

.....

Jukka Seppinen

SUOMEN EFTA-RATKAISU YÖPAKKASTEN JA NOOTTI-
KRIISIN VÄLISSÄ

Jukka Seppinen

Suomen Efta- ratkaisu yö- pakkasten ja noottikriisin välissä

Kansikuva: Ote Ahti Karjalaisen 24.11.1960 Moskovassa allekirjoittamasta salaisesta kirjeestä, jolla Suomi myönsi Efta-edut Neuvostoliitolle

© Jukka Seppinen

ISSN 1238-3503

ISBN 951-710-052-3

Gummerus Kirjapaino Oy

Saarijärvi 1997

Eerikalle, Paulille ja Jutalle

■ Sisällys

SAATTEEKSI	11
JOHDANTO	13
Tutkimustehtävä	13
Käsitteistä	15
Lähteet	17
Aiempi tutkimus ja muistelmat	18
SUOMEN ULKOPOLITIIKAN KEHYKSET	26
Integraatiokehitys käynnistyy läntisessä Euroopassa	35
Suomi ja OEEC 1950-luvun alussa	37
EEC ja laaja vapaakauppa-alue suunnitelma	40
OEEC-alueen merkitys Suomen ulkomaankaupalle	45
KEKKOSEN LÄNSISUUNTAUS VUOSINA 1956 - 58	47
Suomen hallitus tutkii OEEC-jäsenyyttä	47
Neuvostoliiton epäilyt heräävät talvella 1957 - 1958	50
Suomi vapauttaa ulkomaankauppaansa	56
Suhteet Neuvostoliittoon kiristyvät keväällä 1958	60
Yöpakkaset alkavat elokuussa 1958	63
Ranska kaataa laajan vapaakauppa-alueen marraskuussa 1958	76
Sukselaisen II hallitus aloittaa työnsä 13.1.1959	77
EFTA-PROSESSIN KÄYNNISTYMINEN	81
Eftan synnyn takana on Ison-Britannian ja Ranskan välinen suhde kriisi	82
Ruotsi aktivoituu keväällä 1959	86
Suomi saa tietää Efta-suunnitelmista	88
Efta saa muotoa kesäkuussa 1959	89
Kekkonen suhtautuminen syntyvään Eftaan alkaa kiteytyä	92
Suomen Efta-valmistelutyöt alkavat	96
Kekkonen käynnistää Suomen valmisteluprosessin Kungälvin kokouksen jälkeen	98
Ulkoseitsikkojen ministerikokous Saltsjöbadenissa 20. - 21.7.1959 perustaa Eftan	101
Kekkonen antaa vakuutuksen, että Suomi ei mene Eftaan	107
Suomen linja hahmottuu syksyllä 1959	112
Efta-konventio saa lopullisen muodon Tukholmassa syys-marraskuussa 1959	113
Suomen öljyntuonti puhuttaa myös syksyllä 1959	119

NEUVOSTOLIITON ASENNE VAKIINTUU	
SYKSYLLÄ 1959	122
Hruštševin aseman kehitys	122
Mikojan ottaa kantaa Suomen Efta-hankeeseen lokakuussa 1959	124
Suosituimmuus nousee esille syksyllä 1959	130
Suosituimuuden tausta	135
Gatt ja suosituimmuus	135
EFTAN JA EEC:N SUHTEET	138
EFTA JA YHDYSVALLAT	142
SUOMEN SUHTAUTUMINEN EFTA-KONVENTION	
VALMISTUMISEEN	145
Kekkonen hankkii Efta-neuvotteluille eduskunnan tuen	145
Suomi ehdottaa neuvotteluja Efta-suhteensa järjestämiseksi	150
Efta valmistelee Suomen mukaantuloa joulukuussa 1959	151
SUOMEN EFTA-KANNANOTOT SELKIIYTYVÄT	
UUODEN 1960 ALUSSA	154
Ulkomaankaupan neuvottelukunta määrittelee kantansa	155
Hallituksen linjanvedot tammikuussa 1960	157
Eftan ja Suomen väliset keskustelut alkavat	159
Neuvostoliitto ryhtyy vaatimaan suosituimmutta Efta-mailta tammikuussa 1960	162
Suomen kaupalliset poikkeustarpeet Efta-konventioon nähden alkavat kiteytyä	165
Hallituksen poliittinen linja tarkentuu maaliskuussa 1960	170
Eftan ministerineuvosto käsittelee Suomen asiaa 11. - 12.3.1960	171
Suomen ja Efta viralliset neuvottelut alkavat 18.3. Genevessä	173
Efta-maiden asenne Suomea kohtaan selkiytyy maalishuhtikuussa 1960	175
Hallitus vahvistaa ensimmäiset varsinaiset ohjeet 20.4.1960	180
EFTA-MAIDEN JA SUOMEN SOPIMUSLUONNOS	
VALMISTUU TOUKOKUUSSA 1960	181
Suurvaltasuhteet kiristyvät	181
Neuvostoliitto varoittaa Suomea liittymästä Eftaan	182
Suomen Efta-sopimusluonnosta viimeistellään	184
Karjalainen neuvottelee Patolittševin kanssa Moskovassa 11.5.1960	186
Virkamiesneuvottelut päättyvät Genevessä	189
Hallitus päättää jättää Lissabonin-sopimusluonnoksen allekirjoittamatta	191
Karjalainen kertoo tilanteesta eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 20.5	193
Suomen päätös jättää sopimus allekirjoittamatta Lissabonissa herättää hämmennystä lännessä	194

KEKKONEN YRITTÄÄ SAADA AIKAAN ENEM- MISTÖHALLITUKSEN EFTA-ASIAN VARJOLLA	197
NEUVOSTOJOHTO VAIKENEE	202
Suomi joutuu tullimuurin taakse 1.7.1960	209
Efta-maat huolestuvat Suomen ratkaisun pitkittymisestä	210
KREML PÄÄTTÄÄ SUHTAUTUMISESTAAN SUOMEN EFTA-ASIAAN ELOKUUSSA 1960	213
SUOMEN JA ISON-BRITANNIAN HALLITUSTASON VIERAILUVAIHTO ALKAA SYYSKUUSSA 1960	223
NEUVOTTELUT SUOSITUIMMUUSKYSYMYK- SESTÄ NEUVOSTOLIITON KANSSA SYKSYLLÄ 1960	226
Efta-maat painostavat Suomea syksyllä 1960	237
Neuvottelut päättyvät Moskovassa	244
Karjalainen allekirjoittaa Suomen ja Neuvostoliiton tulli- sopimuksen ja siihen liittyvän salaisen kirjeen 24.11.1960	248
SUOMEN EFTA-SUHTEET KOETUKSELLA	254
Munkki selittää tullisopimusta eräissä Efta-maissa	256
Suomi selittää tilannetta myös Yhdysvalloille	262
SUOMI SODANJÄLKEISEN HISTORIANSA KÄÄNNEKOHDASSA	264
Efta-maiden ministerit ottavat ensi kertaa kantaa Suomeen 12.12.1960	267
Suomi selittää virallisesti tekemisiään	269
Suomen Lontoon-suurlähettiläs saa moitekirjeen	274
HERMOSTUNEISUUS KASVAA SUOMESSA TALVELLA 1961	276
Suomen Efta-ratkaisu viipyy	276
Sveitsi yrittää saada Suomen Eftan ulkopuolelle	277
Iso-Britannia hoitaa läntisen maailman Suomen taakse	278
Karjalainen käy rauhoittamassa Itävaltaa ja Sveitsiä 31.1. - 2.2.1961	280
Suomen asema alkaa selvitä	282
UUSI SOPIMUSLUONNOS VALMISTUU 16.2.1961	284
Moskovassa neuvotellaan jälleen	290
Efta-sopimuksen voimaantulo	292

YHTEENVETO	298
Suomen Efta-prosessin pääpiirteet	298
Kekkonen	301
Karjalainen	303
Neuvostoliitto	304
Lännen rooli	306
Efta-ratkaisun taloudelliset vaikutukset	309
Päätöksenteko ja Efta	310
Efta ja suomettuminen	312
Efta ja presidentinvaalit	313
Virkamiesten rooli	314
Loppupäätelmä	315
LYHENTEET	316
LÄHDELUETTELO	317
LIITTEET	322
SUMMARY	339
HENKILÖHAKEMISTO	347

■ Saatteeksi

Käsillä oleva väitöskirja on syntynyt tavoitteesta, jonka asetin itselleni jo 1970-luvun alussa, kun pro gradu-tutkielmani Suomen reunavaltio politiikasta 1920-luvulla valmistui. Syy tavoitteen toteuttamisen siirtymiselle oli varsin yksinkertainen: aikani meni hyvin tarkasti Suomi-nimiselle yhteiskunnalle.

Kun valmistuin juristiksi vuonna 1969, minulta kysyttiin usein, miksi olin ryhtynyt opiskelemaan myös poliittista historiaa ja muita valtiotieteelliseen tiedekuntaan kuuluvia aineita. Vastaukseni oli yksinkertainen: poliittinen historia ja muut yhteiskuntatieteet kiinnostavat minua. Poikkitieteellinen yhteiskuntanäkemykseni oli tavoitteenani jo varhain. Kouluajan aikana en tyytynyt annettuihin koulukirjoihin eräissä aineissa vaan luin paljon muutakin. Vieläkään en tosin ole vakuuttunut siitä, että kaikki aineopettajani Ressussa pitivät oma-aloitteisesta tiedonhalustani.

Myöhemmin havaitsin, että monet juristikollegani eivät pitäneet siitä, etten pysynyt puhdasoppisena juristina vaan siirryin valtiotieteelliseen tiedekuntaan harjoittamaan jatko-opintoja. Juristien ja valtiotieteilijöiden sota on tullut tutuksi. Hämmästelen tätä asetelmaa vuodesta toiseen.

Yhdistelmä historioitsija-juristi voi toki jonkun mielestä olla hankala, vaikka mitään järkevää syytä ei pitäisi olla. Yhdistelmän osaset eivät kuitenkaan ole niin kaukana toisistaan, kuin äkkipäätä voisi luulla. Kumpikin osa käsittelee ihmisten välisiä suhteita yhteiskunnassa, joten yhdistäviä tekijöitä on paljon. On myös yhteisiä metodeja, kuten analyysi, päättely ja vapaa todistusten harkinta, jota historian tutkimuksessa kutsutaan lähdekritiikiksi. Voisin kirjoittaa asiasta paljonkin, mutta toisessa yhteydessä.

Aloittaessani väitöskirjan aiheen hakemisen, olin aluksi kiinnostunut henkilöhistoriallisesta lähestymistavasta. Olen kiinnostunut yksilötason tekemisien vaikutuksesta historian kulkuun. Miten yksi ihminen voi vaikuttaa tapahtumiin ja mikä on taasen erilaisten yhteisöjen osuus? Mitä vaikuttavat kulttuuritekijät, mitä taloudelliset tosiasiat, mitä puoluepolitiikka, mitä muut tekijät? Aloitinkin viimeisen intensiivisen historian tutkimukseni vaiheen henkilöhistoriallisesta lähtökohdasta päättämällä tehdä tohtori Ahti Karjalaisesta elämäkertatutkimuksen.

Sain kannustusta. Professori Jukka Nevakivi ja tohtori Juhani Suomi pitivät ajatusta ponnistuksen arvoisena, ja niin aloitin päätoimisen tutkijan urani. Eftavaihe eriytyi pian elämäkertatutkimuksesta omaksi väitöskirjakokonaisuudeksi; siihen vaikuttivat paljon professori Jukka Nevakivi ja professori Seppo Hentilä. Hentilä onkin ohjaajana ja tarkastajana vuoden 1996 aikana vaivojaan säästä-

mättä tukenut työni edistymistä lukuisilla arvokkailla huomautuksilla. Dosentti Martti Häikiö on myös tutkimukseni toisena tarkastajana vaikuttanut paljon työhöni. Heille lämmin kiitokseni.

Väitöskirjani kahden keskeisen suomalaisen hahmon, presidentti Urho Kekkonen ja kauppa- ja teollisuusministeri Ahti Karjalaisen jäämistöjen oikeudenomistajat, hallitusneuvos Matti Kekkonen ja valtiotieteen tohtori Kukka-Maaria Karjalainen myönsivät minulle tutkimusluvan hallitsemiinsa yksityisarkistoihin. Orimattilan arkisto on työskentelypaikkana maanmainio; siellä voi työskennellä todella tehokkaasti vaikka kellon ympäri arkistonhoitaja Pekka Lähteenkorvan suosiollisella avustuksella. Ahti Karjalaisen arkiston sijaintipaikka, Kansallisarkisto, on myös työskentelylle mitä miellyttäväm. Sain käyttööni oman tutkijakopin, mitä muistelen kiitollisuudella. Ulkoasiainministeriön tietohallintojohtaja Martti Favorin on suhtautunut hyvin myönteisesti toimiini, kuten myös valtioneuvoston arkiston johtaja Pentti Vesanen. Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisijohtajan Reijo Naulapään työlleni antama tuki suojelupoliisin materiaalin tutkimiseksi on myös ollut suuriarvoista.

Kaikkien tarvitsemiä puoluearkistojen ovet avautuivat myös, minkä mielihyvällä totean. Haluan osoittaa kiitokseni edellä mainitsemilleni henkilöille sekä kaikkien käyttämäni arkistojen henkilökunnille.

Työskentely Suomen rajojen ulkopuolella on ollut hyvin tärkeää väitöskirjani tutkimustuloksille. Olen myös kokenut jälleen kerran, että kieliä on ollut hyödyllistä opiskella, niin aikaa vievää kuin se on ollutkin. Jo alle kouluikäisenä alkunsa saanut ranskan kielen taitoni oli jälleen hyödyllisessä käytössä. Sinnikkäät 1970-luvun alussa aloittamani venäjän kielen opinnot kantoivat taasen hedelmää. Englannin ja ruotsin taito on tullut jotenkin kaiken ohella. Saksan kielen käyttö jäi vähimmälle tässä tutkimuksessa, mutta ei täysin merkittömäksi. Työskentely Lontoossa, Moskovassa ja Pariisissa syvensi tutkimustani merkittäväällä, suorastaan ratkaisevalla tavalla. Sain osakseni erittäin myönteisen suhtautumisen niin Public Record Officen, Ranskan diplomaattisessa kuin Venäjän ulkosuhteiden arkistossa.

Uskon työni avaavan uusia näkökulmia Suomen kansallisesti merkittävään Efta-assosiaatioon ja selittävän kestäväällä tavalla aikakauteen liittyviä seikkoja. Olen hyvin kiitollinen Suomen Historialliselle Seuralle siitä, että se on ottanut tutkimukseni mukaan arvovaltaiseen Bibliotheca Historica -sarjaan.

Lopuksi haluan kiittää puolisoani Soilia. Hänen antamansa tuki on ollut korvaamaton.

Helsingissä, joulukuun 31. päivänä 1996.

Jukka Seppinen

■ Johdanto

Suomen tie Euroopan vapaakauppaliittoon (European Free Trade Association, Efta) ratkesi vuosina 1959 - 1961. Samalla ratkesi Suomen osallistuminen läntisen Euroopan integraatiokehitykseen. Ranskalais-saksalaiseen yhteistyöhön sodan jälkeen perustunut integraatioprosessi johti EEC-sopimuksen allekirjoittamiseen Roomassa 25.3.1957. Samanaikaisesti oli vireillä myös muita integraatiohankkeita, mutta Suomi oli mukana vain vuodesta 1956 alkaen pohjoismaisessa yhteismarkkinasuunnitelmassa, joka oli jäämässä muiden hankkeiden varjoon. Suomi joutui vaikeaan tilanteeseen, sillä uhkakuvana oli jopa täydellinen eristyksiin jääminen läntisen Euroopan kehityksestä ja ajautuminen itään.

Tällainen tilanne olisi saattanut olla kohtalokas Suomelle, koska Suomi kuului historiallisilta juuriltaan selvästi läntiseen Eurooppaan, vaikka se sodan jälkeen solmimansa yya-sopimuksen kautta joutui turvallisuuspoliittisesti Neuvostoliiton etupiiriin. Suomen yhteiskuntajärjestelmään kuuluvat keskeiset elementit, kuten markkinatalous, edustuksellinen demokratia ja riippumaton oikeuslaitos, olisivat saattaneet joutua uhanalaisiksi, mikäli Suomi olisi jäänyt eristyksiin ja joutunut lähentymään sosialistista leiriä.

Tutkimustehtävä

Suomen Efta-ratkaisu tapahtui kylmän sodan ja ideologisen taistelun maailmassa 1950-luvun lopussa ja 1960-luvun alussa. Maailma oli jakautunut kahteen kilpailevaan leiriin, toisaalta Neuvostoliiton johtamaan sosialistiseen ja toisaalta Yhdysvaltojen johtamaan länsimaiseen leiriin. Elettiin kaksinapaisen, bipolaarisen kansainvälisen järjestelmän aikakautta, jota leimasi jatkuva ideologinen ja valtpoliittinen jännite idän ja lännen välillä. Jännitteen määrä sen sijaan vaihteli aaltomaisesti: ajoittain puhuttiin liennytykskausista, ja ne seurasivat toistuvia kriittisiä vaiheita.

Suomi joutui vuonna 1948 Neuvostoliiton kanssa solmimallaan ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimuksella (yya-sopimus) turvallisuuspoliittisesti Neuvostoliiton etupiiriin. Yya-sopimuksen voimassaoloaika pidennettiin vuonna 1955 Porkkalan palautuksen yhteydessä 20 vuodella. Lokakuussa vuonna 1961 alkoi noottikriisi, jolloin Neuvostoliitto ehdotti yya-sopimuksen perusteella konsultaatiota toimenpiteistä molempien maiden rajojen puolustuksen turvaamiseksi Länsi-Saksan ja sen kanssa liitossa olevien valtioiden taholta

ilmenneen uhan johdosta. Suomen Efta-sopimus oli astunut voimaan edellisenä kesänä.

Edellinen vakava suhdekriisi, ns. yöpakkaset, päättyi tammikuussa 1959 presidentti Kekkonen ja pääministeri Hruštševin tapaamiseen Leningradissa. Varsinainen Efta-prosessi seitsemän perustajajäsenen eli Ison-Britannian, Itävallan, Norjan, Portugalin, Ruotsin, Sveitsin ja Tanskan kesken oli jo tuolloin alkanut ja johti Efta-järjestön perustamiseen vuoden 1960 alussa.

Suomen assosioituminen Eftaan tapahtui keväällä 1961 hyvin monimutkaisten vaiheiden jälkeen. Keskeinen kysymys kuuluikin: kuinka tämä oli mahdollista heti vakavan ns. yöpakkaskriisin jälkeen, etenkin kun Neuvostoliitto suhtautui ylipäättään kielteisesti läntisen Euroopan yhdentymiseen ja kun Suomi oli yya-sopimuksella sidottu Neuvostoliittoon turvallisuuspoliittisesti? Lisäksi Eftan seitsemästä jäsenestä neljä eli Iso-Britannia, Norja, Portugali ja Tanska kuuluivat Pohjois-Atlantin liittoon (Natoon) ja olivat siten liitossa Saksan liittotasavallan kanssa. Saksa ja sen liittolaiset olivat yya-sopimuksessa määritellyjä vihollisia.

Jukka Nevakivi on selvittänyt, että Neuvostoliitto pyrki sitomaan Suomen omaan talousjärjestelmäänsä sotien jälkeen.¹ Jussi M. Hanhimäki on todennut, että "Stalinin jälkeisen Neuvostoliiton tarkoituksena oli lisätä taloudellista vaikutusvaltaansa ensisijaisesti ns. kolmannessa maailmassa ja sellaisissa 'rajamaissa' kuin Suomi".² Taloudellisten seikkojen huomioiminen on myös minun näkemykseni mukaan tärkeää tutkittaessa Suomen poliittista historiaa viimeisten vuosikymmenten aikana. Nevakiven selvittämää taustaa vasten Suomen Efta-ratkaisu vaikuttaa entistä epäloogisemmalta tapahtumalta.

Tutkimustehtävänä on siis selvittää Suomen assosioituminen Eftaan ja kiinnittyminen läntisen Euroopan integraatiokehitykseen.

Tutkimustehtävä rajautuu ajallisesti luontevasti vuosiin 1959 - 1961 Efta-prosessin alusta aina Suomen ja Eftan välisen sopimuksen voimaantuloon 1.7.1961 ja sen Gatt-käsittelyyn saakka.

Tutkimus on myös muilta osin rajattavissa. Ulkopoliittinen vastuu kuului luonnollisesti presidentti Urho Kekkoselle, joka valmistautui vuoden 1962 alussa pidettäviin presidentinvaaleihin. Hallituksessa integraatioasiat kuuluivat hallituksen työnjaon mukaisesti koko ajan samalle henkilölle, kauppaja teollisuusministeri Ahti Karjalaiselle. Hallituspoliittisesti tutkimustehtävä rajautuu asiallisesti yhden hallituksen eli V. J. Sukselaisen II hallituksen valtakauteen. Ulkoministerinä toimi Ralf Törngren. Sukselaisen hallitus oli maalaisliittolainen vähemmistöhallitus. Siinä oli kolmetoista poliittista maalaisliittolaista ministeriä, yksi ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja eli Törngren ja yksi ammattiministeri.³

1 Nevakivi, *Miten Kekkonen pääsi valtaan ja Suomi suomettui*, Keuruu 1996 (Nevakivi 1996), s. 186 - 206.

2 Jussi M. Hanhimäki, *Rinnakkaiseloja patoamassa. Yhdysvallat ja Paasikiven linja 1948 - 1956*. Suomen Historiallinen Seura. Saarijärvi 1996, s. 147 - 148.

3 Jussilla, Hentilä, *Nevakivi, Suomen poliittinen historia 1809 - 1995*, Juva 1995, s. 327.

Neuvostoliiton asenteen selvittäminen on tärkeää siitä syystä, että Kreml katsoi Suomen kuuluvan turvallisuuspoliittiseen etupiiriinsä. On myös selvitettävä Efta-maiden asenne Suomeen. Huomiota kiinnitän tällöin ennen kaikkea Ruotsiin ja muihin Pohjoismaihin sekä Isoon-Britanniaan. Mikä oli näiden maiden osuus? Muitakin Efta-maita toki huomioidaan, mutta niiden omiin erityisongelmiin kiinnitän huomiota vain, jos on käynyt ilmi seikkoja, jotka ovat kiinnostavia Suomen kannalta. On myös kysyttävä, oliko joillakin muilla mailla osuutta Suomen Efta-ratkaisuun? Kysymykseen tulevat ensi sijaisesti EEC-maat ja Yhdysvallat.

Efta-asiaa hoidettiin hyvin salaisesti. Niin ulkopoliittinen johto kuin asiaa käsitelleet virkamiehetkin leimasivat asiakirjat mielellään "erittäin salainen"-tai "salainen" -leimalla. Onkin syytä kysyä, miksi asia oli Suomessa niin tavattoman salainen? Miten poliittinen päätöksenteko tapahtui korkean salaisuusasteen vallitessa? Eftaan liittyvän ulkopoliittisen päätöksenteon seuranta ja arvioiminen kuuluvatkin tutkimuksen piiriin. Tärkeää on myös selvittää, tapahtuiko Suomen Efta-ratkaisu ennen kaikkea suomalaisena päätöksenä, vai mistä oli tuolloin kyse?

Virkamiestasolla asiaa hoiti ulkoasiainministeriön (UM) kauppapoliittisen osaston päällikkö Olavi Munkki. Hänestä tuli myös syksyllä 1959 perustetun ulkomaankaupan neuvottelukunnan puheenjohtaja. Hän johti asian valmistelua valtionhallinnossa virkamiestasolla. Joitakin muita kauppapoliittisen osaston virkamiehiä oli mukana apuna tai erityistehtävissä Efta-yhteyksissä ulkomailla. Tarkastelen UM:n poliittisen osaston roolia, ja arvioin, oliko Efta-asian virkamiestason valmistelu UM:ssä oikeassa ympäristössä kauppapoliittisella osastolla. Kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) virkamiehiä oli myös mukana, mutta koska virkamiesjohto oli UM:n käsissä hyvin selkeästi, on kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten roolit pääsääntöisesti rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Ulkomaankaupan neuvottelukunnan kautta Efta-hanke kosketti laajasti liike-elämää ja muuta yhteiskuntaa. Lisäksi talouselämän etujärjestöt olivat kukin sarallaan aktiivisia asiassa. Myös Efta-neuvotteluja varten asetettu valtuuskunta edusti ulkomaankaupan neuvottelukunnan tapaan yhteiskunnan eri aloja. Munkki toimi myös Suomen virallisen Efta-valtuuskunnan puheenjohtajana: oliko näillä instansseilla jokin todellinen rooli Suomen Efta-ratkaisussa?

Käsitteistä

Valtioneuvostossa Efta-asiaa hoiti ministeri, jonka vastuualueeseen ulkomaankauppa-asiat sisältyivät. Ne ovat voineet Suomessa kuulua muun kuin kauppa- ja teollisuusministerin toimialaan, sillä myös ulkoasiainministeri on voinut niistä vastata. Suomen hallinto luokitteli Efta-kysymyksen ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston toimialaan liittyväksi asiaksi.

Neuvostoliitossa käytännön kaupankäynti oli usein alistettu poliittisille tavoitteille, joskaan kaikissa käytännön sovellutuksissa politiikka ei aina tullut esille. Uusimmassa tutkimuksessa on asiaan kiinnitetty huomiota. Jukka Nevakivi on tuonut esille kaupan merkityksen politiikan välineenä Neuvostoliitossa.⁴

Pertti Salminen on osin samaa aikaa käsittelevässä väitöskirjassaan todennut, että "Suomessa ei kiinnitetty tarpeeksi huomiota siihen, ettei sotilasmateriaalin myynti ollut Neuvostoliitolle tavanomaista kauppaa, vaan sillä oli aina poliittista merkitystä". Salminen katsoo, että "käytännössä Neuvostoliitto möi materiaalia maille, joiden toiminta saattoi tukea sen ulkopoliittisia pyyteitä".⁵

Salmisen näkökulma on kuitenkin kapea ja hän näyttää aliarvioivan Suomen tuolloista ulkopoliittista johtoa väittämällä, ettei sotilasmateriaalikaupan poliittista luonnetta olisi Suomessa ymmärretty. Päinvastoin, Kekkonen joutui puuttumaan sotilasmateriaalikysymyksiin, sillä ne liittyivät usein Pariisin rauhansopimuksen tulkintaan. Myös Efta-asian ja siihen liittyvän neuvostokaupan (turvallisuus)poliittinen luonne oli toki selvillä.

Näin ollen tässä tutkimuksessa ei voida vetää rajaa ulkopoliitiikan ja ulkomaankauppapolitiikan välille hallinnollisten toimivaltarajojen mukaisesti. Pitkemminkin on kysymyksenalaista, onko ulkoasiainministeriössä voimassa ollut jako poliittisiin ja kauppapolitiittisiin asioihin ollut asioiden laadun ja hoidon kannalta oikea.

Integraatiolla (yhdentymisellä) tarkoitan tässä tutkimuksessa sitä kehitystä, joka tapahtui läntisessä Euroopassa haettaessa uusia ratkaisuja poliittiselle ja taloudelliselle yhteistyölle toisen maailmansodan jälkeen. Integraation muotoja olivat erityisesti EEC ja Efta.

Tässä tutkimuksessa ei keskitytä Efta-sopimuksen aiheuttamaan kaupan esteiden tekniseen purkamiseen vaan asian poliittiseen puoleen. Jossain määrin puutun kuitenkin sopimusneuvottelujen kaupallisiin asetelmiin. Efta-prosessin keskeiset asiakirjat olen koonnut liitteiksi loppuun. Pyrin käyttämään kauppapolitiittista teknistä sanastoa mahdollisimman vähän. Kokonaan en sitä voi välttää, joten keskeistä kaupallista terminologiaa on syytä käsitellä.

Rakenteellisesti kaupan edistäminen on saattanut tapahtua usealla eri tavalla. Toisen maailmansodan jälkeen pyrittiin alueellisten, useita valtioita käsittävien järjestöjen rakentamiseen. Suunta on jatkunut kaikkina kuluneina vuosikymmeninä. Gatt-järjestön perustaminen vuonna 1947 merkitsi uudenlaista avausta maailmankaupan edistämiseksi ja järjestämiseksi.⁶ Siinä pyrittiin ennen kaikkea jäsenmaiden välisen tavanomaisen kaupan edistämiseen, vaikka myös kehitysmaa-aspektit tulivat mukaan.

4 Nevakivi 1996, s. 186 -206.

5 Pertti Salminen, *Puolueettomuuden nimeen, Sotilasjohto Kekkonen linjalla ja sen sivulla 1961 - 1966*, Jyväskylä 1995, s. 114.

6 *The Global Partnership*. Edited by Richard N. Gardner ja Max F. Milligan. John W. Evans: *The General Agreement on Tariffs and Trade*, USA 1968, s. 72 - 98.

Tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ovat vapaakauppaliitto ja tulliliitto. Efta on luonteeltaan vapaakauppaliitto ja EEC tulliliitto. Niiden periaatteellinen ero on rakenteessa. Tulliliitossa jäsenvaltiot alentavat ja poistavat vähitellen liiton sisäisiä kaupan esteitä, joista tärkeimmät ovat tullit ja siirtyvät yhtenäiseen käytäntöön ulkotulleissa. Tulli on maksu, jolla valtiot sääntelivät tavaroiden kauppaa ja suojelevat näin omaa tuotantoansa. Vapaakauppaliiton ja tulliliiton oleellinen ero onkin siinä, että vapaakauppaliitossa jäsenvaltiot säilyttävät autonomian omissa ulkotulleissa ulkopuolisiin maihin nähden. Myös vapaakauppaliitossa jäsenvaltiot sitoutuvat tekemiensä sopimusten mukaan poistamaan keskinäiset tullinsa. Tulliliitto on helposti rakenteeltaan kiinteämpi kuin vapaakauppaliitto ja siihen on helpompi liittää selkeästi poliittisia tavoitteita yhtenäistämällä kauppapolitiikkaa ja muita politiikan lohkoja. Näin on tapahtunut EEC:ssä.

Lähteet

Olen tehnyt perustutkimuksen viiden maan, Suomen, Neuvostoliiton, Ison-Britannian, Ranskan ja Ruotsin ulkoasiainministeriöiden materiaalin pohjalta. Lisäksi presidentti Urho Kekkosen ja tohtori Ahti Karjalaisen yksityisarkistot kuuluvat tutkimukseni keskeisiin arkistoihin. Olen myös tutustunut muihin yksityisarkistoihin, kuten Fagerholmin, Leskisen ja Paasion kokoelmiin Työväen Arkistossa. Lisäksi olen tutustunut kolmen suurimman puolueen päättävien elinten aineistoon.

Olen tutkinut Suomen ulkoasiainministeriössä hyvin laajasti ajankohdan poliittisen ja kauppapoliittisen materiaalin. Ison-Britannian (Foreign Office, lyh. FO) ja Ranskan (Ministère des Affaires Étrangères, lyh. Quai) ulkoministeriöiden arkistoissa olen Suomen Efta-ratkaisua koskevan aineiston lisäksi tutkinut Suomen aseman kehittymistä ja kansainvälistä tilannetta yleensä. Neuvostoliiton ulkoministeriön (Ministerstvo Inostrannih Del, lyh. MID) arkiston Suomen integraatoratkaisua koskevan materiaalin olen tutkinut Moskovassa.

Yksityisarkistoista on Karjalaisen arkisto osoittautunut sikäli käyttökelpoiseksi, että asiakirjoissa on paljon Karjalaisen omia merkintöjä. Samoin sieltä on löytynyt kohtalaisen runsaasti poliittista suunnittelua käsittelevää aineistoa. Kekkosen ote vastaavaan materiaaliin on osoittautunut kutakuinkin passiiviseksi: Kekkonen on kyllä merkinnyt oman vidi-merkinnän asiakirjaan kuin asiakirjaan, mutta reunahuomautuksia ei asiakirjoista juuri löydy. Kirjeenvaihdossa on joitakin Efta-asiaa käsitteleviä dokumentteja. Tästä ei kuitenkaan voida vetää johtopäätöksiä Kekkosen toiminnasta, sillä Kekkosen ja Karjalaisen välinen yhteydenpito oli paljolti suullista.

Karjalaisen päiväkirja on myös tärkeä lähde. Se sisältää paljon mielenkiintoista tietoa tapahtumista ja keskusteluista eri tahojen kanssa. Päiväkirja on asiallinen ja toteava, tapahtumia, ihmisiä ja keskusteluja kirjaava dokumentti. Yksityisarkistojen ongelma on kuitenkin näkökulma: yksin niiden varaan ei tutkimusta voi perustaa.

Olen tutustunut suojelupoliisin materiaaliin kyseiseltä ajalta. Suojelupoliisi ei kiinnittänyt Efta-asiaan paljoakaan huomiota. Jonkin verran suojelupoliisin etsivät ovat raportoineet siitä, miten kommunistit propagoivat Eftaa vastaan eräissä vaiheissa. Sen sijaan neuvostotoiminnasta Suomessa yöpakkasten edellä ja sen jälkeen on suojelupoliisin arkistossa merkittävää aineistoa.

Valtioneuvoston arkistossa olen käynyt läpi talousneuvostoa koskevan materiaalin. Tämä aineisto on ollut tärkeä tutkimukselleni, vaikka itse Efta-neuvotteluprosessi ei löytänytään tietään talousneuvostoon. Kuitenkin nimenomaan tämän aineiston avulla pääsin jäljille, miten Paasikivi ja Kekkonen suhtautuivat läntisen Euroopan integraatioprosessiin Eftaa välittömästi edeltäneinä vuosina.

Olen selvittänyt tähänastisen suomalaisen tutkimuksen ja tutustunut alan kirjallisuuteen. Lehdistön osuudesta on syytä lisäksi mainita, että Efta-asian hoidossa pyrittiin korostuneesti salaisuuteen. Siksi lehdistöä ei ole ollut tarpeen käydä systemaattisesti läpi Efta-prosessin selvittämisen kannalta. Lehdistöviittaukset perustuvat enimmäkseen ulkoasiainministeriön raportteihin, eivät erilliseen lehdistötutkimukseen. Joitakin suoria viittauksia lehdistöön olen tehnyt.

Lähdeviittaukset osoittavat pääsääntöisesti sen primäärilähteen, josta olen löytänyt päättelylle keskeisen aineiston. On huomattava, että Kekkonen ja Karjalaisen yksityisarkistojen Eftaa koskeva aineisto on pääosin samaa, mutta ne eivät silti ole identtisiä keskenään eivätkä UM:n arkiston kanssa. Lähden siitä, että UM:n arkisto on suomalaisen viranomaismateriaalin osalta täydellisin.

Tutkimus on edennyt käytännössä siten, että olen ensin käynyt läpi Karjalaisen arkiston (Akyk), sitten ulkoasiainministeriön arkiston (UM), suojelupoliisin (Supo), valtioneuvoston arkiston talousneuvostoa koskevan materiaalin (Vnark TN) ja sitten Kekkonen yksityisarkiston ajankohtaa koskevan materiaalin (UKK). Kekkonen arkiston jälkeen olen tutkinut muut lähdeluettelossa mainitut arkistot. Tästä johtuu, että primääriaineisto on usein saanut viitteekseen Karjalaisen yksityisarkiston tai ulkoministeriön sisältämän asiakirjan. Kekkonen arkistoon olen viittannut etupäässä, jos on jotain lisää tai uutta ilmennyt. Asiakirjamateriaalin viittaamattomuus Kekkonen arkistoon ei siten tarkoita, etteikö asiakirjaa olisi myös Kekkonen arkistossa. Puoluearkistoista olen tutkinut Kansallisen Kokoomuksen (kok), Maalaisliiton (maal) ja SDP:n (TA) arkistot.

Aiempi tutkimus ja muistelmat

Ajankohtaa koskevaa suomalaista tutkimusta on jo olemassa kohtalaisen paljon. Uutta näkemystä edustaa Jukka Nevakiven osuus Suomen poliittista historiaa kuvaavassa yleisteoksessa. Hän katsoo, että Sukselaisen II hallituksessa keskeisenä ohjelmakysymyksenä oli Suomen sopeutuminen Euroopan integraatiokehitykseen niin, että se etsiytyisi yhteistyöhön alkuperäisten

yhteismarkkinoiden ulkopuolelle jääneen Euroopan vapaakauppa-alueen (Efta) kanssa. Nevakivi katsoo, että Sukselaisen hallituksen odotettua pitempi toimikausi oli sidoksissa myönteistä ratkaisua kannattavaan oppositioon, niin että sille oli edullista olla häiritsemättä kohtuuttomasti hallituksen työtä. Nevakivi katsoo myös, että Hruštševin "yllätysvierailu" Kekkonen 60-vuotispäiville syyskuussa 1960 oli hyvin merkittävä, sillä tämän aikana käydyissä keskusteluissa päästiin periaatteessa yhteisymmärrykseen siitä, miten Suomen olisi varmistettava elintärkeät markkinansa integroituvassa Euroopassa:

Ratkaisumallina oli lopulta assosioituminen Euroopan talousyhteisön ulkopuolelle jääneiden maiden muodostamaan EFTAan eli ns. ulkoseitsikkoon sillä ehdolla, että idänkaupan jatkuvuus taattaisiin järjestämällä NL:lle samanlainen suosituimmuusasema kuin Suomi tarjosi EFTA-maille.⁷

Nevakivi viittaa myös siihen, että Efta-ratkaisulla Neuvostoliitto pyrki vaikuttamaan Kekkonen vastustajiin.⁸ Nevakivi ei käsittele sitä, miten länsi suhtautui Suomen politiikkaan antaa Neuvostoliitolle suosituimmuusasema.

Nevakivi on syyskuussa 1996 julkaissut tutkimuksen Kekkonen pääsystä valtaan, jossa hän myös lyhyesti käsittelee Eftaa ja ottaa kantaa Eftan merkitykseen samansuuntaisesti edellisen teoksen kanssa.⁹ Nevakivi tuo esille kaupan merkityksen poliittisena tekijänä Neuvostoliiton pyrkimyksissä sitoa Suomi sotien jälkeen itseensä. Lähtökohtana oli Zhdanovin Suomea koskeva esitys, että "tämän maan talouselämästä olisi tehtävä neuvostotalouden liite".¹⁰

Neuvostoliiton motiiviksi suostuessaan Suomen Efta-ratkaisuun "niinkin suopeasti, jääneekin halu varmistaa Urho Kekkonen valintamahdollisuudet toiselle presidenttikaudelle", Nevakivi toteaa.¹¹ Toisena Neuvostoliiton motiivina Nevakivi mainitsee Moskovan pyrkimyksen saada Suomen kautta ylimääräisiä kaupallisia etuja: "Myös Eftan piirissä pelättiin aluksi, että vapaakauppa-alue saisi Suomen ulkojäsenyyden kautta ulkojäsenekseen Neuvostoliitonkin", mutta vaikutukset jäivät lopulta kuitenkin olemattomiksi tässä suhteessa.¹² Nevakivi siis viittaa siihen, että Kekkonen asemalla ja Neuvostoliitolla olisi ollut ratkaiseva rooli. Nevakivi ei kuitenkaan ole tutkinut Eftaa systemaattisesti, joten taustatekijät jäävät selvittämättä ja johtopäätökset ehdollisiksi.

Martti Häikiö on käsitellyt Eftaa lyhyesti teoksessaan "*Presidentin valinta*".¹³ Häikiö katsoo, että "Suomen kauppapoliittisen ratkaisun toteutus rakentui keskeisellä tavalla sen varaan, että Urho Kekkonen omalla persoonallaan Suomen presidenttinä takaisi Suomen ulkopoliittisen linjan jatkuvuuden, vaikka Suomi tekisikin taloutensa vaatimia kauppapoliittisia järjestelyjä länsivaltojen kanssa". Häikiö myös toteaa, että Kekkonen ja Hruštševin tapaamisen jäl-

7 Jussila, Hentilä, *Nevakivi*, s. 253.

8 Sama, s. 261.

9 Nevakivi 1996.

10 Nevakivi 1996, s. 198.

11 Nevakivi 1996, s. 206.

12 Nevakivi 1996, s. 186 - 206.

13 Häikiö, *Presidentin valinta*, Juva 1993 (Häikiö 1993), s. 78 - 80.

keen Kekkosen 60-vuotispäivien aikana ja marraskuisen tapaamisen jälkeen Moskovassa "ei asiassa enää ollut vaikeuksia".

Hannu Rautkallio on käsitellyt aikakautta omissa tutkimuksissaan.¹⁴ Rautkallion tutkimuskohteena on ollut ennen kaikkea Kekkonen, Neuvostoliiton vaikutus ja noottikriisi. Rautkallion kirjojen ongelma on mielestäni siinä, että Rautkallio ehdollistaa hyvän lähdepohjan ikään kuin ennalta määriteltä tu-
lostta varten: Kekkosen on täytynyt myydä Suomea vallan vuoksi kaikissa vai-
heissa. Rautkallio sitoo Suomen Efta-asian tiukasti Kekkosen asemaan eli ha-
luun pysyä vallassa. Otan kantaa tutkimuksessani Kekkoseen myös vuosina
1956 - 58 varsinaisen Efta-vaiheen lisäksi.

Rautkallio selostaa myös joitakin länsireaktiota Kekkosen toimintaan Efta-
asiassa. Lännen halu pitää Suomi mukana läntisen Euroopan integraatiossa
tulee esille Rautkallion dokumentoinnista.¹⁵

Juhani Suomi on sivunnut ehkä eniten Eftaa presidentti Kekkosta käsitte-
vässä elämäkertatutkimuksessa. Suomen näkökulma on kuitenkin riittämätön
Efta-problematiikan selvittämiseksi, eikä hänellä ole ollut käytössään neuvos-
to- eikä länsimateriaalia. Suomen teoksesta saa käsityksen Kekkosen voimak-
kaasta ja ratkaisevasta vaikutuksesta.¹⁶ Tähän asiaan otan kantaa tutkimukses-
sani.

Jukka Tarkka on sivunnut lyhyesti Eftaa teoksessaan "*Suomen kylmä sota*".
Hän katsoo, että suosituimmuus oli keskeisellä sijalla neuvostosuhteissa ja
viittaa neuvostojohdon eripuraan Suomen Efta-asiassa. Hän ei yhdistä Kekko-
sen matkoja Englantiin ja Yhdysvaltoihin vuonna 1961 Suomen Efta-ratkai-
suun, kuten ei myöskään Juhani Suomi.¹⁷

Jussi M. Hanhimäki on tutkinut Yhdysvaltojen suhtautumista Paasikiven
linjaan vuosina vuosina 1948 - 1956. Omaa tutkimustani varten on mielenkiin-
toista havaita, että Hanhimäki arvioi päätelmissään USA:n huolestuneen Suo-
men neuvostokaupan osuuden voimakkaasta noususta 1950-luvun alussa. Neu-
vostoliitosta tuli Suomen suurin kauppakumppani joksikin aikaa vuonna 1953,
joskin Iso-Britannia jo seuraavana vuonna syrjäytti Neuvostoliiton tältä paikal-
ta. Hanhimäki katsoo kuitenkin, että muutoksen takana olivat suhdannesyyt,
ei USA:n vaikutus. Hän katsoo myös, että USA:n vaikutus Suomen ulkomaan-
kauppapolitiikkaan oli yleisestikin varsin vähäinen vuosien 1948 - 56 aikana.

Hanhimäen mukaan USA:n huolestuminen Suomesta perustui 1950 -luvulla
Paasikiven aikana paitsi Suomen ja Neuvostoliiton kaupan kasvuun myös ja
erityisesti Suomen symboliseen merkitykseen, sillä Suomesta oli tullut USA:n
silmissä eräänlainen Kremlin työkalu:

14 Rautkallio, *Novosibirskin lavastus. Noottikriisi 1961*. Jyväskylä 1992 (Rautkallio 1992) ja *Kekkonen ja Moskova. Suomi lännestä nähtynä 1956 - 1962. Jyväskylä 1991* (Rautkallio 1991).

15 Rautakallio 1992, s. 16.

16 Juhani Suomi, *Kriisien aika. Urho Kekkonen 1956 -1962* (Suomi 1992). Keuruu 1992.

17 Jukka Tarkka, *Suomen kylmä sota. Miten viattomuudesta tuli voima*. Keuruu 1992, s. 69 - 72, 78 - 79 ja 82 -83. Suomi 1992, s. 447 - 449.

Merkittävä lisäongelma oli se, että Suomi näytti olevan halukas 'koekenttä'. Tältä näytti ennen kaikkea Urho Kekkosen omaksuessa yhä merkittävemmän aseman Suomen ulkopolitiikan hoidossa. Jo 1950 -luvun alusta lähtien Kekkonen tuntui myötäilevän Neuvostoliiton pyrkimyksiä aivan liian innokkaasti. Amerikkalaisten mielestä hänen vuonna 1952 julkistamansa pyjamantaskupuhe oli esimerkki niistä vaaroista, joita 'Suomen malli' piti sisällään; so. puolueettomuusajatuksen levittäytymisestä esim. Norjaan ja Tanskaan. Mitä paremmin Kekkonen onnistui ylläpitämään Suomen ja Neuvostoliiton välisiä suhteita, sitä epäsuositumpi hänestä tuli länessä, varsinkin USA:ssa. Vaikka tämä epäluulo ei ollut erityisen merkittävä ongelma ennen Kekkosen presidenttikauden alkua, oli se myöhemmin osasyynä ns. suomettumisteessin syntyyn.¹⁸

Hanhimäen tutkimuksen väitteet Kekkosen ajan alusta muodostavat mielenkiintoisen pohjan arvioinnille siitä, miten Kekkonen toimi presidenttikautensa alussa. Oliko Kekkonen kaiken aikaa Kremlin myötäilijä, niin kuin Hanhimäki antaa ymmärtää, vai oliko Kekkonen jotain muuta tuolloin? Tähän kysymykseen otan kantaa tässä tutkimuksessa. Samalla on mielenkiintoista havaita, että Hanhimäen tutkimustulosten mukaan USA:n vaikutus oli Suomen ulkomaankauppapolitiikkaan vähäinen Paasikiven aikana.¹⁹ Tosin tätä arviota mielestäni vaivaa termi "kauppapoliittisesti". Kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan, termit poliittinen ja kauppapoliittinen ovat äärimmäisen vaikeasti erotettavissa toisistaan Suomen Efta-prosessin yhteydessä. Hanhimäen USA:n vaikutusta koskevien tutkimustulosten pohjalta on syytä esittää kysymys: mikä oli USA:n vaikutus Suomen Efta-ratkaisussa? Otan myös kantaa Hanhimäen väitteeseen, joka kohdistuu hänen tutkimusaikaansa myöhempiin vaiheisiin, että Suomi menetti yhä enemmän USA:n myötämielisyyttä Kekkosen pitkällä presidenttikaudella.²⁰ Oliko todella näin Kekkosen ensimmäisen kauden aikana ja erityisesti Efta-ratkaisun yhteydessä?

Timo Vihavainen on tutkinut ns. suomettumisilmiötä eli suomalaisten ylenpalttista nöyryyttä, pelkoa ja pyrkimystä miellyttää Neuvostoliittoa. Vihavainen katsoo, että 1950-luvulla tilanne muuttui perusteellisesti ja että Moskova onnistui saamaan otteen lehdistökirjoitteluun ja hallituksen muodostamiseen. Vihavainen toteaa myös: "Ns. yöpakkashallituksista on kirjoitettu erittäin paljon, mutta ei voi sanoa, että kaikkia sen kohtaloon liittyviä kysymyksiä olisi tyhjentävästi selitetty."²¹ Myös Nevakivi katsoo yöpakkasten edelleen kaipaavan lisäselvitystä, sillä hän on arvioinut yöpakkasia: "Omituisella ja pohjimiltaan edelleen arvoituksellisella yöpakkaskriisillä..."²² Uusimmassa kirjassaan Nevakivi laajentaa yöpakkaskauteen johtaneita syitä kansainvälispoliittisen tilanteen lisääntyneellä jännityksellä. Hän huomioi saksalais-tanskalaisen

18 Hanhimäki, s. 171.

19 Hanhimäki, s. 171.

20 Hanhimäki, s. 172.

21 Timo Vihavainen, *Kansakunta rähmällään. Suomettumisen lyhyt historia*, Keuruu 1991, s. 46.

22 Jussila, Hentilä, *Nevakivi*, s. 253.

sotilaallisen yhteistyön alun Itämerellä. Nevakivi noteeraa lisäksi Suomen tekemän kaupan liberalisoinnin aiheuttaman huolen idässä, mutta ei yhdistä kaupapoliittista taustaa yöpakkasiin. Nevakivi katsoo myös, että kriisi puhkesi syyskuussa 1958.²³ Oliko todella näin, vai oliko kriisi puhjennut jo aiemmin, vaikka se tuli pinnalle ja yleiseen tietoisuuteen vasta syyskuussa 1958, kun Neuvostoliitto jäädytti suhteet Suomeen? Myös Häikiö liittää yöpakkaset ennen kaikkea Fagerholmin hallitukseen ja Kekkonen asemaan.²⁴

Esko Salminen on kiinnittänyt aikakautta koskevassa lehdistötutkimuksessaan huomiota neuvostolehdistön Suomea arvostelemaan sävyyn keväällä ja kesällä 1958 ja katsoo, että Suomen ulkopoliittinen johto ei huomioinut näitä merkkejä. Hän ei kuitenkaan tässä lehdistökirjoitteluun perustuvassa tutkimuksessaan tuo esille kaupallisten asetelmien merkitystä.²⁵

Minun onkin syytä tutkimuksessani arvioida, onko Efta-prosessin kautta Suomen historiaa lähestyttäessä löydettävissä selitystekijöitä niin yöpakkasiin, suomettumiseen kuin Kekkonen käymään presidentinvaalikampanjaan.

Pekka Visuri on tutkinut ajankohdan suomalaista puolustuspolitiikkaa. Hän ei käsittele Suomen integraatiopolitiikan mahdollisia vaikutuksia puolustuspolitiikkaan, eikä muutoinkaan läntisen Euroopan integraatiokehityksen vaikutuksia Suomeen. Puolustusvoimien materiaalihankinnat niin idästä kuin lännestä hän on tutkinut perusteellisesti, mutta hankintojen mahdollisia kytkentöjä aikakauden keskeiseen perustekijään eli Suomen kiinnittymiseen läntisen Euroopan integraatiokehitykseen hän ei käsittele.²⁶ Visuri mainitsee Eftasta, että keväällä 1961 "oli jo ratkennut Suomen liittännäisjäsenyys Eftassa, vaikka sekä idässä että lännessä siihen oli suhtauduttu suurin varauksin".²⁷ Oliko todella niin, että Suomen liittännäisjäsenyyteen suhtauduttiin sekä idässä että lännessä varauksellisesti? Visuri on ristiriidassa ainakin Häikiön kanssa, joka katsoo, että lännessä ei asian kanssa ollut ongelmia.

Uutta tutkimusta edustaa sotilaspolitiikan alalla myös Pertti Salmisen väitöskirja. Salminen on maininnut Eftan vain kerran: "Läntiseen talousintegraatioonkin Suomi pääsi mukaan erityissopimuksella Efta-maiden kanssa." Hän on siten pitänyt läntisen Euroopan integraatiokehitystä 'talousintegraationa', mutta tämä näkökulma on kuitenkin kapea.²⁸ Sama koskee jo edellä mainittua Pertti Salmisen arviota, että Suomen ulkopoliittinen johto ei olisi nähnyt sotilas-materiaalia koskevan kaupan poliittista luonnetta.

Suomea koskevaa venäläistä tutkimusta on viime aikoina tehnyt erityisesti tohtori Tatjana Androsova. Venäläistutkimus näyttää painottavan Neuvostolii-

23 Nevakivi 1996, s. 150.

24 Häikiö 1993, s. 76 - 77.

25 Esko Salminen, *Porkkalan palautuksesta noottikriisiin. Lehdistökeskustelu Suomen idänpolitiikasta 1955 -1962*. Keuruu 1982, s. 108 - 144.

26 Visuri, Pekka, *Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan. Puolustusperiaatteiden kehitys läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa 1945 - 1985*. Keuruu 1989 (Visuri 1989). Visuri, Pekka, *Puolustusvoimat kylmässä sodassa. Suomen puolustuspolitiikka vuosina 1945 - 1961*. Juva 1994 (Visuri 1994).

27 Visuri 1994, s. 178.

28 Pertti Salminen, s. 53.

ton vaikutusta. Kiinnitänkin tutkimuksessani erityistä huomiota Neuvostoliiton toimintaan, jotta saisin selville, mikä Neuvostoliiton rooli lopulta oli tässä Suomen kohtalonkysymyksessä. Androsova näkee Neuvostoliiton politiikan olleen myöntäväistä Suomen suhteen. Hän pitää Porkkalan palautusta myönnytyksenä Suomelle, samoin hän näkee Suomen liittymisessä Pohjoismaiden neuvostoon ja Yhdistyneisiin kansakuntiin Suomelle annettujen myönnytysten merkkejä.

Eftasta Androsova toteaa, että "kun Neuvostoliitto salli Suomen liittyä ulkojäsenenä Eftaan, se itsekin tuli tämän järjestön ulkojäseneksi ja sai Suomen markkinoilla tiettyjä etuja verrattuna niihin maihin, jotka eivät kuuluneet Eftaan".²⁹

Hyvin mielenkiintoinen on tohtori Androsovän esille tuoma pääministeri Nikolai Bulganinin kannanotto 1950-luvun puolivälistä. Bulganin painotti taloudellisen yhteistyön merkitystä läntisten markkinatalousmaiden kanssa. Neuvostoliitto yritti saada lännen teknologisesta paremmuudesta irti mahdollisimman paljon, kun se pyrki saamaan yliotteen maailmanpolitiikassa. Tämän asenteen merkitystä Suomen Efta-ratkaisulle arvioidaan erikseen.

Androsova tuo myös esille Neuvostoliiton pysyvän vaikutuksen varmistamisen Suomessa ja Kekkoselle annetun tuen välisen yhteyden. Tämä kysymyksenasettelu on keskeinen. Käsitys perustuu väittämään, jonka mukaan Kekkonen olisi ollut niin altis kuuntelemaan Neuvostoliittoa, että tuo tavoite olisi toteutunut. Seuraava väittäjä olisi, että Suomi Kekkosella ollessa presidenttinä olisi joutunut aikaa myöten samaan asemaan muiden kansandemokratioiden kanssa. Suomesta ei tullut kansandemokratiaa. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että asia olisi johtunut pelkästään Kekkosesta. Tämä kysymyksenasettelu kuuluu kuitenkin keskeisesti Kekkosella ajan tutkimukseen.³⁰

Muistelmateoksissa käsitellään Eftaa jonkin verran. Ongelma on erityisesti siinä, että Efta-asia hoidettiin niin salaisesti ja niin pienen piirin toimesta, että muistelijoiilla ei ole ollut mahdollisuutta seurata Suomen Efta-prosessin kehittymistä. Max Jakobson seurasi asioita virkansa puolesta ulkoasiainministeriön lehdistöpäällikkönä, mutta hänkään ei tuolloin ollut riittävän lähellä päätöksentekoa, jotta olisi voinut olla perillä asioiden tarkasta kulusta. Karjalaisen tyyliin kuului usein toimia yksin ilman virkamiehiä. Jakobsonin teokset ovat kuitenkin tutkimuksen kannalta olleet hyödyllisiä, sillä ne ovat läheltä asioita seuranneen ulkoministeriön virkamiehen tekemiä.³¹

29 Tatjana Androsova, *Neuvostoliiton ja Suomen suhteet Urho Kekkonen ensimmäisellä presidenttikaudella*. Historiallinen Aikakauskirja nro 1/96, s. 16.

30 Tri Tatjana Androsovän esitelmä poliittisen historian laitoksella Helsingin Yliopistolla 18.10.1995 ja edellisessä alaviitteessä mainittu artikkeli.

31 Jakobson, *Veteen piirretty viiva*, Keuruu 1980 (Jakobson 1980) ja *Vallanvaihto*, Keuruu 1992 (Jakobson 1992).

Jakobsonin lähtökohtaa Efta-asiassa pidän oikeana:

Mutta EFTA-prosessin alkaessa ei mikään näyttänyt väistämättömältä tai itsestään selvältä. Kun jälkeensä ruvetaan kerimään päätöksenteon lankaa sen loppupäästä lähtien taaksepäin, erehdytään helposti kuvittelemaan, että jokainen askel johti johdonmukaisesti ja vääjäämättömästi kohti tiedossamme olevaa lopputulosta ja jokaisen päätöksen ja kannanoton seuraukset olivat päättäjän alkuperäisen tarkoituksen mukaisia. Todellisuus ei yleensä ole näin siisti. EFTA-kysymyksen käsittelyssä kietoutuvat alusta alkaen ulkomaankauppa, idänsuhteet ja sisäinen valtataistelu solmuksi, jonka avaaminen oli työn ja tuskan takana.³²

Myös Jakobson piti Efta-asiaa merkittävänä poliittisena ratkaisuna Suomen tulevaisuudelle. Voidaan kuitenkin kysyä, riippuiko lopputulos ennen kaikkea suomalaisten päättäjien toiminnasta, niin kuin Jakobson näyttäisi edellyttävän, vai oliko muita tekijöitä mukana?

Venäläisen diplomaatin, ministerineuvos Viktor Vladimirovin muistelmat sivuavat myös Efta-asiaa³³. Niistä käy ilmi Efta-asian poliittinen luonne, mutta muutoin Vladimirov sivuuttaa Eftan ja katsoo muun muassa, että Hruštševin tulo Kekkosen 60-vuotispäiville liittyi ennen kaikkea pyrkimykseen kehittää henkilökohtaisia suhteita Kekkosen ja Hruštševin välillä. Yleisesti ottaen Vladimirovin muistelmat kärsivät samasta asiasta kuin muistelmat yleensä: omat tekemiset joko korostuvat tai omat virheet unohtuvat. Vladimirovin muistelmiin on syytä suhtautua hyvin kriittisesti.

Myös toinen venäläinen diplomaatti, lähetystöneuvos Albert Akulov on kirjoittanut muistelmansa ja sivunnut Eftaa. Hän sanoo:

Asia (Efta,JS) oli periaatteessa päätetty jo Urho Kekkosen ja Nikita Hruštševin tavatessa tammikuussa 1959 'yöpakkasten' jälkeen: Neuvostoliiton taholta ei ollut esteitä Suomen liittymiselle Eftaan.³⁴

Akulov ei kuitenkaan tunne Efta-prosessia: tammikuussa 1959 Eftaa ei ollut olemassa. Akulovin muistelmat ovat varsin puutteelliset ja väitteet vailla todellisuuspohjaa. Hän antaa myös harhaanjohtavan kuvauksen Mikojanin asenteesta, sillä Mikojan olisi Akulovin mukaan sanonut Kekkoselle yksiselitteisesti, että Suomen Efta-jäsenyys ei sivunnut Neuvostoliiton etuja. Akulovin Efta-näkemykset muistuttaa jonkinlaista toiveajattelua ja jälkijättöistä selittelyä.

Ruotsalaisesta uudesta tutkimuksesta täytyy mainita Mikael af Malmborgin väitöskirja Ruotsin integraatiopolitiikasta 1945 - 1959.³⁵ Hän on tutkinut Eftan syntyä, mutta Suomen näkökulma on jäänyt luonnollisestikin vähäiseksi. Suomihan aloitti neuvottelut vasta vuoden 1960 puolella.

32 Jakobson 1980, s. 175. Muu Efta-pohdinta s. 174 - 195.

33 Viktor Vladimirov, *Näin se oli...*, Keuruu 1993.

34 Albert Akulov, *Vuodet Tehtaankadulla*, Keuruu 1996, s. 109.

35 Mikael af Malmborg, *Den ständaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945 - 1959*. Malmö 1994.

Suomen Efta-suhteen syntymistä ei siis ole aiemmin tutkittu systemaattisesti. Tämä tutkimus muodostaa siten samalla myös perustutkimuksen Suomen integraatiopolitiikasta.

■ Suomen ulkopoliitiikan kehykset

Suunta Suomen sodan jälkeisessä poliittisessä kehityksessä oli kohti läntisiä sitoumuksia jo 1940 - luvulta alkaen. Liittyyhän Suomi Gattiin vuonna 1948. Ajoittaisia vakaviakin yrityksiä muuttaa suuntaa eri vaiheissa voidaan havaita. Neuvostoliitolle syntyi sotien jälkeen pitkäjänteinen pyrkimys sitoa Suomi sosialistisen leirin talouteen, niin kuin Nevakivi on osoittanut. Joka tapauksessa on selvää, että valvontakomission aikana Neuvostoliiton vaikutus oli suurimmillaan¹ Suomi kuitenkin solmi läntisiä yhteyksiä Gattista, PN:sta, YK:sta ja Eftasta alkaen tahtiin, joka erotti sen selkeästi muista Neuvostoliiton naapureista, jotka olivat joutuneet miehityksi ja suoraan Neuvostoliiton liittolaisiksi ja käytännössä sen satelliiteiksi.

Suomen Neuvostoliiton kanssa vuonna 1948 solmiman yya-sopimuksen voimassaoloaikaa pidennettiin 20 vuodella vuonna 1955 Porkkalan palautuksen yhteydessä. Tämä muodosti oman reaali poliittisen kehüksensä, jonka Suomen kansa havaitsi hyvin konkreettisella tavalla Neuvostoliiton lähetettyä 30.10.1961 nootin konsultaatioiden aloittamiseksi Suomen kanssa. Efta-prosessi päättyi ehkä hieman onnekaastikin juuri ennen noottikriisin alkua.

Presidentti Paasikivi luonnehti presidenttikautensa päättyessä vuonna 1956 kuljettua taipaletta seuraavasti:

Kansamme historiassa päättyy nyt yksi vaihe, sotien loppuessa alkanut ajanjakso. Tämän vaiheen aikana on kansallamme ollut monia vaikeuksia kestettävänä. Syksyllä 1944 olimme synkän laakson pohjalla. Pelko, epäily ja epätietoisuus tulevaisuudesta oli vallalla. 'Hajoava talo', kirjoitettiin meistä kymmenen vuotta sitten ulkomailla. Olemme kunnialla selvinneet vaikeuksista. Olemme suorittaneet sotien jättämät raskaat ja moninaiset taloudelliset tehtävät, vieläpä saaneet taloutemme suurin piirtein kuntoon... Ensisijassa oli tärkeätä, että suhteemme itäiseen naapuriimme, Neuvostoliittoon onnistuttiin järjestämään. Pyrkimyksemme on ollut – ottaa huomioon maamme maantieteellisen aseman vaatimukset ja historiamme opeukset – löytää politiikka, joka on omiaan tyydyttämään molempien puolien, niin Suomen kuin Neuvostoliiton, oleelliset edut. Tämän hyvän naapurisuuden ja luottamuksen politiikka, jota on johdonmukaisesti noudatettu, on ollut meille menestyksellinen ja Neuvostoliiton puolelta on todettu sen vastaavan suuren naapurimme etuja. Ei ole näkyvissä suhteitamme Neuvostoliittoon synkentäviä ilmiöitä.²

1 Ajankohtaa selvittää Jukka Nevakivi, *Zhdanov Suomessa. Miksi meitä ei neuvostoliittolaistettu?* Keuruu 1993. (Nevakivi 1993). Visuri 1994, s. 23 - 81.

2 Presidentti J. K. Paasikiven jäähyväispuhe eduskunnassa 1.3.1956.

Suomen yleinen kansainvälispoliittinen asema oli monella tavalla vahvistunut ja selkiytynyt Urho Kekkosen aloittaessa ensimmäistä presidenttikauttaan. Juho Kusti Paasikiven aikana alkuunpantu avautuminen länteen ja muualle maailmaan jatkui Kekkosen aikana. Suomi liittyi vähitellen entistä kiinteämmin läntisen Euroopan poliittiseen kehitykseen, joskin hyvin vaikeiden vaiheiden kautta.

Merkittävimmät paalut sodan jälkeen ja ennen Kekkosen aikaa olivat Suomen kansainvälispoliittisen aseman muovautumisen kannalta yya-sopimuksen solmiminen ja Suomen liittyminen Gattiin vuonna 1948, liittyminen Yhdistyneisiin kansakuntiin (YK) 1955 ja Pohjoismaiden neuvostoon (PN) 1956.³ Nämä tapahtumat olivat Suomelle erityisen merkityksellisiä. Porkkalan tukikohdan palauttaminen Suomelle tammikuussa 1956, Paasikiven virkakauden viimeisinä viikkoina, oli samaten hyvin tärkeä Suomen puolueettomuuspoliittisen aseman muotoutumiselle. Edellytykset harjoittaa entistä uskottavampaa puolueettomuuspolitiikkaa paranivat. Hruštšev mainitsikin ensimmäisen kerran Suomen puolueettomuuden NK:n 20. puoluekokouksessa helmikuussa 1956.⁴

Sotilaspiirien alunperin vastustama⁵ Porkkalan palautus herätti myöhemminkin ristiriitaisia tunteja Neuvostoliitossa, sillä asia nousi esille niin yöpakkasten aikana kuin ennen noottikriisiä elokuussa 1961 Berliinin kriisin kärjistyessä. Isoon-Britanniaan kantautui tietoja, että tukikohtakysymys oli noussut esille Moskovassa yöpakkasten aikana.⁶ Noottikriisin alla elokuussa 1961 pääministeri N. S. Hruštšev vihjaisi Neuvostoliiton katuvan Porkkalan palautusta todetessaan SK:n valtuuskunnalle Moskovassa, ettei tämä yksipuolinen toimi lopulta ollut vaikuttanut Neuvostoliiton kannalta myönteisellä tavalla Itämeren tilanteen kiristyttyä 1960 -luvun alussa:

Se (Neuvostoliitto, JS) on luopunut Porkkalan vuokraoikeudesta ja poistanut sieltä tukikohtansa. Kiristyneessä tilanteessa meidän täytyy voida luottaa siihen, että Suomi suhtautuu meihin korrektisti... Suomen vastuunalaisten piirien pitäisi tajuta, että todellista puolueettomuutta ei voi olla sotilas-tukikohtien varjossa.⁷

On hyvin vaikeaa nähdä Porkkalan palautusta yksinomaan Suomelle tehtynä myönnytyksenä Tatjana Androsovan mukaisesti. Porkkalan palautus on asetet-

3 Pääministerin sihteeri Ahti Karjalainen oli keskustellut Neuvostoliiton suurlähetystön lähetystösihteeri V. I. Voroninin kanssa asiasta lounaalla 12.9.1955 näin: "Voronin kyseli Pohjoismaiden Neuvostosta ja YK:sta. Ihmetteli, miksi Suomi ei tee mitään päästäkseen YK:n jäseneksi. Totesin, että emme ole olleet kovin innostuneita asiasta, mutta jäsenanomus on nyt sisällä." Päiväkirja 12.9.1955. Akyk.

4 Jussila, Hentilä, *Nevakivi*, s. 252 - 261 ja Jakobson 1980, s. 60 - 159. Visuri 1994, s. 127. van Oudenaren, John, *Détente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953*. Durham and London 1991. s. 64 - 65.

5 V. Zorin V. M. Molotoville 8.8.1955. Painettu. *Keskuskomitean salaisia dokumentteja 1955 - 1968. NK:n ja Suomi. Toim. V. N. Tšernous ja Hannu Rautkallio*, Vaasa 1992. (NK:n), s. 22.

6 Ison-Britannian Moskovassa olevan sl:n raportti nro 22/9.2.1959. FO 371.142 867.

7 Tiedotuslehtinen 9/61. Supo.

tava laajempaan kuin vain Suomen ja Neuvostoliiton kahdenväliseen yhteyteen. Niin Porkkalan kuin samanaikaisen Port Arthurin tukikohdan tyhjentämisen taustalla oli myös pyrkimys vaikuttaa Yhdysvaltain ja yleisemmin Naton tukikohtapolitiikkaan ja tukea Neuvostoliiton aloittamaa "rauhanoffensiivaa", niin kuin Neuvostoliiton politiikkaa tuolloin kuvattiin lännessä. Ensimmäisen kylmän sodan ajan liennytskauden alku voidaan sijoittaa juuri vuoteen 1955, jolloin puhuttiin "Geneven hengestä" Genevessä pidetyn huippukokouksen vuoksi.⁸

Neuvostoliitto toi usein esille huolensa siitä, että Yhdysvallat pyrki saartamaan Neuvostoliiton tukikohdillaan. Voin perustellusti arvioida, että Neuvostoliitto odotti näihin aikoihin Yhdysvaltojen, Ison-Britannian ja Ranskan keventävän sotilaallisia sitoumuksiaan Keski-Euroopassa. Tämä käy esille Ranskan pääministerin Guy Mollet'n ja Ison-Britannian pääministereiden Anthony Edenin ja Harold Macmillanin politiikasta samoihin aikoihin.

Aihe oli esillä Edenin ja Mollet'n välisissä keskusteluissa maaliskuussa 1956. Pääministeri Mollet ehdotti, että Ranska ja Iso-Britannia yhdessä pyrkisivät vakuuttamaan Yhdysvallat siitä, että aseriisuntatoimenpiteet johtaisivat myös yleisen maailmanpoliittisen tilanteen helpottumiseen eli jännityksen lieventymiseen. Sir Anthony Eden oli samaa mieltä ja totesi, että maitten tulisi tehdä kaikkensa saadakseen aikaan yhteinen suunnitelma aseidenriisuntatoimenpiteiksi, jotta ne voisivat samalla ottaa aloitteen käsiinsä suhteessa Neuvostoliittoon. Mollet viittasi N. S. Hruštševin NKP:n 20. puoluekokouksessa pitämään puheeseen, jossa Hruštšev oli vakuuttanut Neuvostoliiton hyväksyvän "osittaisia aseidenriisuntatoimia".

Pääministerit arvioivat Neuvostoliiton "rauhanoffensiivin" vaativan juuri tällaisia toimia, jotta samalla niin ranskalaiset kuin brititkin vakuuttuisivat hallitustensa ulkopoliittisesta toimintakyvystä, joskaan Naton uskottavuutta ei haluttu asettaa kyseenalaiseksi.⁹ On huomattava, että Neuvostoliitto perusti Varsovan liiton vuonna 1955, joten samanaikaisesti "rauhanoffensiivinsa" kanssa Neuvostoliitto varmisti Itä-Euroopan kuulumisen valta-alueeseensa myös sotilaallisesti. Puuttuminen sotilaallisesti Unkarin tapahtumiin syksyllä 1956 tapahtui siis Varsovan liiton puitteissa. On myös huomattava, että Saksan liittotasavalta liittyi samaisena vuonna 1955 Natoon ja alkoi rakentaa itselleen asevoimia, Bundeswehriä.¹⁰

Visuri on todennut, että Neuvostoliitto muutti samanaikaisesti maavoimien tavanomaista taistelukykyä korostanutta doktriiniaan jyrkästi ydinaseiden pelotusvaikuttamisen suuntaan tässä yhteydessä. Niinpä Neuvostoliitto supisti vuodesta 1955 armeijaansa 5 750 000 miehestä vuoteen 1960 mennessä kahdella miljoonalla miehellä.¹¹ Näin siis erityisesti Macmillan halusi käyttää tätä

8 van Oudenaren, s. 24 - 63. Ilkka Pastinen, *Yläkerran ylhäisyys*, Keuruu 1994, s. 48.

9 Ranskan pääministeri Guy Molletin ja Ison-Britannian pääministeri Sir Anthony Edenin väliset keskustelut maaliskuussa 1956. Ranskan UM:n muistio 19.3.1956. Quai 140.

10 Hentilä, Seppo, Karjalainen, Erkki, Valta, Raija, *Saksa voima Euroopan keskellä*. Helsinki 1993. Osa II, Bonnin tasavalta, Karjalainen, s. 89. van Oudenaren, s. 31.

11 Visuri 1994, s. 143 - 144.

tilaisuutta hyväkseen keventääkseen Ison-Britannian läsnäoloa Saksassa ja saavuttaakseen kustannussäästöjä. Mitä muutoin tuli suurvaltojen ydinaseistukseen, niin Visuri katsoo, että Yhdysvallat oli todellisuudessa 1950 -luvulla ja 1960 -luvun alussa ylivoimaisempi kuin koskaan sen jälkeen.¹²

Porkkalan ja Port Arthurin tukikohtien palautukset on asetettava ajankohtaiseen yhteyteensä, vaikka on toki otettava huomioon Porkkalan palautuksen vaikutukset pelkästään Suomessa. Neuvostoliitto toteutti Porkkalan palautuksen hyvin eri lailla kuin Port Arthurin. Porkkala sai erityishuomiota osakseen, kun taas Neuvostoliitto sulki Port Arthurin tukikohdan ilman näyttäviä seremonioita. Kreml asetti siten Porkkalan palautukselle erityistä poliittista painoa. Merkittävässä asemassa ollut Mihail Pervuhin saapui Suomeen ja toi esiin silloisen pääministeri Kekkonen ulkopoliittikan tuloksellisuuden.¹³ Tässä näen joitakin poliittisia pyrkimyksiä Suomessa eli lähinnä Kekkonen presidenttien tukemiseen tähtäviä tavoitteita.¹⁴

Saksan liittotasavalta huolestui erityisesti englantilaisten puheista. Saksan liittotasavalta kiinnitti asiaan vuonna 1956 vakavaa huomiota. Bonn nimittäin teki *démarchen* Pariisissa ja pyysi Ranskan hallituksen kannanottoa siitä, mitä amerikkalaisten ja englantilaisten joukkojen osittainen tai totaalinen vetäytyminen Keski-Euroopasta merkitsisi. Länsisaksalaisten rauhoittamiseksi niin Ranska kuin Iso-Britanniakin ilmoittivat, että vain Nato voi keskustella strategista luonnetta olevista sotilaallisista asioista eli että päätöksiä ei voitaisi tehdä ilman amerikkalaisia.

Visurin mukaan myös Naton sotilasdoktriinissa ydinpelotteen merkitys oli kasvanut jo vuodesta 1954 alkaen, jolloin Yhdysvallat alkoi toteuttaa ns. massiivisen vastaiskun oppia. Perusajatuksena oli vastata hyökkäystoimiin heti voimakkaalla ydinaseiskulla. Länsi-Saksalla oli siten hyvät syyt *démarcheen*, koska kummatkin suurvallat tukeutuivat ennen kaikkea ydinaseistukseen ja jättivät maavoimien osuuden toissijaiseksi.¹⁵ Jos Länsi-Saksassa olleita miehitysvaltojen maavoimia olisi kevennetty merkittävästi ja Neuvostoliitto olisi hyökännyt, olisivat Varsovan liiton joukot helpostikin tunkeutuneet Länsi-Saksan alueelle. Tällöin olisi siis Länsi-Saksan alue saattanut joutua Yhdysvaltain massiivisen ydiniskun kohteeksi.

Uuden pääministerin Harold Macmillanin tultua virkaan vuonna 1957 Ison-Britannian pyrkimykset sotilaallisten sitoumustensa keventämiseen lisääntyivät ja aiheuttivat pian kitkaa Pariisiin ja Lontoon välisissä suhteissa. Hänen hallituksensa alkoi suunnitella joukkojen ja hallintovirkamiesten melko radikaalia vähentämistä tavalla, jota Ranska ei voinut hyväksyä. Bonnin tekemä *démarche* vaikutti. Macmillan perusteli ranskalaisille suunnitelmiaan taloudellisilla syillä, jotka pakottivat tehostamaan joukkoja. Ajatuksena oli vähen-

12 Visuri 1994, s. 144.

13 Ranskan Moskovassa olevan sl:n raportti nro 148/EU/3.2.1956.

14 Häikiö katsoo myös Porkkalan palautukseen liittyneen ajatuksen tukea Kekkonen presidenttietä. Häikiö 1993, s. 71.

15 Ranskan Lontoossa olevan sl:n sähke nro 3224/ 1.8.1956. Quai 140. Visuri 1994, s. 143.

tää 42 000 miehen suuruiset joukot vuoteen 1959 mennessä 32 400 mieheen sekä vähentää merkittävästi hallintokuluja. Pyrkimyksenä ei ollut, vakuutti pääministeri Macmillan, vetäytyä Saksasta vaan varmistaa läsnäolo tehostamalla varainkäyttöä, jotta yleinen mielipide Isossa-Britanniassa hyväksyisi paremmin sotilaallisen läsnäolon Keski-Euroopassa.

Macmillan kiinnitti huomiota myös liittoutuneiden keskinäiseen vastuun jakoon: Isolla-Britannialla oli muihin nähden liian suuri vastuu, ja maan taloudellinen tilanne vaati leikkauksia. Samalla Macmillan viittasi näkemykseensä, että Naton tavoitteena tulisi olla vastedes toimia sotaa ehkäisevällä tavalla eli muuttaa strategista asennetta, joka vuodesta 1945 alkaen oli perustunut siihen, että tuleva sota piti kyetä voittamaan. Ranskan ja Ison-Britannian väliset erimielisyydet sotilaallisista vastuista Saksassa sopivat Neuvostoliitolle. Samalla hautautui esillä ollut ajatus Ison-Britannian ja Ranskan yhteisen ydinaseen kehittämisestä.¹⁶

Katson, että läntisen rintaman erimielisyydet vaikuttivat hieman myöhemmin siihen, että Neuvostoliitto aloitti jo vuonna 1958 poliittisen offensiivin Saksan ja Berliinin kysymyksellä. Myös Ranskan ja Ison-Britannian kärsimät arvovaltatappiot Suezin kriisin yhteydessä vaikuttivat epäilemättä saman suuntaisesti.¹⁷ Neuvostoliiton tavoitteena oli vakiinnuttaa Saksan demokraattisen tasavallan asema ja liittää Berliini kokonaisuudessaan Itä-Saksaan.

Joka tapauksessa Urho Kekkosen aloittaessa presidenttikautensa Euroopassa vallitsi selkeä jännityksen lieveneminen, minkä joudun ottamaan huomioon, kun myöhemmin arvioin Kekkosen toimia presidenttikautensa alussa. Suurvaltojen välinen jännite näyttäytyi muualla, eikä Unkarin kansannousu syksyllä 1956 aiheuttanut lännen taholta muuta kuin suhteellisen lyhytaikaisen pidättäytymisen kontakteista Kremlin kanssa. Suurvaltojen välinen jännite keskittyi 1950 -luvun lopulla ennen kaikkea Lähi-itään. Suezin kriisi kesti lokakuusta 1956 huhtikuuhun 1957, Syyrian kriisi osui syksyyn 1957 ja kolmas Lähi-idän kriisi heinäkuulle 1958. Formosassa kuumeni jännitys aseelliseksi toiminnaksi loppukesällä 1958.¹⁸

Unkarin kansannousu ja sen väkivaltainen tukahduttaminen marraskuussa 1956 vaikuttivat Neuvostoliiton sekä Ruotsin, Norjan ja Tanskan välisiin suhteisiin vuoden 1957 aikana. Neuvostoliiton toimet Unkarissa johtivat suoraan siihen, että näiden Pohjoismaiden hallitukset lykkäsivät NKP:n 1. sihteeri N. S. Hruštševin ja pääministeri Nikolai Bulganinin jo sovitun vierailun myöhempään aikaan.

16 Ranskan pääministeri Guy Mollet'n ja Ison-Britannian pääministeri Harold Macmillanin keskustelut maaliskuussa 1957. Ranskan UM:n muistio 9.3.1957. Quai 140.

17 van Oudenaren toteaa Hruštševin vakuuttuneen Suezin ja Unkarin kriisien jälkeen siitä, että "ei ollut enää tarpeen pitää Ranskaa ja Isoa-Britanniaa ensimmäisen luokan voimina". S. 50.

18 Ranskan Moskovassa olevan sl:n arvio kansainvälisestä tilanteesta vuosina 1956 - 58. Raportti nro 3.826/8.10.1958. Quai 243. Visuri katsoo, että Unkarin kansannousun tukahduttaminen "vaikutti dramaattisesti Euroopan tilanteeseen". On selvää, että julkisuudessa asia näytetty dramaattiselta ja sitä se tietysti oli Unkarissa, mutta Euroopan poliittiseen tilanteeseen sen vaikutukset olivat vähäiset. Visuri 1993, s. 141.

Neuvostoliitto pyrki kuitenkin nopeasti korjaamaan suhteet Pohjolan johtaviin poliittikkoihin. Päänavaajan kunnian sai Suomen pääministeri K.-A. Fagerholm, joka vieraili Moskovassa jo tammi-helmikuun vaihteessa 1957 ensimmäisenä länsimaisena hallituksen päämiehenä Unkarin tapahtumien jälkeen. Suomi oli myös Moskovan johtajien ensimmäisenä matkakohteena ulkomailla: Hruštšev ja Bulganin vierailivat Suomessa kesäkuussa 1957. Lännessä Suomen katsottiin toimineen Neuvostoliiton länsisuhteiden tasoittajana Unkarin tapahtumien jälkeen.¹⁹ Suomi pidättäytyi äänestämästä 5.12.1956 YK:n yleiskokouksessa äänestettäessä päätöslauselmasta, jossa Neuvostoliitto tuomittiin YK:n peruskirjan vastaisesta toiminnasta Unkarissa. Yleiskokous hyväksyi päätöslauselman äänin 55 - 8. Kaikkiaan 13 maata pidättäytyi äänestämästä.

Toinen Neuvostoliiton Pohjoismaihin suuntautuneen politiikan keskeinen elementti oli pyrkimys laajentaa puolueettomien maiden määrää Pohjolassa, eli tavoitteena oli Norjan ja Tanskan irroittautuminen Natosta. Arvioin, että Neuvostoliiton päätös sallia Suomen liittyä Pohjoismaiden neuvostoon vuonna 1956 johtui ainakin osaksi tästä tavoitteesta. Samaan tähtäsi ajatus ydinaseettomasta Pohjolasta. Pääministeri Bulganin viittasi näihin teemoihin kirjeissään Norjan ja Tanskan pääministereille tammikuussa 1958. Samassa yhteydessä hän onnitteli Tanskaa ja Norjaa päätöksistään olla ottamatta alueelleen ydinaseita ja ohjusten laukaisualustoja.²⁰

Itämeren alueen neutraloiminen eli teema "Itämeri – rauhan meri" muodostui pääteemaksi vuoden 1958 aikana neuvostopoliitikassa. Hruštšev ajoi asiaa voimakkaasti vierailullaan Suomessa kesäkuussa 1958. SKP propagoi samaa teemaa myös Suomessa, sillä puolueen aloitteesta Suomen rauhanpuolustajat järjesti Helsingissä 7. - 12.12.1957 aiheesta konferenssin, jossa oli osanottajia kaikista Itämeren maista. Myös Puola ja Itä-Saksa edistivät asiaa erilaisin kokouksin.²¹

Tämän propagandistisen teeman tarkoituksena oli epäilemättä vaikuttaa julkiseen mielipiteeseen erityisesti Norjassa ja Tanskassa, jotta väestön poliittinen sitoutuminen Natoon heikentyisi. Tätä teemaa neuvostopoliitikka ajoi aina vuoteen 1959 saakka, jolloin johtopäätösten tekemisen jälkeen Neuvostoliitto alkoi pyrkiä mukaan pohjoismaiseen yhteistyöhön järjestötasolla.

Neuvostoliitossa vallitsi eri vaiheissa erilaisia näkemyksiä siitä, miten Suomeen pitäisi suhtautua. Hruštšev edusti rauhanomaiseen rinnakkaiseloon perustuvaa ns. näyteikkunamallia. Neuvostoliitto halusi esittää Suomen esimerkkinä suuren ja pienen, erilaisia yhteiskuntajärjestelmiä edustavien maiden välisestä suhteesta, joka voisi kelvata malliksi muille maille. Hruštševin dogmaattiset vastustajansa kritisoivat häntä tästä politiikasta Neuvostoliitossa.

Neuvostoliiton tuen ja Kekkonen aseman välinen suhde tulee esille tutkimuksessani monella tapaa. Minun on todettava, että Neuvostoliiton asenne

19 Ranskan ulkoministeriön muistio 1.2.1958 Neuvostoliiton ja Pohjoismaiden poliittisten suhteiden kehittymisestä vuoden 1957 aikana. Quai 243.

20 van Oudenaren, s. 51.

Suomen kohtaan vaihteli Kekkonen pitkän presidenttikauden aikana. Tässä tutkimuksessa otan kantaa Neuvostoliiton vaikutukseen Suomessa vuosina 1956 - 1961. Jo tuona aikana Neuvostoliitto asenne Suomea kohtaan vaihteli.

Yöpakkasten vaikutus on hyvin tärkeä Suomen sodan jälkeisessä poliittisessa historiassa. Jaan Kekkonen ensimmäisen presidenttikauden 1956 - 1962 kahteen osaan: aikaan ennen yöpakkasia ja aikaan niiden jälkeen. Kekkonen alkoi nimittäin lähentää Suomea länteen hyvin voimakkaasti heti tultuaan virkaansa. Myös suurvaltojen välinen détente-kausi antoi tähän mahdollisuuksia. Kekkonen kahden ensimmäisen virkavuoden aikana johtavat länsimaat saivat kuvan länsimielisestä Kekkosesta: tällä kuvalla oli merkitystä, kun Suomen Efta-suhteita ratkottiin yöpakkaskriisin jälkeen.

Kekkonen teki ensimmäisen valtiovierailun Ruotsiin. Sen jälkeen hän vieraili Tanskassa ja Islannissa ennen virallista vierailua Neuvostoliitossa. Ranskalaiset arvioivat näiden vierailujen merkinneen Suomen halua hakeutua sopivaan seuraan tilanteessa, jossa Suomi oli aloittamassa kansainvälistä toimintaansa. Olihan Suomi juuri päässyt niin YK:n kuin Pohjoismaiden neuvostonkin jäseneksi. Samalla Ranska arvioi, että Kekkonen asetti läntisen suunnan etusijalle Neuvostoliittoon verrattuna. Samanaikaisesti ruotsalaiset julkistivat jo aiemmin Kremlin tietoon saattamansa kannan, että Suomen itsenäisyyden kyseenalaistaminen johtaisi Ruotsin liittoutumattoman ulkopoliittikan hylkäämiseen ja liittymiseen Natoon.²²

Merkittävä tapahtuma Kekkonen ensimmäisen presidenttikauden alussa oli Fagerholmin II hallituksen presidentti Kekkonen suoralla myötävaikutuksella 16.1.1957 tekemä päätös ryhtyä tutkimaan OEEC:n jäsenyyttä, jotta Suomi voisi ratkaista läntisen Euroopan alkaneen integraation aiheuttamat ongelmat. Siinä yhteydessä Suomi devalvoi markan 39 prosentilla 17.9.1957 ja aloitti laajamittaisen ulkomaankaupan liberalisoinnin. Helmikuussa 1958 tuonti oli liberalisoitu 80 prosentilla verrattuna syyskuun alkuun 1957.

Neuvostoliitto koki asian hyvin kielteisenä. Lisäksi Neuvostoliitto arvioi kaikkia läntisen Euroopan yhteistyöjärjestöjä ja integraatiota suoraan sen suhteen, miten Neuvostoliitto katsoi niiden edistävän joko välittömästi tai välillisesti Pohjois-Atlantin liiton (Naton) etuja.²³

Yöpakkaset vaikuttivat kielteisesti Kekkonen kuvaan lännessä, mutta toisaalta häntä ei koskaan pidetty kuitenkaan "toivottamana tapauksena". Johtavat länsimaat katsoivat, että Kekkoseseen täytyi olla yhteydessä ja että häneen täytyi vaikuttaa, koska ne alkoivat epäillä Kekkonen menevän liian pitkälle Neuvostoliiton huomioimisessa. Todisteita lännen epäluuloisesta suhtautumisesta löytyy niin Ranskan kuin Ison-Britannian ulkoministeriöiden arkistoista,

21 Tiedotuslehtinen nro 8/57. Supo.

22 Kekkonen tarkoituksena oli vierailla Norjassakin vuonna 1957, mutta vierailu lykkääntyi vuodelle 1961. UM 3 H. Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 600/5.10.1956 ja Tukholmassa olevan sl:n raportti nro 867/8.10.1956. Quai 52. Viimeksi mainittu raportti sisältää Afton-Tidningenin 2.10.1956 julkaiseman jutun Ruotsin Kremlille osoittamasta viestistä. Suurlähetystö katsoi pääministeri Erlanderin olleen jutun julkaisemisen takana.

23 Neuvostoliiton ulkoministeriön Natoa koskeva muistio nro 605/Occ/4.8.1959. MID 135/1959/43/224/13.

samoin Ahti Karjalaisen arkistosta. Arveluja, että Kekkonen menisi liian pitkälle Neuvostoliittoa vastaan, esitti muun muassa Norjan ulkoministeri Halvard Lange Karjalaiselle keväällä 1962.²⁴

Kylmän sodan asetelma oli sinänsä yksinkertainen. Suurvaltopolitiikassa vastakkainasettelu oli selkeä itä - länsi-akselilla. Liittolaissuhteet tunnettiin. Siinä mielessä kehys oli vakaa. Liittokuntien väliin asetui Euroopassa joukko maita, jotka harjoittivat erivivahteista liittoutumatonta politiikkaa eri nimikkeillä.²⁵ Perinteisen puolueettomuuden lipunkantajia olivat Ruotsi ja Sveitsi. Itävalta muodostettiin puolueettomaksi vuonna 1955. Suomi harjoitti puolueettomuuspolitiikkaa omine erityispiirteineen ja oli geopolitiittisesti näistä maista vaikeimmassa tilanteessa.

Markkinatalousmaista Irlanti harjoitti sekin liittoutumatonta politiikkaa, joskaan Irlannin ulkopoliittinen aktiviteetti ei suomalaisesta näkökulmasta katsoen noussut merkittäväksi. Jugoslavia irtaantui Stalinin ja Titon välirikon jälkeen omille teilleen muista Euroopan sosialistisista maista ja lähentyi sitoutumattomien maiden (non-alignment) liikettä. Liittoutumattomista maista on kattavuuden toteuttamiseksi vielä syytä mainita kovan kommunistisen linjan loppuun saakka säilyttänyt Albania, jonka ulkopoliitiikkaa voi lähinnä luonnehtia eristäytyneisyydeksi.

Itä-länsi -akselilla vastakkainasettelun kovaksi ytimeksi muodostui asetelma Pohjois-Atlantin liitto (perustettu 1948) - Varsovan liitto (perustettu 1955): viimeistään näiden elementtien tuleminen lähelle sähköisti tunnelmaa Suomen ulkopoliittisessa johdossa, niin kuin kävi useasti. Toisaalta kuitenkin Suomen johto tiedosti Norjan ja Tanskan Nato-jäsenyyden vakauttavan vaikutuksen. Samoin johto tiedosti, mitä Ruotsin aseelliseen voimaan perustunut puolueettomuus merkitsi Suomen itsenäisyyden säilyttämiselle, niin kuin Ranskan ulkoministeriö raportoi presidentti Charles de Gaullelle 30.11.1959.²⁶ Sen sijaan Tanskan ja Saksan liittotasavallan 1950-luvun lopulla virinneet sotilaalliset yhteistyöhankkeet Itämeren alueella saivat presidentti Kekkonen tuomion. Kekkonen kammoksui erityisesti Länsi-Saksan uudelleenaseistautumista ja sotilaallista paluuta Itämerelle. Tämä tekijä vaikutti epäilemättä myönteisesti neuvostosuhteisiin: saman pelon jakoi Neuvostoliitto.

Sotilaspoliittinen tilanne oli siis Euroopassa rauhallinen Kekkonen aloittaessa ensimmäistä presidenttikauttaan. Koska Neuvostoliitto aktivoitui kuitenkin selvästi vuoden 1958 aikana, tunnelmaa kiristivät Saksan ja Berliinin kysymys sekä Natossa suoritettut järjestelyt, jotka liittyivät Saksan liittotasavaltaan ja Naton pieniin jäsenmaihiin Tanskaan ja Norjaan. Kekkonen johdolla oli juuri liberalisoitu Suomen ulkomaankauppaa, kun Neuvostoliitto aktivoitui. Ulkomaankaupan liberalisointi ja pyrkimys lähentyä OEEC:tä olivat merkittävässä

24 Lange ja Karjalainen keskustelivat Pohjoismaisen Neuvoston istunnon aikana Helsingissä 19.3.1962 noottikriisin jälkipuinnin yhteydessä. Päiväkirja. Akyk.

25 Puolueettomuudesta kylmän sodan maailmassa, ks. Hakovirta, Harto, *East - West Conflict and European Neutrality*. Oxford 1988, s. 1 - 91. Häikiö, Martti, *Puolueeton Suomi puolueellisessa maailmassa*, Hämeenlinna 1985 (Häikiö 1985), s. 129 - 148.

26 Ranskan ulkoministeriön muistio presidentti de Gaullelle 30.11.1959. Quai 47.

asemassa, kun Neuvostoliitto päätti jäädyttää suhteitaan Suomeen.

Pertti Salmisen mukaan Nato luokitteli Suomen aseman sotilaspoliittisesti puskuriksi Neuvostoliiton Skandinavian maiden valtausta vastaan, Pohjois-Itämeren dominoivaksi alueeksi ja maaksi, joka sijaitsi suorilla lentoreiteillä Neuvostoliittoon.²⁷ Mikäli Suomi kykenisi pysymään puolueettomana kaikissa oloissa, Neuvostoliitto ei voisi sijoittaa Suomeen eteentyönnettyä ilmapuolustustaan, varoitusjärjestelmiään eikä lisätä meritukikohtiaan. Porkkalan luovutus koski kaikkia näitä elementtejä.

Sotilaspoliittisesti lännen intressissä oli pysyttää Suomi puolueettomana ja puolustuskykyisenä, niin kuin Ison-Britannian ulkoministeriö asian ilmaisi muistiossaan 18.12.1959.²⁸ Neuvostoliitto puolestaan tarkasteli Suomea osana omaa puolustusjärjestelmäänsä, ja yya-sopimuksen sotilaalliset artikkelit tähtäsivät juuri tähän. Suomen etujen mukaista olikin välttää kaikissa oloissa joutumasta sotilaallisiin konsultaatioihin Neuvostoliiton kanssa.

Suomen oma asema oli sotilaspoliittisesti suurvaltojen ristiriitojen kohteena. Aseistautuminen edellytti Pariisin rauhansopimuksen tarkistamista, mihin Kekkonen pyrki vuosikymmenen vaihteessa. Asia oli arkaluontoinen. Aseistautuminen pelkästään neuvostoasein olisi voinut merkitä lähentymistä puna-armeijan järjestelmiin. Länsiaseet puolestaan herättivät närää Moskovassa. Kekkonen ryhtyi Pariisin rauhansopimuksen muuttamiseen vasta pitkällisen harkinnan jälkeen 1960-luvun alussa, ja silloinkin yritys johti hyvin vaikeisiin tilanteisiin.

Painetta Pariisin rauhansopimuksen muuttamiseen oli ilmennyt jo 1950-luvun puolella: Iso-Britannia tulkitsi eräät Suomen asehankinnat Neuvostoliitosta Pariisin rauhansopimuksen vastaisiksi ja epäili asian olevan samoin, jos Iso-Britannia veisi Suomeen eräitä aseita, kuten Thunderbird-ohjuksia, jotka olivat Pariisin rauhansopimuksen 17. artiklan mukaisia kiellettyjä aseita.²⁹

Kekkonen aloitti tunnustelut rauhansopimuksen sotilasartiklojen muuttamiseksi vuoden 1957 alussa. Hän puuttui Pariisin rauhansopimuksen sotilaallisiin määräyksiin keskusteluissa Hruštševin kanssa niin vuonna 1957 kuin valtiovierailullaan Moskovassa toukokuussa 1958. Hruštšev oli pidättyväinen, jopa osin torjuva, vaikka Neuvostoliiton suurlähetystö ajoittain viestittikin, että Neuvostoliitto suhtautuisi asiaan myönteisellä tavalla. Johtavista neuvostopoliitikoista I. varapääministeri Anastas Mikojan - näihin aikoihin Hruštševin lähin mies - suhtautui erityisen kielteisesti Suomen puolustuskyvyn lisäämiseen. Hän esittikin useaan otteeseen, että Suomen ei tarvinnut aseistautua, koska puna-armeija takasi Suomen itsenäisyyden ja turvallisuuden.

Strategisten ydinaseiden käyttökelpoisuuden suhteen näkemykset eivät olleet vakiintuneet vielä käsitukseksi, ettei ydinsuursotaa voitu voittaa: siihen

27 Pertti Salminen, s. 25.

28 Ison-Britannian ulkoministeriön muistio 18.12.1959. FO 371.142 889.

29 Ison-Britannian ulkoministeriön muistio, joka perustui Helsingissä olleen sotilasasiamiehen kantoihin. NF 1192/8. FO 371.142 889. Kekkonen puhui asiasta Hruštševille valtiovierailunsa aikana 23.5.1958. Keskustelumuistio. UM Fc 12. Myös Pertti Salminen, s. 63 - 65 ja Visuri 1994, s. 156 - 159.

tarvittiin Kuuban kriisi vuonna 1962, jolloin suurvaltojen välillä alkoi "eräänlainen turvallisuuspoliittinen yhteistyö Euroopan tilanteen vakiinnuttamiseksi ja suurydinsodan estämiseksi".³⁰ Elettiin vielä aikaa, jolloin strategiset pommitukset olivat voimissaan. Siirtyminen ohjusaikaan, jolloin lentoreitit eivät enää merkinneet samaa, oli vasta tapahtumassa.³¹

Turvallisuuspoliittisia paineita esiintyikin tutkimuksen kohteena olevana aikana, sillä kansainvälinen tilanne Euroopassa alkoi kiristyä vuonna 1958.³² Suomen ulkopoliittinen johto eli siten turvallisuuspoliittisesti epävarmuuden aikaa, mikä täytyy ottaa huomioon tutkittaessa ja arvioitaessa tutkimusaihetta ja sen käsittelyä Suomessa. Neuvostoliiton Suomelle 30.10.1961 jättämä nootti on vastaansanomaton todiste ajan turvallisuuspoliittisesta herkkyydestä. Efta-prosessi tuli valmiiksi neljä kuukautta ennen nootin jättämistä. Efta-neuvottelut olivat kuitenkin vielä kesken keväällä 1961, kun tilanne oli jo kiristynyt niin kansainvälisesti kuin myös maan sisällä Honka-rintaman synnyin vuoksi. Jos nootti olisi osunut johonkin Efta-neuvottelujen monista kriittisistä vaiheista, esimerkiksi joulukuuhun 1960, voi seurauksia vain arvailla.

Yhteenvetona suurvaltasuhteista totean, että koko Suomen Efta-prosessi tapahtui kiristyvässä suurvaltailmastossa. Berliinin uusi kriisi alkoi syksyllä 1958 ja jatkui koko sen ajan, kun Suomi neuvotteli Eftasta niin lännessä kuin idässä, vaikka joitakin lyhytaikaisia détente-vaiheita voidaan tälläkin ajanjaksolla erottaa. Ennen kaikkea on mainittava syksy 1959, jolloin Hruštšev vieraili Yhdysvalloissa. Berliinin kriisi saavutti kulminaatiokohtansa loppukesällä ja syksyllä 1961, siis heti Suomen Efta-sopimuksen tekemisen jälkeen ja hieman ennen kuin Neuvostoliitto jätti kuuluisan noottinsa.

Integraatiokehitys käynnistyy läntisessä Euroopassa

Euroopan integraatiokehitys käynnistyi heti toisen maailmansodan päättymisen jälkeen. Aluksi Ranska ja Iso-Britannia yrittivät vakavasti saada aikaan yhteistyötä Euroopan rauhanomaisen tulevaisuuden turvaamiseksi. Merkittävien tulosten tästä vaiheesta oli Euroopan neuvoston perustaminen toukokuussa vuonna 1949.³³ Sen tarkoituksena oli kiinteyttää Euroopan maiden välistä yh-

30 Pertti Salminen, s. 137 ja Visuri 1994, s. 146

31 Pertti Salminen pohtii ydinaseiden käyttöä mahdollisessa suursodassa: "Yleensä sotilaat uskoivat vielä ydinaseiden käyttöön. Konventionaalisen suursodan mahdollisuudesta keskusteltiin paljon, kun Yhdysvaltain presidentti John F. Kennedy ryhtyi lisäämään tavanomaisia joukkoja. Silti sotilasjohto leimasi liioitelluksi optimismiksi ydinaseiden varman jäämisen suursodassa taka-alalle – tappiolle jäänyt osapuoli olisi kuitenkin turvautunut niihin." Pertti Salminen, s. 31. Visuri selvittää ydinaseiden merkitystä sotilaallisen strategian ja taktiikan kannalta. Hän toteaa, että "johtopäätösten teko oli kuitenkin yhtä vaikeaa (Suomessa) kuin muuallakin" ydinaseiden merkityksestä. Visuri 1994, s. 145 - 150.

32 Hakovirta, s. 41. Nevakivi 1996, s. 150.

33 Bossuat, Gérard, *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944 - 1954*. Paris 1992. Luku "L'échec de l'Europe franco - britannique (ranskalais-brittiläisen Euroopan epäonnistuminen)", s. 613 - 647. Professori Robert Frankin luento Helsingin Yliopiston poliittisen historian laitoksella 18.9.1996.

teistyötä, jopa Euroopan yhdistymiseen saakka. Neuvosto pyrki peruskirjan mukaan jäsentensä väliseen kiinteämpään yhteyteen ja halusi "suojella ja toteuttaa näiden yhteisenä perintönä olevia ihanteita ja periaatteita sekä helpottaa jäsentensä taloudellista ja sosiaalista edistystä". Tässä tarkoituksessa neuvosto käsittelee yhteisesti mielenkiintoisia kysymyksiä sekä pyrki jäsentensä välisiin sopimuksiin ja yhteiseen toimintaan taloudellisissa, sosiaalisissa, sivistyksellisissä, tieteellisissä, juridisissa ja hallinnollisissa kysymyksissä sekä asioissa, jotka koskivat ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Näin siis Euroopan neuvosto pyrki ennen kaikkea eräänlaisen poliittisen yhtenäisen Euroopan muodostamiseen. Euroopan neuvoston toimenkuva jäi kuitenkin varsin yleiseksi ja siten epämääräiseksi.

Yhtäaikaan eurooppalaisten omien integraatiosuunnitelmien kanssa Yhdysvallat kehitti omaa tukijärjestelmäänsä sodan runteleman Euroopan nostamiseksi jaloilleen. Yhdysvaltojen ulkoministeri George Marshall nimittäin ehdotti kesäkuussa 1947 Euroopalle jälleenrakennusohjelmaa, joka ristittiin pian Marshall-suunnitelmaksi. Ison-Britannian ulkoministeri Ernest Bevin ryhtyi tämän jälkeen suunnittelemaan Marshall-avun toteuttamista käytännössä yhdessä Ranskan ulkoministerin George Bidault'n kanssa. He päättivät kutsua Euroopan taloudellisen yhteistyökomitean koolle Pariisiin 12.7.1947.³⁴ Tästä syntyi vuonna 1948 OEEC (Organization for European Economic Cooperation) valvomaan Yhdysvaltain antaman Marshall-avun jakamista kohdemaissa. Marshall-avuksi kutsuttu Euroopan jälleenrakennusohjelma (European Recovery Program, ERP) oli tarkoitettu alun perin 24 maalle. OEEC perustui siten varsin teknisluontoiselle ajatukselle kanavoida tukea eri maille. Sen perustaminen ei johtunut ajatuksesta kehittää eurooppalaisuutta tai luoda pohjaa jollekin uudelle yhteiseurooppalaiselle rakenteelle ja identiteetille vaan vain hoitaa jälleenrakennuksen rahoitusapua. Jälleenrakennuksen taustalla oli kuitenkin yksi suuri poliittinen ajatus: ehkäistä kommunismin leviäminen Euroopassa ja pysäyttää Neuvostoliitto. Tämä ajatus ei kuitenkaan liittynyt integraatioon siinä mielessä kuin sitä tavoiteltiin läntisessä Euroopassa.³⁵

Vallalle nousi ajattelu, jonka edustajista on syytä mainita Jean Monnet, että Euroopan tulevaisuus oli turvattava niin, etteivät suursodat enää olisi mahdollisia vanhalla mantereella suurten teollisuusmaiden kesken, ennen kaikkea Saksan ja Ranskan välillä. Nämä ajatukset saivat kannatusta, ja niin alkoi saksalais-ranskalaisen yhteistyön kausi.³⁶ Robert Schuman puki ajatukset konkreettiseksi ehdotukseksi. Hän teki nimittäin 9.5.1950 kuuluisan suunnitelman yhteistoiminnan kehittämiseksi.³⁷ Tämä johti hiilen ja teräksen yhteisten

34 van Oudenaren, s. 13.

35 *Encyclopedia of American Foreign Policy, toim. Alexander DeConde*, New York 1978 (DeConde 1978). Gaddis Smith, *The Marshall Plan*, s. 535 - 544 ja Paul S. Holbo, *Trade and Commerce*, s. 945 - 960.

36 Monnet, Jean, *The Path to European Unity*, New York 1991. Mikkeli, Heikki, *Euroopan idea*. Jyväskylä 1994. Luku 8, s. 121 - 143. Stephen, George, *Politics and Policy in the European Community*. Oxford University Press 1991, s. 1 - 6. Morgan, Robert, *West European Politics since 1945*. Lontoo 1972, s. 132 - 149 ja 196 - 198.

37 Bernard de Montferrand, *La France et l'Étranger*. Paris 1987, s. 467.

markkinoiden, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön, perustamiseen vuonna 1951. Yhteisöön kuuluivat Ranska, Saksan liittotasavalta, Italia ja Benelux-maat eli Belgia, Hollanti ja Luxemburg.

Sen sijaan ylikansallinen puolustusyhteistyö ei onnistunut, sillä Ranskan kansalliskokous hylkäsi valmiin läntisen Euroopan puolustusyhteistyötä koskevan yhteisösopimuksen 20.8.1954. Ranskan kansalliskokouksen päätös sisälsi kuitenkin merkittävän signaalin: oikea tie Euroopan yhdentymiseen kulki hallitusten välisen taloudellisen yhteistyön kautta.³⁸

Jean Monnet'n ajattelu perustuikin siihen, että taloudelliset, sotilaalliset ja muut asiat oli erotettava toisistaan ja että perustan muodosti Ranskan ja Länsi-Saksan välinen yhteistyö. Tästä Iso-Britannia ei ollut kiinnostunut ja maa alkoi jäädä kehittyvien integraatiosuunnitelmien ulkopuolelle.³⁹

OEEC:llä kyllä oli merkitystä Euroopan integraatiopolitiikassa 1950-luvulla, sillä Iso-Britannia alkoi keskittää omia pyrkimyksiään nimenomaan tähän järjestöön pian OEEC:n alkuperäisen tehtävän väistyttyä vuoden 1952 jälkeen. Iso-Britannia yritti saada Suomenkin mukaan Euroopan jälleenrakennusohjelmaan heti alusta alkaen.

Suomi ja OEEC 1950-luvun alussa

Hänen Majesteettinsa hallituksen kutsu tuli silloisen Ison-Britannian Helsingissä olleen poliittisen edustuston välityksellä 4.7.1947. Suomi sai kutsun osallistua 12.7.1947 Pariisissa työskentelynsä aloittavaan konferenssiin, jonka tarkoituksena oli organisoida Euroopan jälleenrakennusohjelmaa.⁴⁰ Sitä ennen oli Suomen ulkopoliittisen johdon tietoon tullut Stalinin jyrkkä "käsky" olla osallistumatta kyseiseen konferenssiin Pariisissa. Neuvostoliitto otti hyvin jyrkän kannan asiassa, sillä Stalin lähetti yöllä 7./8.7.1947 salasähkeen kaikille Itä-Euroopassa oleville lähettävilleen sekä Suomessa olevalle edustajalleen. Sähkeessä Kreml kehotti ottamaan yhteyttä paikallisiin kommunistisiin puolueisiin, jotta nämä vaikuttaisivat maitten hallituksiin niin, että ne eivät osallistuisi 12.7.1947 Pariisissa alkavaan Marshall-kokoukseen.⁴¹

Suomessa valvontakomission varapuheenjohtaja Grigori Savonenkov ilmoitti 8.7.1947 pääministeri Mauno Pekkalle Neuvostoliiton hallituksen odottavan, että Suomi ei osallistu Pariisin konferenssiin. Pekkala puhui asiasta heti presidentti Paasikivelle, joka epäili venäläisillä olevan pitkälle meneviä suunnitelmia "saada täällä aikaan samanlainen komento kuin Unkarissa".⁴²

38 Professori Robert Frank poliittisen historian laitoksella 18.9.1996 ja Drouin, Pierre, *L'Europe du marché commun*, Julliard 1968, s. 24 - 25 ja 154 - 157.

39 de Monferrand, s. 468.

40 Englannin hallituksen kutsu 4.7.1947. UM 60 D 1 b.

41 Akateemikko L. N. Nezhinski 27.9.1995 Kansallisarkistossa järjestetyssä suomalais-venäläisessä historiaseminaarissa.

42 Päiväkirja 8. ja 9.7.1947. *J.K. Paasikiven päiväkirjat 1944 - 1956. Toim. Yrjö Blomstedt ja Matti Klinge. Ensimmäinen osa 28.6.1944 - 24.4.1949 (Paasikivi)*. Juva 1985, s. 468.

Suomen hallitus torjui Ison-Britannian kutsun, koska Stalin vastusti Suomen osallistumista. Kun Neuvostoliitto aloitti laajan propagandasodan ohjelmaa vastaan ja leimasi sen Yhdysvaltojen imperialismiin välikappaleeksi, ei Suomen ulkopoliittinen johto eli presidentti Paasikivi katsonut voivansa vaarantaa maan turvallisuuspoliittista asemaa. Niin Suomi jäi Marshall-avun ulkopuolelle. Siihen osallistui lopulta 17 maata.⁴³

Suomen hallitus totesi vastauskirjelmässä, että koska lopullinen rauhansopimus ei vielä ollut vakiinnuttanut Suomen poliittista asemaa, koska Marshall-apu oli joutunut suurvaltojen vakavien ristiriitojen kohteeksi ja koska Suomi toisaalta halusi pysytellä kansainvälisten konfliktien ulkopuolella, Suomen hallitus joutui syvästi pahoitellen ilmoittamaan, ettei se voinut osallistua konferenssiin.

Aivan kokonaan ajatusta avusta ei torjuttu, sillä Suomen hallitus ilmoitti vastaanottajalle, että Suomi tarvitsi ulkomaista taloudellista apua ja että Suomi oli halukas harjoittamaan puhtaasti taloudellista kansainvälistä yhteistyötä. Tästä syystä Suomen hallitus ilmoitti olevansa valmis antamaan kaiken mahdollisen tiedon maan taloudellisesta asemasta. Minkä hintainen tämä vastaus oli, voi vain arvailla, mutta samalla se merkitsi tiukkaa Paasikiven-linjan noudattamista, mikä ei jäänyt maailmalta huomaamatta.⁴⁴

Samalla päätös jäädä Marshall-avun ulkopuolelle merkitsi sitä, että Suomesta ei tullut OEEC:n jäsentä. Suomea ei kuitenkaan unohdettu, sillä asia virisi uudelleen marraskuussa 1955, jolloin Suomen YK-jäsenyys ja jäsenyys Pohjoismaiden Neuvostossa olivat tulossa voimaan. Yhdysvallat oli asialla, ja se tunnusteli suhteellisen matalalla poliittisella tasolla Suomen asenteita OEEC:hen. Yhdysvaltain Helsingissä olevan lähetystön va. asiainhoitaja kävi tapaamassa va. osastopäällikkö Veikko Makkosta ulkoministeriössä ja esitti, että Suomi alkaisi osallistua OEEC:n työhön huomioitsijana, mitä asemaa Yhdysvaltain hallitus olisi valmis esittämään muiden OEEC-maiden hyväksyttäväksi.⁴⁵ Yhdysvallat osallistui itse, kuten Kanadakin, 2.6.1950 alkaen liitännäisjäsenenä OEEC:n työhön.

OEEC sai vuoden 1955 aikana kaksi huomioitsijaa, sillä Espanja teki tammikuussa 1955 asiaa koskevan yhteistyösopimuksen OEEC:n neuvoston kanssa. Sopimuksen mukaan Espanja osallistui yhdenvertaisena varsinaisten jäsenmaiden kanssa maatalouskysymyksiä käsittelevän ministeritoimikunnan ja sen alaisena toimivien elinten työskentelyyn. Sopimuksen mukaan Espanja

43 Suomen hallituksen reaktiosta, ks. Paasikivi, s. 468 - 472.

44 Hallituksen vastauskirjelmä Englannin va. asiainhoitaja Richard Ledwardille 11.7.1947. UM 60 D 1b. Ks. myös van Oudenaren, s. 13. Neuvostoliitto esti myös Puolan, Tšekkoslovakian ja Unkarin osallistumisen. Marshall-avun kokonaismäärä oli 12 miljardia dollaria vuoden 1952 arvossa. Ruotsikin, vaikka oli ollut sodan ulkopuolella, sai 107 miljoonaa dollaria. Miehitetyt Tanska ja Norja saivat kumpikin paljon apua, Tanska 271 ja Norja 254 miljoonaa dollaria. Itävalta sai 677 miljoonaa dollaria. Suomen osuus olisi varmasti ollut ainakin pari sataa miljoonaa dollaria. DeConde 1978, Gaddis Smith, s. 535 - 544 ja Paul S. Holbo, s. 958 Paasikivi, s. 469. Hallituksen UAV:ssa oli esillä 9.7.1947 summa, joka vastasi 150 miljoonaa dollaria. HUAV 9.7.1947. UM Cae

45 UM:n muistio 9.11.1955. UM 60 D 1 b.

lähetti myös huomioitsijan OEEC:n neuvoston kokouksiin sekä erinäisiin teknisiin komiteoihin silloin, kun nämä käsitteivät maatalouskysymyksiä.⁴⁶

OEEC kutsui Jugoslavian 25.2.1955 ottamaan huomioitsijana osaa OEEC:n neuvoston, teknisten komiteoiden sekä sellaisten järjestön muiden elinten kokouksiin, joiden jäsenmäärää ei ollut rajoitettu. UM:n kauppapoliittinen osasto arveli, että Suomen asema huomioitsijana voisi muistuttaa Jugoslavian asemaa. UM katsoi, että Suomelle olisi hyödyllistä olla huomioitsijana OEEC:ssä muun muassa järjestössä solmittavien henkilökohtaisten suhteiden vuoksi. Näin Suomi pääsisi mukaan ajatustenvaihtoon jo tehtävien kauppapoliittisten ratkaisujen alkuvaiheissa. Samalla Suomi saisi käyttöönsä laajan ja arvokkaan informaatioaineiston, joka muuten jäisi saamatta. Samalla kauppapoliittinen osasto arvioi, että kun Suomi jäisi pois Euroopan maksuliiton (European Payment Union, EPU)⁴⁷ johtokunnasta sekä ulkomaankauppaa ja sen vapauttamista ohjaavan komitean työskentelystä, ei Suomi voisi joutua järjestössä vaikeiden poliittisluontoisten kysymysten eteen.⁴⁸

Suomen kiinnostus EPU:a kohtaan liittyi suoraan Suomen ulkomaankaupan liberalisoimiseen ja markan vapaaseen vaihdettavuuteen. Suomi liittyikin vuonna 1956 EPU:n multilateraalisiin maksujärjestelyihin ja markasta tuli vapaasti vaihdettava valuutta OEEC-alueella, joten näin Suomi valmisteli vuonna 1957 suorittamaansa ulkomaankaupan vapauttamista.⁴⁹

Ruotsin ulkoministeri Östen Undén suositteli OEEC-jäsenyyttä Suomen Tukholman-suurlähettiläälle Georg A. Gripenbergille 9.1.1957. Hän piti jäsenyyttä "hyödyllisenä ja tärkeänä". Samalla Undén viittasi Neuvostoliittoon lisäämällä, että neuvostohallitus ei enää suhtautunut torjuvasti tai vihamielisesti tähän järjestöön.⁵⁰ Tutkimukseni osoittaa, että Undén puhui tavalla, joka ei vastannut ajan neuvostonäkemyksiä.

Suomen UM:n poliittisen osaston päällikkö Ralph Enckell kertoi samalla tavalla Ranskan Helsingissä olleelle suurlähettiläälle Gérard Jouvelle helmikuussa 1958. Enckell totesi Jouvelle, että "Neuvostoliitto oli luopunut läntisiä järjestöjä vastaan käymästään taistelusta".⁵¹ Myös Enckell erehtyi arvioissaan. Ylipäätään siis näyttää siltä, että Neuvostoliiton kielteisyyttä aliarvioitiin niin Suomessa kuin Ruotsissa.

Ranskan ulkoministeriön poliittinen osasto (Direction Générale des Affaires Politiques) oli ehtinyt juuri tammikuun lopussa antamaan ministeriön talous- ja finanssiasioiden osastolle (Direction des Affaires Economiques et Financières) lausunnon, jonka mukaan Suomen jäsenyyttä OEEC:ssä tulisi kaikin tavoin

46 PM huomioitsijan asemasta OEEC:ssä 12.5.1956. UM 60 D 1 b.

47 EPU:n tehtävänä oli edistää jäsenmaitensa kauppataseiden tasapainottamista. EPU oli toiminnassa vuosina 1949 - 1958. Sen toiminta-aikana läntisen Euroopan valuutat tulivat vapaasti vaihdettaviksi, joten se toimi taloudellisen integraation instrumenttina. Kaplan, Jacob J. and Schleiminger, Günther, *The European Payment Union. Financial Diplomacy in the 1950s*. Oxford 1989, s. 1 - 3.

48 UM:n kanta. Päiväämätön ja allekirjoittamaton muistio 'marraskuu 1955'-merkinnöin ja PM huomioitsijan asemasta OEEC:ssä 12.5.1956. UM 60 D 1 b.

49 Kaplan, Jacob J. and Schleiminger, Günther, s. 236.

50 Suurlähettiläs Gripenbergin kirje valtiosihteeri R. R. Seppälälle 9.1.1957. UM 60 D 1 b.

51 Ranskan Helsingissä olevan sl:n sähkö nro 7 - 8/15.2.1958. Quai 47.

helpottaa ja tukea: "Jäsenyys vähentäisi myös Suomen taloudellista riippuvuutta Neuvostoliitosta".⁵² Ranskan talousministeriö pohti asiaa 31.1.1958. Tällöin kävi ilmi, että myös Suomen Pariisissa ollut suurlähettiläs R. R. Sepälä oli ehtinyt kertoa ranskalaisille, että Neuvostoliitto laskisi Suomen OEEC:hen. Neuvostoliiton motiivit epäilyttivät ranskalaisia. Kysyttiin, pyrkisikö Neuvostoliitto saamaan Suomen välityksellä joitakin muutoin vaikeasti saatavia läntisiä strategisia tuotteita käyttöönsä.⁵³

Neuvostoliitolle OEEC kuitenkin oli "elin, jonka toiminta suoraan tai välillisesti oli sidottu Naton etuihin". Suomen suhteiden kehittyminen järjestöihin, joissa oli mukana Naton jäseniä, merkitsi Neuvostoliitolle turvallisuuspolitiikkaa.⁵⁴ Todellisuudessa Neuvostoliitto oli Suomen OEEC-jäsenyyttä vastaan. Yöpakkasten puhjettua Kekkonen jäädyttikin Suomen OEEC (OECD)-jäsenyyden pitkäksi aikaa.

Muut Pohjoismaat sen sijaan olivat OEEC:n jäseniä ja niin ollen mukana alusta alkaen kun OEEC:n alkuperäinen tehtävä väistyi ja järjestö kiinnostui aiempaa laajemmasta taloudellisesta yhteistyöstä jäsenmaitensa välillä. Norja, Ruotsi ja Tanska kytkivät pohjoismaiset hankkeet OEEC:n laajentuneeseen tehtävään.

Suomen jääminen OEEC:n ulkopuolelle tuolloin johtui siis Neuvostoliitosta niin sen perustamisvaiheessa kuin myös siinä vaiheessa, kun läntisen Euroopan integraatioprosessi sai todella alkunsa eli vuosina 1957 - 58. On selvää, että jäsenyyden puuttuminen haittasi Suomen sopeutumista muuttuvaan tilanteeseen huomattavasti. On kuitenkin todettava, että Suomen liittyminen Pohjoismaiden neuvostoon ja osallistuminen pohjoismaisen tulliliiton suunnitteluun selvästi korvasi haittaa, joka aiheutui jäämisestä OEEC:n ulkopuolelle.

EEC ja laaja vapaakauppa-alue suunnitelma

OEEC:ssä olikin virinnyt 1950-luvun puolenvälin paikkeilla laajapohjaista kaupallista yhteistyötä koskevia suunnitelmia. Ne eivät kuitenkaan saaneet kunnolla tuulta purjeisiin, kun väliin ehti syntyä EEC. Sen perustivat Ranska, Saksan liittotasavalta, Italia, Belgia, Luxemburg ja Hollanti, jotka Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäseninä olivat Messinassa vuonna 1955 pidetyssä ministerikokouksessa päättäneet käynnistää tutkimuksen entistä kiinteämmän taloudellisen integraation toteuttamismahdollisuuksista. Tutkimus valmistui huhtikuussa 1956. Se käsitteli yhteismarkkinasuunnitelmaa tulliliittoineen. Tätä

52 Ranskan ulkoministeriön poliittisen osaston lausunto 29.1.1958. Quai 47.

53 Ranskan ulkoministeriön muistio 30.1.1958 sisäisistä neuvotteluista Suomen OEEC-jäsenyyden johdosta. Quai 47.

54 NI:n Suomessa olleen sl:n raportti Suomen integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959. MID 135/1959/41/84/16.

vaihetta seurasi sarja neuvotteluja, jotka johtivat Rooman sopimuksen allekirjoittamiseen 25.3.1957.

Ryhmää alettiin kutsua kuutosiksi. Tutkimuksessani käytän tätä termiä Euroopan talousyhteisön tai EEC:n ohella, jotka kaikki ovat olleet vakiintuneessa käytössä poliittisessa terminologiassa.

Kuutosten perustaminen ja Rooman sopimuksen voimaantulo 1.1.1958 eivät välittömästi aiheuttaneet Suomelle suuria ongelmia. EEC:n sisäisestä tullittomasta kaupasta ei näet päässyt hyötymään yksikään maa, jolla oli merkittävää puunjalostusteollisuutta. Merkittävimmät kilpailijamaat olivat muut Pohjoismaat, Itävalta, Yhdysvallat ja Kanada.

Laaja eurooppalainen vapaakauppa-alue oli esillä Ison-Britanniassa varsin varhain 1950-luvulla, sillä jo marraskuussa 1955 hallitus asetti virallisen vapaakauppa-alueita käsittelevän komitean tutkimaan ja hoitamaan asiaa. Puheenjohtajaksi nimitettiin Mr. R. W. B. Clarke, joka oli tässä toimessa aina tammikuuhun 1960 saakka eli Eftan syntyyn saakka. Hän kirjoitti tammikuussa 1960 laajan arvion Ison-Britannian Eurooppa-politiikasta edellisellä vuosikymmenellä.⁵⁵

Iso-Britannia ehdotti syksyllä 1956 eurooppalaisen vapaakauppa-alueen perustamista, siis pian Rooman sopimukseen tähtävien neuvottelujen alkamisen jälkeen. Perusajatuksena oli mennä "historiallisella tavalla pitemmälle Eurooppaan kuin koskaan aiemmin". Kirjallisuudessa tätä kutsutaan brittien "Grand Design'ksi", sillä siihen kuului myös puolustuspoliittinen osa, mitä ulkoministeri Selwyn Lloyd esitti Naton kokouksessa joulukuussa 1955.⁵⁶

Vapaakauppa-alueen perustamisessa tuli kuitenkin ottaa huomioon brittien Kansainyhteisön taloudelliset vaatimukset, joista tärkeimmät olivat vapaus tullipolitiikassa, Kansainyhteisön preferenssit elintarviketuotannossa sekä kaupan vapaus Kansainyhteisön kanssa. Hallituksen ajattelun pohjana oli usko siitä, että eurooppalaiset, so. ennen kaikkea Ranska ja Saksan liittotasavalta ottaisivat Ison-Britannian avosylin vastaan manner-Euroopassa. Suurin huoli liittyi omien kansalaisten asenteisiin: hyväksyisivätkö he hallituksen Eurooppa-politiikan?

Aloite sai kuitenkin pian parlamentin ja kansalaismielipiteen taakseen, joten hallitus arvioi olevansa oikealla tiellä. Samaten Kansainyhteisöltä tullut palaute oli sinänsä myönteinen tietyin edellytyksin. Ison-Britannian hallituksen ehdotus teollisen vapaakaupan rinnalle perustettavasta maatalouden vapaakaupasta ei kuitenkaan saanut Kansainyhteisön tukea. Kaikki maataloutta koskevat myönnytykset Euroopassa saivat aikaan jyrkän reaktion Kansainyhteisön piirissä: Iso-Britannia ei siis voinut keskustella maataloudesta Euroopassa. Pelissä oli paljon. Iso-Britannia oli vaarassa menettää omat etunsa Kansainyhteisön maiden maataloudessa, jos se olisi suostunut myönnytyksiin muissa

55 R. W. B. Clarken muistio Ison-Britannian Eurooppa-politiikasta 1950-luvulla/27.1.1960. FO 371.150 154.

56 Urwin, D. W., *The Community of Europe. A history of European integration since 1945*. Singapore 1991, s. 88 - 96.

OEEC-maissa. Isolla-Britannialla ei siten ollut neuvottelutilaa.

EEC-neuvottelujen nopea edistyminen aiheutti kuitenkin painetta Lontoossa. Pääministeri Macmillanin hallitus alkoi lähestyä integraatiokehitystä entistä intensiivisemmällä tavalla, ja vuoden 1957 alussa Englanti ilmaisi uudeleen tavoitteenaan olevan kehittää laajapohjaista vapaakauppa-aluetta OEEC:n pohjalta.⁵⁷ Hallitus ei kuitenkaan kyennyt hankkimaan aiempaa laajempia neuvotteluvaltuuksia.

Ranska ja Iso-Britannia käsittelivät Ison-Britannian umpikujaa korkeimmalla poliittisella tasolla useaan otteeseen. Ranskan poliittinen johto, pääministeri Guy Mollet ja ulkoministeri Christian Pineau keskustelivat aiheesta 9.3.1957 pääministeri Harold Macmillanin ja ulkoministeri Selwyn Lloydin kanssa. Lloyd ehdotti näissä keskusteluissa, että eurooppalainen vapaakauppa-alue olisi pelkästään teollisten tuotteiden vapaakauppa-alue, johon ei kuuluisi maataloustuotteita. Pineau puolestaan ilmoitti, että Ranskassa ei ollut valmiutta tällaiseen ratkaisuun.⁵⁸ Asia jäi kuitenkin vielä auki, mutta jo seuraavana kesänä eli 19.7.1957 Ranskan Lontoon-suurlähettiläs Jean Chauvel sai tehtäväkseen kertoa ulkoministeri Selwyn Lloydille eräiden asiantuntijakeskustelujen jälkeen, että Ranska ei voinut suostua vain teollisen vapaakauppa-alueen perustamiseen. Sitäpaitsi, Rooman sopimus oli jo allekirjoitettu 25.3.1957. Samalla Chauvel varoitti, että asiassa oli edettävä hyvin varovaisesti, jotta välttyttäisiin vakavalta kriisiltä.⁵⁹

Ison-Britannian ajaman OEEC:n jäsenmaat (17) kattavan vapaakauppa-alue-suunnitelman perusajatuksena oli nyt estää läntisen Euroopan jakautuminen kahtia EEC-maihin ja EEC:n ulkopuolisiin maihin.⁶⁰ Asia eteni itse järjestössä, ja OEEC:n ministerineuvosto asetti 13.2.1957 kolme työryhmää tutkimaan mahdollisesti myöhemmin perustettavan vapaakauppa-alueen synnyttämiseen liittyviä ongelmia. EEC:n nopea edistyminen aiheutti poliittista painetta tälle ratkaisulle.

Ministerineuvosto käsitteli asiaa 16. - 17.10.1957 perusteellisesti. Valmiutta ajatuksen eteenpäinviemiseen esiintyi, mutta EEC ja erityisesti Ranska asettivat ehtoja. Ranskan mielestä laaja vapaakauppa-alue ei saisi merkitä saavutetun Rooman sopimuksen mitätöimistä, ja niin Ranska vastusti ajatusta, että Iso-Britannia voisi neuvotella erikseen kaikkien EEC-maiden kanssa. Tästä olivat lopulta kaikki Rooman sopimuksen allekirjoittajavaltiot yksimielisiä, joskin painotuseroja esiintyi. Ennen kaikkea vapaakauppa-alueen tullien alennusten tulisi seurata EEC:n sisäisiä aikatauluja ja tasoja. Ranska oli valmis ottamaan mukaan myös hiilen ja teräksen sillä edellytyksellä, ettei hiili- ja terähteisön viranomaisten toimintaan puututa.

OEEC:n ministerineuvosto tekikin tässä kokouksessa periaatepäätöksen kaikki järjestön jäsenmaat käsittävän vapaakauppa-alueen muodostamisesta.

57 Pariisissa olevan sl:n raportti nro 2/17.1.1957. UM 5 C.

58 Pääministerien Monnet ja Macmillan sekä ulkoministerien Pineau ja Lloyd neuvottelut 9.3.1957 Pariisissa. Quai 140.

59 Ranskan Lontoossa olevan sl:n sähke nro 4326/30/19.7.1957. Quai 140.

60 D. W. Urwin, *Western Europe since 1945*, Hong Kong 1981, s. 258.

Englanti pyrki saamaan sen vastapainoksi EEC:n kehitykselle tai suorastaan korvaamaan sen. Englannin ajama malli saikin aluksi varsin paljon kannatusta, eikä vähiten OEEC:n jäseninä olleilta Pohjoismailta, Norjalta, Ruotsilta ja Tanskalta.

Samoihin aikoihin Ranskan ja Iso-Britannian äänenpainot kärjistyivät ja asenteet tiukkenivat. Ulkoministerit Pineau ja Lloyd puhuivat Lontoossa 18.1.1958 jo hyvin tiukkaan sävyyn. Pineau totesi ykskantaan, että asiassa ei voitu edetä nopeasti, muutoin Ranskan parlamentti voisi helposti jättää mahdollisen sopimuksen ratifioimatta: "Itse asiassa ilmapiiri Pariisissa on hyvin epäsuotuisa vapaakauppa-alueen perustamiselle". Ranskalaiset arvioivat ulkoministeri Lloydin ottaneen joustavamman asenteen kuin kauppaministeri Reginald Maudling, joka oli Ison-Britannian varsinainen neuvottelija. Ulkoministeri Lloyd esitti vielä, että ajan voittamiseksi EEC:n voimaantuloa olisi syytä lykätä. Tämän ajatuksen Ranskan ulkoministeri torjui mahdottomana.⁶¹

Ajatus laajasta vapaakauppa-alueesta jäi siten elämään vielä vuoden 1958 alussa, joskin Ranskan neljännen tasavallan ajautuminen umpikujaan Algerian tapahtumien vuoksi viivytti asiaa edelleen. Algerian kriisin seurauksena oli viides tasavalta johtajanaan kenraali Charles de Gaulle, josta tuli kesäkuussa 1958 Ranskan poliittinen johtaja kymmeneksi vuodeksi.⁶²

Toinen ongelmakohta Ison-Britannian Eurooppa-politiikassa oli suhde itse EEC:n syntyprosessiin. Iso-Britannia ei kyennyt luomaan johdonmukaista politiikkaa kuutosia kohtaan, vaikka tiesi hyvin Ranskan, Saksan liittotasavallan, Italian ja Benelux-maiden yhdentymisen merkitsevän Ison-Britannian suhteellisen valta-aseman heikkenemistä. Itse asiassa ajattelu lähti kaikissa tapauksissa erillisyyden ajatuksesta: brittiläistä saarellista identiteettiä ei saanut hävittää liian läheisellä yhteistyöllä mannereurooppalaisten järjestelmien kanssa. Myös Ison-Britannian pelko poliittisen toimintavapauden heikkenemisestä Kansainyhteisössä ja suhteissa Yhdysvaltain kanssa vaikutti siihen, että Iso-Britannia ei löytänyt paikkaansa Euroopan integraatiossa 1950 -luvulla. Ison-Britannian dilemma olikin suuri. Se ei myöskään voinut tukea kuutosien kehittämistä Yhdysvaltojen lailla: Iso-Britannia ei ollut samalla lailla ulkopuolinen Euroopassa kuin Yhdysvallat.

