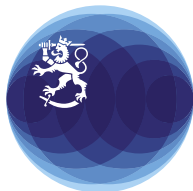


14.11.2023



**Folkrättslig utredning  
om Ålands internationella  
särställning och rättsliga  
frågor som gäller Rysslands  
konsulat i Mariehamn**

**Ulkoministeriö  
Utrikesministeriet**

# Folkrättslig utredning om Ålands internationella särställning och rättsliga frågor som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Utrikesministeriet

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.  
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-281-389-3

ISSN pdf: 2737-0844

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023

## Folkrättslig utredning om Ålands internationella särställning och rättsliga frågor som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn

---

### Utrikesministeriets publikationer 2023:19

**Utgivare** Utrikesministeriet

---

**Utarbetad av** Utrikesministeriet

**Språk** svenska

**Sidantal**

34

---

### Referat

I den första delen av utredningen granskas Ålands folkrättsliga särställning som bygger på flera gällande internationella fördrag och hänvisningar till sådana samt på långvarig och konsekvent statspraxis. Av särskild vikt är att Ålands särställning har bekräftats efter världskrigen och andra stora politiska förändringar. Särställningen anses också ha etablerad regional europeisk sedvanerättslig status. Därutöver bedöms i utredningens första del de traktaträttsliga grunderna för ensidig uppsägning av fördrag och deras tillämplighet på avtalen om demilitarisering och neutralisering av Åland.

I den senare delen granskas de folkrättsliga aspekterna gällande Rysslands konsulat i Mariehamn. Först bedöms de traktaträttsliga förutsättningarna att säga upp eller suspendera den relevanta artikeln i det bilaterala fördraget mellan Finland och Ryssland. Särskild uppmärksamhet ägnas åt artikel 62 (fundamental förändring av omständigheter) och artikel 60 (väsentligt brott mot traktat) i Wienkonventionen om traktaträtten. Vidare granskas folkrättsliga motåtgärder samt förutsättningarna att som motåtgärd stänga konsulatet.

**Nyckelord** Åland, internationell rätt, demilitarisering, demilitariserade områden

---

**ISBN PDF** 978-952-281-389-3

**ISSN PDF**

2737-0844

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-389-3>

---

## Kansainvälisoikeudellinen selvitys Ahvenanmaan kansainvälisestä erityisasemasta ja Venäjän Maarianhaminan konsulinvirastoon liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä

---

### Ulkoministeriön julkaisu 2023:19

**Julkaisija** Ulkoministeriö

---

**Yhteisötekijä** Ulkoministeriö

**Kieli** ruotsi

**Sivumäärä** 34

---

### Tiivistelmä

Selvityksen ensimmäinen osa tarkastelee Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista erityisasemaa, joka rakentuu useiden voimassa olevien valtiosopimusten ja sopimusviittausten sekä pitkäaikaisen johdonmukaisen valtiokäytännön varaan. Erityistä merkitystä on sillä, että Ahvenanmaan erityisasema on vahvistettu uudelleen maailmansotien ja muiden merkittävien poliittisten muutosten jälkeen. Alueen erityisaseman katsotaan vakiintuneen myös alueelliseksi eurooppalaiseksi tapaoikeudeksi. Näiden näkökohtien lisäksi selvityksen ensimmäisessä osassa arvioidaan valtiosopimusoikeudellisia perusteita valtiosopimuksen yksipuoliseen irtisanomiseen samoin kuin niiden soveltuvuutta Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskeviin sopimuksiin. Selvityksen toinen osa keskittyy Venäjän Maarianhaminan konsulinvirastoa koskeviin kansainvälisoikeudellisiin kysymyksiin. Ensiksi arvioidaan valtiosopimusoikeudellisia edellytyksiä konsulinvirastoa koskevan, Suomen ja Venäjän kahdenväliseen valtiosopimukseen sisältyvän artiklan irtisanomiseen tai sen soveltamisen keskeyttämiseen. Tässä yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin sopimuksen 62 artiklaan (olosuhteiden olennainen muutos) ja 60 artiklaan (olennainen sopimusrikkomus). Lisäksi tarkastellaan yleisen kansainvälisen oikeuden mukaisia vastatoimia ja edellytyksiä konsulaatin sulkemiselle vastatoimena.

**Asiasanat** Ahvenanmaa, kansainvälinen oikeus, demilitarisointi, demilitarisoidut alueet

---

**ISBN PDF** 978-952-281-389-3

**ISSN PDF** 2737-0844

---

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-389-3>

---

# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	6
<b>1 Ålands folkrättsliga särställning</b> .....	7
1.1 Internationella regleringen som gäller Åland.....	7
1.2 Traktaträttsliga aspekter .....	13
<b>2 Folkrättsliga aspekter som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn</b> .....	19
2.1 Traktatbestämmelsers delbarhet.....	19
2.2 Motåtgärder med stöd av allmän folkrätt .....	29
<b>3 Sammanfattning</b> .....	33

## INLEDNING

Demilitariseringen och neutraliseringen av Ålandsöarna har en erkänd folkrättslig status som grundar sig på såväl överenskommelser som är bindande för Finland som på regional europeisk sedvanerätt. Såvitt man vet har ingen stat ifrågasatt Ålands särställning, som även innefattar landskapets självstyrelse och de språkliga och kulturella rättigheter som tryggas på grundlagsnivå. Nationernas förbunds lösning på Ålandsfrågan, som också låg till grund för 1921 års konvention om Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering (FördrS 1/1922, nedan Ålandskonventionen), har ofta betraktats som ett exempel på hur man på ett hållbart sätt kan nå en fredlig lösning i tvister mellan stater.

I det förändrade europeiska säkerhetsläget har man ansett det vara nödvändigt att klarlägga de rättsliga förpliktelser som gäller Åland, i synnerhet med hänsyn till det fullskaliga anfallskrig som Ryssland inledde den 24 februari 2022 i Ukraina och Finlands Nato-medlemskap som förverkligades våren 2023. I offentligheten har det dessutom diskuterats huruvida det vore möjligt för Finland att ensidigt säga upp sina avtalsförpliktelser i fråga om Ålands demilitarisering och neutralisering.

I den första delen av utredningen granskas Ålands folkrättsliga särställning. Åland har utan avbrott varit ett demilitariserat område sedan 1856. Ålands folkrättsliga särställning bygger på flera gällande internationella överenskommelser och hänvisningar till sådana samt på en etablerad och konsekvent statspraxis. Av särskild betydelse är att Ålands särställning har bekräftats efter världskrigen och efter andra viktiga politiska förändringar. Områdets särställning anses också ha en etablerad regional europeisk sedvanerättslig status. Dessa aspekter behandlas i avsnitt 1.1. I avsnitt 1.2 görs en bedömning av de traktaträttsliga grunderna för ensidig uppsägning av ett fördrag och deras tillämplighet på de överenskommelser som gäller demilitarisering och neutralisering av Åland.

Den andra delen av utredningen fokuserar på de folkrättsliga aspekterna på frågan om Rysslands konsulat i Mariehamn. I avsnitt 2.1 bedöms de traktaträttsliga förutsättningarna för att säga upp eller suspendera den artikel i det bilaterala fördrag mellan Finland och Ryssland som gäller konsulatet. Särskild uppmärksamhet ägnas här åt artikel 62 (fundamental förändring av omständigheter) och artikel 60 (väsentligt brott mot traktat) i Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32–34/1980). I avsnitt 2.2. granskas också folkrättsliga motåtgärder samt förutsättningarna för att som en motåtgärd stänga konsulatet.

# 1 Ålands folkrättsliga särställning

## 1.1 Internationella regleringen som gäller Åland

### Fördrag

En överenskommelse om demilitarisering av Ålandsöarna ingicks ursprungligen år 1856 mellan Storbritannien, Frankrike och Ryssland i det så kallade Ålandsservitutet, som senare fogades till Parisdeklarationen som avslutade Krimkriget samma år. Även om Finland efter att ha blivit självständigt 1917 inte erkände någon traktatssuccession i förhållande till Ryssland och inte heller ansåg sig vara bundet av 1856 års konvention, bekräftade Finland i samband med Nationernas förbunds s.k. Ålandslösning 1921 att landet respekterade Ålands rättsliga särställning. En av Nationernas förbund utsedd juristkommission hade redan i sitt yttrande året innan slutit sig till att 1856 års konvention fortfarande var giltig och understrukit dess betydelse med hänsyn till ett allmänt europeiskt intresse.<sup>1</sup>

Den i dagens läge mest centrala överenskommelsen med tanke på Ålands demilitarisering är den ovannämnda Ålandskonventionen från 1921, där det avtalas om Ålands icke-befästade och neutralisering. Icke-befästade, dvs. demilitarisering, innebär i detta sammanhang att inga fasta befästningar får byggas på öarna.<sup>2</sup> Neutralisering i sin tur innebär att Ålandsöarna i den omfattning som definieras i konventionen ska hållas utanför krigshandlingar.<sup>3</sup> Det område som definieras i konventionen omfattar utöver öarna även deras territorialvatten på ett avstånd av tre sjömil samt luftrummet ovanför öarna

1 The Report of the Commission of Jurists, League of Nations Official journal, Supplement Special, nr. 3 (1920) (rapport från juristkommissionen), s. 18–19.

2 Artikel 3 i Ålandskonventionen: "Ingen anläggning eller operationsbas av militär eller marin art, ingen anläggning eller operationsbas för militär luftfart, ej heller någon annan anordning avsedd för krigsändamål må bibehållas inom den i artikel 2 angivna zonen." Artikel 4 första stycket i Ålandskonventionen: "Under förbehåll bestämmelserna i art. 7 må icke någon militär lant-, sjö- eller luftstyrka tillhörande någon som helst makst inkomma i eller uppehålla sig inom den i art. 2 angivna zon. Tillverkning, införsel, transitering och återutförsel av vapen och krigsmateriel inom densamma äro yttryckligen förbjudna." Begreppet demilitariserat område så som det tolkas i dag är mer omfattande, och innefattar också elementet neutralisering. Se t.ex. tilläggsprotokollet rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter till Genève-konventionerna (protokoll I), FördrS 82/1980, artikel 72.

3 Artikel 6 första stycket i Ålandskonventionen: "I krigstid skall den i artikel 2 angivna zonen anses såsom neutralt område och får icke vare sig direkt eller indirekt begagnas för ändamål, som på något sätt sammanhänger med militära företag."



och territorialvattnen.<sup>4</sup> Konventionen innehåller flera undantag som gör det möjligt för Finland som territorialstat att övervaka Ålands säkerhet i fredstid och vidta nödvändiga åtgärder vid väpnat angrepp.<sup>5</sup> Konventionen ingicks mellan Östersjöns kuststater, Storbritannien, Italien och Frankrike i enlighet med Nationernas förbunds beslut. Eftersom Sovjet-Ryssland inte var medlem i Nationernas förbund i detta skede förblev staten utanför konventionen. Parter i konventionen är för närvarande förutom Finland även Island, Storbritannien, Italien, Lettland, Polen, Frankrike, Sverige, Tyskland, Danmark och Estland.

