

## YYA-SOPIMUKSEN SYNTY SEKÄ SOPIMUKSEN MERKITYS SUOMEN PUOLUEETTOMUDELLE SOPIMUSOIKEUDELLISESTI TARKASTELTUNA

Mauri K. Elovainio

### Osa-alueittain vai kokonaisuutena

Peruslähtökohtana YYA-sopimuksen tarkastelussa tulee olla niin historiallisesti kuin oikeudellisestikin ajatellen sopimuksen muotoilemien periaatteiden ja määräysten muodostama ehyt kokonaisuus. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö tarvittaessa YYA-sopimusta voida ja nimenomaisesti pidäkin lähestyä myös »atomistisesti», osa-alueittain tekemällä erilaisia rinnastuksia tai vastakkainasetteluja hukkaamatta silti sopimuksen perusolemusta, kokonaisvaltaisuutta.

YYA-sopimuksen synty ja sen sisältö jo sinällään houkuttelee jokaista tutkijaa tai kirjoittajaa muotoilemaan vastapariasetelmiä, joita voidaan eri lähtökohdista ja erilaisia lähestymistapoja noudattaen esittää varsin monia.

Sopimuksen sisällöllisessä tarkastelussa on totunnaisesti asetettu vastakkain yhtäältä sopimuksen johdanto-osa ja toisaalta varsinaisten sopimusartiklojen sisältö, vastaavasti taas sopimuksen sotilaspoliittiset määräykset ja muiden artiklojen yleisemmät lausumat. Tunnetuin vastakkainasettelu on tapahtunut aika-akselilla. Vastapareina ovat olleet sopimusta edeltänyt ulkopoliittinen menneisyytemme epäonnistumisineen naapuruussuhteissa sekä sopimuksessa hahmoteltu rauhanomainen rinnakkainelo ja sen myönteinen merkitys maittemme välisten suhteiden kehitykselle. Sopimusta voidaan myös arvioida historiallisena kokonaistapahtumana, ikään kuin historiallisena näkemyksenä, jonka vastaparina on pelkistetysti

erilaisia oikeudellisia tulkintoja hahmottava kokonaisnäkemys.

Turvallisuuspoliittisen ratkaisumme sekä yleensä ulkopoliittisen peruslinjamme ymmärtämisen kannalta viimeksi esittämani vastapariajattelu, jota ei ole syytä tässä yhteydessä hahmottaa kahden eri näkökulman vastakkainasetteluksi vaan pikemminkin ne molemmat yhdistäväksi lähestymistavaksi, tarjoaa parhaan joskin samalla hyvin laaja-alaisen lähtökohdan asiakokonaisuuden tarkastelulle.

### Sopimuksen synty

Kaikilla valtioiden välisillä sopimuksilla on historialliset juurensa, joiden jäljittäminen on välttämättömyys muttei aina niinkään helppo tehtävä. — Missä on sopimukseen johtaneen kehityksen todellinen alkupiste, mihin saakka on peilattava poliittisten olosuhteiden kehitystä tai etsittävä jatkuvuutta maiden välisissä suhteissa, ennen kuin voimme päätyä luotettavaan historialliseen arvioon? Täsmällistä vastausta ei ole olemassa. Historiallisessa tarkastelussa alkukohta on aina tietysti mielessä omavaltainen, ajankulun katkaiseva ja usein dramatisoiva. — Historian tarkastelijalle on sallittava oma vapautensa.

YYA-sopimuksen taustaa voidaan perustellusti jäljittää hyvinkin kaukaa maamme historiasta. Sen voi takauttaa aina autonomian aikaan saakka, kuten esim. *Päiviö Hetemäki* on tehnyt eräässä YYA-sopimusta käsitelleessä artikkelissaan. Itse

asetan alkupisteeni aika-akselilla lähemmäksi nykyhistoriaan; *Stalinin* kuuluisa kirje *Paasikivelle* — elettiin helmikuun 22 päivää vuonna 1948.

Stalin kirjoittaa: »Kuten Teille lienee tunnettua, on kaksi niistä kolmesta Neuvostoliiton naapurimaasta, jotka kävivät sotaa Neuvostoliittoa vastaan Saksan puolella, nimittäin Unkari ja Romania, allekirjoittaneet Neuvostoliiton kanssa sopimuksen keskinäisestä avunannosta Saksan mahdollista hyökkäystä vastaan. Ja kirje jatkuu kappaletta myöhemmin. »Oletan, että Suomi on vähintään yhtä suuressa määrin kuin Romania ja Unkari kiinnostunut keskinäisestä avunantosopimuksesta Neuvostoliiton kanssa Saksan mahdollista hyökkäystä vastaan». Stalin päättää kirjeensä seuraavaan tärkeäisältöiseen loppukappaleeseen: »Toivoen edellytysten luomista molempien maittemme välisten suhteiden radikaalille parantumiselle sekä rauhan ja turvallisuuden lujittamiseksi Neuvostoliiton hallitus esittää, että Neuvostoliiton ja Suomen välillä solmitaan ystävyyden, yhteistyön ja keskinäisen avunannon sopimus, joka olisi samankaltainen kuin Unkarin ja Neuvostoliiton sekä Romanian ja Neuvostoliiton väliset sopimukset».

