

**Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 4 hallituksen esityksestä
Venäjän federaation kanssa suhteiden perusteista tehdyn sopimuksen
hyväksymisestä**

Eduskunta on 13 päivänä maaliskuuta 1992 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 8.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ulkoasiainministeri Paavo Väyrynen, osastopäällikkö Jaakko Blomberg, toimistopäällikkö Marita Eerikäinen, toimistopäällikkö Harry Helenius, ulkoasiainneuvos Unto Turunen ja lähetystöneuvos Rauli Suikkanen ulkoasiainministeriöstä, ylijohtajat Kari Kourilehto ympäristöministeriöstä ja Kalervo Siikala opetusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Paavo Pirttimäki sisäasiainministeriöstä, arkkitehti Johannes Suomen ortodoksisesta kirkkokunnasta, maaherra Matti Jaatinen Kymen lääninhallituksesta, akateemikko Pertti Virtaranta, professorit Juha Pentikäinen ja Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Natalia Baschmakoff, johtaja Valdemar Melanko Neuvostoliittotieteiden instituutista, apulaispäälikkö Kari Rantama Keskusrikospoliisista ja everstiluutnantti Matti Sandqvist Rajavartiolaikoksesta.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi 20 päivänä tammikuuta 1992 allekirjoitetun Suomen ja Venäjän välisen sopimuksen suhteiden perusteista, jolla hallituksen mukaan luodaan perusta hyvien naapurussuhteiden sekä keskinäisen yhteistyön kehittämiseksi uudessa Euroopassa. Sopimuspuolet vahvistavat suhteidensa perustaksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (ETYK) vuoden 1975 Helsingin päätöksiä, vuoden 1990 uutta Eurooppaa koskevan Pariisin peruskirjan ja muiden ETYKin asiakirjojen samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) peruskirjan määräykset ja periaatteet. Sopimuksessa on määräykset sopimuspuolten kahdenvälisen yh-

teistyön tavoitteista ja pääpainoalueista sekä keskinäisistä turvallisuuseduista.

Sopimuksen 3 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat säilyttämään yhteisen rajansa hyvän naapurisuuden ja yhteistyön rajana ETYKin päätöksiä mukaisesti rajan loukkaamattomuutta ja toistensa alueellista koskemattomuutta noudattaen.

Sopimukseen ei sisälly lainsäädännön alaan kuuluvia tai valtiosäännön mukaan muuten eduskunnan suostumusta vaativia määräyksiä. Hallitus on päättänyt pyytää eduskunnan suostumusta sopimukselle sen suuren merkityksen vuoksi.

Hallituksen ilmoituksen mukaan Suomen on tarkoitus ratifioida sopimus mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen. Sopimus tulee voimaan sopimuspuolten vaihdettua ratifioimiskirjansa.

Yleisiä näkökohtia

Suomen tasavallan presidentin ja Venäjän presidentin tapaamisissa kesäkuussa 1991 sovitettiin Suomen ja Venäjän suhteiden kehittämistä ja tässä yhteydessä myös sopimusperustan luomisesta maiden välisille suhteille. Suomi esitti lokakuussa 1991 Venäjälle sopimuksen tekemistä Suomen ja Venäjän välisten suhteiden perusteista. Myös Suomi ja Neuvostoliitto sopivat syyskuussa 1991 neuvottelujen aloittamisesta maiden välillä ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta vuonna 1998 tehdyn sopimuksen (YYA-sopimus) korvaavasta sopimuksesta.

Suomen Venäjälle tekemä sopimusehdotus vastasi keskeisiltä periaatteiltaan Neuvostoliiton kanssa neuvoteltavana ollutta sopimusluonnosta, mutta se käsiteli viimeksi mainittua laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kahdenvälistä yhteistyötä. Suomen pyrkimyksenä oli luoda perusta Suomen ja Venäjän suorille kahdenvälisille

suhteille tilanteessa, jossa Neuvostoliiton liittovaltiorakenne oli heikkenemässä.