En tredje överenskommelse om demilitarisering av Åland ingicks 1940 mellan Finland och Sovjetunionen (FördrS 24/1940, nedan Moskvafördraget). Området för Ålandsöarna definieras i fördraget i överensstämmelse med Ålandskonventionen, men fördraget innehåller inga bestämmelser om neutralisering. Fördraget ger dessutom Sovjetunionen rätt att på Ålandsöarna upprätthålla ett eget konsulat, vars uppgift förutom sedvanliga konsulatsåligganden är att övervaka att de i fördraget fastställda "förbindelserna angående Ålandsöarnas demilitarisering och icke-befästade fullgöras".<sup>6</sup> Finland och Ryssland bekräftade 1992 att fördraget fortfarande är i kraft i de finsk-ryska relationerna.<sup>7</sup>

Överenskommelserna om demilitariseringen av Åland bildar ett långvarigt arrangemang som upprepade gånger bekräftats i statspraxis. Redan i rapporten från Nationernas förbunds juristkommission 1920 konstaterades det att betydelsen av 1856 års konvention sträcker sig bortom de ursprungliga signatärstaterna. Ålands särställning ansågs tjäna ett allmänt europeiskt intresse och utgöra en del av "europeisk rätt". Eftersom konventionen hade karaktären av en lösning med anknytning till ett allmänt europeiskt intresse innebar detta enligt rapporten att ingen signatärstat ensam eller tillsammans med andra signatärstater kunde lösgöra sig från konventionen, utan att konventionen fortfarande var i kraft.<sup>8</sup> Den nya konvention som ingicks 1921 innebar en fortsättning på det specialarrangemang för Ålands del som överenskommit 1856 och utvidgade det till att innefatta

4 Artikel 2 i Ålandskonventionen. I fråga om gränserna för det demilitariserade och neutraliserade området runt Åland se även utrikesministeriets meddelande FördrS 31/2013.

5 Artiklarna 4 och 6 i Ålandskonventionen innehåller undantag för Finland, den förstnämnda i fredstid och den senare i krigstid. Dessutom, enligt artikel 7 andra stycket i konventionen: "I händelse zonens neutralitet skulle bringas i fara genom en attack antingen mot Ålandsöarna eller genom ögruppen mot finska fastlandet, skall Finland inom zonen vidtaga nödiga åtgärder för att hejda och tillbakaslå angriparen, intill dess de Höga Fördragslutande parterna i överensstämmelse med bestämmelserna i denna konvention blir i stånd att ingripa för att åstadkomma att neutraliteten respekteras."

6 Artikel 3 i Moskvafördraget.

7 Samtidigt meddelades det att giltigheten av vissa överenskommelser mellan Finland och Sovjetunionen upphör. Se FördrS 102/92.

8 Juristkommissionens rapport, s. 18–19.

neutralisering. Samtidigt preciserades gränserna för området. I Ålandskonventionen föreskrevs det dessutom om undantag i fråga om öarnas försvar samt om ett övervaknings-system, där Nationernas förbunds råd hade en central roll.

Relevant när det gäller Ålandskonventionen är också dess roll i Nationernas förbunds avgörande i tvisten mellan Sverige och Finland samma år, där Sverige med åberopande av den svenskspråkiga befolkningens självbestämmanderätt krävde att få Åland förenat med Sverige. Ett ur finländsk synpunkt centralt element i Nationernas förbunds Ålands-lösning var att ögruppen förblev en del av Finlands territorium. Ett annat element gällde utarbetandet av en europeisk överenskommelse om fortsatt demilitariserad status för ögruppen. Genom detta bemötte man den oro som Sverige länge känt över ett eventuellt säkerhetshot mot Stockholm från Åland. Ett tredje element gällde Ålands självstyrelse och tryggheten av de språkliga och kulturella rättigheterna på Åland, vilka regleras i den resolution som antogs av Nationernas förbunds råd.<sup>9</sup> Det rörde sig om en avvägd lösning, där varje part i tvisten uppmärksammades och där de olika delfaktorerna var sammanlänkade. Ålandskonventionens karaktär av en del av detta större sammanhang framgår av den exceptionella bestämmelse i artikel 8 i konventionen enligt vilken "denna konventions bestämmelser skall förbli i kraft, vilka de förändringar än må vara som kan inträda uti det nuvarande *status quo* i Östersjön". Man kan göra den tolkningen att parterna med denna bestämmelse avsåg att arrangemanget skulle bli bestående, och denna tolkning stöds av parternas senare praxis vid tillämpningen av konventionen.

Också Moskvafördraget bidrog till att stärka Ålands särställning, eftersom Sovjetunionen inte hade varit part i Ålandskonventionen och inte hade erkänt den. Efter andra världskriget bekräftades Ålands särställning i fredsfördraget i Paris (FördrS 20/1947), där det konstateras att Ålandsöarna förblir "demilitariserade i enlighet med nu rådande sakläge".<sup>10</sup> Ålands folkrättsliga särställning bekräftades också 1995 när Finland anslöt sig till Europeiska unionen (EU). I det så kallade Ålandsprotokollet till anslutningsfördraget hänvisas det till ögruppens folkrättsliga särställning.<sup>11</sup> Sambandet mellan Ålandskonventionen och Ålands självstyrelse lyftes fram i den förklaring som Finland gav i samband med detta och i vilken såväl Nationernas förbunds resolution som de fördrag som gäller Ålands demilitarisering åberopas som grunder för Ålands erkända folkrättsliga särställning.<sup>12</sup>

9 The Resolution of the Council of the League of Nations on the Aaland (Åland) Islands, 24 June 1921.

10 Artikel 5 i fredsfördraget i Paris. Fredsfördraget slöts mellan Finland å ena sidan och Sovjetunionen, Storbritannien, Australien, Vitryssland, Kanada, Tjeckoslovakien, Indien, Nya Zeeland, Ukraina och Sydafrika å andra sidan.

11 EGT, 29.8.1994, Protokoll 2 "Ålandsprotokollet".

12 EU doc. CONF-SF 20/94, stycke b-4.

Finland har hänvisat till Ålands internationella särställning också i samband med vissa andra fördrag. I regeringens proposition om godkännande av Europeiska unionens Lissabonfördrag konstateras det att de ändringar som företagits i bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom Lissabonfördraget inte påverkar Ålands folkrättsliga ställning.<sup>13</sup> Ålands demilitariserade zon beaktades också i det avtal som ingicks 2012 med Lettland, Norge och Estland om inrättande av ett nordeuropeiskt funktionellt luftrumsblock (det s.k. NEFAB-avtalet, FördrS 94/2012).<sup>14</sup> I regeringens proposition år 2022 om Finlands anslutning till nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) konstateras det att Ålands folkrättsliga särställning förblir i kraft.<sup>15</sup>

Den långvariga karaktären av Ålands demilitarisering har genom FN:s havsrättskonvention från 1982 (FördrS 50/1996) betydelse också för rätten till transitpassage i Södra Kvarken, där Finlands och Sveriges territorialhav möts. Enligt huvudregeln i artikel 35 i havsrättskonventionen ska i internationella sund som förenar två havsområden som hör till det öppna havet eller en ekonomisk zon tillämpas transitpassage (*transit passage*) även när sundet är en del av ett territorialhav. För att undvika detta slutresultat lämnade både Finland och Sverige i samband med undertecknandet och ratificeringen av havsrättskonventionen en förklaring enligt vilken regimen om oskadlig genomfart (*innocent passage*) förblir i kraft i Södra Kvarken.<sup>16</sup> Skillnaden mellan transitpassage och oskadlig genomfart är relevant särskilt med tanke på krigsfartyg. Vid oskadlig genomfart ska främmande staters ubåtar färdas i övervattensläge och överflygning med militära luftfartyg är inte möjlig. För transitpassage finns det inga motsvarande begränsningar. Finland och Sverige hänvisade i sina förklaringar till artikel 35 c i havsrättskonventionen som tillåter undantag från huvudregeln om genomfart genom sundet "helt eller delvis är reglerad genom sedan gammalt gällande internationella konventioner som särskilt rör sådana sund." För Södra Kvarkens del gäller Ålandskonventionen genomfart till vissa delar, nämligen genomfart på den sida av Södra Kvarken som tillhör Finland och som utgör en del av Ålands demilitariserade zon,<sup>17</sup> men konventionen har på det sätt som beskrivs ovan betydelse för internationell genomfart som sker på den svenska sidan av sundet.

13 RP 23/2008 rd.

14 RP 84/2012 rd.

15 RP 315/2022 rd, s. 66.

16 Finns tillgänglig elektroniskt på adressen [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_declarations.htm](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm).

17 Artikel 5 i Ålandskonventionen innehåller bestämmelser om oskadlig genomfart genom Ålands demilitariserade område.

Vad gäller Ålands demilitariserade status är det värt att notera att den har bekräftats efter vartdera världskriget och varit i kraft utan avbrott. Samtliga fördrag som gäller Åland har bidragit till att stärka ögruppens folkrättsliga särställning. Ålands internationella särställning har på det sätt som beskrivs ovan bekräftats i samband med senare avtalsarrangemang mellan Finland och Europeiska unionen respektive nordatlantiska fördragsorganisationen. Finland har i egenskap av territorialstat regelbundet informerat parterna i Ålandskonventionen och Ryssland om frågor som gäller tolkningen och tillämpningen av konventionen.<sup>18</sup> Av stor vikt är också att ingen stat vare sig i Östersjöområdet eller mer allmänt, till exempel inom ramen för FN:s havsrättskonvention har bestridit Ålands folkrättsliga särställning.

### Den sedvanerättsliga ställningen

Den enhetliga och representativa statspraxis som tillämpas i fråga om Ålands demilitarisering och neutralisering har också en mer omfattande rättslig betydelse, med stöd av vilken Ålands särställning kan anses basera sig på regional, europeisk sedvanerätt.<sup>19</sup> Med internationell sedvanerätt förstås sådan allmän statspraxis som godkänns som juridiskt bindande. För att en sådan statspraxis ska kunna skapa sedvanerätt måste den vara omfattande, representativ och enhetlig.<sup>20</sup> Folkrätten erkänner också regional sedvanerätt när en sedvanerättslig regel eller regim endast gäller ett begränsat antal stater. I ett sådant fall måste alla dessa stater anta regeln eller ordningen såsom bindande.<sup>21</sup> Såsom konstateras ovan gäller demilitariseringen av Åland som en avtalsförpliktelse alla stater i området och neutraliseringen de stater som är parter i Ålandskonventionen. Demilitarisering och neutralisering har också mer generellt erkänts både inom Europeiska unionen och inom ramen för FN:s havsrättskonvention. Här är det också värt att notera att Sovjetunionen inte reagerade på de förklaringar som Finland och Sverige gav i samband med undertecknandet av havsrättskonventionen 1982, och det kom inte heller någon reaktion från Ryssland när förklaringarna förnyades i samband med ratificeringen av konventionen 1996.

