

**Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä
Venäjän federaation kanssa yhteistyöstä Murmanskin alueella, Kar-
jalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella tehdyn sopi-
muksen eräiden määräysten hyväksymisestä**

Eduskunta on 13 päivänä maaliskuuta 1992 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevas-
ti käsiteltäväksi hallituksen edellä mainitun esi-
tyksen n:o 9.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustus-
lakivaliokunta on antanut asiasta liitteenä ole-
van lausunnon.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ulkoasi-
ainministeri Paavo Väyrynen, osastopäällikkö
Jaakko Blomberg, toimistopäällikkö Marita Ee-
rikäinen, toimistopäällikkö Harry Helenius, ul-
koasiainneuvos Unto Turunen ja lähetystöneu-
vos Rauli Suikkanen ulkoasiainministeriöstä,
ylijohtajat Kari Kourilehto ympäristöministeri-
östä ja Kalervo Siikala opetusministeriöstä, neu-
votteleva virkamies Paavo Pirttimäki sisäasi-
ainministeriöstä, arkkitehti Johannes Suomen
ortodoksisesta kirkkokunnasta, maaherra Matti
Jaatinen Kymen lääninhallituksesta, akateemik-
ko Pertti Virtaranta, professorit Juha Pentikäi-
nen ja Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Natalia
Baschmakoff, johtaja Valdemar Melanko Neu-
vostoliittoinstituutista, apulaispäällikkö Kari
Rantama Keskusrikospoliisista ja everstiluut-
nantti Matti Sandqvist Rajavartiolaikoksesta.

Käsiteltäään asian ulkoasiainvaliokunta esit-
tää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hy-
väksyisi Venäjän kanssa 20 päivänä tammikuuta
1992 tehdyn sopimuksen yhteistyöstä Murmans-
kin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja
Leningradin alueella. Sopimuksen mukaan Suo-
men ja Venäjän hallitukset sitoutuvat edistä-
mään kahdenvälistä yhteistyötä alueellisella ja
paikallisella tasolla. Suomen hallitus sitoutuu
osallistumaan yhteistyön kustannuksiin tähän
tarkoitukseen kunakin varainhoitovuonna va-
rattujen määrärahojen puitteissa. Venäjän halli-
tus sitoutuu parantamaan suomalaisten yritysten

ja yhteisöjen toimintaedellytyksiä sopimuksen
tarkoittamilla yhteistyöalueilla. Sopimuksen to-
teuttamista valvoo hallitustenvälinen lähialueyh-
teistyön kehittämisryhmä.

Sopimus tulee voimaan 30 päivän kuluttua
siitä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisil-
leen valtionsisäisestä hyväksymisestä. Esitykseen
sisältyy lakiehdotus sopimuksen eräiden määrä-
ysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tule-
maan voimaan samana ajankohtana kuin sopi-
muskin.

Sopimuksen lähtökohdat ja pääsisältö

Suomen pohjoisissa ja itäisissä lääneissä on
viime vuosina aktiivisesti pyritty yhteistyöhön
Murmanskin, Karjalan ja nykyisen Pietarin alu-
eiden kanssa. Venäjän alueelliset ja paikalliset
viranomaiset ovat omalta osaltaan pyrkineet
solmimaan suoria yhteyksiä Suomen eri viran-
omaistasojen kanssa.

Kesällä 1991 Suomen hallitus päätti selvit-
tää mahdollisuudet lähialueyhteistyötä koske-
van sopimuksen tekemiseen Venäjän kanssa.
Luonnos lähialueyhteistyötä koskevaksi sopi-
mukseksi luovutettiin Venäjän edustajille loka-
kuussa 1991. Neuvottelujen jälkeen sopimus
allekirjoitettiin Helsingissä 20 päivänä tammi-
kuuta 1992.