Kirjeestä lainattuihin lausumiin voidaan tiivistää sen keskeisin sanoma, jossa konkretisoitui esitys Suomen ja Neuvostoliiton välillä jo vuoden 1944 syksystä lähtien ilmassa leijunut ajatus poliittisesti perin pitkälle menevän yhteistyösopimuksen solmimisesta maittemme välille.

Stalinin tekemän ehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan olisi todellisuudessa merkinnyt sotilasliittoa Neuvostoliiton kanssa. Paasikivi suhtautui ehdotukseen vähintään pidättyvästi ja hänen pidättyvä suhtautumisensa sai tukea sekä maan hallitukselta että eduskunnalta. SKDL:a lukuunottamatta asennoituivat kaikki puo-

lueet esitettyyn sotilasliittoon torjuvasti tai epäilevästi. Samalle kannalle ryhmitäytyi sanomalehdistön pääosa, minkä voidaan katsoa hyvin kuvastaneen silloisia poliittisia tunnelmia maassamme.

Varsinaisessa vastauskirjeessään Stalinille maaliskuun 9 päivänä 1948 Paasikivi korosti erityisesti eduskunnan esittämiä epäilyksiä sotilaallisen sopimuksen solmimisesta ja totesi Suomen kaikin tavoin pyrkivän pysymään kansainvälisten ristiiriitojen ulkopuolella.

Paasikiven kirjeen tärkein osa käy ilmi seuraavasta lainauksesta: »Hallitus pyrkii kaikin keinoin edistämään ja kehittämään hyviä ja luottamuksellisia suhteita Suomen ja Neuvostoliiton välillä, hyväksyy ehdotuksen mainittujen neuvottelujen aloittamisesta. Hallitus edellyttää, että *sopimuksen asiallinen sisältö tulee neuvotteluissa kaikin puolin vapaasti harkittavaksi ja päätettäväksi*».

Tämän asian tiimoilta on mielenkiintoista todeta myös se, kuinka Paasikivi alusta pitäen kytki eduskunnan sekä eduskuntaryhmät mukaan sopimuksen valmisteluun. Hallitusmuotomme ja valtiopäiväjärjestyksemme eivät teoreettisesti tulkiten aseta mitään velvotteita neuvottelujen suhteen sen kummemmin kuin sopimuksen hyväksymisenkään suhteen. Paasikiven menettely kuvastaa yhtäältä sopimuksen erityistä tärkeyttä ja toisaalta sitä kehitystä, mikä on ollut ilmeistä myöhemminkin solmimiemme tärkeiden valtiosopimusten kohdalla, ts. eduskunnan yhä suurempi huomioon ottaminen jo sopimusten valmisteluvaiheessa. On siis ennakoitu eduskunnan myönteinen suhtautuminen sellaisiinkin sopimuksiin, jotka eivät edes välttämättä vaadi eduskunnan hyväksymistä (Vrt. VJ § 69.2).

Suomen neuvotteluvaltuuskunta matkusti Moskovaan maaliskuun 20 päivänä 1948 ja varsinaiset neuvottelut alkoivat

pienen viivytyksen jälkeen 25 päivänä. Neuvottelut käytiin varsin nopeassa tempossa ja sujuivat Suomen hallituksen omaksuman suunnan mukaisesti. Itse asiassa, kuten presidentti *Kekkonen* totesi YYA-sopimuksen kolmekymmentävuotisjuhlien tiimoilta antamassaan tv-haastattelussa, sopimuksen johtolause sekä sotilaspoliittiset artikkelit hyväksyttiin Suomen ehdotuksen mukaisina.

Moskovon neuvotteluja arvioitaessa on esitetty myönteisten saavutustemme taustaksi ennen kaikkea silloin vallinneita kansainvälisepoliittisia olosuhteita: Tsekkoslovakiasa tapahtunut vallansiirto helmikuussa, Berliinin saarto maaliskuun lopulla, Brysselissä allekirjoitettu länsieurooppalainen ensimmäinen puolustus-sopimus, neuvottelut Skandinavian puolustusliitosta jne. Nämä kaikki seikat epäilemättä olivat vaikuttamassa Neuvostoliiton asenteiden muotoutumiseen sopimusneuvotteluissamme, mutta lopullista historiallista totuutta on liian aikaista pyrkiä kirjaamaan. *Kekkonen* totesi edellä mainitsemassani tv-haastattelussaan, että »Neuvostoliitto tuntui sopimusneuvotteluissa tulevan Suomea vastaan niin paljon, ettei ollut mahdollista kieltäytyä sopimuksesta. Mutta miksi, se on minulle toistaiseksi salattua».

Historiallinen tosiasia on joka tapauksessa sopimuksen nopea synty. YYA-sopimus allekirjoitettiin Moskovassa huhtikuun 6 päivänä 1948 ja ratifiointiasiakirjat vaihdettiin Helsingissä toukokuun viimeisenä päivänä. Sopimus oli näin astunut voimaan myös kansainvälisoikeudellisesti Suomea ja Neuvostoliittoa sitovana valtiopopimuksena.

