäätöksellä valvontajärjestelmä, jonka mukaan valtiot olivat velvollisia tekemään selkoa järjestön piirissä hyväksytyjen konventioiden ratifiointissa ja täytäntöönpanossa ilmaantuneista esteistä.²⁹⁴ Euroopan neuvoston päätös tehtiin ministerineuvostossa yksimielisesti, joten päätös ei ole ennakkotapaus siitä, että valtiot voisivat enemmistöpäätöksillä velvoittaa myös raportointivelvoitteen asettamista vastustavat valtiot toimittamaan selontekoja järjestölle.

Jos hyväksytään periaate, että uusia jäsenvelvoitteita voidaan asettaa vain valtion siihen suostuessa, ei enemmistöpäätöksiin toteutettava tietojenantovelvoite ole perussäännön sallima ainakaan sellaisena, että raportointivelvoitteen laiminlyönti olisi katsottava kansainvälisoikeudelliseksi rikkomukseksi. Poikkeuksena voidaan ehkä pitää YK:n turvallisuusneuvostoa, joka ainakin päättäessään sitovista sanktioista voinee samalla asettaa jäsenvaltioille sitovia tiedonantovelvoitteita sanktioiden täytäntöönpanosta.^{295, 296}

Tiedonantovelvoitteet on tavallisesti määritetty asiaryhmittäin eikä yleisiä, kaikki jäsenvaltion toiminnot järjestön toimialalla kattavia rapor-

²⁹⁴ Schermers s. 560 käsittelee ongelmaa, syrjäyttääkö järjestölle säädetty valvontavalta jäsenvaltioiden taholta harjoitetun välittömän valvonnan. Schermers korostaa, että kansainvälinen järjestö perustetaan jäsenvaltioita näiden keskinäisissäkin suhteissa sitovalla sopimuksella, joten on ajateltavissa, että jäsenet kaikissa oloissa voivat valvoa sitä, noudattavatko muut jäsenvelvoitteita.

²⁹⁵ Ks. Golsong s. 343 s. ja A—C Kiss: Le Conseil d'Europe et les suites données par les Etats membres aux textes adoptés par ses organes, AFDI 1967 s. 548 ss.

²⁹⁶ Edellä on jo tehty selkoa turvallisuusneuvoston päätöslauselman 232/12.12.1966 sisällöstä. Päätöslauselmassa velvoitettiin jäsenvaltiot sanktioiden ohessa raporttoimaan pääsihteerille toimenpiteistä, joihin valtiot ovat ryhtyneet sanktioita täytäntöönpannessaan. Raportointikehoitus kohdistettiin jäsenvaltiotien lisäksi myös YK:n erityisjärjestöihin. Päätöslauselmalla n:o 253 29.3.1968 turvallisuusneuvosto asetti turvallisuusneuvoston alaisen sanktiokomitean (Security Council Sanctions committee) tutkimaan pääsihteerille toimitettuja raportteja sanktioiden täytäntöönpanemisesta sekä keräämään jäsenvaltioilta ja erityisjärjestöiltä tietoja valtion ulkomaankaupasta sekä valtion kansalaisten ja Rhodesian välisistä kauppasuhteista. UN doc. S/8954 sekä sec. coun. off. rec. 23rd Year s. 7. Päätöslauselmalla n:o 277/18.3.1970 komitea sai lisätehtäväkseen suunnitella keinoja sanktiojärjestelmän käytön tehostamiseksi. Toimeksianto uudistettiin päätöslauselmassa 324/28.2.1972. Zacklin käsittelee yksityiskohtaisesti sanktiokomitean toimintaa s. 90 ss.

tointivelvoitteita juuri ole. Tiedonantovelvollisuus järjestölle ei tämän vuoksi ole riittävä keino jäsenvaltioiden valvonnassa vaan tarvitaan muita valvontamenetelmiä, kuten järjestörakenteeseen perustettuja valvontaorgaaneja, jotta valtioitten toimenpiteitä voitaisiin tarkkailla riittävän tehokkaasti.

Tiedonantovelvoitteet on säädetty joko määräaikaaisiksi tai raportteja on järjestölle toimitettava vaadittaessa. On selvää, että määräajoin, tavallisesti vuosittain tai muutaman vuoden välein, suoritettava raportointi on ad hoc raportointia tehokkaampaa. Jos raportit on laadittava määrämuotoon, on mahdollista vertailla eri valtioiden selontekoja keskenään.

* * *

Säännöllinen määrämuotoinen raportointi on tehokkaimmin toteutettu Kansainvälisessä työjärjestössä. Jokainen jäsenvaltio on velvollinen vuosittain neuvoston määräämällä tavalla selostamaan järjestölle valtion ratifioimien konventioiden alalla tapahtunutta lainsäädännöllistä ja hallinnollista kehitystä sekä tekemään selkoa oloista myös niiden konventioiden aloilta, joita valtio ei ole ratifioinut samoin kuin työkonferenssin hyväksymien suositusten ja sisäisen lainsäädännön välisistä suhteista.²⁹⁷

Teholtaan heikompi raportointijärjestelmä on säädetty mm. FAO:n perussäännössä (11 art.). Jäsenet ovat velvollisia tekemään selkoa määräajoin siitä, miten valtio on toteuttanut perussäännön tavoitteita sekä mihin toimenpiteisiin valtio on ryhtynyt järjestön hyväksymien yleissopimusten ja suositusten täytäntöönpanemiseksi. Tämä raportointivelvoite on sisällöltään laaja ulottuessaan järjestön kokonaistavoitteen toteuttamiseen ja lähes kaikkiin järjestön toimintaan liittyviin toimiin valtiossa. Raportointivelvoite on toiminut käytännössä heikosti. Tarkoituksena on, että järjestön pääjohtaja laatisi selonteoista yhteenvedon

²⁹⁷ ILO:n raportointijärjestelmästä on olemassa erittäin laaja kirjallisuus. Tarkimmat selonteot sisältyvät Landyn (s. 12 ss.), Valticosin (Methodés s. 107 ss. ja ILO s. 134), Jenksin (The International protection of Trade Union Freedom, London 1957 s. 121 ss.) sekä järjestön sihteeristön tutkimukseen, International Labour office, s. 6 ss., jossa esitetään vuoteen 1976 ulottuvaa tilastotietoa valvontaineistosta. Ks. myös UN doc E/4144. P. Cornil: Le Rôle de la Commission d'experts de l'O.I.T. dans le contrôle de l'application des convention du travail, RBDI s. 269 kertoo, että ILO:n käsiteltäväksi tulee vuosittain yli 3000 raporttia.

yleiskokoukselle joka voi vaatia lisäselvityksiä jäsenvaltioilta. Tiedonantovelvoitetta rikotaan kuitenkin yleisesti. Raportteja ei toimiteta määräajassa tai niitä ei toimiteta lainkaan, joten yhtenäistä selontekoa jäsenvaltioiden oloista ei juuri ole voitu — toisin kuin esim. ILO:ssa — tehdä.²⁹⁸

Maailman terveysjärjestön perussääntöön sisältyy niinikään laajoja tietojenantovelvoitteita. Tietoja edellytetään vuosittain valtion toimenpiteistä terveysolojen parantamiseksi sekä suositusten ja sopimusten noudattamisesta. WHO:lla on ollut niinikään vaikeuksia saada yhtenäistä kokonaisuutta kertyneestä aineistosta. Jäsenvelvoitteiden noudattamisen valvonta koordinoimattoman aineiston pohjalta ei ole riittävän tehokasta.²⁹⁹

Raporttien sisällöstä päättää valtion viranomainen. Selostukset valmistellaan sektorikohtaisesti siten, että erityisalan hallinnonhaaran jokin virasto kerää toimitettavat tiedot. Useiden valtioiden ministeriöissä on kansainvälisten asiain osastoja, joiden virkamiehet keräävät aineiston. Joissakin valtioissa tiedot toimitetaan suoraan ammattiviranomaiselta kansainvälisille järjestöille, toisissa ulkoasiainministeriö kerää ja tarkastaa kaikki selonteot ennen niiden toimittamista kansainväliselle järjestölle.

Poikkeuksellinen aineiston valikointisäännös sisältyy ILO:n perussääntöön. Jäsenvaltion selonteon valmistelee viranomainen, mutta selostus on lähetettävä työnantaja- ja työntekijäjärjestöille lausunnon antamista varten. Järjestöjen huomautukset on liitettävä raportin osaksi. Tällä tavoin ILO kolmikantaperiaatteen avulla pyrkii tarkistamaan, että jäsenvaltioiden toimittamat tiedot vastaavat tosiasioita. Samanlaista hallituksen selonteon tarkistusjärjestelmää ei ole otettu käyttöön muissa järjestöissä. On ilmeistä, että hallitukset suhtautuvat varauksellisesti mahdollisuuteen, että yksityisluontoiset järjestöt pääsisivät kommentoimaan hallituksen esittämiä tietoja ja vielä siten, että mahdollinen arvostelu ja hallituksen esittämistä tiedoista poikkeavat näkökohdat tulevat julkisuuteen ja järjestöelinten käsittelyyn. Työjärjestölle annettavien selontekojen johdosta laatimissaan lausunnoissa työmarkkinajärjestöt saattavat kiinnittää ILO:n huomiota siihen, että valtio ei ole noudattanut jäsenvelvoitteita ja pannut täysitehoisesti täytäntöön ratifioimiaan konventioita. Työmarkkinajärjestöt voivat myös myöhemmissä käsittelyvaiheissa kiinnittää virallisluontoisesti järjestöelinten huomiota konventiovelvoitteiden rikkomuksiin.

ILO:n sihteeristö on tilastoinut selontekoja ja todennut, että ennen 1970-lukua

²⁹⁸ Dobbert s. 214.

²⁹⁹ Sohn, Procedures s. 51.

järjestelmä ei toiminut aivan niin tehokkaasti kuin se ehkä olisi voinut toimia: huomautuksia tehtiin harvoin. Sen sijaan 1970-luvulla jäsenvaltioiden järjestöistä tulevat huomautukset hallitusten raporteista ovat lisääntyneet. Esimerkiksi vuonna 1972 tehtiin vielä vain 7 tällaista huomautusta, vuonna 1975 jo viisikymmentä, joista 28 saatiin työntekijäjärjestöiltä ja 22 työnantajajärjestöiltä. ILO:n sihteeristö korostaa, että jäsenvaltiot ovat erittäin täsmällisesti korjanneet niitä lainsäädännön puutteita, joihin on kiinnitetty huomiota.³⁰⁰

Perussäännöissä ei ole erillisiä sanktioita tietojenantovelvoitteen rikkomisen varalta. Äänioikeuden menettämissanktio — joka kohdistuu yleensä jäsenmaksuvelvoitteen rikkomiseen — ei tavallisesti ole käytettävissä. Järjestöstä erottaminen määräajaksi tai pysyvästi taas on suhteetoman ankara toimenpide raportoinnin laiminlyönnin seurauksena. Kuten edellä on selostettu, näin kuitenkin päätettiin Tsekkoslovakian tapauksessa.

Järjestöissä sovelletaan erilaisia informaalisia menettelyjä raportointivelvoitteitten laiminlyöntien korjaamiseksi, etupäässä yhteydenottoja jäsenvaltion viranomaisiin ja valtuuskuuntaan konferenssien aikana. Joissakin järjestöissä tietojenantovelvoitteen laiminlyöntiin kiinnitetään huomiota luettelemalla laiminlyöjät järjestön kokoukselle jaettavissa asiakirjoissa.

Jäsenvelvoitteiden noudattamisen valvonnan ja mahdollisten rikkomusten toteamisen sekä sanktioitten käytön kannalta raportointi ei ilmeisesti ole kovin tehokas tiedonhankinnan muoto. Velvoitteiden rikkomustapauksissa valtio joko pidättyy kokonaan raportoinnista tai tekee epätäydellisen selonteon sisäisestä lainsäädännöstä tai hallintokäytännöstä. Raportointi näyttääkin ensisijassa palvelevan järjestöjen yleistä tietojen keräämistä ja tilastointia sekä tiedonvälitystä jäsenvaltioitten kesken. Yhdessä suhteessa raportointi kuitenkin on olennaisen tärkeä jäsenvelvoitteiden noudattamisen valvonnalle ja sanktioinnille. Kansainvälisissä järjestöissä toimii raporttien tarkastuselimä. Jäsenvelvoitteiden valvontatyön lähtökohdaksi otetaan valtioiden toimittamat selvitykset, jolloin niiden pohjalta käydyssä keskustelussa saattaa tulla esiin tietoja oikeudellisten velvoitteiden rikkomisesta. Raportit toimivat perusmateriaalina, jonka täydennysten ja kriittisen analyysin yhteydessä saatetaan havaita jäsenvelvoitteiden rikkomuksia.

³⁰⁰ International Labour office s. 59 s.

OECD:n puitteisiin perustetussa Kansainvälisessä energiajärjestössä (International energy agency) on kaksivaiheinen tiedonantojärjestelmä. Järjestö perustettiin sen jälkeen kun OPEC-valtiot olivat järjestäneet öljysaarron, jonka seurauksena useiden valtioiden energiatuotanto joutui kriisitilaan. Perustetun järjestön tarkoituksena on turvata öljytoimitukset ja öljyn riittävyys hätätilanteissa. Öljyvarojen ehtymisen välttämiseksi seurataan öljyn käyttöä ja jakelua. Normaalioloja varten perustettiin tavanomainen raportointijärjestelmä, jossa valtiot toimittavat säännöllisesti määräajoin tietoja polttoainevaroistaan ja öljytoimituksista mukaan lukien yksityisten öljy-yhtiöiden varastotiedot, pääomanmuodostus ja investoinnit öljyteollisuuteen. Selonteot toimitetaan määräajoin järjestön sihteeristölle, joka tilastoi tiedot ja laatii polttoaineenkäyttösuunnitelmia. Poiketen käytännöstä muissa järjestöissä, nämä raportit käsitellään salaisina niiden poliittisen luonteen ja yksityisten yritysten liikkeenjohdon kannalta luottamuksellisten tietojen vuoksi. Kriisitilanteessa tämä jo nykyisellään poikkeuksellisen tiivis tietojenkeruujärjestelmä tehostuu siten, että raportointitiheyttä lisätään ja tietojärjestelmään kytketään suoraan mukaan yksityiset öljy-yhtiöt.³⁰¹

2.2.1. Valvontaelimet järjestöissä

Valtioiden toimintaa valvotaan järjestön sihteeristön taholta. Kaikilla kansainvälisillä järjestöillä on sihteeristö — ryhmä virkamiehiä, jotka

³⁰¹ Järjestelmästä tehdään selkoa IO:n toimituksen laatimassa artikkelissa, IO 1976 s. 60. Järjestelyn epätavallisuutta osoittaa se, että kriisiajan raportointijärjestelmän yksityiskohdat on pidetty salassa.

IEO on NEA:n kaltainen; OECD:n organisaation puitteissa toimiva kansainvälisoikeudellista oikeustoimikelpoisuutta vailla oleva yhteisö. Yleissopimuksella on perustettu itsenäinen sihteeristö. IEO on siinä määrin irrallaan OECD:n muusta organisaatiosta, että esim. Woodliffe katsoo sitä voitavan luonnehtia OECD:n erityisjärjestöksi YK:n erityisjärjestöjen esimerkin mukaan. IEO perustettiin OECD:n neuvoston päätöksellä, jossa sitä luonnehdittiin autonomiseksi toimielimeksi (an autonomous body within the framework of the Organization).

Jäsenvaltiot ovat velvollisia ylläpitämään öljyreservejä, jotka riittävät tyydyttämään 60 vuorokauden öljytarpeen. Kun jokin jäsenvaltio tai koko järjestö joutuu öljytoimitusten keskeytymisuhan alaiseksi, toteutetaan kollektiivisia järjestelyjä. Jäsenvaltiot sitoutuvat tällöin rajoittamaan määrättyyn rajaan saakka raakaöljykulutustaan. Jos tämä ei riitä, tulevat sovellettaviksi öljytoimitusvelvoitteet raakaöljypulan uhkaamalle valtiolle. Jokaisella jäsenellä on oikeus tietyn suuruisiin öljytoimituksiin muilta jäsenvaltioilta (yleissopimuksen 13 artikla). Ks. OECD Observer 1975 s. 23 s., Woodliffe s. 529 ss. sekä Fischer s. 730 ss.

Latinalaisen Amerikan valtiot ovat perustaneet oman energiajärjestön IEO:n esimerkin mukaisesti turvaamaan alueen valtioiden öljynsaannin kriisitilanteissa ja suojaamaan jäsenvaltioita öljyntuottajavaltioiden poliittiselta painostukselta

on nimitetty järjestön jäsenvaltioista, mutta joiden edellytetään irroitautuvan kotivaltion vaikutusvallasta ja toimivan objektiivisesti ja järjestön kokonaisuutta silmälläpitäen. Usean järjestön perussäännössä on YK:n peruskirjan 100 artiklaa vastaava immunitetisäännös: tehtäviä suorittaessaan pääsihteeri ja sihteeristön henkilökunta eivät saa pyytää tai vastaanottaa ohjeita milteään hallitukselta tai viranomaiselta järjestön ulkopuolelta.

Kirjallisuudessa on mainintoja siitä, että sihteeristöt vaihtelevat järjestöä kohtaan osoitetun solidaarisuuden asteen osalta: toisissa järjestöissä sihteeristön virat jaetaan jäsenvaltioiden kesken ja valtiot pitävät virkoja jonkinlaisina epävirallisina edustustoina järjestön sisässä. Valtioiden edellyttävät joskus kansalaisiltaan sihteeristössä jatkuvaa raportointia kotivaltioon sekä lojaalisuutta virkatoimessa kotivaltiota, eikä järjestöä kohtaan. Toisissa järjestöissä sensijaan sihteeristö on suhteellisen riippumaton jäsenvaltioista. Erikoistapauksen muodostaa UNCTAD, jonka sihteeristön katsotaan olevan lojaali vain osaa jäsenvaltioista kohtaan: sihteeristö toteuttaa avoimesti ja tietoisesti kehitysvaltioiden intressejä.³⁰²

Useissa järjestöissä on perustettu valvontaelimiä tarkkailemaan tapahtumia jäsenvaltioissa. Ne muodostetaan joko hallitusten edustajista tai riippumattomista asiantuntijoista. Morawiecki on tarkastellut jäsenvaltioiden toiminnan valvonnan problematiikkaa ja valvontaelinten omi-

(johdanto). Järjestön jäsenvelvoitteet ja tiedotusjärjestelmä ovat huomattavasti epämääräisemmin säännellyt ja teholtaan heikkommat kuin IEO:n vastaavat säännökset, eikä yleissopimuksessa säädetä öljyntoimitusvelvoitteista niille valtioille, jotka ovat öljypulan uhkaamia.

³⁰² ECE:n sihteeristöä on pidetty esimerkkinä itsenäisesti toimivasta sihteeristöstä. Sen toiminnasta tekee selkoa mm. Siotis s. 10 ss. Ks. myös Morawiecki, s. 160. Schermers selostaa sihteeristön poliittista vaikutusvaltaa osoittavan tapahtumasarjan (s. 185). ITU järjesti hallinnollisen konferenssin Genevessä 13. 10. 1963. Konferenssi päätti enemmistöpäätöksellä estää Portugalia ja Etelä-Afriikkaa osallistumasta konferenssiin. Päätös hyväksyttiin, mutta huomattava osa valtioista joko pidättäytyi äänestämästä tai kieltäytyi osallistumasta äänestykseen pitäen sitä perussäännön vastaisena. Ehdotus Portugalin ja Etelä-Afrikan erottamisesta hyväksyttiin. Kun valtuuskunnat olivat poistuneet, ITU:n sihteeristö päätti keskeyttää kaikki sihteeristöpalvelut konferenssilta. Konferenssi oli koolla muutaman päivän, muttei kyennyt jatkamaan toimintaansa palvelusten puutteessa ja joutui hajaantumaan.

Kansainvälisen järjestön virkamiesten oikeusasemasta ks. M. B. Akehurst, *The Law governing employment in international Organizations*, Cambridge 1967 ja D. Ruzié, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris 1970. Sihteeristöjen koosta esittää Schermers s. 202 ss. tilastotietoja.

naisuuksia. Hän korostaa, että mikäli valvontaelimeen valitaan valtioiden edustajia, nämä yleensä toimivat avoimesti hallitusten antamien ohjeiden mukaan myös valvontatehtävää suorittaessaan. Jäsenten ei voida edellyttää joka suhteessa toimivan objektiivisesti senkään vuoksi, että heidän kotivaltionsa ovat samojen oikeudellisten velvoitteiden sitomia kuin valvonnan kohteena oleva valtio. Tämä tosiasia ei voi olla vaikuttamatta valvontaa harjoittavan henkilön mielipiteisiin. Erityisen kärjistyneenä tämä tulee esille niissä tilanteissa, jolloin valvontaelimen tutkimuksen kohteena on usean valtion välinen konflikti.³⁰³

Kokemukset, joiden mukaan jäsenvaltioiden edustajista kokoonpannut valvontaelimet eivät toimi tyydyttävästi vaan jäsenet toteuttavat kotivaltionsa ulkopoliittikkaa valvontatehtävässä, ovat antaneet perusteen kokeilla itsenäisiksi ja riippumattomiksi tarkoitettuja kontrollielimiä päätöksenteon objektiviteettitason korottamiseksi.

2.2.1.1. EEC:n komissio

Valtuuksien laajuuden kannalta merkittävin kontrollivaltaa omaavista järjestöelimistä on epäilemättä EEC:n komissio. Komissioon valitaan 13 jäsentä; kelpoisuusehtona on yleisesti tunnustettu ammattipätevyys ja riippumattomuus. Jäsenen tulee olla jonkin EEC-valtion kansalainen eikä samasta valtiosta voi olla enempää kuin kaksi edustajaa. Toimikausi kestää neljä vuotta, mutta sama henkilö voidaan valita tehtävään uudelleen. Henkilöt valitaan jäsenvaltioiden konsensuksella (10 ja 11 art.).

Komissio valvoo jäsenvaltioita keräämällä tietoja sekä valtioiden että niiden alueherruuden alaisten yritysten toiminnasta. Valvonta on intensiivisempää kuin kenties missään muussa järjestössä. Etäisyys valvonnan kohteesta ja kielitekiäjät eivät estä — kuten joissakin muissa järjestöissä — saamasta täsmällisiä tietoja valtioiden virallisasiakirjoista, tuomioistuinpäätöksistä, hallintokäytännöstä, kauppatavoista ja sanomalehdistöstä. Komissio ottaa vastaan raportteja ja huomautuksia väitetyistä rikkomuksista myös suoraan, jäsenvaltioiden hallitusten ohi yksityisiltä yrityksiltä ja viranomaisilta.

Komission valvontatoimeen liittyy informaalista sanktiointia. Komissio

³⁰³ Morawiecki s. 157 s.

on ollut erittäin pidättyväinen reagoimaan virallisuontoisesti sopimusrikkomuksiin ja esittämään perussäännössä tarkoitettua jäsenvaltioon kohdistettavaa valitusta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle (art. 169). Havaituissa rikkomustapauksissa komissio ottaa yhteyden valtion viranomaiseen ja rikkomukset pyritään oikaisemaan vapaamuotoisia menettelytapoja käyttäen. Vielä ennen varsinaista oikeudenkäyntiä komissio voi vapaamuotoisten taivuttelu- ja sovitteluyritysten epäonnistuttua aloittaa hallinnollisluontoisen tietojen keräämismenettelyn, joka on omiaan taivuttamaan valtion luopumaan väitetystä sopimusrikkomuksesta: komissio varaa virallisuontoisella päätöksellä kohdevaltiolle tilaisuuden esittää näkökantansa väitetystä sopimusrikkomuksesta sekä saatuaan valtion vastineen, tekee yhteenvedon ja loppupäätelmät siitä, onko oikeudellisia velvoitteita rikottu. Vasta jos tätä yhteenvetoa ja sen sisältämiä kannanmäärityksiä väitetystä deliktistä ei noudateta, aloitetaan oikeudenkäynti. Tällä menettelytavalla lienee huomattava jäsenvaltioita rikkomuksen oikaisemiseen painostava vaikutus.³⁰⁴

EEC:n komission kaltaista orgaania ei ole perustettu muihin järjestöihin eikä sen esimerkin mukaisia toimielimiä juuri ole odotettavissaakaan tavanomaisiin kansainvälisiin järjestöihin. Komissio on esimerkiksi pisimmälle viedystä valvontavaltaa omaavasta jäsenvelvoitteiden valvontaorganisaatiosta. Komission toimivaltuudet jäsenvelvoitteiden valvonnassa eroavat muista järjestöistä erityisesti seuraavissa suhteissa:

- poikkeuksellisen hyvät tekniset edellytykset kerätä tietoja väitetyistä sopimusrikkomuksista

- jäsenvaltioita sitova velvoite alistua valvontaan ja toimittaa vaadittaessa perusteltuja selontekoja väitetyistä rikkomuksista

- poikkeuksellisen tehokkaat edellytykset painostaa jäsenvaltiota informaalisilla sanktioilla sekä

³⁰⁴ Pålsson s. 196. Hän kertoo, että vuoden 1972 loppuun mennessä komissio oli suorittanut noin 450 tutkimusta väitetyistä sopimusrikkomuksista mutta vain 30 tapauksessa komissio päätti nostaa kanteen jäsenvaltiota vastaan. Useimmissa tapauksissa komissio voitti juttunsa. (s. 196).