Sopimuksella määritellään oikeudelliset puit-
teet avustusluonteiselle yhteistyölle Murmanskin
alueen, Karjalan tasavallan, Pietarin ja Lenin-
gradin alueen kehittämiseksi. Lisäksi luodaan
tarvittavat järjestelyt viranomaisten suoraa yh-
teistoimintaa ja sen koordinoitua varten.

Sopimuksen mukaan yhteistyötä voidaan har-
joittaa lukuisilla molempia osapuolia kiinnosta-
villa aloilla, joista siinä on nimenomainen mai-
ninta. Myös muista yhteistyöaloista voidaan so-
pia. Yhteistyö voi käsittää selvitysten ja tutki-
musten tekemistä, hankkeiden valmistelua ja
toteutusta, teknistä apua, yhteisyritysten perus-

tamista tai muita yhteisesti sovittavia yhteistyömuotoja.

Yhteistyön toteuttamista varten perustetaan lähialueyhteistyön kehittämisryhmä, johon kumpikin osapuoli nimeää edustajansa.

Toimivaltaiset viranomaiset eli Suomen osalta kustakin yhteistyöalasta vastaavat ministeriöt voivat sopimukseen sisältyvän valtuutuksen nojalla sopia keskenään sopimuksen toteuttamista koskevista kysymyksistä toimivaltansa ja käytettävissään olevien määrärahojen puitteissa. Sopimuksentekovaltaa annetaan myös alueellisille ja paikallisille viranomaisille, jotka voivat kuitenkin sopia vain yhteistyön hankekohtaisesta toteuttamisesta. Lääninhallituksille, valtion piirihallintoviranomaisille ja kunnille sekä kuntainliitoille näin annettu rajoitettu sopimuksentekovalta vastaa hallituksen esityksen mukaan ilmeistä käytännön tarvetta.

Taloudelliset velvoitteet sisältyvät sopimuksen 6 artiklaan, jonka mukaan Suomen hallitus sitoutuu osallistumaan yhteistyön kustannuksiin tähän tarkoitukseen kunakin varainhoitovuonna varattujen määrärahojen puitteissa. Venäjän hallitus sitoutuu vastaavasti kaikin tavoin helpottamaan hankkeiden toteuttamista ja erityisesti parantamaan suomalaisten yritysten ja yhteisöjen toimintaedellytyksiä sopimuksen tarkoittamilla yhteistyöalueilla. Hankkeisiin osallistuva suomalainen henkilöstö samoin kuin niihin liittyvät palvelut ja toimitukset vapautetaan hankekohtaisen sopimuksen mukaisesti kokonaan tai osittain Venäjälle maksettavista veroista, tulleista ja muista maksuista.

Vuosien 1991 ja 1992 tulo- ja menoarvioissa on varattu sopimuksen tarkoittamien lähialueiden avustamiseen yhteensä 160 miljoonaa markkaa lahjaluonteista apua, jota käytetään mm. ympäristö- ja maatalousyhteistyöhön, humanitaariseen apuun, koulutukseen ja tekniseen apuun ja lähialueita koskevien selvitysten, tutkimusten, hankevalmistelun ja teknisen avun ra- hoitukseen.

Valiokunnan kannanotot

Lähialueyhteistyön yleisistä tavoitteista

1 artiklan mukaan sopimuksen tarkoitus on Suomen osallistuminen Venäjään kuuluvien lähialueidensa kehittämiseen. Suomessa mahdollisesti toteutettavat yhteishankkeet eivät siten kuulu sopimuksen piiriin.

Valiokunta panee merkille, että hallituksen esityksessä mainitaan sopimuksen toteuttavan osaltaan Suomen Keski- ja Itä-Eurooppa -toimintaohjelmaa, jossa katsotaan, että Suomen kahdenvälisen yhteistyön tulee maamme omia lähtökohtia korostaen täydentää monenvälistä avustustoimintaa. Toimintaohjelman mukaan Suomen kahdenvälinen toiminta keskittyy lähialueille Venäjällä ja Baltiassa, missä toimintaedellytyksemme ovat parhaat ja toiminta hyödyttää tehokkaimmin avun vastaanottajia.

