

JUHLAJULKAISU

PAAVO KASTARI

1907 · 13/11 · 1977

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1978. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-80-5 (sid.)

ISBN 951-9068-81-3 (1/2 nahk.)

ISBN 978-951-855-872-2 (PDF)

Bengt Broms

Panaman kanavan oikeudellinen asema uusien sopimusten valossa

Karibian meren ja Tyynen meren yhdistäminen keinotekoisien kanavan avulla oli ajatus, joka oli ensimmäisen kerran esitetty jo 1500-luvulla. Viime vuosisadan puolivälissä Yhdysvaltain hallituksen kiinnostus asiaa kohtaan alkoi kasvaa. Vuonna 1846 Yhdysvallat solmi Uuden Grenadan kanssa ystävyys­sopimuksen, jossa kanava-suunnitelma mainittiin. Sopimuksen mukaan Yhdysvalloille myönnettiin kauttakulkuoikeus kaikkia joko olemassaolevia tai tulevia kulkuvälineitä hyväksikäyttäen Panaman kannaksen poikki. Yhdysvallat puolestaan takasi Uudelle Grenadalle Panaman kannaksen pysyvän puolueettomuuden. Vaikka kysymyksessä oli kahdenkeskinen valtio-sopimus, presidentti Polk selitti Yhdysvaltain senaatille sopimuksen esitellessään, että sopimuksen päämääränä oli taata kaikille kansakunnille vapaa ja yhtäläinen oikeus kauttakulkuun.

Tämän sopimuksen solmimisen johdosta muun muassa Englannin hallitus toimitti Yhdysvaltain hallitukselle vastalauseen, jossa syytettiin Yhdysvaltoja yrityksestä päästä liian etuoikeutettuun asemaan kanavan rakentamista silmällä pitäen. Englannin huolestuminen johti vuonna 1850 tapahtuneeseen Clayton-Bulwer -sopimuksen allekirjoittamiseen Englannin ja Yhdysvaltain kesken. Sopimuksen mukaan osapuolet sitoutuivat olemaan tavoittelematta yksinomaista tulevan kanavan hallintoa. Ne eivät myöskään hankkisi valvontaansa alueita Keski-Amerikassa tai rakentaisi linnoituksia näille alueille. Lisäksi osapuolet sopivat keskenään siitä, että niiden välisen sodan mahdollisesti syttyessä kummankin osapuolen alukset vapautettaisiin valtaamisesta, pidätyksestä ja saartotoimenpiteistä niiden ollessa kanavassa tai tarkemmin määriteltävällä vesialueella kanavan molemmissa päissä. Tässäkin sopimuksessa omaksuttiin kanta, jonka mukaan osapuolet tulisivat kutsumaan muita valtioita solmimaan vastaavanlaisia sopimuksia niiden kanssa.

Kanavan rakennussuunnitelmat lykkääntyivät kuitenkin vuosikymmeniksi. Yhdysvaltain hallitus aloitti vasta vuonna 1881 neuvottelusarjan Englannin hallituksen kanssa pyrkien Clayton-Bulwer -sopimuksen muuttamiseen siten, että Yhdysvalloista tulisi ainoa suunnitellun kanavan valvoja. Yhdysvaltain puolesta korostettiin jatkuvasti, ettei pyrkimyksenä ollut taata amerikkalaisille aluksille toisiin verrattaessa parempia etuja. Sysäyksen rakentamissuunnitelmien toteuttamiselle antoi kuitenkin Kolumbian hallituksen vuonna 1878 tekemä päätös myöntää kanavan rakennuslupa eräälle ranskalaiselle yhtiölle, joka oli rohkaistunut Suezin kanavan rakentamisesta. Yhtiö myi kuitenkin seuraavana vuonna rakennuslupansa kansainväliselle yhtiölle, jota johti Suezin kanavan rakentaja de Lesseps, joka suunnitteli Suezin kanavan tapaista uutta kanavaa. Yhdysvaltain ja Englannin hallitusten vastalauseista huolimatta uusi kanavayhtiö aloitti kanavan rakennustyöt. Rakentajat joutuivat myöhemmin rahoitusvaikeuksiin, ja yhtiö myi vuonna 1894 omaisuutensa ja rakennuslupansa Panaman kanavayhtiölle, joka vuorostaan esitti myyntitarjouksen vuonna 1898 Yhdysvaltain hallitukselle.

Ennen tarjouksen hyväksymistä Yhdysvaltain hallitus ryhtyi kuitenkin neuvotteluihin Englannin hallituksen kanssa varmistaakseen Yhdysvaltain aseman uuteen kanavaan nähden. Vuonna 1900 osapuolet laativat keskenään Hay-Pauncefote -sopimuksen. Tämän sopimuksen I artiklan mukaan Yhdysvaltain hallitus sai oikeuden joko itse tai muodostettavan kanavayhtiön toimesta rakentaa kanavan sekä määrätä kanavan hallinnosta. Seuraavan artiklan mukaan Clayton-Bulwer -sopimus kumottiin ja uudistettiin suunnitelma kanava-alueen puolueettomaksi julistamisesta. Yhdysvallat pidätti itselleen oikeuden huolehtia omien joukkojensa avulla Yhdysvaltain puolustuksesta ja yleisen järjestyksen säilymisestä. Kanava-alue julistettiin puolueettomaksi alueeksi, ja mahdollisia sodan osapuolia kiellettiin ryhtymästä asetoimiin kanavan rakennuksia ja rakennelmia vastaan. Samalla kiellettiin kanava-alueen linnoittaminen, joskin Yhdysvalloille myönnettiin oikeus pitää sotapoliiseja kanava-alueella sen suojelemiseksi laittomuuksia vastaan. Sopimuksen III artiklassa osapuolet lupasivat saattaa sopimuksen toisten valtioiden tietoon pyytäen niitä liittymään sen osapuoliksi.

Yhdysvaltain senaatti ei kuitenkaan tyytynyt tähän sopimukseen. Senaatin vaatimuksena oli voimakkaamman aseman luominen Yhdysvalloille. Englanti ei kuitenkaan suostunut tällaisiin muutosehdotuksiin, ja osapuolet luopuivat sopimuksen voimaansaattamisesta ja

aloittivat sen sijaan neuvottelut uudesta sopimuksesta. Näiden neuvottelujen tuloksena osapuolet allekirjoittivat vuonna 1901 uuden Hay-Pauncefote -sopimuksen, jonka mukaan Yhdysvallat sai voimakkaamman aseman kuin aikaisemman luonnoksen mukaan. Nyt Yhdysvalloista tuli kanava-alueen ainoa turvallisuuden takaaja, jonka tehtäviin kuului huolehtia laivakulun vapauden periaatteen toteuttamisesta. Merkittävänä erona aikaisempaan luonnokseen nähden oli luopuminen ajatuksesta, jonka mukaan toisia valtioita kehoitettaisiin liittymään sopimuksen osapuoliksi. Vaikka kaikki muut valtiot syrjäytettiin kanavan hallinnosta, taattiin niiden aluksille kuitenkin yhtäläinen oikeus kanavan kauttakulkuun.