Komission valvontatehtäviin liittyy perussäännön 170 artiklan säännös, jonka mukaan jäsenvaltion, joka katsoo toisen jäsenvaltion rikkoneen oikeudellisia velvoitteitaan, on saatettava asia komission käsittelyyn ennen asian saattamista tuomioistuimelle. Komissio antaa valituksesta osapuolia kuultuaan perustellun lausunnon. Jäsenvaltiot eivät Pålssonin kertoman mukaan kertaakaan vuoteen 1976 mennessä ole saattaneet perussäännön tulkintariita-asiaa tuomioistuin käsittelyyn asti (s. 197). Vert. Ruzié s. 104.

— mahdollisuus saattaa riitakysymys riippumattoman tuomioistuimen lopullisen päätöksenteon kohteeksi.

2.2.1.2. ILO:n asiantuntijakomitea ja työmarkkinajärjestöjen toiminnan vapautta valvovat elimet

Esimerkkinä jäsenvelvoitteiden valvontaelimestä, jolla pyritään varmistamaan valvontatoiminnan objektiivisuus tavanomaisessa kansainvälisessä järjestössä, tarkastellaan seuraavassa ILO:n yhteydessä toimivia orgaaneja.

ILO:n organisaatioon perustettiin jo Kansainliiton toimikaudella ja ilman perussäännön asiaa koskevia säännöksiä pysyvä asiantuntijakomitea. Komitean jäsenet (19) nimittää määräajaksi hallintoneuvosto, työturvallisuus- ja sosiaalialan asiantuntijoista. Jäsenten edellytetään olevan riippumattomia hallituksista. Komitean päätehtävä on käsitellä valtioiden järjestölle toimittamat raportit. Komitea täydentää kerääntynyttä aineistoa omatoimisesti seuraamalla jäsenvaltioiden lainsäädäntökehitystä ja hallintokäytäntöä. Se on yhteydessä valtioiden hallintoviranomaisiin ja työmarkkinajärjestöihin saadakseen valtion raporttia täydentäviä tietoja. Komitea tarkastaa jäsenvaltioiden selonteot ensisijassa silmällä pitäen ristiriitoja jäsenvaltion hyväksymän konvention ja sisäisen lainsäädännön välillä. Havainnoistaan komitea laatii tiiviin mietinnön, jossa luetellaan havaitut rikkomukset. Mietintö jaetaan jäsenvaltioille ennen kutakin työkonferenssia. Konferenssi suorittaa jäsenvelvoitteiden valvontaa oman toimielimen, konferenssikomitean välityksellä: konferenssikomitea on hallitusten johdolla valittava valvontaelin, joka perustuu — toisin kuin asiantuntijakomitea — ILO:lle tyypilliselle kolmikantaperiaatteelle. Asiantuntijakomitean havainnot konventiorikkomuksista ovat työkonferenssikomitean lyhyen toimikauden — konferenssin istuntoviikot — työskentelyn pohjana.

Asiantuntijakomitea on toiminnassa koko vuoden. Kun jäsenet valitaan usein uudestaan — sama henkilö on saattanut olla jäsenenä toistakymmentä vuotta asiantuntijakomiteassa — saa jäsenvelvoitteiden valvonta jatkuvuutta: asiantuntijaelin voi verrata eri vuosina toimitettuja raportteja ja valvoa lainsäädäntökehitystä kussakin jäsenvaltiossa kerästen mm. ennakkotapauksia tuomioistuinkäytännöstä. Raporttien tarkastus ja jäsenvelvoitteiden rikkomusten sanktiointitoiminta päättyy työ-

konferenssin yleisistuntoon, jossa lopullisesti päätetään toimenpiteistä mahdollisten perussääntö- ja konventiorikkomusten johdosta.³⁰⁵

ILO on perustanut ECOSOC:n kansa valvontaelimiä seuraamaan yhtä työjärjestön toiminnan tärkeimmistä aloista, ammatillisen järjestäytymisen ja työmarkkinajärjestöjen toiminnan vapautta. Työjärjestö on hyväksynyt useita konventioita työmarkkinajärjestöjen toimintavapaudesta.³⁰⁶ Konventiot sitovat vain ratifioijavaltioita. Työjärjestön piirissä haluttiin kehittää valvontajärjestelmää myös niitä valtioita varten, jotka eivät ole ratifioineet järjestäytymisvapautta säänteleviä konventioita. Perustettiin kaksiosainen valvontalaitos: niitä valtioita varten, jotka ovat konventioiden sitomia, asetettiin järjestäytymisvapauskomitea. Muiden valtioiden valvontaa varten järjestettiin mahdollisuus perustaa tutkimus- ja sovittelukomissio. Järjestäytymiskomitean toimialana ovat järjestäytymisvapautta sääntelevien konventioiden noudattamisesta annetut selonteot ja jäsenvaltioitten tai työmarkkinajärjestöjen taholta tulevat valitukset konventiorikkomuksista. Komitea valitaan kolmikantaperiaatteella. Tästä huolimatta komitean toiminnassa on pyritty turvaamaan riippumattomuus jäsenvaltioiden hallitusten ja työmarkkinajärjestöjen vaikutuksesta. Lisäksi komitean menettelytavat on suunniteltu lainkäyttömenettelyä muistuttaviksi. Komiteassa ei saa olla jäsenenä henkilöä niistä valtioista, joita asia koskee. Valituksen tehneen valtion ja valituksen kohdevaltion jäsenet komiteassa ovat jäävejä osallistumaan asian käsittelyyn. Komitean jäsenet eivät muutenkaan toimi valtionsa tai järjestönsä edustajina. Komitean menettely on kirjallista. Prosessi alkaa tehdyn valituksen johdosta ja valitus annetaan tiedoksi valituksen kohdevaltiolle, jolle varataan mahdollisuus vastata esitettyihin väitteisiin. Valtion vastine voidaan lopuksi toimittaa lausunnolle valituksen tekijälle. Komitea tekee asiassa päätöksen, jossa todetaan, onko konventiota rikottu sekä esitetään suosituksia oikaisutoimiksi. Päätös toimitetaan valittajalle (valtio tai työmarkkinajärjestö) ja valituksen kohdevaltiolle tiedoksi. Päätökseen ei sisälly sitovia velvoitteita vaan se on suosituksen luontoinen. Sanktioivana vaikutuksena on oikeudellisen velvoitteen rikkomistapauksen virallisuusluontoinen toteaminen ja tapauksen julkistaminen.

Tutkimus- ja sovittelukomissio perustetaan niinikään valvomaan järjestäytymisvapautta. Komission toimivalta on rajoitettu. Komissio voidaan asettaa ad hoc käsittelemään valituksia siitä, että jossain ILO:n jäsenvaltiossa — ja ECOSOC:n päätöksellä myös ILO:n ulkopuolisessa valtiossa — rajoitetaan työmarkkinajärjestöjen toimintavapautta. Valitus kohdistuu sellaiseen valtioon, joka ei ole ILO:n työmarkkinajärjestöjen oikeusasemaa sääntelevien konventioiden sitoma. Jotta komissio voitaisiin asettaa, tarvitaan kohdevaltion suostumus. Kun valtio on sitoutunut tutkimuksen suorittamiseen komissio asetetaan valitsemalla kolme riippumattonta henkilöä, jotka antavat samanlaisen julistuksen riippumattomuudestaan kuin kansainvälisen tuomioistuimen tuomarit. Tämän jälkeen komissio voi suo-

³⁰⁵ Landy s. 36 ss. sekä International Labour office s. 22 ss.

³⁰⁶ Konventiot n:o 11, 84, 89 ja 98.

rittää tutkimuksen ja mm. kerätä aineistoa suorittamalla katselmuksen huomautuksen kohdevaltiioon.

Tutkimus- ja sovittelukomissio on asetettu muutamia kertoja, ensimmäisen kerran vuonna 1965, jolloin Japani — joka ei ollut ratifioinut työmarkkinajärjestöjen toimintavapautta säänteleviä konventioita — suostui tutkimuksen suorittamiseen. Myöhempiä tutkimuksia on suoritettu Lesothon, Kreikan ja Chilen työoloista. Komitean tutkimus päättyy loppuraporttiin, jossa komissio luettelee havaitsemansa olennaiset tosiasiat ja esittää suosituksia kohdevaltiolle — kehoittaen tavallisesti valtiota tehostamaan työmarkkinajärjestöjen toimintavapauden suojaa lainsäädännössä. Komissiot olivat vuoden 1974 loppuun mennessä käsitelleet 4 tapausta.³⁰⁷

2.2.1.3. Muita valvontaorgaaneja

Edellä on selostettu kaksi toimintaperiaatteiltaan erilaista järjestöön perustettua jäsenvelvoitteiden valvontajärjestelmää. Esimerkit edustavat valvonnan tehon ylintä astetta. Järjestöjen piirissä on useita muita valvontaelintyyppejä, joihin tässä tyydytään vain viittaamaan. Edellä on jo mainittu ITU:n taajuualueiden rekisteröinnin valvontalautakunta. Lautakuntaan valitaan viisi jäsentä, jotka edustavat maapallon eri alueita. Jäsenten tulee olla sähkömagneettisen joukkotiedotuksen erityisasiantuntijoita ja heidän edellytetään toimivan riippumattomina jäsenvaltioiden hallituksista ja radioyhtiöistä.³⁰⁸

Euroopan neuvoston piirissä toimii useita valvontajärjestelmiä pysyvien komiteoitien johdolla. Euroopan patenttiluokituskonvention nojalla nimitetään patenttiasiantuntijain komitea, jolla on valta muuttaa patenttiluokitusta. Euroopan sosiaalisopimuksen nojalla (25 art.) asetetaan riippumaton asiantuntijaryhmä valvomaan yleissopimuksen noudattamista.³⁰⁹ Erityisasemassa Euroopan neuvoston järjestelmässä on Euroopan ihmisoikeuskomissio. Komissio ei, kuten eivät muutkaan luetelluista Euroopan neuvoston erityiselimistä, keskity neuvoston perussäännön vaan konventioiden noudattamisen valvontaan. Ihmisoikeuskomissio voi käsitellä valtioiden toisia valtioita vastaan esittämiä väitteitä konvention rikkomuksista sekä — jos valtio on tunnustanut komission toimivallan

³⁰⁷ Valticos, Méthodes, s. 107 ss. sekä Kisaburo s. 315 ss.

³⁰⁸ Smith s. 29 ss., Garmies s. 42 ss., David Leivé: International telecommunications and International law, Leyden 1970 s. 56 ss. sekä Evansen s. 35 ss.

³⁰⁹ Golsong luettelee Euroopan neuvoston konventioilla perustetut valvontaelimet s. 341 ss.

— myös yksityisluontoisten yhteisöjen ja fyysisten henkilöiden tekemiä valituksia ihmisoikeusrikkomuksista. Komissio on organisoitu tuomioistuimen tavoin ja riippumaton jäsenvaltioista. Samankaltainen järjestelmä on perustettu OAS:n puitteisiin.³¹⁰

2.2.1.4. Valvontaelimet YK:n organisaatiossa

Edellä on käsitelty järjestöjen sisällä toimivia valvontaelimiä, joiden tehtävä on tarkkailla, kuinka tehokkaasti valtiot noudattavat kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan. Erityistä huomiota kiinnitettiin sellaisiin organisatorisiin ratkaisuihin, joilla toimielimelle pyritään turvaamaan riippumaton asema, jotta valvontaelimet eivät toteuttaisi jäsentensä kotivaltion ulkopoliittisia intressejä vaan toimisivat objektiivisesti. Käsittelyn ulkopuolelle jätettiin erilliset ja itsenäiset tuomioistuimet ja ad hoc lainkäyttöelimet sekä jäsenvaltioiden keskinäisiä riitaisuuksia sovitteluun asetetut erityiselimet.

YK:n peruskirjassa ei ole säännöksiä päälinten ohessa toimivista jäsenvelvoitteiden noudattamisen valvontaelimistä. Yleiskokouksella, turvallisuusneuvostolla sekä talous- ja sosiaalineuvostolla on kuitenkin toimivalta asettaa apuelimiä. Tätä mahdollisuutta on käytetty erittäin runsaasti. Apuelimiä on asetettu moniin eri tarkoituksiin kuten toteuttamaan sosiaalisia päämääriä (UNICEF, UNRWA, WFC), valmistelemaan kansainvälisen oikeuden kodifiointeja ja muita oikeudellisen alan yleis-sopimuksia (ILC ja UNCITRAL), hallinnoimaan rauhanturvaamistoimia ja aseleposopimuksia (UNFICYP, UNOGIL, UNYOM, ONUC ja UNDOF), suorittamaan alueellista taloussuunnittelutyötä (ECE, ECAFE, ECA, ECLA) ja tutkimus ja koulutustyötä (UNITAR) sekä organisoimaan kehitysyhteistyötä ja teollistumista (UNIDO, UNCTAD, UNDP).

Seuraavassa käsitellään vain sellaisia pysyväisluontoisia tai tilapäisiä toimielimiä, jotka on asetettu siinä nimenomaisessa tarkoituksessa, että orgaani valvoisi jonkin jäsenvelvoitteen noudattamista, tarkastaisi jäsenvaltioiden esittämiä raportteja tai suorittaisi tutkimuksia jäsenmaiden

³¹⁰ Ks. Amerikan valtioiden ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1948 sekä Amerikan valtioiden ihmisoikeuskomission perussääntö. Amerikan valtioiden ihmisoikeusjärjestelmä ei kaikilta osiltaan ole tullut voimaan. Ks. järjestelmän yksityiskohdista K. Vasek: La Commission interamericaine des Drois de l'Homme, Paris 1968.

oloista. YK:n toimiaikana on perustettu niin lukuisa joukko erilaisia valvontaelimiä, että seuraavassa joudutaan keskittymään vain joihinkin merkittävimmistä.

YK:n peruskirjassa ei ole säännöksiä asetettujen toimielinten organisaatiosta ja jäsenten riippumattomuudesta suhteessa jäsenvaltioiden hallituksiin, ellei sihteeristöä koskevaa 100 artiklan velvoitetta uloteta koskemaan asetettujen komissioiden ja komiteoiden toimintaa. Sensijaan päätöksissä, joilla valvontaelin on perustettu, on määrätty objektiviteetti-velvoitteita.

Eräät YK:n järjestelmään kuuluvat valvontaelimet on perustettu erillisissä, YK:n suojeluksessa valmistelluissa mutta itsenäisissä yleissopimuksissa. Näitä elimiä lukuunottamatta asetettujen valvontaelinten toiminnan tarkkailija ei voi välttyä yleisvaikutelmalta, että YK:n valvontaelinten toiminta on ollut poliittisesti värittyä eikä verrattavissa teknisen asiantuntevuuden tason, jäsenten pätevyyden ja päätöksenteon objektiviteetin suhteen useimpiin edellä lueteltuihin muissa järjestöissä toimiviin valvontaelimiin (mm. EEC:n komissio, ILO:n komiteat, Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissio). Erityisesti tämä havainto koskee niitä toimielimiä, jotka on asetettu toteuttamaan ja valvomaan dekolonisaatiopäätöslauselmaa ja rotusyrjinnän eliminointia.³¹¹

2.2.1.4.1. Rotusyrjinnän kieltävä yleissopimus

Rotusyrjinnän kieltävässä YK:n yleissopimuksessa valtiot sitoutuvat ryhtymään rotusyrjinnän poistamiseen ja pidättymään rotusyrjintää sisältävistä toimista sekä kumoamaan kansalliset lakinsa, jotka aiheuttavat tai ylläpitävät rotu-

³¹¹ Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jätetään kaikki ne lukuisat valvontaelimet, jotka on asetettu valvomaan rauhantilan säilymistä. Käsittelyn ulkopuolelle jäävät mm. Koreakomissiot. Käsittelemättä jätetään niinikään Palestiinan aselepoa valvoneet komissiot, UNTSO (ks. UN doc S/7930 ADD 45), Suezin kanaalin aluetta valvonut huomioitsijaryhmä (UN doc S/8053), UNEF, UNFICYP, Intian ja Pakistanin raja-alueiden valvontakomissiot sekä Libanonin ja Jemenin tapahdumia valvomaan lähetetyt sotilastarkkailijaryhmät. Ks. näiden elinten asettamisesta ja toiminnasta Yasphal Tandom: Consensus and Authority Behind United Nations Peacekeeping Operations, IO 1967 s. 196 ss. Varsin tuore selonteko rauhanturvaamisoperaatioihin liittyvistä valvontatoimista sisältyy Zeidanin väitöskirjaan (A-L. Zeidan: The United Nations emergency force 1956—1967, Stockholm 1976). Rauhanturvaamistoimivallan käytön perusteoksia ovat Bowettin tutkimus United Nations Forces, A Legal Study of the United Nations Practice,

syryntää. Lisäksi valtiot sitoutuivat kriminalisoimaan rotusyrynnän ja estämään sitä suosivien aatteiden levittämisen. Yleissopimuksen nojalla perustetaan rotusyrynnän poistamista käsittelevä komitea, johon kuuluu 18 sopimusvaltioiden kansalaistensa keskuudesta valitsemaa moraalisesti korkeatasoista ja tasapuoliseksi tunnettua asiantuntijaa, jotka toimivat yksityishenkilöinä. Valinnassa kiinnitetään huomiota tasapuoliseen maantieteelliseen jakaumaan ja siihen, että erisivistysmuodot ja tärkeimmät oikeusjärjestelmät ovat edustettuina. Jäsenet valitaan salaisella äänestyksellä sopimusvaltioiden nimeämistä henkilöistä sopimusvaltioiden kokouksessa, jonka YK:n pääsihteeri kutsuu koolle.³¹²

Sopimusvaltiot sitoutuvat toimittamaan YK:n pääsihteerille komitean käsiteltäväksi kertomukset niistä lainsäädännöllisistä, oikeudellisista, hallinnollisista ja muista toimenpiteistä, joihin valtiot ovat ryhtyneet sopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Kertomus on toimitettava vuoden kuluessa siitä, kun yleissopimus on tullut voimaan ja tämän jälkeen säännöllisesti joka toinen vuosi sekä lisäksi komitean pyytessä. Komitea voi pyytää valtiota täydentämään kertomusta.

Komitea laatii vuosittain kertomuksen YK:n yleiskokoukselle ja voi esittää sopimusvaltiolta saatuihin kertomuksiin perustuvia ehdotuksia ja yleisiä suosituksia.

London 1964, Broms, Suez, K. Lowe, Suez: The Twice-Fought war, London 1970 sekä J. Stagen, The United Nations Force in Cyprus, Ohio 1968.

³¹² YK:n toiminnasta ihmisoikeuksien alalta esittää tarkan selonteon Broms s. 376 ss. YK:n toimintaa rotusyrynnän estämiseksi selostetaan s. 394 ss. Yleisesitys konventiosta sisältyy N. Lernerin tutkimukseen: The UN Convention of the Elimination of all Forms of Racial Discrimination: A Commentary, Leiden 1970. Ks. myös Schwelb, E.: The international convention of racial discrimination, ICLQ 1966 s. 996 ss.

ECOSOC:n asettama pysyväisluontoinen toimielin, ihmisoikeuskomissio, on ollut varsin aktiivinen jäsenvaltioiden ihmisoikeusolojen tutkimuksessa. Komissio käyttää erilaisia tekniikoita selvitellessään väitettyjä ihmisoikeusrikkomuksia, kuullen mm. todistajia. Esimerkkinä vapaamuotoisesta jäsenvaltion olot leimavasta toimenpiteestä voidaan mainita komission vuonna 1974 tekemä päätös, jolla komission puheenjohtaja valtuutettiin lähettämään sähke Chilen hallitukselle. Julkisuuteen saatetussa sähkeessä tuomittiin jyrkin sanoin Chilen sisäiset olot ja todettiin valtion syyllistyneen YK:n peruskirjan ihmisoikeusartiklojen rikkomuksiin. Sähkeessä lueteltiin joukko henkilöitä, joiden komissio katsoi olevan laittomasti pidätettyinä ja välittömässä hengenvaarassa sekä vaadittiin Chilen hallitusta vapauttamaan nämä poliittiset vangit. Chronicle 1974/II s. 21. Komissio katsoo omaavansa toimivallan asettaa omatoimisesti tutkimusryhmiä, jotka selviittelevät ihmisoikeusrikkomuksia jäsenmaissa. Näiden ryhmien toiminnalle komissio on hyväksynyt malliohjessäännön (Chronicle 1974/II s. 22 s.). Ihmisoikeuskomissio laatii lisäksi päätöslauselmaehdotuksia ihmisoikeuksista ECOSOC:ille, joka puolestaan on hyväksynyt useita päätöslauselmia, joissa jäsenvaltion on todettu rikkoneen ihmisoikeusvelvoitetta.

Sopimusvaltio, joka katsoo, että toinen sopimusvaltio ei noudata yleissopimuksen säännöksiä, on oikeutettu saattamaan asian komitean tietoon.

Jokainen sopimusvaltio voi tunnustaa komitean kelpoisuuden vastaanottaa ja käsitellä valtion tuomiovaltaan kuuluvien yksityishenkilöiden ja henkilöryhmien ilmoituksia, joissa väitetään sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksessa vahvistettuja oikeuksiaan. Komitea ei saa vastaanottaa sellaista sopimusvaltiota koskevaa ilmoitusta, joka ei ole antanut tällaista selitystä.

Säännökset yksityisten henkilöiden ja henkilöryhmien oikeudesta tehdä ilmoituksia sopimusrikkomuksista eivät toistaiseksi ole tulleet voimaan, koska riittävää määrää komitean toimivallan tunnustamisia ei ole suoritettu. Komitean toiminnasta konventiorikkomustapauksissa ei vielä ole kokemuksia. Komitean sanktiovalta on määritelty yleissopimuksessa vähäiseksi: sanktioivana voidaan pitää valtaa leimata valtion toimenpiteet tai sisäinen lainsäädäntö yleissopimuksen vastaiseksi. Huomiota kiinnittää se, että komitean mahdollisuudet kerätä tietoja valtioiden oloista ovat rajoitetut.

2.2.1.4.2. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja

Yleissopimuksen nojalla perustettiin ihmisoikeuskomitea. Se muodostetaan sopimusvaltioiden kansalaisista, joiden siveellinen taso on korkea ja joilla on kokemusta ihmisoikeuksien alalla. Komitean jäsenet toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessaan. Heidät valitaan salaisessa äänestyksessä. Komitean jäsenten vaalissa on kiinnitettävä huomiota jäsenistön tasapuoliseen maantieteelliseen jakaantumiseen sekä siihen, että eri sivistysmuodot ja tärkeimmät oikeusjärjestelmät tulevat edustetuiksi.³¹³ Jäsenet valitaan neljän vuoden mittaiseksi toimikaudeksi.

Yleissopimuksen osapuolina olevat valtiot sitoutuvat toimittamaan komitealle kertomuksia hyväksymistään toimenpiteistä, jotka toteuttavat yleissopimuksessa mainittuja perusoikeuksia sekä näiden oikeuksien turvaamisessa saavutetusta edistyksestä vuoden kuluessa siitä, kun yleissopimus on tullut asianomaisen valtion osalta voimaan ja sen jälkeen komitean pyytäessä. Komitea tutkii kertomukset ja toimittaa oman kertomuksensa, johon sisällytetään aiheelliseksi katsotut huomautukset, sopimusvaltiolle. Komitea voi lisäksi toimittaa huomautukset yleissopimuksen noudattamisesta ECOSOC:lle. Sopimusvaltiot voivat esittää komitealle omat huomautuksensa komitean raportin johdosta.

Sopimusvaltio voi antaa selityksen, että se tunnustaa komitean oikeuden vastaanottaa ja tutkia sellaisia ilmoituksia, joissa toinen sopimusvaltio väittää, että toinen ei täytä yleissopimuksen velvoitteita. Komitea voi käsitellä tällaisia ilmoi-

^{313b} Ihmisoikeussopimuksista ks. Broms s. 386 ss. Yleisesitys YK:n ihmisoikeuspolitiikasta sisältyy J. Careyn tutkimukseen UN Protection of Civil and Political Rights, New York 1970.

tuksia vain, jos molemmat osapuolet ovat tunnustaneet komitean toimivallan. Ilmoitukset käsitellään sovitun menettelyn mukaisesti.

1. 1. 1977 mennessä toimivallan käsitellä toisen valtion väitettä siitä että valtio ei noudata ihmisoikeuskonventiota, oli tunnustanut kuusi valtiota (kaikki pohjoismaat, Saksan liittotasavalta ja Iso-Britannia). Komitea tulee toimivaltaiseksi käsittelemään väitteitä sopimusrikkomuksista sen jälkeen kun 10 valtiota on tunnustanut toimivallan (Un doc. E/CN. 4/1227 7 jan. 1977).

Yleissopimukseen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan mukaan sopimusvaltio, joka on pöytäkirjan osapuoli, tunnustaa komitean pätevyyden ottaa vastaan ja käsitellä ilmoituksia valtioiden tuomiovaltaan kuuluvilta yksityisiltä henkilöiltä, jotka väittävät joutuneensa kotivaltion taholta yleissopimuksessa turvattuun perusoikeuteen kohdistuvan loukkauksen kohteeksi. Komitea ei saa ottaa vastaan tällaisia ilmoituksia sellaisesta valtiosta, joka ei ole pöytäkirjan osapuoli. Valinnaisen pöytäkirjan mukaan komitea käsittelee vastaanottamiaan ilmoituksia kaiken sen kirjallisen tietoa-aineksen pohjalta, mitä jäsenvaltion lainkäyttövallan alainen henkilö tai ryhmittymä sekä valtio on asiassa toimittanut komitealle. Selvityksen päätteeksi komitea esittää näkökantansa sopimusvaltiolle sekä ilmoituksen tekijälle.

