

JS/ia

20.1.1982

ERITTÄIN SALAINEN Merkintä tehty 27/11. 1975 annettujen käsitelymääräysten mukaisesti	
2611	1982
Arkisto No 3	
ES	
1982 / 1	
18-1-120	

SUOMEN JA NEUVOSTOLIITON SUHTEISTA VUODEN 1982 ALUSSA;
LÄHTÖASETELMA JA ENNAKOITAVISSA OLEVIA ONGELMIA

Suomen ja Neuvostoliiton suhteita on viime vuosina leimannut stabiilius ja keskinäinen luottamus. Kansainväliset kriisit eivät ole heijastuneet näihin suhteisiin eikä kahdenkeskiselä pohjalla ole esiintynyt sellaisia kysymyksiä, joita ei olisi onnistuttu ratkaisemaan ja hoitamaan molempien osapuolten tyydytykseksi.

Kuusikymmenluvulla ja seitsenkymmenluvun alussa Suomen Neuvostoliiton-suhteita kehitettiin ja vauhditettiin presidentti Kekkonen virallisilla - ja ehkä vieläkin suuremmassa määrin epävirallisilla - vierailuilla Neuvostoliittoon sekä vastavuoroisesti neuvostojohtajien vierailuilla Suomeen. Tuolloin neuvostojohdon kokoonpano perustui tiettyyn poliittiseen tasapainoon Brezhnevin, Kosyginin ja Podgornyn välillä. Nämä johtohenkilöt hoitivat yleensä aktiivisesti ja kokonaisvaltaisesti isännöyttä presidentti Kekkonen vierailuilla. Neljäs keskeinen läsnäollut ja vierailujen antiin vaikuttanut henkilö oli ulkoministeri Gromyko. Ajalle oli ominaista poliittisen johdon aktiivinen osallistuminen Suomen ja Neuvostoliiton keskinäisten suhteiden hahmottamiseen ja realisoimiseen niin poliittisella kuin kaupallisella alalla.

Presidentti Kekkonen virkakauden loppupuolella oli havaittavissa poliittisten päätöksentekijöiden huipputason vierailuvaihdon harvenemista. Tälle ilmiölle ei pidä antaa liian yksinkertaista selitystä. Syitä oli ilmeisesti useita. Ensinnäkin seitsenkymmenluvun loppupuolella ei tullut esille sellaisia Suomen ja Neuvostoliiton suhteisiin liittyviä uusia tai vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä, jotka olisivat moti-

JAKELU

Tasavallan Presidentti *m:o 1*
Arkisto *m:at 2 ja 3*

Ulkoasiainministeri *m:o 4*

voineet tiiviimpää päätöstason vierailuvaihtoa. Toisaalta kehitys Neuvostoliitossa johti vähitellen siihen, että pääsihteeri Brezhnevin asema muuttui suhteessa pääministeri Kosyginin ja presidentti Podgornyiin ja johti lopulta siihen, että pääsihteeri otti vuonna 1977 hoitaakseen myös valtionpäämiehen tehtävät. Tämä puolestaan aikaansai sen, että Brezhnev osallistui 1970-luvun lopulla Kekkonen vierailuihin yhä enenevässä määrin, lähinnä muodollisena isäntänä. Varsinainen asiaisännys lankesi yhä enenevässä määrin ensin Kosyginin ja hänen jälkeensä uuden pääministerin, Tihonovin, osalle. Ulkoministeri Gromyko oli edelleen keskeisesti mukana vierailuissa. Muina vierailuvaihdon harvenemiseen vaikuttaneina tekijöinä voidaan osoittaa mm. päätöstason henkilöiden ikä ja terveys sekä heille kasautuneet muut velvollisuudet.