18 Exempelvis 1969 beträffande tolkningen av artikel 4 c i fråga om användningen av militärhelikoptrar i räddningsverksamhet, 1984 beträffande lägesbestämning vid gränsen mellan Finland och Sverige över skäret Märket, 2012 i samband med en justering av riksgränsen och 2022 i fråga om Finlands anslutning till nordatlantiska fördraget.

19 Se t.ex. RP 84/2012 rd.

20 International Law Commission, Draft Conclusions on the Identification of Customary International Law, with commentaries (2018), UN Doc. A/73/10, stycke 66 (Slutsatser om identifiering av internationell sedvanerätt), slutsats 8.

21 *Ibid.*, slutsats 17, sjunde stycket i kommentaren.

Internationella överenskommelser kan också generellt sett ha en betydande roll vid uppkomsten av sedvanerätt, bland annat när de främjar uppkomsten av en enhetlig och konsekvent statspraxis.<sup>22</sup> De många fördrag som gäller Åland har på detta sätt främjat uppkomsten av en etablerad, representativ och enhetlig sedvanerätt som grundar sig på statspraxis.<sup>23</sup> Denna princip har också fastställts i Wienkonventionen om traktaträtten. Enligt artikel 38 i konventionen kan en regel som intagits i en traktat bli bindande för en tredje stat som en internationell sedvanerättsregel. Den sedvanerättsliga regim som gäller Åland kan bedömas täcka de grundläggande principerna i Ålandskonventionen. Enligt vissa bedömningar kunde detta utöver demilitarisering gälla åtminstone den centrala principen om neutralisering.<sup>24</sup>

Att demilitariseringen och neutraliseringen har fått en sedvanerättslig ställning innebär att de väsentliga förpliktelser som gäller dem skulle förbli i kraft för Finlands del även om Ålandskonventionen skulle sägas upp. Enligt en allmän princip i folkrätt är olika rättskällor självständiga och oberoende av varandra. Att en förpliktelse som grundar sig på ett avtal upphör att gälla skulle således inte påverka en sedvanerättslig förpliktelse med samma innehåll. Denna princip ingår också i artikel 43 i Wienkonventionen om traktaträtten, enligt vilken "[e]n traktats ogiltighet, upphörande eller uppsägning, en parts frånträde eller dess suspension till följd av tillämpningen av denna konvention eller av traktatens bestämmelser skall icke på något sätt påverka en stats skyldighet att uppfylla förpliktelser som intagits i traktaten och som skulle åvila staten enligt folkrätt oberoende av traktaten".

Den sedvanerättsliga regimen anses täcka de väsentliga principerna i Ålandskonventionen. Till den del det rör sig om andra än sedvanerättsliga bestämmelser, exempelvis bestämmelser om undantag i fråga om försvarsinsatser, är det möjligt att tänka sig att parterna vid behov i enlighet med artikel 54 (b) i Wienkonventionen om traktaträtten skulle kunna avtala om precisering eller ändring av dem. Detta förutsätter dock att samtliga parter är enhälliga, och ändringarna får inte påverka överenskommelsens syfte och mål. Enligt en annan ståndpunkt bildar de överenskommelser som gäller Åland en "objektiv regim" som gäller alla stater – alltså också andra än de fördragslutande parterna – vilket

22 *Ibid.*, slutsats 11. Se även *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta, Judgment*, I.C.J. Reports 1985, s. 13, stycke. 27).

23 Holger Rotkirch, *The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' Withstanding Changing Circumstances*, *Journal of Peace Research*, Vol. 23(1986), No. 4, s. 357–376, s. 373; Lauri Hannikainen, 'The Continued Validity of the Demilitarised and Neutralised Status of the Åland Islands', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (1994), s. 614–651, s. 626; Allan Rosas, 'The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone', Lauri Hannikainen and Frank Horn (ed.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, Dordrecht 1997, s. 23–40, s. 29.

24 Rosas (se fotnot 23), s. 29.

i princip skulle utesluta avtalsändringar.<sup>25</sup> Likaså inställer sig frågan om huruvida man när man överväger ändringar i överenskommelserna även borde ta hänsyn till sådana stater som inte är parter i de ursprungliga överenskommelserna men vars intressen demilitariseringen och neutraliseringen påverkar genom sin karaktär av sedvanerätt.

## 1.2 Traktaträttsliga aspekter

### Förutsättningar för uppsägning av konventionen

Även om en uppsägning av Ålandskonventionen endast skulle ha ringa praktisk betydelse, med beaktande av förpliktelseernas sedvanerättsliga karaktär, inställer sig frågan om det vore möjligt att säga upp konventionen med stöd av traktaträtten. I Ålandskonventionen finns inga bestämmelser om ett förfarande för frånträde eller ensidig uppsägning av konventionen. Frågan om på vilka grunder en uppsägning kunde vara möjlig och hur man då ska gå till väga bör således bedömas med stöd av den allmänna traktaträtten. Wienkonventionen om traktaträtten är enligt artikel 4 i konventionen tillämplig endast på traktater som ingås efter ikraftträdandet av konventionen. Det anses emellertid att bestämmelserna i konventionen i hög grad avspeglar internationell sedvanerätt och således är allmänt bindande. Detsamma gäller även många av de grunder på vilka en stat kan säga upp en internationell överenskommelse.

Huvudregeln om ensidig uppsägning av en överenskommelse finns i artikel 56 i Wienkonventionen. Enligt artikeln kan en traktat som inte innehåller någon bestämmelse om ett förfarande för uppsägning eller frånträde av traktaten inte sägas upp, såvida det inte står klart att parterna hade för avsikt att ge möjlighet till uppsägning eller rätten till uppsägning kan härledas ur traktatens natur. Ordalydelsen i artikeln framhäver att uppsägning har karaktären av ett undantagsförfarande och betonar principen om att avtal uppriktigt ska efterlevas. I fråga om Ålandskonventionen kan särskild relevans tillmätas artikel 8 i konventionen, enligt vilken bestämmelserna i konventionen förblir i kraft vilka förändringar som än sker i situationen på Östersjön. Utifrån denna exceptionella bestämmelse är det uppenbart att parterna inte hade för avsikt att tillåta uppsägning av konventionen. Konventionens karaktär av ett led i Nationernas förbunds mer omfattande Ålandslösning talar inte heller för tanken att en part i konventionen utan särskild grund kunde säga upp den.

25 Om begreppet objektiv regim också i anslutning till Åland se Cedric Ryngaert, 'Objective Regime', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <https://www.mpepil.org>. Se även Marja Lehto, 'Restrictions on Military Activities in the Baltic Sea – A Basis for a Regional Regime?', *Finnish Yearbook of International Law* (1991), Vol. II, s. 38–65, s. 60 samt Hannikainen (se fotnot 23, s. 625) och Rosas (se fotnot 23, s. 28).

Bland de särskilda grunder i Wienkonventionen på vilka en traktat kan sägas upp, även när det inte finns några bestämmelser om saken i traktaten, är det i detta sammanhang särskilt värt att notera den grund avseende en fundamental förändring av omständigheterna som anges i artikel 62 i konventionen. Artikeln kodifierar den allmänna principen om *clausula rebus sic stantibus*, men ställer upp ett flertal villkor för tillämpningen av den. Enligt artikel 62 förutsätter åberopandet av en fundamental förändring av omständigheterna som en grund för uppsägning eller suspension av en traktat att parterna inte kunde förutse förändringen, att förändringen gäller omständigheter som utgjorde en väsentlig förutsättning för parternas samtycke till att ingå traktaten och att verkningarna av denna förändring genomgripande har ändrat räckvidden av de förpliktelser som återstår att fullgöra enligt traktaten. Dessa villkor har i folkrättspraxis tolkats restriktivt.

Dessutom är det skäl att notera att artikel 62 inte ger någon stat rätt att ensidigt frigöra sig från sina avtalsförpliktelser, utan den förutsätter att en samrådsprocess inleds mellan signatärstaterna. Enligt artikel 65 i Wienkonventionen om traktaträtten ska en part som åberopar ett i konventionen angivet skäl till att sätta en traktat ur kraft eller suspendera den meddela de övriga parterna sitt anspråk och de grunder som enligt parten skulle ge rätt att upphäva eller suspendera traktaten. Om ingen part inom tre månader gör invändningar, kan parten gå vidare i ärendet. Om någon bestrider uppsägningen eller suspensionen bör man försöka nå förlikning i saken genom fredliga förfaranden för tvistlösning. I sista hand kan tvisten hänskjutas till Internationella domstolen för avgörande.<sup>26</sup> Dessa bestämmelser gäller också den stat som åberopar en fundamental förändring av omständigheterna.

Finland utnyttjade den i artikel 62 angivna möjligheten år 1990, när Finland konstaterade att de bestämmelser i avdelning III i fredsfördraget i Paris som gällde Tyskland eller som inskränkte Finlands suveränitet inte längre var relevanta.<sup>27</sup> Avdelning III i fredsfördraget i Paris förbjöd Finland att skaffa något som helst krigsmateriel från Tyskland. Till följd av den tyska återföreningen och avlägsnandet av inskränkningarna av Tysklands suveränitet fattade Finlands regering den 21 september 1990 ett beslut där den konstaterade att de bestämmelser i fredsfördraget som gällde Tyskland eller inskränkte Finlands suveränitet inte längre var relevanta eller förenliga med Finlands ställning som medlem av FN och säkerhets- och samarbetsprocessen KSSE. Finland informerade Storbritannien

26 Artikel 66 i konventionen. I bilagan till konventionen finns dessutom bestämmelser om ett obligatoriskt förlikningsförfarande.

27 I detta sammanhang hänvisades det inte uttryckligen till artikel 62 eller principen om *clausula rebus sic stantibus*.

och Sovjetunionen om regeringens beslut, och de hade inga invändningar mot beslutet. Denna så kallade operation PAX<sup>28</sup> har sedermera lyfts fram som ett eventuellt exempel också i anknytning till de fördrag som gäller Åland.