### **Puolueettomuus lähtökohtana**

Peruspiirteet Suomen omaleimaiselle puolueettomuudelle ja aktiivisen puo-

lueettomuuspolitiikan alkuunpanolle olivat näin turvallisuuspolitiikassamme hahmoteltu. Turvallisuuspoliittinen asemamme oli selkiintynyt ja voitiin keskittyä YYA-sopimuksella luodun *stabiliteetin* säilyttämiseen ja *jatkuvuuden* varmistamiseen.

Historian lehti oli kääntynyt. Uusille lehdille on piirtynyt vähitellen terävöitynyt kuva puolueettomuuspolitiikkaa tinki-mättömästi noudattavasta maasta, joka yhä useammin on voinut tarjota maaperänsä — »bon offices» eli hyvien palvelusten muodossa — kansainvälisepoliittisten kokousten ja neuvottelujen foorumiksi.

Historia on osoittanut suvereenisuutemme jakamattomuuden. On aika kohdistaa huomiomme otsikkomme toiseen pääkysymykseen, puolueettomuuteemme, sen omaleimaisuuteen sekä YYA-sopimuksen merkitykseen puolueettomuuteemme mahdollisesti vaikuttavana tekijänä.

Turvallisuuspoliittiseksi perusratkaisuksemme olemme valinneet puolueettomuuden, jota pyrimme toteuttamaan harjoittamamme aktiivisen puolueettomuuspolitiikan puitteissa eritasoisina ulkopoliittisina toimintoina. Ennen kuin menen yksityiskohtaisemmin YYA-sopimuksen sopimusoikeudelliseen tarkasteluun ja sen tärkeimpien artiklojen tulkintoihin, on syytä viivähtää hetken itse puolueettomuuden käsitteessä.

### **Puolueettomuuden käsite**

Yleisesti voidaan todeta, että valtio on puolueeton jokaisen toisen tai toisten valtioiden välisiin konflikteihin, joihin se itse ei osallistu. Osallistumattomuudella tarkoitamme sitä, ettei puolueeton valtio vaikuta tai pyri vaikuttamaan konfliktien syntyyn tai lopputulokseen.

Kansainvälisoikeudellisessa puolueettomuuskäsitteessä nimenomaisesti lähdetään

siitä, että puolueettomuus on tila (ja siitä voidaan koska tahansa luopua), mikä saattaa ilmetä vain aseellisen konfliktin aikana. Myöhemmin on erityisesti kansainvälisessä politiikassa ryhdytty tarkastelemaan puolueettomuutta *pysyvän puolueettomuuden* perspektiivistä loitontuen samalla kansainvälisen oikeuden ahtaasta perustulkinnasta. Puolueettomuus on näin ollen pyritty määrittelemään nimenomaisesti rauhantilan lähtökohdista. Samalla on esitetty jonkinasteista perusnormistoa sille, miten ns. pysyvää puolueettomuutta harjoittavien valtioiden tulisi kansainvälisepoliittisesti käyttäytyä.

Todellisuudessa puolueettomuuden ydin on sen uskottavuus, koska kysymys kääntäen ajateltuna on nimenomaan siitä, millaiset odotukset muut valtiot asettavat puolueettomalle valtiolle ja millainen kyky ja kapasiteetti puolueettomalla valtiolla on toteuttaa ilmaisemaansa pysyvää puolueettomuutta.

Vastaavasti taas puolueettomuuspolitiikka on ulkopoliittisten päätöksentekijöiden muotouttamaa toimintaa, jolle puolueettomuus antaa yleissävyn ja jonka uskottavuus on riippuvaista toisten valtioiden hyväksynnästä. Puolueettomuuspolitiikkaa harrastavan valtion ulkopoliittikan uskottavuus ei voi siis vähetä loppumattomasti, vaan tietyssä pisteessä puolueettomuus ajatusrakennelmanakin menettää tyystin merkityksensä. Sen sijaan taas uskottavuuden voi teoreettisesti kuvitella lisääntyvän äärettömiin saakka.

Kansainvälinen kanssakäyminen perustuu suurelta osalta valtioiden välisiin sopimuksiin ja yhä enemmän valtiot ovat riippuvaisia hyvinvointiyhteiskunnassa toisistaan. Suomella on voimassa eritasoisia ja eri-ikäisiä valtiosopimuksia kaikkiaan noin kuusisataa. Ei voida siis lähteä siitä, ettei puolueettomalla valtiolla olisi sitä sitovia valtiosopimuksia. Mutta missä

kulkee raja sellaisten valtiosopimusten välillä, joiden voidaan katsoa rasittavan puolueettomuutta tai tekevän puolueettomuuden käsitteellisesti mahdottomaksi? — Ei olisi mielekästä katsoa, että esimerkiksi kauppasopimus sinänsä vaarantaisi valtion puolueettomuuden, vaikka kaupankäytikumppanien valinnassa kuvastuukin usein poliittisia valintoja. Sen sijaan puhtaasti poliittisten valtiosopimusten olemassaolo niiden asteesta riippuen saattaa aiheuttaa suuriakin vaikeuksia puolueettomalle valtiolle, jos pysyttäydytään pelkästään kansainvälisoikeudellisissa tulkinnoissa.