Kuvatun kaltainen kehitys on käytännön tasolla näkynyt mm. siinä, että Suomen ja Neuvostoliiton keskinäisten suhteiden hahmottaminen on viime aikoina jäänyt enemmän kuin ennen virkamiesten sekä Suomen ja Neuvostoliiton kaupasta vastaavien henkilöiden tehtäväksi. Virkamiestasolla alkuunpannut aloitteet, mikäli niillä on ollut laajempaa merkitystä, on sitten hyväksytty ja allekirjoitettu ylimmällä poliittisella päätätasolla. Esimerkkeinä voidaan mainita Pitkän ajanjakson taloudellinen yhteistyöohjelma ja sen täsmentäminen. Vierailutiedonannoissa tämä kehitys on kuvastunut lähinnä siinä, että tiedonantojen keskeisimmät kohdat ovat pysyneet viime vuodet lähes muuttumattomina.

Presidentti Kekkonen viimeisen Neuvostoliittoon suorittaman vierailun (virallinen vierailu marraskuussa 1980) keskeisimmät lähtökohdat olivat Suomen ja Neuvostoliiton välillä vallitsevien, vuoden 1948 YYA-sopimukseen perustuvien naapurisuhteiden myönteisen tilan yhteinen vahvistaminen sekä sen seikan yhteinen korostaminen, että nämä suhteet ovat ja tulevat olemaan riippumattomat kansainvälisen politiikan suhdannevaihteluista. Suomen puolelta pyrittiin lisäksi - neuvostojohdossa aikanaan tapahtuvia luonnollisia muutoksia silmällä pitäen todistamaan presidentti Kekkonen suulla, että neuvostokansaan ja sen johtoon

on juurtunut Suomen poliittisesta erikoisasemasta ja sen vakiintuneesta ulkopoliittisesta linjasta niin pysyvä käsitys, että se tulee säilymään kaikissa olosuhteissa. Taktiikka muistutti toisin sanoen 1970-luvulla omaksuttua linjaa vetää V.I. Lenin kiistattomalla auktoriteetillaan Suomen aseman "takuumieheksi".

Suomessa voidaan perustellusti lähteä siitä, ettei Neuvostoliiton korkeimmissa puolue- ja hallituselimissä ole henkilöitä, joiden perusasenne Suomea kohtaan olisi kielteinen. Sama pätee erittäin pitkälle virkamiestasolla Suomen kanssa asioiviin neuvostoliittolaisiin niin ulkopoliitiikan, kauppapoliitiikan, sotilashallinnon kuin puoluetasonkin asiantuntijoihin. Mutta vaikka perusasenteissa ei olekaan eroja, niin käytännössä erot voivat kuitenkin olla merkittäviä riippuen siitä, miten asianomainen projisoi Neuvostoliiton intressit Suomeen ja maiden välisiin suhteisiin. Suomelle ei sen vuoksi ole eikä koskaan voi olla yhdentekevää, ketkä viime kädessä vastaavat Suomen asioiden hoidosta Neuvostoliitossa. Puolue - ja nimenomaan politbyro - tasolla tilanne on jatkunut jo vuosia stabiilina ja Suomelle harvinaisen edullisena. Poliittisella virkamiestasolla vaihtelut sen sijaan ovat olleet huomattavat. Tässä suhteessa on tilanne viimeiset kolme vuotta ollut meille huomattavan edullinen aikaisempiin vuosiin verrattuna. Neuvostoliiton kaupallisten virkamiesten osalta tilanne on niin ikään pysynyt meille suotuisana jo vuosikaudet. Sotilastasolla suhteet ovat muodollisesti hyvät. Neuvostoliiton korkeimmissa ammattisotilaspiireissä on kuitenkin henkilöitä, joiden ajatukset eivät kaikilta osin vastaa sitä käytännön linjaa, jota Neuvostoliiton poliittinen johto on toteuttanut YYA-sopimuksen osalta vuoden 1961 noottikriisin jälkeen.