### Ålandskonventionen

Den som vill åberopa regeln om en fundamental förändring av omständigheterna i anknytning till Ålandskonventionen bör beakta att det rör sig om en till många delar avgränsad undantagsbestämmelse, som kan tillämpas endast om de villkor som anges ovan uppfylls. Det bör handla om sådana fundamentala förändringar i de grunder på vilka konventionen ingicks som innebär att de förpliktelser i konventionen som kvarstår för Finlands del avsevärt ökar. En sådan situation kunde ha uppstått när Nationernas förbunds verksamhet upphörde i samband med andra världskriget, med beaktande av att rådet för Nationernas förbund i Ålandskonventionen gavs en viktig roll som garant för konventionen. I finländska expertdebatter under andra världskriget hänvisade man de facto till principen om *clausula rebus sic stantibus*, som gäller fundamental förändring av omständigheter, och man bedömde att villkoren för tillämpningen av principen uppfylldes i fråga om Ålandskonventionen.<sup>29</sup> Finlands regering såg dock ingen orsak att åberopa principen om fundamental förändring av omständigheter.

När Sovjetunionens utrikesminister V. Molotov vid förhandlingarna om Moskvafördraget ansåg att Ålandskonventionen hade förlorat sin relevans, och lät ambassadör J. K. Paasikivi förstå att den bilaterala överenskommelse som man förhandlade om var avsedd att ersätta konventionen, bestred Paasikivi Molotovs tolkning. Finland föreslog för sin del att den fortsatta giltigheten för Ålandskonventionen skulle nämnas i Moskvafördraget. Detta förverkligades inte, men i regeringens proposition som gällde Moskvafördraget togs det in en skrivning om att fördraget inte påverkar den fortsatta giltigheten för Ålandskonventionen.<sup>30</sup>

Fredsfördraget i Paris 1947, enligt vilket Ålandsöarna även i fortsättningen skulle vara demilitariserade i enlighet med det rådande läget, bekräftade enligt vedertagen tolkning att vardera överenskommelsen – såväl Ålandskonventionen som Moskvafördraget – skulle fortsätta att vara i kraft. Fredsfördraget i Paris kan anses ha satt punkt också för frågan om upprustningsåtgärderna under kriget och om huruvida de kunde ha utgjort en grund för att åberopa en fundamental förändring av omständigheterna som en grund för att säga

28 UM:s promemoria nr 1195 (12.12.1990).

29 Rafael Erich, 'Åland under krigsåren', *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Häft 2–3 (1942), s. 156.

30 RP 105/1940 rd.



upp Ålandskonventionen.<sup>31</sup> Av relevans i detta sammanhang är också artikel 8 i konventionen, som kan tolkas så att den utesluter möjligheten att åberopa en fundamental förändring av omständigheterna som en grund för att upphäva konventionen.<sup>32</sup>

Efter andra viktiga ändringar som gällt Finland som territorialstat eller situationen i Östersjön har Ålands särställning kontinuerligt hävdats på det sätt som anges ovan, senast i samband med att Finland blev medlem av Nato. Såsom det framgår ovan har Finland konsekvent genom sin egen verksamhet bekräftat den fortsatta giltigheten för och relevansen av Ålandskonventionen. Detta gäller även underrättelser till de andra parterna om det område som konventionen gäller eller om verksamheten där, samt åberopande av överenskommelser som gäller Åland i samband med undertecknandet och ratificeringen av FN:s havsrättskonvention. Det bör också noteras att när Finland i samband med ovan nämnda PAX-lösning 1990 konstaterade att vissa bestämmelser i fredsavtalet i Paris hade förlorat sin relevans, utsträcktes detta konstaterande inte till att omfatta artikel 5 i fredsavtalet, som bekräftar Ålands status som demilitariserat område. I detta sammanhang bör man även beakta artikel 45 i Wienkonventionen om traktaträtten, enligt vilken en stat inte längre kan åberopa en grund för att frånträda eller upphäva en traktat, om staten efter att ha fått kännedom om förändringar i omständigheterna uttryckligen förklarat sig införstådd med att traktaten förblir i kraft eller på grund av sin hållning kan anses ha accepterat traktatens giltighet. Bestämmelsen avspeglar den så kallade estoppel-principen inom allmän folkrätt enligt vilken en stat inte får ta tillbaka uttalanden eller dra sig ur verksamhet som har skapat berättigade förväntningar i andra stater.

### Moskvafördraget

De bestämmelser i Wienkonventionen om traktaträtten som anges ovan gör ingen skillnad mellan multilaterala och bilaterala överenskommelser. Det som ovan beskrivits om villkoren och förfarandet kring ensidig uppsägning gäller således också det bilaterala fördrag som ingicks med Sovjetunionen 1940, det så kallade Moskvafördraget. Inte heller detta fördrag innehåller bestämmelser om uppsägning eller suspension. Moskvafördraget har dessutom vissa särdrag, vilket ger anledning till att granska det separat.

Den förpliktelse som gäller demilitarisering är i Moskvafördraget i huvuddrag identisk med förpliktelsen enligt Ålandskonventionen. I Moskvafördraget ingår dock ett ytterligare krav på att Finland förbinder sig att inte ställa Ålandsöarna till främmande staters beväpnade styrkors förfogande. I fördraget konstateras det att detta innebär att "inte Finland eller

31 Rosas (se fotnot 23), s. 27, konstaterar att det i vilket fall som helst skulle ha varit för sent att flera årtionden senare åberopa denna grund.

32 Rotkirch (se fotnot 23), s. 370; Hannikainen (se fotnot 23), s. 636.

övriga stater inom den zon, som utgöres av Ålandsöarna, få upprätthålla eller uppföra några som helst anläggningar eller operationsbaser av militär eller marin art, anläggningar eller operationsbaser för militär luftkraft eller några som helst andra anordningar avsedda för militära ändamål”.<sup>33</sup> Den viktigaste ytterligare förpliktelsen i fördraget gäller Sovjetunionens rätt att på Åland upprätthålla ett eget konsulat med uppgift att övervaka verkställigheten av bestämmelserna i fördraget. Enligt de uppgifter som president Paasikivi ger i sina memoarer inkluderade det sovjetiska förslaget om genomförande av övervakning också militärkommissioner på öarna och ett samrådsförfarande mellan de fördragslutande parterna.<sup>34</sup> I själva Moskvafördraget begränsas emellertid konsulatets uppgifter till att underrätta landskapsförvaltningen om eventuella brister samt i förekommande fall till att företa gemensamma inspektioner med de finländska myndigheterna.

Då bilaterala överenskommelser i regel innehåller ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, innehåller Moskvafördraget förpliktelser närmast för Finland. I denna mening rör det sig om ett ojämnt avtal. Fördraget har kallats ”Molotovs diktat”, och också professorn i statsrätt och folkrätt Rafael Erich, en samtida kommentator, använde om fördraget uttrycket *pactum leoninum* som avser en diktatlösning, låt vara att Finland under förhandlingarna lyckades avvärja ett antal mer extrema krav från Sovjetunionens sida. Fördraget baserade sig på Sovjetunionens förslag, och i ett historiskt perspektiv är det uppenbart att Finland efter att ha förlorat kriget och utan något bestående fredsfördrag skulle ha haft svårt att tacka nej till det.

Ojämlighet är inte en i Wienkonventionen erkänd grund för uppsägning av ett fördrag. Däremot innehåller konventionen en bestämmelse om att ett fördrag som i strid med principerna i FN-stadgan ingåtts genom hot om eller bruk av våld är ogiltigt.<sup>35</sup> Denna bestämmelse har dock begränsad relevans med tanke på Moskvafördraget, redan med hänsyn till att den inte som sådan kan tillämpas på fördrag som ingåtts före ikraftträdandet av FN-stadgan. Den möjligheten finns också att en stats eget agerande i fråga om tillämpningen av ett fördrag med tiden avhjälpes eventuella brister som funnits vid tidpunkten för ingåendet av fördraget. Beträffande denna princip finns det tillämpningspraxis som likaså gäller ett fördrag som ingicks före 1945. Internationella domstolen förkastade 2007 Nicaraguas argument om att ha påtvingats ett fördrag som landet ingick med Colombia i Managua 1928. Domstolen påpekade att Nicaragua inte i något skede under fördragets giltighetstid, och inte ens efter det att landet blivit medlem i FN och i de

33 Artikel 1 i Moskvafördraget.

34 Avsnittet om Åland i J. K. Paasikivis bok *Toimintani Moskovassa ja välirauhan aikana* finns tillgängligt på finska på adressen <https://jkpaasikivi.fi/book/toimintani-moskovassa-ii-valirauhan-aika/vi-ahvenanmaa/>

35 Wienkonventionen om traktaträtten, artikel 52.

amerikanska staternas samarbetsorganisation OAS, hade fört fram att det skulle ha rört sig om ett fördrag som tillkommit genom tvång, utan att landet i alla avseenden hade agerat som om fördraget var i kraft.<sup>36</sup> Finland kan anses ha handlat på samma sätt i fråga om Moskvafördraget. Fördraget mellan Finland och Sovjetunionen sattes efter andra världskriget i kraft på nytt efter mellanfreden (FördrS 4/1944) och genom en separat överenskommelse ännu 1948 (FördrS 9/1948). År 1992 bekräftade Finland och Ryssland att de fördrag som ingåtts mellan Finland och Sovjetunionen, med undantag av särskilt angivna överenskommelser som ansågs vara otidsenliga, skulle förbli i kraft mellan Finland och Ryssland (FördrS 102/1992). Moskvafördraget om Ålandsöarna hörde till de fördrag som förblev i kraft. Det är anmärkningsvärt att detta skedde efter att VSB-avtalet hade upphävts<sup>37</sup> och man hade konstaterat att de begränsningar i del III i fredsfördraget i Paris som gällde Finland hade förlorat sin relevans.

I detta sammanhang bör det också beaktas att Moskvafördraget ingår i en helhet av fördrag som gäller Ålands internationella särställning och kompletterar den helheten, eftersom Ryssland inte är part i Ålandskonventionen. Konsekvenserna av en uppsägning av fördraget kan sträcka sig utöver enbart de bilaterala relationerna mellan Finland och Ryssland. Denna utvidgade räckvidd framhävs av att bestämmelsen om Ålands demilitariserade status i fredsfördraget i Paris 1947 anses gälla både Ålandskonventionen och Moskvafördraget. Finland har inte heller i sina många utlåtanden om Ålands internationella särställning, vilka har rättslig betydelse på det sätt som beskrivs ovan, gjort någon skillnad mellan Ålandskonventionen och Moskvafördraget. Man kan också fråga sig vilken relevans en upphävning av demilitariseringen i förhållande till en stat skulle ha, i och med att Finland i alla händelser med stöd av Ålandskonventionen skulle vara bunden till demilitariseringen. Såsom det konstateras ovan skulle uppsägningen inte påverka Ålands demilitariserade och neutraliserade status i den mån den har blivit en del av den regionala sedvanerätten.