Kansainvälisen oikeuden auktoriteetit ovat yleensä määrittäneet puolueettomuuden rajat niin ahtaasti, ettei nykyisen valtiokäytännön mukaan juuri mikään puolueettomista valtioista kykene asetettuja normeja täyttämään. Siihen ei pysty edes Sveitsi, jota on aina käytetty koulu-esimerkkinä valtiosta, joka puolueettomuutensa ehdottomuuden vuoksi korostaa sitoutumattomuuttaan. Muodollisesti Sveitsi on puolueettomista valtioista mennyt kaikkein pisimmälle, jopa niin pitkälle, ettei se ole liittynyt vielääkään YK:n jäseneksi. Todellisuudessa Sveitsi on YK-perheessä kuitenkin melkein täysivaltainen jäsen kuuluessa YK:n useimpiin erityiselimiin ja erityisjärjestöihin.

Sveitsi on tosin Euroopan valtioista se, joka aikojen kuluessa on parhaiten pystynyt varjelemaan koskemattomuuttaan ja ollut perinteisesti hyvin restriktiivinen valtiosopimuspolitiikassaan. On jo kuitenkin yleisesti hyväksyttyä, ettei Sveitsin jyrkkää muodollista asennetta voida pitää ehdottomana auktorisointina, kun pohditaan yleisesti puolueettomuutta ja sen toteutumista valtiokäytännössä. Sama pätee mielestäni myös silloin, kun tarkastellaan erityisesti Suomen puolueettomuutta tai valtiosopimustemme aiheuttamia mahdollisia rasitteita puolueettomuudellemme. Pi-

kemminkin on pyrittävä ennakkoluulottomasti erittelemään kohta kohdalta kulloinkin kysymyksessä olevan sopimuksen erityispiirteitä ja tältä pohjalta pyrittävä löytämään myös valtiokäytäntöön soveltuva ratkaisu. Juuri tästä on kysymys, kun pelkistämme asian koskemaan YYA-sopimusta ja sen keskeisimpiä tulkintoja.

### **Piirteitä YYA-sopimuksen kokonaisuudesta**

YYA-sopimus saatettiin voimaan Suomessa asetuksella, joka annettiin kesäkuun 4 päivänä 1948. Sopimuksen muodostavat molemmiin kieliset, suomen ja venäjänkielillä kirjoitetut, johdanto-osa, kahdeksan suhteellisen lyhyeksi muotoiltua artiklaa sekä sopimukseen kuuluvat asianmukaiset loppumerkinnot.

Johdantoon on sisällytetty ne periaatteet, joiden pohjalta sopimuksen solmiminen on ollut mahdollista. Johdanto-osaan on kirjattu myös tunnettu lausuma siitä, että sopimus tehdään »ottaen huomioon Suomen pyrkimyksen pysyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella». Johdannossa sopimuspuolet myös ilmoittavat olevansa »vakuuttuneita siitä, että hyvien naapurussuhteiden ja yhteistoiminnan lujittaminen Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltaisen Liiton välillä on molempien maiden elinetsujen mukaista». Edelleen sopimusvaltiot ilmaisevat »järkkymättömän pyrkimyksensä yhteistoimintaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi Yhdistyneet Kansakunnat-järjestön päämäärien ja periaatteiden mukaisesti».

Sopimusteknisesti YYA-sopimus noudattelee tavanomaisia peruslinjoja ja täyttää näin ne vaatimukset, jotka valtiosopimuksille muotoseikkoihin nähden asetetaan. Luonteeltaan sopimus on poliittinen

valtiosopimus, joka lisäksi sisältää sotilaallista yhteistyötä määrittäviä lausumia. Ensivaikutelma synnyttää helposti näkemys siitä, ettei sopimus hyvin sovellu puolueettomuuskäsitteen kehyksiin. Vasta YYA-sopimuksen lähempi tarkastelu ilmentää sen erityislaatuisuuden. Ensinnäkin on muistettava johdanto-osassa oleva maininta Suomen pyrkimyksestä pysyä suurvaltojen eturistiriitojen ulkopuolella. Maininnan sisällyttäminen sopimustekstiin ei pelkällä olemassaolollaan luonnollisestikaan tunnusta tai takaa Suomen puolueettomuutta. Lausuma merkitsee kuitenkin Neuvostoliiton taholta ilmaistua luottamuksenosoitusta, jota ei voida pitää periaatteellisesti merkityksettömänä.

Mielestäni on myös ilmeistä, ettei sen laatuinen poliittinen sopimuksen olemassaolon, kuin mitä YYA-sopimus ilmentää Suomen ja Neuvostoliiton välisistä suhteista, sinänsä voida katsoa horjuttavan puolueettomuusasemaamme. Sopimusoleellisesti ja erityisesti valtiokäytännön kannalta katsottuna, huomio on ensisijaisesti kiinnitettävä tärkeimpiin puolueettomuutta koskettaviin yksityisiin sopimussäännöksiin ja niiden mahdollisiin tulkintavaihtoehtoihin.

Keskeisimmiksi sopimuksen sisältämistä varsinaisista säännöartikloista tulevat näin ollen artikkelit yksi, kaksi ja kuusi, joiden lähempi tarkastelu on perusteltua.