Kauppa- ja taloudellinen yhteistyö

Neuvostoliiton-kaupasta puhuttaessa on korostettava energia- tuonnin merkitystä kaupan runkona ja toisaalta clearing-maksujärjestelmän säilyttämisen tärkeyttä. Näin voimme turvata

mahdollisuuden maksaa välttämätön tuonti omalla viennillämme. Bilateraalisena kauppataivana edellyttämä ennakkosuunnitelu sopii Neuvostoliiton järjestelmään ja on samalla varmistanut erityisesti raskaalle metalliteollisuudellemme etukäteen tunnetun peruskuormituksen. Vientikiintiöistä sopiminen hallitusten kesken rajoittaa myös neuvostoliittolaisten ostojärjestöjen mahdollisuuksia väärinkäyttää monopoliase- maansa.

Tuonti Neuvostoliitosta polki 1976-78 paikallaan noin yhden miljardin ruplan tasolla. Vienti määräytyi tuonnin mukaan. Öljyn hinnan nousu 1979 nosti viennin arvoa 45 % ja seuraavana vuonna vieläkin enemmän. Viennin kasvu seurasi myöhästyneenä, mutta sitäkin rajumpana. Nyt energian hinnan vakiinnuttua on kaupan kasvu lähes pysähtynyt. Sekä vienti että tuonti ovat arvoltaan noin 2,5 mrd ruplaa vuonna 1982.

Öljyn hinnan nousu on entisestään korostanut tuonnin rakenteen yksipuolisuutta; siitä on yli 85 % energiaa (öljyä, öljytuotteita, hiiltä, koksia, maakaasua, sähköä tai ydinpoltoainetta). Viime vuosina on tuonnista karsiutunut pois eräitä ennen saatuja kemikaaleja ja metalleja.

Kaupan kasvun pysähtyessä on odotettavissa painetta tuonnin lisäämiseen. Suomi on esittänytkin eräitä raaka-aineita koskevia tuontitoiveita, mutta paine kohdistunee enemmän prestige-arvoa omaaviin kohteisiin kuten projektirakentamiseen (ydinvoimala, Sokli jne.) ja pitkälle kehitettyyn tekniikkaan (lentokoneet).

Viennin nopea kasvu viime vuosina on samalla johtanut sen koostumuksen monipuolistumiseen. Tähän on liittynyt epäterveitäkin piirteitä viennin keskittyessä liiaksi yksille markkinoille ja yritysten laiminlyödessä länsivientinsä ja jopa kilpailun kotimarkkinoilla (esim. kankäteollisuus). Myös länsituontiosuuden rajoittaminen kohtuulliseksi tässä viennissä on aiheuttanut jonkin verran ongelmia. Kaupan jyrkkien heilahtelujen vaimentamiseksi tulisi löytää sopi-

vat keinot. Viimeisen kymmenen vuoden aikana ovat kasvuvaihtelut viennissä Neuvostoliittoon olleet selvästi suuremmat kuin viennissä Länsi-Eurooppaan.

Yhdysvaltain teknologian jälleenvientikiellot eivät ole olennaisesti haitanneet Neuvostoliiton-kauppaamme, koska tarvittavia komponentteja on yleensä ollut saatavissa muualtakin. Suuremman riskin aiheuttaakin hämärien välittäjäyritysten tietoinen keinottelu jälleenmyynnillä, mikä voi vahingoittaa Suomen mainetta lännessä ja johtaa siihen, ettei teollisuudellemme myydä huipputeknologiaa koti- tai länsimarkkinoillekaan tarkoitettuja tuotteita varten.