Komitea on vastikään asetettu eikä ole toistaiseksi aloittanut toimintaansa. Komitean toimintaan liittyvä sanktiointi perustuu havaittujen yleissopimusrikkomusten julkistamiseen, siis mahdollisuuteen leimata sopimusvaltio deliktin tekijäksi. Komitean oikeudet hankkia tutkimusaineistoa ovat huomattavan rajoitetut. Lisäksi vain harvat valtiot ovat tunnustaneet valtioitten, yksityisten henkilöiden ja henkilöryhmien oikeuden tehdä huomautuksia valtiota vastaan.

* * *

Edellä käsiteltyjen pysyväisluontoisten sekä itsenäisiksi ja riippumattomiksi organisoitujen valvontaelinten lisäksi YK:n järjestelmässä toimii lukuisia yleiskokouksen asettamia muita komiteoita ja toimielimiä, jotka tarkkailevat oloja jäsenvaltioissa. Näistä elimistä on ajoittain vaikea päätellä, mitkä valvovat todella oikeudellisesti säänneltyjä jäsenvelvoitteita, mitkä taas pelkästään suositusluontoisia, yleiskokouksen päätöslauselmissa asetettuja toimintaohjelmia. Koska valvonnan painopiste näissä elimissä näyttää olevan poliittisten ohjelmien noudattamisen tarkkailussa eikä oikeudellisesti sanktioitujen jäsenvelvoitteiden seurannassa, jätetään toimielimet tässä tutkimuksessa muutamien mainintojen varaan.

YK:n yleiskokouksen päätöslauselmilla asetettujen, pääasiassa suositusluontoisten toimintaohjelmien noudattamista valvovat mm. seuraavat toimielimet:

- ihmisoikeuskomissio
- rauhantarkkailukomissio (POC)

- itsenäisyyden myöntämistä siirtomaakansoille koskevan julistuksen täytäntöönpanoa valvova komitea
- apartheidia käsittelevä erityiskomitea
- palestiinalaisten oikeuksia tutkiva komitea
- aseistariisuntakomiteat
- rauhanturvaamistoimintaa käsittelevä erityiskomitea
- rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea
- YK:n Namibianeuvosto

Näiden esimerkin omaisesti lueteltujen toimielinten lisäksi YK:n yleiskokouksen perustamilla autonomisilla toimielimillä on omia valvontajärjestelmiä. Näissäkään tapauksissa ei kysymyksessä yleensä ole oikeudellisesti sitovien velvoitteiden valvonta ja sanktiointi vaan toimielimen tarkoituspieriä palveleva valvonta. Erityisen pitkälle kehitetty valvontajärjestelmä toimii UNCTAD:in puitteissa. Tarkkailu- ja valvontakomiteoita ja työryhmiä on lisäksi mm. UNRWA:n, UNIDO:n, UNDP:n ja WFP:n organisaatiossa.

YK:n asettamien valvontaelinten jäsenet määrätään yleiskokouksen tai yleiskokouksen perustaman autonomisen toimielimen päätöksillä. Jäsenten yhteydet hallituksiin vaihtelevat — joskus nimitetyt ovat jäsenvaltioitten YK-valtuuskuntien jäseniä tai asiantuntijoita, toisinaan taas liittymä jäsenvaltion ja kotivaltion välillä on löyhempi.

Valvontaelimet ovat kehittäneet monimuotoisia valvontatekniikoita, jotka vaihtelevat valtioille osoitetuista kyselyistä aina valtioiden alueelle suoritettuihin tarkastusmatkoihin saakka. Jos kohdevaltio ei päästä valvontaelintä alueelleen, tyydytään suorittamaan tutkimuksia naapurivaltioista. Esimerkiksi vuonna 1962 asetettu siirtomaakansojen itsenäistymistä koskevaa päätöslauselmaa valvova komitea sai tehtäväkseen ryhtyä »kaikin käytettävissään olevin keinoin» toteuttamaan tehtävänsä. Komitea katsoi olevansa toimivaltainen ottamaan vastaan ja käsittelemään yksityisten kansalaisten ja järjestöjen tekemiä kirjallisia valituksia. Komitea kuuli lisäksi lukuisia asiantuntijoita ja todistajia kokouksissaan. Näin kertyneen aineiston pohjalta komitea laati yleiskokoukselle suosituksia lisätoimenpiteiksi julistuksen toteuttamisesta käytännössä.³¹⁴ Myös apartheidia tutkiva erityiskomitea ottaa vastaan valituksia ja anomuksia suoraan jäsenvaltioiden alueherruuden alaisilta yksityishenkilöiltä ja järjestöiltä. Tämä on huomattava valvontakompetenssia

³¹⁴ UN doc A/5497 sekä GA res 1810/XVII, 1956 (XVIII) ja 2105 (XX).

koskeva tulkinta, sillä YK:n peruskirjassa on vain huoltohallintoalueiden väestölle nimenomaisin säännösin varattu oikeus tehdä (87 art. a ja b kohdat) huoltohallintoneuvostolle ja yleiskokoukselle anomuksia.³¹⁵

YK:n peruskirjassa jäsenvaltiot ilmaisevat päämääränään olevan ihmisoikeuksien toteuttamisen (johdanto). YK:n päämääräartiklassa (1 art. 3) asetetaan tavoitteeksi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen. Kun perussääntö on kaikilta osiltaan jäsenvaltioita velvoittava, voidaan ihmisoikeuksien turvaamis- ja valvontajärjestelmien — jotka edelsivät ihmisoikeussopimuksia — sanoa olevan oikeudellisesti sitovan velvoitteen noudattamisen valvontaa.

Vuonna 1963 asetettiin yleiskokouksen päätöksellä komissio tutkimaan väitteitä, joiden mukaan Etelä-Vietnamin hallitus — valtio ei ollut YK:n jäsen eikä siten perussäännön sitoma — vainosi budhalaisia näiden uskonnollisen vakauksen johdosta. Toimenpiteeseen voitiin YK:n puolesta ryhtyä Etelä-Vietnamin presidentin ehdotettua tutkimuksen suorittamista.³¹⁶ Seuraava ihmisoikeuksien loukkauksia tutkinut komissio aloitti toimintansa 1967 tarkoituksenaan selvittää kansalaisten perusoikeusloukkauksia Etelä-Afrikassa. Tutkimusryhmän asettivat yhdessä ihmisoikeuskomissio ja ECOSOC. Keski-idän vuoden 1967 kriisin jälkeen yleiskokous asetti komitean tutkimaan väitteitä ihmisoikeuksien loukkauksista Israelin miehittämällä alueella (2443, XXIII). Komitea ei ole päässyt miehitettyille alueille vaan se on kokoontunut etupäässä Euroopan valtioiden alueella (mm. Sveitsissä). Komitea on kuullut todistajia, jotka ovat saapuneet miehitettyiltä alueilta ja kuulustelulausuntoja on julkaistu YK:n julkaisuissa. Komitea on laatinut ajoittain raportteja tutkimusten tuloksista.³¹⁷

Etelä-Afrikan tutkimuskomitean toimeksiantoa laajennettiin ja se sai tutkitavakseen lisäksi väitteet ihmisoikeusrikkomuksista Portugalin Angolassa ja Guinea-Bissauissa.³¹⁸ Komitea suoritti tutkimuksia seuraavasti. YK:n pääsihteeri lähetti jäsenvaltioille verbaalinootin kehoittaen valtioita toimittamaan tutkimuskomitealle sellaisten henkilöiden nimiä ja osoitteita, jotka olisivat valmiita antamaan tietoja ihmisoikeuksien loukkauksista. Komitea kokoontui useissa eri val-

³¹⁵ Miller s. 40.

³¹⁶ Tutkimuksen tulokset julkaistiin raportissa: The Violation of Human Rights in South Vietnam. Report of the Fact-finding mission to South Vietnam A/5630.

³¹⁷ Ks. Chronicle 1975 III s. 23 s.

³¹⁸ Commission res 6/XXV March 1969 ja GA res 2443 XXIII 19.12.1968.

YK:n tavoin Amerikan valtioiden ihmisoikeuskomissio päätti tutkia ihmisoikeuksien suojaamista Chilessä. Komissio päätti pitää erityisistunnon Chilen alueella. Chilen hallitus suostui tähän ja komissio suoritti matkan Chileen heinäelokuussa 1974 sekä suoritti huomiointityötä valtion alueella. Komissio laati sittemmin raportin havainnoistaan. Ks. ILM 1975 115 ss.

tioissa ja kuuli todistajina henkilöitä, joita valtiot olivat ilmoittaneet todistajiksi. Komitea ei päässyt Etelä-Afrikan lisäksi myöskään Portugalin alueille. Tutkimustyön kuluessa komitea valmisti useita yksityiskohtaisia raportteja ihmisoikeuksien noudattamisesta kohdevaltioissa.³¹⁹

Niinikään Chilen oloja ihmisoikeuksien suojaamisen alalla tutkimaan on asetettu ad hoc työryhmä. Kun Chile ei sallinut työryhmän tulla alueelleen, yleiskokous otti asian käsiteltäväksi ja tuomitsi päätöslauselmassaan Chilessä suoritettut rikokset ihmisoikeuksia vastaan sekä kehoitti Chileä noudattamaan niitä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita ihmisoikeuksien suojan alalla, joihin Chile on sitoutunut (31/124). Yleiskokous kehoitti ihmisoikeuskomissiota jatkamaan työryhmän toimikautta, jotta työryhmä voisi laatia lisäraportin yleiskokouksen vuoden 1977 istuntoa ja ihmisoikeuskomission vuoden 1978 istuntoa varten. Lisäksi jäsenvaltioita, YK:n toimielimiä ja erityisjärjestöjä kehoitettiin myötävaikuttamaan ihmisoikeuksien palauttamiseen Chilessä.

* * *

YK:n piirissä toimivien valvontaelinten tehtävät ja valvonnan suorittamistavat voidaan jakaa kolmeen sektoriin:

1. YK:n peruskirjassa säädetyn yleisen asevoiman käyttökiellon valvontaan liittyvä toiminta YK:n pääelinten asettamissa valvontaelimissä. Pääpaino on aseleposopimuksilla tai rauhanturvajoukkojen lähettämistä tarkoittaneilla sopimuksilla perustettujen valvontaelinten suorittamalla raja-alueiden sotilaallisella valvonnalla konfliktin osapuolivaltion tai aluevaltion suostumuksella. Valvontaan ei juuri liity sanktiointia.

2. Yleissopimuksilla perustetut valvontaelimet, jotka seuraavat täsmällisesti määriteltyjen oikeudellisten velvoitteiden noudattamista. Toimielin on organisoitu YK:n pääelimistä riippumattomaksi ja noudattaa tuomioistuinmaisia menettelytapoja (ihmisoikeuskomitea, rotusyrjintäkomitea ja varauksin myös huumausainelautakunta).

3. Yleiskokouksen päätöslauselmilla asetetut lukuisat tutkimuselimet, jotka valvovat vapaamuotoisesti osittain yleiskokouksen suositusluontoisten päätöslauselmien noudattamista, osittain päätöslauselmien

³¹⁹ Miller tekee selkoa tutkimusryhmien toiminnasta ja asiatiedon keräämismenetelmistä.

Turvallisuusneuvoston asettamista komiteoista ks. Kerley, E.: The Powers of Investigation of the United Nations Security Council AJIL 1961 s. 892 ss. Tutkimuskomiteoiden noudattamista asiatiedon keräämismenetelmistä ks. Study on methods of fact — finding with respect to the execution of international agreements, UN doc A/6228.

taustalla olevia, YK:n peruskirjassa hyvin yleisluontoisesti säänneltyjä oikeudellisia velvoitteita (mm. ihmisoikeuksien, siirtomaa-alueiden ja huoltohallintoalueiden valvonta).

Näitä valvontamuotoja vertailtaessa kiinnittää huomiota se, että yleiskokouksen päätöslauselmilla perustetut elimet ovat voineet ottaa käyttöön varsin syvälle valtion suvereeniin lainkäyttövaltaan tunkeutuvia valvontakeinoja kuten todistajien ja asiantuntijain kuuleminen, tarkastusmatkat joko kohdevaltioon tai sen naapurivaltioihin sekä valitusten ja muistutusten vastaanottaminen yksityisiltä henkilöiltä ja järjestöiltä. Sen sijaan yleissopimuksilla perustetut toimielimet on varustettu erittäin puutteellisilla tietojenkeräämismenetelmillä: jäsenvaltiot eivät ole muutamia poikkeuksia lukuunottamatta tunnustaneet näille toimielimille oikeutta ottaa vastaan yksityishenkilöiden ja järjestöjen valituksia konventiorikkomuksista. On luultavaa, että perustetut valvontaelimet eivät myöskään ryhdy oma-aloitteisesti käyttämään tällaisia toimivaltuuksia. Kysymyksessä olisi niin selvä yleissopimuksen sanamuodosta ja esitöistä ilmenevistä tavoitteista poikkeava toimivallan laajennus.

Yleiskokouksen valitsevat komiteat ovat voineet ottaa näitä toimivaltuuksia käyttöönsä. On kuitenkin luultavaa, että yleiskokouksen perustamat toimielimet eivät katso voivansa tutkia esim. ihmisoikeuksien noudattamista suurvalloissa tai joihinkin suuriin sotilas- tai talousliittoutumiin kuuluvissa valtioissa. Vapaamuotoinen ja tehokas valvonta on kohdistunut etupäässä samoihin valtioihin, joihin on katsottu voitavan kohdistaa sanktioita muutoinkin vapaamuotoisesti ja perussääntöjen tiukkaan sanamuodon mukaiseen tulkintaan pitäytymättä (Portugal, Etelä-Afrikka ja Israel).

Kaikki edellä mainitut kolme valvontatoiminnan pääsuuntausta voivat tuoda esiin peruskirjan tai YK:n piirissä hyväksytyn yleissopimuksen rikkomuksia. Sotilaallisen valvonnan alalla havaintojen voidaan ajatella johtavan taloudellisten sanktioitten käyttämiseen, koska sotilaallisuusluontoinen valvontatyö liittyy tiiviisti YK:n sanktiojärjestelmään. Sen sijaan erillissopimuksissa perustetuilla toimielimillä (huumausainelautakuntaa lukuunottamatta) samoin kuin yleiskokouksen asettamien valvontaelinten avulla todettujen rikkomusten sanktiointi rajoittuu jäsenvaltion leimaamiseen deliktin suorittajaksi ja valtioiden yleisen mielipiteen mobilisoimiseen oikeudenloukkaaaja vastaan.

2.2.2. Parlamentaariset valvontaelimet kansainvälisissä järjestöissä

Ulkopolitiikan johtovalta kuuluu länsimaissa perinteisesti valtionpäämiehelle ja hänen nimittämälleen hallitukselle, jota avustaa ulkopoliitiikan teknisissä suunnittelu- ja valmistelutehtävissä ulkoasiainministeriö. Vaikka ulkopoliitiikan johtotehtävien suorittamisessa onkin tapahtunut kehitystä entisestä valtionpäämieskeskeisestä johtamisesta kohti kollektiivisia suunnittelu- ja päätöksentekomuotoja, on ulkopoliittinen päätösvalta edelleen hyvin keskitetysti hallituksella.

Valtiosääntöjen muotoiluun vaikuttaneessa valtiovallan kolmijakokaaviossa ulkopoliittikka luetaan osaksi hallintoa ja on tarkoituksellisesti asetettu lainsäädäntöelimen kompetenssin ulkopuolelle.

Useissa Ison-Britannian poliittisen järjestelmän esikuvan mukaan kirjoitetuissa valtiosäännöissä valtiovallan kolmijakoa on lievennetty parlamentarismien periaatteella. On säädetty menettelytapoja, joiden avulla vaaleissa valittu parlamentti voi vaikuttaa toimeenpanovallan käyttöön joko pelkästään sillä, että hallitus voidaan pakottaa eroamaan epäluottamuslauseella tai perustamalla neuvotteluvelvoitteita, joiden nojalla hallitus on jatkuvassa tiedotusyhteydessä parlamenttiin, jolloin kansanedustuslaitos voi välillisesti vaikuttaa toimeenpanovallan käyttöön.

Parlamentarismien lisäksi on kolmijakomalliin perustuvia valtiosääntöjä, joissa toimeenpanovalta on lähes täydelleen riippumaton kansanedustuslaitoksesta. Näissä järjestelmissä on kolmijakomallin jyrkkää toteuttamista ulkopoliittisen päätäntävällän osalta tavallisesti lievennetty säätämällä, että keskeiset ulkopoliittiset päätökset on tehtävä parlamentin myötävaikutuksella (useat Amerikan mantereen valtiosäännöt).

Sosialististen maiden valtiorakenne ei perustu kolmijaon eikä parlamentarismien menetelmille vaan päätäntävällän painopiste on valtiosäännössä säädetty parlamentille. Se nimittää itselleen vastuunalaiset alemmantasoiset valtiovaltaa käyttävät toimielimet, ylimmät tuomioistuimet mukaanlukien. Sosialististen valtioiden valtiosäännöissä näyttää ulkopoliittinen päätöksenteko säännösten sanamuodon mukaan arvioiden olevan tiiviimmin parlamentin ohjauksessa kuin muissa valtioissa. Silti käytännön kehitys sosialistisissakin maissa viittaa siihen, että ulkopoliittinen suunnittelu ja käytännön ratkaisut suoritetaan hallituksen ja ulkoministeriöiden piirissä parlamenttien tyytyessä tehtyjen päätösten jälkikäteen tapahtuvaan valvontaan.

Ulkopoliittisen päätöksenteon painopisteen ollessa lähes kaikissa valtioissa hallituksessa ja ulkoministeriössä, on ymmärrettävää, että kansainväliset järjestöt ovat muutamia poikkeuksia lukuunottamatta selvästi hallitusten yhteistyöelimiä; toteuttavat jäsenvaltioiden hallitusten tavoitteita parlamenttien vaikutusvallan ollessa vähäistä. Huomattava poikkeus on Pohjoismaiden neuvosto, joka on tietoisesti perustettu parlamenttien yhteistyöelimeksi, jossa hallituksen edustajat ovat toissijaisessa asemassa.

Eräissä kansainvälisissä järjestöissä, joiden tavoitteisiin kuuluu laajoja integraatiosuunnitelmia, on järjestörakenteeseen tahdottu tuoda perinteisille kansainvälisille järjestöille vieras elementti, jäsenvaltioiden väestön edustajien välityksellä harjoitettava järjestön sisäinen valvonta. On ilmeistä, että parlamentaarisia valvontaelimiä on perustettu näihin järjestöihin etupäässä legitimoimaan järjestön johdolla harjoitettavaa jäsenvaltioiden muodostaman yhteisön integraatiota. Jotta jäsenvaltioiden hallitusten toimet yhteiskuntaelämän eri alojen kuten lainsäädännön, ulkomaankaupan ja talouselämän yhtenäistämiseksi saisivat riittävää kannatusta kansallisissa lainsäädäntöelimissä, on parlamenttien myötävaikutus tahdottu järjestää jo integraatiota suunnittelevissa järjestöelimissä.

Parlamentaaristen toimielinten perustaminen kansainvälisiin järjestöihin on vasta alkuvaiheessa ja perustettujen elinten toimivalta hyvin suppea. Sitova päätöksenteko suoritetaan edelleen jäsenvaltioiden hallitusten edustajista muodostetuissa toimielimissä parlamentaaristen elinten toimivallan rajoittuessa keskusteluoikeuteen sekä integraatiosuunnittelun ja järjestöelinten toiminnan valvontaan. Parlamentaaristen järjestöelinten oikeudellissävytteiset valtuudet, kuten valta tehdä valituksia jonkun jäsenvaltion suorittamista jäsenvelvoitteiden loukkauksista, ovat vähäisiä.

Parlamentaarisia elimiä ovat Euroopan yhteisöjen yleiskokous (Assembly, seur. Euroopan parlamentti), Euroopan neuvoston yleiskokous (Consultative Assembly), Länsi-Euroopan unionin (WEU) parlamentaarinen yleiskokous (Parliamentary Assembly), Balkanin allianssin neuvoa antava yleiskokous (Consultative Assembly), Keski-Amerikan valtioiden (ODECA) lakiasäättävä yleiskokous (Legislative council), Itä-Afrikan valtioiden (Kenia, Tansania, Uganda) yhteisön lakiasäättävä yleiskokous (Legislative Assembly) sekä Arabitasavaltojen konfедераation yleiskokous (Confederate National Assembly). Viimeksi mainittu jär-

jestö muistuttaa organisaatioltaan enemmän liittovaltiota kuin kansainvälistä järjestöä. Tämä näkyy parlamentaarisen elimen laajoina valtaoikeuksina, joita ei koskaan ole käytetty. Käytännöllistä merkitystä edellä luetelluista parlamentaarisista toimielimistä on vain Euroopan parlamentilla, Euroopan neuvoston yleiskokouksella, WEU:n parlamentaarisella yleiskokouksella ja alussa mainitulla Pohjoismaiden neuvostolla.

Pohjoismaiden neuvoston suositustenantovaltaa voitaisiin ajatella käytettävän jäsenvaltioiden hallitusten toimintaa ja oikeudellisia velvoitteita valvovalla tavalla. Sitooahan pohjoismaita hyvin yksityiskohtainen monenkeskisten pohjoismaisten yleissopimusten verkko. Pohjoismaiden oikeudellisen yhteisön luonteesta ja perinteistä ilmeisesti johtuu, ettei neuvosto ole yleissopimusten oikeudellista valvontaa harjoittanut. Mikäli pohjoismaiden kesken ilmenee oikeudellisten velvoitteiden rikkomustapauksia, korjaustoimet järjestetään pohjoismaisten instituutioiden ulkopuolella välittömin neuvotteluihin ja konsultaatioin.³²⁰ Kuten jo on todettu, pohjoismaitten järjestöillä ei ole sanktiovaltaa — mikä sekin osoittaa, että pohjoismaiden oikeusyhteisön ylläpitämisessä ei sanktioita ja valvontakoneistoa tarvita — huolimatta siitä, että näiden valtioiden kesken on toteutettu niin yksityiskohtaisia ja sitovia velvoitteita, ettei vastaavia juuri muissa valtiosyhteisöissä tavata.

Euroopan neuvoston yleiskokous on vanhin parlamentaarinen elin kansainvälisten järjestöjen historiassa. Yleiskokoukseen valitaan 140 jäsentä jäsenvaltioiden väkiluvun mukaisessa suhteessa siten, että suurimmat jäsenvaltiot lähettävät 18 edustajaa ja pienimmät (Islanti, Kypros, Luxemburg ja Malta) yhden. Edustajat valitaan jäsenmaiden parlamenttien päätöksellä.³²¹ Tästä johtuu kansainvälisille järjestöille epätyypillinen piirre: järjestöelimen toimintaan saattaa osallistua lähettäjävaltion hallituksen politiikkaa vastustavan opposition edustajia. Yleiskokous tekee päätökset — kansainvälisten konferenssien tavoin — kahden kolmasosan enemmistöllä hyväksyessään suosituksia. Sen sijaan muut päätökset

³²⁰ EEC:n perustamisvaiheen aikaisia suunnitelmia parlamentaarisesta kontrollista selostaa K. Lindsay: *Towards a European Parliament*, Strasbourg 1958 s. 10 ss. H. Hahn: *Constitutional Limitations in the Law of the European Organizations*, Recueil 1963 I s. 219 ss. selostaa parlamentaaristen toimielinten ja hallitusten asettamien toimielinten keskisiä kompetenssiongelmia.

EFTA:n piirissä toimii informaalinen parlamentaarinen toimielin »EFTA-parlamentarians», joka kokoontuu vuosittain. Vuoden 1975 kokouksessa parlamentaarikot hyväksyivät neuvostolle osoitetun suosituksen tukea Portugalia valtion perustaessa demokraattisia instituutioita.

³²¹ Euroopan neuvostosta ks. Robertson, S. H.: *The Council of Europe*, London 1961, Sørensen, Max: *The Council of Europe, a new experiment in international organization*, Yearbook of World Affairs, 1952 s. 95 ss., E. Vasak: *Le Conseil de l'Europe*, Paris 1960 sekä Bowett s. 150 ss.

tehdään yksinkertaisella äänen enemmistöllä. Yleiskokouksella ei ole jäsenvaltioita eikä järjestöelimä sitovaa päätäntävaltaa. Sen tehtävä on neuvoa, keskustella ja arvostella. Yleiskokouksella on oma valiokuntalaitos. Euroopan neuvoston ministerineuvoston ja yleiskokouksen välillä on erimielisyyttä yleiskokouksen asemasta ja yleiskokouksen katsotaan jääneen merkitykseltään vähäiseksi. Yleiskokous ei ole sanottavasti harjoittanut jäsenvaltioiden oikeudellisten velvoitteiden — Eurooppakonventioiden — noudattamisen valvontaa. Valvonnan pääpaino on ollut yleissopimuksilla perustetuissa hallitusten toimesta valituissa valvontaelimissä. Kuitenkin Kreikan tapauksessa yleiskokous oli aktiivinen.