Kuutoset epäilivät alusta alkaen, että Iso-Britannia pyrki jotenkin estämään EEC:n perustamisen. Niinpä kuutoseksi muodostuva ryhmä eli Ranska, Saksan liittotasavalta, Italia, Hollanti, Belgia ja Luxemburg päättivät jättää Ison-Britannian pois hyvin pian Rooman sopimukseen tähtäävistä neuvotteiluista, kun ne havaitsivat Ison-Britannian vastahakoisuuden. Iso-Britannia oli kutsuttu mukaan Messinassa vuonna 1955 aloitettuun EEC:n perustamisprosessiin. Tämän jälkeen kuutosien tärkein tavoite oli EEC:n perustaminen ja sen toiminnan vakiinnuttaminen: Ison-Britannian mukaantulo Eurooppaan josain muussa, esimerkiksi laajan vapaakauppa-alueen muodossa, ei ollut enää

61 Ulkoministerien Pineau ja Lloyd neuvottelut Lontoossa 18.1.1958. Quai 140.

62 Viidennen tasavallan synnystä, J. Chapsal et A. Lancelot, *La vie politique en France depuis 1940*. Paris 1979, s. 343 - 374.

mahdollista ilman EEC:tä. Saattaa olla, niin kuin edellämainittu R. W. B. Clarke arvioi, että Iso-Britannia oli liian myöhään liikkeellä laajan vapaakauppa-alueensa kanssa. Jos Iso-Britannia olisi painollaan kyennyt ennen vuotta 1955 ajamaan vapaakauppa-alueita, olisi EEC voinut jäädä syntymättä, hän arvioi. Tosin hän myönsi, että britit aliarvioivat noina vuosina EEC-maiden kyvyn muodostaa tehokkaasti toimiva talousyhteisö, jolla oli myös selkeitä poliittisia tavoitteita yhdenmukaistaa yhteiskuntaelämänsä sekä hakeutua yhteiseen politiikkaan eri aloilla.⁶³

Näin Iso-Britannia koki kaksi tappiota samanaikaisesti: siitä ei tullut EEC:n jäsentä eikä sen suureksi historialliseksi tehtäväkseen näkemää laajaa vapaakauppa-alueita kaikkien OEEC-maiden kesken saatu aikaan. Lisäksi seurauksena oli todella vakava suhdetriisi Ranskan kanssa. Kriisi oli alkanut neljännen tasavallan aikana, ja sitä kesti vuosia. Suhdetriisi esti Ison-Britannian pääsyn EEC:hen myös koko de Gaullen presidenttikauden ajan.⁶⁴ Suomelle tämä tilanne sopi: EEC ja Länsi-Saksa pysyivät riittävän kaukana Suomesta.

Englanti yritti siis Rooman sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen kaikkensa saadakseen vapaakauppa-alueen syntymään OEEC:n puitteissa, niin kuin myös D. W. Urwin arvioi.⁶⁵ Suomen Lontoon-lähetystön tulkinnan mukaan Englanti laskelmoi väärin ja laiminlöi suhdekehityksen Ranskaan. Englanti uskoi Ranskan taipuvan sen enemmistön mukaiseksi, joka seurasi Englantia.⁶⁶ Ranska pitikin hanketta lähinnä englantilaisena asiana.⁶⁷ Neuvostoliitto arvioi asian samalla lailla.⁶⁸

Tätä suurta vapaakauppahanketta varten Isoon-Britanniaan oli kuitenkin muodostunut hyvin toimiva koneisto, jonka keskeisinä elementteinä olivat ulkoministeriö, kauppaministeriö ja valtiovarainministeriö. Lisäksi valmiustilaan oli saatettu myös muita ministeriöitä, kuten maatalousministeriö, tullihallinto ja voimatalousministeriö. Valmius vapaakauppavyöhykkeen perustamiseen oli siten brittihallinnossa hyvä: tämä näkyi vuoden 1959 aikana Efta-neuvotteluissa ja sillä oli suuri merkitys Eftan nopeassa perustamisessa.⁶⁹

63 R.W.B. Clarken muistio Ison-Britannian Eurooppa-politiikasta 1950-luvulla 27.1.1960. FO 371.150 154.

64 Ranskan ja Ison-Britannian kriisi oli vakavampi kuin on tiedetty. Ranskan ulkoministeriön arkiston Isoa-Britanniaa koskevan poliittisen aineiston keskeinen luonnehdinta näiltä vuosilta on - suhdetriisi. Quai 140 ja 141.

65 Urwin arvioi myös: "to create a free trade area for which Britain was pressing." Urwin 1991, s. 96.

66 Lontoossa olevan sl:n raportti nro 21/15.11.1958. UM 5 C.

67 Pariisissa olevan sl:n raportti nro 3/30.1.1958. UM 5 C.

68 NI:n Helsingissä ollut sl käytti raportoinnissaan ajatuksesta nimitystä "Macmillanin suunnitelma". NI:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 526/14.7.1959. MID 135/1959/41/84/16.

69 Vapaakauppaneuvotteluja vuosina 1955 - 1960 valmistelleen komitean puheenjohtaja R. W. B. Clarken selvitys 27.1.1960 Ison-Britannian Eurooppa-politiikasta. FO 371.150 154.

OEEC-alueen merkitys Suomen ulkomaankaupalle

Suomelle OEEC-alue oli jo 1950-luvulla hyvin tärkeä kauppa-alue. Sinne meni 53 prosenttia Suomen viennistä vuonna 1956. On syytä esittää viennin jakautuminen OEEC-maihin sekä eri alojen osuus koko viennistä, jotta kuva näiden markkinoiden säilyttämisen tärkeydestä olisi selvä:

Ryhmä	OEEC-maiden osuus	Osuus Suomen koko
	Suomen viennistä	viennistä
	(luvut prosentteja)	
Metsäteollisuustuotteet	56	68
Pyöreä ja veistetty puu	81	10
Alukset	6	8
Koneet	12	4
Eläinkunnan tuotteet	75	3
Epäjalot metallit	31	2
Malmit, rikasteet yms	70	1
Muu vienti	49	4

Lähde: Virallinen ulkomaankauppatilasto 1956. Luvut on pyöristetty lähimpään kokonaislukuun.

Tilastosta näkyy kokonaisuus selvästi. Suomen talouselämän selkärangan, metsäteollisuuden osuus Suomen kokonaisviennistä OEEC-maihin oli ratkaisevan suuri. Monilla aloilla, joiden osuus muutoin oli pieni Suomen kokonaisviennissä, oli suuri asema kaupassa OEEC-maiden kanssa.

Neuvostoliitto seurasi luonnollisesti tarkasti kehitystä Euroopassa, ja myös Kekkonen aloittamat toimet Suomen liittämiseksi OEEC:hen saivat pian asianmukaisen huomion osakseen Neuvostoliiton Helsingissä olleessa suurlähetystössä. Neuvostoliitto arvioi OEEC-alueen merkityksen Suomelle taloudellisesti realistisella tavalla. Neuvostoliiton Helsingissä ollut suurlähetystö laati kesällä 1959 laajan raportin Suomen integraatiopolitiikasta. Suurlähetystö arvioi, että 60 prosenttia Suomen ulkomaankaupan vaihdosta tapahtui läntisen Euroopan maiden kanssa ja että Suomen "kapeasti erikoistunut" talous suuntautuisi kauppapolitiikassaan läntisen Euroopan maihin tulevaisuuteen liittyvien seikkojen vuoksi: "metsättömät läntisen Euroopan maat tulisivat aina tarvitsemaan metsä- ja paperiteollisuuden tuotteita." Suomen pääviennin eli metsäteollisuuden riippuvuus Suomen ulkomaankaupasta on myös asianmukaisesti kirjattu neuvostoraporteissa.⁷⁰

Metsäteollisuuden asema oli kuitenkin vaakalaudalla. Mikäli Suomi jäisi alkaneiden integraatio- ja vapaakauppajärjestelyjen ulkopuolelle ja tärkeimmät kilpailijamaat kuten Ruotsi ja Itävalta olisivat sisällä, alhainekin tulli

70 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportti Suomen integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959. MID 135/1959/41/84/16.

todennäköisesti sulkisi Suomen pois näiltä markkinoilta. Tässä tilanteessa teollisuus reagoi laajan vapaakauppa-alueen puolesta. Pohjoismaista teollisuutta edustavat järjestöt kokosivatkin voimansa ja laativat yhteisen laajan kannanoton siitä huolimatta, että edustivat keskenään kilpailevia teollisuuksia ja kansantalouksia.

Kilpailuedellytysten turvaaminen kansallisella tasolla oli määräävänä tekijänä. Tammikuussa 1958 päivätyyn lausunnon alkulauseessa osapuolet totesivat, että allekirjoittaneet teollisuusjärjestöt olivat katsoneet tarpeelliseksi esittää yhteisen lausunnon tästä Pohjoismaille erittäin tärkeästä kysymyksestä, koska länsieurooppalaista vapaakauppa-aluetta koskevat neuvottelut tehostuivat vuoden 1957 syksyn loppupuolella. Allekirjoittajina olivat Tanskan, Norjan, Ruotsin ja Suomen teollisuusliitot.

Järjestöjen kannanotto oli laaja ja seikkaperäinen. Sen tarkoituksena oli vaikuttaa hallitukseen siten, että suunnitellulla vapaakauppa-alueella voitaisiin aikaansaada vapaata ja laajennettua kansainvälistä tavaravaihtoa sekä toisaalta kehittää tarkoituksenmukaista tuotantorakennetta. Samalla järjestöt edellyttivät luonnollisesti, että kaikki neljä Pohjoismaata osallistuisivat kyseisiin järjestelyihin.⁷¹

Pohjoismaiden teollisuusliittojen kannanottoa pidettiin myös eräänlaisena julkisena pelinavauksena, myös suhteessa Neuvostoliittoon. Svenska Dagbladet uutisoi asian 2.2.1958 kertoessaan:

Helsingissä pidetään tätä (kannanottoa) yleensä koepallona. Hallituksella ei ole mitään tekemistä asian kanssa ja siksi näin on paljon helpompaa.

Lehti katsoi myös olevan itsestään selvää, että Suomen täytyi jollain lailla ottaa kantaa eurooppalaiseen vapaakauppa-alueeseen, koska sen tietojen mukaan Tanska ja Norja olivat asettuneet vastustamaan pohjoismarkkinoiden toteuttamista ainakin niin kauan, kunnes ne tietäisivät, miten eurooppalainen vapaakauppa tulisi kehittymään.⁷²

71 "Länsi-Euroopan vapaakauppa-alue". Industriraadetin (Tanska), Norges Industriforbundin, Sveriges Industriförbundin ja Suomen Teollisuusliiton yhteinen lausunto. Tammikuu 1958. Akyk 16/I.

72 Svenska Dagbladet 2.2.1958 (lehtileike). UM 60 D1 b.

■ Kekkosen länsisuuntaus vuosina 1956-1958

Suomen hallitus tutkii OECD-jäsenyyttä

Suomi liittyi vuonna 1956 pohjoismaisten yhteismarkkinoiden selvitystyöhön. Muut Pohjoismaat, jotka jo olivat OEEC:n jäseniä, katsoivat vuoden 1957 alussa välttämättömäksi antaa OEEC:n ministerineuvostolle ilmoituksen pohjoismaisesta yhteismarkkinasuunnitelmasta. Nyt Suomi joutui ensimmäistä kertaa sen tosiasian eteen, että läntisen Euroopan yhteistyömallit koskettivat sitä konkreettisesti ja kantaa oli otettava.

Fagerholmin II hallituksen ulkoasiainvaliokunta teki 16.1.1957 päätöksen, jolla Suomi alkoi tosissaan tutkia suhdettaan läntisen Euroopan integraatio-prosessiin. Kannattaa huomata, että presidentti Kekkonen oli poikkeuksellisesti läsnä kokouksessa, mikä siis merkitsi Kekkosen sitoutumista asiaan. Hallitus kaiketi halusi toimia mahdollisimman vähän huomiota herättävällä tavalla antaessaan selvitystehtävän Suomen Pankin pankinjohtaja Klaus Warikselle. Suomen Pankilla oli yhteyksiä Euroopan maksuliittoon, joka oli OEEC:n alainen järjestö. Olihan markasta tullut OEEC-alueella vapaasti vaihdettava valuutta vuonna 1956, mikä oli erittäin merkittävä asia valmistauduttaessa Suomen ulkomaankaupan vapauttamiseen ja Suomen OEEC-jäsenyyteen. Ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjan päätöskohdassa sanottiin:

Katsottiin, että pankinjohtaja Wariksen tulisi Pariisissa tutkia millaisin edellytyksin ja ehdoin Suomi voisi osallistua tällaiseen yhteistyöhön.¹

Pankinjohtaja Klaus Waris raportoi 8.2.1957 päivätyllä muistiollaan hallitukselle. Hän totesi, että kaupankäynnin liberalisoiminen oli keskeinen kriteeri. Hän painotti ennen kaikkea sitä seikkaa, että mitään täsmällistä liberalisointivaatimusta ei esitetty ehtona jäsenyydelle vaan jäsenillä oli hyvinkin erilaisia liberalisointiasteita tuonnissaan. Hän arveli, että OEEC-maat suhtautuisivat Suomeen myönteisesti.²

Hallituksen mielestä oli olemassa useita erilaisia kehityssuuntia, joista jokainen oli Suomelle vaikea. Edullisimmaksi vaihtoehdoksi hallitus näki sen mahdollisuuden, että Pohjoismaat voisivat toteuttaa yhteismarkkinasuunnitelman riippumatta kehityksestä Länsi-Euroopassa. Hallitus arvioi Tanskan

1 HUAUV 16.1.1957. Ptk 1/1957. UM Cae. UM:n muistio 18.2.1957. Akyk 16/I. HUAUV:n kokouksessa johti puhetta pääministeri Fagerholm, ja muut läsnä olleet ministerit olivat Törngren, Simonen, Kleemola ja Skog.

2 Wariksen muistio 8.2.1957. UM 60 D 1 b.

olevan tämän mallin heikoimman lenkin siinä mielessä, että sen katsottiin olevan altteimman jättämään pohjoismaiset kuviot ja liittymään pelkästään läntisiin järjestelyihin. Jos Tanska luopuisi pohjoismaisesta yhteismarkkinasuunnitelmasta ja liittyisi länsi-eurooppalaiseen vapaakauppa-alueeseen, olisi Suomen kannalta edullisinta, että Norja, Ruotsi ja Suomi voisivat kolmestaan jatkaa pohjoismaisten yhteismarkkinoiden kehittämistä ja liittyä mahdollisesti omana blokkinaan läntisiin järjestelyihin.

Yhtä lailla hallitus piti mahdollisena, että myös Ruotsi ja Norja luopuisivat pohjoismaisesta mallista, mikä vaihtoehto toteutuikin seuraavana vuonna. Tässä tilanteessa Suomella olisi vaihtoehtoina

- a. liittyminen vapaakauppa-alueeseen, jolloin sopeutumisvaikudet olisivat hyvin suuria,
- b. täydellinen kauppapoliittinen eristäytyminen ja
- c. tiiviimpi yhteistyö itäblokin kanssa.

Hallitus katsoi, että jäsenyys OEEC:ssä olisi hyvin tärkeä maallemme. Suomi voisi varsinaisten jäsenyyden tuomien etujen ja tietenkin velvoitteiden lisäksi yhdenveroisena muiden Pohjoismaiden kanssa osallistua niihin neuvotteluihin, joita OEEC:ssä käytiin länsieurooppalaisen vapaakauppa-alueen luomiseksi.³ Ei ole vaikeata arvioida, että vaihtoehtoja b ja c pidettiin Suomen kannalta kohtalokkaina, vaikka liittemuistiossa 2 c vain täydellistä eristäytymistä pidettiin sellaisena.

Saatujen tietojen pohjalta ulkopoliittinen johto katsoi, että jäsenyys OEEC:ssä ja Euroopan maksuliitossa EPU:ssa, jonka jäsenyyksymystä tutkailtiin rinnan itse pääasian eli OEEC-jäsenyyden kanssa, ei kuitenkaan olisi mahdollinen ilman riittävän laajuista tuonnin liberalisointia. Keskimäärin OEEC-alueella maataloustuotteissa tuonnin liberalisoinnin aste oli 82.4 %, raaka-aineissa 93.7 %, teollisuustuotteissa 82.6 % ja koko tuonnissa 86.6 %.⁴ Suomessa elettiin vielä täyttä tuontisäännöstelyn aikaa, mutta hallitus puuttui asiaan pian tämän jälkeen.⁵

Sukselaisen I hallitus, joka aloitti tehtäviensä hoidon 27.5.1957, otti jäsenyyksymyksen uudelleen esille syksyllä 1957, jolloin se liittyi edessä olevan devalvoinnin yhteydessä tehtävään tuonnin liberalisointiin. Devalvaatio ja siinä yhteydessä tehty kaupan laajamittainen 80 %:n liberalisointi vahvistivat hallituksen näkemyksen mukaan Suomen asemaa kansainvälisesti. Neuvostoliiton jyrkkä, muuttumaton asenne OEEC:tä kohtaan ei ollut vielä tuolloin hallituksen tiedossa. Suomessa ajettiin OEEC-jäsenyyttä laajasti.

Hallituksen ulkoasiainvaliokunta käsitteli asiaa kokouksessaan 9.9.1957 ja otti periaatteessa puoltavan kannan Suomen OEEC:n jäsenyyksymykseen.⁶

3 HUAV 16.1.1957. Ptk 1/1957. Liite 2 c. UM Cae.

4 HUAV 16.1.1957. Ptk 1/1957. Liite 2 b. UM Cae.

5 Talousneuvostossa oli suunniteltu tuonnin vapauttamista jo tammikuusta 1955. TN II(III) VNark.

6 HUAV 9.9.1957. Ptk 12/1957. UM Cae. Kaupan liberalisoitumisesta, ks. Keskinen, Tuomas, *Idänkauppa*, Porvoo 1987, s. 182 - 209.

Valtioneuvosto vahvisti samana päivänä pidetyssä salaisessa täysistunnossa tämän päätöksen.

Hallitus lähetti UM:n kauppapoliittisen osaston osastopäällikön Olli Kailan syyskuun lopulla 1957 Pariisiin. Hän kävi yhdessä suurlähettiläs R. R. Seppälän kanssa periaatteellisia keskusteluja OEEC-neuvoston puheenjohtajan Sir Hugh Ellis-Reesen sekä järjestön pääsihteerin René Sergentin kanssa. Saatuaan Kailan raportin neuvotelujen tuloksista valiokunta käsitteli asiaa uudelleen 14.10.1957 ja päätti, että OEEC:n sihteeristö sai laatia tutkimuksen Suomen taloudellisesta tilanteesta mahdollista jäsenyyttä silmälläpitäen ja että OEEC:n tutkijaelin voi ottaa asian esille.⁷

Waris raportoi myös omista OEEC-jäsenyyttä koskevista jatkokeskusteluistaan ulkopoliittiselle johdolle. Waris jakoi muistionsa paitsi presidentti Kekkoselle, myös Fieandtin hallituksen II valtiovarainministerille ja pohjoismaiselle yhteistyöministerille Ahti Karjalaiselle, joka sai 24.2.1958 päivätyn muistion keskusteluista EPU:n johtokunnan kokouksessa, johon Waris oli osallistunut asiantuntijana. Karjalainen oli ollut samoissa tehtävissä kahden kuu-kauden ajan Sukselaisen I hallituksessa 2.7. - 3.9.1957. Ahti Karjalaisen kiinnityminen integraatiokysymyksiin hallitustasolla oli vähitellen alkanut. Karjalaisen asema Kekkonen läheisenä henkilönä oli jo varsin laajasti tiedossa ja Karjalaisen asemat olivat vahvistumassa.

Waris vahvisti, että mitään "sivujäsenyyttä", joka antaisi Suomelle EPU:n jäsenilleen tuomat edut, ei ollut saavutettavissa. Tässä yhteydessä Waris mainitsi, että keskusteluissa oli tullut esille mahdollisuus antaa samantapainen puolueettomuusdeklaraatio, jonka Sveitsi oli tehnyt. Karjalainen kommentoi tätä ajatusta. Muistion marginaaliin hän merkitsi "ei ylivaltioll. + puolueeton" ja asetti näin omat ehtonsa Suomen OEEC-jäsenyydelle. Samalla voidaan sanoa, että nämä elementit muodostivat muutoinkin keskeisen tekijän Karjalaisen suhtautumisessa koko integraatioprosessiin. Näin voidaan tulkita, että hänen kantansa OEEC-jäsenyyteen nähden oli periaatteessa myönteinen.⁸ Karjalaisen näkemysten takana oli Kekkonen, jonka politiikka Karjalainen toteutti käytännössä.

Suomen kommunistinen lehdistö sai vihiä Wariksen käynnistä Pariisissa. Kansan Uutiset julkaisi 21.2.1958 jutun asiasta, missä lehti tuomitsi hallituksen pyrkimyksen liittyä pohjoismaisiin yhteismarkkinoihin, mitä se piti yrityksenä saada Suomi mukaan myös muihin eurooppalaisiin taloudellisiin järjestöihin: "Todellisuudessa OEEC:stä on tullut Yhdysvaltain ylläpitämän kylmän sodan pääasiallinen linnake Neuvostoliittoa vastaan..."⁹

OEEC:n pääsihteerin Hugh Ellis-Reese ilmoitti tutkimuksen suorittamisesta 24.3.1958 päivätyllä kirjelmällä suurlähettiläs R. R. Seppälälle. Kirjelmän oleellisen kohdan mukaan Suomen pitäisi kyetä noudattamaan niitä velvoitteita, joita OEEC:n jäsenyydestä seuraisi. Myöskin OEEC-maiden edustustojen pääl-

7 HUAV 14.10.1957. Ptk 15/1957. UM Cae.

8 Wariksen muistio 24.2.1958. Akyk 16/1

9 Kansan Uutiset 21.2.1958.

liköt totesivat kokouksessaan Pariisissa 21.3.1958 yksimielisesti, että Suomi oli kelpoinen liittymään OEEC:n jäseneksi.¹⁰ Asia herätti laajaa kansainvälistä julkista huomiota ja muun muassa New York Times uutisoi asian 28.2.1958.¹¹

Washingtonissa oleva suurlähetystö raportoi 31.3.1958, että Yhdysvaltain viranomaiset olivat kiinnittäneet asiaan huomiota:

Kaikki seikat, jotka täällä tulkitaan osoitukseksi Suomen puolueettomuuden vakiintumisesta, parantavat suhteitamme Yhdysvaltoihin ja helpottavat avustusluontoisten lainojen saantia. Suomen mahdollinen liittyminen OEEC:hen lisäksi tietenkin huomattavasti tšekäläisten hallitus- ja kongressipiirien kiinnostusta auttaa Suomea uusilla lainoilla.

Suurlähetystö kertoi vaikutusvaltaisen senaattori Mike Mansfieldin kiinnittäneen huomiota asiaan, samoin Yhdysvaltain ulkoministeriön, State Departmentin.¹²

Neuvostoliiton epäilyt heräävät talvella 1957 - 1958.

Osastopäällikkö Olli Kaila kirjoitti Kekkoselle jo 25.10.1957 epäilevänsä, että Neuvostoliitto suhtautuisi mahdollisesti kielteisesti Suomen OEEC-jäsenyyteen. Hän arveli, että Neuvostoliitto viivytti syksyllä 1957 kauppaneuvottelujen aloittamista Suomen kanssa juuri tästä syystä. Hän kirjoitti pitävänsä "omasta puolestaan todennäköisenä, että Suomen yleinen asenne jäsenyyksykysymykseen nähden on ollut pitemmän aikaa Neuvostoliiton viranomaisten tiedossa", joskin arveli neuvostoliittolaisilla olleen "vaikeuksia muodostaa käsitystä niistä syistä, jotka tekivät välttämättömäksi ryhtyä devalvaatioon ja liberalisointiin Suomessa syyskuussa".¹³ Neuvostoliitto kuitenkin seurasi kaupan kehittymistä ja veti poliittisia johtopäätöksiä siitä, miten kauppa kehittyi lännen ja sosialistisen leirin kanssa.¹⁴

Olen tullut siihen tulokseen, että Neuvostoliitto ei kyennyt analysoimaan tarkoin Suomen toimia syksyllä 1957 ja että Neuvostoliitto yllättyi keväällä 1958 seurausvaikutuksista, kun Suomen tuonti sosialistisesta leiristä hiipui ja Suomen OEEC-jäsenyyshanke eteni. Kekkonen ei siis kertonut ajatuksistaan ja hankkeistaan neuvostoliittolaisille etukäteen. Tästä seurasi, että Neuvostoliitto tehosti tiedonhankintaa Suomesta yhtenä yöpakkaskauden seurauksena.

10 Pääsihteeri Hugh Ellis-Reesen kirjelmä 24.3.1958 suurlähettiläs R. R. Seppälälle. Liite Pariisissa olevan sl:n kirjelmään nro 654/293/25.3.1958. Akyk 16/1. Ellis-Reese totesi Suomesta: "Finland should be able to undertake the obligations devolving on a member of the O.E.E.C." Suomennos Ellis-Reesen kirjelmästä löytyy myös HUAV:n ptk:n 7/1958 liitteenä. UM Cae.

11 Kopio New York Timesin artikkelista. Akyk 16/1 ja UM Cae.

12 Washingtonissa olevan sl:n raportti nro 5/31.5.1958. UM 5 C.

13 Kaila Kekkoselle 25.10.1957. UKK 1/29.

14 Nl:n Helsingissä ollut suurlähetystö kiinnitti Suomen ulkomaankaupan kehitysuuntiin huomiota jo vuonna 1955. Suomen länsikauppa kasvoi vuosina 1954 ja 1955 ja vastaavasti itäkauppa väheni. NKP, s. 9. Ks. kaaviot s. 57 ja 59.

Ulkoasiainhallinto seurasi luonnollisesti tiiviisti yhdentymiskehitystä ja laati poliittiselle johdolle muistioita asioista tämän toimeksiannosta ja epäilemättä myös oma-aloitteisesti. Presidentti Kekkonen pyysi 19.1.1958 lisäselvityksiä UM:ltä vapaakauppa-aluessuunnitelmasta. Eräiden saamiensa asiantuntijalausuntojen¹⁵ lisäksi presidentti pyysi kokonaiskuvan saamista varten "vielä kaksi perusteellista selvitystä 1) Euroopan vapaakauppa-alueesta ja Suomen vientimarkkinateollisuudesta ja 2) Euroopan vapaakauppa-alueesta ja itäkaupattamme". Samassa kirjeessä Kekkonen arvioi, että Euroopan vapaakauppasuunnitelmat eivät ehkä ole myötätuulessa, mutta asia ei tilapäisten vaikeuksien vuoksi poistu esittelylistalta.¹⁶

Neuvostoliiton suurlähettiläs V. Z. Lebedev puolestaan kävi 12.3.1958 pyynnöstään keskustelun ulkoministeri P. J. Hynnisen kanssa aiheesta. Käynti perustui NKP:n keskuskomitean 6.3.1958 tekemään päätökseen, jonka perusteella Neuvostoliitto katsoi, että Suomen OEEC-jäsenyys vaikuttaisi kielteisesti Suomen ja Neuvostoliiton suhteisiin.¹⁷

Lebedev kertoi aluksi ulkoministeri Hynniselle saaneensa sanomalehdistä tietää, että Suomi suunnittelisi liittymistä OEEC-järjestykseen. Tämän vuoksi Lebedev halusi saattaa Suomen hallituksen tietoon, että epäilemättä Suomen taloudellinen yhteistyö kaikkien valtioiden kanssa parhaiten vastaisi Suomen asemaa puolueettomana maana. "Tältä kannalta Neuvostoliitto voi ymmärtää Suomen kiinnostuksen kauppasuhteisiin länsimaiden kanssa," jatkoi Lebedev.¹⁸

On syytä todeta, että aina kun neuvosto-osapuoli ilmoitti saaneensa "sanomalehdistä tietää" sitä tai tätä, merkitsi se tyytymättömyyden ilmaisua siitä, ettei asioista keskusteltu heidän kanssaan etukäteen.

Lebedevin mielestä OEEC ei kuitenkaan ollut sellainen järjestö, jota johti pyrkimys kehittää kauppaa kaikkien maiden kanssa ja nimenomaan idän ja lännen välillä. Lebedev huomautti, että OEEC:n 17 jäsenmaasta 13 kuului Natoon, joka poliittisena ryhmittymänä ajoi vihamielistä politiikkaa Neuvostoliittoon ja muita sosialistisia maita vastaan soveltamalla niihin diskriminatorista politiikkaa. Näin ollen olisi toivottavaa, totesi Lebedev, että Suomen hallitus suhtautumisessaan OEEC:hen ottaisi huomioon neuvostoliittolais-suomalaisen yhteistyön edut ja karttasi askeleita, jotka voisivat tuottaa vahinkoa Neuvostoliiton ja Suomen välisille ystävällisille suhteille yleensä ja maiden kauppasuhteille erityisesti.

Ulkoministeri Hynninen puolestaan valisti Lebedevää toteamalla, että asia ei ollut uusi. Suomen hallitus ei ollut tehnyt päätöksiä puoleen eikä toiseen vaan oli rajoittunut ottamaan selvää niistä velvoituksista ja ehdoista, joita jäsenyyshakemukseen liittyi. Sysäyksen näihin selvittelyihin oli antanut, pai-

15 Presidentti Urho Kekkonen oli saanut tri J. O. Söderhjelmin ja professori Erik Castrénin laatimat asiantuntijalausunnot. Niihin ei tässä puututa tarkemmin. UM 73 D1.

16 Presidentti Urho Kekkonen kirje UM:lle 19.1.1958. UM 73 D1.

17 NKP, s. 51.

18 Ulkoministeri Hynnisen muistio 12.3.1958. UM 60 D1 b. Suomen Moskovan-suurlähettiläs Wuori raportoi 17.3.1958, että varaulkoministeri A. Kuznetsov oli kysynyt oopperassa häneltä Suomen liittymisestä OEEC:hen. Moskovassa olevan sl:n sähkö nro 24/17.3.1958. UM 60 D1 b.

notti Hynninen, Suomen taloudellisten piirien syvä huolestuminen siitä, että Suomi joutuisi syrjimisen kohteeksi lännen markkinoilla, mikäli OEEC:n suunnittelema vapaakauppa-alue syntyisi. Hynninen vakuutti, että Suomen hallitus antoi erityisen arvon ystävällisille suhteille Neuvostoliiton kanssa, eikä halunnut millään muotoa niitä vaarantaa.

Katson, että Lebedevin käynti oli varoitus Suomelle lopettaa OEEC-jäsenyys-kaavailut. Suomen tuonnin liberalisointi oli jo edennyt noin 80 prosentin tasolle, mikä merkitsi Moskovan silmissä vakavaa takaiskua Suomen ja sosialististen maiden taloudelliselle yhteistyölle. Jos Suomesta tulisi vielä OEEC:n täysjäsen, jatkuisi sama suuntaus. Neuvostoliittolaiset tulkitsivat Suomen edenneen jo jonkinlaiseen de facto-jäsenyyteen OEEC:ssä liberalisoituaan tuontinsa.¹⁹ Olihan Suomi jo keväällä 1957 sopinut tärkeimpien läntisten kauppakumppaniensa kanssa kaupan esteiden poistamisesta ja maksuliikenteen vapauttamisesta. Oli syntynyt ns. Helsingin klubi.²⁰

Mielestäni on selvää, että tilanne alkoi näyttää hälyttävältä Moskovan silmissä ja että Lebedevin käynti loi pohjaa yöpakkasille. Tätä tulkintaa tukee myös se seikka, että Neuvostoliiton ulkoministeriö teki 19.3.1958 esityksiä 1. varapääministeri A. I. Mikojanille vastatoimista Suomen länsisuuntauksen johdosta ja perusteli niitä Suomen suunnitellulla OEEC-jäsenyydellä. Vastatoimia olivat suostuminen Saimaan kanavan vuokraukseen, suuren luoton myöntäminen, suhtautuminen myönteisesti Pariisin rauhansopimuksen sotilaallisten määräysten muuttamiseen sekä pyrkimys yhteistyöhön ydinenergian alalla.²¹

Samana keväänä NKP:n keskuskomitean 1. sihteeristä Nikita Sergejevitš Hruštševista tuli myös pääministeri. Hän aloitti kansainvälisesti aktiivisen kauden, joka johti Berliinin kriisiin, kun hän yritti saada Saksassa aikaan mieleisiään ratkaisuja. Samanaikaisesti Saksan liittotasavalta, Tanska ja Norja kävivät keskusteluja sotilaallisen yhteistyön kehittämistä.

OEEC-jäsenyys sai Suomen johtavissa piireissä laajan kannatuksen, koska tätä kautta olisimme päässeet mukaan paitsi itse järjestöön myös niihin neuvotteluihin, joita käytiin laajasta vapaakauppa-alueesta. Suomen Pankki ja valtionhallinto yhdistivät voimansa keväällä 1958 Suomen OEEC-jäsenyys-tutkinnan päätyttyä. UM:n kauppapoliittisen ja poliittisen osaston päälliköt Olli Kaila ja Ralph Enckell, KTM:n ylijohtaja Gunnar Korhonen ja Suomen Pankin johtaja Klaus Waris laativat kevään ja kesän aikana yhteisen muistiosarjan "Näkökohtia Suomen asennoitumisesta Länsi-Euroopan taloudelliseen yhteistyöhön nähden (I, II ja III)". He jakoivat muistionsa laajasti presidentille, pääministerille ja seisemälle eri ministerille ja myös pankinjohtaja Karjalaiselle Suomen Pankkiin.²² Muistioissa laatijat perustelivat, miksi Suomen

19 Nl:n Helsingissä olleen sl:n raportti Suomen sodan jälkeisestä integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959. MID 135/1959/41/84/16.

20 Jakobson 1980, s. 118.

21 Neuvostoliiton ulkoministeriön ehdotuksia NKP:n keskuskomitealle Suomen-politiikasta nro 807/gs/19.3.1958. NKP, s. 42 - 44.

22 Asianomaisten kolme muistiota vuodelta 1958. UM 60 D 1b. Kekkonen oli kynää käyttäen tutustunut erityisen huolellisesti muistioon III/13.9.1958. OEEC-jäsenyyttä harkittiin silloin vakavasti. UKK 21/59.

pitäisi liittyä OEEC:hen. Vientiteollisuuden, Suomen Pankin ja valtionhallinnon kanta oli hyvin selvä: Suomen tuli anoa jäsenyyttä.

OEEC-jäsenyyshanke oli niin merkittävä, että on syytä tarkastella sen oletettuja vaikutuksia itäkauppaan. Ulkoministeriön kauppapoliittinen osasto tutki asiaa. Samalla voin verrata suomalaisten näkemyksiä neuvostoliittolaisiin käsityksiin.

Osastopäällikkö Olli Kaila laati idänkaupasta 26.2.1958 päivätyn laajan muistion, jonka otsake oli: "Arviointi Suomen ja Neuvostoliiton välisestä kauppavaihdosta pitkällä tähtäimellä." Sen liitteenä oli yksityiskohtainen, vuoden 1958 tavaravaihtopöytäkirjaan perustuva tuotekohtainen arvio siitä, miten yhteispohjoismaiset ja vapaakauppa-alueen markkinat vaikuttaisivat päätuonnin kehitykseen Neuvostoliitosta pitkällä tähtäimellä.

Yhteenvedonomaaisesti ulkoasiainministeriön kauppapoliittinen osasto katsoi Suomen oman tuotantoelämän kehityksestä ja kaupan liberalisoinnista seuraavan tuontimahdollisuuksien heikentyminen Neuvostoliitosta. Näin ollen tuonnin lisääminen Neuvostoliitosta oli keskeisessä asemassa. Osastopäällikkö Kaila katsoi kuitenkin, että Suomi voisi saavuttaa OEEC-jäsenyyden edellyttämän liberalisointitason ilman, että se häittäisi tuontia Neuvostoliitosta. Neuvostokäsitys, niin kuin edellä selostin, oli täysin päinvastainen. Neuvostoliitto katsoi tuonnin vapauttamisen vaikeuttaneen huomattavasti Suomen kauppaa sosialististen maiden kanssa.

Kailan mukaan tuotantoelämän kehitykseen liittyvät tekijät vaikuttivat yleensä tuontia heikentävällä tavalla. Tämä koski niin maataloutta kuin teollisuutta. Maataloudessa vehnän ja rukiin tuontitarve tulisi pienenevään. Teollisuuden laajentumissuunnitelmista käytettävissä olevien tietojen pohjalta oli lisäksi aiheellista varautua eräisiin tuontitarpeen muutoksiin. Kaila arvioi, että eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta tuontimahdollisuudet Neuvostoliitosta vähentäisivät varsin paljon. Tämä arvio siis vastasi ajankohdan todellisuutta, minkä Mikojan teki selväksi Kekkoselle toukokuussa 1958 Moskovassa.

Kuva muuttuisi Kailan mielestä kuitenkin toiseksi, jos tuontia Neuvostoliitosta tarkasteltaisiin siitä hypoteettisesta näkökulmasta, että kaikki muu tuonti paitsi maataloustuotteet olisi vapautettu. Itätuonnissa ilmeisesti tapahtuisi suuria muutoksia öljytuotteissa, kiinteissä polttoaineissa, autoissa sekä teollisuuskoneissa. Oli luonnollista, että tuonnin vapauttamisen jatkamiseen oli syytä suhtautua hyvin varovasti, totesi Kaila. Suomi lähtikin hakemaan määrällisiä tuontirajoituksia koskevia poikkeuksia myös Eftassa juuri säilyttääkseen tuonnin Neuvostoliitosta mahdollisimman suurena. Samat asiat olivat olleet esillä pohjoismaisen tulliunionin yhteydessä. Öljytuotteet olivat keskeisellä sijalla.

Mahdollisuuksia tuonnin lisäämiseen Neuvostoliitosta oli epäilemättä olemassa tuonnin vapauttamisen jatkamisesta riippumatta. Kaila katsoi Suomen sen hetkisen tuontitarpeen valossa, että Suomi voisi lisätä tiettyjen tuotteiden tuontia vastedes Neuvostoliitosta ja mainitsi esimerkkinä kemialliset tuotteet ja puolivalmisteet. Oli kuitenkin epäselvää, missä määrin Neuvostoliitolla puolestaan oli mahdollisuuksia lisätä vientiä Suomeen, koska sillä ei ollut tuotantotilanteensa takia sanottavaa vientikykyä aloilla, joilla Suomi joutui

olemaan merkittävästi tuonnin varassa.

Raaka-aineissa Neuvostoliitto sen sijaan oli erittäin vientikykyinen. Kaila katsoi Suomen talouden kasvuprosessin luovan vähitellen eräitä lisätarpeita, joiden tyydyttäminen tuonnilla Neuvostoliitosta voi osoittautua mahdolliseksi. Mielenkiinto kohdistui erityisesti Suomen öljyhuollon tulevaan kehitykseen sen oletuksen pohjalta, että kulutus tulisi kaksinkertaistumaan vuoteen 1970 mennessä.

Tekijä, jolla oli oleellinen merkitys tuontimahdollisuuksien parantamisessa Neuvostoliitosta, oli kysymys neuvostoliittolaisten myyntijärjestöjen ja teollisuuden kyvystä mukautua joustavasti kilpailuolosuhteisiin. Kaila oletti, että juopa, joka oli vallinnut tässä suhteessa, helpottuisi tulevaisuudessa. Epäsuhde länsimaisten myyntitapojen ja Neuvostoliiton jäykän myyntikoneiston välillä näytti Kailan mielestä olevan jatkuvasti tasoittumassa liberalisoidulla sektorilla.

Neuvostoliiton markkinat kiinnostivat suomalaisia viejiä jatkuvasti. Puunjalostusteollisuuden tuotteiden kysyntä Neuvostoliitossa herätti kuitenkin kysymyksiä. Etenkin vuoden 1958 kauppaneuvotteluissa ilmenneitten tosiasioiden perusteella oli varauduttava siihen, että eräiden puunjalosteiden vienti tulisi ajanpitkään vähenemään. Neuvostoliiton mielenkiinto näytti keskittyvän erityisesti sellaisiin laatuihin, jotka täydensivät sen omaa tuotantoa.

Molempien osapuolten edut olivat UM:n kauppapoliittisen osaston mielestä periaatteessa sopusoinnussa metalliteollisuuden tuotteiden viennissä. Se ei kuitenkaan merkinnyt, etteikö muutoksia – osin oleellisiakin – tulisi myös tällä alalla esiintymään. Tämä liittyi osaksi länsimaiden lisääntyneeseen kaupankäyntiin ja kiristyneeseen kilpailuun Neuvostoliitossa.

Syksyllä 1957 ja keväällä 1958 Suomella oli vaikeuksia toteuttaa tuontia Neuvostoliitosta kaikkien kiintiörajoitusten kattoon saakka. Tätä seikkaa neuvostoliittolaiset käyttivät hyväkseen ennen yöpakkasia ja niiden aikana syksyllä 1958 väittäessään Suomen laiminlyövänsä sopimusvelvoitteitaan tuonnissa. Tämä huomio vastaa neuvostoraportteja, mutta tästä ei osattu Suomessa vetää poliittisia johtopäätöksiä.

Päähuomio kohdistui kysymykseen, oliko ja missä tahdissa jäljellä olevan tuontisäännöstelyn purkamista jatkettava myös niiltä osin, joissa sillä oli tuntuva merkitys Neuvostoliiton kaupalle. Multilateraalisista kauppasuhteista Länsi-Euroopan maihin aiheutui tietty paine, joka vaatisi hidastamaan etenemistä. Tullinalennusten hidastaminen ja polttoaineiden tuontikiintiöiden jatkaminen olivatkin myöhemmin Efta-neuvotteluissa keskeisiä tekijöitä.

Kaila arvioi, että Suomi pystyisi saavuttamaan OEEC:n velvoitusten edellyttämän yleistason, so. 90-prosenttisen vapauttamisen, vaikka polttoaineet pidettäisiin säännöstelyn alaisina. Jäsenyys OEEC:ssa ei taloudellisilta vaikutuksiltaan lähivuosina aiheuttaisi muutosta idänkaupassa vallitsevaan tilanteeseen, arvioi ulkoasiainministerön kauppapoliittinen osasto. Neuvostoliiton tuontitavaroitten luonteesta johtuen niiden painoarvo huolimatta niiden suuresta volyymistä oli verrattain vaatimatonta liberalisoimisprosentin laskemis-

sa OEEC-sääntöjen mukaisesti, päätti Kaila arvionsa OEEC:sta.²³

Johtopäätös oli varmasti teknisesti oikea, mutta poliittiset vaikutukset hän jätti huomiotta. Johtopäätös olikin kovin erilainen kuin Neuvostoliiton ulkoministeriön, jonka johtopäätökset olivat poliittisia: Suomen toimet heikensivät yhteistyömahdollisuuksia Neuvostoliiton kanssa ja lähensivät Suomea läntisiin järjestöihin, jotka puolestaan edistivät ennen kaikkea Naton etuja.

Matkassa oli siis mutkia, joista ulkopoliittinen johto joutui kantamaan huolta: turvallisuuspolitiikka ja kauppapolitiikka lähentyivät toisiaan uhkaavalla tavalla. Suomen OEEC-jäsenyys alkoi hautautua kovan politiikan jalkoihin. Onneksi Suomelle Ranska kaatoi marraskuussa 1958 laajan vapaakauppa-alueen, jonka vaikutuksia UM samaten tutki. Vaikutukset olisivat olleet UM:n arvion mukaan samaa luokkaa kuin OEEC-jäsenyyden. OEEC-jäsenyys ja samalla myös pitkälle valmisteltu jäsenyys EPU:ssa hautautuivat yöpakkasten alle.²⁴ Efta-nousi esille.

Kun vertaa neuvostoraportointia Suomesta ja UM:n kauppapoliittisen osaston ajattelua, huomaa, että taloudellinen faktapohja oli hyvin identtinen. Tehentaankatu oli hyvin perillä Suomen talouden numeroista ja osasi tehdä oikeat johtopäätökset Suomen vientiteollisuuden intressialueista. Ero oli siis siinä, että neuvostodiplomatia tarkasteli kaikkea poliittisesta lähtökohdasta. Pidän selvitettyinä, että yöpakkaskauden kauppapoliittisen pohjan poliittisen luonteen voimakkuus yllätti niin Kekkonen, hallituksen kuin ulkoasiainhallinnonkin. Tämäkin selittää Kekkonen varauksellisuutta vuoden 1959 aikana nopeasti kehittyneeseen Efta-hankkeeseen.

Urho Kekkonen aloittaessa ensimmäisen kautensa idänkaupan osuus oli noussut 30 prosentin tasolle. Läntisen Euroopan markkinoiden turvaaminen oli poliittisestikin hyvin tärkeätä, sillä idänkaupan osuutta täytyi kaikesta huolimatta pitää kurissa, mistä Paasikivi oli usein huomauttanut. Idänkaupan poliittinen luonne tuli hyvin selväksi monessa yhteydessä, mikä politiikasta vastaavien oli otettava huomioon.

Idänkaupassa oli 1950-luvun lopulla kaksi poliittisesti erityisen herkkää lohkoa. Toisen muodosti sotakorvausteollisuuden jäljiltä syntynyt metalliteollisuus, jonka markkinat sijaitsivat lähes kokonaan Neuvostoliitossa. Tilauskantaa säätelemällä Neuvostoliitto kykeni vaikuttamaan suoraan yritysten työllistävään vaikutukseen ja siten painostamaan ulkopoliittista johtoa. Näin kävi marraskuussa 1958. Toinen lohko oli energiapolitiikka ja erityisesti öljy. Neuvostoliitolla oli 1950-luvulla pyrkimyksenä saavuttaa monopoliasema Suomen tarvitseman öljyn toimittajana, niin kuin myöhemmin käy ilmi. Tämä pyrkimys johti ristiriitoihin Ison-Britannian kanssa, joka valvoi Shellin etuja Suomessa.

23 UM:n muistio 26.2.1958. Akyk 16/I. UM 60 D1 b. Yöpakkaskauden aikana Neuvostoliitto väitti Suomen laiminlyöneen tuontisopimuksia. Niinpä kauppaministeri Ahti Karjalainen painotti tuontilistan monipuolistamisen tärkeyttä ensi kontakteissaan suhteiden auettua venäläisiin tammikuussa 1959. Karjalainen oli tavannut heti nimityksensä jälkeen Neuvostoliiton kaupallisen neuvoksen A. G. Drozdovin, jolle Karjalainen oli sanonut, että tuontilistaa oli parannettava. Päiväkirja 16.1.1959. Akyk.

24 Kaplan, Jakob J. ja Schleiminger, Günther, s. 236.

Lännen huolen aiheena oli lisäksi ehkäistä Suomen talouden kohtuuton riippuvuus Neuvostoliitosta poliittisten seurausvaikutusten vuoksi.

Mainittakoon, että samoihin aikoihin Neuvostoliitto valmisteli multilateraalisen clearing- ja pankkijärjestelmän perustamista osana Keskinäisen taloudellisen avun neuvoston (Comecon, SEV) kehittämistä. Tämän pankkijärjestelmän eräänä päätavoitteena olisi taloudellisten projektien rahoittaminen puolueettomissa maissa itäisen ryhmän yhteisin varoin.²⁵ Tämä suunnitelma liittyi selvästi poliittisiin tavoitteisiin sitoa puolueettomien maiden taloudet sosialististen maiden talouksiin.

Itäkaupan volyymia noin 20 prosentin tasosta ei kuitenkaan ollut järkevää vaarantaa. Neuvostokauppa työllisti huomattavan määrän ihmisiä erityisesti neuvostomarkkinoista riippuvassa metalliteollisuudessa ja oli monin tavoin muutenkin edullista Suomelle. Neuvostokaupan kohtuullinen volyyymi lisäksi rauhoitti kommunisteja ja vei argumentteja heidän propagandan-daltaan. Taistelua Suomen tulevaisuudesta käytiin monella rintamalla. Tältä pohjalta on ymmärrettävissä se herkkyyks, jolla Suomessa suhtauduttiin läntisen Euroopan integraatiokysymyksiin koko sodanjälkeisen ajan niin kauan kuin Neuvostoliitto oli voimissaan. Suomi oli ideologisen taistelun ristitulesa.

Suomi vapauttaa ulkomaankauppaansa

Kekkonen johdolla toteutettu Suomen ulkomaankaupan nopea vapauttaminen johti huomattaviin muutoksiin Suomen ulkomaankaupan rakenteessa ja muodosti merkittävän pohjan yöpakkasille, koska Neuvostoliitto piti rakennemuutosta itselleen vahingollisena ja koska se lähensi Suomea länsimaihin. Erityisesti lisääntynyt kauppa Länsi-Saksan kanssa huolestutti Kremliä. Iso-Britanniakin huolestui omasta vientiosuudestaan Suomeen kun Länsi-Saksan vienti Suomeen kasvoi nopeasti liberalisoinnin jälkeen. Lontoo epäili myös Neuvostoliiton hermostuneen Suomen ja Länsi-Saksan suhteiden nopeasta lähentymisestä talven 1957 - 1958 aikana ja lähentymisen edistäneen yöpakkasten syntymistä. Ison-Britannian Moskovon-suurlähettiläs D. P. Reilly arvioi, että Kreml oli hyvin huolestunut Länsi-Saksan vaikutusvallan lisääntymisestä Suomessa yöpakkasia välittömästi edeltävinä aikoina. Reillyn korviin oli myös kantautunut tietoja, että Länsi-Saksan eteneminen muutoinkin Itämeren alueella olisi johtamassa siihen, että Neuvostoliitto perustaisi Suomeen uudestaan tukikohdan.²⁶

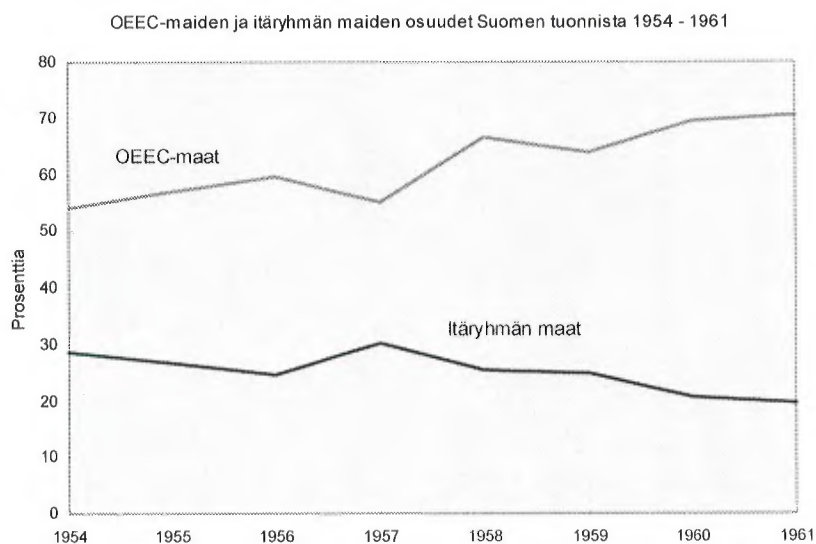
25 Talousneuvoston yhteismarkkinajaoston asiakirjoja. Talouspoliittinen toimisto. TN II(III) 16. VNark.

26 Ison-Britannian Moskovassa olevan sl:n raportti nro 22/9.2.1959. FO 371.142 867.

Suomen tuonti ulkomailta kehittyi vuosina 1939 - 1961 prosenttiosuuksina kokonaistuonnista:

Vuosi	1939	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Neuvostoliitto	0,8	17,8	14,7	13,9	17,7	18,0	17,8	14,7	13,6
Puola	1,6	4,2	4,8	4,4	5,2	3,1	2,8	2,5	2,4
SDT		2,6	2,7	2,3	2,5	1,7	1,6	1,4	1,5
Itäryhmän maat		28,5	26,7	24,7	30,1	25,5	24,8	20,6	19,5
OEEC		54,0	56,9	59,5	55,2	66,4	63,8	69,5	70,4
SLT	20,7	6,7	8,9	11,6	11,3	16,5	18,0	19,4	21,2
Iso-Britannia	19,1	18,8	20,3	20,4	17,6	17,2	15,7	15,8	15,3
Ruotsi	15,9	4,6	4,9	5,4	5,9	8,3	9,1	10,4	11,4
EEC								34,5	34,7
EFTA								33,5	34,5

Lähde: Suomen virallinen tilasto. Ulkomaankaupan vuosijulkaisut 1954 - 61. Tilastokeskus.



Suomen tuonnissa tapahtui suuria muutoksia. Suomen länsikaupalle asettama "luonnollinen etusija", niin kuin Ison-Britannian Helsingin-suurlähetystö asian ilmaisi, johti muutoksiin tuonnin liberalisoinnin jälkeen. Tuonnin lisäys OEEC-maista vuoden 1958 aikana olikin yksitoista prosenttiyksikköä eli hyvin huomattava.

Erityisen merkittävä oli tuonnin lisäys Saksan liittotasavallasta. Iso-Britannia menetti nopeasti suurimman tuojan aseman. Länsi-Saksan osuus vuonna 1955 Suomen tuonnista oli vajaat yhdeksän prosenttia ja vuonna 1958, jolloin tuonti oli ollut vapaata vain vuoden, Länsi-Saksan osuus oli noussut 11,4 prosenttiin. Vuoden 1958 lopussa Länsi-Saksan viennin osuus oli jo 17 prosenttia ja oli jatkuvassa nousussa. Tämä muutos aiheutti monia toimia myös Lontoossa. Britit pitivät Suomen markkinoita tärkeinä, niin kuin läntisen Euroopan maat yleensäkin. Foreign Office päätyi vastaanvanlaiseen johtopäätökseen: se piti Suomen nopeasti lisääntyneitä kauppaa Länsi-Saksan kanssa tärkeänä tekijänä Suomen ja Neuvostoliiton suhteiden kiristymisessä. Ison-Britannian omaa markkinaosuutta ajatellen Suomessa Foreign Office arveli, että Suomen intressissä oli siten ylläpitää tiettyä tasapainoa länsikaupassa eli että Ison-Britannian osuus ei kärsisi kaupan lisääntymisestä länsisaksalaisten kanssa.²⁷

Ison-Britannian viranomaiset päättivät tehostaa vientiponnisteluja Suomeen. Myös Ruotsin viennissä Suomeen tapahtui merkittävä nousu samaan aikaan, eli nousua oli kolmisen prosenttia samassa ajassa.²⁸ Ylipäätään OEEC-maiden osuus Suomen markkinoilla nousi muutamassa vuodessa aivan toiselle tasolle eli noin 15 prosenttia vuodesta 1957 vuoteen 1961.

Neuvostoblokin osuus Suomen markkinoilla putosi nopeasti liberalisoinnin ja devalvaation jälkeen. Kun tuonti Neuvostoliitosta oli vuonna 1957 noussut useita prosentteja, oli itäblokin osuus Suomen tuonnista huippuvuonna 1957 kaikkiaan 30,1 prosenttia. Vuoden 1958 aikana neuvostoleirin osuus putosi noin viisi prosenttiyksikköä ja putosi edelleen; vuoteen 1961 mennessä pudotus oli yli kymmenen prosenttiyksikköä. Jo vuoden 1958 aikana pudotus oli siis huomattava, vaikka Kekkonen saikin tuonnin itse Neuvostoliitosta pysymään ylimääräisin ponnisteluin samalla tasolla vuonna 1958 kuin vuonna 1957. Pian neuvostotuonninkin osuus putosi selvästi useita prosenttiyksiköitä. Näin siis Kekkonen toteuttama tuonnin liberalisointi katkaisi Neuvostoliiton ja sosialistisen leirin voimakkaasti lisääntyneen osuuden Suomen markkinoista ja aiheutti suoran romahduksen Neuvostoliiton kannalta asiaa katsoen.

Oleellinen oli kysymys Suomen öljyhuollosta. Neuvostoliitto toimitti sodan jälkeen huomattavan osan Suomen tarvitsemasta polttoaineesta, koska Suomella ei ollut omaa jalostuskapasiteettia. Vuonna 1957 Neuvostoliitto toi Suomeen tuodusta 472 miljoonasta bensiinilitrasta 404 miljoonaa litraa. Neste Oy:n Naantalissa jalostamon toiminnan alkaminen syksyllä 1957 uhkasi romuttaa Neuvostoliiton aseman Suomen polttoainemarkkinoilla. Vuoden 1958 alussa bensiinin tuonti romahti täysin eli 75 prosentilla. Iso-Britannia toimitti vuonna 1958 puolet Suomen tarvitsemasta raakaöljystä eli 412 912 tonnia ja Neuvostoliitto vain hieman enemmän eli 471 614 tonnia.²⁹

27 FO:n muistio 20.1.1959. FO 371.142 870.

28 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n vuosikatsaus 16.1.1959 Suomesta vuodelta 1958. FO 371.142 860.

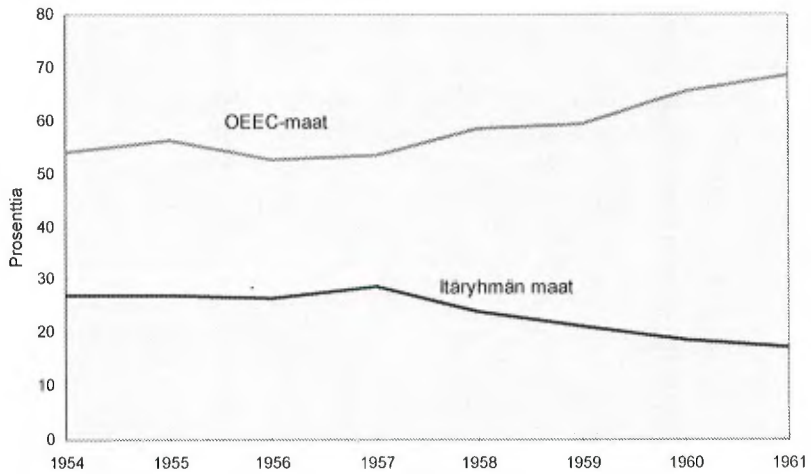
29 Suomen virallinen tilasto. Ulkomaankaupan vuosijulkaisu 1957 ja 1958. Tilastokeskus. Keskinen, s. 228 - 252.

Suomen vienti kehittyi 1939 - 1961 aikana: (prosenttiosuuksina kokonaisviennistä)

Vuosi	1939	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Neuvostoliitto	1,6	21,5	17,5	19,2	20,0	17,3	16,8	14,2	12,1
Puola	0,2	2,1	2,0	2,3	3,4	2,7	2,1	1,7	2,2
SDT		1,7	2,2	2,2	1,9	1,7	1,3	1,3	1,4
VL-maat		27,1	27,0	26,4	28,8	23,9	21,2	18,8	17,4
OEEC		54,1	56,3	52,7	53,6	58,6	59,4	65,5	68,5
Länsi-Saksa	16,55	7,4	9,1	8,7	8,9	10,9	10,9	11,6	12,9
Iso-Britannia	36,23	22,5	24,0	21,4	21,7	22,1	23,3	24,5	22,1
Ruotsi	6,3	2,7	1,9	2,2	3,1	3,6	3,2	4,6	5,8
EEC								29,1	30,9
EFTA								34,9	34,7

Lähde: Suomen virallinen tilasto. Ulkomaankaupan vuosijulkaisut 1954 - 61. Tilastokeskus.

OEEC-maiden ja itäryhmän maiden osuudet Suomen viennistä 1954 - 1961



Vientitilastot näyttävät siis seuranneen tuonnin muutosrakenteita. Vuoden 1957 kaupan liberalisointi ja devalvaatio aiheuttivat myös viennissä vastaavanlaisen muutoksen kuin tuonnissa. Länsiviennin, erityisesti OEEC-maiden osuus nousi myös viennissä neljässä vuodessa aivan uudelle tasolle eli 15 prosenttia. Vastaavasti Varsovan liiton maiden osuus putosi yli 11 prosenttia. Mainittakoon,

että kauppavaihdossa Yhdysvaltain kanssa ei tapahtunut juurikaan muutoksia tänä aikana, vaan kauppa pysytteli varsin vakaasti viiden prosentin tasolla Suomen kokonaiskauppavaihdosta.

Britit arvioivat, että suomalaiset eivät kyenneet ennakoimaan liberalisoinnin aiheuttamia muutoksia neuvostellessaan vuoden 1958 kauppasopimusta Neuvostoliiton kanssa. Sopimus vuodelle 1958 allekirjoitettiin joulukuussa 1957.³⁰ Tuonti idästä alkoi hiipua nopeasti ja aiheutti jo keväällä 1958 kriisitilanteen Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa.

Suhteet Neuvostoliittoon kiristyvät keväällä 1958

Käsitys Suomen ja Neuvostoliiton suhteiden kiristymisestä alkoi levitä: kokoomuksen kansanedustaja T. A. Wiherheimo otti asian puheeksi 16.5.1958 eduskuntaryhmässään. Hän katsoi, että kiristymistä oli havaittavissa. Eduskuntaryhmä arvioi muutoinkin, että kiristyminen oli alkanut vuoden alussa ja että tuonti Neuvostoliitosta kangerteli.³¹

Esko Salminen on yöpakkasia koskevassa lehdistötutkimuksessaan todennut, että keväällä ja kesällä 1958 "Neuvostoliiton lehdistö esitti peittelemättä näkemyksensä Suomen 'uhkaavasta' tilanteesta".³² Myös itse Hruštšev puuttui Esko Salmisen mukaan toukokuussa 1958 Suomen lehdistön kirjoitteluun ja ilmaisi "neuvostojohdon syvän huolestuneisuuden Suomen vireillä olevasta ulkopoliittisen linjan tarkistamisesta".³³

Äänenpainot presidentti Kekkonen Moskovan-vierailun aikana toukokuussa 1958 olivatkin jo hyvin uhkaavat. Varapääministeri Anastas Mikojan, jolle neuvostojohdossa kuuluivat läntisen Euroopan asiat, hyökkäsi voimakkaasti Suomea vastaan heti presidentti Kekkonen saavuttua viralliselle vierailulle Moskovaan 22.5.1958. Mikojan syytti Kekkosta, että Suomi oli rikkonut suomalais-neuvostoliittolaisen kauppasopimuksen velvoitteita.³⁴ Mikojan, jota laajalti pidettiin Hruštševin lähimpänä miehenä³⁵ ja jonka vastuulla olivat läntisen Euroopan integraatiosta johtuvat kysymykset, oli merkittävässä asemassa, kun Neuvostoliitto määritteli suhtautumistaan Suomen Efta-prosessiin.

Seuraus Mikojanin kritiikistä oli, että Kekkonen määräsi hallituksen koolle Helsingissä pohtimaan tilannetta. Hallitus kokoontuikin ylimääräisesti muutamia tunteja sen jälkeen, kun Kekkonen oli saapunut Moskovaan eli klo 14.00.

30 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n vuosikatsaus 16.1.1959 Suomesta vuodelta 1958. FO 371.142 860.

31 Kokoomuksen eduskuntaryhmän pöytäkirjat vuodelta 1958. Ca 6. Kok.

32 Esko Salminen, s. 108 - 144.

33 Sama, s. 113.

34 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportit nro 324/21.5.1958, 325/21.5.1958, 327/30.5.1958 ja 297/16.8.1958 sekä sähke nro 2041/48/31.5.1958. Quai 50.

35 Ranskan Moskovassa oleva suurlähetystö piti Mikojanin Hruštševin läheisimpänä tukijana neuvostojohdossa "le premier lieutenant de M. Krouchtchev..." Sl:n raportti nro 1/1.1.1959. Quai 243.

Tämä oli jo toinen valtioneuvoston kokous sinä päivänä, sillä tavanomainen istunto oli pidetty klo 10.00. KTM:n osastopäällikkö Gunnar Korhonen esitteli hätäohjelman, jota oli ehditty käsitellä raha-asiaivaliokunnassakin. Hallitus teki periaatepäätöksen perustaa noin viiden miljardin markan arvoinen (noin 550 mmk vuoden 1996 tasolla) varmuusvarasto ja ostaa sinne sekalaista tuontitavaraa: "nestemäistä polttoainetta, puuvillaa, alumiinia, lyijyä, tinaa ja billettejä" eli tavaraa, jota oli nopeasti saatavissa Neuvostoliitossa. Suomen Pankki rahoitti väliaikaisesti hankinnat. Nestemäisiä polttoaineita varten hallitus päätti rakentaa 300 000 tonnin suuruisen varmuusvaraston. Samalla hallitus päätti antaa eduskunnalle esityksen saadakseen varmuusvaraston budjettiin seuraavina vuosina.³⁶

Mainittu viiden miljardin rahamäärä edusti hieman yli kymmentä prosenttia Suomen ja Neuvostoliiton kokonaiskauppavaihdosta, mikä siis oli vajeen määrä tuolloin. Uusia kaupan tasapainottamistoimia suunniteltiin kuumeisesti. Yksi ajatus oli suuren kultalainan saaminen Neuvostoliitosta, jolla hallitus rahoittaisi muun muassa Otanmäen terästehtaan laitteistoja. Suomalaisten esittämä laina oli 500 miljoonan ruplan, so. vajeen suuruinen; mittasuhteita kuvaa se, että aiemmat neuvostolainat Suomeen olivat olleet määrältään yhteensä 40 miljoonaa ruplaa.³⁷

Kekkonen saattoikin kertoa 23.5.1958 Hruštševille ja Mikojanille, että Suomen hallitus oli tehnyt edellisenä päivänä päätöksen "eräitten tavaroiden varmuusvarastoista". Tästä puolestaan oli seurauksena suuria ongelmia erityisesti brittien kanssa, jotka hermostuivat Shellin asemasta Suomessa. Samalla Neuvostoliitto pyrki monopoliasemaan Suomen raakaöljytuonnissa.³⁸ Neuvostoliitto kävi siis seuraavana syksynä yöpakkasilla myös energiasotaa Suomessa ja sotaa vaikutusvallasta Suomen öljymarkkinoilla.

Tämän vierailun aikana myöskään Karjalan palautuskysymystä ei haluttu käsitellä: olosuhteet eivät olleet otollisia. Hruštšev torjui keskustelut asiasta, vaikka myönsikin luovutetun Karjalan hallussapidon tarpeettomaksi. Samaten aggressiivisen ilmapiirin vuoksi Suomen OEEC-jäsenyydestä ei voitu keskustella vierailun aikana; Kekkonen ei näytä edes ottaneen kysymystä esille.³⁹

Ranskan Helsingin-suurlähettiläs Gérard Jouve totesi raportoinnissaan, että Suomen ulkopoliittinen johto eli siis presidentti Kekkonen oli hyvin huolissaan asioiden tilasta jo kevätkesällä 1958.⁴⁰ Ranskalaisten saamat tiedot vahvistavat brittien arviot siitä, että vuoden 1958 kauppasopimus ei kyennyt seuraamaan Suomen tekemää liberalisointia, jota syyskuussa 1957 tehty 39 prosentin devalvaatio oli vauhdittanut merkittävästi. Yhteenvetona tilanteesta Suo-

36 Valtioneuvoston pöytäkirjat. Toukokuu 1958. Kansallisarkisto.

37 UM:n muistio 28.5.1958. UM Fc 12.

38 Kekkonen keskustelumuistiot Hruštševin kanssa 23.5.1958. UM Fc 12. Shellin asemasta Suomen markkinoilla, *75-vuotta Shellistä*, toim. Jaakko Auer ja Jorma Sario. Helsinki 1986.

39 Kekkonen ja Hruštševin keskustelut 23.5.1958. Keskustelumuistio. UM Fc 12. Kekkonen kosketti myös Pariisin rauhansopimuksen sotilasartiklojen tarkistamista Moskovassa. Hruštšev kieltäytyi keskustelemasta tästäkin aiheesta. Ks. Visuri 1994, s. 157.

40 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 343/ 14.6.1958. Quai 50.

men ja Neuvostoliiton välillä juuri ennen yöpakkasten alkua ranskalaiset arvioivat, että Suomen syksyllä 1957 toimeenpanema länsikaupan hyväksi tehty kaupan liberalisoiminen oli "hälyttänyt" venäläiset. Tästä oli ollut seurauksena jännityksen merkittävä lisääntyminen Suomen ja Neuvostoliiton välillä jo keväällä 1958.⁴¹

On huomattava, että samoihin aikoihin Neuvostoliitto esiintyi hermostuneesti myös muualla. Ranskan suurlähetystö Washingtonissa raportoi Pariisiin heinäkuun alussa 1958, että Yhdysvallat oli havainnut Moskovan asenteen koventuneen merkittävästi edellisten viikkojen aikana. Yhdysvaltain varaulkoministeri Foy Kohler arvioi Kremlin asenteen johtuneen Neuvostoliiton eurooppalaisissa satelliiteissa vallinneesta levottomasta mielialasta. Hruštšev vieraili Unkarissa keväällä, eikä vierailu sujunut hyvin: tämä selittäisi Kohlerin mukaan neuvostodiplomatian brutaalien luonteen keväällä ja kesällä 1958.⁴² Kremlin levottomuus puskurivyöhykkeestään helpotti päätöstä ryhtyä toimiin Suomea vastaan.

Kekkonen johdolla tapahtunut Suomen ulkomaankaupan liberalisoiminen onnistui, mutta yritys osallistua sitä kautta läntisen Euroopan integraatiohankkeisiin epäonnistui. Neuvostoliitto kiinnitti Suomen ulkomaankaupan liberalisoimiseen selvästi enemmän huomiota kuin Suomessa uskottiin. Neuvostoliitto katsoi, että kaupan liberalisointi vuosina 1957 ja 1958 oli lähentänyt Suomen taloutta merkittävästi OEEC-maiden talouksiin:

Siiitä oli seurauksena myös se tosiasia, että kaupankäynti sosialististen maiden kanssa vaikeutui ja suomalaiset maahantuojat siirtyivät sankoin joukoin (maccoboe) kaupankäyntiin länsieurooppalaisten OEEC-maiden kanssa.⁴³

On kiistaton tosiasia, että yöpakkaskriisin pohjan muodosti presidentti Kekkonen johdolla toteutettu voimakas länsisuuntaus vuosina 1956 - 1958, jonka päämääränä oli sitoa Suomi läntiseen integraatioon lisäämällä kauppavaihtoa lännen kanssa ja osallistua siihen poliittisesti liittymällä jäseneksi OEEC:hen ja pohjoismaiseen tullionioniin. Yöpakkaskausi katkaisi tämän trendin ainakin hetkeksi monien muiden seurausvaikutustensa lisäksi. Yöpakkaset on selitetty Suomessa tähän asti ennen kaikkea seurauksena Fagerholmin hallituksen muodostamisesta⁴⁴, mutta yöpakkasten syntyyn on liitettävä keväällä 1958 kriittiseksi noussut kauppapoliittinen tilanne suhteessa Neuvostoliittoon.

Suomen taloudellinen sitominen länteen ei ollut mikään hetken oivallus Kekkoselta vaan vuosien suunnittelun tulos. Valtioneuvoston alainen talousneuvosto alkoi suunnitella Suomen ulkomaankaupan vapauttamista jo syys-

41 "les Russes, alarmés par la libéralisation des échanges opérées en 1957 par la Finlande en direction de l'Occident...eli venäläiset hälyytyneinä Suomen vuonna 1957 toimeenpaneman länteen suuntautuneen kaupan liberalisoinnista...". Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 324/24.5.1958, nro 325/28.5.1958 ja 343/14.6.1958. Quai 50.

42 Ranskan Washingtonissa olevan sl:n raportti nro 1823/3.7.1958. Quai 243.

43 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportti Suomen integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959. MID 135/159/41/84/16.

44 Häikiö 1, s. 76 - 78, Jussila, Hentilä, *Nevakivi*, s. 252 - 254.

kuussa 1954. Pääministeri Kekkonen pitkäaikainen sihteeri Ahti Karjalainen nimitettiin syyskuussa 1954 talousneuvostoon sihteeriksi Ralph Törngrenin hallituksen loppuaikoina.⁴⁵ Kekkonen oli tuolloin ulkoministeri.

Tammikuussa 1955 talousneuvosto asetti ulkomaankaupan vapauttamista valmistelevan jaoston, jonka puheenjohtajaksi tuli talousneuvoston puheenjohtaja Teuvo Aura ja jäseniksi muun muassa Klaus Waris, J. O. Söderhjelm ja Ahti Karjalainen.⁴⁶ Talousneuvosto päätti suosittaa 8.5.1955, että valtioneuvosto ryhtyisi purkamaan tuontisäännöstelyä lisenssiointia vähentämällä.⁴⁷ Suomen Pankin johtaja Klaus Wariksen (pääjohtaja vuodesta 1957) toiminta oli merkityksellistä jo tuolloin, kuten myöhemminkin ja pidän häntä eräänlaisena Suomen integraatiopolitiikan harmaana eminenssinä Kekkonen takana näinä vuosina. Olihan lisäksi Suomen markan tekeminen vaihdettavaksi valuutaksi tärkeällä sijalla koko strategiassa. Näin tapahtuikin, niin kuin olen edellä todennut, vuonna 1956.

Valtioneuvosto asetti uuden talousneuvoston tammikuussa 1957. Tällöin neuvosto päätti asettaa uuden ulkomaankauppajaoston sen vuoksi, että se piti sitä "tärkeänä pohjoismaisia yhteismarkkinoita ja Länsi-Euroopan vapaakauppa-aluetta koskevien kysymysten käsittelyn kannalta".⁴⁸ Näin siis Suomi valmistautui jo Paasikiven aikana vapauttamaan tuontinsa, ennen kuin hallitus päätti siitä syyskuussa 1957. Kekkonen oli tästä ajasta suuren osan joko pääministerinä tai presidenttinä. Kannattaa vielä havaita, että talousneuvosto asetti Euroopan poliittisen kehityksen vuoksi keväällä 1958 yhteismarkkinajaoston. Puheenjohtajaksi tuli ylijohtaja Gunnar Korhonen KTM:stä. Mainittakoon, että Ahti Karjalainen toimi näissä jaostoissa jäsenenä.⁴⁹

Yöpakkaset alkavat elokuussa 1958

Tapahtumat Suomen sisäpolitiikassa heinäkuussa 1958 pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen laukaisivat jännittyneen tilanteen avoimeksi kriisiksi Neuvostoliiton kanssa. Sisäpoliittinen tilanne oli vaikea keväällä 1958. Marraskuussa 1957 virkaan astunut Suomen Pankin pääjohtaja Rainer von Fieandtin virkamieshallitus joutui eroamaan huhtikuussa 1958 etupäässä valtionalouteen liittyneiden vaikeuksien johdosta. Lähestyvien eduskuntavaalien vuoksi Kekkonen turvautui uuteen epäpoliittiseen hallitukseen, jonka pääministeriksi tuli kansaneläkelaitoksen silloinen johtaja Reino Kuuskoski.⁵⁰

Aikakautta muutoin leimasi sisäpoliittisesti SDP:n hajaannus. Väinö Tanner oli noussut vuonna 1957 uudelleen Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen

45 Valtioneuvoston kirjelmä nro 495/9.9.1954 maisteri Ahti Karjalaiselle. TN II(III) 1. Vnark.

46 Talousneuvoston kokousptk nro 1/55/12.1.1955. TN II(III)4. Vnark.

47 Talousneuvoston kokousptk nro 18/55/4.5.1955. TN II(III)4. Vnark.

48 Talousneuvoston kokousptk nro 1/1.2.1957. TN II(III) 10. Vnark.

49 Jaostojen kokoonpanot sisältävät asiakirjat ovat kansiossa TN II(III) 16. Vnark.

50 Jussila, Hentilä, *Nevakivi*, s. 250.

(SDP) johtoon. Puolue hajosi samana vuotena kahteen kilpailevaan osaan ja niin sanotut skogilaisten perustivat Työväen ja pienviljelijöiden sosialidemokraattisen liiton (TPSL) vuonna 1959. Hajaannus sosiaalidemokraattisessa liikkeessä kesti pitkään. Sillä oli myös monia vaikutuksia maassa harjoitettuun hallituspolitiikkaan. Väinö Tannerin paluu SDP:n puheenjohtajaksi merkitsi puolueen ajautumista vaikeuksiin Neuvostoliiton kanssa, sillä Kreml piti Tanneria arkkivihollisenaan.

Vuoden 1958 heinäkuussa pidetyt eduskuntavaalit olivat ensimmäiset vaalit, joissa kansanedustajat valittiin neljäksi vuodeksi aiemman kolmen vuoden sijasta. Näissä vaaleissa SKDL sai huomattavan vaalivoiton ja sen paikkaluku nousi seitsemällä. Siitä tuli suurin ryhmä, johon kuului 50 edustajaa. Odotukset kommunistien vaikutusvallan lisääntymisestä Suomessa nousivat myös Neuvostoliitossa. SDP:n oppositioyhmä, skogilaiset saivat vain kolme edustajaa, mutta pian kymmenen SDP:n listoilta valittua edustajaa siirtyi oppositioyhmään. SDP:lle jäi vain 38 edustajaa. Maalaisliitto kärsi viiden paikan menetyksen ja sai 48 edustajaa. Suomen kansanpuolue koki samaten viiden paikan tappion ja sai nyt kahdeksan paikkaa. Kokoomus sen sijaan voitti viisi paikkaa ja sille tuli 29 edustajaa. RKP sai yhden paikan lisää eli sillä oli nyt 14 paikkaa. Eduskunnan aiempi porvarillinen enemmistö (103 - 97) muuttui vasemmistoenemmistöksi niukasti luvuin 101 - 99. Vasemmiston hajaannus johti kuitenkin siihen, että hallituspolitiikassa eduskunnan vasemmistoenemmistö jäi käytännössä merkityksettömäksi.⁵¹

Kekkonen päätti pitää kommunistit poissa hallituksesta; Neuvostoliiton tavoitteena oli kommunistien saaminen hallitukseen. Länsi arvioi, että Neuvostoliiton Helsingissä olleen suurlähettilään Lebedevin tehtävänä oli saada kommunistit hallitukseen. Tätä tukee lisäksi kokoomuksen puheenjohtajan Jussi Saukkosen eduskuntaryhmässään joulukuussa 1958 paljastama tieto, että Lebedev oli vaalien jälkeen kesällä 1958 todennut, että hallitusta ei kommunistien voiton jälkeen voitaisi muodostaa ilman SKP:tä.⁵² Lebedev oli brittien saamien tietojen mukaan ehtinyt jo raportoida Moskovaan onnistumisestaan.⁵³ Tämä selittäisi sen, että Kreml rankaisi Lebedeviä, eikä antanut hänelle mahdollisuutta poistua Suomesta kunniallisesti. Lebedeviin oli vaikeata saada myös Moskovassa kontaktia hänen paluunsa jälkeen. Suomen Moskovan-suurlähettiläs Eero A. Wuori totesi Ison-Britannian suurlähettiläälle D. P. Reillylle, että Lebedev vältteli häntä Suomesta paluunsa jälkeen. Samalla Wuori kertoi, että hän oli täysin syrjässä kriisistä ja tietämätön asioiden kulusta.⁵⁴

Presidentti Kekkonen joutui tuketumaan lähes pelkästään maalaisliittoon näinä vuosina, mikä ei ollut omiaan helpottamaan hänen työtään vaikeiden integraatoratkaisujen parissa. SKDL ja kommunistit olivat tukeneet Kekosta

51 Jussila, Hentilä, *Nevakivi*, s. 251.

52 Saukkonen kokoomuksen eduskuntaryhmässä 2.12.1958. Eduskuntaryhmän ptk. Ca 6. Kok.

53 FO:n muistio 20.1.1959 Suomen tilanteesta. FO 371.142 866.

54 Ison-Britannian Moskovan sl:n raportti nro 11/3.1.1959, FO 371.142 866. Wuori ja yöpakkaset, ks. Nevakivi. *Linnasta linnaan*, Keuruu 1992, s. 342 - 343. Nevakivi antaa ymmärtää, että Wuori piti kommunistien sulkemista pois hallituksista merkittävänä kriisitekijänä.

presidentiksi, mutta hallituksissa heitä ei nähty vielä pitkään aikaan. Kekkonen asema ei ollut maalaisliitossakaan täysin kiistaton.

Vaalien jälkeen K.-A. Fagerholm muodosti kolmannen hallituksensa, joka astui virkaan 29.8.1958. Hallitukseen tuli edustajia SDP:stä (5), maalaisliitosta (5), kokoomuksesta (3), Suomen kansanpuolueesta (1) ja ruotsalaisesta kansanpuolueesta (1). Hallituksen kokoonpano herätti Neuvostoliitossa syviä epäluuloja, ja erityisesti SDP:n Väinö Leskisen ja Olavi Lindblomin mukaantulo aiheutti närää Moskovassa.⁵⁵ Nähdäkseni epäluulot liittyivät siihen, että Suomi pyrki luopumaan Paasikiven aloittamalta ulkopoliittiselta linjalta ja etääntymään kaikin tavoin Neuvostoliitosta. Olihan Kekkonen politiikka jo johtanut Suomen taloudellisten länsisuhteiden vahventumiseen.

Kun Kreml yhdisti Kekkonen tosiasiallisen toiminnan kahden ensimmäisen presidenttivuoden aikana, Suomen tuonin rakenteen nopean muutoksen OEEC-maiden hyväksi sekä sen, että Kekkonen nimitti voimakkaan länsimielisen hallituksen ilman suurimmaksi puolueeksi noussutta SKP:tä, sen sietokyky ylittyi. Päätös jäädyttää suhteet Suomeen tapahtui heti, kun presidentti Kekkonen nimitti Fagerholmin III hallituksen. Maalaisliittolainen puoluevaltuuskunta, joka oleskeli samaan aikaan Moskovassa paluumatkallaan Bulgariasta, sai havaita suuren muutoksen tapahtuneen. Muuan muassa puoluesihteerit Arvo Korsimo ja kansanedustaja Eino Uusitalo olivat mukana valtuuskunnassa. Uusitalo kertoi minulle haastattelussa muistavansa hyvin, miten valtuuskunnan kohtelu muuttui hetkessä hyvin epäystävälliseksi. Isännät katosivat, palvelu heikkeni ja ilmapiiri muuttui kriisinomaiseksi. "Tajusimme, että jotain hyvin vakavaa oli tapahtunut", totesi Uusitalo.⁵⁶ Näin merkittävää asennoitumismuutosta ei neuvosto-oloissa voinut tapahtua ilman korkeimman johdon myötävaikutusta. Uusitalon lausuntoa on pidettävä merkittävänä kannanottona yöpakkasten tapahtumaketjun selvittelyssä.

Samana päivänä eli 30.8.1959 Neuvostoliiton uutistoimisto TASS julkaisi lisäksi tiedonannon, jossa ihmeteltiin, että Suomen hallitus oli kieltänyt maahantuloluvan Otto Kuusiselta, jonka piti johtaa NKP:n valtuuskuntaa SKP:n 40 -vuotisjuhlissa. Samana päivänä myös SKP:n pääsihteeri Ville Pessi kritisoi voimakkaasti uutta hallitusta.⁵⁷

Yöpakkaskausi oli keskeinen vaihe Suomen ja Neuvostoliiton välisten suhteiden historiassa. Neuvostoliitto käytti voimakkaita otteita saadakseen asioita mieleisikseen. Leningradin alueneuvoston I. sihteeri Ivan Spiridonov sanoi asian yöpakkasten puhjetessa selvääkin selvemmin elokuun lopulla 1958 Kulttuuritalolla SKP:n 40-vuotisjuhlien aikana. Hän totesi olevan pelkkää utopiaa, että pikkuvaltio voisi harjoittaa maantieteellisestä sijainnistaan riippumatonta politiikkaa, joka olisi ristiriidassa maan taloudellisten intressien kanssa:

55 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportit Suomen integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959, 545/15.7.1959, 818/4.12.1959.

56 Ministeri Eino Uusitalon (ml, kesk) haastattelu 2.7.1996 Lehtimäellä.

57 Esko Salminen, s. 199 - 120.

Näin on myös asianlaita Suomen suhteen. Suomi kuuluu sekä maantieteellisesti että sotilaallisesti kiinteästi Neuvostoliiton valtapiiriin. Neuvostoliiton harjoittama politiikka sanelee viime kädessä myös Suomen politiikan peruslinjan. Näin ollen länsivaltain myötäily ei Suomen osalta käy päinsä... Kansainvälinen tilanne on viime aikoina kiristynyt ja meidän on päästävä varmuuteen siitä, ettei Suomi muodostu pitkine maarajoineen Atlantin Liiton Neuvostoliittoon kohdistuvan hyökkäyksen astinlaudaksi...Te olette päästäneet maanne politiikkaan vaikuttamaan Tannerin...Kehitys on päässyt niin pitkälle, että ette ilmeisesti enää yksin kykene saattamaan sitä oikeille raiteille, joten meidän on määrättyllä tavalla pakko antaa Suomen porvaristolle pieni muistutus maansa asemasta ja meidän näkökannoistamme...⁵⁸

Spiridonovin tarkoittama Suomen raiteille saattaminen olivat yöpakkaset vuosikymmeniä kestävine seurauksineen. Kekkonen oli aliarvioinut Neuvostoliiton kahtena ensimmäisenä presidenttivuotenaan. Hän muisti yöpakkaset loppuun asti.

Neuvostoliitto arvioi, että SDP ja kokoomus harjoittaisivat politiikkaa, jonka kärki kohdistuisi Neuvostoliittoon vastaan. Myös maalaisliiton neuvostodiplomatia arvioi pyrkivän edistämään Suomen länsisidonnaisuuksien kehittymistä, mutta maltillisemmin kuin muiden johtavien puolueiden.⁵⁹ Katson, että tällä viittauksella Neuvostoliitto tarkoitti maalaisliiton K-linjaa, joka vahvistui voimakkaasti yöpakkasten seurauksena Karjalaisen otettua Virolaisen paikan Kekkonen ulkopolitiittisena luottomiehenä.

Britit arvioivat Virolaisen pysyneen länsimielisenä. Sen sijaan he katsoivat, että Arvo Korsimo ja Kauno Kleemola olivat toimineet epäilyttävällä tavalla kriisin aikana. Ahti Karjalaisen he tunsivat miehenä, jonka tunnusmerkki olivat hyvät suhteet Lebedeviin.⁶⁰

Neuvostoliitto arvioi Fagerholmin hallituksen kokoonpanoltaan "taantumukselliseksi". Tähän ryhmään luettiin neuvostoraportoinnissa kokoomus, Suomen kansanpuolue, Tannerin ja Leskisen johtama SDP ja maalaisliiton oikeistosiipi. "Taantumuksellisten piirien" poliittisen linjan luoja neuvostodiplomatia piti Suomen integraatiopolitiikassa Kansallista Kokoomusta.⁶¹

Toisaalta Kekkonen on täytynyt aavistaa nimittäessään hallituksen, että kriisi oli odotettavissa, niin kireät tunnelmat vallitsivat neuvostosuhteissa koko vuoden ajan. Kekkonen epäilemättä uskoi selviytyvänsä voittajana kriisistä, mutta hintaa hän ei voinut tietää etukäteen. Oliko Kekkosella mielessään Fager-

58 Tiedotuslehtinen 9a/1958. Supo. Leningradin alueneuvoston 1. sihteeri Ivan Spiridonov kävi SKP:n 40-vuotisjuhlallisuuksien aikana myös lukemassa SKP:n edustajille madonluvat suomalaisten kommunistien saamattomuudesta. Samalla hänen esiintymisensä voidaan tulkita merkiksi siitä, että yöpakkasiin eli suhteiden jäädyttämiseen Suomen kanssa oli päätetty ryhtyä. Poliisineuvos Armas Alhava oli määrännyt 13.10.1958, että suojelupoliisin ao. raporttia ei jaeta muille kuin presidentti Kekkoselle. Raporttia oli laadittu neljä kappaletta, joista kolme on edelleen Supon arkistossa.

59 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportit Suomen integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959, 545/15.7.1959 ja 818/4.12.1959. MID 135/1959/41/84/16.

60 FO:n kirjelmä 15.1.1959 Ison-Britannian Nato-valtuuskunnalle Pariisiin 15.1.1959. FO 371.142.866.

61 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 818/4.12.1959. MID 135/41/84/16.

holmin tulevien presidenttimahdollisuuksien tuhoaminen nimittäessään hänet pääministeriksi, on mahdollinen, mutta avoin ajatuksenkulku. Tätä mahdollisuutta kuitenkin pohdittiin eri puolilla. Ison-Britannian suurlähetystö Helsingissä piti analysoidessaan Kekkonen toimia presidenttipeliä todennäköisenä osasyynä siihen, että Fagerholmin hallitus kaatui lopulta joulukuussa 1958. Suurlähetystö piti myös Sukselaista Kekkonen mahdollisena kilpailijana.⁶²

Myös ranskalaisten analyysit lähtivät usein siitä, että Kekkonen huoli asemastaan ja uudelleenvalinnastaan oli merkittävä selitystekijä hänen toimilleen ja että Kekkonen oli valmis ottamaan melkoisia riskejä pysyäkseen vallassa. Ranskalaiset luonnehtivat Kekkonen luonnetta mustasukkaisella auktoriteettitarpeella (une autorité jalouse) ja kaikkea mahdollista kilpailua kohtaan tunteellaan syvällä epäluulolla, joka johti kaiken kilpailun poistamiseen (une méfiance profonde...écarter d'emblée tout rival possible). Toisaalta ranskalaiset tunnustivat Kekkonen vahvat ominaisuudet: älykkyys, johtamistaito, realistinen luonteenlaatu ja ajatusmaailman lujuus (tenacité). Kekkonen parhaat puolet vain eivät päässeet aina kunnolla esille.⁶³

Kekkonen huoli uudelleenvalinnastaan ja sen vaikutus Suomen Efta-asian hoitoon onkin yksi tärkeä ulottuvuus tässä tutkimuksessa ja kiinnitän asiaan paljon huomiota jatkossa.

Heti nimitettyään Fagerholmin hallituksen Kekkonen purki mieltään Suomen Moskovan-suurlähettiläälle Eero A. Wuorelle 31.8.1958. Kekkonen tiesi jo, että kriisi oli syttynyt. Kirje voi olla Kekkonen spontaani reaktio, jolla hän pikemminkin yritti peittää jälkiä kuin selittää tosiasiallista tilannetta. Kirjeessä Kekkonen nimittäin siirsi syyt kriisistä muille ja antoi Wuoren ymmärtää, että kaikki olisi tapahtunut vastoin hänen tahtoaan. Näin asian esittää Juhani Suomi.⁶⁴ Kekkonen selitti myös Neuvostoliiton va. asiainhoitaja I. F. Filippoville 30.10.1958, että Fagerholmin hallitus olisi muodostettu vastoin hänen tahtoaan.⁶⁵ Tämä ei vastanne todellisuutta. Kekkonen tiesi varsin hyvin, että suhteet Neuvostoliittoon olivat kiristyneet huomattavasti vuoden alusta. Pikemminkin on niin, että Kekkonen halusi enemmistöhallitusta taakseen tässä tilanteessa. Kun Neuvostoliitto reagoi voimakkaasti, Kekkonen täytyi irtisanoutua nopeasti Fagerholmin hallituksesta. Tosiasiaksi kuitenkin jää, että kommunistit eivät päässeet hallitukseen sen enempää elokuussa 1958 kuin tammi-kuussa 1959.

Kirjeessään Wuorelle Kekkonen manasi maalaisliiton, joka vastoin hänelle antamia lupauksia oli mennyt hallitukseen, jossa "leskisläisillä ja kokoomuksella on enemmistö". Erityisesti Virolainen sai Kekkonen vihat osakseen suosituessaan Fagerholmin hallitukseen ulkoasiainministeriksi. Kekkonen kirjoitti:

Virolaisen osuus minua surettaa. Olen kuljettanut häntä kuin kädestä, sillä maalaisliitto tarvitsee ulkopoliittisen johtajansa. Hän on mielestäni ollut

62 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n raportti nro 54/12.5.1959. FO 371.142 862.

63 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 365/EU/1.7.1960. Quai 51.

64 Suomi, s. 134 - 152.

65 NKP, s. 63. Häikiö 1993, s. 77. Häikiö toteaa, että "Muistiosta saa käsityksen, että Kekkonen oli jopa venäläisiä enemmän sitä mieltä, että hallituspohja oli ulkopoliittisesti vaarallinen".

lujasti oikeilla linjoilla. Mutta ennenkuin hän voi olla maalle hyödyksi, hänellä täytyy olla osanaan Neuvostoliiton johdon luottamus vilpittömyyteen.

Ahti Karjalainen oli vahvassa nousussa juuri Fagerholmin III hallituksen aikoihin. Kekkonen kirjoitti:

Minua helpotti jo kun sain toissapäivänä ja eilen haukkua Miettusen ja Virolaisen. Olen ollut täällä aivan yksin, ainoat joiden kanssa olen voinut avoimesti puhua, ovat olleet Ahti Karjalainen, Vilkuna ja poikani.⁶⁶

Karjalaisen poliittinen asema vahvistui yöpakkasten aikana niin, että hänen nousunsa Sukselaisen II hallitukseen integraatiopolitiikasta vastaavaksi ministeriksi oli varsin johdonmukainen seuraus tästä. Virolaisen tyhjäksi jättämän maalaisliiton ulkopoliittisen kärkihahmon paikan täyttyminen Karjalaisella merkitsi viimeksi mainitun nousua.⁶⁷ Maalaisliiton puheenjohtajan V. J. Sukselaisen asema ei ulkopoliittisesti koskaan muodostunut erityisen vahvaksi.

Yöpakkasten aikana syksyllä 1958 Karjalaisen suhteet Neuvostoliittoon toimivat. Hän oli jo tuolloin solminut suhteet myöhemmin Suomessa kuuluisuutta hankkineeseen neuvostodiplomaattiin Viktor Vladimiroviin, joka toimi KGB-linjalla. Yhteistyö oli sujunut niin hyvin, että Karjalainen katsoi asiakseen ylistää Vladimirovia Kekkoselle kirjeessään 5.6.1958:

Itä-ystäväni VI. hoiti sitten osuutensa voi-vehnäasiassakin (kursiv. Karjalainen, JS) erinomaisesti. Mitä arvelet siitä, jos sopivassa yhteydessä herra L:lle (suurlähettiläs Lebedev, JS) mainitsisit, että VI. on maansa erinomainen edustaja meillä. VI. on nyttemmin tietääkseni läheinen L:lle. Tekisi mieleni auttaa häntä, jos se käy päinsä, sillä luulen hänen olevan meidän vilpittömien ystävämme sen ohella että tietysti on maansa taitava edustaja.⁶⁸

Karjalaisen mainitsema voi-vehnäasia liittyi Ison-Britannian Suomen ylijäämävoimien viennille keväällä 1958 asettamiin rajoituksiin, jotka liittyivät syytöksiin dumpingista. Kyseessä oli 12 000 tonnin erä, jonka Neuvostoliitto osti nopeasti vehnää vastaan saatuaan tietää Ison-Britannian kannasta. Asia oli esillä presidentti Kekkonen Moskovan-vierailun aikana toukokuussa. Vladimirov valmisteli asiaa Moskovassa ja 30.5.1958 Karjalainen sai tiedon, että Neuvostoliitto oli valmis ostamaan kyseisen erän voita. Kuuskosken hallitus ei tiennyt asiasta mitään. Kekkonen puhui asiasta Kuuskosken kanssa ja sanoi, että Karjalaisen piti saada hallitukselta valtuudet neuvotella Moskovassa. Kekkonen kertoi Karjalaiselle, että kauppaministeri Lauri Kivekäs ja oikeusministeri J. O. Söderhjelm olivat vastustaneet Karjalaista, mutta lopulta hallituksen enemmistö

66 Kekkonen kirje Wuorelle 31.8.1958. UKK 1/8.

67 Johannes Virolainen on itse todennut haastattelussa: "Ulkopoliittiset tehtävät päättyivät kuin veitsellä leikaten." Haastattelu Vironperällä 15.5.1996.

68 Karjalainen Kekkoselle 5.6.1958. Kirjekokoelma. UKK. Viktor Vladimirov oli Suomessa tuolloin 24.2.1955 - 23.8.1960. Vladimirovin henkilömappi. Supo. Karjalainen Kekkoselle 5.6.1958. Kirjekokoelma. UKK.

oli suostunut hankkeeseen. Vladimirov evästi Karjalaista ennen matkaa, että kaikki varmasti menee hyvin. Kaupat syntyivät.⁶⁹ Nopea toiminta selittyy ennen kaikkea Neuvostoliiton halulla tukea maalaisliittoa eli K-linjaa ja luoda myönteistä kuvaa eduskuntavaaleja silmälläpitäen.

Vladimirovin ja Karjalaisen suhteella oli merkitystä yöpakkasten aikana. Heillä oli kontakteja pitkin syksyä 1958 ja monet viestit kulkivat heidän kauttaan. Karjalainen oli muun muassa 12.9.1958 lounaalla ravintola Sillankorvassa hänen kanssaan. Vladimirov selvitti Karjalaiselle, että Neuvostoliitto luotti presidentti Kekkoseen jatkuvasti ja että hän uskoi tämän välivaiheen päättyvän onnellisesti. Neuvostoliiton linja tulisi olemaan, että hallitusta vastaan ei hyökättäisi yleispoliittisin perustein, mutta mikään konkreettinen asia ei järjestyisi. Vladimirov totesi, että Virolaisen olisi parasta erota, jottei tulisi vaikeata konfliktia. Karjalainen kirjoitti selostuksen keskustelusta Kekkoselle, jonka kanssa hän myös keskusteli näinä päivinä ja sai uusia ohjeita.

Karjalainen oli uudelleen Vladimirovin kanssa lounaalla 18.9.1958, jolloin hän tiedusteli Kekkoson ohjeitten mukaisesti Vladimirovilta, oliko Neuvostoliiton kielteinen suhtautuminen Fagerholmin hallitukseen "virallinen ja lopullinen kanta; vain tällä edellytyksellä presidentti voi panna avoimesti arvovaltansa peliin muuttaakseen hallituksen vaikuttamalla lähinnä maalaisliiton eduskuntaryhmään". Karjalainen merkitsi Vladimirovin vastanneen:

kielteinen kanta selvä, lopullinen ja johdonmukainen. Harjoitetaan passiivista vastarintaa ja jos tulee konkreettisia kysymyksiä, Neuvostoliitto jopa aktiivisesti kielteinen. Toivottavasti tapahtuneesta hallitusratkaisusta tulee jotakin hyötyä presidentille.⁷⁰

Samalla Vladimirov totesi, että Suomen tilannetta ei kuitenkaan ollut tarkoitus käsitellä NKP:n puoluekokouksessa tammikuun lopulla 1959. Vladimirovin lausuma oli Kekkoselle tarkoitettu vihje, että Hruštšev oli valmis ratkaisemaan kriisin ennen puoluekokousta. Kekkonen alkoi jo näihin aikoihin hakea mahdollisuutta tavata Hruštšev saadakseen kriisin pois päiväjärjestyksestä. Hän näki, että Hruštšev tuskin olisi valmis tapaamaan häntä niin kauan kuin Fagerholmin hallitus oli vallassa. Kekkoselle tuli mieleen aiemmin samana vuonna saamansa kutsu saapua vierailulle Leningradiin. Neuvostoliiton painostus lisääntyi koko ajan syksyn kuluessa. Tilanne oli vakava Kekkoson kannalta. Suurlähettiläs Wuorikin piti kriisiä pahimpana ja vaarallisimpana, jossa Suomi oli sodan jälkeen ollut.⁷¹

Karjalainen matkusti lomamatkalle Sotshiin Neuvostoliiton valtionpankin (Gosbank) kutsusta lokakuun alussa 1958. Ulkoministeri Virolainen yritti saada Karjalaisen hoitamaan joitakin hallituksen asioita matkallaan, mutta Karjalainen ei suostunut. Virolainen yritti vaikuttaa Kekkoseen, mutta turhaan. Karjalaisen merkintöjen mukaan ulkoasiainministeriö anoi ensin hänelle viisumia

69 Päiväkirja 30.5. - 27.6.1958. Akyk.

70 Päiväkirja 12.9. ja 18.9.1958. Akyk.

71 Moskovassa olevan sl:n kirjelmä nro 3314/27.11.1958. Akyk 4/II.

kauppaneuvotteluja varten, mutta Karjalainen vaati ministeriötä peruuttamaan tämän perusteen. Karjalainen ei siis halunnut, että isännät yhdistäisivät mitenkään hänen matkansa hallitukseen vaan että matka olisi sidoksissa pelkästään Karjalaiseen itseensä. Ulkoministeriö yritti kuitenkin loppuun saakka hyödyntää Karjalaisen matkaa ja pyysi, anottuaan Karjalaiselle lomaviisumia, yhdelle virkamiehistään – nimeltään R. Vasara – viisumia kauppaneuvotteluja varten "Karjalaisen ekspertinä". Vasara ei saanut viisumia.⁷²

Vladimirov kertoi Karjalaiselle syksyn mittaan eteen tulevista lisävaikeuksista. Hän totesi Karjalaiselle 7.11.1958 Tehtaankadun vallankumousjuhlilla, että Neuvostoliitto supistaisi vielä vuoden 1958 ostojaan Suomesta, koska Suomi ei ollut täyttänyt ostositoumuksiaan. Nämä supistukset kohdistuivat neuvostomarkkinoista riippuvaan metalliteollisuuteen, mistä oli helposti seurauksena lisääntynyttä työttömyyttä Suomen työväestön keskuudessa. Länsimaat kiinnittivät suurta huomiota metalliteollisuuden riippuvuuteen neuvostomarkkinoista analysoidessaan Suomen kriisiä.

Näin Neuvostoliitto kiristi otettaan ja painosti Fagerholmin hallitusta eroamaan. Karjalainen puolestaan puhui 19.11.1958 hallitustilanteesta kokoomuslaisen valtiovarainministeri Päiviö Hetemäen kanssa ja kertoi, että hänen käsityksensä mukaan Fagerholmin "hallituksen peli taitaa olla pelattu ulkopoliittisista syistä ja että kokoomus joutuu valitsemaan, seuraako se maalaisliittoa vai leskisläisiä". Samalla hän vihjaisi, että kokoomuksen voisi olla hyödyllistä käydä keskustelemassa tilanteesta Kekkonen kanssa.⁷³ Puolueen puheenjohtaja Jussi Saukkonen tapasikin Kekkonen useampaan otteeseen marras-joulukuun aikana.⁷⁴

Fagerholmin hallitus kaatui pian tämän jälkeen. Ulkoministeri Johannes Virolainen erosi 4.12. Muut maalaisliittolaiset ministerit seurasivat pian. Pääministeri Fagerholm veti omat johtopäätöksensä ja pyysi hallitukselle eroa.⁷⁵ On mielenkiintoista havaita, että Karjalaisen edellä mainittu matka Neuvostoliittoon lokakuussa herätti myös kansainvälistä huomiota aina keski-Euroopassa saakka. Sveitsissä julkaisivat Oberländisches Volksblatt ja Tagblatt des Bezirkes Pfäffikon 5.12.1959 sekä Emmenthaler Blatt 6.12.1958 artikkelit, joissa lehdet spekuloiivat Karjalaisen lomamatkan kytkennöillä yöpakkasiin:

Fagerholmin hallituksen eroamisella on Suomen agraarien viime viikolla asettama aikapommi räjähtänyt...Kun ajatellaan, että Neuvostoliitto kauppoliittikalla työntää tämän uuden hallituskriisin kulissit sivuun, ja että eräs johtavista talonpoikaispoliitikoista Karjalainen oli hiljattain vieraana Neuvostoliiton Mustanmeren rannikolla, jossa tunnetusti voidaan tavata koko neuvostoeminenssi lomanvietossa, tulee erityinen vaara selväksi....On kuitenkin otaksuttavissa, että Suomen agraarit ovat vaarasta tietoisia eivätkä halua hallitukseen kommunistien kanssa.⁷⁶

72 Päiväkirja 3.10.1958. Akyk.

73 Päiväkirja 7.11 ja 19.11.1958. Akyk.

74 Kokoomuksen eduskuntaryhmän ptk:t marras-joulukuulta 1958. Ca 6. Kok.

75 Jussila, Hentilä, *Nevakivi*, s. 253.

76 Bernissä olevan sl:n raportti nro 26/18.12.1958. UM 5 C. Suurlähetystö oli siteerannut lehtiä raporttiinsa.

Kekkonen kaavaili erilaisia hallitusmahdollisuuksia, mutta enemmistöhallitukseen ei ollut mahdollisuuksia. Hän antoi Kauno Kleemolan tutkia ajatusta, että porvarillinen rintama olisi muodostanut skogilaisten kanssa hallituksen, mutta kokoomus ei lähtenyt mukaan.⁷⁷ Kekkonen ei halunnut, kuten ei moni muukaan, kommunisteja hallitukseen, vaikka yrityksiä olikin. Kekkonen pysyi lujana kommunistien pitämiseksi poissa hallituksesta. Kekkonen henkinen kestävyys näyttää kuitenkin joutuneen niin tiukalle, että hän joutui antamaan periksi Neuvostoliitolle tärkeissä kansallisissa itsemääräämisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä säilyttääkseen asemansa, niin kuin hieman jäljempänä käy ilmi.⁷⁸

Kekkonen nimitti Sukselaisen hallitukseen uudeksi kauppa- ja teollisuusministeriksi Ahti Karjalaisen. Heti hallituksen nimittämisen jälkeen Vladimirov totesi 15.1.1959 Karjalaiselle, että "Neuvostoliitto on tyytyväinen Sukselaisen hallitukseen".⁷⁹ Kauppuasuhteet aukenivat pian, ja koko kriisi laukesi tammi-kuussa Leningradissa. Karjalainen oli mukana matkalla Kekkonen pyynnöstä. On syytä panna merkille, että Kekkonen tapasi Hruštševin vain vähää ennen NKP:n 21. puoluekokousta. On ilmeistä, että Hruštševilla oli tarvetta selvittää Suomen kanssa syntynyt kriisi ennen puoluekokousta ja normalisoida suhteet Suomeen. Kun Hruštšev oli kriisin selvä voittaja, hänen asemansa vain vahvistui.

Yöpakkaskriisin vaikutukset olivat moninaisia ja hyvin pitkäaikaisia Suomen poliittisessa historiassa. Kekkonen rooli muuttui yöpakkasten vuoksi, vaikka hän säilyttikin asemansa Suomen presidenttinä. Hän tuli riippuvaiseksi hallitusten ulkopoliittisesta toimintakyvystä eli Moskovan hyväksynnästä hallitukselle. Yöpakkaskokemusten jälkeen hallitusten ulkopoliittinen toimintakyky oli Kekkonen mielessä ensimmäinen nimityskriteeri. Näin Suomen hallitusten ministerien nimityspolitiikassa osa vallasta siirtyi de facto Moskovaan, joka myös käytti sitä. Tästä seurasi, että myös sisäpoliittinen valta alkoi kasautua ulkopoliittisesti Neuvostoliiton hyväksymien henkilöiden käsiin. Samalla tie aukeni lisääntyvälle myöntyväisyydelle itään päin ja Moskovan toiveiden täyttämiseksi erilaisissa asioissa. Tämäkään kehitys ei alkanut heti yöpakkasten jälkeen vaan vähitellen.

Asemansa vakiinnuttamiseksi Kekkonen pyrki hankkimaan vakaata sisäpoliittista tukea ulkopoliittikallean. Tähän hän tarvitsi enemmistöhallituksia. Samalla hallituskootumusten tuli palvella myös Kekkonen omia valtapyyteitä. Kolmas seurausvaikutus oli, että Suomen OEEC-jäsenyystoiveet hautautuivat pitkäksi aikaa. Neljäs merkittävä seuraus oli, että Kekkonen kuva lännessä sai pahoja kolhuja: häntä alettiin epäillä entistä voimakkaammin taipumisesta

77 Kokoomuksen hallituksen ptk:t joulukuulta 1958. Kok.

78 Johannes Virolainen on todennut, että Kekkonen rasittui silminnähden syksyllä 1958 ja valitti Virolaiselle myös paineen aiheuttamasta unettomuudesta. Vastaavia oireita ei Virolaisen mukaan syntynyt noottikriisin aikana syksyllä 1961. Virolaisen haastattelu 15.5.1996. Myös neuvostodiplomaatit olivat merkinneet Kekkonen kanssa 30.11.1958 käydystä keskustelusta laatimassaan muistiossa, että "Presidentti näytti kalpealta ja väsyneeltä". NKP, s. 65.

79 Päiväkirja 15.1.1959. Akyk.

Hruštševin ja Neuvostoliiton tahtoon. Viides kohta liittyi lehdistön ja yleensä julkisen sanan vapauteen, mihin Hruštšev kiinnitti huomiota ja minkä Kekkonen myös toi esille puheessaan palattuaan Leningradista. Kuudentena päätelmänä voidaan todeta, että Neuvostoliiton pelko lisääntyi Suomessa: tästä kehittyi lännen tarve yrittää tukea suomalaisia entistä enemmän taustatoiminnassa. Samalla länsi alkoi erottaa yhä enemmän Kekkonen ja suomalaiset, Suomen kansan, toisistaan siinä mielessä, että Suomi tuli säilyttää osana länsimaita Kekkosesta riippumatta. Kun itä korosti henkilösuhteita, länsi alkoi korostaa kokonaisuutta.⁸⁰

Vielä on nähtävä, että kriisi laukesi, vaikka kommunistit jäivät vallankäytön ulkopuolelle. Näin siis Hruštševin pragmaattinen lähestymistapa Suomen asioihin toteutui yöpakkasten aikana. Hän ei pyrkinyt ideologiseen etenemiseen Suomessa kriisin varjolla. Lisäksi yöpakkasten seurauksena SDP joutui pitkäaikaiseen oppositioon ja Fagerholmin mahdollisuudet haastaa Kekkonen heikkenivät ratkaisevasti. Lienee syytä vielä todeta, että Saimaan kanavan vuokrausasia siirtyi tulevaisuuteen.

Näihin piirteisiin länsidiplomatia kiinnitti eniten huomiota arvioidessaan kriisin vaikutuksia yleensä. Tutkimuksissani olen selvittänyt, että länsi otti suhdetriisin hyvin vakavasti, ja se tuli esille myös Natossa länsisaksalaisten vaatimuksesta tammikuussa 1959. Britit lähtivät hyvin yksiselitteisesti siitä, että säilyttääkseen asemansa Kekkonen täytyi suostua siihen, että vastedes Neuvostoliitto varasi itselleen oikeuden erottaa Suomen hallituksia, mikäli hallituksissa olisi antikommunistisia ministereitä tai hallituksilla olisi tämänkaltaisia tukijoita. Tätä britit pitivät voittona Moskovalle. Samaan johtopäätökseen olivat tulleet niin Ison-Britannian suurlähettiläät Moskovassa kuin Helsingissä. Myös FO omaksui ajatuksen.⁸¹

Myös julkisen sanan vapauteen liittyvät lausumat saivat keskeisen sijan länsiraportoinnissa. Tämän asian arveltiin olleen yhden keskeisistä keskusteluteemoista Kekkonen ja Hruštševin välillä. Jälleen britit arvioivat Hruštševin voitaneen keskustelukumppaninsa: lehdistön käyttäytyminen siten vaikuttaisi siihen, miten Neuvostoliitto suhtautuisi Suomeen vastaisuudessa.

Britit pitivät voittona Suomelle sen, että kaupalliset asiat tulivat kuntoon Leningradin tapaamisen aikana, joskin Saimaan kanava-asian sekä Uraan sataman käyttöoikeuden jäämiseen maininnatta kiinnitettiin huomiota. Samaten he laskivat Suomelle voitoksi, että arvostettu suurlähettiläs eli varaulkoministeri Aleksei Zaharov nimitettiin Helsinkiin. Hän oli syntynyt vuonna 1913. Hän oli taustaltaan ammattidiplomaatti ja oli toiminut paljon kauppapoliittis-

80 Tämä ajatuksenkulku käy ilmi brittiraportoinnista, jossa korostetaan suomalaisten pääsääntöistä länsimielisyyttä, sekä talouselämän ja kulttuurielämän länsisidonnaisuutta. Juuri näitä ominaisuuksia länsivallat halusivat tukea Suomessa. Tämä seikka tulee esiin myöhemmin tarkemmin Efta-prosessin edistyessä.

81 Ison-Britannian Moskovassa olevan sl:n raportti nro 22/9.2.1959. FO 371.142 867 ja Helsingissä olevan sl:n sähke n:o 37/27.1.1959. FO 371.142 866. Vakiintuneeksi katsottava käsitys käy ilmi sl:n kirjeestä nro 1031/60/14.12.1960. FO 371.151 487. FO omaksui ajatuksen jo yhteenvetomuistiossaan 26.2.1959. FO 371.142 867. Tämä muistio meni tiedoksi myös Ison-Britannian Nato-edustustolle 26.2.1958. FO 371.142 867.

ten asioiden parissa. Koulutukseltaan hän oli taloustieteilijä. Hän oli aloittanut uransa Neuvostoliiton ulkoasiainhallinnossa vuonna 1947. Varaulkomaan-kauppaministerinä hän oli toiminut 1951 - 1953. Sen jälkeen hän oli edustanut maataan Comeconissa ja YK:n talous- ja sosiaalineuvostossa. Varaulkoministeri hän oli ollut hetken vuonna 1956 ennen siirtymistään YK:hon.⁸² Zaharovin valinta suurlähettilääksi Suomeen siis sopi ajankohtaiseen tilanteeseen varsin hyvin hänen taustansa vuoksi.

Yhteenvetona Ison-Britannian-suurlähettiläs Reilly arvioi, että Moskovan oli kannattanut jäädyttää suhteensa Suomeen.⁸³

Ranskalaisten arviot olivat hyvin samansuuntaisia. He katsoivat Hruštševin onnistuneen ainakin osittain Kekkosen säikäyttämässä. Samalla he arvioivat, että Suomi joutuisi vastedes alistumaan entistä enemmän ja edistämään Neuvostoliiton poliittisia tavoitteita, joista yksi tuolloin ajankohtainen oli Pohjolan saattaminen puolueettomaksi alueeksi.⁸⁴

Suomen poliittinen toimintavapaus heikentyi yöpakkasten seurauksena. Ennen yöpakkasia Kekkonen oli kieltäytynyt neuvostointressien edistämistä, niin kuin Nevakivi on todennut:

Uusi presidentti ujosteli kuitenkin Neuvostoliiton toimeksiantojen toteuttamisessa. Varsinaisena koetinkivenä oli toivomus, että hän ottaisi aloitteen Itämeren neutralisoinnissa, josta oli tullut Länsi-Saksan aseistamisen jälkeen eräs neuvostopropagandan mieliteemoja. Kekkonen kieltäytyi tästä – kuten hän sanoi Lebedeville – ettei ajatuksella ollut tarpeeksi kannatusta, varsinkaan Skandinaviassa. Hän lisäsi, että 'Suomen esiintyminen aloitteentekijänä toisi Suomen tässä tilanteessa epäilyttävään valoon ja antaisi aiheen syyttää sen ulkopoliitikkaa'.⁸⁵

Yöpakkaset näyttävät muuttaneen tilanteen tässäkin suhteessa: myöhemmin Kekkonen joutui ajamaan neuvostoaloitteita, joista Nevakivi mainitsee esimerkkinä Kekkosen pohjoismaista ydinasetonta vyöhykettä koskevan aloitteen 1960-luvun alusta.⁸⁶

Omia käsityksiäni vastaava on ranskalainen arvio, että kriisin yhtenä keskeisenä tavoitteena oli Suomen taloudellisen länsisuuntauksen romuttaminen ja Suomen saattaminen takaisin tilanteeseen, joka vallitsi ennen länsikaupan liberalisoinnista.⁸⁷ Tämä arvio oli yhdenmukainen myös Neuvostoliiton omien kannanottojen kanssa siitä, että Suomi oli mennyt liian pitkälle länteen ja

82 Zaharovin curriculum vitae. Quai 50. Juhani Suomi tulkitsee Zaharovin nimityksen merkinneen, että Helsinki oli säilyttänyt arvonsa keskeisenä asemapaikkana. Näin voidaan tietysti sanoa, mutta asiallisesti tämä merkitsi sitä, että Suomi oli tärkeä erityisesti siksi, että sen pitäminen kiinni Neuvostoliiton vaikutuspiirissä oli tärkeää. Tämän vuoksi myös johtavien diplomaattiedustajien piti olla ns. kovan luokan ammattilaisia. Suomi 1992, s. 211.

83 Ison-Britannian Moskovassa olevan sl:n raportti nro 22/9.2.1959. FO 371.142 867.

84 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 170/EU/13.3.1959. Quai 50.

85 Nevakivi 1996, s. 208 - 209.

86 Nevakivi 1996, s. 211 - 217. Nevakivi katsoo, että aloite pohjoismaisesta ydinasettomasta vyöhykkeestä oli itse asiassa tullut Moskovasta, s. 215.

87 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 94/EU/7.2.1959. Quai 50.

OEEC:hen päin, niin kuin NKP:n Leningradin piirin 1. sihteeri Spiridonov oli edellämainsuissa puheenvuorossaan SKP:n 40-vuotisjuhlilla elokuun lopulla 1958 poikkeuksellisen avoimesti tuonut esille.

Suhdekriisin seurauksena Maalaisliiton K-linja joutui suoraan valtapoliittiseen rintamakosketukseen kommunistien kanssa⁸⁸, eli aikakauden valta- ja puoluepoliittisella kartalla Suomessa ammotti SDP:n kokoinen aukko. Sosiaalidemokraattien jouduttua paitsioon yritti maalaisliitto täyttää tämän poliittisen tyhjiön. Tällä tilanteella olikin myöhemmin suuri merkitys K-linjan ja kommunistien, erityisesti kovan linjan kommunistien yhteistyömuotojen saadessa vakiintuneita muotoja.

Mainittakoon, että Ranska tuki Kekkosta syksyllä 1958 myöntämällä hänelle korkean kunniamerkin (Grand' Croix de la Légion d'Honneur), jonka suurlähettiläs Jouve ojensi Kekkoselle marraskuussa 1958. Keskustelussa Kekkonen totesi Jouveille, että käsillä oli vakava kriisi, joka oli pohjimmiltaan poliittinen.⁸⁹

Suomen ja Neuvostoliiton välinen kriisi oli esillä Naton poliittisten neuvonantajien komiteassa (Political Advisers' Committee) 27.1.1959, siis joitakin päiviä Leningradin tapaamisen jälkeen, joten keskustelu oli sen mukaista. Nato ei tehnyt varsinaisia sotilaallisia johtopäätöksiä, mutta analysoi tilanteen kyllä tarkasti. Suomi oli ollut asialistalla joulukuusta alkaen, mutta erityisesti norjalaiset olivat toivoneet käsittelyn lykkäämistä, koska tietoja ei ollut tarpeeksi. Nato halusi kuitenkin tutkia yöpakkasten sotilaspoliittisen ulottuvuuden, olihan yhtenä suhdekriisin syynä mainittu Länsi-Saksan tulo sotilaallisesti Itämerelle. Suomen Moskovan-suurlähettiläs Wuori käytti mielellään tätä argumenttia keskusteluissaan länsidiplomaattien kanssa Moskovassa.⁹⁰

Nato oli kuitenkin hyvin varovainen: Suomen asian käsittelystä ei tehty pöytäkirjaa ja erityisesti varoitettiin kaikkien mahdollisten vuotojen vahingoittavan Suomea. Näin Nato-maiden Helsingissä olleiden edustajien neuvoa noudatettiin, että julkisuus ja vuodot vain vahingoittaisivat Suomea. Niin USA:n, Ranskan, Ison-Britannian kuin Saksan liittotasavallankin Helsingin-edustustojen päälliköt olivat yksimielisesti suositelleet pidättyvää käyttäytymistä käsiteltäessä Suomen ja Neuvostoliiton suhdekriisiä. Naton asianomainen komitea päättikin yksimielisesti salata tosiasian, että Nato ylipäätään käsitteli Suomen ja Neuvostoliiton suhdekriisiä.⁹¹

Nato veti kuitenkin asiasta poliittiset johtopäätökset. Myös Naton arvion mukaan Kremlille oli muodostunut oikeus vaatia, että Suomessa oli vallassa vain Moskovan hyväksymiä hallituksia. Nato kiinnitti huomiota vaatimuksiin

88 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 45/EU/15.1.1959 ja nro 94/EU/7.2.1959. Quai 50.

89 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 622/EU/13.11.1958. Quai 50.

90 Ison-Britannian Moskovassa olevan sl:n sähkö nro 11/3.1.1959. FO 371.142 866.

91 FO:n kirjelmä nroton/27.1.1959 Ison-Britannian Nato-valtuuskunnalle Pariisiin. FO 371.142 862. Ison-Britannian Nato-delegaation kirjelmä nroton/27.1.1959 FO:lle. FO 371.142 862. Vastaavasti Ranskan Helsingin-suurlähettiläs Géraud Jouve oli esittänyt varovaisuutta Suomen asian käsittelyssä Pariisiin sähköissään nro 72/8.12.1958 ja nro 73/9.12.1958. Quai 47.

suomalaisen lehdistön vapauden rajoittamisesta sekä Suomen ja Neuvostoliiton kaupan säilyttämisestä vallinneella tasolla. Lisäksi Nato kiinnitti huomiota sotakorvausteollisuudesta syntyneen metalliteollisuuden suureen riippuvuuteen neuvostotilauksista ja siten Neuvostoliiton mahdollisuuteen vaikuttaa esimerkiksi alan työllisyyteen niin kuin oli tapahtunut edellisellä syksynä.

Tärkeänä syynä Suomen poliittiseen ja taloudelliseen epävakauteen Nato näki Karjalan menetyksen ja lisäksi lähes puolen miljoonan Karjalan evakon asuttamisen ja suuren osan sijoittamisen kannattamattomille pientiloille. Tuki evakoille muodostui tuetusta maataloustuotteiden hintatasosta ja aiheutti kiinteän yhteyden teollisuuspalkkojen ja maataloustuotteiden tuottajahintojen välille. Naton arvio Suomen tilanteesta ja tulevaisuudesta oli myös pessimistisen sävyinen.⁹²

Foreign Office omaksui kriittiset käsitykset Kekkonen roolista yöpakkasten aikana: Kekkonen toiminnan katsottiin osaltaan johtaneen siihen, että Neuvostoliitolle muodostui oikeus valita hallitus Suomeen (a Russian right to choose a Government). Paasikiveen verrattuna Kekkonen sai tylyn tuomion: Kekkonen on heikko ja viekas (weak and shifty) mies, joka oli altis venäläisten vaikutuksille. Ennen kaikkea pelättiin sitä, että Kekkonen avaisi hallitusovet kommunisteille. Näin Suomi joutuisi lopullisesti ja suoraan Neuvostoliiton vallan alaiseksi. Kuva Kekkosesta siis murentui lännessä yöpakkasten seurauksena. Pahimman vaiheen jälkeen Kekkonen kuitenkin sai hyväksyvämmän kohtelun myös briteiltä, joskin kuva Kekkosesta yöpakkaskriisin hoitajana sai jatkuvasti kovaa kritiikkiä osakseen.

Kuitenkin Ison-Britannian hallitus arvioi, että Kekkoseseen kannatti vaikuttaa, eikä häntä pidetty menetettyinä tapauksena. Välitön yöpakkasten seuraus oli, että johtavat länsimaat ryhtyivät suunnittelemaan toimia, joiden avulla Kekkosta ja suomalaisia muutoinkin voitaisiin henkisesti tukea kestävämpään paremmin Neuvostoliiton aikaansaamia kriisejä ja muuta painostusta. Yöpakkasten seurauksena Suomi miellettiin lännessä entistä selvemmin osaksi lännen ja kommunismin välistä ideologista taistelua: tässä mielessä Suomea ei kohdeltu puolueettomana maana vaan osana länttä. Tällä yöpakkasten vaikutuksella tuli olemaan tärkeä merkitys myöhemmin ratkaistaessa Suomen kohdalla Eftan yhteydessä.

Foreign Office laati yhteenvetomuistioita Suomesta keväällä 1959. Ministeriön johtopäätös oli, että Ison-Britannian etujen mukaista oli pysyttää Suomi länsimaalaisena puolueettomana maana – tässä mielessä puolueettomuus käsitettiin ennen kaikkea pysymisenä sotilasliittojen ulkopuolella. Puolueettomuus sisälsi myös sen, että poliittisesti Suomi saattoi ottaa kantoja, jotka poikkesivat lännen kannoista – ja samalla tietenkin edellytettiin, että näin pitäisi tapahtua myös Neuvostoliiton suhteen.

92 Nato katsoi, että "the Soviet Government is entitled to demand that no Finnish Government should exist except with Russian approval". Ison-Britannian Nato-valtuuskunnan raportti Suomen asian käsittelystä 26.2.1959. FO 371.142 867.

Käytännön tukitoimina - siis ennen Suomen Efta-hanketta - brittidiplomaatit ajattelivat, että Suomeen pitäisi saada suuria kansainvälisiä kokouksia, Suomen kanssa pitäisi kehittää vierailuvaihtoa ja että lännen suurlähettiläät näkisivät enemmän Kekkosta kuin aiemmin tarkoituksena antaa Kekkonen ymmärtää, että länsi ei hylännyt häntä ja Suomea. Lisäksi FO:ssa ajateltiin, että erityisesti taloudellinen tukitoiminta Suomelle kanavoitaisiin tavalla, johon Saksan liittotasavaltaa ei voitaisi yhdistää. Näin Neuvostoliiton epäluulot eivät heräisi. Ison-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltojen Helsingissä olleet suurlähettiläät keskustelivatkin huhtikuussa 1959 aiheesta ja päättivät kehittää yhteydenpitoaan Kekkoeseen.⁹³ Suomen hallituksen ja Ison-Britannian Helsingin-suurlähetystön yritys saada pääministeri Macmillan Suomeen heti yöpakkasten jälkeen Macmillanin Moskovan-matkan yhteydessä kuitenkin epäonnistui.⁹⁴

Yhdysvallat oli erityisen aktiivinen ja alkoi sittemmin suunnitella eräänlaisia kriisiohjelmia Suomea varten sitä silmälläpitäen, että kriisit uusiutuisivat ja Suomi tarvitsisi taloudellista tukea selviytyäkseen Neuvostoliiton taloudellisista kiristystoimenpiteistä.⁹⁵ Presidentti Eisenhower allekirjoitti vuodenvaihteessa 1958/59 määräyksen, jonka mukaan Yhdysvallat saattoi antaa Suomelle taloudellista apua.⁹⁶

Ranska kaataa laajan vapaakauppa-alueen marraskuussa 1958

Toukokuussa 1958 Ranska ajautui kriisiin. Algerian levottomuudet kärjistyivät. Kenraali de Gaulle ilmoitti 14.5.1958 olevansa valmis ottamaan hallitusvallan käsiinsä. Tasan kaksi viikkoa tämän jälkeen pääministeri Pierre Pflimlinin hallitus erosi, ja seuraavana päivänä eli 29.5. presidentti René Coty antoi kenraali de Gaullelle tehtäväksi muodostaa uusi hallitus. Kansalliskokous antoi 3.6. uudelle hallitukselle luottamuslauseen ja poikkeusvaltuudet.⁹⁷

Charles de Gaulle omaksui varsin pian pääministeri Mollet'n integraatiopolitiikan, vaikka hänen tiedettiin suhtautuneen kriittisesti Rooman sopimukseen.⁹⁸ Vakiinnutettuaan asemiaan kesän ja syksyn ajan de Gaulle kaatoi Englannin vapaakauppahankkeen marraskuussa 1958 – hieman ennen valintaansa presidentiksi⁹⁹ – huolimatta siitä, että myös Saksan liittotasavallassa esiintyi varsin vahvaa näkemystä siitä, että laaja vapaakauppa-alue olisi saatava syntymään. Liittotasavallan talousministeri Ludwig Erhard oli lausunut touko-

93 FO:n sisäiset muistiot 10.3.1959 ja 13.3.1959. FO 371.142 885 ja suurlähettiläs Buskin kirjelmä FO:lle 21.4.1959. FO 371.142 886.

94 FO:n sähkö nro 35/9.2.1959. FO 371.142 870.

95 FO:n muistio 2.1.1959. FO 371.142 866.

96 FO:n sähkö Nato-valtuuskunnalle Pariisiin nro 3/5.1.1959. FO 371.142 862.

97 de Gaulle, Charles, *Toivon vuodet* 1958 - 63, Porvoo 1971, s. 336 - 337.

98 Professori Robert Frank luennossaan Helsingin Yliopiston poliittisen historian laitoksella 18.9.1996.

99 de Gaulle valittiin Ranskan presidentiksi 21.12.1958. de Gaulle, s. 337.

kuussa 1958 Skandinavian kierroksellaan Göteborgissa, että "Länsi-Saksa on valmis heittämään koko arvovaltansa vaakakuppiin vapaakauppa-alueen toteuttamiseksi".¹⁰⁰ Toisin kuitenkin kävi. Liittokansleri Adenauer ei ollut valmis vaarantamaan Pariisin - Bonnin akselia ja tyytyi de Gaullen näkemyksiin.¹⁰¹ Adenauerin ja de Gaullen toinen tapaaminen 26.11.1958 Bad-Kreuznachissa keskittyi vapaakauppa-ajatuksen kaatamiseen:

Nimenomaan päätetään lopettaa Reginald Maudlingin johtamat neuvottelut, koska ne heti alkuunsa uhkaavat hukuttaa kuutosten yhteisön vetämällä ne mukaan suureen vapaakauppa-alueeseen, johon kuuluisi Englanti ja pian koko länsimaailma.¹⁰²

Ranskan presidentin epäluulot Isoa-Britanniaa kohtaan olivat syvät. Hän pelkäsi, että Ison-Britannian läsnäolo EEC:ssä johtaisi länsimaat "sellaiseen Atlantin järjestelmään, joka sulkisi pois eurooppalaisen Euroopan mahdollisuuden". Ison-Britannian jäsenyys EEC:ssä olikin de Gaullen mielestä torjuttava niin kauan kuin se "pysyi taloudellisesti ja poliittisesti entisellään".¹⁰³

Näin siis Ranskan ja Ison-Britannian välinen suhdetriisi ehdollisti läntisen Euroopan integraatiopolitiikkaa. Ranska ja Iso-Britannia eivät mahtuneet samoihin puitteisiin, ja asetelmaa leimasi kilpailu Länsi-Euroopan johtajuudesta. Kummankin oli löydettävä oma tiensä. Pariisin - Bonnin akselin rakentaminen liittyi siten myös valtapolitiikkaan.