Pyrkimykset laajentaa sotilaallista yhteistoimintaa

Kautta koko 1970-luvun ja kuluvan vuosikymmenen alun Neuvostoliiton johtavien sotilasviranomaisten suhtautumista Suomen puolustusvoimiin on leimannut pyrkimys tiivistää sotilaallista yhteistoimintaa. Lievimmillään kannanotot ovat koskeneet sotilaslinjan kaikkinaisten suhteiden kehittämistä ja olemassa olevien mahdollisuuksien hyväksikäyttöä. On mm. korostettu, että näiden suhteiden tulisi vastata poliittisten suhteiden tasoa. Pidemmälle ovat menneet ajatukset yhteisistä alueellisista tai aselajikohtaisista harjoituksista. Eniten huomiota ovat herättäneet tässä suhteessa puolustusministeri Ustinovin heinäkuussa 1978 Suomeen suorittamasta vierailusta tihkuneet tiedot. Ustinov esitti tällöin sekä suppeammassa että laajemmassa piirissä "YYA-sopimukseen perustuvan sotilaallisen yhteistyön kohottamista poliittisen yhteistyön tasolle". Siitä, mitä tämä käytännössä merkitsisi, saatiin myös selviä osviittoja. Ustinov ja hänen seurueensa jäsenet ottivat esille yhteiset sotaharjoitukset Pohjois-Suomessa, esikuntien välisen tietojen vaihdon, puolustushaarojen vastuualueiden jaon sekä Suomen ja SNTL:n puolustusvoimien välillä solmittavan sopimuksen.

Ustinovin vierailun jälkeen asiaan on palattu varovaisemmassa muodossa mm. puolustusministeri Äikäksen Moskovan-matkan

aikana kesällä 1980. Viimeksi esillä ovat olleet ajatukset tarkkailijoiden lähettämisestä vastavuoroisesti osapuolten kansallisiin sotaharjoituksiin sekä neuvostoliittolaisten upseerien koulutusmahdollisuuksista Suomessa.

Ennen kenraali Sutelan vierailua Neuvostoliittoon syyskuussa 1981 ulkoasianministeriön taholta saatettiin neuvostoliittolaisten tietoon epävirallisesti toivomus, ettei vierailun aikana otettaisi esille edellä mainitun kaltaisia ehdotuksia. Toivomusta noudatettiin, mutta Ustinov ja Ogarkov korostivat kuitenkin, että Suomen puolustusvoimien ja Neuvostoliiton asevoimien kanssakäymisen muotoja tulisi voida edelleen kehittää.

Tuntuu siltä, että ehdotukset on tällä hetkellä kätketty vihreän veran alle. Mutta mitä suurimmalla todennäköisyydellä niihin tullaan palaamaan Suomen uuden presidentin toimikauden alkuvaiheessa, mikäli maailmantilanne säilyy nykyisen kaltaisena.

Ahvenanmaan-kysymys

Neuvostoliiton Maarianhaminassa oleva konsuli sekä Neuvostoliiton Helsingissä oleva sotilasasiamies kääntyivät kesällä 1981 Suomen viranomaisten puoleen ja tiedustelivat, millä perusteilla suomalaiset sota-alukset liikkuvat Ahvenanmaan vesillä. Neuvostoliiton suurlähetystön taholta annettiin myöhemmin ymmärtää, että neuvosto-osapuoli oli halunnut hienovaraisesti lähestyä suomalaisia huomauttaakseen siitä, että suomalaisten sota-alusten tämänkaltaisen liikehtiminen merkitsee Neuvostoliiton käsityksen mukaan uutta käytäntöä, joka on ristiriidassa Ahvenanmaata koskevien vuosien 1940 ja 1947 sopimusmääräysten kanssa.

Puolustusvoimien johdon mukaan suomalaisalusten tilapäiset, merialueen valvontaan liittyvät käynnit Ahvenanmaan vesillä ovat muodostuneet pitkäaikaiseksi, jo 1940-luvulta peräisin olevaksi rutiinikäytännöksi ja ovat tapahtuneet vuoden 1921

sopimuksen sallimissa puitteissa. Viime vuosina aluskäyntejä on ollut noin kuusi vuodessa. Suomen taholla katsotaan, että puolueettomuusvalvontamme, toimintavapautemme ja ulkoisen imagoimme kannalta on välttämätöntä, että näihin käynteihin perustuvaa vakiintunutta käytäntöä jatketaan.