WEU:n parlamentaarisen yleiskokouksen toimivallasta ei järjestön perussäännössä säädetä muuten kuin toteamalla elimen olemassaolo ja mainitsemalla raportoinnista WEU:n neuvostolle. Yleiskokous on kuitenkin hyväksynyt itselleen menettelytapaohjesäännön, jossa säädetään erinäisiä toimintamuotoja. Yleiskokous voi vuosiraportissa esittää järjestön toimintaa koskevaa arvostelua. Se voi tehdä suoraan jäsenvaltioiden hallituksille osoitettuja päätöslauselmia ja sillä on oikeus suorittaa itsenäisiä tutkimuksia sekä perustaa tutkimuselimä. Näitä valtuuksia ei juuri voida käyttää jäsenvaltioiden oikeudellisten velvoitteiden valvontaan ja sanktiointiin, koska WEU:n perussääntö ei aseta sanottavia velvoitteita jäsenille. Järjestön piirissä ei Euroopan neuvoston tavoin ole perustettu yleissopimusten verkkoa eikä perussäännössä ole sanktioita.³²²

Merkittävin parlamentaarista järjestöelimistä on epäilemättä Euroopan parlamentti. Jäsenvaltioiden parlamentit valitsevat siihen 198 jäsentä jäsenvaltioiden väkiluvun mukaisessa suhteessa siten, että suurimmat jäsenvaltiot saavat kukin 36 paikkaa ja pienin (Luxemburg) 6 paikkaa. Parlamentin tehtävät ovat neuvoa antavia; kysymyksessä on keskusteleva ja yhteisön kehitystä suunnitteleva toimielin, jonka päätöksillä ei ole muita järjestöelimä eikä jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovaa vaikutusta. Huomattava osa Euroopan yhteisöjen sihteeristössä laadituista pitkän aikavälin suunnitelmista on toimitettava Euroopan parlamentin käsitteilyyn, eikä ohjelmia tulisi ryhtyä toteuttamaan ennen parlamenttikäsittelyn päättymistä. Sen jälkeen ohjelmien jatkovalmistelu ja täytäntöönpano suoritetaan parlamentin vaikutusvallan ulottumattomissa.

EEC:n komissio on velvollinen suullisesti tai kirjallisesti vastaamaan parlamentin jäsenten esittämiin kysymyksiin (140 art.). Kysymyksiä esitetään erittäin runsaasti. Järjestelmällä on merkitystä oikeudellisten velvoitteiden valvonnassa, sillä kysymykset ja niihin annetut vastaukset julkaistaan. Lisäksi kysyjinä saat- taalla olla parlamentin jäseniä, jotka kuuluvat oppositioon kotivaltiossaan, joten he voivat esittää hallituksen kontrollilta kysymyksiä, joissa viitataan myös kysyjän kotivaltion EEC-velvoitteiden rikkomuksiin. Komissio alistaa vuosiraporttinsa parlamentin käsiteltäväksi, jolloin parlamentti voi harjoittaa järjestön sisäistä

³²² WEU:n toiminnasta ks. P. Boccier: *The Political Role of the Assembly of WEU*, London 1963, Armand Imbert: *L'Union de l'Europe occidentale*, Paris 1968, L. Cartou: *Organisations européennes*, Paris 1973 s. 78 ss., Colliard C-A: *Institutions et relations internationales*, Paris 1974 s. 450 ss. sekä M. Palmer ja J. Lambert: *European Unity*, London 1968 s. 230 ss.

arvostelua — joka voi huipentua perussäännön 144 artiklassa säädettyyn komission eroamiseen johtavaan epäluottamuslauseäänestykseen. Tällaista päätöstä ei toistaiseksi ole tehty. Parlamentti ei sensijaan omaa kontrollivaltuuksia ministerineuvoston suhteen. Parlamentti osallistuu lisäksi vielä päätöksentekoon Euroopan yhteisön budjetista.

»Euroopan parlamentti» ei laajoista toimivaltuuksistaan huolimatta ole ryhtynyt jäsenvaltioitten oikeudellisten velvoitteiden valvojaksi. Komissiolle — ja ajoittain myös ministerineuvostolle — osoitetuissa kysymyksissä ei kosketella jäsenvaltioitten tointen perussäännön mukaisuutta eikä parlamentissa ole käyty keskusteluja oikeudellisten velvoitteiden rikkomuksista. Parlamentti ei ole Euroopan yhteisön oikeusjärjestystä sanktioiva valvontaelin.³²³

Parlamentaariset järjestöelimet eivät ole jäsenvelvoitteiden valvontatäi sanktiointielimiä. Tähän näillä toimielimillä olisi edellytyksiä, koska parlamenttien jäsenet eivät ole hallitusten valitsemia eivätkä hallitusten välittömän määräysvallan piirissä. Ilmeisesti jäsenvaltioiden hallituksilla on käytännössä niin suuri vaikutusvalta valtuuskuntaan parlamentaarisessa toimielimessä, että valtioihin suuntautuva arvostelu saadaan vaimennetuksi.

Hallitukset pyrkivät välttämään sanktioiden käyttämistä ja julkistamasta väitteitä toisen sopimusvaltion suorittamista perussääntörikkomuksista. Deliktiväitteet tahdotaan käsitellä järjestödiplomatian menetelmin julkisuuden ulottumattomissa. Ilmeisesti myös parlamenttien valitsemat valtuuskunnat hyväksyvät tämän ajattelutavan. Parlamenttaarisilla järjestöelimillä on silti edellytyksiä kehittyä kansainvälisten velvoitteiden valvontaelimiksi jäsenten itsenäisen aseman perustalta.

Parlamenttaarisia toimielimiä on toistaiseksi perustettu etupäässä sellaisiin järjestöihin, joissa valtioiden keskinäinen integraatioaste on niin korkea, ettei perussääntöön ole ollut tarpeen kirjata sanktioartikloja.

Järjestö, jossa on käytössä sanktiojärjestelmä ja jonka plenaarielimestä on parlamentaaristen toimielinten tavoin valtion hallituksen valvonnasta vapaita delegaatteja, on ILO. Kokemukset kansainvälisestä työjärjestöstä viittaavat siihen, että hallitusten valvonnan ulkopuolella olevat järjestöedustajat, jotka lisäksi saattavat ryhmittyä muiden jäsenvaltioiden vastaavassa asemassa olevien riippumattomien edustajien

³²³ Pålsson 138 ss., Bowett s. 184 ss. ja Schermers s. 229 ss. Euroopan yhteisöistä on olemassa laajempi kirjallisuusaineisto kuin mistään muusta kansainvälisestä järjestöstä. Pålssonin tutkimukseen sisältyy ajan tasalla oleva lähde-luettelo (316 ss.).

kanssa omiksi ryhmikseen, pystyvät käyttämään sanktiosäännöksiä. Kansainvälisen työjärjestön konferenssikomiteassa ja työkonferenssissa työmarkkinajärjestöjen edustajat ovat ajoittain saaneet vireille tutkimuksen väitettyjen konventiorikkomusten johdosta.³²⁴

2.3. Suorat valvontayhteydet järjestön ja jäsenvaltion välillä

Jäsenvaltioiden toimittamien raporttien, sihteeristöjen suorittaman tutkimustyön sekä järjestöelinten harjoittaman valvonnan lisäksi on usein tarpeen, että järjestön edustajat neuvottelevat suoraan valtion hallituksen tai muiden viranomaisten, tarvittaessa myös yksityisten henkilöiden kanssa. Jäsenvaltion sisäiseen toimivaltaan eniten puuttuva mutta samalla järjestön kannalta tehokkain valvontamuoto on jäsenvaltiossa suoritettu tarkastus. Tarkastus voidaan järjestää oikeudellisesti sitovan velvoitteen nojalla, jolloin jäsenvaltio ei voi velvoitetta rikkomatta estää tarkastusta, taikka tarkastuksen kohdevaltion kehoituksesta tai ad hoc annetulla suostumuksella järjestön tiedusteltua mahdollisuuksista tutkimuksen suorittamiselle.

Seuraavassa käsitellään järjestön ja valtion välisiin välittömiin yhteyksiin perustuvaa valvontaa kahdessa osassa. Aluksi käsitellään konsultaatiovelvoitteita ja lopuksi jäsenvaltioissa suoritettavia tarkastuksia.

Kansainvälisten järjestöjen perussäännöissä ei yleensä ole säännöksiä välittömistä järjestön ja valtion välisistä yhteyksistä. Kontaktit on järjestetty järjestökäytäntöä kehittämällä tai sitomalla valtio sopimuksella ennakolta velvoitteeseen suostua tarkastuksien suorittamiseen jäsenvaltiossa (IAEA) tahi säännöllisiin neuvotteluihin sopimuksissa käsitellyistä kysymyksistä. Neuvotteluyhteydet järjestön ja jäsenvaltioiden välillä ovat vapaamuotoisia ja menettelytavoiltaan vaihtelevia.

Kansainvälisen valuuttarahaston perussäännön XIV artiklan nojalla jäsenvaltiot saavat ylläpitää valuutan vaihdon rajoituksia. Jäsenvaltiot, jotka ylläpitivät rajoituksia, ovat velvollisia käymään neuvotteluja rajoitusten tarpeellisuudesta ja poistamismahdollisuuksista järjestön edustajien kanssa. Suurin osa jäsenvaltioista ylläpitää yhä valuuttakaupan rajoituksia. Tämä on antanut järjestölle mahdollisuuden määrääkaikaisiin — yleensä vuosittaisiin — konsultaatioihin jäsen-

³²⁴ International labour office s. 51 ss.

ten kanssa. Valtio on oikeudellisesti velvollinen näihin neuvotteluihin. Käytännössä neuvottelut käydään järjestön edustajien ja jäsenvaltion valtiovarainhallinnon ja keskuspankin ylimpien virkamiesten kesken joko järjestön päämajassa tai jäsenvaltiossa. Konsultaatioissa suoritetaan tarkka jäsenmaan talouskehityksen analyysi. Jäsenten katsotaan olevan velvollisia antamaan järjestön edustajille konsultaatioita varten tarkat tilastotiedot valuuttarajoitusten lisäksi myös talouselämän kokonaiskehityksestä. Keskustelut kattavat kaikki jäsenen ja IMF:n väliset oikeudelliset velvoitteet ja taloudelliset suhteet. Konsultaatiot antavat järjestölle mahdollisuuden seurata täsmällisen tiedon avulla jäsenvaltion talouskehitystä.

IMF seuraa vielä valuuttarajoituksia ylläpitävien valtioiden talouskehitystä huolellisemmin talouskehitystä niissä maissa, jotka ovat tehneet tukiluottojärjestelyä tarkoittavan sopimuksen.³²⁵ Sopimuksiin liitetään konsultaatiolauseke. Se velvoittaa valtion neuvottelemaan järjestön kanssa säännöllisin määräajoin, yleensä puolivuositain. Konsultaatiovelvoite liittyy tukiluottojärjestelyn sanktiointiin. Konsultaatioiden kuluessa järjestö voi osoittaa, että jäsenvaltio on rikkonut järjestelyn ehtoja sekä viitata ehtoihin sisältyviin sanktioklausuleihin tai kiinnittää jäsenvaltion huomiota siihen, että talouskehitys jäsenvaltiossa poikkeaa siitä, mihin valtio järjestelyyn ryhtyttyänsä sitoutui. Erityisesti kehitysmaiden kanssa tehdyissä järjestelysopimuksissa on säännöllisesti toistuviin konsultaatiovelvoitteihin kytketty talouskehityksen raportointivelvoitteita.³²⁶

Konsultaatioprosessille on tyypillistä, että toimenpiteet suoritetaan julkisuuden ulottumattomissa. Tästä on seurauksena, ettei konsultaatiometodin tehosta ole tarkkoja tietoja käytettävissä.³²⁷

IBRD ja muut kehitysluottopankit sisällyttävät laina- ja valtioneuvoston sopimuksiin yksityiskohtaiset säännökset lainaehtojen noudattamisen valvonnasta. Jäsenvaltiot sitoutuvat konsultaatiovelvoitteeseen. Pankit myöntävät luottoja tarkasti valmisteltujen taloudellisten tai teollisten projektien rahoittamiseksi. Ennen lainasopimuksen allekirjoittamista pankit perehtyvät rahoitettaviin kohteisiin, rahoitussuunnitelmiin ja rahoitettavan laitoksen toimintaa koskeviin talousennusteisiin. Aineiston perusteella laaditaan lainaehdot, joissa edellytetään projektin etenevän määrättyssä tahdissa. Projektivalvonta suoritetaan osittain jäsenvaltion toimittamin aineistoin, osittain säännöllisesti toistuvien, jäsenvaltiossa tai järjestön päämajassa suoritettavien konsultaatioiden ja tarkastuksien projek-

³²⁵ Gold, Aspects s. 91 s. sekä Strange s. 96 ss.

Vesänen tekee yksityiskohtaisesti selkoa IMF:n tavoitteesta poistaa sellaiset valuuttarajoitukset jotka ehkäisevät maailmankaupan kehitystä (s. 110 ss.).

³²⁶ Strange s. 98 s.

³²⁷ Strange (s. 127) kiinnittää tähän seikkaan huomiota.

tikohteessa. Konsultaatioissa, pääpaino on lainaehtojen noudattamisen valvonnassa, joten valvonta liittyy suoraan lainasopimuksen noudattamisen sanktiointiin.

Useat järjestöt ovat kehittäneet valvontatekniikoita lähettämällä korkean järjestön edustajan virallisluontoiselle vierailulle jäsenvaltioon. Järjestön johtajan valtuuttaman virkamiehen tai järjestön johtajan vierailuun liittyy tavallisesti keskusteluja järjestön edustajien ja järjestön edustamalla alalla toimivien valtion viranomaisten kesken. Vierailuohjelmat vaihtelevat, joidenkin järjestöjen — kuten YK:n — johtajien vierailut muistuttavat enemmän valtiovierailuja kuin tutkimusmatkoja, toisissa tapauksissa järjestön johtaja on kiinteässä neuvottelukosketuksessa viranomaisiin. Tavallisesti vierailun päätyttyä laaditaan raportti havainnoista jäsenvaltion oloista. YK:n pääsihteeri on suorittanut useita matkoja alueille, joilla rauhantila on rikkoutunut tai vaarantumassa.³²⁹ OECD:n pääsihteeri suorittaa säännöllisesti vierailuja jäsenvaltioissa ja neuvottelee valtion talousongelmista kerätäkseen aineistoa järjestön toimesta laadittavaa jäsenvaltiota koskevaa talousraporttia varten.

Useat kansainväliset järjestöt ovat perustaneet aluetoimistoja jäsenvaltioihin. Maailman terveysjärjestöllä ja YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestöllä sekä ICAO:lla on useita aluetoimistoja eri maanosissa. Yhdistyneillä Kansakunnilla on ECOSOC:n alaiset talouskomissiot Eurooppaa, Aasiaa, Afrikkaa ja Latinalaista Amerikkaa varten. Kansainvälisellä työjärjestöllä on 27 aluetoimistoa ja UNDP:llä toimisto 82 eri valtiossa. Lisäksi järjestöt lähettävät avustushelmien puitteissa jäsenvaltioihin virkamiehiä, valtuuskuntia ja asiantuntijoita. ILO:lla, FAO:lla, UNESCO:lla ja WHO:lla on omia paikallistoimistoja tai edustajia järjestöjen rahoittamissa tutkimuskohteissa jäsenvaltioissa. Järjestöillä on siis lukuisia eri tavoin järjestettyjä välittömiä yhteyksiä jäsenvaltioihin. Edustajien asema muistuttaa joissakin tapauksissa diplomaattiedustajan asemaa, toisinaan järjestön edustajilla ei ole käytännössä minkäänlaisia erivapauksia eikä immunitettia.³³⁰ Kaikki nämä toimielimet harjoittavat jossain määrin jäsenvaltion valvontaa. Kun esim. ICAO:n aluetoimiston virkamies vierailee alueeseen kuuluvissa jäsenmaissa, hän tarkkailee len-

³²⁸ Nuric s. 114 s.

³²⁹ Higgins s. 40.

³³⁰ Schermers s. 200 s. ja 733 ss., ILO:n osalta Landy s. 161.

toturvallisuusjärjestelyjä lentoasemilla valvoakseen, kuinka jäsenvaltio toteuttaa lentoturvallisuusohjesääntöjä.³³¹

Useissa tapauksissa järjestön ja jäsenvaltioiden välisiin kontakteihin liittyy samalla kertaa sekä neuvontatyötä että jäsenvaltion asianomaisen erityisalan hallinnon ja lainsäädännön tarkkailua. Valvonta on informaalistia, eikä perustu sopimuksiin lukuunottamatta tapauksia, jolloin kysymyksessä on jäsenvaltiolle annettava tekninen, taloudellinen tai kehitysapu. Jäsenvaltio hyväksyy tarkkailun vapaaehtoisesti eikä sillä ole velvollisuutta päästää järjestön virkamiehiä alueelleen. Käytännössä yhteydet ovat tulleet niin jokapäiväisiksi, että niihin liittyvää jäsenvaltioiden velvoitteiden valvontaa ei aina edes tiedosteta.

Valvontayhteyksien järjestämisessä kansainväliset järjestöt ovat kuitenkin edelleen valtioita heikommassa asemassa, sillä järjestöt eivät ole perustaneet valtioiden lähetystöverkostoa vastaavaa järjestelmää kattamaan kaikki jäsenvaltiot. On mahdollista, etteivät kaikki jäsenvaltiot ottaisi alueelleen järjestöjen toimistoja tai lähetystöjä vastaavia virastoja.

2.3.1. Jäsenvaltioon suunnatut tarkastusmatkat

Kansainvälisen järjestön jäsenvaltio saattaa sitoutua muuttamaan sisäisen lainsäädäntönsä, hallintokäytännön tai sosiaaliset olot jollakin erityisalalla kansainvälisen yleissopimuksen asettamien ja järjestön valvottavaksi annettujen standardien mukaisiksi. Usein ainoa keino varmistaa, että valtio noudattaa velvoitteita, on suorittaa tarkastuksia alueella. Kaikki muut edellä luetellut tarkastus- ja valvontamekanismit sisältävät mahdollisuuden, että hallitus — jonka kautta valvonnan kohteeksi joutuva tietoinen kulkee —, voi jättää olennaisia tosiasioita mainitsematta tai vääristellä tietoja. Jäsenvaltioon suunnattu tutkimusmatka on tehokkain kansainvälisen valvonnan muoto.

Ennen kansainvälisten järjestöjen aikakautta tutkimusretkikunnat toiseen valtioon olivat harvinaisia; valtiot eivät sopimuksilla suostuneet tarkastusvelvoitteisiin ja vain poikkeustapauksissa hyväksyivät ad hoc pohjalta suoritettut tutkimukset. Vielä nykyaikanakin valtion rajojen sisäpuolella suoritettaviin tutkimuksiin suhtaudutaan erittäin varauksellisesti,

³³¹ ICAO:n tutkimus- ja valvontatoiminnasta ks. UN doc A/6288, Buergenthal s. 114 sekä FizGerald s. 181 ss.

varsinkin silloin kun tarkastusretkikunta on jonkin toisen valtion asettama. Sen sijaan valtiot ovat jonkin verran valmiimpia hyväksymään kansainvälisen järjestön johdolla suoritettut tutkimukset.

Jäsenvaltioon kohdistettavat tutkimusretkikunnat voidaan järjestää ad hoc pohjalta — jolloin valtion hallitus suostuu siihen, että tutkimusretkikunta tulee suorittamaan jotain täsmällisesti määriteltä tutkimusrehtävää. Huomattavasti harvinaisempaa on, että valtio sitoutuu yleisluontoiseen tarkastusvelvoitteeseen.

2.3.1.1. Jäsenvaltion ja järjestön välisiin sopimuksiin perustuvat tarkastusmatkat

Kun valtioon kohdistetaan toisten valtioiden taholta väitteitä valtion alueella tapahtuvista kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden rikkomuksista, saattaa valtiolle olla edullista sallia tarkastusretkikunnan saapuminen maahan. Valtio suostuu tutkimukseen torjuakseen väitteet oikeudellisen velvoitteen rikkomuksesta. Joskus vaatimukset tutkimuskomission lähettämisestä tulkitaan aiheellisesti poliittisiksi toimenpiteiksi kohdevaltiota vastaan. Valtio saattaa katsoa tarkoituksenmukaiseksi estää tutkimuskomission saapumisen alueelleen. YK:n käytännöstä on tästä lukuisia esimerkkejä: niinpä Unkari torjui yleiskokouksen päätöksellä kansannousun jälkeen asetetun tutkimusryhmän tulon alueelleen ja samoin menetteli DDR.³³²

Valtio jonka väitetään rikkoneen jäsenvelvoitteita, joutuu tutkimusretkikunnan asettamisen yhteydessä vaikean valinnan eteen: retkikunnan saapumista voidaan pitää suvereniteettia rajoittavana, ja retkikunnan asettaminen on ehkä valtiota vastaan suunnattu epäystävällinen teko. Jos tutkimusretkikunnan saapuminen estetään, se on puolestaan tulkittavissa väitettyjen rikkomusten myöntämiseksi.

Useissa tapauksissa valtiot, joutuessaan tutkimusretkikunnan lähettämistä tarkoittavan vaatimuksen kohteeksi, ovat viitanneet siihen, että kyseessä olevan järjestön perussääntö ei oikeuta järjestöä suorittamaan tutkimuksia ja kiistäneet tutkimusten oikeudelliset perusteet. Tähän argumenttiin ovat turvautuneet mm. Etelä-Afrikka ja Portugal torjuessaan tutkimusretkikunnat alueeltaan.³³³

³³² Morawiecki s. 162.

³³³ Miller s. 46.

Vuonna 1946 Kreikan hallitus väitti YK:ssa, että Albania, Jugoslavia ja Bulgaria tukevat sissitoimintaa Pohjois-Kreikassa. Turvallisuusneuvosto asetti Kreikan tapahtumien tutkimuskomission. Komissio suoritti usean kuukauden ajan tutkimuksia Kreikassa ja laati tutkimustuloksista raportin, joka päättyi toteamukseen, että mainitut valtiot tukivat sissitoimintaa.³³⁴

Maaliskuussa 1965 Dominikaanisessa tasavallassa puhkesi sisällissota, jolloin Yhdysvallat — suojellakseen alueella olevia Yhdysvaltojen kansalaisia kuten ilmoitettiin — lähetti joukkoja alueelle. Myöhemmin joukot muunnettiin OAS:n rauhanturvajoukoksi. Turvallisuusneuvoston kehoituksesta YK:n pääsihteeri lähetti alueelle YK:n edustajan raportoimaan tilanteen kehityksestä turvallisuusneuvostolle. Edustaja seurasi tapahtumia Dominikaanisessa tasavallassa usean kuukauden ajan valvoen mm. turvallisuusneuvoston suosituksesta tehdyn tulitaukosopimuksen noudattamista.³³⁵ Edellä jo mainitut ONUC ja UNFICYP operaatiot olivat niinkään esimerkkejä ad hoc valvontatoimista jäsenvaltiossa.

YK:n huoltohallintoneuvoston toimesta on suoritettu säännöllisiä tutkimusmatkoja huoltohallintoalueille joko järjestön päätöksellä tai jäsenvaltion väitettyä, että alueesta vastuussa oleva valtio on rikkonut peruskirjan määräyksiä huoltohallinnon järjestämisestä (11—13 luvut) tahi peruskirjan yleisiä velvoitteita.

Huoltohallintosopimuksiin otettiin säännöksiä, jotka velvoittivat isäntävaltion sallimaan tarkastukset huoltohallintoalueilla. Peruskirjan 87 artiklan nojalla yleiskokous ja huoltohallintoneuvosto ovat oikeutettuja järjestämään määräaikaista käyntejä huoltohallintoalueille alueen hallintoviranomaisten kanssa sovittuina aikoina. Huoltohallintoalueiden valvonta ja samassa yhteydessä suoritettu huoltohallintovelvoitteiden noudattamisen valvonta oli YK:n alkuaikoina laajin ja käytännössä tehokain alueellisen valvonnan muoto. Valvonta oli tehokasta jäsenvaltioiden, joilla huoltohallintoalueita oli, suostuessa tarkastuksiin. Huoltohallintoalueiden vähittäin itsenäistyessä ja Etelä-Afrikan kieltäytyttyä tekemästä huoltohallintosopimusta YK:n kanssa ja estettyä YK:n edustajien

³³⁴ UN doc S/360 sekä Goodrich-Hambro s. 252.