Suomen asema Euroopassa kiteytyi: oli pakko yrittää sopeutua. Päätösvaltaa ei ollut, eikä Suomelta kysytty mitään. Suomi ei ollut jäsen yhdessäkään niistä instansseista, joissa näistä asioista keskusteltiin ja päätettiin. Poliittisesti Suomi oli jo lähtenyt avautumaan ja turvaamaan kansallisia etujaan Pohjoismaiden neuvostoon ja Yhdistyneisiin Kansakuntiin Paasikiven aikana. Pohjoismaisten yhteismarkkinoiden selvitystyö oli virinnyt samaan aikaan.

Sukselaisen II hallitus aloittaa työnsä 13.1.1959

Sukselaisen hallituksen henkilökysymykset olivat varsin selvästi presidentin käsissä. Pääministerikysymyksen lisäksi erityisesti ulko- ja ulkomaankauppolitiikka kiinnostivat presidenttiä. Hän nimittikin Ralph Törngrenin ulkoministeriksi ja Ahti Karjalaisen kauppa- ja teollisuusministeriksi. Sukselainen oli hallitusta muodostaessaan tarjonnut Karjalaiselle vaihtoehtoina joko valtiovarainministerin tai kauppa- ja teollisuusministerin paikkoja, jolloin jälkim-

100 Talousneuvoston yhteismarkkinajaoston asiakirjoja. Laatija talouspoliittinen suunnittelu-toimisto 12.6.1958. TN II(III) 16 VNark.

101 Morgan, s. 199. af Malmborg, Mikael, s. 345. af Malmborg toteaa Adenauerin hyväksyneen de Gaullen ajatukset vastoin Erhardin tahtoa.

102 de Gaulle, s. 163.

103 de Gaulle, s. 155, 161.

mäiseen tulivat kuulumaan myös ulkomaankauppa-asiat. Karjalaiselle ei tuottanut vaikeuksia valita jälkimmäistä vaihtoehtoa.¹⁰⁴ Tämä oli epäilemättä myös Kekkonen tahto. Karjalainen oli osoittanut, että hänen neuvostosuhteensa toimivat myös yöpakkaskauden aikana.

Sukselaisella oli siten mahdollisuus vaikuttaa valtiovarainministerin henkilöön. Uusimmassa tutkimuksessa on päädytty samanlaiseen johtopäätökseen. Pääministerin asemaa tutkinut Eero Murto toteaa, että "V. J. Sukselainen ei ohjailut vuoden 1959 alussa muodostetun hallituksensa ministerivalintoja. Ei myöskään eduskuntaryhmä...Eduskuntaryhmän ja Sukselaisen kynänjälki näkyi vain valtiovarainministerin valinnassa".¹⁰⁵

On syytä todeta, että Sukselaisen ja Karjalaisen välit eivät olleet enää kunnossa hallituksen nimittämisenkään aikoihin, sillä Karjalainen olisi halunnut maalaisliiton K-linjaan kuuluvan silloisen eduskunnan puhemiehen Kauno Kleemolan pääministeriksi. Vielä 2.1.1959 Karjalainen kirjoitti Kekkoselle:

Ymmärrän kyllä hyvät puolet – ml:n kannalta – mitä Sukselaisen pääministeriyteen liittyy. Mutta kyllä Kauno (Kleemola, JS) olisi parempi muilta kannoilta. Olen epätoivoinen V. J. S:n suhteen.¹⁰⁶

On mielenkiintoista havaita myös ranskalaisten arvioineen, että Neuvostoliitto suosi Kauno Kleemolaa pääministeriksi Sukselaisen sijaan.¹⁰⁷ Valitsemalla maalaisliiton puheenjohtajan pääministeriksi Kekkonen halusi epäilemättä tasapainottaa poliittista tilannetta ennen kaikkea maalaisliitossa, mutta laajemminkin. Kleemola pääministerinä olisi siirtänyt vallan maalaisliitossa yksinomaan K-linjan käsiin eli puolueen "vasemmiston" käsiin. On myös huomattava, että Sukselainen oli selvästi Kekkonen mahdollinen kilpailija, minkä myös diplomaattiset tarkkailijat olivat havainneet.¹⁰⁸

Sukselaisen hallituksen nimittämisen aikoihin seitsemän eurooppalaisen maan hanke erillisen pienen vapaakauppa-alueen muodostamiseksi sai alkunsa. Suomen politiikassa olivat asetelmat myös selvinneet: Suomen suhde läntisen Euroopan integraatiokehitykseen tuli Sukselaisen hallituksen valtakauden ehdottomasti tärkeimmäksi yksittäiseksi asiaksi. Samalla selvisi myös poliittinen miehitys, jonka tuli asiaa hoitaa. Keskeiset henkilöt ennakolta arvioiden olivat hallituksessa – ilman tärkeysjärjestystä – Sukselainen, Törngren ja Karjalainen. Työnjaossa Karjalaisesta tuli integraatiopolitiikan vastuuhenkilö. Tarkoitukseni on arvioida näiden henkilöiden todelliset roolit Suomen Efta-asiassa, kuten myös ylimmän vastuunkantajan, presidentti Kekkonen rooli.

Ahti Karjalainen koki huiman nousun Suomen ulko- ja kauppapolitiikan kärkipaikoille. Myös länsimaat alkoivat kiinnittää häneen aivan uudenlaista

104 Päiväkirja 13.1.1959. Akyk.

105 Valtiovarainministeriksi tuli maalaisliiton Vihtori Wiljam Sarjala. Ks. liite 1. Murto, Eero. *Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917 - 1993*, Helsinki 1994, s. 230.

106 Karjalainen Kekkoselle 2.1.1958. Kirjekokoelma. UKK.

107 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 45/EU/15.1.1959. Quai 50.

108 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n raportti nro 54/12.5.1959. FO 371.142 862.

huomiota syksyn ja talven 1958 jälkeen. Hän valtasi Kekkosen luottomiehen paikan myös länsimaiden poliittisessa raportoinnissa Virolaisen sijaan. Hänes-tä alettiin pian puhua tulevana ulkoministerinä. Tutkimukseni kannalta on ai-heellista seurata, miten Karjalaisen suhteet keskeisiin ulkovaltoihin alkoivat kehittyä. Samalla seuraan myös kommunikaatioon liittyviä asioita: esiintyikö Efta-asian hoidossa puhtaasti kielitaidollisista syistä ongelmia? Ison-Britanni-an Helsingin-suurlähetystö kuvaili Karjalaista keväällä 1959, paitsi Kekkosen suo-jatiksi, myös tulevaisuuden mieheksi, joka puhui riittävää, joskin epävar-maa englantia (adequate but halting English).²⁰⁹

Ison-Britannian suurlähettiläs D. L. Busk tapasi Ahti Karjalaisen ensimmäi-sen kerran kahden kesken kunnolla 21.1.1959: he tulivat tapaamaan toisiaan paljon parin seuraavan vuoden aikana. Busk oli varsin varovainen Karjalaista koskevissa arvioinneissa alussa, mutta totesi kuitenkin FO:lle, että Karjalai-nen vaikutti järkevältä mieheltä.¹¹⁰

Neuvostoliiton lisääntynyt aktiviteetti näkyi yöpakkasten jälkeen monella tavalla, esimerkiksi voimakkaasti lisääntyneenä tiedonhankintana. Neuvosto-liitossa oli mitä ilmeisimmin arvioitu yöpakkasiin johtaneen tilanteen johtu-neen myös riittämättömistä tiedoista, minkä voi päätellä suojelupoliisin ja Neuvostoliiton ulkoministeriön materiaalista.

Neuvostojohto siis katsoi, että yöpakkasten alla Suomen tilanteeseen ei kyetty ajoissa vaikuttamaan riittävästi. Uuden suurlähettilään A. V. Zaharovin tultua virkapaikalleen helmikuun alussa 1959 Neuvostoliitto vahvisti tiedustelu-kapasiteettiaan Suomessa. Jo huhtikuussa 1959 suojelupoliisi havaitsi, että suurlähettilään vaihdon jälkeen Neuvostoliitto oli kaksinkertaistanut Suomes-sa olevan tiedusteluhenkilökuntansa. Myös Neuvostoliiton ulkoministeriö an-toi uusia raportointiohjeita suurlähetystölle Helsingissä heti helmikuussa 1959.¹¹¹

Neuvostoliitto halusi enemmän ajankohtaista ja pätevää tietoa Suomesta kuin aiemmin oli ollut tarjolla voidakseen vaikuttaa asioihin ajoissa. Muuta selitystä voimakkaaseen toiminnan lisäämiseen ei voi olla. "Neuvostoliiton tiedusteluorganisaatio on ollut viime aikoina erittäin aktiivinen sekä erittäin suoraviivainen, kysyen asiat miltei suoraan ja että tiedustelun painopiste on liikkunut pääasiassa mielipide- ja poliittisella alalla", suojelupoliisi tiedotti 28.4.1959. Samassa ilmoituksessa suojelupoliisi totesi USA:n tiedustelupal-velun lisänneen omaa tiedustelukapasiteettiaan heti Neuvostoliiton uuden suur-lähettilään A. V. Zaharovin Suomeen tulon jälkeen eli vastanneen samalla mi-talla. Toimintatavatkin muuttuivat samankaltaisiksi: "Samanlaista jyrkkää ak-tiivisuutta ja suoraviivaisuutta on esiintynyt myös USA:n tiedustelutoimin-nassa." Samassa yhteydessä suojelupoliisi totesi myös Länsi-Saksan kaupalli-

109 Henkilökuvaus Karjalaisesta. Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n kirjelmä 22.4.1959. FO 371.142 861.

110 Suurlähettiläs Buskin henkilökohtainen kirje 21.1.1959 FO:n pohjoisen osaston päällikölle T. Brimelowille. FO 371.142 862.

111 N:n ulkoministeriön kirjelmä nro 73/3.2.1959 suurlähetystölle. MID 135/1959/43/224/13.

sen edustuston parin edellisen kuukauden aikana osoittaneen toimeliaisuutta tiedustelurintamalla.¹¹²

Kekkonen ensi yritys saada Suomi mukaan läntisen Euroopan integraatioon päättyi siis eräänlaiseen katastrofiin: Neuvostoliiton vaikutusvalta lisääntyi merkittävästi Suomessa kriisikehityksen 1957 - 58 seurauksena. Kuitenkin uusi haaste oli heti odottamassa vuoden 1959 puolella. Vain muutama kuukausi ehti kulua, kun läntisen Euroopan integraatioprosessin uusi vaihe vaati toimia poliittista liikkumavapauttansa menettäneeltä Suomen presidentiltä. Miten nyt kävisi? Suomi joutuikin käymään Efta-neuvottelut tehostuneen tarkkailun alaisena. Kaiken kaikkiaan neuvostojohto sai pätevää ja asianmukaista tietoa Suomesta Efta-prosessin aikana. Tiedon puute ei haitannut Neuvostoliiton päätöksentekoa Suomen Efta-asiassa.

112 Ilmoitus nro 3701/28.4.1959. Supo.

■ Efta-prosessin käynnistyminen

Vuonna 1955 alkanut ensimmäinen détente-vaihe sitten kylmän sodan puhkeamisen alkoi murentua samoihin aikoihin, kun Efta-prosessi sai alkunsa. Neuvostoliitto aloitti uuden offensiivin Saksan kysymyksellä. Pidän todennäköisenä, että Ranskan ja Ison-Britannian syvenevä suhdekriisi rohkaisi Neuvostoliittoa muuttamaan Saksan-politiikkaansa: Moskova arvioi, että läntinen rintama oli heikentynyt. Lisäksi Suezin kriisi oli heikentänyt Ranskan ja Ison-Britannian asemaa Neuvostoliiton silmissä. Siksi kannatti yrittää Saksassa. Neuvostoliitto oli itse asiassa ollut yhden Saksan politiikan takana vuoden 1955 huipputapaamisessa, mutta alkoi kuitenkin pian muuttamaan suhtautumistaan. Tilalle tuli kahden Saksan tavoite. Tämä merkitsi ongelmia, sillä siihen kuuluivat niin Saksan demokraattisen tasavallan kansainvälisen aseman tunnustamisen hankkiminen kuin myös Berliinin jaon purkaminen.

Syyskuussa 1958 Itä-Saksan johtaja Walter Ulbricht uhkasi, että Kiinan kriisin lauetta "seuraava tulee olemaan Saksassa". Ensimmäiset merkit Berliinin kysymyksen kuumenemisestä tulivat julki samanaikaisesti, kun de Gaulle kaatoi Ison-Britannian ajaman laajan vapaakauppa-alueen, ja Ranskan ja Ison-Britannian kriisi todella kärjistyi. Hruštšev piti 10.11.1958 puheen, jossa hän vaati Berliinin miehityksen purkamista ja kaupungin luovuttamista Itä-Saksan hallintaan.¹ Nato vastasi Pariisissa 18.12.1958 ilmoittamalla puolustavansa Länsi-Berliiniä tarpeen vaatiessa kaikin käytettävissään olevin keinoin.²

Berliinin kriisi oli alkanut. Hruštšev pyrki lopettamaan neljän miehitysvallan yhteistoiminnan Saksassa. Koko Efta-prosessin ajan Berliini ja Saksan kysymys yleensä loivat jännitteitä suurvaltapolitiiseen ilmastoon ja erityisesti Itämeren alueella. Pahin jännityksen lisääntyminen kuitenkin tapahtui vasta vuonna 1961.

1 Nevakivi 1996, s. 150.

2 Kölnissä olleen ke:n raportti n:o 9/17.5.1961. UM 5 C.

Eftan synnyn takana on Ison-Britannian ja Ranskan välinen suhdeksiisi

Laajan vapaakauppa-alueen kaatuminen marraskuussa 1958 merkitsi Englannille siis eräänlaista kaksoistappiota: se ei ollut kyennyt vaikuttamaan EEC:n perustamiseen eikä myöskään laaja eurooppalainen vapaakauppa-malli toteutunut. Ranskan ilmoitus sai monet pohtimaan, mistä oikein oli kysymys. EEC:n ensimmäiset tullialennukset toteutuivat 1.1.1959. Uhkakuva EEC:n ulkopuolelle jääneiden maiden diskriminoinnista kasvoi. Samalla oli realisoitumassa tilanne, johon Iso-Britannia ei koskaan uskonut jäädessään pois 1950-luvulla Euroopan integraatiokehityksestä.³

Isolle-Britannialle jäi itse asiassa kolme vaihtoehtoa: 1. olla tekemättä toistaiseksi mitään, 2. yrittää liittyä EEC:hen tai 3. ryhtyä yhteistoimintaan muiden EEC:n ulkopuolelle jääneiden OEEC-maiden kanssa rajoitetumman ratkaisun aikaansaamiseksi.⁴ Vaihtoehdot yksi ja kaksi eivät saaneet kannatusta hallituksessa, joten vaihtoehto kolme oli tie, jota pitkin Iso-Britannia päätti kulkea.⁵ Saman ajatuksen olivat jo keksineet muutkin.

Ranskan ilmoitus kaataa Ison-Britannian kauppaministeri Maudlingin johdolla käydyt laajaa vapaakauppa-aluetta koskevat neuvottelut herätti OEEC:hen kuuluneet EEC:n ulkopuoliset teollisuusmaat pohtimaan syntynyttä tilannetta. Vastaus Ranskan asenteeseen syntyi jo 21.11.1958, jolloin Ison-Britannian, Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Itävallan edustajat neuvottelivat Genevessä Sveitsin kauppaministerin Hans Schaffnerin kutsusta siitä, miten kuusi kuutosten ulkopuolelle jäänyttä teollisuusmaata voisivat välttää joutumasta diskriminoinnin kohteiksi uudessa tilanteessa, jossa Rooman sopimuksen voimaan astuminen oli lähellä.⁶ Ydinryhmä muodostui Isosta-Britanniasta, Norjasta, Ruotsista ja Tanskasta, jotka olivat harjoittaneet yhteistyötä ns. Uniscan-ryhmän jäseninä jo vapaakauppaneuvottelujen aikana.⁷

EEC:n ulkopuolelle jääneet kuusi teollisuusmaata pitivät seuraavan kokouksen jo 1.12.1958. Malmborgin mukaan Iso-Britannia halusi lisäksi Portugalin mukaan saadakseen ryhmään toisen jäsenen, jolla oli omia siirtomaita tarkoituksenaan saada tukea Kansainyhteisöpolitiikalleen.⁸ Näin siis muodostui ryhmästä seitsikko. Yhteinen nimittäjä ryhmällä oli, että mukana olleet maat arvioivat sopeutuvansa helposti uuteen järjestelyyn. Tällaiset maat voisivat olla "täydestä sydäimestä" mukana asiassa. Huomioisijana oli mukana OEEC:n vähiten teollistuneiden maiden ryhmä nro 23:n edustaja. Ryhmä edusti Irlantia, Islantia, Kreikkaa ja Turkia.⁹ Suomi ei saanut kutsua, koska se ei ollut OEEC:n jäsen.

3 Lontoossa olevan sl:n raportti nro 21/15.11.1958. UM 5 C.

4 Lontoossa olevan sl:n raportti nro 12/23.5.1959. UM 5 C.

5 Urwin 1981, s. 260-261.

6 af Malmborg, s. 344.

7 Ruotsin ulkoministeriön muistio 19.8.1961 Ruotsin ulkoministerin lausunnosta ulkoasiainvaliokunnassa 17.8.1961. Akyk 16/XIII.

8 af Malmborg, s. 345.

9 Bernissä olevan sl:n raportti nro 24/3.12.1958. UM 5 C.

Osanottajat keskustelivat siitä, miten ne voisivat suojautua diskriminoinnilta kuutosten tullunionin tullessa voimaan 1.1.1959. Keskustelut eivät vielä johdaneet konkreettisiin toimenpiteisiin, mutta toisaalta ainoa tie, joka saattaisi johtaa nopeisiin tuloksiin, näytti kulkevan erillisen suppean vapaakauppa-alueen perustamisen kautta. Kaikki olivat yksimielisiä siitä, että erilliset neuvottelut EEC:n kanssa eivät johtaisi hyviin tuloksiin. Oli siis pyrittävä luomaan yhteinen keino selvittää syntynyt tilanne.

Suomen Bernin-suurlähettiläs Hugo Valvanne keskusteli Sveitsin kauppapolitiikasta vastanneen liittoneuvos Edwin J. Stopperin kanssa asiasta heti kokouksen jälkeen. Stopper totesi "olleen oikeastaan sattumaa, että Sveitsi tuli tämän konferenssin kokoonkutsujaksi". Samalla Stopper esitti Valvanteelle huolestumisensa Suomen vaikeuksista itäisen naapurinsa kanssa; olivathan yöpakaset juuri pahimmillaan. Stopper suositteli Suomelle liittymistä OEEC:hen, joka voisi tehokkaasti tukea Suomea sen kauppapoliittisissa vaikeuksissa.¹⁰

Kesäkuun 1. päivänä 1958 valtaan noussut kenraali Charles de Gaulle oli Isoa-Britanniaa kohtaan yhtä tiukka kuin pääministeri Guy Mollet. Ranska ei halunnut de Gaullenkaan johdolla harjoittaa Rooman sopimuksesta poikkeavaa politiikkaa. Ranska esiintyi lopulta varsin passiivisesti Eftaan nähden, joskin katsoi, että se ei saanut häiritä EEC:n kehittymistä. Ajatuksiin, että Eftasta olisi neuvoteltu lähinnä neuvottelutaktisista syistä, jotta pääsy EEC:hen helpottuisi, Ranska suhtautui varsin kylmäkiskoisesti. Kaiken takana oli de Gaullen ja Adenauerin sinetöimä Bonnin – Pariisin akseli sekä Ranskan ja Ison-Britannian välinen vakava suhdekriisi, joka esti lähentymisen pitkiksi ajoiksi – onneksi Suomelle.

Toisaalta Ranska reagoi Eftan syntyyn vuotta myöhemmin pyrkimällä edistämään EEC:n kehitystä muun muassa nopeuttamalla tullien alentamista, joten täysin välinpitämättömästi ei Ranskakaan suhtautunut Eftaan.¹¹ Kansallisten tullien ensimmäinen harmonisoiminen kohti yhteistä ulkotullia tapahtui kuitenkin vasta 1.1.1961 aiemmin esillä olleen 1.6.1960 sijasta, mihin Saksan liittotasavallan talousministeri Ludwig Erhard vaikutti. Tällä ratkaisulla länsisaksalaiset yrittivät luoda edellytyksiä EEC:n ja Eftan välisen sopimuksen aikaansaamiselle.¹²

Englannissa de Gaullen toiminta aiheutti voimakkaan reaktion. Englannin hallitus julkaisi tammikuussa 1959 OEEC-neuvotteluissa syntyneet asiapaperit, joiden saattaminen tiedoksi parlamentille antoi tilaisuuden laajempaan keskusteluun ja paineen purkamiseen. Englannin neuvotteluja käytännössä johtanut kauppaministeri Reginald Maudling esitteli 12.1.1959 parlamentille Pariisissa epäonnistuneita neuvotteluja. Maudling oli myöhemmin näkyvästi esillä myös Suomen kanssa käydyissä neuvotteluissa. Erityisen voimakkaasti Maudling varoitti niistä näkymistä, joita seuraisi, jos EEC alkaisi noudattaa sisäänpäinkääntyvää politiikkaa ja kieltäytyisi yhteistoiminnasta ulkopuolis-

10 Bernissä olevan sl:n raportti nro 23/25.11.1958. UM 5 C.

11 Pariisissa olevan sl:n raportti nro 4/12.12.1959. UM 5 C.

12 Kölnissä olleen kaupallisen edustuston raportti nro 4/20.1.1961. UM 5 C

ten eurooppalaisten maiden kanssa. Tästä saattaisi olla kielteisiä poliittisia seuraamuksia, varoitteli Maudling.

Yleispoliittisena tavoitteena Maudling toi esille, että Englannin tulisi pyrkiä yleiseurooppalaiseen ratkaisuun OEEC:n ja Gatt-järjestön säännösten puitteissa.¹³ Juuri tässä Ranskan ja Englannin asenteet erosivat periaatteelliselta kannalta merkittävällä tavalla. Ranska halusi keskittyä EEC:n vahvistamiseen ja kehittämiseen, kun taas Englannin konservatiivinen hallitus havitteli vielä 1950-luvun lopulla löyhempää eurooppalaista ratkaisua. Englanti joutui jo heti 1960-luvun alussa toteamaan EEC:n elinvoiman. Se ryhtyi hankkiutumaan EEC:n jäseneksi konservatiivisen puolueen johdolla vuonna 1961.¹⁴ Prosessi kesti kymmenisen vuotta.

Oppositiossa ollut työväenpuolue (labour) kritisoi konservatiivisen hallituksen Eurooppa-politiikkaa. Kyseessä ei ollut, huomautti työväenpuolueen puolesta esiintynyt Harold Wilson, pelkästään taloudellisten etujen hakeminen vaan uusi poliittinen ajattelu, joka oli kiteytynyt Rooman sopimuksessa. Jos Englanti olisi aikoinaan liittynyt hiili- ja teräsyhteisöön, olisi Englanti mukana myös Rooman sopimuksessa, eikä Englannille hankalaa tilannetta olisi pääsyt syntymään, labour kritisoi.

Kauppaministeri Maudling myönsi, että kritiikissä oli jossain määrin perää ja että Hänen Majesteettinsa hallitus oli aluksi aliarvioinut kuutosten voimakasta pyrkimystä aikaansaada poliittista yhteenkuuluvuutta ja sitä tietä edetä myös poliittisessa yhtenäistymisessä. Lopuksi Maudling kuitenkin katsoi, ettei Englannin ollut syytä ennen kaikkea Kansainyhteisön vuoksi liittyä Rooman sopimukseen. Myös labour toi esille saman näkemyksen ja suositti yhteistyötä Skandinavian maiden kanssa vastapainoksi EEC:lle. Vain pieni liberaaliryhmä kannatti liittymistä Rooman sopimukseen. Hieman myöhemmin asetelma vakiintui sellaiseksi, että juuri konservatiivinen puolue oli yleensä Ison-Britannian EEC-jäsenyyden puolesta, labour vastaan.¹⁵

Näin selkeytyi poliittinen johtopäätös Lontoossa. Valittava tie olisi vaihtoehto kolme eli ryhtyminen yhteistoimintaan muiden EEC:n ulkopuolelle jääneiden teollisesti kehittyneiden OEEC-maiden kanssa. Avaus tähän suuntaan oli jo tehty Sveitsissä 1.12.1958 ja jatkoa seurasi. Englannin valitsemaa linjaa tukivat monet näistä ulkoseitsikkomaista (outer seven). af Malmberg katsoo, että Iso-Britannia varoi virallista aloitteentekemistä asiassa uuden epäonnistumisen pelossa. Ruotsi alkoi profiloitua talvikuukausien aikana entistä voimakkaammin Efta-hankkeen edistäjänä, vaikka kunniaa Efta-ajatuksen keksimisestä en Ruotsille antaisikaan, niin kuin af Malmberg.¹⁶

13 Urwin, s. 261.

14 Dorfman, Gerald A. ja Duignan, Peter J. (edit), *Politics in Western Europe*, Stanford 1988, s. 45.

15 Urwin, s. 258. Lontoossa olevan sl:n raportti nro 8/20.2.1959. UM 5 C.

16 Malmbergin mukaan Ruotsi pyrki vakuuttamaan Ison-Britannian, että Pohjolan ja Ison-Britannian kannatti perustaa oma vapaakauppa-alue. af Malmberg, s. 346.

Yhteispohjoismainen markkina-ajattelu oli pohjoismaisella tasolla kytketty laajan, kaikki OEEC-maat käsittävän vapaakauppa-alueen syntyyn.¹⁷ Tosin edelleen oli epäselvää, olisiko pohjoismainen malli tulliliitto vai vapaakauppa-alue. Tulliliittoajattelu oli tällöin kuitenkin vielä vahvoilla.¹⁸ Ajatus oli, että pohjoismainen tulliliitto muodostaisi laajalla eurooppalaisella vapaakauppa-alueella suurten teollisuusmaitten kotimarkkinoihin rinnastettavan markkina-alueen. Tämä takaisi Pohjoismaille yhteistä vaikutusvaltaa enemmän kuin esiintymisen hajallaan.¹⁹

Samalla lailla ajateltiin Moskovassa, sillä neuvostodiplomatia alkoi vuoden 1959 keväällä kiinnittää entistä enemmän huomiota pohjoismaiseen tulliliiton suunnitelmaan. Heti Kekkonen ja Hruštševin tammikuisen tapaamisen jälkeen Neuvostoliiton ulkoministeriö lähetti 3.2.1959 va. asiainhoitaja I. F. Filippoville Helsinkiin ohjeen, jolla lähetystö veloitettiin raporttoimaan säännöllisesti pohjoismaisen tulliliiton mahdollisista vaikutuksista Neuvostoliiton suhteisiin Suomeen ja Skandinavian maihin. Lisäksi lähetystön tuli arvioida pohjoismaisen tulliliiton merkitystä yleiseurooppalaiseen integraatiokehitykseen. On huomattava, että Efta-suunnitelma ei noussut esille neuvostotarkastelussa ennen kesää 1959.²⁰

Neuvostodiplomatia alkoi pian harkitsemaan pohjoismaisen tulliliiton romuttamista suunnitellussa muodossa eli että Suomi olisi osallistunut siihen samassa asemassa kuin muut Pohjoismaat. Neuvostoliiton ulkoministeriö alisti 4.6.1959 NKP:n keskuskomitealle suunnitelman, jolla olisi estetty Suomen osallistuminen tulliliitoniin, koska kaksi sen jäsenistä oli samalla Naton jäseniä.²¹ Neuvostoliitto halusi kaataa pohjoismaisen tulliliiton, vaikka Neuvostoliiton ulkoministeriö toisaalta arvioi, että sen tarkoitus ensisijassa oli toimia yleiseurooppalaista markkinamuodostusta vastaan.²² Tämä oli kyllä virhearvio, sillä itse asiassa pohjoismaisen tulliliiton suunnitelman yhtenä tarkoituksena oli koota pohjoismaiset voimat yhteen laajaa vapaakauppa-aluetta varten.

Myös ulkoministeriölle lausunnon 21.5.1959 antanut Neuvostoliiton ulkomaankauppaministeriön alainen tutkimusinstituutti totesi, että länsi pyrki käyttämään Pohjoismaiden tulliliittoa välineenä, jolla Suomi saataisiin Naton taloudelliseen vaikutusvalttaan. Ehtona olisi lisäksi taloudellisten suhteiden

17 UM:n kauppapoliittisen osaston päällikkö Olli Kaila teki tämän kytkennän jo vuoden 1957 alussa. Kailan muistio hallituksen ulkoasiainvaliokunnalle. HUAV 16.1.1957. Ptk 1/57. UM Cac.

18 Karjalaisen arkistossa on asiaa pohtiva päiväämätön (UM:n) muistio kevään 1958 asiakirjojen joukossa. Asiakirjan lopussa päädytään Suomen kannalta kannanottoon: "Sen sijaan vaikuttaa vaihtoehto Pohjoismaiden tulliliitosta... realistisemmalla vaihtoehdolla (kuin vapaakauppaliitto JS)." Akyk 16/I.

19 Pohjoismainen taloudellinen yhteistyövaliokunta. Nro -229 KL-74/Oslo 17.3.1958. Akyk. 16/I

20 NI:n ulkoministeriön kirjelmä nro 73/3.2.1959 Helsingissä olleelle sl:lle. MID 135/1959/43/224/13.

21 NI:n ulkoministeriön kirjelmä nro 947/4.6.1959 NKP:n keskuskomitealle. MID 135/1959/43/224/13.

22 NI:n ulkoministeriön muistio nro 585/30.5.1959. MID 135/1959/43/224/13.

heikentäminen sosialistisen maailman kanssa.²³

Näin Neuvostoliitto oli vetänyt johtopäätöksensä Kekkosen toiminnasta vuosina 1956 - 58 ja halusi estää Suomen lähentymisen länsivaltoihin. Eftan syntyminen tosin kaatoi pohjoismaisen tulliunionin ennen kuin Neuvostoliitto ehti puuttua siihen.²⁴

Norjan, Ruotsin ja Tanskan pääministerit kävivät alustavia keskusteluja uusista suunnitelmista ensin Oslossa 24. - 25.1.1959. Seitsikkojen virkamiehet tapasivat Oslossa 21.2. Iso-Britannia teki näihin aikoihin vielä yhden yrityksen lähestyä Ranskaa, mutta tuloksetta. Ison-Britannian virkamiesedustaja puhui silti Efta-suunnitelman puolesta. Oli selvää, että EEC ei liikahtaisi. Efta-suunnitelma alkoi saada muotoa Tukholmassa 17. - 18.3.1959 käydyissä neuvotte luissa. Ruotsin hallituksen aloitteellisuus alkoi kantaa hedelmää. Tavoitteeksi nousi "perustaa mahdollisimman laajalla pohjalla vapaakauppa-alue OEEC-maiden piirissä", mikä käytännössä kuitenkin merkitsi sitä, että pohja oli luotava ulkoseitsikkojen kesken.²⁵

Ruotsi aktivoituu keväällä 1959

Tukholman kokouksen jälkeen seitsemän maan vapaakauppa-alueita koskevien valmistelujen johtoon nousseen Ruotsin ulkoministeriön kabinettsihteeri Hubert de Beschen johtama valtuuskunta vieraili 24.4. - 9.5.1959 neuvotte luissa mukana olevien maiden pääkaupungeissa. Silloin de Beschen valmistamaa 16.4.1959 päivätyä Tukholman kokouksen perusteella laadittua paperia kommentoitiin alustavasti.

Asiaan vihkiytyneet seitsemän maata, seitsikko tai ulkoseitsikko "outer seven", kehittivät suunnitelmiaan hyvin salaisesti, eikä niistä kerrottu Suomelle mitään. Suomen integraatiopolitiikan tunnustelija, Suomen Pankin pääjohtaja Klaus Wariskan ei saanut briteiltä minkäänlaista vihiä ajankohtaisista integraatiohankkeista tavatessaan Ison-Britannian ulkoministeriön alivaltiosihteerin Paul Gore-Boothin Lontoossa 11.5.1959, vaikka joitakin vuotoja oli jo ollut julkisuudessa. Waris oli Lontoossa lähinnä Englannin Pankin vierana, mutta hän toimi niin kuin aiemminkin integraatiopolitiikan tutkailijana läntisessä Euroopassa. Wariksen mahdollisuudet saada pätevää ja oikein ymmärrettyä tietoa Suomeen saakka olivat joka suhteessa hyvät. Ammattitaitonsa lisäksi Waris puhui brittitodistuksen mukaan erinomaista englantia ja

23 Lausunnon oli antanut NI:n ulkomaankauppaministeriön alainen 'Nautsno-isledovatelskij konjunkturmij institut' 21.5.1959. Instituutin kirjelmä ulkoministeriölle nro 022/-2/219 C/ 21.5.1959. MID 135/1959/43/224/13.

24 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportit Suomen integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959 ja nro 819/4.10.1959. MID 135/1959/41/84/16.

25 Tukholmassa 17. - 18.3.1959 pidetyssä seitsemän maan kokouksessa "minua (de Besche) pyydettiin kiteyttämään keskustelujen tulos muutamien ehdotusten muotoon, jotka muodostaisivat vapaakauppa-alue suunnitelman ytimen". de Beschen 16.4.1959 päiväämä ja 'erittäin salaiseksi' luokittelema muistio. UM 73 D 1. af Malmberg, s. 360 - 366.

hänen suhteensa britteihin oli hyvä.

Gore-Booth tyytyi vain toteamaan, että Iso-Britannia tutki parhaillaan mahdollisuuksia sillanrakentamiseen EEC:n ja sen ulkopuolelle jääneiden maiden kesken säilyttääkseen mahdollisimman suuren taloudellisen yhtenäisyyden Euroopassa jollain multilateraalilla tavalla. Wariksen repliikit keskustelussa todistavat, että hänellä ei ollut pienintäkään tietoa jo varsin pitkälle edistyneistä suunnitelmista perustaa pieni, seitsemän maan vapaakauppa-alue.²⁶

Efta-hanke eteni ripeästi toukokuussa 1959. Kommentit olivat hyvin myönteisiä, raportoi de Besche 15.5.1959 muistiossaan. Hän totesi yksimielisyyden vallitsevan siitä, että tavoitteena tulisi olla suppean vapaakauppa-alueen muodostaminen, mikä ei kuitenkaan saisi merkitä sitä, että seitsikkomaat hylkäisivät kaikki OEEC-maat kattavan järjestelyn. Samalla osanottajat kuitenkin katsoivat, että muodostettavan seitsemän maan vapaakauppa-alueen täytyi tulla toimeen omillaan heti alusta alkaen jäsenmaitensa hyödyksi.²⁷

Tälle matkalle de Besche sai valtuudet kutsua tulevat jäsenmaat Ruotsin hallituksen nimissä uusiin neuvotteluihin Tukholmaan 1.6.1959. Tarkoituksena oli saada aikaan yhteinen ehdotus vapaakauppa-alueen perustamiseksi, joka sitten alistettaisiin hallitusten hyväksyttäväksi. Tähän asti keskusteluja oli käyty hyvin epävirallisissa merkeissä, mutta 1.6.1959 tilanne muuttui. Nyt virkamiehet keskustelivat virallisesti hallitusten nimissä, joskin vielä sitoumuksetta. Samalla Efta-asia alkoi näkyä julkisuudessa. de Besche vahvisti Svenska Dagbladetissa 10.5., että seitsikkomaat kävivät keskusteluja siitä, miten ne saisivat neuvottelut OEEC:ssä jälleen käyntiin. Kuitenkaan julkisuuteen ei tullut tietoa siitä, että pyrkimyksenä oli pienen vapaakauppa-alueen, Eftan perustaminen. Asian salaamista päätettiin vähentää.²⁸ Tällä oli merkitystä Suomelle.

Suomella oli edessään uusi tilanne: uhkakuva täydellisestä kauppapoliittisesta eristäytymisestä tai jopa ajautumisesta niin kauppa- kuin turvallisuuspoliittisestikin sosialististen maiden syliin. Vuodenvaihteessa 1959 alkanut lyhyt hengähdystauko oli ohi. Suomen hallitus yritti seurata kehitystä tarkasti, vaikka tietojen saanti oli ongelma. Suomi ei ollut mukana integraationeuvotteluissa ja oli tiedonsaannissa riippuvainen ennen kaikkea muiden hyvästä tahdosta. Näyttääkin siltä, että tulevat Efta-maat pitivät Suomea varsin pimennossa koko kevään 1959. Ensimmäiset tietonsa Suomi sai Ruotsilta, joka tuki Suomea hyvin monissa vaiheissa, niin kuin seuraavasta käy ilmi. Ruotsilla oli toki omat, myös poliittiset etunsa pelissä. Se ei halunnut Suomen ajautuvan kohden itää, mikä olisi vaikeuttanut Ruotsin perinteisen puolueettomuuspolitiikan noudattamista.

26 "Mr. Waris speaks excellent English and has proved outstandingly helpful to the Embassy in Helsinki." FO:n sisäinen muistio Wariksen käynnistä 11.5.1959 ministeriössä ja FO:n kirjelmä nroton 12.5.1959 suurlähettiläs Buskille Helsinkiin. FO 371.142 886 (kumpikin).

27 de Beschen muistio 15.5.1959. UM 73 D1.

28 af Malmborg, s. 366.

Suomi saa tietää Efta-suunnitelmista

Edellä mainitun de Beschen kiertomatkan päätyttyä ja 1.6.1959 alkavaksi sovitun Saltsjöbadenin virkamieskokouksen varmistuttua Ahti Karjalainen sai 25.5.1959 tilaisuuden perusteelliseen epäviralliseen keskusteluun Ruotsin kauppaministeri Gunnar Langen kanssa. Myös kabinettisihteeri Hubert de Besche oli läsnä. Suomen puolelta mukana olivat UM:n kauppapoliittisen osaston 1.5.1959 virkaan astunut uusi osastopäällikkö Olavi Munkki²⁹ ja KTM:n ylijohtaja Gunnar Korhonen. Tämä oli ensimmäinen tilaisuus, jossa suomalaiset saivat tietää tarkemmin tapahtumista. Iso-Britannia kertoi puolestaan suunnitelmista presidentti Kekkoselle 27.5.1959.

Lange selosti perusteellisesti edellisen talven ja kevään tapahtumia ja painotti sitä, että keskusteluja oli käyty epävirallisesti, sillä toinen epäonnistuminen olisi ollut keskusteluihin osallistuneille maille liian suuri arvovaltamenetys. Niinpä tilanne oli kehittynyt toukokuuhun 1959 mennessä sellaiseksi, että Iso-Britannia, Ruotsin, Norjan, Sveitsin ja Portugalin kesken asiasta vallitsi kuta-kuinkin täydellinen yksimielisyys. Itävalta oli aluksi hieman varauksellinen. Tanska sitävastoin ei vielä ollut määritellyt kantaansa, kertoi ministeri Lange. Tässä yhteydessä Lange ilmoitti, että Ruotsi tulisi asettamaan tarpeen vaatiesa rajoitetun eurooppalaisen vapaakauppa-alueen etusijalle pohjoismaiseen tulliunioniin verrattuna. Tällä Ruotsi halusi painostaa erityisesti Tanskaa mukaan. Lange arvioi, ettei Tanskalla ollut asiaa kuutosten jäsenyyteen.

Samalla Lange oli kaatamassa Suomelle mieluisinta integraatioratkaisua. Tilanne alkoi vaikuttaa Suomen kannalta entistä uhkaavammalta ja hankalamalta, etenkin kun Lange ilmoitti, että Suomen mahdollisesta mukaantulosta ei ollut keskusteltu. Hän ilmoitti kuitenkin Karjalaiselle omana mielipiteenään, että mikäli Suomi tuntisi kiinnostusta liittymistä kohtaan, ainakin Ruotsi tulisi harkitsemaan Suomen toivomuksia mitä suopeimmassa mielessä. Samalla Lange lupasi Karjalaiselle, että Ruotsi pitäisi Suomen informoituna vapaakauppa-alueuuvottelujen kehityksestä vastaisuudessa. Lange korosti useaan otteeseen Karjalaiselle, että Ison-Britannian, Ruotsin, Norjan ja Portugalin välillä vallitsi lähes täydellinen yhteisymmärrys. Aikataulusta Lange totesi, että tarkoitus oli saada sopimusluonnos hallitusten käsittelyyn "myöhäiskesällä". Mikäli hallitusten kannanotto olisi myönteinen, sopimus pyrittäisiin saamaan voimaan 1.7.1960.³⁰

29 Olavi Munkki oli taustaltaan karriääridiplomaatti. Hän tuli ulkoasiainministeriöön virkamiesharjoittelijaksi 1.2.1937 ja eteni osastopäälliköksi 1.5.1959. Munkki palveli ulkomailla Lontoossa, Washingtonissa ja Kölnissä ennen suurta haastettaan kauppapoliittisen osaston päällikönä Suomen Efta-vaiheen aikana.

30 UM:n muistio 25.5.1959. UM 73 D1. UKK 21/61.

*Olavi Munkki nimettiin
ulkoministeriön kauppapoliittisen osaston päälliköksi
1.5.1959. Hän oli taustaltaan
karriääridiplomaatti.*



Efta saa muotoa kesäkuussa 1959

Asioiden tässä vaiheessa seitsemän maan virkamiesedustajat kokoontuivat Saltsjöbadeniin 1.6.1959 neuvottelemaan Eftan tulevasta rakenteesta. Hallitukset pitivät näitä neuvotteluja itseään sitomattomina, sillä ne halusivat varmistaa onnistumisen ennen kuin yksikään hallitus tekisi mitään sopimusta.

Suomi yritti päästä mukaan ilmoittamalla, että mikäli neuvotteluun osallistuvat maat pitäisivät suotavana suomalaisen huomioitsijan läsnäoloa, olisi Suomi valmis sellaisen lähettämään. Suomi sai 4.6.1959 Ruotsin suurlähettiläältä vastauksen, että neuvotteluihin osallistuvat maat eivät olleet hyväksyneet Suomen läsnäoloa huomioitsijana. Suomi oli täysin ulkopuolinen läntisen Euroopan integraatioketjityksessä.³¹ Seitsikot olivat kuitenkin sopineet, että Ruotsi pitäisi Suomen tilanteen tasalla.³²

31 UM:n muistio 4.6.1959. UM 73 D1.

32 FO:n sisäinen muistio 27.6.1959. FO 371.142 867.

Eftan rakenne konkretisoitui siten ulkoseitsikkojen Saltsjöbadenissa Tukholmassa 1. - 13.6.1959 pidetyssä virkamieskokouksessa.³³ Sen puheenjohtajana toimi kabinettisihteeri de Besche. Hän toimi ansiokkaasti Suomenkin hyväksi koko neuvotteluprosessin ajan. Yleisesti ottaen kyseinen virkamieskokous eteni jo varsin pitkälle siihen suuntaan, että olisi syytä perustaa seitsemän vallan vapaakauppajärjestö, ulkoseitsikot tai seitsemän vallan liitto. Hanke kutsuttiin aluksi monella nimellä, kunnes käyttöön vakiintui lopulta lyhenne Efta. Tämän kokouksen tulokset alistettiin hyväksyttäväksi kunkin maan poliittisille päättäjille. He ottivat niihin kantaa samaten Saltsjöbadenissa 20. - 21.7.1959 pidetyssä ministerikokouksessa.³⁴

Virkamieskokous keskusteli pitkään uuden järjestön perustamisen aikataulusta. Varauksellisin maa oli Tanska. Se katsoi, että asiaa ei ollut syytä kiirehtiä. Tanskan mielestä olisi pyrittävä aloittamaan uudet neuvottelut kuutosten kanssa. Muut maat vaativat kuitenkin ministerikokouksen pitämistä heinäkuun kuluessa. Iso-Britannia oli jo tehnyt poliittisen päätöksen, että Efta oli syytä perustaa mahdollisimman nopeasti.³⁵

Tanskakin taipui lopulta mukaantuloon ja esitettyyn aikatauluun.³⁶ Liittyminen EEC:hen ei ollut enää tuolloin Tanskalle realistinen vaihtoehto, joten toisena vaihtoehtona oli jäädä kaiken ulkopuolelle, sillä pohjoismainen tulliliittokin oli jo kaatumassa. Osanottajat kuitenkin katsoivat, että jos hallitukset päättäisivät perustaa yhdessä tällaisen vapaakauppa-alueen, sen pääasiallisena tarkoituksena olisi helpottaa neuvottelujen aikaansaamista Euroopan talousyhteisön ja muiden OEEC-maiden kanssa. Osanottajat pyrkisivät poistamaan kaupan esteet ja perustamaan multilateraalisen, kaikki OEEC-maat käsittävän yhteenliittymän. Sen tarkoituksena olisi pohjimmiltaan lujittaa jäsenmaiden talouselämää edistämällä taloudellista toimintaa, täystyöllisyyttä sekä nostaa elintasoa ja vakaannuttaa finanssipoliittikkaa. Siten hallitukset voisivat sekä vahvistaa taloudellista yhteistyötä OEEC:ssä että edistää maailmankauppaa.

Norjan, Ruotsin ja Tanskan valtuuskunnat viittasivat yhteispohjoismaisia markkinoita koskeviin neuvotteluihin, jotka olivat jo edistyneet pitkälle ja joihin myös Suomi oli osallistunut. Tämä viittaus on käsitettävä ennen kaikkea tuen ilmaisuksi Suomelle, sillä asiallisesti pohjoismainen yhteismarkkinahanke oli kaatumassa, vaikka sitä Pohjoismaiden neuvoston elimissä ja ministereiden puheissa vielä pidettiin hengissä kesän 1959 ajan. Näin Skandinavian maat viestittivät muille, että Suomi kuului pohjoismaiseen ryhmään ja että Suomen

33 af Malmberg on otsikoinut yhden alaluvun: "Snabba framsteg i Saltsjöbaden" (Nopeata edistymistä Saltsjöbadenissa), s. 366 - 373.

34 Raportti "Itävallan, Tanskan, Portugalin, Ruotsin, Sveitsin ja Yhdistyneen Kuningaskunnan edustajat tapasivat toisensa kokouksessa, joka pidettiin Saltsjöbadenissa Tukholmassa kesäkuun 1 ja 13 päivien välisenä aikana 1959". Akyk 16/VI.

35 Camps, Miriam, *Britain and the European Community 1955 - 1963*. Oxford University Press, London 1964, s. 214 - 216. af Malmberg, s. 369.

36 Kööpenhaminassa olevan sl:n sähke nro 8/17.6.1959. UM 73 D1. Tanskan asennemuutosta käsittelee myös sl:n kirjelmä nro 674/215/17.6.1959. Akyk 16/VI. Kjeld Winding, *Danmarks Historie*, Danmark 1967, s. 366 - 367.

edut tulisi ottaa huomioon asian käsittelyn yhteydessä. Pohjoismaisen tulliliiton kaatumista ennakoivat myös Norjan pääministeri Einar Gerhardsenin esiintyminen kesäkuussa 1958 Kielin päivillä. Hän mainitsi Norjan kannattavan ennemmin Eftaa kuin pohjoismaista tulliliunionia.³⁷

Pohjoismaisen tulliliunionin kaatuminen tuli hitaasti yleiseen tietoisuuteen. Niinpä Englannin suurlähettiläs Busk puhui Karjalaiselle "pohjoismarkkinoista" todellisuena mahdollisuutena vielä 9.7.1959. Yleensä tarkkasilmäiset neuvostodiplomaatit pohtivat heinäkuussa 1959 vielä täysipainoisesti pohjoismaisen tulliliunionin merkitystä Suomelle.³⁸ Lokakuussa 1959 Neuvostoliiton ulkoministeriö totesi Mikojanin vierailua valmistavissa asiakirjoissa, että pohjoismainen tulliliunioni luhistui Kungälvissä 10. - 12.7.1959. Neuvostoliiton Helsingissä ollut suurlähetystö raportoi Ruotsin, Norjan ja Tanskan asettaneen Eftan etusijalle: "Samalla luhistui yksi pohjoismaisen yhteistyön tukipilari."³⁹ Neuvostoliitolle tapahtunut oli helpotus, sillä suunnitelmaa⁴⁰ pohjoismaisen tulliliunionin kaatamiseksi ei tarvinnut toteuttaa.

Tulliunionin romahtaminen sai aikaan käänteen Neuvostoliiton Pohjoismaiden-politiikassa. Neuvostodiplomatia arvioi pohjoismaisen yhtenäisyyden heikoksi. Moskovassa syntyi ajatus pyrkiä mukaan Pohjoismaiden yhteistyöhön myös institutionaalisella tasolla. Samalla Neuvostoliitto veti johtopäätöksen, että Norjan ja Tanskan irrottaminen Natosta ei onnistuisi. Neuvostoliiton Skandinavian politiikassa tapahtui siis merkittävä muutos näihin aikoihin.⁴¹

Iso-Britannia suhtautui varsin torjuvasti ajatukseen, että Eftan sisällä olisi erillinen tulliliitto, joka voisi syrjiä Eftan muita jäsenmaita. Tämä tekijä yhdessä sen tosiasian kanssa, että Eftan myötä osa pohjoismaisista suunnitelmista toteutuisi kuitenkin, johtivat pohjoismaisen tulliliunionin kaatumiseen.⁴² Lisäksi Ruotsin, Norjan ja Tanskan poliittinen sidonnaisuus tulliliunioniin oli varsin heikko. Kun laajempien sekä suurempia mahdollisuuksia antavien järjestelmien syntyminen oli realiteetti, hautautui pohjoismainen tulliliunioni vähin äänin. Tulliunioni ei sopinut siihenkään ajatukseen, että Eftan perustamisen jälkeen olisi seuraavaksi neuvoteltu EEC:n ja Eftan suhteiden tiivistämisestä tai jopa Eftan sulauttamisesta EEC:hen. Tämä näköala oli hyvin hankala, käytännössä mahdoton Suomelle.

Tanska pyrki kokouksessa siihen, että seitsemän maan hallitusten olisi esitettävä Euroopan talousyhteisön jäsenille neuvottelujen aloittamista laajemmasta eurooppalaisesta yhteenliittymästä. Tanska ehdottikin, että nyt ei pyrit-

37 Kölnissä olleen kaupallisen edustuston kirjelmä nro 2862/556/30.6.1958. UM 5 C.

38 NL:n Helsingissä olleen sl:n raportti (67-sivuinen) Suomen integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959. MID 135/1959/41/84/16.

39 NL:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 819/4.10.1959. MID 135/1959/41/84/16.

40 NL:n ulkoministeriön kirjelmä nro 9474.6.1959 NKP:n keskuskomitealle. MID 135/1959/43/224/13.

41 Ulkoministeri Gromykon esitys NKP:n keskuskomitealle nro 530/14.4.1960. MID 135/1960/44/227/17.

42 PM Kungälvin pääministerikokouksesta 10. - 12.7.1959. UM 73 D1. Englannin asenteesta raportoi Kööpenhaminassa oleva suurlähetystö vastaavalla tavalla. Sl:n kirjelmä nro 674/17.6.1959. Akyk 16/VI. Myös af Malmborg toteaa näin, s. 373.

täisi pysyvään sopimukseen vaan eräänlaiseen perussopimukseen, jonka tarkoituksena olisi luoda suotuisa ilmapiiri neuvotteluille lopullisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Tanskalaiset halusivat korostaa Efta-suunnitelman väliaikaista luonnetta porttina EEC:hen. Muutkin valtuuskunnat olivat yksimielisiä siitä, että oli suotavaa aloittaa neuvottelut uudelleen laajemmasta multilateraalista järjestelystä niin pian kuin mahdollista. Ne eivät pitäneet ajankohtaa kuitenkaan sopivana tällaisen esityksen tekemiselle.

Marraskuussa 1958 kariutunut laaja 17 maan vapaakauppamalli tuli siten usein vielä esille näissä keskusteluissa, mutta vähitellen osanottajat pääsivät etenemään tavoiteasettelussa realistisemmalle tasolle, sillä Ranskan ja Ison-Britannian tulchtuneet suhteet eivät sallineet muuta ratkaisua kuin perustaa Efta. Niinpä valmistavassa kokouksessa syntyi ministerikokoukselle esitettävä seitsemän jäsenmaan yhteisön eli Eftan perustamista koskeva suunnitelma-luonnos. Osanottajamaiden ministerit käsittelivät nämä ehdotukset Saltsjöbadenissa 20. - 21.7.1959 pidetyssä kokouksessa ja hyväksyivät ne sellaisinaan syksyllä 1959 käytävien Efta-konventiota valmistavien virkamies-neuvottelujen pohjaksi. Virkamieskokouksessa syntynyt ensimmäinen Efta-luonnos käsitteli yleisen johdannon lisäksi kaupan vapauttamista koskevia määräyksiä, kilpailusäännöksiä, sopimuksen kattavuutta tuotealoittain, maataloutta, kalataloutta, taloudellisia ja finanssikysymyksiä sekä organisaatio-kysymyksiä. Sen keskeiset kohdat esitetään ministerikokouksen yhteydessä. Mainittakoon, että Norja sai läpi ajamansa ajatuksen, että kalatalous tuli erilleen maataloudesta.⁴³

Ajatukset laajapohjaisesta eurooppalaisesta ja erillisestä pohjoismaisesta tulliliitosta tosiasiallisesti haudattiin, vaikka niitä teksteissä pidettiin yleisinä poliittisina tavoitteina. Osanottajat tunnustivat sen poliittisen tosiasian, että EEC muodosti läntisen Euroopan integraation ytimen. Käytännön työ kohdistui nyt määrätietoisesti ulkoseitsikkojen eli Eftan synnyttämiseen.

Kekkosen suhtautuminen syntyvään Eftaan alkaa kiteytyä

Suomen ja Neuvostoliiton suhdekriisi oli tuskin rauhoittunut kun presidentti Kekkoselle alkoi selvitä, mitä Euroopassa oikein oli tapahtumassa. Kekkosella ei ollut käytössään vielä kesään 1959 mennessä kovin yksityiskohtaista selvitystä Efta-suunnitelmasta. Hän sai kuitenkin yleislinjoista tietoa suoraan Ison-Britannian ulkoministeriön parlamenttisuhteita hoitavalta alivaltiosihteeriltä R. A. Allanilta, joka suhtautui hyvin myönteisesti Suomeen. Hän kävi yhdessä suurlähettiläs D. L. Buskin kanssa tapaamassa presidentti Kekosta 27.5.1959. Näin siis britit alkoivat toteuttaa johtopäätöksiään yöpakkaskaudesta: Kekosta oli syytä tukea ylläpitämällä häneen jatkuvia kontakteja ja kehittämällä

43 Norjan valtuuskunnan raportti virkamieskokouksesta Saltsjöbadenissa 1. - 13.6.1959. Akyk 16/IV.

vierailuvaihtoa Suomen ja Ison-Britannian välillä.⁴⁴ Tällä oli suoraa merkitystä Suomen Efta-suhteelle. Yhtenä tapaamisen viestinä olikin brittitoivomus, että suomalaiset voisivat aina pysyä läntisillä linjoilla. Toisaalta Allan toi selvästi julki, että Iso-Britannia ymmärsi Suomen täytyvän pysytellä maantieteellisistä syistä puolueettomana ja että hyvät suhteet Neuvostoliittoon olivat Suomen etujen mukaisia.

Keskustelijat kävivät läpi laajalti Neuvostoliiton politiikkaa. Erityistä huomiota britit kiinnittivät Kekkosen puheisiin Berliinistä.⁴⁵ Kekkonen toi esille neuvostonäkemyksiä aiheesta ja sanoi, että oli ollut virhe perustaa Berliiniin kaksoishallintoa. Tähän Busk totesi, että Berliinin jako kahteen tapahtui aikana, jolloin länsi vielä luotti venäläisiin: ei ollut ajateltavissa, että länsi hylkäisi kaksi miljoonaa länsiberliiniläistä antaakseen kommunisteille vallan määrätä heidän kohtalostaan. Britit panivat Kekkosen puheet Berliinistä tarkasti merkille, samoin hänen yleisasenteensa Neuvostoliittoa kohtaan. Britit käsittivät Kekkosen uskon Neuvostoliiton menestykseen maailmassa lisääntyneen: tällä kaikella oli merkitystä hieman myöhemmin, kun Efta-maat tekivät ratkaisuja Suomen suhteesta uuteen järjestöön. He halusivat vastata Kekkosen puheisiin tavalla, joka osoittaisi, että Kekkonen ei ollut oikeassa.

Kekkosen näkemykset kiinnostivat. Siitä on osoituksena, että Foreign Office jakoi Kekosta koskevaa materiaalia usein maailmanlaajuisesti Kansainyhteisömaiden hallituksille. Niinpä tämänkin keskustelun sisältö luettiin Kanadassa, Australiassa, Uudessa Seelannissa, Etelä-Afrikassa ja Etelä-Rhodesiassa. Lisäksi FO ja Yhdysvaltain Lontoon-suurlähetystö olivat saumattomassa yhteistyössä keskenään, joten Kekkosen sanomiset briteille tulivat pian keskeisten poliitikkojen tietoon anglo-amerikkalaisessa maailmassa. Vaikka Kekkosen näkemykset eivät aina miellyttäneet länttä, niillä oli merkitystä: länsi otti vakavasti hänen arvionsa Neuvostoliiton etenemisestä pohtiessaan vastatoimia.

Tässä samassa keskustelussa Allan kertoi Kekkoselle ajankohtaisten kaupapoliittisten suunnitelmien päälinjat, jotka tähtäsivät Ruotsin, Norjan, Tanskan, Ison-Britannian, Sveitsin, Itävallan ja Portugalin yhteisen taloudellisen järjestön perustamiseen. Järjestöllä ei olisi poliittisia tavoitteita. Allan totesi, että Ruotsi järjestäisi pian konsultaatiot aiheesta, mutta että ajatus sinänsä ei ollut alunperin ruotsalainen. Kekkonen arveli, että alkuperäisellä laajalla vaapaakauppa-alue-suunnitelmalla olisi ollut poliittisia tarkoituksiperiä, minkä Allan kiisti: vain kuutosilla oli niitä.

Kekkonen kertoi saaneensa Karjalaiselta selostuksen tämän keskusteluista Langen kanssa. Hän toivoi, että uudet kaupalliset järjestelyt eivät sulkisi pois

44 Juhani Suomi (1992) katsoo, että kyseessä olisi ollut "Kekkosen kielteisesti suhtautuneen suurlähettiläs Buskin aikana sammaloituneen yhteyden uudelleen avaaminen", s. 247. Näin ei siis ollut. Juhani Suomen tulkinta, että "Allan jätti itsestään kepeän vaikutelman", on virhearviointi. Allan vaikutti merkittävästi taustalla Lontoossa Suomen Efta-ratkaisuun loppuun saakka.

45 Britit seurasivat tarkasti Kekkosen Berliiniä koskevaa ajattelua. Busk raportoi 15.6.1960 epäilevänsä, että Kekkonen toivoisi Berliinin sulautuvan Itä-Saksaan, jotta paine Suomea kohtaan hellittäisi. Buskin kirje 15.6.1960 FO:lle. FO 371.151 491.

Suomea. Allan puolestaan vakuutti, että suomalais-brittiläisen kaupan tärkeys oli Yhdistyneissä Kuningaskunnassa tunnustettu täysin. Niinpä oli erittäin tärkeää, että seitsikot järjestäisivät uuden yhteistyönsä niin, että Suomen mukaantulo voitaisiin varmistaa.⁴⁶

Allanin ja Kekkonen tapaaminen johti Lontoossa perusteelliseen harkintaan Suomen asemasta. Saarivaltakunnan yleisasenne oli alusta alkaen selvä: Suomi piti saada mukaan tavalla tai toisella. Eri asia oli, että brittihallitus piti Eftan perustamista ja siihen liittyneitä tavoitteita niin tärkeinä, että itse neuvotteluprosessia ei mikään tekijä saanut häiritä:

Koska seitsemän maan ryhmittymän tärkein päämäärä on neuvotella laajempi multilateraalinen järjestely Rooman sopimuksen maiden kanssa ja muiden OEEC-maiden kanssa, Suomen jäsenyys täytyisi ehkä typistää ja se saattaisi myös olla taakka neuvotteluissa laajemman ryhmittymän aikaansaamiseksi.⁴⁷

On selvää, että Lontoossa koettiin suurta turhautumista 1950-luvun tapahtumista manner-Euroopassa, etenkin kun suhteet Ranskaan olivat häiriytyneet vakavasti. Siksi Suomea ei haluttu missään nimessä mukaan itse Eftan perustamisprosessiin. Iso-Britannia huomioi myös yöpakkasten hautaaman Suomen OEEC-jäsenyyden puuttumisen; nyt ei asetettu vaatimusta, että syntyvä järjestely olisi avoin vain OEEC:n jäsenille. Lisäksi muita mahdollisia kiinnostuneita maita, kuten Kreikka, Turkki, Irlanti ja Islanti – kaikki OEEC:n jäseniä – oli jätetty ulkopuolelle.⁴⁸ FO oli nimittäin ymmärtänyt Kekkonen lausumat niin, että Suomi ei olisi voinut liittyä alkuperäiseen laajaan kaikki OEEC-maat käsittävään vapaakauppa-alueeseen juuri siitä syystä, että Neuvostoliitto oli vastustanut Suomen liittymistä OEEC:n jäseneksi eli yöpakkasten vuoksi.

On kiintoisaa havaita, että jo kesäkuussa 1959 brittialustelussa nousi esille mahdollisuus erillisen vapaakauppa-alueen perustamisesta Suomen ja Eftamaiden välillä. Tämän FO arvioi estävän vaikeudet myös siinä tapauksessa, että Efta ja EEC liittyisivät yhteen.⁴⁹

Brittihallituksen yleisasenteesta myös seurasi, että Suomelle ei annettu huomioitsijan statusta Efta-neuvotteluissa. Tämä asenne näytti aiheuttaneen väärinkäsityksiä, sillä asia tulkittiin usein niin, että britit vastustivat Suomen mukaantuloa Eftaan yleensä. Näin ei ollut asian laita. Tätä asiaa ei käsittänyt Suomen Lontoon-suurlähettiläs Leo Tuominen. Hän aiheutti muutoinkin paljon sotkua toimillaan Lontoossa, niin kuin jäljempänä käy ilmi.

Kekkonen asenne oli myös selvä: Suomen tuli päästä mukaan jollain lailla.

46 Suurlähettiläs Buskin kirjelmä nro 1038/59/2.6.1959 liitteineen. FO:n jakelulista. FO 371.142 867.

47 FO:n sisäinen muistio 27.6.1959. FO 371.142 867.

48 Kreikka oli ennen kaikkea kiinnostunut kuutosista ja siitä tulikin EEC:n ensimmäinen liitännäisjäsen 1.11.1962 alkaen. Kreikka oli tehnyt neuvottelutarjouksen jo 8.6.1959, joten Kreikka ei suunnitellut vakavasti Efta-jäsenyyttä. Drouin, s. 336 - 337.

49 FO:n muistio 27.6.1959. FO 371.142 867.

Asiat olisi järjestettävä niin, että Suomen osallistumiselle ei muodostuisi esteitä.

Lontoossa yöpakkasten jälkeen virinnyt ajattelu, että lännen tulisi tukea Kekkosta lisäämällä kanssakäymistä hänen kanssaan, sai pian jatkoa. Myös Yhdysvallat harkitsi samoja toimia Kekkosen tukemiseksi. Buskin amerikkalainen kollega Helsingissä, suurlähettiläs John D. Hickerson kertoi Buskille kesäkuun alussa, että Washingtonissa oli pohdittu mahdollisuutta kutsua Kekkosen viralliselle vierailulle Yhdysvaltoihin. Hickerson oli aluksi ollut ajatusta vastaan, juuri Kekkosen käyttäytymisen vuoksi yöpakkasten aikana, mutta oli kuitenkin muuttanut mieltään. Asia oli jo johtanut kirjeenvaihtoon State Departmentin ja Valkoisen Talon välillä. Palaute oli myönteinen. Alkoi kuitenkin näyttää pian siltä, että Eisenhowerin kaudella eli syksyyn 1960 mennessä vierailua ei kyettäisi toteuttamaan. Myös Ison-Britannian hallitus harkitsi asiaa jo helmikuussa 1959, mutta Kekkosen kutsumisella ei haluttu pitää kiirettä. Hän oli kyllä kutsuttavien listalla, mutta ei ensimmäisellä kaudellaan.⁵⁰

Kekkonen itsekin selvästi kaipasi tukea, sillä seuraavan vuoden alussa hän laittoi ulkoministeri Törngrenin ilmoittamaan Yhdysvaltain suurlähettiläälle Helsingissä, että hän vierailisi mielellään Yhdysvalloissa.⁵¹ FO:ssa oli kuitenkin vakiintunut kanta, että Kekkosen olisi näytettävä kuntoisuutensa Efta-asiassa yöpakkasten aiheuttaman romahduksen jälkeen, ennen kuin Ison-Britannian hallitus kutsuisi hänet valtiovierailulle Lontooseen: "Valtiovierailu olisi erinomainen tilaisuus vakiinnuttaa meidän Efta-kumppanuutemme." Myös suurlähettiläs Busk, joka oli ajanut korkean tason vierailuja innokkaasti, tyytyi tähän keväällä 1960.⁵²

Karjalainen keskusteli ennen lähtöään Kungälvin pohjoismaiseen ministerikokoukseen perusteellisesti Helsingissä 9.7.1959 Englannin suurlähettilään Buskin kanssa syntymässä olevasta Eftasta.⁵³ Busk ennakoi, että seitsikko-neuvottelut päättyisivät sopimukseen 1.11.1959 mennessä. Tämä osoitti Hänen Majesteettinsa hallituksen päättäneen ryhtyä hankkeeseen tosissaan ja myös aikaansaada sopimus vapaakauppa-alueesta sellaisten maiden kanssa, jotka saattoivat viedä asian nopeasti päätökseen. Iso-Britannia piti muita malleja tällä erää epärealistisina. "Näiden neuvottelujen jälkeen seuraisivat sitten neuvottelut kuutosten kanssa", oli suurlähettiläs todennut Karjalaiselle, ja tällöin kysyttäisiin Suomen mukaantuloa.

Buskin kanssa oli esillä kolme erilaista Suomelle mahdollisesti sopivaa mallia:

1. Pohjoismarkkinat ovat osa seitsikköä,
2. Suomi tekee bilateraalisen sopimuksen seitsikon kanssa tai
3. Suomi tekee sopimuksen vasta kun ratkaisu on syntynyt "7+6"+ OEEC pohjalta.

50 Suurlähettiläs Buskin kirjelmä nro 1034/59/2.6.1959. FO 371.142 870.

51 Suurlähettiläs Buskin kirjelmä nro 20/4.2.1960. FO 371.151 491.

52 FO:n muistio 2.3.1960 ja suurlähettiläs Buskin kirje FO:lle 4.5.1960. FO 371.151 491.

53 Päiväkirja 9.7.1959. Akyk.

Samalla Busk totesi, että asia lienee vaikea Suomelle. Busk ei näytä ymmärtäneen sitä, että pohjoismarkkinat eivät tulleet enää kysymykseen, joten se vaihtoehto oli asiallisesti poissuljettu jo tässä vaiheessa. Vaihtoehto kolme oli sekin varsin hankala Suomelle, sillä yhtälö 7 + 6 oli poliittisesti kaikkein vaikein erityisesti Länsi-Saksan ja Naton vuoksi. Neuvostoliitto piti EEC:tä Naton käsikassarana. Yhteistyö Länsi-Saksan kanssa olisi saattanut helposti laukaista yya-sopimuksen sotilaalliset pykälät tukikohtavaateineen. Vaihtoehto kaksi sen sijaan alkoi tuntua houkuttelevalta, etenkin kun tuolloin oli selvää, että Efta - EEC neuvottelut eivät näyttäneet realistisilta vielä pitkään aikaan.

Suomen Efta-valmistelutyöt alkavat

Suomessa valmistelutyöt Efta-prosessiin osallistumiseksi lähtivät käyntiin heti Saltsjöbadenin valmistavan virkamieskokouksen tulosten tultua tietoon heinäkuun alussa. Suomi alkoi toimia varsin aktiivisesti heinäkuussa 1959. On huomattava, että myös Tehtaankadun raportointi Suomen integraatiopolitiikasta tiivistyi huomattavasti heinäkuussa, joten neuvostodiplomaatit olivat valppaina, vaikka pohjoismaisen tulliunionin kaatumista ei heti huomattukaan.⁵⁴

Pohjoismaisessa pääministerikokouksessa 10. - 12.7.1959 Kungälvissä Ruotsissa pääministeri Sukselainen antoi lausunnon, jossa Suomi ilmaisi kiinnostuksensa asiaa kohtaan:⁵⁵

Tärkeiden taloudellisten ja kauppapoliittisten syiden vuoksi on Suomen hallituksen tutkittava huolellisesti suunnitelmaa, joka koskee vapaakauppa-alueen perustamista ja sen taloudellisia seurauksia. Tässä vaiheessa olen kuitenkin jo valmis ilmoittamaan, että jos suunnitelmaan ei sisälly poliittisia velvoituksia, eikä se edellytä ylikansallisia elimiä, Suomi ei ole vähemmän kiinnostunut tästä suunnitelmasta kuin muut pohjoismaat.⁵⁶

Sukselaisen lausunto vastaa Kekkonen keskustelija Allanin kanssa toukokuun lopulla. Myöskin lausunto on yhdenmukainen edellämäinnittujen Karjalaisen OEEC-jäsenyyshankkeen aikaisten kantojen kanssa sekä hänen omien seitsikko-asiaa koskevien muistiinpanojensa kanssa. Näin ollen on selvää, että Kekkonen oli hyväksynyt Sukselaisen lausunnon.⁵⁷

54 Kansio MID 135/1959/41/84/16 sisältää laajan materiaalin Suomen sodanjälkeisestä integraatiopolitiikasta ja tilanteesta kesällä 1959.

55 UM:n muistio 10. - 12.7.1959 Kungälvissä pidetystä kokouksesta. UKK 21/61.

56 Sukselaisen lausunto 11.7.1959 Kungälvin pohjoismaisessa pääministerikokouksessa. UM 73 DI. Sama lausunto sanasta sanaan sisältyy NI:n Helsingissä olleen lähetystön raporttiin nro 629/28.9.1959. MID 135/1959/43/224/13.

57 Karjalaisen muistiinpanot tukevat näkemystä, että Sukselaisen lausunto Kungälvissä vastasi Kekkonen kantaa eli oli hänen hyväksymänsä. Karjalaisen arkistossa on Karjalaisen laatima yhteenveto Suomen Efta-politiikasta alkusyksyn 1959 papereiden joukossa. Karjalainen kirjoitti: "Suomen yleiset varaukset: 1) teemme tulleja ja kauppaa koskevia sopimuksia (Gatt) 2) ei ylikansallisia elimiä (politiikka) 3) bilateraalikaupa säilyttäminen 4) varaus sisään, hoidettava eduskunnan kanssa." Akyk 16/IV. Vaikka mainintaa keskusteluista Kekkonen kanssa ei ole löytynyt, on selvää, että Kekkonen oli hyväksynyt Karjalaisen muistiinpanemat asiat.

Sukselaisen lausunto herätti laajaa huomiota, jopa siinä määrin, että Karjalainen katsoi tarpeelliseksi selittää tilannetta presidentille. Karjalainen kertoi 13.7.1959 Kekkoselle lähettämässään kirjeessä, että lehdissä oli ollut Suomen osalta paljon enemmän kuin mitä Kungälvin kokouksessa todella tapahtui. Karjalainen kirjoitti Suomen valtuuskunnan todenneen vain, että Efta-suunnitelma tietystä herätti Suomen huomiota, mutta Karjalainen kiisti, että mitään kantaa olisi otettu. Samalla Karjalainen totesi, että Suomi suhtautui kokouksessa myönteisesti pohjoismaiseen suunnitelmaan, mutta jäi yksin, mikä siis myös todistaa, että pohjoismainen tulliliitto oli kaatunut.⁵⁸

On kuitenkin todettava, että Efta-maat ja Neuvostoliitto käsittivät Suomen hallituksen lausunnot niin kuin af Malmborg on selvittänyt. Hän nimittäin katsoo, että Sukselaisen lausunto yllätti kaikki paikalla olleet: "Skandinavian maat yrittivätkin saada Suomen mukaan heti alusta alkaen." Sen sijaan af Malmborgin mukaan britit eivät olleet asiassa mukana lainkaan, vaan vetosivat siihen, että Suomi ei ollut OEEC:n jäsen ja että Suomen mukaanotto voisi johtaa OEEC-jäsenten Kreikan, Turkin, Irlannin ja Islannin vaatimuksiin.⁵⁹ Brittien kannanotot ei kuitenkaan johtuneet Suomen vastustamisesta vaan siitä, että Efta oli saatava nopeasti voimaan. Tämä oli myös kaikkien Skandinavian maiden intressi.

On myös todettava, että Sukselaisen ja Karjalaisen välillä ei ollut ristiriitaja, vaan he toimivat yhteisymmärryksessä keskenään. On lähdeittävä siitä, että he toimivat Kekkonen ohjeiden pohjalta. Kekkonen oma toiminta on siitä paras todistus.

On mielenkiintoista havaita, että Karjalainen ehdotti Kekkoselle samaa menettelyä, jota Kekkonen oli noudattanut päättäessään aloittaa Suomen OEEC-jäsenyysselvitykset tammikuussa 1957. Karjalainen nimittäin ehdotti: "Pitäisikö pitää esim. ulkoasiainvaliokunta, jossa Sinä olisit läsnä, vai miten?"⁶⁰

Tästä voidaan päätellä, että Kekkonen presidenttinä oli Efta-asian johdossa kaiken aikaa, eli Karjalainen ei tehnyt mitään kysymättä ensin Kekkonen mielipidettä, vaikka hänellä saattoi olla toisinaan omiakin ehdotuksia asioiden eteenpäin viemiseksi. Kekkonen ei kuitenkaan osallistunut yhteenkään hallituksen ulkoasiainvaliokunnan kokoukseen Efta-prosessin aikana. Tämä oli merkki siitä, että Kekkonen ei halunnut sitoutua Efta-hankkeeseen samalla tavalla henkilökohtaisesti ja kaikella arvovallalla, niin kuin hän oli tehnyt OEEC-jäsenyykskaavailujen yhteydessä. Yöpakkaset tekivät Kekkonen varovaiseksi. Neuvostoliitto suhtautui kielteisesti Suomen osallistumiseen jo pohjoismaisiin hankkeisiin, puhumattakaan Eftasta, jossa oli neljä Nato-maata mukana ja niistä puolet pohjoismaita.

Kekkonen passiivisuudesta huolimatta oli selvää, että Kekkonen johti suveenisti asioita Suomessa. Hallitus ei voinut tehdä mitään ohi Kekkonen. Tähän johtopäätökseen tuli myös Ison-Britannian Helsingissä oleva suurlähetys-

58 Myös af Malmborg katsoo, että pohjoismainen tulliliitto kaatui asiallisesti Kungälvissä, s. 373 - 375.

59 af Malmborg, s. 381.

60 Karjalainen Kekkoselle 13.7.1959. Karjalaisen kirjeet Kekkoselle. UKK.

tö arvioidessaan Kekkoista vuonna 1959: "Presidentti kontrolloi täysin Suomen politiikkaa."⁶¹

Kekkonen käynnistää Suomen valmisteluprosessin Kungälvin kokouksen jälkeen

Kekkonen ei jäänyt odottelemaan tapahtumien kulkua vaan katsoi, että mukaan oli päästävä jollain lailla heti alusta alkaen. Kekkonen ei kuitenkaan ollut valmis tekemään minkäänlaisia päätöksiä asiasta. Hän totesikin Buskille 2.7.1959, että Suomen olisi viisasta odottaa Efta-asian selkiintymistä. On mielenkiintoista havaita, että Kekkonen sanoi samassa yhteydessä Buskille, että hän ei aio keskustella Suomen sisäisistä asioista Hruštševin kanssa: Kekkonen aloitti ryhtikampanjan lännen suuntaan.⁶²

Karjalainen lähetti UM:n kauppapoliittisen osaston uuden päällikön Olavi Munkin neuvottelumatkalle pohjustamaan osallistumistaan Saltsjöbadenin ministerikokoukseen. Munkista oli tullut osastopäällikkö 1.5.1959, vaikka joidakin epäilyjä Munkin soveliaisuudesta olikin esillä. Erityisesti Munkin kyky vaativaan kommunikointiin oli herättänyt Karjalaisen epäilyjä. Karjalainen totesi Munkista Kekkoselle 28.6.1959 lähettämässään kirjeessään: "Toisaalta kyllä on niin, että Munkki on välillä jutuissaan vähän huolimaton ja aiheuttaa hämminkiä neuvotteluissa."⁶³

Sähkeet Munkin matkan toteuttamiseksi lähtivät 9.7. edustustoihin. Karjalainen vei asian 15.7. hallituksen ulkoasiainvaliokuntaan. Kokouksessa hän selosti tilanteen ja ulkoasiainvaliokunta päätti, että Pohjoismaiden yhteistyöministerien kokouksessa 20.7. olisi pyrittävä selvittämään, missä muodossa Suomi voisi osallistua ulkoseitsikköjen neuvotteluihin.⁶⁴

Munkki teki 15. - 18.7. ulkoseitsikkosuunnitelman takia matkan Lontoon, Wieniin ja Berniin. Hän pyrki varmistamaan Suomen pääsyn Efta-prosessiin tavalla tai toisella 20. - 21.7. Saltsjöbadenin ministerikokouksessa, jossa tulevien Efta-maiden tarkoituksena oli hyväksyä Efta-suunnitelma. Suomi saattoi luottaa siihen, että Pohjoismaiden tuki oli jo varmistettu muutoin, siksi ulkopoliittinen johto keskitti huomionsa Isoon-Britanniaan, Itävaltaan ja Sveitsiin. Portugaliin ei meillä aina kiinnitetty riittävästi huomiota, mihin Portugali reagoi ajoittain närkästyneenä.

Munkki tapasi Lontoossa 15.7. arvovaltaisen brittiryhmän: Sir John Coulsonin, alivaltiosihteerin valtiovarainministeriöstä, Sir Paul Gore-Boothin,

61 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n raportti nro 5/13.1.1960 Suomen politiikasta vuonna 1959. FO 371/151 483.

62 Kekkonen ja Buskin kahdenkeskinen lounaskeskustelu 2.7.1959 Kultarannassa. Buskin sähke nro 87/7.7.1959. FO 371.142 863.

63 Karjalainen Kekkoselle 28.6.1959. Karjalaisen kirjeet Kekkoselle. UKK.

64 HUAV 15.7.1959. Ptk 15.7.1959. UM Cae.

alivaltiosihteerin ulkoasiainministeriöstä, R. F. Brethertonin, alivaltiosihteerin kauppaministeriöstä, Sir Reginald Maudlingin, hallituksen Euroopan yhteistyökysymyksiä käsittelevän ministerin, R. A. Allanin, ulkoasiainministeriön parlamenttisuhteita hoitaneen alivaltiosihteerin sekä Sir Frederick Hoyer Millarin, ulkoasiainministeriön pysyvän alivaltiosihteerin.

Munkki kävi keskustelut yllämainitussa järjestyksessä kaikkien kuuden kanssa erikseen, joten britit todellakin halusivat kuunnella suomalaisia. Oli ilmeistä, Munkki raportoi, että Englannin puolelta keskusteluihin osallistuneet olivat sopineet etukäteen yhteisestä kannasta, sillä heidän lausuntonsa olivat varsin yhdenmukaisia. Yleiskanta oli positiivinen, mutta varovainen ja Suomen mukaantulo oli herättänyt monia epäilyjä, sillä Englannin kannalta oli ensiarvoisen tärkeää, että vapaakauppa-alue syntyisi nopeasti. Suomen mukaantulo merkitsisi uutta epävarmuustekijää. Suunnitelmaa koskevat tutkimukset olivat syntyneet OEEC:ssä, siis ilman Suomea. Lisäksi OEEC:n jäsenet Islanti ja Kreikka olivat pyrkineet tuloksetta mukaan. Jos Suomi nyt tulisi mukaan, olisi tätä vaikea selittää näille maille. Lisäksi oli vielä epävarmaa, mikä olisi muiden seitsikkojen kanta. Britit epäilivät Munkin käymissä keskusteluissa, voisiko Suomi täyttää sopimuksen määräykset tuontirajoitusten poistamisesta ja tullien alentamisesta 1.1.1960 alkaen. Samoin he epäilivät tavaroiden alkuperätarkkailun olevan vaikeaa Suomessa.

Keskusteluissa ilmeni poliittisiakin epäilyksiä. Suomen mukaantulo voisi vaikeuttaa Euroopan talousyhteisön kanssa käytäviä neuvotteluja, joissa oli kosketeltava poliittisiakin kysymyksiä. Britit pelkäsivät, että Neuvostoliitto voisi jotenkin Suomea painostamalla sabotoida Efta-suunnitelman toteutumista. Tähän liittyi kysymys veto-oikeudesta, koska uusia velvoituksia sisältävien päätösten oli oltava suunnitelmien mukaan yksimielisiä.

Munkki raportoi, että keskustelut muuttuivat myönteisemmiksi, kun poliittiset aspektit nousivat esille eli kysymys siitä, että Suomen asema länsimaana tuli turvata tässä yhteydessä. Poliittisten edustajien kanta oli selvästi positiivisempi kuin taloudellisia kysymyksiä hoitavien. Munkki saattoikin sopia Eurooppa-asoiden ministerin Reginald Maudlingin kanssa alustavasti Suomen osallistumiskysymyksen väliaikaisesta ratkaisusta ja Karjalaisen osallistumisesta Saltsjöbadenin ministerikokoukseen 20. - 21.7.1959.⁶⁵

Ison-Britannian hallituksen 17.7.1959 päivätyssä muistiossa Munkin vierailusta asiat todettiin yhtäpitävästi Munkin raportoinnin kanssa. Englannin hallitus katsoi, että Suomen aloite päästä mukaan Efta-prosessiin herätti po-

65 Munkki kiteytti Maudlingin näkemykset näin: "1. britit ovat ilolla ottaneet vastaan tiedon Suomen kiinnostuksesta ulkoseitsikkoasuunnitelmaan, 2. suhtautuvat positiivisesti, mutta epäilevästi tokko ratkaiseva päätös asiallisistakaan syistä johtuen nyt tehtävissä, 3. heidän huomioitava myös torjutut muiden maiden varsinkin Irlannin tekemät tunnustelut mukaantuloksi, 4. hallitus käsittelee kysymystä seuraavana päivänä, jolloin Maudling ehdottaisi, että Karjalainen pyydetäisiin tiistaina 21.7.1959 selostamaan Suomen näkökohtia Saltsjöbadeniin kokoontuneille seitsikkojen ministereille, jotka siten käsittelevät asian, 5. tätä ennen sovitaisiin seitsikkojen Karjalaiselle annettavasta vastauksesta, joka Maudlingin mukaan ei tulisi olemaan kielteinen." Lontoossa olevan sl:n sähkö nro 45/16.7.1959 Akyk 16/VI.

liittisiä ja taloudellisia kysymyksiä, joihin Englannin hallitus ei kyennyt ottamaan kantaa näin lyhyellä varoitusaajalla. Britit epäilivät, että jäsenyys tässä ryhmässä saattaisi aiheuttaa Suomelle poliittisia ongelmia, mikäli Efta-ryhmä aloittaisi neuvottelut EEC:n kanssa. Silti Englannin hallitus toivoi, että Suomi järjestäisi jollain lailla suhteensa seitsikkoon. Samalla Englannin hallitus ilmoitti keskustelevansa mielellään suomalaisen ministerin kanssa Saltsjöbadenissa heti, kun seitsikkoasiat oli käsitelty. On siis syytä tarkoin huomioda, että Suomen aloitteellisuus ja kiinnostus Eftaan saivat asianmukaisen ja myönteisen huomion osakseen Lontoossa.

Englannin hallitus kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että Suomi ei ollut OEEC:n jäsen. Tämä asetti Suomen brittihallituksen mielestä selvästi muita heikompaan asemaan.⁶⁶ Englantilaiset kutsuivat Suomea joskus nimityksellä "OEEC-peripherals". Kekkonen ei saanut aikaan päätöstä liittyä OEEC:hen, vaikka kaikki oli muutoin valmista Suomen liittymiseksi. On mielenkiintoista havaita, että myös neuvostoliittolaiset totesivat Suomen vaikeuksien Eftan kanssa johtuneen siitä, että Suomi ei ollut OEEC:n jäsen, vaikka Suomea pidettiin erikoistapauksena. En ole löytänyt merkkejä siitä, miten Neuvostoliitto olisi reagoinut, jos Kekkonen olisi rohjennut päättää, että Suomi kaikesta huolimatta liittyisi OEEC:hen.⁶⁷

Munkin keskustelukierros jatkui Wienissä 17.7.1959. Munkki tapasi ulkoministeri Bruno Kreiskyn ja kauppaministeri Fritz Bockin. Kreisky puhui hyvin myötämielisesti ja piti poliittisesti erittäin tärkeänä Suomen osallistumista. Hän ilmoitti saaneensa juuri muodostetulta hallitukseltaan avoimen valtuutuksen antaa Suomelle tukea Saltsjöbadenissa. Hän pyysi Munkkia välittämään Sveitsin ministeri Hans Schaffnerille tiedon Itävallan varauksettomasta tuesta ja pyynnön, että Sveitsi tekisi samoin. Kreisky arveli keskustelun kuluessa, että seitsikkojen muodostaminen johtaisi varmasti laajemman vapaakauppa-alueen syntyyn, sillä Saksan liittotasavalta ja Belgia eivät voisi sallia Englannin jäävän yksin hyötymään vapaakauppa-alueesta, joten ne tulisivat pakottamaan Ranskan luopumaan kireästä asenteestaan talousyhteisössä. Kreisky kertoi lisäksi saaneensa Moskovasta tietoja, joiden mukaan Neuvostoliiton kanta ulkoseitsikkosuunnitelmaan nähden olisi positiivinen. Sen sijaan osallistuminen kuutosiin tai vaikkapa vain sopimussuhde niiden kanssa merkitsisi "neutraalisuuden menetystä ja kauppasotaa". Kauppaministeri Bock vahvisti Kreiskyn ilmoituksen tuen antamisesta Suomelle. Munkin välittämä yleisvaikutelma keskusteluista Wienissä oli positiivinen, eikä epäilyksiä Suomen osallistumismahdollisuuksista esiintynyt.

Seuraava etappi Munkin matkalla oli Bern 18.7.1959. Keskusteluun osallistui Sveitsin puolelta ministeri Edwin J. Stopper. Munkin esitettyä jälleen yleiselostuksen Stopper sanoi parlamentin talousvaliokunnan jo käsitelleen Suomen osallistumiskysymystä. Yleismielipide oli myönteinen. Sveitsiläiset ym-

66 Englannin hallituksen muistio 17.7.1959. Akyk 16/VI.

67 NI:n Helsingissä olleen si:n raportti Suomen suhteesta seitsikkoon nro 819/4.12.1959. MID 135/1959/41/84/16.

märsivät Suomen aseman ja vaaran, jonka kolmen blokin väliin jääminen tuottaisi. Hän vakuutti, ettei Sveitsiltä puuttunut halua positiivisen ratkaisun löytämiseksi.

Sveitsin kanta oli kuitenkin varovainen, ja esille tulivat samat epäilyt kuin Lontoossa. Stopper hyväksyi alustavasti ajatuksen, että seitsikkojen ministerit vastaisivat Saltsjöbadenissa myönteisesti Suomelle ja sallisivat sen seurata vapaakaappasuunnitelman toteuttamista koskevaa työtä. Stopper lupasi vielä ennen Saltsjöbadenin kokousta ottaa kysymyksen esille hallituksessa saadakseen Sveitsin kannan samansuuntaiseksi Itävallan kannan kanssa.⁶⁸

Ulkoseitsikkojen ministerikokous Saltsjöbadenissa 20. - 21.7.1959 perustaa Eftan

Ministerikokouksesta muodostui varsin suuri ja näyttävä tapahtuma, sillä virallisiin delegaatioihin kuului yhteensä 76 jäsentä. Ennen varsinaisen kokouksen alkamista aamulla 20.7.1959 pohjoismaiset yhteistyöministerit kokoontuivat keskustelemaan Pohjolan asennoitumisesta seitsikkoon. Tämän kokouksen esityslistalla oli kaksi varsinaista asiaa. Toinen koski suhtautumista Eftasuunnitelmaan ja toinen Suomen osallistumista näihin neuvotteluihin. Suomi sai varauksettoman tuen.⁶⁹

Tässä kokouksessa Pohjoismaat sopivat, että Tanska antaisi seitsikkoministereille lausunnon siitä, että Pohjoismaat varaisivat mahdollisuuden neuvotella edelleen omasta tulliliitosta, niin kuin Kungälvin pääministerikokouksessa heinäkuun alussa oli päätetty. Tämä asia on nähtävä enemmän pohjoismaisuutta korostavana ilmaisuna kuin todellisena yrityksenä sisällyttää erillinen tulliliitto Eftan sisään. Ajatus saada Suomi ikään kuin takakautta Eftaan pohjoismaisen tulliliiton avulla ei ollut realistinen. Englanti esittikin epäilyjä, että menettely olisi saattanut johtaa Eftan sisällä diskriminaatioon.

Pohjoismaat sopivat myös, että Ruotsin kauppaministeri Lange esittäisi heti samana päivänä alkavassa seitsikkojen ministerikokouksessa Suomea tukevan kannan. Tarkoitus oli, että Suomi neljäntenä Pohjoismaana saisi tuoda esille oman suhtautumisensa seitsikkosuunnitelmaan ja toivomuksensa päästä tarkemmin seuraamaan neuvottelujen edistymistä.

Karjalainen tapasi ensimmäisen kerran virallisesti seitsikkoministerit Ruotsin hallituksen illallisilla 20.7.1959, jolloin isäntänä toiminut pääministeri Tage Erlander kiinnitti puheessaan voimakkaasti ja lämpimästi huomiota Suomeen. Samaan aikaan kokouspaikalla kiersi tieto, että pääministeri Hruštšev oli peruuttanut matkansa Skandinaviaan ja Suomeen. Ruotsin pääministeri Tage Erlander ja Tanskan ulkoministeri Jens Otto Krag totesivat Karjalaiselle pitävänsä Hruštševin matkan peruuntumista "ikävänä asiana koko Skandinavialle".

68 UM:n muistio 28.7.1959. Akyk 16/VI ja UM 73 D1. Osanottajat ks. liite 2, s. 324.

69 Päiväkirja 20.7.1959. Akyk. Saltsjöbadenin kokousasiakirjat. Akyk 16/VI ja UM 73 D1.

Krag tarkoitti epäilemättä myös Suomea.⁷⁰

Hruštševin matkaa oli valmisteltu perusteellisesti. Itse asiassa jo yksi Hruštševin vierailu oli peruuntunut vuonna 1957, kun Unkarin tapahtumat lykkäsivät vierailun toteutumista. Hruštšev sai uudet kutsut vuoden 1959 alussa Moskovassa Norjan, Ruotsin ja Tanskan suurlähettiläiltä.⁷¹ Suomi liittyi joukkoon. Yksityiskohtainen ohjelma oli Suomessakin valmis ja vierailu oli julkaistettu. Neuvosto-osapuoli teki tarkan eron Skandinavian maiden ja Suomen välillä tämän matkan valmisteluissa. Hruštšev olisi vierailut Suomessa viimeiseksi. On mielenkiintoista havaita, että eräässä Hruštševin Suomen vierailua varten valmistellussa puheluonnoksessa laatija toi voimakkaasti esille Sukselaisen "itsenäistä ystävyyspolitiikkaa harjoittavan hallituksen" ja tuki sitä.⁷²

Syitä matkan peruuntumiselle etsittiin. Venäläinen osapuoli syytti lehdistön provosoineen kielteistä ilmastoa Neuvostoliittoa vastaan kohdemaissa. Katson kuitenkin olevan perusteltua syytä arvioida, että matkan peruuntuminen johtui ainakin osaksi Eftasta. Kreml ajoitti peruutuksen juuri Saltsjōbadenin kokouksen alkuun. Eftan nopea syntyminen ei antanut venäläisille mahdollisuutta mitenkään sopeutua tilanteeseen tai suorittaa laajempia tilanneanalyysyjä. Myös Kremlin politiikka Pohjoismaita kohtaan oli murrosvaiheessa. Peruutus voidaan tulkita myös varoitukseksi Suomelle olla osallistumatta tähän hankkeeseen. van Oudenaren katsoo kuitenkin, että Hruštšev olisi peruuttanut vierailun valmisteilla olleen Yhdysvaltain vierailun vuoksi.⁷³ On varmasti niin, että mahdollisuus tavata Eisenhower on vaikuttanut asiaan. On myös muistettava, että Yhdysvallatkaan ei suhtautunut mitenkään innostuneesti Eftaan vaan oli aluksi hyvin varauksellinen.

Neuvostojohdon voimakas reaktio täytyy kuitenkin sijoittaa siihen mullistukseen, jonka Eftan nopea nousu läntisen Euroopan keskeiselle poliittiselle paikalle aiheutti. Muutos kokonaistilanteeseen oli hyvin suuri. On epätodennäköistä, että NKP:n keskuskomitean puhemieshistö olisi tullut koollekutsutuksi heinäkuussa 1959 vain Sukselaisen lausuntojen vuoksi, niin kuin Juhani Suomi on esittänyt,⁷⁴ vaikka myös Pravda oli 19.7.1959 varoittanut Suomea osallistumasta kyseisiin neuvotteluihin.⁷⁵ Hruštševin Skandinavian-vierailun peruuntuminen vaati NKP:n keskuskomitean puhemieshistön päätöksen, jolloin myös Suomen asema oli esillä. Pravdan artikkeli muodosti poliittisen oh-

70 af Malmberg kiinnittää huomiota Pravdan artikkeliin 19.7. Hän sanoo, että Hruštšev peruutti matkansa Helsinkiin ja että matkan peruuttaminen olisi ollut yhteydessä Suomen intresseihin Eftassa. af Malmberg ei havaitse, että Hruštšev peruutti ennen kaikkea matkansa Tukholmaan, Kööpenhaminaan ja Osloon. Hruštševin matkan peruuttamisen yhteys Eftaan sen sijaan vaikuttaa selvältä, niin kuin tekstissä olen todennut. af Malmberg, s. 381.

71 Ranskan Moskovassa olevan sl:n sähke nro 829/26.2.1959. Quai 244.

72 Pääministeri Hruštševin Skandinavian ja Suomen vierailua valmistelevien asiakirjojen Suomea koskevat osat. MID 41/1959/41/84/15.

73 van Oudenaren, s. 71.

74 Suomi 1992, s. 288.

75 Päiväkirja 20.7.1959. Akyk. HS 20.7.1959. Hallituksen UAV oli 15.7.1959 käsitelty ja hyväksynyt pääministeri ja rouva Hruštševin 27. - 31.8.1959 toteutettavaksi suunnitellun matkan ohjelman. HUAV. Ptk 16/59. UM Cae.

jeen neuvostodiplomatialle, joten myös se oli hyväksytty puhemiehistössä.⁷⁶

Karjalainen osallistui Saltsjöbadenin kokoukseen 21.7.1959 puolenpäivän aikoihin. Suomen hallituksen näkökannat ja toivomus päästä mukaan Efta-prosessiin tulivat näin virallisesti kaikkien tietoon.⁷⁷ Puheenjohtajana toiminut Ruotsin Lange kutsui Karjalaisen avustajineen neuvottelusaliin ja totesi aluksi olevan erityisen mieluista toivottaa suomalaiset ystävät pöydän ääreen:

Kuten eilen jo todettiin illallisten aikana me olemme kaiken aikaa toivoneet, että ennemmin tai myöhemmin Suomen olisi mahdollista tavalla tai toisella liittyä työhömme ja tavoitteisiimme, jotka toivomme lopullisesti voivamme nyt saavuttaa. Olen varma, että puhun kaikkien kollegoitteni puolesta, herra Karjalainen, kun sanon olevan myös meidän kannaltamme etu nähdä Suomen lähentyvän tätä ryhmää. Suomi on nyt katsonut aiheelliseksi lähestyä meitä ja odotamme innokkaasti lausuntoa, jonka te tai joku valtuuskuntanne jäsenistä lukee läsnäoleville ministereille.⁷⁸

Karjalainen esitti alkulauseen englanniksi ja antoi sitten Munkin esittää lausunnon puolestaan.⁷⁹ Karjalainen oli muotoillut lausuntonsa poliittisen sanoman siten, että Neuvostoliitto olisi rauhoittunut. Siinä hän ei onnistunut.

Hallitukseni on uskollisena julistamalleen puolueettomuuspolitiikalle kiinnostunut kuitenkin tekemään vain kauppaa ja tariffeja koskevia sopimuksia. Niinpä se ei tässä yhteydessä voi harkita mitään sopimuksia, jotka sisältävät poliittisia velvoitteita tai sisältävät ylikansallisia elimiä.⁸⁰

76 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 696/28.9.1959 niistä toimenpiteistä, joita suurlähetystö oli tehnyt Suomen Efta-kiinnostuksen vuoksi "Pravdan artikkelin hengessä". MID 135/1959/43/224/13.

77 Suomen kannan esitti käytännössä pääkonsuli Olavi Munkki kauppaministeri Ahti Karjalaisen läsnäollessa. UM:n muistio 21.7.1959. Akyk 16/VI. Kaikki puheenvuorot sisältävät laaja pik. UM 73 D1.

78 Saltsjöbadenin kokouksen ptk. s. 93 - 94. UM 73 D1.

79 "Mr Chairman, Gentlemen. On behalf of the Government of Finland I have the honour to express our sincere appreciation of this opportunity to give you an explanation of our attitude to the present plans of a closer economic co-operation in Europe. For several years Finland with other Nordic countries has conducted discussions about a Nordic economic association. These negotiations have now resulted in a scheme providing for a customs union. At a meeting at Kungälv a ready plan was presented to the assembled heads of the Nordic Governments. At the same meeting, however, the relationship of this Nordic plan to a wider economic co-operation plan, commonly known as the plan of the outer seven countries, was thoroughly and widely discussed. During these discussions the Prime Minister of Finland Mr Sukselainen made on behalf of the Government of Finland the following statement: "For important economic reasons and for the reasons of Finnish foreign trade policy it is obligatory to the Finnish Government to study most carefully the plan concerning the setting up of the Free Trade Area and its economic consequences. At this stage I am, however, already prepared to state that if the plan does not include political obligations nor provide for supra-national organs Finland is not less interested in this plan than the other Nordic countries. I have the honour to repeat and to confirm this statement today, but in order to give you a more clear and detailed view of the attitude of my government..." UM:n muistio 21.7.1959. Akyk 16/VI. Saltsjöbadenin ptk. s. 93 - 97. UM 73 D1.

80 "My Government, however, true to its declared policy of neutrality is interested in making agreements on Tariffs and Trade only. Consequently, it cannot in this connection consider any agreements containing political obligations or providing for supra-national organs." af Malmborg tulkitsee Karjalaisen sanat siten, että "Karjalainen klargjorde där Finlands ambition att bli fullvärdig medlem av frihandelsområdet, men tillade att det måste vara förenligt med landets utrikespolitik, ingånga internationella avtal (VSB-pakten) och bilaterala handels-

Englannin valtiovarainministeri Derrick Heathcoat-Amory puhui ensimmäisenä ja lausui maansa aina pitäneen tärkeinä läheisiä taloudellisia suhteita Suomeen:

Me Yhdistyneissä Kuningaskunnissa arvostamme erittäin paljon suhteitamme Suomeen kuten myös välillämme vallitsevia kaupallisia suhteita, ja jokainen ehdotus läheisempien taloudellisten siteiden aikaansaamiseksi tulee saamaan puoleltamme erittäin kiinnostuneen ja myötätuntoisen vastaanoton. Siksi me tuemme täysin sitä, että Suomen pohjoismaisen ryhmän jäsenenä tulisi saada mahdollisuudet seurata läheisemmin työtä, mitä me teemme projektimme osalta.

Myös muut Efta-maat, Sveitsi, Tanska, Portugali, Sveitsi, Itävalta ja Ruotsi esittivät vastaavanlaiset lausunnot Suomesta.

Karjalainen esitti myös, että seitsikkomaat varaisivat Suomelle tilaisuuden seurata vapaakauppayhteisöä koskevia keskusteluja. Seitsemän maan ministerit päättivätkin, että Suomelle varataan pohjoismaisen ryhmän jäsenenä tämä mahdollisuus. On syytä panna erityisesti merkille, että tulevat Efta-maat toteuttivat Suomen toiveen ennen kaikkea siltä pohjalta, että Suomi oli pohjoismaisen ryhmän jäsen. Tämä oli siten ensisijaisesti poliittinen kannanotto. Voi vain todeta Suomen kannalta olleen onnellista, että Suomi oli jo muutamia vuosia toiminut aktiivisesti pohjoismaisessa ryhmässä ja liittynyt Pohjoismaiden neuvostoon tammikuussa 1956.⁸¹ Suomen jäsenyys pohjoismaisessa ryhmässä selvästi korvasi osittain OEEC-jäsenyyden puutteen aiheuttamaa haittaa poliittisessa mielessä ja vahvisti Suomen asemaa Eftassa.

Seitsikkoministerit hyväksyivät tässä kokouksessaan aiemmin kesäkuussa Saltsjöbadenissa työskennelleen virkamieskokouksen laatiman luonnoksen sellaisenaan. Samalla ministerit antoivat heille ohjeet laatia konventioluonnos pitäen omaa luonnostaan pohjana. Näin ministerit päättivät Saltsjöbadenissa, että *läsnäolleet seitsemän maata perustavat Euroopan vapaakauppaliiton (European Free Trade Association, Efta)* (kursiv. JS). Aikaa työlle ministerit antoivat lokakuun loppuun, joten he halusivat saada asian valmiiksi todella nopeasti ilman turhia ylimääräisiä häiriötekijöitä.⁸²

Poliittisena pitkän tähtäimen päämääränä osanottajat painottivat edelleen laajan, kaikki OEEC-maat käsittävän vapaakauppa-alueen perustamista. Samalla he kehittivät suhteitaan EEC:hen. Ministerit päättivät, että heidän hallituksensa akkreditoivat edustajansa EEC:n ministerineuvostoon ja komissioon. Tanska tosin jo oli tehnyt näin aiemmin. Pohjoismaista hankettakin päätettiin

avtalen." Joka tapauksessa, vaikka af Malmborgin tulkinta (s. 382) menee pitemmälle kuin mitä Kekkonen näyttää tarkoittaneen Suomen aikomuksista Saltsjöbadenin kokouksessa, on otettava huomioon poliittinen realiteetti, että Suomen esiintyminen heinäkuussa 1959 *käsitettiin* (kursiv. JS) Eftassa ja Neuvostoliitossa kuin Suomi olisi päättänyt liittyä Eftaan. Siksi Kekkonen joutui antamaan tekstissä mainitun sitoumuksen, että Suomi ei mene Eftaan.

81 UM:n muistio 21.7.1959. Akyk 16/VI. Ministerien puheenvuorot ks. Saltsjöbadenin keskustelujen ptk. s. 97 - 101. UM 73 D1. Virkamieskokouksen 1. - 13.6.1959 Efta-tekstilunnos. Akyk 16/VI.

82 af Malmborg, s. 375 - 379.

jatkaa. Oleellista oli kuitenkin Eftan perustaminen, kaikki muu oli julistuksen-omaista poliittista toimintaa. Kaikki tiesivät, ettei pohjoismaisesta eikä laajas- ta vapaakauppahankkeesta kuitenkaan näissä oloissa voinut tulla mitään.

Saltsjöbadenin virkamieskokouksen laatiman asiakirjan kaupan vapautta- mista koskevat yleiset määräykset sisältyivät asiakirjan johdanto-osaan.⁸³ Ne olivat samat kuin edellä olen jo maininnut. Tullitariffien poistaminen jäsenten välisessä kaupassa oli vapaakauppa-ajattelun keskeinen elementti. Tuontitullien poistamisen oli tapahduttava siten, että 20 %:n vähennys oli toimeenpantava 1.7.1960 ja poistamismenettelyn oli oltava päätöksessä viimeistään 1.1.1970. Tulleja alennettaisiin pääsääntöisesti 10 % vuodessa. Jäsenet saivat alentaa tariffeja nopeammin kuin yllämainittu aikataulu edellytti, jos niiden taloudel- linen tilanne ja kyseessä oleva tuotannonala sen salli.

Portugalin valtuuskunta teki varauman tässä kohdassa oleviin määräyksiin, jätti käsiteltäväksi ehdotuksen pidemmästä siirtymäkaudesta ja liitti ehdotuk- seensa uusien teollisuudenalojen perustamista koskevia tariffimääräyksiä.

Neuvottelussa vallitsi yksimielisyys siitä, että kukin jäsen saisi vapaasti yl- läpitää omia verotusjärjestelmiään. Yleisen käytännön mukaan niihin lasket- tiin kuuluviksi veroluontoiset finanssitullit, joita olivat muun muassa ajoneuvoista kannettavat korkeat tuontimaksut. Finanssitullit tai vastaavat tuon- titavaroita koskevat verotusmuodot ja maksut olivat osoittautuneet tehokkaik- si suojakeinoiksi. Niitä ei kuitenkaan saanut käyttää suojautumiseen tullien sijasta.

Tuonnin määrällisten rajoitusten (tämä kohta oli neuvostokaupan vuoksi Suomelle tärkeä) lähtökohdaksi sovittiin, että jäsenmaat eivät pysyisi 1.1.1960 vallinneella liberalisointitasolla, vaan Eftan jäsenet etenisivät pidemmälle liberalisoimisessa. Osapuolet sopivat, että jäsenmaiden välisessä kaupassa ei siirtymäkauden päätyttyä saisi enää olla määrällisiä rajoituksia. Vähimmäis- vaatimuksena pidettiin, että tulevat Efta-maat purkaisivat kiintiöjärjestelmän asteittain siirtymäkauden aikana, ellei kansainvälisistä velvoitteista muuta joh- du. Itävallan valtuuskunta ei katsonut voivansa ottaa kantaa määrällisiä rajoi- tuksia koskeviin määräyschdotuksiin, minkä voin päätellä johtuneen nimen- omaan Neuvostoliitosta.

Joistakin erityisvapautusvaraumista keskusteltiin. Jos jäsenmaan maksutase- tilanne heikkenisi nopeasti ja aiheuttaisi vakavan tilanteen, jäsenmaalla olisi mahdollisuus ryhtyä vastatoimiin voimassaolevien kansainvälisten velvoi- tustensa mukaisesti. Nämä toimet eivät saisi kuitenkaan syrjiä jäseniä, eikä jäsenmaita saisi liioin kohdella vähemmän suopeasti kuin kolmansia maita. Jäsenmaan, joka ryhtyisi tällaisiin toimiin, olisi ilmoitettava muille, jotta Efta voisi tutkia tilanteen mieluiten ennen toimiin ryhtymistä. Pitkään kestäväää tilannetta voitaisiin myös tarkkailla ja käsitellä haitallisten vaikutusten elimi- noimiseksi.

83 Efta-suunnitelman rakenteen kuvaus: Raportti "Itävallan, Tanskan, Portugalin, Ruotsin, Sveitsin ja Yhdistyneen Kuningaskunnan edustajat tapasivat toisensa kokouksessa, joka pidettiin Saltsjöbadenissa Tukholmassa kesäkuun 1 ja 13 päivien välisenä aikana 1959". Akyk 16/VI. Myös Norjan valtuuskunnan raportti virkamieskokouksesta 1. - 13.6.1959. Akyk 16/IV.

Efta-järjestely sallisi joitakin suojoitoimia erityistapauksissa. Jos jonkun maan kotimarkkinateollisuus kärsisi kohtuuttomasti jossain muussa jäsenmaassa valmistetun tuotteen menekistä, olisi mahdollista asettaa tuontikiintiöitä tällaiselle tuotteelle. Lisäksi edellytyksenä oli, että työttömyys oli merkittävästi kasvanut jollain alalla tai maantieteellisellä alueella. Jäsenmaa saisi rajoittaa tuontia toisesta jäsenmaasta määräämällä kiintiön, jonka suuruus vastaisi tuontia muista jäsenmaista lähinnä edellisen tilastokauden aikana. Kiintiötä ei saisi pitää 18 kuukautta pitempään voimassa, ellei järjestön neuvosto sitä hyväksyisi.

Tavarankäytökysymykset olivat voimakkaasti esillä kaiken aikaa 1950-luvun erilaisissa vapaakauppaneuvotteluissa ja aiheuttivat monia ongelmia. Näissä Eftaan tähtäävissä keskusteluissa osallistujat päättivät ottaa pohjaksi perusteen, jonka mukaan jäsenmaan alueella olevalle tavaralle tai tuotteelle annettaisiin arvoprosenttiperuste, joka olisi 50 prosenttia vapaasti rajalla -hinnasta. Lisäksi sovittaisiin perustavaraluettelosta, jonka sisältämien tavaroiden katsottaisiin olevan peräisin jäsenmaasta riippumatta siitä, mistä ne tosiasiallisesti olisivat peräisin.

Lisäksi mukaan otettiin myös jalostusperusteinen prosessikriteerio eli olisi laadittava tietyistä jalostusprosesseista luettelo. Tavarat hyväksyttäisiin tähän aluekäsitteeseen, johon liittyi tietyjä etuuksia, jos viejä voi osoittaa, että tavara oli läpikäynyt jonkin luetteloon hyväksytyistä jalostusprosesseista. Viejä saisi vapaasti valita, kumman kriteerin hän valitsisi harjoittaessaan kyseisten tavaroiden kauppaa. On myös todettava, että Efta-maat pelkäsivät Suomen kanssa käydyissä neuvotteluissa muista sosialistisista maista peräisin olevien tavaroiden voivan kulkeutua lännen markkinoille Neuvostoliiton ja Suomen kautta. Alkuperäkysymykset olivat siten tärkeitä.

Valmistelijat esittivät mukaan perustettavan järjestön määräykseen yleisen hyvän tavan sääntöä. Kokouksessa katsottiin myös, että voimakkaat jonkin jäsenmaan ulkomaankauppaa koskevat muutokset tulisi ottaa tarkasteluun, jos syynä oli jokin ulkopuolisista syistä johtuva tariffiepätasaisuus. Kilpailusäännöistä todettiin, että valitusmenettelyn luominen olisi suotavaa, jos jostain syystä ilmenisi haitallisia vaikutuksia, vaikka sinänsä ei olisikaan kysymys kielletyistä toimista.

Neuvottelijat halusivat kieltää valtionavun teollisuudelle, mikäli se vääristäisi kilpailua. Hallitukset eivät saisi myöntää avustuksia, jotka tukisivat jäsenmaihin suuntautuvaa vientiä. Myöskään mitään muuta apua, jonka päätarkoitus tai vaikutus oli suojata kansallisia teollisuuksia tuontia vastaan muista jäsenmaista, ei sallittaisi.

Jäsenmaat eivät saisi asettaa kaupalle toisten jäsenmaiden kanssa määrällisiä vientirajoituksia tai vientitullia. Niiden olisi poistettava voimassaolevat rajoitukset ja tullit mahdollisimman pian siirtymäkauden kuluessa. Tästä määräyksestä tosin myönnettäisiin poikkeuksia nimenomaan ei-kaupallisista syistä, esimerkiksi sotilaallisista, strategisista ja terveydellisistä syistä.

Jäsenmaiden olisi siirtymäkauden aikana asteittain lakattava käyttämästä valtion liikeyrityksiä ja kaupallisia monopoleja suojavälikappaleina ja kaupallisen syrjinnän välineinä. Kilpailumääräysten olisi koskettava myös niitä.

Valtion liikeyrityksiä tulisi kohdella kuin yksityisiä liikeyrityksiä. Antidumping olisi oikeutettua kaikkien hyväksymien periaatteiden mukaan. Liiketoiminnan harjoittamisessa ja yritysten perustamisessa vaadittaisiin tasavertaisen kohtelun periaatetta kaikissa jäsenmaissa.

Kaupan ja kilpailun vapauttamista koskevat määräykset kattoivat kaikki ne tuotteet, joita ei määritelty maataloustuotteiksi, kalatuotteiksi tai muiksi meren antimiksi. Jäsenmaat olivat yksimielisiä siitä, että maataloutta varten olisi oltava oma erikoissopimus. Lisäksi kalatalous käsiteltäisiin maataloudesta erillisenä kysymyksenä.

Efta-neuvottelijat katsoivat jäsenmaiden taloudellisen kehityksen seurannan kuuluvan OEEC-koordinaation puitteisiin, minkä olisi luullut lisäävän Suomen kiinnostusta liittyä OEEC:hen Efta-neuvottelujen yhteydessä sen pohjalta, mitä aiemmin oli tehty jäsenyyssuhteen hyväksi. Näin ei kuitenkaan käynyt. Ulkopoliittinen johto ei katsonut voivansa rasittaa neuvostosuhteita OEEC-jäsenyyssuhteen pitkäaikaiseen aikaan yöpakkasten jälkeen.

Vapaakauppa-alueen kitkatonta toimintaa varten oli tärkeää, että juoksevat näkymättömät ja pääomasiirrot jäsenmaiden välillä sujuisivat hyvin. OEEC-säännökset näyttivät riittävilta. Organisaation tulisi olla niin yksinkertainen kuin mahdollista. Päätösvalta kuuluisi ministerineuvostolle, joka voisi kokoutua myös varamiestasolla. Tässä vaiheessa ei vielä saatu aikaan suosituksia äänestysmenettelystä vaan suunnitelma oli tehty pääsääntöisen yksimielisyyden pohjalta. Sihteeristösuhteen ei vielä otettu kantaa. Jäsenyys olisi avoin kaikille muille maille, jotka olisivat valmiita ottamaan kantaakseen sen asettamat velvoitteet.⁸⁴

Efta oli siis poliittinen realiteetti tämän jälkeen. Oliko ajatus Eftasta brittien vai ruotsalaisten tai mahdollisesti jonkun muun keksintöä, on vaikeaa päätellä yksiselitteisesti. Ruotsin aloitteellisuus oli kiistatonta ja Ruotsin merkitys oli suuri. Toisaalta Iso-Britannia ratkaisi mukaantulollaan Eftan synnyin. Alivaltiosihteeri Allan totesi Kekkoselle 27.5.1959, että ajatus ei sinänsä ollut ruotsalainen.⁸⁵ Suomen kannalta oleellista oli kuitenkin vain tosiasia, että Efta syntyi. Jäljellä olivat enää itse konventiotekstiä koskevat neuvottelut.

Kekkonen antaa vakuutuksen, että Suomi ei mene Eftaan

Kesäkuun alussa 1959 Neuvostoliiton Helsingissä ollut suurlähetystö pyysi Suomen viranomaisilta tietoja Efta-asiasta. Suurlähetystön edustaja otti yhteyttä KTM:n ylijohtaja Gunnar Korhoseen ja toivoi tapaamista. He päättivät kuitenkin lykätä keskustelun heinäkuulle ja Kungälvin pohjoismaisen pääministerikokouksen 10. - 12.7.1959 jälkeen.

84 Kuten edellinen alaviite. Teksti alaviitteiden välillä perustuu mainittuihin laajoihin asiakirjoihin.
85 Suurlähettiläs Buskin kirjelmä nro 1038/59/2.6.1959 liitteineen. FO:n sisäinen muistio 27.6.1959, FO 371.142 867

Neuvostoliiton viranomaisten ja Ruotsin kauppaministeri Gunnar Langen välisissä keskusteluissa Efta-suunnitelma tuli esille kesäkuun alkupäivinä 1959 Moskovassa. Neuvostoliiton edustajat totesivat ensireaktioina Langelle, että Neuvostoliitto kannatti taloudellisten suhteiden kehittämistä Euroopan maiden kesken riippumatta niiden yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta järjestelmästä. YK:n talousjärjestö ECE olisi paras foorumi taloudellisten suhteiden kehittämiseksi.⁸⁶ Asia oli vielä niin uusi Moskovassa, että kannanotot eivät olleet muotoutuneet. Niinpä Neuvostoliiton YK:n talous- ja sosiaalineuvoston 28. yleiskokoukseen 30. - 31.7.1959 Geneveen matkannut valtuuskunta sai ohjeiksi pidättyä kommentoimasta Eftaa.⁸⁷

Korhonen saikin puhelinsoiton Neuvostoliiton suurlähetystöstä heti maanantai-aamuna 13.7.1959 palattuaan Helsinkiin Kungälvistä. Korhonen oli todennäköisesti ensimmäinen virallisen Suomen edustaja, joka puhui asiasta Neuvostoliiton suurlähetystön edustajalle seuraavana päivänä heidän tavatessaan.

Ylijohtaja Korhonen ei merkinnyt raporttiinsa keskustelukumppaninsa nimeä, mutta tämä ei kuitenkaan ollut suurlähetystön kaupalliselta puolelta vaan lähetystön poliittisen linjan edustaja. Poliittista painoa Korhosen esiintymiselle antoi se, että hän oli sopinut menettelytavoista pääministeri V. J. Sukselaisen ja kauppaministeri Ahti Karjalaisen kanssa. Neuvostoraportoinnista käy ilmi, että Korhosen keskustelukumppani 14.7.1959 oli Neuvostoliiton Helsingissä olleen suurlähetystön 2. lähetystösihteeri V. K. Fedorinov, joka laati hyvin asi tiedoin varustettuja laajoja raportteja Suomen integraatiopolitiikasta. Eri-tyisen tarkkaan hän perehtyi pohjoismaiseen tulliliunioniin ja Suomen suhteeseen OEEC:hen.⁸⁸

Fedorinov käytti luonnollisesti tilaisuutta hyväkseen saadakseen ensi käden tietoja siitä, mitä todella oli sanottu ja tapahtunut Efta-asiassa. Ylijohtaja Korhonen selitti parhaansa mukaan asioita ja valitti sitä, että lehdistössä oli esiintynyt liioittelua. Hän sanoi, että Suomen edustajat olivat jyrkästi Kungälvin pääministerikokouksen aikoina torjuneet lehdistön ja myös muiden pohjoismaisten kollegojen esittämät kysymykset siitä, oliko Suomi hankkinut ennakkoon Neuvostoliiton luvan osallistua keskusteluun. Suomen edustajat olivat myös torjuneet väitteet, että Suomen kannanottojen varovaisuus olisi johtunut Neuvostoliiton painostuksesta. Mitään suoria kannanottoja Eftasta Korhonen ei kuitenkaan saanut esiin lähetystön edustajalta. Korhonen kirjasi muistiin, että keskustelukumppani oli hyvin varovainen ja keskusteli Eftasta vain hyvin yleisellä tasolla.

Fedorinov oli hyvin perillä yhteispohjoismaisista hankkeista:

Kantamme pohjoismarkkinasuunnitelmaan on selvä. Meillä on ollut riittävästi aikaa ja materiaalia perehtyä siihen.⁸⁹

86 NI:n ulkoministeriön muistio nro 336/6.6.1959. MID 135/1959/43/224/13.

87 NI:n valtuuskunnan ohjeet. MP 638/22.6.1959. MID 135/1959/43/224/13.

88 Raporttikansio MID 135/1959/41/84/16.

89 Muistio 'Keskustelu erään Neuvostoliiton suurlähetystön edustajan kanssa eri yhteismarkkinasuunnitelmista. Päivällinen 14.7.1959.' Akyk 16/1.

On mielenkiintoista havaita, että Fedorinov ei maininnut Korhoselle mitään Neuvostoliiton ulkoministeriön 4.6.1959 NKP:n keskuskomitealle tekemästä esityksestä, jonka mukaan Neuvostoliiton Helsingissä ollut suurlähettiläs saisi ohjeet kääntyä Suomen hallituksen puoleen pohjoismaista tulliliunionia koskevassa asiassa. Suurlähettilään olisi tullut paheksua Suomen osallistumista tähän tulliliunioniin, jonka jäsenistä kaksi kuului Natoon. Suomen liittyminen pohjoismaiseen tulliliunioniin olisi neuvostokäsityksen mukaan vakiinnuttanut Suomen aseman osana yhdentynyttä Pohjolaa, saattanut Suomen Naton taloudelliseen vaikutuspiiriin ja loitontanut Suomea Neuvostoliitosta ja muista sosialistisista maista. Suomen osallistuminen ei olisi suotavaa vaan Suomen pitäisi hoitaa kaupalliset suhteensa muihin Pohjoismaihin erillisin sopimuksin.⁹⁰

Pääongelmiin kuului Fedorinovin mukaan sen vaaran tiedostaminen, ettei Suomi luisuisi yhteistyöhön Saksan liittotasavallan kanssa:

Kaikki mikä liittyy Länsi-Saksaan, ei Neuvostoliiton hallituksen piirissä saa osakseen pelkkää realistista ja asiallista käsittelyä, vaan siihen liittyy ennakkoluuloisuutta ja suorastaan tunnepitoista vastenmielisyyttä.⁹¹

Korhonen merkitsi omana kommenttinaan keskustelusta kirjoittamaansa muistioon, että yhteistyö kuutosten kanssa ei merkitsisi samaa. Tämä Korhosen kommentti oli poliittisesti selvästi liian optimistinen Neuvostoliiton asenteesta, eikä siihen löydy perusteita Korhosen keskustelukumppanin laatimasta raportista ministeriöönsä, eikä muustakaan materiaalista. Fedorinov ei rohkaissut Korhosta näin. Suurlähetystö nimittäin pohdiskeli Suomen asemaa heinäkuussa 1959:

Suomen johtavat piirit ymmärtävät täysin, että SNTL suhtautuu Euroopan taloudelliseen integraatioon tai vastaaviin eurooppalaisiin liittoihin riippuen siitä, mikä on niiden suora tai välillinen suhde sotilaspoliittiseen liittoon Natoon.

Hieman aiemmin raportin laatija oli todennut, että Suomi oli ainoa eurooppalainen kapitalistinen maa, jonka suhteiden luonteen Neuvostoliittoon määräsi yya-sopimus.⁹²

Korhonen ja Fedorinov pohdiskelivat myös Eftan vaikutuksia Suomen ja Neuvostoliiton väliseen kauppaan ja mahdollisuuksiin kehittää sitä, jos Suomi toisi samoja tavaroita tullivapaasti vapaakauppa-alueelta. Tähän Korhosella ei ollut paljon sanomista, sillä Efta-konventio ei vielä ollut valmis. Neuvostodiplomaatti kritisoi tässä yhteydessä Karjalaista siitä, että ministeri oli pitänyt Suomeen palattuaan lehdistökonferenssin. Korhonen selitti asiaa, mutta sai

90 Nl:n ulkoministeriön esitys NKP:n keskuskomitealle. Kirjelmä nro 947/4.6.1959. MID 135/1959/43/224/13.

91 Suomen ja Länsi-Saksan kaupan nopea nousu Suomen ulkomaankaupan vapauttamisen jälkeen ja yöpakkaset on syytä pitää mielessä arvioitaessa neuvostokannanottoja.

92 Nl:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 526/14.7.1959. MID 135/1959/41/84/16.

Fedorinovilta selkeänoloisen vastauksen: "Tehän tiedätte, ettemme yleensä pidä tämäntapaisista poliittisista sensaatioista." Tämä viittaa siihen, että suurlähetystö katsoi jääneensä vaille etukäteisinformaatiota Suomen esiintymisestä Efta-asiassa.

Johtopäätöksenä Korhonen totesi, ettei Neuvostoliitto suinkaan halunnut tyrmentä "ulkoseitsikko, de yttre sju"-ajatusta, vaikka eräiden ulkomaisten lehtien kirjoittelu olikin Korhosen mukaan tuonut asiaan ikävän lisämaun. Korhonen totesi lopuksi, että jokainen tilaisuus Suomen todellisen kannan esille-tuomiseksi venäläisille olisi nyt käytettävä hyväksi ja että viime kädessä kaikki riippui siitä, miten hyvin suomalaiset pystyisivät vakuuttamaan venäläiset yllämainittujen kahden pääongelman tyydyttävästä ratkaisusta.⁹³

Suomen ensimmäiset Efta-kontaktit näyttäivät tulleen Neuvostoliiton tietoon ensin lehdistöstä. Tällaisen tilanteen Neuvostoliitto koki aina kielteisesti. Kysymys oli usein enemmän psykologiasta kuin politiikasta. Neuvostoliiton edustajat olivat herkkiä aistimaan syrjimistä tai sitä, ettei heitä noteerattu muiden veroisiksi tai että maan suurvalta-asemaa vähäteltiin.

Venäläiset tulkitsivat Suomen Efta-kontaktit kielteisesti ja reaktiot olivat voimakkaita. Pravda julkaisi 19.7.1959 artikkelin, jossa NKP:n lehti varoitti Suomea seitsikkoneuvottelujen vuoksi. Samanaikaisesti Hruštšev peruutti jo sovitun vierailunsa Suomeen.⁹⁴

Ministeri Arvo Korsimo kertoi Karjalaiselle aamulla 22.7.1959 tämän palattua Saltsjöbadenista Eftan perustavasta ministerikokouksesta, että Neuvostoliiton suurlähetystön lähetystösihteeri V. V. Zhenihov oli tuonut Neuvostoliiton epävirallisen pyynnön saada presidentti Kekkoselta henkilökohtainen vakuutus, että Suomi ei mene jäseneksi seitsemän vallan liittoon. Jos vakuutus saadaan, Neuvostoliiton hallitus ei puuttuisi asiaan virallisesti. Korsimon mukaan Kekkonen oli antanut tämän vakuutuksen, ja Korsimo oli välittänyt sen edelleen neuvostodiplomaateille.⁹⁵ On merkille pantavaa, että samassa yhteydessä Karjalainen sanoi Korsimolle, että hän lähtee ylimääräiselle lomalle ja Eftaan liittyvät valmistelut keskeytetään. Efta-asioiden hoito kuului Karjalaiselle, eikä Korsimon sopinut puuttua siihen.

Juhani Suomi katsoo, että Karjalaisen päiväkirjamerkintä Kekkosen antamasta vakuutuksesta olisi liioiteltu. Kekkonen olisi Suomen mukaan viitannut jopa hallitusmuotoon perusteluna sille, ettei hän olisi voinut sellaista vakuutusta antaa. Suomi jatkaa: "Ainoa, mitä Kekkonen muistiinpanojensa mukaan suostui toteamaan, oli arvio, että Neuvostoliiton nootin saatuaan Suomi tuskin liittyisi jäseneksi ulkoseitsikkoon."⁹⁶ Efta-noottia ei kuitenkaan tullut, mutta

93 Muistio 'Keskustelu erään Neuvostoliiton suurlähetystön edustajan kanssa eri yhteismarkkina-suunnitelmista. Päivällinen 14.7.1959.' Akyk 16/I. Jakelua ei ole mainittu, mutta voidaan arvioida, että muistion ovat saaneet kaupppaministeri Ahti Karjalaisen lisäksi presidentti, pääministeri ja ulkoasiainministeri. NI:n Helsingissä olleen SI:n raportti nro 526/14.7.1959. MID 135/1959/41/84/16.

94 Päiväkirja 20.7.1959. Akyk. HS 20.7.1959.

95 Päiväkirja 22.7.1959 Akyk.

96 Suomi 1992, s. 288 - 289.

Kekkonen oli saanut varoituksen.

Neuvostoliitto oli edelleen aktiivinen. Lähetystösihteeri Vladimirov tapasi Karjalaisen 23.7.1959 Suomenselällä Karjalaisten kesähuvilalla. Hän kertoi Suomen ilmoituksen kiinnostuksesta seitsemän vallan liittoa kohtaan herättäneen huomiota Moskovassa. Ensireaktio oli ollut hyvin kielteinen. Vladimirov kertoi rauhoittaneensa Neuvostoliiton hallitusta viestittämällä, että Suomen hallitus ei ollut vielä tehnyt mitään päätöksiä asiassa.⁹⁷

Neuvostoliitto ei jättänyt asiaa tähän vaan Kekkonen antoi (joutui antamaan) selväsanaisen vakuutuksen salaisesti, että Suomi ei mene Eftaan. Suurlähettiläs Zaharov nimittäin tapasi presidentti Kekkonen 15.8.1959. Kekkonen antoi seuraavan neuvostojohdon tietoon saatetun vakuutuksen:

Lehdistötietojen perusteella on muodostunut käsitys, että Suomen hallitus on tehnyt päätöksen yhdistää Suomi 'seitsemän vallan kauppavyöhykkeeseen' ja sen valmisteluun...Voin vakuuttaa teille, että Suomen hallitus ei harkitse kysymystä Suomen mukanaolosta (utsastie) 'seitsemän vyöhykkeessä', eikä hallitus anna mitään määräyksiä asian valmistelemiseksi...Voin vakuuttaa, että Suomi ei missään oloissa harkitse liittymistä mihinkään organisaatioon, joka suoraan tai välillisesti on yhteydessä Natoon tai jolla on poliittinen luonne tai joka toimii välittäjän roolissa mihinkään poliittiseen organisaatioon. 'Seitsemän vyöhykkeen' osalta ei ole syytä salata, että tämä ajatus on yhteydessä poliittisiin intresseihin.⁹⁸

Kekkonen oli siten säikähtänyt Neuvostoliiton reaktiota heinäkuussa 1959. Tuoreet yöpakkaskokemukset painoivat häntä. Tätä taustaa vasten tulee hyvin ymmärrettäväksi, miksi Kekkonen karttoi näkyvää Efta-asiaan puuttumista äärimmäiseen rajaan saakka. Huoli omasta asemasta nousi jälleen esille. Kekkonen lausunto merkitsi myös Kremlin silmissä irtiottoa Sukselaisen lausunnoista Kungälvissä. Ei ole käynyt ilmi, kertoiko Kekkonen antamastaan vakuutuksesta Karjalaiselle.

Suurlähettiläs Zaharov oli tavannut pääministeri Sukselaisen jo edellisenä päivänä eli 14.8. Sukselainen oli puolestaan todennut, että Suomi ei osallistu muihin kuin vain puhtaisiin kaupallisiin järjestelyihin. Karjalainen oli vakuuttanut Zaharoville samaa jo 27.7.⁹⁹ Näin siis koko valtiojohto oli antanut vakuutuksensa venäläisille heidän haluamassaan muodossa.

Yöpakkaskokemukset olivat vaikuttaneet Kekkokseen syvästi, sillä hän palasi niihin jatkuvasti vielä 1970-luvulla. Kaikesta huolimatta Kekkonen lähti itsenäisesti liikkeelle Efta-asiansa, mutta joutui vetäytymään taustalle havaittuaan Neuvostoliiton reagoivan voimakkaasti. Hänestä tuli pitkäksi aikaa varovainen Efta-asiansa, mikä näkyi vielä keväällä 1960 hänen keskusteluissaan Yhdysvaltain suurlähettilään Edson O. Sessionsin kanssa, jolloin hän oli todennut, ettei ollut uskonut Efta-hankkeesta tulevan mitään, eikä uskonut vielä

97 Päiväkirja 23.7.1959. Akyk.

98 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 696/28.9.1959. MID 135/1959/43/224/13.