---

36 ICJ, *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v Colombia)* (Preliminary Objections), 2007, I.C.J. Reports 832, stycke 79.

37 Se närmare nedan, inkl. fotnot 53 och 54.

## 2 Folkrättsliga aspekter som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn

Den viktigaste nya förpliktelse som ålades Finland i Moskvafördraget gällde Sovjetunionens rätt att övervaka verkställigheten av demilitariseringen och i detta syfte upprätthålla ett konsulat i Mariehamn. Enligt artikel 3 i Moskvafördraget som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn

Tillerkännes de Socialistiska Rådsrepublikernas förbund rättighet att på Ålandsöarna upprätthålla ett eget konsulat, vars uppgift förutom sedvanliga konsultsåligganden, är att övervaka, att de i artikel 1 i detta fördrag fastställda förbindelserna angående Ålandsöarnas demilitarisering och icke-befästade fullgöras.

Ifall denne konsulära representant observerar något, som enligt hans åsikt strider emot bestämmelserna i detta fördrag angående demilitarisering och icke-befästade, är han berättigad att, för vidtagande av gemensam undersökning, därom anmäla hos finska myndigheter genom förmedling av länsstyrelsen i landskapet Åland.

Denna undersökning företages så snabbt ske kan av en av den finska regeringen utsedd befullmäktigad samt Rådsunionens konsulära representant.

Resultaten av den gemensamma undersökningen upptecknas i ett i fyra exemplar på finska och ryska upprättat protokoll samt meddelas vardera fördragsslutande partens regering för vidtagande av nödvändiga åtgärder.

Gemensamma undersökningar enligt artikel 3 har inte genomförts under de senaste årtiondena.

### 2.1 Traktatbestämmelsers delbarhet

För att artikel 3 i Moskvafördraget som gäller konsulatet ska kunna sägas upp eller suspenderas krävs det att den berörda bestämmelsen kan avskiljas från resten av fördraget till en separat del. Enligt artikel 44 i Wienkonventionen om traktaträtten är utgångspunkten vid uppsägning av en traktat att hela traktaten sägs upp, om inte något annat uttryckligen har överenskommit. Undantagsvis kan uppsägning emellertid gälla endast vissa bestämda

bestämmelser, om grunden för uppsägning har relevans endast för dessa bestämmelser. Dessutom förutsätts det att bestämmelserna kan skiljas från resten av traktaten, att bestämmelserna inte utgjort en väsentlig förutsättning för den ena partens eller de andra parternas samtycke till att vara bundna av traktaten som helhet och att det inte är orättvist att fortsätta giltigheten för övriga delar av traktaten utan dessa bestämmelser.

Vid bedömningen av möjligheten att avskilja vissa bestämmelser i ett fördrag bör man fråga sig hur relevanta de är med tanke på den fortsatta giltigheten för resten av fördraget. Bestämmelserna om konsulatet i artikel 3 i Moskvafördraget ger konsulatet behörighet att utöver utförandet av sedvanliga konsulära uppdrag övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i artikel 1 i fördraget som gäller demilitarisering och icke-befästade av Ålandsöarna. Även om den konsulära verksamheten inte har någon särskild relevans med tanke på fördraget som helhet har konsulatets övervakningsfunktion utan tvekan ett nära samband med fördragets huvudsakliga syfte. Det kan dock konstateras att vikten av övervakning på plats har minskat betydligt under årtiondena, och det är ur denna synvinkel inte nödvändigtvis väsentligt med tanke på fördragets fortsatta giltighet att den konsulära verksamheten fortsätter. Också Ålandskonventionen har fungerat bra utan någon övervakningsmekanism.<sup>38</sup>

Eftersom det rör sig om ett bilateralt fördrag är det enklast att bedöma huruvida vissa bestämmelser har utgjort en väsentlig grund för den andra partens samtycke, till den del saken framgår av själva fördraget. Om så inte är fallet kan det vara svårt att bedöma detta subjektiva kriterium. Oberoende av detta torde man kunna utgå från att artikel 3 för Sovjetunionens del var den huvudsakliga motiveringen till att ingå Moskvafördraget. Å andra sidan kan man anta att konsulatets betydelse har förändrats under årtiondenas lopp samtidigt som vikten av övervakning på plats har minskat. Ett tecken på detta är bland annat att antalet anställda vid konsulatet minskat jämfört med de första åren. Det har inte heller genomförts några sådana gemensamma undersökningar som artikel 3 möjliggör. År 1998 lät Ryssland förstå att landet överväger att stänga konsulatet i Mariehamn och överföra dess uppgifter till Rysslands generalkonsulat i Åbo.<sup>39</sup> Enligt de senaste uttalandena förutsätter Ryssland emellertid att fördraget fortfarande iakttas samvetsgrant.<sup>40</sup>

38 De uppgifter som anförtroddes Nationernas förbunds råd i artikel 7 i Ålandskonventionen förlorade sin relevans när Nationernas förbunds verksamhet upphörde.

39 Utrikesministeriets dokument HELD 792–93 (20.4.1998). Se även 'Talouselämän tietojia: Venäjä halusi sulkea Ahvenanmaan konsulaatin – Salainen suunnitelma kariutui Suomen vastustukseen', Taloussanommat 25.4.2023. Mer om detta nedan.

40 Maria Zakharova vid en presskonferens 26.7.2023, [https://mid.ru/ru/press\\_service/spokesman/briefings/1898513/#30](https://mid.ru/ru/press_service/spokesman/briefings/1898513/#30).

Att ett fördrag hålls i kraft utan de bestämmelser som avskilts kan ibland även vara orättvist mot den andra fördragslutande parten. Detta är återigen ett subjektivt kriterium som parterna kan ha olika åsikter om.

Om det är så att artikel 3 de facto kan avskiljas från resten av Moskvafördraget, bör det dessutom göras en separat bedömning av huruvida det finns en grund för att säga upp eller suspendera artikeln. I diskussionen har det till denna del hänvisats till dels den tekniska utvecklingen, dels Rysslands ställning som angriparsstat i Ukraina.

Konsulatets övervakningsuppgifter kan på goda grunder anses vara förlegade med hänsyn till hur övervakningstekniken har utvecklats. För ett fördrag som blivit otidsenligt eller fått minskad praktisk betydelse används ofta termen "*desuetudo*". Begreppet finns dock inte i Wienkonventionen om traktaträtten och utgör inte en rättslig grund för uppsägning. Av rättslig betydelse i det fallet att ett fördrag eller vissa bestämmelser i det är klart otidsenliga och de fördragslutande parterna inte iakttar dem är närmast att parterna är ense om saken och kan börja vidta åtgärder för att upphäva fördraget. Traktaträttsligt självständiga grunder för att upphäva fördraget är fundamental förändring av omständigheterna och väsentlig överträdelse av fördraget, om förutsättningarna för dessa uppfylls.

### Fundamental förändring av omständigheter

Såsom det konstaterats ovan förutsätter åberopande av en fundamental förändring av omständigheter som skäl till uppsägning av en traktat eller suspension av den, att parterna inte kunde förutse förändringen, att förändringen gäller omständigheter som utgjorde en väsentlig förutsättning för parternas samtycke till att ingå traktaten och att räckvidden av de förpliktelser som återstår att fullgöras av den stat som åberopar den fundamentala förändringen av omständigheter har ändrats på ett avgörande sätt som en följd av förändringen. Internationella domstolen har konstaterat att dessa kriterier kodifierar sedvanerätten och kan därför tillämpas också på överenskommelser som ingåtts innan Wienkonventionen om traktaträtten trädde i kraft.

De nämnda kriterierna höjer tröskeln för att åberopa en fundamental förändring av omständigheter. Möjligheten att åberopa en fundamental förändring av omständigheter har ansetts behövlig, särskilt i samband med överenskommelser som är i kraft tills vidare och som inte har bestämmelser om förfarande för frånträde av överenskommelsen. Bestämmelser i dylika överenskommelser kan med tiden bli en oskälig börda för någon av parterna i överenskommelsen.<sup>41</sup> Det är ändå fråga om ett snävt undantag som endast

41 Draft articles on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission* (1966), vol. 1 Part II, stycke 257–258.

kan åberopas på stränga villkor för att inte äventyra systemet med internationella överenskommelser. Alla ovannämnda kriterier ska uppfyllas samtidigt. I praktiken är det av betydelse att argumentet om fundamental förändring av omständigheter i folkrättspraxis aldrig har godtagits i förhållande till den stat som bestridit det.<sup>42</sup>

Det är värt att notera att kriterierna är av allmän karaktär och subjektiva. Detta försvårar tillämpningen av dem i praktiken. Att bedöma när en förändring är fundamental ('fundamental'), vilka omständigheter som utgjorde en väsentlig förutsättning ('essential basis') för parternas samtycke till att ingå traktaten och när förpliktelserna avgörande ('radically') ökat kräver subjektiv prövning. Statspraxis visar att åberopande av en fundamental förändring av omständigheter lyckas bäst när det råder samförstånd om kriterierna mellan de fördragsslutande staterna. I de två fall som kommit till behandling i Internationella domstolen har argumentet om fundamentala förändringar av omständigheter inte godtagits.

I fallet *Fisheries jurisdiction* stämde Storbritannien år 1972 Island inför Internationella domstolen med stöd av ett bilateralt avtal om fiskezoner. Island hävdade i sin tur att avtalet förlorat sin betydelse på grund av en fundamental förändring av omständigheterna, och därför skulle domstolen inte ha behörighet i ärendet. Kärnfrågan i tvisten var Islands ensidiga beslut att utvidga sin fiskezon. Det här ansåg Storbritannien att bröt mot det bilaterala avtalet. Domstolen kom fram till att de grunder som Island lade fram, å ena sidan de vitala nationella intressena och å andra sidan utvecklingen av fiskemetoderna, inte uppfyllde de krav som ställts för att på basis av en fundamental förändring av omständigheter upphäva en överenskommelse. Det var framför allt svårt att visa att de förpliktelser Island hade utifrån avtalet skulle ha ökat i avgörande grad.<sup>43</sup>

Värdet av *Fisheries jurisdiction*-domen som prejudikat begränsas av att det var fråga om domstolens behörighet, varför domstolen inte behövde ta ställning till själva sakfrågan om den isländska fiskezonens rättsliga ställning. En av domarna kommenterade saken i en reservation där det anfördes att den snabba utvecklingen inom den internationella sjörätten eventuellt kunde ha gett stöd för åberopande av en fundamental förändring av omständigheter.<sup>44</sup> Det är ändå av betydelse att domstolen i denna dom fastställde gränserna för principen *clausula rebus sic stantibus* och de krav som gäller den och som domstolen senare tillämpade också i fallet *Gabčíkovo-Nagymaros* år 1997.