Venäjän, Valkovenäjän ja Ukrainan parlamentit hyväksyivät 11 päivänä joulukuuta 1991 Itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY) perusasiakirjan, johon 21 päivänä joulukuuta 1991 liittyi kahdeksan muuta entistä neuvostotasavaltaa.

Venäjän federaatio ilmoitti vastaavansa entisen Neuvostoliiton seuraajavaltiona Neuvostoliiton tekemistä valtiosopimuksista johtuvista kansainvälisistä velvoitteista. Suomi hyväksyi 30 päivänä joulukuuta 1991 Venäjän aseman Neuvostoliiton seuraajavaltiona ja tunnusti samalla kymmenen muuta entistä neuvostotasavaltaa itsenäisiksi valtioiksi.

Suomen ja Venäjän välinen sopimus suhteiden perusteista sai lopullisen muotonsa Moskovassa 14 päivänä tammikuuta 1992 käydyissä neuvotteluissa. Sopimus allekirjoitettiin Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1992. Se on ensimmäinen Venäjän federaation vieraan valtion kanssa tekemä valtiosopimus.

Samassa tilaisuudessa vahvistettiin samansisältöisillä nooteilla, että Suomen ja Venäjän hallitukset katsovat YYA-sopimuksen lakanneen olemasta voimassa. Tasavallan presidentin valtioneuvoston pöytäkirjaan 17 päivänä tammikuuta 1992 sanelemassa lausumassa Suomen hallitus vahvisti myös, että YYA-sopimus on katsottava kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden nojalla rauenneeksi suhteessa kaikkiin niihin valtioihin, jotka ovat muodostuneet entisestä Neuvostoliitosta.

Sopimuksen pääasiallinen sisältö vastaa Neuvostoliiton viimeisinä vuosinaan solmimia sopimuksia monien muiden Euroopan maiden kanssa. Saksan ja Neuvostoliiton välinen sopimus on siirtynyt Venäjän nimiin. Ranskan ja Venäjän välinen sopimus allekirjoitettiin helmikuussa 1992. Venäjä neuvottelee myös muiden maiden kanssa vastaavista uusista sopimuksista tai Neuvostoliiton tekemien sopimusten uudistamisesta.

Valiokunnan kannanotot

Valtiojohtojen vuorovaikutus ja parlamentaarinen yhteistyö

2 artiklan mukaan sopimuspuolet keskustelivat säännöllisesti keskinäisistä ja kansainvälisistä kysymyksistä. Kun artiklan mukaan sopimuspuolet käyvät säännöllistä vuoropuhelua mm. korkeimman valtiojohtoon tasolla ja muulla hal-

litustasolla, valiokunnan käsityksen mukaan sopimus tässä kohdin sisältää uusia aineksia, joilla ei liene täsmällistä vastinetta Suomen aikaisemmin tekemissä valtiosopimuksissa.

Se, että maininta valtiojohtoon tarkoittaa kanssakäymistä valtionpäämiesten kesken, käy valiokunnan mielestä ilmi siitä, että artiklan 2 kappaleessa erikseen mainitaan kansanedustuslaitostason kanssakäyminen. Valiokunta toteaa, että Neuvostoliiton ja sen seuraajavaltion Venäjän sekä Länsi-Euroopan valtioiden välisissä viimeaikaisissa sopimuksissa on mainintoja valtionpäämiestason yhteyksistä.

Suomen valtiosopimusten kannalta uutta on myös maininta kahdenvälisestä parlamenttien välisestä yhteistyöstä, joskin Pohjoismaiden neuvosto on Helsingin sopimuksen mukaan nimenomaan parlamenttien yhteiselin ja Euroopan neuvostossa on parlamentaarinen toimielin. Huolimatta siitä, että artiklassa ei täsmennetä parlamenttien välisen yhteistoiminnan luonnetta, valiokunta pitää myönteisenä tätä eduskunnan sopimus pohjaista mahdollisuutta myötävaikuttaa Suomen ja Venäjän välisten suhteiden kehittämiseen.