Tämän sopimusjärjestelyn astuttua voimaan Yhdysvaltain hallitus yritti ensin solmia Kolumbian kanssa kanavasopimuksen. Kolumbia hylkäsi kuitenkin Yhdysvaltain tarjouksen. Tämän jälkeen Panama, joka oli kuulunut Kolumbialle, itsenäistyi Yhdysvaltain tukemana. Heti itsenäistymisen tapahduttua Yhdysvallat solmi Panaman hallituksen kanssa vuonna 1903 sopimuksen, joka tunnetaan nimellä Hay-Bunau-Varilla -sopimus.¹ Tässä sopimuksessa Yhdysvallat takasi Panaman tasavallan itsenäisyyden Panaman luovuttaessa vastapalveluna Yhdysvalloille »ikuisiksi ajoiksi oikeuden käyttää, hallita ja valvoa sellaista maasta ja veden alla olevasta maasta koostuvaa maavyöhykettä, jonka leveytenä on kymmenen mailia kanavan keskilinjan molemmin puolin, kanavan rakentamiseen, ylläpitoon, käyttöön, terveysoloista huolehtimisesta ja suojelemiseen». Sopimuksen III artiklassa vahvistettiin, että Yhdysvalloille kuuluvat kaikki ne oikeudet, joita itsenäinen valtio käyttää omistamallaan alueella, ja että Panaman tasavallalle ei kuulu mitään näistä oikeuksista tähän kanava-alueeseen nähden. Sopimuksen V artiklan mukaan Yhdysvallat sai ikuisiksi ajoiksi yksinoikeuden kaikkien liikenneyhteyksien rakentamiseen Karibian ja Tyynen meren välille, olipa kysymyksessä rautatie- tai kanavaliikenne. Korvauksena näin saamistaan oikeuksista Yhdysvallat sitoutui maksamaan Panamalle kertakaikkisena korvauksena 10 miljoonaa kultadollaria. Lisäksi Yhdysvallat sitoutui maksamaan vuosittaisena vuokrana 250.000 kultadollaria. Vuokranmaksu määrättiin alkamaan yhdeksän vuoden kuluttua sopimuksen ratifiointista. Alkuperäiseen sopimukseen ei sisältynyt määräyksiä vuokran suuruuden

¹ Historioitsijan näkemyksen Panaman kanavan rakentamisesta ja kanavan käyttöä koskevien sopimusten synnystä on esittänyt *David McCullough* vuonna 1977 julkaistussa teoksessaan *The Path Between The Seas*. Ks. myös *Bengt Broms*, *The Legal Status of the Suez Canal*, Vammala 1961, ss. 34–45, jossa käsitellään sopimusten syntyyn liittyviä oikeudellisia ongelmia.

tarkistamisesta. Yhdysvallat on kuitenkin myöhemmin vuosina 1936 ja 1955 käytyjen neuvottelujen tuloksena sitoutunut korottamaan maksamaansa vuokraa.

Sopimuksen XVIII artiklan mukaan kanavasta tuli ikuisiksi ajoiksi puolueeton vyöhyke. Panaman hallitus sai oikeuden käyttää kanavaa omien asevoimiensa ja sotamateriaalin kuljetukseen korvauksetta kaikkina aikoina. Sopimuksen XXIII artikla antoi vuorostaan Yhdysvalloille oikeuden turvautua halutessaan omiin asevoimiinsa kanavan turvallisuuden takaamiseksi samoin kuin laivojen kauttakulun varmistamiseksi. Linnoitusten rakentaminen selitettiin myös Yhdysvalloille kuuluvaksi oikeudeksi. Näin ollen Yhdysvallat sai kanavan puolustamiseen nähden hallitsevan aseman, joka täydensi sen hallintovaltaa rauhan aikana. Tämän sopimusjärjestelyn jälkeen Yhdysvaltain hallitus osti kanavan rakentamisen aloittaneen yksityisen yhtiön osakkeet ja kanava avattiin liikenteelle elokuun 15. päivänä 1914.

Panaman kanavaa koskeneita sopimusjärjestelyjä tarkasteltaessa on ensiksi syytä todeta, että tavoitteena oli Suezin kanavaa koskevan vuonna 1888 solmitun Konstantinopolin sopimuksen mukaisen järjestelyn aikaansaanti.² Oikeudelliselta kannalta arvioiden sopimusten keskinäinen vertailu johtaa kuitenkin eräiden merkittävien erojen löytymiseen.³ Ensiksi voidaan todeta, että Yhdysvallat rajoittui sopimusjärjestelyissä vain kahden valtion, Panaman ja Englannin, kanssa käytyihin sopimuksiin eikä muita valtioita kutsuttu sopimusten osapuoliksi. Samalla kuitenkin taattiin kaikkien maiden aluksille yhtäläinen oikeus käyttää kanavaa kauttakulkuun.

Sopimusjärjestelyt ovat antaneet myöhemmin aiheen väittelyyn, jonka kohteena on ollut kanava-alueen oikeudellinen asema. Tässä yhteydessä on esitetty, että Panaman kanava on kansallinen kanava.⁴ Perusteluna on lähinnä viitattu siihen, ettei ole olemassa mitään monenkeskistä valtiosopimusta, jossa kanavan oikeudellinen asema määriteltäisiin. On katsottu sopimusjärjestelyn luoneen jonkinlaisen suojelusuhteen Yhdysvaltain ja Panaman välille. Todisteena on viitattu Konstantinopolin sopimukseen, joka oli monenkeskinen valtiosopimus.

Tätä käsitystä ei kuitenkaan ole syytä hyväksyä. Sekä Yhdysvallat, Panama että Englanti kohtelivat keskinäisissä neuvotteluissaan

² Konstantinopolin sopimuksen sisällöstä ks. *Broms*, e.m. teos, ss. 27—33.

³ Panaman ja Suezin kanavien oikeudellisessa asemassa ilmenevistä eroista ks. *Broms*, e.m. teos, ss. 47—52.

⁴ *A. Pensa*, *La République et le Canal de Panama*, Paris 1905, s. 301.

Panaman kanavaa kansainvälisenä kanavana. Vaikka Yhdysvallat ei kutsunutkaan toisia valtioita liittymään kanavasopimuksen osapuoliksi, Yhdysvallat sitoutui molempiin sopimuskumppaneihinsa nähden takaamaan kaikille aluksille yhtäläisen kauttakulkuoikeuden kanavassa. Lisäksi yhtäläisen kohtelun periaatteeseen rinnastettiin sitoumus soveltaa Panaman kanavaan samoja periaatteita kuin mitä sovellettiin Suezin kanavaan sitä koskevan sopimusjärjestelyn tuloksena.

On myöskin katsottu, että Yhdysvaltain sitoumukset rajoittuivat koskemaan vain Panamaa ja Englantia, ja että muille valtioille luotiin vain kohteliaisuuteen nojautuva oikeus käyttää kanavaa. *Avram* on tämän käsityksen esittäessään päätenyt lisäksi katsomaan Yhdysvaltain olevan oikeutettu sulkemaan kanavan laivaliikenteeltä ilman että toiset valtiot voisivat esittää päteviä vastalauseita tällaisen niiden oikeuksia rajoittavan päätöksen johdosta.⁵ Tätäkään käsitystä ei voida pitää oikeana, koska Yhdysvaltain tätä tarkoittava sitoumus oli sisällytetty maan Panaman ja Englannin kanssa solmimiin sopimuksiin.⁶ Yhdysvaltain velvollisuuksiin kuului joka tapauksessa kunnioittaa näissä sopimuksissa annettuja sitoumuksia, jolloin kolmansille valtioille kuuluvat oikeudet kuuluivat oikeuksiin, joiden toteuttamista sekä Panamalla että Englannilla oli oikeus vaatia. Kolmansien valtioiden oikeusasema ei kuitenkaan tullut yhtä vahvaksi kuin, jos ne olisivat olleet itse sopimusjärjestelyjen osapuolina, koska niille ei voida katsoa syntyneen itsenäistä oikeutta vaatia Yhdysvaltain mainituissa kahdenkeskisissä sopimuksissa lupaamia oikeuksia.