Valiokunta yhtyy käsitykseen Suomen lähialueiden vakaan kehityksen suuresta merkityksestä maallemme ja pitää tällaisen kehityksen kannalta tärkeänä pyrkimystä taloudellisten kehityserojen pienentämiseen. Käsiteltävänä olevalla sopimusjärjestelyllä voidaankin valiokunnan käsityksen mukaan kannustaa taloudellista toimintaa lähialueillamme ja siten luoda pohjaa niiden kehitykselle. Samalla tulee valiokunnan mielestä tehokkaasti torjua Suomeen kohdistuvia ympäristöuhkia.

Valiokunta katsoo, että käsiteltävänä oleva sopimus on hyödyllinen myös siksi, että se antaa jo aikaisemmin spontaanisti kehittymässä olleille lähialueyhteistyölle mm. kuntatasolla sopimuspuolten toimia, joilla yhteistyöhankeiden valmisteluun ja toteuttamiseen liittyviä muodollisuuksia voidaan helpottaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Esimerkkeinä tällaisista toimista mainitaan hallituksen esityksessä rajamuodollisuuksien vähentäminen ja uusien rajanylityspaikkojen avaaminen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan mm. henkilöliikenne Suomen itärajan yli on kasvanut huomattavasti kahden viime vuoden aikana, ja valiokunta katsookin uusien rajanylityspaikkojen avaamisen tärkeäksi tavoitteeksi. Tietävästi eräiden alemmanasteisten passintarkastuspaikkojen muuttaminen virallisiksi rajanylityspaikoiksi onkin toteutumassa.

Sopimuksen 5 artikla koskee sellaisia sopimuspuolten toimia, joilla yhteistyöhankeiden valmisteluun ja toteuttamiseen liittyviä muodollisuuksia voidaan helpottaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Esimerkkeinä tällaisista toimista mainitaan hallituksen esityksessä rajamuodollisuuksien vähentäminen ja uusien rajanylityspaikkojen avaaminen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan mm. henkilöliikenne Suomen itärajan yli on kasvanut huomattavasti kahden viime vuoden aikana, ja valiokunta katsookin uusien rajanylityspaikkojen avaamisen tärkeäksi tavoitteeksi. Tietävästi eräiden alemmanasteisten passintarkastuspaikkojen muuttaminen virallisiksi rajanylityspaikoiksi onkin toteutumassa.

Kehittämisryhmä ja toimivaltaiset viranomaiset

Sopimuksen 3 artiklalla sovitaan lähialueyhteistyön kehittämisryhmän perustamisesta koordinoimaan yhteistyön toteutusta ja laati-

maan yhteistyöohjelmia. Kehittämisryhmä voi mm. päättää sopimuksen liitteiden tarkistuksista; tällainen käytännöllisluonteinen sopimusmuuttamisoikeus on valiokunnan käsityksen mukaan hyväksyttävää. Samassa artiklassa todetaan yhteistyön toteuttamisesta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset, jotka voivat olla suorassa yhteydessä ja sopia keskenään sopimuksen toteuttamista koskevista kysymyksistä toimivaltansa ja käytettävissään olevien määrärahojen puitteissa. Alueellisia ja paikallisia viranomaisia, jotka voivat sopia toimivaltansa ja käytettävissään olevien määrärahojen puitteissa yhteistyön hankekohtaisesta toteuttamisesta, käsitellään 4 artiklassa. Kummankin tasoiset toimivaltaiset viranomaiset yksilöidään sopimuksen liitteissä.

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva sopimus on luonteeltaan kehys sopimus, jonka toimeenpano tapahtuu eri viranomaistasoilla lääninhallituksiin ja kuntiin saakka. Alueellisille ja paikallisille viranomaisille on annettu valta sopia yhteistyön hankekohtaisesta toteuttamisesta, mutta tämä tapahtuu niiden toimivallan ja käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Kyseisille viranomaisille uskottu sopimisvalta on siis sidottu sopimuksen puitteisiin ja tarkoitukseen.