Turvallisuuspoliittiset määräykset

Hallituksen esityksessä todetaan, että sopimuksen turvallisuuspoliittiset määräykset sisältyvät sen artikloihin 4 ja 5.

4 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat pidättymään voimakeinoilla uhkaamisesta tai niiden käytöstä keskinäisissä suhteissaan. Riidat ratkaistaan rauhanomaisin keinoin YK:n peruskirjan ja ETYK-asiakirjojen mukaisesti. Sopimuspuolen aluetta ei artiklan mukaan saa käyttää hyökkäykseen toista sopimuspuolta vastaan. Jos taas jompikumpi sopimuspuoli joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, toinen sopimuspuoli myötävaikuttaa ristiriidan selvittämiseen YK:n peruskirjan ja ETYKin asiakirjojen periaatteiden mukaisesti. Sotilaallisen avun antaminen hyökkääjälle kielletään.

5 artiklan mukaan sopimuspuolet työskentelevät YK:n ja ETYKin toimintakyvyn vahvistamiseksi ja tukevat rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä kansainvälisiä hankkeita, jotka tähtäävät muun muassa aseidenriisuntaan ja aseistuksen valvontaan. Kansainvälisen rauhan tai erityisesti jommankumman sopimuspuolen turvallisuuden vaarantuessa sopimuspuolet ovat tarvittaessa yhteydessä keskenään, jotta ristiriita

voitaisiin selvittää YK:n peruskirjan ja ETYKin asiakirjojen tarjoamilla keinoilla.

Artiklojen 4 ja 5 sisältämät periaatteet ja velvoitteet vastaavat hyvin pitkälle niitä sopimusmääräyksiä, joita sisältyy entisen Neuvostoliiton ja Venäjän tekemiin sopimuksiin muiden Euroopan maiden kanssa. Erityisesti Venäjän nimiin siirtyneen Neuvostoliiton ja Saksan välisen sopimuksen määräykset ovat lähes identtisiä tämän sopimuksen artiklojen 4 ja 5 kanssa.

Valiokunta on käsitellyt sitä mahdollisuutta, että artikloihin 4 ja 5 sisältyisi välillisiä sotilaallisuusluonteisia velvoitteita. Kun mainituissa artikloissa viitataan YK:n peruskirjaan, valiokunnalle on tuotu esiin, että kysymykseen voi tulla mm. peruskirjan 51. artikla, joka sisältää määräyksen jäsenvaltioiden yhteispuolustusjärjestelystä ("Jos jokin Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, ei mikään ... peruskirjan säännös saa rajoittaa sen luonnollista oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen, kunnes turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi").

Valiokunnan käsityksen mukaan mainittu oikeus erilliseen tai yhteiseen puolustukseen ei voi luoda jäsenvaltiolle, joka joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, velvoitetta puolustautua yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa, eikä automaattista oikeutta toisille jäsenvaltioille osallistua hyökkäyksen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion puolustukseen. Tämän perusteella valiokunta katsoo, että viittaus YK:n peruskirjaan ei sisällä välillisiäkään sotilaallisuusluonteisia velvoitteita.

5 artiklan 2 kappaleen mukaan Suomen ja Venäjän välinen yhteydenpito tilanteissa, joissa kansainvälinen rauha ja turvallisuus tai erityisesti jommankumman sopimuspuolen turvallisuus ovat vaarantuneet, liittyy monenkeskeisten, YK:n ja ETYKin tarjoamien keinojen käyttämismahdollisuuteen ristiriidan selvittämiseksi. Sopimukseen ei sisälly (kuten YYA-sopimukseen) mainintaa yhden sopimuspuolen mahdollisesta avusta toiselle aseellisen hyökkäyksen torjumiseksi. 4 artiklan 2 kappaleen mukaan yhden sopimuspuolen jouduttua tällaisen hyökkäyksen kohteeksi toinen pidättyy sotilaallisen avun antamisesta hyökkääjälle.