Myöhemmin Yhdysvaltain oikeudellinen asema Panaman kanava-alueen haltijana on antanut aiheen oikeudellisiin erimielisyyksiin Panaman ja Yhdysvaltain hallitusten kesken. Panaman taholta on katsottu Yhdysvaltain olevan lähinnä yksityisen vuokralaisen asemassa, jolloin Panaman hallitukselle kuuluisi edelleen suvereenisuus kanava-alueeseen nähden. Yhdysvaltain valtiosihteeri Hughes selitti puolestaan vuonna 1923, että Yhdysvaltain asema kanava-alueeseen nähden on alueen suvereenisen hallitsijan asema siten, että se pois-sulkee kaikki Panamalle mahdollisesti kuuluvat oikeudet. Myöhemmin Yhdysvallat ei kuitenkaan ole halunnut korostaa rajatonta kanava-alueeseen kohdistuvaa suvereenisuutta, vaan on pikemminkin pyrkinyt rajoittamaan oikeuksiaan Panaman hyväksi. Tämä ilmenee vuo-

⁵ B. *Avram*, *The Evolution of the Suez Canal Status from 1869 up to 1956*, Paris 1958, s. 52.

⁶ Tarkemmista perusteluista ks. *Broms*, e.m. teos, ss. 46—47.

sina 1936 ja 1955 solmituista näiden maiden välisistä ystävyys- ja yhteistyösopimuksista.

Yhdysvaltain oikeudellista asemaa arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota erääseen toiseen merkittävään eroon verrattaessa Panaman ja Suezin kanavasopimuksia toisiinsa. Oikeus Suezin kanavaliikenteen harjoittamiseen annettiin yksityiselle kanavayhtiölle, kun taas oikeus Panaman kanavaliikenteen harjoittamiseen annettiin Yhdysvaltain hallitukselle. Viimeksi mainittu oikeus myönnettiin ikuisiksi ajoiksi, ja siihen sisältyi lähes rajoittamaton oikeus käyttää kanava-aluetta. Tämä ratkaisu antoi Yhdysvaltain hallitukselle luonnollisesti paljon vahvemman aseman kuin mikä kuului Suezin kanavayhtiölle. Myöhemmän kehityksen valossa voidaan viitata Suezin kanavayhtiön kansallistamiseen, jonka Egypti toteutti vaikeuksitta. Vastaava kansallistamisyritys merkitsisi vaikeiden oikeudellisten riitakysymysten esilleottamista Panaman kanavan osalta.

Vielä voidaan erona mainita, ettei Suezin kanavayhtiölle myönnetty oikeutta rakentaa linnoituksia tai muita varustuksia kanava-alueelle. Yhdysvallat sai tällaisen oikeuden kanavasopimuksen XXIII artiklan nojalla. Rajoituksen muodosti ainoastaan ehto, jonka mukaan varustusten rakentamisen tulee rajoittua kanavan suojelemisen ja kanavaliikenteen esteettömän jatkumisen takaavien varustusten rakentamiseen. Tämän rajoituksen merkitys jää kuitenkin vähäiseksi, koska Yhdysvallat voi halutessaan lisätä linnoituksia selittämällä, että tämä on välttämätöntä nimenomaan kanavan suojelemiseksi ja liikenteen turvaamiseksi.

Tässä yhteydessä voidaan tarkastella Yhdysvaltain maailmansotien aikana noudattamaa käytäntöä kauttakulkuun nähden. Ensimmäisen maailmansodan syttyessä Yhdysvallat vahvisti eräitä julistuksia, jotka koskivat Panaman kanavaa. Näiden julistusten päämääränä oli vahvistaa kanava-alueen puolueettomuus. Kauppa-alusten kauttakululle ei asetettu mitään rajoituksia. Sen sijaan sota-alusten kauttakulkuun tarvittiin erityinen lupa. Kanavahallinto myönsi tällaisen luvan, jos aluksen kapteeni sitoutui noudattamaan kaikkia kanavahallinnon vahvistamia määräyksiä kauttakulun aikana. Sodan osapuolilla ei kuitenkaan ollut oikeutta pitää kanavan päissä olevissa satamissa samanaikaisesti enempää kuin kolme sota-alusta. Yhdysvaltain liittyttyä sodan osapuoleksi vuonna 1917 käytäntö muuttui välittömästi. Periaatteeksi tuli vihollisalusten kauttakulun kieltäminen. Poikkeuslupa voitiin teoriassa myöntää kauppa-aluksille, mutta käytännössä Yhdysvallat pidättyi tällaisten lupien myöntämisestä.

Toisen maailmansodan syttyessä vuonna 1939 Yhdysvaltain hallitus antoi jälleen puolueettomuusjulistuksen Panaman kanavan osalta. Tämä ei estänyt sota-alusten kauttakulkua. Myös eräät saksalaiset sota-alukset käyttivät tätä etua hyväkseen. Yhdysvaltain liityttyä sodan osapuoleksi vihollisalusten kauttakulku kiellettiin vastaavalla tavalla kuin ensimmäisen maailmansodan aikana. Tälläkin kertaa Panaman hallitus ilmoitti hyväksyvänsä Yhdysvaltain voimaansaattamat rajoitukset.

Oikeudelliselta kannalta merkittävänä seikkana voidaan pitää sitä, etteivät kolmannet valtiot ole halunneet kiistää Yhdysvaltain oikeutta rajoittaa kanavan kauttakulkua sodan aikana. Tällaisen väitteen tueksi olisi teoriassa voitu vedota siihen, että Panaman kanava on kansainvälinen väylä, joka tulisi pitää avoinna. Koska Yhdysvallat ei kanavaa koskevilla sopimuksissaan ole sitoutunut pitämään kanavaa avoinna myös sodan aikana, on tällaisten väitteiden esittämistä päädytty pitämään tarpeettomana. Yhdysvaltain asema on tämänkin johdosta muodostunut vahvaksi Panaman kanavaa ajateltaessa.

Tämä Yhdysvaltain voimakas asema ei kuitenkaan ole voinut katkaista kärkeä siltä ajoittain erittäin voimakkaalta arvostelulta, jota Yhdysvallat on saanut osakseen Panaman taholta. Panamassa on tunnettu kasvavaa tyytymättömyyttä, jonka kohteena ovat olleet sekä kanavasopimus että Panaman omien oikeuksien korostaminen. Kanavasopimuksen syntyyn nähden on osoitettu sopimuksen syntyneen tavattoman nopeasti ja niin yllättävänä, että sen sisältö jäi Panaman kannalta epätydyttäväksi. Sopimusta on pidetty esimerkkinä kehitysvaltioon kohdistuvasta riistotoimenpiteestä. Suurlähettiläs Roque Javier Laurenza on selostanut Le Monde -lehdessä sopimuksen syntytapahtumia todeten, että sopimuksen sisältöön tehtiin Yhdysvaltain taholta aivan viime hetkellä muutoksia, jotka koituivat Panaman vahingoksi. Esimerkkinä hän mainitsee alkuperäiseen sopimusluonnokseen sisältyneen 10 kilometrin levyisen kanavavyöhykkeen osalta, että kilometri korvattiin mittayksikkönä maililla juuri ennen sopimuksen allekirjoittamista, jolloin Yhdysvaltain kanavavyöhyke laajeni 60 prosenttia. Samoin Panaman ja Colonin kaupungit sisällytettiin kanava-alueeseen luonnoksesta poiketen ja ilman erillistä korvausta.

Vaikka Yhdysvaltain hallitus vapaaehtoisesti lisäsi myöhemmin vuosivuokran suuruutta, ei tämä toimenpide tyydyttänyt Panaman hallitusta. Etenkin presidentti Torrijos, joka tuli Panaman johtoon vuonna 1968, ryhtyi vaatimaan uutta kanavasopimusta Yhdysvaltain hallitukselta. Pitkällisten neuvottelujen jälkeen, joiden pohjana olivat vuo-

sina 1964 ja 1974 annetut yhteiset julkilausumat neuvottelujen tavoitteista, Panaman ja Yhdysvaltain kesken saatiin aikaan uusi kanavasopimus, joka allekirjoitettiin syyskuun 7. päivänä 1977.⁷ On syytä korostaa, että sopimuksen voimaantulon edellytyksenä on sen ratifiointi molempien maiden valtiosääntöjen edellyttämin tavoin.⁸ Jo tässä vaiheessa sopimus on joutunut laajan mielipiteiden vaihdon kohteeksi sekä Panamassa että Yhdysvalloissa. Sopimusluonnoksen tulkinnasta on myös ilmennyt erimielisyyksiä, joita on pyritty selvittämään maiden presidenttien välisissä neuvotteluissa.