### **Ensimmäisen artiklan merkitys puolueettomuudelle**

Sopimuksen ensimmäisessä artiklassa määritetään perustilanne, jossa sopimusvelvollisuudet käynnistyvät. Lähtökohtatilanteena on se, että »Suomi tai Neuvostoliitto Suomen alueen kautta joutuvat aseellisen hyökkäyksen kohteeksi Saksan tai muun sen kanssa liitossa olevan valtion

kanssa». Tällöin Suomi »uskollisena velvollisuuksilleen itsenäisenä valtiona tulee taistelemaan hyökkäyksen torjumiseksi», kuten sopimustekstistä ilmenee.

Sopimuksen mukaan hyökkäyksen kohteena voi olla joko Suomi yksityisenä valtiona tai vastaavasti Neuvostoliitto siten, että hyökkäysteko sitä vastaan tapahtuu Suomen alueen kautta. Lausuman ydin on toteamus itsepuolustusosoikeudesta, minkä kansainvälinen oikeus jatkuvasti sallii kaikille hyökkäyksen kohteeksi joutuneille valtioille samoin kuin YK:n peruskirja jäsenilleen tietyin rajoituksin. Lisäksi vielä Haagissa vuonna 1907 hyväksytyn viidennen yleissopimuksen mukaan puolueettoman valtion asevoiminkin suorittamia vastatoimenpiteitä puolueettomuutta vastaan kohdistuvan hyökkäyksen torjumiseksi ei voida pitää puolueettomuusaseman vastaisina. Puolueettomuutta on siis pystyttävä varjelemaan myös mahdollisissa kriisitilanteissa. Tämän vuoksi meillä käyty keskustelu riittävän rauhanaikaisen puolustuskyvyn ylläpitämisestä on varsin ymmärrettävää. Kansainvälisen oikeuden tutkijat ovatkin varsin yhtäpitävästi meillä edustaneet sitä kantaa, että puolueettomien valtioiden on kaikin käytössään olevin keinoin aktiivisesti torjuttava puolueettomuuteen kohdistuvat loukkaukset omalla alueellaan. Sopimuksen I artiklan ensimmäisen lausuman mukainen toiminta on näin ollen jo pelkästään kansainvälisen oikeuden normien mukaan itsenäisen ja puolueettoman Suomen suoranainen velvollisuus. Lisäksi lausuma rajaa Suomen velvollisuuden vain Suomen kautta tapahtuviin hyökkäyksiin, mikäli ne kohdistuvat Neuvostoliittoon. Tällöin luonnollisesti Suomen etu on myös kyseessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi aikanaan ulkoasiainvaliokunnan mietintöön liittyvässä lausunnossaan ensimmäisen artiklan säännöksistä seuraavaa:

»Edellä selostettuun artiklaan sisältyy Suomen taholta annettu velvoittava julki-lausuma sotilaalliseen toimintaan ryhtymisestä maan rajojen sisäpuolella, jos artiklassa tarkoitettut edellytykset ovat olemassa. Sotilaallisiin toimenpiteisiin ryhtymisen johtuu julkilausuman mukaan Suomen asemasta itsenäisenä valtiona, mikä myös sotilaallisen toiminnan jatkuessa on toimenpiteiden perustana sekä silloin kun maamme toimii yksin että Suomen taistellessa Neuvostoliiton avustamana tai yhdessä sen kanssa. Tämän avun antaminen Neuvostoliiton puolelta tai sopimuspuolien välinen yhteistoimi edellyttää avun tarvetta. Sanottu tarve on todettava kummankin valtion taholta, ja tällöin on, niin kuin yleensäkin sopimusta sovellettaessa, otettava mm. huomioon velvollisuus sopimuksen vilpittömään ja tehokkaaseen täyttämiseen ja toisaalta tietenkin sopimuksen johdannossa lausuttu Suomen pyrkimys pysyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella.»

YYA-sopimuksen allekirjoittamista käsittelevässä radiopuheessaan 9. 4. 48 Paasikivi totesi johdannon ja ensimmäisen artiklan velvoitusten kohdalta mm. seuraavaa: »Sopimuksen johdannossa on julkilausuttu tärkeä periaate, että Suomen pyrkimyksenä on pysyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella — periaate, jonka Suomen kansa yksimielisesti hyväksyy ja jota useimmat pienet valtiot koettavat noudattaa. Lehdissä on väitetty, että sopimuksen kautta maamme kansainvälinen asema olennaisesti muuttuu, koska sopimuksen hyväksyminen tietää luopumista periaatteellisesta puolueettomuudesta, neutraliteetista. Samalla kuitenkin myönnetään, että Suomi joka tapauksessa tulisi toimimaan siten kuin sopimuksen I artiklassa sanotaan. Millä tavalla asian julkisanominen, niin kuin se on, tuottaisi muutosta maan asemaan, on vaikea huo-

mata.» Paasikivi samaisessa puheessaan viittasi myös siihen tosiasiaan, »että Neuvostoliitolle rauhansopimuksen mukaan taatut oikeudet ei vain Porkkalan tukialueeseen, vaan myös vapaaseen kauttakulkuun kaikkia teitä ja keinoja käyttäen tämän tukialueen ja Neuvostoliiton välillä, antavat Suomen puolueettomuudelle oman värinsä, joka ei hyvästi sovellu kansainvälisen oikeuden käsikirjoihin». Samalla Paasikivi tähdensi: »Mutta niin kuin käytäntö on osoittanut nämä käsikirjat eivät olekaan ratkaisevia, vaan ratkaiseva on todellinen elämä moninaisine vivahduksineen, joita kansainvälinen oikeus saa luvan seurata niin paljon kuin ehtii ja kykenee.»