42 Olivier Corten & Pierre Klein, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Oxford University Press, 2013, del II/V, s. 1411–1433.

43 *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1973, s. 3, stycke 43.

44 *Ibid.*, Dissenting Opinion by Judge Padilla Nervo.

I fallet *Gabčíkovo-Nagymaros* rörde det sig om en överenskommelse som Ungern och Tjeckoslovakien ingått 1977 om ett dammprojekt i gränsfloden Donau. Ungern åberopade flera olika skäl för att komma ur det avtal som de ansåg otidsenligt, bland annat en fundamental förändring av omständigheter. Enligt Ungern borde man vid en bedömning av förändrade omständigheter kumulativt ta i beaktande flera faktorer: förändringen i den politiska kontexten i samband med att kalla kriget tog slut, projektets minskade ekonomiska lönsamhet samt den ökande miljömedvetenheten och den ökande internationella miljöregleringen.<sup>45</sup>

Domstolen medgav i sin dom i fallet *Gabčíkovo-Nagymaros* att den politiska situationen förändrats sedan 1977, men ansåg inte att förändringarna skulle ha en avgörande betydelse för det ekonomiska samarbetsavtalet. Domstolen påpekade att de politiska förhållandena 1977 inte hade ett tillräckligt nära samband med avtalets syfte och mål, som gällde energiproduktionen, hanteringen av översvämningar och förbättrande av förhållandena för fartygstrafiken på Donau. De politiska förhållandena kunde därför inte anses ha utgjort en avgörande förutsättning för parternas samtycke till att ingå överenskommelsen. Domstolen ansåg inte heller att förändringarna i projektets ekonomiska lönsamhet skulle ha ökat parternas förpliktelser på ett avgörande sätt. Därtill var inte den ökande miljömedvetenheten och den ökande internationella miljöregleringen fullständigt oförutsedda förändringar. I 1977 års överenskommelse fanns också bestämmelser som möjliggjorde att sådana här förändringar beaktades. I sin helhetsbedömning bestred domstolen att de synpunkter som Ungern framfört enskilt eller tillsammans på ett avgörande sätt skulle ha ökat de förpliktelser som Ungern ännu hade att fullgöra.<sup>46</sup>

Internationella domstolen betonade i båda fallen betydelsen av avtalsförhållandenas beständighet. Domstolens reserverade förhållning till principen *clausula rebus sic stantibus* återspeglar uppfattningen, att den bör användas endast i mycket exceptionella situationer. Dessutom är det anmärkningsvärt att domstolen i fallen tolkade det subjektiva och potentiellt kontroversiella kriteriet om "väsentlig förutsättning för parternas samtycke" i ljuset av överenskommelsens syfte och mål. Den här tolkningen möjliggör en mer objektiv bedömning av kriteriet i fråga, men betonar samtidigt avtalsparternas gemensamma syn.

---

45 *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 1. C. J. Reports 1997, s. 7, stycke 104.

46 *Ibid.*



När det gäller artikel 3 i Moskvafördraget kan omständigheterna konstateras ha förändrats sedan tidpunkten då fördraget ingicks på åtminstone tre sätt:

1. Såsom det konstaterats ovan har den tekniska utvecklingen minskat betydelsen av den övervakning av demilitariseringen som sker på plats. Samtidigt kan man hänvisa till antalet anställda vid Rysslands konsulat i Mariehamn och till att gemensamma undersökningar inte har gjorts under den senaste tiden.
2. Fördraget ingicks efter vinterkriget i en situation där Finland varit tvunget att avträda områden, och fördragets giltighet fastställdes mellan Sovjetunionen och Finland i mellanfreden i Moskva 1944 och senare i en separat notväxling 1948 liksom i fredsfördraget i Paris 1947. Övervakningsfunktionen motsvarar i detta avseende andra rättsliga åtgärder som vidtogs efter andra världskriget mot "fiendestater". Att den politiska kontexten förändrats fullständigt framgår av att bestämmelserna om fiendestater i FN-stadgan konstaterades föråldrade vid FN:s generalförsamling 1995<sup>47</sup> samt i beslutshandlingen för FN:s generalförsamling 2005<sup>48</sup>. Man kan också tänka sig att betydelsen av den politiska kontexten hänför sig starkare till avsikten och syftet med Moskvafördraget än i fallet *Gabčíkovo-Nagymaros*.
3. Rysslands agerande som angriparstat i Ukraina från och med 2014 och inledandet av ett fullskaligt anfallskrig den 24 februari 2022 har fundamentalt ändrat säkerhetssituationen i Europa. Rysslands agerande är ett grovt brott både mot FN-stadgan och principerna för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Ryssland har hotat Finland med olika "motåtgärder" på grund av medlemskapet i Nato, även om en anslutning till en militär allians är en angelägenhet som faller inom varje stats suveräna beslutanderätt, och meddelat att de betraktar Finland som en "ovänlig stat". De här åtgärderna har ansetts försvaga Rysslands trovärdighet som övervakare av demilitariseringen.

I ljuset av artikel 62 i Wienkonventionen om traktaträtten måste man först fråga sig om dessa förändringar kunde förutses av parterna när fördraget ingicks. Vid situationen 1940 eller situationen 1947 var det knappast möjligt att förutsäga en så här grundläggande förändring. Däremot är det möjligt att tänka sig att den tekniska utvecklingen och förändringarna i de politiska förhållandena redan var uppenbara 1992, när Finland och Ryssland bekräftade att Moskvafördraget skulle fortsätta att vara i kraft.

---

47 UN Doc. A/RES/50/52.

48 UN Doc. A/RES/60/1.

Man kunde eventuellt hänvisa till konsekvenserna av Rysslands fullskaliga anfallskrig som en "fundamental förändring av omständigheter". Samtidigt är det klart att det försämrade säkerhetsläget i Europa gäller alla europeiska stater och inte särskilt Finland. I det här sammanhanget kan man hänvisa till fallet *Gabčíkovo-Nagymaros* i vilket Internationella domstolen förhöll sig reserverat till motiveringen om förändring i den politiska kontexten. Reservationen kan antas ha varit förknippad med att ett godkännande av motiveringen skulle ha öppnat för att häva otaliga andra överenskommelser i Europa från det kalla kriget. Dessutom kan det noteras att Sovjetunionen också vid den tidpunkten Moskva-fördraget gjordes upp var en angripstat.

Om man skulle vilja beskriva Rysslands anfallskrig mot Ukraina som en fundamental förändring av omständigheter enligt traktaträtten, borde man eventuellt utgå från år 1992, då den fortsatta giltigheten för fördraget bekräftades mellan Finland och Ryssland med beaktande av att man i början av 1990-talet i Europa ansåg hotet om rysk aggression som mindre sannolikt än tidigare eller senare. Samtidigt borde man ändå ta i beaktande att en väpnad konflikt inte inom rättspraxis har ansetts innebära en fundamental förändring av omständigheter, om inte de övriga villkoren i artikel 62 i Wienkonventionen uppfylls.<sup>49</sup> Inom rättspraxis kan man närmast hänvisa endast till EU-domstolens beslut i fallet *Racke*. Det gällde en suspension av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och den socialistiska federala republiken Jugoslavien. Enligt domstolen hade rådet inte gjort en uppenbart oriktig bedömning då de konstaterat att det jugoslaviska kriget som började 1991 utgjort en väsentlig ändring av de omständigheter under vilka samarbetsavtalet ingåtts.<sup>50</sup> Förändringen gällde visserligen inte heller i det här fallet endast en väpnad konflikt, utan även upplösningen av Jugoslavien till följd av den.

Vidare måste man fråga hur artikel 3 som gäller konsulatet ska ställas i relation till fördragets syfte och mål. Internationella domstolen har preciserat att en förändring kan anses gälla omständigheter som utgör en väsentlig förutsättning för parternas samtycke endast om den har ett nära samband med fördragets syfte och mål. Syftet och målet med Moskva-fördraget gäller demilitariseringen av Ålandsöarna. Till denna del motsvarar förpliktelseerna i fördraget i huvuddrag förpliktelseerna enligt Ålandskonventionen. Ovan har argumenterats, att den konsulära verksamheten idag endast har ringa betydelse med tanke på övervakningen av demilitariseringen. Frågan är dock mer komplicerad och gäller också övervakningsfunktionens existens i sig, som parterna har varit oense om. Ovan nämndes att Ryssland år 1998 meddelade Finland att man övervägde att stänga

49 International Law Commission, Effects of armed conflicts on treaties, Secretariat Memorandum (promemoria, FN:s sekretariat), U.N. Doc. A/CN:4/550, Corr. 1 and Corr. 2, stycke 121–126.

50 *A. Racke GmbH&Co v Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, 16.6.1998, punkt 56.

konsulatet i Mariehamn, men ansåg att uppgifterna vid konsulatet inklusive övervakningsrätten borde överföras till Rysslands konsulat i Åbo. Det är värt att notera att Ryssland åtminstone inte i det här skedet såg någon orsak till att dra in övervakningsrätten, även om konsulatet skulle stängas. Finland ansåg å sin sida att övervakningsuppgiften var bunden till konsulatet i Mariehamn och att den inte gick att överföra någon annanstans.<sup>51</sup>

Enligt det tredje villkoret ska den stat som åberopar en fundamental förändring av omständigheter visa att räckvidden av de förpliktelser som återstår att fullgöras genomgripande förändrats. I anslutning till detta har Internationella domstolen förutsatt att räckvidden av de förpliktelser som återstår att fullgöras för den part som åberopar den fundamentala förändringen av omständigheter ska ha ökat i en sådan utsträckning att fullgörandet av dem avviker väsentligt från de ursprungliga förpliktelserna. Den minskade betydelsen av den övervakning som sker på plats och de förändringar i antalet anställda vid konsulatet som skett har å ena sidan minskat den belastning konsulatet har på Finland. Å andra sidan är det klart att Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina, Rysslands strävan efter omfattande annekteringar i sitt grannland och Rysslands politik som strävar efter att rubba grunderna för den europeiska säkerhetsordningen, har gjort konsulatet i Mariehamn och dess övervakningsfunktion obekväma för Finland. I vilken mån denna situation kan anses öka Finlands börda beror också på säkerhetsläget i Östersjön samt huruvida det kan bedömas att konsulatet kan användas för ändamål som är skadliga för Finland.