Se, että 4 artiklan 2 kappaleen mukaan yhteistyön toteuttamisesta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset voivat olla suorassa yhteydessä keskenään, merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan sopimusta koskevan tietojenvaihdon siirtämistä kulkemaan ulkoasiainministeriön ohitse laajemmin kuin Suomen aikaisemmissa valtiosopimuksissa. Tällainen järjestely on valiokunnan mielestä kuitenkin sopusoinnussa sopimuksen tarkoituksen ja luonteen kanssa.

Valiokunnan mielestä ei ole selvää, mitä tarkoittaa saman 4 artiklan 1 kappaleen maininta siitä, että sopimuspuolet ovat yhteydessä keskenään *varmistaakseen*, että alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla on tarpeelliseksi katsottavat *edellytykset* sopimuksessa tarkoitettuun yhteistyöhön. Valiokunta katsoo, että hallituksen tai lähialueyhteistyön kehittämisryhmän tulisi antaa ko. viranomaisille täsmälliset ohjeet tämän määräyksen tulkittamisesta.

Lähialueyhteistyön aloista

2 artiklan 1 kappale sisältää luettelon nimenomaan sovitusta yhteistyöaloista, joita ovat kes-

kinäisen kaupan edistäminen, taloudellinen kehitys, luonnonvarojen hyväksikäyttö, maatalouden ja elintarviketuotannon kehittäminen, liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien parantaminen, tiedonvaihdon parantaminen, ympäristönsuojelu ja ydinvoimaloiden turvallisuuden parantaminen, hallinnon kehittäminen, terveydenhuolto ja sosiaaliturva, tutkimus ja tuotekehittäminen, matkailu, koulutus, kulttuuri, ystävyyskaupunki- ja ystävyyskuntatoiminta, urheilu sekä nuorison yhteydet.

Valiokunta katsoo, että mainittu luettelo kattaa varsin laajasti lähialueyhteistyön tarpeet ja mahdollisuudet. Lisäksi eräiltä yhteistyöalueilta, mm. ympäristönsuojelusta, on tekeillä omia Suomen ja Venäjän kahdenvälisiä sopimuksia. Suomella on entuudestaan vuodelta 1987 sopimus ydinonnettomuutta koskevasta pikaisesta ilmoittamisesta ja ydinlaitoksia koskevasta tietojenvaihdosta Neuvostoliiton kanssa. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi ensi tilassa huolehtia tämän sopimuksen voimassaolon jatkuvuuden toteuttamisesta ja toimivuuden varmistamisesta Neuvostoliiton seuraajavaltion Venäjän kanssa.

Valiokunnan käsityksen mukaan tulisi tutkia mahdollisuuksia yhteistyön ulottamisesta myös rikollisuuden torjuntaan lähialueillamme, erityisesti siltä osin kuin se on luonteeltaan valtioiden rajojen yli tapahtuvaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällainen rikollisuus on viime aikoina ollut selvästi lisääntymässä mm. huumekaupan ja erilaisten talousrikosten osalta. Samanaikaisesti on epäsuhte poliisin käytettävissä olevien resurssien ja rikollisuuden määrän välillä lisääntynyt eikä poliisiviranomaisten yhteistyö rajan yli lähialueillamme ole kehittynyt riittävällä tavalla. Valiokunta panee myönteisesti merkille, että Suomen ja Venäjän välillä ollaan neuvottelemassa sopimusta rikos- ym. asioissa annettavasta virka-avusta, joka helpottanee viimeksi mainitun ongelman ratkaisua. Valiokunta katsoo, että lisäksi tulisi kehittää poliisialan yhteistyötä koskevaa lainsäädäntöä.