99 Kuten edellinen alaviite.

silloinkaan.¹⁰⁰ Neuvostoliiton johto oli saanut käsityksen, että Kekkonen lupasi kesällä 1959, että Suomi ei mene Eftaan.¹⁰¹

Kekkonen lausunnot briteille toukokuun lopulla ja venäläisille elokuussa ovat hyvin ristiriitaisia keskenään. Pelasiko Kekkonen tässä asiassa kaksoispeliä, on mahdollista. On myös ajateltavissa, että Kekkonen halusi lausunnollaan rauhoittaa tilannetta ja ostaa siten aikaa, eikä suinkaan tarkoittanut tarkasti ottaen sitä, miten venäläiset olivat asian käsittäneet. Tulkkauksen muotoa ei löydy eli oliko Kekkosella suomalainen vai suurlähetystön oma virkamies-tulkki käytössään. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että Kekkosella olisi ollut käynnissä jokin taustapeli venäläisten kanssa kesällä 1959 Eftan suhteen.

On todennäköistä, että Kekkonen harhautti venäläisiä: hallitus nimittäin sai jatkaa kaikessa rauhassa valmistelutöitään. Karjalainen ei olisi voinut viedä asiaa eteenpäin, jos Kekkonen olisi kieltänyt. Kekkonen kaksoispeli johti myös siihen, että Efta-asiasta tuli niin äärimmäisen salainen. Pienimmätkin vuodot olivat erittäin vaarallisia. Kekkonen reagoikin vuotoihin poikkeuksellisen voimakkaasti, niin kuin yksi UM:n virkamiehen erottamistapaus osoitti. Kaikki tämä johti myös siihen, että Karjalainen ei edes ottanut virkamiehiä mukaan kaikkiin keskeisiin neuvotteluihin.

Suomen linja hahmottuu syksyllä 1959

Ahti Karjalaisen laatima päiväämätön asiakirja, jonka otsikko on "7", sisältää linjanvetoa Efta-kysymyksen käsittelystä syksyllä 1959 ja on siten merkittävä dokumentti Suomen kannalta tässä integraatitilanteessa:

'7'. 1. Integraatiosuunnitelmat, niiden perustelut ja vaarat, 2. Pohjoismainen tulliuioni ja Suomen asenne siihen. Ei Eftassa (17) mukana, 3. Seitsikkosuunnitelman vaiheet. Nyt sopimusluonnos, 4. Suomen kauppa seitsikkomaisten kanssa: osuus, tullirasitus, 5. Suomen viennin tullirasitus seitsikkomaisten alueella (entinen vienti ja uusi vienti; nyt ja tulevaisuudessa), 6. Konventio-luonnoksen tarjoamat näkymät kotimarkkinateollisuudelle ja maataloudelle ynnä valtiontaloudelle, 7. Suhde kuutosiin, 8. Bilateraali-kauppa ja suosituuksiklausuuli, GATT 8a. Selvitely idässä, lännessä, kotona, 9. Suomen yleiset varaukset: 1) teemme tulleja ja kauppaa koskevia sop (Gatt) 2) ei ylikansallisia elimiä (politiikka), 3) bilateraali-kaupan säilyttäminen, 4) varaus sisään: hoidettava eduskunnan kanssa, 10. Odotuslinjan perustelut: sopimusluonnos ei ollut valmis, b. voitu selvittää tal. vaikutuksia c) häämöt-tänyt kauppapoliittisia ristiriitoja

100 Suomi 1992, s. 288 - 289. Presidentti Eisenhower nimitti apulaispostiministeri Edson O. Sessionsin Yhdysvaltain Suomen-suurlähettilääksi 20.10.1959. Helsingin Sanomat 21.10.1959.

101 Asia on myös sanottu selvästi ulkoministeri Gromykon 8.9.1960 allekirjoittamassa muistiossa, jossa selviteltiin NKP:n presidiumin jäsenille ja ehdokasjäsenille Kekkonen ja Hrustevin välisiä keskusteluja Helsingissä 3.9.1960. Muistio nro 1588/8.9.1960. MID 135/1960/42/89/14.

Odotettu, nyt ei enää. a) epävarmuus 7:n osalta b) suhteet kuutoset - NL-USA c) raj merk viennin osalta d) mahd vaikutus maat. kotim. teoll. Sekalinja: ei jäsen, mutta osallinen.¹⁰²

Tästä suunnitelmasta voin päätellä ulkopoliittisen johdon päätyneen jo näihin aikoihin siihen, että Suomi ei pyrkisi täysjäseneksi Eftaan. Karjalaisen kirjaamat seikat vastaavat Juhani Suomen Kekkosen päiväkirjasta kopioimaa muistiinpanoa keskustelusta Buskin kanssa 29.7.¹⁰³

Kekkosen hahmotteleman linjan mukaisesti Suomen tulisi siis osallistua integraatioprosessiin maan edut turvaavalla tavalla, mutta perustajajäseneksi tai muutoin täysjäseneksi ei pyrittäisi. Täysjäsenyydellä olisi saattanut olla poliittisesti vaikeasti ennakoitavia seuraamuksia. Itse asiassa tämä kannanotto oli varsin identtinen edellä esitetyn Englannin hallituksen 17.7.1959 päivätyn muistion kanssa, joten asiallisesti ottaen Suomen ja Englannin hallitusten välillä vallitsi alussa varsin suuri yhteisymmärrys Suomen poliittisesta asemasta Efta-asiassa.

Tässä Karjalaisen kirjaamassa linjanvedossa on syytä kiinnittää huomiota mainintaan Efta-asian hoitamisesta eduskunnan kanssa. Käytännössä tämä tarkoitti etukäteiskannanoton hankkimista, niin kuin jäljempänä tulee esille. Tämä oli tärkeää monessakin suhteessa. Tällaisessa suuressa kansallisessa kysymyksessä oli varsin luontevaa kuunnella eduskuntaa. Näin Kekkonen ja hallitus saivat lisää poliittista selkänöjää ja legitimizeettiä toimilleen niin idässä kuin lännessä.

Lähden siitä, että Karjalainen kirjasi nämä kannanotot Kekkosen kanssa käymiensä keskustelujensa jälkeen. Karjalaisen tehtävänä oli toteuttaa toimet käytännössä.

Efta-konventio saa lopullisen muodon Tukholmassa syys-marraskuussa 1959

Kesäisten päätösten pohjalta alkoivat ulkoseitsikkojen virkamieskomitean neuvottelut Efta-säännösten luomiseksi 8. - 10.9.1959 Tukholmassa. Virkamieskomitean puheenjohtajana toimi Ruotsin ulkoministeriön kabinettisihteeri Hubert de Besche. Komitea asetti erikseen vielä valtuuskuntien puheenjohtajien sijaisista kokoonpannun ryhmän, jonka päätehtäväksi tuli itse tekstin valmistaminen. Huomionarvoista on, että tämänkin ryhmän puheenjohtajaksi tuli ruotsalainen. Lisäksi toimintansa aloittivat erilliset kaupan ja maatalouden asiantuntijoista koostuneet työryhmät. Seuraava kokous päätettiin pitää 29.9. - 2.10. Työ oli tarkoitus saattaa päätökseen 31.10.1959 mennessä.

102 Karjalaisen laatima suunnitelma – siinä ei ole päivämäärää – Suomen Efta-politiikasta on kansiossa vuoden 1959 syksyn ensimmäisten Efta-konventioluonnosten mukana. Akyk 16/IV

103 Suomi 1992, s. 290 - 291.

Virkamieskomitea kävi ensimmäisessä kokouksessa keskustelua Efta-suunitelman aiheuttamasta yleistilanteesta ja mahdollisuudesta aikaansaada kuutosten kanssa jatkoneuvottelut. Lisäksi komitea keskusteli Suomen asemasta. Ruotsi toi esille näkemyksen, että amerikkalaiset suhtautuisivat yhä myönteisemmin Efta-hankkeeseen. Samaten ruotsalaiset arvioivat, että myös Länsi-Saksan suhtautuminen oli positiivista. Ruotsin valtuuskunta katsoi myös, että Ranskan taloudellisen tilanteen paraneminen edistäisi Ranskan halukkuutta neuvotella muiden kanssa.

Englannin valtuuskunta kertoi reaktioiden maan sisällä olleen positiivisia. Englantilaisetkin arvioivat amerikkalaisten asenteiden olevan myönteisiä. Tosin Efta käsitteenä oli vielä hyvin tuntematon. EEC oli jo tullut tunnetuksi USA:ssa, koska siellä oli kampanjoitu asian puolesta. Eftan olisi harkittava samoja toimia USA:ssa.

Itävalta puolestaan katsoi, että USA edellytti ennen kaikkea Gattin mukaisia järjestelyjä. Itävalta toivoi vapaakauppasopimusta, joka voisi toimia mallina laajemmissa yhteyksissä. Tanska korosti vahvaa EEC-myönteisyyttään. Tanskan valtuuskunta edellytti, että oli saatava aikaan sopimus, jonka ennen kaikkea kuutoset voisivat hyväksyä ja että hyvien suhteiden kehittäminen kuutosiin oli kaikkein tärkein tavoite. Sveitsin edustajat kertoivat, että kannanotot Sveitsissä olivat olleet pelkästään positiivisia.

Osanottajat puhuivat pitkään Suomen asemasta. Ruotsi vaati jälleen, että Suomi Pohjoismaana tarvitsi erityiskohtelua. Suomen oli päästävä neuvotteluihin huomioitsijana. Vaara, että tästä muodostuisi ei-toivottava ennakkotapaus, oli Ruotsin mielestä liioiteltu, sillä muut esillä olleet maat Kreikka, Turkki, Irlanti ja Islanti eivät olleet pyytäneet huomioitsijan asemaa. Tanska ja Norja tukivat Ruotsia Suomen-kysymyksessä.

Englannin valtuuskunnan mukaan Suomi oli pyytännyt saada osallistua neuvotteluihin huomioitsijana, mihin Englanti ei kuitenkaan voinut suostua, ellei tätä mahdollisuutta annettaisi kaikille OEEC-maille. Tässäkin näkyi se haitta, joka johtui siitä, ettei Suomi ollut OEEC:n jäsen. Englanti ei voinut suostua siihen, että Suomi saisi paremman kohtelun kuin maat, jotka olivat OEEC:n jäseniä, mutta jotka olivat jäämässä niin EEC:n kuin Eftankin ulkopuolelle. Mikäli paikalla olisi useita huomioitsijoita, kärsisi työskentely, englantilaiset arvioivat. Sveitsi tuki Englantia. Portugali ja Itävalta esittivät, että Suomelle täytyi antaa jatkuvaa informaatiota neuvottelujen edistymisestä. Yksimielisyttä Suomen asemasta ei löytynyt. Virkamieskomitea päätti ensimmäisessä kokouksessaan, että osanottajamaat pitäisivät Suomen tilanteen tasalla neuvottelujen edistymisestä. Samalla päätettiin olla kertomatta julkisuuteen tarkemmin, miten se tapahtuisi.¹⁰⁴

104 Ruotsalaisten muistio kokouksesta. Anteckningar från sju maktsförhandlingarna i Stockholm 8. - 10.9.1959. Akyk 16/VI. Kekkonen oli kiinnittänyt tässä muistiossa erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin: 1. Ranskan neuvottelualltiuden parantumisen arvioiminen, 2. Itävallan toive Efta-sopimuksen toimimisesta mallina laajemmissa yhteyksissä, 3. Tanskan valtuuskunnan toive, että Efta-sopimus pitää tehdä sellaiseksi, että se olisi ennen kaikkea kuutosten hyväksyttävissä. Kekkonen oli merkinnyt hyvin vähän omia merkintöjään Efta-asiakirjoihin. UKK 21/61.

Vähän ennen yllämainittua virkamieskokousta Tukholmassa oli Englannin hallitus ottanut yhteyttä Suomen viranomaisiin. Englannin va. asiainhoitaja kävi 7.9.1959 jättämässä UM:lle nootin, jossa Englantien hallitus kertoi olevansa valmis suosittamaan muille Tukholman ryhmän jäsenille, että valtuuskuntien johtajat kokoontuisivat kerran viikossa Suomen edustajien kanssa.¹⁰⁵

Heti seitsikkojen ensimmäisen 10.9.1959 pidetyn virkamieskokouksen jälkeen Pohjoismaat pitivät oman kokouksensa. Ruotsin de Besche valitti, että Suomen osallistumisesta ei päästy ratkaisuun, koska Englanti oli "komplisoitunut ja sotkenut" sen. UM:n kauppapoliittisen osaston apulaisosastopäällikkö E. O. Raustila, joka oli määrätty seuraamaan kokousta, ilmoitti Suomen kantana, ettei Suomi hyväksy pohjoismaisia kokouksia korvaaviksi informaatiokokouksiksi.¹⁰⁶

Englannin esittämä väite, että Suomi halusi osallistua huomioitsijana Efta-neuvotteluihin, herätti kysymyksiä Helsingissä. Oliko Suomen Lontoon-lähetystön toiminnassa jotain epämääräistä, oli kysymys, jota poliittinen johto joutui pohtimaan. Näihin aikoihin kauppaministeri Karjalainen oli nimittäin alkanut kiinnittää huomiota Suomen Lontoon-lähettilään Leo Tuomisen erikoiseen toimintaan Lontoossa. Hänen passiivinen asenteensa ei voinut jäädä huomamatta brittihallitukselta. Tuominen katsoi voivansa ilmoittaa niin UM:lle kuin presidentti Kekkosellekin, ettei ollut valmis hankkimaan oma-aloitteisesti tietoja Eftasta ja halusi olla "ulkopuolinen asiassa". On hyvin vaikeaa ymmärtää Tuomisen menettelyä tässä Suomen kohtalonkysymyksessä. Tuomisen kirjeistä ei löydy syytä tähän käytökseen. Britit itse pitivät Tuomista saksalaismielisenä ja lähellä Kekkoselta olevana. He arvioivat, että Tuomisella olisi vaikutusvaltaa Kekkonen mielipiteisiin.¹⁰⁷ Karjalainen joutui myöhemmin reagoimaan hyvin voimakkaasti Tuomisen toimintaan.¹⁰⁸

Kysymys Suomen statuksesta oli esillä heinäkuun lopulla Kekkonen ja Buskin välillä, kun FO oli pyytänyt Buskia selvittämään presidentin tunnot Saltsjöbadenin ministerikokouksen jälkeen. Busk raportoi Kekkonen olleen tyytyväisen tuloksiin, mutta kysymys Suomen statuksesta syksyn neuvotteluissa oli jäänyt hyvin epämääräiseksi. Busk ei saanut FO:lta lupaa kysyä suoraan Kekkonen toivomusta, olisiko hän halunnut Suomelle huomioitsijan statusta vai ei, ja

105 UM:n muistio 7.9.1959. Akyk 16/VI.

106 UM:n muistio 10.9.1959. Akyk 16/VI, UM 73 D1 ja UKK 21/57.

107 Brittien luonn ehdinta Tuomisesta sisältyy Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n kirjelmään 22.4.1959. FO 371.142 861.

108 Suomen Lontoon-lähettilään Leo Tuomisen passiivista asennetta kuvaava oli hänen raporttinsa (jaettu Pol.os. tiedotuksena nro 50/13.10.1959), missä hän ilmoitti Englannin katsovan, että Efta-teksti olisi paras laatia ilman Suomea, koska Suomi ei kuitenkaan ehdoitta ollut valmis anomaan jäsenyyttä. Hän ilmoitti myös UM:lle, ettei ollut valmis oma-aloitteisesti hankkimaan Efta-tietoja Lontoossa (Karjalainen oli merkinnyt sivuun kaksi paksua punaista viivaa). Tuominen kirjoitti myös presidentti Urho Kekkoselle asiasta kirjeen, josta presidentti toimitti 19.10.1959 kopion Karjalaiselle. Tuominen toivoi kaikkea hyvää Suomelle asiassa ja totesi: "Toistaiseksi seuraan tämän asian kehitystä ulkopuolisena." Tuomittava asenne hallituksen edustajalta (tekijän huomautus). Ahti Karjalainen reagoi myöhemmin voimakkaasti suur-lähettilään toimiin kirjeellä 31.12.1960, koska erimielisyydet jatkuivat vuoden 1960 aikana. Akyk 16/VI ja Akyk 5/I.

niin asia jäi auki. Kekkoselle näytti selvästi riittävän, että Suomi ylipäättään pidettäisiin tilanteen tasalla tapahtumista.¹⁰⁹

Suomen edustajana Tukholmassa toiminut Raustila pyysi 9.9.1959 ohjeita UM:ltä. Kabinettisihteeri Hubert de Besche oli sähkeen mukaan ilmoittanut takaavansa, että Suomi saisi kaikki tiedot neuvotteluista. Lisäksi de Besche oli nimennyt erityisen yhdysmiehen hoitamaan tiedottamista.¹¹⁰ Samalla de Besche oli vahvistanut, että kaikki neljä Skandinavian ulkopuolista maata vastustivat huomioitsijan aseman myöntämistä Suomelle. UM tyytyi vastauksessaan 10.9.1959 tähän. Se katsoi, että ellei Suomi saa yhtenä Pohjoismaana parempaa kohtelua, kuten UM:n mielestä ministerikokouksen päätös Saltsjöbadenissa kesällä edellytti, niin tämäkin oli toistaiseksi hyväksyttävä.¹¹¹

Käytännössä Suomi osallistui valmisteluihin erimielisyyksien jälkeen juuri tällä tavalla: Ruotsin nimittämä erityinen yhdysmies kertoi Raustilalle neuvotteluista. Tähän järjestelyyn Raustila oli ryhtynyt jo heti alussa. Ruotsalainen yhdysmies välitti Suomen edustajalle kaikki neuvottelujen aikana syntyneet asiakirjat ja pyydyt lisätiedot. Lisäksi Pohjoismaat pitivät yhteisten kannanottojen aikaansaamiseksi kokouksia, joissa Suomen edustaja sai puheoikeuden.¹¹²

On syytä mainita, että Iso-Britannia toi Efta-neuvotteluihin oman paperinsa, jonka pohjalta lopullinen konventio syntyi. Tämä paperi seurasi kuitenkin hyvin tarkoin heinäkuussa hyväksyttyä suunnitelmaa.¹¹³ Raustila raportoi 9.11.1959, että Efta-sopimuksen laadintatyössä oli "tarkoin seurattu heinäkuussa hyväksyttyä suunnitelmaa".¹¹⁴ Epäilemättä tässä olivat myös arvovaltasyyt takana. Olihan Englanti ylivoimaisesti suurin neuvotteluosapuoli Efta-pöydässä. Samalla Englanti oli ilmoittanut, ettei sen Efta-paperia voinut luovuttaa ulkopuolisille, ei edes suomalaisille. Suomalaiset saivat kuitenkin asiakirjan Ruotsin Kuninkaalliselta Kauppakollegiolta.¹¹⁵

Karjalainen teki pitkän kiertomatkan 4. - 18.9.1959 välisenä aikana Tšekkoslovakiaan, Itävaltaan, Sveitsiin, Gattin päämajaan Geneveen ja Saksan liittotasavaltaan. Vierailujen aikana Karjalaisella oli tilaisuus pohjustaa Suomen Efta-ratkaisua keskusteluissaan Itävallan hallituksen ja Gattin pääsihteeri Eric Wyndham Whiten kanssa. Saksan liittotasavallassa hän keskusteli talousministeri Ludwig Erhardin kanssa, joka ilmaisi ymmärtävänsä Suomen vaikean tilanteen. Etupäässä keskustelut koskivat Suomen ja Saksan liittotasavallan välisen kaupan epätasapainoa. Karjalainen esitti toivomuksen, että saksalaiset ostaisivat Suomesta enemmän kauppataseen tasapainottamiseksi.¹¹⁶

109 FO:n sähke Buskille nro 180/27.7.1959 ja Buskin vastaussähke nro 207/30.7.1959. FO 371.142 863.

110 Tukholmassa olevan sl:n sähke nro 86/9.9.1959. UM 73 D1.

111 UM:n puhelinsanoma suurlähetystöön Tukholmassa 10.9.1959. UM 73 D1.

112 UM:n tiedotuskierokirje nro 41/20.11.1959. Akyk 16/VI.

113 UM:n muistio 9.11.1959. Akyk 16/VI. UM 73 D1 ja UM:n muistio 17.9.1959. UM 73 D1. UM:n muistio 14.9.1959. UKK 21/61.

114 UM:n muistio 9.11.1959. UKK 21/59.

115 Englannin esitys Efta-neuvottelujen pohjaksi. Päiväys 28.8.1959. Akyk 16/IV.

116 Päiväkirja 4. - 18.9.1959. Akyk.

Suomen valtionhallinto tiivistä edelleen valmistautumistaan Efta-neuvotteluihin. Hallitus perusti ulkomaankaupan neuvottelukunnan 24.9.1959. Neuvottelukunnan johtoon tuli osastopäällikkö Olavi Munkki. Valtioneuvoston perusteluissa mainittiin, että "ottaen huomioon nykyhetkellä vireillä olevat laajakantoiset kauppapoliittiset suunnitelmat, on neuvoa-antavan, tehokkaasti toimivan elimen merkitys entisestäänkin kasvanut" ja että "ulkomaankaupan neuvottelukunnassa tulisi olla edustettuina ne virastot, jotka työskentelevät ulkomaankaupan piirissä ja jotka joutuvat käsittelemään ja ratkaisemaan ulkomaankauppapoliittisia kysymyksiä". Neuvottelukunnan kokoonpanosta valtioneuvoston perustelut totesivat lisäksi, että neuvottelukunnassa tulisi olla edustettuina eri elinkeinopiirit ja että niiden tulisi edustaa eri tahoja, kuten kauppaa, ammattiyhdistysliikettä ja työnantajapiirejä. Neuvottelukunta piti ensimmäisen kokouksensa 29.9.1959. Neuvottelukunta jakaantui jaostoihin. Sen työskentely oli hyvin vilkasta näihin aikoihin.¹¹⁷ UM perusti lisäksi syksyn alussa erityisen tilastotyöryhmän asiaa varten.

Raustila laati 13.10.1959 muistion Ruotsin aktiivisuudesta Efta-hankkeessa. Ruotsilla oli mahdollisuus vaikuttaa laajalti asioiden kulkuun, olihan se isäntämaa ja puheenjohtajan asemassa keskeisissä kokouksissa. Myös Suomen kysymyksessä Ruotsi oli pitänyt Suomen puolta, millä oli suuri merkitys tilanteessa, jossa Suomi oli koko lailla aseeton integraatiopelissä. Ilman pohjoismaisuuden viitekehystä, jossa myös Englanti lopulta hyväksyi Suomelle paremman aseman kuin monille muille maille, Suomi olisi ollut suuressa vaarassa jäädä kokonaan ulkopuolelle. Raustila näki Ruotsin Suomea suosivassa asenteessa myös taktisia syitä, jotta se voisi vahvistaa pohjoismaista rintamaa Englantia vastaan. Vakavia ristiriitoja ei kuitenkaan Englannin ja pohjoismaisen varsinaisen Efta-ryhmittymän välillä esiintynyt. On todettava, että jo aiemman OEEC-pohjaisen neuvotteluvaiheen aikana skandinaavis-englantilainen yhteys oli toiminut varsin hyvin.¹¹⁸

Ruotsin menettelyn taustalla olivat kuitenkin perustavaa laatua olevat turvallisuuspoliittiset kysymykset. Ruotsalaiset ymmärsivät hyvin, että mikäli Suomi joutuisi eristyksiin läntisestä integraatiosta, sen asemaan liittyvät poliittiset seuraamukset olisivat saattaneet olla vakavia myös Ruotsin puolueettomuudelle. Suomen ja Ruotsin "kohtalonyhteys" oli Neuvostoliiton suurvaltakautena todellisuutta. Pohjolan turvallisuuspoliittinen vakaus edellytti niin Ruotsin kuin Suomenkin aseman säilyttämistä mahdollisimman muuttumattomana. Tämän ruotsalaiset sanoivat hyvin selvästi pari vuotta myöhemmin, kun Ruotsin hallitus piti kiireellisen istunnon 31.10.1961 Suomen Neuvostoliitolta saaman nootin johdosta. Ruotsalaiset olivat saaneet samaisen nootin tiedoksi. Ruotsin hallitus totesi, että suomalais-neuvostoliittolaiset sotilaalliset konsultaatiot ylä-sopimuksen perusteella olivat merkityksellisiä Ruotsille:

117 UM:n muistio 17.9.1959. UM 73 D1.

118 UM:n muistio nro 24/13.10.1959. UM 73 D1.

Meidän etumme kohdistuu niin nyt kuin aikaisemmin siihen, että rauha vallitsee Itämeren alueella. Tätä päämäärää palvelee Ruotsin puolueettomuuspolitiikka.¹¹⁹

Tämä tarkoitti vakauden säilyttämistä alueella ja sitä, ettei Ruotsin olisi tarvinnut harkita asemaansa uudelleen, mikä olisi saattanut merkitä lähentymistä Natoon. Näistä lausunnoista on nähtävissä selvästi Ruotsin suhtautuminen Suomen Efta-prosessiin. Oli Ruotsin etujen mukaista, ettei Suomi ajautuisi taloudessakaan liian riippuvaiseksi Neuvostoliitosta, sillä seurauksena olisi voinut olla sellaisia muutoksia, jotka olisivat murtaneet Pohjois-Euroopan turvallisuuspoliittiset asetelmat ja ajaneet Ruotsia muuttamaan omaa vakiintunutta puolueettomuuttaan. Tällainen näköala ei houkuttellut ruotsalaisia. Suomen puolueettomuusaseman vahvistaminen ja pääseminen mukaan läntisen Euroopan integraatioon oli osa vakautta.

Englanti kehitteli kesän ja alkusyksyn aikana 1959 kannanottojaan Suomen suhteesta Eftaan. Suurlähettiläs Busk kävi heti palattuaan Helsinkiin 17.9.1959 UM:ssä ulkoministeri Törngrenin luona. Hän korosti, että Suomi voisi halutessaan liittyä seitsikoihin. Englanti ei tulisi tässä suhteessa asettamaan minkäänlaisia esteitä, mikäli Suomi pitäisi liittymistä seitsikoihin mahdollisena, tapahtuisipa se sitten täysjäsenenä tai jossakin muussa muodossa. Englannilla oli toki omat epäilynsä Suomen mahdollisuuksista, niin kuin aiemmin oli tuotu esille. Sen sijaan Englanti ei olisi valmis suostumaan mihinkään erityisiin poikkeuksiin seitsikkosopimuksesta. Törngrenin Tanskan maataloutta koskevaan kysymykseen Busk vastasi, että Englanti oli jo muuttanut joitain maan sisäisiä maataloutta koskevia määräyksiä, mutta näitä hän ei pitänyt itse seitsikkosopimukseen liittyvinä varauksina. Suomen oli hyväksyttävä sopimus sellaisenaan, mikäli haluaisi täysjäsenyyttä. Busk toivoi Suomen voivan määrittellä kantansa vuoden loppuun mennessä, sillä itse Efta-konventio valmistuisi varmasti syksyn aikana.

Englannin kielteinen asenne Suomen asemaan huomioitsijana Efta-neuvotteluissa johtui Buskin mukaan vain siitä, että silloin olisi pitänyt antaa sama asema myös Irlannille, Islannille ja Espanjalle. Hänen mukaansa ei ollut mitään estettä sille, että muut Pohjoismaat informoisivat Suomea vaikka joka päivä, niin kuin tapahtuikin. Englanti oli valmis antamaan suoraa informaatiota, mikäli vain Suomen edustaja kääntyisi heidän puoleensa.¹²⁰

Saltsjöbadenin ministerikokouksen päätös edellytti, että Suomelle piti varata "tilaisuus tarkemmin seurata keskusteluja". Sanamuodon väljyys siis aiheutti Suomen asemaan liittyvät erilaiset tulkinnat. Englanti ei halunnut päästää neuvotteluhuoneeseen muita kuin varsinaisia neuvottelijoita varmistaakseen kaikin tavoin, että Efta-konventio syntyisi nopeasti. Suomen edustautumiskysymyksessä Englannin kannalla olivat lopulta Sveitsi, Itävalta ja Portugali

119 Tukholmassa olevan sl:n säike nro 192/31.10.1961. UM 12 L 41.

120 UM:n muistiot 17.9.1959 ja 16.10.1959. Raustila ei näyttänyt pitäneen yhteyttä britteihin Tukholmassa, eikä esimerkiksi tarjonnut yhtään ateriaa laskutuksensa mukaan britteille, toisin kuin kaikkien muiden Efta-maiden edustajille. Akyk 16/VI ja UM 73 D1

Pohjoismaiden tukiessa Suomen tiiviimpää suhdetta neuvotteluihin, eli että Suomelle olisi pitänyt antaa huomioitsijan asema. Enemmistö oli kuitenkin vastaan.

Ulkomaankaupan neuvottelukunta käsitteli Suomen saaman aineiston. Se valmisti Suomen ensimmäisiä kannanottoja itse valmistumassa olevaan konventioon. Suomi esittikin 26.10.1959 eräitä alustavia kannanottoja Eftamaiden valtuuskuntien puheenjohtajille. Tärkeimmät asiat liittyivät tuontisäännöstelyn purkamiseen, suosituimmuuslausekkeeseen bilateraaliosopimuksissa sekä tullien alennusten aikatauluun ja perustasoon. Neuvostoliitosta tulevan perustuonnin varmistamiseksi Suomi esitti oikeutta jatkaa tuontisäännöstelyä kiinteissä ja nestemäisissä polttoaineissa, viljassa, lannoitteissa, rehuaineissa, puuvillassa ja sokerissa. Uusi tullitariffilaki oli tekeillä. Brysselin nimikkeistö oli siinä perustana ja perustullitaso tulisi määrätä sen mukaisesti.¹²¹

Suosituimmuusasia oli vaikea ratkaista Gattin ulkopuolella olleiden maiden kanssa. Suosituimmuus alkoi nousta poliittiselle tasolle jo virkamiesvaltuuskuntien työn aikana syksyllä 1959, sillä tämä kysymys oli valtuuskuntien puheenjohtajien mielestä niin vaikea poliittisuontoinen asia, että se kuului ministeriportaalle.¹²²

Suomen öljyntuonti puhuttaa myös syksyllä 1959

Suomen öljyhuolto kiinnosti erityisesti Englantia Suomen Efta-neuvotteluihin valmistauduttaessa, sillä Neuvostoliiton vuonna 1958 aloittama painostus saada monopoli Suomen öljymarkkinoilla huoletti brittejä. Suomen öljyntuonti oli ollut voimakkaasti esillä jo yöpakkasten yhteydessä, niin kuin edellä olen todennut. Oli yleisesti tiedossa, että Suomen kauppavaihdon taso Neuvostoliiton kanssa riippui paljolti öljyntuonnista.

Äänen lausumaton kysymys kuului: minkälainen ote Neuvostoliitolla oli Suomesta ja mikä olisi Neuvostoliiton vaikutus Eftassa, jos Suomi olisi sen täysjäsen. Englantilaiset seurasivat varsin epäluuloisina kaikkea Neuvostoliittoon liittyvää, eivätkä syyttä. Heillä oli vaikeuksia omien kaupallisten suhteitensa kanssa Neuvostoliittoon, eikä uutta kaupallista sopimusta saatu tässä vaiheessa aikaan. Englanti ei ollut edes kovin halukas solmimaan uutta sopimusta Neuvostoliiton kanssa, koska kysymys suosituimmuudesta oli ajankohtaistunut Efta-neuvottelujen vuoksi kuuden tulevan jäsenmaan ja Neuvostoliiton välillä. Periaatteeksi oli muodostunut, että bilateraalisten sopimusten perusteella aiemmin Neuvostoliitolle annettu suosituimmuuskohtelu ei olisi enää voimassa vapaakauppajärjestelyjen tultua voimaan.

121 UM:n tiedotuskierokirje nro 41/20.11.1959. Akyk 16/VI. UM 73 D1.

122 UM:n tiedotuskierokirje nro 41/20.11.1959. Akyk 16/VI. UM 73 D1.

Naantalın jalostamon toiminnan alkaminen syksyllä 1957 merkitsi huomattavaa muutosta Suomen öljyhuollossa, vaikka jalostuksen omavaraisuusaste jäikin jo vuonna 1959 noin 50 prosenttiin. Vasta Naantalın jalostamon valmistuttua raaka-öljyn tuonti pääsi alkamaan. Vuonna 1956 Suomeen ei tuotu lainkaan raakaöljyä, mutta 216.000 tonnia jo vuonna 1957 ja 884.000 tonnia vuonna 1958.¹²³ Neste Oy:n laitoksen valmistuttua – laitteistot oli hankittu Ranskasta – Neuvostoliitto pyrki pian saamaan monopoliaseman raakaöljyn toimittajana. Johtavat länsimaat huolestuivat Suomen taloudellisen riippuvuuden lisääntymisestä Neuvostoliitosta.

Shellin ja Gulfin ostama jalostuskapasiteetti muodosti noin puolet Naantalın jalostamon kapasiteetista vuonna 1958. Shellin osuus oli 40 prosenttia ja Gulfin kymmenen prosenttia. Loppuosa raakaöljystä tuli Neuvostoliitosta. Mitä tuli markkinoihin Suomessa, niin Shell hallitsi tuolloin 33 prosenttia, Esso 32 prosenttia ja Gulf yhdeksää prosenttia Suomen vähittäisjakeluverkostosta. Venäläisomisteisen Teboilin osuus oli noin kymmenen prosentin luokkaa.

Itse asiassa Suomen öljyhuolto oli ollut suuren huolen aiheena aina keväästä 1958 alkaen, sillä neuvostokaupan suuri epätasapaino yöpakkasten alla johdatti siihen, että Suomi yritti lisätä raaka-ainetuontia Neuvostoliitosta. Samasta syystä hallitus esitti muutoksia aiemmin sovittuihin menettelytapoihin Shellin ja Gulfin kanssa, jotka olivat siis ostaneet jalostuskapasiteettia Neste Oy:n uudella Naantalın jalostamolla. Shell ja Gulf suostuivatkin pienentämään omaa raakaöljyn tuontiaan Naantaliin aina toukokuuhun 1960 kahdeksalla prosentilla. Tämä määrä siis siirtyi Neuvostoliitolle. Jalostetut tuotteet kuuluivat edelleen mainituille länsiyhtiöille, jotka joutuivat myymään kuluttajille venäläisöljystä valmistettuja tuotteita. Painetta yhä suurempiin myönnytyksiin esiintyi, sillä Neste Oy:n toimitusjohtaja kääntyi keväällä 1959 Shellin puoleen kauppaministeri Karjalaisen toimeksiannosta ja esitti, että yhä suurempi osuus Shellin tuotteista valmistettaisiin neuvostoöljystä. Vastaus oli ollut ei.

Kevään 1959 kuluessa tuli yhä useampia viestejä, että venäläiset yrittivät poistaa länsiöljyn Suomen markkinoilta. Nämä tiedot aiheuttivat levottomuutta Lontoossa, jossa viranomaiset kiinnittivät Suomen öljy- ja yleensä energiatilanteeseen paljon huomiota vuoden 1959 aikana.¹²⁴ Suomen neuvottelija, UM:n kauppapoliittisen osaston päällikkö Olavi Munkki vahvisti kesäkuussa neuvostoliittolaisten kanssa käytyjen neuvottelujen aikana, että venäläiset olivat vaatineet saada toimittaa kaiken öljyn Suomeen vuoteen 1965 mennessä.¹²⁵

Shellin johto puuttui tilanteeseen kesällä 1959 ja pyysi ulkoministeriönsä toimia. Foreign Office seurasi tilannetta ja pyysi selityksiä. Suomalaiset toteivat, että venäläisten vaatimuksia oli vaikeaa vastustaa, ja ilmassa oli jopa

123 Suomen virallinen tilasto. Ulkomaankaupan vuosijulkaisut.

124 Ison-Britannian voimatalousministeriön 1.5.1959 järjestämän, Suomen energiatilannetta käsitelleen kokouksen ptk. FO 371.142 897. Ison-Britannian Helsingissä oleva sl:n sähköstä nro 167/13.6.1959 käy ilmi, että venäläiset olivat vaatineet saada 130.000 tonnin lisäkiintiön syksyn 1959 neuvotteluissa ja sen jälkeen saman verran vuosittain lisää kunnes kaikki öljy tulisi idästä. FO 371.142 897. Suomen öljypolitiikasta myös *75 - vuotta Shellistä ja Kuusikymmentä öljytippaa. Unionin historiikki 1931 - 1991*, Hämeen Kirjapaino 1991.

125 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n kirjelmä nro 1121/59. FO 371.142 897.

uhka siitä, että vuoteen 1963 saakka voimassa olleiden tuotantosopimusten jälkeen Shell ja muut länsiyhtiöt jäisivät kokonaan ilman sopimuksia. Shellin edustajat muistuttivat, että Suomi oli ollut ennen sotaa täysin länsituonin varassa ja että myös pula-aikoina Suomi oli voinut luottaa öljytoimituksiin lännestä. FO päätyikin siihen, että Ison-Britannian oli syytä tukea Shelliä ja vaatia Suomea pitämään sopimukset voimassa. Poliittisena perusteena britit käyttivät ennen kaikkea argumenttia, että Neuvostoliiton yritykset päästä dominoimaan Suomen taloutta oli rajoitettava minimiin, jottei syntyisi uusia vaatimuksia edellisten täyttämisen jälkeen. Myös Yhdysvallat reagoi voimakkaasti Gulfin puolesta Karjalaiselle syyskuussa 1959 ja vaati läntisten öljy-yhtiöiden aseman säilyttämistä Suomessa.¹²⁶

Myös ranskalaiset seurasivat huolestuneina Suomen öljyhuollon kehittymistä. Neuvostoliittolainen "öljytrustin johtaja" - nimeltä mainitsematon - sanoi lokakuussa 1959 juuri ennen Suomen ja Neuvostoliiton viisivuotissopimuksen allekirjoittamista Ranskan suurlähettiläälle Helsingissä, että Neuvostoliitto vaati saada tuoda kaiken Suomen tarvitseman raakaöljyn. Samainen johtaja totesi myös, että Neuvostoliitto pyrki samaan kaikkien Pohjoismaiden kanssa.¹²⁷

Suomen onnistui välttämään täysi riippuvuus neuvostoöljystä tuolloin. Mikäli Suomi olisi joutunut koko öljyntuonnissaan riippuvaiseksi Neuvostoliitosta, olisi se ollut vakava signaali Suomesta muille Efta-maille neuvotteluvaiheessa. Öljyasiassa näkyi myös hyvin selvästi neuvostokaupan poliittinen luonne.

126 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n kirjelmä nroton/16.9.1959. FO 371.142.897.

127 Ranskan Helsingissä olevan sl:n sähkö nro 69/21.10.1959 ja raportti nro 573/EU/23.10.1959. Quai 51. Raportti nro 415/EU/28.7.1960. Quai 46.

■ Neuvostoliiton asenne vakiintuu syksyllä 1959

Hruštševin aseman kehitys

Suomen suhdetta Eftaan arvioitaessa on otettava huomioon Hruštševin aseman kehitys Neuvostoliitossa 1950-luvun lopussa. Sen voi sanoa vahvistuneen koko ajan lähestyttäessä vuosikymmenen loppua. Hänen arvioitiin yleisesti kyenneen eliminoimaan vastustajansa erityisesti NKP:ssä: henkilövaihdoksia tapahtui paljon jatkuvasti. Esimerkiksi NKP:n keskuskomitean puhemichistössä muutostahti oli ollut suuri sitten 20. puoluekokouksen helmikuussa 1956: silloisista 15 jäsenestä yhdeksän oli vaihtunut vuoteen 1958 mennessä. Samanaikaisesti oli havaittavissa, että ideologit, Mihail Suslov etunenässä, joutuivat syrjään ja eristyksiin, vaikka säilyttivätkin usein muodolliset asemansa.

Hruštševin kaudella puolueen asema vahvistui; hän kiinnitti erityistä huomiota puolueen asemaan, ja ulkopuolisten valtarakenteiden painoarvo väheni. Näin voidaan arvioida, että myös valtiokoneiston suhteellinen valta-asema heikkeni: Hruštševin nimitys pääministeriksi itse asiassa vain vahvisti NKP:n asemaa. Syntyi puolueen ja hallintokoneiston yhteys, jossa valtiokoneiston riippuvuus puolueen päätöksistä lisääntyi.

Hallintorakenteet toisaalta keventyivät: Hruštševin vaikutus oli jossain määrin liberalisoiva Neuvostoliitossa, mikä näkyi erityisen selvästi maataloustuotannossa. Kolhoosien asema parani selvästi. Hruštševin tavoite oli hyvin pragmaattinen. Tuotantoa oli saatava lisää, vaikka ideologian kustannuksella.¹

Hruštšev esiintyi hyvin energisesti näihin aikoihin, minkä tarkkailijat panivat hyvin merkille. Hänen aktiivisuutensa näytti vain lisääntyneen hänen saatua haltuunsa puolueen lisäksi myös hallituksen. Suomen suurlähetystö havaitsi tilanteen jo helmikuussa 1958 ja laati raportin nimeltä "Quo vadis, Nikita Sergejevits?" Suurlähettiläs Wuori kirjoitti Hruštševin asettumisesta johto-asemaan:

1 Ranskan ulkoministeriön analyysi poliittisesta tilanteesta keväällä 1958. Muistio 28.3.1958. Quai 243.

Hruštšev itse - niin kuin olen aikaisemmin maininnut - esiintyy suorastaan hermojännitteisellä energisyydellä kaikissa mahdollisissa tilaisuuksissa kaikkia mahdollisia kysymyksiä pohtien. Hän – ja tuskin enää kukaan muu – esiintyy nykyisin keskuskomitean tai – jos niin halutaan sanoa – keskuskomitean presidiumin virallisena äänitorvena.²

Hruštšev sai keväällä 1958 kaiken vallan käsiinsä ja alkoi käyttää sitä. Hänen vaikutuksensa ulottui laajalle kansainväliseen elämään jännitystä kiristävällä tavalla. Tämä näkyi ennen kaikkea Saksan kysymyksessä, jossa Hruštšev yritti saada näinä vuosina aikaan itseään ja myös Neuvostoliiton vanhakantaisia piirejä miellyttäviä ratkaisuja. Kun nämä ratkaisut olisivat olleet lännen etujen vastaisia, syntyi luonnollisestikin jännitteitä, jotka vaikuttivat Suomeenkin. Lännessä nähtiin Hruštševin tavoitteet pyrkimyksenä vakiinnuttaa ensisijaisesti Neuvostoliiton valta-asemat Euroopassa Unkarin tapahtumien aiheuttamien vaikeuksien jälkeen. Saksan osalta tämä merkitsi Saksan jaon saattamista pysyväälle kannalle ja vaatimusta Saksan demokraattisen tasavallan aseman tunnustamiseksi. Ajatus erillisrauhasta Neuvostoliiton ja Saksan demokraattisen tasavallan välillä oli myös esillä. Hruštšev pyrki poistamaan Berliinin jaon eli saamaan koko Berliinin Itä-Saksan vallan alle. Yritykset tähän suuntaan aiheuttivatkin pahimmat kriisit Euroopassa Hruštševin aikana.

Toinen trendi oli pyrkimys heikentää Naton asemaa. Puolueeton läntinen Eurooppa olisi sopinut Neuvostoliitolle: Yhdysvaltojen läsnäolon heikentäminen oli tavoitteena. Sama pyrkimys puolueettomuuden lisäämiseen Euroopassa kohdistui Pohjoismaihin eli yrityksiin heikentää Norjan ja Tanskan Nato-suhteita. Hruštšev epäonnistui näissä tavoitteissaan. Naton yhtenäisyys kesti lopulta paineet, vaikka murtumia olikin havaittavissa, niin kuin edellä olen todennut selvittäessäni Ranskan ja Ison-Britannian suhteiden kehitystä vuosikymmenen lopulla.

Näin Neuvostoliiton harjoittama ulkopolitiikka toimi lopulta 1960-luvulla Hruštševia vastaan. Hän ei kyennyt saavuttamaan kiistattomia voittoja Neuvostoliitolle. Arvovaltaivoittoja ehkä tuli: Sputnikin lähettäminen taivaalle vuonna 1957 oli kiistaton menestys. Kuitenkin neuvostopropaganda oli tehokasta. Neuvostoliiton arvioitiin yleisesti olevan voimissaan ja etenevän maailmassa. Hruštševin aikana Neuvostoliitto laajensi ideologista taisteluaan yhä laajemmalle kolmanteen maailmaan Afrikassa, Aasiassa ja Etelä- ja Keski-Amerikassa. Suhteet Maon Kiinaan sen sijaan alkoivat heiketä. Ensimmäisen kerran Hruštšev tunnusti julkisesti erimielisyyksien olemassaolon puheessaan 21. puoluekokouksessa vuoden 1959 alussa. Taistelu kommunistisen maailman johtoasemasta alkoi.³

Suurvaltasuhteissa alkoi jonkinasteisen jännityksen lisääntymisen jälkeen ilmetä lopulta lientymistä. Parhaana merkinä tästä oli, että Hruštševin varsin pitkään hakema valtiovierailu Yhdysvaltoihin toteutui lopulta syyskuussa 1959.

2 Moskovassa olevan sl:n raportti nro 7/20.2.1958. UM 5C.

3 Kiinan ja Neuvostoliiton välirikosta, esim. Mehnert, Klaus, *Peking ja Moskova*. Porvoo 1964, s. 462 - 480.

Siitä ilmoitettiin pian sen jälkeen kun Hruštšev oli peruuttanut vierailunsa Skandinaviaan. Tämä aiheutti hämmennystä Pohjolassa. Kuitenkin Suomen kannalta oli myönteistä, että suurvaltasuhteet kehittyivät hetkellä, jolloin Suomi alkoi hakeutua Eftaan: Suomen Efta-asiasta kun muodostui lopulta ainakin taustalla maailmanpoliittinen asia.

Mikojan ottaa kantaa Suomen Efta-hankkeeseen lokakuussa 1959

Kesällä 1959 Neuvostoliitto reagoi voimakkaasti Suomen ensiaskeliin lähes tyä rakenteilla olevaa Eftaa, mutta Suomi jatkoi valmistelujaan.

Neuvostosuhteiden selvittämiseksi hallitus lähetti 22.9.1959 kutsun 1. varapääministeri A. I. Mikojanille saapua Suomeen keskustelemaan maiden välisistä ajankohtaisista taloudellisista asioista. Samalla avautuisi tilaisuus keskustella lähemmin myös Efta-asiasta, sillä läntisen Euroopan integraatio oli Mikojanin aluetta. Esillä olivat muun muassa uuden viisivuotissopimuksen allekirjoittaminen, Neuvostoliiton teollisuusnäyttelyn avajaiset ja jäänsärkijän vesillelasku.⁴

Neuvostoliiton lehdistö seurasi tilannetta ja esitti hyvin kriittisiä arvioita Efta-hankkeen Nato-kytkennöistä. Novoje Vremja kirjoitti 9.10.1959, että kun pienet Pohjois-Atlantin liiton ulkopuolella olevat puolueettomat maat kuten Ruotsi, Sveitsi, Itävalta ja mahdollisesti Suomi sitoutuisivat ensin taloudellisesti, ne voitaisiin myöhemmin helpommin taivuttaa atlanttiseen uskoon. Näin pyrittiin luomaan "ei vain suurten trustien valtaa pienten maiden suhteen vaan myös sotilaallis-poliittisia etuvartioasemia Neuvostoliittoa ja muita sosialistisia maita vastaan".⁵

Toisaalta Neuvostoliitto varautui siihen, että sen tahdosta riippumatta Eftasta muodostuisi osa länsieurooppalaista integraatiota, mikä siis syksyllä 1959 oli jo varsin todennäköistä. Suomen asemaa vaikeutti se, että useat Efta-maat painottivat Eftan merkitystä ennen kaikkea välivaiheena päästä kuutosten kanssa neuvotteluihin. Suora sopimussuhde liittoon, jossa Länsi-Saksa oli merkittävässä asemassa, olisi saattanut laukaista vakavia seurauksia Suomen turvallisuudelle. Yleispoliittinen ongelma oli siis siinä, että taloudelliset edut oli turvattava turvallisuutta vaarantamatta. Samalla oli pyrittävä pysymään mukana läntisen Euroopan integraatiossa tavalla tai toisella. Eri tasoisten suhteiden vahvistaminen läntiseen Eurooppaan kuului Sukselaisen hallituksen politiikkaan. Sukselainen itse yritti ajaa Suomea Eftaan suorasukaisemmin kuin Karjalainen, mutta Sukselaisen vaikutus Suomen Efta-politiikkaan jäi kuitenkin hyvin vähäiseksi, Kekkonen kun hoiti asiaa Karjalaisen, ei Sukselaisen kanssa.

4 Päiväkirja 22.9.1959. Akyk.

5 Moskovassa olevan sl:n raportti nro 29/8.10.1959. UM 5 C.

Moskovassa oli ollut jonkin verran aikaa pohtia ja analysoida tilannetta ennen kuin Mikojan saapui Suomeen. Eftan nopea nousu keskeiseksi tekijäksi Suomen integraatiopolitiikassa ja vuosikausia valmistellun pohjoismaisen tullionin yhtä nopea romahdus olivat sekoittaneet kuvioita. Pohjoismaisen tullionin romahdus näytti yllättäneen monet Moskovassa heinäkuussa 1959.

Neuvostoanalyysien mukaan innokkaimmin Suomea ajoivat läntisen integraation piiriin "monopolistiset vientiteollisuuspiirit", ennen kaikkea metsäteollisuus, jonka edut sitä vaativat. Porvarilliset kotimarkkinateollisuuden edustajat sen sijaan olivat neuvostodiplomaattien mukaan maltillisia ja varovaisia kannanotoissaan. Lähetystö katsoi, että politiikassa kokoomus ajoi innokkaimmin Suomea eri integraatiosuunnitelmiin. RKP ajoi ensisijaisesti Suomea pohjoismaisiin ratkaisuihin, mutta asiallisesti eivät neuvostoanalytiikot nähneet suuria eroja RKP:n linjassa verrattuna kokoomukseen. Suomen kansanpuolue otti arviointien mukaan muita enemmän huomioon kotimarkkinateollisuuden edut.

Suurlähetystön arvion mukaan ratkaisevassa asemassa Suomen integraatiopolitiikassa oli maalaisliitto. Sen mielestä hallituksen politiikka osoitti, että porvarillisista puolueista myös maalaisliitto tuki Suomen suuntausta läntisiin integraatoratkaisuihin. Venäläiset katsoivat maalaisliiton "huolimatta varovaisuudesta ja maltillisuudesta tukevan vaitonaisesti linjaa, joka johtaa Suomen liittymään läntisiin taloudellisiin integraatiosuunnitelmiin".

Sosiaalidemokraattinen "tannerilais-leskisläinen klikki" ajoi neuvostokäsityksen mukaan Suomea ehdoitta länteen. Skogilaisten arvioitiin olevan lähellä maalaisliittoa. Neuvostokäsityksen mukaan vain SKDL/SKP:n oli erilaisia yhteismarkkinoita vastaan. Kommunistien argumentit perustuivat siihen, että osallistuminen lännen integraatiosuunnitelmiin johtaisi Suomen lännen sotateollisen toiminnan piiriin. Kommunistien mukaan jokainen integraatiosuunnitelma pyrki lisäämään Naton aggressiivisten piirien militarismia Saksan liittotasavallassa. Lisäksi Suomen osallistuminen taloudellisiin blokkeihin olisi isku kaupankäynnille sosialististen maiden kanssa. Venäläisten johtopäätös oli, että SKP oli ainut puolue, joka vastusti integraatiohankkeita. He katsoivat kuitenkin, että Suomen poliittiset ratkaisut eivät olleet vakiintuneita kesällä tai syksyllä 1959, joten niihin kannatti yrittää vaikuttaa ajoissa.⁶

Tämän mukaisesti kommunistit toimivatkin. Suomalaiset kommunistijohtajat vastustivat yksissätuumin Suomen Efta-hanketta. On mielenkiintoista havaita, että Hertta Kuusinen näyttäisi viitanneen Kekkonen kaksoispeliin, kun hän käsitteli 15.11.1959 ulkoseitsikkokysymystä Helsingissä. Kuusinen nimittäin totesi maalaisliiton taktikoivan ja "pelaavan kaksinaamaista peliä, jonka avulla se yrittää vetää Suomen ulkoseitsikkojen yhteyteen myöhemmässä vaiheessa".⁷

6 Nl:n Helsingissä olleen sl:n raportit Suomen integraatiopolitiikasta nro 526/14.7.1959, 545/15.7.1959, 818/4.12.1959 ja 819/4.12.1959. MID 135/1959/41/85/16.

7 Hertta Kuusisen puhe Koiton salissa Helsingissä 15.11.1959. Ilmoitus nro 10031/17.11.1959. Hertta Kuusisen henkilömappi. Supo.

Viestit Suomesta olivat menneet perille. Ulkomaankauppaministeri N. S. Patoliltsev saapui Suomeen 21.10.1959. Karjalainen sopi hänen kanssaan viisivuotissopimuksen sisällöstä. Varapääministeri A. I. Mikojanilla, joka noudatti hallituksen kutsua saapua Suomeen vierailulle 22. - 26.10.1959, oli mukanaan raskaan sarjan matkaeväitä. Mikojan saapui Helsinkiin klo 11.00.

Viisivuotissopimus allekirjoitettiin 22.10.1959 klo 15.00. Heti sen jälkeen klo 16.00 pidettiin lehdistötilaisuus, jossa englantilainen lehtimies Keyworth esitti varapääministeri Mikojanille kysymyksen Suomen mahdollisen Efta-suhteen vaikutuksista:

Jos Suomi katsoisi välttämättömäksi liittyä Euroopan vapaakauppa-alueeseen, niin luuletko että se vaikuttaisi suomalais-neuvostoliittolaisiin kaupallisiin suhteisiin?

Mikojan vastasi, että hänen pitäisi tehdä johtopäätöksiä tilanteen varalta, jota ei ollut olemassa. Hän totesi, että kysymys Suomen liittymisestä näihin markkinoihin oli luonnollisesti Suomen hallituksen asia, mutta jatkoi: "Oletan, että Suomi ei halua huonontaa suhteitaan Neuvostoliittoon." Hän totesi myös, että Neuvostoliitto vastustaa tällaisia kaupallisia blokkeja ja että integraation lipun alla Eurooppa pyrittiin jakamaan osiin.

Neuvostoliitto kannatti yleiseurooppalaisten kaupallisten suhteiden kehittämistä ja niitä toimenpiteitä, joihin "oli ryhdytty herra Tuomiojan johtaman YK:n Euroopan Taloudellisen Komission esittämällä linjoilla", niin kuin Mikojan asian ilmaisi. Juuri tämä komissio (ECE) voisi Mikojanin mielestä täysin tyydyttävästi edistää kaikkien Euroopan maiden kaupallisten suhteiden kehittämistä alueellisella pohjalla. "Tietenkin, jos muodostetaan suljettuja kaupallisia blokkeja, Neuvostoliiton on huolehdittava eduistaan", Mikojan totesi lopuksi.⁸

Helsingin Sanomat kertoi Mikojanin sanoneen lisäksi, että Suomen hallitus päättäisi asiasta sen mukaan, mikä olisi Suomelle edullisinta ja että Suomen hallitus varmaankin ryhtyisi toimenpiteisiin, jotta sen vientiedut tällaisia ryhmiä muodostettaessa eivät tulisi kärsimään.⁹

Terveiset Eftasta levisivät laajalle eri puolille maailmaa. Tämä oli ensimmäinen julkinen neuvostokannanotto. Se tulkittiin maailmalla varsin yleisesti samalla epäuskoisella tavalla kuin Tanskan pääministeri H. C. Hansen teki.

8 Muistio, jonka otsikko kuului: "Pressikonferenssissa esitetty seitsikkoja koskeva kysymys". Muistio on käännös neuvostoliittolaisesta virallisesta versiosta. Paperista käy ilmi, että Keyworth edusti seuraavia tiedotusvälineitä: Times & Life, Wallstreet Journal, Kemsley, McGraw Hill World News, Financial Times ja Reuters. Akyk 16/VI. UKK 21/59. Samaa lehdistötilaisuutta selvittää Nl:n Helsingissä olleen sl:n kirjelmä nro 778/5.11.1959. Lehdistöpalautteen todettiin olleen lännessä hyvin epäilevää sen suhteen, että Suomi voisi osallistua Eftaan. Lähetystö raportoi esimerkiksi The Scotsman-lehden uutisoineen, että "Mikojan oli voimakkaasti vastustanut Suomen liittymistä seitsikkoon". MID 142/1959/41/84/20.

9 Helsingin Sanomat raportoi yhdenmukaisesti Nl:n Helsingissä olleen suurlähetystön kanssa The Scotsman-lehden kirjoittelusta. HS kirjoitti myös, että "Suomi, joka pakotettaisiin jäämään kahden länsi-eurooppalaisen liiton ulkopuolelle, liukuisi epäilemättä syvemmälle ja syvemmälle Nl:n vaikutuspiiriin". Helsingin Sanomat 23.10.1959.

Suomen Kööpenhaminan-suurlähettiläs Olli Kaila keskusteli Tanskan pääministerin kanssa lokakuun lopussa ja raportoi asiasta Karjalaiselle:

Hän (pääministeri Hansen, JS) oli jo tavallaan omalta osaltaan kallistunut kielteiseen johtopäätökseen Suomen mahdollisuuksista osallistua muodossa tai toisessa seitsikkosuunnitelmaan.¹⁰

Pessimismiä Suomen mahdollisuuksiin osallistua Efta-järjestelyihin esiintyi muuallakin. Ranskalaisraportointi sisälsi epäilyjä Suomen mahdollisuuksiin osallistua Eftan työhön, joskaan ei täysin sulkenut pois onnistumisen mahdollisuutta. Suurlähettiläs Jouve kirjoitti että "ainakin tällä hetkellä Suomelle jätettiin tietty toimintavapaus".¹¹ Muun muassa Sveitsin valtiovarainministeri Hans Streuli tulkitseviestit Suomen kannalta kielteisiksi.¹² Kansainvälisen lehdistön kirjoittelu oli myös epäuskoista, joskin Suomen vaikeata tilannetta ymmärtävää.¹³

Asia oli esillä Kekkonen ja Mikojanin kesken Tamminiemessä 24.10. käydyissä keskusteluissa. Läsnäollut Karjalainen teki muistiinpanot:

Presidentin luona illalla 24.10.59.

Mikojan: En puhu ulkoseitsikosta oma-aloitteisesti, mutta jos kysytään, sitten. Olemme kuutosiltakin saaneet niiden toisilleen ja ulkopuolisille GATT-maille myöntämät tulliedut. En usko, että seitsikot – jos ne yrittävät sen tehdä – voivat edes tilapäisesti olla antamatta myös NL:lle samat tulliedut. Englannille ym. on tärkeää säilyttää kauppa meidän kanssa. Emme hyväksy *pienintäkään* (kurs. Karjalainen) poikkeamaa suosituimmuusperiaatteesta. Se meillä on kaikkien muiden kuin Espanja, Portugal kanssa. Jos sitä yrittävät asia nousee esille eri puolilla YK:ssa, jne.

ECE olisi elin, jossa pitäisi yleisellä suosituimmuusperusteella kehittää idän ja lännen välistä kauppaa. Olemme siellä tehneet esityksiä. Eivät tosin ole johtaneet tulokseen. Älkää liitykö mihinkään blokkiin. Hoitakaa asianne bilateraalipohjalla erikoissopimusten pohjalla, siten olette vahvemmalla pohjalla. Jos menette seitsikkoon, ette voi hoitaa enää asioitanne kuutosien kanssa.

En usko näiden blokkien tulevaisuuteen, ei niistä tule mitään. Lisäksi puhuttiin arbuuseista, kobolttikanuunoista, lääkkeistä, kolmikantasopimusten uudelleenelvyttämisestä (Itä-Saksa ym), Suomen NL:stä tapahtuvan tuonnin organisoimisesta siten, että suomalaiset tukkuliikkeet tulisivat entistä enemmän välittäjiksi ja saisivat välitysprosentin. Edelleen puunjalostusviejien yhteistoiminnasta.¹⁴

10 Kööpenhaminassa olleen suurlähettiläs Olli Kailan kirje Ahti Karjalaiselle 28.10.1959. Akyk 5/I.

11 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportit nro 507/EU/26.9.1959, nro 572/EU/25.10.1959 ja nro 584/EU/30.10.1959. Quai 51.

12 Streuli suurlähettiläs O. Orkomiehelle. Bernissä olevan sl:n raportit nro 18/16.11.1959. UM 5 C.

13 UM:n lehdistökatsaukset Mikojanin vierailun johdosta. UKK 21/59.

14 Karjalaisen muistio 24.10.1960. Akyk 16/IV.

Neuvostoliitto seurasi äärimmäisen tarkoin ja samalla hyvin epäluuloisena läntisen Euroopan integraatiopyrkimyksiä. Voidaan arvioida yhtenäisen Euroopan mallin olleen Neuvostoliiton etujen vastainen, joskin Eftan syntyminen jakoi toistaiseksi läntistä Eurooppaa. Myös Neuvostoliitto piti Eftaa usein vain välivaiheena matkalla EEC:n jäsenyyteen, mistä aiheutui poliittisia paineita Suomelle. Katson, että hajautunut malli, jossa Suomen asema muodostuisi mahdollisimman riippuvaiseksi Neuvostoliitosta, oli Neuvostoliiton poliittikan tavoitteena.

On todettava presidentti Urho Kekkosen korjanneen UM:n kauppapoliittisen osaston muistiot 30.10.1959. Siinä osasto selosti suurlähettiläs Buskin käyntiä Kekkosen luona aiheena Mikojanin vierailu. Kauppapoliittinen osasto oli kirjannut ensin presidentti Urho Kekkosen sanoneen; " ... siinä tapauksessa, että Suomi jäisi Eftan ulkopuolelle...". Presidentti korjasi muistion muotoon: "... siinä *hypoteettisessa* (kurs. JS) tapauksessa, että Suomi jäisi Eftan ulkopuolelle..."¹⁵ Tämä viittaa siihen, että Kekkonen ei halunnut antaa kuvaa, ettei hän olisi sitoutunut ajamaan Suomen Efta-suhteita eteenpäin. Näiden keskustelujen jälkeen suurlähettiläs Busk kävi 30.10. myös Karjalaisen luona ja mainitsi hänelle muun muassa näin: "Presidentti Urho Kekkonen tukee Suomea niin täysjäsenyyden kuin assosiaation osalta." Lisäksi hän itse arvioi Suomen menetelleen viisaasti, kun se oli viivytelty.¹⁶ Juhani Suomi tosin on sanonut Buskin asenteesta presidentti Kekkoseen näin: " ... ja niinpä presidenttiin jo vanhastaan epäluuloisesti suhtautunut Busk raportoikin ennakkoluulojensa mukaisesti: Kekkonen pelaa 'venäläisten' peliä pilatakseen Suomen mahdollisuudet liittyä EFTA:aan." Suomi ei ole dokumentoinut väitettään.¹⁷

Busk yritti voimakkaasti vaikuttaa Lontoossa siihen, että Iso-Britannia ja länsimaat yleensä kehittäisivät suhteita Kekkoseen, niin kuin tapahtuikin. Busk kyllä halusi vaikuttaa Kekkoseen ja saada Kekkosen vastustuskykyä neuvostopaineisiin kehitettyä. Juhani Suomen tulkinta, että "Brittien Douglas Laird Buskin asennetta Kekkonen piti avoimen vihamielisenä", ei pidä paikkaansa.¹⁸ Buskin toiminta Lontoossa ei tue tällaista käsitystä.

Kekkonen oli voimakkaassa ristiriitatilanteessa, eikä hän voinut kertoa länsidiplomaateille Neuvostoliitolle antamastaan vakuutuksesta, että Suomi ei solmi suhteita Efta-järjestöön. Epäilemättä länsidiplomaatit halusivat tulkita Kekkosen lausunnot parhaimmin päin luodakseen Suomelle hyvät lähtöasemat Eftaneuvotteluihin. Busk varmasti halusi vahvistaa Karjalaisen uskoa Suomen Eftamahdollisuuksiin ja olihan hänen arvionsa Kekkosen puheista yhdenmukainen brittihallituksen 17.7.1959 päivämäärän edellämainitun muistion kanssa.

Juhani Suomi on myös katsonut Mikojanin vierailun osoittaneen, ettei Kekkosen ollut antanut vakuutusta siitä, että Suomi ei solmi suhteita Eftaan. Suomi on kirjoittanut: "Missään vaiheessa vierailunsa aikana Mikojan ei viitannut

15 Presidentti oli toimittanut Karjalaiselle materiaalin, josta alkuperäiset korjaukset löytyvät. UM:n muistiot 30.10.1959. Akyk 16/VI. Kekkosen arkistossa on vain korjattu versio. UKK 21/57.

16 UM:n muistio 30.10.1959. Akyk 16/VI.

17 Suomi 1992, s. 316.

18 Suomi 1992, s. 613.

minkäänlaisiin Kekkonen antamiin vakuutuksiin, mikä sekin puhuu Karjalaisen aiemmin mainittua päiväkirjamerkintää vastaan."¹⁹ Tähän voi vain todeta, että Mikojanilla ei ollut tarvetta levittää tietoa Kekkonen salaisesti antamasta vakuutuksesta: Mikojanille riitti, että Kekkonen oli antanut vakuutuksen.

Kekkonen määräitietoisuutta kuvaa joka tapauksessa se, että kun Mikojan kehotti Suomea pysymään Eftan ulkopuolella, niin pari viikkoa sen jälkeen Karjalainen kuitenkin esitteli eduskunnassa tiedonannon Eftasta. Näin hallitus sai eduskunnan siunauksen aloittaa neuvottelut suhteiden järjestämisestä Eftaan.²⁰

Mikojan käytti Suomen-vierailun hyväkseen toisellakin tavalla, joka herätti hermostumista lännessä ehkä enemmän kuin hänen lausuntonsa Suomen Efta-suhteesta. Avatessaan 23.10.1959 neuvostoliittolaisen teollisuusnäyttelyn Mikojan nimittäin totesi, että Suomi oli onnellisessa asemassa siinä, että sen ei tarvinnut huolehtia aseistautumisesta, koska puna-armeija takaa yya-sopimuksen pohjalta Suomen turvallisuuden:

Minä voin sanoa, että Neuvostoliitto ja sen sotilasmahti ovat Suomen turvallisuuden takeena, että Suomi saa elää rauhassa tuntematta pelkoa tulevaisuudestaan.²¹

Yhdysvaltain tiedustelupalvelu CIA arvioi tämän lausuman Mikojanin vierailun keskeiseksi viestiksi, tärkeämmäksi kuin Suomen Efta-suhdetta koskevat lausunnot. Ranskalaiset tulkitsivat tämän lausuman pyrkineen asettamaan Suomen jonkinlaisen protektoraatin asemaan.²² Kuitenkin lännessä uskottiin Kekkonen kykenevän säilyttämään Suomen itsenäisyyden, vaikka hän olikin antanut paljon perään Neuvostoliiton vaatimuksille yöpakkasten aikana.²³

Naton poliittinen komitea arvioi Mikojanin lausuntoja 3.11.1959. Niiden ei uskottu merkitsevän oleellista muutosta Neuvostoliiton Suomen-politiikassa. Nato katsoi kuitenkin sen tarkoittaneen, että Neuvostoliitto ei halunnut Suomen puolustuskyvyn vahvistuvan. Yhdysvaltain edustaja totesi, että tämä oli ensimmäinen kerta, kun neuvosto-osapuoli antoi yya-sopimukselle tämänkaltaisen sisällön.²⁴

Mikojanin näkemyksen mukaan Suomi siis kuului tiukasti Neuvostoliiton turvallisuuspoliittiseen etupiiriin. Tämän mukaisesti Mikojan asiallisesti vaati, että Suomen oli järjestettävä suhteensa Efta-maihin kahdenväliseltä pohjalta, eikä osallistua Eftan toimintaan järjestönä. Turvallisuuspolitiikka ja kaupapolitiikka kulkivat Mikojanin mielessä yhtä jalkaa. Hän piti tämän kantansa loppuun saakka ja aiheutti monia vaikeuksia Suomelle. Katsonkin, että juuri

19 Suomi 1992, s. 292.

20 Suomi 1992, s. 294.

21 Pääkaupungin lehdet Helsingin Sanomat, Uusi Suomi, Suomen Sosialidemokraatti ja Kansan Uutiset julkaisivat Mikojanin kannanoton 24.10.1959.

22 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 597/EU/5.11.1959. Quai 51.

23 CIA:n raportti Mikojanin lausunnoista Suomessa lokakuussa 1959 nro 8153/6.11.1959. FO 371.142 867.

24 Ison-Britannian Nato-valtuuskunnan muistio 5.11.1959. FO 371.142 867.

Mikojanin politiikka muodosti uhan Suomen liittymiselle läntisen Euroopan integraatiokehitykseen.

Mikojanin lausuma vaikeutti armeijan piirissä esiintyneitä pyrkimyksiä tarkistaa Pariisin rauhansopimusta tarpeellisten asehankintojen vuoksi. UM:n poliittinen osasto arvioi, että tarkistuksiin ei olisi syytä mennä, sillä silloin Neuvostoliitolle saattaisi avautua mahdollisuus yrittää liittää Suomi omiin asejärjestelmiinsä, mikä saattaisi johtaa kohtalokkaihin seurauksiin. Näin kertoi poliittisen osaston päällikkö Jaakko Hallama Ranskan suurlähettiläälle Géraud Jouvelle.²⁵

Suosituimmuus nousee esille syksyllä 1959

Keskustelu suosituimmuudesta alkoi Suomessa, kun laaja OEEC-pohjainen vapaakauppa-alue kaatui ja Efta nousi esille. Suosituimmuus kysymys tuli ongelmaksi Efta-maiden ja Neuvostoliiton välillä. Kahdenvälisten sopimusten suosituimmuuspykälät oli usein tehty aikana, jolloin tulliliitoista tai vapaakauppa-alueista ei vielä tiedetty mitään. Uudemmissa sopimuksissa sen sijaan esiintyi varauspykälä, joiden mukaan suosituimmuutta ei sovellettaisi esimerkiksi tulliliittoihin. Sama problematiikka oli siten periaatteessa olemassa Neuvostoliiton ja kuutosten välillä. Niinpä Saksan liittotasavalta otti huomioon EEC:n synnyn, kun se teki 25.4.1958 kaupallisen sopimuksen Neuvostoliiton kanssa, sillä maat sopivat siitä, että suosituimmuus ei ulottuisi tulliliittoon.²⁶ Neuvostoliitto suostui tähän. Lisäksi Saksan liittotasavalta ja Neuvostoliitto sopivat erillisellä kirjeenvaihdolla samana päivänä, että suosituimmuutta ei sovellettaisi siinäkään tapauksessa, että Saksan liittotasavalta liittyisi sopimuksen voimassaoloaikana vapaakauppaliittoon. Saksan liittotasavalta otti siten huomioon sen mahdollisuuden, että laaja OEEC-pohjainen vapaakauppa-alue syntyisi. Myös Ranska sopi EEC:n synnyttyä, että Neuvostoliiton kanssa 3.9.1951 solmitun kauppasopimuksen mukaista suosituimmuuskohtelua ei sovellettaisi silloin, kun jompikumpi maista liittyisi tulliliittoon.²⁷

Suomen hallitus aloitti Suomen Efta-asian hoidon Gattissa varsin varhain syksyllä 1959 tietämättä lainkaan, missä muodossa ja miten Suomen suhde Eftaan järjestyisi. Kuitenkin, koska Suomi oli ollut Gattin jäsenenä jo kauan, oli hyvin perusteltua pohjustaa asiaa myös Gattissa, jonka säännöstö joka tapauksessa liittyi Eftan perustamiseen merkittäväällä tavalla. Suomen hallitus kiinnitti ensimmäisen kerran asiaan huomiota Gatt-kokouksessa Tukholmassa lokakuun viimeisinä päivinä 1959.

Ylipäättään neuvostopolitiikan käytännön ytimeksi Eftaa kohtaan kiteytyi näihin aikoihin suosituimmuuslausuuli, koska Neuvostoliitto ei voinut vai-

25 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 597/EU/5.11.1959. Quai 51.

26 HUAV 7.1.1960. Ptk 1/60. Liite b. UM Cae.

27 Ruotsin ulkoministeriön muistio 8.2.1960. UKK 21/57.

kuttaa Euroopan integraatioprosessiin millään keinolla sotaa lukuunottamatta. Samalla Neuvostoliiton tavoitteena oli tässä vaiheessa estää Suomen lähentyminen läntisen Euroopan integraatioon järjestöllisellä tasolla. Epäilemättä Suomen päätöksentekoa helpotti Englannin kesän ja syksyn mittaan eniten esilletullut kanta, että Suomen olisi parasta liittyä Eftaan "associate member"-statuksella, vaikka kenelläkään ei silloin vielä voinut olla konkreettista näkemystä siitä, mitä se käytännössä merkitsisi. Poliittisesti tällainen ratkaisu näytti Suomen kannalta edulliselta. Eftan julkituotu luonne eteisenä Euroopan talousyhteisöön ei siten koskettaisi välittömästi Suomea: etäisyyttä säilyisi myös Natoon ja Länsi-Saksaan. Silti tämä prosessi tuli olemaan hyvin vaikea suhteessa Neuvostoliittoon ja se jatkui käytännössä vielä puolentoista vuoden ajan ja aiheutti monenlaista hermostumista eri tahoilla Suomessa. Mikojanin asenne selvisi siis varsin pian Suomen ulkopoliittiselle johdolle. Itse Hruštševista ei kuulunut mitään.

Kekkonen merkitsi syksyllä 1959 muistiin, että Neuvostoliitto ei tulisi hyväksymään mitään rajoituksia suosituimmuuteen.²⁸ Neuvostoliitto vaatikin Eftamailta tiukasti suosituimmuutta. Englanti oli kuitenkin asiallisesti ottaen ratkaissut kantansa jo syksyllä 1959, eikä se aikonut ulottaa suosituimmuutta Neuvostoliitolle, minkä Busk kertoi Karjalaiselle 4.11.1959.²⁹

Munkki, joka johti kauppaneuvotteluja Moskovassa Neuvostoliiton kanssa joulukuun alussa, raportoi suoraan Karjalaiselle epävirallisista keskusteluistaan neuvostodiplomaattien kanssa. Hän toimitti Karjalaiselle kaksi "Arvoisa Veli"-kirjettä Moskovasta, toisen 1.12.1959 ja toisen 10.12.1959.³⁰

Ensimmäisen kirjeen ydin oli, että Munkin keskustelukumppani, Neuvostoliiton ulkomaankauppaministeriön länsikaupan osaston osastopäällikkö V. M. Vinogradov, jonka kanssa hänellä oli tilaisuus keskustella junamatkalla Leningradista Moskovaan 30.11.1959, toi suosituimmuskysymyksen voimakkaasti esille. Vinogradov kertoi, että Neuvostoliitto tulisi kaikissa tilanteissa edellyttämään voimassaolevien bilateraalisten sopimusten, mukaan lukien niiden sisältämien suosituimmusklausuulien, kunnioittamista. Munkin tiedusteltua häneltä, minkä tulkinnan he halusivat antaa suosituimmusklausuulille, vastasi Vinogradov, että he antoivat sen tulkinnalle sille kuuluvan klassisen tulkinnan, eivätkä hyväksyneet minkäänlaisia Gatt-tulkintoja. Tämä merkitsi sitä, että Neuvostoliitto ei hyväksyisi Gattin rajoituksia suosituimmuuden noudattamiselle siinä tapauksessa, että jäsenmaiden kesken syntyisi tulli- tai vapaakauppaliittoa.

Esimerkkinä hän kertoi keskusteluissa englantilaisten kanssa esille tulleen tilanteen. Englantilaiset totesivat, että Englannin ja Neuvostoliiton välinen kauppasopimus vuodelta 1934, jossa oli suosituimmuslauseke, ei olisi enää voimassa. Neuvostoliitto oli kiistänyt tämän. Munkki puolestaan selosti, että Suomelle Neuvostoliiton kanta suosituimmuskysymyksessä oli selvä, mutta

28 Paperissa ei ole päivämäärää, mutta arkisto- ja asiayhteydestä voi päätellä paperin sijoittuvan syksyyn 1959. Merkintä voi olla johtopäätös Mikojanin vierailusta. UKK 21/59.

29 UM:n muistio 4.11.1959. UKK 21/57.

30 Munkin Arvoisa Veli-kirjeet Karjalaiselle 1.12. ja 10.12.1959. Akyk 16/VI.

että tilanne muissa lännen pääkaupungeissa ei ollut yhtä selkeä. Vinogradov sanoi, että Neuvostoliitto tulisi ottamaan suosituimmusklausuulin puheeksi joulukuussa 1959 Ruotsin kanssa käytävien kauppaneuvottelujen aikana. Tässäkin keskustelussa venäläiset varoittivat suomalaisia länsisidonnaisuudesta. Suomen läntiset yhteistyökumppanit, myös Ruotsi, olisivat Suomen kannalta haitallisia. Vinogradov korosti useaan otteeseen sitä, että lahden toisella pyrittiin vain käyttämään Suomea Ruotsin omien päämäärien hyväksi.

Todettakoon tässä lyhyesti Vinogradovin suhtautuneen täysin kielteisesti ajatukseen, että Neuvostoliitto osallistuisi Gatt-järjestön toimintaan. Hän kylä myönsi, että päättäjillä oli erilaisia mielipiteitä asiasta.

Munkki raportoi 10.12.1959 päivätyssä kirjeessään Karjalaiselle, että neuvostoliittolaiset olivat tehneet ruotsalaisille selväksi kantansa suosituimmuskysymyksessä. Munkki oli tavannut Ruotsin valtuuskunnan puheenjohtajan Bertil Swärdin, joka oli selostanut hänelle keskusteluaan neuvostoliittolaisien kanssa:

Lienee syytä mainita, että minä en ottanut puheeksi asiaa vaan odotettuani tarpeeksi kauan keskustelun avasi ruotsalainen kollega. Rajoitin vain korostamaan muistion *erittäin salaista* (kurs. Karjalainen) luonnetta. En ole täälläkään puhunut asiasta kenenkään muun kuin suurlähettiläs Wuoren kanssa, enkä rohkene säilyttää muistiokappaletta täällä.³¹

Swärd oli todennut lisäksi, että hän ei ollut saanut Tukholmasta mitään ohjeita tässä kysymyksessä. Kirjeeseen liittyvä englanninkielinen muistio viittaa kuitenkin siihen, että asian esille ottamiseen oli varauduttu Tukholmassa: Neuvostoliiton kannanilmaisu oli otettava vakavasti ja siitä oli keskusteltava paljon korkeammalla tasolla kuin millä kauppaneuvottelut käytiin. Swärd oli tiedustellut Munkilta, olivatko neuvostoliittolaiset puhuneet suomalaisten kanssa suosituimmuskysymyksestä. Munkki oli todennut, että neuvottelupöydän ääressä ei, mutta kylläkin yksityisesti. Tällöin kysymystä oli käsitelty enemmän teoreettisesti ja laajemmalti kuin Suomen ja Neuvostoliiton välisenä asi-
ana.³²

Munkki keskusteli myös Wuoren kanssa. Tämä puolestaan kertoi tavanneensa Ruotsin Moskovassa olleen suurlähettilään Rolf Sohlmanin. Tästäkin keskustelusta oli käynyt ilmi, että Neuvostoliitto ja Ruotsi olivat keskustelleet suosituimmuskysymyksestä. Munkki sopi Wuoren kanssa, että ruotsalaisten muistio toimitetaan vain Karjalaiselle. Tämäkin osoittaa sen, että integraatiokysy-

31 Karjalainen oli lähettänyt tämän kirjeen tiedoksi Kekkoselle 13.12.1959. Karjalainen oli toivonut, ettei sitä näytettäisi tässä vaiheessa kenellekään. Saatekirjelmässä Karjalainen oli todennut: "Asiat ovat menneet toistaiseksi odotustemme mukaisesti. Ilmeisesti emme ole mitään menettäneet odotellessamme miten Eftan kehitys kehittyi." UKK 21/59.

32 Raustilan Tukholmassa 2.12.1959 laatima muistio toteaa de Beschen sanoneen, että parhailaan Moskovassa oleva ruotsalainen kauppavaltuuskuunta oli saanut ohjeet olla itse ottamatta suosituimmuskysymystä esille. Ruotsissa oli ajateltu tarjota ratkaisuksi Neuvostoliitolle Gatt-jäsenmaan asemaa. Samalla Raustila raportoi, että Ruotsin ulkoministeriön oikeudellisella osastolla oli valmisteltu Ruotsin ja Neuvostoliiton vuonna 1924 solmiman kauppasopimuksen irtisanomista. UM 73 D1.

mysten poliittinen johto hallituksessa oli Karjalaisen käsissä.

Karjalainen tutustui erittäin huolellisesti ruotsalaisten muistioon "PM rörande diskussion om EFTA vid de svensk-sovjetiska handelsförhandlingarna i Moskva". Muistiosta käy ilmi, että Neuvostoliiton valtuuskunnan puheenjohtaja Mordvinov antoi 7.12.1959 lausunnon, jonka mukaan neuvosto-osapuoli lähti siitä, että vienti Ruotsiin voisi tapahtua ehdoin, jotka eivät olisi huonompia kuin ne, jotka Ruotsi myöntäisi jollekin toiselle maalle. Suosituimmuusperiaatteen tuli olla neuvostoliittolais-ruotsalaisen kaupan pohjana. Swärd oli tässä yhteydessä tiedustellut Mordvinovilta, oliko tällä jotain erityistä moittitavaa. Mordvinov oli vastannut, että hän oli ajatellut tulevaisuutta. Saatujen tietojen mukaan muutoksia oli tapahtumassa, ja hän oli ottanut esille Tukholmassa julkaistun Eftaa koskevan esitteen.

Mordvinov ei kuitenkaan ollut halukas keskustelemaan Eftasta, koska se ei ollut vielä voimassa. Hän toivoi ainoastaan Ruotsin valtuuskunnan ottavan tiedoksi, että neuvosto-osapuoli ei halunnut neuvostoviennin joutuvan huonomman kohtelun alaiseksi kuin viennin muista maista. Swärd vastasi, että ehdot Neuvostoliiton viennille Ruotsiin tulisivat olemaan samat kuin muilla Eftan ulkopuolisilla mailla. Sen sijaan eroja tulisi varmasti olemaan seitsikon jäsenmaiden ja ulkopuolisten maiden välillä Ruotsiin tapahtuvassa viennissä. Mordvinov totesi ymmärtäneensä Swärdin lausunnon siten, että "Neuvostoliiton viennin ehdot tulisivat olemaan samat kuin kolmansien maiden Eftan ulkopuolella. Neuvostoliitto oli kuitenkin tuonut selvästi esille, että voimassa olevan suosituimmuusklausuulin pohjalta odotettiin jotain muuta".

Swärd selvitti, että neuvosto-osapuolen esille nostama "kysymys oli vakava asia. Kuitenkaan suosituimman kansakunnan klausuulia ei voida tulkita niin, että se estäisi Ruotsia tekemästä Efta-tyyppistä sopimusta". Tähän kohtaan Karjalainen kiinnitti erityistä huomiota lukiessaan Munkin selvitystä. Mordvinov toisti, että Moskovassa katsottiin suosituimmuusklausuulin oikeuttavan Neuvostoliiton saamaan samat edut kuin Efta-maat saisivat. "Asiaa ei ole tarpeellista tulkita, sillä se on täysin ymmärretty täällä", jatkoi Mordvinov. Neuvosto-osapuoli siis odotti saavansa rajoittamattoman suosituimman maan kohtelun.

Swärd jätti Mordvinoville yhteenvedon Eftan periaatteista. Lopuksi Swärd painotti, että käytännössä vaikutus neuvostokauppaan tulisi kuitenkin olemaan pieni. "Pitemmällä tähtäyksellä", painotti Swärd, "tulisi lisääntyvä ostovoima ja korkeampi elintaso nostamaan kauppaa ja poistamaan pienet alkuvaikeudet. Eftan pystyttämisen pitäisi siten myös *neuvostonäkökulmasta katsoen olla edullista* (kurs. Karjalainen, merkintä Joo!)."

Mordvinov ei halunnut uskoa tätä. Olivathan myös ruotsalaiset todenneet, että alkuvaikeuksia tulisi olemaan. Neuvosto-osapuoli ei voinut ymmärtää, että Ruotsi hylkäisi suosituimmuuskohtelun maiden välisessä kaupassa, koska Neuvostoliitolla oli Ruotsin kanssa suosituimmuussopimus. Mordvinov toisti, että Neuvostoliitto oli kaupallisia ryhmittymisiä vastaan. Kauppaa pitäisi kehittää yleisellä eurooppalaisella tasolla. Tämä oli periaate, jonka Neuvostoliitto oli tuonut esille eri yhteyksissä. Mikäli neuvostokauppa ei saisi nauttia niis-

tä eduista, jotka Efta-maat myönsivät toisilleen, aiheutuisi siitä diskriminointia. Tätä ei Mordvinovin henkilökohtaisen käsityksen mukaan voitu hyväksyä. Lopuksi Mordvinov totesi, että "asia lienee tässä yhteydessä loppuunkäsitelty".³³

Karjalainen kävi vielä ennen joulua Moskovassa uuden kauppasopimuksen allekirjoitustilaisuudessa. Hän tapasi 22.12.1959 Mikojanin ja ulkomaankauppaministeri Patolitševin. Tapaamisen aluksi ministeri Karjalainen esitti Mikojanille presidentti Kekkosen terveiset. Samalla hän kertoi Mikojanin matkasta Suomeen syksyllä jääneen mieluisan muiston. Karjalainen esitti myös hallituksen terveiset ja totesi, että kahdet taloudelliset neuvottelut oli saatu onnelliseen päätökseen. Tämän jälkeen Karjalainen luovutti Mikojanille valokuvaalbumin tämän viime matkasta.

Mikojan kiitti Karjalaista ystävällisistä sanoista ja kertoi, että hänelle oli jäänyt Suomen matkasta yksinomaan miellyttäviä vaikutelmia. Hän esitti terveisensä ja kiitoksensa presidentti Kekkoselle ja hallitukselle sekä kaikille suomalaisille ystävilleen. Lisäksi hän totesi Patolitševin olleen tyytyväinen Suomen edustajien kanssa käymiinsä taloudellisiin neuvotteluihin ja vahvisti, että samana iltana allekirjoitettaisiin sopimukset tavaraluotoista ja vuoden 1960 tavaravaihdosta.

Karjalainen totesi, että viiden viikon aikana oli saatu aikaan kaksi sopimusta, mitä oli pidettävä hyvänä saavutuksena. Samassa yhteydessä Mikojan esitti Karjalaiselle kutsun saapua rouvineen Neuvostoliittoon vierailulle. Karjalainen kiitti ystävällisestä kutsusta ja kertoi viettäneensä aikaisemmin miellyttävän loman Sotšissa. Mikojan suositteli Krimiä, missä ilmasto on kuivempi. Karjalaisen saama henkilökohtainen huomio on merkillepantavaa. Karjalaisen asema oli vahvistumassa kaiken aikaa.

Lopulta Mikojan siirtyi Euroopan integraatiokehitykseen ja ilmoitti, että heidän tavoitteenaan oli, ettei mikään saisi häiritä heidän ulkomaankauppansa. Neuvostoliiton ulkomaankauppaministeriössä valmisteltiin aineistoa varoitoimenpiteitä varten. Karjalainen sanoi tähän, että Suomi kuului Gattiin ja oli toistaiseksi koettanut pysytellä blokkeihin nähden sivustakatsojana, vaikka niiden muodostaminen jatkui. Mikojan totesi, että blokkien muodostaminen oli epämiellyttävää, eivätkä blokkien muodostajat hyötyisi poliittisesti tai taloudellisesti. Neuvostoliitolle oli tärkeintä, että maan ulkomaankauppa ei kärsisi. Karjalainen pyysi Mikojania esittämään lopuksi terveiset ministerineuvoston puheenjohtaja N. S. Hruštševille. Mikojan ilmoitti hyvin mielellään esittävänsä tervehdykset ja kiitti miellyttävästä tapaamisesta.³⁴ Karjalainen yritti samalla kehittää omia suoria suhteita myös Hruštševiin, joka oli toistaiseksi ollut täysin taustalla Suomen Efta-asiassa. Neuvostojohdossa asia oli Mikojanin hoidossa. Neuvostoliiton kanta oli tullut suomalaisille selväksi.

33 Ruotsin ulkoministeriön "Ruotsalais-neuvostoliittolaisia kauppaneuvotteluja koskeva muistio." Akyk 16/VI.

34 UM:n muistio 30.12.1959. Akyk 16/IV

Suosituimmuuden tausta

Suosituimmuus kansainvälisen kaupan periaatteena liittyi alunperin ensisijaisesti kahdenvälisiin kauppasuhteisiin. Kahdenvälisiin kauppasopimuksiin liitettiin usein määräyksiä, joiden mukaan osapuolet myöntävät toisilleen samat edut, jotka ne myöntävät kolmansille osapuolille.

Suosituimmuuslauseketta on käytetty jo kauan. Esimerkiksi Yhdysvallat ja Ranska sisällyttivät sellaisen vuonna 1778 tekemäänsä kauppasopimukseen. Alunperin suosituimmuus oli yleensä sidottu joihinkin ehtoihin. Kolmansille myönnetty edut eivät automaattisesti koituneet sopimuskomppanin hyväksi vaan vasta jonkin ehdon täytyttyä. Tämä malli hallitsi sopimuskäytäntöä pitkään. Ilman mitään ehtoja suosituimmuuslauseketta käytettiin ensimmäisen kerran vuonna 1864 Ranskan ja Sveitsin välisessä sopimuksessa. Tämä ehdoton malli yleistyi pian. Myös alue-ehtoja käytettiin paljon. Erityisesti Englanti suojausi imperiumiaan Commonwealth-klausuulilla, millä oli erityistä merkitystä 1930-luvun laman aikana.

Myös skandinaavinen keskinäinen solidaarisuus näkyi suosituimmuus-klausuuleissa. Niinpä Ruotsin ja Sveitsin sopimuksessa vuodelta 1924 määrättiin, että Sveitsi ei voinut vaatia itselleen niitä etuja, joita Ruotsi myöntäisi Tanskalle tai Norjalle, ellei sellaista etua myönnettäisi jollekin kolmannelle maalle. Suomi ei tuolloin kuulunut tähän Ruotsin suosimaan joukkoon.³⁵

Suosituimmuuslausekkeen tarkoituksena oli ehkäistä syrjintää kansainvälisessä kaupassa. Lausekkeen perusajatus ehdottomassa muodossaan on, että tullien ja muiden kaupan rajoitusten suhteen kaikilla mailla on oltava oikeus kilpailla samoin ehdoin. Suosituimmuuslauseke on siten kansainvälisen kaupan elementti, joka ei sovellu protektionistiin tarkoituksiin.

Gatt ja suosituimmuus

Uutta merkitystä suosituimmuuslauseke sai toisen maailmasodan jälkeen kun kansainvälisen kaupan järjestöjä alettiin muodostaa. Gatt-järjestö omaksui suosituimmuuslausekkeen ehdottomassa muodossaan. Gatt-sopimus ennakoiki kuitenkin rajoituksia rajattomaan suosituimmuuteen Gatt-jäsenvaltioiden kesken muodostettavissa tulli- ja vapaakauppaliitoissa. Gatt-peruskirja nimittäin salli alueelliset integraatiot. Tällöin suosituimmuusperiaatetta ei tarvinnut noudattaa yhteismarkkinat muodostavien ja niiden ulkopuolelle jäävien maiden välillä.

Suomi oli ollut Gattin jäsenenä jo vuodesta 1948 alkaen. Itse asiassa Gatt oli aluksi ainoa yhteisö, jossa Suomen kannalta arimmat poliittiset tekijät, Yhdysvallat ja muut Nato-maat, erityisesti Länsi-Saksa, olivat mukana. Päättös liittyy Gattiin oli siten myös poliittinen. Jos Suomi ei olisi ollut Gattin

35 UM:n muistio nro 149/20.10.1959. UM 73 D1.

jäsen, olisi Efta-asian hoito ollut varmasti paljon vaikeampaa, sillä sodan jälkeisissä suljetuissa oloissa kaikkinaisen yhteydenpito kansainvälisiin järjestöihin oli edullista Suomelle ja sen kuvalle maailmalla. Neuvostoliitto ei kuulunut Gattiin, eikä osoittanut kiinnostustakaan asiaa kohtaan näinä vuosina.

Gattin suosituimmuutta koskevat säännökset tulkittiin Suomessa silloin siten, että Gatt oli omaksunut ehdottoman suosituimmuuslausekkeen säännösten peruskiveksi.³⁶ Itse asiassa Gatt olikin ainoa kansainvälisen kaupan säännöstö, jota voitiin soveltaa tietynlaisen "anarkian" hillitsemiseksi säänneltyyn suuntaan laajassa kansainvälisessä mitassa ennen integraatiovaihetta. Gattkonvention toisen artiklan ensimmäinen kappale kuului seuraavasti:

Tulleihin ja kaikenlaisiin muihin maksuihin, jotka on määrätty suoritettaviksi maahantuonnin tai maastaviennin yhteydessä tai tuonnista tai viennistä aiheutuvien kansainvälisten maksusiirtojen yhteydessä, ja sellaisten tullien ja maksujen kantotapaan ja kaikkiin tuonnin ja viennin yhteydessä esiintyviin sääntöihin ja muodollisuuksiin sekä sisäisten maksujen soveltamiseen vientitavaroihin samoinkuin kaikkiin seikkoihin, joihin viitataan 4. artiklan 2. ja 4. kohdassa, kohdistuva mikä tahansa etu, suosinta, etuoikeus tai koskemattomuus, minkä jokin sopimuspuoli suo jollekin jostakin toisesta maasta peräisin olevalle tai sinne tarkoitettulle tuotteelle, on myönnettävä heti ja ehdoitta vastaavanlaiselle tuotteelle, joka on peräisin minkä tahansa muun sopimuspuolen alueilta tai on sinne tarkoitettu.

Gatt-säännöstö salli eräin edellytyksin alueelliset integraatiot tulliliiton tai vapaakauppa-alueen muodossa 24. artiklan neljännen ja viidennen kappaleen mukaan:

Sopimuspuolet toteavat, että on toivottavaa lisätä kaupan vapautta edistämällä eri maiden talouksien yhä läheisempää yhteenliittymistä näiden maiden kesken tehtävien vapaachtoisin sopimuksin. Ne ovat myöskin selvillä siitä, että tulliliiton tai vapaakauppa-alueen tarkoituksena tulee olla siihen kuuluvien alueiden välisen kaupan helpottaminen eikä esteiden rakentaminen toisten sopimuskumppanien kaupalle näiden alueiden kanssa.

ja

Niin ollen tämän sopimuksen määräykset eivät estä sopimuspuolten välisen tulliliiton tai vapaakauppa-alueen muodostamista tai sellaisen väliaikaisen sopimuksen solmimista, joka on välttämätön tulliliiton tai vapaakauppa-alueen muodostamiselle. Tällöin kuitenkin edellytetään a) kysymyksen ollessa tulliliitosta tai väliaikaisesta tulliliiton muodostamiseen johtavasta sopimuksesta, tullit ja muut kaupan säännökset, jotka tällaista liittoa tai väliaikaista sopimusta tehtäessä asetetaan sellaisten sopimusten kanssa käytävälle kaupalle, jotka eivät ole mukana tässä liitossa tai sopimuksessa, eivät yleensä saa olla korkeampia tai luonteeltaan rajoittavampia, kuin mitä ne tullit tai kaupan säännökset yleensä olivat, joita asianomaiset alueet sovelsivat ennen liiton muodostamista tai väliaikaisen sopimuksen solmimista.³⁷

36 UM:n muistio nro 2/1960/4.1.1960. Akyk 16/IX. HUAV 7.1.1960. Ptk. 1/60 liite b. UM Ca.

37 HUAV 7.1.1960. Ptk 1/60. Liite b. UM Ca.

Gattin asianomainen määräys lähti siitä, että voimassaolevat tullitasot esimerkiksi tulliliiton syntyessä olivat määrääviä. Näin ollen diskriminaatiota ei ollut se, että tulliliiton perustamisen jälkeen sisäiset tullit alenisivat tai poistuisivat kokonaan, vaikka alennukset eivät koituisikaan yhteisön ulkopuolisten maiden hyväksi. Näin siis EEC:n ja Eftan syntyminen ja niiden sisäiset tullialennukset eivät olleet diskriminatorisia Gatt-sopimuksen tarkoittamassa merkityksessä. UM:n eräässä muistiossa³⁸ on vedetty johtopäätös, että diskriminointia syntyisi tällöin Gattin jäsenistössä integraatioalueisiin kuuluvien ja ulkopuolisten välillä, mutta tämä tulkinta ei ollut elinvoimainen käytännössä. Edut tulivat vain alueellisen järjestelyn jäsenten hyväksi, mitä näkemystä myös puollettiin UM:ssä.³⁹

Suomella oli melko laaja bilateraalinen kauppasopimusten verkosto ennen Efta-vaihetta. Niissä oli yleensä mukana suosituimmuutta käsittelevä artikla. Neuvostoliiton kanssa tehdyn kauppasopimuksen (6.4.1948) kolmas artikla määräsi, että sopimuspuolet myöntävät toisilleen suosituimmuuden kaikissa kysymyksissä, jotka koskevat tulleja sekä kaikkia tullimaksujen kantotapoja, tavaroiden luokittelua, tullimaksujen palauttamista, jälleenvientä, tavaroiden uudelleenlastaamista ja varastoimista, tavaroiden tullattaessa sovellettavia ohjeita, muodollisuuksia ja maksuja.

Sopimuksen mukaan kaikkia etuja, helpotuksia, etuoikeuksia tai vapautuksia, joita toinen osapuoli on myöntänyt tai vastedes myöntää minkä tahansa kolmannen maan alueelta peräisin oleville tai minkä tahansa kolmannen maan alueelle vietäväksi tarkoitetuilla luonnon- ja teollisuustuotteille, sovelletaan välittömästi ja korvauksetta vastaavasti toisen sopimuspuolen alueelta peräisin oleviin ja siltä tuotaviin tai sinne vietäväksi tarkoitettuihin samanlaisiin tuotteisiin.

Suomen ja Neuvostoliiton välillä oli siten voimassa kiistaton ja selvä suosituimmuusklausuuli. Pidän kuitenkin selvänä, että Gatt-konvention mukaan Suomen ei olisi tarvinnut noudattaa sitä silloin, jos Suomi olisi liittynyt jäseneksi Eftaan. Kekkonen lähti hakemaan ratkaisua, joka ei olisi johtanut Suomen ja Neuvostoliiton välisen sopimuksen kumoamiseen. Ajankohdan neuvostoraportointi arvioikin, että Suomen linjaratkaisut kesällä ja syksyllä 1959 olivat "ytimeltään" avoinna. Näin ollen Neuvostoliitto katsoi, että Suomen asenteeseen kannatti yrittää vaikuttaa.⁴⁰ Neuvostoliitto ei ollut Gattin jäsen, joten sen ei tarvinnut ajatella Gatt-konventiota vaan se saattoi lähestyä asiaa puhtaasti poliittisesti ilman kansainvälisoikeudellista harkintaa siitä, miten Gatt-konventiota olisi tulkittava.

Kaikki Efta-maat kokivat suosituimmuuskyseksen hyvin poliittiseksi asiaksi. Siitä oli sovittava poliittisella tasolla, niin kuin Efta-neuvottelujen aikana syksyllä 1959 seitsemän maan virkamiesvaltuuskuntien puheenjohtajat totesivat.

38 UM:n muistio nro 2/1960. HUAV 7.1.1960. Ptk 1/60. Liite b. UM Cae.

39 UM:n muistio 14.8.1959. UKK 21/57.

40 NI:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 526/14.7.1959. MID 135/1959/41/84/16.

■ Eftan ja EEC:n suhteet

Kuutosten keskeinen poliittinen piirre 1950-luvun lopulla oli Ranskan voimakas toiminta Pariisin - Bonnin akselin kehittämiseksi, EEC-politiikan vahvistamiseksi ja Englannin pitämiseksi ulkopuolella tästä. Ranska pyrki korostamaan Rooman sopimuksen ensisijaisuutta suhteessa kaikkeen muuhun. Ranska ajoi voimalla kiinteätä EEC:tä eikä halunnut vaarantaa tätä tavoitetta. Samalla perusteella Ranska kaatoi marraskuussa 1958 laajan OEEC-pohjaisen vapaakauppa-aluosuunnitelman, mikä sitten laukaisi käyntiin Efta-neuvottelut.

Laajapohjaisen vapaakauppa-alueen kaatuminen aiheuttikin levottomuutta niin Skandinaviassa kuin Englannissakin ja käynnisti näiden maiden läheisemmän yhteistyön. Ajatus suppeammasta vapaakauppa-alueesta syntyi varsin pian tässä tilanteessa niiden kesken. Tätä tavoitetta helpotti se, että maat olivat harjoittaneet yhteistyötä jo paljon Pariisin neuvottelujen aikana. Ruotsi osoitti Efta-aktiviteetillaan keväällä 1959, että pohjoismainen tulliliittoajatus ei ollut riittävä ratkaisu Ruotsin kaupallisten intressien ratkaisemiseksi vaan laajempia malleja oli haettava. Tämä selittää myös sen, että Ruotsi luopui niin helposti pohjoismaisesta tulliliitosta Efta-ratkaisun varmistuessa kesällä 1959. Ylipäätään skandinaaviset maat eivät halunneet vaarantaa pohjoismaisella tulliliitolla Eftan syntyä. Mikäli Pariisissa olisi syntynyt laajapohjainen vapaakauppa-alue kaikkien 17 OEEC-maan kesken, olisi se sisältänyt jo yhden tulliliiton EEC:n, joten silloin tähän vapaakauppa-alueeseen olisi hyvin mahdunut vielä yksi pienempi tulliliitto eli Pohjoismaiden yhteinen tulliliitto.

Ruotsalaisia näkökantoja kuvasi hyvin syksyllä 1959 Ruotsin OEEC-lähettiläs Gunnar Hägglöf arvioidessaan, että toiveet päästä neuvottelukontaktiin kuutosten ja seitsikon kesken olivat vähäiset. Englanti, joka pelkäsi uutta epäonnistumista edellisuoden tapaan, halusi nyt olla varma tuloksista. Englanti halusi, että ennen kuin mitään muuta tällä rintamalla tapahtuisi, täytyisi Efta-konventio saada voimaan ja sitten katsoa eteenpäin. Hägglöfin mukaan kaiken takana oli presidentti de Gaulle, joka halusi ulkomaankauppapolitiikallaan painostaa Englannilta myönnytyksiä puolustuspolitiikassa. Saksan liittotasavalta ei niinkään ollut tässä takana vaan se joutui omaksumansa sovittelupolitiikan mukaisesti myötäilemään Ranskan jyrkkiä kantoja.¹

1 Efta-neuvottelujen seurauksena Suomen edustaja E.O. Raustilan katsaus 6.10.1959. Akyk 16/VI ja UM 73 D1.

Saksan liittotasavallan talousministeri Ludwig Erhard oli varsin vakuuttunut siitä, että Rooman sopimuksen tarkoitus ei ollut sulkeutua kuuden maan järjestöksi, vaan että päämääränä olisi laaja vapaakauppa-alue. Tätä ajatusta Erhard ajoi myös Pariisissa syksyllä 1958, kun OEEC-pohjainen vapaakaupparakennelma hajosi. Samalla Erhard painotti sitä, että kuutosten korostunut poliittisuus esti monia maita liittymästä EEC:hen. Tässä kohden Erhard oli eri linjoilla kuin de Gaullen Ranska ja jopa eri linjoilla kuin liittokansleri Adenauer, joka hyväksyi de Gaullen politiikan.²

Tässä yhteydessä on syytä katsoa, miten kuutosmaiden kauppajakauma toteutui vuonna 1958 EEC- ja tulevien Efta-maiden kesken, sillä siitä saa kuvan taloussuhteiden painoarvosta eri kuutosmaiden osalta.

EEC-maiden kauppavaihto vuonna 1958 prosentiosuuksina maiden kokonaiskauppavaihdosta:

Maa	Efta Vienti	Efta Tuonti	EEC Vienti	EEC Tuonti
Länsi-Saksa	28	18	27	26
Hollanti	25	15	42	43
Belgia-Luxemburg	16	14	45	47
Italia	22	19	24	22
Ranska	13	9	22	22

Lähde: Kölnissä olleen ke:n raportti nro 24/10.11.1959. UM 5C.

Ranskalla oli selvästi heikoimmat taloudelliset siteet Efta-maihin. Tämä helpotti Ranskaa ajamaan kovaa linjaa EEC:n puolesta muita hankkeita vastaan. Myös Suomen Pariisissa olevan suurlähetystön käsityksen mukaan Ranska suhtautui Efta-suunnitelmaan kriittisesti ja piti sen syntymistä jopa taka-askelena. Ranska ei kuitenkaan ottanut virallisesti asiaan kantaa. Suurlähetystö arvioi kuitenkin, ettei Ranska arvostellut niinkään itse Eftaa vaan sen pahaan aikaan tapahtunutta perustamista. Lähetystön mukaan Ranska olisi valmis keskustelemaan ulkoseitsikon kanssa vain bilateraalilla pohjalla, koska se halusi samalla parantaa välejänsä Englantiin.³

Saksalaisia maltillisia mielialoja kuvasti hyvin Frankfurter Allgemeine Zeitungin kirjoittelu lokakuun alussa 1959. Lehti totesi ulkoseitsikkojen periaatepäätöksen perustaa Efta herättäneen kuutosunionissa toistaiseksi melko lievän reaktion siihen uhkaan nähden, että Länsi-Eurooppa jakautuisi kahteen kilpailevaan blokkiin. Lehti korosti, että kuutosten hallitukset olivat vain lievästi tai varovaisesti ottaneet kantaa tähän asiaan, jos eräiden ministerien henkilökohtaisia kannanottoja ei oteta huomioon. Toisaalta kuutosten ja vapaakauppa-

2 Kölnissä olleen kaupallisen edustuston raportti nro 4/20.1.1961. UM 5C.

3 Ulkoedustuksen tiedotuksia nro 611/29.12.1959. Akyk 16/VI.

alueen välillä oli kuitenkin, lehti jatkoi, nähtävissä joitakin mahdollisia yhtymäkohtia, joiden avulla pahin konfrontaatio voitaisiin välttää. Jos kaupan esteet poistettaisiin Eftassa samansuuruisina ja samassa tahdissa kuin kuutosissa, vähenisi vinosuuntauksen vaara Euroopan kaupan rakenteessa. Näin molempien kauppablokkien tuleva yhteistyö helpottuisi. Lehti ei nähnyt yhteistyön esteenä sitä, että Eftassa säilyisi jäsenmaiden tulliautonomia vaan päinvastoin piti sitä yhteistyötä mahdollistavana tekijänä. Hyvänä merkinä lehti näki sen, että vapaakauppa-aatetta toteutettiin, vaikkakin eri muodossa kuin Pariisissa vuonna 1958 yritettiin.

Saksan teollisuusliitto Bundesverband der Deutschen Industrie puolestaan selvitti, että teollisuus tuki Euroopan integraation laajentamista talousyhteisön ulkopuolelle, mutta saksalais-ranskalaisia suhteita ei saisi vaarantaa sellaisella askeleella.

Saksan liittotasavallassa ei kuitenkaan kannatettu Ranskan kantaa, että muita integraatiomuotoja kuin EEC ei tarvittaisi, koska kaikilla mailla sen mielestä oli samat mahdollisuudet samoin ehdoin liittyä kuutosiin. Esimerkiksi puolueettomuus saattoi estää liittymisen kuutosiin, kirjoitti Frankfurter Allgemeine Zeitung Euroopan integraatiokehityksestä. Lehti arvioi Eftan syntyyn johtanutta tilannetta näin:

Suunnitelma laajasta eurooppalaisesta vapaakauppa-alueesta ei ajanut karrille voittamattomiin teknisiin esteisiin vaan lähinnä toisaalta Ranskan jäykän kontinentaalisen ajattelun ja toisaalta englantilaisen korostetusti insulaarisen ajattelun välisen konfliktin seurauksena. Tämän vuoksi Euroopan integraation ratkaisevana edellytyksenä on, että nämä maat voisivat vapautua vanhentuneista poliittisista ja taloudellisista ajatustavoistaan. Pieni vapaakauppa-alue tulee pakottamaan Englannin perusteellisemmin paneutumaan kontinentin probleemeihin ja kysymykseen läheisemmästä eurooppalaisesta yhteistyöstä.⁴

Marraskuussa 1959 Saksan liittotasavallan liittopäivät kävivät laajaa ulkopoliittista debattia. Ulkoministeri Heinrich Brentano toi esille hallituksensa näkemyksen, että mikään mahdollinen kauppasota kuutosmaiden ja näiden vastapainoksi perustetun seitsemän maan taloudellisen yhteenliittymän välillä ei liittohallituksen "vakaumuksen" mukaan voisi tulla kysymykseen.⁵

Saksan liittotasavalta harjoitti siis kaiken kaikkiaan varsin maltillista integraatiopolitiikkaa. Bonnin hallitus pyrki pitämään ovet auki kuutosiin, niin Englannille, Tanskalle kuin muillekin läntisen Euroopan maille. Liittotasavallan hallitus kuitenkin ymmärsi samalla, että EEC:n voimakas poliittisuus esti monien läntisen Euroopan maiden liittymisen EEC:hen. Samanaikaisesti Adenauer rakensi Pariisin - Bonnin akselia, jota Yhdysvallat tuki poliittisesti.⁶

4 Kölnissä olleen ke:n raportti nro 24/10.11.1959. UM 5C

5 Kölnissä olleen ke:n raportti nro 24/10.11.1959. UM 5C. Myös af Malmberg, s. 379 - 383.

6 Myös Seppo Hentilä katsoo, että Yhdysvaltain johtaman länsiliiton etu oli "Euroopan keskustan (eli Länsi-Saksan) kaikinpuolinen vahvistaminen". Hentilä, Karjalainen, Valta, Osa I, Kansakunta historian kahleissa, s. 69.

Marssijärjestyksen kuitenkin ratkaisi Ranskan presidentti Charles de Gaulle.

Neuvostoliiton oikeutetun tai liioitellun Saksan-pelon vuoksi Suomelle oli tärkeää, että Saksan liittotasavalta pysytteli eri leirissä. Siinä mielessä Ranskan kova politiikka ja ranskalais-brittiläisten suhteiden kriisi toimivat Suomen hyväksi. Oli vain hyvä, että tilanne näiden kahden keskeisen eurooppalaisen maan välillä oli kriittinen koko Suomen Efta-neuvotteluprosessin ajan. Onkin todennäköistä, että 1950-luvun lopun kiristyvässä kansainvälispoliittisissa oloissa Suomen osallistuminen OEEC-keskeiseen laajaan vapaakauppa-alueeseen olisi ollut ylivoimainen tehtävä.

On huomattava, että Neuvostoliitto alkoi voimakkaasti hakea mieleistään ratkaisua Berliinin ja Saksan kysymyksiin keväällä 1958. Kun nämä tavoitteet olivat vakavassa ristiriidassa lännen kantojen kanssa, oli selvää, että jännitteitä syntyi. Sen sijaan on hyvin vaikeata näyttää toteen, että Saksan liittotasavalta olisi hakenut asemia "revanshististen" toimien toteuttamiseksi varsin oikeutetun Saksan jälleenyhdistymisen ohella. Toisaalta Neuvostoliiton asennoituminen Länsi-Saksaan oli poliittinen realiteetti Suomelle. Siksi Suomen oli syytä pysytellä riittävän etäällä suurvaltojen ristiriitojen kohteena olleesta Saksasta.

Suomelle Eftan ja EEC:n väliset suhteet olivat arka asia. Liittyminen EEC:hen oli tutkimukseni kattavana aikana mahdotonta, niin kuin presidentti Urho Kekkonen expressis verbis asian ilmaisi muun muassa Yhdysvaltain presidentti Kennedyn kanssa 16.10.1961 käydyissä keskusteluissa.⁷ Neuvostoliiton johtomiehistä Patolitšev totesi Karjalaiselle 11.5.1960 panneensa tyytyväisenä merkille, että Suomi oli varautunut seitsikon ja kuutosten yhtymisen varalta. Suomi oli neuvotellut lyhyemmän irtaantumisaajan sopimuksesta kuin itse Efta-konventio edellytti ja piti nimenomaan silmällä sitä mahdollisuutta, että Efta joko kokonaan tai osin liittyisi kuutosiin.

Keväällä 1961 Suomen hallitus vahvisti virkamiehille ohjeeksi olla ehdottomasti lausumatta mitään EEC:n ja Eftan suhteista. Hallituksen ulkoasiainvaliokunta vahvisti nimittäin ohjeiksi Lontoossa 27. - 28.6.1961 pidettyyn Eftan ministerikokoukseen matkustaneelle valtuuskunnalle:

Efta-EEC:n väliset suhteet. Ministerikokoukseen ehkä osallistuvalla edustajalla ei ole oikeutta tehdä mitään kannanilmaisua osallistumisen supistuessa yksinomaan informaatioiden saamiseen.⁸

7 Kekkosen ja Kennedyn keskustelut Washingtonissa 16.10.1961. UM:n muistio. Akyk 15/I.

8 HUAV 22.5.1961. Ptk nro 8/61 ja UM:n tiedotuskierokirje nro 11/26.5.1961. Akyk 16/VI.

■ Efta ja Yhdysvallat

Yhdysvaltain kanta Eftaan oli maltillinen, vaikka Yhdysvallat olisi halunnut nähdä läntisen Euroopan muodostuvan yhdeksi kaupalliseksi alueeksi OEEC:n avulla, niin kuin Yhdysvaltain läntisen Euroopan asioista vastannut varaulkoministeri Douglas C. Dillon totesi syksyllä 1959.¹ Tämä oli varsin luonnollista, koska Yhdysvallat oli itse ollut OEEC:n synnyn takana Marshall-avun vuoksi. Yhdysvallat jättäytyi kuitenkin järjestön ulkopuolelle ja tyytyi huomioitsijan asemaan. Se tuli 1962 mukaan jäseneksi OEEC:n järjestäytyttyä uudelleen OECD:ksi.

Yhdysvaltain Euroopan-politiikassa keskeinen tekijä oli Saksan liittotasavalta, jonka sitoutumista läntisen Euroopan integraatiokehitykseen Yhdysvallat halusi edistää. Tästä seurasi, että se hyväksyi käytännössä varsin pian läntisen Euroopan taloudellisen kahtiajaon Eftan synnyttyä. Yhdysvallat ei kuitenkaan luopunut pitkän tähtäimen tavoitteestaan yhtenäisemmän läntisen Euroopan aikaansaamiseksi lisääntyvää idän painetta vastaan.²

Varaulkoministeri Dillon katsoi keväällä 1960, että USA ei kuitenkaan vastusta Eftaa, vaikka USA oli Dillonin mukaan omaksunut laaja-alaisiin yhteismarkkinoiden syntymiseen tähtäävän politiikan ja oli arvioinut tällä olevan poliittista merkitystä kasvavaa idän painetta vastaan. Neuvottelut EEC:n ja Eftan välillä Dillon sanoi hyväksyvänsä sillä ehdolla, että niitä käytäisiin vain eri tuotteista, mutta ei sensijaan yhteistoiminnasta eli ns. sillanrakentamisesta. Dillonin mielestä keskusteluja voitaisiin käydä esimerkiksi hänen aloittees- taan muodostetussa kauppakomiteassa.³

Näin siis amerikkalaiset halusivat tukea ennen kaikkea EEC:n kehittymistä. He eivät halunneet vahvistaa muiden järjestelmien, kuten Eftan, elinmahdollisuuksia. Yhdysvaltojen suhtautuminen alkoi vuoden 1960 keväällä vakiintua maan hallituksen vakuututtua siitä, että Eftasta oli tullut realiteetti Eurooppaan. Yhdysvaltain kannalta kuitenkin EEC oli ydinasia. Niinpä Yhdysvallat tuki Englannin pyrkimystä liittyä EEC:hen.⁴

1 Dillon totesi näin Ruotsin Langelle 29.9.1959. af Malmborg, s. 380. Douglas C. Dillon (s. 1909) toimi Eisenhowerin hallinnossa aluksi Pariisin-suurlähettiläänä vuodesta 1953. Myöhemmin hänestä tuli varaulkoministeri ja hän vastasi läntisen Euroopan kysymyksistä. J. F. Kennedy (dem) teki Dillonista (rep) vuonna 1961 valtiovarainministerin.

2 Ulkoedustuksen tiedotuksia 61 I/29.12.1959. Akyk 16/VII.

3 Washingtonissa olevan si:n kirjelmä 2.5.1960 ja poliittisen osaston tiedotus nro 62/13.5.1960. Akyk 16/VII.

4 Kekkonen valtiovierailu Kanadaan ja Yhdysvaltoihin 15.10. - 3.11.1961. Vierailukansio, liite 2. UKK 22/5.

Yhdysvaltain ja Englannin välinen erityissuhde toimi siten, että Yhdysvallat oli taipuvainen kuitenkin hyväksymään Eftan synnyn, koska Englanti tarvitsi Eftaa. Toisaalta Yhdysvallat toi selvästi esille, että järjestelyjen tuli olla Gattin mukaisia. Tämä oli asia, johon Yhdysvallat puuttui Suomenkin suhteen, kun Suomen ja Eftan sopimus sekä Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimus tulivat vuonna 1961 Gatt-käsittelyyn.

Suomen Washingtonissa olleen suurlähettilään R. R. Seppälänkin näkemyksen mukaan USA:n sympatiat olivat talousyhteisön puolella. Seppälä katsoi olevan todennäköistä, ettei sillanrakennus ainakaan lähitulevaisuudessa toteutuisi talusalueitten välillä huolimatta siitä, että se edelleen oli Eftan päämäärä. Suomen mahdollista assosioitumista silmällä pitäen tämä oli hänen mielestään onnellinen käänne, koska edes välillinen yhteistoiminta EEC:n kanssa ei ollut Suomelle ajateltavissa.⁵ Eftan muodostuttua realiteetiksi Yhdysvallat osoitti kuitenkin ymmärtämystä Euroopan jakaantuneen kauppapoliittisen tilanteen aiheuttamista vaikeuksista eräille puolueettomille maille, kuten Suomelle.⁶

Suomen asioita paljon ajanut ja puolustanut kabinettisihteeri Hubert de Besche kävi Yhdysvalloissa propagoimassa Eftan puolesta tammikuun alussa 1960. Hän muistutti amerikkalaisille kuulijoilleen pitämässään esitelmässä, että sodan jälkeisen ajan historiaa Euroopassa dominoi yksi aloite eli Marshall-suunnitelma. Tämän suunnitelman merkitystä Euroopalle ei voi yliarvioida, ja se merkitsi myös OEEC:n syntyä. Tapahtunut kehitys oli kuitenkin mahdollistanut läheisemmän taloudellisen yhteistyön kehittymisen kuin mihin OEEC oli kyennyt. Niinpä seurauksena oli ollut monia neuvotteluyrityksiä. Laajemman, kaikki OEEC-maat käsittävän vapaakauppa-alueen romuttuminen merkitsi Eftan syntyä, joka neuvoteltiin ennätysajassa. Tämä oli tärkeätä myös niille kolmelle puolueettomalle Efta-maalle, jotka eivät voineet liittyä kuutosiin ryhmän poliittisen luonteen vuoksi. Puolueettomat maat, Ruotsi, Sveitsi ja Itävalta eivät ole kohdanneet minkäänlaista riskiä perinteisen ja pitkäaikaisen puolueettomuuspolitiikkansa osalta liityessään Eftaan. Suomen osaltakaan ei pitäisi olla minkäänlaisia esteitä liittyä Euroopan vapaakauppaliittoon, totesi de Besche arvovaltaisille amerikkalaisille kuulijoilleen.⁷

Ministeri Karjalainen kiinnitti erityistä huomiota Yhdysvaltain suurlähetystön kaupallisen neuvoksen W. K. Millerin käyntiin UM:n kauppapoliittisella osastolla 4.2.1960. Miller kertoi, että USA ei ollut lainkaan ihastunut Eftasuunnitelmiin, mutta varauksellisesti Dillon niin kuin muutkin viranomaiset Washingtonissa seurasivat kiinnostuksella Eftan kehittymistä ja kaikkia muitakin kaupallisia järjestelyjä. Tästä syystä Miller halusi saada tuoreita tietoja Suomen suhteesta Eftaan.

5 Suurlähettiläs R. R. Seppälän kirjelmä UM:lle. Akyk 16/VII.

6 Pariisin sl:n kirjelmä nro 2342/19.12.1959. Akyk 16/VII. UM. Poliittinen osasto. Tiedotuskiertokirje nro 64/29.12.1959. Akyk 16/VI.

7 Washingtonissa olevan sl:n sähke nro 7/28.1.1960. UKK 21/59.

Millerin suomalaisena keskustelukumppanina ollut osastopäällikkö Munkki vastasi, että Efta-kysymys oli edelleen Suomen kohdalla auki, joten tässä vaiheessa hän saattoi mainita vain muutamia seikkoja, joita oli otettava huomioon asioita päätettäessä. Eftan suhtautuminen kolmansiin maihin oli selvitetty. Toisin sanoen Suomi ei halunnut huonontaa suhteitaan niihin maihin, joiden kanssa kaupankäynti oli bilateraalilla pohjalla, eikä missään tapauksessa halunnut osallistua mihinkään kauppasotaan. Suomi ei myöskään ollut vielä pitkälle teollistunut maa vaan Suomessa oli paljon sellaista teollisuutta, jota täytyi suojella aivan niin kuin Portugalissakin.

Maksutasetilanteen hoitaminen oli myös vakava kysymys, joka kytkeytyi läheisesti esimerkiksi nestemäisten polttoaineiden hankintaan. Tässäkin keskustelussa Munkki piilotti Neuvostoliittoon liittyvät vaikeat poliittiset kysymykset maksutaseen peitekaapuun. Maataloudesta Munkki kertoi amerikkalaisille, että vaikka varsinaiset maatalouskysymykset oli jätetty Eftan ulkopuolelle, niin täytyi pitää mielessä, että esimerkiksi elintarviketeollisuuden kustannukset Suomessa olivat erittäin korkeat, joten tämäkin ala vaati erikoisjärjestelyjä.

Suurvallat seurasivat kumpikin omista lähtökohdistaan tarkasti Suomen Efta-suhteiden kehittymistä. Neuvostoliitto oli Suomen kannalta tosin merkittäväällä tavalla lähempänä kuin Yhdysvallat.

Kekkonen seurasi tarkoin Yhdysvaltojen asenteita Eftaan. Katson Jakobsonin tapaan, että Kekkonen varauksellisuus Eftaan liittyi osaksi niihin epäilyihin, joita Yhdysvallat toi julki Eftasta. Jakobson on todennut, että "Kekkonen uskoi amerikkalaisten panevan liittolaisensa järjestykseen. Tai ainakin hän tätä toivoi."⁸ Näin ei kuitenkaan käynyt. Arvioin, että juuri Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian erityissuhde johti siihen, että Yhdysvallat "sieti" Eftaa, eikä ryhtynyt vastustamaan sitä. Ison-Britannian valtuuskunta Brysselissä kiteyttikin Yhdysvaltojen suhteen uuteen integraatiotilanteeseen tammikuun alussa 1960:

a. USA jatkaa EEC:n tukemista sen poliittisen sisällön vuoksi. EEC:n tulee kuitenkin suhtautua liberaalisti ympäröivään maailmaan. b. Eftassa ei ole samaa poliittista sisältöä, mutta koska se on Gattin mukainen, eivät vastusta ja c. kuutosten ja seitsikon keskinäisissä suhteissa eivät siedä mitään järjestöjen toisilleen myöntämiä erillisetuja, jotka ovat Gattin vastaisia.⁹

Tästä referaatista käy selvästi ilmi, että myös britit näkivät Yhdysvaltojen tukevan aktiivisesti EEC:tä ja suhtautuvan passiivisesti Eftaan.

8 Jakobson 1980, s. 179 - 180.

9 Ison-Britannian EEC-valtuuskunnan kirjelmä nro 1613/1/60/5.1.1960. FO 371.150.149.

■ Suomen suhtautuminen Efta-konvention valmistumiseen

Kekkonen hankkii Efta-neuvotteluille eduskunnan tuen

Seitsikkojen valtuuskuntien työ edistyi hyvin ripeästi Tukholmassa. Saltsjöbadenin ministerikokouksen antama määräaika saada sopimusluonnos valmiiksi 31.10.1959 mennessä ylittyi vain muutamalla päivällä. Efta-valtuuskunnat antoivat nimittäin lehdistötiedotteen 5.11.1959, että konventioteksti oli valmistunut edellisenä päivänä. Tarkoitus oli, että uusi ministerikokous päättäisi lopullisesti konvention hyväksymisestä 19. - 20.11.1959 Tukholmassa.¹

Eftan nopea perustaminen aiheutti paineita myös Suomen hallitukselle. Suomen olisi hyvin pian reagoitava Eftaan.

Marraskuun 2. päivänä 1959 Karjalainen esiintyi Pohjoismaiden neuvoston kokouksessa, jossa Efta-asia oli paljon esillä. Siellä hän antoi laajan selvityksen Suomen integraatiopolitiikasta ja toi esille valittelunsa siitä, että pohjoismaiden tullunioni oli hautautunut Eftan alle. Karjalainen ei kuitenkaan halunnut hylätä pohjoismaista taloudellista yhteistyötä sen vuoksi, että ulkoiset olosuhteet olivat muuttuneet. Pitkäjänteisen pohjoismaisen yhteistyön kehittämiseksi Karjalainen totesi Suomen hallituksen kannattavan "epäilyksittä pohjoismaisen ministerineuvoston perustamista".²

Karjalainen toi samalla tässä yhteydessä esille "suomalaisten kiittollisuuden siitä, että Suomelle, yhtenä pohjoismaana, on varattu erikoinen tilaisuus seurata Tukholmassa käytyjä vapaakauppaneuvotteluja". Eipä Suomi juuri muuta voinutkaan kuin olla kiittollinen. Suomi oli ollut kokonaan läntisen kehityksen ulkopuolella, ja erityisesti Ruotsin ja Ison-Britannian tarjoama tuki oli omien ponnistelujemme lisäksi pitänyt Suomen asiaa esillä.

Pääministeri Sukselainen esiintyi myös Efta-asiassa jonkin verran. Hänen ja Karjalaisen lausunnot olivat samankaltaisia vielä kesällä 1959, eikä esimerkiksi neuvostodiplomatia löytänyt eroja heidän välillään. Syksyllä tilanne muuttui. Moskovassa muodostui Sukselaisesta käsitys, että tämä vaati Suomelta nopeata Efta-ratkaisua.³

1 Seitsikkojen lehdistötiedote 5.11.1959. UM 73 D1.

2 Kauppaministeri Ahti Karjalaisen lausunto PN:n kokouksessa 2.11.1959. UM 73 D1.

3 NL:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 828/12.12.1959. MID 135/1959/41/84/16.

Karjalainen otti etäisyyttä Sukselaisesta julkisuudessa syksyn kuluessa, ja se huomattiin Moskovassa. Neuvostoliiton Helsingin-suurlähetystön johtopäätös Karjalaisen esiintymisistä oli, että:

Karjalainen katsoo, niin kuin on ymmärretty, että juuri nyt Suomella ei ole aikomusta mennä varauksettomasti seitsikkoon.⁴

Hallituksessa näytti siis esiintyneen linjaristiriitoja, joita neuvostodiplomaatit seurasivat tarkasti.

Mikojanin käynnin jälkeen Kekkonen päätti selvittää Eftan kotimaisen poliittisen tuen laajuuden. Hallitus tarvitsi taustatukea. V. J. Sukselaisen II hallitus oli lähes puhdas maalaisliittolainen vähemmistöhallitus. Efta oli huomattava kansallinen asia. Hallituksella oli useita hyviä syitä saada hankkeelle poliittista tukea. Asian uskottavuus Efta-maihin ja Neuvostoliittoon päin vaati sitä. Olihan ulkopoliittinen johto jo aiemmin syksyllä, niin kuin edellä on esitetty, arvioinut asian vaativan eduskunnan myötävaikutusta.

Efta-konvention nopean edistymisen vuoksi hallitus antoikin eduskunnalle tiedonannon jo 13.11.1959 saadakseen pyytämänsä valtuudet. Asia oli esillä ensin valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa 11.11.1959. Siellä asiaa käsitelivät pääministeri Sukselainen sekä ministerit Törngren, Karjalainen ja Häppölä. Asiantuntijana oli mukana osastopäällikkö Munkki. Listalla oli vain tämä yksi asia, Efta, jonka Karjalainen esitteli.⁵

Neuvostoliiton suurlähetystö arvioi, että hallitus otti asiassa "tietoisien riskin" antaessaan eduskunnalle tiedonannon tässä vaiheessa. Lähetystön tietojen mukaan ministerit Törngren ja ministeri Korsimo olisivat olleet tiedonantoa vastaan.⁶

Ulkoasiainvaliokunnan kokouspöytäkirjan mukaan Korsimo ei ollut läsnä kokouksessa, jossa hallitus päätti tiedonannon antamisesta. Pöytäkirjaan ei myöskään ole jäänyt merkintää ristiriidasta Karjalaisen, Sukselaisen tai Törngrenin kesken. Todennäköisesti lähetystö oli saanut väärää informaatiota, kenties kommunisteilta. Lähetystön raportointiin oli tällä kohtaa tullut liikaa kommunistispainotteista vaikutusta, jonka tarkoituksena oli varmaankin antaa Moskovaan vaikutelma, että Suomen mielipiteisiin kannatti yrittää vaikuttaa ja että asia ei todellisuudessa olisi niin laajalti kannatettu kuin se oli ollut eduskunnassa.⁷

Karjalainen selosti kansanedustajille Efta-hankkeen taustaa varsin laajasti. Hän totesi muun muassa, että sodanjälkeisenä kautena oli kansainvälisessä kaupassa pyritty vapautumaan sitä haittaavista rajoituksista ja luomaan tämän toteuttamiseksi eriasteisia taloudellisia yhteistoiminta-alueita. Pisimmälle nämä toimenpiteet olivat johtaneet kuuden Euroopan maan muodostaessa oman ylivaltiollisin elimin varustetun Euroopan talousyhteisön, joka aloitti toimin-

4 Kuten edellinen alaviite.

5 HUAV 11.11.1959. Ptk 24/59. UM Cae.

6 Nl:n Helsingissä olleen sl:n raportti Suomen suhteista seitsikkoon n.o 828/12.12.1959. MID 135/1959/41/84/15.

7 Kuten edellinen alaviite.

tansa vuoden 1959 alusta. Omien taloudellisten etujensa turvaamiseksi kiristävässä kilpailussa olivat Pohjoismaat vuosikautia valmistelleet suunnitelmaa oman yhteismarkkina-alueen luomiseksi Pohjolan keskinäisen tulliliiton muodossa.