Vidare bör man komma ihåg att artikel 62 i Wienkonventionen om traktaträtten inte ger en stat rätt att ensidigt frigöra sig från sina avtalsförpliktelser utan förutsätter att en samrådsprocess inleds mellan signatärstaterna. Samförstånd mellan de fördragsslutande staterna ger möjlighet också till en friare tolkning av villkoren för "fundamental förändring av omständigheter". Som exempel på statspraxis kan nämnas, att Polen på 1990-talet åberopade fundamental förändring av politiska omständigheter för att säga upp sina bilaterala avtal gällande kulturellt och vetenskapligt samarbete med Kambodja, Kuba, Laos, Mongoliet, Sovjetunionen och Vitryssland. Enligt de uppgifter som det polska utrikesministeriet offentliggjort meddelade alla länder i fråga utom Kuba att de antingen godkände förfarandet eller inte motsatte sig det. Kuba ansåg uppsägningen onödig eftersom de ansåg att avtalet upphört redan tidigare.<sup>52</sup> Ovan har redan konstaterats att Finland informerade de centrala avtalsparterna i fredsfördraget i Paris om PAX-beslutet 1990, och

51 Se fotnot 39.

52 Julian Kulaga, 'A Renaissance of the Doctrine of Rebus Sic Stantibus?', *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 69 (2020), No. 2, s. 477–497.

dessa motsatte sig inte beslutet. Ett annat närliggande exempel är VSB-avtalet mellan Finland och Sovjetunionen, som upphävdes genom en ensidig åtgärd<sup>53</sup> men i samförstånd med Ryssland.<sup>54</sup>

### Brott mot traktat

En part i en överenskommelse har också rätt att upphäva en överenskommelse eller suspendera den i händelse av ett brott mot traktaten. Enligt artikel 60 i Wienkonventionen om traktaträtten är det fråga om ett väsentligt brott (*material breach*) mot en traktat om den ena parten förnekar traktaten på ett sätt som strider mot Wienkonventionen om traktaträtten eller bryter mot en bestämmelse som är väsentlig för förverkligandet av traktatens ändamål och syfte. På denna grund kan en överenskommelse upphävas eller suspenderas antingen helt eller delvis. Ovan beskrivna villkor för att avskilja vissa bestämmelser i en överenskommelse lämpar sig således inte i fall av brott mot traktaten.

En uppsägning eller suspension av en överenskommelse är med stöd av artikel 60 tillämplig som bemötande endast vid ett väsentligt brott mot överenskommelsen i fråga. En uppsägning eller suspension av artikel 3 i Moskvafördraget med stöd av artikel 60 skulle alltså förutsätta ett väsentligt brott mot detta fördrag från Rysslands sida. Grunden kan inte användas i fall av överträdelse av andra överenskommelser eller allmän folkrätt. Det förutsätts också ett visst tidsmässigt samband mellan det väsentliga brottet och det bemötande som ges på grund av det. Ett tidigare brott kan alltså inte åberopas flera år senare.

Enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser (FördrS 50/1980) är det konsulers skyldighet att iakttä den mottagande statens lagar och förordningar och att inte blanda sig i statens inre angelägenheter.<sup>55</sup> Straffrättsligt förfarande gentemot en konsul kan inledas endast enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser<sup>56</sup> men konsuln kan förklaras *persona non grata* (PNG) och utvisas ur landet utan särskild grund.<sup>57</sup> När det gäller konsulatet i Mariehamn bör man dock beakta att dess övervakningsuppgift grundar sig enbart på Moskvafördraget. I detta avseende är det av betydelse att bestämmelserna i Wienkonventionen om konsulära förbindelser inte enligt artikel 73 i konventionen inverkar på andra internationella överenskommelser som gäller mellan stater som är anslutna

53 Republikens presidents uttalande antecknat i statsrådets protokoll 17.1.1992.

54 Hävningen av VSB-avtalet fastställdes genom notväxling i samband med undertecknandet av överenskommelsen om grunderna för relationerna mellan Republiken Finland och Ryska Federationen (FördrS 63/1992) 20.1.1992.

55 Artikel 55 i Wienkonventionen.

56 Wienkonventionen om konsulära förbindelser, artikel 41–43.

57 *Ibid.*, artikel 23.

till dem. Ett brott mot traktaten med avseende på övervakningsuppgiften borde därför bedömas utgående från Moskvafördraget. Övervakningsfunktionen berättigar ändå inte till verksamhet som kränker finsk lagstiftning. Dessutom är det värt att notera att konsuln åtnjuter den okränkbarhet som tryggas av Wienkonventionen också då denne utför övervakningsuppgiften.

I vilket fall som helst är det klart att endast ett väsentligt brott mot traktaten skulle berättiga åberopande av artikel 60. Det här skulle i praktiken betyda antingen 1) en ogrundad uppsägning av fördraget eller en del av det eller en ogrundad suspension av det från den andra partens sida eller 2) brott mot fördragets syfte och mål, nämligen Ålands demilitarisering eller övervakningen av den.

Utöver det ovannämnda bör det noteras att samrådsförfarandet enligt artikel 65 i Wienkonventionen om traktaträtten ska följas även vid ett väsentligt brott mot traktaten. Om ett väsentligt brott mot traktaten upptäcks berättigar det således inte till en ensidig uppsägning av överenskommelsen med omedelbar rättsverkan.

### Konsekvenser av väpnade konflikter på avtalsförhållanden

Det finns ingen internationell reglering om konsekvenserna av väpnade konflikter på staters avtalsförhållanden. Även statspraxis på detta område är motstridig, och sedvanerättsliga regler har inte skapats utifrån den, varken när det gäller avtalsförhållanden mellan krigförande parter eller deras avtalsförhållanden med tredjestater.<sup>58</sup>

Enligt artikel 73 i Wienkonventionen om traktaträtten har konventionens bestämmelser ingen inverkan på frågor som kan uppstå på grund av ett utbrott av fientligheter mellan stater. Artikel 75 i konventionen innehåller ändå en specialbestämmelse som gäller angriparstaten, vars tillämpningsområde är mycket begränsat. Enligt den inverkar konventionens bestämmelser inte "på någon förpliktelse i förhållande till en traktat, som kan uppstå för en angriparstat till följd av åtgärder vidtagna i enlighet med Förenta nationernas stadga i samband med statens angreppshandling". De uppenbara tillämpningssituationerna för denna artikel gäller fredsfördrag samt åtgärder av FN:s säkerhetsråd och generalförsamling. Det finns knappt någon tillämpningspraxis i frågan.

FN:s folkrättskommission antog 2011 utkast till artiklar om väpnade konflikters inverkan på överenskommelser, som till vissa delar återspeglar allmänt godtagna principer. Till sådana principer hör att avtalsförhållanden inte automatiskt avbryts av sig själva (*ipso facto*) på grund av en väpnad konflikt. Artiklarna i utkastet behandlar också hur förbudet

<sup>58</sup> Promemoria, FN:s sekretariat (se fotnot 49).

mot bruk av våld i FN-stadgan inverkar på traktaträtten. Enligt utkastet till artikel 14 har en stat som utövar sin rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar rätt att helt eller delvis suspendera sådana överenskommelser som inte är förenliga med utövandet av rätten till självförsvar.<sup>59</sup> Enligt kommentaren till artikelutkastet är det i huvudsak fråga om överenskommelser mellan angriparen och den stat som utsatts för attacken. Samtidigt gäller artikeln också sådana – kanske mer sällsynta – fall där det är fråga om överenskommelser mellan den stat som utsatts för attacken och tredjestater.<sup>60</sup> En stat som utövar sin rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar har således i princip rätt att suspendera sådana överenskommelser som inte är förenliga med utövandet av rätten till självförsvar, oberoende av om det är fråga om bilaterala avtal med angriparstaten eller avtal med tredjestater. Artikelutkastet är enhetligt med rättsnormen om statsansvar, enligt vilken bland annat självförsvar undanröjer grunden för rättsstridighet.

Även om artikelutkastet i regel gäller både avtalsförhållanden mellan parterna i en väpnad konflikt och deras avtal med tredjestater,<sup>61</sup> gäller den rätt som anges i utkastet till artikel 14 endast stater som utövar sin rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar. Av den kan inte härledas rättigheter som skulle gälla tredjestater i deras avtalsförhållanden med den angripande staten.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att traktaträtten i nuläget inte erbjuder ett rättsligt säkert och obestridligt sätt att säga upp eller suspendera artikel 3.

## 2.2 Motåtgärder med stöd av allmän folkrätt

Enligt sedvanerättsliga regler om statligt ansvar har den stat som utsätts för en rättskränkning under vissa omständigheter rätt att besvara den pågående rättskränkningen med åtgärder som i ett annat sammanhang skulle vara rättsstridiga. Utgångspunkten för motåtgärderna är alltid den andra statens rättsstridiga handling.

Användningen av motåtgärder omfattas av flera begränsningar, varav en av de mest centrala är att motåtgärden ska vara tillfällig till sin natur. Motåtgärden ska också tidsmässigt vara bunden till rättskränkningen, och motåtgärder kan inte sättas in i efterhand när rättskränkningen har upphört. De här begränsningarna har att göra med att motåtgärder inte kan användas som påföljder av straffkaraktär, utan deras enda lagliga syfte är att få

59 Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, with commentaries 2011, *Yearbook of the International Law Commission* (2011), vol. II, Part Two, artikel 14.

60 *Ibid.*, kommentar till utkastet till artikel 14, punkt 3.

61 *Ibid.*, kommentar till utkastet till artikel 2, punkt 5.

den stat som är ansvarig för rättskränkningen att avsluta sin rättsstridiga handling och vid behov ersätta den skada den åstadkommit. Motåtgärderna omfattas också av krav på proportionalitet: motåtgärderna ska vara jämförbara med hur allvarlig rättskränkningen är, med rättigheten i fråga och med den skada som vållats.<sup>62</sup>

Rättsnormerna som gäller motåtgärder kompletterar de medel som staten med stöd av traktaträtten har till sitt förfogande. Medan uppsägning eller suspension av en överenskommelse eller del av en överenskommelse med stöd av Wienkonventionen om traktaträtten förutsätter ett väsentligt brott mot samma överenskommelse, förutsätts det inte att motåtgärder ska gälla samma eller liknande förpliktelser som de vars överträdelse åtgärderna gäller. Inom ramen för de villkor som gäller motåtgärder kan staterna tämligen fritt välja på vilket sätt de bemöter rättskränkningen. Kravet på proportionalitet kan dock vara lättare att uppfylla om förpliktelserna är liknande till sin natur. I ett avtalsförhållande är uppsägning av hela överenskommelsen eller en del av den en slutgiltig åtgärd och kan därför inte komma i fråga som en motåtgärd. Däremot kan man suspendera en överenskommelse eller en del av den som en motåtgärd tills den stat som agerat fel avslutar rättskränkningen. En motåtgärd med en sådan grund som undanröjer rättstridigheten påverkar inte avtalsförhållandet eller de förpliktelser som följer av det, utan förpliktelserna förblir i kraft även om avtalsstaten inte följer dem.