³³⁵ Security council off. rec. 20th year/1196. 3.3.1965, UN yearbook 1965, s. 140 ss. sekä UN doc A/6228 s. 18. Vuonna 1958 YK:n pääsihteeri lähetti edustajansa tarkkailemaan yleiskokouksen päätöslauselman 1237 velvoitteiden (sotatoimien päättäminen Keski-idässä) noudattamista Jordaniassa.

tulon Namibiaan, huoltohallintoalueiden valvontajärjestelmä on menettänyt pääosan merkityksestään. Huomattavana valvontamuotona huoltohallintojärjestelmässä olivat alueiden itsenäistymisvaiheisiin liittyvien vaalien valvonta YK:n edustajien toimesta.^{336, 337}

Esimerkkinä tapauksesta, jolloin jäsenvaltio on kieltänyt tutkimusretkikunnan saapumisen alueelleen teknisluontoisessa järjestössä, on Kuuban ja Yhdysvaltain välinen erimielisyys tekstiilitulleista GATT-järjestössä. Vuoden 1947 tariffineuvotteluissa Kuuba ja Yhdysvallat olivat vaikeiden neuvottelujen päätteeksi sopineet tekstiilien tullitasosta. Kuuba oli tahtonut suojata korkeilla tulleilla tekstiilituotantoaan USA:n kilpailulta. Sovittu tullitaso ei suojannut Kuuban ilmoituksen mukaan riittävästi tekstiiliteollisuutta, joka joutui taloudellisiin vaikeuksiin etupäässä USA:sta suoritettavan tuonnin johdosta. Suojatakseen teollisuuttaan Kuuba sääti tuontisäännöstelyjärjestelmän, joka USA:n ilmoituksen mukaan keskeytti koko tekstiilituonnin Kuubaan. Asiassa tehdyn valituksen (XXIII art.) jälkeen Kuuba peruutti tuontirajoitukset mutta anoi järjestöltä poikkeuslupaa tuontirajoituksille teollisuutensa suojaamiseksi USA:n väitetyltä polkumyynniltä. Asetettiin työryhmä selvittämään Kuuban tekstiiliteollisuuden taloudellisia vaikeuksia. Asianosaisvaltiot toimittivat työryhmälle keskenään ristiriitaisia tietoja. Työryhmä joutui toteamaan, ettei sillä ollut mahdollisuutta ratkaista, mitkä ristiriitaisista tiedoista olisi asetettava päätöksenteon pohjaksi. Työryhmässä esitettiin tutkimusmatkan tekemistä Kuubaan tekstiiliteollisuuteen tutustumiseksi. USA hyväksyi ehdotuksen mutta Kuuba kieltäytyi. Työryhmä — todettuaan luotettavien tietojen saamisen tulleen mahdottomaksi — suositti

^{336a} YK:n johdolla järjestettiin plebiskiitti Togossa 1956, Kamerunissa 1961 (molemmat tuolloin Ison-Britannian huoltohallintoalueita) ja Uuden Seelannin huoltohallinnossa olleilla Samoa-saarilla 1961. Belgian huoltohallintoalueella Ruandassa järjestettiin presidentinvaali YK:n valvonnassa 1962 ja parlamenttivaalit Belgian huoltohallintoalueella Cookin saarella. Ks. Miele s. 370.

³³⁷ Goodrich-Hambro s. 473 ja 530 ss. S. 482 s. luetellaan kaikki YK:n tekemät huoltohallintosopimukset. Lounais-Afrikan (Namibian) erikoisasemasta ks. Goodrich-Hambro s. 484, jossa selostetaan Namibian kysymystä käsitelleet ICJ:n päätökset. Etelä-Afrikka jatkoi Namibian hallintoa Kansainliiton aikaisen mandaattialuesopimuksen nojalla. Valtio toimitti YK:lle raportteja alueen oloista, mutta esti YK:n edustajia saapumasta alueelle. Neuvovassa lausunnossa ICJ (Reports 1950 s. 128) luetteli Etelä-Afrikan velvoitteet Namibiassa todeten mm., että YK:n valvontaoikeudet alueella eivät voi ylittää sitä, mihin valtio sitoutui Kansainliiton kanssa tekemässään mandaattialueita koskevassa sopimuksessa 17. 12. 1920. Yleiskokous julisti lokakuussa 1966 mandaattisopimuksen päättyneeksi sillä perusteella, että Etelä-Afrikka ei ole noudattanut mandaattialueiden hallintoa koskevaa sopimustaan. Samalla perustettiin erityiskomitea Namibiaa varten valmistelemaan toimia alueen saattamiseksi itsenäiseksi. GA res 2145 (XXI). Broms tekee s. 518 ss. selkoa YK:n Namibiapolitiikasta.

asian jättämistä kiistan osapuolten bilateraalineuvottelujen varaan ja asian käsittely raukesi.³³⁸

Kansainvälisen työjärjestön puitteissa on havaittu jäsenvaltioiden raportteihin perustuvan konventiovelvoitteiden valvonnan tehottomuus. Valvontaa on tahdottu täydentää järjestämällä suoria kontakteja järjestön ja jäsenvaltioitten välillä. Vuonna 1969 aloitettiin kokeiluluontoinen toiminta. Pääjohtaja lähettää edustajansa jäsenmaan hallituksen suostumuksella keskustelemaan valtion edustajien kanssa valtiota sitovien konventioiden noudattamisessa esiintyneistä ongelmista. Selvityskäynnit liittyivät aluksi vain ratifioituihin konventioihin, mutta laajenivat koskemaan sittemmin myös sellaisia yleissopimuksia, joita valtio ei ole ratifioinut. Keskusteluihin osallistuvat valtion edustajien lisäksi työntekijä- ja työnantajajärjestöjen edustajat. Tällaisia valvonta- ja neuvontamatkoja oli vuoteen 1976 mennessä järjestetty kaikkiaan kahteenkymmeneen yhteen jäsenmaahan. Tarkastus- ja neuvontamatkat suoritetaan sihteeristön piirissä syntyneen aloitteen pohjalta, ei jäsenvaltion tai järjestön tekemän valituksen tai huomautuksen suoranaisena seurauksena. Ilmeisesti tämä tekee jäsenvaltiolle helpommaksi ottaa vastaan järjestön edustajia: tutkimuksen ja neuvottelujen vireillepanoon ei liity valtiota deliktistä leimaavia seikkoja.³³⁹ ILO:n perussäännön 16 artiklan nojalla jokainen jäsenvaltio voi esittää valituksen työtoimistolle siitä, että toinen jäsenvaltio ei noudata molempia valtioita sitovaa konventiota. Hallinto-neuvosto saattaa toimittaa asian kohdehallitukselle tai asettaa suoraan tutkimuskomission. 27 artiklassa kaikki jäsenvaltiot sitoutuvat antamaan komissiolle kaiken hallussaan olevan asian ratkaisemiseksi tarvittavan tiedon. Perussäännössä komissiota ei oikeuteta suorittamaan tutkimusta jäsenvaltiossa. Valtiolla katsotaan olevan oikeus kieltäytyä tarkastuksista. Tätä oikeutta ei useinkaan ole käytetty vaan jäsenet ovat virallisten valitusten tapauksissa sallineet tutkimusretkikunnan saapuvan alueelleen. Tällainen tutkimusmatka on vuoteen 1976 mennessä suoritettu neljä kertaa.

³³⁸ Hudec s. 154 ss.

³³⁹ Tutkimusmatkoista tehdään selkoa ILO:n sihteeristön tutkimuksessa s. 57 ss. Matkojen järjestämistä ja asiatiedon keräämistä varten on laadittu yleisohjeet: Report of the Committee of Experts to the 58 (1973) session of the Labour Conference s. 16 ss.

ILO:ssa on useita kertoja keskusteltu perussäännön muuttamisesta niin, että valtioilla olisi oikeudellinen velvoite ottaa vastaan tutkimusretkikuntia. Riittävää kannatusta tällaiset suunnitelmat eivät ole saaneet. Muutoksen vastustajat katsovat, että yleinen tarkastusvalta rajoittaisi kohtuuttomasti jäsenvaltion suvereniteettia.

Vuonna 1952 Ghana teki virallisuontoisen 26 artiklassa tarkoitetun valituksen, että Portugal rikkoo siirtomaa-alueillaan molempia valtioita sitonutta pakotyön kieltävää konventiota. Asetettiin tutkimuskomissio, joka suoritti tutkimuksia Portugalin hallituksen suostumuksella Angolassa ja Mosambikissa ja keskusteli alueen työntekijäjärjestöjen edustajien kanssa. Tarkastusmatkan päätteeksi komissio esitti suosituksia työoloja sääntelevien lakien muuttamiseksi Portugalin siirtomaa-alueilla. Portugal suoritti sittemmin vaaditut lainsäädäntömuutokset.

Ghanan valitus lieene ollut alkujaan ainakin osittain Portugalin siirtomaa-hallintoa vastaan suunnattu toimenpide. Tähän viittaa se, että Portugal esitti puolestaan toista afrikkalaista valtiota, Liberiaa vastaan väitteen pakkotyön kieltävän konvention rikkomisesta. Asetettiin taas tutkimuskomissio, joka suoritti matkan Liberiaan ja suositti lainsäädäntömuutoksia.

Eräiden ILO:n konventioiden (etupäässä työmarkkinajärjestöjen toimintavapautta sääntelevien yleissopimusten) valvomiseksi on lähetetty tutkimusretkikuntia konvention sitoman valtion oma-aloitteisen esityksen perusteella (mm. Venezuelaan, Iraniin, Turkkiin, USA:han, Neuvostoliittoon, Ruotsiin, Englantiin ja Burmaan).³⁴⁰

2.3.1.2. Jäsenvaltiota sitovat tarkastusvelvoitteet.

Edellä on jo useaan kertaan todettu, että valtiot ovat pidättyviä sitoutumaan kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin, joiden nojalla vieras valtio tai kansainvälinen järjestö saa oikeuden suorittaa tutkimuksia jäsenvaltion alueella. Valtiot suostuvat valvontaan tavallisesti välirauhanso-

³⁴⁰ Landy s. 165 ss. sekä International Labour Office s. 75 ss. ILO:n sihteeristö katsoo, että tutkimuskomissiot ja ad hoc tutkimusryhmät ovat ILO:n valvontajärjestelmän toissijainen ja täydentävä osa. Valvonnan pääpaino on jäsenvaltioiden raporttien käsittelyssä. Schermers (s. 573 s.) tekee selkoa Ghanaan ja Liberiaan suoritetuista tutkimusmatkoista ja luettelee alaviitteessä 120 tutkimusraportit ja niitä kommentoivan kirjallisuuden. N. Valticos: Un double type d'enguête de l'organisation internationale du travail au Chili, AFDI 1975 s. 483 ss. käsittelee yksityiskohtaisesti ILO:n vuonna 1974 järjestämää Chilen työmarkkinaolojen tutkimusta ja Chilen alueelle suoritettua tutkimusmatkaa vuoden 1974 lopulla. Ks. myös Chronicle 1975 II s. 37.

pimuksissa tai saadakseen hyödykkeitä kansainväliseltä järjestöltä (esim. uraanipolttoaineita tai kehitysluottoja), taikka edistääkseen keskinäistä integraatiota jollakin taloudellisella tai sotilaallisella yhteistyön alalla.

Milloin tarkastukset suoritetaan valtion alueen ulkopuolella — aavalla merellä, etelämantereella tai ulkoavaruudessa — eivät valtiot ole yhtä pidättyviä sitoutumaan tutkimusvelvoitteita sisältäviin sopimuksiin. Lisäksi eräissä tapauksissa valtion alueen ulkopuolella sattuneita vahinkoja tutkimaan asetettujen ad hoc toimielinten sallitaan saapua sopimuksen sitoman valtion alueelle suorittamaan jatkotutkimuksia.³⁴¹

Seuraavassa keskitytään vain niihin valvontavaltuuksiin joiden nojalla kansainväliset järjestöt voivat suorittaa tarkastuksia.

Euroopan yhteisössä järjestön (komission) virkailijoilla on laajat valtuudet suorittaa tutkimuksia jäsenvaltioissa. Järjestö voi lähettää tutkijoita jäsenvaltion yrityksiin, jolloin hallituksen tulee varmistaa, että tarkastajat saavat käyttöönsä kaiken olennaisen asiakirja-aineiston yrityksessä. Tutkimusmatkoilla valtion edustajalla on oikeus olla saapuvilla tarkastuksia suoritettaessa. Tutkimusten painopiste on yksityisten yritysten eikä niinkään jäsenvaltioiden toiminnan valvonnassa.³⁴² Hiili- ja teräsyhteisön velvoitteita voidaan valvoa hiilikai-voksiin ja terästehtaisiin lähetettyjen tutkimusryhmien avulla.

Pohjoismaitten kesken on sovittu järjestelyjä, joissa toisen sopijavaltion virkamiehet voivat suorittaa rajoitetusti hallintotoimia toisessa jäsenvaltiossa.³⁴³ Ympäristönsuojelun alalla pohjoismaat ovat toteuttaneet järjestelmän, jossa toisen valtion viranomaiset voivat osallistua katselmuksiin, joita toisessa valtiossa suoritetaan valmisteltaessa hallinnollista päätöstä, jonka nojalla valtio myöntää luvan sellaiseen ympäristölle haitalliseen toimintaan, josta saattaa olla haittaa toisessa sopimusmaassa (Pohjoismaiden ympäristösuojelusopimuksen 10 ja 12 artiklat).

2.3.1.2.1. Ydinenergian rauhanomaisen käytön valvonta

Tehokkaimmat valvonta- ja tutkimusvaltuudet on toteutettu ydinenergian rauhanomaista käyttöä valvovissa järjestöissä. Nämä järjestöt

³⁴¹ WEU:lla oli laajoja jäsenvaltioitten sotilaallisen materiaalin valvontavaltuuksia. Niitä käytettiin erityisesti järjestön alkuaikoina, jolloin jotkut jäsenvaltiot olivat varautuneita yhden jäsenvaltion, Saksan liittotasavallan, jällevarustautumisen suhteen. Järjestelmä on sittemmin menettänyt merkityksensä. Ks. Schermers s. 570 sekä R. Fletcher: Existing Mechanisms of Arms control, London 1966 s. 6.

³⁴² EEC regulations 11 ja 17.

³⁴³ Ks. näistä tapauksista Saraviita, Järjestöt s. 289.

(IAEA, Euratom ja OECD:n Nea) on perustettu ensisijassa tarkkailemaan, ettei uraanipolttoaineesta tai energian tuontoprosessin kuluessa siitä kehittyneestä plutoniumista valmisteta ydinräjähteitä.

Valvontajärjestelmät eroavat jonkin verran oikeudelliselta perusratkaisultaan. Valvontavaltuudet ja -tekniikka sensijaan muistuttavat läheisesti toisiaan.

Euratom hankkii itse kaiken jäsenvaltioiden laitosten siviilikäyttöön tarkoitetun uraanin. Uraani voidaan luovuttaa joko kokeilukäyttöön tai energiatuotantoon. Järjestöllä on suoraan perussäännön nojalla oikeus suorittaa tarkastuksia jäsenvaltioissa. Valtio on velvollinen sallimaan alueellaan toimivien reaktorien ja polttoainevarastojen tarkastukset. Tarkastukset suoritetaan tarkastusryhmien toimesta. Ryhmään kuuluu tavallisesti ydinenergia-alan asiantuntijoita kaikista jäsenmaista ja ainakin yksi tarkastaja joka on tarkastuksen kohdevaltion kansalainen.

Tarkastuksia suoritetaan tiheästi: tarkastuskäyntejä on vuodesta 1960 vuoteen 1975 suoritettu jo useita satoja. Siviilikäyttöön tarkoitetun polttoaineen muuntamista sotilaskäyttöön ei ole havaittu. Tarkastajat ovat sensijaan ajoittain todenneet laiminlyöntejä kirjanpidossa ja varastoinnissa sekä polttoaineen kuljetusten turvallisuusmääräysten noudattamisessa.

IAEA:n valvontajärjestelmä eroaa Euratomin järjestelmästä pääasiassa siksi, että IAEA:n jäsenvaltiot eivät muodosta samalla tapaa homogeenista ja supranationaaliseen päättävällään käyttöön valmista valtioyhteisöä kuin Euratomin jäsenmaat. IAEA on joutunut toteuttamaan turvallisuusvalvontajärjestelmän sopimuspohjalta. IAEA:n perussäännössä jäsenvaltiot eivät — toisin kuin Euratomin jäsenet —, sitoudu tarkastusvaltaan. Jäsenvaltiota sitova valvonta toteutetaan jäsenvaltion, polttoaineen toimittajavaltion ja IAEA:n välisellä valvontasopimuksella. Tavallisesti sopimuksissa on IAEA:n valvontaa täydentäviä säännöksiä, joiden nojalla polttoainetta luovuttava valtio saa toissijaisen reaktorien ja polttoainevarastojen valvontaoikeuden mikäli IAEA:n johdolla toteutettavaa valvontaa ei saada järjestetyksi.³⁴⁴ Euratomin järjestelmässä täl-

^{344a} Esim. Suomen ja Kanadan välisen sopimuksen Suomen ja Kanadan välillä siirrettyjen ydinmateriaalien, laitteiden, laitoksien ja tietoaiteiston käytöstä 3 artiklan 3. kohdan säännös: ... milloin Kansainvälinen atomienergiajärjestö ei jonakin aikana toteuta ... valvontasopimuksen tai molempia osapuolia tyydyttävän sopimuksen mukaista valvontaa, toisella osapuolella on oikeus toteuttaa sen osapuolen alueella (harv IS), johon Kansainvälinen atomienergiajär-

laista valtion suoraan valvontaan oikeuttavaa velvoitetta ei ole. Siksi IAEA:n valvontajärjestelmän voidaan sanoa olevan jäsenvaltion suvereeniteetin kannalta Euratomin järjestelmää rajoittavampi järjestelmän salliessa poikkeuksellisissa oloissa sen, että toisen valtion edustajat voivat suorittaa toisen alueella reaktorien tarkastuksia.

IAEA:n valvontajärjestelmää laadittaessa on jouduttu jäsenvaltioiden muodostaman yhteisön heterogeenisuuden vuoksi syventymään valvonnan yksityiskohtiin ja erityisesti valvojien valintaan ja heidän toimivaltuuksiensa säätelymiseen.

IAEA:n valvontajärjestelmän piirissä valitaan tarkastajat erikseen kutakin tarkastuksen kohdevaltiota varten. Ensimmäisessä vaiheessa järjestö esittää epävirallisesti määrätyn — tavallisesti IAEA:n tutkimusosastoilla toimivan — virkamiehen nimittämistä tarkastajaksi. Epävirallisen yhteydenoton tarkoituksena on varmistaa, että kohdevaltio hyväksyy tarkastajan henkilön. Epävirallisten konsultaatioitten päätteeksi esitetään virallisuontoinen ehdotus jäsenmaalle saman henkilön nimittämisestä tarkastajaksi. Hallitus voi tässäkin vaiheessa esittää vastalauseen esitetyn henkilön nimittämistä vastaan. Huomautus on tehtävä 30 vuorokauden kuluessa. Jos sensijaan tarkastaja hyväksytään, nimitys on voimassa siihen saakka kunnes se peruutetaan joko IAEA:n tai valtion toimesta. IAEA:ssa kuitenkin katsotaan, että kesken tarkastuksen jäsenvaltiolla ei ole oikeutta määrätä tarkastajaa poistumaan alueelta.

Tarkastusmatkoista on ilmoitettava valtiolle vähintään viikkoa- ja erikoistapauksissa vähintään 24 tuntia ennen. Matkan jälkeen tarkastaja laatii IAEA:lle raportin tarkastuksen tuloksista. Tarkastajalla on oikeus päästä kaikkiin sopimuksessa mainittuihin siviilikäytössä oleviin reaktorilaitoksiin ja polttoainevarastoihin sekä saada nähtäväkseen kaikki näitä laitoksia koskeva kirjanpito. Valtio on oikeutettu asettamaan virkamiehen seuraamaan tarkastuksen toimeenpanemista.

IAEA:n, samoin kuin Euratomin ja NEA:nkin harjoittama valvonta on erittäin yksityiskohtaista. Järjestö aloittaa valvonnan jo ennen reaktorin valmistumista. Tavallisesti valtio toimittaa järjestölle reaktorin rakentamista koskevat suunnitelmat. Suunnitelmista voidaan jo jossain määrin tarkkailla sitä, tuleeko reaktori olemaan siviilikäytössä. Järjestö voi kehoittaa rakentajaa muuttamaan reaktorin rakennetta varmistaakseen reaktorin valvonnan tekniset edellytykset. Valtio on jatkuvassa raportointiyhteydessä järjestöön laitoksen aloitettua toimintansa. Lisäksi valtion on tehtävä selkoa polttoaineen kuljetuksista alueellaan sekä pidettävä tarkkaa polttoaineen varastokirjanpitoa.

Jestö ei enää toteuta valvontaa, järjestön valvontajärjestelmän menettelytapamääräyksiin perustuvaa valvontaa...» (He 82/76).

Tarkastusten intensiteetti on suoraan verrannollinen laitoksessa käytetyn polttoaineen määrään; pieniä kokeilukäytössä olevia projektisopimusten nojalla perustettuja reaktoreja tarkastetaan harvemmin kuin suuria lämpöenergiaa tuottavia reaktoreja.³⁴⁵

Sosialististen valtioiden ydintutkimusorganisaatioihin (Interatominsstrument ja ydintutkimuksen yhteisinstituutti) ei sisälly valvontajärjestelmiä. Reaktorivalvonta suoritetaan bilateraaliosopimusten pohjalta.³⁴⁶

* * *

Ydinenergian rauhanomaisen käytön tapaan eräät muut palveluksia jakavat järjestöt sitovat saajavaltion tarkastusvelvoitteeseen. Edellä on jo käsitelty IBRD:n luottoja, jotka myönnetään lainasopimuksessa tarkoin määrätyn projektin rahoitukseen. Lainoilla rahoitetaan mm. voimalaitoksia, kuljetusjärjestelmiä (maantiet, satamat, rautatiet, kanavat jne.) teollisuuslaitoksia, maatalouden laitoksia ja koulutusorganisaatioita. Projektin yksityiskohdat kirjataan sopimukseen, johon otetaan lisäksi säännökset siitä, että järjestön edustajat voivat käydä projektikohteessa valvomassa rakennusohjelman edistymistä. Jäsenvaltiolla on oikeudelli-

³⁴⁵ Ydinmateriaalien valvonta valtion alueelle suuntautuvien tutkimuksien pohjautuu sopimukseen ydinaseiden leviämisen estämisestä. Sopimuksen 1 artiklan mukaan jokainen sopimuksessa osapuolena oleva ydinasevaltio sitoutuu olemaan auttamatta ydinaseetonta valtiota valmistamaan tai muulla tavoin hankkimaan ydinaseita tai muita ydinräjähteitä. 2 artiklan mukaan ydinaseettomat valtiot sitoutuvat olemaan hankkimatta ja ottamatta vastaan apua ydinaseiden tai ydinräjähteiden valmistamiseksi. 3 artiklan mukaan jokainen sopimuksen osapuolena oleva ydinaseeton valtio sitoutuu hyväksymään valvonnan siten kuin asiasta sovitaan Kansainvälisen atomienergiajärjestön kanssa. Valvontaa sovelletaan kaikkeen lähtöaineeseen ja halkeamiskelpoisiin aineisiin kaiken ydinenergian rauhanomaisen käytön yhteydessä. Valvonta voidaan suorittaa valtion alueella, sen oikeudenkäyttöpiirin alaisissa laitoksissa.

Euratomista ks. H. Hahn: Euratom: the conception of an international personality, HLR 1958 s. 1001 ss., J. G. Polack: Euratom, its Background, Issues and Economic Implications, New York 1964 ja Bowett s. 180 s.. Schermers s. 571 esittää tietoja Euratomin suorittamista tarkastuksista.

Laajin selvitys IAEA:n toiminnasta sisältyy Szasz:n tutkimukseen. NEA:n toiminnasta ks. OECD at work s. 125 ss., Bowett s. 182 s. sekä Stephen Gorove: Inspection and control system of European Nuclear Energy Agency, Virginia Journal of International law 1966—1967 s. 68 ss.

³⁴⁶ Szawlowski, Interatominsstrument s. 263 ja Joint Institute for Nuclear Research s. 271 sekä 131.

sesti sitova velvoite suostua tarkastuksiin sopimuksen voimassaoloaikana. Tämän velvoitteen rikkominen antaa järjestölle oikeuden käyttää sopimukseen sisältyviä ja järjestön perussäännössä mainittuja sanktioita. Projektiseuranta on IBRD:n tärkeimpiä toimintamuotoja ja projektikohteisiin suoritettut tutkimus- ja seurantamatkat järjestön tehokkain valvontamuoto.³⁴⁷

Useat muut järjestöt ja kehityspankit jotka myöntävät varoja jäsenvaltioille, edellyttävät, että rahoitusta saava valtio sallii tarkastukset rakennuskohteissa.

2.4. Muita valvontamuotoja

Edellä on tarkasteltu valvontajärjestelmiä, jotka ovat käytössä useamassa eri järjestössä. Niiden lisäksi on valvontamuotoja, jotka ovat tyyppillisiä vain tietyllä erikoisalalla toimiville järjestöille.