Porkkalan alueen palauduttua vuonna 1955 takaisin Suomelle tämän erityiskysymyksen osalta Suomen puolueettomuus selkiintyi. Merkinä tästä voidaan pitää myös sitä, että Neuvostoliiton kommunistisen puolueen 20 puoluekongressin helmikuussa 1956 antamassa julkilausumassa Suomi mainitaan puolueettomien ja sitoutumattomien maiden joukossa.

YYA-sopimuksen ensimmäisen artiklan tarkastelussa kiinnittyi huomio erityisesti Saksan tai Saksan kanssa liitossa olevan valtion hyökkäyksen mainitsemiseen. Tämä lausuma selittyy lähinnä historiallisten olosuhteiden perusteella ja ehkä myös osaltaan ilmentää tältä osin sopimusta »kahden vanhan valtiomiehen välisenä sopimuksena». Erityismaininta Saksasta ei luonnollisestikaan mitenkään rajoita Suomen aikaisemmin mainittua velvollisuutta puolueettomana valtiona torjua loukkaukset tai hyökkäykset riippumatta siitä, minkä valtion taholta ne tehdään.

Ensimmäisen artiklan toisen virkkeen sisältö, joka käsittelee puolustautumisen keinoja ja menettelytapoja, toteaa: »Suomi kohdistaa tällöin kaikki käytettävissään olevat voimat puolustamaan alueensa koskemattomuutta maalla, merellä ja ilmassa

ja tekee sen Suomen rajojen sisäpuolella tämän sopimuksen määrittelemien velvoitustensa mukaisesti tarpeen vaatiessa Neuvostoliiton avustamana tai yhdessä sen kanssa».

Tulkinnallisinta tässä sopimussäännöksessä on maininta Neuvostoliiton tarpeen vaatiessa tapahtuvasta avustuksesta tai mahdollisesta yhteistoiminnasta hyökkäyksen torjumisessa. Yhteispuolustautuminen on täysin YK:n peruskirjan puolustautumisoikeutta säätelevän 51 artiklan mukaista, kunhan vain välittömästi tiedotetaan YK:n turvallisuusneuvostolle toimenpiteistä, joihin on puolustautumisoikeuden nimissä ryhdytty. Peruskirjan säästösten mukaan turvallisuusneuvosto voi heti puuttua asian kulkuun rauhan palauttamiseksi, jolloin sen tässä tarkoituksessa antamia määräyksiä tulee noudattaa. YK:n peruskirjan 51 artiklan säännökset käsittelevät kuitenkin valtion »luonnollista oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen» kansainvälisoikeudellisena yleiskäsitteenä eikä näin ollen ota kantaa tämän säännöksen suhteesta puolueettomuuteen. Näin ollen tämä säännös sinällään ei valitettavasti tuo lisävalaistusta YYA-sopimuksen ensimmäisen artiklan tämän sopimuskohdan selvittelyyn.

On kuitenkin ilmeistä, että mitään käytökelpoisia säännöksiä sotilaallisesta avunannosta ei olisi voitu laatia aiheuttamatta puolueettomuutemme kohdistuvaa tulkinnallisuutta. Sopimuksen sotilaallista apua koskevan lausuman tarkastelussa on kuitenkin lähdettävä siitä, että pelkästään teoreettinen kansainvälinen oikeus ei voi kansainvälispoliittisesti määrittää valtioiden välisiä reaalisia suhteita, vaan ns. reaalipolitiikalle on annettava sijansa valtiokäytännön kannalta asioita tutkittaessa.

Suomella on itsenäisenä valtiona oikeus päättää asioistaan ja puolueettomana valtiona sen tulee torjua alueeseensa kohdis-

tuvat loukkaukset. Jos maa puolueettomuutensa varmistamiseksi joutuu turvautumaan aseellisiin keinoihin, niin sen puolustautuminen saa oikeutuksensa juuri sen puolueettomuusasemasta eikä silloin siihen käytetty apu voi käsitteellisesti heikentää sen valtion puolueettomuusasemaa. YYA-sopimus takaa Suomelle avun tilanteessa, jossa sen voimavarat eivät yksistään riitä. Samalla kuitenkin sopimustekstistä ilmenee, ettei Suomen tarvitse ulottaa puolustustoimenpiteitään oman alueensa rajojen ulkopuolelle.

Vaikka YYA-sopimuksen solmimisen ilmeisenä turvallisuuspoliittisena lähtökohdana onkin ollut erityisesti Neuvostoliiton luoteisten rajojen koskemattomuuden turvaaminen, viittaa sen sanamuoto ei ainoastaan keskinäisen turvallisuuden takaamiseen, vaan myös Suomen alueen koskemattomuuden ylläpitämiseen eikä aseta maallemme mitään tämän päämäärän ulkopuolelle ulottuvia velvollisuuksia.