Nämä pyrkimykset saivat uutta ajankohtaisuutta, kun suunnitelmat Euroopan talousyhteisön aiheuttamien diskriminatoristen seurausten torjumiseksi muodostamalla laaja yleiseurooppalainen vapaakauppa-alue vuoden 1958 lopulla romuttuivat ja Euroopan jakautuminen keskenään kilpaileviin ryhmittymiin näytti ilmeiseltä. Samaan aikaan seitsemän maata – Ruotsi, Tanska, Norja, Englanti, Sveitsi, Itävalta ja Portugali – jatkoivat keskinäisiä kosketuksia ja tutkivat mahdollisuuksia kehittää rajoitetummassa muodossa taloudelliselle kehitykselle edullista vapaakauppa-ajattelua läntisessä Euroopassa. Tämä suunnitelma kehittyi kesällä 1959 niin pitkälle, että asiassa päästiin poliittisen tason keskusteluihin.

Ratkaiseva käänne kesä-heinäkuussa 1959 merkitsi sitä, että varsinaisesta pohjoismaiden tulliliittohankkeesta jouduttiin luopumaan sulkematta kuitenkaan pois mahdollisuutta tiiviimmän pohjoismaisen taloudellisen yhteistöiminnan jatkamista muuttuneissa oloissa. Kungälvissä Ruotsissa heinäkuussa 1959 pidetyssä pääministerikokouksen kommunikéissa todettiin, että pohjoismaiset yhteistyösuunnitelmat oli sopeutettava seitsemän maan vapaakauppa-hankkeeseen. Tässä tilaisuudessa Suomen pääministeri totesi, että kysymys pohjoismarkkinoista oli jäämässä taustalle. Suomen taloudelliset intressit muita kaupan helpottamisyhtiä kohtaan olivat yhtä suuret kuin muidenkin pohjoismaiden, mutta Suomi voi olla mukana taloudellisessa yhteistyössä vain sitoutumatta mihinkään valtioiden yläpuolella oleviin ylikansallisiin elimiin.

Myöhemmin Saltsjöbadenissa Tukholmassa, jossa vapaakauppa-alue-suunnitelmaan osallistuvien seitsemän maan hallituksen edustajat olivat koolla, Suomen kauppaministeri mainitsi, että Suomella oli kiinnostusta jatkaa kaupankäyntiään ei-diskriminatorisella pohjalla kaikkien nykyisten kauppa-kumppanien kanssa eikä Suomen hallitus jätä harkitsematta vielä läheisemmän taloudellisen yhteistyön mahdollisuutta etenkin Pohjoismaiden, mutta myös muiden Euroopan maiden kanssa. Uskollisena noudattamalleen puolueettomuuspolitiikalle Suomen hallitus oli kuitenkin kiinnostunut vain tulleja ja kauppaa koskevien sopimusten solmimisesta. Sen vuoksi se ei voinut tässä yhteydessä harkita liittymistä mihinkään sopimukseen, joka sisältäisi poliittisia velvoituksia tai edellyttäisi ylikansallisia elimiä.

Neuvotteluissa pyydettiin, että Suomelle varattaisiin mahdollisuus seurata tarkemmin vapaakauppa-aluetta koskevia neuvotteluja. Suomen toivomusten mukaan sen erikoisasema olikin saanut osakseen ymmärrystä. Suomelle annettiin tilaisuus yhtenä pohjoismaana olla jatkuvassa yhteydessä asiantuntijaneuvotteluihin, joita oli käyty pitkin syksyä ja tuoda esille Suomen talouselämän näkökohtia konvention tekstiä valmistettaessa.

Tiedonannossa eduskunnalle ei ollut tarkoituksena yksityiskohtaisesti puuttua valmistuneen sopimusluonnoksen kaikkiin teknisiin yksityiskohtiin. Hallitus katsoi kuitenkin aiheelliseksi kiinnittää huomiota eräisiin sen sisältämiin

tärkeimpiin periaatteellisiin näkökohtiin. Konvention määräykset tullien, kiintiöiden ja muiden kauppaa haittaavien esteiden poistamisesta koskivat kaikkia teollisia valmisteita eli, kuten tekstissä sanottiin, kaikkia tuotteita, joita nimenomaan ei ollut määritelty maatalouden, kalastuksen tai meren tuotteiksi. Näistä oli olemassa erityismääräyksiä.

Koska Eftan ministerineuvosto oli ilmoittanut kokoontuvansa jo 19. - 20.11. 1959 Tukholmaan käsittelemään asiantuntijoiden laatimaa sopimusluonnosta, piti hallitus tärkeänä, että siihen mennessä voitaisiin määritellä Suomen periaatteellinen linja.

Hallituksen käsitys oli, että Suomi ei taloudellisten etujensa vuoksi voinut jättää ottamatta huomioon vapaakauppaliiton mahdollista syntymistä. Suomella ei kuitenkaan ollut erikoisen kauppapoliittisen asemansa vuoksi syytä tässä vaiheessa pyrkiä jäseneksi suunniteltuun vapaakauppaliittoon. Suomen oli hallituksen mielestä pantava käyntiin vapaakauppa-alueita koskevat neuvottelut selvittääkseen, missä muodossa ja millaisin oikeuksin ja velvollisuuksin maamme voi olla osallisena asiassa. Hallitus oli jo tässä vaiheessa asian laajakantoisuuden vuoksi halunnut saattaa eduskunnan tietoon sen linjan, jota hallitus aikoi noudattaa suhtautumisessa vapaakauppa-aluekysymykseen. Hallitus lähti siitä, että se saattoi käydä menestyksellisiä neuvotteluja vain eduskunnan tuki takanaan. Näin perusteellisesti Karjalainen selvitti Efta-prosessia eduskunnalle. Tämän jälkeen eduskuntaa ei tarvittu ennen kuin koko prosessi oli ohi.

Ratkaiseva Efta-äänestys tapahtui 16.11.1959. Eduskunta päätti äänin 143 - 49 myöntää hallituksen tiedonannossa pyydyt valtuudet. SKDL äänesti yksin vastaan. Poliittinen tuki neuvotteluille Eftan kanssa oli yksiselitteinen.⁸ Eduskuntaryhmien kannat olivat varsin selkeät, minkä myös neuvostoraportointi oli asianmukaisesti todennut, vaikka kommunistien toiminta Eftaa vastaan olikin saanut tilaa.

Samana päivänä kokoontunut ulkomaankaupan neuvottelukunta puheenjohtajanaan Munkki totesi neuvottelukunnan olevan yksimielinen: nyt olisi varovaisinta olla välittömästi allekirjoittamatta konventiota, koska suosituimmuskysymys kolmansiin maihin oli vielä Eftassa epäselvä. Ulkomaankaupan neuvottelukunta ei kuitenkaan sulkenut pois täysjäsenyysmahdollisuutta. Neuvottelukunta nimittäin totesi, että hallituksella tulisi olla valtuudet neuvotella kaikista mahdollisuuksista osallistua joko jäsenenä tai muulla tavoin suunniteltuun vapaakauppaliittoon siten, että Suomen elintärkeät vientiedut ja työllisyys turvattaisiin ja että osallistuminen ei olisi ristiriidassa Suomen velvoitusten kanssa kolmansiin maihin.⁹ Neuvottelukunnan ja hallituksen linjassa oli siten vielä eroa.

8 Hallituksen tiedonanto eduskunnalle 13.11.1959. HUAV 11.11.1959. Ptk 24/59. UM Cae.

9 Ulkomaankaupan neuvottelukunnan kokous 16.11.1959. Ptk. UM 73 D1. Tämä lausuma oli väljempi kuin Karjalaisen kanta, sillä neuvottelukunta jätti vielä avoimeksi liittymisen varsinaiseksi jäseneksi. Karjalainen oli jo varsin vakuuttunut, että täysjäsenyys ei ollut oikea muoto järjestää suhteet Eftaan.

Eduskuntakäsittelyn jälkeen Englannin lähettiläs Busk kävi keskustelemas-
sa Karjalaisen luona jatkosta. Keskustelu tapahtui 17.11.1959. Karjalainen to-
tesi Suomen hallituksen tarkoituksena olevan järjestää suhteensa Eftaan 41.
artiklan toisen kohdan (liitännäisjäsenyys) mukaan tai bilateraalistien neuvot-
telujen kautta. Sopimusteksti tuntui edellyttävän kahta eri tyyppistä jäsenyyt-
tä, joista toinen olisi täysivaltainen sanan varsinaisessa mielessä ja toinen ra-
kentuisi erikoissopimukseen.

Karjalainen totesi, että Suomi ei ilmeisesti voi harkita täyttää jäsenyyttä, koska
Efta-maat eivät olleet myöntämässä Gattiin kuulumattomille maille suosituim-
muutta. Hän lisäsi, että sikäli kuin oli ymmärtänyt oikein aiemmat keskuste-
lunsa Buskin kanssa, assosioituminen Eftaan takaisi Suomelle kaiken sen, mitä
se kaupallisesti toivoi itselleen. Busk sanoi olevansa vakuuttunut siitä, että
assosioituminen Eftaan takaisi Suomen päämäärät. Karjalainen oli sitä mieltä,
että olisi vaikeata hoitaa asia kahdenvälisin järjestelyin. Busk toisti, että Eng-
lanti tukisi Suomea joko täysjäseneksi tai assosioiduksi jäseneksi. Englanti
painotti edelleen, että oli Suomen vapaasti päätettävissä, minkä muodon se
suhteessaan Eftaan halusi. Poliittisesti oli kuitenkin nähtävissä, että myös Eng-
lannille assosioituminen olisi mieluisampi ratkaisu kuin täysjäsenyys.

Busk totesi Englannin jakavan suosituimmuusasiassa kauppakumppaninsa
kolmeen eri ryhmään. Ne olivat Gatt-maat, Gattin ulkopuoliset valtiollista
kauppaa käyvät maat ja muut Gattin ulkopuoliset maat. Vaikka Englanti ei
pitänyt yleissääntönä, että alueelliset järjestelyt menisivät voimassaolevien
suosituimmuusmääräysten edelle, näin kuitenkin kävisi, kun Gatt antaisi Eftalle
hyväksymisensä. Oli selvää, ettei Gattiin kuulumattomia maita voitu asettaa
parempaan asemaan. Neuvostoliiton suhteen Englannin kanta oli jo vakiintu-
nut. Se katsoi, että suosituimmuusklauusuuli oli menettänyt merkityksensä.
Englanti ei aikonut sallia muidenkaan Itä-Euroopan maiden vedota siihen. Tässä
yhteydessä Karjalainen ilmoitti Buskille, että Raustila matkustaisi Tukholmaan
ilmoittamaan hallituksen valmiudesta järjestää suhteensa Eftaan sekä tiedustele-
maan, missä ja milloin Suomi voisi keskustella omista erikoiskysymyksistään.¹⁰

Karjalainen oli tavannut pari viikkoa aiemmin eli 6.11.1959 ruotsalaisen
kollegansa Langen Tukholmassa. Lange toi keskustelussa esille, että Suomen
asema koko Efta-prosessissa olisi vaaranalainen juuri Englannin vuoksi, joka
oli harjoittanut ruotsalaisten mukaan "monimutkaista peliä Helsingissä ja Tuk-
holmassa". Ruotsalaiset eivät sulkeneet pois sitä mahdollisuutta, että englantilaisten
tarkoitus olisi ollut "harhauttaa Suomi pois pelistä".¹¹

10 UM:n muistio 17.11.1959. Akyk 16/VI, UM 73 D1. Ruotsi toimi usein Suomen edusmiehenä
muihin Efta-maihin päin ja toimitti Suomen viestejä näiden maiden hallituksille.

11 UM:n muistio 7.11.1959. UM 73 D1.

Suomi ehdottaa neuvotteluja Efta-suhteensa järjestämiseksi

Heti eduskunnan päätöksen jälkeen Suomen hallitus antoi muille Efta-maille muistion, joka oli päivätty 18.11.1959. Raustila vei sen Tukholmaan, jossa Eftan ministerikokous aloitti tekstien hyväksymisen.¹²

Viitaten Euroopan vapaakauppa-aluetta koskevaan konventioluonnokseen, jonka laadintatyötä Suomelle pohjoismaisen ryhmän jäsenenä Saltsjöbadenissa 21.7.59 tehdyllä ministerikokouksen päätöksellä hyväntahtoisesti varattiin mahdollisuus tarkemmin seurata ja jonka johdosta Suomen edustajan toimesta 26.10.59 jätettiin valtuuskuntien puheenjohtajille eräitä alustavia näkökohtia, kunnioittavasti saatan arvoisten valtuuskuntien tietoon seuraavaa:

Suomen hallitus on äskettäin saanut Suomen eduskunnalta pyytämänsä valtuudet, joiden mukaan Suomi ei pyri jäseneksi suunniteltuun vapaakauppaliittoon, vaan Suomen osalta toivotaan voitavan panna käyntiin vapaakauppa-aluetta koskeviin neuvotteluihin osallistuvien maiden kanssa neuvottelut siitä, missä muodossa ja millaisin oikeuksin ja velvollisuuksin Suomi muuten voisi osallistua vapaakauppa-alueen piirissä suunniteltuihin järjestelyihin.

Tästä kysymyksestä neuvoteltaessa pidetään Suomen taholta tavoitteena sitä Suomen taloudellisten etujen turvaamisen muotoa, joka turvaa Suomen elintärkeät vientiedut ja työllisyyden, eikä ole ristiriidassa Suomen velvoitteiden kanssa suhteessa kolmansiin maihin. Tämän johdosta kunnioittavasti pyydän välittämään osallistuvien maiden hallituksille Suomen hallituksen tiedustelun, milloin ja missä ja millaisia muotoja noudattaen voitaisiin edellä esitetystä kysymyksestä neuvottelut aloittaa vapaakauppa-aluesuunnitelmiin osallistuneiden maiden kanssa.¹³

Raustila raportoi Eftan ministerikokouksen reaktioista Ruotsissa heti 19.11.1959. Ministerit olivat jossain määrin pettyneitä, sillä Suomelta odotettiin tarkempaa kannanottoa päämääristään. Raustila esitti ulkoministeriölle, että Suomen pitäisi selvittää kaikki vaihtoehdot 41. artiklan toisen kohdan osalta (associated member), sillä muut maat voivat oikeutetusti odottaa selvitystä siitä, mitä Suomi halusi, toisin sanoen ennen kaikkea siitä, miltä osin Efta ei sovi Suomelle.

Ruotsin kauppaministeri Lange sai muistion aamulla 19.11.1959. Muiden valtuuskuntien johdolle muistio jaettiin samana päivänä klo 11 alkaneessa kokouksessa. Ruotsin valtuuskunta pani vireille Eftan piirissä alustavat selvitykset Efta-maiden ja Suomen välisestä kaupasta ja liitännäisjäsenyys -käsitteestä sekä sen suhteesta Gatt-säännöstöön.

Efta-maiden ministerit vastasivat virallisesti Suomelle 25.11.1959. Ministerit ilmaisivat tyytyväisyytensä sen johdosta, että Suomi oli halukas neuvottelemaan. He ilmoittivat samalla valtuuttaneensa valtuuskuntiensa puheen-

12 af Malmberg, s. 383 - 386.

13 Hallituksen muistio Efta-maiden hallituksille 18.11.1959. Akyk 16/VI.

johtajat aloittamaan neuvottelut Suomen kanssa heti kun se sopisi Suomen hallitukselle. Samalla he totesivat, että nämä neuvottelut olisivat aluksi tutkivia luonteeltaan. Lopuksi ministerit huomauttivat, että neuvotteluja helpottaisi paljon, jos Suomen hallitus voisi tämentää päämääriään ja toiveitaan.¹⁴

Tässä nousi uudelleen esille Suomen politiikan vaikeus: ulkopoliittinen johto tiesi, mitä tahtoi, mutta muodoista ja menettelytavoista vallitsi kaikesta huolimatta epätietoisuutta erityisesti sen vuoksi, että Neuvostoliiton suhteen kaikki oli auki. Kekkonen tiesi yöpakkasten jälkeen, että Moskova ei katsoisi asiaa läpi sormien.

Teollisuuden keskusjärjestöt reagoivat pian ja esittivät 7.12.1959 valtioneuvostolle, että se nimeäisi välittömästi neuvottelukunnan asian valmistamiseksi kotimaassa ja neuvottelemiseksi Eftan kanssa. Teollisuusliiton hallitus käsiteli vielä 16.1.1960 Eftaa ja oli sitä mieltä että Suomen tuli tavalla tai toisella osallistua siihen.¹⁵

Karjalainen oli jo syksyllä pyytänyt Suomen Työnantajain Keskusliiton toimitusjohtajaa Johan Nykoppia kartoittamaan teollisuuden näkökantoja Efta-asiassa. Karjalainen oli keskustellut 23.11.1959 aiheesta hänen kanssaan. Nykopp kertoi teollisuuden katsovan, että vain vapaakauppaliiton jäsen voi saada tulliedut. Kotimarkkinateollisuuden hän katsoi tarvitsevan suunnilleen samat varaukset, joista oli ollut puhetta Pohjoismaiden yhteismarkkinasuunnitelmien yhteydessä. Lisäksi hän katsoi, että samoja tullialennuksia, joita annettaisiin seitsikkomaille, ei pitäisi antaa kuutosille, mitä Karjalainen oli pitänyt yllättävänä päiväkirjassa olevasta huutomerkestä päätellen. Nykopp vaati myös teollisuuden edustajia neuvotteluvaltuuskuntaan. Näin tapahtuikin tammikuussa 1960.¹⁶

Efta valmistelelee Suomen mukaantuloa joulukuussa 1959

Virkamiestason työ jatkui. Raustila neuvotteli Tukholmassa 2.12.1959 Ruotsin vastaavien virkamiesten kanssa Suomen asian jatkokäsittelystä Pariisissa 10.12.1959 pidettävässä Efta-kokouksessa. Ruotsalaiset suunnittelivat, että kabinettisihteeri de Beschen puheenjohtamalla toimisi erityinen neljän maan Suomi-työryhmä, johon kuuluisivat Englanti, Ruotsi, Itävalta ja Tanska. Tähän Raustila esitti Suomen kantana, että mikäli muiden maiden taholta esitettäisiin pieniäkin varaumia, olisi ajatuksesta heti luovuttava.

Efta-kokous käsiteli Pariisissa 10. - 11.12.1959 Suomen asiaa. Kun Suomi ei ollut läsnä, ruotsalaiset edustivat Suomea. Suomalaiset kuulivat ruotsalaisilta kollegoilta, mitä oli tapahtunut. Suomen asia oli esillä 11.12.1959 ja se

14 Efta-maiden muistio 25.11.1959 ja Tukholmassa olevan sl:n kirjelmä nro 4285/1355/26.11.1959. Akyk 16/VI.

15 Kirjelmän olivat allekirjoittaneet sekä Suomen Teollisuusliitto että Suomen puunjalostusteollisuuden keskusliitto. Akyk 16/VI.

16 Päiväkirja 23.11.1959. Akyk.

aiheutti varsin laajan keskustelun, mikä osaltaan johtui siitä, että kokoukseen osallistui monia, jotka eivät olleet mukana aiemmin Efta-konvention laadintatyössä. de Besche joutui siksi selostamaan pitkään Suomen asemaa ja muita perusasioita. Useimmat edustajat olivat sitä mieltä, että Suomen esitykset olisivat hyväksyttävissä: eräät pitivät tarpeellisina tutkia Suomen uuden tariffin tullimääriä.¹⁷

Edustajat katsoivat yleisesti suosituimmuuslausekkeen ja idän perustuonnin kuuluvan yhteen, kertoi kabinettisihteeri de Besche. Hän selosti ja korosti Suomen erityisasemaa. Supistuminen Suomen ja Neuvostoliiton välisessä kaupassa saattaisi johtaa myös poliittisiin seurauksiin. Tämän muut ymmärsivät. Itävallan edustaja myönsi, että neuvostokauppaan liittyvät ongelmat tulisivat ajankohtaisiksi myös heillä. Kaikki seitsikkomaat halusivat olla mukana Suomen asian käsittelyn alkuvaiheissa, joten de Beschen ideoima ajatus siitä, että Ruotsi vetäisi pientä esimerkiksi neljän Efta-maan muodostamaa Suomi-ryhmää, ei saanut kaikkien kannatusta. de Besche oli suunnitellut Portugalin, Sveitsin ja mahdollisesti Norjan jättämistä pois tästä työryhmästä.¹⁸

OEEC suunnitteli pitävänsä ministerikokouksen Pariisissa 14.1.1960, joten Efta-maat olivat valmiita virkamiesneuvotteluihin silloin. Ruotsi välitti Efta-maiden toivomuksen, että Suomi antaisi yksityiskohtaisia tietoja tavoitteistaan. UM ilmoittikin Ruotsille 31.12.1959, että Suomen edustajat olivat valmiita tulemaan Pariisiin 15.1.1960. Ruotsi välitti tiedon muille Efta-maille.¹⁹

Suurlähettiläs Busk kävi jälleen 30.12.1959 Karjalaisen luona. Hän sanoi olevansa sitä mieltä, että olisi erittäin edullista, jos Suomella olisi edustus Pariisissa tammikuun puolivälissä pidettävässä Efta-kokouksessa. Silloin Suomi ja Efta-maat voisivat vaihtaa alustavia näkemyksiä Suomen suhteesta Eftaan ja sopia missä ja milloin varsinaiset neuvottelut käytäisiin. Hän painotti Englannin olevan valmis käymään milloin tahansa neuvotteluja Suomen kanssa, mutta toivoi saavansa tietoja, mitä erikoiskysymyksiä tulisi esille. Karjalainen totesi hänelle, että tarkoitus oli käsitellä kysymystä tammikuun alussa hallituksessa. Busk toivoi mahdollisimman varhaista tietoa.²⁰

Efta-konventio oli joulukuussa Englannin parlamentin alahuonekäsittelyssä, jossa hallitus myönsi, että saavutettu tulos oli vain toiseksi paras. Paras olisi ollut vuoden 1958 laajapohjainen vapaakauppasuunnitelma, mutta Eftakin oli edistysaskel Englannin suhteissa manner-Eurooppaan. Oppositio tivasi hallitukselta, milloin Efta alkaisi neuvotella kuutosten kanssa. Hallitus ei voinut antaa vastausta, mutta toivoi yhtäläillä kuin oppositiokin, että neuvottelukosketukseen päästäisiin. Englanti oli kuitenkin päässyt merkittävään poliittiseen tavoitteeseensa. Efta syntyi hyvin nopeasti.

17 Muistio nro 149 eräistä Suomen kannanotoista Eftan valmisteilla olevaan sopimustekstiin 20.10.1959. UM 73 D1.

18 UM muistio 2.12.1959. UM 73 D1.

19 UM:n muistio 15.12.1959 "Efta-kokous Pariisissa 10. - 11.12.1959". UKK 21/59 ja UM:n tiedotuskiertokirje nro 52/31.12.1959. Akyk 16/VI.

20 Suurlähettiläs Busk kävi ahkerasti kauppaministeri Ahti Karjalaisen luona. Muistio 30.12.1959. Akyk 16/VI.

Suomi pääsi peräti kolme kertaa esille tässä käsittelyssä. Valtiovarainministeri Heathcoat-Amory mainitsi, että Suomen hallitus oli kiinnostunut keskusteluista yhdysstein saamiseksi seitsikkoon. Alahuone ilmaisi hyväksyvän kantansa hear, hear, hear - huudoin. Oppositio tiedusteli vielä, miten Efta suhtautui Suomeen. Kauppaministeri Maudling vastasi, että Englannin hallitus tervehti ilolla Suomen hallituksen kiinnostusta liittyä tai assosioitua Eftaan. Riippui Suomen hallituksesta, mitä Efta aikoi tehdä, hän totesi.²¹ Suomen toiminta sai palkkionsa siinä mielessä, että Efta kokonaisuudessaan oli valmis keskusteluihin ja neuvotteluihin Suomen kanssa välittömästi.

Suomen ja Eftan keskustelut alkoivat tammikuussa 1960. Samanaikaisesti Neuvostoliitto aloitti laajan diplomaattisen offensiivin Efta-maita vastaan, jotta nämä myöntäisivät Neuvostoliitolle Efta-edut. Tulilinjalle joutui kuusi Efta-maata. Portugali säästyi, sillä sillä ei ollut kahdenvälistä kaupallista sopimusta, joka olisi myöntänyt Neuvostoliitolle suosituimmuuskohtelun.

Huolimatta Eftan selvästä väliaikaisesta leimasta²² se oli Suomelle todellinen mahdollisuus päästä mukaan läntisen Euroopan integraatioon. Eftan merkitys Suomelle poliittisena kysymyksenä oli siten aivan toista luokkaa kuin yhdellekään muulle Efta-maalle.

21 Lontoossa olevan sl:n raportti nro 25/30.12.1959. Akyk 16/VI.

22 af Malmborg kiinnittää Eftan väliaikaiseen luonteeseen erityistä huomiota, s. 384 - 386.

■ Suomen Efta-kannanotot selkiytyvät vuoden 1960 alussa

Vuoden 1960 alkaessa asetelmat läntisessä Euroopassa olivat selkiintyneet varsin paljon. Eftan syntyminen oli varmistunut. EEC oli toiminut yhden vuoden, eikä EEC osoittanut suurta kiinnostusta kehittää suhteita Ison-Britannian tai Eftan kanssa huolimatta Efta-maiden jatkuvista tarjouksista tai toivomuksista. Ison-Britannian suhderikko Ranskan kanssa oli varsin syvä, eivätkä Ison-Britannian tai Eftan suhteet EEC:hen voineet kehittyä siitäkään syystä.¹

Ison-Britannian hallitus käsitteli tilannetta heti tammikuun alussa 1960 ja johtopäätös oli selkeä. Pääministeri Macmillan totesi, että Ison-Britannian ensimmäinen tehtävä oli nyt vakiinnuttaa Efta ja tehostaa sen toimintaa. Silti Ison-Britannian hallitus edelleen piti Eftaa jonkinlaisena välivaiheena pyrittäessä laajempiin eurooppalaisiin järjestelmiin.² Suomen kannalta tilanne kuitenkin oli varsin otollinen.

Brittien suhde Kekkoseen oli uuden vuosikymmenen alkaessa sikäli kehittynyt, että Lontoossa oli syntynyt varsin vahva näkemys siitä, että Kekkosta täytyi tukea. Kekkosen arvostus oli hienoisessa nousussa. FO arvioi, että niissä oloissa vain Kekkonen kuitenkin saattoi johtaa Suomea niin, ettei Neuvostoliitto nielaisisi Suomea kokonaan. Brittiarviot lähtivät siitä, että yhtään varteenotettavaa kilpailijaa ei ollut näköpiirissä, joten Suomen-politiikka oli suhteutettava siihen todennäköiseen näköalaan, että Kekkonen olisi myös Suomen seuraava presidentti. Vaikka Kekkosta helposti syytettiin liiasta myötäilystä, niin silti Lontoossa tunnustettiin Suomen vaikea poliittinen asema: Suomea verrattiin nuorallatanssijaan (Finland must walk tight-rope). Kekkosen ei katsottu pyrkivän diktaattoriksi Suomessa, eikä hänestä tehty suomalaista Quislingiäkään. Britit tunnustivat Kekkosen isänmaalliseksi, mutta hänen henkilökohtaiset valtapyyteensä kyllä arvioitiin hyvin koviksi, osin jopa toimintaa johdatteleviksi. Kekkosen katsottiin yksiselitteisesti johtavan Suomen poliittista elämää ja Suomen Efta-politiikkaa. Ahti Karjalaisen oma poliittinen profiili muodostui Lontoossa heikoksi. Hänen asemansa Suomen hallituksessa perustui pelkästään Kekkoseen, joten Karjalaisen kaikkia toimia arvioitiin tältä pohjalta.

1 Ranskan ja Ison-Britannian suhteista kansio Eurooppa 1944-60/141. Quai 141.

2 FO:n muistio 7.1.1960 hallituksen kokouksesta. Sanonta kuului: "consolidate and vitalize the Efta". FO 371.150 149.

Toisaalta britit eivät perustaneet ajatteluaan suinkaan yksinomaan Kekkoneseen ja hänen kykyihinsä hoitaa asioita. Kekkonen ei ollut koko Suomi. Suomalaisia pidettiin yleensä länsimielisinä ja siten tuen arvoisina. Nähtiin, että Suomen kulttuurisiteet kohdistuivat ensisijaisesti länteen, seikka, joka tuli usein esille Suomelle myötämielisen politiikan perusteluna. Myös tosiasia, että Kekkonen johdolla tapahtunut tuonnin vapauttaminen johti länsituonnin nopeaan nousuun kävi todisteesta Suomen länsimielisyydestä. Samoin Kekkonen muihin Pohjoismaihin suorittamat valtiovierailut vuosina 1956 - 57 ennen virallista vierailua Moskovassa vaikuttivat selvästi vaa'assa Suomen hyväksi. Lisäksi Kekkonen kaksi ensimmäistä vuotta pyrkimyksineen päästä OEEC:hen tukivat kuvaa, että Kekkonen sittenkään ei ollut "menetetty sielu" (lost soul) yöpakkastenkaan jälkeen.³

Suomen ja Efta-maiden välisten keskustelujen ja neuvottelujen alkaessa vuoden 1960 alussa tilanne oli siis varsin otollinen. Suomella oli voimakkaita tukijoita Efta-maiden piirissä. Ruotsi oli varsin varaukseton Suomen tukija, samoin Norja ja Tanska, joskin aste-ero Ruotsiin oli selvä. Poliittisesti merkittävin oli kuitenkin Ison-Britannian jatkuvasti voimistunut näkemys, että Suomen Efta-asiassa oli kyseessä merkittävä idän ja lännen ideologiseen taisteluun liittynyt haaste.

Itävalta sen sijaan oli siinä mielessä varauksellinen Suomen suhteen, että Wien pelkäsi herkästi kaikkien Suomen Neuvostoliitolle tekemien myönnytysten heijastuvan neuvostopainostuksena sitä itseään kohtaan eli ennen kaikkea Suomen politiikka suosituimmuskysymyksessä hirvitti sitä. Sveitsi osoitautui myös kriittiseksi Suomea kohtaan, joskin liittopresidentti Friedrich Wahlen kykeni näkemään hallinnon yli tavalla, joka muistutti ajattelua Isossa-Britanniassa. Portugali oli ehkä välinpitämättömin Suomesta, osin varmasti sen takia, että suomalaiset niin herkästi unohtivat kysyä portugalilaisilta heidän mielipiteitään.

Ulkomaankaupan neuvottelukunta määrittelee kantansa

Ulkomaankaupan neuvottelukunta käsitteli Efta-asiaa tiiviisti syksyn 1959 aikana ja päätyi 4.1.1960 suosittamaan hallitukselle Suomen tavoitteita Eftassa. Tavoitteina olisi pidettävä viennin kilpailumahdollisuuksien turvaamista ja riittävän tullisuojan takaamista kotimarkkinateollisuudelle ylimenokautena. Kolmas tärkeä tavoite oli, että Suomen kaupallisia suhteita kolmansiin maihin ei vaarannettaisi. Viimeksi mainitulla kohdalla tarkoitettiin erityisesti Gatt-järjestön ulkopuolella olevia maita, joiden kanssa Suomella oli bilateraalinen kaupallinen suosituimmuussopimus.

Neuvottelukunta arvioi, että suhteiden järjestämiseksi oli olemassa neljä eri vaihtoehtoa:

³ Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n raportti nro 5/13.1.1960. FO 371.151 483.

1. bilateraaliset neuvottelut erikseen jokaisen maan kanssa,
2. multilateraaliset neuvottelut kaikkien kanssa yhdessä,
3. Eftan jäsenyys 41. artiklan ensimmäisen kohdan mukaisena allekirjoittajajäsenenä tai
4. liitännäisjäsenyys (associated member) 41. artiklan toisen kohdan mukaisesti.

Neuvottelukunta arvioi, että vaihtoehto yksi johtaisi vain tavanomaisiin kauppaneuvotteluihin Gattissa eikä takaisi minkäänlaista pääsyä vapaakauppa-alueelle. Toista vaihtoehtoa se piti pitkälti ensimmäisen vaihtoehdon kaltaisena, koska lopputuloksena olisi sopimussuhde yksittäisten valtioiden kanssa, ei Eftajärjestön kanssa. Niinpä neuvottelukunta arvioi, että kaksi ensin mainittua vaihtoehtoa tuskin tulisivat seurausvaikutuksiensa johdosta kysymykseen.

Näin ollen jäljelle jäisivät Tukhoman konvention 41. artiklan sisältämät vaihtoehdot eli yleissopimuksen allekirjoittaminen tarvittavine varauksineen tai suhteiden järjestäminen erillisellä liittymisasiakirjalla artiklan toisen kohdan mukaisesti. Neuvottelukunta totesi, että neuvotteluissa oli tavoitteena pidettävä täysien Efta-yleissopimuksen etujen saamista Suomen viennille. Velvoitteiden osalta oli suotavaa, jopa välttämätöntäkin, että neuvotteluissa Eftan jäsenmaiden kanssa Suomi saisi hyväksytyksi tiettyjä varauksia.

Tuontitullien alennuksessa tullien perustasoksi olisi määrättävä Suomen osalta Suomen uuden, Brysselin nimikkeistöön perustuvan tariffin voimaantulopäivän taso. Tullien alennuksia koskevan yleissopimuksen kolmannen artiklan aikatauluun olisi saatava poikkeus siten, että Suomen osalta tullit poistuisivat kokonaan vaihtoehtoisesti vähintään 12 vuoden, mutta enintään 15 vuoden kuluessa tai ne jäisivät pois 10 vuoden aikana, mutta poistaminen alkaisi vasta kahden vapaavuoden kuluttua. Kolmantena vaihtoehtona neuvottelukunta katsoi, että Suomi voisi poistaa tullit 10 vuoden kuluessa yhtä suurin vuotuisin alennuksin, eikä kuten kolmas artikla edellytti, että ensimmäinen alennus olisi 20 % ja muut 10 %.

Finanssitulliluetteloa täytyi laajentaa. Lisäksi Suomen pitäisi maksutaseen turvaamiseksi vaatia oikeutta jatkaa eräiden merkityksellisten perustavaroiden tuontisäännöstelyä yleissopimuksen 10. artiklan määräyksistä poiketen. Poikkeustavaroihin tulisi kuulua ainakin nestemäisten ja kiinteiden polttoainesten, lannoitteiden, sokerin ja ehkä eräiden muiden tuotteiden tuonti. Poikkeusvaateisiin kuului myös oikeus jatkaa vientisäännöstelyä yleissopimuksen 11. artiklasta poiketen pyöreässä puutavarassa ainakin 1. päivään tammikuuta 1966 saakka.

Neuvottelukunta arvioi, että Suomen tarvitsemat poikkeukset olivat huomattavia ja aiheuttivat siinä määrin varauksia, että suhteiden järjestäminen 41. artiklan ensimmäisen kohdan (täysjäsenyys) mukaan tuskin kävisi päinsä. Koska tavoitteena oli Suomen vientitietujen turvaaminen, joka voisi tapahtua myös järjestämällä Suomen suhteet 41. artiklan toisen kohdan mukaan, neuvottelukunta katsoi perustelluksi lähteä siitä, että Suomi aloittaisi neuvottelut Eftan jäsenmaiden kanssa tarkoituksenaan järjestää suhteet Eftaan erityisen

liittymisasiakirjan pohjalta. Neuvottelukunta piti tätä ratkaisua poliittisestikin helpompana kuin täysjäsenyyttä. Tällöin olisi neuvottelukunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, olisiko Suomen pyrittävä neuvoston jäseneksi ja mikä tulisi olemaan Suomen asema erityisesti äänestystilanteissa. Neuvottelukunta katsoi, että Suomen olisi varattava itselleen sija neuvostossa. Suomi voisi keskustella veto-oikeudesta neuvoston päätöksiin ja ehkä poliittisistakin syistä luopuakin siitä. Tällöin Suomelle olisi kuitenkin varattava oikeus erota välittömästi korvauksena veto-oikeudesta luopumisesta tai taata varmuus, että päätös ei tulisi Suomen osalta lainkaan voimaan.⁴

Eräs perusedellytys Suomen suhteitten järjestämiseksi Eftaan oli, että Efta ei saanut vaarantaa Suomen kaupallisia suhteita kolmansiiin maihin eikä varsinkaan maihin, jotka olivat Gattin ulkopuolella, mutta joiden kanssa Suomella oli bilateraalinen suosituimmuusklauuuli. Tätä kohtaa Karjalainen piti ensisijaisena.⁵ Lähtökohta oli, että asia järjestyisi tavalla, jonka molemmat osapuolet voisivat hyväksyä.

Näin alkoivat Suomen neuvotteluasetelmat muotoutua poliittisesti: erilaisia bilateraalisia järjestelyjä alettiin maan sisällä pitää laajalti joka suhteessa Suomen asemaan sopimattomina. Mikojanin linja ei saanut kannatusta Suomessa, paitsi tietenkin kommunistien keskuudessa. Tämän työn pohjalta Karjalainen esitteli asiaa valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa tammikuun alussa 1960.⁶

Hallituksen linjanvedot tammikuussa 1960

Hallituksen ulkoasiainvaliokunta piti vuoden 1960 ensimmäisen kokouksen pääministerin virkahuoneessa 7.1. Läsänä olivat pääministeri Sukselainen sekä ministerit Törngren, Kleemola, Karjalainen ja Häppölä.⁷

Kokouksesta laaditun pöytäkirjan ensimmäinen kohta käsitteli Suomen suhtautumista vapaakauppa-alueeseen ja erityisesti niitä toivomuksia, joita Suomen valtuuskunnan piti esittää. Aiempien saatujen vihjeiden perusteella valiokunta piti suotavana, että osastopäällikkö Olavi Munkki ja Suomen Pankin johtaja, tohtori Reino Rossi matkustaisivat Pariisissa kuutosten ja seitsikkojen välisten neuvottelujen jälkeen tammikuun 14. päivänä alkavaan seitsikkomaiden valtuuskuntien puheenjohtajien kokoukseen selostamaan niitä toivomuksia, joita Suomella oli. Valiokunta katsoi, että vasta alustavien keskustelujen jälkeen

4 Sama asiakirja on valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan kokouspöytäkirjan 1/60/7.1.1960 liitteenä. Akyk 15/II ja UM Cae.

5 Asiakirjan tällä kohtaa oli Karjalaisen merkintä "Tämä ensiksi".

6 Koneella kirjoitetun neuvottelukunnan Eftaa koskevan muiston sivun kolme taakse oli Karjalainen hahmottanut lyijykynällä toimintalinjan poliittisesti näin: "1. Suosituimmuusky symys selvitettävä 2. Teollisuusliiton ehdotus ennalta selväksi 3. Ei romurautaa mukaan vientisäännöksiin 4. 41 § 1 mom poissuljettu 5. Veto-oikeus (pol päätöksiin nähden)+eroamisoikeus muutenkin 6. *Eri vaihtoehtojen valinta pol* – (vahvasti kurs. Karjalainen) – ratkaistava 7. Maatalous ulkopuolelle kokonaan 8. Tull.alenn. 3 vapaav + 12 v 9. Kvant. raj." Muistio koski Efta-ohjeita. Asia oli 7.1.1960 esillä hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa.

7 HUAV 7.1.1960. Ptk 1/60. UM Cae.

olisi paikallaan vahvistaa Suomen valtuuskunnalle ohjeet. Varsinaisten ohjeiden antaminen venyikin pitkälle kevääseen.

Valiokunta käsitteli samassa kokouksessa Suomen neuvotteluvaltuuskunnan kokoonpanoa. Valiokunta päätti Karjalaisen esityksestä puoltaa valtuuskunnan jäseniksi henkilöitä, jotka kuuluivat vakituisesti ulkomaankaupan neuvottelukuntaan. Näin hallitus korosti ulkomaankaupan neuvottelukunnan merkitystä valmistelutöissä. Varapuheenjohtajaksi Karjalainen kuitenkin esitti UM:n apulaisosastopäällikköä Raustilaa, joka ei ollut neuvottelukunnan jäsen. Tällä hän halusi painottaa asian olevan virkamiestasolla UM:n kauppapoliittisen osaston hoidossa. Silmiinpistävää on, että ulkoasiainministeriön poliittisen osaston edustajaa ei nimitetty valtuuskuntaan.

Puheenjohtajaksi Karjalainen esitti osastopäällikkö Olavi Munkkia, ulkoasiainministeriö ja varapuheenjohtajaksi ja puheenjohtajan henkilökohtaiseksi varamieheksi pääkonsuli E. O. Raustilaa, ulkoasiainministeriö. Jäseniksi hän esitti tohtori Reino Rossia, Suomen Pankki; ylijohtaja Gunnar Korhosta, kauppa- ja teollisuusministeriö; toimitusjohtaja Johan Nykoppia, Suomen Työnantajain Keskusliitto; agronomi Veikko Ihamuotilaa, Maataloustuottajain Keskusliitto; puheenjohtaja Valdemar Liljeströmiä, Suomen Metallityöväen Liitto; toimitusjohtaja Lauri Kirvestä, Suomen Tukkukauppiaitten Liitto; hallitusneuvos Paavo Säppää, valtiovarainministeriö; varatuomari Holger Nysténiä, Suomen Paperitehtaitten Yhdistys ja tri Carl-Erik Olinia, Suomen Teollisuusliitto.

Presidentti asetti seuraavassa valtioneuvoston esittelyssä 8.1.1960 mainitun valtuuskunnan. Valtuuskuntaan lisättiin vielä kaksi jäsentä, tohtori Eino Haila Pellervo-Seurasta ja maisteri Jorma Jalava Kulutusosuuskuntien Keskusliitosta.⁸

Hallituksen ulkoasiainvaliokunta käsitteli myös kahta erittäin salaiseksi luokiteltua muistiota, jotka perustuiivat ulkomaankaupan neuvottelukunnan suositukseen. Muistioissa todettiin, että Suomen tavoitteena oli pidettävä kilpailumahdollisuuksien turvaamista Suomen viennille vapaakauppa-alueen syntyessä. Tämä oli tehtävä siten, että hallitus takaisi kotimarkkinateollisuudelle riittävän tullisuojan ja että maatalouden erikoisasema säilyisi. Samalla oli huolehdittava siitä, että Suomen olemassa olevia merkityksellisiä kaupallisia suhteita kolmansiin maihin, eritoten Gatt-järjestön ulkopuolella oleviin maihin, joiden kanssa Suomella oli bilateraalinen kaupallinen suosituimmuus-sopimus, ei vaaranneta.⁹

Hallitus arvioi, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi oli enää olemassa kaksi mahdollisuutta:

- 1) Efta-yleissopimuksen allekirjoittaminen 41. artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti täysjäsenenä mahdollisin varauksin, tai
- 2) assosiaatiomahdollisuus Efta-konvention 41. artiklan toisen kohdan mukaisesti.

8 VN yleisistunto 8.1.1960. UKK 21/57.

9 HUAV 7.1.1960. Ptk:n liitteet a (Suomen suhteet Eftaan) ja b (Suomen suhteet Efta-sopimuksen ulkopuolella oleviin valtioihin suosituimmuuslausekkeen valossa). UM Ca.

Näin hallitus ei ottanut edes käsiteltäväksi ajatusta solmia kahdenvälisiä sopimuksia itse kunkin Efta-maan kanssa. Mikojanin tarjoama malli siis putosi pois tässä vaiheessa kokonaan. Toinen tässä vaiheessa hylätty malli pohjautui ajatukseen monenkeskisistä neuvotteluista yhtäaikaan Efta-maiden kanssa, jolloin myös sopimuskumppanit olisivat olleet yksittäisiä valtioita. Kumpikin vaihtoehto olisi siten saattanut helpostikin johtaa siihen, että Suomella ei olisi sopimussuhdetta Eftaan, eikä siten asemaa itse järjestössä.

Tämä näköala ei ollut houkutteleva muutenkaan. Samalla nimittäin haettiin kytkentöjä läntisen Euroopan poliittiseen kehitykseen. Pelissä eivät olleet pelkästään kaupalliset edut, vaikka niin haluttiin sanoa. Suomen toimintastrategia selkiytyi huomattavasti asian oltua esillä hallituksessa virallisesti, vaikka hallitus ei tehnyt varsinaisia päätöksiä.

Suhde Eftaan työllisti hallituksen ulkoasiainvaliokuntaa jo muutaman päivän kuluttua uudelleen. Seuraava kokous pidettiin 12.1.1960 samalla kokoonpanolla kuin 7.1. Varsinaisten ohjeiden puuttuessa – niitä ei haluttu vieläkään antaa – valiokunta hyväksyi kuitenkin muistion Suomen tavoitteista. Munkki jätti sen seitsikkomaiden valtuuskuntien puheenjohtajille keskustelun pohjaksi Pariisissa.¹⁰

Eftan ja Suomen väliset keskustelut alkavat

Eftan päävaltuutettujen komitea ja Suomen hallituksen edustajat kokoontuivat 15.1.1960 Pariisissa ensimmäistä kertaa keskustelemaan Suomen ja Eftan välisten suhteiden järjestämisestä.¹¹ Kokousta johti Itävallan OEEC-edustuksessa ruotsalainen kabinettisihteeri Hubert de Besche. Suomen edustajat luovuttivat Efta-maiden edustajille 12.1.1960 päivätyin muistion, joka sisälsi tärkeimmät Suomen Efta-suhteita koskevat kysymykset, joista Suomen hallituksen käsityksen mukaan olisi keskusteltava jo ennen kuin ryhdytään varsinaisiin neuvotteluihin.

Suomen hallitus viittasi Eftan puolelta esitettyihin toivomuksiin, että Suomen ja Eftan väliset keskustelut helpottuisivat huomattavasti, mikäli neuvottelujen tavoitteet määriteltäisiin. Koska kuitenkin varsinaisia ohjeita ei vielä ollut, hallitus tyytyi tässä vaiheessa muutamiin huomautuksiin. Brysselin tullinimikkeistön pian tapahtuvan käyttöönoton vuoksi hallitus ehdotti, että kesäkuun 1. päivän 1960 tullitaso olisi tullien laskennallinen perusta. Samalla Suomi ilmoitti, että tullien alennuksiin tultaisiin esittämään hidastuksia sopeutumisvaikeuksien vuoksi, joskaan vielä ei voitu määritellä tarkasti hidastustarpeita.

¹⁰ HUAV 12.1.1960. Ptk 2/60. UM Cae.

¹¹ Valtuuskunnan sihteerin Pariisissa 16.1.1960 laatima muistio. UM 73 D1.

Suomen virkamiesvaltuuskunnan puheenjohtajaksi määrätty Munkki kiinnitti suullisesti muistion luovutuksen yhteydessä huomiota eräisiin muistiossa mainittuihin seikkoihin korostaakseen näiden asioiden merkitystä Suomelle.

Tuontitulleja koskevan Efta-konvention kolmannesta artiklasta hän totesi, että Brysselin nimikkeistöön perustuva tullitariffilaki oli parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Tarkoitus oli, että tariffi astuisi voimaan ennen 1.7.1960 (jolloin Eftan omat ensimmäiset sisäiset 20 %:n tullialennukset tulisivat voimaan). Suomen hallitus toivoi, että Eftan jäsenmaiden hallitukset hyväksyisivät tämän nimikkeistön sisältämät tullitasot Suomessa toimeenpantavien tullialennusten pohjaksi ja peruspäivämääräksi 1.6.1960 konventiossa määrätyn 1.1.1960 sijaan.

Suomen hallitus toivoi myös pitempää ylimenokautta tullien alennuksiin kuin mistä jäsenten kesken oli sovittu. Mainitun kolmannen artiklan mukaan tuontitullit alennettiin tietyn aikataulun mukaisesti siten, että ne poistettaisiin kokonaan 1.1.1970 mennessä. Perusteluina todettiin muun muassa, että näiden määräysten poikkeukseton soveltaminen aiheuttaisi ilmeisesti suuria sopeutumisvaikeuksia Suomen teollisuudelle. Suomi kiinnitti Efta-maiden huomiota erityisesti tekstiiliteollisuuden suojatarpeeseen.

Efta-konvention kuudennen artiklan sisältämä kysymys finanssitulleista oli ratkaistu siten, että jäsenmailla oli edelleen oikeus pitää ne voimassa. Niitä tosin ei saanut käyttää protektionistisiin tarkoituksiin. Kotimaisiin tuotteisiin oli sovellettava vastaavan suuruista veroa. Finanssitullien soveltaminen edellytti myös niiden tavaroiden luettelointia, joihin sitä haluttiin soveltaa. Suomi oli esittänyt mukaan muun muassa henkilöautot, väkijuomat, oluen, virvoitusjuomat, tupakan, bensiinin ja karamellit.

Määrälliset tuontirajoitukset, jotka sisältyivät Efta-konvention 10. artiklaan, olivat Suomen idänkaupan osalta tärkeitä. Määrälliset rajoitukset oli poistettava sopimuksen mukaan 10 vuoden kuluessa. Suomen hallitus totesi asiakirjoissaan Efta-maille, että Suomi oli suuresti riippuvainen idänkaupastaan, jossa äkilliset muutokset voisivat muodostua kohtalokkaiksi. Suomi vaikeni idänkaupan poliittisista ulottuvuuksista asiakirjoissa. Suomi korosti vastauksissaan itäviennin muodostuvan lähes 50 prosenttisesti pääasiassa sotakorvausten suorittamista varten perustetun metalli- ja konepajateollisuuden tuotteista, joille oli hyvin vaikeata löytää markkinoita lännestä. Suomen idänkaupan laajuus puolestaan oli riippuvainen pitkälti siitä, mitä ja missä määrin Suomi saattoi tuoda Neuvostoliitosta. Sen vuoksi oli hyvin tärkeätä, että Suomi saattaisi eräiden avainasemassa olleiden tuotteiden osalta edelleen ylläpitää määrällisiä tuontirajoituksia, jotta itäryhmän maista tapahtuva tuonti Suomeen olisi turvattu myös jatkossa. Kiinteät ja nestemäiset polttoaineet, vilja, lannoitteet, rehut ja sokeri kuuluivat tuotteisiin, joissa Suomi toivoi Eftan jäsenmaiden hyväksyvän erityisjärjestelyjä tuonnissa.

Eftan yleiset määräykset eivät koskeneet maataloutta eivätkä kalastusta. Niiden osalta oli jo sovittu erityisjärjestelystä, jonka mukaan jäsenet saivat ylläpitää toistaiseksi muun muassa tulleja, määrällisiä rajoituksia ja vientisubventioita. Maatalous- ja kalastustuotteiksi katsottavat tavarat oli lueteltu

konvention liitteissä D ja E. Maataloudesta Suomen hallitus kiinnitti huomiota Suomen maatalouden huonoon kilpailukykyyn. Rasvakysymys oli tärkeä, ja riittävän korkeiden rasvatullien ylläpitämistä pidettiin välttämättömänä. Eläin- ja kasvisrasvojen, valaanrasvan sekä eräiden leipomoalan tuotteiden tuontia haluttiin rajoittaa edelleen.

Efta-konventio (11. artikla) edellytti, että myös määrälliset vientirajoitukset oli poistettava. Takaraja oli 31.12.1961. Tähän Suomi esitti helpotuksia erityisesti voidakseen säännellä pyöreän puutavaran vientiä.

Suomi ilmoitti jo tässä tammikuun kokouksessa edellyttävänsä, että Suomen kaupalliset suhteet kolmansiin, Gattiin kuulumattomiin maihin eivät saaneet vaarantua. Suosituimmuskysymyksestä syntyi jonkin verran keskustelua. de Besche ilmoitti, että tätä kysymystä ei vielä ollut käsitelty Efta-yhteisäasiana. Hän totesi, että kysymys oli tullut esille Helsingissä varapääministeri Mikojanin lokakuisen vierailun jälkeen. Tähän Munkki puolestaan totesi, että suomalaiset eivät ottaneet asiaa esille. Kysymyksen nosti julkisuuteen Financial Timesin kirjeenvaihtaja, jolloin Munkin mukaan vasta selvisi paino, jonka Neuvostoliitto asetti tälle kysymykselle. Virallisesti Suomi ja Neuvostoliitto eivät olleet käsitelleet tätä kysymystä, Munkki vakuutti.

Suomen ja Eftan vakavin ristiriitakysymys oli noussut esille heti ensimmäisessä tapaamisessa. Efta-maiden suosituimmuutta koskeva politiikka muodostui varsin arkaluontoiseksi asiaksi, ja siitä oli vaikeata keskustella yhteisissä kokouksissa. Ruotsi toi asian esille siten, että yksittäisten Efta-maiden suhde suosituimmuuteen vaihteli ja riippui siitä, minkälaisia sopimuksia niillä oli Neuvostoliiton kanssa. Tämän vuoksi oli vaikeata löytää yhteistä linjaa asialle.

Tutkimukseni perusteella on todettava, että Efta-maat lopulta keväällä 1960 kuitenkin esiintyivät varsin yhtenäisesti, joskin perusteet vaihtelivat hieman. Tosiasiassa Efta-maat koordinoivat vastauksensa Neuvostoliitolle, sillä siinä määrin yhteneväinen maiden linja oli: kaikki torjuivat Neuvostoliiton vaatiman suosituimmuskohtelun. Itse asiassa Efta-mailla ei ollut muuta mahdollisuutta. Suomen noudattama politiikka suosituimmuskysymyksessä muodostui suureksi ongelmaksi Isolle-Britannialle, jonka hallitus arvioi eri Efta-maiden vastustuskyvyn Neuvostoliiton painostukseen hyvin erilaiseksi. Britit arvioivat Itävallan heikoimmaksi lenkiksi. Lontoossa kuitenkin uskottiin vielä pitkään, että Suomi seuraisi muiden Efta-maiden linjaa ja pyrki turvaamaan idänkauppansa erillisistoin, ei myöntämällä rajatonta suosituimmuutta. Sinänsä britit hyväksyivät Kekkonen ajatuksen, että Suomen ja Neuvostoliiton kaupan taso tuli pitää kohtalaisena ja suostuivat varsin helposti Suomen idänkaupan vaatimiin poikkeusjärjestelyihin kevään neuvotteluissa.

Munkki raportoi käsityksensä ulkopoliittiselle johdolle, että saadun yleisvaikutelman mukaan Suomen asiaa oli valmisteltu alustavasti Eftassa ja Suomen erikoisasemaan oli kiinnitetty huomiota. Efta-maat olivat valmiita myöntämään Suomelle joitakin erikoisetuja, joskin kohtuuden rajoissa. Esillä oli ajatus, että Portugalille myönnetyt edut saattaisivat sopia Suomelle tässä vaiheessa. Suomi vastasi kuitenkin, etteivät Portugalille myönnetyt edut sellaise-

naan sovi Suomelle. Suomi ei tarvinnut niin pitkää siirtymäaikaa kuin Portugalille ja toisaalta neuvostokaupan turvaaminen vaati Suomelle sopivia erityistoimia.¹²

Raportissaan Munkki valitti, että kaikki Efta-maat pyrkivät sivuuttamaan Suomelle tärkeän kysymyksen Eftan suhteesta kolmansiin maihin. Hänen käsityksensä mukaan asia oli vaikea saada agendaan. Eritoten Ruotsi oli Munkin mielestä kiusaantunut ja syytteli epäsuorasti Suomea siitä, että asia ylipäättään oli tullut esille. Kiusaantumisen selittää se, että Neuvostoliitto otti kauppaneuvotteluissa Ruotsin kanssa loppuvuodesta 1959 suosituimmuuden esille Moskovassa. Englannin edustaja myönsi, että suosituimmuudesta oli keskusteltu Neuvostoliiton kanssa ja ettei voitu sopia, oliko vanha sopimus klausuleineen vielä voimassa.¹³

Tässä yhteydessä kävi myös ilmi, että Eftan sihteeristön perustaminen oli täysin auki ja ettei ollut varmuutta siitä, tuliko se Pariisiin, jossa viranomaiset eivät suhtautuneet erityisen suopeasti Eftaan.¹⁴ Ranska torjuikin pian Efta-sihteeristön, sillä ulkoministeri Couve de Murville antoi ilmoittaa briteille 8.2.1960, että Ranska ei halua Efta-sihteeristöä Pariisiin. Myös Ruotsi olisi halunnut Efta-sihteeristön Pariisiin.¹⁵ Epäilemättä Ranskan hallitus halusi tehdä selväksi, että vallinneissa oloissa Efta-sihteeristön sijoittuminen Pariisiin olisi tulkittu tavalla, joka ei olisi vastannut Ranskan intressejä. Ranskan ensisijainen päämäärä oli vakiinnuttaa EEC:n toiminta.

Näin olivat virallisen Suomen käytännön Efta-keskustelut alkaneet, vaikka niitä ei varsinaisiksi neuvotteluiksi vielä kutsuttukaan. Asiasta annettiin lyhyt kommunikointi julkisuuteen.

Neuvostoliitto ryhtyy vaatimaan suosituimmuutta Efta-mailta tammikuussa 1960

Neuvostoliitto oli juuri samoihin aikoihin laatimassa Efta-maille suosituimmuskysymyksestä muistioita, joissa se alkoi vaatia itselleen Efta-etuja. Neuvostoliitto ei palannut asiaan Suomenkaan kanssa varapääministeri Mikojanin lokakuisen käynnin jälkeen, mutta heti tammikuussa 1960 Moskova muistutti olemassaolostaan. Ulkoministeriön Skandinavian maiden osaston päällikkö N. M. Lunjkov kutsui 28.1.1960 Suomen Moskovan-suurlähettilään Eero A. Wu-

12 Portugalille myönnetty erikoisoikeudet sisältyivät ensisijassa tullien poistamiseen maan saatua Eftan yleisen 10 vuoden siirtymäkauden sijaan 20 vuoden siirtymäajan.

13 Munkin 23.1.1960 päivämäärä muistio Efta-keskusteluista Pariisissa ja Bonnissa 14. - 19.1.1960 ja UM:n muistio "Suomen suhteiden järjestäminen Eftaan" 8.2.1960. UM 73 D1. Ruotsin valtuuskunnan 16.1.1960 päivätty muistio 1 H 77/16.1.1960 kokouksesta. Akyk 16/VI. Suomalaisien ja ruotsalaisten raportointi kokouksesta oli yhdenmukaista.

14 Munkki kävi paluumatkalla Bonnissa, missä hän informoi Auswärtiges Amtin kauppapoliittisen osaston johtoa. Saksalaiset korostivat, että Suomen suhteet kuutosiin oli järjestettävä Eftaneuvotteluissa siten, ettei Suomen syrjintää esiintyisi. He olivat valmiita harkitsemaan myönteisesti kaikkia Suomen puolelta tulevia esityksiä. Munkin muistio 23.1.1960. UM 73 D1.

15 Ison-Britannian OEEC-valtuuskunnan sähkö nro 44/8.2.1960. FO 371.150 203.

ren luokseen ja ilmoitti hänelle, että Moskovassa oleville "eurooppalaista vapaakaupan yhtymää" suunnittelevien maiden suurlähettiläille oli jätetty samansisältöinen muistio, jonka hän halusi lukea informoidakseen Suomen hallitusta. Hänen luettuaan muistion Wuori kiitti ystävällisestä informaatiosta ja sai kopion 26.1.1960 päiväystä Ruotsin hallitukselle osoitetusta muistiosta.¹⁶

Wuoren saama kopio Neuvostoliiton hallituksen muistiosta kertoi Neuvostoliiton saaneen äskettäin sanomalehdissä julkaistuista uutisista tietää, että Ruotsin hallitus oli allekirjoittanut sopimuksen seitsemän maata käsittävän "eurooppalaisen vapaakaupan yhtymän" perustamisesta. Tämän johdosta Neuvostoliiton hallitus halusi saattaa Ruotsin hallituksen tietoon, että Neuvostoliitto oli aina esiintynyt ja tulisi aina esiintymään kansainvälisen taloudellisen yhteistyön puolesta.

Erityisen tärkeä merkitys Euroopassa olisi tällaisen yhteistoiminnan aikaansaamisella yleiseurooppalaisella pohjalla. Eristäytyneiden ryhmittymien luominen oli kuitenkin ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa, kertoi neuvostohallitus. Kuten tunnettua, jäsenet aikoivat antaa toisilleen merkittäviä etuja. Neuvostoliiton hallitus edellyttikin, että Ruotsin liittyminen Eftaan ei saisi huonontaa Neuvostoliiton ja Ruotsin välisen kaupan mahdollisuuksia. Neuvostoliiton hallitus vaati, että Neuvostoliiton ja Ruotsin välillä 15.3.1924 solmittuun sopimukseen sisältyvä suosituimmuusklauusi antaisi Neuvostoliitolle kaikki ne edut, jotka Ruotsi myöntäisi Eftan jäsenmaille.

Näin siis Neuvostoliitto yritti vaikuttaa Suomen asenteisiin jo ennen kuin varsinaiset neuvottelut Eftan kanssa olivat alkaneet. Suomi oli muutenkin esillä Moskovassa, sillä Novoje Vremja oli seurannut keskusteluja Pariisissa. Lehden kirjeenvaihtaja päätti kirjoituksensa seuraavaan kappaleeseen:

Tässä yhteydessä herättää ihmetystä se, että Suomi, joka ei osallistunut konferenssiin, kuitenkin on lähettänyt paikalle edustajansa Pariisiin neuvottelemaan maan mahdollisesta liittämisestä seitsikkovyöhykkeeseen. Tämä on kummallista, sillä nimenomaan Pariisin konferenssi osoitti selvästi, mikä uhka pienten maiden puolueettomuudelle sisältyy ns. eurooppalaiseen integratioon.¹⁷

Neuvostoliitto jätti Efta-maille Portugalia lukuunottamatta muistiot tammi-kuun lopussa ja vaati suosituimmuuskohtelua.

Iso-Britannia puolestaan tulkitsi sen ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1934 solmitun sopimuksen menettäneen voimansa, eikä se näin ollen tunnustanut suosituimmuusvaatimusta oikeutetuksi. Tämän oli ulkoministeri Selwyn Lloyd vahvistanut suurlähettiläs Tuomiselle keskustelussa 3.2.1960. Sveitsillä, Ruotsilla, Itävallalla, Tanskalla ja Norjalla oli suosituimmuusklauusin sisältävät sopimukset kiistatta voimassa, joten ne joutuivat perustelemaan kantojaan olla antamatta suosituimmuutta Neuvostoliitolle toisin tavoin. Sveitsi katsoi,

16 Moskovassa olevan sl:n kirjelmä nro 209/46/29.1.1960. Neuvostoliiton muistio Ruotsille 26.1.1960. Akyk 16/VI ja UKK 21/59.

17 UM:n muistiot. Akyk 16/VI.

että sen ja Neuvostoliiton välinen sopimus sisälsi varauman, jota voitaisiin soveltaa tilanteeseen. Ruotsi, Tanska ja Norja perustelivat kantaansa muuttuneilla olosuhteilla ja erityisesti Gatt-sopimuksen määräyksillä. Neuvostoliitto ei ollut Gattin jäsen, joten sen ei tarvinnut välittää Gattin määräyksistä. Neuvostoliitto halusi konkreettisia kaupallisia etuja ja oli siksi Efta-maiden kanssa tiukkana. Mikään ei kuitenkaan auttanut vaan kaikki Efta-maat torjuivat Neuvostoliiton vaatimukset. Itävallan asema ehkä oli vaikein. Hruštševin vierailun aikana heinäkuussa 1960 maat vahvistivat suosituimmuusklauusuilin olevan voimassa, mutta silti käytännössä Itävalta ei lopulta antanut suosituimmuutta vaan vetosi muuttuneisiin oloihin. Myös Itävalta kallistui sille kannalle, että Efta oli tyypillinen Gattin tarkoittama vapaakauppa-alue, josta seurasi, että vapaakauppa-alueen sisäisiä etuisuuksia ei tarvinnut ulottaa ulkopuolisille.¹⁸

Munkki pyysi 30.1.1960 lähetystjää raportoimaan ensi vaiheiden reaktioista. Ne vahvistivat, että suhteet Neuvostoliittoon alkoivat kiristyä. Ruotsikin alkoi kallistua kielteiseen suuntaan Efta-etujen myöntämiseksi Neuvostoliitolle. Missään tapauksessa vanhojen bilateraalisten sopimusten ei voitu katsoa sisältäneen enempää suosituimmuutta kuin Gatt-sopimus. Samalla Ruotsi kiisti julkisuudessakin esitettyjä väitteitä, että Ruotsin neuvotteluhaluukkuus olisi lisääntynyt Neuvostoliiton painostuksen johdosta. Samalla kävi ilmi, että Ruotsi oli luopunut suunnitelmistaan irtisanoa vuoden 1924 kauppasopimus Neuvostoliiton kanssa poliittisesti arveluttavana tekona.

Yleinen linja suosituimmuuskysymyksen ratkaisemiseksi alkoi hahmottua. Yksikään Efta-maa ei aikonut ulottaa suosituimmuutta Neuvostoliitolle. Vastaus Neuvostoliiton tammi-helmikuun vaihteessa Efta-maille toimittamiin muistioihin perustuisi siihen, että käytäntö (s.o. kauppaliitot) oli muuttanut suosituimman maan käsitteen sisältöä. Neuvostoliiton toimista vedettiin pikemminkin sellainen johtopäätös, että Neuvostoliitto halusi ennen kaikkea varoittaa Suomea liittymästä Eftaan, mikä oli "yleinen käsitys Lontoossa."¹⁹ Neuvostoliitto varmasti halusi varoittaa Suomea samalla, mutta ensi sijaisesti Neuvostoliitto kuitenkin haki diplomaattisella aktiivisuudella konkreettisia taloudellisia etuja Eftasta. Suomi sai Efta-maille lähetettyjen muistioiden sisällön tietoonsa suoraan Moskovasta neuvostoviranomaisilta, joten Neuvostoliitto halusi olla varma, että Suomen viranomaiset kiinnittäisivät riittävästi huomiota tähän asiaan. Muistioiden vaihtoa jatkui syksyyn saakka. Efta-maat pysyivät kielteisissä kannoissaan.²⁰

Eftalle järjestönä olisi ollut täysin mahdotonta antaa Gattiin kuulumattomalle Neuvostoliitolle samat edut kuin mitä Efta-maat antoivat toisilleen. Jos Efta-maat olisivat alistuneet Neuvostoliiton painostukseen etujen myöntämiseksi,

18 UM:n tiedoituksia 1/9.2.1960 ja muistio "Efta-maiden reaktio Neuvostoliiton suosituimmuusmuistion johdosta" 9.2.1960. UM 73 D1. Ison-Britannian hallituksen ptk. C. (61) 41/21.3.1961. CAB 129/104.

19 Tukholmassa olevan sl:n kirjelmä nro 559/1/6.2.1960. UKK 21/59.

20 Kekkonen seurasi asiaa tiiviisti: arkistossa on oma mappi suosituimmuuskysymyksestä Efta-maiden ja Neuvostoliiton välillä. Se sisältää keskeisen noottivaihdon Neuvostoliiton ja Efta-maiden välillä. UKK 21/59.

olisivat seuraukset olleet vakavat. Edut olisi samalla pitänyt antaa kaikille Gatt-maille sekä myös kaikille muille maille, joiden kanssa Efta-mailla oli bilateraalilla pohjalla suosituimmusklausuulin käsittävä kauppasopimus. Koko hanke olisi menettänyt niin poliittisen kuin taloudellisenkin merkityksensä. Katson, että tässä kysymyksessä Efta-maat toimivat niin kansainvälisen oikeuden mukaan oikein kuin myös poliittisesti ainoalla mahdollisella tavalla.

Suomen kaupalliset poikkeustarpeet Efta-konventioon nähden alkavat kiteytyä

Efta-maat pitivät Lontoossa 12. - 13.2.1960 virkamiestasolla sisäisen kokouksen, josta kantautuneet tiedot kertoivat, että Suomen asiaa oli käsitelty "varsin suppeasti".²¹ Suomi jätti Efta-maiden edustajille aiemmin lupaamansa yksityiskohtaiset muistiot. Saatujen tietojen mukaan Englanti olisi pitänyt Suomen tähän mennessä esilletuomia vaatimuksia liian pitkälle menevinä. On muistettava, että Eftan Gatt-käsittely oli vielä kesken, joten tältä kannalta katsottuna Englannin Suomen mukaantuloa viivyttävä politiikka oli varsin johdonmukaista: Suomi ei saanut millään muotoa häiritä asian viemistä nopeasti loppuun saakka. Lisäksi kyseessä olivat vasta ensi kontaktit.

Näihin aikoihin kävi selväksi, että Efta kävisi Suomen kanssa keskusteluja uudelleen Pariisissa 25. - 26.2. asiantuntijatasolla. Sen jälkeen Suomen asia olisi esillä jälleen Pariisissa 17. - 18.3.

Suomen Lontoon-suurlähettiläs Leo Tuominen raportoikin 23.2.1960, että hänen tietoonsa oli tullut Englannin ja mahdollisesti muidenkin seitsikkomaiden harkitsevan ratkaisun viivyttämistä Suomen osalta, kunnes Efta-konventio oli läpäissyt Gatt-käsittelyn. Se voisi parhaassa tapauksessa tapahtua touko-kesäkuussa samana vuonna tai lokakuun lopulla. Syynä tähän olivat Tuomisen raportoinnin mukaan Suomen liian kovat Efta-ehdot, joten liittyminen ei olisi mahdollista. Myös Suomen asenne suosituimmuskysymyksessä Gattin ulkopuolisiin maihin olisi vaikeasti hyväksyttävissä. Eftassa oli levinnyt käsitys Suomen vaikeuksista suosituimmuskysymyksessä Neuvostoliiton kanssa. Tuominen ehdotti, että Suomi harkitsisi myönnytyksiä ennen seuraavaa kokousta. Saamansa sähkökopion reunaan Karjalainen oli kirjoittanut: "Mitä tämä on?"²² UM olikin kysynyt 25.2.1960 Tuomiselta tietojen lähdeä. Tuominen oli vastannut samana päivänä: "Foreign Officesta, mikä ehdottomasti salattava."²³ Karjalaisen ja Tuomisen välinen jännite oli viritetty.

Suomen Efta-asia oli uudelleen esillä Pariisissa 25. - 26.2.1960 Ruotsin OEEC-edustustossa pidetyssä kokouksessa. Puheenjohtajana toiminut Ruot-

21 PM/15.2.1960. "Puhelinkeskustelu Gustafsson/Lares 15.2.1960." UM 73 D1.

22 Lontoossa olevan sl:n sähkö nro 15/12/23.2.1960. UM 73 D1.

23 Lontoossa olevan sl:n sähkö nro 16/25.2.1960. UM 73 D1.

sin OEEC-lähettiläs Hägglöf ilmoitti Efta-edustajien tutustuneen Lontoossa 12.2.1960 pidetyssä kokouksessa Suomen jättämiin lisämuistioihin. Hägglöfin mukaan Efta-maat olivat sopineet, että Suomen kysymyksessä pyrittäisiin mahdollisimman nopeaan aikatauluun. Kokouksessa Suomi oli todettu kehittyneeksi maaksi, jolla oli yksi suuri ongelma: suhteet Neuvostoliittoon. Nyt käyväien keskustelujen tarkoituksena oli saada lisävalaistusta asiaan ennen varsinainen neuvottelujen alkamista Eftan päävaltuutettujen kanssa.

Osastopäällikkö Munkki totesi vastauspuheenvuorossaan, että niin sanottua Neuvostoliiton ongelmaa olisi parempi kutsua maksutaseongelmaksi, mikä ei varmasti kuulostanut kenestäkään uskottavalta. Hän kertoi samalla, että Suomen uusi Brysselin nimikkeistöön perustuva tullitariffi saadaan luultavasti hyväksytyksi eduskunnassa 1.4.1960 mennessä ja toivoi uudestaan, että Efta-maat hyväksyisivät uuden tariffin keskustelujen pohjaksi.

Käydyssä keskustelussa Suomen edustajat joutuivat varsin tiukkaan "kuulusteluun". Sveitsin edustaja Long kysyi, oliko Suomen hallituksen tarkoituksena sisällyttää pyytämänsä erikoisjärjestelyt Tukholman sopimuksen edellyttämään kymmenen vuoden siirtymäaikaan. Munkki vastasi, että kysymystä oli tutkittu huolellisesti. Suomi pyysi ennen kaikkea ylimenokauteen pidennystä. Ison-Britannian edustaja Crawford esitti seuraavan kysymyksen: "Mikä on Suomen hallituksen omaksuma periaate Tukholman sopimuksen edellyttämien velvoitteiden yleisessä ajoittamisessa?" Munkki vastasi, että lukuunottamatta pyytämäänsä erikoisjärjestelyjä Suomen tarkoitus oli seurata sopimuksen jäsenmaille asettamaa aikataulua (Karjalainen oli merkinnyt muistion reunaan kaksi ??). Karjalainen ei hyväksynyt Munkin esittämää ajatusta. Olivathan ohjeet antamatta ja yli kymmenen vuoden siirtymäaika oli ollut esillä.²⁴

Crawford sanoi havainneensa, että Suomen uuden tullitariffin voimaantulopäiväksi oli ilmoitettu 1.4.1960: "Mikä on uutta tullitariffia laadittaessa noudatettu yleinen periaate?" Munkki vastasi, että uusi tullitariffi ei tulisi aiheuttamaan muutoksia Gatt-tulleihin. Erot olisivat pieniä ja pääosin teknisiä laadultaan. Suomen valtuuskunta lupasi antaa lähiaikoina luettelon, jossa muutokset näkyisivät. Tariffimuutoksen päätarkoituksena oli siirtyä omasta tariffinimikkeistöstä kansainväliseen nimikkeistöön.

Crawford kysyi vielä, katsoiko Suomen hallitus tarpeelliseksi turvautua kolmannen artiklan suomiin mahdollisuuksiin saada tullipoliittisia erikoisjärjestelyjä teollisuuden suojelemiseksi. Munkki kertoi jo pohjoismaista tulliliittoa koskeneiden neuvottelujen aikana Suomen saaneen muilta Pohjoismailta lupauksen pidennetyistä ylimenokausista tullinalennusten toteuttamisessa. Suomen kehittyvät teollisuuden alat tarvitsivat tukea voidakseen sopeutua uusiin kilpailuolosuhteisiin. Suomi pyytäisi samoja asioita Eftalta. Ennen kaikkea tekstiiliteollisuus vaati näitä järjestelyjä, sillä erityisesti Iso-Britannian aiheut-

24 "Muistio Suomen hallituksen edustajien ja Efta-maiden valtuuskuntien välisestä 25. - 26.2.1960 Pariisissa käydyistä keskusteluista, joissa käsiteltiin Suomen suhdetta Eftaan". UM 73 D1 ja Akyk 16/VI. Saatuaan keskusteluraportin Karjalainen oli merkinnyt tähän kohtaan kaksi suurta kysymysmerkkiä. Munkki oli selvästi sanonut enemmän kuin mihin hallitus oli valmis, joten asiaan varmasti palattiin keskusteluissa Munkin kanssa.

tama kilpailu olisi kovaa. Liittyessään Eftaan Suomi olisi valmis tekemään 20 %:n alennuksen, mutta sitten pitäisi saada vapaavuosia.

Sveitsin Long totesi Efta-konvention 20. artiklan neljännen kohdan tarjoavan mahdollisuuden turvautua erikoisjärjestelyihin kymmenen vuoden siirtymäkauden aikana, mikäli vaikeuksia ilmenisi. Hän kysyi, oliko Suomen hallitus ottanut tämän huomioon. Munkki totesi, että kysymystä oli Suomessa tutkittu, mutta sen ei katsottu antavan riittäviä takeita. Tekstiiliteollisuus oli jo tehnyt huomattavia myönnytyksiä alkuperäisiin vaateisiinsa.

Efta-konvention kuudennen artiklan eli finanssitulli Eftan sihteeristö totesi perustuvan jäsenmaiden autonomiaan harjoittaa omaa veropolitiikkaa, koska finanssitulleilla oli suuri talouspoliittinen merkitys. Kyseisiä tulleja koskevat jäsenmaiden listat olivat parhaillaan asiantuntijoiden käsiteltävänä tarkoituksena saada selville, olivatko ne sopimuksen hengen mukaisia. Munkki selosti Suomen listaa ja totesi sen olleen aiemmin paljon pitempi. Munkki selvitti Efta-jäsenille Suomen listan taustalla olleita tekijöitä, lähinnä Suomen noudattamaa alkoholipolitiikkaa sekä valmisteverojärjestelmää.

Suomen määrällisistä tuontirajoituksista keskusteltiin. Munkki korosti niiden olevan ei-protektionistisia ja niiden tarkoitus oli vain maksutaseen tasapainottaminen. Munkki ajoi siten kevään ensikeskusteluissa linjaa, jonka mukaan Neuvostoliitto olisi vain jonkinlainen tekninen ongelma, vaikka Efta-maiden virkamiesvaltuuskunnat olivat usein tuoneet esille asian poliittisuuden. Jo näihin aikoihin kävi selväksi, että Efta-maat suhtautuivat varsin myönteisesti kaikkiin niihin ongelmiin, jotka johtuivat Suomen suhteesta itäiseen suurvaltaan. Tämä asenne tuli esille useaan otteeseen. Näin Efta-maiden poliittinen tuki alkoi nousta esille, vaikka Munkki puhuikin Neuvostoliitosta "maksutaseongelmana". Munkki tietenkin teki parhaansa.

Munkki sanoi, että Suomi edellytti poikkeuksia Efta-konvention kolmannen artiklan tullien alennusaikataulusta. Samalla hän viittasi siihen, että Gatt oli hyväksynyt tuontirajoitusten ylläpitämisen maksutasesyistä kansainvälisen valuuttarahaston edellisenä vuonna antaman suosituksen perusteella. Munkki arvioi, ettei idänkaupan rakenteeseen ollut odotettavissa muutoksia, vaikka Suomi olisi valmis multilateralisoimaan idänkauppaansa. Näin ollen Suomen idänkauppa tulisi jatkumaan bilateraalilla pohjalla, jolloin maksutasetasapainoa oli ylläpidettävä tuontirajoitusten muodossa.²⁵

Suomi halusi pitää kiinni määrällisistä vientirajoituksista (11. artikla). Munkki ilmoitti, että Suomi halusi pitää kiinni pyöreän puun vientirajoituksista, joskin oli valmis neuvottelemaan tästä kysymyksestä, mikäli Suomi pääsisi muista toivomuksista sopimukseen. Käsiteltäessä rajoittavia liiketapoja (15. artikla) Suomi viittasi Ruotsiin. Jos Ruotsin vastaava laki, joka oli hengeltään samankaltainen, voitiin hyväksyä, sama päti myös Suomeen. Yritystoiminnan aloittaminen (16. artikla) Suomessa ei muodostunut ongelmaksi. Suomen hallituk-

25 Presidentti Kekkonen jättikin, niin kuin jäljempänä käy ilmi, alkukesästä 1960 oman itäisen vapaakauppajärjestelmämallinsa Neuvostoliitolle, joten ajatus multilateraalisesta idänkaupasta on itänyt ainakin jo keväällä 1960. Päiväkirja 14.6.1960. Akyk.

sen politiikka lupien myöntämisessä oli ollut liberaalia.

Seuraavaksi käsiteltiin Suomen maataloustoivomuksia. Munkki selosti Suomen maatalouden vaikeata asemaa muihin Efta-maihin verrattuna. Erikoisesti hän korosti rasvakysymyksen merkitystä maataloustulon muodostumisessa, minkä vuoksi riittävien rasvatullien ylläpitäminen oli välttämätöntä. Edelleen Munkki toi esille tarpeen viedä kausiluontoisesti maataloustuotteita, mikä oli otettava huomioon.

Tanskan edustaja ilmoitti Tanskan suhtautuvan periaatteessa ymmärtäväisesti Suomen ongelmiin ja olevan valmis neuvottelemaan Suomen kanssa maatalouden järjestämisestä. Munkki esitti neuvottelujen aikaansaamista myös Ison-Britannian kanssa maatalouden kysymysten järjestämiseksi bilateraalilla pohjalla, erityisesti ylituotantovoin saamiseksi sen markkinoille.

Norjan edustaja otti myös esille kysymyksen rasvoista ja kysyi, suostuisiko Suomi siihen, että rasvatuotteet sijoitettaisiin D-listalle. Munkki totesi tämän liittyvän voikysymykseen ja selosti Suomen margariiniteollisuuden asemaa sekä noudatettavaa hintapolitiikkaa. Hän toivoi, että Suomi pääsisi Norjan kanssa bilateraalipohjalla asiasta sopimukseen.

Efta järjesti toisen keskustelutilaisuuden 26.2. Suomen edustajat luovuttivat luettelon niistä tuotteista, joista Suomi haluaisi keskustella kolmannen artiklan yhteydessä. Suomi oli esittänyt Efta-maille, että Suomen olisi saatava soveltaa eräiden arkojen alojen osalta tullien alennuksia koskevia määräyksiä lievennettyinä. Tekstiiliteollisuus oli esillä. Tekstiiliteollisuuden merkitys suomalaisten toimeentulolle oli hyvin suuri alueittain. Suomen teollisuuden koko työntekijämäärästä toimi vuonna 1957 yli 20 prosenttia tekstiiliteollisuudessa, jonka markkinat sijaitsivat 90 prosenttisesti kotimaassa. Nahkateollisuus nautti samaten suuresta suojasta, kuten myös räjähdysaineteollisuus.

Munkki ilmoitti, että eduskuntakäsittelyssä Efta-sopimuksen läpimeno edellytti kahden kolmasosan enemmistöä, joten erikoiskysymyksissä täytyi olla sopimus valmiina ennen kuin oli ajateltavissa, että eduskunta hyväksyisi asian. Hallituksella tulisi olla konkreettisia tuloksia, jotta sopimuksen ratifiointi varmistuisi. Munkki esitti toivomuksen, että Suomen asiaa ei vietäisi sopimusmaissa parlamenttikeskusteluun, mikäli se asianomaisissa jäsenmaissa olisi mahdollista. Ehdotus oli ääneen lausuttuna varmasti ollut omiaan lisäämään epäluuloja Suomen aikomuksia kohtaan. Keneltä Munkki oli saanut tällaisen ohjeen, en ole saanut selville. Mahdollista tietysti on, että Munkki puhui omiaan.

Suomi ei vielä voinut antaa varsinaista hidastuslistaa ns. arkojen teollisuusalojen suojelemiseksi vaan asia jäi myöhempien neuvottelujen varaan. Sen sijaan Suomen ulkomaankaupan yleinen liberalisoimisaste ei synnyttänyt ongelmaa.

Englannin edustaja otti suosituimmuuden tällä kerralla esille, mutta Munkki ei ollut nyt valmis keskustelemaan vaan ehdotti, että asia jätettäisiin vielä sivuun ja annettaisiin ajan työskennellä asian hyväksi. Munkki arvioi edelleen optimistisesti, että mikäli muut erityiskysymykset saataisiin ratkaistuksi, ei suosituimmusklausuulikaan muodostuisi ongelmaksi.

Lopuksi Munkki totesi, että Suomen liittymisen Eftaan täytyi olla Gatt-konvention 24. artiklan mukainen. Tulisiko Suomesta allekirjoittajajäsen vai assosioituisiko se jäseneksi, oli asia josta täytyi keskustella. Tästä käy ilmi, että neuvotteluvaltuuskunta piti kaikki vaihtoehdot edelleen auki, vaikka Suomen poliittinen johto oli jo selvästi päättänyt, että vain 41. artiklan toisen kohdan mukainen liitännäisjäsenyys tuli kysymykseen. Kokouksesta annettiin julkisuuteen lyhyt tiedonanto, jossa todettiin Suomen ja seitsemän Efta-maan edustajan selvittäneen Suomen ja Efta-maiden välisiin suhteisiin liittyviä "tekniisiä kysymyksiä".²⁶

Suurlähettiläs Busk kävi 29.2.1960 omasta pyynnöstään Karjalaisen luona. Karjalainen selosti Buskille viimeisten neuvottelujen kulkua ja totesi, että Suomen toivomuksiin oli yleensä suhtauduttu ymmärtäväisesti. Tosin Iso-Britannia oli arvostellut eräitä niistä, nimittäin kiinteitä ja nestemäisiä polttoaineita koskevien tuontirajoitusten säilyttämistä koskevaa varausta. Tämä liittyi nimenomaan Shellin asemaan, jonka brittihallitus halusi turvata Suomessa. Karjalainen huomautti, että Suomen kannalta oli elintärkeätä voida jatkuvasti ohjailia eräiden tuotteiden tuontia. Busk korosti Karjalaiselle, että Ison-Britannian hallituksen asenne oli joitakin yksityiskohtia lukuunottamatta myönteinen. Hän toivoi voivansa toistaa tämän, sillä Helsingissä liikkui jatkuvasti eräissä liikemiespiireissä huhuja, joiden mukaan Englanti muka vastustaisi Suomen mukaantuloa. Karjalainen totesi, että hänellekin oli tällaista väitetty.

Karjalainen korosti asiaan liittyvän Suomen kannalta kaksi eri ongelmaa. Toinen oli kysymys Suomen taloudellisen tilanteen vaatimista varauksista. Toinen ongelma liittyi Eftan ja Gattin ulkopuolisiin maihin, erityisesti Neuvostoliittoon. Suomelle näiden asioiden järjestäminen tyydyttävällä tavalla oli tärkeä asia, sillä Suomi ei voinut mennä mukaan mihinkään kauppasotaan tai sitä vastaavaan tilanteeseen Efta-maiden ja Neuvostoliiton välillä. Busk sanoi ymmärtävänsä, että asia oli tärkeä.²⁷

Liikemiespiirien huhut saivat lisävahvistusta kun Teollisuusliiton toimitusjohtaja Holger Nystén vieraili Lontoossa helmi-maaliskuun vaihteessa ja tapasi Foreign Officen alivaltiosihteerin R. A. Allanin. Tämä kertoi Nysténille 1.3.1960 käymissään keskusteluissa, että ongelma ei ollut niinkään niissä asioissa, jotka johtuivat Suomen suuresta idänkaupasta. Nämä asiat olisivat tavalla tai toisella hoidettavissa. Sen sijaan Suomen pyrkimykset suojella eräitä alojaan olivat vaikeampia kysymyksiä. Erityisesti tekstiilisektori oli tullut esille. Yleispiirteinä oli tullut esille se seikka, että poliittisesti vastuunalaiset tahot suhtautuivat Efta-maissa Suomeen suopeammin kuin ne, joilla oli joitain selviä, tiettyihin konkreettisiin taloudellisiin kysymyksiin liittyviä etuja valvottavanaan. Tätä voidaan pitää varsin ymmärrettävänä.

Nysténin kysymykseen, haluaisiko joku viivyttää Suomen mukaantuloa, oli Allan vastannut tavalla, jonka Nystén tulkitsi merkinneen, että Allan vahvasti

26 "Muistio Suomen hallituksen edustajien ja Efta-maiden valtuuskuntien välisestä 25.-26.2.1960 Pariisissa käydyistä keskusteluista, joissa käsiteltiin Suomen suhdetta Eftaan." Laadittu Pariisissa 28.2.1960. UM 73 D1 ja Akyk 16/VI.

27 Muistio keskustelusta 29.2.1960. UM 5 D.

"pelkomme tšekäläisten hidastamisesta". Allan totesi brittien hidastushalun joutuneen siitä, että Suomi saattaisi viivästyttää Eftan läpimenoa Gattissa, jossa asia oli vielä kesken. Toinen jarruttava tekijä oli pelko siitä, että Suomi olisi suosituimmusklausuulin takia ehkä valmis avaamaan rajansa siinä määrin, että Eftasta ei tulisi mitään. Kolmas pelko oli, että Suomi voisi joutua joissain oloissa käyttämään väärin veto-oikeutta, jonka se saisi Eftassa. Neljäs vaikea kohta liittyi Suomen verrattain laajoihin poikkeustoivomuksiin, joita englantilainen teollisuus vastusti kilpailusyistä.²⁸

Liikemiespiirien huoli oli varsin aiheeton. Iso-Britannia vain noudatti johdonmukaisesti politiikkaansa, että mikään ylimääräinen asia ei saanut haitata Efta-asian saattamista loppuun saakka.

Hallituksen poliittinen linja tarkentuu maaliskuussa 1960

Karjalainen jäsenteli 4.3.1960 Suomen Efta-prosessin poliittisia reunachtoja. Hän laati muistion Suomen varauksista Efta-konventioon. Tärkeimpänä asiana nousi esille suhde Neuvostoliittoon. Karjalainen kirjoitti Suomen edellyttäneen, että Efta-maat selvittäisivät kysymyksen, miten ne aikoivat järjestää kaupalliset suhteensa niihin Gatt-järjestön ulkopuolella oleviin maihin, joiden kanssa ne olivat solmineet kaksipuolisen, keskinäisen suosituimmuuden sisältävän sopimuksen. Suomi ei halunnut vaarantaa laajaa kauppansa Neuvostoliiton kanssa vaan tahtoi turvata sille jatkuvat edellytykset. Suomi ei myöskään halunnut joutua kauppasotaan yhdenkään Efta-järjestön ulkopuolisen maan tai maaryhmittymän kanssa.²⁹ Viittaus kauppasotaan merkitsi Karjalaisen ajattelussa yöpakkasiin verrattavaa tilannetta, jossa Neuvostoliitto jäädyttäisi suhteensa alkaen kaupallisista asioista. Karjalaisen itsensä ja hänen uransa kannalta olikin hyvin tärkeätä, ettei Sukselaisen II hallitus ajautuisi samanlaiseen tilanteeseen kuin sen edeltäjä, Fagerholmin III hallitus.

Jos Suomen Efta-politiikka olisi juuttunut uusiin yöpakkasiin, olisi myös Kekkosen asema joutunut vakavasti uhatuksi. Näin ollen Kekkosen oli viisasta asemansa takia toimia samalla tavalla kuin Fagerholmin hallituksen suhteen eli olla sitoutumatta liikaa Eftaan. Kekkonen ei kuitenkaan voinut sanoa asiaa julkisesti, joten julkinen käytännön toiminta sai Kekkosen puolesta olla Karjalaisen harteilla. Asiat toimivatkin näin. Presidentti Kekkosen toiminta osoittaa toimintastrategiana olleen, että Karjalainen yrittäisi hoitaa asian loppuun saakka. Karjalainen yrittikin saada suoraa yhteyttä Hruštševiini tässä tarkoituksessa, sillä Suomen Efta-asia nousi Moskovassa korkeimmalle mahdolliselle tasolle. NKP:n keskuskomitean puhemiesistöstä ehdokasjäsenineen, kaikki korkeimmat poliittiset neuvostojohtajat muiden viranomaisten lisäksi seu-

28 Holger Nystén oli Suomen Efta-valtuuskunnan jäsen. Nystén oli laatinut muistion 2.3.1960. UM 73 D1.

29 Karjalaisen laatima muistio 4.3.1960. Akyk 16/IV.

rasivat lopulta hanketta.

Suomen ja Efta-maiden neuvottelut etenivät varsin hyvin koko ajan tarkoituksena saada aikaan sopimusluonnos, vaikka poliittisesti kaikki oli vielä auki. Neuvostoliitto oli Suomen suuntaan varsin hiljaa tammikuun lopun jälkeen, vaikka asioita seurattiin erittäin tarkasti. Suurlähettiläs Zaharov muistutti Karjalaista 2.3.1960 kysymällä tältä uutisia Eftasta. Karjalainen totesi, että "neuvottelut jatkuvat aikaisemman linjan mukaisesti ja että olemme esittäneet kauppapoliittisia – suosituimmuskysymystä koskevia – varauksia ynnä omaa ta-
louttamme – mm. tullien alentamista, kaupan kvantit. rajoituksia ja maatalo-
utta koskevia – varauksia.³⁰

Eftan ministerineuvosto käsittelee Suomen asiaa 11. - 12.3.1960

Eftan ministerineuvosto piti kokouksensa Wienissä 11. - 12.3.1960. Kokouksessa tarkasteltiin erityisesti kahtia jakautuneen läntisen Euroopan kauppapoliittista tilannetta. Tätä varten oli jo perustettu aiemmin samana vuonna erityinen komitea tutkimaan Eftan ja EEC:n välisiä suhteita, jotta läntisen Euroopan kahtia jakautuminen ei syvenisi. Efta perusti sihteeristön Geneveen Ranskan suhtauduttua torjuvasti ajatukseen, että sihteeristö olisi työskennellyt Pariisissa. Suomi oli esillä kokouksessa sikäli, että ministerineuvosto sai informaatiota keskustelujen edistymisestä, jota "tervehdittiin tyydytyksellä". Samalla todettiin, että keskustelut jatkuisivat Genevessä 22.3.1960. Ministerit päättivät myös pitää seuraavan ministerikokouksen Lissabonissa 19. - 20.5.1960. Tästä kokouksesta tulikin merkittävä virstanpylväs Suomen Efta-tiellä.³¹

de Besche informoi Munkkia 16.3.1960 Wienin kokouksesta. Hän totesi Eftan ja EEC:n välisistä suhteista, että Efta oli tarjonnut 1.7.1960 voimaan tulevaa 20 prosentin tullialennusta myös kuutosille ajaksi, joka päättyisi 31.12.1961. Jatkosta päätettäisiin saatujen kokemusten mukaisesti. EEC:llä oli 1.7.1960 tulossa voimaan uusi kymmenen prosentin sisäinen yleinen tullialennus.

Eftan ministerineuvosto hyväksyi ajatuksen, että Suomen uuden tullitariffin voimaantulospäivä otettaisiin Suomen tullialennusten lähtökohdaksi. Sen sijaan Suomen esittämät toiveet hidastuslistasta olivat kohdanneet "ankaraa kritiikkiä". Efta-ministerit pitivät Suomen tekstiiliteollisuutta sinänsä kilpailukyisenä, eivätkä olleet valmiita myöntämään sille niin kuin ei muillekaan teollisuudenhaaroille erikoisetuja. He katsoivat sopimuksen 20. artiklan yleisen varauksen riittävän. de Besche mainitsi keskusteluissa tulleen esille, että jos Suomi saisi erityisetuja, se ennakoisi muiden mahdollisten uusien jäsenten neuvottelutilannetta, mihin ei haluttu mennä. Kokouksessa oli esiintynyt yleistä ymmärrystä Suomen näkökohdille finanssitulleista.

30 Päiväkirja 2.3.1960. Akyk.

31 Eftan ministerineuvoston Wienissä 11. - 12.3.1960 pidetyn kokouksen kommunikoa. UM 73 D1.

Suosituimmuus nousi myös keskustelun aiheeksi de Beschen ja Munkin välillä. He totesivat, että Neuvostoliitto todennäköisesti jäisi odottavalle kannalle. Munkki korosti tämän kysymyksen ratkaisun olevan edelleen edellytyksenä Suomelle.

Suomen Eftaan liittymisen muoto oli myös esillä. Kokouksessa asetettiin erityinen "legal group" tulkitsemaan 41. artiklan toisen kohdan mahdollisuuksia. de Beschen mukaan erityisesti Englanti oli kannattanut tätä tutkintaa. Myös Suomen osallistuminen Eftan sisäiseen työskentelyyn oli keskustelun kohteena. Yleisvaikutelma oli, että Efta-maat halusivat rajoittaa tavalla tai toisella Suomen äänioikeutta. Munkki korosti edelleen, että Suomella pitäisi olla paikka neuvostossa: jos luopuisimme siitä, pitäisi saada kompensatiota. Samalla tuli jälleen esille mahdollisuus Suomen erosta Eftasta siinä tapauksessa, että Suomi joutuisi painostuksen kohteeksi. Itävalta esitti ensi kertaa tässä kokouksessa, että Suomi ja Efta solmisivat erillisen vapaakauppa-aluesopimuksen.³² On mielenkiintoista havaita, että tämä asia nousi esille jo keväällä 1960, ja itävaltalaisien aloitteesta. Itävalta selvästi pelkäsi, että Suomen mukaantulo kuitenkin vaikeuttaisi sen neuvostosuhteita.

Neuvottelutuloksia käsiteltiin ulkomaankaupan neuvottelukunnassa säännöllisesti. Neuvottelukunta piti 18.3.1960 Helsingissä kokouksen, jonne myös ministeri Karjalainen saapui selostamaan hallituksen näkökantoja. Hän evästi neuvottelukuntaa toteamalla, että koska seuraavassa kokouksessa Genevessä oli kysymys vasta ensimmäisestä varsinaisesta neuvottelusta, ei ratkaisuja ollut syytä vielä odottaa. Tämän vuoksi hallitus ei ollut vielääkään valmis antamaan sitovia ohjeita valtuuskunnalle vaan halusi odottaa näiden neuvottelujen tuloksia.

Karjalainen otti puheeksi suosituimmuskysymyksen ja totesi, että tämä Suomelle tärkeä kysymys oli edelleen epäselvä. Sama koski Eftan suhdetta Gattiin ja kuutosiin. Hän evästi myös Geneveen lähtevää valtuuskuntaa toteamalla, ettei Suomen aiemmin esittämistä hidastus- ja poikkeustoivomuksista ollut syytä luopua. Suomen liittymisen muodosta Karjalainen totesi hallituksen katsovan, että täysjäsenyys ei olisi Suomelle edullinen ratkaisu.

Karjalaisen esiintyminen neuvottelukunnassa ei merkinnyt sitä, että hallitus olisi jo tehnyt lopullisia päätöksiä Efta-asiassa. Karjalaisen lausuma oli enemmän yleistä arviointia tilanteesta, eikä Karjalaisen tarvinnut vaatia Munkkia oikaisemaan niitä lausuntoja, joissa Suomen täysjäsenyyttä pidettiin vielä mahdollisena. Karjalainen kiinnitti huomiota Itävallan Eftan ministerineuvoston kokouksessa esittämään ajatukseen erillisen vapaakauppa-alueen muodostamisesta Suomen ja Eftan välillä ja arvioi, että tämä vaihtoehto, mikäli siihen olisi todellisia edellytyksiä, saattaisi olla Suomen etujen kannalta hyvä.³³

Kauppaministerin näkemys, että täysjäsenyys ei tulisi kysymykseen, sai Suomen Paperitehtaitten yhdistyksen Nysténin tiedustelevaan syytä. Ratkaisu

32 Munkin Tukholmassa laatima muistio 16.3.1960. UM 73 D1.

33 Ulkomaankaupan neuvottelukunnan kokous 18.3.1960. Puheenjohtajana toimi Olavi Munkki. UM 73 D1.

ei ilmeisesti tyydyttänyt häntä. Karjalainen vastasi, että halu korostaa Suomen erityisasemaa oli vaikuttanut. Tässä vaiheessa Karjalainen toi esille myös "ilmeisen" tarpeen saada eduskunnalta valtuudet ulkomaankaupan säännöstelyyn, joka alkoi nousta esille yhtenä osana kokonaisratkaisua.

Suomen ja Efta viralliset neuvottelut alkavat 18.3. Genevessä

Suomen kysymys oli esillä uudelleen Efta-kokouksessa Genevessä 22.3.1960. Suomen valtuuskuntaa johti Munkki. Koska kokousta pidettiin tärkeänä, sinne oli matkustanut koko Suomen valtuuskunta. Viralliset neuvottelut alkoivat, ja Ruotsin Hägglöf toimi jälleen puheenjohtajana.

Efta-valtiot hyväksyivät Suomen tullitason peruspäiväksi 1.5.1960 ja että Suomi tulisi mukaan Eftan toimintaan 1.7.1960. Suomen hidastustoivomukset tullien alentamiseksi eivät saavuttaneet edelleenkään hyväksyntää. Suomen tekstiiliteollisuus katsottiin yhtä kilpailukykyiseksi kuin muiden Efta-maiden vastaava teollisuus, eikä muillakaan aloilla hyväksytty poikkeuksia. Hägglöf viittasi myös siihen, että Suomelle ei voitu antaa poikkeuksia tässä suhteessa, sillä muut mahdolliset jäsenkandidaatit olisivat myöhemmin halunneet samat edut. Yleisiä poikkeuksia ei haluttu antaa, mutta 20. artiklan poikkeusmääräykset olivat käytettävissä, muistutettiin. Tosin tässä ei konvention mukaan voitu mennä etukäteissitoumuksiin, sillä vaikeuksien piti olla olemassa, ennen kuin tätä artiklaa voitiin soveltaa.

Kokouksen jatkuessa 23.3.1960 toivat suomalaiset kantansa esille eriteltyinä uudelleen. Munkki esitti yksityiskohtaisen hidastuslistan ja ilmoitti, että Suomen kannalta asia oli ratkaisevan tärkeä. Sen mukaan Suomi alentaisi 1.7.1960 tullejaan 20 prosentilla, tullit pysyisivät samoina 1.1.1965 saakka, jonka jälkeen alennukset seuraisivat Efta-konvention kolmannen artiklan rytmiiä. Kun Efta-konventio edellytti, että tullit olisivat poistuneet 1.1.1970, Suomen toivomuksen mukaan ne olisivat poissa 1.1.1972. Käydyssä keskustelussa Sveitsi asettui puolustamaan Suomen kantaa vapaavuosista, mitä Ruotsi ja Itävalta varovasti tukivat. Asia päätettiin siirtää seuraavaan kokoukseen ja hankkia asiasta hallitusten kannanottoja.

Suomen finanssitulliluettelo oli esillä ensin erityisessä työryhmässä. Tanska puuttui Suomen alkoholipoliitiikkaan ja katsoi, että olut liittyi Suomessa enemminkin tuontisäännöstelyyn (10. artiklan 6. kohta) ja valtion kaupankäyntiä koskevien määräysten (14. artikla) noudattamiseen kuin verotukseen. Lisäksi Suomen katsottiin suojaavan tupakka- ja makeisteollisuuttaan. Efta-maat korostivat, että finanssitulleilla ei saanut antaa mitään suojaa omalle teollisuudelle vaan verojen ja maksujen oli kohdistuttava samoin perustein Efta-maista tuotuihin ja kotimaisiin tavarihin. Englanti herätti myös kysymyksen henkilöautojen sisällyttämisestä Suomen listaan. Finanssitullilistat olivat muutoinkin vielä avoimia, joten puheenjohtaja Hägglöf ehdotti niiden käsittelyn siirtämistä.

Suomen itätuontia koskeva poikkeusluettelo hyväksyttiin periaatteessa käsiteltäessä määrällisiä tuontirajoituksia (10. artikla). Efta-maat halusivat ymmärtää Suomen itäsuhteita poliittisten syiden vuoksi hyvin pitkälle. Englanti ilmoitti, että olisi saatava vakuus siitä, että nestemäisten polttoaineiden tuontia Efta-maista ei tulevaisuudessa kohdeltaisi huonommin kuin nyt. Suomen poikkeukset olisi myös aika ajoin otettava tarkasteluun.

Kilpailusäännöistä (14., 15. ja 16. artiklat) todettiin, että Suomi ei pyytänyt varsinaisia poikkeuksia, mutta edellytti, että sen nykyinen lainsäädäntö vastaisi Eftan vaatimuksia. Tämän asian tutkiminen jätettiin konvention sovellutuksen varaan. Englanti esitti, että Suomen olisi annettava vakuutus, ettei Suomi ryhdy lainsäädännöllisiin toimiin Efta-maita vastaan.

Maatalouskysymyksistä esillä olivat maataloustuotteiden tuettu vienti ja Suomen esittämät poikkeukset D-listan laajentamiseksi. Tanska oli varsin aktiivinen asiassa, mikä oli ymmärrettävää. Munkki totesi, että Suomen oli pakko tukea ylijäämätuotannon vientiä. Gattissa tämä oli sallittu Suomelle. Suomi pyrki omavaraisuuteen, mutta halusi samalla varmuuden, ettei ylijäämätuotannon vienti olisi vastoin Efta-määräyksiä. Tästä syystä Suomi halusi keskustella 24. artiklasta. Asia jäi auki, mutta siitä ei tullut myöhemmin ylipäase-mätöntä ongelmaa.

Norja puolestaan asettui vastustamaan rasvakysymyksen ottamista poikkeuslistalle, sillä sen mielestä Eftan soveltamis- ja tulkintasääntöjen 16. kohta antaisi riittävät mahdollisuudet tuonnin säännöstelylle. Norjan intresseissä oli merieläinrasvojen vapaa kauppa. Ruotsi yhtyi tässä kohden Norjan kantaan. Näitä asioita päätettiin ryhtyä tutkimaan työryhmässä. Vastaavasti päätettiin tehdä E-listalle.

Munkki piti tiukasti kiinni siitä, että Suomen sisäisiä kasvis- ja eläinrasvojen keskinäisiä hintasuhteita ei jouduttaisi muuttamaan. Voin ja kasvislevitteiden välinen taistelu Suomessa oli jo alkanut, vaikka eläinrasvat olivat vielä vahvasti voitolla. Maalaisliittolaisen hallituksen oli kuitenkin vaikea puuttua maidontuottajien etuihin, joten Munkin oli syytä olla tiukkana.

Liittymismuodosta neuvottelijat totesivat, että oli Suomen asia päättää, ryhtyisikö se täysjäseneksi 41. artiklan ensimmäisen kohdan mukaan vai järjestäisikö se suhteensa 41. artiklan toisen kohdan mukaisesti. Munkki otti tässä yhteydessä esille vapaakauppa-alueajatuksen, johon Karjalainen oli kiinnittänyt huomiota. Eftan sihteeristön edustaja puolestaan selvitti, että sihteeristön käsityksen mukaan Itävallan esittämä ajatus oli itse asiassa sama, jonka 41. artiklan toinen kohta tarjosi. Munkki ilmoitti Suomen hallituksen pitävän 41. artiklan toisen kohdan vaihtoehtoa parempana Suomelle kuin ensimmäisen kohdan täysjäsenyyttä.

Puheenjohtajana toiminut Ruotsin Hägglöf tulkitsi Suomen asennoitumisen johtuneen poliittisista syistä. Efta-valtuuskunnat hyväksyivät puolestaan tämän kannan, joten asiaa voitiin pitää sovituna. "Asiallisesti kysymyksessä kuitenkin oli pikemminkin liittyminen", oli yleinen tulkinta asiasta kokouksessa. Myös Munkki totesi, että Suomi haluaisi täydet jäsenen oikeudet.

Suosituimmuskysymystä käsiteltiin samalla. Hägglöf totesi, että Efta-maat

olivat jo vastanneet kielteisesti Neuvostoliitolle, jonka arveltiin palaavan vielä asiaan. Munkki puolestaan vakuutti Suomen tulevan noudattamaan bilateraalisia velvoitteitaan. Hän toivoi, että asia olisi kyetty ratkaisemaan, sillä Suomi ei haluaisi Itämeren alueella syntyvän kaupallisia ristiriitoja. Munkki totesi, että Suomen hallituksen kanta oli vielä avoin. Itse hän oli sitä mieltä, että Gattin säännöksiä oli noudatettava, joten vapaakauppakohtelua ei voitu ulottaa ulkopuolisiin.³⁴ Munkki esitti oman hallituksen kannasta poikkeavan näkemyksen, sillä asiasisällöstä oli jo sovittu. Munkin puolustukseksi voi todeta, että hallitus ei ollut antanut asiasta vielä sitovia ohjeita.

Efta-maiden asenne Suomea kohtaan selkiytyy maaliskuuhuhtikuussa 1960

Suomen Efta-keskustelut jatkuivat Pariisissa 25. - 26.3.1960 virkamiestasolla. Kaikki pitivät erityisen vaikeana kysymyksenä Suomen haluamaa aikataulua tullien poistamisessa eli hidastuslistaa. Sitä vastoin Suomen toivomusta saada ylläpitää määrällisiä tuontirajoituksia vastusti enää vain Iso-Britannia. Samalla osapuolet totesivat, että Suomi ja Efta voisivat aloittaa varsinaiset neuvottelut joko Wienissä tai Genevessä. Tanska ilmoitti tässä yhteydessä halukkuutensa bilateraaliin maatalousneuvotteluihin Suomen kanssa.

Efta-maiden asenteet olivat entisestään selkiytyneet: kaikki, mitä Suomi tarvitsi idän suunnan hoitamiseksi, meni lopulta läpi, mutta muut poikkeukset kohtasivat vastustusta. Pelko veto-oikeuden väärinkäytöstä Eftan järjestötyössä, erityisesti sen neuvostossa, tuli usein esille. Efta-maat pelkäsivät Neuvostoliiton yrittävän vaikuttaa asioihin Eftan sisällä painostamalla Suomea.

Presidentti Kekkonen otti Eftaan kantaa epävirallisissa keskusteluissa Yhdysvaltain suurlähettilään Sessionsin kanssa 24.3.1960 päivällisillä, jotka suurlähettiläs Busk järjesti presidentin kunniaksi virka-asunnossaan. Sessions kysyi, mikä käsitys presidentillä oli Eftasta. Kekkonen totesi, ettei hän ollut saanut uusia tietoja Genevestä. Suurlähettiläs kysyi, oliko hän oikeassa olettaessaan, että jos Suomen ehdot hyväksyttäisiin, Suomi liittyisi Eftaan. Presidentti vastasi sanoneensa edellisenä syksynä kaikille, ettei hän uskonut Eftasta tulevan mitään. Suurlähettiläs sanoi olevansa samaa mieltä ja lisäsi, ettei hän voi puhua näin virallisesti. Efta oli hänen mielestään alun perin tarkoitettu enemmän aseeksi kuutosia vastaan kuin itsenäiseksi ja pysyväksi markkina-alueeksi. Presidentti yhtyi tähän ja huomautti, että Efta ei ollut konstruktiiivinen yritys vaan puolustus- ja hyökkäystoimenpide. Hän lisäsi, että hypoteettisena mahdollisuutena voidaan tietenkin pitää Suomen liittymistä Eftaan erikois-sopimuksin. Suomella ei ollut mitään syytä hätäillä, koska ensinnäkin oli aiemmin ollut epävarmaa, tulisiko Eftasta mitään, ja toiseksi, hyväksyttäisiinkö

34 P.M. Suomen ja Efta-valtioiden edustajien väliset neuvottelut Genevessä 22. - 24.3.1960. UM 73 D1.

Suomen ehdot, joihin liittyi vaikeita kysymyksiä. Suurlähettiläs kysyi, tarkoitiko presidentti suosituimmuskysymystä. Vastaus oli, että muun muassa sitä, mutta myös muita avoimia asioita. Suurlähettiläs sanoi lopuksi ymmärtävänsä, että Suomen täytyi kaiken varalta käydä näitä neuvotteluja Eftan kanssa.³⁵

Tämä keskustelu tukee näkemystä, että Kekkonen oli edelleen pidättyväinen Efta-asiassa. Toisaalta on otettava huomioon, että keskustelukumppani oli Eftaan varauksellisesti suhtautuneen Yhdysvaltojen edustaja. Kekkonen epäilemättä asetteli sanojaan kuulijan mukaan. Kekkonen oli tuolloin jo tietoinen siitä, että Efta-maat olivat torjuneet Neuvostoliiton vaatiman suosituimmuuskohtelun. Tilanne oli siis hankala. Itse sopimusneuvottelut etenivät kuitenkin suotuisasti, joten siltä osin asiat näyttivät hyviltä. Kekkonen oli haluton keskustelemaan Eftasta ylipäätään.

Kekkonen ei halunnut matkustaa vierailulle Neuvostoliittoon, vaikka Neuvostoliiton ulkoministeriö olisi halunnut Kekkonen keväällä 1960 vierailulle. Ulkoministeriö joutui ilmoittamaan 28.3.1960 NKP:n keskuskomitealle, että Kekkonen kieltäytyi vierailusta sisäpoliittisiin syihin vedoten.³⁶ Juuri samaan aikaan myös Kekkonen odottamat kutsut länteen laitettiin jäihin: FO nimittäin suositteli, että parasta sittenkin oli antaa Kekkonen hoitaa Suomi Eftaan, ennen kuin hänet kutsuttaisiin valtiavierailulle Lontooseen.³⁷

Kekkonen olikin pidättyväinen neuvostokontakteissaan vuoden 1959 aikana ja talvella 1960 aina kesään saakka. Hän tapasi viikkokalenterinsa mukaan Zaharovin erikseen kesäkuun 1959 jälkeen vain kaksi kertaa ennen maaliskuuta 1960. Heillä oli yksi tapaaminen 10.3., jolloin siis Kekkonen torjui kutsun vierailla Moskovassa.³⁸

Karjalainen puolestaan valmisteli 29.3.1960 Efta-asian käsittelyä neuvostoliittolaisten kanssa. Neuvostoliiton Helsingissä ollut kaupallinen neuvos A. G. Drozhdov kävi Karjalaisen luona. Keskustelun aikana "puhuttiin käynneistäni toukokuussa Hruštševin, Mikojanin ja Patolitševin luona".³⁹ Tämäkin osoittaa, että Kekkonen antoi Karjalaisen yrittää asian hoitamista. Tämä osoittaa myös, että Kekkonen ja Karjalaisen välisissä keskusteluissa oli sovittu, että Karjalainen yrittäisi itse päästä Hruštševin puheille. Ilman Kekkonen suostumusta Karjalainen ei olisi puhunut näin. Korkeimman neuvostojohdon Efta-asialle antama arvo ei näytä täysin selvinneen Kekkoselle. Nyt ei nimittäin ollut enää kysymys Neuvostoliiton hallituksesta vaan NKP:n keskuskomitean puhejohtajistosta eli presidiumista ja sen puheenjohtajasta N. S. Hruštševista.

Tähän liittyi, että venäläiset eivät halunneet neuvotella Karjalaisen kanssa muutoin kuin hänen omalla tasollaan. Karjalaisen varsinainen neuvottelukumppani oli Patolitšev, ei Hruštšev. Mikojan oli korkeimman tason neuvostoliittokumppani, jonka puheille Karjalainen oli päässyt yksin Efta-neuvottelujen ai-

35 UM:n muistio 24.3.1960. Akyk 16/VII. Kekkonen päiväkirja 24.3.1960. UKK 1/38.

36 Nl:n ulkoministeriön kirjelmä NKP:n keskuskomitealle nro 417/28.3.1960. MID 135/1960/44/227/17.

37 FO:n muistio 2.3.1960. NF 1051/4. FO 371.151 491.

38 Kekkonen viikkomuistiot 1959 ja 1960. UKK 25/57.

39 Päiväkirja 29.3.1960. Akyk.

kana. Tämä jo oli suosionosoitus Karjalaista kohtaan. Tasokysymys oli hyvin tärkeä tekijä Neuvostoliitossa. Kekkonen piti siis viime kädessä pitää huolta Suomen eduista. Näin ajattelivat venäläiset.

Neuvotteluja jatkettiin Genevessä 5. - 7. 4.1960. Valtuuskunnilla, yhtä vähän Efta-maiden kuin Suomenkaan, ei ollut hallitustensa lopullisia ohjeita, joten aikaisemmin avoinna olleet kysymykset jäivät edelleen avoimiksi, mutta aiempaa pelkistetyimpinä. Valtuuskunnat totesivat, että Suomen liittyessä Eftaan pohjaksi otettaisiin Tukholman sopimus. Liittymisasiakirjan ensimmäisessä artiklassa todettaisiin, että sopimuspuolet myöntäisivät toisilleen kaikki oikeudet ja ottaisivat kantaakseen toinen toisiaan vastaan kaikki velvollisuudet, jotka sisältyivät Tukholman sopimukseen, ellei liittymisasiakirjassa nimenomaan toisin sovittaisi.

Laajin keskustelu syntyi tullien alentamisten aikataulusta. Suomi oli jo ensimmäisessä kokouksessa esittänyt, että Suomelle myönnettäisiin erikseen luetelluista tavaroista ensimmäisen alennuksen jälkeen neljä vapaavuotta. Vapaa- vuodet siirrettäisiin alennussuunnitelman loppuun siten, että Suomi sitoutuisi poistamaan tullinsa kahdentoista eikä kymmenen vuoden aikana, kuten Tukholman sopimus määräsi. Suomi perusteli tätä toivomustaan sillä, että teollisuus ei ollut valmistautunut kilpailun lisääntymisen. Vaikka ymmärrystä Efta-maiden puolelta esiintyi, ei itse sopimukseen haluttu ottaa asiasta mainintaa. Koska Efta-konventiossa oli hätätilavarauksia, niitä voitaisiin soveltaa myös Suomeen.

Toinen Suomen erikoistoivomus koski oikeutta ylläpitää eräiden tavaroiden tuontisäännöstelyä idänkaupan varmistamiseksi. Efta-valtuuskunnat olivat saaneet hallituksiltaan ohjeet myöntyä Suomen toivomuksiin. Suuremmitta vaikeuksista saatiin sovituksi, että Suomi sai ylläpitää tuontisäännöstelyä. Asia oli vaikea Englannille, joka esitti, että kohtaa täydennettäisiin maiden välisellä luottamuksellisella kirjeenvaihdolla. Englannilla oli mielessään ennen kaikkea öljykauppa. Munkki totesi, että ajatus oli uusi eikä hänellä ole ohjeita vastata siihen, mutta hän epäili, ettei se olisi mahdollista. Suomen hallitus torjui luottamuksellisen kirjeenvaihdon 20.4.1960. Englanti pyrki status quotilanteeseen Suomen öljymarkkinoilla.⁴⁰ Kolmas Suomen erikoistoivomus koski maksuliikennettä, josta päästiin suuremmitta vaikeuksista yksimielisyyteen.

Neljäs kohta koski Suomen jäsenyyttä neuvostossa. Suomessa katsottiin, että Suomella täytyi olla mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon, jotta työskentelyyn voitaisiin osallistua tehokkaasti. Munkki esitti, että mikäli pelättäisiin Suomen joutuvan painostettuna käyttämään veto-oikeutta muiden intressien vastaisesti, voisi Suomi tämän pelon poistamiseksi olla valmis hyväksymään rajoituksen veto-oikeuden käytössä. Näin syntynyt päätös ei sitoisi Suomea. Jos kuitenkin se ei olisi mahdollista, Suomi voisi erota vapaakauppaliitosta. Ennen kaikkea pidettiin silmällä tapausta, jossa Efta liittyisi joko ko-

40 Hallitus vahvisti kantansa 20.4.1960 ensimmäisissä varsinaisissa ohjeissaan. Ks. liite 3, s. 325.

konaan tai osin EEC:hen. Tällön Suomi voisi erota nopeasti. Tähänkin mahdollisuuteen oli nyt varauduttava.

Kaikki muut valtuuskunnat paitsi Ruotsi hyväksyivät Suomen esittämät näkökohdat. Englannin valtuuskunta jopa antoi tunnustusta siitä, että Suomi suhtautui näin rakentavalla tavalla tähän arkaluontoiseen asiaan. Englanti toivoi Suomen kuitenkin vielä modifioivan kantaansa siten, että eroaminen ei pahimmassakaan tapauksessa tapahtuisi välittömästi. Ero voisi tapahtua lyhyen esimerkiksi kolmen-neljän kuukauden irtisanomisajan jälkeen. Suomi lupasi harkita asiaa, koska tämä tuntui kohtuulliselta. Suomella oli halua tulla Englantia vastaan, kun muistettiin Englannin asema Efta-järjestelyissä ja sen esittämät kriittiset huomiot Suomesta. Ruotsi piti kiinni loppuun saakka siitä, että Suomen olisi tyydyttävä normaaliin eroamisaikaan kaikissa tapauksissa. Ruotsi olisi edelleen halunnut Suomen täysjäseneksi.

Viides Suomen erityistoivomus koski eräitä lisäyksiä maatalouslistaan. Tästä kysymyksestä käytiin pitkä keskustelu varsinkin Norjan valtuuskunnan kanssa, erityisesti margariiniraaka-aineista. Suomi vaati asiaa ehdottomasti järjestettäväksi, ja muut paitsi Norja suhtautuivat asiaan suopeasti.

Suosituimmuskysymyksestä keskusteltiin myös Geneven-neuvottelujen aikana. Suomen valtuuskunta toi jälleen esille, että suosituimmuslausekkeen ratkaiseminen oli edelleen Suomen Efta-suhteen ehtona. Hallitus ei vielä ollut tehnyt mitään päätöksiä asiasta. Ruotsin edustaja, suurlähettiläs Hägglöf totesi, että Neuvostoliitto ei ollut reagoinut vielä mitenkään Efta-maiden vastausmuistioihin. Pian Neuvostoliitto kuitenkin reagoi, sillä 14.4.1960 Munkki soitti Karjalaiselle ja kertoi, että Neuvostoliitto jätti taas Efta-muistion Ruotsille. Karjalainen merkitsi asian muistiin:

Nootti verrattain jyrkkä, vetoaa Ruotsin puolueettomuuteen ja viittaa Ruotsin aikomukseen nyt luopua perinteellisestä kauppapoliittisesta linjastaan. Ruotsin ulotettava Efta-edut myös Neuvostoliitolle. Sain nootin 16/IV-60 suomennettuna.⁴¹

Yhdelläkään valtuuskunnalla ei ollut ohjeita "mahdollisen rajoista". Valtuuskunnat sopivat, että kaikki alistaisivat samansisältöisen muistion hallituksilleen. Valtuuskuntien puheenjohtajat Ruotsista, Englannista, Itävallasta ja Sveitsistä painottivat, että Suomen olisi nyt aloitettava diplomaattinen toiminta eri Efta-maiden pääkaupungeissa toivomustensa läpiviemiseksi. He korostivat, ettei virkamiehistä kokoonpantu laaja neuvottelukunta voinut päästä pitemmälle ilman poliittisia ohjeita. Suomelle myönteiset ohjeet voitiin saada vain Suomen oman diplomaattisen toiminnan kautta pääkaupungeissa.

Ison-Britannian suurlähettiläs Busk kävi pian Karjalaisen luona ja tiedusteli, mitä Genevessä oli tapahtunut. Karjalainen totesi, että Geneven viimeinen kokous oli luonteeltaan lähinnä tekninen. Suomi oli nyt esittänyt toivomuk-

41 Päiväkirja 14.4.1960. Akyk.

sensa erikoisjärjestelyistä, joten Efta-maat harkitsivat esityksiä kukin tahollaan. Seuraava kokous olisi huhtikuun lopulla.

Busk tiedusteli myös, olivatko eduskuntaryhmien kannat tiedossa. Karjalainen vastasi, että asiaa käsitellään nyt lähinnä hallituksessa. Eduskunnassa vaadittiin kahdenkolmasosan enemmistö Efta-sopimuksen hyväksymiseksi ja ulkomaankaupan säännöstelyyn tarvittavia hallituksen valtuuksia varten viideskuudesosan enemmistö. Tämäkin Karjalaisen lausunto vahvistaa sitä, että eduskuntapuolueet eivät osallistuneet asian käsittelyyn vaan asia hoidettiin "erittäin salaisesti" hallituksessa.

Karjalainen otti vielä Buskin kanssa puheeksi Neuvostoliiton kanssa solmittuihin kauppasopimuksiin sisältyvät suosituimmuuslausekkeet. Hän mainitsi, että asian ratkaisu oli edelleen perusedellytys Suomen osallistumiselle Eftaan. Karjalainen tiedusteli, oliko Busk kuullut mitään uutta. Busk vastasi, ettei hänen tietääkseen viimeisen kirjeenvaihdon jälkeen ollut tapahtunut mitään uutta suosituimmuuskyseksessä. Hän totesi Englannin pitävän Eftaa suosituimmuuskysestä tärkeämpänä asiana.⁴²

Edelleenkin Efta-maat suhtautuivat suopeasti Neuvostoliiton kaupan ylläpitämiseen liittyviin Suomen toivomuksiin, kun taas suhtautuminen eräiden Suomen teollisuusalojen tullisuojaan koskeviin kysymyksiin yleensä ei ollut positiivista. Suomi käytti hyväkseen asemaansa Neuvostoliiton naapurina Eftaneuvotteluissa puristaessaan itselleen helpotuksia Efta-konvention määräyksistä.

Suomen valtuuskunta oli käynyt neuvotteluja ilman varsinaisia ohjeita. Monia linjauksia oli toki käsitelty hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa, mutta varsinaisia neuvotteluohjeita hallitus ei ollut vahvistanut. Huhtikuussa 1960 tilanne Efta-neuvotteluissa vaikutti melko hyvältä. Toukokuun puolivälissä Lissabonissa pidettävässä ministerikokouksessa näytti olevan mahdollisuuksia saada jotain aikaan.

Kaiken kaikkiaan voin todeta kevään keskusteluista ja neuvotteluista, että Suomen ulkoasiainministeriön virkamiehet suhtautuivat varsin optimistisesti Efta-neuvottelujen etenemiseen huolimatta siitä, että Neuvostoliiton kanta suosituimmuudesta oli tiedossa. Toisaalta on todettava, että Munkin tehtävänä oli yrittää saada käytännön tason kontaktit sujumaan, mutta vaarana tietenkin oli, että Efta-maat saisivat liian optimistisen kuvan Suomen poliittisista edellytyksistä ratkaista asia nopeasti. Katsonkin, että Efta-maat saivat liian optimistisen kuvan Suomen mahdollisuuksista. Viestit suosituimmuuskyseksen ratkaisemisesta eivät näyttäneet menneen Efta-maiden tietoisuuteen tarkoitetulla tavalla huolimatta siitä, että virkamiehet omassa raportoinnissa ilmoittivat sanoneensa asiat selviksi ulkopoliittisen johdon tarkoittamalla tavalla.

42 UM:n muistio 12.4.1960. Akyk 16/VII.

Hallitus vahvistaa ensimmäiset varsinaiset ohjeet 20.4.1960

Hallitus antoi ensimmäiset varsinaiset ohjeet vasta 20.4.1960. Näissä ohjeissa hallitus määritteli Suomen osallistumismuodoksi Efta-konvention 41. artiklan toisen kohdan mukaisen erikoissopimuksen liitännäisjäsenyydestä. Puheet täysjäsenyydestä voitiin lopettaa. Sopimuksessa määrättäisiin, että Tukholman sopimusta sovellettaisiin sellaisenaan Suomen ja Eftan välillä lukuunottamatta poikkeuksia, joista oli sovittu.

Hidastuslistasta ohjeet totesivat Suomen jo esittäneen poikkeusta Tukholman sopimuksen kolmannen artiklan tullien poistamisaikatauluun eräiden tavaroiden osalta. Niistä tärkeimmät olivat tekstiilit, nahka ja nahkatuotteet ja pienmetallitavara. Tullien poistaminen tapahtuisi hitaammassa tahdissa, eli kahdessatoista vuodessa kymmenen vuoden sijasta. Ensimmäistä 20 prosentin alennusta seuraisi vapaavuosia. Hallitus antoi ohjeeksi pitää kiinni tästä toivomuksesta myös tavaraluetteloiden osalta. Jos vapaavuodet hyväksyttäisiin, mutta tullit muutoin olisi poistettava kymmenessä vuodessa, olisi esitettävä, että alennukset koskisivat silloin kaikkia tavaroita, eikä vain tavaraluettelossa olevia. Ellei esitys tyydyttäisi, olisi asia jätettävä auki. Valtuuskunta velvoitettiin pitämään kiinni idänkaupan turvaamiseksi ylläpidettävistä tuontirajoituksista.⁴³

Englannin esille tuoma ajatus luottamuksellisesta kirjeenvaihdosta status quon ylläpitämisestä öljytuotteissa oli torjuttava sillä perusteella, ettei hallitus voinut sellaista tehdä ilman eduskunnan myötävaikutusta. Rasva-asioissa hallitus velvoitti valtuuskunnan pitämään kiinni periaatteesta, että kaikki margariiniraaka-aineet samoin kuin kuivamaitotuotteet tulisivat poikkeuslistalle. Muissa elintarvikkeissa voitiin joustaa.

Hallitus katsoi, että Suomen oli saatava paikka neuvostossa ja äänioikeus. Samalla hallitus totesi, että tarvittaessa voitiin veto-oikeuden rajoituksesta sopia siten, että Suomelle vaikea, muutoin yksimielinen päätös voisi tulla voimaan muiden kuin Suomen osalta. Suomella olisi silloin oikeus erota Eftasta huomattavasti lyhyemmällä kuin normaalilla kahdentoista kuukauden irtisanoutumisajalla. Irtisanoutumisaika voisi olla vähintään kolme kuukautta ja enintään neljä kuukautta.

Hallitus otti varsin tiukan kannan suosituimmuskysymykseen, vaikka ei tätä sanaa käyttänytkään. Hallitus edellytti, että Eftan suhde kolmansiin maihin oli järjestettävä voimassaolevien bilateraalisten sopimusten pohjalta siten, ettei sopimuksista syntyisi tulkintaerimielisyyksiä, jotka voisivat johtaa kauppasotaan. Joka tapauksessa Suomen oli pidätettävä itsellään oikeus järjestää tämä asia haluamallaan tavalla, kuitenkin Gatt-sopimuksen määräykset huomioonottaen.⁴⁴

43 HUAV 20.4.1960. UM Cae.

44 HUAV 20.4.1960. UM Cae. Ks. liite 3, s. 326.

■ Efta-maiden ja Suomen sopimusluonnos valmistuu toukokuussa 1960

Suurvaltasuhteet kiristyvät

Toukokuu 1960 toi suurvaltasuhteisiin lisää jännitystä. Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain suhteet kiristyivät toukokuun aikana Neuvostoliiton ammuttua 1.5.1960 alas amerikkalaisen U 2 -tiedustelukoneen Sverdlovskin alueella. Kone ehti lentää jo noin 2000 km Neuvostoliiton ilmatilassa. Kaksi NKP:n keskuskomitean puhemiehistön jäsentä, Aleksei Kiritšenko ja Nikolai Beljajev erosivat heti. Heidän tilalleen tulivat Nikolai Podgorny, Dmitri Poljanski ja Aleksei Kosygin. Erityisesti Kosyginin vaikutusvalta nousi suuresti juuri näinä aikoina, sillä hänestä tuli myös Neuvostoliiton hallituksessa pian Hruštševin ensimmäinen varamies. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että Mikojanin asema olisi heikentynyt, sillä Mikojania oli pidetty Hruštševin läheisimpänä miehenä vielä 1959 aikana.¹ Tämä oli hyvä asia Suomen Efta-suunnitelmille.

Myös Neuvostoliiton suhteet Ranskaan ja Isoon-Britanniaan häiriintyivät toukokuussa epäonnistuneen Pariisin-huippukokouksen johdosta. Mahdollisuudet ylläpitää neljän vallan keskusteluyhteyttä näyttivät loppuneen. van Oudenaren tulkitsee epäonnistumisen merkinneen Genevessä 1955 uudelleen henkiin herätetyn neljän vallan yhteistoiminnan kauden päättymistä.² Näin tie Saksan ja Berliinin kysymyksen kärjistymiseen aukeni: Hruštševin ei tarvinnut enää välittää Neuvostoliiton entisistä liittolaisista. Kriisi kärjistyikin pian vakavaksi.

Pidän van Oudenarenin näkemystä oikeana: Hruštšev selvästi pyrki irti koko Saksaan liittyvästä neljän vallan järjestelmästä ja halusi vakiinnuttaa Itä-Saksan kansainvälispoliittisen ja myös -oikeudellisen aseman. Tähän liittyivät Hruštševin uhkailut tehdä yksin rauhansopimus Itä-Saksan kanssa sekä muuttaa Berliinin asema. Berliinin tuli olla "Hauptstadt der DDR", ei jaettu kaupunki.

Vaikka Hruštševin asema kotona vaikutti vahvalta, oppositio häntä vastaan oli jo nostanut päätään. Hruštšev tarvitsi ulkopoliittisia voittoja.

Sotilaspoliittinen tilanne osoitti Pohjois-Euroopassa kiristymisen merkkejä. Pääministeri Hruštšev oli valtaantulonsa jälkeen ryhtynyt aktiiviseen toimintaan Berliinin ja Saksan kysymyksissä. Samaan aikaan Nato pohti organisaati-

1 Leonhard, s. 317 - 320.

2 van Oudenaren, s. 56 - 57.

onsa tarkoituksenmukaisuutta pohjoisessa. Tätä pohdintaa käytiin keväällä 1960. Moskova kiinnitti Saksan liittotasavallan toimintaan paljon huomiota. Jännitys nousi.³ Suomen Efta-tien ratkaisuvaiheet osuivat voimakkaasti kiristyneen itä-länsi-jännitteen vaiheeseen, jota leimasi korostunut ideologinen sävy.