Panaman ja Yhdysvaltain sopimusratkaisuun sisältyy kaksi erillistä valtiosopimusta. Nämä sopimukset ovat nimeltään Panaman kanavasopimus (Panama Canal Treaty) ja sopimus Panaman kanavan pysyvistä puolueettomuudesta ja toiminnasta (Treaty concerning the Permanent Neutrality and Operation of the Panama Canal). Sopimukset täydentävät toisiaan.

Panaman kanavasopimuksen johdannossa viitataan sopimuspuolten vuosina 1964 ja 1974 antamiin yhteisiin julistuksiin ja todetaan, että uusi sopimus on valmisteltu näiden julistusten mukaisessa hengessä. Johdannon toiseen kohtaan on sisällytetty periaatteellista merkitystä omaava lausuma, jonka mukaan osapuolet tunnustavat Panaman tasavallan suvereenisuuden alueellaan. Johdannon kolmannessa kohdassa todetaan sopimuspuolten päättäneen lopettaa aikaisempien Panaman kanavaa koskeneiden sopimusten voimassaolon ja solmineen uuden sopimuksen osapuolten välisen uuden suhteen perustaksi. Varsinaiseen tekstiosaan kuuluu 14 artiklaa.

Sopimuksen I artiklassa kumotaan kaikki osapuolten väliset aikaisemmat Panaman kanavaa koskevat sopimukset ja yksittäiset määräykset, jotka ovat voimassa uuden sopimuksen astuessa voimaan. Samassa artiklassa Panama sitoutuu aluevaltiona luovuttamaan Yhdysvalloille sopimuksen voimassaoloajaksi tarvittavat oikeudet säännellä laivakulkua kanavassa ja oikeuden hallita, käyttää, kehittää, suojella ja puolustaa kanavaa. Panama takaa Yhdysvalloille rauhanomai-

⁷ Sopimusten allekirjoitustilaisuuteen Washingtoniin oli kutsuttu osallistumaan myös 19 merkittävää poliittista johtajaa Latinalaisen Amerikan eri maista. Tekstit on julkaistu asiakirjassa The Department of State, Selected Documents, No. 6, 1977.

⁸ Panaman valtiosäännön mukaan sopimukset on vahvistettava kansanäänestykseen turvautumalla. Yhdysvaltain valtiosäännön mukaan sopimukset on vahvistettava senaatin päätöksellä, jota kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tähän vaatimukseen kaatui aikanaan Kansainliiton peruskirjan ratifiointi, vaikka presidentti Wilson teki voitavansa senaatin vahvistuksen saamiseksi. *Bengt Broms, The Doctrine of Equality of States as Applied in International Organizations*, Vammala 1959, s. 121.

sen käyttöoikeuden tarvittavaan maa- ja vesialueeseen. Entinen kanava-alue pienenee noin 65 prosenttia. Artiklan 3-kohdassa on uusi, tärkeä periaate, jonka mukaan Panama tulee osallistumaan lisääntyvissä määrin kanavan hallintoon, suojelemiseen ja puolustamiseen. Artiklan viimeisen kohdan mukaan Yhdysvallat ja Panama tulevat työskentelemään yhdessä kanavan keskeytymättömän ja tehokkaan käytön varmistamiseksi. Sopimuksen voimaantuloa ja päättymistä koskevat säännökset on sijoitettu — tavallisesta käytännöstä poiketen — jo sopimuksen II artiklaan. Sen mukaan kanavasopimus ja puolueettomuussopimus ratifioidaan samanaikaisesti ja ratifiointiasiakirjojen vaihto suoritetaan niin ikään samalla kertaa. Sopimukset astuvan voimaan kuuden kuukauden kuluttua ratifiointiasiakirjojen vaihtamisesta. Kanavasopimuksen päättymisajankohdaksi on määriteltä joulukuun 31. päivä 1999.⁹ Päättymisen on määriteltä tunnin tarkkuudella, sillä sopimuksen mukaan se tapahtuu kello 12 Panaman aikaa.

Sopimuksen laajassa III artiklassa sovitaan kanavan hallinnosta. Yhdysvallat on oikeutettu käyttämään ja ylläpitämään kanavaa sekä kehittämään kanavarakenteita ja päättämään kauttakulkua koskevat määräykset ja kauttakulusta perittävät maksut sekä kantamaan ne. Näiden tehtävien hoitamista varten perustetaan Panaman kanavakomissio, johon kuuluu yhdeksän jäsentä. Viisi jäsenistä on Yhdysvaltain ja neljä Panaman kansalaista. Osoituksena Panaman vähitellen lisääntyvästä osuudesta hallintotehtävissä voidaan pitää järjestelyä, jonka mukaan Yhdysvallat nimeää oman kansalaisensa toimimaan kanavakomission johtajana vuoteen 1989 saakka. Panaman hallituksella on oikeus nimetä oma kansalaisensa apulaisjohtajaksi. Vuoden 1990 alusta lähtien osat vaihtuvat Panaman kansalaisen tullessa johtajaksi ja Yhdysvaltain kansalaisen siirtyessä apulaisjohtajaksi. Nimitysten suorittaminen kuuluu viime kädessä Yhdysvalloille, joskin Panaman kansalaisten ehdottaminen on Panaman tehtävä. Yhdysvallat ja Panama perustavat lisäksi neuvonantavan kanavakomitean, jonka paikat jaetaan tasan osapuolten kansalaisten kesken. Tämän neuvonantavan kanavakomitean tehtävänä on antaa osapuolivaltioille neuvoja kanavan käyttöä silmällä pitäen. Panaman kansalaisille on annettava vähitellen lisääntyvä määrä virkoja kanavakomission palveluksessa

⁹ Presidentti Torrijos on puolustanut sopimusjärjestelyä, joka sallii Yhdysvaltain hallitsevan Panaman kanavaa aina vuoteen 2000 saakka, selittämällä tämän ratkaisun olevan vain 23 vuoden ajan kengässä kannettava pieni kivi verrattuna siihen tuskkaan, jota Panaman kansalaiset ovat kantaneet sydämissään koko entisen sopimusjärjestelyn voimassaoloajan.

heidän totuttamiseksiin vastaamaan tulevaisuudessa kanavan koko hallinnosta.

Panaman velvollisuuksiin kuuluu järjestää erinäisiä palveluja, joista mainitaan muun muassa liikenne- ja postiyhteydet, poliisipalvelu ja palotorjunta. Yhdysvallat suorittaa korvauksena näistä palveluista Panamalle vuosittain kymmenen miljoonaa dollaria. Tämä summa tarkistetaan kolmen vuoden väliajoin inflaatiota vastaavasti.