Lisäksi ensimmäisessä artiklassa määritetty yhteistyö hyökkäyksen torjumisessa samoin kuin vastaavasti saman artiklan toisessa momentissa ilmituotu »tarpeen vaatima apu» on kirjattu sanamuodollisesti siten, että se ei sisällä mitään automatiikkaa, vaan pikemminkin korostaa pyrkimystä tasapuolisuuteen avustustoimintaan ryhtymisessä. »YYA-sopimusta ei ole tarkoitettu mahdollisia selkkauksia laajentavaksi välineeksi, vaan päinvastoin tavoitteena on tilanteiden kärjistyksen ehkäiseminen ja olosuhteiden vakiinnuttaminen Suomen lähialueella», kuten toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietinnössä on todettu.

### **Sopimuksen toisen artiklan tulkinnat puolueettomuuden kannalta**

Sopimuksen ensimmäiseen artiklaan kirjattu lausuma »tarpeen vaatiessa» jättää

sopimustekstiin tiettyä tulkinnallisuutta. Kriisitilanteen poikkeukselliset olosuhteet eivät ole omiaan helpottamaan esimerkiksi hyökkäyksen vakavuuden asteen määrittämistä ja avun tarpeellisuutta. Tämänkaltaisista laaja-alaisista sopimussäännöksistä saattaa syntyä tulkintaerimielisyyksiä. Tätä on pyritty sopimuksessa ehkäisemään toisen artiklan säännöksellä, jonka mukaisesti »Korkeat sopimuspuolet tulevat neuvottelemaan keskenään siinä tapauksessa, että 1 artiklassa tarkoitettun sotilaallisen hyökkäyksen uhka on todettu», kuten artiklan sanamuoto kokonaisuudessaan kuuluu. Paasikivi totesi jo aikaisemmin siteeraamassani puheessaan edellä olevaan liittyen: »*Neuvottelu-, konsultatiovelvollisuus on yleinen kansainvälisissä sopimuksissa.* Romanian, Unkarin ja Bulgarian sopimuksissa se on ulotettu kaikkiin tärkeisiin kansainvälisiin kysymyksiin, jotka koskevat molempien maiden etuja. Meidän sopimuksessamme neuvottelovelvollisuus on rajoitettu niin ahtaaksi kuin mahdollista on ollut: se tulee kysymykseen silloin kun Suomen alueeseen kohdistuvan hyökkäyksen uhka on todettu. 'Todettu'-sana tietää molempinpuolista tahdonilmaisua. Toisen artiklan sanamuoto oli mitä perinpohjaisimman harkinnan alaisena täällä Helsingissä ja hyväksytty muoto on aivan sama, mikä sisältyi valtuuskunnan ensimmäisiin ohjeisiin. Seläistä sanamuotoa, joka ei jättäisi mitään tilaa tulkinnalle, on tuskin mahdollista keksiä. Jos asetutaan todellisuuden kannalle, ei ole ajateltavissa, että Suomen alueelle suunnatun hyökkäyksen uhan ollessa todettu, Neuvostoliitto istuisi kädet ristissä. On luonnollista, että sellaisessa tapauksessa neuvotellaan, miten hyökkäys on torjuttava.»

Toisella artiklalla on epäilemättä hyvin keskeinen merkitys arvioitaessa YYA-sopimuksen vaikutusta Suomen puolueet-

tomuusasemaan. Jos tätä ns. konsulttaatiopykälää Neuvostoliitto voisi soveltaa yksipuolisella päätöksellä tulkiten vapaasti, milloin se katsoisi sopimuksen 1 artiklan toimenpiteisiin ryhtymisen olevan paikallaan, joutuisi Suomen puolueettomuus kyseenalaiseksi ja puolueettomuuden uskottavuus olisi helposti menetettyä. Tämän vuoksi on tärkeää, että tämän artiklan velvoittamista toimenpiteistä päättäminen on molempien sopimuspuolten yhdenvertainen oikeus ja velvollisuus.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta esitti jo aikaisemmin mainitsemassani lausunnossaan tästä sopimuskohdasta seuraavaa: »Sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimuspuolet tulevat neuvottelemaan siinä tapauksessa, että 1 artiklassa tarkoitettun sotilaallisen hyökkäyksen uhka on todettu. Myöskin tässä tarkoituksessa uhka on todettava molemminpuolisesti. Sopimuksessa ei määrätä maallemme rauhan aikana muita sotilaallisen toiminnan valmistelua tarkoittavia velvoituksia, kuin tämän artiklan mukainen velvollisuus ryhtyä neuvotteluihin.»

Artiklan sisältämän neuvottelusäännöksen tulkinta on ollut aikaisempina vuosina hyvinkin voimakassävyyisen keskustelun kohteena ja aiheuttanut joskus mm. Max Jakobsonin esittämän ns. »uustulkinnan» johdosta varsin ristikkäisiä näkemyksiä julkisuudessa. Sen sijaan ulkopoliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa tulkinnallisia erimielisyyksiä ei ole ollut, vaan yhdenvertaisuusperiaate konsulttaatiokysymyksissä on ollut koko ajan virallisen ulkopoliittikkamme lähtökohtana säännöksen tulkinnalle.

Oikeudellisessa mielessä ei mielestäni tämän artiklan säädökset aiheuta mitään sellaisia velvoitteita, joiden voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa puolueettomuus- asemanne kanssa.