Ulkoasiainministeriön ja Neuvostoliiton suurlähetystön edustajien välisissä epävirallisissa keskusteluissa on todettu yksimielisesti, että nykytilanteessa tulee välttää kaikkia yrityksiä muuttaa vallinnutta tilannetta. Eri mieltä sen sijaan on oltu siitä, mikä vallinnut käytäntö on ollut, ja mikä se sopimusmääräysten mukaan voisi olla. Ongelman ydin liittyy tällä hetkellä osapuolten erilaisiin käsityksiin siitä, ovatko suomalaisalusten valvontaoikeuksia koskevat vuoden 1921 sopimuksen määräykset edelleen voimassa vai eivät.

Asia on sen luonteinen, että se tulee selvittää mahdollisimman pikaisesti ja ehdottomasti ilman julkisuutta.

Ns. sopimustarkastajien aseman järjestäminen Suomessa

Vuodesta 1977 lähtien on Suomen ja Neuvostoliiton edustajien välillä käyty keskusteluja Neuvostoliiton tšekäläisen kaupallisen edustuston virkamiehiksi ilmoitettujen ns. sopimustarkastajien aseman täsmentämisestä vastaamaan yleistä kansainvälistä käytäntöä. Kysymys on viime kädessä ollut näiden henkilöiden diplomaattistatuksesta.

Ongelma on Suomen kannalta periaatteellinen. Diplomaattistatusta koskevat kysymykset ratkaisee kukin valtio itsenäisesti ottamalla huomioon kansainvälisen oikeuden periaatteet, siihen perustuvan kansainvälisen käytännön sekä vastavuoroisuuden vaatimukset. Näin ollen sopimustarkastajien asema ei voi olla maiden välisen keskinäisen sopimuksen kohteena. Sen sijaan on luonnollista ja maiden välisen hyvien suhteiden mukaista, että asiasta keskustellaan etukäteen sellaisen ratkaisun löytämiseksi, joka ottaa kohtuullisella tavalla huomioon myös Neuvostoliiton näkökohdat esim. verotus- ja viisumikäytännön osalta.

Suomen pyrkimyksenä on saada samassa yhteydessä ratkaistuksi jo kauan vireillä olleet kaksi sopimustarkastajien aseman määrittämiseen liittyvää sopimusasiaa, joista toinen koskee Neuvostoliiton ehdotusta monikertaviisumien myöntämisestä diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökunnalle ja heidän perheenjäsenilleen sekä toinen Suomen ehdotusta edustustojen henkilökuntaan kuulumattomien henkilöiden viisumeista ja heidän toimintaolosuhteittensa muusta helpottamisesta.

Asiassa on ollut useita neuvottelukosketuksia Suomen ja Neuvostoliiton ulkoasiainministeriöiden välillä. Tällä hetkellä neuvotteluratkaisu on jo lähellä. Se perustuu Suomen periaatteelliseen kantaan sopimustarkastajien nykyisen diplomaattistatuksen muuttamisesta. Sen vastapainona Suomi pyrkii takamaan käytännössä helpotuksia sopimustarkastajien asemaan. Tilannetta ovat kuitenkin aivan viime viikkoina uudelleen mutkistaneet neuvostoliittolaisten perääntyminen aiemmin sovitusta ratkaisuasettelmistä sekä talouskomission neuvostoliittolaisen osapuolen puuttuminen asiaan.

Edellä mainittuihin verrattuna merkitykseltään vähäisempiä ovat kysymykset ns. neuvostovastaisista filmeistä sekä tilapäisen rajanylityspaikan perustamisesta Värtsilään.

Suomessa kuvattavat ns. neuvostovastaiset elokuvat

Neuvostoliiton suurlähetystön taholta on huomautettu ulkoasiainministeriölle, että Suomessa filmataan toistuvasti neuvostovastaisia amerikkalaisia elokuvia. Samalla on ilmoitettu, että Neuvostoliitto aikoo puuttua asiaan (lähinnä ilmeisesti kriittisin lehtiartikkelein), mikäli Suomessa sallitaan amerikkalaisten suunnitteleman "Gorkin puisto" -nimisen elokuvan filmaustyöt.