Sopimuksen IV artiklaan sisältyvät säännökset kanavan suojelemisesta ja puolustamisesta kuuluvat sopimuksen kiistellyimpiin säännöksiin. Peruslähtökohtana on ratkaisu, jonka mukaan Yhdysvallat ja Panama sitoutuvat suojelemaan ja puolustamaan kanavaa yhdessä. Tämä yhteinen puolustautuminen koskee aseellisia hyökkäyksiä ja muita toimenpiteitä, jotka vaarantavat kanavan tai siinä liikkuvien alusten turvallisuuden. Saman artiklan 2-kohdan mukaan Yhdysvalloilla on sopimuksen voimassaoloaikana ensisijainen velvollisuus puolustaa kanavaa. Käytännön toimenpiteiden suunnittelemista varten osapuolet perustavat korkea-arvoisista sotilasedustajista koostuvan yhteisneuvoston, johon kumpikin osapuoli nimeää yhtä monta jäsentä. Neuvoston tehtäviin kuuluu suunnitella joukkojen kokoonpano ja yhteiset sotilasharjoitukset sekä sotilasoperaatiot. Yhdysvaltain joukkojen vahvuuden osalta on päätetty, ettei vahvuus saa ylittää niiden joukkojen lukumäärää, jotka palvelevat kanava-alueella uuden sopimuksen astuessa voimaan.¹⁰

Puuttumattomuusperiaate mainitaan sopimuksen V artiklassa, jonka mukaan kanavakomission jäsenet perheineen samoinkuin komission palkkaamat urakoitsijat, jotka ovat Yhdysvaltain kansalaisia, eivät saa millään tavoin puuttua Panaman alueella harjoitettavaan politiikkaan, ja heidän on kaikissa suhteissa noudatettava Panamassa voimassaolevaa oikeusjärjestystä. Yhdysvallat sitoutuu takaamaan tämän periaatteen noudattamisen.

Sopimuksen muut säännökset keskittyvät pääasiassa käytännön järjestelyjä koskeviin seikkoihin. Niinpä osapuolet ovat VI artiklassa sitoutuneet perustamaan ympäristönsuojelua varten yhteiskomission, jonka on valvottava ympäristönsuojeluun liittyvien seikkojen huomioon ottamista kanavaa käytettäessä. Panaman tärkeyttä maa-alueen omistajana korostaa sopimuksen VII artiklan säännös, jonka mukaan Panaman lipulla on aina kunniasija myös kanava-alueella.

¹⁰ Yhdysvaltain tämän hetkisen joukkojen vahvuuden on ilmoitettu olevan 9300 miestä. Tukikohtia on ilmoitettu olevan 14, joista vähintään tapahtuvan purkamisen jälkeen olisi jäljellä vuoteen 1999 päästäessä enää viisi.

Yhdysvaltain lipun rajoitetusta käyttöoikeudesta on annettu erilliset ohjeet. Yhdysvaltain käytössä olevien rakennusten ja niissä sijaitsevien arkistojen koskemattomuus taataan. Panaman lainkäyttövalta ei myöskään ulotu Yhdysvaltain virastoihin. Lisäksi Yhdysvallat saa nimetä enintään 20 virkailijaansa, jotka nauttivat diplomaateille kuuluvia erioikeuksia ja vapautuksia, jotka ulottuvat myös heidän perheenjäseniinsä kansainvälisen oikeuden edellyttämällä tavalla.

Sopimuksen IX artiklan mukaan sovelletaan niihin yksityisiin henkilöihin tai yrityksiin, jotka harjoittavat liike- tai muuta toimintaa entisellä kanavavyöhykkeellä, entisiä ehtoja 30 kuukauden ajan sopimuksen voimaan astumisesta. Tämän siirtymäajan jälkeenkin toimintaa voidaan jatkaa, joskin toimiluvat tullaan myöntämään Panaman lainsäädännön mukaisessa järjestyksessä. Lupia myönnettäessä ei saa soveltaa minkäänlaista syrjintää verrattaessa vastaavaan yritystoiminnan harjoittamiseen muualla Panaman alueella.

Osapuolet ovat ratkaisseet IX artiklassa myös kiinteän omaisuuden hallintaan liittyvät kysymykset silmällä pitäen sopimuksen voimassaolon päättymistä. Kaikille amerikkalaisille maanomistajille, jotka ovat omistaneet kiinteistönsä jo vähintään kuusi kuukautta ennen sopimuksen allekirjoittamista, on myönnetty oikeus hallita kiinteistöjään vielä sopimusajan päätyttyä. Mikäli rakennukset sijaitsevat vuokramaalla ja Panaman hallitus päättää myydä maapohjan, on rakennusten omistajille tarjottava lunastusmahdollisuus maahan nähden. Mikäli Panama tarvitsisi itse maa-alueen, on lunastettaessa maksettava korvauksena käypä hinta. Keinottelun estämiseksi on maa-alueiden omistamisen alkamista silmällä pitäen ratkaisevaksi ajankohdaksi määrätty päivä kuusi kuukautta ennen sopimuksen allekirjoittamista. Mikäli tässä suhteessa olisi valittu ratifioimisajankohta, olisi tästä saattanut aiheutua laajamittaista maaomaisuudella keinottelua. Omaisuuden hallintaa koskevien säännösten tavoitteena on luoda oikeudenmukainen tilanne, joka ei aiheuttaisi tarpeettomia vahinkoja omaisuuden yksityisomistajille. Tämä ilmenee myös säännöksestä, jolla varmistetaan ensisijainen lunastusoikeus entisille omistajille. Tähän liittyen todetaan, että kiinteistöt, jotka kuuluvat aatteellisille yhdistyksille, luovutetaan nimellistä korvausta vastaan entisille omistajille; jos Panaman valtio päättää ne myydä. Esimerkkeinä mainitaan kirkot ja seurojen kokoontumistilat.

Kanava-alueella työskentelevät Yhdysvaltain kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä säilyvät sopimuksen IX artiklan mukaan Yhdysvaltain oikeusjärjestyksen alaisina 30 kuukauden pituisen siirtymä-

kauden ajan sopimusten ratifioinnista alkaen. Senkin jälkeen heidän tekemiinsä rikoksiin sovelletaan Yhdysvaltain rikoslainsäädäntöä, jos rikos on suoritettu siirtymäkauden aikana Yhdysvaltain hallussa vielä olevilla alueilla, tai jos rikos todetaan tehdyksi ennen siirtymäkauden alkua entisellä kanavavyöhykkeellä.

Siirtymäkauden aikana Yhdysvaltain poliisiviranomaiset vastaavat järjestyksen säilymisestä, joskin yhteisiä poliisipartioita voidaan järjestää Panaman poliisiviranomaisten kanssa. Yhdysvaltain perustamat tuomioistuimet voivat niinkään jatkaa toimintaansa siirtymäkauden ajan. Nämä tuomioistuimet eivät kuitenkaan voi enää ottaa tutkittavaksi uusia siviilioikeudellisia kanteita.

Sopimuksen X artikla sisältää periaatteet, joita kanavakomission on noudatettava palkatessaan henkilökuntaa. Johtavana periaatteena on Panaman omien kansalaisten palkkaaminen kaikkiin sellaisiin tehtäviin, joihin heidän koulutuksensa suo edellytykset.¹¹ Ulkomaalaisia voidaan palkata vain, jos sopivia Panaman kansalaisia ei löydetä. Kanavayhtiön palveluksessa nykyisin oleville henkilöille on tarjottava mahdollisuus siirtyä tyydyttävien ehdoin eläkkeelle jo ennen varsinaisen eläkeiän saavuttamista.

Sopimukseen sisältyy myös runsaasti muita siirtymäkautta koskevia säännöksiä. Tulevaisuuden kannalta tärkeässä XII artiklassa osapuolet sitoutuvat tutkimaan yhdessä mahdollisuuksia rakentaa Panamaan uusi merenpinnantasoinen kanava. Osapuolet sitoutuvat lisäksi siihen, ettei Panaman alueelle rakenneta mitään uutta kanavaa sopimuksen voimassaoloaikana, elleivät osapuolet sovi asiasta keskenään toisin. Yhdysvallat omasta puolestaan sitoutuu lisäksi olemaan aloittamatta sopimuksen voimassaoloaikana minkään muun valtion kanssa neuvotteluja valtameriä yhdistävän kanavan rakentamiseksi läntisellä pallonpuoliskolla, elleivät molemmat osapuolet sovi toisin. Panama myöntää kuitenkin Yhdysvalloille oikeuden lisätä kolmannen sulkulinjan nyt olemassa olevaan kanavaan. Rakennuspiirustukset on kuitenkin toimitettava etukäteen Panamalle.