Perushyödykesopimukset edellyttävät ao. raaka-aineen maailmankaupan valvontaa. Järjestöjen puitteissa on kokeiltu useita valvontamenetelmiä. Raaka-aineen viejävaltiot sitoutuvat toimittamaan tietyllä hinnalla sovitun määrän raaka-ainetta tuojavaltioon tuontikiintiön puitteissa. Joissakin olosuhteissa hintavaihteluiden johdosta saattaa esiintyä tarve nostaa hintatasoa ja ylittää vientikiintiöitä. Tämä ilmiö oli erityisen hankala Kansainvälisen kahvijärjestön toiminnalle kahvin hintatason noustua yllättävän nopeasti 1960-luvulla. Viejävaltiot laivasivat tuotteita järjestöjen ulkopuolisiin, kolmansiin maihin, joista kahvi tuotiin kahvijärjestön tuojavaltioon vientikiintiöiden ulkopuolella. Tämän käytännön estämiseksi perustettiin valvontajärjestelmä, jossa viejävaltio veloitettiin laatimaan jokaisesta ulkomaankauppaan toimitetusta kahvierästä alkuperätodistus kahtena kappaleena, toinen toimitettiin kahvijärjestölle, toinen tuojamaahan. Tuoja sitoutui sallimaan vain sellaisten erien maahantuonnin, joista esitettiin alkuperätodistus. Järjestö taas saattoi tehokkaasti tarkkailla kahvin siirtoja ja tilastoida kahvikauppaa alkuperätodistuksista saatavien tietojen avulla. Myös muissa perushyödykejärjestöissä on kehitelty samankaltaisia valvontajärjestelyjä (esim. vuoden 1973 kaakaosopimuksen 48.1 art).^{348, 349}

³⁴⁷ Nuric s. 116.

³⁴⁸ Erikoislaatuinen EFTA-valtioiden sisäinen valvontajärjestelmä on perustettu yleissopimuksella jalometallien tarkastuksesta ja leimauksesta. Yleissopimuksen 1 artiklan mukaan jäsenvaltiot tunnustavat päteviksi toinen toistensa virallisissa tarkastuslaitoksissa tuotteisiin merkityt pitoisuusleimaukset, eikä tuotteita tarkasteta uudelleen tuojavaltiossa pistokokeita lukuunottamatta. Jos käy ilmeiseksi, että tarkastusta ei ole suoritettu asianmukaisesti, tuojavaltio voi sovel-

Valvontajärjestelyt, joissa tarkkailu kohdistuu toimintaan, jota harjoitetaan valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella — aavalla merellä ja merenpohjassa, Antarktiksella tai ulkoavaruudessa — ovat helpommin toteutettavissa kuin valtion alueella suoritettavat tarkastukset. Alueherruuden ulkopuolisia alueita kuuluu kansainvälisten järjestöjen toiminnan piiriin pääasiassa kalastuksen ja valaanpyynnin valvonnan sekä merenkulun ja siviili-ilmailun alalla.³⁵⁰ Suunnitteilla on lisäksi järjestö, joka hallinnoisi aavan meren alueita ja merenpohjaa valvoakseen luonnonvarojen hyväksikäyttöä näillä alueilla.

Valaanpyynti- ja kalastusjärjestöissä valvonnan tarkoituksena on liian pyynnin rajoittamiseksi suoritettu saaliiden seuranta. Joissakin sovelletaan valvontajärjestelmää, jossa toisten sopijavaltioiden pyyntialukset saavat valvoa toisten alusten varastoja aavan meren alueella. Jos sopimuksen vastaista kalastamista havaitaan, on kalastusaluksen palattava kotisatamaan, jolloin jäsenvaltio voi ryhtyä oikeudenkäyntimenettelyyn kalastussäännöksiä rikkoneen pyyntialuksen omistajaa vastaan (mm. Tyynenmeren lohenkalastusjärjestö). Samanlaista säännöstöä ehdotettiin myös Atlantin tonnikalasopimukseen, mutta säännöksistä ei päästy yksimielisyyteen, joten perustettu järjestö ja yleissopimus jäivät tehokkaita sanktio- ja valvontasäännöksiä vaille. Toimintavarmaan valvontajärjestelmään pyrittiin Kansainvälisen valaanpyyntikomission johdolla laaditussa Etelämantereen alueella tapahtuvan tehdasmaisen valaanpyynnin valvontasopimuksessa: suunnitelman mukaan jokaisessa valaanpyyntialuksessa tuli olla jäsenvaltion valtuuttama tarkastaja, joka valvoisi saaliita. Useista allekirjoituksista huolimatta sopimukselle ei kertynyt riittävästi ratifiointeja eikä se tullut voimaan.³⁵¹

taa leimattuihin tuotteisiin välttämättömäksi katsottua tehostettua tarkastustapaa ja sillä on oikeus kieltäytyä toistaiseksi vastaanottamasta näitä tuotteita. Jos kysymyksessä on karkea tarkastusleiman uusiutuva väärinkäyttö, voi tuontia harjoittava sopimusvaltio määrääjäksi kieltäytyä hyväksymästä tuotteita ts. ryhtyä repressaalialuontoiseen tuontikieltotoimeen.

³⁴⁹ Loewenfeld s. 787 sekä Kaplan HILJ s. 219.

³⁵⁰ Simsarian s. 502 ss.

³⁵¹ I. E. Carroz—A. G. Roche: The proposed International commission for the Conservation of Atlantic Tunas. IJIL 1967 s. 64 ss. sekä Fifteenth report of the International Whaling Commission s. 23. Ks. myös Schermers s. 572 ja alaviite 108. Koillis-Atlantin kalastussopimuksen 13 artiklassa valvonta jätetään jäsenvaltioille: järjestö voi määräenemmistöpäätöksellä hyväksyä opting-out menetelmän mukaisesti sitoviksi tulevia suosituksia, joissa jäsenvaltioita kehoitetaan järjestämään kalastusvalvonta sekä omilla aluevesillään että sopimuksen kattamalla aavan meren alueella.

Erittäin tarkat huumaavien aineiden tuonnin ja viennin valvontaan liittyvät säännökset sisältyvät psykotrooppisia aineita koskevaan yleissopimukseen, jolla täydennetään YK:n Talous- ja sosiaalineuvoston huumausainetoimikunnan tehtäviä ja valtuuksia.

Vuonna 1967 perustetussa Latinalaisen Amerikan ydinaseetonta vyöhykettä

ICAO:n toiminta kattaa aavan meren alueet sikäli, että järjestön johdolla on tarpeen määritellä säännöt siviili-ilmailulle aavan meren yläpuolella olevassa ilmatilassa. ICAO:n perussäännön mukaan järjestö on toimivaltainen enemmistöpäätöksellä hyväksymään jäsenvaltioita sitoviksi tulevia ohjesääntöjä siviili-ilmailusta aavan meren alueen yläpuolella. Sensijaan IMCO, jonka tehtävänä on valmistella oikeusnormeja aavan meren laivaliikennettä varten, ei omaa toimivaltaa päättää meriliikenneohjesääntöjä, vaan oikeussäännöt hyväksytään perinteiseen tapaan yleissopimusmenettelyä noudattaen.

Huomattavan tehokas valvontajärjestelmä toimii ITU:n yhteydessä. Järjestön toimesta harjoitetaan jäsenvaltioiden radioasemien mittaus- ja seurantoitointia järjestön omaa kalaustoa hyväksi käyttäen. Tämän lisäksi jäsenvaltioiden radioasemat toimittavat säännöllisesti mittaustietoja järjestölle. Ei juuri ole ajateltavissa, että esimerkiksi lähetystaajuusalueita koskevien sääntöjen rikkomukset jäisivät huomaamatta.³⁵²

2.5. Yhteenveto

Edellä on selostettu kansainvälisten järjestöjen piirissä toimivia valvontajärjestelmiä. Järjestön johdolla suoritettavaa valvontaa täydentää jäsenvaltioiden omatoiminen seuranta, joka kohdistuu muiden valtioiden toimintaan järjestöissä. Sekä järjestöjen valvontaelinten että jäsenvaltioiden havaitsemat sopimusvelvoitteitten rikkomukset voidaan yleensä saattaa jonkin järjestön toimielimen tutkittavaksi. Tavallisesti virallisuusluontoisten reaktioiden ohessa käytetään julkisuuden ulottumattomissa menettelytapoja, joilla jäsenvaltiota, joka on rikkonut velvoitteitaan, tai vutellaan järjestödiplomatian keinoin luopumaan oikeudenvastaisesta käytännöstä.

Jäsenvelvoitteiden valvonta on ilmeisesti riittävän tehokasta. Kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestysten ylläpitämisen ongelmana ei yleensä ole se, saadaanko rikkomukset selville vaan se, kuinka rikkoja tai vutetaan luopumaan oikeudenvastaisesta käytännöstä ja kuinka rikkomusten torjunnassa voidaan ylläpitää riittävä ennaltaehkäisevyyden taso, joka estää oikeudenloukkaukset.

tarkkailevassa järjestössä (OPNAL) sovelletaan valvontasäännöksiä, joiden avulla valvotaan, etteivät jäsenvaltiot suorita ydinasekokeita alueella.

10-valtion ryhmän yhtenä tehtävänä on valvoa ns. yleisen lainasopimuksen (General agreement to borrow) nojalla IMF:n käyttöön luovutettuja valuuttoja saavien valtioiden taloutta. Lainansaajavaltiot sitoutuvat valvontaan ja valvontavelvoite on IMF:ltä saatavan lainan ehtona.

³⁵² Lautakunnan toimintaperiaatteita on käsitelty edellä s. 133 s.

Kansainvälisten järjestöjen valvontajärjestelmiä voitaisiin entisestään kehittää. Raportointitekniikkaa on mahdollista parantaa lähes jokaisessa järjestössä. Raportoitujen tietojen käsittelyä kyettäisiin tehostamaan, jos järjestön mahdollisuudet vaatia ja saada lisätietoja epätäydellisen raportoinnin täydennykseksi varmistettaisiin. Tietojenantovelvoitteiden noudattamisen varmistimeksi tarvittaisiin perussääntöihin kuitenkin sanktiosäännöksiä. Järjestön harjoittaman valvonnan tehoa voitaisiin olennaisesti parantaa, jos valtioiden toimittamia tietoja täydennettäisiin jäsenvaltioista saatavilla, hallituksen valvonnan ohittavilla selonteoilla ILO:n tapaan. Valtiot näyttäivät kuitenkin olevan pidättyviä sallimaan hallituksen valvonnan ohittavien virallisluntoisten tiedotusyhteyksien perustamisen.

Suoran valvonnan tehokkain muoto — jäsenvaltioon lähetettävät tarkastusretkikunnat — näyttää olevan niin vieroksuttu valvonnan muoto, että valtiot tuskin lähivuosisikymmeninä suostuvat sanottavasti lisäämään tällaisia velvoitteita.

3. SANKTIOISTA PÄÄTTÄVÄT TOIMIELIMET JA PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY

3.1. Sanktiopäätös lainkäyttöratkaisuna

Valtion sisäisestä oikeudesta lainattuja käsitteitä käyttäen päätös sanktiosta on lainkäyttöratkaisu. Kansallisessa oikeusjärjestyksessä tuomioistuin toteaa sanktiotunnusmerkistössä säädettyjen tosiasioiden olemassaolon, valikoi tapaukseen soveltuvan oikeusnormin ja määrää sanktion kohdetta sitovalla tavalla seuraamuksen. Edelleen valtion sisäisten oikeusjärjestysten käsitteitä käytettäessä määritelmään tulisi lisätä se, että sanktioista päättävä orgaani on riippumaton, joten ratkaisuun eivät voi painostavasti vaikuttaa deliktin suorittaja eikä oikeudenloukkauksen kohde.

Olemme todenneet, että kansainvälinen oikeusjärjestys on desentralisoitu, joskin järjestöjen oikeusjärjestykset edustavat pisimmälle kehitettyä sanktiopäätöksenteon keskitystä. Silti säännökset sanktioista kansainvälisten järjestöjen päätöksillä eivät ole kehittyneet lähellekään valtion sisäisen oikeusjärjestyksen tasoa.

Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmä eroaa lähes kaikissa kohdissa valtion sisäisen oikeuden sanktiojärjestelmästä. Deliktin toteamis- ja tutkintamenettely on huomattavalta osalta oikeussubjektien välittömässä johdossa (raportointimenettely ja selontekojen tutkinta plenaarielimissä), rikkomuksen tekijän sallitaan yleensä osallistua tutkintaprosessiin. Päätökset sanktioitten käyttämisestä tehdään niinikään yleisesti plenaarielimissä, yleiskokousmuotoisissa orgaaneissa, joissa päätöksentekoon osallistuvat sekä oikeudenloukkauksen kohde että deliktin tekijä, joka voi mobilisoida lopullista päätöstä tehtäessä tuekseen liittolaisensa järjestössä. Jäsenvelvoitteita rikkonut valtio voi lisäksi käyttää erilaisia ulkopoliittikan menetelmiä, kuten lupauksia kauppapoliittisesta edusta sekä uhkauksia (esim. taloudellisen tuen menettäminen) taivuttaakseen päätöksentekijät sanktiotratkaisussa valtiolle myönteiseen lopputulokseen.

Päätöksien perustelut järjestöissä eivät yleensä muistuta tuomioistuinten päätöksiä ja sanktiopäätösten perustelutaso ja argumenttivalinta vaihtelee. Sanktioharkintaan vaikuttaa lukuisia sellaisia seikkoja, joihin valtion sisäisen tuomioistuimen ei edellytetä kiinnittävän huomiota. Sanktiopäätöksen tekemiseen osallistuvat delegaatit toimivat hallitustensa edustajina, ovat yhteydessä ulkopoliittisiin suunnitteluelimiin (ulkoministeriöön) ja äänestävät sanktiopäätöksistä jäsenmaan ulkopoliittikan tavoitteiden ja tarkoituksenmukaisuussyiden mukaan, päätellen, mitä etuja ja mitä haittoja äänestyksen lopputuloksesta valtiolle saattaa koitua.

Sanktiopäätös kansainvälisessä järjestössä on yleensä sanktioimaton: järjestöillä ei ole täytäntöönpanokoneistoa. Toisin kuin valtioilla, jotka voivat joissakin repressaalitapauksissa ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin deliktin tekijää vastaan, järjestöillä ei ole käytettävissä juuri mitään välittömiä täytäntöönpanokeinoja.

Olennainen ero kansainvälisten järjestöjen ja valtion sisäisen oikeuden sanktiojärjestelmien välillä on siinä, että järjestö voi jättää sanktiojärjestelmän käyttämättömäksi. Ilmeistenkin deliktien tultua todetuiksi järjestö voi pidättyä ja käytännössä erittäin usein pidättyykin sanktioiden määräämisestä. Valtion sisäisessä oikeudessa sensijaan ei juuri ole mahdollista että lainkäyttöelimet systemaattisesti ja laajassa mitassa pidättyvät säädettyjen sanktioiden määräämisestä. Tämä ero kansainvälisten järjestöjen ja valtion sisäisen oikeusjärjestyksen välillä ei merkitse sitä — kuten ehkä voisi olettaa — että järjestöjen oikeusjärjestys menettäisi tehonsa järjestöelinten jättäessä perussäännön sanktiojärjestelmän käyttämättömäksi. Päinvastoin näyttää siltä, että kansainvälisoikeudellisesti

sitovat velvoitteet pysyvät voimassa niissäkin järjestöissä, jotka eivät käytä sanktioartiklojaan.

Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmiä ei ole syytä pitemmälti verrata sanktiojärjestelmiin valtioissa. Kysymyksessä on kaksi toisistaan olennaisissa kohdissa eroavaa järjestelmää, joiden yhteisenä piirteenä on vain se, että viimekädessä kummankin tehtävänä on myötävaikuttaa asetetun (valtiossa säädetyn, järjestössä sovitun) oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen.

* * *

Olemme edellä jo todenneet kansainvälisten järjestöjen sanktioartiklojen laadinnan erääksi perusperiaatteeksi sen, että sanktiomuodot valitaan niin, ettei päätösten täytäntöönpanotoimia järjestön ulkopuolisten organien toimesta juuri tarvita. Tästä pääsäännöstä on poikkeuksia. Joidenkin järjestöjen tekniseluontoinen toimiala on edellyttänyt sellaisitenkin sanktioiden käyttöönottamista, jotka vaativat jäsenvaltion myötävaikutusta sanktioiden täytäntöönpanossa.

Tässä tutkimuksessa ei syvennyttä kysymykseen kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden välisistä suhteista, valintaan dualismi/monismi konstruktion välillä. Riittää kun toteamme, että niissä järjestöissä, joiden sanktiojärjestelmä vaatii jäsenvaltion aktiivista myötävaikutusta, valtion edellytetään perussäännössä sitoutuvan osallistumaan sanktioitten täytäntöönpanoon. Kun valtiolla on kansainvälisoikeudellinen velvoite panna sanktiopäätös valtion sisäisesti täytäntöön, valtio ei voi pätevästi viitata sisäisen lainsäädäntönsä asettamiin esteisiin sanktion toteuttamisen laiminlyömisestä perusteluna. Tämä tavanomaisen kansainvälisen oikeuden periaate vahvistetaan Wienin valtiosopimuskonvention XX artiklassa.

Laajin jäsenvaltioiden toimenpiteitä tuekseen vaativa sanktiojärjestelmä on epäilemättä YK:n peruskirjan 41 ja 42 artiklojen sanktiosäännöstö. Kärjistetyksi voidaan todeta, että YK:n rauhanturvaamisjärjestelmä on sotilaallisten sanktioiden rauettua olennaisesti taloudelliseluontoiisiin repressaalioihin kelpuuttava sanktiojärjestelmä ja sen teho on jäsenvaltioiden myötävaikutuksen varassa. Useissa muissa kansainvälisissä järjestöissä tehokas sanktionti vaatii jäsenvaltioiden myötävaikutusta. Niinpä ICAO voi oikeuttaa jäsenvaltionsa kieltämään turvallisuusmääräyksiä laiminlyöväntoyhtiön ilma-alusten laskeutumisen alueelleen. Ydinenergiajärjestöt voivat velvoittaa jäsenvaltiot keskeyttämään polttoaine-

toimitukset rikkojavaltioon ja IMF voi määrätä, että jäsenvaltiot ovat velvollisia estämään tuomioistuimiansa myöntämästä oikeussuojaa perussäännön vastaisesti tehdyille valuutanvaihtosopimuksille (VIII art. 2 b). Vapaakauppa-alueiden ja GATT:n sanktiojärjestelmään olennaisena kuuluva säännöstö, jonka mukaan järjestö voi oikeuttaa jäsenvaltiot syrjiviin toimenpiteisiin perussäännön rikkojavaltiota vastaan, edellyttää niinkään jäsenvaltioiden ja erityisesti deliktin kohdevaltion aktiivista myötävaikutusta.

3.2. Päätöksentekuelimet

Sanktiojärjestelmään sitoutumista pidetään joskus rajoituksena valtion itsemääräämisoikeuteen (ulkoiseen suvereniteettiin). On ymmärrettävää, että valtiot järjestöjä perustaessaan tahtovat pidättää sanktosäännöksiä käytön järjestön plenaarielinten harkintavaltaan. Päätökset sanktioista ovat olennaisesti ulkopoliittisia ratkaisuja, eivätkä valtiot ole valmiita luovuttamaan päätäntävaltaa yleiskokouksen ulkopuolelle suppeammille toimielimille, joiden toimintaan osallistuu vain osa jäsenvaltioita. Tästä yleissäännöstä on kaksi merkittävää poikkeusta: YK turvallisuusneuvosto sekä Maailmanpankkiryhmä ja sen järjestömuodon omaksuneet kehitys-pankit. YK:n yleiskokouksen ja turvallisuusneuvoston välisiä suhteita sanktiovalian käytössä on edellä jo käsitelty.

Jäsenosuuksiltaan suurimmat valtiot ovat maailmanpankkiryhmän tärkeimmissä järjestöissä IMF:ssa ja IBRD:ssa määräävässä asemassa sekä plenaarielimestä että hallintoelimestä (johtokunta). Sanktiovalian osalta perussääntö varasi järjestölle (hallintoneuvostolle) itselleen ratkaisuvalian siitä, päätetäänkö sanktioista plenaarielimestä vai johtokunnassa. Plenaarielimelle säädettiin valta delegoida pääosa toimivaltuuksistaan — sanktiovalia jäsenvaltion erottamista lukuunottamatta — johtokunnalle ja tätä delegointimahdollisuutta on käytetty maksimaalisesti. Sanktiovalian painopiste on näissä järjestöissä johtokunnalla. IMF:n ja IBRD:n perussääntö on ollut esikuvana useille muille kehityspankkimuotoisille kansainvälisille järjestöille.

* * *

Päätökset perussäännössä säädetyistä sanktioista tehdään tavallisesti plenaarielimestä (OAS:n sanktiot tosin jäsenvaltioiden ulkoministerien.

kokouksessa.³⁵³) Edellä mainituin poikkeuksin sanktiovallan delegoiminen ei yleensä ole mahdollista. Päätökset sanktioitten käyttämisestä tehdään samoja sääntöjä noudattaen kuin muutkin järjestön plenaarielimen päätökset: yleensä siis määräenemmistöllä, tavallisesti 2/3 enemmistöllä. Eräissä järjestöissä päätös sanktioista tehdään weighted voting — menetelmällä. Se korostaa järjestössä vaikutusvaltaisessa asemassa olevan jäsenvaltion merkitystä järjestön oikeusjärjestyksen ylläpitämisessä.

3.2.1. Sanktiopäätösten valmistelu

Erityisiä säännöksiä sanktiopäätösten valmistelusta ennen plenaarielimen käsittelyä ei perussäännöissä useinkaan ole. Yleensä ne järjestöelimet, joiden tehtävänä on seurata jäsenvaltioitten toimia yleissopimuksen sääntelemällä alalla, keräävät aineiston sanktiopäätöstä varten: jäsenvelvoitteiden valvonta ja sanktiopäätöksen valmistelu suoritetaan samoissa toimielimissä (jäsenvaltioitten raportteja tutkivissa komiteoissa, työryhmissä ja sihteeristössä).

Poikkeuksena edellä esitetystä ovat eräiden perussääntöjen säännökset jäsenvaltioitten tai jäsenten ja järjestön välisten perussäännön tulkintaa koskevien riitakysymysten ratkaisemisesta sekä eräitten järjestöjen virallisuontoiset valitusmenettelysäännökset. Kansainvälisen järjestön valvoessa laajan yleissopimuksen noudattamista (esim. GATT, perushyödykesopimukset ja vapaakauppa-alueet) syntyy helposti perusvelvoitteiden tulkintaa koskevia erimielisyyksiä. Kahden jäsenvaltion käsitykset tietyn säännöksen tulkinnasta saattavat poiketa toisistaan ja johtaa erimielisyyksiin asianosaisvaltioiden pitäessä kiinni omasta tulkinnastaan ja toimiessa tulkintansa mukaisesti, jolloin toisenlaisen tulkinnan kannalla oleva valtio saattaa väittää ensiksi mainitun valtion menettelyä oikeudellisen velvoitteen rikkomukseksi. Samaan tapaan saattaa jokin järjestön toimielin pitää jäsenvaltion tiettyä tointa perussäännön vastaisena ja leimata menettelyn rikkomukseksi valtion taas katsoessa, että menettelytapa

³⁵³ INTELSAT:n perussäännön nojalla hallintoneuvosto voi sopimusvelvoitteiden rikkomusta koskevan valituksen johdosta keskeyttää jäsenoikeuksien käytön ja suosittaa plenaarielimelle, että oikeudellisia velvoitteita rikkonut valtio erotettaisiin. Myös jäsenmaksulainlyöntitapauksessa — jolloin jäsenoikeuksien menetys tulee voimaan itsestään ilman eri päätöksiä — hallintoneuvosto voi suositella erottamista.

on perussäännön sallima. Tällaisten erimielisyystapausten sattua ei voida puhua perussäännön rikkomuksesta sanan tavallisessa merkityksessä vaan tulkintaerimielisyydestä jäsenvaltioiden tai jäsenen ja järjestön välillä. Tulkintariita-asoiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten useissa kansainvälisissä järjestöissä on yksityiskohtaisesti säänneltyjä välitys- ja sovittelumenettelyjä, joissakin myös välitysoikeudellisia ja tuomioistuinmenettelyjä. Tällaiset säännökset syrjäyttävät yleensä plenaa-rielimelle kuuluvan päätäntävällän.

Toisena poikkeuksena säännöstä, jonka mukaan järjestöissä ei tavallisesti ole erillistä koneistoa jäsenvelvoitteiden rikkomisesta seuraavan sanktiopäätöksen valmistelua varten, ovat eräiden perussääntöjen valitus-säännökset. Niille on tyypillistä, että jäsenvaltion tai järjestöelimen tehdessä virallisuontoisen huomautuksen siitä, että toinen jäsenvaltio rikkoo perussääntöä tai järjestön piirissä hyväksyttyä yleissopimusta, huomautus käsitellään erillisessä toimielimissä ja voidaan joskus myös saattaa ICJ:n lopullisesti päätettäväksi.

Edellä on jo mainittu ILO:n järjestelmään kuuluva esitutkimamenettely: jäsenvaltion tehdessä valituksen konventiorikkomuksesta asetetaan tutkimus-komissio, joka kerää riitakysymyksen ratkaisemiselle tarvittavan aineiston. Komission raportin tulee päättyä suosituksiin tarvittavista korjaustoimenpi-teistä.

