

SUOMEN LIITTYMISHAKEMUS KAAKKOIS-AASIAN MAIDEN YHTEISTYÖJÄRJESTÖ ASEANin YSTÄVYYS- JA YHTEISTYÖSOPIMUKSEEN

Tausta

Vuonna 1967 perustettu ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) on Kaakkois-Aasian maiden yhteistyöjärjestö, johon kuuluvat Brunei, Filippiinit, Indonesia, Kambodzha, Laos, Malesia, Myanmar, Singapore, Thaimaa ja Vietnam. Itä-Timorilla on tarkkailija-asema. Puheenjohtajuus kiertää jäsenmaiden välillä vuosittain aakkosjärjestyksessä. Pysyvä sihteeristö sijaitsee Jakartassa.

ASEANia pidetään EU:n jälkeen merkittävimpänä alueellisen integraation hankkeena. Viralliset suhteet EU:n ja ASEANin välillä solmittiin jo vuonna 1977. EU on ollut ASEANin merkittävin taloudellinen tukija ja toiminut tavallaan sen esikuvana, vaikka ASEANin jäsenmaat eivät tavoittelekaan yhdistymistä EU:n kaltaiseksi ylikansalliseksi toimijaksi instituutioineen ja lainsäädäntöineen. ASEANin toimintaa ohjaa kolme periaatetta: jäsenmaiden välinen harmonia, konsensus ja puuttumattomuus toisten maiden sisäisiin asioihin. Nämä ovat vaikuttaneet siihen, että ASEANin integraatio on edennyt varsin hitaasti. Myös jäsenmaiden erilaiset kehitystasot sekä historialliset ja ideologiset erot vaikuttavat taustalla.

Suurvaltakilpailun ja geopoliittisten jännitteiden kasvun myötä ASEANin painoarvo maailmanpolitiikassa on lisääntynyt. ASEAN-maat sijaitsevat strategisesti tärkeällä Etelä-Kiinan meren alueella, jonka mannerjalustassa on huomattavia öljy- ja kaasuesiintymiä ja jonka kalavarat ovat merkittävät. Etelä-Kiinan meri on myös maailman vilkkein merikuljetusreitti. ASEAN-maiden taloudet ja väkiluku ovat kasvaneet voimakkaasti ja alueen väestömäärä on lähes 650 miljoonaa. Talouden koolla mitattuna se on maailman viidenneksi suurin talousalue Yhdysvaltain, EU:n, Kiinan ja Japanin jälkeen. Alueen suurimmat kauppakumppanit ovat Kiina, Yhdysvallat ja EU ja suurimmat investoijat Yhdysvallat, Japani ja EU. ASEANiin, samoin kuin sen jäsenmaihin, on kohdistunut yhä voimakkaampia suurvaltojen vaikutusyrityksiä, joita se parhaansa mukaan väistelee. Myös Myanmarin ja Etelä-Kiinan meren tilanteet ovat pitkään olleet ASEANille keskeisiä poliittisia haasteita.

ASEAN on useampien Itä-Aasiaa ja Tyynenmeren aluetta kattavien foorumien perustaja ja koollekutsuja. Vuosittain järjestettävää Itä-Aasian huippukokousta (*East Asia Summit, EAS*) pidetään alueen ensisijaisena yhteistyöfoorumina poliittisissa ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. EAS:iin kuuluvat ASEAN-maiden lisäksi Kiina, Japani, Etelä-Korea, Intia, Australia, Uusi-Seelanti, Yhdysvallat ja Venäjä. Toinen merkittävä ASEAN-vetoinen turvallisuuspoliittinen foorumi on *ASEAN Regional Forum (ARF)*, jossa myös EU on mukana.