Sopimuksen voimassaolon päättyessä Yhdysvallat luovuttaa kaikesta entisellä kanava-alueella omistamansa omaisuuden ja kanavan laitteineen korvauksetta Panamalle. Sopimuksen voimassaoloaikana

¹¹ Panaman omien kansalaisten lisääntyvä palkkaaminen kanavayhtiön palvelukseen on jo kauan kuulunut Panaman hallituksen esittämiin vaatimuksiin. Vaikka tällä hetkellä kanavayhtiön palveluksessa olevista henkilöistä noin 75 % on jo Panaman kansalaisia, on tyytymättömyyttä esiintynyt erityisesti sen johdosta, että valtaosa kanavayhtiön korkeimmin palkatuista viroista on edelleen Yhdysvaltain kansalaisten hallussa.

kanavakomission tulee maksaa Panamalle korvauksena sille aiheutuvista kanavan hoitoon, suojeluun ja puolustukseen liittyvistä menoista vuosittain 30 senttiä (U.S.) jokaiselta nettotonnilta aluksista, jotka kulkevat kanavan kautta.¹² Lisäksi kanavakomission on maksettava vuosittain 10 miljoonaa dollaria Panaman osuutena saaduista tuotoista. Tämän lisäksi on Panamalla oikeus saada vielä vuosittain 10 miljoonaa dollaria, jos kanavasta saadut tulot peittävät tämän summan. Uudessa kanavasopimuksessa mainittujen vuosimaksujen lisäksi on erikseen sovittu siltä, että Yhdysvallat järjestää Panamalle 200 miljoonan dollarin suuruisen lainan. Tämän lisäksi Panamalle tullaan myöntämään 75 miljoonan dollarin suuruinen laina talonrakennusohjelman toteuttamiseksi ja 20 miljoonan dollarin suuruinen laina Panaman kehityspankin toiminnan aloittamista varten.¹³

Riitaisuuksien selvittämistä koskevassa sopimuksen XV artiklassa todetaan, että osapuolten on pyrittävä ratkaisemaan keskinäiset riitaisuutensa, jotka koskevat sopimuksen tulkintaa, turvautumalla niihin elimiin, jotka on perustettu sopimuksen mukaan, tai diplomaattista tietä. Tarvittaessa osapuolten on alistettava erimielisyydet sovitteluun, välitysmenettelyyn, välimiesten ratkaistavaksi tai turvauduttava muihin rauhanomaisiin riitaisuuksien selvittämiskeinoin.

Sopimukseen on lisätty liite, jossa on säännöksiä, jotka koskevat kanavahallinnon järjestämistä siirtymäkautena sekä Panaman kanavakomissiolle tulevaisuudessa kuuluvista tehtävistä laadittu esimerkinomainen luettelo. Liitteeseen sisältyy myös laaja luettelo sellaisista toiminnoista, joita kanavakomissio ei saa harjoittaa, vaikka ne ovat aikaisemmin kuuluneet kanavaa hallinneiden elinten suoritettaviin tehtäviin.

Kanavakysymyksen ratkaiseminen edellytti varsinaisen kanavasopimuksen lisäksi myös Panaman kanavan pysyvän puolueettomuuden ja käytön takaavan toisen sopimuksen solmimista. Nämä sopimukset ovat niin kiinteässä yhteydessä toisiinsa, että edellytyksenä järjestyksen voimaan astumiselle on molempien sopimusten samanaikaisesti tapahtuva ratifiointiasiakirjojen vaihto. Pysyvän puolueettomuuden

¹² Osoituksena kanavan käytöstä saatavien tulojen suuruudesta voidaan todeta kauttakulusta perityn 30 senttiä (U.S.) alusten nettotonnilta. Suurin kauttakulkukorvaus on tähän mennessä saatu »Queen Elisabeth II» -aluksen purjehtiessa kanavan läpi vuonna 1977. Kanavamaksun suuruudeksi tuli tällöin 68,499 dollaria 46 senttiä. Kanavayhtiön tilastojen mukaan pienimmän kanavamaksun suoritti vuonna 1928 Richard Halliburton, jonka uintiretkestä kanavan läpi laskutettiin 36 senttiä. Alusten keskimääräinen kanavamaksu on ollut 11,039 dollaria. Alukset kulkevat kanavan läpi noin 16—24 tunnissa. Kanavan kokonaispituus on 82 kilometriä.

¹³ *Time*, August 22, 1977, s. 19.

takaavassa sopimuksessa on lähtökohtana sen I artiklaan sisältyvä Panaman antama selitys, jonka mukaan kanava on kansainvälisenä vesiväylänä oleva pysyvästi puolueeton tässä sopimuksessa olevan järjestelyn mukaisesti. Selitystä täydentää lausuma, jossa Panama selittää lisäksi, että samanlaista puolueettomuutta tullaan sovelta-
maan mihin tahansa muuhun kansainväliseen vesiväylään, joka ehkä myöhemmin rakennetaan joko kokonaan tai osaksi Panaman alueelle.

Pysyvää puolueettomuutta on selvitetty sopimuksen II artiklassa, jossa todetaan puolueettomuutta sovellettavan sekä rauhan että so-
dan aikana. Kanava tulee olemaan aina kaikkien alusten tasapuoli-
sesti käytettävissä rauhanomaiseen kauttakulkuun ilman minkään-
laista syrjimistä mitään kansakuntaa tai sen kansalaisia kohtaan sil-
mälläpitäen kauttakulkuehtoja tai -maksuja taikka muita seikkoja. Tämän vuoksi Panaman kanava ja kannas eivät voi olla minkään tois-
ten valtioiden välisen aseellisen riitaisuuden aikana kustotoimenpitei-
den kohteena. Tällaisen kohtelun edellytyksinä on, että alukset suo-
rittavat niiltä vaadittavat kauttakulkumaksut, noudattavat voimassa-
olevia sääntöjä ja ohjeita, eivätkä syyllisty kauttakulun aikana min-
käänlaisiin aseellisiin vihollisuuksiin. Alusten on lisäksi noudatettava
kaikkia muitakin puolueettomuussopimuksen säännöksiin sisältyviä
ehtoja ja rajoituksia.

Sopimuksen III artiklaan on sisällytetty periaatteet, joita sovelle-
taan kanavan turvallisuuden, tehokkuuden ja ylläpidon takaamiseksi. Lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan kanavan kauttakulkua kos-
kevat säännökset pyritään pitämään mahdollisimman vähälukuisina
laivaliikenteen turvallisuuden varmistamista silmällä pitäen. Niiden
tavoitteena on turvallisen kauttakulun takaamisen ohella tehokkaan
ja terveydenhoidon takaavan kanavakäytön varmistaminen. Aluksi
luvataan tarvittavat palvelut aluksille niiden kauttakulun varmistami-
seksi. Kauttakulkumaksujen osalta todetaan, että ne tulevat olemaan
oikeudenmukaisia, järkeviä, kohtuullisia ja kansainvälisen oikeuden
periaatteiden mukaisia. Aluksilta vaaditaan ennen kauttakulkua takuu
sellaisen vahingon korvaamisesta, jonka ne saattavat aiheuttaa kaut-
takulun aikana. Vieraalle valtiolle kuuluvien alusten puolesta voi täl-
laisen sitoumuksen antaa asianomainen valtio. Merkittävänä voidaan
pitää III artiklan d-kohtaan sisältyvää säännöstä, jossa todetaan sota-
aluksille ja niihin rinnastettaville valtion omistamille aluksille kuuluvan
aina oikeus kauttakulkuun. Näiden alusten kauttakulkuoikeuteen eivät
vaikuta rajoittavasti enempää niiden matkan päämäärä kuin aseistus
tai muut seikat. Näitä aluksia ei tutkita millään tavoin. Niiden on

ainoastaan annettava selvitys terveys- ja karanteenimääräysten noudattamisesta. Aluksilta ei voida edes vaatia tietoja niiden lastista, alkuperästä, päämäärästä tai niiden aseistuksesta.