### **Kuudennen artiklan keskeiset käsitteet: suvereenisuus ja riippumattomuus**

Kuudes artikla määrittää selvimmin ne yleisperiaatteet, jotka säätelevät sopimuspuolten keskinäistä yhteistoimintaa. Artiklan mukaan molemmat osapuolet sitoutuvat »noudattamaan suvereenisuuden ja riippumattomuuden molemminpuolisen kunnioittamisen ja toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatteita».

Säilyttääkseen puolueettomuuspolitiikkansa uskottavuuden on puolueettoman valtion kyettävä itsenäisiin ja riippumattomiin ratkaisuihin toiminnoissaan. Kuitenkin on muistettava, että ulkopoliittisten ratkaisujen tekeminen ei merkitse työskentelyä tyhjiössä, vaan merkitsee päätöksentekoa kulloisissakin vallitsevissa olosuhteissa. Juuri tätä Paasikivi tarkoitti aikanaan varoittaessaan — ulkopoliittisesta päätöksenteosta puhuessaan — henkilöistä, joilta puuttui kyky oikein arvioida poliittisia olosuhteita. Itsenäisen päätösvallan käsitettä ei pidä näin ollen liioitella myöskään kansainvälisoikeudellisessa mielessä eikä suvereenisuuden käsitettä nähdä rinnasteisena jääräpäisyyden käsitteen kanssa. Nykyisessä kansainvälisessä politiikassa on lähtökohtana ilman muuta suhteellisen suvereenisuuden käsite eikä absoluuttisen suvereenisuuden käsite. Tämä merkitsee yhtäältä keskinäisen riippuvuuden lisääntymisen huomioon ottamista ja toisaalta omien ulkopoliittisten toimintojen järkipäisistä suhtauttamista muiden valtioiden kansainväliseen toimintaan. Suvereenisuus on siis sopimuksen taustaa vasten nähtävä ennen kaikkea kykynä valita haluamansa ratkaisu kulloistenkin vallitsevien poliittisten olosuhteiden mukaan.

Käsitteet suvereenisuus ja riippumattomuus eivät ole synonyymeja, joskin ne käsitteellisesti ovat varsin lähellä toisiaan

kansainvälispoliittisesti arvioiden. Riippumattomuutta voidaan ensisijaisesti pitää suvereenisuuskäsitteen osapiirteenä, joka kuitenkin on YYA-sopimuksen kuudennessa artiklassa erikseen mainittu. Suomi on ollut itsenäisyytensä alusta alkaen suvereeni valtio ja säilyttänyt koko ajan suvereenisuutensa.

Kysymys riippumattomuudesta on sen sijaan vaikeammin selvitettävissä niin Suomen kuin muidenkin maapallomme itsenäisten valtioiden kohdalta. Maailman valtioiden keskinäisen riippuvuuden lisääntyminen on selviö nykyisessä maailmanyhteisössä ja tämä riippuvuus on jatkuvasti lisääntynyt kaikilla eri tasoilla.

Mitä on silloin riippumattomuus kahden yhteistyöhaluisen naapurivaltion välillä, kun riippuvaisuussuhde kaikkien valtioiden välillä vain kasvaa ja korostuu? Esimerkiksi yleismaailmallisen riippuvaisuuden kasvu tai käänteisesti ajateltuna riippumattomuuden väheneminen eivät sinänsä ole puolueettomuusperiaatteiden vastaisia kehitysnäkymiä.

Näin ollen ei voida katsoa, että kuudennen artiklan säännökset olisivat millään tavoin ristiriidassa puolueettomuutemme kanssa. Samalla on myönnettävä, että nykyisten oikeuskäsitysten valossa tarkasteltuna on varsin vaikea ottaa perusteltua kantaa kysymykseen riippumattomuudesta pelkästään teoreettisista lähtökohdista lähtien. Vasta pitkälinen valtiokäytäntö voi tuoda todella pitäviä vas-

tauksia kuudennen artiklan säännöstulkintoihin.

### **YYA-sopimus on osa puolueettomuuttamme**

Olen pyrkinyt sopimusoikeudellisesti tarkastelemaan YYA-sopimuksen säännöstöä kuitenkin siten, etten ole pitäytynyt tarkastelussani pelkästään oikeudellisiin argumentteihin. Käytännön valtioelämä eikä myöskään kansainvälisen politiikan realismi suo siihen mahdollisuuksia. Ellemme antaisi realiteeteille myöten, päätyisimme helposti absurdateetteihin, mikä ei voi olla minkään tutkimuksen tai tarkastelun tarkoitus ainakaan silloin, kun käsittelemme valtioiden välisiä suhteita kansainvälisen politiikan reaali maailmassa. Tarkastelussani olen epäilemättä päätenyt teoreettisesti siihen lopputulokseen, ettei YYA-sopimus millään tavoin estä puolueettomuuden toteutumista ulkopoliitikassamme eikä myöskään millään tavoin aseta esteitä aktiivisen puolueettomuuspolitiikan harjoittamiselle.

Palaan lopuksi koko esitykseni alkuteemaan, historiaan ja totean — historia jatkaa kulkuaan ajassa; vasta tulevien polvien historioitsijat, kansainvälisen politiikan ja -oikeuden tutkijat erittelevät tieteellisen perustellusti aikaa, jossa nyt elämme ja jonka kokemuspöiristä me olemme tulkintojemme lähtökohdat etsineet.