Useat maat ovat viime vuosina tiivistäneet suhteitaan ASEANiin. ASEANin lähtökohtana on ns. ASEAN-keskeisyys (*ASEAN Centrality*), millä tarkoitetaan sitä, että ulkopuolisten maiden suhde järjestöön muotoillaan ASEANin määrittelemien ehdoin. ASEANin ulkosuhteet perustuvat eriasteisiin kahdenvälisiin kumppanuuksiin. Korkeimmalle kumppanuustasolle 'Comprehensive Strategic Partnership' ovat toistaiseksi yltäneet Kiina, Australia, Yhdysvallat ja Intia. Strategisia kumppaneita ovat Etelä-Korea, EU, Japani, Uusi-Seelanti ja Venäjä. Seuraava taso on dialogi-kumppanuus, jonka mm. Iso-Britannia on solminut Brexitin jälkeen. Kapea-alaisempia sektorialogikumppaneita ovat mm. Norja ja Sveitsi ja varsinaisia kehityskumppaneita Saksa, Ranska ja Italia.

Osaksi ASEANin ulkosuhdejärjestelyitä lasketaan nykyään myös ASEAN-maiden välillä alun perin vuonna 1976 tehty ystävyys- ja yhteistyösopimus (Treaty of Amity and Cooperation, TAC, jäljempänä myös sopimus). Tällä hetkellä sopimukseen on liittynyt 44 ASEANin ulkopuolista maata ja EU. Vuonna 2022 EU-maista sopimukseen liittyyvät Tanska, Kreikka ja Alankomaat. Espanjan liittymishakemus on hyväksytty ja Ruotsi jätti hakemuksensa toukokuussa 2023. Myös Belgia, Puola ja Unkari ovat valmistelemassa sopimukseen liittymistä.

Suomi on tähän mennessä edistänyt ASEAN-suhdettaan pääosin EU:n kautta. Suomi on ollut mukana tukemassa EU-ASEAN -suhteen syventämistä sekä EU-ASEAN -kauppuksuhteiden pitkäjärjenteistä kehittämistä kohti vapaakauppuksuopimuksia. Suomella on edustustot seitsemässä ASEAN-maassa ja Jakartassa toimiva Suomen suurlähettiläs on akkreditoitu myös ASEANiin. ASEAN-maissa sijaitsevat edustustot ovat kartoittaneet yhteistyömahdollisuuksia ja Suomi on mm. rahoittanut pienellä summalla ASEANin rauhanvälityskeskukseen toimintaa. Suomi on pitänyt yhteyttä ASEANiin Jakartassa ja pääkaupunkitasolla. Sekä ASEAN-sihteeristön että ASEAN-maiden kanssa käydyissä keskusteluissa on toivottu Suomen harkitsevan liittymistä sopimukseen.

Suomen liittymisen ASEANin ystävyys- ja yhteistyösopimukseen olisi osoitus kiinnostuksesta Kaakkois-Aasiaa kohtaan ja sitoutumisesta järjestön periaatteisiin. Vaikka sopimukseen liittymisellä olisi pitkälti symbolinen merkitys, yhdistettynä muuhun toimintaan se vahvistaisi Suomen profiilia järjestön yhteistyökumppanina ja loisi edellytyksiä läheisemmälle yhteistyölle sekä järjestön että ASEAN-maiden kanssa. Ensisijaisesti Suomi tavoittelisi kansallista profiloitumista, maakuva vahvistamista ja alueellisten verkostojensa laajentamista.

Sopimuksen keskeinen sisältö

Ulkoministeriössä on selvitetty sopimukseen liittymisen yhteensopivuutta Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden, oikeuksien ja velvoitteiden kanssa. Sopimus on lähtökohtaisesti yleisluonteinen asiakirja, jonka määräyksistä suurin osa käsittelee lyhyesti ja julistuksenomaisesti osapuolten välisiä ystävällismielisiä suhteita.

Sopimukseen sisältyy kuitenkin tiettyjä huomionarvoisia ja tulkinnanvaraisia määräyksiä.