Yhdysvallat ja Panama antavat sopimuksen IV artiklassa yhteisen sitoumuksen, jonka mukaan ne lupaavat säilyttää kanavan pysyvän puolueettomuuden riippumatta muiden keskinäisten sopimustensa mahdollisesta päättymisestä. Panaman kanavasopimukseen viitataan V artiklassa, jossa todetaan, että tämän sopimuksen rauettua ainoastaan Panaman tasavalta on vastuussa kanavan käytöstä ja oikeutettu ylläpitämään asevoimia, linnoituksia ja sotilasvarustuksia sen kansallaisella maaperällä. Säännöksessä käytetyn sanonnan tarkoituksena on ilmeisesti korostaa Panaman tasavallan omistusoikeuden ulottuvan myös entiseen kanavavyöhykkeeseen, joka rinnastetaan valtion muuhun alueeseen.

Vaikka puolueettomuussopimuksen säännöksissä on korostettu tasa-arvoisen kohtelun merkitystä kaikkiin aluksiin nähden, on tästä periaatteesta — tosin ymmärrettävistä syistä — poikettu sopimuksen VI artiklassa. Siinä näet vahvistetaan periaate, jonka mukaan Yhdysvaltain ja Panaman sota-alukset ja niihin rinnastettavat alukset ovat oikeutettuja mahdollisimman nopeaan kauttakulkuun. Perusteluna viitataan näiden valtioiden tärkeään toimintaan kanavan aikaansaamiseksi.¹⁴

Puolueettomuussopimuksen VII artiklassa Yhdysvallat ja Panama sitoutuvat ehdottamaan yhdessä Amerikan valtioiden järjestön (OAS) hyväksyttäväksi päätöslauselman, jossa pyydetäisiin kaikkia maailman valtioita allekirjoittamaan pöytäkirja, joka liitettäisiin tähän sopimukseen, ja jonka allekirjoittajat lupaisivat kunnioittaa sopimukseen sisältyviä periaatteita ja puolueettomuusjärjestelmää. Amerikan valtioiden järjestö mainitaan samassa artiklassa sopimuksen ja siihen liittyvien muiden asiakirjojen tallettajana. Sopimuksen VIII artiklassa on samanlainen sopimuksen voimaantuloa koskeva säännös kuin kanavasopimuksen II artiklassa. Sopimuksen liitteessä A selitetään tekstiin sisältyvien termien merkitys sopimuksen tulkintaa silmällä pitäen.

Puolueettomuussopimuksen tarkastelu osoittaa, että sen tavoit-

¹⁴ Sopimuksen VI artiklan 2-kohdassa todetaan, että Yhdysvallat voi niin kauan kuin se on vastuussa kanavan käytöstä jatkaa Kolumbialle myönnetyn maksuvapauden soveltamista sen joukkojen, alusten ja sotamateriaalin kauttakulkuun. Yhdysvaltain oikeuksien lakattua todetaan Panaman voivan halutessaan myöntää Costa Ricalle ja Kolumbialle oikeuden ilmaiseen kauttakulkuun. Kolumbian osalta taustana on se, että Panama kuului Kolumbialle aina vuoteen 1903 saakka.

Panaman kanavan oikeudellinen asema...

teenä on nykyisin vallitsevasta sopimustilanteesta poiketen varmistaa kanava-alueen ja Panaman kannaksen pysyvä puolueettomuus. Aina-kaan tässä vaiheessa sopimukseen ei ole haluttu sijoittaa selvää puolueettomuuden takaajajärjestelmää. On tyydytty ratkaisuun, jonka mukaan kaikkia valtioita kehoitetaan allekirjoittamaan pöytäkirja, jossa ne lupaisivat omalta osaltaan kunnioittaa puolueettomuusjärjestelyä. Tähän ratkaisuun on ilmeisesti johtanut pyrkimys rajoittaa toisten valtioiden varsinaista osallistumista Panaman kanavan asioiden hoitoon ja eritoten sen puolustamiseen. Ilmeisesti Panama ja Yhdysvallat katsovat voivansa vastata pysyvän puolueettomuuden kunnioittamisesta tarvitsematta toisilta valtioilta niiden aktiivisen puolustukseen osallistumisen varmistavia takuita. Tätä asennetta voidaan pitää realistisena. Kanava-alue on jo tällä hetkellä tehokkaasti varustettu puolustusta varten.

Sopimukseen sisältyvien puolustussäännösten tulkinta on jo antanut aiheen erimielisyyteen osapuolten kesken. Presidentti Carter on vastatessaan sopimuksen solmimista koskeneeseen arvosteluun, jonka ytimenä on ollut sekä syytös Yhdysvalloille kuuluvan erityisase-
man luovuttamisesta että väite, jonka mukaan Yhdysvallat on luopunut oikeuksistaan puolustaa kanavaa hyökkäyksiltä, selittänyt, että hän tulkitsee sopimusta siten, että Yhdysvallat tulee aina olemaan oikeutettu puolustamaan asevoimin kanava-alueita.¹⁵ Kun presidentti Torrijos puolestaan on selittänyt Panaman ottavan vastatakseen vuodesta 2000 lähtien kanava-alueen puolustamisesta, ei voitu välttää tulkintojen ristikkäisyyttä.

Kummankin valtiomiehen etujen mukaista oli jo sisäpoliittisista syistä ja sopimuksen ratifiointin turvaamiseksi tulkita sopimusta juuri tällä tavoin. Tulkintojen vastakkaisuus oli kuitenkin siksi huomattava, että asian johdosta oli ryhdyttävä neuvotteluihin jo ennen kuin Panamassa toimitettiin lokakuun lopussa kansanäänestys sopimusten hy-

¹⁵ Sopimusten vastustajien tavallisena lähtökohtana on väite, jonka mukaan Yhdysvallat on aikanaan ostanut oikeutensa kanava-alueeseen, rakentanut kanavan ja saanut ikuisen oikeuden kanava-alueeseen ja kanavan käyttöön. Tämän todettuaan arvostelijat ihmettelevät, miksi Yhdysvaltojen tulisi nyt luopua näin hankitusta edusta? Kun vertailun vuoksi vedotaan vielä siihen, että tilanne on verrattavissa päätökseen luopua Alaskasta tai Louisianasta, jotka niinikään on hankittu ostamalla, onkin jo löydetty poliittisesti myyvä arvostelulinja. Kokonaan eri asia on, ettei Panaman tilannetta voida oikeudellisesti verrata Alaskan ja Louisianan hankintoihin. Panama ei luopunut omistusoikeudestaan kanava-alueeseen, vaan luovutti Yhdysvalloille sen käyttöoikeuden.