Suomen kannalta on tuskin syytä muuttaa nykyistä käytäntöä tai lainsäädäntöä, joka suo ulkomaisille filmiyhtiöille mah-

dollisuuden filmata Suomessa. Sen sijaan kannaltamme ei ole tarkoituksenmukaista rohkaista amerikkalaisia sen enempää kuin muitakaan yhtiöitä saapumaan Suomeen silloin, kun päätavoitteena on vain oikean tunnelman luominen filmeihin, jotka kuvaavat Neuvostoliiton luontoa, ihmisiä ja yhteiskuntaa. Näin yksinomaan jo siitä syystä, että amerikkalaiset eivät kerta kaikkiaan - mahdollisesta hyvästä tahdostaan huolimatta - kykene laatimaan neuvostoyhteiskunnasta elokuvakäsikirjoitusta, jota ei Neuvostoliitossa tulkittaisi neuvostovastaiseksi.

Eräs keino vähentää ulkomaisten yhtiöiden mielenkiintoa tämänkaltaisten elokuvien filmaamiseen Suomessa on omaksua se asenne, että suomalaiset viranomaiset eivät pääsääntöisesti avusta muita kuin sellaisia filmihankkeita, joissa on tarkoituksena kuvata suomalaista yhteiskuntaa ja luontoa.

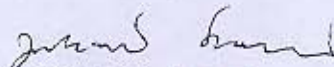
Kysymystä tutkitaan parhaillaan ulkoasiainministeriössä.

Kysymys tilapäisen rajanylityspaikan perustamisesta Värtsilään

Taustana on 1960-luvun alusta jatkunut käytäntö, jonka puitteissa Neuvostoliitto on Suomen ja SNTL:n välisellä rajalla käyttänyt virallisesta lentoväylästä poikkeavia rajanylityspaikkoja Suomeen ostettujen sotilaskoneiden siirtojen ja huoltolentojen sekä taitolentoryhmien vierailujen yhteydessä. Tämä yksipuolinen menettely on perustunut normaaleista kansainvälisistä menettelytavoista poikkeaviin erityislupiin, ja se on tapahtunut muodoin, jotka eivät aina ole olleet sopusoinnussa Suomen suvereniteetin kanssa. Tämän johdosta Suomessa on laadittu ehdotus, että maiden välillä sovittaisiin vain yhdestä ainoasta tilapäisestä rajanylityspaikasta. Siksi soveltuisi Värtsilän-Niiralan alue. Samalla sovittaisiin rajanylityslentojen muodoista niin, että ne olisivat sopusoinnussa normaalin kansainvälisen käytännön kanssa. Poikkeuksellisen ajankohdan vuoksi ehdotusta ei ole vielä otettu esille neuvostoliittolaisten kanssa.

Muuten tilanne itärajalalla on ollut rauhallinen ja vyöhykkeellä on vallinnut hyvä järjestys. Tilannetta muuttavia tekijöitä ei ole näköpiirissä. Raja-asioiden käsittely naapurimaan rajaviranomaisien kanssa sujuu hyvin. Se perustuu maitten välillä tehtyihin sopimuksiin, ennen muuta rajajärjestyssopimukseen, joka säätelee Suomen ja SNTL:n rajavaltuutettujen toimintaa ja joka mahdollistaa rajatapahtumien nopean selvittämisen. Rajatapahtumia ja alueloukkauksia on sattunut vuosittain muutamia kymmeniä. Määrä on pysynyt jo vuosia lähes samansuuruisena. Rajatapahtumien osalta suurimman ongelman on muodostanut läntiseen ja osin kotimaiseenkin yleiseen mielipiteeseen iskostunut käsitys, että Suomen ja Neuvostoliiton välillä on olemassa salainen sopimus, jonka perusteella Suomi automaattisesti palauttaa rajan yli tulleet neuvostoliittolaiset. Suomen menettelyä luvattomasti maahan tulleiden ulkomaalaisten käsittelyssä on koetettu useampaan otteeseen selostaa niin kotimaisille kuin ulkomaisille tiedotusvälineille, mutta toistaiseksi ponnistelut ovat olleet turhia.

Neuvotteleva virkamies


Juhani Suomi