Neuvostoliitto varoittaa Suomea liittymästä Eftaan

Neuvostoliitto jatkoi diplomaattista toimintaansa Suomen ja Eftan sopimuksen valmistuessa. Efta-maiden linjaukset eivät tyydyttäneet Neuvostoliittoa. Se oli menettänyt suosituimmuskohtelun Eftan syntyessä. Efta-sopimus astui voimaan 3.5.1960 ja Neuvostoliitto jäisi tullimuurin taakse 1.7.1960. Saman kohtalon se oli kokenut EEC:n sisäisten tullilennusten alkaessa 1.1.1959, joten Neuvostoliitto oli kokenut tappion toisensa jälkeen tässä asiassa. Suomi oli kuitenkin eri asemassa kuin muut Efta-maat.

Neuvostoliiton asenne näytti vuoden 1960 aikana jossain määrin kaksija-koiselta. Toisaalta Moskova ymmärsi, että Eftan suhteen ei ollut mitään tehtävissä eikä suosituimmuskohtelun saamiseksi ollut käytettävissä juurikaan keinoja. Siitä huolimatta Neuvostoliitto harjoitti aktiivista diplomatiaa saavuttaakseen tavoitteensa. Neuvostoliiton asenne Suomeen muuttui toukokuussa 1960 vaitonaiseksi, jopa uhkaavaksi. Suomen ja Neuvostoliiton välinen suhdekehitys osoitti kriisin merkkejä. Suomen oli poliittisista syistä mahdotonta olla antamatta Neuvostoliitolle suosituimmuutta uudessa tilanteessa. Oli nähtävissä, että kauppasodan tai muiden Neuvostoliiton vakavien, esimerkiksi yyy-sopimukseen liittyvien, vastatoimien vaara oli sidoksissa juuri tähän kysymykseen. Neuvostoliiton korkein poliittinen johto tarkasteli Eftaa turvallisuuspoliittisena kysymyksenä suhteessa Natoon. Lisäksi taloudelliset seikat olivat tärkeitä.

Uudet yöpakkaset olisivat voineet horjuttaa Suomen ulkopoliittisen johdon asemaa ja samalla koko maata vakavasti.

Suomen suhteista Eftaan ei Neuvostoliiton kanssa ollut käyty varsinaisia poliittisia keskusteluja sitten Mikojanin syksyisen vierailun, mutta toukokuun alussa 1960 Neuvostoliitto osoitti voimakkaita hermostumisen merkkejä, kun Suomen Efta-sopimus alkoi valmistua. Neuvostoliiton suurlähettiläs Zaharov jätti Karjalaiselle muistion 4.5. klo 11.15:

Erittäin salainen. PM

Neuvostoliiton ulkoasiainministeriö on informoinut SNT-Liiton Suomessa olevaa suurlähettilästä niistä Neuvostoliiton hallituksen muistioista, joita se on jättänyt European Free Trade Association'in (Efta) jäsenmaille niiden kysymysten johdosta, jotka tulevat esille Neuvostoliiton ja näiden maiden

3 Kölnissä olleen kaupallisen edustuston raportti nro 4/24.2.1960: "Naton puolustuksen vahvistaminen Itämeren piirissä". UM 5 C. Myös uudemmassa tutkimuksessa Pertti Salminen on todennut tältä ajalta, että "NATO:n ja sen pohjoisten jäsenten yhteistyö tiivistyi. Saksa solmi sotilaallisia siteitä Norjan ja Tanskan kanssa", s. 34.

välisissä kaupallisissa suhteissa niiden liittyttyä Eftaan. Näissä muistioissa esitettiin Neuvostoliiton kanta erillisten taloudellisten ryhmittymien muodostamiseen sekä selitettiin, että voimassaolevien kauppasopimusten mukaan, jotka edellyttävät suosituimmuusperiaatteen soveltamista, Eftan jäsenmaiden on ulotettava niiden toisilleen myöntämät helpotukset ja etuoikeudet käsittämään myös Neuvostoliiton.

Näihin muistioihin saatiin vastaukset, jotka oli laadittu suunnilleen samaan henkeen, mikä osoittaa Eftan jäsenmaiden ennakolta sopineen niistä keskenään, samoin kuin sen, ettei tämän luontoisia vastauksia ilmeisestikään ole laadittu ilman Eftan vaikutusvaltaisimpien jäsenten vaikutusta asiaan.

Neuvostoliitto ei ole hyväksynyt vastauksissa esitettyjä käsityksiä ja on jo ilmoittanut asiaa koskevat ajatuksensa Ruotsin hallitukselle ja selostanut Suomen suurlähettiläälle vastauksemme sisällön. Lähiaikoina annetaan vastaus Eftan muille jäsenmaille.

Neuvostoliiton hallitus kiinnittää Eftan jäsenmaiden huomiota siihen, että erillisten ja toinen toistaan vastustavien taloudellisten ryhmittymien muodostaminen Länsi-Eurooppaan ei johda Europan sisäisen kaupan helpotumiseen, vaan synnyttää ainoastaan uusia esteitä tälle kaupalle ja merkitsee haluttomuutta sen rakentamiseen yleiseurooppalaiselle pohjalle. Eräiden valtioiden selitykset, että Efta pyrkii puhtaasti taloudellisiin päämääriin, herättävät kriittistä suhtautumista, sillä neljä Eftan jäsenvaltioista on jäsenenä NATO:ssa. Siinä tapauksessa taas, että luotaisiin laajempi länsieurooppalaisten valtioiden ryhmittymä (jota ajatusta, kuten tunnettua, Eftan jäsenmaiden hallitukset kannattavat) liittämällä Efta kuuden länsieurooppalaisen valtion ns. "yhteismarkkinoihin", tämän ryhmittymän suuri enemmistö muodostuisi NATO-maista. Näissä oloissa on vaikeata olettaa, että Eftalla tai läntisten valtioiden vielä laajemmalla yhtymällä ei olisi tiettyä poliittista suuntausta, riippumatta siitä, haluavatko yksityiset Eftaan sidotut maat sitä tai ei.

Neuvostoliiton hallitus vahvistaa kuluneen tammikuun lopulla Eftan jäsenmaille jätetyissä muistioissa esitetyn kantansa ja uudelleen korostaa sitä, että näiden maiden osallistuminen Eftan ei saa johtaa Neuvostoliiton ja näiden maiden välisten voimassaolevien sopimusten rikkomiseen ja että niin ollen ne helpotukset, jotka Eftan jäsenmaat myöntävät tavaroiden maahantuonnin suhteen toisille valtioille, riippumatta siitä, ovatko ne Eftan jäsenmaita tai siihen kuulumattomia, on ulotettava käsittämään ne tavarat, jotka ovat tai tulevat olemaan Neuvostoliiton ja Eftan jäsenmaiden välisen kaupan kohteina.

Kysymys Suomen suhteesta Eftaan oli mielipiteiden vaihdon aiheena Neuvostoliiton ja Suomen välillä viime syksynä Helsingissä. Kuten tunnettua tässä kysymyksessä päästiin yhteisymmärrykseen, josta johtuu, ettei Suomi aio liittyä Eftaan vaan aikoo turvata ulkomaankauppaetunsa Eftan jäsenmaiden markkinoilla toista tietä, mm. tekemällä bilateraalisia sopimuksia yksityisten Efta-maiden kanssa; on luonnollista, että tässä tapauksessa ne mahdolliset helpotukset ja etuoikeudet, jotka Suomi myöntää Eftan jäsenmaille, on kauppasopimuksen perusteella ulotettava käsittämään Neuvostoliitto.

Neuvostoliitto edelleenkin hyväksyy tämän Suomen kannan, koska se vastaa molemminpuolisen kaupan etuja, kaupan, joka pitkäaikaisten sopimusten ansiosta on viime vuosina suotuisasti kehittynyt ja jonka mahdollisuuksia ei ole vielä täysin käytetty hyväksi. H:gissä 4.5.1960⁴

4 Neuvostoliiton muistio 4.5.1960. Akyk 16/VII. UM Kc 5. Päiväkirja 4.5.1960. Akyk.

Muistion viesti oli selvä. Neuvostoliitto liitti turvallisuuspolitiikan suorasuoraisesti Euroopan integraatiokehitykseen ja Suomen Efta-suhteeseen. Muistion sisältö vastasi Mikojanin ajattelua. Mikojanin suosima ajatus kahdenvälisistä järjestelyistä Suomen ja Efta-maiden välillä ei ollut toteutunut, eivätkä suomalaiset edes yrittäneet noudattaa Mikojanin näkemystä vaan Kekkonen etsi pääsyä mukaan itse järjestöön. Karjalainen oli muistion luovutuksen yhteydessä antanut asiasta selityksensä Zaharoville siitä, miksi Efta-asian hoitaminen bilateraalisiin neuvotteluihin oli ollut vaikeata. Muutoin Suomen kanta asiaan oli edelleen sama kuin syksyllä 1959. Karjalainen totesi vielä: "Haluamme hoitaa Efta-asian avomielisesti ja hyvässä yhteisymmärryksessä Neuvostoliiton kanssa. Kysyin, mitä tekniikkaa noudatettava." Karjalainen ei saanut vastausta.⁵

Suomen Efta-sopimusluonnosta viimeistellään

Toukokuun neuvotteluissa tilanne tiivistyi. Neuvottelut jatkuivat Genevessä 3. - 6.5.1960. Ruotsin Hägglöf toimi edelleen puheenjohtajana, mikä osoitti ruotsalaisten vahvaa asemaa Eftassa ja Ruotsin Suomea kohtaan tuntemaa kiinnostusta. Tässä vaiheessa valmistui sopimusluonnos, joka oli jo ollut työryhmässä valmisteltavana. Viimeistelyä varten asetettiin pieni ryhmä, jonka piti saada teksti hiottua 12.5. mennessä.

Ratkaisuvassa neuvottelussa idänkauppa oli paljon esillä. Efta-konvention mukaan määrälliset tuontirajoitukset oli asteittain poistettava kymmenen vuoden kuluessa. Tästä sopimuksen kohdasta oli Suomi muun muassa todennut, että Suomelle idänkauppa oli varsin tärkeä ja sen supistumista oli vältettävä. Suomen idänkaupan laajuus riippui ratkaisevasti siitä, missä määrin Suomi saattoi harjoittaa tuontia idästä. Tämän vuoksi oli erittäin tärkeää, että Suomi saisi edelleen ylläpitää idäntuonnissaan avainasemassa olevissa tavaroissa kvantitatiivisia tuontirajoituksia. Tällaisia tavaroita olivat lähinnä kiinteät ja nestemäiset polttoaineet, vilja, lannoitteet, väkirehu ja sokeri. Näiden kuuden tuoteryhmän osuus oli vuonna 1959 yli kaksikolmasosaa Suomen idäntuonin kokonaisarvosta. Täydellinen tuonin liberalisoiminen olisi aiheuttanut Suomelle maksutasevaikeuksia.

Maataloutta ei myöskään haluttu mukaan Efta-sopimukseen. Periaate oli, että maataloustuotteet luettiin tyhjentävästi D-liitteessä ja kalataloustuotteet E-liitteessä. Tuotteet, joita ei mainittaisi D- eikä E-liitteissä, olisivat teollisuustuotteita, jotka tulisivat vapaakaupan piiriin, vaikka ne olisivat elintarvikkeita.⁶ Yleisesti ottaen sopimusluonnos alkoi olla varsin valmis toukokuun alussa: suurista kysymyksistä vain suosituimmuus Neuvostoliiton kanssa ja hidas-

5 Päiväkirja 4.5.1960. Akyk.

6 Haavisto, Antti, *Suomen elintarvikkeiden vapaakaupasta Efta- ja EEC-kauppasopimusten valossa. Pellervon raportteja ja artikkeleita, n:o 98*. Espoo 1991, s. 21 - 24.

tuslista olivat auki.⁷

Vaikeimmasta asiasta eli suosituimmuskysymyksestä Hägglöf totesi, että asiassa voidaan päästä eteenpäin ja että Suomen ja Eftan välinen sopimus voidaan allekirjoittaa Lissabonissa 19. - 20.5.1960 pidettävän ministerineuvoston kokouksen aikana. Munkki joutui ilmoittamaan, että Suomen hallitus ei ollut ottanut vielä lopullista kantaa suosituimmuskysymykseen. Ennen sopimuksen allekirjoittamista Suomi ilmoittaisi, miten kysymys olisi hoidettu. Munkin lausunto oli ylioptimistinen. Karjalainen oli hoitanut asiaa yksin ilman virkamiehiä, joten tuskin Munkki edes tiesi, missä pisteessä asia poliittisesti oli. Samaan viittaa Munkin lausunto tässä kokouksessa, että Suomella ei olisi tietoa Neuvostoliiton suhtautumisesta asiaan.

Asiasta käydyssä keskustelussa muut Efta-maat katsoivat, että Suomen ei tulisi ulottaa yleistä suosituimmuutta Neuvostoliitolle, vaan Suomen tulisi hoitaa myönnytyksensä muutoin. Munkki totesi jälleen, että hän oli henkilökohtaisesti samaa mieltä.

Munkin lausunnot Neuvostoliitosta ovat kiinnittäneet huomiotani.⁸ Munkki toi jatkuvasti esille neuvottelujen aikana, että Neuvostoliitto olisi vain "maksutasekysymys", mitä siis yksikään Efta-maa ei ottanut täysin vakavasti. Lisäksi Munkki toi "henkilökohtaisesti" käsityksiään esille: hän oli samoilla linjoilla kuin Efta-maat suosituimmuskysymyksessä Neuvostoliiton kanssa. Munkki tiesi varsin hyvin, että presidentti ja hallitus olivat valinneet toisen linjan. Ainut oikea johtopäätös Munkilta olisi ollut näin vakavan erimielisyyden sattuessa, että hän olisi pyytänyt eroa tehtävästään.

Munkin uskottavuus Suomen neuvotteluvaltuuskunnan johtajana alkoi heiketä. Hän joutuikin muiden Efta-maiden kritiikin kohteeksi. Lisäksi presidentti Kekkonen ja kauppa- ja teollisuusministeri Karjalainen alkoivat pitää Munkkia pimennossa lisääntyvän epäluottamuksen johdosta. Virkamiestason keskeiset henkilöt, osastopäällikkö Munkki ja Suomen Lontoon-suurlähettiläs Tuominen alkoivat osoittautua virhevalinnoiksi Efta-prosessia ajatellen: Kekkonen ja Karjalainen vain eivät reagoineet heidän kohdallaan. He uhrasivat sen sijaan ulkoasiainministeriön epäonnisen virkamiehen Heikki Brotheruksen.

Toukokuun alussa 1960 Brotherus havaitsi, että Karjalainen oli saanut edellämainitun nootin Neuvostoliitolta. Brotherus kertoi havainnostaan edelleen kansanedustaja Tuure Junnilalle. Nootin sisällöstä Brotherus ei tiettävästi tiennyt mitään. Junnila puolestaan vei tiedon edelleen Uuteen Suomeen, joka julkaisi sen.⁹ Brotherus ei siis vuotanut tietoa nootin sisällöstä, joka pysyi edelleen

7 UM:n "PM. Suomen suhdetta Eftaan koskeneista neuvotteluista Genevessä 3. - 6.5.1960." UM 73 D1.

8 Myös Efta-sihteeristö seurasi erittäin tarkkaan Munkin lausuntoja. Se laati yhteenvedon Munkin lausunnoista 28.11.1960 ja totesi Munkin esiintyneen juuri tekstissä mainitulla tavalla. Munkki oli muun muassa esittänyt huhtikuun alussa 1960 toivorikkaasti, että Neuvostoliitto olisi valmis hyväksymään poikkeuksen Suomelle suosituimmuskysymyksessä Gattin sääntöjen mukaisesti, sillä se oli tehnyt samoin monien EEC-maiden kanssa. Efta/ND 12/60/28.11.1960. FO 371.150 328. Munkki vakuutti myös Lissabonissa 19.5.1960, että Suomen ratkaisu pohjautuu Gattiin. UM:n muistio 19.5.1960. UM Kc 5.

9 Brotheruksen henkilömappi. Supo. Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti n:o 282/EU/19.5.1960. Quai 51.

salaisena, mutta toki julkinen tieto nootin saamisesta jo hermostutti Kekkonen ja Karjalaisesta pahanpäiväisesti. Brotheruksen lähdöstä pääkonsuliksi Yhdysvaltoihin ei tullut mitään, vaan Kekkonen erotti hänet.

Brotherus joutui erityisen diplomaattisen mielenkiinnon kohteeksi jo toisen kerran uransa aikana, mikä varmasti helpotti hänen erottamistaan. Hän oli sotkeutunut tapaus Blechingbergiin Bonnissa kahta vuotta aiemmin. Tanskalainen diplomaatti toimitti neuvostoliittolaisille Nato-materiaalia, ja Brotherus oli sotkeutunut asiaan ilmeisesti pelkkää avuliaisuuttaan säilytettyään Blechingbergin aineistoa hallussaan tämän pyynnöstä.¹⁰ Tästä Brotherus selvisi sillä, että presidentti asetti hänet disponibiliateettiin.

Karjalainen neuvottelee Patolitševin kanssa Moskovassa 11.5.1960

Karjalainen matkusti Moskovaan 10.5.1960 avaamaan teollisuusnäyttelyn. Seuraavana päivänä hän kävi perusteellisen keskustelun ulkomaankauppaministeri Patolitševin kanssa Efta-asiasta. Karjalainen keskusteli päiväkirjamerkintöjensä mukaan yksin Patolitševin kanssa 11.5.1960 klo 10.00 alkaen. Karjalaisella ei siten ollut suomalaista tulkkia mukanaan. Kolmantena henkilönä läsnä oli yksi venäläinen virkamies, joka todennäköisesti tulkkasi keskustelut.

Karjalainen ei siis ottanut mukaansa näihin keskusteluihin ketään Suomesta eikä myöskään suurlähetystöstä. Tämä kuvasti toisaalta Karjalaisen halua salata asiat ja toisaalta tämä myös heijasti epäluuloa virkamiehiä kohtaan. Karjalaisen toiminta oli tyypillistä K-linjalle: salailu antoi mahdollisuuden Suomessa vallankäyttöön. Kukaan ei voinut kontrolloida keskustelujen sisältöä. Henkilösuhteiden merkitys itäasioiden hoidossa alkoi korostua voimakkaasti Efta-neuvottelujen aikana. Venäläiset itse asiassa keskustelivat vain kahden henkilön, Kekkonen ja Karjalaisen kanssa. Kun nämä eivät puhuneet mitään muille Efta-maille, salailu alkoi hermostuttaa neuvottelukumppaneita.

Tämä merkitsi myös, että Karjalainen ei halunnut ottaa riskiä asian vuotamisesta julkisuuteen, sillä ulkoasiainhallinnon virkamiehen mukanaolo olisi merkinnyt keskustelumistiötä, jonka kohtaloa olisi ollut vaikeata kontrolloida. Karjalainen arvioi epäilemättä Lissabonin-ministerikokouksen alla Efta-tilanteen sellaiseksi, että sen täytyi olla täysin presidentti Urho Kekkonen ja hänen hallittavissaan ilman minkäänlaisen yllätyksen mahdollisuutta. Munkkikaan ei siten tiennyt muuta, kuin mitä Karjalainen mahdollisesti kertoi hänelle.

Karjalainen otti aluksi esille Patolitševin kanssa mahdollisuuden solmia kahdenvälisiä sopimuksia eri Efta-maiden kanssa, niin kuin Mikojan oli edellisenä syksynä esittänyt. Karjalainen totesi Patolitševille yksikantaan, että tämä

10 Brotheruksen henkilömappi. Supo.

linja oli tutkittu, mutta se ei tullut kyseeseen. Efta-neuvottelujen tuloksista Karjalainen kertoi Patolitševille, että Efta-konvention 41. artiklan toisen kohdan mukainen erikoissopimus oli mahdollinen. Suomi oli tehnyt varauksia tullen määrällisiin rajoituksiin sekä veto- ja eroamisoikeuksiin. Perusedellytykset Suomen osallistumiselle olivat, että suosituimmuusasia selvisi, että mukaan ei tulisi ylikansallisia elimiä ja että idänkaupan laajenemismahdollisuudet turvattaisiin.

Karjalaisen mukaan tällä pohjalla olevan sopimuksen ei pitäisi loukata Neuvostoliiton etuja, kunhan vain Suomi ja Neuvostoliitto sopisivat suosituimmuus-kysymyksestä, sillä Suomi halusi ehdottomasti noudattaa Neuvostoliiton kanssa solmimaansa bilateraalista sopimusta. Tullinkanto Neuvostoliiton tuonnissa oli suhteellisen vähäistä, mutta tietysti tulevaisuuskin oli turvattava. Tulliasiat olisivat hoidettavissa monella teknisellä tavalla, esimerkiksi kenties tekemällä Suomen ja Neuvostoliiton välinen vapaakauppa-alesopimus, Karjalainen ehdotti ja jatkoi: "Suomen oli tärkeätä turvata vientietunsa. Neuvostoliitonkin kannalta olisi poliittisesti ja taloudellisesti edullista, että voisimme järjestää asian."

Karjalainen kertoi keskustelleensa asiasta paljon presidentti Urho Kekkonen kanssa. "Saattaa olla", totesi Karjalainen, "että hänkin on valmis tarpeen vaatiessa tulemaan keskustelemaan asiasta täällä, mutta vain siinä tapauksessa, että nyt voimme löytää yhteisen linjan asian hoitamiseksi."

Näiden Karjalaisen alkuperustelujen jälkeen tämä tärkeä keskustelu sujui seuraavasti:

P: Bilateraalin linja siis meni mönkään, ja nyt on esillä tämä assosiaatio-pohjainen linja.

K: Tullialennukset olisivat meille ihanteellinen ratkaisu, mutta se on toiveajattelua. Mutta onko teillä muita vaihtoehtoja?

P: Olen kuullut, että Englanti aikoo näytettyään kuutosille seitsikon avulla voimansa pyrkiä jäseneksi kuutosiin.

K: Olen lukenut jotain.

P: Amerikkalaiset eivät halua seitsikon ja kuutosten yhtymistä.

K: Onko se varmasti niin?

P: On. Mikäli Yhdysvallat tulisi mukaan, niin sitten kyllä saisivat yhtyä. Ruotsissa ovat amerikkalaiset liikemiehet sanoneet, että USA ei kannata yhtymistä, sillä silloin siitä tulisi liian voimakas blokki. Englanti pyrkii kuutosiin seitsikon avulla omaksi edukseen.

P: Onko teillä laskelmia, kuinka suuret menetykset Suomelle tulisi, ellei se liittyisi seitsikkoon.

K: Noin 1/3 viennistä menee seitsikkoalueelle, ja siitä on noin 1/3 tullin alaista.

P: Häiritisivätkö ne, jotka haluavat Efta-järjestelyä, Suomen neuvosto-kauppaa, ellei Suomi osallistuisi Eftaan?

K: Syntyisi kai kyllä melko voimakas vastavaikutus ja viitattaisiin Neuvostoliiton painostukseen.

P: Meidän pitäisi edistää kauppaa ulkomaankauppaministereinä. Jokin keino kauppamme edistämiseksi olisi siis löydettävä. Miten tämä Suomen ja Neuvostoliiton sopimus voitaisiin laatia? Mikä olisi aikajärjestys, mutta kuitenkin on katsottava, olisiko muita keinoja.

K: Luulen, että ensin Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus ja sitten vasta Suomen lopullinen kannanotto Eftaan. Eiköhän Suomen ja Neuvostoliiton järjestely menisi aika nopeasti? Se sopimus olisi aika yksinkertainen. Sen jälkeen presidentti Urho Kekkonen voisi tulla lyömään lukkoon Eftan.

P: Totean tyydytyksellä, että Suomi on varautunut kuutosten yhtymisen ja mahdollisten muiden muutosten varalta. Mutta voimistuisivatko Suomessa voimat, jotka vetävät asioita toiseen suuntaan, jos tämä järjestely toteutuisi?

K: Kai niitäkin voimia on, mutta ei hallituksen suunnittelema järjestelykään heitä täysin tyydytä. Niitä voimia vastaan on taisteltava koko ajan tästä riippumatta.

P: Lange sanoi (Ruotsin kauppaministeri, JS) viime vuonna täällä, että vapaakauppa-alue on hyödyllinen kaikille ja että Neuvostoliiton ei tarvitse puuttua asiaan. Nyt Lange sanoo, että Ruotsi ei voi noudattaa suosituimmuussopimusta.

K: Me haluamme itse hoitaa suosituimmuuden osalta asiamme Neuvostoliiton kanssa, me emme puhu seitsikon puolesta.

P: Aion sanoa Langelle, että me emme kuole, vaikka Ruotsi huonontaa kauppasuhteita Neuvostoliittoon. Tulevaisuus näyttää, kuka kärsii tästä suurimmat menetykset.¹¹

Lopuksi ulkomaankauppaministerit sopivat siitä, että Patolitšev kertoisi keskustelujen sisällöstä pääministeri Hruštševille ja Karjalainen puolestaan presidentti Kekkoselle. Suomen ulkopoliittinen johto teki siis vihdoon selväksi venäläisille, että Suomi ei aio tehdä kahdenvälisiä kauppasopimuksia Efta-maiden kanssa. Tämä asia oli ydin. Keskustelun sisällöstä voidaankin päätellä, että Patolitšev ei ollut valmis saattamaan asiaa päätökseen vaan halusi alistaa asian korkeimmalle poliittiselle johdolle. Hänellä ei siis ollut valtuuksia ratkaista asiaa. Hruštšev oli edelleen asiasta hiljaa.

NKP:n keskuskomitean puhemieshistön jäsenet Hruštšev ja Mikojan eivät kuitenkaan olleet Karjalaisen tavattavissa. Niin kuin Kekkonen ja Karjalainen olivat aiemmin suunnitelleet, oli Neuvostoliiton ulko- ja ulkomaankauppa-

¹¹ Päiväkirja 11.5.1960. Akyk.

ministeriöiden edustajien kanssa valmisteltu Karjalaisen tapaamista korkeimman neuvostojohdon kanssa.

Kekkonen ja Karjalaisen suunnitelma, että Karjalainen tapaisi Hruštševin ja hoitaisi Suomen Efta-asian suoraan hänen kanssaan, on merkillepantava. Kekkonen ei itse halunnut matkustaa keväällä Neuvostoliittoon, vaikka kutsu oli tullut. Kekkonen olisi tuolloin joutunut selvittämään Hruštševille, miten Efta-asiat olivat edenneet. Kekkonen olisi joutunut toteamaan, että Suomi oli hyvää vauhtia neuvottelemassa sopimusta itse Efta-järjestön kanssa liitännäisjäsenyydestä vastoin Kekkonen 15.8.1959 antamaa vakuutusta. Siksi Kekkoselle olisi ollut edullista, jos Karjalainen olisi kyennyt hoitamaan koko asian loppuun saakka.

Suunnitelma Hruštševin tapaamiseksi sai hyvää tukea Neuvostoliiton ulko- ja ulkomaankauppaministeriöstä. Ulkoministeri Gromyko ja ulkomaankauppaministeri Patolitišev nimittäin lähettivät 4.5.1960 NKP:n keskuskomitealle yhteisen esityksen siitä, että Karjalainen voisi tavata Efta-asiassa Hruštševin ja Mikojanin vieraillessaan Moskovassa 10. - 12.5.1960 suomalaisen teollisuusnäyttelyn avajaisissa. Kumpikaan ei kuitenkaan ollut näinä päivinä tavattavissa.¹²

Karjalainen laittoi suurlähettiläs Wuoren vierailunsa lopulla vielä asialle ja seurauksena oli, että ulkoministeri Gromyko yritti lähtöpäivänä 12.5.1960 saada Karjalaisen jonkun muun korkeimpaan neuvostojohdoton kuuluneen henkilön luo. Yritys tavata varapääministeri Kosygin ei myöskään onnistunut, vaikka Wuori olikin ulkoministeri Gromykon kirjelmän mukaan ilmoittanut paheksuvasti, että asia saatettaisiin "käsittää väärin Helsingissä".¹³

Tästä alkoi kriisivaihe Helsingin ja Moskovan suhteissa. On kuitenkin huomattava, että NKP:n keskuskomiteassa elettiin toukokuussa muutosten aikaa. NKP:n keskuskomitean puhemieshistöön oli juuri noussut kolme uutta jäsentä, Kosygin, Podgorny ja Poljanski. Ministerineuvostossa eli Neuvostoliiton hallituksessa Kosygin oli myös nousussa. Hänestä tuli toukokuussa 1960 pääministeri Hruštševin ensimmäinen varamies.¹⁴

Virkamiesneuvottelut päättyvät Genevessä

Neuvottelutilanne tiivistyi virkamiestasolla Genevessä 12. - 14.5.1960 pidityissä neuvotteluissa, joissa Suomen puolelta valtuuskunnan puheenjohtajana toimi Munkin poissaollessa pääkonsuli Raustila. Efta-valtioiden edustajat ilmoittivat aluksi pettymyksensä sen johdosta, ettei Suomi voinut antaa mitään asiatiotoja Suomen ja Neuvostoliiton välisestä suhteesta suosituimmuskysy-

12 NI:n ulko- ja ulkomaankauppaministeriöiden yhteinen kirje NKP:n keskuskomitealle nro 2264/3.5.1960. MID 135/1960/44/227/17.

13 NI:n ulkoministeriön kirjelmä NKP:n keskuskomitealle nro 2403/12.5.1960. MID 135/1960/44/227/17.

14 Leonhard, Wolfgang, Kreml Stalinin jälkeen, Helsinki 1965, s. 317 - 320.

myksessä. Valtuuskunnan jäsen Holger Nystén saattoi Karjalaisen 12.5. antamien ohjeiden mukaisesti ainoastaan ilmoittaa, että kysymyksestä oli keskusteltu. Mitään lopullista ei siis ollut vielä ilmoitettavissa.

Seuraavana aamuna neuvottelijat kävivät läpi Eftan juristien tarkastaman sopimustekstin. Mistään aineellisesta kysymyksestä ei keskusteltu ja neuvottelut tuntuivat joutuneen umpikujaan. Suurlähettiläs Hägglöfin lounaalla tilanne kuitenkin muuttui siten, että Efta antoi ilmoituksen Suomen toivomusten hyväksymisestä, kunhan vain Suomi pystyisi antamaan tyydyttäviä tietoja suosituimmuskysymyksestä, joka oli keskeinen asia.

Genevessä olleet valtuutetut pitivät parhaana, että Nystén matkustaisi Helsinkiin voidakseen olla hallituksen käytettävissä ja voidakseen antaa suullisesti lisätietoja neuvottelutilanteesta. Raustila ja Rossi jäivät Geneveen. Suomen neuvotteluvaltuuskunta yritti kaikkensa saadakseen Efta-sopimuksen voimaan ennen 1.7.1960, jolloin ensimmäiset tullialennukset astuisivat voimaan Eftassa. Tilanne oli varsin kireä poliittisen johdon kannalta. Yritykset saada asia Moskovan kanssa selvitetyn eivätkään edenneet toivotulla tavalla. Genevessä oleva valtuuskunta, jota Karjalainen piti uutispimennossa, puolsi sopimusluonnoksen hyväksymistä. Hallituksessa oli kuitenkin asian suhteen vakavia erimielisyyksiä.

Viimeisessä varsinaisessa neuvottelutilaisuudessa ennen Lissabonin-ministerikokousta suurlähettiläs Hägglöf lausui Eftan puolesta virallisesti näin:

Efta-jäsenmaat pitävät suosituimmuskysymystä erittäin tärkeänä ja odottavat Suomelta perusteellista ja luotettavaa selitystä. Tyydyttävää informaatiota Suomen ja Neuvostoliiton välisestä järjestelystä tässä kysymyksessä odotetaan. Jos tällainen selvitys saadaan, avoimet kysymykset ratkaistaan Lissabonissa.¹⁵

Efta-maiden valtuuskuntien käsitys oli, että lopullinen kanta Suomen liitännäisjäsenyyksikysymykseen oli määriteltävä ministeritasolla, joten Suomen olisi tullut ilmoittaa suosituimmuskysymyksen ratkaisusta viimeistään 19.5., jotta sopimus olisi voitu allekirjoittaa ministerikokouksessa. Lissabonin-ministerikokouksen jälkeen ei ollut mitään takeita saada päätöksiä ennen 1.7.1960 vaan seuraava mahdollisuus tarjoutuisi vasta syksyllä. Useiden maiden eduskunnat hajaantuivat kesälomille ja kokoontuivat vasta suhteellisen myöhään syksyllä. Mikäli ratkaisua ei saataisi aikaan Lissabonissa, lykkääntyisi koko kysymys siis melko epämääräiseksi ajaksi. Nystén raportoi, että asiallisesti kaikki Suomen toivomukset oli hyväksytty. Kaikki riippui siten Neuvostoliiton kanssa sovittavasta suosituimmuskysymyksen ratkaisusta.¹⁶

15 Suomen valtuuskunnan jäsenen Holger Nysténin 15.5.1960 laatima "Muistiinpanoja Genevestä 12. - 14.5.1960". Akyk 16/VII. UM 73 D1. Nystén teki vielä ulkomaankaupan neuvottelu-kunnan kokouksessa 28.5.1960 esityksen, että Suomi kaikesta huolimatta allekirjoittaisi sopimuksen, vaikka suosituimmuskysymys olikin vielä auki Neuvostoliiton kanssa vältyäkseen joutumasta tullimuurin taakse 1.7.1960. Ulkomaankaupan neuvottelukunnan kokouspkt 28.5.1960. UM 73 D 1.

16 Kuten edellinen alaviite.

Hallitus päättää jättää Lissabonin-sopimusluonnoksen allekirjoittamatta

Hallituksen ulkoasiainvaliokunta käsitteli 16.5.1960 luonnosta Eftan ja Suomen väliseksi sopimukseksi.¹⁷ Teknisistä syistä luonnoksen otsakkeessa mainittiin, että sopimuksella luotaisiin Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden ja Suomen Tasavallan välinen sopimussuhde, Eftan kun ei vielä katsottu omaavan juridista sopimuksenteko-oikeutta. Poliittisesti merkittävä oli kuitenkin toinen artikla, jonka mukaan itse Efta-konventiota sovellettaisiin eräin poikkeuksin "Suomeen niin kuin Suomi olisi jäsenvaltio".¹⁸

Karjalainen esitteli asian hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa. Se kävi asiasta laajaa keskustelua. Karjalainen esitti, että Lissabonissa 19.5.1960 alkavaan Efta-maiden ministerikokoukseen ei ollut syytä lähettää suomalaisen neuvottelukunnan puheenjohtajaksi istuvan hallituksen jäsentä vaan virkamies-tason puheenjohtaja.

Karjalainen esityksestä valiokunta antoi valtuuskunnalle ohjeet. Niiden mukaan neuvotteluvaltuuskunnan tuli kertoa Lissabonissa, että Suomen hallitus oli tyytyväinen neuvottelujen tähänastiseen tulokseen. Kun kuitenkin kysymystä suosituimmuudesta ei voitu selvittää, Suomen valtuuskunnan oli ilmoitettava, ettei Suomi voinut vielä määrittellä lopullista kantaansa. Lisäksi Efta-maiden hallituksille tuli ilmoittaa, että Suomi ei halunnut keskeyttää neuvotteluja tai jarruttaa niitä tahallaan.

Hallituksen ulkoasiainvaliokunta oli todella erimielinen tässä elintärkeässä kysymyksessä. Ulkoasiainministeri Törngren katsoi, että valtuuskunnan puheenjohtajan tulisi olla hallituksen jäsen ja että valmistunut sopimus tulisi parafoida Lissabonissa. Lisäperusteluina ministeri Törngren esitti, että tämä rauhoittaisi mielialoja Suomessa sekä estäisi mahdollisen arvovalian menettämisen, joka saattaisi tapahtua, jos Suomi ei nyt etenisi asiassa. Pääministeri Sukselainen puuttui lopulta asioiden kulkuun ja katsoi, että kokous oli syytä keskeyttää, jottei syntyisi väärinkäsityksiä Suomen suhtautumisesta asiaan. Ulkoasiainvaliokunta katsoikin asialliseksi jatkaa asian käsittelyä seuraavana päivänä.

Törngrenillä ei ollut juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa Efta-neuvottelujen käytännön etenemiseen, vaan hallituksen sisäisen työnjaon perusteella hän joutui pääasiassa seuraamaan sivusta asian etenemistä. Ulkoasiainvaliokunnan jäsenenä hän saattoi yrittää vaikuttaa, mutta hän ei voinut mitään presidentin tahtoa toteuttavalle kauppaministeri Karjalaiselle tässä kokouksessa. Oli kuitenkin selvää, että Törngren halusi liittää Suomen Eftan liitännäisjäseneksi mahdollisimman pian.

Ulkoasiainvaliokunta jatkoi kokoustaan 17.5.1960. Tässä kokouksessa valiokunta hyväksyi Efta-maille annettavan muistion. Muistion pääkohtien mukaan Suomen hallituksen asettaman neuvotteluvaltuuskunnan tehtävänä oli ollut

17 HUAV 16.5.1960. Ptk nro 12/60. UM Cae.

18 Lissabonissa valmistunut sopimusluonnos. Akyk 15/II. UM 73 D1. Liite 4, s. 327.

neuvotella Suomen suhteesta Eftaan. Näissä neuvotteluissa valtuuskunnan tehtävänä oli ollut hankkia selvitys kahteen pääkysymykseen: millaisin taloutensa vaatimin erityisvarauksin Suomi voisi osallistua Efta-sopimuksen edellyttämiin järjestelyihin Efta-ryhmän ja Suomen välillä solmittavan sopimuksen pohjalla ja miten ne Efta-valtiot, joilla oli bilateraalin sopimus suosituimmuudesta Gatt-järjestön ulkopuolella olevien maiden kanssa, aikoivat järjestää tulevat kauppapoliittiset suhteensa näihin maihin.

Suomen hallitus totesi tyytyväisenä neuvottelujen edistyneen niin pitkälle, että Suomen hallitus saattoi hyväksyä luonnoksen Suomen ja Eftan sopimukseksi neuvotteluissa viimeksi tehtyjen kompromissiesitysten pohjalta, jos myös Efta-valtiot voivat ne hyväksyä. Suomen hallitus ilmoitti samalla voivansa kertoa Efta-maille lopullisen kantansa heti, kun hallitus saisi Suomen etuja vastaavan selvyyden siitä, miten suosituimmuutta sovelletaan.

Hallitus jätti samansisältöisen paperin Efta-lähettiläille 17.5.1960 englanninkielisenä hallituksen muistiona.¹⁹ Ohjeet lähtivät myös Lissaboniin, jossa sopimuksen viimeistely oli käynnissä. Paineet kokouspaikalla Lissabonissa saivat Munkin soittamaan vielä Karjalaiselle ja pyytämään valtuuksia saada parafoida sopimus paikan päällä. Tähän Karjalainen joutui antamaan kielteisen vastauksen. Samoin Munkki yritti saada lupaa suostua siihen, että muut Efta-maat hankkisivat parlamenttiansa etukäteissuostumuksen Suomen Efta-sopimukselle. Siihenkin Karjalainen joutui antamaan kielteisen vastauksen. Asia ei ollut Suomessa poliittisesti kypsä.²⁰

Karjalaisen keskusteluissa Patolitševin kanssa 11.5. asioiden lopullinen järjestys oli selvinnyt, vaikka siitä ei nimenomaisesti sovittu. Kun Patolitšev tai Gromyko eivät kyenneet ratkaisuun, ei Suomen Efta-asia enää edennyt, ennen kuin asia oli selvitetty Hruštševin kanssa. Tämä selittää, miksi Karjalainen ei halunnut matkustaa Lissaboniin edes parafoimaan sopimusluonnosta.

Niinpä Munkki joutui antamaan Lissabonissa 20.5.1960 lausunnon sanatar-kasti hallituksen hyväksymässä muodossa. Samalla hän esitti kauppaministeri Ahti Karjalaisen välittelyn siitä, ettei tämä päässyt mukaan neuvoston kokoukseen. Munkki lähetti Lissabonista 20.5. illalla sähkönen, jossa hän ilmoitti asian lykkääntyneen epämääräiseen tulevaisuuteen. Loppukommunikeaan tuli Suomen osalta vain seuraava:

Keskustelujen toisena päivänä ministerit pitivät erityiskokouksen, jossa Suomen hallituksen edustajat olivat läsnä. Neuvosto otti tiedoksi ne tyydyttävät tulokset, joita on saavutettu Suomen ja Eftan välisen sopimusluonnoksen valmistelussa.

Kun tulos oli näin laiha, Suomen valtuuskunta katsoi parhaaksi pysytellä pois ministerikokouksen päätteeksi pidetystä lehdistökonferenssista.²¹

19 HUAV 17.5.1960. Ptk nro 13/60. UM Cae.

20 Päiväkirjat 19.5.1960. Akyk.

21 Sähke valtuuskunnalta Lissabonista 20.5.1960. UKK 21/57.

Karjalainen kertoo tilanteesta eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 20.5

Sopimusratkaisun lykkäännyttyä Lissabonissa hallitus selosti 20.5.1960 tilannetta eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Karjalainen totesi, että neuvottelut sopimussuhteen luomiseksi Suomen ja Eftan kesken olivat Lissabonissa 19. - 20.5. pidettyyn ministerikokoukseen mennessä edistyneet niin pitkälle, että Suomen ja Eftan välisen sopimuksen luonnos oli paria yksityiskohtaa lukuun ottamatta valmis. Lissabonissa osapuolet saivat Suomea tyydyttävään ratkaisuun ne kysymykset, jotka olivat sopimusluonnoksessa vielä auki. Suomi ilmoitti ministerikokouksessa hallituksen hyväksyvän syntyneen sopimusluonnoksen, joka puolestaan vaati eduskunnan hyväksymisen.

Lissabonissa oli sen sijaan yhä avoinna kysymys Eftan suhteesta kolmansiin, eritoten Gatt-sopimukseen kuulumattomiin valtioihin, joiden kanssa tehtyihin kauppasopimuksiin sisältyi suosituimmuuslauseke. Suomen hallitus oli jo edellisen vuoden lokakuussa Efta-konvention laadintatyön yhteydessä kiinnittänyt asiaan huomiota. Suomen alustavissa näkökohdissa oli edellytetty, että Efta-maat järjestäisivät suhteensa näihin maihin tyydyttävällä tavalla. Suomen hallitus ei voinut pitää kiistattomana eräiden Efta-valtioiden tulkintaa, jonka mukaan Gatt-yleissopimus automaattisesti rajoittaisi Eftan syntyessä suosituimmuuden soveltamista Gattin ulkopuolisiin maihin. Tämän vuoksi Suomen lopullinen kannanotto oli mahdollinen vasta sen jälkeen, kun kysymys suosituimmuuslausuulista oli selvitetty.

Karjalainen kertoi, että Suomi oli aloittanut keskustelut Neuvostoliiton kanssa Moskovassa toukokuun alkupuoliskolla. Näihin keskusteluihin hän odotti jatkoa Helsingissä. Samalla Karjalainen totesi, että Suomen täytyi saada ratkaista nämä asiat itsenäisesti. Suomeen jo viisumin saaneet ja matkaliput varanneet Neuvostoliiton edustajat lykkäsivät kuitenkin matkaansa ajankohtana, jolloin oli käynyt ilmeiseksi, että yritys hallituspohjan laajentamiseksi Suomessa ei onnistunut. Tähän venäläisten oli tietysti helppoa ja poliittisesti tarkoituksenmukaista vedota: yritti hän Kekkonen samoihin aikoihin saada aikaan enemmistöhallitusta Efta-asiaan vedoten.²² On kuitenkin lähdettävä siitä, että Neuvostoliiton edustajat lykkäsivät matkaansa siksi, että heillä ei ollut valmiuksia neuvotella Suomen kanssa Efta-asiasta.

Englannin suurlähettiläs Busk kävi Karjalaisen luona 21.5.1960 ja halusi keskustella vapaamuotoisesti Suomen tilanteesta ja Suomen suhteesta Eftaan. Samalla hän valitti sitä, että "täällä Suomessa oli Efta-asiassa jotain mystillistä", koska hän ei saanut lainkaan tietoja Karjalaisen ja Patoliltševin välisistä keskusteluista. Neuvostoliiton muistio ei myöskään ollut julkisuudessa. Suomi ei

22 Karjalainen merkitsi päiväkirjaansa 31.5.: "UK kertoi – paitsi hallitusasian kehittymisestä – että Zaharov ilmoittanut edustajansa min. Kymyginin olevan valmis tulemaan Helsinkiin jatkamaan keskusteluja Eftasta ja suosituimmuusopimuksesta..” Kyseinen nimi oli täysin tuntematon Efta-yhteyksissä; tämän nimistä henkilöä ei esiintynyt asian yhteydessä myöhemminkään. Päiväkirja 20.5.1960 ja 31.5.1960. Akyk. Leonhard, s. 91, tuntee ulkomaankaupan apulaisministeri Petr Kummykinin.

antanut mitään selitystä siihen, miten se aikoi selvittää suosituimmuskysymyksen Neuvostoliiton kanssa. Samalla Busk totesi, että mikäli Suomi haluaisi tulla Eftaan mukaan alusta alkaen, aikaa olisi vain pari viikkoa jäljellä. Lähettilään mukaan eräissä Efta-maissa oli ilmennyt epäilyjä Suomen tarkoituspäristä.

Karjalainen piti näitä lausumia painostuksena, minkä Busk kielsi. Ruotsikin oli hieman aiemmin kehottanut Suomea tulemaan mukaan alusta alkaen. Karjalainen totesi, että Suomi yritti vain hoitaa oman suosituimmuusasiansa Neuvostoliiton kanssa ja että se veisi oman aikansa. Karjalainen kielsi, että Neuvostoliitto olisi painostanut Suomea tässä asiassa. Samalla hän kertoi olleensa edellisenä päivänä selostamassa asiaa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa ja saaneensa sen käsityksen, että kaikki piirit ovat hallituksen linjan takana. Karjalainen merkitsi muistiin sanansa Buskille: "Mitä luulisitte tapahtuvan, jos hallitus menisi eduskuntaan ja sanoisi, että Englanti on määrännyt meille kahden viikon määräajan?" Ilmeisen kireähkö tapaaminen päättyi Karjalaisen merkintään "crottiin hymyillen".²³

Suomen päätös jättää sopimus allekirjoittamatta Lissabonissa herättää hämmennystä lännessä

Suomen päätös jättää Lissabonin-sopimusluonnos allekirjoittamatta ja parafoimatta herätti luonnollisestikin paljon kysymyksiä. Samalla niin Efta-maat kuin muutkin, kuten Suomen Efta-hanketta tiiviisti seurannut Ranska, alkoivat ihmetellä, miksi Suomen ulkopoliittinen johto, Kekkonen ja myös Karjalainen, eivät puhuneet asioista mitään. Efta-asian ympärillä alkoi vallita salaperäinen ilmapiiri.²⁴ Asioiden täydellinen salaaminen sai aikaan luonnollisesti suuren huhumyllyn. Vain kaksi miestä Suomessa, Kekkonen ja Karjalainen tiesivät, mistä oli kysymys. Karjalainen oli juuri palannut Moskovasta tyhjin käsin.

Lissabonin-ratkaisun tapahduttua hallitus selvitytti asian Gatt-ulottuvuuk-sia sikäli paremmista lähtökohdista, että nyt oli jo olemassa sopimusluonnos. Munkki sai lähteä heti Lissabonin-kokouksen jälkeen tapaamaan Gattin pääsihteeriä. Hän keskusteli Gattin pääsihteerin Wyndham Whiten kanssa 23.5.1960 siitä, mitä Suomen Efta-järjestelyihin liittyvä suosituimmuusproblematiikka merkitsi Gattille. Munkki antoi Whitelte Lissabonin-sopimusluonnoksen liitteineen. Hän totesi, että vaikka Suomen erityistoivomusten osalta oli olemassa periaatteellinen yksimielisyys, oli kysymys Suomen assosioitumisesta

23 Päiväkirja 21.5.1960. Akyk.

24 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 262/ EU/ 13.5.1960 ja 282/EU/19.5.1960. Huomiota kiinnitettiin nimenomaan poikkeuksellisen suureen salaamiseen ja epäiltiin sen johtuvan siitä, että Kekkonen painostettiin uusiin myönnytyksiin. Mainittakoon, että Ranska vaihtoi suurlähettilästä keväällä 1960. Uudeksi suurlähettilääksi oli Géraud Jouven jälkeen nimetty Abel Verdier.

yhä avoin, koska Eftan jäsenmaat eivät saaneet aikaan yleisesti hyväksyttyä ratkaisua suosituimmuskysymykselle. Suomi ei katsonut voivansa omaksua skandinaavisten maiden esittämää tulkintaa, että Gatt-sopimus sinänsä ulottaisi rajoituksen suosituimmuskysymyksessä myös bilateraalisiin kauppasopimuksiin. Munkki tiedusteli Whiten kantaa asiaan.

Pääsihteeri White kertoikin, että Ruotsi oli ollut häneen yhteydessä, ja hän oli tuonut selvästi esille, että ruotsalaisten tulkinta ei ole juridisesti pätevä. Hän totesi myös havainneensa, että ruotsalaiset lievensivät lausuntojaan ja kantojaan tämän keskustelun jälkeen. Toinen asia oli, että tulliliitot ja vapaakauppa-alue-sopimukset käytännössä tulivat rajoittamaan yleistä suosituimmuslauseketta, koska uudet tullitasot tulliliittojen tai vapaakauppa-alue-sopimusten voimaantulon jälkeen olivat laillisia Gatt-sopimuksen mukaan myös silloin, kun tullit olivat pienempiä kuin ennen.

Gatt-sihteeristö oli valmis Suomen Efta-sopimuksen voimaantulon jälkeen harkitsemaan kaikkia Suomelle edullisia ratkaisumalleja Gattissa. Munkin selostusten mukaan White oli kertonut, että oli nähtävissä kolme vaihtoehtoa asian ratkaisemiselle Neuvostoliiton kanssa. Ensimmäinen oli, että Neuvostoliitto tyytyisi niihin etuihin, jotka liittymissopimukseen oli otettu idänkaupan turvaamiseksi. Toiseksi oli olemassa mahdollisuus, että Suomi palauttaisi neuvostoliittolaisista tavaroista kantamansa tullit. Kolmas vaihtoehto oli, että Suomi solmisi vapaakauppasopimuksen Neuvostoliiton kanssa Tukholman konventiota seuraten.

White arvioi, että Suomen ja Neuvostoliiton välisen vapaakauppa-alue-ratkaisun suurin vastustus olisi odotettavissa Efta-mailta, mutta hänen mielestään Efta-konvention alkuperäsäännökset olivat kuitenkin siinä määrin ankarat ja yksityiskohtaiset, että Efta-mailla ei pitäisi olla niissä mitään pelättävää.²⁵ Tästä käy ilmi, että White ajatteli asiaa kaupan tekniikan kannalta, ei poliittisesti. Kekkonen oli jo kuitenkin tarttunut ajatukseen vapaakauppa-alueen solmimisesta Neuvostoliiton kanssa, huolimatta ajatukseen sisällyneistä ilmiselvistä riskeistä.

Munkin Kekkoselle toimittamat tiedot herättävät kuitenkin kysymyksiä, sillä myöhemmin White ei tunnustanut suositelleensa Suomelle näitä ratkaisumalleja, etenkin vapaakauppa-aluetta Neuvostoliiton kanssa. Munkin toiminta alkaa näyttäytyä aina vain epämääräisemmässä valossa.

Efta-valtuuskunta katsoi tarpeelliseksi lähettää vielä 29.5.1960 ulkoasiainministeriölle kirjelmän. Se ilmoitti saavuttaneensa "suurimmalta osin" asetetut neuvottelutavoitteet. Näin ollen luonnos oli Suomen kannalta hyväksyttävissä. Valtuuskunta puuttui kirjelmässä suosituimmuskysymykseen ja totesi Efta-maiden päätyneen siihen, että sisäisiä järjestelyjä ei voida ulottaa ulkopuolisiin maihin. Yhteisestä perustelusta sen sijaan ei voitu sopia:

25 Munkin allekirjoittama muistio. Akyk 16/VII.

Näin ollen valtuuskunta totesi, että suhteita kolmansiin maihin ei ole suositummuuden osalta Eftan piirissä ratkaistu Suomelle soveltuvalla tavalla, sekä esittää kunnioittavasti käsityksenään, että kysymys oli Suomen osalta järjestettävä erikoistoimenpitein.²⁶

Näin siis laajapohjainen Efta-neuvotteluvaltuuskunta joutui tyytymään tilanteeseen ja odottamaan poliittisen johdon ratkaisuja.

26 Efta-neuvotteluvaltuuskunnan kirjelmä UM:lle 29.5.1960. UM 73 D1.

■ Kekkonen yrittää saada aikaan enemmistöhallituksen Efta-asian varjolla

Kekkonen toimia Efta-asiassa oli leimannut kesän 1959 aikaisten voimakkaiden neuvostoreaktioiden jälkeen eräänlainen pidättyvyys. Hän ei antanut julkisia lausuntoja. Julkinen esiintyminen oli hallituksen eli lähinnä Karjalaisen asia. Kuitenkin asia eteni ripeästi, joten hallitus kyllä nautti Kekkonen täyttä tukea. Taustalla Kekkonen saattoi sanoa epäileviä sanoja Eftasta ja Suomen mukaantulosta, mutta mitään, mikä olisi osoittanut Kekkonen todellisuudessa olleen Eftaa vastaan, ei ole ilmennyt. Tosiasiat puhuvat selvää kieltään: Kekkonen haki Suomelle asemaa Eftassa. Samalla hän yritti käyttää Efta-hanketta muutoinkin hyväkseen asemansa vahvistamiseksi.

Presidentti Kekkonen yritti keväällä 1960 saada aikaan enemmistöhallitusta Eftan avulla ja myös Eftan vuoksi. Hänen toimintamallinsa mukaista olikin yrittää kaiken aikaa saada "solidia" sisäpoliittista tukea ulkopoliitikalleen, eli häntä tukevia enemmistöhallituksia. Juhani Suomen mukaan aloite hallituksen vaihtamisesta tuli Suomen Työnantajien Keskusliiton puheenjohtajalta Lauri Kivekkäältä tämän käydessä 27.4.1960 Tamminiemessä. Kivekäs oli kaikkien muiden teollisuusmiesten tapaan luonnollisestikin huolissaan Efta-asiasta. Hänen käyntinsä Kekkonen luona on nähtävä ennen kaikkea tätä taustaa vasten. Hän antoi ymmärtää, että Kekkoselle löytyisi tukea presidentinvaaleissa. Tämän voi arvioida sisältäneen vaatimuksen siitä, että Efta-asia oli hoidettava teollisuutta tyydyttävällä tavalla. Kivekäs puuttui myös hallituskysymykseen ja ehdotti, että presidentti korvaisi Sukselaisen hallituksen laajapohjaisella hallituksella, johon tulisivat keskipuolueet, kokoomus ja edustajia TPSL:stä.¹

Ajatus enemmistöhallituspohjasta ei todellakaan ollut mikään uutuus Kekkoselle, joten Kivekkään ehdotus hallituspohjan laajentamiseksi sopi Kekkoselle hyvin. Kekkonen itsekin suunnitteli enemmistöhallituksen aikaansaamista Efta-asiaan vedoten. Hänen oli tärkeätä osoittaa presidentinvaalien lähestyessä Hruštševille, että hänen kannatuksensa oli kasvanut. Kekkonen tapasi Aarre Simosen ja Ahti Karjalaisen lounaalla Tamminiemessä 30.4.1960. He keskustelivat hallituspohjan laajentamisesta, jolloin läsnäolijat totesivat Karjalaisen päiväkirjamerkintöjen mukaan yhtäpitävästi, että ainut mahdollisuus hallituspohjan laajentamiseen oli "muut puolueet paitsi virallinen sos. ja SKDL. Sovittiin mietittävän".²

1 Suomi 1992, s. 301.

2 Päiväkirja 30.4.1960. Akyk.

Kekkonen oli Juhani Suomen mukaan epäroinyt ajatuksen toteuttamista.³ Tätä Suomen tulkintaa sopii epäillä. Kekkonen itse otti nimittäin hallituskavaailut esille 4.5.1960 illalla suurlähettiläs Zaharovin kanssa. Kekkonen kertoi asiasta Karjalaiselle seuraavana päivänä, kun Karjalainen tapasi Kekkonen Tamminiemessä. Kekkonen kertoi Zaharovin vastanneen, että presidentin arvovalta oli Neuvostoliitossa niin suuri, että ratkaisu hyväksyttäisiin Kremlissä, jos hän pitäisi sitä välttämättömänä. Kekkonen kertoi selostaneensa Eftatilannetta ja bilateraalin linjan vaikeutta, koska Suomi oli Gattin jäsen. Kekkonen kertoi myös, että Karjalainen olisi tulevilla Moskovan-matkallaan valmis keskustelemaan ratkaisumahdollisuuksista. Tämä osoittaa sen, että Kekkonen tuki Karjalaisen pyrkimyksiä päästä Hruštševin puheille hoitamaan loppuun saakka Suomen Efta-asia. Kekkonen oli lisäksi todennut Karjalaiselle voivansa itse hoitaa lopun, ellei asia muutoin järjestyisi.⁴

Max Jakobson on todennut, että "Kekkonen käsityksen mukaan Efta-kysymyksen ratkaisu edellytti enemmistöhallituksen muodostamista, jotta Moskovassa luotettaisiin ulkopoliittikkamme jatkumiseen muuttumattomana Eftaan liittymisen jälkeen".⁵ Tutkimukseni tukee näkemystä, että Kekkonen olisi mieluummin nähnyt enemmistöhallituksen neuvottelevan Efta-sopimuksen, mutta asia ei saisi riippua siitä. Kekkonen ja Karjalainen olivatkin keskustelleet näin 13.6.1960. He olivat yhtä mieltä siitä, että Efta-asia piti hoitaa riippumatta hallituksen koostumuksesta.⁶

Olisiko hallituspohjan laajentaminen ratkaisevasti parantanut Suomen neuvotteluasemaa Neuvostoliiton kanssa, on kysymyksen alaista. Ei ollut ajateltavissa, että Kekkonen olisi riskeerannut asemansa, unohtanut suosituimmuuden muiden Efta-maiden tapaan ja yrittänyt ajaa Efta-sopimuksen läpi ilman Neuvostoliiton suostumusta.

Kekkonen ylipäätään pyrki mieluiten nimittämään enemmistöhallituksia ja samalla laajentamaan oman ulkopoliittikkansa kannatusta Suomessa. Kekkonen vallanhalu on merkittävä selitystekijä, kun Kekkonen toimia yritetään ymmärtää.⁷ Hän yritti enemmistöhallituksen kokoonsaamista tilanteessa, jossa kaikki kommunisteja lukuunottamatta halusivat Efta-sopimusta, joskaan kokoomus ja SDP eivät voineet olla samassa hallituksessa.

Kekkonen suhde SDP:hen oli tuohon aikaan siinä mielessä helppo, että koska Neuvostoliitto suhtautui jyrkän kielteisesti Tannerin johtamaan SDP:hen, ei SDP:tä voinut ajatellakaan hallitukseen. Toinen asia on, että Kekkonen olisi mielellään nähnyt SDP:n hallituksessa toisen johdon alaisuudessa ja toisin suuntautuneena ulkopoliittisesti.

Jakobson on todennut teoksessaan "*Vallanvaihto*" Neuvostoliiton Helsingin-suurlähetystön KGB-päällikön Zhenihovin kertoneen hänelle jo maalisi-

3 Suomi 1992, s. 301.

4 Päiväkirja 5.5.1960. Akyk.

5 Jakobson 1980, s. 65.

6 Kekkonen muistio 14.6.1960. UKK 21/57.

7 Myös Jakobson kiinnittää huomiota Kekkonen vallanhaluun: "... sitä väkevää vallantahtoa, jolla oli Kekkonen persoonallisuudessa keskeinen sija..." Jakobson 1980, s. 65.

kuussa, että Hruštšev aikoi tulla henkilökohtaisesti onnittelemaan Kekosta tämän 60-vuotispäiville 3.9.1960. Varmaankin Zhenihov oli näin sanonut. Jakobson jatkaa: "Ei ollut ajateltavissa, että hän voisi tulla syntymäpäiville tuomatta lahjaksi myönteistä kannanottoa Efta-kysymykseen."⁸ Tätä päätelmää on syytä epäillä, sillä ajankohta oli kovin varhainen Kekkosien 60-vuotispäivien ja Efta-asian yhdistämiselle. Neuvostoliiton korkein johto aloitti asian vakavan harkinnan vasta kesällä 1960. Sopimusluonnoskin valmistui vasta toukuussa. Hruštševin ja Kekkosien vanha poliittinen tuttavuus muutenkin merkitsi sitä, että merkkipäivä oli mielessä niillä, joiden tehtävänä oli suunnitella diplomaattista toimintaa. Suurlähettiläs Zaharov olikin 26.3.1960 muistuttanut Neuvostoliiton ulkoministeriötä siitä, että Kekkosien 60 -vuotispäivät lähestyivät.⁹ Pikemminkin on niin, että Hruštšev joutui epäilemään, saapuko Kekkosien juhliin vai ei, koska Neuvostoliiton suhtautuminen Suomen Efta-hankkeeseen pysyi ristiriitaisena aina elokuulle saakka.

Hruštšev saattoi ajatella, että Kekkonen ei ollut pysynyt sanassaan antaessaan hallituksen neuvotella Suomelle valmiin liitännäisjäsenyys­sopimuksen Eftan kanssa. Kekkonen oli nimenomaan vakuuttanut, että Suomi pysyy erossa järjestöistä, joilla oli Nato-kytkentöjä. Neuvostoliitto katsoi Eftalla olevan Nato-kytkentöjä ja poliittisia päämääriä. Suomen Efta-asia joutuikin Moskovassa perusteelliseen uuteen harkintaan.

Hallituksen ulkoasiainvaliokunta teki vielä toukokuun viimeisenä päivänä 1960 päätöksen, että Karjalaisen olisi kutsuttava Neuvostoliiton suurlähettiläs luokseen ja ilmoitettava tälle, että Karjalainen olisi valmis kutsumaan Neuvostoliiton edustajan Helsinkiin jatkamaan niitä keskusteluja, joita Karjalaisella oli suosituimmuusasiassa ollut Patolitševin kanssa Moskovassa. Karjalainen puhuikin asiasta suurlähettiläs Zaharovin kanssa seuraavana päivänä ja esitti, että "joku Neuvostoliiton hallituksen edustaja voisi ensi tilassa, esimerkiksi 7.6.1960 saapua Helsinkiin jatkamaan niitä keskusteluja, joita aloitin Patolitševin kanssa Moskovassa Efta-asiasta".¹⁰ Tarkkaan ottaen Karjalaisen esittämä kutsu oli mennyt väärälle taholle. Suomen Efta-asiaa ei enää päätävissä mielessä hoitanut Neuvostoliiton hallitus pääministeri Hruštševin johdolla vaan NKP:n keskuskomitean puhemieshistö puheenjohtajansa N. S. Hruštševin johdolla.

Kekkonen seurasi myös tarkoin asian sisäpoliittista kehitystä ja reagoi herkästi. Kekosta hermostutti se, että hän ei kyennyt saamaan enemmistöhallitusta aikaan. Hän kirjoitti RKP:n puheenjohtajalle L. Taxellille 6.6.1960:

Kuultuani tänään iltapäivä uutisissa annetun selonteon kansanedustaja Nordströmin lausunnosta Svenska Folkpartietin puoluekokoukselle, keskeytin helluntailomani ja saavuin Helsinkiin voidakseni esittää Teille, herra professori, että hra Nordström on antanut vääristellyn kuvan minun ruotsalaisen eduskuntaryhmän edustajille lausumistani mielipiteistä suunnitellun enem-

8 Jakobson 1980, s. 67.

9 NI:n Helsingissä olleen sl:n kirjelmä nro 143/26.3.1960. MID 135/1960/42/89/11.

10 Päiväkirja 1.6.1960. Akyk.

mistöhallituksen suhteen. Se, mitä tässä kirjoitan, tapahtuu edellytyksellä, että STT:n välittämä uutinen vastaa herra Nordströmin puheenvuoroa.

Kun herrat Nordström ja Meinander olivat luonani tk 2. päivänä, selitin heille, että vaikka nykyinen vähemmistöhallitus nauttimansa luottamuksen perusteella kykenee hyvin hoitamaan maan ulkopoliittiset suhteet, en pidä uskottavana, että se voisi saada Neuvostoliitolta ne suosituimmuutta koskevat myönnytykset, jotka olisivat välttämättömät saadaksemme Eftamaiden kanssa tehtävän sopimuksen mukanaan tuomien kaupallisten etujen lisäksi nauttia samoja etuja, jotka nyt ovat idänkaupallamme. Mainitsin, että jos esim. joutuisin ehdottamaan Neuvostoliitolle sanottuja myönnytyksiä, oletan, että sen taholta kysytään, mille hallitukselle se tulisi ne antamaan ja miten kauan nykyinen hallitus ja hallitussuunta jatkuu Suomessa. Ensi syksyä pitemmälle ei kukaan voisi vakuuttaa nykyisen hallituksen istuvan ja kenelläkään ei ole tietoa, millainen hallitus sitten tulee. (Sen jälkeen kun tämä keskustelu käytiin, on tullut ilmi seikkoja, joista voidaan päätellä, että Neuvostoliitto ei todennäköisesti tule keskustelemaan Efta-asiasta nykyisissä olosuhteissa).

Lausuin edelleen, että kukaan ei tässä vaiheessa voi antaa varmuutta siitä, että Neuvostoliiton kanssa päästäisiin suunnitellun enemmistöhallituksen toimesta sopimukseen suosituimmuusklauuulista, mutta että siihen on olemassa hyvin hyviä mahdollisuuksia. Voimakkaasti suosittelin suunnitellun enemmistöhallituksen muodostamista nimenomaan niiden suotuisien mahdollisuuksien vuoksi, jotka Efta-asian hoitamiseen avautuvat. Kun hra Nordström on maininnut, että en ole antanut lupausta asian myönteisestä ratkaisusta, on minun sanottava, että kuinka hra Nordström tai kukaan muu voi kuvitella mahdolliseksi, että Suomen tasavallan presidentti antaisi lupauksen, joka koskee Neuvostoliiton hallituksen päätöstä sen valtapiiriin kuuluvassa asiassa. Kun minä esitin *optimistisen* (kurs UK) käsityksen enemmistöhallituksen mahdollisuuksista hoitaa Efta-asia myönteiseen lopputulokseen, on hra Nordström antanut sen kuvan, että käsitykseni on ollut pessimistinen. Pidän myös nykyistä ajankohtaa otollisena tämän kysymyksen järjestämiselle ja ratkaisevasti parempana kuin ensi syksyä, jolloin Efta-kysymys taas tulee asian painosta esille, mutta jolloin yleiset edellytykset voivat olla huonommat. Keskustelun aikana lausuin esittäväni käsitykseni kaiken se edesvastuun perusteella, mikä minulla asemani vuoksi on. Mielipteeni eivät ole tuntemattomat muillekaan; esitin samaa kuin ruotsalaisen eduskuntaryhmän jäsenille myös viidelle johtavalle teollisuusmiehelle, jotka olin kutsunut luokseni tk 4 p:nä.

Kun jätin hyvästi herroille Nordström ja Meinander lausuin viimeiseksi sanoikseni: älkää leikitelkö tällä asialla. Tasavallan Presidentin lausuntoja ryhmien edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa ei ole pidetty soveliaana saattaa sanomalehdistön tai radion kautta julkisuuteen – ei ainakaan ilman hänen hyväksymistään. Erittäin valitettavaa on, että tällainen menettely tässä kysymyksessä haittaa Efta -kysymyksen hoitamista vastaisuudessa.¹¹

Kirjeestä näkyy, että Kekkonen yritti Efta-asian merkityksellä ja vaikeudella saada aikaan enemmistöhallitusta, mutta yritys ei onnistunut. Kekkonen ajattelu oli yöpakkasten traumaattisten kokemusten jälkeen syvästi juurtunut siihen näkemykseen, että hänen oma asemansa riippui hallitusten kokoonpanosta.¹²

11 Presidentti Urho Kekkonen Taxellille 6.6.1960. UKK 1/38.

12 Hallituskysymyksestä ks. Jakobson 1980, s. 67 ja Suomi 1992, s. 301-315.

Käsitys, että Kekkosella oli heikko sisäpoliittinen tuki takanaan, vallitsi myös lännessä. Ranskalaiset arvioivat, että yöpakkasten ja erityisesti Kekkonen ja Hruštševin tammikuussa 1959 tapahtuneen Leningradin tapaamisen jälkeen Suomeen oli syntynyt laaja Kekkonen vastainen rintama, joka vain odotti seuraavia vaaleja. Siihen kuului oikeistolaisia ja sosiaalidemokraatteja. Niinpä ranskalaiset pitivät Kekkonen yhtenä keskeisenä tavoitteena näinä vuosina oman uudelleenvalintansa varmistamista.¹³ Kuva Kekkosesta alkoi kiteytyä varsin tarkasti ja yhdenmukaisesti lännessä. Kekkonen vallanhalu nousi esiin ranskalaistenkin analyyseissä tavalla, jonka he arvioivat vaikuttaneen asioihin, kuten epäröintiin Efta-asiassa.¹⁴

Neuvostoliitto saattoi kuitenkin käyttää Efta-asiaa Kekkonen aseman vahvistamiseen Suomessa, mihin viittasivat Zaharovin käynti 30.5.1960 ja hänen sanansa, "että tasavallan presidenttiä tätä asiaa harkitessaan kiinnostaa niiden voimien lujittaminen, jotka jatkuvasti haluavat yhdessä TP:n kanssa kehittää ystävyys-suhteita NL:n kanssa".¹⁵ Samalla Zaharovin lausuma voidaan tulkita siten, että Neuvostoliitto seurasi tarkasti, miten Kekkonen onnistui saada itselleen sisäpoliittista tukea kansallisesti merkittävällä Efta-asialla.

Syvä hiljaisuus laskeutui Efta-asian ylle Helsingin ja Moskovan välisissä suhteissa. Tilanne alkoi pelottavasti muistuttaa yöpakkasia. NKP:n keskuskomitean puhemies N. S. Hruštšev pakotti Kekkonen esiin. Kriisivaihe näkyi siinäkin, että Kekkonen tapasi Zaharovin neljä kertaa kolmen viikon aikana, eli 30.5., 14.6., 16.6. ja 18.6.¹⁶

13 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 45/EU/15.1.1959. Quai 43.

14 Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 365/EU/1.7.1960. Quai 51.

15 Suomi 1992, s. 309.

16 Kekkonen viikkomuistiot 1960. UKK 25/57.

■ Neuvostojohto vaikenee

Karjalaisen ja Patolitševin tapaaminen 11.5.1960 jäi viimeiseksi korkean tason keskusteluksi Suomen ja Neuvostoliiton välillä pitkään aikaan. Vaikka Karjalainen uudisti 1.6.1960 Suomen aikomuksen jatkaa keskusteluja edelleen, Moskova ei reagoinut. Asia oli siirtynyt NKP:n keskuskomitean hoitoon, eikä kiirettä näyttänyt olevan. Toisaalta NKP:n keskuskomitean puhemiehistö ja erityisesti sihteeristö oli kokenut suuria muutoksia juuri toukokuussa. Lisäksi Neuvostoliiton valtionpäämies vaihtui toukokuussa. Kliment Vorošilov erosi ja tilalle tuli Leonid Brezhnev. Niin kuin edellä olen todennut, nämä muutokset näyttävät liittyneen kiristyneisiin suurvaltasuhteisiin.

Lähetystösihteerin Vladimirov tapasi Karjalaisen useaan otteeseen alkukesästä, ja viesti oli aina sama: Moskova pysyi mykkänä seitsikkoasiassa. Joitakin toteutumattomia yrityksiä tapaamisiin oli, mutta Suomen hallitustilanteeseen vedoten Vladimirov kertoi 3.6.1960 Karjalaiselle, että niistä ei tulisi mitään.¹

Presidentti Urho Kekkosen oli pakko aktivoitua. Hän oli laatinut oman ehdotuksensa Suomen ja Neuvostoliiton väliseksi vapaakauppasopimukseksi, jotta ehdotus helpottaisi keskusteluja huipputasolla. Kekkonen pyysi Karjalaista ilmoittamaan 14.6.1960 venäläisille, että presidentti oli valmis ensi tilassa matkustamaan Moskovaan sopimaan asiasta, oli Suomessa enemmistöhallitus tai ei.² Kekkosen esille tuoma vapaakauppa-alue oli tosin poliittisesti ongelmallinen, sillä siinä Suomi olisi helposti joutunut olemaan yksin ainoana länsimaisena markkinatalousmaana sosialististen maiden joukossa, mihin muun muassa Englannin kauppaministeri Maudling kiinnitti huomiota lokakuussa 1960 Karjalaisen vieraillessa Lontoossa. Asia oli jossain määrin ollut Munkin raportoinnin mukaan esillä myös Gattin sihteeristössä. Myöhemmin tätä ei tunnustettu, joten saattaa olla, että Munkki oli raportoinut virheellisesti. Joka tapauksessa Gattin sihteeristö ajatteli asiaa sopimusteknisestä näkökulmasta, ei Suomen omista lähtökohdista käsin.

Presidentti Kekkonen tapasi suurlähettiläs Zaharovin Kultarannassa 14.6.1960 ja otti vihdoin Efta-asian esille. Kekkonen oli edellisenä iltana tavannut Karjalaisen, ja he olivatkin sopineet siitä, että Efta-asia täytyi ratkaista riippumatta yrityksistä saada aikaan enemmistöhallitus. Samalla he olivat sopineet siitä, että presidentti ottaisi asian esille venäläisten kanssa. Kekkonen tiedus-

1 Päiväkirja 3.6.1960. Akyk.

2 Päiväkirja 14.6.1960. Akyk.

teli Zaharovilta, oliko odotettavissa, että Suomen hallituksen pyytämät neuvottelijat saapuisivat Helsinkiin. Vastaus kuului, että siitä ei ole tietoa. Sen sijaan Zaharov toi uudelleen esille Neuvostoliiton kielteisen suhtautumisen läntisiin suljettuihin kauppaliittoihin. Hän lisäsi, että ulkoseitsikoihin liittyi myös poliittisia epäilyjä. Mikäli syntyisi mahdollisuus keskustella myönteisellä tavalla, pohjautuisivat keskustelut erityisesti siihen "luottamukseen, mikä Suomen ja NL:n välillä on olemassa", presidentti Kekkonen kirjasi Zaharovin sanoneen laatimassaan muistiossa. Tämä oli selvä viittaus siitä, että asiaa hoidettiin korkeimmalla poliittisella tasolla Neuvostoliitossa. Kekkonen tarjoutui samalla matkustamaan Moskovaan joko 20. tai 21.6., koska asia piti hoitaa Suomessa ennen kesäkuun loppua.³

Karjalainen keskusteli 14.6.1960 Vladimirovin kanssa ja kertoi Kekkonen olevan hallitustilanteesta riippumatta valmis matkustamaan Moskovaan. Samalla Karjalainen antoi Vladimiroville presidentti Kekkonen valmisteleman luonnoksen Suomen ja Neuvostoliiton vapaakauppasopimukseksi. Karjalainen merkitsi päiväkirjaansa Zaharovin vihjaisseen, että "suosituimmuusongelman ratkaisemiseksi hänellä ehkä olisi muitakin alternatiiveja, joita hän ei kuitenkaan maininnut".⁴

Kerrottuaan 15.6.1960 Englannin suurlähettiläälle Buskille hallitustilanteesta Karjalainen sai 16.6. tiedon, että Kekkonen voisi matkustaa Moskovaan 27.6. Ilo oli kuitenkin ennenaikainen, sillä jo 18.6. Zaharov joutui ilmoittamaan Kekkoselle, että Hruštšev voisi ottaa Kekkonen vastaan vasta 10.7. jälkeen palattuaan Wienistä ja että "asiasta sovitaan sitten erikseen. Syy lykkäykseen jäi epäselväksi".⁵

Korkein neuvostojohto siis yksinkertaisesti vaiken, ja Karjalaisen mahdollisuudet hoitaa asia loppuun asti olivat menneet. Neuvostojohto saattoi myös havaita, että puolueet olivat hyvin haluttomia menemään Kekkonen taakse. Kekkonen heikko asema maassa paljastui. Tässä tilanteessa Hruštšev saattoi luoda asetelman, jossa Kekkosesta näyttäisi voittajalta.

Toinen asia on, että yleispoliittinen Hruštševin johtama linjaus kulki Neuvostoliitossa kohti laajempaa taloudellista kosketuspintaa läntisten kapitalististen maiden kanssa.⁶ Tämä linjaus edellytti konkreettisia etuja Suomen Efta-hankkeesta. Kreml arvioi varmasti, että myönteinen suhtautuminen Suomen Efta-hankkeeseen edistäisi Neuvostoliiton intressejä laajemminkin niin Pohjolassa kuin muualla läntisessä Euroopassa. Toisaalta Neuvostoliiton johdossa esiintyi myös näkemyksiä, että Neuvostoliiton ei olisi tuettava Suomen Efta-yrityksiä ryhtymällä neuvottelemaan vaan yritettävä tiivistää Suomen ja sosialististen maiden välisiä suhteita. Hruštšev oli kuitenkin vahvasti vallassa vielä vuonna 1960, joten käytännössä hän päätti asiasta.

3 Kekkonen muistio 14.6.1960. Hän oli merkinnyt sen erittäin salaiseksi ja jakanut pääministerille, ulkoministerille ja kauppaja teollisuusministerille. UKK 21/57.

4 Päiväkirja 14.6.1960. Akyk.

5 Päiväkirja 17. ja 18.6.1960. Akyk.

6 Beyme von, Klaus, s.79. Tämän linjauksen arvioin vaikuttaneen myös alkaneeseen suhderikkoon Maon Kiinan kanssa.

Kekkosen ulkopolitiikan sisäpoliittinen tuki pysyi siis arveluttavan kapeana, vaikka Suomessa haluttiin Efta-sopimusta hyvin laajalti ja voimakkaasti. Oli arvioitavissa, että todennäköisesti Kekkonen ei tulisi vajaan kahden vuoden päässä olevissa presidentinvaaleissa saamaan kovin laajaa kannatusta. Tästä syystä Kekkonen yhdisti uudelleenvalintansa Efta-asiaan elokuun lopulla ja 3.9. keskusteluissaan Hruštševin kanssa. Kun seuraavan vuoden alussa Honka-rintama nousi, oli nähtävissä Kekkosen aseman haavoittuvuus. Kekkosen uudelleenvalinta tuli Neuvostoliitolle erittäin tärkeäksi. Yöpakkasten aikaiset saavutukset uhkasivat valua tyhjiin. Neuvostoliitto oli saanut otteeseensa Suomen hallitusten nimitykset niin puolue- kuin henkilökokoonpanojen osalta sekä presidentin henkilön. Hruštšev ei varmastikaan halunnut vaarantaa saavutuksiaan.

Eftan kanssa Neuvostoliitolla oli kaksi periaatteellista vaihtoehtoa: joko yrittää hoitaa Kekkonen voittajaksi ja Suomi Eftaan Neuvostoliiton kaupalliset edut turvaavalla tavalla tai sitten aloittaa Suomen vyörytys sosialistiseen leiriin hylkäämällä Kekkonen ja poliittinen status quo Pohjois-Euroopassa. Tämä tehtäisiin kieltämällä Suomelta Efta-yhteys ja liittämällä Suomi vapaa-kauppa-alueeseen sosialistisen maailman kanssa Kekkosen ehdottamalla tavalla. NKP:n keskuskomitean puhemiesistössä oli erilaisia mielipiteitä siitä, miten Suomeen pitäisi suhtautua, niin kuin jäljempänä tulee tarkemmin esille.⁷

Tässä yhteydessä on syytä ottaa esille Ruotsin asema. Kreml oli hyvin tietoinen siitä, että puuttuminen Suomen asemaan saattaisi johtaa Ruotsin Nato-jäsenyyteen. Oli siis arvioitava, mitä merkitsisi, jos Suomi jäisi Eftan ulkopuolelle. Jo kesällä 1960 Kreml oli tullut johtopäätökseen, että Norjan ja Tanskan Nato-jäsenyyksiin ei voitu vaikuttaa. Neuvostodiplomatia kun ei enää puhunut Norjan ja Tanskan irrottamisesta Natosta vaan sen toimien hillitsemisestä näissä maissa.⁸ Lisäksi Norja ja Tanska olivat tehneet myönnytyksiä kieltäytymällä ydinaseiden sijoittamisesta alueilleen rauhan aikana. Puuttuminen Suomen asemaan olisi saattanut vaikuttaa Norjan ja Tanskan ydinasepolitiikkaan.

Kremlillä oli lisäksi yksi tärkeä pähkinä purtavanaan: Ruotsissa ilmeni halua ja myös valmiuksia muuttua ydinasevallaksi. Kremlille oli tärkeätä yrittää pitää kommunistinen ideologia houkuttelevana "rauhan ideologiana" propagandassaan ja estää muiden kuin omien ydinaseiden tunkeutuminen Pohjolaan tai Itämeren alueelle. Suomen asemaan puuttuminen olisi siis saattanut olla seurauksiltaan todella kova ja merkittävä.

Etujen ja haittojen punninta oli alkanut Kremlissä: mitä Suomen kanssa olisi tehtävä? Hruštševin omasta asenteesta Efta-asiassa ei ollut saatu minkäänlaisia vihjettä, minkä on täytynyt hermostuttaa Kekkosta. Kekkonen todella tiesi yöpakkasten jälkeen, minkälainen Hruštšev saattoi olla häntä kohtaan.

7 Karjalainen kirjasi päiväkirjaansa kesäkuun lopulla Vladimirovin kertoneen, että asia ei ole vielä selvä heidän kannaltaan. Päiväkirja 21.6.1960.

8 Ulkoministeri Gromykon esitys NKP:n keskuskomitealle nro 530/14.4.1960. MID 135/1960/44/227/17.

Kekkonen toiminta osoittaa, että hän valitsi yrityksen saada Suomi Eftaan, vaikka oli antamassa kesäkuun alussa 1960 periksi olettamilleen Neuvostoliiton asettamille ehdoille. Siksi Kekkonen teki ehdotuksen vapaakauppa-alueen muodostamisesta Suomen ja Neuvostoliiton välille. Samalla Kekkonen kuitenkin riskeerasi Suomen Efta-suhteet, ehkä osin neuvonantajiansa toimittamien puutteellisten tai jopa väärin tietojen pohjalta. Suomen ja Neuvostoliiton välinen vapaakauppa-alesopimus olisi saattanut olla liikaa Efta-maille.

Tilanne oli siis kesäkuussa 1960 ajautunut sellaiseksi, että Kekkonen oli presidenttinä otettava kantaa. Hallitus oli talven aikana saanut asian etenevän varsin hyvin, ja valmis Efta-sopimusluonnos oli olemassa. Suomi oli saanut voimakasta tukea lännestä tavoitteilleen.

Paineet Suomessa olivat sen verran kovat ratkaisun viipyessä, että Karjalainen katsoi olevan välttämätöntä esiintyä julkisuudessa. Hän pitikin 20.6.1960 Yleisradiossa puheen. Hän katsoi, että Suomi oli neuvotteluissa saanut aikaan varsin tyydyttävän tuloksen. Samalla hän sivusi kysymystä suosituimmuudesta ja totesi, että Suomella oli Neuvostoliiton kanssa vuonna 1947 solmittu sopimus, jossa Suomi oli sitoutunut soveltamaan suosituimmuusperiaatetta Neuvostoliittoon. Karjalainen totesi myös, että myös kuudella Efta-maalla oli samantapainen sopimus Neuvostoliiton kanssa, mutta ne eivät huolimatta käydystä mielipiteidenvaihdosta päässeet yksimieliseen sopimustulkintaan suosituimmuusperiaatteen noudattamisesta. Radiopuheessaan Karjalainen kertoi, että työ "suosituimmuusperiaatteen soveltamiseen liittyvän, maallemme elintärkeän ongelmaryhmän selvittämiseksi on pantu vireille, eikä ole mitään syytä epäillä, että emme neuvottelujen avulla pääsisi maallemme sopivaan lopputulokseen". Karjalainen torjui myös ne "uskomattoman pahansuopaiset kotimaiset väitteet", että hallitus ei haluaisi ajaa Efta-asian yhteydessä maamme etuja.⁹

Karjalaisella oli joitakin kontakteja myös länsidiplomaatteihin alkukesän aikana. Karjalainen totesi vain, että Efta-asiassa ei ollut tapahtunut edistystä: tärkein ajankohtainen poliittinen asia oli hallituspohjan laajentamisyritys. Samalla Karjalainen yritti vakuuttaa, että Suomi kyllä aikanaan liittyy Eftaan, mutta epäluulot alkoivat lännessä kasvaa. Niin Ison-Britannian kuin Ranskan Helsingissä olevat suurlähetystöt raportoivat huolestuneesti Suomen Efta-ratkaisun viipymisestä ja asian ympärillä vallinneesta salaperäisyydestä.¹⁰

Teollisuus oli pettynyt tässä tilanteessa. Se kiinnitti kesäkuussa ministeri Karjalaisen huomiota siihen, että 19. - 21.5.1960 pidetyn Lissabonin-kokouksen jälkeen oli olemassa täydellinen, yksityiskohtiaan myöten muotoiltu sopimusluonnos. Kaikki Efta-maat sekä Suomi olivat hyväksyneet sopimustekstin liitteineen. Kaikki Suomen toivomukset oli otettu huomioon sopimuksessa ja sen liitteissä. Heti Suomen ilmoitettua olevansa valmis allekirjoittamaan sopimuksen, olisivat kaikki jäsenmaat suostuvaisia tekemään samoin. Sopimus olisi

9 Kauppanministeri Ahti Karjalaisen puhe Yleisradiossa 20.6.1960 klo 18.15. UM 73 D.

10 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n raportti NF 1151/4/15.6.1960. FO 371.151.505. Ranskan Helsingissä olevan sl:n raportti nro 396/15.7.1960. Quai 47.

teollisuuden mielestä mahdollista saada voimaan vielä 1.7.1960. Suomi pyysi muiden Efta-maiden tahdissa, jos vain hallitus voisi lähiaikoina ilmoittaa, että allekirjoitus tai parafointi tapahtuisi. Jos näin ei voitaisi tehdä, siirtyisi ratkaisu epämääräiseen tulevaisuuteen eikä Suomessa tiedettäisi, miten Efta suhtautuisi lykkäykseen.

Eftan jäsenten suhtautuminen Suomen toivomuksiin oli teollisuuden mielestä ollut erittäin myönteistä ja kärsivällistä. Samalla kuitenkin Efta-maisissa tunnettiin pettymystä, ettei Suomi vielä halunnut lopullisesti määrittellä kantansa. "Ei liene odotettavissa, että myönteistä suhtautumista Suomeen voidaan ylläpitää loputtomiin", kertoivat mukana olleet Suomen valtuuskunnan jäsenet. Teollisuuden Keskusliiton toimitusjohtaja Holger Nystén ehdotti, että Neuvostoliittoon olisi heti otettava yhteyttä, ja mikäli se ei onnistuisi, olisi Neuvostoliitolle vain ilmoitettava, että Suomi allekirjoittaisi sopimuksen välttävään laiminlyömästä mahdollisuuksiaan liittyä Eftaan.¹¹ Tähän vaatimukseen ulkopoliittinen johto ei suostunut. Odottelu jatkui.

Lähetystösihteeri Vladimirov tapasi Karjalaisen heinäkuussakin jonkin kerran, mutta viesti oli aina sama: Hruštšev ratkaisee asian, mutta täytyy odottaa. Vladimirov oli 18.7.1960 Karjalaisen vieraana tämän kesähuvilalla Suomusjärvellä. Karjalainen ehdotti tällöin omien päiväkirjamerkintöjensä mukaan Vladimiroville, että asiaa saattaisi edistää, jos Hruštšev saapuisi onnittelemaan presidentti Kekkonen tämän 60-vuotispäiville syyskuun alussa.¹²

Vaikka Neuvostoliitto oli saanut muilta Efta-mailta kielteisiä vastauksia, kun se oli halunnut ratkaista suosituimmuskysymyksen edukseen, se toimi kysymyksessä edelleen aktiivisesti. Englanti pysyi hyvin tiukkana Neuvostoliiton kanssa. Kesäkuussa Suomen Lontoon-suurlähetystö raportoi, että Neuvostoliitto painosti kovasti saadakseen suosituimmuuden perusteella poistetuksi vientiään diskriminoivat kiintiörajoitukset. Vaatimukset päästä osalliseksi Efta-eduista olivat jo jääneet toiselle sijalle. Englanti ei tulisi suostumaan kiintiörajoitusten poistoonkaan eikä neuvottelemaan Efta-eduista, joiden myöntämisen englantilaiset katsoivat merkitsevän koko sopimuksen mitätöimistä.¹³

Suomalaiset diplomaatit raportoivat joistakin harvoista neuvostojohdon kannanotoista kesän aikana, mutta ne eivät vieneet asiaa eteenpäin. Varapääministeri Mikojan vieraili Norjassa kesäkuun lopussa 1960. Silloin New York Timesin kirjeenvaihtaja kysyi Mikojanilta, miten Neuvostoliitto reagoisi, jos Suomi liittyisi Eftaan. Mikojan vastasi lyhyesti vain, että se oli Suomen asia.¹⁴

Mikojan puhui suurlähettiläs Tyyne Leivo-Larssonin mielestä Suomen suhteesta Eftaan ikään kuin tosiasiana. Mikojan ei Leivo-Larssonin mukaan puhunut asiasta mitenkään ihastuneena vaan niin kuin asiasta, joka toteutuisi ja

11 Teollisuuden Keskusliiton toimitusjohtaja Nystén toi näin esille Karjalaiselle teollisuuden huolen vaikean tilanteen johdosta. Akyk 16/VII.

12 Päiväkirja 18.7.1960. Akyk. Karjalaisen merkinnöistä ei käy ilmi, kenen ajatus tämä oli, mutta asia eteni Karjalaisen kautta. Asiasta oli varmasti keskusteltu Kekkonen kanssa, vaikka asiakirjoista ei ole löytynyt merkintää.

13 Lontoossa olevan sl:n sähke nro 57/16.6.1960. Akyk 16/VII.

14 Mikojanin vierailusta Oslolla ja Leivo-Larssonin raportoinnista. UM:n poliittisen osasto tiedotuskiertokirje nro 77/29.6.1960. Akyk 16/VII.

jonka aiheuttamat järjestelyt olisi hoidettava. Suomen kanssa sovittava käytäntö voisi olla esimerkkinä tai esikuvana myös muiden maiden kanssa tehtävissä sopimuksissa. Leivo-Larssonin raportin sisällöstä tietysti voi todeta, että Suomen kanssa ei asiasta vielä ollut sovittu. Mikojan valitteli lisäksi kauppablokkien syntymistä yleensä, eikä Leivo-Larssonilla ollut tilaisuutta keskustella Mikojanin kanssa asiasta. Mikojan tuskin edes olisi keskustellut asiasta Norjassa Suomen paikallisen edustajan kanssa.

Patolitšev mainitsi Suomen Moskovan-suurlähettiläälle Eero A. Wuorelle eräällä vastaanotolla 9.7.1960, että asiat kai järjestyvät kaikkien hyväksi, ja viittasi tuoreeseen Neuvostoliiton ja Itävallan väliseen kommunikeraan. Siinä osapuolet korostivat uudelleen, miten tärkeätä oli säilyttää kaupallisissa suhteissa suosituimmuusperiaate, joka oli kirjattu neuvostolais-itävaltalaiseen kauppaja-merenkulkusopimukseen. Tästä huolimatta Itävalta ei lopulta suosittanut suosituimmuuden myöntämiseen Neuvostoliitolle. Itävallan horjuminen oli kuitenkin vakava signaali erityisesti Isolle-Britannialle, ja tällä asialla oli myöhemmin loppusyksystä merkitystä, kun Suomen Neuvostoliiton kanssa tekemä ratkaisu tuli tietoon.

Wuori totesi Karjalaiselle lähettämässään kirjeessä myös:

Lisään, etten ole rojhennut tehdä täällä suorasukaisia tiedusteluja suhtautumisesta meidän probleemiimme pelosta, että sotkisin Sinun ja muiden mahdollisia ympyröitä siellä.¹⁵

Patolitševin asenne oli selvästi muodostunut Suomelle myönteiseksi. Hän olikin ennen kaikkea pragmatikko, jonka tehtävänä oli turvata Neuvostoliiton konkreettiset taloudelliset edut mahdollisimman hyvin. Hän ei ollut valmis riskinottoihin ideologisista syistä, mitä siis hänen kannaltaan kielteinen asenne olisi merkinnyt. Patolitševilla ei ollut valtuuksia tehdä poliittisia päätöksiä, joten hän saattoi tehdä vain hiljaista työtä Suomen eteen Moskovassa. Mikojan oli hänen esimiehensä. Esimies oli kovin eri linjoilla kuin alaisensa.

Äärivasemmisto propagoi Eftaa vastaan. Teollisuus puolestaan painosti nopean Efta-ratkaisun puolesta. Ristiriidat jakoivat hallitustakin, niin kuin ulkoministeri Törngrenin esiintyminen hallituksessa osoitti. Kekkonen omaksumaa integraatiopoliittista linjaa ei täysin hyväksytty oikein missään. Tämän linjan mukainen suhtautuminen suosituimmuusperiaatteeseen ei tyydyttänyt Eftamaita. Neuvostoliiton johto kiisteli siitä, minkälaista politiikkaa piti noudattaa Suomen Efta-suhdejärjestelyissä. Kesä kului kaiken kaikkiaan odotuksen merkeissä, eikä ratkaisua saatu aikaan.

Taustalla vaikutti neuvostodiplomatian salaisesti käynnistämä operaatio, joka tähtäsi Neuvostoliiton lisääntyneeseen läsnäoloon ja vaikutukseen pohjoismaisessa yhteistyössä. Neuvostoliitto oli arvioinut pohjoismaisen tulliuunionin romahtamisen yhteydessä kesällä 1959, että pohjoismainen yhteisö oli löyhä ja että saattaisi olla mahdollista laajentaa yhteistyön piiri käsittämään myös Neu-

15 Suurlähettiläs Wuoren H.V.-kirje Karjalaiselle 9.7.1960. Akyk 16/VII.

vostoliiton. Pohjoismaisen yhteistyön merkitystä toimintana Neuvostoliittoa vastaan ei saanut yliarvioida, opasti Neuvostoliiton ulkoministeriö suurlähetystöään Helsingissä keväällä 1960.¹⁶

Neuvostoliitto tutki ajatusta samanaikaisesti kun Suomi neuvotteli Eftan kanssa, ja se siis liittyi aiemmin mainittuun Neuvostoliiton Pohjola-politiikan muutokseen. Neuvostoliiton suurlähetystöt Helsingissä ja Tukholmassa pitivät pyrkimystä osallistua myös institutionaalisella tasolla Pohjoismaiseen yhteistyöhön "tarkoituksenmukaisena". Tämä työ sai ulkoministeri Gromykon ehdottamaan NKP:n keskuskomitealle 14.4.1960, että Neuvostoliitto lähestyisi asiaa Suomen kautta ja voisi siten "todistaa meidän suuntaustamme edistää tilanteen stabilisoinnista Pohjois-Euroopassa ja hillitä Naton ja ennen kaikkea Saksan liittotasavallan sotavalmisteluja Tanskassa ja Norjassa".¹⁷ Neuvostanalyysit lähtivät ajatuksesta, että "Tanskan ja Norjan kansat olivat kylmää sotaa vastaan, joka taasen oli Naton intressissä".¹⁸ Gromyko uudisti esityksensä 18.7.1960, joskin tällä kerralla ilman viittausta Natoon.¹⁹ Erityistä huomiota kiinnitettiin yhteistyöhön pohjoisessa, pohjoiskalottialueella.²⁰

Gromykon esityksessä kiinnittää huomiotani ajatus, että Neuvostoliitto valjastaisi Suomen ajamaan etujaan Pohjolassa. Gromykon ajatus oli seurausta yöpakkasista, sillä niiden jälkeen Neuvostoliitto alkoi toistuvasti pitää selvänä, että Suomi ja Kekkonen edistäisivät sen intressejä maailmalla.

Tämä toiminta ei lopulta johtanut käytännön tuloksiin, mutta vaikutti epäilemättä helpottavasti Suomen Efta-asian käsittelyyn Moskovassa kesällä 1960. Myöntymisen Suomen Efta-toiveisiin kun voitiin Kremlissä arvioida pehmentävän Neuvostoliiton kuvaa Pohjolassa. Todisteena siitä, että Neuvostoliitto yritti vakavissaan osallistua pohjoiseen yhteistyöhön 1960-luvun alussa on pidettävä Hruštševin toimintaa vielä loppuvuodesta 1962. Hruštšev nimittään ehdotti Kekkoselle syksyllä 1962 huippukokousta pohjoiskalottialueella Norjan, Ruotsin, Suomen ja Neuvostoliiton kesken. Kekkonen laittoi pääministeri Karjalaisen asialle, joka kirjoittikin Norjan ja Ruotsin pääministereille, mutta sai torjuvan vastauksen.²¹ Hruštšev kyseli Karjalaiselta helmikuussa 1963

16 NI:n ulkoministeriön Skandinavisen osaston päällikkö Lunjkov arvosteli keväällä 1960 Helsingin-suurlähetystöä siitä, että se arvioi Suomen harjoittavan aktiivista pohjoismaista politiikkaa ennen kaikkea Neuvostoliiton otteen heikentämiseksi Suomessa. On ilmeistä, että suomalaiset kommunistit vaikuttivat NI:n lähetystön raportointiin. Lunjkovin kirjelmä Zaharoville nro 227/4.4.1960. MID 135/1960/44/227/13.

17 Ulkoministeri Gromykon esitys NKP:n keskuskomitealle nro 530/14.4.1960. MID 135/1960/44/227/17.

18 NI:n ulkoministeriön muistio Natosta nro 605/4.8.1959. MID 135/1959/43/224/13.

19 Ulkoministeri Gromykon esitys NKP:n keskuskomitealle nro 3413/18.7.1960. MID 135/1960/44/227/17.

20 Esim. NI:n Helsingissä olleen sl:n raportti nro 231/27.7.1960 sisälsi yksityiskohtaisesti nimettyjä kohteita pohjoisessa, muun muassa ajatuksen toimittaa puuraaka-ainetta Kirkkoniemeen suunnitellulle suomalais-norjalaiselle sellutehtaalle. Muita ajatuksia oli esimerkiksi ystävyyskaupunkiketjujen kehittäminen. Yksi sellainen olisi voinut olla Leningrad - Turku - Göteborg - Aarhus - Bergen. MID 135/1960/44/227/19. Mainittakoon, että myös Helsingin Sanomat piti pohjoiskalottiasiaa hyvin tärkeänä pääkirjoituksessaan 31.12.1959, tosin Pohjoismaiden omana yhteistyökysymyksenä.

aloitteensa seurauksista. Hän totesi myös, että "Norja, Tanska ja Islanti olivat väärinkäsitysten seurauksena joutuneet Natoon".²²

Suomi joutuu tullimuurin taakse 1.7.1960

Efta-maiden ensimmäinen sisäinen 20 prosentin tullialennus astui voimaan 1.7.1960. Efta-konvention vaikutukset näkyivät heti Suomen viennissä. Tullinalennuksen takia suomalaisen paperin ja kartonginviejät joutuivat alentamaan hintojaan Englannin-viennissään, jotta kilpailukyky muun muassa Ruotsiin ja Norjaan verrattuna säilyisi. Teollisuus kuitenkin katsoi, ettei hinnanalennusten taloudellista vaikutusta tässä vaiheessa saanut yliarvioida, jos ne voitiin rajoittaa vain Englantiin sekä muihin Efta-maihin. Tilanne voisi kuitenkin vaikuttaa ostajiin näissä maissa psykologisesti siten, että ne alkaisivat suosia ostoja Ruotsista.

Pian teollisuus kuitenkin arvioi, että hinnanalennuksia ei pystyttäisi rajoittamaan vain Efta-maita koskeviksi. Oli jo nähtävissä, että myös manner-Euroopan ostajat vaatisivat samoja alennuksia. Tämä ketjuvaikutus lisäisi puunjalostusteollisuuden taloudellista räsitusta tuntuvasti, kun otettiin huomioon Suomen viennin suuruus Saksan liittotasavaltaan. Talousyhteisön sisäisten tullialennusten toteuttaminen lisäsi myös paperin tullirasitusta Länsi-Saksassa, mikä merkitsisi kasvavaa suojaa sen omalle teollisuudelle, arvioi Suomen teollisuus. Jos myös Efta päättäisi tullialennusten nopeuttamisesta, kärjistyisi tilanne entisestään. Puunjalostusteollisuus lisäsi paineita näistä syistä Efta-ratkaisun aikaansaamiseksi myönteiseksi kesän 1960 aikana.²³

Suomen päätös jättää Lissabonin-sopimusluonnos allekirjoittamatta ja asioiden salaaminen vaikuttivat voimakkaasti Lontoossa. Foreign Office ryhtyi jopa ajattelemaan, että Suomi ei itse asiassa halunnut lainkaan ratkaisua, joka olisi merkinnyt sopimussuhdetta Eftaan ja osallistumista tähän läntiseen järjestöön, mitä ei kuitenkaan haluttu uskoa. Britit päättivät kuitenkin antaa Suomen ulkopoliittisen johdon ymmärtää, että elämää olisi Eftassa ilman Suomea. Ison-Britannian suurlähettiläs Busk nimittäin sai ohjeen 15.8.1960 välttää antamasta vaikutelmaa, että Iso-Britannia yrittäisi saada Suomea Eftaan vastoin suomalaisten tahtoa.²⁴

Efta-maat huolestuvat Suomen ratkaisun pitkittymisestä

- 21 Karjalainen lähetti Ruotsin ja Norjan pääministereille kirjeet asiasta tammikuussa 1963. Vastaukset olivat torjuvia. Hruštšov palasi aiheeseen vielä Karjalaisen virallisen vierailun aikana helmikuussa 1963 Moskovassa. Akyk 15/B.
- 22 Hruštšov Karjalaiselle virallisen pääministerivierailun aikana 22.2.1963 Moskovassa. Akyk 11/II.
- 23 Teollisuuden kannanotoista. Akyk 16/VII.
- 24 FO:n sähkö nro 225/15.8.1960 suurlähettiläs Buskille. FO 371.151 491.

Samanaikaisesti Eftan ensimmäisen 20 prosentin tullinalennuksen kanssa virisivät ajatukset käytännön toimista Suomen hyväksi. Ensimmäiset ajatukset näyttävät tulleen norjalaisilta, jotka ehdottivat briteille, että Suomen kanssa olisi syytä ryhtyä syksyllä erillisneuvotteluihin Gattissa. Tarkoituksena olisi helpottaa Suomen vientiä, jolle aiheutui vaikeuksia uudesta tullimuurista. Vastaavia ajatuksia oli viljelty myös kauppaministeriössä Lontoossa.²⁵ Ehdotukset joutuivat vakavaan poliittiseen harkintaan FO:ssa, jossa yhä vahvistuvan ajattelutavan mukaan Suomea ja Kekkosta ei kuitenkaan tullut hylätä taktiseksi tulkitun haluttomuuden vuoksi. FO omaksui suurlähettiläs Buskin usein ja voimakkaasti esilletuoman kannan, että brittien ei tulisi poistaa presidentti Kekkosta menetettynä sieluna vaan päinvastoin tukea häntä. Pohjimmiltaan siis britit pitivät Kekkosta kaiken aikaa kuitenkin isänmaallisena eli miehenä, joka yritti pitää Suomea länsimaana, vaikka monet hänen toimensa näyttivät liialliselta myöntyväisyydeltä Moskovan vaatimuksiin.

Näin ollen FO katsoi, että jos Efta-maat ryhtyisivät erillisneuvotteluihin tullitariffeista Suomen kanssa, se merkitsisi sen tosiasian tunnustamista, että Suomen liittyminen Eftaan siirtyisi epämääräiseen tulevaisuuteen. Lisäksi voin todeta, että samallahan nämä neuvottelut olisivat merkinneet, että Mikojanin poliittinen linja olisi voittanut, ja ne olisivat antaneet siten Neuvostoliitolle merkittävän edun Suomen-politiikassaan. Mikojan olisi varmasti tulkinnut neuvottelut näin, jolloin hänen vaikutuksensa neuvostojohdossa olisi epäilemättä vahvistunut.

Länsi olisi siten tunnustanut voimattomuutensa Suomen suhteen. Kuitenkin jo kesällä 1960 FO epäili vahvasti, että Kekkonen ei kykenisi seuraamaan Efta-maiden linjaa eli torjumaan suosituimmuuden myöntämistä Neuvostoliitolle, ja silloin Suomen mahdollisuudet liittyä Eftaan heikenisivät huomattavasti. Samalla Kekkosen asenteiden tulkittiin enenevässä määrin kääntyvän Neuvostoliiton kannalle.

Lontoo päätti katsoa tilanteen loppuun saakka siitä Suomelle perusmyönteisestä lähtökohdasta käsin, että Suomi tuli säilyttää kaikin mahdollisin keinoin osana länsimaailmaa: Suomen Efta-asiasta tuli lännen ja idän ideologisen taistelun näyttämö seuraavan talven ajaksi. Itse asiassa Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain lisääntynyt jännite ja kiristynyt ideologinen ilmasto vaikuttivat Suomelle edullisesti. Isolle-Britannialle ja Yhdysvalloille tuli entistä tärkeämmäksi osoittaa, että länsi puolusti Suomen länsimaisia yhteiskunnallisia arvoja ja että länsi voi estää kommunismin leviämisen edellytysten kehittymisen Suomessa. Suomen Efta-asia nousi korkeimmalle poliittiselle tasolle myös lännessä, ei vain idässä.

FO päätti tarkistaa kaikki huolestumista herättäneet merkit. Tämä tehtävä annettiin Sir Patrick Reillylle, joka oli siirtymässä monivuotiselta komennukseltaan Ison-Britannian Moskovan-suurlähettilään paikalta FO:hon alivaltiosihteeriksi vastuualueenaan juuri läntisen Euroopan integraatiopolitiikka. Hän

25 Kauppaministeriön kirjelmä FO:lle 4.8.1960. FO 371.151 505.

sai tehtäväksi selvittää yhdessä Buskin kanssa, mitä Kekkonen oikein ajatteli näihin aikoihin. Tulos merkitsi lännen politiikan jyrkkää muutosta Suomen hyväksi. Käynti Kekkonen luona 17.8.1960 nimittäin paljasti briteille seuraavaa:

Presidentti uskoo nyt, että länsiliittoutuneet ovat kärsineet joukon tappioita Neuvostoliitolle ja että venäläisten nousu maailmassa on nyt tapahtunut ilman epäilyksiä.²⁶

Tämän Kekkonen kannan Iso-Britannia, koko Kansainyhteisö ja Yhdysvallat ottivat haasteena vastaan: näin ei ollut asian laita vaan Kekkonen oli vain sokeutunut Neuvostoliiton mahdista ja seurustellut liikaa venäläisten kanssa. Tästä huolimatta britit halusivat tukea Kekkoa, sillä nyt asioihin puuttui itse pääministeri Harold Macmillan. Luettuaan Sir Patrick Reillyn arviot presidentti Kekkoesta Ison-Britannian pääministeri ihmetteli ääneen Downing Street 10:ssä: "Eikö Suomi jo ole Eftan jäsen? Aiommeko kutsua herra Kekkonen Yhdistyneisiin kuningaskuntiin? (Has not Finland joined Efta? Are we going to invite Mr. Kekkonen to the United Kingdom?)." Lisäksi Macmillan pyysi tietoja suositumuuskysymyksestä Suomen ja Neuvostoliiton välillä.²⁷

Foreign Officen aiempi kanta siitä, että Kekkonen olisi ansaittava valtiovierailu Isoon-Britanniaan järjestämällä Suomi Eftaan, muuttui. Nyt alkoi Kekkonen kutsumisen suunnittelu. Tämä politiikan muutos oli erittäin merkittävä.

Juhani Suomi on epäillyt, että Kekkonen ei olisi sanonut yllä referoitua ajatusta.²⁸ On kuitenkin huomattava, että läsnä oli kaksi kokenutta brittidiplomaattia. Itse pidän varmana, että Kekkonen sanoi näin, sillä Kekkonen toi muutoinkin usein esille Neuvostoliiton etenemisen.²⁹ Tosiasia on, että brittipolitiikka muuttui juuri tämän lausunnon vuoksi.

Elokuun aikana FO mietti paljon Suomen asioita. Pian sen jälkeen kun pääministeri Macmillanin oli esittänyt ratkaisevat kannanotonsa, Ison-Britannian Suomen-politiikka alkoi saada entistä selkeämpiä muotoja. Samalla myös Yhdysvaltojen vaikutus alkoi taustalla nousta entistä selvemmin näkyviin, kun Suomen asia alkoi lähestyä ratkaisuaan.

Rautkallio on selvittänyt, että Yhdysvaltain perusasenne Suomeen säilyi muuttumattomana yöpakkasten ajan, minkä omat tutkimukseni vahvistavat.³⁰

26 "conversation with President Kekkonen on August 17 revealed that the President now believes that the Western Allies have suffered a series of defeats at the hands of the Soviet Union and that Russian ascendancy in the world is now established beyond doubt." FO tulkitsee Kekkoa näin: "Nevertheless Sir Douglas Busk does not think we should write President Kekkonen off as a 'lost soul' but that we could and should make an effort to encourage him to take a more robust and more pro-Western attitude." Samanaikaisesti Lontoossa mietittiin Kekkonen kutsumista viralliselle vierailulle. FO:n sisäinen muistio Kekkoesta 29.8.1960. FO 371.151 506.

27 Ison-Britannian pääministeri Harold Macmillanin kommentit Suomen tilanteesta. Macmillan tunsikin jonkin verran Suomea, muun muassa Talvisodan ajoilta. Hänen sihteeristönsä kirje FO:lle 20.9.1960. FO 371.151 491.

28 Suomi 1992, s. 317.

29 "Jokaisen pitäisi tietää, että NL:n vaikutus kasvaa eikä vähene...", Kekkonen kirjoitti vuonna 1965 ilmeisesti kauppaneuvos Kaiharille. Paasion arkistoon joutuneesta kirjekopioista ei käy ilmi vastaanottajaa. Kopio Kekkonen kirjeestä "tuntemattomalle tamperelaiselle henkilölle". Paasio, kansio 7. TA.

Yhdysvaltain perusasenne oli myös tutkimukseni kattavan ajan muuttumaton.

Yhdysvallat oli myös omaksumassa näkemyksen, että Suomen Efta-suhde oli merkittävä osa lännen ja idän ideologista valtataistelua: jos Suomi menettäisiin, se olisi suuri tappio markkinataloudelle, parlamentaariselle demokratialle ja ylipäätään lännelle. Niinpä FO:n pohjoinen osasto (Northern Department) kirjasi 22.8.1960:

On lännen etujen mukaista kokonaisuutena, että Suomi liitettäisiin niin läheisesti kuin mahdollista läntisiin instituutioihin, Suomen puolueettomuuden ja hyvien neuvostosuhteittensa sallimissa puitteissa.

Myönteisellä Efta-ratkaisulla olisi Suomelle monia hyviä seurauksia. Se vähentäisi suomalaisten eristäytyneisyyttä (sense of isolation), mikä vahvistaisi suomalaisten moraalialla ja vahvistaisi heidän kykyään henkisesti puolustautua Neuvostoliittoa vastaan. Liittyminen Eftaan vahvistaisi lisäksi länsimielisten asemaa ja vähentäisi vastaavasti neuvostomielisten vaikutusvaltaa Suomessa. Lisäksi hyvinvointi lisääntyisi Suomessa nopeammin Eftan yhteydessä, millä siis myös tähdättiin kommunistien heikentämiseen. Suomen Efta-jäsenyys vahvistaisi Suomen suhteita muihin Pohjoismaihin, jotka muutoin olivat parhaassa asemassa vaikuttamaan Suomen idänpolitiikkaan. Lisäksi Suomen Efta-jäsenyys muodostaisi hyvän pohjan lisätä hallitusten välistä vierailuvaihtoa sekä myös muita yhteyksiä Efta-maiden ja Suomen välillä. Britit puolsivat Suomen Efta-jäsenyyttä vielä sillä, että jäsenenä Suomen olisi helpompi liittyä muihin länsieurooppalaisiin instituutioihin.³¹ Tässä briteillä varmasti oli mielessään ennen kaikkea OEEC, mutta myös Euroopan neuvosto.

Mielestäni on syytä erityisen tarkasti panna merkille, että lännen ajattelu ei enää kohdistunut yksinomaan Kekkoseen vaan nimenomaan Suomeen, suomalaisiin ja siten Suomen kansan asemaan Euroopan kansakuntien joukossa. Katsonkin, että lännen toiminta kohdistui vastedes Efta-asian hoidossa ennen kaikkea siihen, että Suomessa voimassa oleva läntinen arvomaailma säilyisi koskemattomana. Tällä kokonaisvaltaisella ajattelulla oli mitä suurin merkitys hieman myöhemmin talvella lopullista ratkaisua muovattaessa.

Hruštševin esilletulo elokuun lopulla aiheutti sen, että Lontoo päätti unohtaa erillisneuvottelut Suomen tulleista Efta-alueella. Britit näkivät, että Hruštšev ei estäisi Suomen Efta-suhteen syntyä. Hinnasta vain ei vielä ollut tietoa. Suomen presidentti ja kaupppaministeri kun lisäksi arvelivat briteille syyskuun alussa 1960 vakuuttaneensa venäläiset siitä, että Suomi ei myönnä Neuvostoliitolle yleistä suosituimmuutta.³² Näin britit käsittivät, vai tapahtuiko jälleen väärinymmärryksiä jostain syystä? Suomen Efta-prosessin huikea loppuhuipennus kuitenkin alkoi.

30 Rautkallio on dokumentoinut syksyltä 1959 Yhdysvaltain Suomen-politiikan perustavoitteen, joka oli aivan vastaava kuin tekstissä siteerattu Ison-Britannian kanta. Rautkallio 1993, s. 78.

31 FO:n muistio NF 1051/9/22.8.1960. FO 371.151 491.

32 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n sähkö nro 248/6.9.1960. FO 371.151 505.

■ Kreml päättää suhtautumisestaan Suomen Efta-asiaan elokuussa 1960

Karjalainen oli antanut neuvostoliittolaisille 14.6.1960 Kekkonen luonnoksen Suomen ja Neuvostoliiton vapaakauppasopimukseksi. Tähän Vladimirov oli saanut 7.7.1960 mennessä niukasti kommentteja. Moskova epäili, että Neuvostoliitto ei saisi riittävästi konkreettisia etuja tätä kautta. Samalla Vladimirov arveli NKP:n keskuskomitean tekemän päätöksen joskus "heinäkuun lopulla". Vladimirovin viestien sävyä voi luonnehtia epäileväksi keskuskomitean mielialojen suhteen. Elokuun alussa Vladimirov totesi, että Hruštšev oli ollut "melko kielteinen Suomen Eftaan liittymiseen nähden".¹

Venäläisten vastausten viipyessä Kekkonen ja Karjalainen neuvottelivat 16.8. Suomenselällä tilanteesta. Juhani Suomen mukaan Kekkonen määritteli tavoitteeksi Efta-asiassa, että "ratkaisu on saatava puoleen tai toiseen".² Kekkonen ohjeiden mukaisesti Karjalainen ehdottikin 17.8.1960 Vladimirovulle menettelyä, että pääministeri Hruštšev kuitenkin keskustelisi Efta-asiasta Helsingissä 4.9.1960 Kekkonen 60-vuotispäivän yhteydessä. Karjalainen ehdotti, että Neuvostoliitto toisi edelleen esille kielteisen periaatteellisen suhtautumisensa taloudellisiin blokkeihin. Järjestely Suomen kanssa voisi kuitenkin perustua siihen luottamukseen, jota Neuvostoliitto tunsu Suomen ulkopoliittista johtoa kohtaan. Presidentti matkustaisi sopimusneuvottelujen jälkeen Moskovaan, jolloin sopimus voitaisiin allekirjoittaa. Vladimirov lupasi palata asiaan. Hän totesi kuitenkin, että Hruštšev ei tulisi neuvottelemaan, ellei ennakolta olisi selvää, että asiat järjestyisivät. Tämä ei siis merkinnyt sitä, etteikö Hruštšev olisi voinut tulla pelkästään onnittelemaan Kekkonen – ilman myönteisiä Efta-tuliaisuuksia.³

Karjalaisen päiväkirjoissa on maininta siitä mahdollisuudesta, että Neuvostoliitto hylkäisi Suomen ehdottamat mallit. Nämä tiedot ovat yhtäpitäviä Juhani Suomen tietojen kanssa Kekkonen ja Karjalaisen neuvottelusta Suomenselällä 16.8.⁴ Tällöin Suomi, joka noudattaisi kauppasopimustaan Neuvostoliiton kanssa, joutuisi huonompaan asemaan kuin "esim. Englanti ja Ruotsi, jotka rikkovat suosituimmuusopimustaan". Karjalainen totesikin 17.8. Vladimirovulle, että "Suomi esittää tällöin virallisia neuvotteluja ja tarjoaa eri ratkaisuuksia".

1 Päiväkirja 14.6.1960, 7.7.1960 ja 3.8.1960. Akyk.

2 Suomi 1992, s. 318.

3 Päiväkirja 17.8.1960. Akyk.

4 Suomi 1992, s. 317 - 318.

vaihtoehtoja, mm. vapaakauppasopimusta S - NI. NI hylkää sen. Siis Suomi ei Eftaan, asia tulee julkiseksi silloin".

Ulkopoliittisessa johdossa näyttää siis ajatus julkisuudesta painostuskeinona nousseen esille.⁵ On tietysti vaikeaa sanoa, olisiko uhka julkistamisesta voinut vaikuttaa millään tavoin Neuvostoliiton asenteisiin kesällä 1960. Tuskin, sillä Suomen lokakuussa 1961 saama nootti julkistettiin heti huolimatta suuresta kohusta, joka seurasi asiaa maailmalla. Yhtä julkinen oli edellinen kriisi, yöpakkaset, joten uhka julkisuudesta sinänsä ei vuonna 1960 voinut merkitä mitään Suomen Efta-asiaa ratkaistaessa.

Elokuun lopulla oli esillä kaksi suunnitelmaa. Ensimmäisen mukaan Kekkonen matkustaisi syyskuussa Moskovaan neuvottelemaan Efta-asiasta. Zaharov kävi ilmoittamassa Kekkoselle 20.8., että aiempien keskustelujen mukaisesti Kekkonen olisi tervetullut Moskovaan syyskuun 9. - 12. 1960. Samassa yhteydessä Zaharov kysyi, olisiko Hruštšev tervetullut Kekkonen syntymäpäiville 3.9.1960, mihin Kekkonen luonnollisesti vastasi myönteisesti. Diplomaattinen toimeliaisuus Suomen ja Neuvostoliiton välillä oli vilkasta, sillä Zaharov oli jälleen 22.8.1960 Kekkonen luona ja pahoitteli, ettei Hruštševin saapumisesta Kekkonen syntymäpäiville ollut vielä tietoa. Kekkonen ilmoitti olevansa valmis matkustamaan Moskovaan, vaikka Hruštšev saapuisikin hänen syntymäpäivilleen. Vierailusuunnitelmista olivat Kekkonen lisäksi tietoisia vain ministerit Karjalainen ja Korsimo.

Zaharov oli liikkeellä jälleen 23.8. toisen suunnitelman kanssa, nyt Karjalaisen luona. Moskova ehdotti, että Kekkonen vierailisi Moskovassa jo 7. - 10.9.1960. Oltuaan yhteydessä Kekkoseen Karjalainen oli kirjannut vastauksen näin: "Vastasin illalla Romanian kutsuilla: Matkan uusi aika sopii."⁶

Karjalainen tapasi Zaharovin seuraavanakin päivänä. Suurlähettiläs kertoi saaneensa puhelun ulkoministeri Gromykolta, joka oli luvannut pian uutisia. Vihdoin 25.8. tuli ilmoitus, että Hruštšev saapuisi Suomeen presidentti Kekkonen 60 -vuotispäiville 2. - 4.9. Tilanne muuttui. Zaharov kävi ilmoittamassa asiasta suoraan Kekkoselle Kultarannassa.⁷ Karjalainen tapasi Zaharovin myös 27.8. Tällöin Zaharov esitti väitteen, että suomalainen teollisuus ei kiirehtinyt Suomen Efta-ratkaisua vaan oli valmis odottamaan. Karjalainen kumosi väitteen. He keskustelivat myös Kekkonen asemasta. Karjalainen kiirehti Efta-ratkaisua, koska "jokainen päivä veisi siten pohjaa Kekkonen kannatukselta", niin kuin hän totesi Zaharoville.⁸ Karjalainenkin sitoi Efta-ratkaisun Kekkonen uudelleenvalintaan ja samalla tietenkin oman asemansa säilyttämiseen.

Ulkoministeri Gromyko antoi 29.8.1960 viralliset ohjeet Neuvostoliiton viranomaisille pääministeri Hruštševin Suomen-vierailun täytäntöönpanemiseksi. Päätös Hruštševin vierailusta Kekkonen syntymäpäiville syntyi vaivalloisesti.⁹

5 Päiväkirja 17.8.1960. Akyk.

6 Päiväkirja 23.8.1960. Akyk.

7 Päiväkirja 20., 22., 23., 24. ja 25.8.1960. Akyk.

8 Päiväkirja 27.8.1960. Akyk. Rautkallio 1992, s. 11. Rautkallion tiedot perustuvat Zaharovin päiväkirjaan.

9 Ulkoministeri Gromykon kirjelmä nro 1554/29.8.1960 asianomaisille viranomaisille Neuvostoliitossa 29.8.1960. MID 135/ 1960/42/89/14.



*Pääministeri
Hruštšev kävi
onnittelemassa
presidentti Kekosta
tämän 60-vuotispäi-
villä 3.9.1960.
Vierailun aikana
Neuvostoliitto suostui
keskustelemaan
Suomen Efta-suhteen
vaikutuksista.*

Nyt alkoi selvitä, että Neuvostoliitto suostui keskustelemaan myönteisessä hengessä Suomen Efta-järjestelyistä. Zaharov kävi ilmoittamassa asiasta Karjalaiselle 29.8.1960 ja kertoi, että Hruštšev oli todellakin valmis keskustelemaan Neuvostoliiton ja Suomen kahdenvälisten kysymysten yhteydessä Eftasta.¹⁰

Karjalainen merkitsi päiväkirjaansa 29.8., että "nl:sten tietoon saatettiin UK:n laatima suunnitelma".¹¹ Kekkonen sitoi sillä Eftan presidenttikysymykseen eli Kekkonen uudelleentalintaan. Tämä on nähdäkseni hyvin vahva todiste Kekkonen toiminnasta asemansa säilyttämiseksi. Ikään kuin takeeksi Efta-järjestelyille Kekkonen antoi ilmoittaa, että hän ryhtyisi Suomessa poliittisiin neuvotteluihin tavoitteenaan varmistaa uudelleentalintansa seuraavissa vaaleissa ja yhteistyö hallituksessa vuoteen 1966 saakka eli seuraavan vaalikauden ajan. Edelliset vaalit olivat olleet 1958. Seuraavat lakisääteiset eduskuntavaalit olisivat siten kesällä 1962, heti presidentin vaalin jälkeen. Kekkonen pyrki tällä suunnitelmallaan poistamaan niitä epäilyjä, joita kotimaisen poliittisen tuen vähyys voisi aiheuttaa neuvostojohdon mielessä.

¹⁰ Päiväkirja 29.8.1960. Akyk.

¹¹ Päiväkirja 29.8.1960. Akyk.

Juhani Suomi katsoo, että Kekkonen aloitti todennäköisesti samana päivänä, kun Hruštševin tulosta ilmoitettiin, laatia muistiotaan, jonka hän antoi venäläisille ja jossa hän suunnitteli Suomen ulkopoliittikan stabiloimista eli Kekkonen valitsemista uudelleen presidentiksi.¹²

Neuvostoliitto reagoi Kekkonen toivomalla tavalla. Neuvostoliiton Helsingin-suurlähetystö sai jo syyskuussa 1960 ohjeet ryhtyä miettimään, miten Kekkonen uudelleenvalintaa voitaisiin edistää.¹³

Kekkonen tavoitteli hallituskoalitiota, joka muodostuisi maalaisliitosta, cheytyneestä SDP:stä sekä molemmista kansanpuolueista. Jos tämä malli osoittautuisi mahdottomaksi, Kekkonen tukisi hallituspohjaa, jossa olisivat maalaisliitto, sos.dem.-oppositio, kokoomus sekä molemmat kansanpuolueet. Tämäkin osoittaa, että Kekkonen oli huolestunut häntä tukevan hallituspohjan kapea-alaisuudesta. Samalla on syytä havaita, että Kekkonen asetti jo tuolloin yhtyneen SDP:n kokoomuksen edelle.

Puoluejohtaja ja pääministeri Hruštšev saapui Suomeen 2.9.1960 onnittelemaan Suomen 60 vuotta täyttävää presidenttiä. Mielenkiintoisimmat keskustelut käytiin pienessä piirissä Tamminiemessä, jonne siirtyi Kansallisteatterissa olleiden iltajuhlien jälkeen 3.9. pieni seurue. Suomalaisista olivat paikalla isännän lisäksi vain ministeri Karjalainen sekä presidentin adjutanti Urpo Levo. Pääministeri Hruštšev saapui suurlähettiläs Zaharovin sekä osastopäällikkö Lunjkovin kanssa Tamminiemeen klo 23.00 ja viipyi aamuviiteen asti.

Tamminiemen yönä Kekkonen aloitti Karjalaisen muistiinpanojen mukaan keskustelun toteamalla, että Neuvostoliiton hallitus oli siis valmis neuvottelemaan Suomen kanssa suosituimmuusasiasta Efta-ratkaisun yhteydessä. Karjalaisen mukaan Hruštšev myötäili Kekkoa. Kekkonen totesi myös, että Suomi oli jättänyt epävirallisesti ja ennakoivasti ehdotuksen Suomen ja Neuvostoliiton vapaakauppasopimukseksi. Hruštšev väitti, ettei hän tunne luonnosta ja sanoi Mikojanin hoitavan näitä asioita. Kekkonen jätti Hruštševille muistion "Eräitä ajatuksia Suomen ulkopoliittikan stabilisoinniseksi." Lunjkov puolestaan jätti Karjalaiselle muistion, jossa vahvistettiin Neuvostoliiton suhtautuvan kielteisesti kauppaliittoihin ja jossa myös viitattiin Suomen suunnitelmiin suhteensa järjestämiseksi Eftaan bilateraali pohjalla tai erikoissopimuksin. Karjalainen merkitsi päiväkirjaansa, että viittaus erikoissopimukseen oli uusi myönnytyks verrattuna aikaisempiin kantoihin.¹⁴

Kekkonen selosti illan kuluessa myös presidenttikysymystä eli suunnitelmaansa varmistaa oma uudelleenvalintansa vuoden 1962 vaaleissa. Samalla hän otti oma-aloitteisesti esille Saimaan kanava-asian sekä Viipurin.¹⁵ Karjalainen

12 Suomi 1992, s. 321. Rautkallio on julkaissut pääkohdat Kekkonen muistiosta. Rautkallio 1992, s. 13.

13 NKP:n keskuskomitea ryhtyi syyskuussa Kekkoa tukeviin toimiin. Suurlähettiläs Zaharov sai ohjeet "tutkia sellaisia mahdollisuuksia, jotka vahvistaisivat Urho Kekkonen ja hänen kannattajiensa asemaa 1962 presidentinvaaleissa". Rautkallio, s. 15, alaviite 14, jossa on mainittu lähteenä alkuperäisdokumentaatio.

14 Päiväkirja 3.9.1960. Akyk. Rautkallio 1992, s. 12 - 15.

15 Pyrkimykset edetä luovutetussa Karjalassa Saimaan kanavaneuvottelujen avulla eivät onnistuneet. Neuvostoliitto ei lopulta suostunut edes Suomen oikeusjärjestyksen voimaan tulemiseen vuokra-alueella vaan pitäytyi minimijärjestelyissä. Karjalaisen arkisto sisältää kattavan aineiston Saimaan kanavan vuokraamista koskevista neuvotteluista. Akyk 5/II ja 5/III.

ei tullut merkinneeksi muistiin, miten Kekkonen asian muotoili: todennäköisesti hän halusi Neuvostoliiton palauttavan tässä yhteydessä Viipurin, minkä tiedetään liittyneen Kekkonen Karjalan palauttamista koskeviin ajatuksiin.¹⁶

Kekkonen kiinnostus Karjalan palautusasiaan on kiistaton, ja hän piti asiaa esillä neuvostojohdon kanssa. Kuinka määrätietoinen Kekkonen oli Karjalan palautusasiassa, on eri asia. On nähtävissä, että Kekkonen tarvitsi karjalaisten ääniä. Karjalan palautusasia oli kuitenkin ollut kesällä 1960 esillä, sillä myös SKP:n Hertta Kuusinen oli viitannut puolueensa tilaisuudessa 7.8. Keravalla pitämässään puheessa "mahdolliseen Kannaksen takaisinsaantiin".¹⁷

Mainittakoon, että kanava-asiaa oli suunniteltu jo vuosia. Lähtökohtana oli 1950-luvun puolessa välissä ollut, että "kanava koko pituudeltaan ja sen länsipuolella olevat alueet sekä Viipuri ja Uuras rautatieyhteyksineen saataisiin pysyvästi Suomen haltuun".¹⁸

Hruštševin vierailun anti sisällytettiin vierailukommuniqueaan. UM lähetti asiasta 5.9.1960 sanoman edustustoille Tukholmaan, Kööpenhaminaan, Osloon, Lontooseen, Berniin, Wieniin ja Haagiin, jossa ollut Suomen lähetystö hoiti myös suhteita Portugaliin, Portugalin informoimiseksi:

Edustuston päällikölle luottamuksellisesti tiedoksi. Neuvotteluissa Neuvostoliitto esilletuonut kielteisen suhtautumisensa erillisiin taloudellisiin ryhmittymiin, koska primo syventävät taloudellista hajaantumista, secundo aikaansaavat vaikeuksia kaupan kehitykselle yleiseurooppalaisella pohjalla, tertio katsovat Naton johtavat piirit pyrkivät käyttämään ryhmittymiä vaikutuksensa lisäämiseksi puolueettomissa valloissa. Tästä huolimatta ja ottaen huomioon Suomen välttämättömyyden turvata vientitunsa ja todettuaan, että Suomen tarkoituksena on järjestää vain kaupallinen suhde Eftaan, valmiit keskustelemaan toimenpiteistä Suomen ja Neuvostoliiton välisen tavaravaihdon säilyttämisestä edelleen kehittämiseksikin Suomen solmivissa suhteet Eftaan¹⁹

Moskovassa ulkoministeriö jakoi Gromykon allekirjoittaman selostuksen Hruštševin ja Kekkonen välisistä keskusteluista 8.9.1960.²⁰ Jakelu käsitti NKP:n keskuskomitean puhemiehistön ehdokasjäsenineen ja sihteeristön, mikä todistaa Suomen Efta-suhteen olleen ensimmäisen luokan poliittinen asia neuvostojohdossa. Ratkaisu noudatti hruštševilaista pragmaattista suhtautumista, jossa

16 Karjalaisen muistiinpanot Tamminiemen yöstä. Päiväkirja 3.9.1960. Akyk.

17 Kuusisen puhe 7.8.1960 SKDL:n tilaisuudessa Keravalla. Ilm. 8955/10.8.1960. Hertta Kuusisen henkilömappi. Supo.

18 UM:n kansliapäällikkö R. R. Seppälän muistio 28.4.1956. Fagerholm, kansio 18. TA.

19 Kiertosalasähke C-25/5.9.1960. Akyk 16/VII.

20 Ulkoministeri Andrei Gromykon allekirjoittama muistio (pamjattuna zapiska) nro 1588/8.9.1960 N. S. Hruštševin keskusteluista Suomen presidentin U. K. Kekkonen kanssa 3.9.1960. MID 135/1960/42/89/14. Muistio oli jaettu muun muassa kaikille NKP:n keskuskomitean puhemiehistön jäsenille. Seuraavat henkilöt osallistuivat Suomen kohtalon ratkaisemiseen Efta-asiassa: Aristov, Brezhnev, Ignatov, Kozlov, Kosygin, Kuusinen, Mikojan, Muhitdinov, Podgorny, Poljanski, Suslov, Furtseva, Hruštšev, Švernik (edelliset olivat puhemiehistön täysjäseniä), Kalnbersin, Kirilenko, Korotšenko, Mazurov, Mzavanadze, Pervuhin, Pospelov, Malinin, Patolitsev, Panjuškin, Gromyko, Malik, Puškin, Podtserov, Tsarapkin, Aleksandrov ja Kovalev.

ideologisia elementtejä haluttiin häivyttää. Ideologisuuden poistaminen näkyi kahdessa asiassa hyvin selvästi.