Sopimusten kannattajien mielestä Yhdysvaltain ja Panaman välinen sopimus vuodelta 1903 oli Yhdysvaltojen kannalta kohtuuttoman edullinen ja vastaavasti Panaman kannalta kohtuuttoman epäedullinen. Tämä epäoikeudenmukaisuus halutaan nyt oikaista uudella järjestelyllä.

väksymisestä. Presidenttien välisen neuvottelun tuloksena päädyttiin sovittelutulkintaan, jonka mukaan Yhdysvallat vielä kanavasopimuksen voimassaolon päätyttyäkin säilyttää erityisasemansa kanava-alueen puolustamiseen nähden. Erityisasemaa tulkitaan siten, että Panaman pyynnöstä Yhdysvallat on oikeutettu lähettämään joukkoja ja sotamateriaalia osallistumaan Panaman omien joukkojen rinnalla kanava-alueen puolustamiseen. Tämä tulkinta tyydytti ilmeisesti myös Panaman hallitusta, koska siihen sisältyi Panaman ensisijaisen puolustamisoikeuden välillinen myöntäminen. Tämä puolestaan riitti osoittamaan, ettei Panaman hallituksen alkuperäinen tulkinta ollut virheellinen, kuten sopimuksen vastustajat olivat Panamassa väittäneet. Voidaan kuitenkin jo nyt todeta, että presidentti Carterin poliittiset vastustajat ovat edelleenkin syyttäneet häntä sen johdosta, ettei kanavasopimus anna Yhdysvalloille selvää oikeutta väliintuloon kanavan puolueettomuuden varmistamiseksi. Carter ja Torrijos selittivät neuvottelujensa tuloksena lokakuun lopussa, että Yhdysvallat tulisi olemaan vuoden 2000 jälkeen oikeutettu »ryhtymään toimenpiteisiin jokaista kanavaa vastaan suunnattua hyökkäystä tai sen uhkaa vastaan». Tähän liittyen neuvotteluissa todettiin myös, että vaikka Yhdysvalloilla on oikeus toimia kanavan pitämiseksi avoimena, Yhdysvalloilla ei ole oikeutta puuttua Panaman sisäisiin asioihin. Kun sopimusta oli arvosteltu myös sen johdosta, ettei siinä myönnetä selvää etuoikeutta Yhdysvaltain sota-aluksille kauttakulkua silmällä pitäen sodan aikana, selittivät Carter ja Torrijos yhteisessä lausunnossaan, että hätätilan aikana Yhdysvaltain sota-aluksille myönnetään oikeus suorittaa kauttakulku laivajonon ensimmäisinä aluksina niin että ne voivat suorittaa kauttakulun nopeasti.

Vaikka nämä tulkinnalliset lisäykset ovat vähentäneet arvostelua Yhdysvalloissa, on sopimuksen laatijoita kuitenkin arvosteltu edelleen eräiden muiden seikkojen johdosta. Näistä voidaan mainita moite, jonka mukaan Yhdysvaltain ei olisi tullut sitoutua tyytymään vain Panaman alueeseen, jos se aikoo tulevaisuudessa rakentaa merenpinnan tasolla olevan kanavan yhdistämään valtameret toisiinsa. Tässä yhteydessä on viitattu sekä Kolumbian että Nikaraguan tarjoavan vaihtoehtoiset ratkaisut uuden kanavan sijoittamiseksi.¹⁶

Yhdysvalloissa esiintynyt arvostelu on antanut aihetta epäilyksille, joiden mukaan senaatti ei mahdollisesti antaisi suostumustaan sopi-

¹⁶ Kanavan rakentamisen alueellisten vaihtoehtojen rajoittamisen johdosta esitetyn arvostelun osalta ks. *The Economist*, October 22, 1977, s. 44. Sopimusten vastustajien taktisista tavoitteista ks. *Newsweek*, September 12, 1977, ss. 22–23.

musten ratifiointiin.¹⁷ Marraskuun alussa Washingtonissa esitettyjen arvioiden mukaan noin puolet senaatin jäsenistä kannattaa varmasti ratifiointia. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan presidentti Carterin on saatava vähintään kahden kolmasosan kannatus ennen kuin ratifiointi toteutuu. Sopimusten ratifiointikysymys on tilanteen epävarmuuden vuoksi tarkoitus siirtää käsiteltäväksi suunniteltua myöhemmin. Ratifiointia pidetään oleellisen merkittävänä ulkopoliittisena asiana sekä presidentti Carterin oman arvovallan että Yhdysvaltain Etelä-Amerikan valtioiden silmissä nauttiman arvonannon kannalta. Tämän vuoksi on selvää, että presidentti Carter tulee tekemään kaikkensa määränemmistön tuen voittamiseksi. Panaman osalta ratifiointitilanne on jo selvinnyt kansanäänestyksessä, joka toimitettiin lokakuun 23. päivänä 1977. Sopimukset hyväksyttiin suurella äänenenemmistöllä.¹⁸

Kun tarkastellaan kanavasopimusta historiallisen kehityksen valossa on syytä tuoda julki tyytyväisyys sen johdosta, että sopimusneuvottelut 13 vuoden yritysten jälkeen saatiin päättymään tällä tavoin. Erityisesti Panamassa on tunnettu katkeruutta sen johdosta, että nykyisin voimassa oleva sopimusjärjestely on antanut Panamalle vain pienen osan kanavan vuotuisesta tuotosta. Tämän lisäksi on pidetty nöyryyttävänä tilannetta, jossa osa Panaman alueesta on vieraan valtion valvonnassa kanava-alueen tavoin »ikuisiksi ajoiksi» luovutettuna. Yhdysvalloissa on myös vähitellen yhä laajenevassa määrin päädytty pitämään vallitsevaa sopimustilannetta maalle liian edullisena, ja on pelätty sen johtavan Yhdysvaltain ja monien Panamaa lämpimästi tukevien Latinalaisen Amerikan maiden välisten suhteiden huonontumiseen. Uutta kanavasopimusta on tämän vuoksi pidetty tarpeellisena ja suotavana. Tässä yhteydessä on myös tuotu esiin ajatus, että Yhdysvallat soveltaa kaksinaismoraalia, jos se haluaa pitää Panaman kanava-alueen pysyvästi hallinnassaan, kun Yhdysvallat

¹⁷ Senaatin ulkoasiainvaliokunnassa tapahtunutta sopimusten alustavaa käsitteilyä on selostanut The New York Times, October 10, 1977, s. 3.

¹⁸ Ennen kansanäänestyksen suorittamista presidentti Torrijos oli korostanut jatkuvasti, että sopimusten hylkääminen olisi osoitus siitä, että Panaman kansa halusi sotaa Yhdysvaltoja vastaan. Hän arvioi sodan tulevan maksamaan Panamalle noin 50.000 kaatunutta, eikä voinut henkilökohtaisesti hyväksyä tätä vaihtoehtoa. The Times, October 25, 1977. Sopimusten puolustajat ovat päätyneet Washingtonissa saman tapaiseen johtopäätökseen selittäen sopimusten hylkäämisen johtavan todennäköisesti sissisotaan, jonka voittaminen olisi Yhdysvalloille vaikea tehtävä, kun otetaan huomioon kanavalaitteiden haavoittuvuus sissihyökkäysten tuloksena ja laajan kanavamaaston vaikeat puolustusongelmat. Tässä yhteydessä on palautettu mieliin, että jo vuonna 1964 Panamassa sattuneissa yhteenotoissa, joiden päämääränä oli kanavajärjestelyn purkaminen, sai surmansa neljä Yhdysvaltain ja 17 Panaman kansalaista. Ellei sopimuksia hyväksytä, pelätään Panamassa asuvien Yhdysvaltain kansalaisten joutuvan uhatuiksi. Newsweek, August 22, 1977, s. 29.

kuitenkin ankarasti tuomitsi vuonna 1956 Englannin ja Ranskan toimesta tapahtuneen maihinnousujoukkojen lähettämisen Suezin alueelle.

Mikäli kanavasopimus ja siihen liittyvä sopimus Panaman kanavan pysyvän puolueettomuuden ja käytön takaamisesta astuvat ratifiointien tuloksena voimaan, voidaan uutta järjestelyä pitää merkittävänä kehitysaskelena myös kansainvälisen oikeuden kannalta. Samalla kuin ratkaisu varmistaa kansainvälisen vesiväylän pysyvän puolueettomuuden ja kaikkien alusten oikeuden kauttakulkuun niin rauhan kuin sodan aikana se parantaa kanavan sijaintivaltion oikeudellisen aseman paremmin 20. vuosisadan vaatimuksia vastaavaksi.