- Sopimuksessa painotetaan puuttumattomuutta toisen osapuolen sisäisiin asioihin ja vaaditaan pidättäytymään toisen osapuolen vakauden horjuttamisesta ja voimankäytöstä (2 ja 10-11 art.)
- Sopimuksen mukaan sen osapuolten tulee tehdä erityisesti yhteistyötä Kaakkois-Aasian alueen talouskasvun nopeuttamiseksi ja alueen elintason parantamiseksi (6-7 art.)
- Sopimuksen toimeenpanon kannalta keskeisiä ovat sopimusmääräykset, jotka koskevat erimielisyyksien ratkaisemista ja niitä sovitteluvan ministeritason neuvoston kokoamista (13-17 art.)
- Sopimuksessa ei tarkemmin määritellä sen suhdetta muihin monen- tai kahdenvälisiin sopimuksiin. Siinä ei myöskään säädetä sopimuksesta irtisanoutumisesta tai siitä, mitä tapahtuu sellaisessa riitatilanteessa, jota ei kahdenvälisillä neuvotteluilla tai ministeritason neuvoston sovittelulla kyetä ratkaisemaan.

Jotkut sopimukseen liittyneet maat ovat tehneet sopimukseen liittyessään tulkintaselityksiä, joilla on pyritty selventämään, miten tiettyjä edellä mainittuja sopimusmääräyksiä olisi tulkittava. Yleisimmät tulkintaselitykset ovat olleet seuraavat:

- 1) Sopimusta on tulkittava YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisesti, eikä se muuta liittyvälle maalle niistä johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia.
- 2) Sopimus ei vaikuta liittyvän maan muihin kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin liittyviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai kansainvälisiin yhteistyömahdollisuuksiin.

Suomen olisi tarkoitus antaa vastaavat tulkintaselitykset liittyessään sopimukseen. Tasavallan presidentti päättäisi tulkintaselitysten antamisesta samassa yhteydessä, kun hän päättää sopimukseen liittymisestä. Suomen liittymishakemuksessa olisi jo tarkoitus ilmaista, että Suomen on liittyessään tarkoitus tehdä em. tulkintaselitykset.

Taloudellista yhteistyötä koskevia artikloja on pidetty varsin yleisluonteisesti muotoiltuina, eikä niiden määräyksillä ole lähtökohtaisesti ollut sitovaa vaikutusta. Myöskään sovitteluneuvostoa ei ole sopimuksen voimassaoloaikana koskaan koottu. Mikään valtio ei ole myöskään koskaan irtisanoutunut sopimuksesta.

Ystävyys- ja yhteistyösopimukseen liittyminen

Ystävyys- ja yhteistyösopimukseen liittyminen edellyttää liittymishakemuksen jättämistä ASEANin puheenjohtajana toimivalle ASEAN-maalle. Käytännössä tämä tapahtuu niin, että Suomen ulkoministeri lähettää ASEANin puheenjohtajamaan ulkoministerille kirjeen, jossa ilmoitetaan Suomen kiinnostuksesta liittyä ystävyys- ja yhteistyösopimukseen. Kirjeeseen sisällytetään katsaus Suomen suhteesta ASEANiin ja kuhunkin kymmeneen ASEAN-maahan. Lisäksi kirjeeseen kirjattaisiin, että Suomen olisi sopimukseen liittyessään tarkoitus antaa edellä mainitut tulkintaselitykset.

Nyt esitetään, että Suomi jättäisi liittymishakemuksen ystävyys- ja yhteistyösopimukseen. Liittymishakemuksen hyväksymisestä päättää ASEANin ulkoministerikokous.

Suomen lopullinen liittyminen ystävyys- ja yhteistyösopimukseen saattettaisiin Tasavallan Presidentin päätettäväksi sen jälkeen, kun ASEANin puheenjohtajamaan ulkoministeri ilmoittaa liittymishakemuksen hyväksymisestä. Sopimuksen yleisluonteisuuden vuoksi sopimuksen ei katsota sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, eikä sen hyväksymiselle vaadita eduskunnan suostumusta. Suomi liittyisi sopimukseen allekirjoittamalla sen. Sopimus tulisi Suomen osalta voimaan allekirjoitushetkestä. Sopimus saatettaisiin voimaan kansallisesti valtioneuvoston asetuksella.

Esitys

Edellä olevan perusteella esitetään, että Tasavallan Presidentti päättäisi, että Suomi jättää liittymishakemuksen ASEANin ystävyys- ja yhteistyösopimukseen.