Motåtgärderna får inte omfatta användning av vapenmakt och de får inte kränka vissa grundläggande normer såsom humanitär rätt, mänskliga rättigheter och centrala normer inom regleringen gällande diplomatiska förbindelser.<sup>63</sup> Även när det gäller diplomatiska och konsulära förbindelser kompletterar motåtgärderna Wienkonventionerna. De sanktioner som omfattas av konventionerna, såsom exempelvis att förklara ett diplomatiskt eller konsulärt sändebud *persona non grata*, återkalla beskickningschefen från sin stationeringsort eller avbryta de diplomatiska förbindelserna är således inte motåtgärder till sin natur. De begränsningar i frågan om motåtgärder som de särskilda bestämmelserna om diplomatiska förbindelser medför gäller den okränkbarhet som en diplomatisk representant och diplomatiska beskickningar samt diplomatiska arkiv och handlingar åtnjuter, och som man inte kan avvika från genom åberopande av motåtgärder. Detsamma gäller i tillämpliga delar konsulära förbindelser.

De förfaranderegler som gäller motåtgärder är betydligt lindrigare än motsvarande bestämmelser inom traktaträtten. Man måste dock på förhand meddela den stat som motåtgärderna riktar sig mot om dem. Också detta krav återspeglar motåtgärdernas

62 Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, *Yearbook of the International Law Commission* (2000), vol. II, Part Two.

63 *Ibid.*, artikel 50 och kommentarer till den.

instrumentella karaktär: de är inte ett självändamål utan endast ett sätt att påverka den statens verksamhet som bär ansvar för rättskränkningen. Motåtgärder får inte inledas om tvisten gällande den ursprungliga rättskränkningen är under domstolsbehandling eller under något annat förfarande för en fredlig lösning av konflikten. Man kan avvika från båda kraven på särskilda villkor, nämligen om situationen är så brådskande att den inte tillåter meddelande på förhand, eller om motparten i samband med förfarandet för en lösning av konflikten visar svikliga avsikter.<sup>64</sup>

En tillfällig stängning av konsulatet i Mariehamn skulle som motåtgärd inte vara begränsad till situationer där Moskvafördraget kränkts, eller i övrigt behöva anknyta till den konsulära verksamheten. Den bör emellertid motiveras av en handling som är rättsstridig enligt folkrätt och riktad mot Finland. En handling som inte är rättsstridig utan endast ovänlig berättigar inte till motåtgärder.<sup>65</sup> Användningen av motåtgärder är förenad med större prövningfrihet än vid avtalsförfarande, men utgör samtidigt också en större risk. Den stat som vidtar motåtgärder är ensam ansvarig för att alla villkor som gäller motåtgärder uppfylls.

Ovan nämndes, att Ryssland övervägde att stänga konsulatet i Mariehamn 1998 och överföra dess uppgifter till Rysslands generalkonsulat i Åbo. Det här ansåg Finland inte möjligt. I detta avseende bör det noteras att en suspension av artikel 3 i Moskvafördraget som gäller konsulatet också skulle betyda en suspension av konsulatets övervakningsuppgift, eftersom alla bestämmelser om övervakningen ingår i denna artikel. Suspensionen kunde fortsätta så länge tills rättskränkningen mot Finland upphör och ett eventuellt ersättningsansvar förverkligas.

Man kan också fråga sig om en tillfällig suspension av den artikel som gäller konsulatet skulle kunna bindas till Rysslands anfallskrig mot Ukraina och dess slut, med tanke på att det ryska anfallskriget är ett grovt brott mot folkrätt. Då skulle det vara fråga om kollektiva motåtgärder, när motåtgärder i princip är ensidiga åtgärder som är avsedda att användas i bilaterala relationer mellan den som kränkt och den som utsatts för rättskränkning. I detta samband har det uppstått en del statspraxis, som gäller bland annat avtalsförhållanden med Ryssland. Ett antal europeiska länder har suspenderat bilaterala avtal med Ryssland på grund av anfallskriget, avtal som gäller exempelvis vetenskapligt och kulturellt samarbete, trafik och viseringslättnader. Det är dock oklart i vilken grad så här har gjorts genom tillämpning av uttryckliga avtalsbestämmelser och i vilken grad det kunde vara fråga om motåtgärder. Också Europeiska unionen har genom olika sanktionsåtgärder

64 *Ibid.*, artikel 52 och kommentarer till den.

65 Begreppet "ovänlig handling" i folkrätt, se t.ex. Dagmar Richter, 'Unfriendly acts', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <https://www.mpepil.org>.



strävat efter att få Ryssland att avstå från de handlingar som kränker den internationella rätten och erkänna sitt internationella ansvar. Även om man inom EU av hävd har utgått från att de restriktiva åtgärderna till sin natur inte är motåtgärder utan lagliga retorsioner, bidrar utvecklingen till att främja att kollektiva motåtgärder etablerar sig inom den internationella rätten. Än så länge är det emellertid fråga om ett begrepp som är förknippat med rättslig osäkerhet.

### 3 Sammanfattning

Överenskommelserna om demilitariseringen av Åland bildar ett långvarigt avtalsarrangemang som upprepade gånger bekräftats i statspraxis. Av särskild betydelse är att Ålands särställning har bekräftats efter världskrigen och efter andra viktiga politiska förändringar. Ålands folkrättsliga särställning anses också grunda sig på regional europeisk sedvanerätt. Det är värt att beakta att de sedvanerättsliga förpliktelserna skulle förbli i kraft även om 1921 års konvention, den s.k. Ålandskonventionen, skulle sägas upp.

Den sedvanerättsliga regimen anses täcka de väsentliga principerna i Ålandskonventionen. Till den del det rör sig om andra än sedvanerättsliga bestämmelser, exempelvis bestämmelser om undantag i fråga om försvarsinsatser, är det möjligt att tänka sig att parterna vid behov i enlighet med artikel 54 (b) i Wienkonventionen om traktaträtten skulle kunna avtala om precisering eller ändring av dem. Detta förutsätter dock att samtliga parter är enhälliga, och ändringarna får inte påverka överenskommelsens syfte och mål.

Att säga upp Ålandskonventionen förefaller inte vara möjligt. I konventionen ingår inte bestämmelser om uppsägning och av bestämmelserna i artikel 8, enligt vilka konventionen förblir i kraft vilka förändringar som än sker i situationen i Östersjön, kan man dra den slutsatsen, att parterna inte hade för avsikt att tillåta uppsägning av konventionen. Konventionens karaktär av ett led i Nationernas förbunds mer omfattande Ålandslösning talar inte heller för tanken att en part i konventionen utan särskild grund kunde säga upp den. Dessutom kan det bedömas att artikel 8 också utesluter åberopande av en fundamental förändring av omständigheter. Av betydelse är också att Finland konsekvent genom sin egen verksamhet, såväl vid genomförandet av konventionen som bland annat vid anslutningen till EU och Nato och i samband med undertecknandet och ratificeringen av FN:s havsrättskonvention, har bekräftat den fortsatta giltigheten för och relevansen av Ålandskonventionen.

Det bilaterala fördraget mellan Finland och Ryssland från år 1940, det s.k. Moskva-fördraget, är en del av den helhet som gäller Ålands demilitarisering och konsekvenserna av en uppsägning av fördraget skulle kunna sträcka sig utöver enbart de bilaterala relationerna mellan Finland och Ryssland. Denna utvidgade räckvidd framhävs av att bestämmelsen om Ålands demilitariserade status "i enlighet med nu rådande sakläge"

bekräftades i fredsfördraget i Paris 1947. Bestämmelsen anses gälla både Ålandskonventionen och Moskvafördraget. År 1992 bekräftade Finland och Ryssland att fördraget fortfarande är i kraft i de finsk-ryska relationerna.

Den rättsliga ställningen för det ryska konsulatet i Mariehamn grundar sig på artikel 3 i Moskvafördraget. I samma artikel föreskrivs det också om den övervakningsuppgift som konsulatet har. För att avbryta eller dra in övervakningsuppgiften förutsätts en uppsägning eller suspension av artikel 3. Detta å sin sida skulle förutsätta att artikel 3 som gäller konsulatet kan avskiljas från resten av fördraget – vilket inte är givet – och att det finns adekvata grunder för en uppsägning eller suspension. Sådana grunder kunde vara en fundamental förändring av omständigheter eller ett väsentligt brott mot fördraget, men det är inte uppenbart att de stränga villkoren för tillämpningen av dem skulle uppfyllas i någotdera fallet. Dessutom bör det noteras att ovannämnda grunder inte ger någon stat rätt att ensidigt frigöra sig från sina avtalsförpliktelser, utan förutsätter att en samrådsprocess inleds mellan avtalsparterna. I utredningen kommer man fram till att traktaträtten i nuläget inte erbjuder ett rättsligt säkert och obestridligt sätt att säga upp eller suspendera artikel 3 i Moskvafördraget som gäller konsulatet.

Motåtgärder som är förenliga med allmän folkrätt står till förfogande som svar på en rättskränkning som riktas mot en stat. Användningen av motåtgärder är förenad med större prövningfrihet än vid avtalsförfarande, men utgör samtidigt också en större risk. Den stat som vidtar motåtgärder är ensam ansvarig för att alla villkor som gäller motåtgärder uppfylls.

Utgångspunkten för och ett väsentligt villkor för motåtgärder är att en handling som strider mot folkrätt har begåtts mot staten. En handling som inte är rättsstridig utan endast ovänlig berättigar inte till motåtgärder. Ett annat väsentligt villkor är att motåtgärderna är tillfälliga till sin natur. Fullgörande av en förpliktelse kan suspenderas endast tillfälligt tills den stat som är ansvarig för rättskränkningen har avstått sin rättsstridiga verksamhet och ersatt eventuell skada som den orsakat. Att suspendera artikel 3 i Moskvafördraget om konsulatet som motåtgärd är möjligt endast om ovannämnda och övriga tillämpliga villkor som gäller motåtgärder uppfylls. En suspension skulle också innebära ett avbrott i konsulatets övervakningsfunktion. Suspensionen skulle kunna fortsätta tills den rättskränkning som riktas mot Finland upphör och ett eventuellt ersättningsansvar förverkligas.



Utrikesministeriets  
publikationer

2023:19

ISSN PDF 2737-0844  
ISBN PDF 978-952-281-389-3