Edellä olevan perusteella ulkoasiainvaliokunta, joka yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkökohtiin ja kantaan käsitelyjärjestyksestä, esittää kunnioittavasti,

että Eduskunta hyväksyisi ne Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä

20 päivänä tammikuuta 1992 yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella tehdyn sopimuksen määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumuksen.

Samalla valiokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

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.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

14 päivänä huhtikuuta 1992

Lausunto n:o 7

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 13 päivänä maaliskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 9 Venäjän federaation kanssa yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ulkoasiainneuvos Unto Turunen, toimistopäällikkö Marita Eerikäinen ja ulkoasiainsihteeri Marja Lehto ulkoasiainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Venäjän kanssa 20 päivänä tammikuuta 1992 tehdyn sopimuksen yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella. Sopimuksen mukaan Suomen ja Venäjän hallitukset sitoutuvat edistämään kahdenvälistä yhteistyötä alueellisella ja paikallisella tasolla. Suomen hallitus sitoutuu osallistumaan yhteistyön kustannuksiin tarkoitukseen kunakin varainhoitovuonna varattujen määrärahojen puitteissa. Venäjän hallitus sitoutuu parantamaan suomalaisten yritysten ja yhteisöjen toimintaedellytyksiä sopimuksen tarkoittamilla yhteistyöalueilla. Sopimuksen toteuttamista valvoo hallitustenvälinen lähialueyhteistyön kehittämisryhmä.

Sopimus tulee voimaan 30 päivän kuluttua siitä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen valtiosisäisestä hyväksymisestä. Esitykseen

sisältyy lakiehdotus sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimukseen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan sopimuksentekovallan delegoimisen alueellisille ja paikallisille viranomaisille koskevan yksinomaan konkreettisten hankkeiden toteuttamista Venäjällä viranomaisten toimivallan puitteissa. Koska lisäksi sopimuksentekovallan käyttöä valvotaan, hallitus on katsonut, että sopimus voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista suotavana, koska säätämisyjärjestystä voidaan valtiosääntöoikeudellisesti pitää jossakin määrin tulkinnanvaraisena.

Valiokunnan kannanotot*Eduskunnan suostumus*

Esityksen perusteluihin viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että ainakin perusteluissa mainitut seikat edellyttävät hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n tarkoittamalla tavalla eduskunnan suostumusta.

Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Valtiosopimuskäytännössä on katsottu mahdolliseksi delegoida hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti päätetyn sopimuksen toteuttamiseen liittyvää sopimuksentekovaltaa. Tällainen sallittu delegointi rajoittuu valtuuttavan sopimuksen puitteisiin sisältämättä valtuutta sopia varsinaisen sopimuksen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista sopimussuhteeseen tai kysymyksistä, jotka hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan edellyttä-

vät eduskunnan myötävaikutusta (esim. PeVL 12/1978 vp, 2/1983 vp ja 13/1989 vp).

Sopimuksen 3 artiklan mukaan ministeriöillä on valta sopia sopimuksen toteuttamista koskevista kysymyksistä toimivaltansa ja käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Kun tämä sopimisvalta rajoittuu 2 artiklan 2 kappaleessa mainittuihin yhteistyömuotoihin ja sopimuksessa tarkoitettuun lähialueeseen, pysyy se sellaisissa rajoissa, joita on pidetty perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttävänä hallitusmuodon 33 §:n kannalta.

Sopimuksen 4 artiklassa annetaan alueellisille ja paikallisille viranomaisille valta sopia yhteistyön hankekohtaisesta toteuttamisesta toimivaltansa ja käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Tältäkin osin viranomaisille uskottu sopimisvalta on sidottu itse valtiosopimuksen

puitteisiin ja tarkoitukseen, minkä vuoksi valtuus ei ole ristiriidassa hallitusmuodon 33 §:n kanssa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että puheena olevaan sopimukseen on eduskunnan suostumus tarpeen ja että ehdotus sen hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella ääntenenemmistöllä ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä johtolauseensa mukaisessa järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kaari-

lahti, Kekkonen, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen von Bell.