Vaikka Neuvostoliiton, myöhemmin Venäjän ja Itsenäisten valtioiden yhteisön asevoimat ovat TAE-sopimuksen ja Varsovan liiton hajoamisen seurauksena olleet viime aikoina merkittävästi supistumassa, huomattava osa Keski-Euroopasta vetäytyvistä joukoista on sijoitettu uudestaan

Leningradin sotilaspiiriin alueelle. Valiokunnan käsityksen mukaan joukkojen siirrot Suomen lähialueille johtuvat ensisijaisesti niiden sijoittamisvaikeuksista eikä siirtojen näin ollen voida katsoa liittyvän Suomen ja Venäjän välisen rajan turvallisuuteen. Valiokunta katsoo kuitenkin, että tilanne olisi mahdollisimman pian palautettava ennalleen vähentämällä sotilaallisia keskitymiä hallitusti myös Suomen lähialueilla.

Kahdenvälisen yhteistyön painopistealoja

Sopimuksen käsittelemiä kahdenvälisen yhteistyön aloja ovat mm. lähialueyhteistyö (6 artikla), josta on myös allekirjoitettu maiden välinen sopimus; keskinäisen taloudellisen ja tieteellisen-tekniikan yhteistyön kehittäminen markkinatalouden ja keskinäisen hyödyn periaatteiden pohjalta (7 artikla); ja yhteistyö kulttuurin ja tieteen aloilla, mm. yksilöiden, järjestöjen ja laitosten suorien yhteyksien ja kanssakäymisen edistäminen kiinnittäen erityisesti huomiota nuorison yhteyksien parantamiseen (9 artikla). Valiokunta pitää tärkeänä, että sopimusosapuolet toimivat kaikin tavoin kahdenvälisen yhteistyön edellytysten kehittämiseksi mm. edistämällä suoria suhteita eri laitosten ja järjestöjen välillä sekä täsmentämällä eri viranomaistahojen ja -tasojen päätösvaltasuhteita.

8 artiklan mukaan sopimuspuolet kehittävät kestävästi kehityksen periaatteiden mukaisesti yhteistyötä ympäristöasioissa. Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä kestävästi kehityksen periaatteen mainitsemista tässä yhteydessä ja haluaa korostaa nimenomaan ympäristöyhteistyön pitkän aikavälin vaikutusten merkitystä. Valiokunta toteaa myös tyydytyksellä, että Suomen ja Venäjän federaation välillä on neuvoteltu mainitulle periaatteelle perustuva yhteistyötä ympäristönsuojelun alalla koskeva sopimus, jolla mm. perustetaan maiden välinen ympäristönsuojelun yhteistyökomissio konkretisoimaan yhteistyön kohteita ja muotoja.

10 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat tukemaan suomalaisten ja suomensukuisten kansojen ja kansallisuuksien omaperäisyyden säilyttämistä Venäjällä ja vastaavasti Venäjältä peräisin olevien omaperäisyyttä Suomessa sekä suojelemaan toistensa kieliä, kulttuuria ja historiallisia muistomerkkejä.

Ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota tähän artiklaan, joka on sopimuksen innovatiivisimpia piirteitä (vertailukohtia on lä-

hinnä eräissä Venäjän sekä Saksan ja Tshekkoslovakian välisissä järjestelyissä). Valiokunnan käsityksen mukaan artikla luo merkittäviä uusia mahdollisuuksia mm. erilaisiin kansallisuuksiin ja kieliin liittyvien kulttuuriarvojen turvaamiseksi, joiden olemassaolon jatkuvuus on eräissä tapauksissa ollut tai on edelleenkin vaarassa.