Loppuraportti suosituksineen tiedotetaan jäsenvaltioille. Menettelyn jat-kossa rikkomuksen korjaamiseksi esitettyjen suositusten kohdevaltio on velvol-linen ilmoittamaan, hyväksyykö se suositukset vai vaatiiko se valituksen jatko-käsittelyä kansainvälisessä tuomioistuimessa (29 art 2). ICJ:n päätös asiassa on lopullinen. Jos jäsenvaltio ei kuitenkaan toteuta komission suosituksessa esi-tettyjä korjaustoimia, eikä noudata ICJ:n päätöstä, asia voidaan saattaa hallin-toneuvoston päätöksellä työkonferenssin käsittelyyn, jolloin neuvosto samalla suosittelee, mihin sanktitoimiin jäsenvaltiota vastaan on ryhdyttävä. Perus-sääntö ei sisällä tällaisen tapauksen varalta erillisiä sanktiosäännöksiä ja on epäselvää, minkä sisältöisiä sanktioita työkonferenssi voi määrätä. Työkonfe-renssin lopullista päätöstä sanktiosta ILO:n konventiorikkomuksesta esitetyn valituksen johdosta edeltää siis monivaiheinen selvitys- ja tutkimusprosessi. Säännöksiä sanktiopäätösten saattamisesta ICJ:n käsiteltäväksi ei ole sovellettu kertaakaan.

* * *

GATT-yleissopimuksessa säädetään jäsenvaltion oikeudesta tehdä virallis-luontoinen valitus sen johdosta, että toinen valtio menettelyllään rikkoo velvoit-teitaan. Yleissopimuksen XXIII artiklan 1 kohdan mukaan, jos sopimusvaltio

katsoo, että sille sopimuksen nojalla kuuluvat edut vaarantuvat toisen valtion sopimuksen vastaisten tointen johdosta, valtio voi tehdä kirjallisen esityksen (representation) tai korjausehdotuksen ja aloittaa suorat neuvottelut rikkoja-osapuolen kanssa. Jos sovintoa ei saavuteta kohtuullisessa ajassa, asia voidaan saattaa järjestön (Contracting Parties) käsiteltäväksi. Järjestöllä on tällöin valta tutkia riita-asia, selvittää asiaan liittyviä tapahtumia sekä esittää suosituksia jäsenvaltioille sekä — jos järjestö katsoo rikkomuksen sitä vaativan — vapauttaa valtion oikeudellisista sitoumuksistaan loukkaajavaltiota kohtaan. Varmistaakseen suositus- ja sanktiovallan rationaalisen käytön GATT on kehittänyt erilaisia tekniikoita, joitten tarkoituksena on toisaalta edistää järjestön johdolla suoritettavaa riidan osapuolten välistä sovittelua, toisaalta kerätä luotettava tosiasiatieto yleiskokouksen lopullista 2/3 määräenemmistöllä tehtävää päätöstä varten. Yleissopimuksessa ei säädetä yleiskokouksikäsitellyä varten järjestettävän esikäsitellyn menettelymuodoista. Järjestön piirissä on kehitetty kaksi toisistaan olennaisesti poikkeavaa käsittelymenetelmää: työryhmämenettely ja paneelimenettely.

Työryhmämenettely on vanhin työskentelymuoto: riidan osapuolten ja asianomaisten kauppapoliittisen riitakysymyksen suhteen puolueettomien valtioiden muodostama työryhmä keräsi aineistoa ja yritti löytää riidan osapuolia tyydyttävän kompromissiratkaisun esittääkseen sitten ehdotuksen suositukseksi yleiskokoukselle. Työryhmätyöskentelyssä oli huomattava paino sovittelumenettelyä muistuttavilla työmuodoilla. Työryhmätyöskentelyä haittasi tietysti se, että kiistan osapuolet osallistuivat aineiston keräämiseen, tosiasioiden oikeudelliseen arviointiin ja lopullisten suositusehdotusten muotoilemiseen.

Päästäkseen objektiivisempaan tosiasia-aineiston keräämistapaan ja oikeudelliseen arviointiin GATT ryhtyi kehittämään paneelimenettelyä; tutkimusjärjestelmää, jossa tutkimustehtävä annetaan toimielimelle, jonka jäseniksi ei nimitetä riidan osapuolia. Paneelimenetelmän kehityksen alkuvaiheessa 1950-luvun alussa jäsenet nimitettiin riidan ulkopuolella olevista valtioista. Myöhemmin paneelin välitysoikeudellista luonnetta pyrittiin korostamaan sillä, että paneeliin valittiin jäsenet yksityishenkilöinä, ei hallitusten edustajina. Paneelimenettelyä sai 1950-luvun lopulla ja 1960-luvulla lainkäyttömenettelyn muotoja sikäläkin, että aineiston kerääminen ja arviointi suoritettiin tuomioistuinmaisesti ja paneelin päätökset perusteltiin juridisin argumentein. Välitysoikeudellisesta menettelystä paneelimenettely poikkeaa siinä, etteivät paneelin päätöslauselmat sido sen enempää riidan osapuolia kuin yleiskokoustakaan. Uutuutena paneelimenettelyssä työryhmämenettelyyn verrattuna oli asianosaisten jääminen riitakysymyksen käsitellyn ulkopuolelle. Paneelit tosin kuulivat riidan osapuolia varaten näille ennen lopullista päätöstä tilaisuuden epävirallisesti lausua mielipiteensä paneelin suorittaman tutkimuksen lopputuloksista ja yleiskokoukselle ehdottamista suosituksista.

Työryhmä- ja paneelimenettelyä on käytetty usein. Varsinkin niissä tapauksissa, jolloin työryhmä tai paneeli on voinut havaita kiistattoman tosiasia-aineiston pohjalta rikotun oikeudellisia velvoitteita, ovat valtiot suorittaneet asianmukaiset korjaustoimet. Erityisesti työryhmien toiminnalle on ollut ominaista,

että pyritään osapuolia tyydyttävien kompromissiratkaisujen löytämiseen jonka jälkeen, kun sovinto on saavutettu, työryhmä ei ole antanut mietintöä asiassa.³⁵⁴

* * *

Useissa perushyödykesopimuksissa on säännöksiä riitakysymyksen tai oikeudellisen velvoitteen rikkomista tarkoittavan väitteen käsittelystä erillisessä sovitteluelimessä. Esimerkiksi kansainvälisen kahvisopimuksen 19 artiklan 2. kohdan mukaan voidaan jäsenvaltion toista valtiota vastaan yleissopimuksen vastaisesta toimenpiteestä esittämän valituksen ollessa neuvoston käsiteltävänä, vaatia asian valmistelemista neuvoa antavassa paneelissa, johon raaka-aineen viejävaltiot ja tuojavaltiot valitsevat molemmat kaksi henkilöä, jotka yksimielisellä päätöksellä nimeävät puheenjohtajan. Paneelin jäsenet toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessaan, eivät siis valtioiden edustajina. Paneeli esittää lausunnon, joka ei sido neuvostoa. Paneelin suorittama tutkimus on pohjana varsinaisille sanktiopäätöksille: kahvineuvosto voi 30 artiklan 3 kohdan nojalla, todettuaan jäsenmaan rikkoneen sopimusta, päättää sanktioista (mm. erottaa jäsenmaan tai peruuttaa jäsenedut). Paneeli asetetaan joko enemmistöpäätöksellä neuvostossa tai vähintään kolmanneksen suuruisen vähemmistön vaatimuksesta. Paneeli ei ole jäsenvelvoitteita valvova pysyväisluontoinen orgaani vaan ad hoc perustalta toimiva jäsenvelvoitteiden rikkomistapausten selvittelyelin. Samanlainen säännös sisältyy useihin muihin perushyödykesopimuksiin (mm. vuoden 1973 kansainvälisen sokerisopimuksen 30 art. ja vuoden 1973 Kaakaosopimuksen 61 art.).

EFTA:n perussäännön nojalla valtioiden valitukset jäsenvelvoitteiden rikkomisesta voidaan neuvoston päätöksellä lähettää tutkimuskomitealle (31 art). Säännös on tehty — samoin kuin muidenkin vapaakauppaa valvovien järjestöjen valitusmenettelysäännökset — GATT-sopimuksen XXIII artiklan periaatteiden mukaan, joskin se on täsmällisempi, koska yleissopimukseen sisältyy erillinen säännös tutkimuskomitean kokoonpanosta (33 art). Tutkimuskomiteaa koskevat säännökset on tehty GATT-käytännössä vakiintuneen paneelimallin mukaan: komiteaan valitaan jäsenet henkilökohtaisessa ominaisuudessa, ei jäsenvaltion

³⁵⁴ Hudec s. 66 esittää selonteon työryhmä- ja paneelimenetelmistä GATT:ssa. Ks. myös Schermers s. 256 s. Erittäin yksityiskohtainen analyysi GATT:n välitys- ja sovittelumenetelmistä sisältyy Malinewrin tutkimukseen (s. 177 ss.). Hän huomauttaa (s. 157) että GATT-paneelit ovat olleet pidättyväisiä leimaamaan valtiota oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi. Ks. myös Raymond Vernon: Organizing World Trade, IC 1955 s. 206 ss. sekä J. Jackson: G.A.T.T. as an instrument for the Settlement of Trade Disputes, proceedings of the American Society of International Law 1967 s. 144 ss., Lazare Kopelmans: La notion de la liberté économique devant la justice internationale 12, JDI 1971, S. Rubin: The Judicial Review problem of the International Trade Organization, HLR 1949—50 s. 78 ss., Herman Walker: Dispute Settlement: The Chicken war, AJIL 1964 s. 671 ss. sekä L'Examen par le G.A.T.T. du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, AFDI:n toimituksen laatima analyysi Rooman sopimuksen käsittelystä GATT-työryhmässä (1975).

edustajina. Jäsenet eivät saa pyytää eivätkä ottaa vastaan ohjeita riidan osapuolena olevilta valtioilta.³⁵⁵ Suorittamansa selvityksen perusteella komitea päättää neuvostolle osoitetuista suositusehdotuksista ja neuvosto päättää mahdollisista sanktioista — nekin GATT-esikuvan mukaisia. Säännöstö on jäänyt lähes käyttämättömäksi. EFTA:n perustamisesta vuoteen 1975 on valitusmenettelyä käytetty kuudessa tapauksessa eikä kertaakaan kysymyksessä ole ollut periaatteellisesti tai muuten vakava riita-asia. Valtiot eivät ole tahtoneet soveltaa valitussäännöstöä vakavissa erimielisyystapauksissa vaan ovat pitäneet parempana riita-asiaain käsittelyä ja ratkaisemista informaalisesti ja yleensä osapuolten välisin bilateraali-neuvotteluin.

3.2. Sanktiopäätöksen lopullisuus, päätösten myöhemmät muutokset ja sanktioiden vaikutusten seuranta

Useimmissa kansainvälisissä järjestöissä sanktiosta päättää järjestön plenaarielin, jonka muodostavat täysivaltaisten valtioiden edustajat. On ymmärrettävää, että plenaarielinten päätöksistä ei tavallisesti voi hakea muutosta: kansainväliset järjestöt katsotaan valtioihin rinnasteisiksi kansainvälisen oikeuden subjekteiksi, joitten yläpuolella ei ole järjestöjä sitovaa vallankäyttöä. Myöskään niissä tapauksissa, jolloin sanktiosta päättää lopullisesti jokin plenaarielintä hierarkisesti alempi toimielin, ei muutoksenhaikua yleensä sallita (esim. IMF:n johtokunnan päätökset sille delegoidun sanktiovallan käytössä).

Useat kansainvälisten järjestöjen sanktioista on suunniteltu sellaisiksi, että kohdevaltio jää yhä edelleen sanktiopäätöksen jälkeen perussäännön sitomaksi. Jäsenvelvoitteet pysyvät voimassa ja uudet jäsenvelvoitteiden rikkomukset voivat johtaa uusiin sanktioihin. Vain järjestöstä erottaminen saattaa vapauttaa jäsenen kaikista oikeudellisista siteistä järjestöön. Näin käy mm. YK:sta erotetulle valtiolle (jus cogens-luonteisia peruskirjan velvoitteita lukuunottamatta). Useissa järjestöissä (mm. Maailmanpankkiryhmä, kehityspankit ja perushyödykejärjestöt) on säädetty menettely, jossa eroamis- ja erottamistapauksissa selvitetään jäsenen ja järjestön väliset taloussuhteet.

Erottamistapauksessakin valtio jää sidotuksi niihin yleissopimusmuodossa tai bilateraaliosopimuksin perustettuihin velvoitteisiin, joihin valtio

³⁵⁵ Ks. A. Scokoloczy-Syllaba, EFTA: The Settlement of Disputes, ICLQ 1971 s. 520 ss. ja J. Lambrinidis; s. 230 ss. Curzon s. 51 ss. selostaa perussäännön tulkinta-riita-asiaain käsittelyä EFTA:ssa.

on sitoutunut ratifioinneilla tai liittymällä järjestön johdolla valmisteluihin yleissopimuksiin. Entistä jäsenvaltiota sitovat tavallisesti myös sellaiset unilateraaliset, opting-out menetelmällä hyväksytyt velvoitteet, jotka ovat tulleet voimaan jäsenyyskaudella.

Jäsenvelvoitteet ylläpitävät sanktiot laaditaan niin, että järjestö voi milloin hyvänsä poistaa sanktion, esimerkiksi palauttaa valtiolle äänioikeuden järjestön kokouksessa. Sama elin, joka sanktiosta on päättänyt voi sen myös poistaa (poikkeuksena on mm. YK:n peruskirjan 5 art.).

Sanktiopäätösten vaikutusten seuranta kuuluu tavallisesti samoille elimille, jotka muiltakin osin valvovat jäsenvaltioitten toimia. GATT:ssa ja vapaakauppa-alueilla jälkivalvonta kuuluu etupäässä oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneelle valtiolle, jonka hakemuksesta asia voidaan ottaa yhä uudelleen esille järjestön yleiskokouksissa. Erityisesti juuri GATT:ssa on jälkivalvonta osoittautunut tehokkaaksi: sen jälkeen kun yleiskokous on päättänyt sanktiosta, esim. oikeuttanut jäsenen ryhtymään vastatoimiin oikeudenloukkauksen johdosta, loukattu valtio on yhä uudelleen ottanut asian esille yleiskokouksessa aina siihen saakka kunnes oikeudenvastaisesta käytännöstä on luovuttu. Näin asia on saattanut olla vireillä toistakymmentäkin vuotta ennen korjauksen suorittamista.³⁵⁶ YK:n turvallisuusneuvoston Rhodesiaa vastaan suuntaamien sanktioiden vaikutusta on seurattu erilliselimen toimesta.

3.4. Peruskirjojen tulkintariitojen sovittelu- ja ratkaisumenetelmät

Yleisen kansainvälisen oikeuden nojalla valtioilla ei ole velvollisuutta suostua sitovan lainkäyttövallan alaiseksi. Kaikissa tapauksissa, joissa lainkäyttöelin tekee valtiota oikeudellisessa mielessä velvoittavan päätöksen edellytetään, että valtio on tunnustanut tuon lainkäyttöelimen toimivallan. Toimivalta voidaan tunnustaa joko yleisessä muodossa ennen riidan aiheen ilmenemistä tai vasta sen jälkeen kun valtion ja toisen valtion tai järjestön välinen riitakysymys on todettu ja konkreettista ratkaisua ryhdytty etsimään.

Sitovan lainkäyttömenettelyn ohessa valtioiden ja järjestöjen välisiä

³⁵⁶ Tapauksia selostaa Hudec s. 142 ss., 165 ss., 211 ss. ja 219 ss. Myös ILO:n tekniikkaan kuuluu pitää sama konventiorikkomus vuodesta toiseen työkonferenssin asialistalla.

oikeusriita-asioita selvittää sovittelumenettelyssä, tutkintamenettelyssä ja kolmannen osapuolen välityksellä. Menettelyn kuluessa valtiolle osoitetut toimintakehoitukset eivät ole oikeudellisesti velvoittavia vaan suositusten luontoisia.

Kaikki luetellut oikeudellisten erimielisyyksien käsittely- ja ratkaisumenetelmät ovat käytössä kansainvälisissä järjestöissä. Tämän tutkimuksen alaan ei kuulu selvittää lainkäyttömenettelyjen ja sovittelujärjestelmien muotoja, joten eri menetelmiä käsitellään seuraavassa pääpiirteittäin.

Sanktiojärjestelmä ja järjestön perussäännön tulkintariita-asioiden käsittelyjärjestelmä eivät ole välttämättömiä toisilleen. Useissa järjestöissä, joiden perussääntöön ei sisälly lainkaan sanktioita, on säännökset perussäännön tulkintariita-asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta. Niinpä esim. EMBO:n perussäännön mukaan jäsenvaltioon ei voida kohdistaa sanktioita. Riitojen ratkaisemisesta sensijaan säädetään, että yleis-sopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat, joita ei saada ratkaistuiksi konferenssin hyvin palveluin, alistetaan jonkun riidan osapuolen pyynnöstä Kansainväliselle tuomioistuimelle, elleivät asianomaiset jäsenet kohtuullisen ajan kuluessa ole päätyneet muuhun ratkaisutapaan.

On kuitenkin myös tapauksia, jolloin sanktiojärjestelmä ja perussäännön tulkintariita-asioiden ratkaisujärjestelmä kytkeytyvät toisiinsa: järjestön sanktiojärjestelmää voidaan käyttää lainkäyttömenettelyteitse annettujen tai järjestöelimen muuten päättämien perussäännön tulkintariita-asioiden ratkaisujen noudattamisen varmistimena.

* * *

Kansainvälisen tavanomaisen oikeuden mukaan lainkäyttöelimillä ei ole omaa sanktiojärjestelmää. Kun ad hoc välitystuomioistuin on tehnyt päätöksen, jää päätöksen sisältämien velvoitteiden toteuttaminen tavallisesti osapuolten asiaksi. Yleistä lainkäyttöpäätösten täytäntöönpanojärjestelmää ei ole. Täytäntöönpanojärjestelmän puuttumisesta huolimatta kansainvälisoikeudellisten lainkäyttöelinten sitovat päätökset on pantu asianosaisten toimesta huolellisesti täytäntöön. Päätösten noudattamisen laiminlyöntejä on erittäin vähän. Mm. kaikki Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen päätökset pantiin täytäntöön.³⁵⁷

³⁵⁷ Goodrich-Hambro s. 556.

Poikkeuksena säännöstä, jonka mukaan kansainvälisten lainkäyttöelinten päätöksiä ei ole sanktioitu, on YK:n peruskirjan 94 artikla. Jos ICJ:n ratkaiseman oikeusriita-asian asianosainen ei pane päätöstä täytäntöön, toisella asianosaisella on oikeus kääntyä turvallisuusneuvoston puoleen ja neuvosto voi esittää suosituksia sekä päättää toimenpiteistä joihin on ryhdyttävä päätöksen täytäntöönpanemiseksi. Säännöstä ei ole sovellettu käytännössä.³⁵⁸ Olemme jo edellä todenneet, että ICJ:n lainkäyttövallan ongelmana eivät ole puutteet päätösten noudattamisessa vaan se, että valtiot eivät ole yleisesti tunnustaneet tuomioistuimen toimivaltaa ICJ:n perussäännön 36 artiklassa tarkoitetulla tavalla.³⁵⁹

Joidenkin kansainvälisten järjestöjen perussäännössä määrätään, että perussäännön tulkintariita-asia voidaan saattaa ICJ:n lopullisesti ratkaistavaksi. Useimmissa järjestöissä ei valtioiden vastustuksen johdosta ole voitu toteuttaa jäsenvaltioita sitovia lainkäyttömenettelyjä vaan on tyydytty tutkinta- ja sovittelumenettelysäännöksiin, joiden nojalla tehdyt päätökset eivät sido jäsenvaltioita.

Valtioiden vaihteleva suhtautuminen sitoviin lainkäyttömenettelyklausuuleihin kansainvälisten järjestöjen perussäännöissä on vähentänyt näitten säännösten käyttämistä uusia järjestöjä perustettaessa. Joskus on menetelty siten, että osa jäsenvaltioista erillisessä lisäpöytäkirjassa sitoutuu lainkäyttömenettelyjärjestelmän säännöksiin vastavuoroisesti, osan jäsenvaltioista jäädessä näiden klausuulien ulkopuolelle (mm. ITU).³⁶⁰

Jäsenvaltioitten ja järjestön välisten riita-asiaiden oikeudellisen ratkaisumenettelyn lisäksi järjestöissä toimii sisäisiä tuomioistuinta, jotka päättävät järjestöä sitovalla tavalla järjestön ja järjestön virkamiesten välisiä riita-asioita. Näiden tuomioistuinten toimintaan ei tässä puututa.³⁶¹

* * *

³⁵⁸ Goodrich-Hambro s. 557. Turvallisuusneuvostossa on kerran esitetty valitus siitä, ettei valtio ole pannut tuomioistuimen antamaa väliaikaismääräystä täytäntöön.

³⁵⁹ Ks. s. 20 s.

³⁶⁰ Eek s. 370 ss.

³⁶¹ Ks. Saraviita, Järjestöt s. 378 s. sekä siellä mainittu kirjallisuus. Perin pohjainen esitys järjestöjen hallinnollisten lainkäyttöelinten toimivallan problematiikasta sisältyy Seyerstedtin tutkimukseen.

Kansainväliset järjestöt ovat pidättyviä turvautumaan tulkintariidoissa lainkäyttöelinten ratkaisuihin. ICJ:n neuvoa antavia mielipiteitä — joita järjestö voi päättää soveltaa sitovina — on pyydetty vain muutaman kerran. Yhtä harvinaista on turvautuminen ad hoc lainkäyttöelimiin järjestön sisällä. Järjestöt tahtovat pidättää perussäännön tulkintariidat poliittisten elinten, plenaari- tai hallintoelimen ratkaisuvallassa tai sitten riitakysymykset ratkaistaan järjestödiplomatian keinoin välitys- tai sovittelumenettelyteitse joko perussäännössä säädettyjä menettelytapoja noudattaen tai tilapäisissä välitys- tai sovitteluelimissä. Ainoa järjestö, jossa lainkäyttöelimellä on systemaattisessa mielessä merkittävä asema perussäännön tulkinnassa, näyttää olevan Euroopan yhteisöjen tuomioistuin.³⁶²

Kansainvälisten järjestöjen piirissä esiintyviä perussäännön tulkintariita-asioita ei juuri ratkaista lainkäyttömenettelyteitse silloinkaan, kun perussäännössä on tätä tarkoittavat säännökset. Näyttää siltä, että sanktioartiklojen tavoin lainkäyttömenettely ei ole olennaisen tärkeä tekijä kansainvälisen järjestön oikeusjärjestyksen ylläpitämiselle. Säännökset valtioita ja järjestöä sitovia päätöksiä tuottavasta lainkäyttömenettelystä samoin kuin sanktioartiklatkin saattavat kuitenkin omata yleisestävää vaikutusta järjestön toiminnan taustalla ja varmistaa järjestöelinten johdolla käytettävien vapaamuotoisten sovittelu- ja neuvottelumenetelmien tehon.³⁶³

³⁶² Henkin s. 668 kirjoittaa, että järjestöt — yleiskokoukset ja erityisesti enemmistön muodostavat valtioryhmittymät — pitävät ratkaisuvallan itsellään eivätkä ole valmiita pyytämään lainkäyttöelinten päätöksiä. Syynä tähän hän pitää sitä, että lainkäyttöelinten ratkaisut siirtävät käytännössä päätäntävaltaa yleiskokousmuotoisilta järjestöelimiltä lainkäyttöelimille. Järjestöelin ei tahdo ottaa myöskään omaa toimivaltaansa koskevassa tulkintariita-asiassa riskiä, että sen todettaisiin ylittäneen toimivaltansa.

³⁶³ UPU:n jäsenvaltiot ovat velvollisia alistumaan sitovaan välitysoikeudelliseen menettelyyn. Säännöksiä on pidetty tehokkaina ja niitä sovellettiin vilkkaasti ennen toista maailmansotaa. Sotien jälkeisenä aikana välitystuomioistuin on asetettu vain harvoja kertoja (Schermers s. 256).

Afrikan yhtenäisyyden järjestön jäsenvaltiot ovat velvollisia alistumaan keskinäisten oikeudellisten riitojen ratkaisussa vaihtoehtoisesti sovitteluun, välitysmenettelyyn tai välimiesmenettelyyn (perussäännön 19 art. sekä Elias: The Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration of the Organization of African Unity, BYIL, 1964 s. 336 ss.).

4. SANKTIOIDEN MERKITYS KANSAINVÄLISILLE JÄRJESTÖILLE

Tämän tutkimuksen tehtäväksi asetettiin kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmien, sanktioartiklojen ja sanktioita koskevan päätöksenteon selvittely. Yhteenvedon omaisesti voidaan nyt todeta seuraavia yleispiirteitä sanktioiden käyttämisestä.

On ilmeistä, etteivät sanktiosäännökset ole kansainvälisen järjestön oikeusjärjestyksen ylläpitämisessä välttämättömiä. Erittäin useat kansainväliset järjestöt toimivat lähes moitteettomasti ilman sanktiosäännöksiä, eikä järjestön piirissä ole esitetty vaatimuksia sanktioiden säättämisestä (mm. OECD, Pohjoismaiden järjestöt ja sosialististen maiden järjestöt). Näiden järjestöjen oikeusjärjestyksiä ei ylläpidetä myöskään tavanomaisen kansainvälisen oikeuden sanktioita käyttämällä. Oikeusjärjestyksen ei silti voida osoittaa olevan teholtaan heikompia kuin niiden järjestöjen, joiden perussäännössä on sanktioita.

Sanktiottomat järjestöt ovat yleensä luonteeltaan jäsenvaltioita palvelevia yhteistyöelimiä. Jäsenyys niissä ei tuota jäsenmaksuvelvoitteen ohessa muita huomattavia velvoitteita. Sanktioitten puuttuminen perussäännöstä johtuu usein siitä, ettei järjestöjäsenyyteen liity sanktioitavia oikeudellisia sitoumuksia. Sosialististen valtioiden järjestöissä sanktiottomuuden syynä on myös näissä valtioissa vallitsevan kansainvälisyyden ajattelutavan kielteisyys valtioihin kohdistuvien sanktioiden käyttämiseen.