Ensinnäkin, Neuvostoliitto ryhtyi keskusteluihin myönteisessä hengessä. Toinen asia oli, että Hruštšev ei halunnut toteuttaa Kekkosen tarjoamaa vapaa-kauppa-alueallia. Rauhanomaisen rinnakkaiselon periaatteiden mukaan Suomen säilyminen kapitalistisena oli tärkeää: Neuvostoliitto saattaisi saada Suomen kautta läntistä teknologiaa. Samalla tämä ratkaisu saattaisi edistää Neuvostoliiton tavoitteita Pohjolassa. Tämä oli hruštševilaisten silmissä paljon houkuttelevampi vaihtoehto kuin yrittää eristää Suomi läntisestä maailmasta tai ryhtyä "sovietisoimaan" sitä. Näin siis Hruštšev vähensi ideologista painetta Suomen suuntaan samanaikaisesti kuin länsi lisäsi sitä.

Toiseksi, Suomen painostaminen näin suuressa asiassa olisi helposti johtanut turvallisuuspoliittisiin seurauksiin Pohjois-Euroopan alueella. Neuvostoliiton pyrkimyksenä oli 1950-luvun lopulla heikentää Tanskan ja Norjan Nato-suhteita tai jopa yrittää saada ne eroamaan Natosta. Suomen asemaan puuttuminen olisi lisäksi saattanut ohjata Ruotsia läheisempään yhteistyöhön Naton kanssa. On huomattava, että sama varovaisuus ei enää vaikuttanut vuotta myöhemmin, jolloin Neuvostoliitto jo valmisti yya-sopimukseen perustuvaa noottia Suomelle. Onkin kysymyksen alaista, olisiko Suomen Efta-ratkaisu ylipäätään onnistunut enää vuotta myöhemmin.

Eri asia on, että NKP:n johdossa oli henkilöitä, jotka olivat tyytymättömiä tällaiseen linjaan. Hruštševia alettiin jo näihin aikoihin kritisoida monista hänen asenteistaan, joten Hruštšev ei varmaankaan saanut Suomen Efta-asiaa helposti läpi keskuskomiteassa. Myös Vladimirovin viestit Karjalaiselle kertoivat samaa pitkin kesää. Monet katsoivat Hruštševin suhtautuneen liian pehmeästi Suomeen, varmasti myös Mikojan.

Gromykon pitkässä jakelulistassa oli mukana monia myöhemmin kovan linjan miehiksi osoittautuneita, kuten Brezhnev, Kozlov, Kosygin, Podgorny ja Suslov, jotka kaikki olivat korkeissa asemissa myöhemmin Brezhnevin kaudella. Mukana oli myös Otto Ville Kuusinen. Kuusisen tytär Hertta Kuusinen oli Suomessa kovasti Eftaa vastaan. Mikojan oli kaiken aikaa Suomen Efta-suhteita vastaan: hän suositti vain erillisiä bilateraalisia kauppasopimuksia eri Efta-maiden kanssa ja katsoi puna-armeijan suojelevan Suomen itsenäisyyttä.

Vuonna 1960 Hruštšev oli vielä vahvasti vallankahvassa kiinni. Hruštševin siipi otti vallan käsiinsä puolueessa kesäkuussa 1957, jolloin NKP:n keskuskomitean puhemiesistö ja sihteeristö koki voimakkaan muodonmuutoksen ja vallansiirtymän. Aiemmin puhemiesistössä oli 11 täysivaltaista jäsentä. Heistä erotettiin kerralla viisi. Erotetuista tunnetuimmat olivat Malenkov, Molotov ja Kaganovitš. Saburov sai myös mennä, ja Pervuhin alennettiin ehdokasjäseneksi. Tilalle tuli yhdeksän uutta jäsentä, joten puhemiesistön jäsenten lukumäärä nousi 15:een. Useimmat heistä olivat hruštševilaisia.

Samalla korkeimpaan johtoon nousi kuitenkin henkilöitä, jotka erottivat Hruštševin vuonna 1964. Korkeimpaan neuvostojohtoon nousivat jo tuolloin muun muassa Brezhnev ja Kozlov. Myös Otto Ville Kuusinen sai ylennyksen korkeimpaan neuvostojohtoon. Marsalkka Zhukov erotettiin vuoden 1958 lo-

pulla, ja sen jälkeen jäi puhemiehistöön 14 jäsentä.

Hruštševilaiset jatkoivat asemiansa vahvistamista maaliskuussa 1958. Pääministerinä siihen saakka toimineen Bulganinin tilalle valittiinkin itse Hruštšev. Ensimmäisiksi varapääministereiksi tulivat Mikojan ja Kozlov sekä tavallisiksi varapääministereiksi Kosygin sekä kolme muuta. Myös korkeimman neuvoston puhemiehistössä tapahtui samansuuntaisia muutoksia. Puheenjohtajaksi eli nimelliseksi presidentiksi nimitettiin edelleen Vorošilov. Uusista puhemiehistön jäsenistä useimmat olivat puoluejärjestöjen sihteereitä, jotka Hruštšev oli edellisenä vuonna nostanut esiin. Heistä mainittakoon Podgorny (Ukraina) ja Spiridonov (Leningrad). Näin myös valtiojohto joutui hruštševilaisten käsiin. Hruštševin asema NKP:n ylimääräisessä 21. puoluekokouksessa vuoden 1959 alussa oli kiistaton.

NKP:n keskuskomitea koki uusia muutoksia toukokuussa 1960. Keskuskomitean tärkeään sihteeristöön valittiin enää kuusi jäsentä aiempien yhdeksän jäsenen sijaan. Kozlov valittiin uudeksi sihteeriksi eronneiden sijaan: neljä erosi ja yksi valittiin tilalle. Keskuskomitean puhemiehistöön valittiin uusiksi jäseniksi Kosygin, Podgorny ja Poljanski. Täysivaltaisia jäseniä oli 15.²¹ Tässä vaiheessa piti ottaa kantaa Suomen Efta-asiaan.

Gromykon 8.9.1960 allekirjoittaman keskustelumuistion mukaan Neuvostoliitto ilmaisi Kekkosenle, että se suhtautui kielteisesti eristäytyneiden, Naton johdolla tapahtuvien taloudellisten ryhmittymien perustamiseen. Nämä ryhmittymät jakoivat Eurooppaa taloudellisesti. Ulkoseitsikkojen jäsenistä neljä, Englanti, Tanska, Norja ja Portugali, kuuluivat Natoon, joka saattaisi yrittää johdattaa Efta-ryhmittymää SNTL:ää ja muita sosialistisia maita vastaan ja heikentää taloudellista yhteistyötä, jopa Efta-maiden omien etujen vastaisesti. Muistiossa viitattiin edellisenä syksynä Mikojanin ja Suomen valtiomiesten välisiin keskusteluihin, joissa oli päästy *"täyteen molemminpuoliseen yhteisymmärrykseen, että Suomi ei aio liittyä (prisaeditsja) seitsikkoihin"* (kurs. JS).²²

Neuvostojohdon kiistämätön käsitys oli ollut, että syksyllä 1959 Mikojanin vierailun aikana Kekkosen ja Mikojanin välillä vallitsi yhteisymmärrys siitä, että Suomi ei liity seitsikkoihin. Pohjana oli Kekkosen 15.8.1959 Neuvostoliiton suurlähettiläälle antama vakuutus. Muutoin Gromykon muistiossa asiaa ei olisi voitu sanoa näin selvästi. Kun Kekkonen kuitenkin johti Suomen neuvottelut toukokuussa 1960 tilanteeseen, jossa oli olemassa valmis liitännäisjäsenyys sopimus, antoi Neuvostoliitto Suomen hallitukselle 4.5.1960 salaisesti selväkielisen muistion ja jähdytti viralliset poliittiset keskustelusuhteet Karjalaisen ja Patolitševin 11.5.1960 käydyn keskustelun jälkeen.

Vasta kesällä 1960 NKP:n keskuskomitean puhemiehistö otti Suomen-ky symyksen erikseen vakavaan harkintaan. Harkinta kesti elokuun lopulle saakka. Kekkosen asemakin oli todennäköisesti vaakalaudalla, etenkin kun hänen kykynsä saada sisäpoliittista tukea osoittautuivat huonoiksi alkukesästä 1960.

21 Leonhard, s. 221, 226 - 232, 240, 318, 319, 358, 359.

22 Ulkoministeri Andrei Gromykon allekirjoittama muistio nro 1588/8.9.1960 N. S. Hruštševin keskusteluista Suomen presidentin U. K. Kekkosen kanssa 3.9.1960. MID 135/1960/42/89/14.

Tästä syystä Kekkonen teki pitkällemenneen vapaakauppasopimusehdotuksen kesäkuussa ja tästä syystä Kekkonen kytki uudelleenvalintansa Efta-asiaan ennen kuin Hruštšev saapui Suomeen. Toisaalta taasen hallitus oli neuvotellut Lissabonin-sopimusluonnoksen Kekkonen tahdon mukaisesti. Lähellä on ajatus, että Kekkonen harhautti tuolloin itää. Ei sen puoleen, harhauttihan Kekkonen länttäkin seuraavana talvena, kun Suomen ja Neuvostoliiton välinen kirjeenvaihto salattiin, mihin palaan hieman myöhemmin.

Pitkällisen harkinnan jälkeen Neuvostoliitto päätti, että *"jos Suomen hallituksen ei yksin onnistu ratkaista asiaa, niin kuin edellisvuoden syksyllä suunniteltiin, niin Suomen hallituksen päätöstä kysymyksestä liittyä seitsikoihin ei haluta mutkistaa"* (kurs. JS). Lisäksi neuvostohallitus edellytti suosituimmuuden säilyttämistä. Asia annettiin kauppaministerien valmisteltavaksi.²³

Muistion sanamuoto siis antaisi vihjeen siitä, että ajatuksena oli ollut, että Suomen hallitus eli siis Karjalainen yrittäisi itse hoitaa Efta-asian ratkaisuun. Tämä selittäisi Karjalaisen kovat yritykset päästä Hruštševin puheille. Kun kuitenkin neuvostojohto koki tullessa Kekkonen harhauttamaksi, niin toukuussa Hruštšev kieltäytyi tapaamasta Karjalaista.

Yhdysvaltain lähettiläs Sessions kävi jo 5.9.1960 iltapäivällä Karjalaisen luona tiedustelemassa, oliko tilanne pääministeri Hruštševin käynnin jälkeen muuttunut. Karjalainen vastasi hänelle, että tilanne oli pysynyt muuttumattomana muuten paitsi Efta-kysymyksessä. Karjalainen selosti myös, miten neuvottelut aiotaan käydä, joskaan hän ei voinut vielä vastata suoraan Sessionsin kysymykseen: "Kuinka aiotte selvittää suosituimmuuskysymyksen?" Karjalainen joutui antamaan kysymykseen varsin välittelevän vastauksen: "Emme vielä tiedä; pyrimme löytämään sopivan ratkaisun." Samassa tapaamisessa Sessions totesi Karjalaiselle, ettei Yhdysvallat ainakaan halua vaikeuttaa Suomen asemaa, vaikka edessä saattoi olla muista Efta-maista poikkeava ratkaisu. Karjalainen sai näin vihjeen USA:n mahdollisesta tuesta.

Karjalainen vakuutti Sessionsille vielä, että hänen käsittääkseen myös presidentti Kekkonen oli tyytyväinen, samoin hallitus:

Hallitus on tyytyväinen ja minä henkilökohtaisesti olen kauppapolitiikasta ja Efta-kysymyksestä vastuullisena ministerinä tyytyväinen. Eftan suhteen saavutettiin huomattava edistysaskel; muuten vallitsee status quo.²⁴

Amerikkalaisten laatima selostus tästä keskustelusta tuli jo 6.9. FO:n tietoon. Selostuksen sisältö vastasi Karjalaisen laatimaa muistiota.²⁵ Ison-Britannian ulkoministeriön ja Yhdysvaltain Lontoon-suurlähetystön yhteistoiminta oli erinomaisen tehokasta ja kitkatonta.

23 Gromykon 8.9.1960 allekirjoittama keskustelumuistio N. S. Hruštševin ja U. K. Kekkonen keskusteluista 3.9.1960. Muistio nro 1588/8.9.1960. MID 135/1960/42/89/14.

24 Karjalaisen laatima muistio 7.9.1960. UM 5D. Muistiosta meni kopio tiedoksi Kekkoselle. UKK 21/57.

25 FO:n muistio NF 10338/10/6.9.1960. FO 371.151 487.

Myös FO tulkitse Hruštševin käynnin heti myönnytykseksi Suomen Efta-tiellä. Muutoin Suomen Efta-politiikka Neuvostoliiton suhteen pysyi hyvin salassa, eikä Hruštševin vierailun taustakontakteista valunut tietoja länteen. Ulkovaltojen edustustot Helsingissä saivat Hruštševin saapumisesta vihiä vasta 29.8., ja muuan muassa suurlähettiläs Busk yhdisti sanoman heti siihen, että Suomen mahdollisuudet päästä Eftaan olivat paranemassa.²⁶

Länsi koki Hruštševin käynnin muutoinkin voittona Kekkoselle. Kekkosen asema ja arvovalta saivat lännessä ensimmäisen myönteisen palautteen yöpakkasten jälkeen. Nähtiin, että Kekkosen epärointi Efta-asiassa heikkeni. Lisäksi Kekkosen lausunto Hruštševin läsnäollessa siitä, että Suomi pysyisi kapitalistisena maana, vaikka koko muu maailma muuttuisi kommunistiseksi, pantiin myönteisesti merkille lännessä.²⁷

Ulkomaankaupan neuvottelukunta ja Suomen Efta-valtuuskunta pitivät 6.9.1960 kokouksen, jossa tilannetta arvioitiin pääministeri Hruštševin käynnin jälkeen. Puheenjohtajana toiminut Munkki totesi, että keskustelut käytiin korkeimmalla tasolla, eikä neuvotteluihin osallistunut lainkaan virkamiehiä. Munkki totesi myös "erittäin luottamuksellisesti", että neuvottelut olivat olleet sitkeitä ja vaikeita. Suomen tavoitteeksi neuvottelukunta asetti, että Eftajäsenyys voisi toteutua 1.1.1961.²⁸

Neuvostoliitto jatkoi Efta-maiden painostusta. Moskovassa oleva Suomen-suurlähetystö ilmoitti puhelimitse 10.9.1960 Skandinavian maiden saaneen uuden muistion asiasta:

Ruotsin hallituksen 1.7.1960 päivätyn Neuvostoliiton ja Ruotsin kaupallisia suhteita koskevan muistion johdosta, joka liittyy kysymykseen Ruotsin liittymisestä Eftaan, Neuvostoliiton taholta ilmoitetaan seuraavaa: Tammi-kuun 28. päivänä ja huhtikuun 12. päivänä päivätyissä muistioissa selostetaan seikkaperäisesti Neuvostoliiton kantaa kysymyksessä erillisistä kaupallisista ryhmittymistä. Neuvostoliiton asenne tähtää siihen tasavertaisen ja molemminpuolisesti hyödyllisen kansinvälisen taloudellisen yhteistoiminnan lujittamiseen, mm. myös Neuvostoliiton ja Ruotsin välisen kauan kestäneen suotuisan kehityksen turvaamiseen, mikä, kuten Ruotsin hallitus ilmoittaa, on myös Ruotsin pyrkimyksenä.

Neuvostoliiton hallitus vahvisti mainituissa muistioissa esittämänsä kannan, sekä erityisesti sen, että mikä koskee suosituimmuusperiaatteen soveltamisen tärkeyttä Neuvostoliiton ja Ruotsin välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden kannalta, mikä periaate on edellytetty voimassa olevissa kauppasopimuksissa SNT-Liiton ja Ruotsin välillä. Neuvostoliiton hallitus ei voi tämän johdosta yhtyä Ruotsin hallituksen mielipiteeseen, että Ruotsi ryhtymällä Efta-sopimuksen mukaan yksipuolisiin toimiin, on rikkomatta NL:n ja Ruotsin välillä tehtyä sopimusta.

Neuvostoliiton hallitus ottaa samassa yhteydessä Ruotsin hallituksen 1.7. päivätyssä nootissa tehdyn ilmoituksen huomioon, että Ruotsi olisi

26 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n sähke nro 238/29.8.1960 ja FO:n muistio/NF 10338/5/2.9.1960. FO 371.151 487 (molemmat).

27 FO:n muistio/NF 10338/9/FO 371.151 487.

28 Ulkomaankaupan neuvottelukunnan ptk/6.9.1960. UM 73 D.

valmis ryhtymään keskusteluihin Neuvostoliiton kanssa konkreettisista kaupallisista kysymyksistä, jotka aiheutuvat Ruotsin liittymisestä Eftaan, Neuvostoliiton ja Ruotsin välisen kaupan jatkuvan suotuisan kehityksen edistämiseksi. Neuvostoliiton hallitus haluaisi tämän johdosta tietää, mitä ajankohtaa Ruotsin hallitus ehdottaa tällaisten neuvottelujen aloittamiseksi. Moskovassa 9.9.60.²⁹

Neuvostoliitto jatkoi näin politiikkaansa Eftaan päin, kuten se oli tehnyt jo vajaan vuoden ajan. Neuvostoliiton politiikan kärki kohdistui kuitenkin jo selvästi kaikkien Efta-maiden osalta, Suomi mukaan lukien, käytännön tavoitteisiin ja poliittiset tavoitteet jäivät taustalle. Tämän voi laskea hyvin pitkälle pääministeri Hruštševin pragmaattisen, rauhanomaisen rinnakkaiselon politiikan seuraukseksi. Tämä ideologisista tavoitteista tinkiminen sosialistisen leirin ulkopuolella ja erityisesti Suomessa oli omiaan herättämään kritiikkiä "kovan linjan" edustajissa. Hruštšev keskittyi etenemiseen Saksassa.

29 Puhelinsanoma 10.9.1960. Akyk 16/VII.

■ Suomen ja Ison-Britannian hallitustason vierailuvaihto alkaa syyskuussa 1960

Iso-Britannia päätti loppukesällä 1960 kehittää poliittisia suhteita ja vierailuvaihtoa Suomen kanssa, ja tätä päästiin toteuttamaan varsin pian myös hallitustasolla. Kauppinministeri Karjalainen oli nimittäin kutsunut hieman aiemmin kauppinministeri Maudlingin Suomeen osallistumaan teollisuusnäyttelyyn, joka pidettiin Helsingissä syyskuun puolessa välissä 1960. Maudling hyväksyi lopulta kutsun, vaikka hän ensin epäroi saapumista Helsinkiin, olihan Suomi käyttäytynyt epäilyttävästi jättämällä Lissabonin-sopimusluonnoksen allekirjoittamatta ja salaamalla itäsuhteisiin liittyneet asiat. Todennäköisesti pääministeri Macmillanin kanta kutsun esittämisestä presidentti Kekkoselle vaikutti Maudlingiin. FO suositti Maudlingille vierailua kutsun mukaisesti 15. - 17.9. Helsingissä, ja hän suostui.

Itse asiassa kyseessä oli hyvin merkittävä tapahtuma Suomen ja Ison-Britannian välisissä suhteissa, sillä ensimmäisen kerran sotien jälkeen virassa ollut ministeri saapui Lontoosta vierailulle Suomeen. Sotien aikana Suomi oli joutunut toiselle puolelle rintamaa kuin Iso-Britannia – ennen kaikkea Ison-Britannian liittolaisen Stalinin aggressiivisen valloituspolitiikan takia. Kun Suomi kuitenkin taisteli Stalinia vastaan samojen länsimaisten arvojen puolesta kuin Iso-Britannia natsi-Saksaa vastaan, voidaan tässä nähdä jonkinlaista historian ironiaa. Pian maailmansodan päättymisen jälkeen Iso-Britannia ja Suomi löysivät toisensa samalta ideologisen barrikaadin puolelta kylmän sodan puhjettua.

Hallitustason poliittiset suhteet avautuivat Efta-asian yhteydessä. Maudling tuli Helsinkiin siinä toivossa, että Iso-Britannia voisi vahvistaa Kekkosen kykyä torjua Neuvostoliiton vaateen suosituimmuuden myöntämisestä. Nimitetään 29.8., eli samana päivänä kuin tieto Hruštševin Suomen-vierailusta levisi maailmalle, FO arvioi, että Kekkonen saattaisi kyetä torjumaan Neuvostoliiton vaatimuksen suosituimmuudesta ja ellei näin kävisi, niin:

Kuitenkin, jos presidentti epäonnistuisi venäläisten vaatimusten torjunnassa, mahdollisuudet saada Suomi Eftaan pienenisivät huomattavasti ja seurausena olisi, että Suomen suhteet länteen heikkenisivät nopeutetulla vauhdilla ja siteet Neuvostoliittoon vastaavasti vahvistuisivat.¹

1 FO:n sisäinen muistio 29.8.1960. FO 371.151 506.

Ison-Britannian ulkoministeriö arvioi, että Suomen asema heikkenisi nopeasti, jos Suomi ei jollain lailla pääsisi Eftaan. Tämä olisi suuri tappio lännelle erityisesti siksi, että Suomen "satellisoituminen" olisi seurausta lännen moraalista ja politiikasta, ei sotilaallisesta heikkoudesta, arvioitiin Lontoossa.

Vierailun aikana Maudling keskusteli luonnollisesti myös Efta-asiasta Karjalaisen kanssa. Vierailun aikana pääsi syntymään erittäin merkittävä väärinkäsitys. Karjalainen väittää päiväkirjassaan vahvistaneensa vielä kerran, että Suomi ei halua poiketa suosituimmuudesta myöskään suhteissaan Neuvostoliittoon. Karjalainen oli merkinnyt myös, että "Maudling oli arvellut, että tullikiintiöt voisivat mennä parhaiten läpi Gattissa".² Maudling käsitti keskustelunsa Karjalaisen kanssa toisin, eli Suomi ei suostuisi muiden Efta-maiden tavoin ulottamaan yleistä suosituimmuutta neuvostokauppaan. Saman käsityksen oli suurlähettiläs Busk raportoinut vähän ennen Lontooseen.³ Lisäksi Karjalainen oli todennut oman merkintänsä mukaan Yhdysvaltain suurlähettiläälle, että hän ei vielä tiedä, miten Suomi ratkaisisi suosituimmuuskysymyksen Neuvostoliiton kanssa. Maudling kutsui Karjalaisen vastavierailulle Lontooseen jo lokakuun loppuksi, mikä liittyi Ison-Britannian suunnitelmiin kehittää vierailuvaihtoa Suomen kanssa ja kutsua Kekkonen pian valtiovierailulle.

Ajatus Suomen ja Ison-Britannian välisen vierailunvaihdon kehittämiseksi perustui siis puhtaasti siihen, että länsi vahvistaisi siteitään Suomeen, eli tavoitteet olivat poliittisia, mutta rajoitetusti. Ison-Britannian hallitus lähti ajatuksesta, että mitään konkreettisia poliittisia tavoitteita ei ollut. Iso-Britannia ei pyrkinyt saamaan Suomea Natoon, eikä Suomelta vaadittu muitakaan poliittisen asemaansa liittyviä muutoksia idän ja lännen välissä. Iso-Britannia hyväksyi johdonmukaisesti Suomen puolueettomuuspoliittisen aseman ja siihen liittyvän muihin puolueettomiin maihin verrattuna erilaisen elementin eli erityissuhteen Neuvostoliittoon.⁴

Tavoitteena oli estää Suomen ajautuminen muiden kansandemokratioiden asemaan Euroopassa ja säilyttää Suomi länsimaisena ja pohjoismaisena demokratiana. Iso-Britannia ja Yhdysvallat halusivat vakuuttaa Kekkonen siitä, että länsi halusi taistella kommunismia vastaan ja hänelle piti osoittaa, että hän erehtyi povatessaan kommunistien voittoa lännestä. Tästä oli kysymys. Britit olivat varsin hyvin tietoisia siitä kommunistien asenteesta, että kun keran valta oli otettu, Moskova käytti epäröimättä asevoimia kommunistien asemien vahvistamiseksi etupiirissään.

Presidentti Kekkonen valtiovierailun valmisteleminen alkoi syyskuussa 1960. Ajankohdaksi valikoitui pian toukokuu 1961. Ison-Britannian ulkoministeri Lordi Douglas Home hyväksyi suunnitelman 19.10.1960. Myös kuningatar Elisabeth II suostui osoittamaan vieraanvaraisuutta presidentti ja rouva Kekkoselle. Pääministeri Macmillan hyväksyi lopullisesti vierailun, eli FO sai

2 Päiväkirja 16.9.1960. Akyk.

3 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n sähke nro 248/6.9.1960: "... the President and the Minister of Commerce thought they had convinced the Russians that Most-Favoured-Nation treatment could not be accorded by the Finns to Russian goods..." FO 151 505.

4 FO:n muistio 29.8.1960. FO 371. 151 506.

Whitehallista 24.10.1960 kirjeen, joka merkitsi sitä, että valtiovierailu voitiin toteuttaa. Britit eivät maininneet kauppaministeri Karjalaiselle Lontoossa lokakuun lopulla halaistua sanaa suunnitelmistaan kutsua Kekkonen, mikä on mielenkiintoinen yksityiskohta. Karjalainen toteutti siten tietämättään Kekkonen valtiovierailun valmisteluja.⁵

Britit valmistelivat Kekkonen vierailua läheisessä yhteistyössä Yhdysvaltain Lontoon-suurlähetystön kanssa. State Department oli suhtautunut hyvin myönteisesti ajatuksiin Kekkonen kutsumiseksi Washingtoniin jo aiemmin, mutta Eisenhowerin valtakaudella vierailua oli mahdotonta toteuttaa. Yhdysvaltain presidentinvaalit olivat syksyllä 1960. Ajatuksena oli ollut, että Kekkonen olisi vierailut samalla matkalla sekä Isossa-Britanniassa että Yhdysvalloissa. Britit päättivät – niin kuin edellä totesin – kuitenkin nopeuttaa Kekkonen kutsumista ja irrottivat kutsun esittämisen hyvistä tuloksista Efta-asiassa ja samanaikaisesta matkasta Yhdysvaltoihin. He päättivät kutsua Kekkonen valtiovierailulle yksinomaan Isoon-Britanniaan. Samalla kuitenkin Kekkonen kutsuminen Yhdysvaltoihin odotti vain uuden presidentin kannanottoa: poliittinen tarve kutsua Kekkonen Yhdysvaltoihin oli yhtä suuri kuin tarve vaikuttaa häneen nopeasti Isossa-Britanniassa.⁶ Näin siis Kekkonen 1960-luvun alun näyttävät ja hyvin merkittävät vierailut johtaviin läntisiin maihin saivat alkunsa lännen tarpeesta tukea Suomen Efta-prosessia ja asemaa länsimaana.

5 Whitehallin kirjelmä 24.10.1960 FO:lle. FO 371.151 491.

6 FO:n muistio 19.10.1960. FO 371.151 491.

■ Neuvottelut suosituimmuskysymyksestä Neuvostoliiton kanssa syksyllä 1960

Karjalainen ja Patolitšev tapasivat Helsingissä jo kahden viikon kuluttua Kekkonen syntymäpäivistä. Silloin sovittiin, että vuoden 1961 kauppavaihtosopimuksesta alettaisiin neuvotella marraskuussa Moskovassa. Suosituimmuutta koskevat neuvottelut pyrittiin hoitamaan siten, että sopimukset voitaisiin allekirjoittaa marraskuun loppuun mennessä. Asia todettiin puolin ja toisin vaikeaksi selvittää, joten ministerit ilmoittivat olevansa tarvittaessa käytettävissä jatkoneuvotteluja varten. Patolitšev totesi, että Kekkonen kesäkuussa esittämä vapaakauppa-aluemalli oli neuvostoliittolaisten mielestä aluksi osoittautunut mahdottomaksi, mutta asiaa oli harkittu uudelleen. Koska tullipalautukset vaikuttivat olevan käytännössä mahdottomia toteuttaa, jäljelle jäivät mahdollisuudet eräänlaisesta tullisopimuksesta tai vapaakauppasopimusmallista. Patolitšev kysyi, mitkä muut maat voisivat liittyä vapaakauppasopimukseen, mihin Karjalainen ei näytä vastanneen.¹

Ajatus vapaakauppa-alueesta Neuvostoliiton kanssa epäilytti suuresti muita Efta-maita. On varsin todennäköistä, että Suomen Efta-suhteet olisivat vaikeutuneet entisestään, jos Kekkonen aloite Suomen ja Neuvostoliiton vapaakauppa-alesopimukseksi olisi toteutunut.

Virkamiesneuvottelut Neuvostoliiton kanssa alkoivat jo parin viikon kuluttua pääministeri Hruštševin käynnistä eli Karjalaisen ja Patolitševin tapaamisen aikaan Helsingissä. Ensimmäiset neuvottelut alkoivat 15.9.1960. Suomen valtuuskuntaa johti osastopäällikkö Munkki. Mukanaan hänellä oli kaksi virkamiesavustajaa sekä edustaja Suomen Pankista. Neuvostoliiton puolelta neuvottelut kävi ulkomaankauppaministeriön osastopäällikkö Vinogradov mukanaan kolme virkamiestä.²

Vinogradov aloitti keskustelut ja sanoi ymmärtäneensä tarkoituksena olevan vaihtaa mielipiteitä siitä, miten suosituimmuusperiaate voitiin säilyttää maittemme välisessä kaupassa. Suomen ja Neuvostoliiton vuonna 1947 solmittu kauppasopimus sisälsi hänen tulkintansa mukaan selvästi suosituimmuusperiaatteen. Hän sanoi tuntevansa suomalaisten esitykset, mutta Neuvostoliitolla ei ollut mitään suositusta ratkaisuksi. Nyt oli kyseessä vain epävirallinen mielipiteiden vaihto.

1 Päiväkirjat 15.9.1960. Akyk.

2 Keskustelumuiotio 15.9.1960. Akyk IX.

Neuvostoliitto ei ollut toimittanut yhtään esitystä siihen mennessä. Tilanne oli siten uusi ja valmistelematon. Suomen puolelta pohjana oli Kekkonen toimittama vapaakauppasopimusehdotus. Sopimusluonnos oli otsikoitu: "Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välistä vapaakauppaliittoa koskeva sopimus".³

Munkki puolestaan aloitti selostamalla Eftaa ja sen rakennetta. Hän kertasi Eftan historiaa toteamalla, että ensimmäistä kertaa Suomen suhde Eftaan tuli esille vuotta aiemmin Saltsjöbadenissa Ruotsissa pidetyssä talousministerien kokouksessa. Suomen asettamat ehdot asialle olivat, että ylikansallinen järjestö ei tulisi kysymykseen, että Suomen mahdollinen assosiaatio oli tehtävä tavalla, joka ei olisi ristiriidassa aikaisempien kansainvälisten sopimusten kanssa ja että Efta ei saisi olla liian raskas kotimarkkinateollisuudelle.

Vinogradov ilmoitti tuntevansa Efta-sopimuksen, ellei siihen liity salaisia liitteitä. Munkki vastasi heti, ettei sellaisia ollut. Munkki huomautti, että jos Suomi tekisi sopimuksen Eftan kanssa, se tapahtuisi Lissabonissa valmistuneen sopimusluonnoksen pohjalta, josta Munkki antoi Vinogradoville kopion. Keskeisistä kohdista Munkki kiinnitti venäläisten huomion aluksi Efta-sopimuksen kolmanteen artiklaan, joka sisälsi tärkeän tullinalennusten aikataulun. Munkki lisäsi, että henkilöautojen tullit Suomessa olivat puhtaita finanssitulleja, joten autot eivät kuuluneet tullinalennusohjelmaan. Tämä on nähtävä sitä taustaa vasten, että neuvostojohto oli toistuvasti kiinnittänyt huomiota neuvostovalmisteisten henkilöautojen markkinointiin eri maissa, joten neuvostoautoille ei ollut tarkoitus antaa etuja länsiautoihin verrattuna. Esille tuli heti myös kysymys siitä, miten määrällisiä tuontirajoituksia voitaisiin jatkaa Suomen ja Neuvostoliiton välisen kaupan kannalta tärkeissä tuoteryhmissä.

Munkki kertoi tiedustelleensa Karjalaiselta, mitä tarkoitettiin pääministeri Hruštševin Suomen-vierailun yhteydessä 4.9.1960 julkaistun kommunikéen sanonnalla "tehdä erillinen kaupallinen sopimus Eftan kanssa". Karjalainen oli sanonut sillä tarkoitettavan assosioitumista Eftaan valmiin sopimusluonnoksen pohjalta. Tämä oli Suomen lähtökohta.

Neuvostoliitto yritti vielä torjua Suomen osallistumisen Eftaan, sillä Vinogradov vähätteli Suomen menetyksiä, jos Suomi jäisi Eftan ulkopuolelle: "Menettäisitte vain puoli prosenttia koko Suomen viennin arvosta Efta-maihin." Munkki torjui tämän käsityksen.

Ensimmäinen keskustelutilaisuus oli tunnustelua. Kummallakaan osapuolella ei ollut selvää kuvaa siitä, mitä pitäisi tehdä. On todettava, että Vinogradovin väite vain puolen prosentin menettämisestä ei perustunut Neuvostoliiton Helsingin-suurlähetystön raportteihin. Lähetystö oli raportoinut taloudelliset faktat oikein Moskovaan.

Neuvottelut jatkuivat 16.9.1960 samalla kokoonpanolla. Aluksi keskusteltiin alustavasti Gatt-sopimuksesta, jonka vaikutuksesta neuvotteluihin oli erilaisia käsityksiä. Vinogradov torjui täysin käsityksen, että Gatt olisi luonut

3 Sopimusluonnos. Akyk 16/IX.

uutta kansainvälistä oikeutta. Hän lähti siitä, että mikään uusi yleissopimus eikä järjestely sido sellaista maata, joka ei ollut siinä osallisena. Näin ollen Gatt-sopimusta ei voitu soveltaa Neuvostoliittoon. Tästä syystä Neuvostoliitto katsoi, että sen tekemät kauppasopimukset olivat voimassa myös Efta-maiden kanssa, sillä Neuvostoliitto ei ollut suostunut niiden mitätöimiseen.

Osapuolet olivat yksimielisiä vain siitä, että Suomi joutuisi joka tapauksessa antamaan Gattille selityksen Neuvostoliiton kanssa tekemästään sopimuksesta. Vinogradov arveli, että Suomi voisi laillistaa Efta-myönnytyksen antamisen Neuvostoliitolle vapaakauppa-aluesäännösten pohjalta.

Munkki korosti, että Suomi oli jo alun perin tehnyt selväksi muille Efta-maille, että Suomi ei tulisi mukaan, ennen kuin Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus oli turvattu. Tällöin Vinogradov totesi molempien osapuolten olevan samaa mieltä siitä, että Neuvostoliiton ja Suomen suhteet oli järjestettävä tavalla, joka tarjoaisi hyvän mallin samantapaisten pulmien ratkaisemiseksi muidenkin maiden kanssa.⁴ Juuri tätä muut Efta-maat pelkäsivät.

Keskustelut jatkuivat 17.9.1960 edelleen samalla kokoonpanolla. Suomen edustajat totesivat, että olisi pyrittävä ratkaisuun ilman tarvetta muuttaa Gatt-sopimusta. Sopimus vaatisi kaikkien osapuolten hyväksymisen ja ratifioinnin, joten sitä ei voitaisi saattaa voimaan väliaikaisesti. Jos asiat saataisiin läpi poikkeusluvalla (25. artiklan viides kohta), selvittäisiin ilman ratifiointia. Gattin pääsihteeri Wyndham White suositteli poikkeuslupatietä Suomen ja Neuvostoliiton välisten ongelmien ratkaisemiseksi. Poikkeusluvan perusteeksi voisivat Munkin mielestä riittää maantieteelliset olomme ja rajanaapuruus Neuvostoliiton kanssa. Munkki arveli, ettei mikään Gatt-maa tulisi vastustamaan Suomen pyrkimyksiä, ehkä USA:ta lukuun ottamatta. USA:n vastustus johtuisi poliittisista syistä. Tapahtumat osoittivat, että Munkki ei ollut perillä USA:n suhtautumisesta Suomeen.

Vinogradov ehdotti siirtymistä tutkimaan muita Suomen esittämiä vaihtoehtoja ja otti puheeksi tullinpalautusajatuksen. Hän ilmoitti käsittäneensä sen tarkoittavan, että Suomen viranomaiset palauttaisivat neuvostoliittolaisten tavaroiden tuojille kolmansien maiden ja Efta-maiden tullien välisen eron. Munkki vastasi hänen käsittäneen asian oikein. Vinogradovin mielestä suosituimmuus ei kuitenkaan silloin olisi muodollisesti voimassa, vaikka se de facto olisikin. Tätä hän piti huonona asiana ja tiedusteli vielä, olisiko tullinpalautus avoin vai luottamuksellinen. Munkki kertoi keskusteluistaan Gattin pääsihteerin kanssa ja johtopäätöksestä, ettei kukaan puuttuisi asiaan, vaikka Suomi palauttaisi eron salaisesti. Vinogradov piti tätä erittäin huonona, koska Suomi ei tällöinkään myöntäisi Neuvostoliitolle suosituimmuutta muuta kuin de facto. Hän halusi välttää sellaisia ratkaisuja, jotka osoittaisivat, ettei vuoden 1947 kauppasopimus olisi enää voimassa. Vinogradov halusi sellaisen ratkaisun, joka turvaisi Neuvostoliiton aseman kolmansien maiden kanssa ja osoittaisi, että vanhat sopimukset ja suosituimmuus olivat voimassa. Suosituisuuden tur-

4 Keskustelumuiotio 16.9.1960. Akyk 16/IX.

vaaminen oli Neuvostoliitolle suuri periaatteellinen kysymys. Neuvostoliitto oli jo joutunut luopumaan suosituimmuudesta kuutosten osalta ja yritti vielä säilyttää sitä seitsikkojen kanssa. Suomen suhteen ei enää annettaisi periksi.

Munkki ehdotti, että kiintiöille määrättäisiin katto, sillä avointa poikkeusta tuskin saataisiin. Vinogradov kuitenkin katsoi, että tullikiintiö oli eräänlainen rajoitus. Munkki myönsi näin olevan, sillä suosituimmuus rajoittuisi tällöin tiettyyn luetteloon. Neuvostoliitto haki periaatteellisista syistä ehdotonta suosituimmuutta.

Vinogradov kysyi, voisiko suosituimmuusperiaate soveltua tavaraluetteloihin ja luki osia luonnoksesta, jossa pääpaino oli rajattoman suosituimmuuden myöntämisessä kaikille niille tavaroille, jotka mainittiin Suomen ja Neuvostoliiton välillä tehdyissä tai tehtävissä tavaravaihtosopimuksissa. Munkki katsoi kuitenkin olevan parempi, ettei suosituimmuutta sidottaisi tavaraluetteloihin. Hän ehdotti yleisempiä perusteluja. Tämä neuvottelu jäi edelleen tunnusteluksi, koska kumpikin haki niitä elementtejä, joilla omat intressit saataisiin mahdollisimman hyvin turvattua.⁵

Seuraavat neuvottelut käytiin 19.9.1960. Aluksi keskusteltiin yleislinjasta. Vinogradov ehdotti, että keskustelut aloitettaisiin Suomen kanssa tehtävästä vapaakauppaliitosta. Hän tiedusteli, olisiko nyt ehdotetussa sopimuksessa välttämättä käytettävä nimitystä vapaakauppa-alue. Nimitys oli hänen mielestään outo, koska se viittasi siihen, ettei kauppa aikaisemmin olisi ollut vapaata. Vinogradov ehdottikin Suomen ja Neuvostoliiton välisen sopimuksen nimeksi sopimusta tulliasioista. Munkki ryhtyi vastustamaan tätä ja sanoi, että Gatt ei tulisi hyväksymään sitä. Munkki ei ottanut huomioon, että Vinogradovin esilletuoma nimike olisi poliittisesti ollut Suomelle kaikista helpoin. Toisaalta keskustelu osoitti sen, että käsitteet eivät välttämättä olleet osapuolille kovin selviä. Puhuttiin eri asioista.

Vinogradov toisti nimiehdotuksensa, mihin Munkki totesi asian olevan vaikea muutenkin, mutta Munkki ei täsmentänyt, mitä tarkoitti. Hän lisäsi, että Gatt suhtautuisi myötämielisesti kaikkeen, mitä Suomen ja Neuvostoliiton välillä tehtäisiin, koska Gattissa ymmärrettiin erikoisolosuhteemme. Oli kuitenkin pidettävä huoli siitä, että Suomi ja Neuvostoliitto eivät luoneet ennakkotapausta, jota muut voisivat käyttää hyväkseen. Munkki ehdotti vielä, että asiaa tiedusteltaisiin Gatt-sihteeristöltä ja korosti ministeri Karjalaisen ohjeen olleen, että otsikossa käytettäisiin nimitystä vapaakauppa-alue.

Munkin Karjalaiseen vetoaminen sai Karjalaisen merkitsemään viivan ja kysymysmerkin marginaaliin, kun Karjalainen myöhemmin luki keskustelumuistiota. Itse asiassa Vinogradovin esille tuoma malli, että Suomi ja Neuvostoliitto tekisivät vain kahdenvälisen tullisopimuksen, oli poliittisesti edullisin vaihtoehto. Se ei olisi aiheuttanut lisäsidonnaisuuksia Suomen ja Neuvostoliiton välille, mitä erillinen vapaakauppa-alesopimus Neuvostoliiton ja Suomen välillä olisi merkinnyt.

5 Keskustelumuistio 17.9.1960. Akyk 16/IX.

Jos Suomi olisi ollut jäsen sellaisessa vapaakauppajärjestössä, jonka muut jäsenet olisivat olleet Euroopan sosialistisia maita, jäsenyys olisi merkinnyt uhkatekijää Suomelle. Ajatus, että Suomi olisi täysjäsenenä vapaakauppaliitossa sosialististen maiden kanssa ja vain kauppasuhteissa erikseen Eftan jäsenmaiden kanssa, olisi ollut puolueettomuuspolitiikan kannalta vaikea asia. Samalla se olisi merkinnyt Suomelle sitoutumista sosialistiin maihin tavalla, jonka seurauksia olisi ollut vaikea ennakoida. Kekkonen oli kuitenkin tehnyt ehdotuksen vapaakauppasopimukseksi Suomen ja Neuvostoliiton välillä.

Vinogradov siirtyi ehdotuksen käsittelyyn ja katsoi, että johdannossa selostettiin aivan oikein, miksi sopimus tehdään, mutta että siinä ei saisi liiaksi korostaa Neuvostoliiton ja Suomen erikoissuhdetta, jotta muilla mailla säilyisi mahdollisuus liittyä tähän sopimukseen. Tässä mielessä siinä olisi hänen mukaansa hyvä mainita kansainvälisen kaupan kehittäminen yleisesti. Munkki totesi ajatuksen, että sopimuksessa viitattaisiin kansainvälisen kaupan kehittämiseen, sopivan Suomellekin. Lisäksi hän totesi ehdotuksen näin lähestyvän Gattin 1. artiklan kohdan 2 d tapausta, josta jo oli ennakkotapauksia. Sopimuksesta tulisi siis Suomen ja Neuvostoliiton välisen kauppasopimuksen täydennys, jossa suosituimmuus taattaisiin kaikissa oloissa.

Vinogradov tiedusteli, mikä muiden maiden asema silloin tulisi olemaan. Munkki vastasi niiden voivan liittyä sopimukseen. Vinogradov oli kuitenkin tiukkana ja ehdotti vielä kerran sopimuksen nimeksi "Sopimus tulliasioista". Kun Munkki havaitsi Neuvostoliiton ajavan asiaa yksinkertaisimpaan mahdolliseen suuntaan, hän oivalsi vihdoinkin sanoa, että sopimus tulisi silloin Gattin 24. artiklan sijasta 25. artiklan alaiseksi, jolloin sitä voitaisiin huomattavasti lyhentää. Sopimuksessa ei tällöin tarvitsisi määritellä uusia rakenteita, joita vapaakauppasopimus edellytti.

Munkki huomautti vielä, että Suomi ei asettanut mitään ehdotusta etusijalle. Kaikkia mahdollisuuksia oli tutkittava yhdessä. Hän totesi nyt olevan kysymyksen lähinnä seuraavasta: joko Gatt-hyväksymisen hankkimisesta 24. artiklan kymmenennen kohdan mukaan vapaakauppa-alueelle tai vastaavan hyväksymisen hankkimisesta 25. artiklan viidennen kohdan mukaan sopimukselle tulleista ja suosituimmuudesta.

Munkin käsityksen mukaan ensimmäisen tapauksen edut olivat siinä, että sopimus Eftan peilikuvana olisi laaja-alainen. Tämän vaihtoehdon vaikeina puolina hän mainitsi jatkuvan kontrollin ja stilisoimisvaikeudet. Toisen vaihtoehdon hyvinä puolina hän mainitsi sen, että ennakkotapauksia oli useampia ja sopimuksen stilisoiminen helppoa. Varjopuolena oli puolestaan sopimuksen suppeampi ala. Munkki lisäsi vielä, että molemmat ehdotukset käsittelevät ulkopuolisten maiden liittymistä suurin piirtein samalla tavalla ja että Gattin lupa tarvittiin kummassakin tapauksessa. Hän ehdotti, että Neuvostoliitto ilmoittaisi, kumpaa ehdotusta se piti parempana. Munkki voisi selvittää asian Genevessä Gatt-sihteeristössä. Neuvotteluja jatkettaisiin ministeritasolla selvittämisen jälkeen Moskovassa.⁶

6 Keskustelumuistio 19.9.1960. Akyk 16/IX.

Neuvottelut Neuvostoliiton kanssa jatkuivat 21.9.1960. Vinogradov kertoi tutkineensa suomalaisten antamia asiakirjoja ja esitti kysymyksiä. Hänen mielestään Efta-sopimuksen 41. artiklan toisen kohdan associate-sanan suomenos (liitännäisjäsenyys) oli epätarkka. Munkki selitti, ettei suomen kielessä ole aivan vastaavaa sanaa ja että tämä käännös parhaiten vastasi associate-sanan merkitystä.

Vinogradov pyysi selvennystä Efta-sopimuksen kuudennen artiklan kolmannen kohtaan, jossa Suomelle ei annettu täydellistä veto-oikeutta. Munkki totesi, ettei Suomi sitä halunnutkaan, koska se muutoin joutuisi joskus ehkä ottamaan täyden vastuun jostain päätöksestä vastoin tahtoaan, mutta nyt se voisi erota kolmen kuukauden sisällä. Tältä osin ydinkysymys oli tilanne, jossa Eftan jäsenmaat olisivat päättäneet liittyä Euroopan talousyhteisöön.⁷

Suomi teki syksyllä useita ehdotuksia. Pohjana oli Kekkonen ehdotus vapaakauppaliitoksi. Sen jälkeen tuli Suomen ehdotus nro 2, jolla edelleen pyrittiin vapaakauppaliittoon. Sitä seuraava Suomen ehdotus oli ehdotus sopimukseksi tulleista ja suosituimmuudesta.⁸

Näin neuvottelut etenivät vaivalloisesti. Päätettiin pitää kolmen viikon neuvottelutauko. Munkki kävi tauon aikana Bernissä. Hän osallistui Eftan valtuuskuntien puheenjohtajien neuvottelutilaisuuteen 11.10.1960. Hän informoi UM:tä keskustelujen tuloksista ja ilmoitti, että Gatt-sopimuksen mukaan poikkeuslupa (waiver) olisi kuitenkin helpoimmin saatavissa erilliselle tavara-luettelolle. Efta-valtuutetut epäilivät yleispoikkeusluvan saamista. Tämä kannanotto oli Neuvostoliiton tavoitteiden vastainen, vaikka yleissuuntaus muutoin neuvotteluissa olikin kohti suppeata kahdenvälistä sopimusta. Neuvostoliitto ei kuitenkaan aikonut luopua Suomen osalta ehdottomasta ja rajattomasta suosituimmuudesta.⁹

Munkin käynti johti lisäneuvotteluihin Efta-maiden kesken. Efta-maat julkistivat 21.10.1960 muistion, jossa todettiin, että "yleiswaiverista ei heidän mielestään voitane ylipäättään ollenkaan neuvotella eikä tukea sitä. Neuvottelukelpoisen waiverin tulisi seitsemän hallituksen mielestä olla kohteeltaan rajoitettu ja koskea vain lyhyttä nimettyä luetteloa sellaisista tavaroista, jotka olivat erityisen tärkeitä Suomen ja Neuvostoliiton kaupassa". Mitään lupausta tuesta Gattissa ei annettu vaan Suomea neuvottiin pyrkimään sellaiseen ratkaisuun Lissabonissa saavutetun ratkaisun mukaisesti, ettei poikkeuslupaa tarvitsisi pyytää Gattilta.¹⁰ Tämä kanta poikkesi huomattavasti niistä neuvoista, joita Gattin pääsihteeri oli Munkin mukaan antanut toukokuussa 1960 ja joiden voi päätellä vaikuttaneen Kekkoeseen.

Suomen ja Neuvostoliiton neuvottelut jatkuivat Moskovassa 18.10.1960. Neuvostoliitosta tätä vaihetta veti valtuuskunnan varapuheenjohtaja K. K. Bahtov, joka oli Neuvostoliiton ulkoministeriön sopimus- ja oikeudellisen osas-

7 Keskustelumuuisto 21.9.1960. Akyk 16/IX.

8 Asiakirjat ovat kansiossa Akyk 16/IX.

9 Bernissä olevan sl:n sähkö nro 19/11.10.1960. UKK 21/57.

10 Efta-maiden Genevessä olevien edustustojen yhteinen muistio 21.10.1960. UKK 21/57.

ton päällikkö. Hän huomautti aluksi, että nyt oli löydettävä sopiva tapa, jolla Neuvostoliitolle myönnettäisiin Suomen saamat ja myöntämät Efta-edut. Lähtökohtana hän piti yhteistä tiedonantoa 4.9. Siinä edellytettiin suosituimmuuden säilyttämistä. Solmittavan sopimuksen olisi muodostuttava vuoden 1947 kauppasopimuksen jatkoksi. Muotona voisivat tulla kysymykseen joko sopimus vapaakauppaliitosta tai naapuruusperiaatteen mukainen tullisopimus. Neuvostoliitto ei ollut vielä täysin sulkenut pois vapaakauppaliiton mahdollisuutta, vaikka tämä ideologisesti tullisopimusta mielenkiintoisempi malli olikin jäänyt taustalle. On ilmeistä, että Moskovassa ei päästy täyteen yksimielisyyteen siitä, pitäisikö tilannetta kuitenkin käyttää hyväksi kommunismin edistämiseen. On selvää, ettei ylintä poliittista johtoa vaivattu asialla joka päivä, joten pelivaraa olisi saattanut löytyä myös vapaakauppasopimusta varten. Kommunikahan ei määritellyt käytännön ratkaisumallia.

Munkki huomautti, että suosituimmuus oli juridinen termi ja että maittemme väliset suhteet ovat symboleja vankemmat. "Ei ole kysymystäkään siitä, että ryhdyttäisiin mihinkään, mikä voisi häiritä maittemme suhteita tai niiden kehitystä", vakuutti Munkki.

Bahtov ehdotti, että Suomen tekemät ehdotukset käytäisiin läpi kohta kohdalta. Hän piti vastoin Munkin ehdotusta sopivimpana aloittaa vapaakauppaliittoa koskevasta Suomen luonnoksesta. Saattaakin olla, että Bahtov halusi vetää kovempaa linjaa kuin Vinogradov edellisen neuvottelukierroksen aikana.

Asioita vatvottiin pitkään ja hartaasti. Lopulta neuvosto-osapuoli alkoi kallistua entistä tiukemmin kahdenvälisen yksinkertaisen ratkaisun puoleen. Niinpä Bahtov piti lopulta yksinkertaisimpana ratkaisuna sopimusta, jossa olisi vain pari kolme artiklaa ja jossa Suomi myöntäisi kaikki edut Neuvostoliitolle ja päinvastoin.

Neuvostoliitto ryhtyi ajamaan lyhyttä pragmaattista mallia. Keskusteltaessa luonnoksen ensimmäisestä artiklasta Bahtov jopa viittasi siihen, että sanonnalla "muut elimet" oli ylikansallinen vivahdus. Munkki sanoi sen otetun Eftasta, mihin Bahtov totesi, ettei suinkaan ollut tarpeellista kopioida Eftakonventiota. Neuvostoliiton tarkoitus oli nyt selvästi saada aikaan lyhyt Efta-edut myöntävä sopimus. Tämä ajatus olisi pitänyt hyväksyä tässä vaiheessa sellaisenaan, koska Kekkonen oli päättänyt, että Neuvostoliitolle oli myönnettävä suosituimmuus. Munkki kysyi kuitenkin lopuksi, oliko tarkoitus tehdä kahdenvälinen vai avoin sopimus. Tämäkin osoitti, että Munkki ei oivaltanut tilanteen poliittista luonnetta. Tie jäi avoimeksi. Neuvosto-osapuoli palasikin kysymykseen, miten kolmannet maat voisivat osallistua neuvoteltavana olleeseen järjestelyyn.¹¹

Neuvotteluja jatkettiin 19.10. Bahtov piti sanaa "suosituimmuus" tarpeettomana, koska sitä koskevat määräykset sisältyivät kauppasopimukseen. Hän ehdotti uudelleen nimeksi "Sopimusta tullikysymyksistä", jonka Munkki nyt

11 Keskustelumuistio 18.10.1960. Akyk 16/IX.

hyväksyi. Johdantoon Bahtov ehdotti edelleen viittausta kauppasopimukseen, jota uusi sopimus kehittäisi sekä mainintaa Suomen liittymisestä Eftaan, koska asia oli kommunikkeassa sidottu Efta-kysymykseen.

Munkki totesi, että viittaus kauppa- ja yya-sopimuksiin oli selvä, mutta toivoi, että viittausta Eftaan vältettäisiin Gattin vuoksi. Bahtov sanoi ymmärtävänsä suomalaisen kannan välttää Efta-sanaa. Hän huomautti, että Neuvostoliitto vastusti periaatteessa taloudellista yhtymistä, vaikka se tässä erikoistapauksessa olikin valmis neuvottelemaan Suomen kanssa kommunikkean ohjeitten pohjalta. Bahtov katsoi kuitenkin samassa tilaisuudessa, että olisi syytä pitää tie avoinna kolmansien maiden liittymiselle sopimukseen. Munkki totesi, että kysymys siitä, tehdäänkö bilateraalin vai avoin sopimus, oli ratkaistava korkeammalla tasolla. Munkki mainitsi vielä ministeri Karjalaisen ajatuksen olleen, että liittymispykälä kuului sopimukseen vapaakauppa-alueesta, kun taas sopimusta tulliasioista olisi pidettävä lähinnä kahdenvälisenä. Bahtov ehdotti, että suomalaiset tekisivät vielä uudet luonnokset. Neuvottelut näyttivät siis ajoittain sahaavan edestakaisin pahasti.¹²

Vaikeat neuvottelut jatkuivat 20.10.1960. Bahtov sai jo uudet luonnokset. Bahtov toisti, että Neuvostoliiton asiantuntijoiden mielestä oli lähdeittävä yhteisen kommunikkean ohjeista. Neuvostoliitolle oli myönnettävä Efta-edut, vanhan kauppasopimuksen määräyksiä ei saanut muuttaa ja johdannossa oli viitattava Suomen liittymiseen Eftaan. Bahtov sanoi, että Suomen ehdotuksessa tullisopimukseksi oli otettu enemmän huomioon neuvostonäkemyksiä kuin ehdotuksessa vapaakauppa-alesopimukseksi. Tämä tarkoitti sitä, että Neuvostoliitto halusi konkreettisia kaupallisia etuja, ei poliittista etenemistä.

Munkki totesi, että kommunikke oli tietysti kaiken pohjana, mutta lisäksi oli otettava huomioon Gattin määräykset. Sopimuksen vapaakauppa-alueesta oli täytettävä vaatimukset, jotka Gatt asetti tällaista aluetta koskevalle sopimukselle. Munkki mainitsi Gattin sihteeristönkin neuvoneen jättämään pois sopimuksesta viittauksen Eftaan. Neuvoa olisi hänen mukaansa syytä noudattaa, jotta saataisiin mahdollisimman hyvä kohtelu sihteeristössä. Pääasia oli, että Neuvostoliitto saisi kaikki ne edut, jotka sille kuuluivat ja että Gatt hyväksyisi ne.

Neuvostoliiton valtuuskunnan jäsen Mordvinov totesi painokkaasti, että osapuolten käsitykset kommunikkeasta poikkesivat toisistaan. Neuvostoliiton käsitys oli konkreettinen. Sen mukaan kommunikke kuvasi korkean tason keskusteluja, joita oli käyty sen takia, että Suomi halusi liittyä Eftaan. Kysymyksessä oli siis konkreettinen tapaus ja määrätty järjestö. Hän piti kommunikkeaa sitovana ohjeena, joka esti puhumasta mistään muusta kuin Eftasta. Hän käsitti tehtäväkseen sen, että piti löytää sopiva muoto näissä puitteissa tehtävälle sopimukselle. Viittaus kommunikkeaan ja Eftaan oli näin ollen hänen mielestään välttämättömyys.

12 Keskustelumistio 19.10.1960. Akyk 16/IX.

Munkki huomautti Suomen ehdotuksen olevan Gattin pääsihteeri Wyndham Whiten ohjeen mukainen sekä pyrkivän siihen, että Suomen ja Neuvostoliiton välinen suosituimmuus järjestettäisiin myös Gattin huomioon ottavalla, kestäväällä tavalla. Munkki toisti, että preambulassa pitäisi viitata kommunikeaan eikä Eftaan. Bahtov puolestaan toisti Neuvostoliiton kannan olevan, että preambulassa tuli mainita seuraavat asiat: 1. maittemme läheiset kaupalliset ja taloudelliset suhteet naapurivaltioina, 2. yya-sopimus sekä kauppasopimus sekä viimeksi mainitun sopimuksen määräysten kehittäminen, 3. Suomen aikomus liittyä Eftaan sekä 4. Neuvostoliiton ja Suomen välisen kommunikean yhteiset määräykset.¹³

Inttämisen makuiset neuvottelut jatkuivat 21.10.1960. Munkki palasi vielä laajaan vapaakauppamalliin ja kertoi Gattin pääsihteeri Whiten ehdottaneen, että tehtäisiin sopimus, joka olisi Efta-konvention kaltainen. Hän täsmensi sanomaansa, että Gattin suositus oli, että sopimus olisi Eftan peilikuva ilman, että lähdettä mainittaisiin. Neuvostoliittolaiset neuvottelijat lienevät olleet kertakaikkisen hämmästyneitä tästä Munkin ehdotuksesta ja viittauksista Gattin pääsihteerin ehdotuksiin. Näitä ehdotuksia ei myöhemmin tunnustettu Gattsihteeristössä. Lieneekö Munkki käsittänyt asiat jälleen perusteellisen väärin keskusteluissaan Whiten kanssa? Todennäköisesti.

Mordvinov totesikin, että Munkin esille tuoma ajatus Eftan peilikuvan muodostavasta sopimuksesta ei käynyt yksiin Suomen aikaisempien pyrkimysten kanssa siitä, että Eftaa ei mainittaisi Suomen ja Neuvostoliiton sopimuksessa. Kahdenvälisestä tullisopimuksesta neuvottelijat totesivat näkökantojen lähentyneen, mutta edelleen jäi avoimeksi periaatteellinen linjaus: mennäkö laaja-alaiseen vapaakauppasopimukseen vai suppeaan kahdenväliseen tullisopimukseen. Neuvotteluja päätettiin jatkaa Moskovassa marraskuussa.¹⁴

Aika alkoi käydä vähiin. Virkamiesneuvottelut junnasivat paikallaan. Suomessa vallitsi hermostunut ilmapiiri, koska Efta-järjestelyt viipyivät. Pahimmat kilpailijamaat kehittivät kauppaansa Eftassa selvästi Suomea edullisemmista asemista käsin. Karjalainen ja Patolitšev astuivat uudelleen neuvottelupöytään marraskuun alussa. STT sai 4.11.1960 tiedotteen, jossa kerrottiin ministeri Karjalaisen matkustavan Moskovaan 8.11.1960 käymään keskusteluja suosituimmuusperiaatteen noudattamisesta Suomen ja Neuvostoliiton välisessä kaupassa.

Oli poliitikkojen vuoro neuvotella. Karjalainen astui neuvottelupöytään. Hänen kanssaan oli vain kaupallinen sihteeri Norilo, joka toimi tulkkina ja kirjurina. Munkki ei ollut mukana, mikä on huomiota herättävää. Vastapuolella istui ulkomaankauppaministeri Patolitšev oman tulkkinsa kanssa:

K: Viimeksi Helsingissä tapahtuneen tapaamisen jälkeen on keskusteltu suosituimmuusperiaatteesta kommunikean pohjalla. Virkamiehemme ovat suorittaneet keskinäisiä neuvotteluja. Neuvottelut ovat sujuneet miellyt-

13 Keskustelumuistio 20.10.1960. Akyk 16/IX.

14 Keskustelumuistiot 21.10.1960. Akyk 16/IX.

tävästi, ja ne on käyty ystävällisessä hengessä. Keskusteluissa kommunikoidaan pohjalta on ollut erinäisiä vaikeuksia, joita ei voi kieltää. Läntisten kumppanimme taholta on aiheutettu vaikeuksia, ja hallituksen edustajana olen joutunut tällaisten vaikeuksien kohteeksi. Olen kuitenkin pysynyt lujasti kiinni sopimuksessamme ja linjamme on edelleen entinen, jossa on kaksi päävaihtoehtoa:

- 1) naapuruuteen perustuva sopimus
- 2) yleisempi vapaakauppasopimus.

Pyrkimyksenä on ollut kommunikoidaan, vuoden 1947 kauppasopimuksen ja vuoden 1948 ystävyys-, avunanto- ja yhteistoimintasopimuksen perusteella laatia sopimus. Onko ministeri Patolitševilla nyt esitettävänä jotain uutta?

P: Suoritettu työ on ollut hyödyllinen molemmille osapuolille. Nyt on jo selvinnyt mitä tietä käyttäen voimme ratkaista asian. Kaiken pohjana on kommunikea, joka on kaikkien tiedossa, sekä vuoden 1947 kauppasopimus ja vuoden 1948 ystävyys-sopimus. Mielihyvin on todettava, että asiat ovat menneet hyvin ja että vaihtoehtoista olisi valittava vaihtoehto nro 1, nimittäin naapuruus-sopimus. Tiedän, että tekstissä on nykyään erimielisyyksiä, ei olisi mistään neuvoteltavakaan, emme vaadi kaikkien kohtien sopivan teille. Preambulan perustana on vuoden 1947 kauppasopimus, vuoden 1948 ystävyys sekä useasti mainittu yhteinen kommunikea samalla ottaen huomioon suosituimmuuden säilyminen maittemme välisessä kaupassa. Kaikki ne edut, jotka tulette myöntämään Efta-maille, on luonnollisesti myönnettävä välittömästi ja korvauksetta Neuvostoliitolle. Jos Neuvostoliitto puolestaan antaa kolmannelle maalle jotain kaupallisia etuja tai myönnytyksiä, tulee se välittömästi ja korvauksetta myöntämään ne myös Suomelle .

K: Periaatteessa siis molemminpuolinen suosituimmuus.¹⁵

Hruštševin pragmaattisen rauhanomaisen rinnakkaiselon linja, jota Patolitšev tuki voimakkaasti, oli voittamassa myös käytännössä. Selvää on, että taustalla oli tyytymättömyys ratkaisua kohtaan. Tällä tyytymättömyydellä oli oma yhteytensä noottikriisin vuoden kuluttua. Vanhoillisen dogmaattisen linjan mukaan Suomi otti pitkän askeleen länteen. Perusteita nootille luotiin lisää tässä yhteydessä. Samanaikaisesti jännitys oli muutoinkin nousemassa Euroopassa Saksan kysymyksen vuoksi. Lisäksi kriitikot saattoivat sanoa Hruštševin tukenneen Suomen pysymistä läntisessä integraatiossa tavalla, jota ei edes Suomen presidentti edellyttänyt. Hruštševin täytyi vastedes ottaa entistä enemmän huomioon oma sisäpoliittinen asemansa ja sitä kohtaan esiintyvä enenevä kritiikki.

Virkamiesvaltuuskunnat neuvottelivat samana päivänä ministeritapaamisen jälkeen. Karjalaisen mukana ollut kaupallinen sihteeri Norilo oli läsnä näissä neuvotteluissa, joten hän oli ainoa, jolla oli suoraa informaatiota ministerioiden keskusteluista. Munkki sanoi tutustuneensa Patolitševin Karjalaiselle tekemään ehdotukseen ja kysyi, kuinka ja miksi oli tultu tähän tulokseen. Munkki palautti mieliin, että suunnitteilla oleva sopimus oli tarpeen vain Gattia var-

15 Muistion oli laatinut kaupallinen sihteeri Norilo. Alkuperäinen kappale ja yksi kopio ovat Karjalaisen arkistossa. Akyk 16/IX.

ten: missään tapauksessa ei ollut kysymys vuoden 1947 kauppasopimuksen myöntämien oikeuksien supistamisesta. Munkki oli jatkuvasti eksyksissä; esimichet pitivät häntä pimennossa.

Bahtov selitti, että ratkaisussa oli otettu huomioon yhteistiedonanto, vuoden 1947 kauppasopimus ja myös asian läpivienti Gattissa. Munkki korosti, että sekä Gatt että Efta koskivat tulleja ja konkreettisia kauppasioita, joten nimi "Sopimus yhteistyöstä kaupallisissa kysymyksissä" ei ollut hyvä. Hän sanoi ymmärtävänsä, että tulli-sanankäyttö oli Neuvostoliitolle vaikeaa, koska Neuvostoliitossa ei ollut tulleja.

Bahtov piti nimeä sopivana, kun sisältö otettiin huomioon ja huomautti, että Neuvostoliiton ulkomaankauppaministeriöllä oli oikeus käyttää tulleja, jos se halusi tavaraa maasta, jolle ei ollut myönnetty suosituimmuutta. Munkki ehdotti nimeksi "Sopimus tullien soveltamisesta ja yhteistyöstä eräissä kaupallisissa kysymyksissä". Hän oli saanut Karjalaiselta ohjeet neuvotella suljettu, kahdenvälinen sopimus Neuvostoliiton kanssa. Bahtov huomautti tähän, että Efta oli sopimuksen ydin.

Neuvostoliitto antoi 10.11. uuden sopimusluonnoksen. Se oli kytketty yysopimukseen ja vuoden 1947 kauppasopimukseen. Suomi antoi vastaehdotuksensa, jossa ensin oli johdannossa mainittu kauppasopimus ja toisena yysopimus.

Neuvostoliiton ehdotuksen ensimmäinen artikla kuului:

Siinä tapauksessa, että Suomi tekisi erikoisen kaupallisen sopimuksen Euroopan vapaakauppaliiton kanssa, Suomi välittömästi ja korvauksetta myöntää SNT-Liitolle kaikki ne kaupallisen alan edut, helpotukset, etuoikeudet ja myönnytykset, jotka se antaa mainitun Liiton jäsenvaltioille. Neuvostoliitto antaa samalla Suomelle sen, minkä se antaa kolmansille maille. 2 artiklan mukaan osapuolet harjoittavat yhteistyötä tullikysymyksissä.

Kolmannen artiklan mukaan sopimuspuolet jatkaisivat molempien maiden välisen kaupallis-taloudellisen yhteistyön kehittämistä edelleen ja muun muassa jatkaisivat keskinäisiä konsultaatioita asioista, jotka koskivat ajatusta perustaa Neuvostoliiton ja Suomen välinen kaupallis-taloudellinen liitto, joka olisi avoin kolmansien maiden liittymiselle. Neuvostoliitto toi siis jälleen esiin mallin, jolla voitiin ajatella olevan kauaskantoisia poliittisia tarkoituksia, sillä kolmannet maat olisivat varsin todennäköisesti olleet Varsovan liiton maita. Tämä oli se viitekehys, jonka Suomi halusi välttää. Sopimusehdotus oli pitkälle menevä verrattuna siihen neuvottelupositioon, jonka neuvosto-osapuoli oli tuonut esille aiemmin eli yksinkertaiseen lyhyeen kahdenväliseen sopimukseen.¹⁶

On mielenkiintoista havaita, että ajoittain Suomi oli ajamassa laajaa vapaa-kauppamallia, kun Neuvostoliitto puolestaan yritti supistaa sopimusta tekniiseksi, tullikysymyksiä käsitteleväksi sopimukseksi. Välillä Neuvostoliittokin

16 Keskustelumuistio 9.11.1960. Akyk VII.

toi esille laajempia malleja, joten Moskovassakaan ei huolimatta Hruštševin ja Kekkosen välisistä keskusteluista ollut päästy yksimielisyyteen siitä, miten asia olisi pitänyt hoitaa käytännössä. Neuvosto-osapuolen on kuitenkin täyty-
nyt nähdä, että mikäli Neuvostoliitto sitoisi Suomen näkyvästi jollain uudella vapaakauppajärjestelyllä, se saattaisi estää Suomen pääsyn Eftaan.

Efta-maat painostavat Suomea syksyllä 1960

Syksyllä 1960 kansainvälinen tilanne kiristyi edelleen. Hruštšev pyrki ratkai-
suun Saksassa, mikä johti hänen ilmoitukseensa 6.1.1961, että Neuvostoliitto
poistaisi "Euroopan sydäimestä sirpaleen" eli Länsi-Berliinin.¹⁷ Kiristynyt kan-
sainvälispoliittinen ilmapiiri ei vaikuttanut hyvältä Suomen Efta-ratkaisua sil-
mälläpitäen.

Suomi joutui Efta-maiden kovan painostuksen kohteeksi syksyllä 1960
Moskovan-neuvottelujen aikana. Suomea painostettiin olemaan myöntymättä
Neuvostoliiton vaatimuksiin siitä, että suosituimmuuden ulotettaisiin Efta-etui-
hin. Suomen asema oli hyvin vaikea koko prosessin ajan.

Ahti Karjalainen vieraili Lontoossa 24. - 28.10.1960 syyskuussa saamansa
kutsun perusteella. Karjalaisen isäntänä toimi kauppaministeri Reginald
Maudling. Britit valmistelivat Karjalaisen vierailua perusteellisesti. Vierailu
oli osa strategiaa, jolla pohjustettiin presidentti Kekkosen valtiovierailua Isoon-
Britanniaan.

Karjalaisen asema oli jo selkiytynyt briteille. Häntä pidettiin Kekkosen suojat-
tina, ja – on syytä huomata – Kekkosta pidettiin edelleen Lontoossa maalais-
liiton todellisena johtajana. Karjalaisen aseman vahvistuminen yöpakkasten
jälkeen oli pantu Lontoossa merkille tarkasti: häntä pidettiin mahdollisena ul-
koministerinä, kun hallitusta seuraavan kerran uudistettaisiin tai se vaihdetta-
isiin. Arvioitiin, että Karjalaisen kautta voitaisiin vaikuttaa jossain määrin itse
Kekkoseen. Kekkosen roolia Suomen ulkopolitiikan johtajana pidettiin selvä-
nä; Karjalainen oli vain apulainen.¹⁸

FO suunnittelikin, että ministeri Edward Heath – hän oli ulkoministeriöön
sijoitettu ministeri¹⁹, jolla ei ollut osastoihin liittynyttä vastuuta – ottaisi idän
ja lännen väliset suhteet esille Karjalaisen kanssa ja vakuuttaisi hänelle, että
perusteettomaan pessimismiin idän ja lännen välisistä suhteista ei ollut aihet-
ta. Heath toisi myös esille, että Suomi nautti laajaa sympatiaa ja ymmärrystä

17 Pertti Salminen, s. 60.

18 Busk arvioi tammikuussa 1960, että Kekkosta oli syytä pitää ei vain vallassaolevana presi-
denttinä vaan myös tulevana. Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n raportti nro 5/13.1.1960.
FO 371.151 483. Suurlähetystö arvioi Karjalaisen asemaa eri yhteyksissä samansuuntaisesti.
Henkilökuvauus sisältyy Ison-Britannian Helsingissä olevan suurlähetystön kirjelmään nroton/
22.4.1959. FO 371.142 861. Maininta Karjalaisesta tulevana ulkoministerinä ja vaikutus-
valtaisena hallituksen jäsenenä sisältyy FO:n 21.10.1960 päivätyyn muistioon. FO valmiste-
li Karjalaisen vierailua Lontooseen 24. - 29.10.1960. FO 371.151 507.

19 Edward Heathin asemaan liittyi arvonimi Lord Privy Seal.

vaikean maantieteellisen sijaintinsa vuoksi.

Karjalainen tapasikin 27.10.1960 Edward Heathin, joka brittimuistiinpanojen mukaan osoitti ihailuaan Suomen itsenäisyyttä kohtaan. Kannattaa havaita, että keskustelu tulkittiin. Karjalainen puolestaan totesi, että Suomen hallituksen tuli pitää suhteensa luottamuksellisina niin itään kuin länteenkin. Kun keskusteltiin mahdollisuuksista saavuttaa sopimus neuvostoliittolaisten kanssa Eftasta, britit merkitsivät muistiin Karjalaisen esiintyneen optimistisena. Heath puolestaan totesi, että Hänen Majesteettinsa hallitus tervehtisi lämpimästi niitä lähempiä suhteita, jotka seuraisivat Suomen Efta-jäsenyyttä.

Kauppaministeri Maudling katsoi tehneensä Karjalaiselle täysin selväksi, että Iso-Britannia ei niele mitä tahansa sopimusta Neuvostoliiton kanssa, mutta ei voinut isännänä kuitenkaan olla liian kova Karjalaista kohtaan.

Karjalainen selosti muistiinpanojensa mukaan neuvotteluja Maudlingille siten, että Suomen ja Neuvostoliiton välisten suhteiden ratkaisemiseksi oli kaksi vaihtoehtoa, kahdenvälinen naapurisopimus tai vapaakauppasopimus. Maudling varoitti suomalaisia vapaakauppasopimuksesta Neuvostoliiton kanssa ja suosittelee tarkasti määriteltyä listaa poikkeustavaroista, joiden tullihoitelu voitaisiin neuvotella.²⁰ Karjalainen vahvisti brittimuistiinpanojen mukaan, että neuvotteluissa venäläisten kanssa ei ollut kyse salatuista tarkoituseristä, vaan kyse oli siitä, miten suosituimmuus voitiin poistaa neuvostokaupasta.²¹

Karjalaisen käynti Lontoossa näyttäytyy eri lähteiden mukaan hyvin ristiriitaiselta tapahtumalta, jossa kommunikointi ei onnistunut. On mitä todennäköisintä, että isännät ja vieraat eivät puhuneet lainkaan samaa kieltä, sillä ristiriidat vain jatkuivat ja väärinymmärryksiä tapahtui.

Suomen Lontoon-suurlähettiläs Tuominen kirjoitti 31.10.1960 Kekkoselle kirjeen, jossa hän selvitti Karjalaisen käyntiä ja keskusteluja. Tuominen kirjoitti suoraan Kekkoselle ja ohitti Karjalaisen tavalla, joka varmasti ärsytti tätä. Tuominen katsoi, että Englannin hallitus halusi poliittisista syistä Suomen osallistuvan Eftaan Lissabonin-sopimusluonnoksen mukaisesti. Englannin hallitus oli tähän asti toivonut, että Suomi hyvien naapurisuhteittensa avulla voisi aikaansaada Neuvostoliiton kanssa sellaisen suosituimmuuslauseketta koskevan sopimuksen, joka voitaisiin hyväksyä Gattissa.²²

Tuominen oli lisäksi kirjoittanut muistion "Eräitä huomioita keskustelusta ministeri Maudlingin kanssa yöllä 26.10.1960". Läsnä Suomen puolelta olivat olleet Karjalainen, Munkki ja Tuominen. Englantia edustivat Reginald Maudling ja Sir Edgar Cohen, joka oli Englannin Efta-suurlähettiläs. Läsnäolijoiden luettelo täsmää Karjalaisen omien päiväkirjamerkintöjen kanssa.

20 Päiväkirja 24.10.1960. Akyk.

21 FO:n muistio 25.10.1960. FO 371.151 491. Kauppaministeriön muistio nro 521/25.10.1960. FO 371.150 507.

22 Rautkallio on dokumentoinut vastaavan tiedon. "Pyrkimyksemme assosoida Suomi Eftaan johtuu suurelta osin toiveestamme vahvistaa Suomen yhteyksiä länteen juuri poliittisista syistä". Näin asian oli määritelty Englannin ulkoministeriön FO:n osastopäällikkö R. H. Mason muistiossaan 30.1.1961. Rautkallio 1992, s. 30.

Tuomisen muistiinpanojen mukaan Englannin hallitus ei suostuisi siihen, että Neuvostoliitto saisi Suomelta Efta-edut. Schän merkitsisi, että kaikki Englannin ja muiden Efta-maiden Suomelle tekemät myönnytykset tulisivat Neuvostoliiton hyväksi ilman pienintäkään vastapalvelusta Neuvostoliitolta. Jos Neuvostoliitto saisi Efta-edut, kuinka esimerkiksi USA, joka oli Gattin jäsen, voisi suostua siihen, että se joutuisi huonompaan asemaan kuin Neuvostoliitto, joka ei ollut Gattin jäsen, ihmetteli Maudling.

Vapaakauppa-aluesopimus ei Maudlingin mukaan tulisi kysymykseen, sillä hän oli vakuuttunut siitä, että kommunistisen maan kanssa tehtyä vapaakauppa-aluesopimusta ei hyväksyttäisi sellaiseksi vapaakauppa-aluesopimukseksi, jota Gatt tarkoitti. Maudling oli kysynyt lisäksi: "Sitä paitsi, eikö vapaakauppa-aluesopimus Suomen ja Neuvostoliiton kesken olisi poliittisesti arveluttavaa?". Näistä Maudlingin kannanotoista voi päätellä, että Kekkonen ehdotus vapaakauppa-alueeksi Suomen ja Neuvostoliiton välillä olisi toteutuessaan vaarantanut vakavalla tavalla Suomen Efta-ratkaisun. Samaa kertoo Karjalaisen Lontoosta 27.10.1960 Kekkoselle lähettämä kirje, jossa hän totesi, että:

Ilmeisesti Ruotsi ja Itävalta ovat tehneet työtä täällä meitä vastaan 'pysykää lujana' -hengessä, sillä eilen oli seinä vastassa. Mutta minäkin sanoin aika paljon 'ellei sovi, ei sitten' -hengessä.²³

Maudling päätyi suosittamaan, että Suomen olisi tehtävä kaikkensa, jotta Neuvostoliitto hyväksyisi kiinnostavan tavaraluettelon, joka olisi mahdollisimman lyhyt ja jossa Suomi myöntäisi luettelon tavaroille Efta-kohtelun. Tähän olisi saatava myös Neuvostoliiton korkeimman tahon siunaus. Tämä Tuomisen kirjaama ajatus oli yhdenmukainen brittiaineiston kanssa. Täten aikaansaatu sopimus olisi alistettava Efta-maiden hyväksyttäväksi, ja sen pohjalta olisi pyydyttävä Gattilta poikkeuslupaa. Lopuksi Maudling totesi, että kauppa-poliittisesti Suomen mukaantulo ei ollut Englannin etujen mukaista, mutta poliittisesti Englannin hallitus oli sitä mieltä, että Suomen mukaantulo oli suotavaa.

Tuomisen kirjaama tieto, että Suomen mukaantulo ei olisi brittien kauppa-poliittisten etujen mukaista, ei vastaa brittien omaa aineistoa, sillä FO ja kauppa-ministeriö näkivät hyvin paljon vaivaa brittien kaupallisten asemien kehittämiseksi Suomessa. Suomea pidettiin siis tärkeänä markkina-alueena. Kekkonen näytti kirjeen Karjalaiselle. Tämä vähätteli kirjeen kohtaa, jossa Tuominen kertoi vaikuttaneensa Maudlingiin. "Monet toisetkin sanovat vaikuttaneensa Maudlingiin jälkeinpäin", kommentoi Karjalainen.²⁴ Maudling oli nimittäin viimeisessä tapaamisessa "pehmeämpi" kuin aiemmin Karjalaisen vierailun aikana.

Karjalainen merkitsi päiväkirjaansa englantilaisten olleen yleispoikkeusta ja naapurisopimusta vastaan. Tässäkin kohtaa on ristiriitä Karjalaisen ja Tuo-

23 Karjalainen Kekkoselle 27.10.1960. Karjalaisen kirjeet Kekkoselle. UKK.

24 Tuominen Kekkoselle 27.10.1960. UKK 21/57.

misen käsitysten välillä. Englantilaisten toiminnan kanssa on asiallisesti yhdenmukainen tulkinta, että Englanti vastusti niin yleispoikkeusta Gattissa kuin vapaakauppasopimusta Neuvostoliiton kanssa eli Iso-Britannia vastusti yleisen suosituimmuuden myöntämistä, ei muuta. Todennäköisesti Karjalainen oli ymmärtänyt jotain väärin. Hän oli nimittäin käsittänyt tullisopimuksen olleen vastustuksen kohteena. Tästä seurasi myöhemmin lisähämmennystä neuvotte- luissa venäläisten kanssa.

Joka tapauksessa on selvää, että Karjalaisen ja Tuomisen välinen ristiriita kärjisty tämän vierailun aikana. Karjalainen lähetti vuodenvaihteessa Tuomi- selle voimakassanaisen moitekirjelmän, jossa hän siirsi lähettilään niskoille ne väärinymmärrykset, joita oli mahdollisesti tapahtunut tämän vierailun ai- kana. Niin kuin olen todennut, oli Tuomisen passiivinen asenne herättänyt huomiota jo aiemmin.²⁵

Suhteet Suomeen eivät kehittyneet brittejä tyydyttävällä tavalla. Ison-Bri- tannian Helsingin-suurlähetystö valitti Karjalaisen matkan jälkeen, että suo- malaiset salasivat – eli Kekkonen ja Karjalainen – Moskovan-neuvottelujen sisällön tavalla, joka herätti epäluuloja. Syksyn kuluessa olikin esiintynyt jat- kuvasti "aitoja väärinymmärryksiä". Karjalaisen ja Maudlingin keskustelut Lontoossa lokakuun lopulla olivat erityisen huomion kohteena. Karjalaisen kokemattomuutta kansainvälisestä toiminnasta tosin pidettiin selvästi lieventä- vänä asianhaarana.

Britit tukeutuivat usein Holger Nysténiin tilanteissa, joissa he kokivat, että Suomen hallitus syrji heitä. Nystén kiinnitti brittien huomiota siihen, että Kar- jalaisen tausta ja persoonallisuus olivat sellaisia, että häneen ei voinut luoda luottamuksellisia suhteita.²⁶ Nystén saattoi olla hyvinkin kärjekäs Karjalaisen suhteen, niin kuin myös Metsäteollisuuden Keskusliiton J. O. Söderhjelm, en- tinen oikeusministeri.

Erilaisia huhuja lännen asenteista kiiri Karjalaisen korviin eri reittejä. Teol- lisuutta edustanut vuorineuvos Olli Paloheimo otti yhteyttä Karjalaiseen 3.11. 1960 ja kertoi, että lännen, ennen kaikkea Yhdysvaltain lähetystön, edustajat esittivät, että länsi ei voisi hyväksyä Neuvostoliiton kanssa tehtävää sopimus- ta, jos Neuvostoliitolle annettaisiin suosituimmuuskohtelu.²⁷

Efta-maiden painostus jatkui marraskuussa. Efta-maat tekivät uuden offensiivin marraskuun alussa. He saivat tällöin Genevestä tietää Munkin vihjailleen, että Suomi sittenkin myöntäisi suosituimmuuden Neuvostoliitol- le. Kekkonen ja Karjalainen varmasti luottivat Munkkiin entistä vähemmän tämän jälkeen. Brititkin olivat jo menettäneet luottamuksensa Munkin juttuihin. He kun katsoivat Munkin peittävän todellisia ongelmia ja olevan kykene- mättömän arvioimaan "sanojensa tiukkaa pätevyyttä".²⁸

25 Karjalainen Tuomiselle 31.12.1960. Akyk 5/1.

26 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n kirje 22.11.1960 FO:lle. FO 371.150 328.

27 Päiväkirja 3.11.1960. Akyk.

28 FO:n kirjelmä nro 79/23.9.1960/NF 1151/20 kauppaministeriölle, jossa on luonnehdinta Munkista. FO 371.151 507.

Efta-maiden edustajat ja Eftan pääsihteeri pitivät 4.11.1960 kokouksen, jossa he keskustelivat Munkin sanomasta. He päättivät, että tällaisen tilanteen syntyminen oli vielä yritettävä välttää, sillä Efta-maat pelkäsivät Neuvostoliiton ryhtyvän painostamaan muita Efta-maita saadakseen samat edut. Samalla he keskustelivat mahdollisuudesta, että Suomea ei ehkä voitaisi lainkaan hyväksyä Eftaan, jos Suomi myöntäisi suosituimmuuden Neuvostoliitolle.²⁹

Välitön seuraus oli, että Ruotsin ja Norjan lähettiläät saivat 4.11.1960 hallituksiltaan kehotuksen ottaa Karjalaisen pikaisesti yhteyttä. Ruotsin ja Norjan hallitukset toivoivat, että Suomi ei suostuisi periaatteessa suosituimmuuteen vaan ainoastaan tietyissä tavararyhmissä.³⁰ Saman ohjeen sai Busk, joka välitti 6.11. hallituksensa varoituksen UM:n poliittisen osaston päällikölle Jaakko Hallamalle lähtökiireissään. Busk lähetti vielä Karjalaiselle Moskovaan yksityisluontoisen kirjeen, jonka hän oli unohtanut päivätä, mutta vastaanottaja oli itse merkinnyt yläkulmaan käsin vastaanottopäiväksi 11.11. Busk kirjoitti Karjalaiselle:

Kun kirjoitan tämän, olette Moskovassa, missä on vaikea tehtävä edessä, mutta uskon, että satamaan saavutaan kuitenkin jossain vaiheessa... Voitte luottaa, että hallitukseni tuntee sympatiaa Suomen vaikeata asemaa kohtaan, mutta huolimatta siitä, miten paljon sympatiseeraamme Suomea, on olemassa periaatteita, joita ei voi hylätä ja asioita, joita ei voida omaksua käytännöllisistä syistä...³¹

Viesti oli selvä: jos Suomi myöntäisi Neuvostoliitolle suosituimmuuden, joutaisi se vaikeuksiin.

Presidentti Kekkonen valtiovierailuhanke edistyi marraskuun alussa. Busk nimittäin kävi 5.11.1960 jäähyväiskäynnillä Kekkonen luona. Hän kutsui samalla saamiensa ohjeiden mukaisesti presidentti ja rouva Kekkonen viralliselle vierailulle Isoon-Britanniaan. Kekkonen oli Buskin mukaan pitänyt kutsua "odottamattomana ja iloisena yllätyksenä". Kekkonen oli samalla hetken mietittyään ehdottanut Buskille, että vierailu voitaisiin julkistaa ennen kuin hän matkustaisi Moskovaan.³² Näin tapahtui. Vierailu oli näyttävästi julkisuudessa 18.11.1960, muutamaa päivää ennen Kekkonen Moskovan-matkaa.

Efta-maat epäilivät kuitenkin väliintulonsa tehoa. Karjalainen ei kertonut mitään itäneuvotteluista, ja se hermostutti Efta-maita, jotka päättivät tehdä vielä yhden yrityksen Karjalaisen palattua neuvottelumatkaltaan Moskovasta. Tällä välin FO suunnitteli toimia pahimman varalta ja konsultoi Efta-kumppaneitaan. FO epäili Kekkonen pelaavan uhkapeliä: Kekkonen laskelmoisi, että lännellä ei olisi varaa torjua Suomea, vaikka Suomi myöntäisikin Efta-edut

29 Eftan pääsihteerin muistio nro SGN 10/60/4.11.1960. FO 371.150 324.

30 Päiväkirja 4.11.1960. Akyk.

31 Suurlähettiläs Buskin kirje Karjalaiselle. Akyk 16/VII.

32 Kekkonen kertoi asiasta Karjalaiselle 5.11.1960. Britit eivät siten kertoneet asiasta Karjalaiselle missään vaiheessa. Päiväkirja 5.11.1960. Akyk. Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n sähkö nro 353/4.11.1960. FO 371.150 324 ja Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n sähkö nro 354/4.11.1960. FO 371.151 492.

Neuvostoliitolle.³³ Ruotsi ilmaisi kuitenkin briteille jo ennen Kekkonen matkaa Moskovaan Ruotsin tukevan Suomea varauksettomasti.³⁴ Norja halusi lykätä Suomen-asian käsittelyä, jos Suomi myöntäisi Efta-edut Neuvostoliitolle.³⁵

Norjan ulkoministeri Halvard Lange tapasi varaulkoministeri Edward Heathin 8.11.1960 Lontoossa. He keskustelivat pitkään Kekkoesta, Eftasta ja Suomesta. Lange arveli Kekkonen voivan myöntää Neuvostoliitolle Efta-edut, vaikka häntä oli varoitettu useasti. Lange katsoi, että siinä tapauksessa Suomen asema heikentyisi entisestään.³⁶

Ulkoministeri Törngren ei tuntenut asioiden kulkua. Ruotsin suurlähettiläs nimittäin tapasi Törngrenin marraskuun alkupuolella, eikä Törngren kyennyt kertomaan mitään neuvotteluista Moskovassa. Efta-maissa vallitsi yksimielinen näkemys siitä, että vain Kekkonen ja Karjalainen tiesivät asioista, mutta he eivät kertoneet Efta-maille mitään.³⁷

Ison-Britannian väliaikainen asiainhoitaja kävi 19.11.1960 klo 19.50 jättämässä Karjalaiselle Maudlingin kovasanaisen kirjeen:

Niin kuin tiedätte, olen seurannut suurella sympatialla neuvottelujenne edistymistä venäläisten kanssa. Olemme suurella kiinnostuksella odottaneet uutisia teiltä, ja me luonnollisesti luotamme niihin vakuutteluihin, joita pääministerinne on antanut Sir Douglas Buskille, että meidät konsultoidaan ennen lopullisen sopimuksen tekemistä venäläisten kanssa. (Tässä kohden Karjalainen oli merkinnyt paperiin kysymysmerkin).

Olen sitä paitsi lukenut huolestuneena artikkelin, joka on ilmestynyt sanomalehdessänne "Maakansassa". Jos tämä artikkeli heijastelee oikealla tavalla Suomen hallituksen kantaa, minun täytyy muistuttaa teitä vielä kerran, että jos Suomi tekee sopimuksen neuvostohallituksen kanssa artikkelin antamien suuntaviivojen mukaisesti, ei meidän puoleltamme ole mahdollista päättää Suomen osallistumisesta Eftaan sopimusluonnoksen (draft) mukaisesti. Uskon, että te ja presidentti täysin ymmärrätte tämän ja olisin kiitollinen, jos voisitte näyttää hänelle tämän viestin. Samalla minulle on ilmennyt, että keskustelunne venäläisten kanssa ovat olleet luonteeltaan vain alustavia.³⁸

Ison-Britannian asiainhoitaja kävi Karjalaisen luona klo 19.50. Sveitsin ja Itävallan edustajat olivat jo oven takana odottamassa. He antoivat Sveitsin hallituksen muistion, jota Itävalta tuki. Siinä viitattiin tietoon, että Suomi olisi antamassa Neuvostoliitolle täyden suosituimmuuden Efta-assosiaation yhteydessä. Sveitsin hallitus varoitti, että jos näin käy, se ei enää puolusta Suomen assosiaatiota Lissabonissa saavutettujen tulosten pohjalta. Sveitsin hallitus toivoi, että Suomen hallitus onnistuisi saavuttamaan tuloksen, joka olisi Efta-

33 FO:n sisäinen luonnos 11.11.1960. FO 371.150 325.

34 Ison-Britannian Efta-valtuuskunnan sähke nro 129/17.11.1960. FO 371.150 325.

35 Ison-Britannian Oslossa olevan sl:n sähke nro 303/4.11.1960. FO 371.150 324.

36 FO:n keskustelumuistio varulministeri Heathin ja ulkoministeri Langen keskusteluista Lontoossa 8.11.1960. FO 371. 150 324.

37 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n sähke nro 370/15.11.1960. FO 371.150 325.

38 Kirjeessä on merkintä, että "presidentti sai välittömästi oman kappaleen". Akyk 16/VII.

maiden hyväksyttävissä.³⁹ Läsna ollut Itävallan suurlähettiläs yhtyi Sveitsin hallituksen terveisiin. Itävalta ja Sveitsi siis tekivät yhteisen operaation. Sveitsi osoittautuikin pian – hieman yllättäen – selvästi kriittisemmäksi Suomea kohtaan kuin Itävalta, joten maiden väliset erot tulivat jo tässä vaiheessa esille.

Karjalainen kävi saman päivän iltana vielä neuvottelemassa Kekkosen kanssa Tamminiemessä. He sopivat siitä, että linjamuutoksiin ei ollut aihetta, mutta Karjalainen lähettäisi Efta-maille muistion rauhoittaakseen niitä.⁴⁰ Tässä vaiheessa Karjalainen oli jo käynyt ratkaisevat neuvottelunsa Patolitsevin kanssa. Suomen hallitus pyrki 21.11.1960 päivättyllä muistiolla rauhoittamaan Efta-maita, ja se kertoi karua kieltään:

Luonnos Suomen ja Eftan väliseksi erikoissopimukseksi saatiin valmiiksi viime keväänä. Siitä käytyjen neuvottelujen aikana ei saatu selvyyttä siihen, miten ne Eftan jäsenmaat, joilla on bilateraalinen sopimus suosituimmuudesta Gatt-järjestön ulkopuolisten maiden kanssa, aikovat syntyneessä tilanteessa soveltaa näitä sopimuksiaan.

Tämän vuoksi Suomi on pyrkinyt omalta osaltaan selvittämään tämän kysymyksen käymällä siitä keskusteluja Neuvostoliiton kanssa. Lupauksiensa mukaisesti Suomen hallitus on informoinut Efta-maita näiden keskustelujen vaiheista, ja Suomen hallituksen edustaja on käynyt asiasta myös keskusteluja useiden Efta-maiden hallitusten edustajien kanssa.

Näissä valmistavissa keskusteluissa, joita Suomen puolesta on nyttemmin käyty Neuvostoliiton kanssa, on Suomen toimesta pyritty niin pitkälle kuin mahdollista ottamaan huomioon ne näkökohdat ja toivomukset, joita Efta-maiden taholta on eri yhteyksissä Suomen edustajille näiden keskustelujen varalta esitetty, koska Suomen hallituksen pyrkimyksenä on ollut ja on hoitaa tämä asia mahdollisimman hyvässä yhteisymmärryksessä myös Efta-maiden kanssa. Suomen ja NL:n suosituimmuussopimuksen soveltamista koskevilla neuvotteluilla on jo päästy niin pitkälle, että näköpiirissä on se periaatteellinen pohja, jolta tämä kysymys lienee ratkaistavissa ilman, että ratkaisu aiheuttaa vaikeuksia myöskään Efta-maille.

Ratkaisuna olisi Suomen ja Neuvostoliiton naapuruuteen perustuva Gattin 25. artiklan 5. kohdan mukainen erikoissopimus, jonka sisältämän (suosituimmuuden soveltaminen, Karjalainen yliviivasi tämän termin ja merkitsi päälle) erikoistullietujen myöntäminen⁴¹ koskee vain Suomen ja Neuvostoliiton tavaravaihtoa perinteisten tavaroiden pohjalta. Viralliset neuvottelut asiasta käytäneen alkavalla viikolla Suomen Tasavallan Presidentin vierailun yhteydessä Moskovassa. Kun näissä neuvotteluissa on saatu virallinen ja yksityiskohtainen selvyys asiaan, Suomen hallituksen tarkoituksena on antaa siitä selvitys Efta-maiden hallituksille.⁴²

Karjalainen antoi muistion apulaisosastopäällikkö Raustilalle 20.11.1960 asemalla junan lähtiessä kohti Moskovaa, jälleen kerran. Kova politiikka jatkui

39 Päiväkirja 19.11.1960. Akyk.

40 Päiväkirja 19.11.1960. Akyk.

41 Suosituimmuus-sanan käyttämistä pyrittiin välttämään: saihan sopimuskin vain nimekseen "Sopimus eräistä tullikysymyksistä".

42 UM:n muistio Efta-maille 21.11.1960. Akyk VII.

vierailun aikana.

Kansainvälinen lehdistö seurasi kiinteästi Suomen kohtaloita. Norjalainen Aftenposten julkaisi 18. ja 19.11.1960 juttuja, joissa lehti arvioi Suomen mahdollisuuden päästä Eftaan huvenneen olemattomiin, koska Suomi joutuu antamaan Neuvostoliitolle suosituimmuuskohtelun. Neuvostoliitto oli jäänyt tappiolle suosituimmuusasiassa niin EEC-maiden kuin varsinaisten Efta-maidenkin kanssa. Suomelta se varmasti saisi suosituimmuussopimuksen, mutta entä jos Suomea ei enää huolitaisikaan sitten Eftaan?⁴³

Neuvottelut päättyvät Moskovassa

Virkamiesneuvottelut Moskovassa junnasivat edelleen paikoillaan presidentti Kekkonen Neuvostoliiton-vierailun lähestyessä. Virkamiesneuvottelut jatkuivat 14.11.1960. Sopimusluonnoksia oli esitetty useita, ja niitä kommentoitiin.

Neuvostoliiton valtuuskunnan varapuheenjohtaja Bahtov sanoi, että Suomen viimeisintä ehdotusta oli tutkittu. Ehdotus meni yhteisessä tiedonannossa annettuja ohjeita pitemmälle. Hän lisäsi, että Neuvostoliiton valtuuskunnalla oli valtuudet neuvotella sopimuksesta vain tiedonannon puitteissa ja että Neuvostoliiton oma ehdotus oli laadittu tältä pohjalta. Ehdotus oli sopusoinnussa kauppasopimuksen ja yya-sopimuksen kanssa. Suomen esitys kajosi sitä paitsi myös kauppasopimuksen määräyksiin, lisäsi Bahtov.

Suomen neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtaja Munkki myönsi Neuvostoliiton esityksen olevan sopusoinnussa kaikkien näiden asioiden kanssa ja korosti, että Suomen oli otettava huomioon tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. Hän totesi, että tiedonannossa oli sovittu siitä, että Neuvostoliitto halusi helpottaa Suomen assosioitumista Eftaan, ja siinä oli tuotu ilmi Neuvostoliiton valmius Suomen ja Neuvostoliiton välisen tavaravaihdon kehittämiseen. Munkki ilmoitti käsityksensä, että tämä ohje jätti neuvottelijoille varsin paljon liikkumavaraa, kunhan otettiin huomioon, ettei Neuvostoliiton asema saanut huonontua nykyisestään. Tämän kohdan täytti myös Suomen ehdotus. Jollei olisi Gatt-paketetta, voitaisiin toimia toisin, mainitsi Munkki.

Neuvottelut olivat muuttuneet pelkäsi jahkailuksi muutamista asioista. Munkki oli juuttunut Gatt-säännösten tulkintaan. Suomalaisille Efta-sanan mainitseminen oli vaikeata. Karjalainen oli jo ollut myöntymässä sen mainitsemiseen, mutta perääntyi. Efta oli asian ydin, siitähän oli kysymys, joten oli varsin ymmärrettävää, että Neuvostoliiton edustajat epäilivät tämän sanan poistamista sopimuksesta.⁴⁴

Karjalainen oli neuvottelujen aikana kirje yhteydessä Kekkoseen saadakseen tukea kommunikateutkinnalle. Suomi ja Neuvostoliitto suhtautuivat eri tavalla kommunikeaan. Kommunikea oli neuvostoliittolaista valtuuskuntaa kirjai-

43 Oslossa olevan sl:n sähkö nro 51/19.11.1960. UKK 21/57.

44 Keskustelumuistio 14.11.1960. Akyk 16/IX.

mellisesti sitova ohje, kun taas suomalaiset kokivat sen viitteellisemmäksi. Kun Neuvostoliiton valtuuskunta puhui kommunistien kirjaimellisesta noudattamisesta, kirjoitti presidentti Urho Kekkonen Karjalaiselle:

Eiköhän Patolitševin saa ottamaan huomioon, että 4.9. tehdyn kommunistien tarkoitus on helpottaa Suomen pääsyä Eftaan.⁴⁵

Karjalainen ja Patolitšev istuivat jälleen 14.11. neuvottelupöytään. Mordvinov ja Munkki kutsuttiin tällä kerralla mukaan keskusteluihin, joiden aluksi Karjalainen totesi virkamiesten juuttuneen paikalleen: "Nyt olisi sopiva aika saada selvitystä asiaan."⁴⁶

Karjalainen puolsi Suomen esitystä, jonka otsake viimeisessä versiossa oli "Sopimus tullien soveltamisesta ja eräistä muista kaupallisista kysymyksistä". Karjalainen puuttui Neuvostoliiton viimeisimmässä ehdotuksessa olevaan mainintaan "ottaen huomioon Suomen aikomuksen tehdä erillinen kaupallinen sopimus Euroopan vapaakauppaliiton kanssa". Karjalainen puolsi kantaa, että Suomen tarkoituksena oli käytännöllisistä syistä jättää pois suoranainen viittaus Eftaan, ettei Efta-mailla olisi edes muodollista mahdollisuutta puuttua tähän kysymykseen. Karjalainen esitti Kekkosen kannan lähes sananmukaisesti neuvotteluissa:

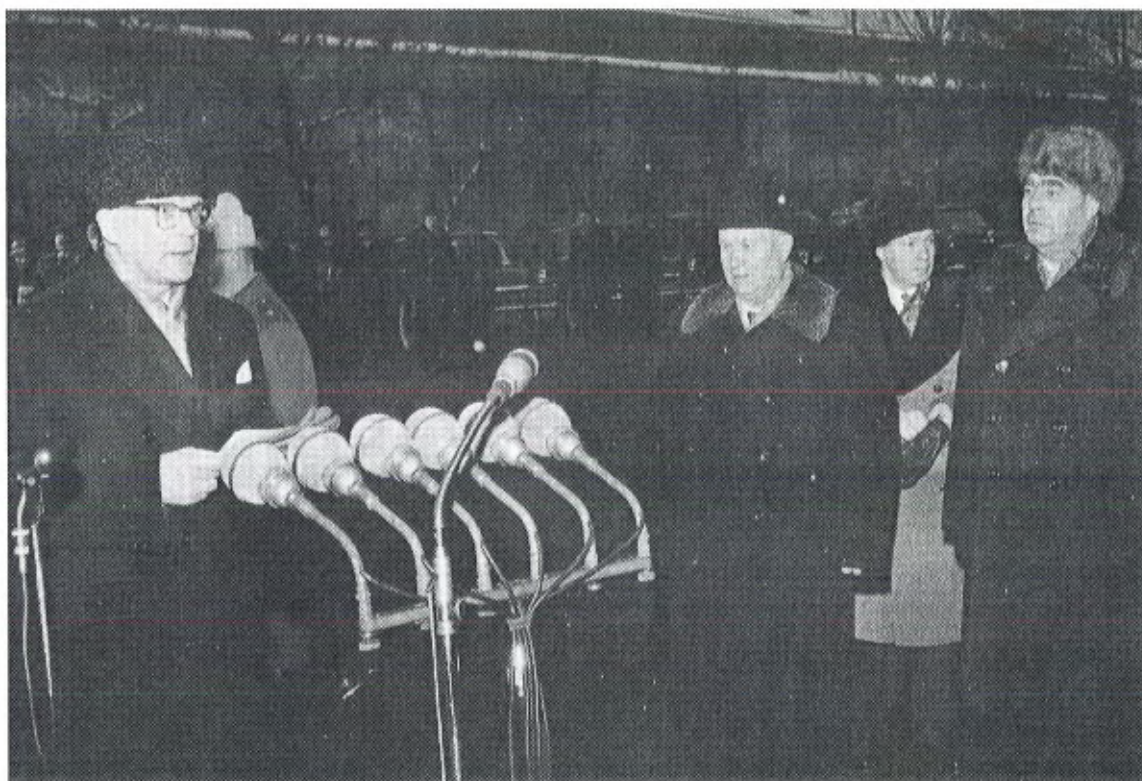
Jos oletamme, että 4.9.1960 tehdyn suomalais-neuvostoliittolaisen kommunistien tarkoituksena oli helpottaa Suomen tekemää kaupallista sopimusta Eftan kanssa, niin asian tarkastelu Gattissa olisi huomattavasti helpompaa, jos asia esitetään yleisessä muodossa.

Karjalainen totesi lisäksi pitävänsä kiinni tullialennusten aikataulusta. Näin sopimus olisi konkreettisempi. Karjalainen hämmäsi vaarallisella tavalla jo sovittuja asioita viime hetkellä, sillä Karjalainen esitti vielä tässä tilaisuudessa kysymyksen, että tehdäänkö avoin vai suljettu sopimus. Siitä oli jo sovittu, että suljettu sopimus vastaisi molempien maiden etuja. Karjalaisen lokakuun lopussa Lontoossa väärinymmärtämät Maudlingin sanat vaikuttivat. Karjalainen oli ymmärtänyt, että britit olisivat olleet kahdenvälistä naapurisopimusta vastaan, vaikka asia oli juuri päinvastoin. Maudling oli kiistatta suosittelut kahdenvälistä sopimusta, jossa olisi mainittu tarkoin määritelty tavaralista, jolle Suomi olisi voinut antaa joitain tullietuja.

Patolitšev oli varmasti hämmästynyt, sillä hän vastasi, että hänen mielestään maiden sopimusluonnokset vastasivat jo verrattain hyvin toisiaan eikä periaatteellisia eroja ollut, vaikka Neuvostoliiton ehdotuksen otsake oli laajempialainen kuin Suomen ja koski kaikkia kaupallisen alan kysymyksiä. "Ei pitäisi olla vaikeuksia, joskin on vielä tutkittava, miten asia voidaan esittää"

45 Presidentti Urho Kekkosen kirje kauppaministeri Ahti Karjalaiselle Moskovaan 12.11.1960. Akyk 5/I. Samassa kirjeessä Kekkosen ilmoitti Karjalaiselle, että hänen Moskovan-vierailunsa on nyt saatu sovituksi ajalle 21. - 24.11.1960.

46 Keskustelumuistio 14.11.1960. Akyk 16/IX.



tekstissä”, rauhoitteli Patolitšev.

Patolitšev sanoi, että vaikein kysymys oli preambulan neljäs kohta, jossa Neuvostoliitto lähti maininnasta ”ottaen huomioon Suomen aikomus tehdä erikoinen kaupallinen sopimus Euroopan vapaakauppaliiton kanssa.” Patolitševin mukaan Neuvostoliitossa kaikki piirit lähtivät tästä ja oli vaikea kuvitella muunlaista suhtautumistapaa. Hän jatkoi, että Neuvostoliiton mielestä sopimuksen tuli olla voimassa niin kauan kuin Eftan ja Suomen välinen sopimus oli voimassa. Kaupallinen sopimus Suomen kanssa tehtäisiin, koska Suomen aikomuksena oli tehdä kaupallinen sopimus Euroopan vapaakauppaliiton kanssa.

Patolitšev jatkoi:

Tässä kohdassa voidaan helposti kuvitella, että toinen osapuolista eroaa 12 kk:n kuluessa tästä sopimuksesta, mutta Efta jää edelleen voimaan. Kuten sanottu meillä on kaikissa yhteiskuntapiireissämme se käsitys, että sopimus tehdään nimenomaan siitä syystä, että Suomen aikomus on liittyä Eftaan eikä pidä edes kuvitella, että tämä voitaisiin kirjoittaa muuhun muotoon.

Neuvostoliiton esittämä voimassaolomääräys kirjoitettiin muotoon:

Sopimus on voimassa niin kauan kuin 1. artiklassa mainittu Suomen erikoinen kaupallinen sopimus Euroopan vapaakauppaliiton kanssa on voimassa.

Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimus allekirjoitettiin presidentti Kekkonen 21. 11.1960 alkaneen Moskovan vierailun aikana. Kuvassa presidentti Kekkonen puhumassa Leningradin asemalla Moskovassa. Kuvassa eturivissä vasemmalta lukien presidentti Urho Kekkonen, pääministeri Nikita Hrustšev, presidentti Leonid Brezhnev, ulkoministeri Andrei Gromyko sekä toisena oikealta varapääministeri Anastas Mikojan.



Patolitsev ja Karjalainen eivät päässeet yksimielisyyteen kaikesta. Karjalainen torjui sekä viittauksen Eftaan että Patolitsevin vaatiman irtisanomispykälän. Lopuksi Karjalainen huomautti, että heille voi tulla aikapula, koska Kekkosen vierailu lähestyi. Ekspertit, niin kuin kumpikin totesi, saivat jatkaa tästä tilanteesta.

Neuvottelut jatkuivat asiantuntijoiden kesken 15.11.1960. Presidentti Urho Kekkonen saapuisi Moskovaan viikon kuluttua, ja sopimus oli saatava sitä ennen valmiiksi. Virkamiesvaltuuskunnat jatkoivat puurtamistaan. Munkki antoi Bahtoville Suomen uusimman luonnoksen ja selosti siinä huomioituja näkökohtia. Sopimuksen otsikosta sovittiin nyt lisäämällä Suomen ehdotukseen sana "muista" sanojen "kaupallisista kysymyksistä eteen".

Sopimuksen otsikko kuului siten luonnoksessa 4a/15.11.1960 näin: "Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton välinen sopimus tullien soveltamisesta ja yhteistoiminnasta muissa kaupallisissa kysymyksissä". Neuvostoliitto teki selväksi, että se halusi saada kaikki Suomen ja Neuvostoliiton väliset silloiset ja tulevat kauppatavarat mukaan. Aikataulu saisi koskea vain Suomea, eikä etuja saisi rajoittaa vain tulleihin.

Asia alkoi selvitä 15.11.1960 Karjalaisen ja Patolitsevin uusissa neuvotteluissa. Karjalainen oli ottanut myös Munkin mukaan neuvottelemaan. Patolitsev taipui jättämään pois viittaukset niin Eftaan kuin suosituimmuuteenkin. Niiden tilalle oli keksitty, että sopimukseen liitettäisiin ministerien allekirjoitta-

ma salainen kirje, joka olisi sitova ja oleellinen osa sopimusta. On selvää, että tällainen kirje oli vakava lännen harhautus. Karjalainen sai tältä pohjalta uuden entistä lyhyemmän sopimusluonnoksen, jota täydennettäisiin salaisella kirjeenvaihdolla. Ratkaisumalli oli siis syntynyt, vaikka suomalaiset eivät vielä sitä hyväksyneetkään. Karjalainen käytti syntyneen sopimusluonnoksen hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa 18.11. Valiokunta hyväksyi sopimusluonnoksen. Salaisesta kirjeestä tuskin puhuttiin, sillä merkintää siitä ei ole missään.⁴⁷ Mitä Kekkoseen tulee, niin on lähdeittävä siitä, että hän hyväksyi ajatuksen.

Karjalainen allekirjoittaa Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimuksen ja siihen liittyvän salaisen kirjeen 24.11.1960

Presidentti Kekkosen vierailu Moskovassa alkoi 21.11.1960 aamulla klo 09.00. Vastaanotto oli juhlava. Päivän mittaan ei ollut varsinaisia neuvotteluja, mutta illan kuluessa pidettiin puheita, erityisesti illallisilla. Suomen puoluepolitiikasta puhuttiin paljon. Pääministeri Hruštšev puuttui useaan otteeseen Suomen sosiaalidemokraattien ulkopoliittiseen asennoitumiseen.

Patolitšev esitti Karjalaisen päiväkirjamerkintöjen mukaan uudelleen sopimusta täydentävää kirjettä, joka pitäisi ratifioida tai muuten liittää sopimuksen erottamattomaksi osaksi. Karjalainen oli luvannut vielä miettiä asiaa. Myös Mikojan oli ottanut asian esille Kremlissä illalla Kekkosen läsnäollessa.⁴⁸ Asia ei silti vielä ollut aivan selvä.

Varsinaiset neuvottelut käytiin 22.11.1960 klo 10.00 Kremlissä pääministeri Hruštševin kanssa. Neuvottelujen aluksi presidentti Kekkonen oli todennut kauppaministerien valmistaneen Gattin 25. artiklan viidennen kohdan mukaisen sopimuksen, johon suomalainen osapuoli oli tyytyväinen. "Kai tekin olette?" oli Kekkonen kysäissyt puheenvuoronsa lopuksi. Pääministeri Hruštšev itse myönteli, mutta antoi varapääministeri Mikojanille puheenvuoron. Mikojan olikin nimetty varsinaiseksi integraatiovastaavaksi neuvostojohdossa.

Mikojan aloitti puheenvuoronsa toteamalla, että Neuvostoliitto oli ja on kauppablokkeja vastaan. Neuvostoliitto suostui kuitenkin Suomen etujen vuoksi asian järjestämiseen. Hän katsoi, että blokit olivat perustaltaan poliittisia, mutta että Efta oli niistä vähiten poliittinen. Tosin Englanti yritti käyttää Eftaa omiin poliittisiin tarkoituksiinsa. Mikojan totesi, että Suomen valtuuskunnan puheenjohtaja Munkin puheista oli saatu se käsitys, että Suomi ei osallistuisi Eftaan jäsenenä vaan ainoastaan vapaakauppajärjestelyihin. "Entä kuutoset?" kysyi Mikojan ja jatkoi:

Ne ovat selvä Nato-järjestö. Yhdysvaltain varaulkoministeri Dillon on puhunut seitsikkojen ja kuutosien yhdistämisestä ja se huolettaa meitä. Ei

47 HUAV 18.11.1960. Ptk nro 24/18.11.1960. UM Cae.

48 Päiväkirja 21.11.1960. Akyk.

pidä unohtaa, että länsi koettaa järjestää riitaa Suomen ja Neuvostoliiton välille. Tähän asti se ei ole onnistunut ja toivomme, etteivät onnistu tulevaisuudessakaan. Suomalaiset ystävämme ovat luvanneet huolehtia asiasta.

Mikojan siis selvästi viittasi tässä Kekkosen antamiin lupauksiin, että Suomi ei liittyisi Eftaan. Kekkonen vastasi, että Suomi yritti vain turvata taloudelliset intressinsä, jotta taloudellinen toiminta voisi vireytyä. Se lisäisi Suomen ja Neuvostoliiton välisen kaupan mahdollisuuksiin. Lisäksi Kekkonen totesi, että jos EEC ja Efta yhtyisivät, Suomen mukanaolo tulisi kysymyksenalaiseksi.⁴⁹ Neuvostomuistiinpanojen mukaan Kekkonen oli sanonut, että silloin "Suomen osallistuminen 'seitsikkoon' tulisi mahdottomaksi".⁵⁰ Painotuseroja siis oli.

Tässä samaisessa neuvottelussa Kekkonen otti esiin Saimaan kanavan vuokrausasian ja pääsi siitä yhteisymmärrykseen Hruštševin kanssa. Hän totesi, että asia oli ollut esillä jo vuonna 1958, mutta neuvottelut eivät silloin johtaneet tuloksiin. Kekkonen ehdotti uusia neuvotteluja kanavan vuokraamisesta Suomelle 50 vuodeksi. Hruštšev vastasi tähän periaatteessa myöntävästi, mutta oli todennut, että vyöhykkeen laajuudesta on vielä keskusteltava. Karjalaisen muistiinpanojen mukaan Viipurista tai Karjalan kysymyksestä ei varsinaisesti keskusteltu.⁵¹

Tässäkin keskustelussa pääministeri Hruštšev otti puheeksi suomalaiset sosiaalidemokraatit, joskin pöytäkirjan ulkopuolella, niin kuin hän oli maininnut. "Älkää vihastuko", oli Hruštšev pohjustanut juttuaan ja jatkoi:

...Puhun ystävällisessä mielessä. Toivomme, emme vaadi, että kaikki yhteiskuntakerroksenne kannattaisivat rauhaa ja ystävyyttä meihin päin. Kaikki eivät tee sitä. Tarkoitin Tannerin ja Leskisen politiikkaa. Tämä ei tule kommunikeaan, mutta me olemme levottomia heidän politiikastaan. Me seuraamme mustasukkaisesti, miten suhteemme kehittyvät.

Karjalainen kirjasi muistiin Kekkosen lausuneen, että hänen pitäisi protestoida tässä kohtaa, mutta tuskin se mitään auttaisi. Kekkonen oli kuitenkin kääntynyt seurueensa puoleensa ja kysynyt, halusiko kukaan lausua mitään Hruštševin puheenvuoron johdosta. Kukaan ei sanonut sanaakaan.⁵²

Karjalaisen omat neuvottelut jatkuivat sopimuksen ja erityisesti Patolitsëvin ehdottaman salaisen kirjeen sanamuodon viimeistelemiseksi 23. ja 24. 11. 1960. Sopimukset allekirjoitettiin 24. 11. "hiljaisuudessa", niin kuin Karjalainen oli merkinnyt. Tullisopimukseen liitettiin erillinen kirje. Tämä kirje oli Suomen ja Neuvostoliiton välinen salainen liite tullisopimukseen, ja siinä Efta tuli mainituksi selkokielellä:

49 Kansanedustaja Päiviö Hetemäki, joka kuului Kekkosen seurueeseen, selosti matkaa kokouksen eduskuntaryhmässä 29. 11. 1961. Ptk. Ca 6. Kok.

50 Myös neuvostomuistiinpanot Kekkosen vierailusta ovat yhdenmukaisia edellämaintittujen kanssa. Eroa on kuitenkin sanoissa kysymyksenlainen ja mahdollon, kun oli puhetta tilanteesta, jossa EEC ja Efta olisivat yhtyneet. NKP, s. 107.

51 Päiväkirja 22. 11. 1960. Akyk.

52 Kuten edellinen alaviite.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DE FINLANDE

546.

Helsingissä, 20 päivänä marraskuuta 1960.

Herra Ministeri,

Tänään Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä allekirjoitetun tullikysymyksiä koskevan sopimuksen johdosta ja noudattaen Suomen ja Neuvostoliiton välisen 1 päivänä joulukuuta 1947 allekirjoitetun Kauppasopimuksen määräyksiä minulla on kunnin, Suomen Valtauskunnan puolesta, pyytää Teitä, Herrä Ministeri, vahvistamaan sovituksi seuraavaa:

Tänään allekirjoitettua sopimusta toteutetaan siten, että jos Suomi tekee erityisen kaupallisen sopimuksen Euroopan vapaakauppaliiton kanssa, niin Suomi soveltaa välittömästi ja korvauksetta ainakin sen Neuvostoliitosta tuotavien tavaroiden näiden kaikkia niitä kaupallisen alan etuja, helpotuksia, etuoikeuksia tai myönteisyyksiä, joita Suomi mainitun Euroopan vapaakauppaliiton kanssa tekemässä erityisen kaupallisen sopimuksen perusteella antaa tämän liiton jäsenvaltioille.

Tähän sovittu yllämainitun tullikysymyksiä koskevan sopimuksen osaksi.

Vastauksena, Herrä Ministeri, korkein komppihenkilö
Vakuutus.

Ahti Karjalainen
Ahti Karjalainen

Ne Sosialististen Neuvosto-
tasavaltojen Liiton Yleismaailman-
kauppaliitolle K.O. Pöytäkirjoille
Loppu

*Kauppaministeri Ahti
Karjalainen allekir-
joitti 24.11.1960
salaisen kirjeen, jolla
Suomi myönsi
expressis verbis Efta-
edut Neuvostoliitolle.
Tämä kirje selittää
Karjalaisen keskeistä
asemaa Suomen
idänsuhteissa myö-
hemmin. Kirje on
pysynyt kaikki nämä
vuosikymmenet sa-
laisena.*

Herra Ministeri, Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä allekirjoitetun tullikysymyksiä koskevan sopimuksen johdosta ja noudattaen Suomen ja Neuvostoliiton välisen 1 päivänä joulukuuta 1947 allekirjoitetun kauppasopimuksen määräyksiä minulla on kunnia Suomen valtuuskunnan puolesta, Herra Ministeri, vahvistaa sovituksi seuraavaa:

Tänään allekirjoitettua sopimusta toteutetaan siten, että jos Suomi tekee erityisen kaupallisen sopimuksen Euroopan vapaakauppaliiton kanssa, niin Suomi soveltaa välittömästi ja korvauksetta kaikkiin sen Neuvostoliitosta tuotaviin tavaroihin nähden kaikkia niitä kaupallisen alan etuja, helpotuksia, etuisoikeuksia tai myönnytyksiä, joita Suomi mainitun Euroopan vapaakauppaliiton kanssa tekemänsä erityisen kaupallisen sopimuksen perusteella antaa tämän liiton jäsenmaille.

Näin sovittu ymmärretään yllämainitun tullikysymyksiä koskevan sopimuksen osaksi. Vastaanottakaa, herra Ministeri, korkean kunnioitukseni vakuutus,

(omakätinen allekirjoitus) Ahti Karjalainen.⁵³

Vierailusta julkaistiin vielä kommunikea, ja niin tämä merkittävä vaihe oli ohi. Karjalaisen merkintöjen mukaan kommunikean Saimaan kanavaa ja siinä mainittua Pohjois-Karjalan sahaprojektia koskevat osat olivat Kekkoson valmistelema, tulli- sekä kauppasopimusta koskevat osat Karjalaisen sekä yleispoliittinen osa virkamiesten valmistelema.

Suomi sai vihdoin pitkällisten vaiheiden jälkeen aikaan suosituimmuutta koskevan sopimuksen Neuvostoliiton kanssa. Näin oli yksi tärkeä askel saavutettu. Tulos vain oli Efta-maiden etukäteen tuomitsema. Edessä olivat muut ongelmat; vaikeuksia oli tiedossa. Näyttää siltä, että salainen kirje ei tullut koskaan Efta-maiden tietoon.

Päätöksenteon kannalta asia on sikäli mielenkiintoinen, että Karjalainen katsoi voivansa allekirjoittaa kirjeen ilman asian käsittelyä missään elimessä. Kirjettä ei myöskään tuotu muuhun käsittelyyn. Oliko kirje Suomea sitova, on erillisen pohdinnan arvoinen kysymys. Poliittisesti salaisen kirjeen allekirjoittaminen vastasi tarkoitustaan. Karjalainen vahvisti asemiaan Hruštševin silmissä "meidän miehenä" ja Neuvostoliitto suostui lyhyeen sopimukseen, jossa ei mainittu Eftaa eikä suosituimmuutta. Karjalaisen on täytynyt keskustella asiasta Kekkoson kanssa, vaikka jälkiä ei ole löytynyt. Karjalainen oli siis ainakin henkilökohtaisesti sitoutunut siihen, että Neuvostoliitto saisi Efta-edut Suomelta. Tämäkin selittää Karjalaisen vahvaa asemaa Suomen idänpolitiikassa myöhemmin.

On joitakin viitteitä siitä, että Hruštševilla ja Mikojanilla oli vakavia erimielisyyksiä loppuun saakka. Karjalainen merkitsi päiväkirjaansa, että tullisopimus allekirjoitettiin "hiljaisuudessa" ja aivan viime hetkellä eli 24.11. klo 15.00. Kauppasopimus vuodelle 1961 oli allekirjoitettu jo aamupäivällä klo 10.00. Mikojan sanoi Karjalaiselle ajavansa "sitovampaa muotoa".⁵⁴ Tätä pi-

53 Sopimusten alkuperäiskappaleilla ei ole varsinaista arkistotunnusta. Kopio Karjalaisen allekirjoittamasta Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimuksen liitteenä olevasta kirjeestä on Kekkoson arkistossa. UKK 1/57.

54 Päiväkirja 24.11.1960. Akyk.



dän uskottavana: Mikojan vastusti aiemminkin Suomen osallistumista Eftan järjestötoimintaan. Myös UM:n poliittisen osaston päällikkö Jaakko Hallama totesi Helsingissä briteille, että Mikojan oli ollut taipumaton ja että vain Hruštševin puuttuminen asiaan viime hetkillä oli pelastanut sopimuksen allekirjoittamisen.⁵⁵ Munkki selosti vastaavalla tavalla asiaa Ruotsin kauppaministerille Langelle 29.11.1960. Ruotsalaiset saivat käsityksen, että NKP:n keskuskomitean puhemiehistö oli tehnyt viime hetken päätöksen tullisopimuksen puolesta.⁵⁶

Pidänkin toteennäytettynä, että Mikojan vastusti Suomen Efta-assosiaatiota loppuun saakka, mutta hän hävisi Hruštševille.

On vaikeaa selvittää, miten välttämätöntä lopulta oli salaisen kirjeen allekirjoittaminen. Varmasti tilanne vaikutti kriittiseltä Moskovassa. Arvioinneissa on kuitenkin otettava huomioon, että tällainen salainen toimi edisti sisäistä yhteisymmärrystä Suomen ulkopoliittisen ja Neuvostoliiton johdon välillä. Siinä mielessä se oli yhdenmukainen toimi Kekkosen Hruštševille syyskuussa esittämän uudelleenvalintasuunnitelman kanssa.

Näyttää siltä, että Munkki ei ollut läsnä allekirjoitustilaisuudessa, sillä Munkki jäi käsitykseen, että neuvottelut olivat päättyneet sopimusluonnokseen. Munkki nimittäin antoi osastolleen ohjeen kertoa eräille Efta-maiden ulkoministerioille juuri näin, mikä aiheutti lisähämmennystä ainakin Lontoossa.

Suomen Efta-suhteille tärkeä tullisopimus on allekirjoitettu.

Kuvassa hymyilevät voittajat Kekkonen ja Hrustsev sekä keskellä häviöjä Anastas Mikojan. Vasemmalla kauppaministeri Ahti Karjalainen, joka joutui käytännössä kantamaan päivävuon Efta-neuvottelusta. Oikealla tilannetta tarkkailee mieteliäänä Leonid Brezhnev.

55 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n kirjelmä nro 105/30.11.1960. FO 371.150 227.

56 Ruotsin hallituksen selostus Eftalle. Liite Efta-asiakirjaan nro Efta/ND 23/60.9.12.1960. FO 371.150 332.

Neuvostoliitto tyytyi siis lopulta tullisopimukseen ja salaiseen kirjeenvaihtoon, vaikka sillä olisi ollut mahdollisuus sitoa Suomi tiukasti itseensä Kekkonen esittämällä mallilla. Neuvostoliitto halusi siis saada Suomesta irti mahdollisimman paljon konkreettisia taloudellisia etuja. Tämä oli lopulta Neuvostoliitolle tärkeämpää kuin säikäyttää muut Efta-maat torjumaan Suomi. Tämän vuoksi Efta-edut myöntänyt kirjeenvaihto salattiin muilta Efta-mailta. Toki Efta-maissa heti käsitettiin, että asiallisesti Suomi myönsi nämä edut, mutta kun sopimuksessa ei mainittu Eftaa eikä suosituimmuutta, helpotti se joka tapauksessa suhtautumista.

Karjalaisen allekirjoittaman kirje on pysynyt hyvin harvan tiedossa. Sitä ei ollut muiden operatiivisten papereiden joukossa. Se löytyi vain alkuperäisen venäläisen sopimuksen liitteenä UM:n arkistossa erillisen etsinnän jälkeen. Karjalaisen päiväkirjoissa on mainintoja kirjeen olemassaolosta, joten olen voinut etsiä sitä.⁵⁷

57 Karjalaisen 24.11.1960 allekirjoittama kirje ei ole ollut sarjassa 5 Kc eikä 73 D1. Se löytyi erikseen säilytettyjen alkuperäisten venäläisten ratifioimisasiakirjojen yhteydestä. UM. Päiväkirja 26.11.1960. Akyk.

■ Suomen Efta-suhteet koetuksella

Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimus merkitsi käytännössä, että Suomi myönsi Efta-edut Neuvostoliitolle, vaikka itse sopimuksessa ei näin todettukaan. Tullisopimuksessa oli keskeisenä elementtinä tullialennusaikataulu, joka oli yhdenmukainen Lissabonin-sopimusluonnoksen kanssa.¹ Efta-maat tulkitsivat, että sopimus käsitti kaikki tavarat, myös tulevat tavarapositiot.² Karjalaisen salainen kirje merkitsi lisäksi yleisen ja rajoittamattoman suosituimmuuden myöntämistä.

Lännen pahimmat epäilyt olivat siten toteutuneet. Suomen ja Ison-Britannian kesken oli syksyn 1960 aikana syntynyt epäluottamuksen ilmapiiri. Karjalainen ei todellakaan kyennyt saamaan aikaan luottamuksellista keskustelua brittien kanssa. Karjalainen väittää päiväkirjassaan puhuneensa suoraan, brittien muistiot puhuvat toista. On siis selvää, että ilmapiiri oli tulehtunut. Ison-Britannian suurlähetystö puhui marraskuun lopulla Suomessa vallitsevasta "jonkinasteisesta aidosta väärinymmärryksestä Hänen Majesteettinsa hallituksen asenteesta".³

On hyvin merkittävää, että Iso-Britannia ehti kutsua presidentti Kekkonen valtiovierailulle ennen kuin Moskovan-neuvottelut oli saatu päätökseen. Kutsu ja sen julkistaminen ennen Kekkonen Moskovan-vierailua merkitsivätkin niin suurta sitoutumista, että vierailuhankkeen peruuttaminen olisi merkinnyt suuren luokan katastrofia myös brittien arvostelukyvylle. Poliittinen pohja kriisin selvittämiseksi oli siis vahva.