Valiokunta toteaa, että artiklan sisältämät velvoitteet merkitsevät vastavuoroista kulttuuripluralismin tukemista, mutta niiden taustalla olevat asetelmat eivät ole symmetrisiä. Venäjällä asuu useita, osin lukumääräisesti huomattaviakin suomensukuisia kansoja: vuodelta 1989 olevien tietojen mukaan mm. noin 1 150 000 mordvalaista, 750 000 udmurtia, 670 000 marilaista ja lähes 500 000 komia. Suomessa on tällä hetkellä väestötilastojen mukaan runsaat 2 000 venäjää äidinkielenään puhuvaa henkilöä (muun kuin venäjän äidinkieleksen ilmoittavat kaksikieliset henkilöt huomioon ottaen venäjää puhuvia on arviolta 5 000).

Samalla kun valiokunta pitää tärkeänä venäjän kielen aseman vahvistamista sekä Venäjän historian muistomerkkien ja hiipumassa olevan suomenvenäläisen kulttuurin vaalimista Suomessa, se kiinnittää huomiota siihen, että käsiteltävänä olevan sopimuksen 10 artikla tarjoaa merkittäviä uusia mahdollisuuksia suomalaisten ja suomensukuisten kansojen omaperäisyyden säilyttämiseksi Venäjällä. Molemmissa tapauksissa on kysymys ennen kaikkea niin yhteisöjen kuin yksilöiden identiteetin kannalta keskeisen arvon, oman kielen, säilyttämisestä.

Valiokunta toteaa, että monet mainituista suomensukuisista kansoista ja kansallisuuksista ovat joutuneet sulautumaan Venäjän valtaväestöön ja vastaavasti niiden kielet ovat omilla asuma-alueillakin olleet jäämässä vähemmistökieliksi. Tämän lisäksi joukko Venäjän alueella puhuttuja suomensukuisia kieliä on ollut suoraanaisesti häviämässä; UNESCON vuonna 1991 valmistunut maailmanlaajuinen ohjelma määrit-

tää mm. valtaosan uralilaisista kielistä uhanalaiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan UNESCO on ilmaissut valmiutensa tukea hanketta viimeksimainittujen kielten säilyttämiseksi yhteistyössä Suomen ja Venäjän federaation kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aloitteellisesti tällaisen projektin edistämiseksi.

Valiokunta edellyttää, että hallitus laatii kansallisen toimenpideohjelman Venäjän suomensukuisten kansojen ja niiden kulttuurien tukemiseksi yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa.

Inkeriläisten erikoisasemaa suomalaisten näkökulmasta on viime aikoina korostettu käsittelemällä heitä paluumuuttajina. Inkeriläisten paluumuuttaja-asemaa olisi selkeytettävä, jotta eri paluumuuttajaryhmien yhdenmukainen viranomaiskohtelu voidaan turvata. Valiokunnan käsityksen mukaan inkeriläisiä ei kuitenkaan pidä houkutella muuttamaan Suomeen, vaan valtiovallan toimenpitein on ensisijaisesti tuettava heidän kultturiaan ja elinehtojaan nykyisillä asuinsijoillaan.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että sopimuksen useissa artikloissa on senkaltaisia sanontoja ja määräyksiä, jotka ovat tavanomaisia kansainvälisissä päätöslauselmissa ja kommunikoeissa, mutta joilla ei ole sopimusoleudelliselta kannalta selkeätä merkitystä. Valiokunnan mielestä tällaisia tulisi sopimuksissa välttää.

Edellä olevan perusteella ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti,

että Eduskunta hyväksyisi Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1992 tehdyn Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välisen sopimuksen suhteiden perusteista.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Paasio, varapuheenjohtaja Donner, jäsenet Aittoniemi, Haavisto, Jaakonsaari, Kalliomäki, Kemppainen,

Kääriäinen, Laurila, Miettinen, Ollila, Renko, Tuomioja ja Wahlström sekä varajäsenet Hämäläinen, Lipponen ja Moilanen.