Sanktioartiklojen käyttö on jäänyt ilmeisesti perussääntöjen laatijoiden tarkoittamaa vähemmäksi. Säännöksiä jäsenvaltion erottamisesta kansainvälisestä järjestöstä on käytetty kaikkiaan kymmenisen kertaa. Lukumäärä on epätarkka, koska useissa tapauksissa valtiot ovat eronneet järjestöstä odottamatta todennäköisen erottamispäätöksen tekemistä. Kun otetaan huomioon, että erottamismahdollisuus on säädetty sanktioksi useissa kymmenissä kansainvälisissä järjestöissä, joissa puolestaan useissa on lähemmäs sata jäsenvaltiota, voidaan erottamistapausten määrää pitää vähäisenä. Erottaminen kansainvälisen järjestön jäsenyydestä näyttääkin olevan ensisijassa järjestön toimintatehon varmistamismenetelmä. Erottamispäätös voidaan kohdistaa valtioon joka toimenpiteillään on osoittanut epälojaalisuutta järjestön ja muiden jäsenvaltioiden perustavoitteille. Erottamispäätöksen sanktiovaikutus

saattaa jäädä erotetun valtion kannalta ajatellen vähäiseksi, koska valtion on täytynyt voida ennakoida erottamisen tapahtuvan.

Mikäli jäsenyys osoittautuu jäsenvaltion kannalta epätarkoituksenmukaiseksi, valtio käyttää mahdollisuutta erota järjestöstä tai jättäytyy toiminnan ulkopuolelle välttääkseen erottamisen. Erottamismahdollisuutta kansainvälisestä järjestöstä ei voida pitää järjestön oikeusjärjestyksen tehokkuuden varmistajana.

Erottamista lievempi sanktio, jäsenetujen ja oikeuksien määrääikainen epääminen on jonkin verran erottamista yleisemmin käytetty sanktiomuoto. Se on kuitenkin rajoittunut hyvin suppeaan käyttötarkoitukseen: lähinnä vain jäsenmaksuvelvoitteen noudattamisen varmistamiseen. Tässäkään tarkoituksessa sanktiota ei käytetä säännöllisesti, vaan alkuaikojen runsaan soveltamisen jälkeen useissa järjestöissä on päädytty myöntämään jäsenetujen käyttöoikeus niillekin valtioille, jotka ovat laiminlyöneet taloudellisuontoisia velvoitteita. Jonkinlaista ennaltaehkäisevää vaikutusta jäsenetujen ja -oikeuksien menettämissanktiolla näkyy olevan, koska aivan viime vuosinakin perustettujen järjestöjen sääntöihin on otettu säännöksiä, joissa määrätään mahdolliseksi jäsenoikeuksien poistaminen taloudellisten tai muidenkin velvoitteiden laiminlyöntitapauksissa. Sanktio näyttää olevan tarkoituksenmukainen sellaisissa järjestöissä, joissa esiintyy runsaasti jäsenvaltion ja järjestön välisiä taloudellisuontoisia oikeustoimia tai joissa järjestöelimet esim. rahoittavat tutkimuslaitoksia, säävalvontajärjestelmiä, lähettävät kiertoradalle satelliitteja, hallinnoivat raaka-ainevarastoja tai myöntävät luottoja jäsenille. Taloudellisuontoisten jäsenvelvoitteiden ulkopuolella jäsenetujen ja -oikeuksien menettämissanktiolla ei näytä olevan sanottavaa merkitystä.

Huomattavan deliktejä ennalta ehkäisevän tehon omaavia sanktioita näyttävät olevan säännökset, joiden nojalla jäsenvaltiot voidaan oikeuttaa järjestöpäätöksellä repressaalialuontoisiin vastatoimiin (mm. GATT, vapaakauppa-alueita hallinnoivat järjestöt ja perushyödykesopimukset). Varsin tehokkaita ovat myös teknisluontoisilla erityisaloilla toimivien järjestöjen sanktiot (postiyhteyksien katkeaminen UPU:ssa, lentoliikenneyhteyksien katkaiseminen ICAO:n päätöksellä, SDR:n käyttöoikeuden menettäminen IMF:ssä jne.). Vaikka näitä sanktioita ei ole kertaakaan käytetty, säännökset näyttävät olevan huomattava jäsenvelvoitteiden noudattamiseen motivoiva tekijä. Sanktioiden merkitys näkyy siinäkin, että ne antavat järjestöelimille vaikutusvaltaa pyrittäessä järjestödiplo-

matian keinoin taivuttamaan jäsenvaltio luopumaan oikeudenvastaisista toimista.

Eniten käytetty sanktio on jäsenvaltion ulkopoliittisen toimen tai sisäpoliittiset olot oikeudenvastaiseksi leimaava päätöslauselma ja valtioiden yhteisön huomion kiinnittäminen oikeudellisten velvoitteiden loukkauksiin. Menetelmää sovelletaan erityisesti YK:n ja erityisjärjestöjen piirissä sekä ihmisoikeuksien suojaamiseksi perustetuissa organisaatioissa. Sen sijaan taloudellisuusluontoisissa järjestöissä leimaavia päätöslauselmia ei käytetä.

Perussäännöissä säädettyjen sanktioiden rinnalle on kehittynyt joukko vapaamuotoisia sanktioita, menettelytapoja, joilla kansainvälinen järjestö voi painostaa oikeudellisten velvoitteiden rikkojaa. Niinpä luottoja tai taloudellista apua myöntävien järjestöjen mahdollisuus estää varojen saanti tahi keskeyttää voimassaolevien sopimusten nojalla harjoitettava luototus on tehokas sanktio niitä valtioita kohtaan, jotka ovat taloudellisen avun tai luottojen tarpeessa. Toinen järjestökäytännön perustuva sanktiomuoto, järjestön teknisuusluontoisten palvelusten keskeyttäminen ja erottaminen järjestöpäätösten valmisteluelimistä, näyttää niinkään olevan tehokas ja joustava sanktiomuoto.

Sanktiotapauksia tarkastellessa huomio kiinnittyy siihen, että päätökset ovat usein poliittisten näkökohtien leimaamia, sanktiopäätös on valtiokollektiivin ulkopoliittikkaa, eikä oikeudellisen velvoitteen rikkojan rankaisemista samassa mielessä kuin valtion sisäisessä tuomioistuimessa. Ns. oikeudenmukaisuusaspekti korvautuu kansainvälisten järjestöjen sanktiopäätöksenteossa usein ulkopoliittisella tarkoituksenmukaisuusharkinnalla.

Valtioon kohdistuvaa sanktiopäätöstä ei tee tuomioistuinmuotoinen lainkäyttöelin, vaan asiasta päätetään joko jäsenvaltioitten muodostamassa plenaarielimessä, tai suppeammassa, järjestöpoliittisin perustein asetetussa ja yleensä hallitusten edustajista valituissa hallintoelimissä. Tästä ehkä perimmältään johtuu se, ettei sanktioartikloja ole käytetty säännöllisesti. Valtioiden muodostamassa kollektiivissa on havaittu sanktioiden käyttö muita kysymykseen tulevia menetelmiä heikommaksi ratkaisuksi oikeudenloukkauksen tapahduttua tai uhatessa. Sanktioiden käyttö on suurelta osalta korvautunut diplomaattisella toiminnalla; jäsenvaltioiden eturistiriitatilanteissa välityksellä ja sovittelumenetellyllä, jolloin hallintoelimellä tai järjestön korkeimmilla virkamiehillä on keskeinen sovittelijan asema. Sanktiopäätöksistä on havaittu koi-

tuvan runsaasti haittaa sekä järjestölle että sanktion kohteeksi joutuvalle valtiolle. Virallisuontoinen sanktiopäätös saattaa pakottaa valtion reagoimaan voimakkaasti ja järjestön kannalta kielteisellä tavalla kuten erolla järjestöstä. Kun toiset valtiot havaitsevat, kuinka vahvasti sanktio vaikuttaa yhteen jäseneen, ja ne joutuvat varautumaan sanktion käyttöön itseäänkin vastaan, valtiot saattavat pitää tarkoituksenmukaisena antaa sanktiosäännösten jäädä kokonaan käyttämättömiksi.

Valtion sisäisen oikeusjärjestyksen tehoa arvioitaessa on esitetty ihannetapauksena se, ettei oikeusjärjestyksen sanktioita tarvitse käyttää lainkaan: kun sanktiopäätöksiä ei käytetä, mutta oikeusjärjestyksen voidaan todeta olevan voimassa, osoittaa sanktiointipäätösten puuttuminen, ettei oikeudellisia velvoitteita rikota. Tämä näkökulma ei sovi kansainvälisiin järjestöihin sellaisenaan. Se, että sanktiopäätöksiä kansainvälisissä järjestöissä on vähän, ei osoita, että perussääntöä noudatettaisiin moitteettoman täsmällisesti. Tämä näkyy jo edellä selostetusta kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestyksen eroosioksi kutsumastani ilmiöstä. Sanktiot eivät ole riittäneet takaamaan YK:n jäsenvaltioiden perusvelvoitteena olevan väkivallan käytön kiellon noudattamista kansainvälisissä suhteissa, GATT:n sanktiosäännökset eivät ole estäneet kaupan esteiden säätämistä ja perussäännön vastaisten vapaakauppa- ja tulliliittojärjestelyjen perustamista, IMF:n sanktiojärjestelmä ei ole varmistanut pariarvojärjestelmän säilymistä jne. Näyttää siltä, että joidenkin kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmät ovat menettäneet tai menettämässä uskottavuutensa: jäsenvaltiot voivat suorittaa perussääntörikkomuksia oloissa, jolloin on todennäköistä, ettei sanktioita panna täytäntöön.

Sanktioita alettiin ottaa kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin laajassa mitassa YK-järjestelmää perustettaessa vuodesta 1945 alkaen. Nyt 1970-luvun lopulla näyttää siltä, että tämä sanktiokokeilu on YK:n sotilaallisten sanktioiden lisäksi muiltakin osiltaan osittain epäonnistunut, sanktioista ei ole tullut välinettä, jolla täysin luotettavasti varmistettaisiin se, että kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestykset pysyisivät tehokkaina. Sanktioiden valmisteluun liittyi ehkä liiallista optimismia ja sanktioitten tehoon luotettiin liikaa.

Erik Castrén huomauttaa aiheellisesti, että kansainvälisen oikeuden merkitystä arvioitaessa ylikorostetaan deliktitilanteita ja jätetään huomiotta se, että kansainvälisen oikeuden säännöksiä noudatetaan yleisesti. Tämä havainto soveltuu kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestyk-

siin.³⁶⁴ Se, että kansainvälisten järjestöjen oikeusjärjestyksissä on tapahtunut tehon laskua ja sanktiosäännöksiä on käytetty harvoin, ei ole osoituksena siitä, etteivät valtiot noudattaisi kansainvälisoikeudellisia sitoumuksiaan. Avoimet perussääntörikkomukset ovat hyvin harvinaisia.

Osassa tapauksista perussäännön velvoitteiden rikkominen näyttää perustuvan konsensukseen: deliktin tapahduttua järjestö ei reagoi tapahtumaan tai reaktio on niin laimea, ettei se ole omiaan johtamaan oikeudenvastaisen tilan poistamiseen. Jäsenvaltioiden enemmistö hyväksyy rikkomuksen hiljaisesti ja vähittäin samanlaiset rikkomukset yleistyvät useiden valtioiden suorittaessa samanlaisia tekoja. Tapahtumasarjan seurauksena järjestön oikeusjärjestys vähittäin muuttuu.

Kansainvälisen järjestön sanktiojärjestelmä on vain yksi osatekijä siinä kokonaisarviossa, jonka jokaisen jäsenvaltion ulkopoliittikan johto suorittaa joutuessaan tilanteeseen, jossa tietyn velvoitteen noudattaminen aiheuttaa valtiolle haittoja. Harkittaessa mahdollista jäsenvelvoitteitten rikkomista otetaan sanktiojärjestelmän mahdollinen käyttö huomioon yhtenä tekijänä. Muina tekijöinä ovat valtioon kohdistettu suora painostus ja mahdolliset repressaalit tai kauppapoliittiset vastatoimet toisten valtioiden taholta. Pidäytyminen deliktistä on kokonaisarviointin tulos oloissa, jolloin deliktin haitalliset seuraamukset ennustetaan siitä koituvaa hyötyä suuremmiksi. Laskelmassa kansainvälisen järjestön sanktiojärjestelmä ei ilmeisesti ole ratkaisevan tärkeä tekijä ja merkitykseltään huomattavasti vähäisempi kuin sanktiojärjestelmiä laadittaessa tarkoitettiin. Ei vaikuta todennäköiseltä, että uusia kansainvälisiä järjestöjä tulevaisuudessa perustettaessa kehitettäisiin olennaisesti nykyistä ankarampia sanktioita ja tehokkaampia jäsenvelvoitteiden valvontajärjestelmiä. Järjestöt ovat jäsenvaltioiden ulkopoliittikan kollektiivisia työvälineitä. Nykyisiä olennaisesti ankarammat sanktiot ovat mahdollisia vain valtiosuhteiden rakenteen perusteellisesti muuttuessa konfederatiiviseen suuntaan, jolloin suostutaan valtion suvereenin ulkopoliittisen päättävällän todella tehokkaaseen rajoittamiseen.

³⁶⁴ Castrén s. 3.

SUMMARY

The sanction-system of international organizations

The purpose of this inquiry is to study and explain from a juridical point of view the sanctions of intergovernmental organizations, i.e. the decisions incorporating penalties which organizations can make in the event that member states fail to fulfil their legal obligations towards the organization and other member states.

It is within the definition of sanctions that they are reactions against delicts. In this study positive reactions, such as rewards or inducements, are not regarded as sanctions. The sanctions of international organizations are stated in the treaties establishing those organizations. The data of this study are the provisions regarding sanctions, the procedural norms of the treaties and the decisions made within the organization regarding the application of sanctions.

There are two types of sanctions in international law: one may define reprisals as sanctions of customary international law. International law is a decentralized system of the legal norms and the sanctions of customary international law and ordinary multilateral treaties are applied by the subjects of the normsystem themselves.

In international organizations one can see also a form of centralization. The norms of the organizations constitute a hierarchy of legal norms: the highest written norm is the constituent treaty, the second level consists of those agreements, conventions and treaties which the organization itself has adopted, either by using the convention-model, as in the ILO or by deciding upon general norms within an opting-out system or making agreements with member states and other international organizations. Even in those organizations, which do not have »law-making» power, there are norms, which regulate the administration of the organization, salaries, pensions, etc. The third level of norms may be the decisions of the judi-

cial bodies of the organization, including administrative tribunals and arbitration tribunals.

There is also centralization in the sanction-power. One of the reasons for incorporating sanctions in the constituent treaties is the need to avoid decentralized resort to reprisals. States joining the organization abandon their own direct application of sanctions in favour of the application of sanctions by the organization.

Written sanctions are a relatively new phenomenon. The majority of sanctions in force at the moment are based on constituent treaties concluded after the Second World War. The Covenant of the League of Nations had detailed provisions for the application of sanctions but the organization was exceptional and the sanctions were not effectively applied. After the Second World War new provisions regarding sanctions were adopted in the Charter of the United Nations including military and economic sanctions, expulsion of members and the suspension of voting rights. Also several new specialized agencies acquired powers to apply sanctions, mostly the possibility of expelling members or suspending their rights and privileges. The most detailed sanction-system was established in the constitution of the International Monetary Fund. The Organization of the American States was entrusted with a detailed sanction-system. Detailed provisions were written also in the commodity agreements. This was the most intensive sanction-design period in the history of international organizations. In the newest organizations of the sixties and seventies no truly new sanctioning methods can be perceived. In the powerful integrative organizations, EEC and CMEA, there are no written provisions for sanctions directed toward states. The organizational novelties within the United Nations (UNDP, UNCTAD, UNIDO etc.) and OECD (IEO, NEA etc.) contain no specific new sanctioning methods.

The sanctions are based in the constituent treaty. But may the organization apply sanctions without express authorization in its constitution? In many international organizations the basic treaty does not provide for sanctions. The constitutions of organizations of socialist states do not provide for sanctions, mainly because of the socialist doctrine of international law regards sanctions as contradictory to the principle of state sovereignty. Also in many of the organizations of the western countries the constituent treaty does not provide sanctions. This may be due to the fact that in many such organizations the member states have no burdensome international obligations so that no resort to the application of sanc-

tions is necessary. Such is the case for example as regards OECD. Also the treaties of the military organizations do not provide for the application of sanctions. This is understandable also because the security of member states of the military organization can not be produced by sanctions and solidarity as regards the aims of the organization is indispensable. Sometimes the social systems of the member states are so closely linked that formal sanctions against its members are not necessary and there are other means to persuade members to fulfill their duties (EEC and Nordic Council). In the organizations which have no written sanctions, no formal sanction -methods are used. The organizations have no need to create sanctions to supplement the constituent instrument.

In those organizations which do have written provisions for sanctions, there has been a process of complementing or supplementing the sanction-system. This has been especially noteworthy within the UN and its specialized agencies. The UN has created new methods of applying sanctions. The most striking was the Uniting for Peace Resolution. The General Assembly has also regarded itself as entitled to expel a member (Union of South Africa) from its sessions. It has also refused to accept the credentials of certain delegates of member governments. The General Assembly has also recommended that the special agencies and other international bodies shall not give assistance to those states which have violated certain basic principles of the organization (human rights, anti-apartheid policy and decolonization -policy), and has recommended nonrecognition of a government (Rhodesia) or of territorial acquisition (Israel). All these measures have been complementary or supplementary sanctions: they were directed against states which were regarded as violators of international legal norms. On the other hand, one can not help observing the political background of these decisions which can also be regarded as themselves violations of the Charter because the Charter does not empower the General Assembly to apply sanctions of this kind. The decisions of the General Assembly are final, as they are in almost all other plenary organs of international organizations. Decisions can not be subjected to judicial review. The General Assembly is empowered to ask the ICJ an advisory opinion regarding the legality of these sanctions but it has not done so and probably never will. The advisory opinion could limit the power of the Assembly by defining certain actions (for instance the expulsion of the Union of South Africa from its meetings) as contrary to the Charter provisions. Also in the specialized agencies of the UN and even in the subsid-

ary bodies new sanction-methodes have emerged. Such methodes have frequently been directed against the Union of South Africa and Portugal, which have been expelled from organizations the constitutions of which do not contain provisions for such sanctions. States have been denied the right to attend meetings and conferences of the organizations.

* * *

The international organizations have not frequently used sanction-powers. In fact there have been very few cases of States having been expelled from organizations or denied their right to vote. The complicated sanction-machinery of the IMF has been used only a few times. In the international development banks no formal sanctions are used. The GATT-organization has used its sanctions only in a few cases and the same is true of the free-trade associations. The commodity organizations (the international organizations for the trade of coffee, tin, copper, wheat and cocoa) have used their provisions for sanctions only a few times.

The military sanctions of the League of Nations and the OAS are examples of the difficulty of applying sanctions against member states. The military sanctions of the UN are inoperative and the economic sanctions seem to have little effect as for example in the case of Rhodesia. The decisions in the OAS against Cuba and the Dominican Republic were interpretable half as sanctions half as a legitimation of the foreign policy of the dominant nation of that region and in the case of Cuba did not produce the desired results.

To sum up, it seems to be the case that the sanctions are not an effective means of maintaining the legal framework and normative systems of international organizations. The sanctions are usually too harsh, they label the delinquent state but they also harm the organization as a whole. When an organization applies sanctions there is always the risk that the state against which the sanctions have been applied, will leave the organization. Instead of public sanction-decisions the organizations have resorted to milder sanctions and to diplomacy within the organization. The sanction-power or threats of sanctions are used secretly. Especially in those organizations which give financial and technical support to members, informal techniques such as termination of loans seem to be very effective as sanction.

* * *

In order to apply sanctions the organizations will need information. Breaches of general international law are usually easily observable and the delinquent state will have to face the possibility of reprisals and condemnatory statements by other states and international organizations.

Violations of the norms in constituent treaties of international organizations are sometimes more difficult to perceive. States bind themselves to enact uniform legislation (cf. the ILO conventions) and to amend their administrative practices for example as regards social policy. States bind themselves to promote international trade, to control narcotics and to uphold international standards in aviation, health services, road traffic, telecommunication. Breaches of these obligations are not always easy to uncover. The violation of these obligations may take the form of negligence, inactivity or administrative inefficiency. The organization supervises its member states and their legislation and administrative practices in these matters.

The organizations have developed detailed procedures for gathering information regarding the situation in their member states. Some states stress the principle of sovereignty and are reluctant to submit to effective control.

The methods of control vary in effectiveness. The secretariats of all the organizations have control-functions and gather information from their member states. In most organizations the states are under obligation to provide the organization detailed reports on their legislation and administrative practices. The states have usually a monopoly in such reporting so that the organizations do not usually have the right to receive material by-passing the government and ministry of foreign affairs, directly from private individuals and associations.

Some organizations make special agreements with their member states requiring that the member let the representatives of the organization to make inspection-trips to the member state visiting installations of the member. Usually the member also binds itself to obligation to consult with the representatives of the organization. Organizations which finance industrial projects or provide economic assistance often use these techniques. The most important example of supervision within the boundaries of a member state is the inspection of fissionable fuels and reactors by the IAEA, Euratom and the NEA.

In some cases the organization sends representatives to states to carry out inspections. In most cases the member can always hinder this kind

of inspection simply by preventing the inspector or inspection-group from entering the state. States do not have legal duties to let inspectors visit except in certain exceptional situations.

Among the typical forms of inspections within organizations are special standing committees and expert groups with fact-finding functions. The constituent instruments of these bodies often stress the importance of the impartiality and the independence of fact-finding expert-groups which study the situation in member states. The powers of these bodies have been strictly limited to fact-finding and they usually have no sanction-power. They can make recommendations based on their findings but the final and binding decisions on sanctions are made by higher, state-named bodies, and usually in the plenary session of the organization.

The fact-finding methods of international organizations seem to be effective enough. Understandably there are great differences between organizations: EEC, ILO, Nordic Council and CMEA are very well informed about the course of development in their member states. In other organizations (e.g. FAO, OAU, League of Arab states) the information-system is incomplete. The problem of the maintenance of the normative order and the obligations of the states are not however fundamentally based on information-system as such. Usually marked breaches of obligations can be reliably identified and the problem is how to persuade states to abide by their binding obligations.

* * *

The evolution of sanction-articles has passed its high-point, the creation of the UN-system. Sanctions have for the most part not been resorted to. Nevertheless they may have had some effect as the base of authority for the organization.

No new sanction-provisions have been created since the creation of the UN-system and the evolution in international organization seems to avoid new sanction-methods and even the use of existing sanctions. New organizations are, to be sure, more flexible and less formal. Sanctions are being replaced by informal persuasion, mediation and compromise. In modern organizations the sanctions seem to have importance mainly in those organizations which have financial relations with the member states and when the organization provides expensive services to the members.

Lisäyksiä, jotka johtuvat tutkimuksen painatusvaiheen aikaisesta kehityksestä

s. 82 alaviite 127. 32. istuntokaudella Kamputsean jäsenmaksut olivat myöhässä ja valtion taholta korostettiin, ettei se ole vastuussa entisen Kambodžan aikaisista jäsenmaksulaiminlyönneistä.

s. 89. Toistamiseen käytettiin taloudellisuontoisia sanktioita Etelä-Afrikan tasavaltaa vastaan. 4. 11. 1977 YK:n turvallisuusneuvosto päätti yksimielisesti jäsenvaltioita sitovan aseidenvientikiellon. Aseiden viennin Etelä-Afrikkaan todettiin vaarantavan rauhan ja turvallisuuden Afrikan mantereella. Kun Etelä-Afrikka on lähes omavarainen aseistuksen suhteen, ei sanktion odoteta olevan erityisen tehokkaan.

s. 129. 28. 10. 1977 YK:n yleiskokous hyväksyi lähes yksimielisesti päätöslauselman, jossa tuomittiin Israelin suorittamat asutustoimenpiteet valloitetuilla arabialueilla. Vain Israel äänesti päätöslauselman hyväksymistä vastaan.

s. 158 alaviite 228. 2. 11. 1977 Yhdysvaltain presidentti Jimmy Carter ilmoitti USA:n eroavan ILO:sta. Järjestön varapääjohtaja Bertil Bolin kertoi, että USA:n ero järjestöstä supistaa neljänneksen verran ILO:n budjettia (loppusumma oli 1977 330 miljoonaa USA:n dollaria). Järjestö joutuu tuntuvasti supistamaan sihteeristöään ja taloudellista avustustoimintaansa. Helsingin Sanomat 2. 11. 1977.

s. 226. Komitea aloitti toimintansa syyskesällä 1977. Mainittakoon, että käsiteltäessä Suomen valtion raporttia komiteassa esitettiin poikkeuksellisen laajoja puheenvuoroja ja ankaraakin kritiikkiä eräiden Suomen tekemien varaumien johdosta. Ks. UN Pres Release HR/498 18. 8. 1977 sekä CCPR/C/Add. 10.

5. 11. 1977.