Kesti viikon päivät Kekkonen vierailusta, ennen kuin britit saivat vahvistuksen sille, että Karjalainen todellakin allekirjoitti sopimuksen, jonka perusteella Suomen voitiin katsoa myöntäneen Neuvostoliitolle Efta-kohtelun. Sitä ennen suomalaiset ehtivät jälleen sotkea asioita. Suurlähettiläs Tuomisen ulkoministeriön ohjeiden mukainen käynti alivaltiosihteeri D. P. Reillyn luona 28.11.1960 oli erikoinen tilaisuus. Reilly totesi muistiinpanoissaan, että "hermostunut Suomen suurlähettiläs kertoi tullessaan hänen puheilleen erikoisessa asiassa (curious mission)". Tuominen nimittäin kertoi Reillylle, että Suomi ei ollut allekirjoittanut mitään Moskovassa vaan vain sopinut sopimusluonnoksesta

1 Ks. liitteet 5 ja 6, s. 332 - 338.

2 Liite Efta-asiakirjaan nro Efta/ND 23/60. 9.12.1960. FO 371.150 332.

3 Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n kirjelmä/22.11.1960. FO 371.150 328.

(concluded a draft agreement). Tästä Reilly oli ollut erityisen iloinen. Samalla Tuominen kertoi, että Munkin johtama valtuuskunta tulisi lähiaikoina Lontooseen selvittämään tilannetta. Reilly toivotti valtuuskunnan tervetulleeksi, mutta piti ajankohtaa vaikeana, koska Edward Heath hoiti hallituksessa Suomen-asiaa ja hän oli juuri tuolloin Tukholmassa.⁴

Ulkoministeriö oli todellakin antanut ohjeen Tuomiselle sanoa, että Moskovan-neuvottelut olivat päättyneet sopimusluonnokseen. Salailu oli siten Suomen oman hallinnon piirissä niin suurta, että sähkeen laatija eli vastuuhenkilö ulkoministeriössä Ritarikadulla ei tiennyt, että kauppaministeri Karjalainen oli allekirjoittanut tullisopimuksen Neuvostoliiton kanssa.⁵

Karvas totuus paljastui kuitenkin pian. Ison-Britannian Helsingin-suurlähetystö nimittäin joutui oikaisemaan Tuomisen harhauttavat tiedot. Suurlähetystö kertoi 30.11. yskantaan, että Suomi oli allekirjoittanut sopimuksen.⁶ Reilly ihmetteli saatuaan sähkeen. Kriisi oli valmis: suomalaiset olivat asettaneet Efta-maat fait accomplin eteen. Suomalaisen outo käytös lisäsi levottomuutta. Epäluulot Neuvostoliiton tunkeutumisesta Eftaan nousivat. Mitä tehdä Suomelle?

Suomen ulkopolitiittinen johto puolestaan toi julki tyytyväisyytensä Moskovan-neuvottelujen jälkeen. Neuvottelut olivat kieltämättä olleet vaikeat ja monimutkaiset niihin liittyneiden ristikkäisten odotusten ja vaateiden johdosta. Varmuutta siitä, että Efta-maat hyväksyisivät Suomen Eftaan, ei kuitenkaan ollut. Englannin ulkoministeriö antoikin 25.11.1960 julkisuuteen varoitavan lausuman liiasta optimistisuudesta Suomen Efta-asiassa.⁷

Niinpä oli varsin oikeaan osunut toimenpide selvittää keskeisille Efta-maille suoraan tapahtumat. Muuta ei enää ollut tehtävissä. Suomalaiset saattoivat vain selittää asioita parhain päin. Ratkaisu siirtyi täysin Efta- ja Gatt-maiden käsiin.

Karjalaisen arkistossa on erillinen vihkonen asiakirjoista, jotka käsittelivät informaatiokierrosta, jonka Munkki teki hallituksen toimeksiannosta useimpiin Efta-maiden pääkaupunkeihin heti sen jälkeen kun tullisopimus oli allekirjoitettu. Näiden asiakirjojen jakelu oli äärimmäisen suppea, sillä ne jaettiin vain Kekkoselle ja Karjalaiselle. Munkki piti laatijana yhdet kappaleet, jotka ovat UM:n arkistossa.⁸

4 Alivaltiosihteeri D. P. Reillyn muistio Tuomisen käynnistä 28.11.1960 FO:ssa. FO 371.150 327.

5 UM:n kiertosähke Berniin, Lontooseen ja Wieniin nro C-32/26.11.1960. UM 73 D1.

6 "... that agreement was signed and was not (repeat not) merely an initialled draft." Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n sähke nro 393/30.11.1960. FO 371.150 327.

7 Lontoossa olevan sl:n sähke nro 106/26.11.1960. UKK 21/57.

8 UM 5 Kc.

Munkki selittää tullisopimusta eräissä Efta-maissa

Munkki aloitti kierroksensa Tukholmasta 29.11.1960.⁹ Hänellä oli mukanaan Reino Rossi Suomen Pankista sekä avustaja. Ruotsia edusti näissä keskusteluissa kauppaministeri Gunnar Lange.¹⁰ Läninä oli myös Hubert de Besche Ruotsin ulkoministeriöstä. Lange totesi aluksi saaneensa Suomen ja Neuvostoliiton välisiä järjestelyjä koskeneen asiakirjan edellisenä päivänä ja huomautti, että hänen ja Ruotsin hallituksen kanta oli edelleen se, mikä kävi ilmi hänen Ilta-Sanomille äskettäin antamastaan haastattelusta eli Ruotsi tukisi Suomea Efta-suhteen kehittämiseksi. Ruotsi oli valmis tekemään sen, minkä voi tässä kysymyksessä. Lange halusi kuitenkin tehdä eräitä kysymyksiä. Lange huomautti myös, että haastattelusta kaiketi oli saattanut olla hyötyä Suomelle.

Munkki kiitti Suomen saamasta tuesta, jota oli arvostettu Suomessa. Sitten hän siirtyi käsittelemään Moskovassa käytyjä neuvotteluja ja sanoi, että Moskovassa oli tehty kaikki mahdollinen. Kaikki Moskovassa mukana olleet parlamentaarikot, jotka eivät itse osallistuneet yksityiskohtaisiin neuvotteluihin, sanoivat, että maksimi oli saavutettu. Ministeri Langen huomautukseen, että tätä tilannetta kuvaisi sanonta "take it or leave it", ja tähän vastasi Munkki myöntävästi. Lange huomautti, ettei sopimuksessa ollut mitään viittauksia Efta-sopimukseen, mikä hänen mielestään oli myönteinen piirre. Lange totesi, että sopimuksessa oli myös se etu, ettei siinä ollut mitään mainintaa suosituimmuudesta.

Munkki huomautti, että johdannossa oli pitänyt viitata Suomen ja Neuvostoliiton välisiin sopimuksiin, jotta olisi täysin selvää, että kysymyksessä oli puhtaasti Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus. Hän huomautti edelleen, että jollei Suomen ja Eftan välinen sopimus tulisi voimaan, raukeaisi myös Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus. Vastaavasti, jos Suomi vetäytyisi Eftasta, päättyisi myös Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus.

Lange otti tämän jälkeen esille kysymyksen sopimuksen käsittelystä sanomalehdistössä ja tiedusteli, julkaistaisiinko se siinä tapauksessa, että Suomen ja Eftan välinen järjestely ei onnistuisi. Tuskin, vastasi Munkki. Eduskunnalle annettaisiin vain selostus asiasta. Langen mielestä ei siis ollut selvää tässä vaiheessa, että Suomen Neuvostoliiton kanssa tekemä järjestely hyväksyttäisiin Eftassa.

Munkki jatkoi selostustaan kertomalla Suomen tavoitteista Moskovassa: tarkoituksena oli pitää asia puhtaasti Suomen ja Neuvostoliiton välisenä. Munkki totesi myös, että Suomi pyrki nimenomaan siihen, että Norjan ja Itävallan asemaa ei heikennettäisi. Munkki joutui venyttämään selittelytaitojaan tämän matkan aikana. Hänen mukaansa ei pyritty siihen, että Neuvostoliitto saisi suoraan Efta-edut. Neuvostoliitto oli aluksi toivonut sopimusta, johon kolmannetkin maat voisivat liittyä, kertaili Munkki tapahtumia. de Besche kysyi, mitä

9 Munkki laati muistiot kustakin käynnistä erikseen. Muistiot ovat Kekkonen, Karjalaisen ja UM:n arkistoissa. Akyk 16/VII, UKK 21/57 ja UM 5 Kc. Teksti perustuu näihin asiakirjoihin.

10 Karjalainen oli soittanut Ruotsiin kollegalleen 26.11.1960. Tällöin oli jo sovittu siitä, että Munkki saapuu Tukholmaan informaatiomatkalle. Päiväkirja 26.11.1960. Akyk.

maita Neuvostoliitolla oli ollut mielessään ja arveli itse, että luultavasti muita itäblokin maita. Tähän Munkki lisäsi, että luultavasti oli tarkoitettu Skandinavian maita.

Sitten keskusteltiin, mitä tavaroita tullihelpotukset koskivat. Munkki totesi niiden koskevan vain "perinteisiä tavaroita", mutta tämä käsite sinänsä koskisi kaikkia tavaroita, myös tulevia uusia tavararyhmiä. Tavaralistaan sisällytettiin kaksi uutta tavararyhmää, siviililentokoneet ja kantosiipialukset, jotka itse asiassa jo olivat tullivapaita. Alkuperäkysymyksistä Lange tiedusteli, miten Suomi aikoi ne järjestää. Munkki totesi, ettei Suomeen tuotaisi tavaroita, jotka eivät olisi neuvostoliittolaista alkuperää. Lange myönsi asian olevan ennen kaikkea teoreettinen, mutta voitiin kuitenkin ajatella Neuvostoliiton vievän Suomeen myös muualta hankittuja tavaroita. Munkki huomautti tähän, että kaikki tuonti Neuvostoliitosta oli lisenssioinnin alaista, joten kontrolli toimi koko ajan. Suomi oli kuitenkin valmis antamaan takeet siitä, ettei tällaisia vaaroja syntyisi tuonnissa ja että Suomi oli valmis tinkimättä noudattamaan Eftan sääntöjä.

Lange halusi tietoja määrällisistä rajoituksista ja totesi haluavansa vain löytää ne kysymykset, joita Efta tulisi Suomelle esittämään. Efta-maat voisivat nimittäin todeta, että Neuvostoliitto sai kaikki tulliedut. Silloin kysyttäisiin, mitkä rajoitukset koskisivat Neuvostoliittoa. Munkki viittasi siihen, että Eftan asema oli parempi kuin Neuvostoliiton, sillä neuvostotuonti oli edelleen määrällisesti rajoitettua. Lange totesi tässä yhteydessä, että Neuvostoliitto ei saanut mitään uutta oikeutta Suomelta. Lisäksi hän kysyi, oliko Suomi ehkä saanut jotain muuta. Munkki katsoi, että Saimaan kanavakysymys voitiin laskea tällaiseksi asiaksi.

Tilanne oli siis sellainen, että Suomi halusi ensin tietää, hyväksyisikö Efta Suomen assosioitumisen. Sitten Suomen eduskunta hyväksyisi liittymisen. Sisäpoliittisesta asetelmasta Munkki huomautti, että kansandemokraatit eivät todennäköisesti tulisi hyväksymään sopimusta Eftaan menemisestä ja että tilanne tulisi Suomessa muodostumaan erittäin vaikeaksi, jos Efta ei hyväksyisi sopimusta. Munkki vihjaili myös, että kommunistit saattaisivat vain hyötyä tulevissa vaaleissa tilanteesta, joka syntyisi, jos Suomi jäisi Eftan ulkopuolelle ja Suomen yhteiskunnallinen kehitys taantuisi.

Tämän jälkeen otettiin esille asian jatkokäsittely. Lange totesi, että asia olisi ensin käsiteltävä Eftassa ja vasta siten Gattissa. Munkki huomautti Suomen toivovan, että tiistaihin 6.12. mennessä Efta-maat voisivat antaa ohjeensa Geneveen niin, että Suomen eduskunta voisi ottaa asian käsiteltäväksi 10. - 15.12. 1960. Lange huomautti eduskuntakauden päättyvän Ruotsissa 14.12. Asian käsittelyyn kuluisi Ruotsissa normaalisti yksi kuukausi. Munkki totesi olevan tärkeätä, että sopimus saataisiin allekirjoitettua mahdollisimman nopeasti, sillä sisäpoliittiset vaikeudet tulisivat Suomessa olemaan parin kolmen kuukauden kuluttua suurempia kuin nyt.¹¹

11 UM:n muistio 29.11.1960. UM Kc5.

Tukholmasta Munkki matkusti Kööpenhaminaan, jossa hän tapasi ulkoministeriön kansliapäällikön Svenningsenin. Munkki luovutti hänelle Suomen ja Neuvostoliiton välillä solmitun tullisopimuksen tekstin. Munkki kertoi Svenningsenille, että neuvottelut olivat hyvin vaikeat ja että lähtökohdat olivat olleet seuraavat:

1. Suomen ja Neuvostoliiton välisen sopimuksen tulisi olla tiukasti bilateraalinen sopimus, joka perustuisi Suomen ja Neuvostoliiton välisiin sopimuksiin siten, ettei muiden Efta-maiden asemaa siinä prejudicesoitaisi.
2. Neuvostoliitolle ei annettaisi mitään yleisiä etuja vaan vain spesifioituja.
3. Sopimuksessa tuli järjestää suosituimmuus siten, ettei mainintaa suosituimmuudesta tulisi tekstiin.
4. Pyrkimyksenä oli tehdä suljettu sopimus niin, etteivät kolmannet maat voisi siihen liittyä.
5. Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus oli lisäksi tehtävä sellaiseksi, että se tulisi voimaan vain, jos Suomi assosioituisi Eftaan ja olisi voimassa vain niin kauan kuin Suomen sopimussuhde Eftaan nähden olisi voimassa.

Tanskan edustaja ei halunnut tässä vaiheessa lausua, miten asiaan tultaisiin suhtautumaan, mutta otti suosituimmuuden esille ja tiedusteli, oliko siitä tullut muille Efta-maille ennakkotapauksen luontoinen esimerkki. Munkki vastasi, että suosituimmuus oli saanut vain tällaisen käytännön muotoilun eikä muiden maiden asemaa haluttu ennakoita. Gatt-säännöksistä Munkki totesi, että olisi parasta ensin allekirjoittaa Suomen assosioitumissopimus. Samalla olisi kuitenkin Gatt-sopimussopimuksia informoitava Suomen ja Neuvostoliiton välisestä sopimuksesta ja jätävä odottamaan niiden reaktioita. Gatt-osa-
puolillahan oli mahdollisuus pyytää 23. artiklan mukaisia neuvotteluja, jos joku väittäisi oikeuksiaan loukatun.

Svenningsen tiedusteli vielä, oliko kysymys muiden maiden asemasta ollut esillä. Munkki sanoi olevan ilmeistä, ettei Neuvostoliitto ollut tyytyväinen muilta Efta-mailta saamiinsa vastauksiin. Suomen puolesta oli tehty selväksi, ettei sen ja Neuvostoliiton välinen sopimus saanut mitenkään prejudicesoida muiden maiden asemaa.

Suomelle sopi naapurisopimus, totesi Munkki ja lisäsi, ettei Eftan muilla jäsenillä ollut yhteistä rajaa eikä yya-sopimusta Neuvostoliiton kanssa. Kansliapäällikkö Svenningsen sanoi käydyn keskustelun osoittavan, että neuvostoliittolaiset pitivät kommunikoidaan pyhänä. Munkki oli samaa mieltä. Munkki selosti sitten saamaansa tehtävää laajassa puheenvuorossaan. Suomi ei ollut neuvottelumatkalla eikä odottanut vastauksia nyt vaan kyseessä oli informaatiomatka. Asia oli Suomen kannalta erittäin kiireellinen, selitti Munkki, ja ilma-
piiri Efta-jäsenyydelle oli nyt Suomessa suotuisa. Eduskunnassa ei ollut odottavissa suurta vastustusta. Asian pitkittyessä voisi vastustusta ilmetä.

Munkki selosti sitten tullisopimuksen allekirjoittamiseen liittyneitä vaikeuksia ja totesi, että sopimus saatiin allekirjoitettua vasta aivan viime tingassa. Lopuksi Munkki toivoi Tanskan ymmärtävän Suomen vaikeudet asiassa. Svenningsen selitti, että Tanskan hallitus näki periaatteessa hyvin mielellään Suomen Eftassa ja että Tanska näki vaikeudet, joita Suomella oli Neuvostoli-

ton kanssa. Luonnollista oli, että nämä pidettäisiin mielessä, kun asiaa harkittaisiin. Hän sanoi, että Tanskan ulkoministeriö suhtautui suopeasti asiaan, mutta että hän ei voinut luvata mitään. Svenningsen viittasi Munkin esittämään kiireeseen ja kysyi, toivottiinko Tanskan hallitukselta lausuntoa kiireellisessä järjestyksessä. Munkki totesi, että Ruotsissa oli toivottu, että sopimus voitaisiin allekirjoittaa Pariisissa 12.12. Toisaalta Suomi oli valmis allekirjoittamaan sopimuksen milloin tahansa. Suomen valtuuskunta tapasi seuraavana päivänä ulkoministeri J. O. Kragin, mutta hän ei pystynyt sanomaan mitään uutta.¹²

Munkki lähetti UM:lle Kööpenhaminasta 1.12.1960 puhelinsanomana:

Eilen informoitu Tanskan viranomaiset, tänään klo 1 Krag, jatkamme Lontooseen, jossa tapaamiset heikosti järjestetyt syystä tai toisesta. Viimekertainen isäntämme Lontoon ilmoituksen mukaan tavoittamattomissa. Pitäisin kuitenkin tärkeänä hänen nimenomaista tapaamista, kun Wienistä ei tietoja kiirehtinette. Washington ilmeisen kiinnostunut.¹³

Suomen Lontoon-suurlähetystön toiminta herätti jatkuvaa kritiikkiä. Suomen valtuuskunta siirtyi Lontooseen samana päivänä ja saattoi havaita perillä, että ministereitä, sen enempää Heathia kuin Maudlingiakaan ei voitu tavata, vaikka juuri he olivat avainasemassa. Suurlähetystö oli voinut järjestää tapaamisen vain apulaisalivaltiosihteerin Jacklingin luo. Mukana keskusteluissa oli myös suurlähettiläs Tuominen.

Jackling tervehti Suomen valtuuskuntaa ja totesi tyytyväisenä, että Suomi halusi tehdä selkoa Moskovan-neuvotteluista. Hän valitti, etteivät Heath tai Maudling olleet käytettävissä. Englanti ei ollut vielä valmis lausumaan mitään vaan ainoastaan kuuntelemaan, mitä Suomella oli esitettävänä. Munkki puolestaan selosti neuvotteluja ja korosti sitä, että ne olivat olleet erityisen vaikeita. Hän selosti neuvottelujen periaatteet briteille FO:n muistiinpanojen mukaan näin:

- (i) että sopimuksen tuli olla tiukan kahdenvälinen ja perustua Suomen ja Neuvostoliiton välillä voimassaoleviin sopimuksiin,
- (ii) että se ei saanut ennakoida muiden maiden asemaa millään lailla ja
- (iii) että myönnytysten tuli olla spesifisiä, ei yleisiä.¹⁴

Lisäksi Munkki oli todennut, että viittaus Eftaan oli löyhä ja että kysymystä suosituimmuudesta ei ollut mainittu lainkaan, vaikkakin Munkki joutui keskustelun kuluessa myöntämään, että käytännössä Neuvostoliitto sai suosituimmuuskohtelun. Suurin osa neuvostoviennistä olisi tullivapaita raaka-aineita tai maataloustuotteita, jotka olivat Efta-sopimuksen ulkopuolella. Lisäksi Munkki sanoi suomalaisten kyenneen torjumaan Moskovan vaatimuksen, että myös kolmannet maat voisivat liittyä sopimukseen.

12 UM:n muistio 1.12.1960. UM Kc5.

13 Munkin puhelinsanoma 1.12.1960. UM 73 D. Akyk 16/VII.

14 FO:n muistio 1.12.1960 Munkin käynnistä. FO 371.150 329.

Jackling sanoi, ettei voinut salata pelkoaan siitä, että sopimus tässä muodossa tulisi kohtaamaan huomattavia vaikeuksia. Hän viittasi siihen, että Suomen valtuuskunta oli hyvin perillä niistä ongelmista, joita muilla Efta-mailla oli.

Munkki selosti (omien muistiinpanojensa mukaan), että päävaikeutena oli ollut venäläisten halu saada yleisiä oikeuksia eikä vain tiettyjä yksilöityjä etuja. Englantilaiset totesivat, että itse asiassa venäläiset olivat saaneet juuri nämä yleiset oikeudet. Munkki vastasi, ettei tämä kaupalliselta kannalta merkinnyt mitään, sillä suurin osa tuontitavaroista oli joko raaka-aineita, kuului maataloustuotteiden piiriin tai oli finanssilistalla. Jäljelle jäävä osuus oli erittäin pieni, vuoden 1959 tullitilaston mukaan vain 800.000 dollaria. Tähän Jackling esitti vasta-argumentin, että tavaralista voisi tulevaisuudessa laajentua Neuvostoliiton talouskasvun myötä. Jackling totesi, että Iso-Britannia otti sopimuksen vaikutukset ensisijaisesti huomioon, joten asiaa olisi harkittava yhdessä muiden Efta-maiden kanssa. Sopimuksen allekirjoittamisesta Munkki toi esille samat perusteet kuin aiemmin, mihin Jackling totesi, että oli vaikeata vastata näin nopeasti. Asia vaati neuvotteluja muiden kanssa ja myös poliittista harkintaa. Britit päätyivät kuitenkin pian johtopäätökseen, että käytännön seuraukset olisivat vähäiset, mikä helpotti suuresti suhtautumista Suomeen.

Munkki kertoi edelleen, ettei hän ollut huolestunut Neuvostoliitosta tulevasta kilpailusta. Kysymys oli periaatteesta, miksi Suomi antoi jotain Neuvostoliitolle, ja vastaus oli se, että Suomi oli naapuri. Oli pidettävä mielessä, että Neuvostoliiton käsityksen mukaan sille oli ilman muuta annettava Efta-oikeudet. Suomi ei ollut halunnut ratkaista juridista suosituimmuskysymystä. Suomen taholta oli selitetty, että jos Suomi antaisi kaikki Efta-oikeudet, olisi ne annettava myös kaikille Gatt-maille, mikä taas oli mahdottomuus. Tämä osoittaa sen, että Munkki vaikenä visusti salaisesta kirjeestä tai pikemminkin – hän ei tiennyt siitä. Jos Englanti olisi ryhtynyt vastustamaan Suomea, olisi Suomen Efta-haaveet voitu haudata.

Munkki huomautti lopuksi, että asian poliittinen puoli oli tärkeämpi kuin kaupalliset seikat. Hän ei kutsunut Neuvostoliittoa enää maksutaseongelmaksi.¹⁵

Suomi sai tyytyä Lontoossa varsin matalan tason vastaanottoon. Tämä on huomionarvoista, sillä muutoinhan englantilaiset olivat hoitaneet asiaa ministeritasolla. Epäilykset olivatkin Englannissa suuria. Munkin muistiinpanot täsmäävät kuitenkin hyvin FO:n muistiinpanojen kanssa, joten on lähdeittävä siitä, että Munkin kiertomatka sujui ilman lisävääriinymäryksiä.

Seuraavana kohteena oli 5. - 6.12.1960 Wien, jossa tapaamisen järjestämisessä oli onnistuttu huomattavasti Lontoota paremmin, sillä keskustelukumppaneina olivat sekä ulkoministeri Kreisky että kauppaministeri Bock virkamiesten lisäksi. Kokous pidettiin 5.12., ja itävaltalaisille annettiin samat paperit kuin aiemmille keskustelukumppaneille. Munkki puolestaan selosti jälleen taustatekijöitä ja totesi, että epäilyksiä voi syntyä, mutta Moskovassa tehtiin kaikki, ettei Efta-maita vahingoitettaisi ja että Suomen assosioituminen tulisi mahdolliseksi.

15 UM:n muistio 1.12.1960. UM Kc5.

Kreisky halusi tutkia asioita, ja siksi keskusteluja jatkettiin seuraavana päivänä 6.12. parlamenttitalossa kauppaministeri Bockin kanssa. Tällöin Itävalta ilmoitti, ettei se voinut antaa lopullista vastausta. Bock kysyi, mikä oli Suomen kanta Eftan ja EEC:n väliseen yhteistyöhön ja niiden lähentymiseen. Tähän Munkki selitti, että asia oli Suomen kannalta kiintoisa, mutta mitään lopullisia mielipiteitä asiasta ei ollut. Munkki kuitenkin vakuutti, että Suomi ei tulisi olemaan häiriötekijä. Munkki kertoi tämän perustuvan henkilökohtaiseen näkemykseen. Hän arvioi, että kauppaministeri Karjalaisen käsitys oli myös, että vain puhtaasti kaupalliset järjestelyt olivat mahdollisia. Neuvostoliiton suhtautumista oli vaikeata arvioida, vastasi Munkki tehtyyn asiaa koskevaan kysymykseen. Sen sijaan, sanoi Munkki, Suomen liittyminen EEC:hen oli luonnollisesti mahdoton.

Suomen neuvostokauppaan liittyvien kiintiöiden kasvu kiinnosti itävaltalaisia: olivatko kiintiöt määritellyt yksinomaan Suomen tarpeiden mukaan vai oliko tilaa suunniteltu jälleenviennille. Munkki vastasi, että kiintiöt olivat yksinomaan Suomen tarpeita varten, eikä Suomella ollut mitään aikeita ryhtyä jälleenvientiin. Kaupan rakenteen Munkki totesi perustuvan siihen tosiasiaan, että kulutustavaroita oli varsin vähän. Samalla Munkki vakuutti Suomen noudattavan täysin alkuperäsäännöksiä koskevia määräyksiä.

Kreisky pelkäsi Neuvostoliiton viittaavan Suomen kanssa tehtyyn sopimukseen ja vaativan Itävallalta samanlaisia etuja. Poliittisen konfliktin mahdollisuus oli nyt otettava huomion, totesi Kreisky. Munkki huomautti tehdyn selväksi, että kyseessä oli puhtaasti bilateraalinen sopimus. Suomi oli taistellut avointa sopimusta vastaan ja oli siinä onnistunutkin. Sopimus perustui naapurussuhteeseen, eikä muilla Efta-mailla ollut yya-sopimusta Neuvostoliiton kanssa. Munkki toivoi nopeata käsittelyä Wienissä. Lopuksi Munkki ennakoii Neuvostoliiton asenteen kiristyvän suosituimmuusasiassa, jos Suomen Efta-asia vaikeutuisi.¹⁶

Valtuuskunnan viimeinen kohdemaahan oli Sveitsi. Siellä Munkki tapasi ministeri Schaffnerin. Hänelle selostettiin asia samalla lailla kuin edellisissäkin vierailuissa. Sveitsin asenne muodostui ehkä kaikkein kriittisimmäksi tässä vaiheessa, joten Sveitsin vakuuttaminen ei oikein onnistunut. Munkki joutui myöntämään, että todellisuudessa Neuvostoliitto sai samat tullihelpotukset kuin Efta-maatkin, mutta käytäntö olisi erilainen. Tuonnin rakenne oli sellainen, että se ei ennakoivut muiden Efta-maiden tilannetta. Munkki huomautti, että millään muulla Efta-maalla ei ollut yya-sopimusta Neuvostoliiton kanssa eikä naapuruutta, joten siltä osin kaikkien maiden tilanne oli varsin toinen kuin Suomen.

Munkki totesi EEC:n ja Eftan lähentymisestä, ettei asiaa käsitelty virallisesti: toisaalta neuvostoliittolaiset olivat selittäneet niin kuin aina ennenkin, että Neuvostoliitto oli alueellisia taloudellisia sopimuksia vastaan. Siltä osin ei ollut mitään uutta. Suomen edut Euroopassa ymmärrettiin Neuvostoliitossa, mikä oli tullut esille monta kertaa aiemminkin.

16 UM:n muistio 6.12.1960. UM Kc5.

Sveitsiläiset huomauttivat, ettei kysymys Eftan ja EEC:n lähentymisestä ollut mitenkään ajankohtainen, mutta eikö voitaisi ajatella, että Neuvostoliitto olisi Suomen jatkuvaa integroitumista vastaan. Munkki sanoi, ettei mitään lopullista vastausta voida antaa. Se riippui myös aina ajankohtaisesta poliittisesta tilanteesta. Neuvostoliittoa käsiteltiin pitkään. Munkki totesi tämän osuuden lopuksi, etteivät venäläiset olleet yksimielisiä saavutetusta tuloksesta eli sopimuksesta Suomen kanssa.

Suomen sopimuksen ennakoiva luonne nousi Bernissäkin esille, ja Munkki joutui selittämään toistuvasti eri paikoissa samaa asiaa. Hänen tärkeimpänä tehtävänään oli osoittaa muille Efta-maille, ettei ollut vaaraa Neuvostoliiton tunkeutumisesta Eftaan. Suomi oli eri asemassa kuin muut Efta-maat, koska Suomi ja Neuvostoliitto olivat naapureita, niillä oli pitkä yhteinen maaraja sekä muita sopimuksia – kuten yya-sopimus –, jotka poikkesivat täysin muiden Efta-maiden sopimuksista Neuvostoliiton kanssa.

Sveitsi arvioi, että Suomen sopimus olisi sidoksissa Efta-sopimukseen siten, että jokainen muutos Eftassa aiheuttaisi muutoksen Neuvostoliitto-sopimukseen. Munkki vastasi kieltävästi tähän, olkoonkin että sopimuksen voimassaoloaika oli liitetty Suomen Efta-sopimuksen voimassaoloaikaan.¹⁷

Sveitsi hermostuikin Suomen Neuvostoliiton kanssa tekemästä tullisopimuksesta ja teki paljon muutosehdotuksia Suomen Lissabonin-sopimusluonnokseen. Suomen hallitus joutuikin miettimään erityistoimia Itävallan ja Sveitsin rauhoittamiseksi.

Suomi selittää tilannetta myös Yhdysvalloille

Yhdysvaltoja informoitiin samoihin aikoihin Efta-tilanteesta. Asiaa hoiti suur-lähettiläs R. R. Seppälä, joka lähetti seuraavan sähkösanoman:

1. tunsi (Henderson) asian, Ruotsi demarshoi, 2. suhtautui täysin positiivisesti liittymisemme poliittisiin aspekteihin 3. katsoo asia ensikädessä Efta-maiden asia, USA määrittelee kantansa vasta saatuaan sopimustekstin 4. viittasi luultavasti joidenkin kauppaeksperttien esittämiin epäilyksiin Suomen Nl:lle tekemät suosituimmuusmyönnytykset voisivat vaikuttaa muihin Efta-maihin, joilta Nl ehkä vaatii samaa. 5. yleisvaikutelma täysin suopea.¹⁸

Joulukuussa Suomi lähestyi Yhdysvaltoja muutenkin, sillä Suomen Efta-valtuuskunnan jäsen, toimitusjohtaja Nykopp kävi Washingtonissa, jossa hän tapasi ulkoministeriön virkamiehiä sekä myös senaatin edustajia. Hän selvitti ulkopoliittisen johdon ajaman linjan mukaisesti, että Efta-tullikohtelun myön-

17 UM:n muistio 8.12.1960. UM Kc5.

18 Washingtonissa olevan sl:n sähkö nro 136/137/12.12.1960. UM 73 D. Akyk 16/VII.

täminen Neuvostoliitolle oli aivan välttämätöntä, sillä muuten Neuvostoliitto olisi syyttänyt Suomea maiden välisen kaupan eli neuvostotuonnin diskriminoinnista, johon Neuvostoliitto ei yksistään arvovaltasyistä olisi ikinä suostunut. Suomenkaan etujen mukaista ei ollut, että jokaisessa kauppaneuvottelussa olisi tästä asiasta vastedes riideltä. Nykopp kertoi, että Neuvostoliitto oli muuttanut kielteistä asennettaan Efta-assosiaatioon nähden, vaikka siihen kuului neljä Nato-maata. Tämä oli suuriarvoista. Neuvostoliitto tunnusti Suomen legitiimit intressit turvata kauppaedut Efta-maiden markkinoilla sillä edellytyksellä, että Suomen ja Neuvostoliiton välisen kaupan turvataan. Sopimus oli siis Suomen kannalta erittäin edullinen. Nykopp kertoi Suomen toivovan, että asian tullessa esille Gattissa USA ottaisi tämän huomioon määrittellessään kantaansa. Näin Nykopp viittasi asian poliittiseen puoleen.

Nykopp tapasi myös vaikutusvaltaisen Montanan demokraattisen senaattorin Mike Mansfieldin. Nykoppin arvion mukaan senaattori oli heti ymmärtänyt asian luonteen nähtyään Suomen ja Neuvostoliiton sopimusta koskevan tiedotteen. Hän ymmärsi täysin, ettei Suomi voinut pitää Neuvostoliiton-kauppassaan voimassa Neuvostoliittoa diskriminoivia määräyksiä. Jos asiassa tulisi vaikeuksia Gattissa, Mansfield lupasi auttaa. Samaten teki senaattori Hubert Humphrey Minnesotasta.

Lisäksi Nykopp tapasi varaulkoministeri Dillonin, joka oli arvioinut kiintiöiden säilyttämisen näin: "Silloinhan ei ole vaaraa, että venäläisiä tavaroita tulvisi Suomeen." Hän totesi, että kiintiöt olivat ratkaisevassa asemassa bilateraalissa kaupassa sosialististen maiden kanssa. Nykopp huomautti vielä, että suomalaiset kommunistit olivat joutumassa kiusalliseen asemaan sopimuksen takia. Dillon oli todennut, että kommunisteilla olisi vaikeuksia selittää asiaa joukoilleen.¹⁹

19 Nykoppin muistio 18.12.1960. Akyk 16/VII.

■ Suomi sodanjälkeisen historiansa käännekohdassa

Suomen Neuvostoliiton kanssa solmima tullisopimus tulkittiin yksimielisesti Efta-maissa ja Yhdysvalloissa sopimukseksi, jolla Suomi myönsi Neuvostoliitolle Efta-edut, vaikka suosituimmuutta tai Eftaa ei sopimuksessa ollut mainittu suoraan. Maininnan poisjättämistä pidettiin etuna.¹ Karjalaisen allekirjoittamaa edellämäinittua Patolitševin kanssa allekirjoittamaa Efta-edut myöntävää salaista kirjettä ei kuitenkaan tunnettu. Onneksi Karjalaisen allekirjoittama kirje pysyi salassa, sillä tilanne herätti muutoinkin Efta-maissa aivan tarpeeksi ärtymystä. Joka tapauksessa sopimus oli juuri sellainen, kuin pahimmat ennakkoaavistelut antoivat odottaa: syksyn kuluessa Efta-maat toivat usein esille, että tällaisessa tilanteessa saattaisi käydä niin, että Suomea ei hyväksyttäisi enää Eftaan.

Ensi reaktiot Isossa-Britanniassa ja muissa Efta-maissa olivat tyrmistyneitä Suomen toimista. Ensimmäiseksi toipui Ruotsi, joka otti asiassa ehdottoman Suomea tukevan kannan. Kun Lord Privy Seal Edward Heath vieraili Tukholmassa joulukuun 1. päivänä, oli Suomen aiheuttama tilanne esillä. Tosin Ruotsikin tuomitsi aluksi Suomen toimet, sillä kauppaministeri Lange totesi Heathille, että suomalaiset olivat johtaneet Efta-ystävänsä harhaan. Samalla Lange piti Suomen Neuvostoliitolle myöntämää Efta-kohtelua epätydyttävänä. Lieventävinä asianhaaroina Lange toi jo tuolloin esille, että sopimuksessa ei ollut mainintaa suosituimmuudesta ja että tullikohtelu rajoittui "perinteisiin" tuontitavaroihin. Lisäksi Lange kertoi suomalaisten vakuuttaneen, että kohtelu ei missään tapauksessa ulottuisi kolmansiin maihin, siis muihin Euroopan sosialistisiin maihin. Lisäksi Lange puolusti suomalaisia argumentilla, että neuvostotuonti Suomeen perustui täysin kiintiöihin, joten viranomaiset kykenisivät kontrolloimaan tuontia.

Lange siis asettui tukemaan Suomea. Samalla hän vakuutti Edward Heathille, että Ruotsi kykenisi kyllä torjumaan Neuvostoliiton, jos se vaatisi Ruotsilta samanlaista kohtelua, kuin Suomi oli juuri myöntänyt Neuvostoliitolle. Langen mielestä Suomen jättäminen Eftan ulkopuolelle olisi katastrofi kaikkine seurauksineen. Keskeiseksi periaatteeksi Lange mainitsi, että Suomi tulisi kaikesta huolimatta pitää pohjoismaisessa ja eurooppalaisessa yhteistyössä. Lange uskoi, että suomalaiset olivat vakavissaan pyrkiessään Eftaan.²

1 Lange mainitsi asiasta Munkille 29.11.1960. UM:n muistio 29.11.1960. UM Kc5.

2 Ison-Britannian Tukholmassa olevan sl:n sähkö nro 310/1.12.1960. FO 371.150 327. FO:n muistio Heathin Tukholman-vierailusta. FO 371.150 328.

Edward Heathin keskustelut joulukuun 1. päivänä 1960 Ruotsin kauppaministeri Langen kanssa olivat kaikin puolin merkittäviä. Oli erittäin tärkeää, että Ison-Britannian hallituksen istuva jäsen sai näin nopeasti tiedon Ruotsin hallituksen kannanotoista. FO:n asiakirjoista on nimittäin havaittavissa, että kaikesta huolimatta FO pyrki alusta alkaen ratkaisemaan asian siten, että Suomi kuitenkin voitaisiin ottaa mukaan jollain lailla eli Suomen täyttä torjumista pidettiin vaikeana asiana toteuttaa. Ruotsi pääsi näin heti vaikuttamaan Ison-Britannian kantoihin.

Ison-Britannian Moskovon-suurlähetystö kiinnitti Suomen mahdollisen hylkäämisen seurauksiin huomiota selostaessaan presidentti Kekkonen matkaa Moskovaan marraskuussa. Suurlähetystö katsoi, että Suomi joutuisi tällöin entistä suurempaan riippuvuuteen Neuvostoliitosta ja Neuvostoliitto saisi oivan propaganda-aseen, mikäli länsi hylkäisi Suomen.³

Kuitenkin Iso-Britannia omalla tavallaan kosti syksyn tapahtumat ja sen, että Suomen ulkopoliittinen johto ei pitänyt brittejä tilanteen tasalla. He eivät kertoneet suomalaisille joulukuussa 1960 alkaneesta taustatyötä mitään vaan antoivat hermostuneisuuden kasvaa Suomessa.

Iso-Britannia lähestyi Suomen kysymystä pelkästään poliittisen harkinnan pohjalta, eivätkä kaupalliset tai henkilökysymykset enää näytelleet suurta osaa. Presidentti Kekkonen vierailun valmistelut jatkuivat suunnitellulla tavalla, mutta muutoin harkinnan kohteena oli Suomi kokonaisuudessaan ja Suomen tulevaisuus. Britit näkivät, että Suomi oli sodanjälkeisen historiansa merkittävimmässä tienhaarassa: toinen tie veisi länteen, toinen itään kaikkine seurauksineen.⁴

Joulukuun alkupuolella FO:n diplomaatit keskittyivät miettimään, mitkä tekijät puolsivat Suomen ottamista mukaan ja mitkä olivat vastaan. Mukaanottoa puolsi kaikissa analyyseissä ennen kaikkea se, että näin Suomi sidottaisiin länteen ja Suomen mahdollisuudet välttää nk. kansandemokratioiden kohtalo paranisivat merkittävästi. Ajatus siitä, että Suomen kommunistit saisivat uutta kannatusta tulevissa vaaleissa, jos Suomi jäisi Eftan ulkopuolelle, vaikutti harkinnassa. FO arvioi myös, että Efta vahvistuisi Suomen mukaantulosta ja että Yhdysvaltain suhtautuminen Eftaan voisi tällöin muuttua myönteisemmäksi. Suomen markkinoiden tärkeys Saksan liittotasavallalle saattaisi myös helpottaa Eftan ja EEC:n suhteiden kehittymistä, vaikka toisaalta tunnustettiin, että Länsi-Saksa oli Suomelle poliittisesti ongelmallinen.

Suomen merkitystä kaupallisesti ei suinkaan aliarvioitu. Pääsy Efta-ehdoin Suomen markkinoille oli briteille merkittävä tekijä.

Tärkeimmät kielteiset tekijät liittyivät Neuvostoliiton aiheuttamaan uhkaan. Britit pelkäsivät, että Neuvostoliitto voisi Suomen kautta sabotoida Eftan toimintaa. He epäilivät, että Neuvostoliitto tai sen liittolaiset voisivat aiheuttaa markkinahäiriöitä Efta-maissa halpatuotannollaan. He pelkäsivät, että Neuvostoliitto käyttäisi Suomelta saamaansa suosituimmuutta painostuskeinona,

3 Ison-Britannian Moskovassa olevan sl:n raportti nro 101/29.11.1960. FO 371.151 487.

4 FO:n muistio 5.12.1960. FO 371.150 331.

jos se yrittäisi yhä saada muilta Efta-mailta suosituimmuuskohtelua itselleen ja sosialistisille liittolaisilleen.⁵

Hänen Majesteettinsa hallitus toimi nopeasti, sillä Suomen asia oli esillä hallituksen istunnossa jo 9.12.1960. Hallitus katsoi, että ennen kuin Suomi voitiin assosoida Eftaan, Ison-Britannian täytyi olla vakuuttunut kahdesta seikasta:

1. Efta-maat eivät jatkossakaan anna Neuvostoliitolle suosituimman maan kohtelua.
2. Muut keskeiset maat, mukaan lukien Yhdysvallat ja Kanada, ovat valmiita hyväksymään Suomen Gatt-velvollisuuksien rikkomisen, mitä Suomen Neuvostoliiton kanssa solmima tullisopimus merkitsi.⁶

Iso-Britannia otti siis johdon käsiinsä Suomen saamiseksi Eftaan. Tämä merkitsi maailmanlaajuisia konsultaatioita. Näin kaatui Munkin kiertomatallaan esittämä toivomus, että Suomen liittyminen Eftaan voitaisiin ratkaista joulukuun aikana niin, että Suomi voisi vielä tulla mukaan 1.1.1961 alkaen. Iso-Britannia aloitti todella mittavan operaation. Suomen kohtalo ratkaistaisiin vasta näin saatujen kannanottojen perusteella.

Kiinnitän huomiota siihen, että Iso-Britannia ylipäätään ryhtyi tällaiseen operaatioon: mitään välitöntä pakkoa tai velvoitetta siihen ei ollut.

Karjalaisen Moskovassa allekirjoittama tullisopimus oli siten ollut vilkkaan analysoinnin kohteena joulukuun alussa, ennen kuin Efta-maiden ministerit ottivat asiaan ensi kerran kantaa 12.12. Pariisissa pidetyssä kokouksessa. Eri Efta-maiden reaktiot vaihtelivat melko paljon.

Sveitsi reagoi ehkä hieman yllättäen voimakkaimmin Suomen tekemää ratkaisua vastaan ja ryhtyi heti valmistelemaan omaa ehdotustaan uudeksi sopimukseksi, joka olisi toteutuessaan muuttanut Suomen suhdetta Eftaan ratkaisevalla tavalla. Sveitsin Lontoon-suurlähetystö teki asiasta demarshin FO:ssa 8.12.1960. Samalla Sveitsi vaati, että ennen kuin Suomelle sanottaisiin mitään, oli Eftan-maiden voitava neuvotella asiasta kaikessa rauhassa keskenään, eli Munkin esittämä vaatimus asian pikaisesta ratkaisemisesta oli hylättävä. Kun myöskään Isolla-Britannialla ei ollut mitään tätä vastaan omien taustatoimiensa vuoksi, oli jo heti joulukuun alussa selvää, että Suomen Efta-ratkaisu siirtyisi pitkälle seuraavan vuoden puolelle.⁷ Viipyminen alkoi herättää Suomessa entistä suurempaa levottomuutta, mutta mitään ei ollut tehtävissä.

Ruotsi reagoi siis voimakkaasti Suomen puolesta ja katsoi, että Suomen hylkääminen johtaisi katastrofiin. Kuitenkaan Ruotsi ei ollut valmis pitämään Suomen jäsenyydestä kiinni sillä uhalla, että Efta olisi hajonnut Suomen vuoksi.

Myös Tanskan hallitus keskusteli Suomesta heti joulukuun alussa. Se ei ollut yksimielinen Suomen tukemisesta, mutta 5.12.1960 Tanskan Efta-edustaja, suurlähettiläs Niels Skak-Nielsen totesi brittiläiselle kollegalleen Sir E. Cohenille Genevessä, että Tanskan hallitus oli kallistumassa sille kannalle,

5 Suomea koskeva FO:n muistio. FO 371.150 328.

6 Hallituksen pöytäkirjat. CAB 129/104.

7 FO:n muistio Sveitsin démarshista 8.12.1960. FO 150 330.

että Suomi olisi poliittisista syistä kuitenkin otettava mukaan Eftaan. Tanskalaiset arvioivat lopulta voivansa torjua Neuvostoliiton yritykset saada suosituimman maan kohtelu Tanskalta. Lisäksi tanskalaiset olivat hyväksyneet suomalaisten esittämän perustelun, että suosituimmuus käytännössä kohdistui vain pieneen osaan neuvostoviennistä Suomeen ja että neuvostotavaroiden jatkovienti Suomesta muualle Efta-maihin olisi estettävissä alkuperätodistuksilla. Sen sijaan Tanskakaan ei ollut valmis uhraamaan Efta-suhteitaan Suomen vuoksi.⁸

Tämä oli itsestään selvä asia kaikissa Efta-maissa. Näin ollen ainut keino saada Suomi mukaan oli, että Eftan integriteetti kestäisi Suomen läsnäolon. Alkoi kuitenkin vaikuttaa ilmeiseltä, että Lissabonin-sopimusluonnos merkitsi liian läheistä sopimussuhdetta Efta-maiden ja Suomen välillä. Lissabonin-sopimusluonnoshan lähti siitä, että asiallisesti Suomi olisi Eftan kahdeksas jäsen.

Efta-neuvosto käsitteli Suomen kysymystä 7.12.1960 Genevessä, ja silloin Iso-Britannia valitti, että Suomi oli asettanut Efta-maat vaikeaan asemaan. Suomen tekemä tullisopimus asetti brittianalyysin mukaan kaksi erityisongelmaa: ensimmäiseksi Suomi rikkoi sopimuksellaan Gatt-konvention suosituimman maan säännöksiä ja toiseksi muut Efta-maat joutuivat helposti neuvostopainostuksen kohteeksi. Britit ajattelivat tässä vaiheessa ennen kaikkea Itävaltaa ja Norjaa. Neuvosto kuitenkin katsoi, että poliittisesti olisi taroituksenmukaista saada Suomi mukaan.⁹

Efta-maiden ministerit ottavat ensi kertaa kantaa Suomeen 12.12.1960

Efta-maiden hallitukset ottivat ensimmäisen kerran kantaa Suomen kysymykseen ministerikokouksessa Pariisissa 12.12.1960, joten Suomi oli esillä kaikissa Efta-yhteyksissä. Kukaan ei esittänyt, että Suomi pitäisi kokonaan torjua, mutta muutoksia jo tehtyyn Lissabonin-sopimukseen vaadittiin varsin yleisesti. Sveitsin ulkoministeri Petitpierre vaati, että jo "ulkoisen vaikutuksen" eliminomiseksi olisi Lissabonin-sopimusluonnosta muutettava. Portugalin Correia de Oliviera esitti myös varsin tiukan kommentin: Suomea ei saanut ottaa Eftan neuvostoon, jotta "eliminoitaisiin poliittiset vaarat". Suomen assosioituminen oli kuitenkin hyväksyttävissä. Itävallan Kreisky vaati kokonaan uusia sopimusneuvotteluja korvaamaan Lissabonin-sopimusluonnoksen, koska Suomen tekemä tullisopimus saattaisi johtaa siihen, että "Neuvostoliitto ja sen satelliitit voisivat painostaa Itävallalta samat myönnytykset". Neuvostoliitto nimittäin jatkuvasti painosti Itävaltaa kertomalla, että Suomi edusti "todellista puolueettomuutta".

8 Ison-Britannian Genevessä olleen Efta-valtuuskunnan sähke nro 153/5.12.1960. FO 371.150 328.

9 FO:n sähke Osllossa olevalle suurlähetystölle nro 762/10.12.1960. FO 371.150 330.

Ruotsin Lange sen sijaan vetosi voimakkaasti, että Suomi hyväksyttäisiin Lissabonin-sopimusluonnoksen mukaisesti Eftaan ja pian. Ruotsi katsoi, että Neuvostoliitto ei kykenisi painostamaan Ruotsilta samoja etuja kuin se sai Suomelta. Eftan hajoamiseen saakka Ruotsi ei kuitenkaan tuessaan menisi, totesi Lange. Myös Norjan Lange katsoi Norjan kykenevän vastustamaan riittävästi Neuvostoliittoa. Hän katsoi, että poliittiset syyt saada Suomi mukaan olivat suuremmat kuin kaupalliset argumentit Suomen mukaantuloa vastaan. Tanskan Krag oli samaa mieltä.

Isoa-Britanniaa edustanut valtiovarainministeri Selwyn Lloyd¹⁰ katsoi lännellä olevan halua ja vahvoja argumentteja saada Suomi mukaan. Hän ei uskonut, että Suomen ja Neuvostoliiton sopimuksen taloudelliset vaikutukset olisivat suuria. Kuitenkaan Suomi ei saanut uhata Eftan olemassaoloa, joten tulevista neuvotteluista jäi riippumaan, suostuisivatko kaikki Efta-maat Suomen mukaantuloon. Hän ei uskonut, että Gatt-käsittely oli todellinen este; ennemminkin oli kyse siitä, kykenisivätkö kaikki Efta-maat vastustamaan Neuvostoliiton vaadetta saada suosituimman maan kohtelu ja kykenisivätkö ne myös estämään Neuvostoliiton vaikutuksen Eftan ja EEC:n suhteita käsittelevissä neuvotteluissa. Näin siis Iso-Britannia otti muiden Efta-maiden läsnäollessa ideologisen asenteen Suomen kysymykseen.¹¹

Suomen assosioituminen ratkesi poliittisesti hyvin pitkälle juuri Pariisissa, sillä Ison-Britannian valtiovarainministeri otti Suomen aseman esille Yhdysvaltain varaulkoministeri Dillonin kanssa Pariisissa joulukuun 12. päivänä 1960 sen epävarmuuden vuoksi, mikä eräissä Efta-maissa vallitsi Suomen asemasta. Olihan lisäksi Ison-Britannian hallitus 9.12.1960 päättänyt selvittää, miten Suomeen suhtauduttiin sosialistisen maailman ulkopuolella eli Kansainyhteisössä, EEC:ssä ja johtavissa Gatt-maissa, ennen kaikkea Yhdysvalloissa ja Kanadassa, mutta myös muualla, kuten Brasiliassa. Hän keskusteli myös Kanadan valtiovarainministeri Donald Flemingin kanssa, joka oleskeli samaan aikaan Pariisissa. Brittiministeri perusteli kummallekin Suomen mukaantottamisen suurta merkitystä lännelle.

Dillon otti myönteisen kannan Suomen assosioitumiseen. Dillon totesi, että hän arvosti ennen kaikkea poliittisen harkinnan ensisijaisuutta (he appreciated overriding importance of political considerations). Hän lupasi myös Yhdysvaltain tukea taustalla (behind the scenes) muun muassa Gattissa, jotta muut Efta-maat voisivat suhtautua myönteisesti Suomen assosioitumiseen Eftaan. Kanadan Fleming oli vähemmän suorasanainen, mutta joka tapauksessa Kanada lupasi olla ainakin neutraali, ellei myönteinen Gattissa.¹²

Suomi oli sodanjälkeisen historiansa suuressa käännekohtassa. On syytä panna merkille, että käännekohta Suomen historiassa tapahtui, vaikka britit

10 Ulkoministeri Selwyn Lloyd nimitettiin Macmillanin hallituksen valtiovarainministeriksi (Chancellor of Exchequer) heinäkuussa 1960.

11 Ison-Britannian Pariisissa olevan OEEC-valtuuskunnan sähke nro 124/13.12.1960. FO 371.150 330 ja FO:n kokousta koskeva muistio. FO 371.150 331.

12 Ison-Britannian Pariisissa olevan OEEC-valtuuskunnan sähke nro 125/13.12.1960. FO 371.150 330.

arvioivat, että Kekkonen oli menettänyt osan toimintavapaudestaan Moskovaan yöpakkasten vuoksi. Brittien lopullinen päätelmä yöpakkasista liittyi nimenomaan siihen, että Kekkonen ei enää voinut nimittää Suomeen hallitusta, joka ei olisi Kremlin mieleinen:

Mutta olennainen tosiasia syksyn 1958 tapahtumista mielestämme on, että Suomi tunnusti Neuvostoliitolla olevan sananvaltaa Suomen sisäpolitiikkaan ja ennen kaikkea hallituksen kokoonpanoon.¹³

Suomi selittää virallisesti tekemisiään

Suomen Efta-asian virallinen käsittely alkoi 15.12.1960 Genevessä. Läsä olivat Efta-valtuuskuntien puheenjohtajat ja Suomesta Munkki, Nykopp, Rossi, Nystén sekä virkamiessihteeri. Suomalaiset eivät tienneet suurvaltojen Suomea koskevista taustaneuvotteluista.

Sveitsin edustaja ministeri O. Long toimi puheenjohtajana. Munkki sai heti puheenvuoron. Tämä oli ensimmäinen virallisuontoinen kokous, jossa Suomessa oli tilaisuus selittää tekemisiään Efta-maille. Munkki esitti Suomen hallituksen virallisen kannan. Hän ilmoitti, että Suomen hallitus oli valmis allekirjoittamaan Lissabonin-luonnokseen perustuvan sopimuksen. Hänellä oli hallituksen valtuudet ilmoittaa, että Suomi ja Neuvostoliitto olivat allekirjoittaneet eräitä tullikysymyksiä käsittelevän sopimuksen. Niinpä Suomen hallitus katsoi, että tekemällä tämän sopimuksen olivat toteutuneet ne edellytykset, joita Suomi oli asettanut itselleen tässä prosessissa. Nämä periaatteet olivat: Eftalla ei tulisi olemaan ylikansallisia elimiä, Suomen kotimarkkinateollisuudelle muodostuva rasitus ei tullut liian suureksi ja voimassaolevat kaupalliset sopimukset oli saatettava sopusointuun uuden tilanteen kanssa.

Kahdesta ensimmäisestä edellytyksestä Suomi oli päässyt Eftan kanssa käydyissä neuvotteluissa aiemmin ratkaisuun, joka oli tyydyttävä. Mitä tuli kolmanteen edellytykseen, niin sillä oli pyritty turvaamaan Suomen taloudelliset ja poliittiset intressit tavalla, jolla ei ennakoitaisi muiden Efta-maiden asemaa. Suomen ja Neuvostoliiton sopimus tulisi voimaan vain siinä tapauksessa, että Suomi tekisi erityissopimuksen Efta-maiden kanssa. Tullisopimuksen voimassaolo puolestaan riippuisi Suomen Efta-suhteesta. Tullisopimus perustui lisäksi Suomen ja Neuvostoliiton välisiin erityisluonteisiin suhteisiin ja sopimukseen, so. vuoden 1947 kauppasopimukseen, vuoden 1948 yysopimukseen sekä maiden välisen naapuruteen. Sopimus oli myös bilateraalin ja suljettu niin, ettei kolmansilla mailla ollut mahdollisuuksia liittyä siihen. Suomen hallitus katsoi lisäksi, että tullisopimuksessa myönnettyjen oikeuksi-

13 "But the essential fact about the events of the autumn 1958, in our view, is that they resulted in effect in the acknowledgement by Finland that the Soviet Union has a say in Finnish internal politics and in particular in the composition of the government". Ison-Britannian Helsingissä olevan sl:n kirje nro 1031/60/14.12.1960. FO 371.151 487.

en tuli olla yksilöityjä, eikä suosituimmuuslauseketta mainittaisi sopimuksessa.

Vasta tiukkojen neuvottelujen jälkeen oli päästy lopullisen ratkaisuun ja sopimukseen, sanoi Munkki. Hänen mukaansa sopimus ei ehkä ole kaunein mahdollinen asiakirja, mutta oli kuitenkin otettava huomioon, että ne edut, jotka Neuvostoliitto itse asiassa sai, olivat sellaisia, etteivät ne ottaneet pois Efta-mailta mitään. Munkki painosti puolestaan Efta-maita sanomalla, että jos Suomi jäisi Eftan ulkopuolelle, olisi Suomen ryhdyttävä soveltamaan uudelleen määrällisiä rajoituksia, mikä voisi merkitä Eftan ja Suomen välisen kaupan vähentymistä. Munkki korosti aikatekijää. Tilannetta arvioitaessa olisi otettava huomioon, että niin kauan kuin Suomen suhde Eftaan oli auki, jäisi Suomen ja Neuvostoliitonkin välinen sopimus avoimeksi. Poliittinen tilanne Suomessa oli nyt suotuisa, korosti Munkki, mutta myöhemmin voisi syntyä vaikeuksia. Munkki korosti, että kaikkien mukana olleiden tahojen arvion mukaan – mukana oli ollut myös parlamentaarikkoja – saavutettu tulos edusti maksimia.¹⁴

Ruotsia edustanut suurlähettiläs Nils Montan kysyi neuvostosopimuksen alkuperäsäännöksistä. Munkki selosti niiden koskevan vain venäläisiä tavaroita. Mikään kauttakulkukauppa ei tulisi kysymykseen, totesi Munkki ja kiinnitti huomiota siihen, ettei määrällisiä rajoituksia ollut poistettu ja että tuonti oli jatkuvasti lisenssioinnin alainen.

Long kysyi Gattista ja siitä, miten sen osapuolia informoitaisiin. Munkki sanoi, ettei aikaa tiedottamiseen juuri ole ollut. Oli luonnollista, että tärkeimpiä Gatt-osapuolia informoitaisiin. USA:n kanssa oli jo keskusteltu. USA:ssa juuri ollut Nykopp sai puheenvuoron, ja hän kertoi keskustelleensa Dillonin ja eräiden vaikutusvaltaisten henkilöiden kanssa. Näissä keskusteluissa ilmeni, että amerikkalaiset eivät katsoeet voivansa ottaa vielä mitään kantaa asiaan. Amerikkalaiset olivat sanoneet Nykoppille, että ensin pitää saada Suomen ja Eftan välinen suhde kuntoon. Tämän jälkeen Suomi ilmoittaisi asiasta Gattille. Amerikkalaiset suhtautuivat asiaan erittäin ennakkoluulottomasti ja pitivät tärkeänä, että määrälliset rajoitukset jäisivät voimaan.

Nykopp selosti keskustelujen USA:ssa olleen luonteeltaan informatiivisia. Hän oli kertonut amerikkalaisille, että Neuvostoliitto itse asiassa oli luopunut siitä, että se vastusti poliittisin perustein Suomen ja Eftan suhteiden järjestämistä. Tämä oli suuri myönnytys. Neuvostoliitto tunnusti Suomen legitiimit kaupalliset edut Efta-maissa, mutta vaati myös omien legitiimien etujensa kunnioittamista Suomessa. Tämän vuoksi Suomi ei voinut olla suostumatta siihen, ettei Neuvostoliittoa saanut diskriminoida tulleilla. Tämä oli amerikkalaisten mielestä kohtuullista. Yhdysvallat kritisoi kuitenkin myöhemmin Gatt-käsittelyssä sopimusta säännösten vastaisena, mutta ei ryhtynyt mihinkään toimiin Suomea vastaan.¹⁵

14 UM:n muistio kokouksesta 15.12.1960. UM 73 D. Akyk 16/VII. Muistio jaettiin ajankohdan poikkeuksellisen vaikeuden vuoksi edelleen vain presidentti Kekkoselle ja kauppaministeri Ahti Karjalaiselle. Munkille jäi oma kappale.

15 American Foreign Policy, Current Documents 1961, s. 1235 - 1236.

Nykoppin selvitys siis osoittaa, että Dillon ei halunnut antaa Nykoppille yhtä myönteistä lausuntoa kuin hän antoi Ison-Britannian valtiovarainministerille 12.12.1960. Tämä on ymmärrettävää. Suomalaisten tuli saada käsitys, että Efta-maat hyväksyivät Suomen tasavertaisena maana mukaan, mitä piirrettiä britit olivat pitäneet tärkeänä. Suomalaisille ei saanut antaa kuvaa, että heitä holhottaisiin.

Long sanoi Efta-ministereiden keskustelleen asiasta äskettäin Pariisissa. Efta olikin antanut 12.12. lehdistötiedotteen, josta kävi ilmi periaatteellinen myönteinen poliittinen tahto ratkaista Suomen assosioituminen Eftaan. Long kertoi lehdistötiedotteen olevan varsin täsmällinen ja antavan todellisen kuvan valitsevasta tilanteesta. Long toimi sen mukaan kuin ministerit olivat päättäneet 12.12.1960.¹⁶

Efta-maiden edustajat totesivat olevan toivottavaa löytää sopivat muodot Suomen assosioimiseksi Eftaan. Munkki toivoi kaikkien Efta-maiden ymmärtävän asian kiireellisyyden. Munkki korosti, että Neuvostoliitto-sopimuksen johdantolauseessa tarkoitettu erityissopimus oli nimenomaan Lissabonin-sopimus. Näin ollen materiaaliset muutokset vaatisivat uusia neuvotteluja Moskovassa. Munkki tiedusteli, oliko hän ymmärtänyt oikein, että Lissabonin-sopimuksen materiaaliseen puoleen ei nyt puututtaisi. Long totesi, ettei voinut antaa sitovaa vastausta puoleen eikä toiseen, mutta kaiketi Suomen valtuuskunta oli ymmärtänyt, että Lissabonin-sopimusluonnoksen perusta oli muutunut ja että tilannetta tutkittiin uudelleen.

Seuraavana päivänä Efta-maiden valtuuskuntien puheenjohtajille jaettiin muistio, jossa Suomen hallitus ilmoitti olevansa valmis allekirjoittamaan sopimuksen. Tämä oli Suomen näkemys siitä, miten Suomen assosioituminen Eftaan järjestettäisiin. Tässä muistiossa toistettiin uudelleen Suomen asettamien perusedellytysten täytyneen.

Näin Suomen hallitus ilmoitti virallisesti olevansa valmis allekirjoittamaan Efta-suhteen järjestävän sopimuksen. Asia ei kuitenkaan ollut tällä selvä. Efta-maissa esiintyi voimakkaita mielipiteitä, että Suomi oli mennyt liian pitkälle ja että Lissabonissa tehtyä sopimusluonnosta täytyi tarkistaa. Suoria vaatimuksia siitä, että Suomi olisi torjuttava kokonaan, ei kuitenkaan esiintynyt vaan 12.12.1960 ilmi tullut perusmyönteisyys Suomea kohtaan säilyi. Lord Privy Seal puolestaan vahvisti ja hyväksyi 16.12.1960 FO:n puolesta valtiovarainministeri Lloydin toimet.¹⁷

16 Pariisissa olevan sl:n sähke nro GATT/93/12.12.1960. Lehdistötiedote 12.12: "The Finnish Government has recently discussed separately with all the member governments of the EFTA and with the secretary general the question of Finland's association with EFTA. The member governments who are most anxious to find arrangements whereby Finland can be associated with EFTA has had a first exchange of views on this matter in the light of these discussions. The problems which arise in this connection need further study by governments before the council of EFTA will be in a position to take decisions." UM 73 D. Rautkallio on viitannut Englannin ulkoministeriön pohjoisen osaston päällikön R. H. Masonin 30.1.1961 päiväämään muistioon, josta käy ilmi, että poliittinen tahto saada Suomi "Eftaan johtuu suurelta osin toiveestamme vahvistaa Suomen yhteyksiä länteen juuri poliittisista syistä". Rautkallio 1992, s. 30 ja alaviite 56. Ison-Britannian OEEC-edustuston sähke nro 124/13.12.1960. FO 371.150 330.

17 FO:n muistio 16.12.1960. FO 371.150 331.

Suomen Neuvostoliiton kanssa allekirjoittama sopimus, joka oli ristiriidassa muiden Efta-maiden Neuvostoliittoa kohtaan harjoittaman politiikan kanssa, aiheutti siis epäluulot. Näihin aikoihin kävi selväksi, että itse asiassa Sveitsi oli se maa, joka aikoi voimakkaimmin reagoida asiaan. Suomen ulkopoliittinen johto koki tilanteen varsin kriittiseksi, mikä käy ilmi siitä, että asiaa hoidettiin edelleen mahdollisimman pienessä piirissä kaikkien sekaannusten välttämiseksi. Pääministeri Sukselainen ja ulkoasiainministeri Törngren olivat näidenkin vaiheiden aikana syrjässä asioista.

Palattuaan kotiin Munkki jatkoi Efta-asian taustahoitoa hallituksen ohjeiden mukaisesti ja lähetti kirjeen Efta-neuvoston puheenjohtajana toimineelle ministeri O. Longille. Kirjeessä nousivat esille ennen kaikkea Suomen Neuvostoliiton kanssa solmiman sopimuksen ulottuvuudet. Munkki totesi saaneensa sen vaikutelman, että Efta-maita kiinnosti erityisesti neuvostoliittolaista ja ei-neuvostoliittolaista alkuperää olevien tavaroiden jälleenvienti.

Monissa keskusteluissa varsin keskeinen kohta oli estää näiden, lähinnä muista Comecon-maista peräisin olevien ja Neuvostoliiton kautta Suomeen mahdollisesti tulevien tavaroiden jälleenvienti. Tuon mahdollisuuden torjumiseen kiinnitettiin erityistä huomiota. Munkki totesi kirjeessään, että Suomen valvontajärjestelmä antoi monia laajoja mahdollisuuksia väärinkäytösten estämiseen. Tuonti Neuvostoliitosta tuli edelleen olemaan lisensioinnin alaisista. Suomen edun mukaista oli noudattaa tiukasti Eftan säännöksiä alkuperästä ja myös valvoa, että näitä säännöksiä noudatettiin. Sopimuksen aikaansaaminen oli ollut vaikeata näinkin, ja se olisi ollut täysin mahdotonta, painotti Munkki, mikäli Neuvostoliitto olisi joutunut diskriminoiduksi.

Munkki kertoi, että edellisenä keväänä neuvottelujen aikana oli Suomen asemasta käyty laaja keskustelu ja että Suomen toive oli saada paikka Efta-neuvostossa. Suomi kuitenkin luopui veto-oikeudesta havaittuaan, etteivät muut Efta-maat olleet halukkaita antamaan sellaista Suomelle. Näin pyrittiin turvaamaan Suomelle paikka Eftan päätöksenteossa.

Ajatukset siitä, että Efta-maat halusivat muuttaa Lissabonin-sopimusluonnosta tältä osin, aiheuttivat Suomessa levottomuutta. Tämä johtui myös siitä, että Moskovan-sopimus perustui Lissabonissa keväällä tehtyyn sopimusluonnokseen. Lissabonin-sopimusluonnoksen muuttaminen johtaisi helposti uusiin neuvotteluihin Moskovan-sopimuksesta. Suomen kiinnostus ei siten johtunut pelkästään siitä, että Suomi halusi turvata kauppapoliittiset etunsa länsimarkkinoilla. Olemalla mukana Efta-elimissä Suomi voisi osallistua laajemmin Eftan piirissä käytävään kauppapoliittiseen keskusteluun. Näin haluttiin viestittää, että Suomi halusi pysyä mukana läntisen Euroopan integraatiokehityksessä.

Kirjeensä loppupontena Munkki toi vielä painokkaasti esille, että Suomen hallituksen käsityksen mukaan Suomen ja Neuvostoliiton välisen sopimuksen vaikutukset olivat huomattavasti pienemmät kuin ne tappiot, jotka aiheutuisivat kaikille, mikäli Suomi jäisi Eftan ulkopuolelle. Suomella olisi silloin nimittäin varsin pienet mahdollisuudet jatkaa ulkomaankaupan liberalisointipolitiikkaansa. Tämä ajatus voidaan hyvin tulkita jopa uhkauseksi siitä, että mikäli Suomi ei kykenisi pysyttelemään läntisen Euroopan integraatiokehityksessä

mukana, saattaisi vaihtoehto hyvinkin olla liukuminen sosialististen maiden talousjärjestelmään.¹⁸

Ministeri Karjalainen lähetti myös itse kirjeitä. Itävallan ulko- ja kauppaministerit saivat häneltä 19.12.1960 päivätyt kirjeet, joissa Karjalainen perusteli Suomen politiikkaa. Näillä kirjeillä hän halusi rauhoittaa niitä pelkoja, joiden mukaan Suomen ja Neuvostoliiton välistä tullisopimusta voitaisiin käyttää Itävaltaa vastaan joissakin yhteyksissä. Karjalainen painotti erityisesti sitä, että neuvostoblokista tulevia tavaroita ei voitaisi jälleenviedä Suomesta, mikä oli erityisesti vaivannut itävaltalaisten mieliä. Kiinnitettyään lisäksi huomiota Suomen asemaan Eftassa Karjalainen vakuutti Itävallan ulkopoliittiselle johdolle, että Suomi ei tulisi missään tapauksessa toimimaan Eftan yhteisiä intressejä vastaan.¹⁹

Oli siis selitysten aika, eivätkä Kekkonen ja Karjalainen muuta voineetkaan tehdä. Kekkonen oli turvannut asemansa idässä sillä, että Suomi oli myöntänyt suosituimmuuden Neuvostoliitolle. Karjalaisen asema Kremlin silmissä oli vahvistunut taasen sillä, että hän allekirjoitti edellämainitun salaisen kirjeen.

Ilmapiiri Suomessa oli hyvin hermostunut. Kekkonen raivostui joulukuussa kokoomukseen. Kokoomus oli mukana SDP:n leskisläisten ponnassa, jossa vaadittiin ennenaikaisia eduskuntavaaleja. Kokoomuksen puheenjohtaja Jussi Saukkonen sai kiukkuisen kirjeen 19.12.1960:

Tämä käsitykseni (suurilla asioilla leikitään pahankuristen lasten tavoin) vahvistuu, kun luin yrityksestänne eduskunnan päätöksillä hajottaa eduskunta. Sen, että leskisläisten on varaa tehdä mitä mielettömyyksiä tahansa, saatan hyvin ymmärtää, mutta sitä en ymmärrä, että kokoomus meni mukaan. Oletteko ajatellut, mitä olisi tapahtunut, jos pontenne olisi mennyt läpi? ...Erään yksityiskohdan osalta sallinet lisäksi vähäisen kysymyksen: miten pontenne olisi edistänyt esim. Efta-asian hoitamista?...*sillä maallamme on nyt poikkeukselliset mahdollisuudet vahvistaa asemaansa sekä naapurimaitensa suhteen että koko maailmassa* (kurs. Kekkonen).²⁰

Mikään ei enää saanut aiheuttaa ylimääräistä häiriötä asian hoitamiseksi lännessä; idässähän asia oli Kekkonen silmissä hoitunut yllättävän hyvin. Olihan Kreml tyytynyt vähempään kuin mihin Kekkonen oli ollut valmis menemään. Kekkonen on täytynyt ainakin jossain määrin aavistaa, mihin toimiin Iso-Britannia oli ryhtynyt Suomen edestä saadakseen Suomen mukaan Eftaan. Kekkonen viittaus Suomen Efta-asian maailmanpoliittiseen luonteeseen ei siten ollut lainkaan liioiteltu.

Kekkonen kirje ei jäänyt vaikutuksettomaksi. Saukkonen otti Eftan esille seuraavana päivänä kokoomuksen puoluehallituksen kokouksessa. Keskustelun jälkeen puoluehallitus totesikin, että Suomen liittyminen Eftaan vaati mal-

18 Munkin kirje O. Longille 20.12.1960. UM 73 D1.

19 Karjalaisen 19.12.1960 päivätyt kirjeet Itävallan ulkoministeri Kreiskylle ja kauppaministeri Bockille. UM 73 D1.

20 Kekkonen Saukkoselle 19.12.1960. UKK 1/38.

tillista politiikkaa. Efta-asia ei kuitenkaan vaikuttanut kokoomuksen kantoihin Kekkosesta: hänet haluttiin vaihtaa. Kokoomuksen hallitus nimittäin valtuutti samassa kokouksessa puheenjohtaja Saukkosen ottamaan presidenttikysymyksessä yhteyttä suurlähettiläs Tuomiojaan ja pääjohtaja Warikseen.²¹ Kun Honka-rintama syntyi vuoden 1961 alussa SDP:n aloitteesta, päätti kokoomus siirtyä oikeuskansleri Olavi Hongan taakse. SDP:n puolueenvosto asetti Hongan presidenttiehdokkaakseen 12.4.1961 ja kokoomus hieman tämän jälkeen.²²

Suomen Lontoon-suurlähettiläs saa moitekirjeen

Suomen Lontoon-edustuston toiminta sai Karjalaisen vihdoin reagoimaan voimakkaasti vuodenvaihteessa 1960 - 61. Ilta-Sanomat kirjoitti 30.12.1960 pääkirjoituksen, jossa epäiltiin, ettei Efta-asiassa ollut tehty kaikkea mahdollista ja viitattiin Lontooseen. Tästä Karjalainen sai kimmokkeen kirjoittaa moitekirjelmän Tuomiselle ja epäillä tämän lojaalisuutta hallitukseen nähden:

Ollessani vierailulla Lontoossa panin jo merkille, että Sinussa oli koko ajan oppositiohenkeä sitä vastaan, mitä hallitus Efta-asiassa on tehnyt ja suunnitteleminen. Sain joistakin sanakäänteistäsi vaikutelman, niin kuin enemmän olisit huolissasi Englannin kuin Suomen eduista. Tultuani kotiin sain lukeakseni tänne lähettämäsi kirjeen, jossa myös lietsoit epäuskoa meidän mahdollisuuksiimme saada tämä asia Suomen kannalta tyydyttävään lopputulokseen...²³

Tuominen vastasi saamiinsa moitteisiin jo 2.1.1961 aika lailla terävästi ja kiisti tietävänsä, mistä tiedot olivat tulleet:

Palaan kirjeesi henkilökohtaiseen puoleen. Olen syvästi loukkaantunut siitä, että lähettilään velvollisuuksiin kuuluva mahdollisimman objektiivinen realismi on Sinun käsityksesi mukaan oppositiohenkeä. Se on väärä ja mitä karkein syytös toimintaani vastaan tässä maassa. On myös täysin epäoikeudenmukaista sanoa epäuskon lietsomiseksi tasavallan presidentille kirjoitettua kirjettä, jossa objektiivisesti, tuntien tämän maan hallituksessa vallitsevan mielialan, analysoin mahdollisuuksiamme niiden tietojen puitteissa, jotka minulla oli ja jonka kirjeen olen tälläkin hetkellä valmis allekirjoittamaan ja siitä myös vastaamaan. Lisäksi pyysin nimenomaan, että se Sinulle näytettäisiin, jotta olisit tietoinen tilanteen arvioinnista matkasi jälkeen.

Lähettilään velvollisuutena on varoittaa etukäteen eikä puhua jälkiviisaita. Hallitus ratkaisee asian kaikkien niiden tietojen perusteella, joita se on

21 Kokoomuksen hallituksen ptk 20.12.1960. Cd 7. Kok.

22 Kokoomuksen hallituksen ptk 14.4.1961. Cd 7. Kok.

23 Karjalainen Tuomiselle 30.12.1960. Akyk 5/I.

hankkinut eikä se tietenkään ole pakotettu seuraamaan lähettilään suositamaa linjaa, mutta olisin huono lähettiläs, jos en tohtisi panna paperille sitä, mikä vakaumukseni mukaan on tilanne asemamaastani katsottuna.

Tuominen väitti tehneensä kaikkensa Efta-asian puolesta ja kirjoitti:

...minusta tilanteen positiivinen pikainen ratkaisu näyttää vaikealta ja että pelkään suosituimmuskysymyksen muodostuvan odotettua vaikeammaksi. Lisäsin minusta tuntuneen, että delegaatiosi ei ollut käsittänyt ministeri Maudlingin hyvin epäröivää kantaa yhtä kielteisesti kuin minä, kun hän sanoi Munkille : 'Don't you think you are trying to be too clever'.

Karjalainen kommentoi Tuomiselta saamaansa kirjettä kirjoittamalla kirjeen reunaan: "paremmin ei voi olla itsensä tyytyväinen." Hän saattoi kirjeen Kekosen tietoon.²⁴ Tuomisen ura ei kärsinyt näistä vaiheista, vaikka Tuomisen toiminta Lontoossa oli epäpätevää ja vahingollista Suomelle.

24 Tuominen Karjalaiselle 2.1.1961. Akyk 16/VII.

■ Hermostuneisuus kasvaa Suomessa talvella 1961

Kansainvälisepoliittinen tilanne oli kiristymässä vuoden 1961 koittaessa. Yhdysvalloissa John F. Kennedy oli voittanut presidentinvaalit pitkälti turvallisuuspoliittisella ohjelmallaan, joka edellytti Yhdysvaltain sotilaallisen valmiuden kehittämistä. Nato alkoi myös tehostaa pohjoisten alueitten puolustusta Itämeren läheisyydessä: liittokunta perusti uuden johtoportaan Itämeren suulle (BALTAP). Nato vahvisti erityisesti sukellusveneiden torjuntakapasiteettia pohjoisella Atlantilla.

Neuvostoliitto oli edelleen aktivoitunut Saksan kysymyksessä, ja kesän kynnyksellä 4.6.1961 Hruštšev antoi Kennedylle Wienissä nootin Berliinin asemasta sekä kuuden kuukauden määräajan neuvotteluille. Yhdysvallat alkoi nostaa asevoimiensa valmiutta. Saksan liittotasavalta lisäsi Bundeswehriin vahvuutta 100 000 miehellä vuoden 1961 aikana. Kansainvälinen tilanne ja suurvaltojen suhteet olivat ajautumassa pahimpaan kriisiin moniin vuosiin.¹ Myöskään Ranskan ja Ison-Britannian suhteet eivät osoittaneet lientymisen merkkejä, vaikka Iso-Britannia havittelikin koko ajan pääsyä EEC:hen.

Suomen Efta-ratkaisu viipyy

Suomen suhde Eftaan oli vuoden 1961 koittaessa edelleen solmimatta. Eftakonventio oli ollut jo hyvän tovin voimassa, mutta Suomen sopimus viivästy. Näin oli käymässä uudelleen, koska Suomen Neuvostoliiton kanssa solmima tullisopimus herätti monia epäluuloja Efta-maissa, erityisesti Sveitsissä ja Itävallassa. Näihin kahteen maahan Suomi kohdistikin vielä tammikuussa erityisiä toimia, jotta asia saataisiin yksimielisesti eteenpäin Eftassa. Hermostuneisuus Suomessa jatkoi kasvuaan.

Suomen Lontoon-lähettiläs Leo Tuominen pantiin töihin heti tammikuun alussa, kesken Karjalaiselle tarkoitetun vastinekirjelmän laatimisen. Hän sai ohjeet ottaa yhteyttä kauppaministeri Maudlingiin, jota Munkki ei ollut tavannut kuukautta aiemmin. Tuominen tapasikin 6.1.1961 Maudlingin, joka kertoi ymmärtävänsä asian kiireellisyyden ja tärkeyden Suomelle. Samalla hän va-

1 Visuri 1994, s. 179.

kuutti, että Efta tekisi kaikkensa löytääkseen ratkaisun. Toisaalta Maudling kuitenkin totesi, ettei hän voi kiirehtiä asiaa sen vaikeuden ja monisäikeisyyden vuoksi.² Maudling otti asiaan kantaa uudelleen 17.1.1961, jolloin hän tapasi Lontoossa Rautaruukki Oy:n toimitusjohtajan Helge Haaviston. Maudling lähetti Karjalaiselle terveisiä ja valitti, että Suomen Efta-ratkaisu oli viivästynyt. Samalla hän totesi, että asia oli vaikea, vieläpä erittäin vaikea.³

Kekkonen ja Karjalainen keskustelivat 16. ja 17.1.1961 vaikeasta Efta-asiasta ja päätyivät siihen, että Itävaltaa ja Sveitsiä oli lähestyttävä poliittisella tasolla. Karjalainen tarjoutui matkustamaan Wieniin ja Berniin joko heti tai viimeistään kuun vaihteessa, jolloin hän joka tapauksessa oli menossa Sveitsiin esitelmöimään Zürichin Suomi-viikolle.⁴

Hallituksen ulkoasiainvaliokunta päätti 17.1.1961, että kriittisimmiksi osoittautuneihin Itävaltaan ja Sveitsiin olisi syytä tehdä ministeritason vierailu. Karjalaisen esityksestä päätettiin, että hän vierailisi sekä Wienissä että Bernissä mahdollisimman pian. Nämä matkat yhdistettiin Karjalaisen suunniteltuun esitelmöintimatkaan Zürichiin 2.2.1961. Tapaamiset ulkoministeri Kreislyn ja kauppatministeri Bockin kanssa järjestyivätkin pian.⁵

Sveitsi yrittää saada Suomen Eftan ulkopuolelle

Sveitsi toimi samanaikaisesti kuin Suomi. Sveitsin ulkoministeriö laati Suomen Neuvostoliiton kanssa solmiman tullisopimuksen jälkeen uuden luonnoksen Suomen ja Eftan väliseksi sopimukseksi. Tuominen oli saanut luonnokset haltuunsa Lontoossa ja halusi nyt osoittaa olevansa aktiivinen Eftan puolesta. Hän toimitti luonnospaperit virkakirjeenä UM:lle ja katsoi näihin papereihin tutustumisen saattavan helpottaa ministeri Karjalaisen keskusteluja Wienissä ja Bernissä.

Sveitsin mielestä Suomen Efta-suhteeseen ei saisi sisältyä mitään, mikä muistuttaisi millään lailla jäsenyyttä. Se oli huolissaan siitä, että suomalais-neuvostoliittolainen sopimus voisi johtaa Neuvostoliiton painostukseen Eftamaita kohtaan. Sveitsi ehdotti myös eräänlaisen yhteystoimiston, Liaison Officen, perustamista, jolla Suomen osallistuminen Efta-neuvoston toimintaan estettäisiin.⁶

Kansainvälisen oikeuden professori Erik Castrén kommentoi hallituksen pyynnöstä Sveitsin ehdotusta. Hän katsoi, että Sveitsin ehdotus ei vaikuttaisi lainkaan Lissabonin-sopimusluonnoksen materiaaliseen puoleen vaan pelkäs-

2 Lontoossa olevan sl:n sähke nro 1/6.1.1961. UM 73 D.

3 Haaviston muistio 19.1.1961 ja Maudlingin kannanotto: "But this question is difficult, very difficult, indeed, particularly with regard to the GATT." Lontoossa olevan sl:n kirjelmä nro 152/49/ 20.1.1961. UM 73 D.

4 Päiväkirja 17.1.1961. Akyk.

5 HUAV 17.1.1961. Ptk 2/61. UM Cae.

6 Lontoossa olevan sl:n kirjelmä nro 197/58/26.1.1961. Akyk 16/VIII. UKK 21/57.

tään instituutioihin, mutta niihin huomattavan paljon. Sveitsin ehdotuksen toteutuminen olisi professori Castrénin mielestä heikentänyt huomattavasti Suomen mahdollisuuksia osallistua kauppapoliittiseen keskusteluun ja valvoa intressejään läntisessä Euroopassa.

Lissabonin-sopimusluonnoksessa Suomi oli mukana neuvostossa, jossa Suomi olisi voinut äänestää täysivaltaisena jäsenenä enemmistöpäätöksiä tehtäessä veto-oikeuden puutteesta huolimatta. Sveitsin ehdotuksen mukaan Suomi saisi esittää näkökohtiaan vain yhteystoimisto-nimisessä elimessä ja sielläkin vasta, kun Suomea koskevat päätökset olisi jo tehty. Efta-neuvosto voisi harkita, olisiko syytä ylipäättään ilmoittaa Suomelle mitään, totesi Castrén lausunnossaan. Samaten hän katsoi, että Efta-neuvoston päätökset olisi vielä hyväksyttävä ehdotetussa yhteystoimistossa.⁷ Tämän ajatuksen Karjalainen oli tyrmännyt suoralta kädeltä: "Ei käy."⁸

Karjalainen hahmotteli tammikuussa 1961 koko Efta-paketin käsittelyä eduskunnassa ja suunnitteli asioiden esittämisjärjestystä. Hän oli merkinnyt käsin erään taloudellista valtalakia koskevan oikovedoksen laitaan: "Tal. valtuuslaki. Tullisopimus Neuvostoliiton kanssa. Efta-sopimus. Mikä järjestys?"

Samalla kauppaministeri arvioi vallinnutta tilannetta. Karjalainen pelkäsi tilanteen johtavan siihen, että Neuvostoliitto ei ratifioisikaan enää marraskuista tullisopimusta, jos Lissabonin sopimusluonnosta muutetaan oleellisesti. Jos näin tapahtuisi, olisi Suomen syytä esittää perustettavaksi kahdeksan maan vapaakauppa-alueen.⁹

Efta-neuvosto aloitti työnsä Genevessä 5.1.61. Suomen asia oli esillä epävirallisesti. Vain Ruotsilla oli jo selvä kanta asiaan, muut vielä miettivät. Helmi-kuun 15. päiväksi alettiin suunnitella ministerikokousta ja siihen mennessä pyrittiin saamaan selville kaikkien maiden kannat.

Iso-Britannia hoitaa läntisen maailman Suomen taakse

Ison-Britannian hallitus asetti 9.12.1960 ehtoja Suomen assosioitumiselle, niin kuin edellä on todettu. Iso-Britannia käynnisti laajat konsultaatiot eri puolilla maailmaa vakuuttuakseen siitä, että Suomen mukaantulo ei vaarantaisi Eftan toimivuutta. Tammikuun alussa Lontoo päätti vielä konsultoida EEC-maita Suomen puolesta. Hänen Majesteettinsa hallitus ei jättänyt mitään sattuman varaan ja halusi selvittää Suomen aseman todella perusteellisesti. Iso-Britannia päätti, että sen oli syytä hoitaa itse valmistelutyöt, jotta vaikutus olisi mahdollisimman tehokas.

Kansainyhteisömaiden keskuudessa Isolla-Britannialla luonnollisestikin oli toisenlainen asema kuin millään muulla Efta-maalla. Ison-Britannian ja Yh-

7 Professori Erik Castrénin lausunto 28.1.1961. UM 73 D.

8 Kauppaministeri Ahti Karjalaisen kommentteja. Akyk 16/V.

9 Karjalaisen suunnitelma. Akyk 16/V.

dysvaltojen erityissuhde puolsi ajatusta, että myös tällä suunnalla Ison-Britannian toimet otettaisiin vakavammin huomioon kuin muiden Efta-maiden mahdolliset väliintulot. FO:ssa ajateltiin myös, että tulosten kannalta olisi parempi, jos asian hoitaisi jokin Nato-maa. Lontoossa kuitenkin epäiltiin, olisivatko Norjan, Tanskan tai Portugalin toimet olleet riittävän tehokkaita: "Niinpä ajatelimme, että olisi turvallisempaa, jos itse vapaaehtoisesti hoitaisimme tämän operaation". Tämänkaltaisen ajattelun pohjalta Lontoo päätti siis itse selvittää Suomen aseman maailmalla.¹⁰

Tammikuun alussa Iso-Britannia konsultoi ensin Ranskaa ja Saksan liittotasavaltaa ja hieman myöhemmin myös Belgiaa, Hollantia ja Italiaa. Vastaukset pyydettiin tammikuun loppuun mennessä. Ison-Britannian asianomaiset suurlähetystöt saivat laajat taustatiedot Suomen kysymyksestä asemamaitten hallituksille tiedotettaviksi. Britit arvioivat myönteisesti sen tosiasian, että Suomi oli alusta alkaen innokkaasti osoittanut mielenkiintoa (keen interest) assosioitua Eftaan. Seitsikot tunnustivat, erityisesti Skandinavian maat ja "me itse", Suomen mukaantulon olevan poliittisesti toivottavaa. Koko Suomen Efta-prosessi saatettiin yksityiskohtaisesti, myönteisessä hengessä ja hyvin asiallisesti viiden keskeisen EEC-maan tietoon.

Ison-Britannian hallitus myös ehdollisti omalla tavallaan vastauksia antamalla suurlähetystöjensä ilmoittaa EEC-maille, että Iso-Britannia ei odottanut Suomen assosioitumisen vaikeuttavan muiden Efta-maiden asemaa suhteessa Neuvostoliittoon eikä tulevia EEC:n ja Eftan välisiä neuvotteluja. Vaikka Ruotsi ilmoitti, että Eftaa ei hajotettaisi Suomen vuoksi, britit arvioivat Ruotsin olevan hyvin haluton jättämään Suomen taakseen. Niinpä Lontoo käytti myös Ruotsia aseena saadakseen kansainvälisen "vapaan maailman" yhteisön Suomen taakse.¹¹

Ison-Britannian toimista voidaan päätellä, miten tärkeää Lontoolle oli saada Efta kaikin tavoin toimintakykyiseksi. Lontoo ei voinut olla varma Ruotsin reaktiosta, mikäli Suomi olisi hylätty. Kun tiedetään, miten huonossa tilassa Ison-Britannian ja Ranskan väliset suhteet olivat uuden vuosikymmenen alkessa, Isolle-Britannialle oli elintärkeää pitää Efta toimintakykyisenä. Niin kuin aiemmin olen todennut, Lontoo arvioi Yhdysvaltain sympatioiden Eftaa kohtaan lisääntyvän Suomen mukaantulon myötä, mikä oli tuossa tilanteessa Lontoolle tärkeää. Yhdysvaltain merkitys oli taustalla todella suuri. Lisäksi katson, että Suomen pitäminen "mahdollisimman paljolti" länsimaana oli Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen aito tavoite ideogisessa taistelussa kommunismia vastaan. Suomen hylkäämisen pelättiin lisäävän Suomen sidonnaisuutta Neuvostoliitosta ja lisäksi aiheuttavan seurauksen, että kommunistien asemat Suomessa vahvistuisivat entisestään. Toki lännessä oli noteerattu, että Kekkonen piti kommunistit poissa hallituksesta, vaikka kesän 1958 eduskuntavaaleissa kommunisteista oli tullut eduskunnan selvästi suurin yksittäinen ryhmä 50:llä

10 FO:n sähkö Efta-valtuuskunnalle Geneveen nro 3/4.1.1961. FO 371.158 222.

11 FO:n sähköet suurlähetystöille Bonniin nro 16 ja 17/6.1.1960 ja Pariisiin nro 110 ja 111/6.1.1960. FO 371.158 222.

kansanedustajallaan.¹²

Eri puolilta tuli joitakin yksittäisiä tietoja suoraan suomalaisille. Suomen Pariisin-suurlähettiläs Gunnar Palmroth raportoi 27.1.1961 keskusteluistaan Ranskan ulkoministeriössä osastopäällikkö Olivier Wormserin kanssa. Suomen asian Gatt-aspekti olisi Ranskan mielestä vaatinut periaatteessa kielteistä suhtautumista, mutta kun asia muuten oli poliittisesti niin tärkeä, Ranska harkitsi pidättäytymistä Gattissa. Samalla Palmrothille kerrottiin, että Suomen asia oli merkitty kuutosten 31.1.61 Brysselissä pidettävän kokouksen asialistalle. Wormser mainitsi käsityksensä, että epäilykset Suomen Efta-asiassa olivat suurimmat Bernissä ja Wienissä, jonne Karjalainen juuri olikin suuntaamassa matkansa.¹³

Suomalaiset saivat joitakin kommentteja Saksan liittotasavallasta. Kaupallinen edustaja Veli Helenius tapasi presidentti Heinrich Lübken uuden vuoden vastaanotolla 10.1.1961. Lübke totesi Suomen Neuvostoliiton kanssa solmittoman sopimuksen saattaneen muut Efta-maat vaikeaan asemaan ja ymmärtävänsä muiden epäilyjä. Helenius raportoi myös, että liittotasavallan talousministeriö epäili Neuvostoliiton motiiveja sen suostuessa Suomen Efta-sopimukseen. Lisäksi ministeriö arveli Suomen järjestelyjen haittaavan Eftan ja EEC:n välisiä lähentymisyrityksiä.¹⁴

Kööpenhaminassa ollut suurlähettiläs Olli Kaila raportoi suoraan Karjalaiselle, että Tanska oli valmis vaikuttamaan myönteisen lopputuloksen aikaansaamiseksi, mutta sen oli ensin saatava kuulla muiden Efta-maiden kannat asiasta. Ulkoministeri Krag arveli, että Karjalaisen matka Itävaltaan ja Sveitsiin tapahtui sopivaan aikaan.¹⁵

Myös Suomen hallitus valmistautui Efta-sopimuksen valmistumiseen. Moskovaan meni 11.1.1961 esitys, että tulleja alennettaisiin ensimmäisen kerran solmittavan Efta-sopimuksen mukaisesti. Vastaus tuli jo tammikuun lopulla. Neuvostoliitto suostui siihen, että maiden välisiä tulleja alennettaisiin sen mukaisesti mitä Suomen ja Eftan välillä astuisi voimaan.¹⁶

Karjalainen käy rauhoittamassa Itävaltaa ja Sveitsiä 31.1. - 2.2.1961

Karjalainen matkusti suunnitelmien mukaisesti Wieniin ja tapasi siellä ulkoministeri Kreiskyn ja kauppaministeri Bockin ensinmainitun virkahuoneessa 31.1.1961. Näissä keskusteluissa oli Suomen Neuvostoliiton kanssa solmittu tullisopimus edelleen pääkysymyksenä esillä. Kreisky totesi, että Wienissä oli jossain määrin oudoksuttu tässä sopimuksessa Neuvostoliitolle myönnettyjä

12 FO:n katsaus Suomen politiikasta vuonna 1958/16.1.1959. FO 371.142 860.

13 Pariisissa olevan sl:n kirjelmät nro 9/27.1.1961 ja 10/28.1.1961. Akyk 16/V.

14 Kölnissä olleen kaupallisen edustuston raportointi. Akyk 16/V.

15 Suurlähettiläs Olli Kailan kirjelmä kauppaministeri Ahti Karjalaiselle 28.1.1961. Akyk 16/V.

16 Moskovassa olevan suurlähetystön kirjelmä nro 234/47/30.1.1961. Akyk 16/V.

etuja, joskin Itävallan päälinja oli edelleen se, että Suomen ja Eftan välinen sopimussuhde tuli saada järjestettyä. Kreisky toisti pelkonsa, että Suomen tullisopimus heikentäisi Efta-maiden asemaa Neuvostoliitossa.

Tässä yhteydessä oli Itävallan hallituksessa harkittu Suomen ja Neuvostoliiton välisen sopimuksen vaikutuksia Efta - EEC-suhteisiin ja tultu siihen tulokseen, että Eftan täydellinen toimintavapaus tuli säilyttää lähentymishankkeen aktualisoituessa. Bock puolestaan arvioi Eftan ja EEC:n välisen tilanteen muodostuvan sellaiseksi, ettei enää ollut kysymys yksinomaan Eftasta. Tällöin ei Efta enää voisi auttaa Suomea.

Karjalainen vastasi Suomen tuoneen esille ehtonsa, jonka mukaan Neuvostoliitto-kysymys piti hoitaa ensin, mieluiten muiden Efta-maiden kanssa yhdessä, mikä ei kuitenkaan ollut mahdollista. Kaikki seikat olivat tiedossa, joten Karjalaisen näkemyksen mukaan tietämättömyyttä Suomen asenteesta ei voitaisi käyttää Lissabonin-sopimusluonnoksen muuttamisen perusteena. Tässäkin yhteydessä tuli selvästi esiin, että Suomella oli kommunikaatiovaikeuksia koko Efta-prosessin ajan muiden Efta-maiden kanssa.

Eftan ja EEC:n suhteista Karjalainen totesi, ettei hän voinut ymmärtää, miten Suomen liittyminen Eftaan voisi vaikeuttaa Eftan ja EEC:n suhteiden kehitystä. Näiden järjestöjen välillä ei tuolloin ollut olemassa sopimusluonnostakaan. Lisäksi kolmannes Suomen viennistä meni juuri EEC-alueelle, joten Suomella oli riittävän suuret intressit hoitaa suhteitaan myös EEC:hen.

Toisaalta Kreisky totesi, että Itävalta ei ollut laatinut uutta luonnosta korvaamaan Lissabonin-luonnosta, toisin kuin Sveitsi. Loppupontenaan Kreisky totesi, että hän oli erityisesti pannut merkille Suomen kiinnostuksen EEC:n ja Eftan suhteiden ratkaisemiseksi.¹⁷

Karjalaisen vierailu Berniin oli vuorossa 3.2.1961. Lähetystö oli sopinut tapaamiset Karjalaiselle ulkoministeri Petitpierren kanssa klo 11.30 ja liittopresidentti Wahlenin kanssa klo 12.00. Petitpierren kanssa käydyistä keskusteluista ei ole löytynyt muistiota, eikä Karjalainen myöskään ollut merkinnyt asiaa päiväkirjaansa. Wahlenin kanssa käydyistä neuvotteluista sen sijaan on tietoa. Karjalainen selosti keskustelujen aluksi matkojaan Neuvostoliittoon ja totesi Neuvostoliiton talouden kasvavan, mutta että eräillä aloilla muun muassa kulutustavaroissa oli paljon jälkeen jääneisyyttä. Karjalainen arveli, että ideologiset seikat eivät enää painaneet niin paljon kuin 1930-luvulla, paremminkin voisi sanoa, että niitä muovattiin taloudellisten tosiasioiden mukaan.

Sveitsin liittopresidentti suhtautui Suomen asiaan kaiken kaikkiaan myönteisemmin kuin muut, sillä keskustelun lopuksi hän antoi ministeri Schaffnerille seuraavan ohjeen:

Minä annan virallisesti teille tehtäväksi hoitaa edelleen Suomen liittymiskysymyksen valmistelut niin, että asia voitaisiin Genevessä pidettävässä

17 Muistiinpano keskustelusta Itävallan ulkoministeri Kreiskyn virkahuoneessa 31.1.1961. UM 73 D.

18 Keskustelumistio. Allekirjoitus Orkomies 10.2.1961. Akyk 16/VII.

ministerikokouksessa ratkaista myönteisesti.¹⁸

Liittopresidentti Wahlenin kannanotolla näyttää olleen suuri merkitys sille, että Efta-maat pääsivät näinkin pian yksimielisyyteen Suomen tulevasta asemasta. Karjalaisen mukana matkalla ollut Munkki puolestaan kävi Schaffnerin kanssa erikseen yksityiskohtaisia neuvotteluja. Schaffner kertoi Eftassa syntyneen Suomen suhteen kolme koulukuntaa, joista ensimmäinen katsoi, ettei Lissabonin-sopimukseen ollut tarpeen tehdä muutoksia. Tätä linjaa edusti Ruotsi. Vaihtoehtona oli ehdotus, jonka perusteella kauttakulkuongelman vuoksi olisi muutettava muun muassa alkuperäsäännökset ja luotava uudet prosenttisäännökset siten, että alueen ulkopuolelta tulevan tavaran arvo voisi olla vain 25 % tavaran kokonaisarvosta.

Näiden kahden linjan välissä kulki Itävallan ja Sveitsin linja, jonka mukaan Lissabonin-sopimuksen rakenteeseen kohdistui muutospaineita, mutta itse taloudellinen sisältö saisi olla sellaisenaan voimassa. Sopimuksella luotaisiin sui generis -vapaakauppa-alue. Sen pyrkimys oli sovittaa Suomen Neuvostoliiton kanssa tekemä tullisopimus Efta-suhteeseen. Munkki totesi, että ensimmäinen vaihtoehto olisi Suomen kannalta luonnollisesti paras, mutta Suomi olisi valmis muutoksiin. Uuden sopimuksen osapuolina olisivat Suomi ja Efta. Sihteeristön lainopilliset neuvonantajat olivat tosin epäilleet Eftan juridista kykyä tehdä omia sopimuksia, joten kaikkien seitsemän maan tuli allekirjoittaa sopimus. Munkki huomautti, että Suomen ja Eftan välistä uutta sopimusta ei enää otettaisi Moskovassa esille, mutta uusissa oloissa ei olisi takeita siitä, että Neuvostoliitto ratifioisi marraskuussa 1960 allekirjoitetun Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimuksen.¹⁹

Suomen asema alkaa selvitä

Niin kuin edellä olen todennut, Yhdysvaltain varaulkoministeri Dillon ilmaisi myönteisen kantansa Suomen Efta-assosioitumiseen jo joulukuussa. Brittien ja amerikkalaisten jatkokeskustelut olivat samaten myönteisiä. Kansainyhteisömaat suostuivat Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimusta koskevaan Gatt-näytelmään. Iso-Britannia sai Suomea koskeneet myönteiset vastaukset myös EEC-mailta. Vaikka Suomen liittyminen Eftaan toki oli ennen kaikkea Eftan asia, niin Iso-Britannia sai kaipaamansa tuen siten myös EEC:ltä. EEC:n ulkoministerit olivatkin yhdessä käsitelleet Suomen asemaa EEC-asiana 31.1.1961 ja olivat "yleisesti edellyttäneet, että Suomen liittyminen tulisi järjestymään nyt vireillä olevien suunnitelmien mukaisesti", kuten Pariisin suurlähettiläämme asian ilmaisi muistiossaan. Varsinaista kannanottoa eivät kuutosministerit kuitenkaan esittäneet, vaan he olivat katsoneet asian kuuluvan Efta-maiden

19 Muistio keskusteluista ministeri Schaffnerin kanssa 1.2.1961. Akyk 16/VII ja UM Kc 5.
20 Suurlähettiläs Palmrothin muistio 2.2.1961. UM 73 D.

toimivaltaan.²⁰ Suomelle myönteinen päätös kypsä.

Ensimmäinen tieto siitä, että Efta-ministerineuvosto olisi päässyt seuraavaa kokousta (14. - 16.2.1961) silmällä pitäen yksimielisyyteen Suomelle annettavasta sopimusluonnoksesta, saapui ulkoministeriöön Washingtonista 6.2.1961.²¹ Myönteinen ilmapiiri alkoi konkretisoitua todellisuudeksi. Suomen pitkälliset Efta-ponnistelut alkoivat vihdoinkin tuottaa tulosta.

Lopulta kaikissa Efta-maissa vei voiton poliittinen arvio Suomen asemasta Euroopassa ja halu pitää Suomi yhteiskuntajärjestelmältään läntisenä demokratiana. Tämä oli osa ideologista kamppailua, jota länsi kävi joka päivä kommunistisen maailmankatsomuksen kanssa maailmassa.

Britit päätyivät helmikuun alussa kompromissiratkaisuun, jota FO yritti nyt saada kaikkien hyväksymäksi. Kompromissiratkaisun pohjana oli ajatus, että Lissabonin-sopimusluonnoksen kaupalliset määräykset pidettäisiin ennallaan. Sen sijaan huomiota tulisi kiinnittää siihen, että ehkäistäisiin neuvostotavaroiden mahdollinen jälleenvienti Suomen kautta.

Suomen ja Eftan sopimussuhteen institutionaaliseen rakenteeseen britit sen sijaan ehdottivat suuria muutoksia, joskin lievempiä kuin Sveitsi. Koska hyväksymisen ehtona useimmissa Efta-maissa oli, että Suomen läsnäolo ei saisi häiritä mahdollisia EEC-neuvotteluja eikä Neuvostoliitolle pitänyt antaa mahdollisuutta Suomen avulla sabotoida Eftan toimia, FO ehdotti uuden elimen perustamista. Se hallinnoisi Suomen ja Eftan yhteisiä asioita, ja sen nimeksi tulisi Council of Association tai Joint Council. Tämä vastasi myös brittien päätelmiä siitä, että Kekkonen vaati "vähemmän intiimin" suhteen luomista Suomen ja Eftan välille. Näin siis epäluulo Kekkonesta kohtaan vaikutti Suomen asemaan Eftassa. Toisaalta nämä johtopäätökset eivät edelleenkään vaikuttaneet siihen, etteikö Kekkonesta kannattaisi tukea, jotta Kekkonen jo ennen vuotta 1958 esille tullut länsimielisyys vahvistuisi. Valmistelut Kekkonen toukokuun 1961 valtiovierailua varten jatkuivat keskeytyksettä koko ajan.

Irtisanomissäännöksiä helpotettaisiin. Britit ehdottivat kolmen kuukauden irtisanoutumisaikaa kaikille osapuolille. Lisäksi Lissabonin-sopimusluonnoksen 2. artiklaa muutettaisiin niin, että kaikille tulisi täysin selväksi, että Suomi oli vain liitännäisjäsen. Lissabonin-luonnos kun lähti siitä, että Suomi olisi ollut asiallisesti Eftan kahdeksas jäsen.²²

21 Washingtonissa olevan sl:n sähke nro 11/6/6.2.1961. UM 73 D.

22 FO:n sähke Efta-maissa oleville Ison-Britannian suurlähetystöille: Tukholmaan nro 99/7.2.1961, Osloon nro 99/7.2.1961, Kööpenhaminaan nro 89/7.2.1961, Wieniin nro 91/7.2.1961, Berniin nro 81/7.2.1961 ja Lissaboniin nro 181/7.2.1961. FO 371.158 226.

■ Uusi sopimusluonnos valmistuu 16.2.1961

Jännitys tiivistyi Suomessa. Hallitus ei tiennyt, missä menttiin. Hallituksessa alkoi ilmetä selvää tuskastumista. Karjalainen merkitsi 14.2.1961 päiväkirjaansa keskustelleensa presidentti Urho Kekkosen kanssa Efta-tilanteesta ja ilmoittaneensa hänelle aikovansa erota hallituksesta, mikäli Efta-asia ei nyt ratkea. Presidentti vastasi, että asiaa pitää harkita ja tuoda se esille ensin Maa-kansassa. Toisaalta on todettava, että Karjalaisella oli tiedossaan – kuten tietysti Kekkosekin – myönteisiä viestejä asioiden kehittymisestä. Jo seuraavana päivänä Karjalainen merkitsi päiväkirjaansa: "Tuli tieto, että Eftaministerikokous oli periaatteessa päätynyt myönteiseen tulokseen Suomen osalta."¹

Myös muualla suomalaisessa yhteiskunnassa hermot olivat kireällä. Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliiton puheenjohtaja, tri J. O. Söderhjelm kritisoi briteille 31.1.1961 Törngreniä, Karjalaista sekä virkamiehistä Munkkia poikkeuksellisen kovasanaisesti. Kekkonen oli antanut ulkoministeriön pölkky-päälle, Karjalainen oli Kekkosen henkilökohtainen sätkynukke ja Munkki aseenkantajana sotkeutui vain yksityiskohtiin.

Suurlähetystö kommentoi Söderhjelmin esittämää kritiikkiä toteamalla vain, että Suomea kohtaan esitetyt epäilyt johtuivat etupäässä siitä, että Suomen Efta-asian hoitajat epäonnistuivat suhteissaan brittien kanssa. Suurlähetystölle ei nimittäin kerrottu idänpolitiikasta. Asiaan liittynyt häiritsevää salailu ei herättänyt luottamusta briteissä.²

Eftan ministerikokous päättyi lopulta 15.2.1961 Genevessä Suomen kannalta myönteiseen ratkaisuun Ison-Britannian toiminnan pohjalta. Keskeinen ongelma oli kiteytynyt viime vaiheissa erityisesti siihen, että Neuvostoliiton pelättiin voivan käyttää Suomea hyväkseen hankaloittaakseen EEC:n ja Eftan suhteita. Arviointi oli näinä viikkoina muuttunut enemmän yleispoliittiseksi. Toiminta niiden epäilyjen torjumiseksi, että Suomen kautta alkaisi vIRRata itä-blokissa valmistettua tavaraa läntiseen Eurooppaan, oli mitä ilmeisimmin vaikuttanut suotuisalla tavalla.³ Käytyjen keskustelujen pohjalta valmistui 16.2.

1 Päiväkirja 14. ja 15.2.1961. Akyk.

2 Ison-Britannian Helsingissä olleen kaupallisen neuvoksen muistiinpanot 31.1.1961. FO 371.158 225.

3 Suomen edustaja Genevessä raportoi, että "Kaikki haluavat Suomen mukaan, erimielisyydet koskevat institutionaalisia seikkoja". Sähke nro 10/27.1.1961. Akyk 16/V.

1961 sopimusluonnos. Sillä korvattiin Lissabonissa toukokuussa 1960 valmistunut edellinen sopimusteksti.

Efta-neuvostossa pidettiin 16.2. kokous, jossa Suomen edustajille selostettiin Eftassa laadittua sopimusluonnosta. Kokouksen puheenjohtajana toimi englantilainen Sir Edgar Cohen. Hänen pyynnöstään Eftan pääsihteeri Figgures selosti Eftan ehdotusta ja totesi ensin, että se toisti suurelta osin Lissabonin-sopimuksen asiat. Muutokset liittyivät rakenteisiin. Kaupalliset kysymykset olivat pysyneet muuttumattomina.⁴

Pääsihteeri Figgures totesi pääongelman olleen siinä, miten saada aikaan sopimus, joka ottaisi huomioon Efta-konvention "inkorporoimatta" kuitenkaan Suomea itse Eftaan. Efta-ministerineuvoston päätöksen mukaan Suomelle tarjottiin Sveitsin ehdotuksesta poikkeavasti yhteiseksi elimeksi "Joint Council"-nimistä foorumia, jossa päätöksentekosäännökset olisivat samat kuin Efta-neuvostossa. Pääsääntönä olisi yksimielisyys, joskin enemmistöpäätösasioissa (art. 6:7) tarvittaisiin viisi ääntä päätettävän asian puolesta, jotta se tulisi hyväksytyksi. Pääsääntöisesti Efta-neuvoston päätökset olisi vietävä yhteisneuvostoon Suomen hyväksymisen saamiseksi. Yhteisneuvostossa hyväksytty päätös tulisi myös Suomea sitovaksi, ellei Suomi haluaisi tehdä varausta.

Kokouksesta annettiin 16.2.1961 päivätty lehdistötiedote:

Eftan ministerineuvosto tapasi ministeritason kokouksessa 14. - 16.2.1961 ja ...Ministerit pääsivät sopimukseen siitä muodosta, jolla assosioitumista tarjotaan Suomelle, sisältäen sekä kaupalliset että institutionaaliset järjestelyt. Keskustelut Suomen kanssa aloitetaan välittömästi. Ministerit ovat luottavaisia sen suhteen, että neuvottelut johtavat sopimuksen lopulliseen tekstiin hyvin lyhyessä ajassa.⁵

Karjalainen antoi lausunnon STT:lle 16.2.1961. Hän ilmaisi tyytyväisyytensä Efta-neuvoston päätöksen johdosta ja totesi Suomen asettamien kauppapolitiittisten pyrkimysten saavuttaneen ymmärrystä niin lännessä kuin idässäkin. Eriyisesti Karjalainen kiinnitti huomiota toisten Pohjoismaiden antamaan tukeen. Hän arvioi, että syntymässä oleva tulos näytti hyvin vastaavan Suomen hallituksen linjaa, jonka se oli määritellyt tiedonannossa eduskunnalle syksyllä 1959.⁶ Karjalainen ei näytä tunteneen brittien roolia: olisi hän kai silloin osoittanut Suomen erityisen kiitoksen Lontoon suuntaan.

Karjalainen selvitti sopimusluonnosta eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle jo seuraavana päivänä eli 17.2.1961. Hän selosti nyt perusteellisesti tapahtunutta kehitystä alkaen vuoden 1959 tapahtumista. "Melko paljon kysymyksiä", kauppaministeri merkitsi päiväkirjaansa.

Tämän jälkeen Suomi teki enää vain eräitä muodollisia muutosehdotuksia. Geneveen matkustava valtuuskunta sai ohjeet hallitukselta, joka käsitteli niitä

4 Eftan asiakirja nro 32/61/16.2.1961. Genevessä olevan pe:n kirjelmä nro 59/16.2.1961. UM Kc 5. HUAV 25.2.1961. Ptk 3/61. UM Cae. UM:n tiedotuksia nro 5/23.2.1961. Akyk 16/VII.

5 Genevessä olevan pe:n sähke nro 23/15.2.1961. UKK 21/57.

6 UM:n kiertosähke nro C-9/16.2.1961. UKK 21/57.

25.2.1961 ulkoasiainvaliokunnassa. Läsnä ulkoasiainvaliokunnan kokouksessa olivat pääministeri Sukselainen puheenjohtajana sekä ministerit Karjalainen ja Törnngren. Valiokunta puolsi ohjeiden antamista, ja valtioneuvosto päätti niistä tämän jälkeen.

Eräiden pienten tarkistusten lisäksi ulkoasiainvaliokunta katsoi tässä kokouksessa, että ensimmäiseksi tullinalennuspäivämääräksi sovittaisiin jokin sopiva päivä sopimuksen voimaantulon jälkeen. Valiokunta katsoi, että käytännöllisistä syistä ei enää ollut mahdollista yhdistää sopimuksen voimaantuloa ensimmäiseen alennuspäivään, sillä sopimus haluttiin voimaan mahdollisimman pian. Tullien alentaminen voitaisiin aloittaa esimerkiksi 1.6.1961.⁷

27.2.1961 jatkettiin Genevessä neuvotteluja asiasta. Sopimus valmistui nyt nopeasti, kun asia oli saanut myönteisen poliittisen siunauksen. Munkki johti Suomen valtuuskuntaa ja ilmoitti, että Suomi voisi allekirjoittaa tekstin sellaisenaan, mutta joitakin tarkennuksia haluttiin tehdä, jotta asia menisi helpommin läpi Suomessa.

Suomen muutosehdotukset esitettiin neuvostolle 28.2. Varsinaista keskustelua ei syntynyt. Tekstin käsittely jatkui 29.2. työvaliokunnassa. Englanti kiinnitti edelleen suurta huomiota Gatt-aspekteihin ja antoi ymmärtää, että ennen allekirjoitusta olisi saatava selville johtavien Gatt-maiden kanta. Efta-puolen neuvottelijana toiminut Englannin suurlähettiläs Cohen otti USA:n ja Gattin esille moneen kertaan ja kehotti Suomea selvittämään asiaa amerikkalaisille, koska nyt oli jo olemassa paperi. Näin ollen Munkki suositteli sovittujen ja jo lähetettyjen ohjeiden lisäksi sähköohjeita suurlähettiläs Seppälälle, jonka tulisi ottaa asia heti puheeksi korkeimmalla tasolla State Departementissa ja pyytää periaatteellista kannatusta Suomelle. Munkki korosti Suomen pitävän tärkeänä sitä, että USA, Ranska ja Saksan liittotasavalta hyväksyivät periaatteessa Suomen Efta-politiikan.⁸ Näin britit pyrkivät luomaan kuvaa, että suomalaiset kykenivät itse hankkimaan Yhdysvaltojen tuen asialleen.

Työvaliokunnassa hyväksyttiin 1.3. kaikki Suomen muutosehdotukset. Ratifiointivaikeuksien vuoksi vakuutettiin, että aikaisin mahdollinen voimaantulopäivä voisi olla 1.7., jolloin Suomen odotettiin alentavan tulleja 30 prosenttia paitsi poikkeuslistan osalta 20 prosenttia.⁹

Efta-maat olivat jo sopineet tullien alennusten nopeuttamisesta, sillä ylimääräinen kymmenen prosentin alennus oli määrä suorittaa jo 1.7.1961. Suomen hallitus katsoi voivansa toteuttaa tämän ylimääräisen alennuksen 1.1.1962. Muutoin Suomi seuraisi myös muita mahdollisia ylimääräisiä tullinalennuksia. Tullinalennusten alkutulliksi Geneven ehdotuksessa ehdotettu taso sellaisena kuin se oli 1.6.1960 sopi Suomelle.

Huoli tavaravirtojen ehkäisemisestä sosialistisista maista oli suuri, sillä 1.3. Efta-maat toivoivat, että Suomella ei olisi tarkoitusta tehdä samanlaista sopimusta muiden sosialististen maiden kanssa. Samalla pyydettiin vahvistusta sille,

7 HUAV 25.2.1961. Ptk 3/61. UM Cae.

8 Genevessä olevan pe:n sähkö nro 33/28.2.1961. Akyk 16/VII. Muistio Efta-kokouksesta 28.2.1961. UKK 21/57.

9 Genevessä olevan pe:n sähkö nro 37/1.3.1961. Akyk 16/VII.

että Suomen sopimus koski vain venäläistä alkuperää olevia tavaroita ja että Suomi vakuutti noudattavansa tarkoin Eftan alkuperäsäännöksiä.¹⁰

Seuraavassa kokouksessa 2.3.1961 Munkki saattoi kertoa saancensa valtuudet ilmoittaa Efta-maille, että Suomi voi alentaa tulleja 30 prosentilla 1.7. Samalla hän kertoi Suomen hallituksen antavan idänkauppaa koskevat vakuutukset. Karjalainen oli antanut valtuudet puhelimitse 1.3.1961. Eftan pääsihteeri Figgures ilmoitti valtuuskuntien puheenjohtajien tyytyvän Suomen antamiin tietoihin ja vakuutuksiin.¹¹

Seppälä raportoi Yhdysvaltojen asenteesta 6.3.1961. Hän totesi, että Yhdysvallat ei erityisemmin pidä Suomen Moskovan-sopimuksesta, koska se soti selvästi Gattin suosituimmusperiaatetta vastaan. Neuvostoliitto voisi yrittää käyttää Suomea ennakkotapauksena pyrkiessään taivuttamaan muita maita tekemään sille vastaavia myönnytyksiä. Yhdysvallat katsoi sitä paitsi, että poikkeamista Gatt-säännöistä ei tulisi sallia. Tämän takia Suomen sopimus oli kauppapoliittiseltakin kannalta vähemmän suositeltava. Yhdysvaltoja oli lisäksi vaivannut Suomen tekemät suuret myönnytykset Neuvostoliitolle. Yhdysvallat kertoi Suomelle kuitenkin vihdoin, että asenne Suomen sopimusten Gatt-käsittelyyn olisi pohjimmiltaan myönteinen. Tosiasiassa Yhdysvaltojen Suomelle myönteinen kanta oli merkinnyt erittäin paljon brittien kannanotoille koko talven ajan.

Yhdysvallat suositteli, että Suomen ei pitäisi pyytää poikkeuslupaa, koska sille Yhdysvallat ei voisi antaa kannatustaan. Jos Suomi ei pyytäisi poikkeuslupaa, vaan saattaisi asiansa muulla tavalla Gattin tietoon, tulisi se Gattissa keskustelun alaiseksi. Suomen edustaja voisi silloin sopia pääsihteeri Whiten, Yhdysvaltojen, Britannian ja ehkä muiden maiden kanssa menettelytavoista. Keskustelussa Yhdysvaltain edustaja arvostelisi Suomen tekemää sopimusta, mutta hän ei tulisi esittämään mitään toimenpiteitä Suomea vastaan. Päinvastoin hän koettaisi vaikuttaa niin, ettei tällaista ehdotusta tehtäisi. Jos tehtäisiin, Yhdysvallat tulisi vastustamaan. Tuloksena olisi siis vain kriittinen keskustelu ilman varsinaisia toimenpiteitä. Mainitunlainen kriittinen keskustelu oli tarpeen, jotta esimerkiksi Itävalta voisi tarvittaessa viitata Suomen saamaan kritiikkiin sekä siihen, että Yhdysvallat ei tulisi vastaisuudessaakaan sallimaan tällaisia poikkeuksia Gatt-säännöistä. Yhdysvallat odotti lisäksi Suomen vastaisuudessa oikaisevan sopimuksen mahdollisesti aiheuttamat haitat. Seppälä puolestaan ilmoitti, että USA:n suhtautuminen tyydytti Suomea.¹²

Saksan liittotasavalta suhtautui asiaan ymmärtäväisesti ja Ranska hyvántahoisesti. Muiden EEC-maiden kannat alkoivat muodostua samanlaisiksi sopivan Gatt-käsittelymuodon löytämiseksi.

10 Genevessä olevan pe:n sähke n.o 38/1.3.1961. Akyk 16/VII.

11 UM:n muistio 2.3.1961/Alholm. Valtuudet antaa vakuutukset ja sitoumuksen tullinalennuksista antoi Ahti Karjalainen. "Alholm: puhuin juuri Karjalaisen kanssa noin kymmenen minuttia sitten, joka juuri silloin oli soittamassa asianomaisille valtuutuksien antamista varten." Telexyhteys Geneveen. Akyk 16/VII.

12 Washingtonin olevan sl:n muistio 6.3.1961. Akyk 16/VII.

Lopulta Suomen pitkä matka Eftaan alkoi päättyä, ja UM saattoi 22.3.1961 tiedottaa edustustoille:

Neuvottelut Suomen suhteen järjestämisestä Eftaan on valtuuskuntien tasolla saatettu päätökseen suosittelemalla hallituksille yhteisesti hyväksytyyn tekstin allekirjoittamista liitteineen. Huomattavimmat erot nyt sovitun sopimuspaperin ja Lissabonin sopimusluonnoksen välillä ovat sopimuksen toinen ja kuudes artikla ja jossain määrin yhdeksäs artikla. Kun Lissabonin sopimus rakentui periaatteelle, että Suomi ei-täysivaltaisena jäsenenä liittyy Eftaan ja saa paikan Efta-neuvostossa, rakentui uusi sopimus periaatteelle, jonka mukaan Suomen ja Efta-maiden välille perustettaisiin vapaakauppaliitto, jossa osapuolten väliset oikeudet ja velvollisuudet olisivat samat kuin Efta-sopimuksen perustamat oikeudet ja velvollisuudet. Uutta vapaakauppaa-alueita varten perustettaisiin erillinen yhteisneuvosto, jossa Suomella oli täysin samat oikeudet – mukaanlukien veto-oikeus – kuin Efta-mailla.¹³

Sopimuksen varsinainen irtisanomisaika oli kolme kuukautta, mikä oli huomattavasti lyhyempi kuin Efta-sopimuksessa mainittu 12 kuukauden aika. Kun tähän liittyi mahdollisuus yhteisneuvoston päätöksellä jatkaa sopimuksen taloudellisen osan voimassaoloa yhdeksällä kuukaudella, muodostuisivat irtisanomisen taloudelliset vaikutukset Suomelle kuitenkin samoiksi kuin jos jokin jäsenmaa irtisanoisi itse Efta-konvention. Tämän lisäksi oli yhdeksännessä artiklassa säännös sopimuksesta poisvetäytymisen varalta. Tämä poisvetäytyminen oli yksilöllinen kunkin maan osalta ja määräaika oli kolme kuukautta. Säännöstä vaativat lähinnä Itävalta ja Sveitsi. Koska Suomi voisi irtisanoa sopimuksen kolmessa kuukaudessa, oli muillekin Efta-maille varattava mahdollisuus vastaavasti vetäytyä pois sopimuksesta.

Sopimus oli tarkoitus allekirjoittaa Helsingissä 2. päivänä huhtikuuta, jolloin sopimus siihen liittyvine muine lakiesityksineen joutuisi eduskunnan käsiteltäväksi heti pääsiäisloman jälkeen. Sopimukseen liittyviä lakiesityksiä olivat laki Neuvostoliiton kanssa eräistä tullikysymyksistä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja laki ulkomaankaupan säännöstelemisestä.

Suomen ja Eftan välillä käytyjen neuvottelujen tuloksena syntyivät seuraavat asiakirjat:

Proces verbal
Agreed Minutes
Sopimusluonnos
Soveltamis- ja tulkintasäännöt
Liechtensteinia koskeva pöytäkirja

Asiakirjoista allekirjoitettiin kaksi ensin mainittua Genevessä 15.3. Varsinainen sopimus soveltamis- ja tulkintasääntöineen ja Liechtensteinia koskeva pöytäkirja allekirjoitettiin suunnitelmien mukaan Helsingissä 27.3.1961.¹⁴ Ison-Bri-

13 UM:n tiedotuksia nro 7/22.3.1961. Akyk 16/VII.

14 Suomen Efta-sopimus on tämän teoksen liitteenä nro 6, s. 334.



Kauppaministeri Ahti Karjalaisen suururakka on ohi. Karjalainen allekirjoittaa Suomen Efta-sopimuksen valtioneuvoston juhlahuoneistossa 27.3.1961.

tannian hallitus antoi uudelle Helsingin-suurlähettiläälleen Connor O'Neillylle valtuudet allekirjoittaa sopimukset Suomen kanssa 21.3.1961.¹⁵

Kansainyhteisömaat eli hallitukset Ottawassa, Canberrassa, Wellingtonissa, Kapkaupungissa, Delhissä, Karachissa, Colombossa, Accrassa, Kuala Lumpurissa, Lagosissa, Salisburyssa, Dublinissa ja Nicosiassa saivat tiedon Suomen asian päättymisestä onnellisesti. Lontoo kertoi olevansa tyytyväinen tilanteeseen. Kaikki Efta-jäsenet olivat vakuuttuneita siitä, että Neuvostoliiton mahdollinen painostus voitiin torjua. Ison-Britannian hallitus kertoi Kansainyhteisölle Suomen Neuvostoliiton-sopimuksen Gatt-ongelmista ohjeeksi, että brittien keskustelut amerikkalaisten kanssa olivat sujuneet hyvin, eikä vakaaviin vaikeuksiin enää uskottu.¹⁶

15 Hallituksen pöytäkirja C.(61) 41/21.3.1961. CAB 129/104.

16 Commonwealth Officen kiertosähke tekstissä mainittuihin kaupungeihin/24.3.1961. FO 371.158 231.

Moskovassa neuvotellaan jälleen

Maaliskuun lopulla Moskova reagoi. Osastopäällikkö Vinogradov ilmoitti 27.3.61 asiasta suurlähettiläs Wuorelle, joka ilmoitti edelleen UM:lle välittömästi:

NL:n ulkomaankauppaministeriö oli saanut Suomen ja Eftan välillä tehdyn sopimuksen tekstin viimeisimmässä muodossaan 25.3. Tämä teksti eroaa joissain kohdin siitä sopimuksen tekstistä, joka oli aikaisemmin esitetty neuvostohallitukselle. Jotta saataisiin varmuus siitä, että Suomen ja Eftan välinen sopimus vastaa Suomen ja Neuvostoliiton välillä tehdyn sopimuksen tarkoituksia, kun tähän on tehty ne muutokset, joita Suomen taholta on ehdotettu, olisi toivottavaa, että herra Munkki tulisi pariaksi päiväksi Moskovaan selvittämään asiaa.

Mitä Suomen taholta Suomen ja Neuvostoliiton sopimuksen ehdotettiin aikataulunmuutoksien tuleen, niin voitaisiin ne suorittaa kirjeenvaihdolla Moskovassa Neuvostoliiton ulkomaankauppaministeriön ja Suomen suurlähettilään kesken ottaen huomioon, että itse sopimuskin on allekirjoitettu Moskovassa. Tästä seuraa, että ulkomaankauppaministeriö pitää Suomen ja Neuvostoliiton välisen sopimuksen julkaisemista 27.3. ennenaikaisena.¹⁷

Vinogradov korosti, ettei hän halunnut väittää uuden sopimuksen olevan ristiriidassa tehdyn tullisopimuksen kanssa, mutta eräitä kysymyksiä hän halusi kuitenkin tehdä. Moskova halusi Suomen ja Efta-maiden välisen ratkaisun johdosta neuvotella uudelleen. Tässä vaiheessa ei esiintynyt mitään vaikeita poliittisia ongelmia vaan asiat sujuivat vaivattomasti.

Suomen ja Neuvostoliiton välillä 24.11.1960 Moskovassa allekirjoitetun sopimuksen mukaan ensimmäiset tullit oli tarkoitus alentaa 1.1.1961. Sopimuksen toteuttaminen oli kuitenkin kytketty Eftan kanssa tehtävän sopimuksen voimaantuloon. Kun Suomen Efta-sopimus saatiin aikaan vasta keväällä 1961, ei tulleja voitu tammikuun 1. päivänä alentaa. Suomen ja Eftan välisten neuvottelujen päätyttyä 15.3.1961, kun Genevessä allekirjoitettiin neuvottelupöytäkirja, voitiin maiden välillä ottaa esille kysymys Suomen ja Neuvostoliiton tehdyn järjestelyn saattamisesta sopusointuun Efta-sopimuksen kanssa.

Tullisopimuksen korjauksia koskeva kirjelmäluonnos toimitettiin 23.3.1961 suurlähettiläs Zaharoville. Jo sitä ennen oli Neuvostoliiton suurlähetystölle toimitettu Efta-sopimuksen teksti. Neuvostoliitto ei kuitenkaan suostunut hoitamaan korjauksia kirjeenvaihdolla. Tullisopimusta ei näin ollen voitu saattaa julkisuuteen vielä 27.3.1961, jolloin Efta-sopimus allekirjoitettiin Helsingissä.

Neuvottelut Neuvostoliiton kanssa aloitettiin 31.3.1961 Moskovassa. Neuvostoliiton puolelta neuvotteluja johti edellissyksyn tapaan virkamiestasolla osastopäällikkö V. M. Vinogradov ulkomaankauppaministeriöstä. Mukana olivat myös K. K. Bahtov, joka oli Neuvostoliiton ulkoministeriön sopimus- ja

17 Puhelinsanoma Moskovasta UM:lle 27.3.1961. Akyk 16/VII.

oikeudellisen osaston päällikkö, ja Skandinavian maiden osaston Suomen asioiden pääesittelijä.

Suomen puolelta asioita johti virkamiestasolla edelleen ministeri Olavi Munkki. Mukana olivat myös Suomen Pankin johtaja Reino Rossi ja Suomen Moskovan-suurlähetystön kaupallinen neuvos A. Norilo sekä virkamies-sihteerinä paljon toiminut Paul Gustafsson.

Vinogradov totesi, että Neuvostoliitto sai Suomen Efta-sopimusta koskevan tekstin haltuunsa vasta 24.3.1961. Sitä tutkittaessa oli herännyt joukko kysymyksiä, jotka kaipasivat lisäselvityksiä. Neuvostoliitto oli kiinnittänyt huomiota sopimuksen rakenteelliseen muutokseen. Tullisopimukseen tehtävät korjaukset sovitettiin suurlähettiläs Wuoren ja ministeri Patolitsevin välisellä kirjeenvaihdolla. Epätietoisuutta oli myös herättänyt kysymys, miten paljon Efta-sopimus aiheuttaisi muutoksia tullisopimukseen.

Neuvostoliittoa kiinnosti Efta-sopimuksen muotoon tehdyt muutokset. Samalla Neuvostoliitto halusi saada tarkemman selvityksen uuden vapaakauppa-liiton perustamiseen johtaneista syistä. Munkki ilmoitti Efta-maiden katsoneen, että Suomi oli mennyt varsin pitkälle tehdessään tullisopimuksen Neuvostoliiton kanssa. Sen johdosta Suomen erityisasema suhteessa Eftaan oli tuotu esille sopimuksen rakennetta muuttamalla. Efta-maat olivat pitäneet tärkeänä, että Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus ei vaikuttaisi ennakoivasti Efta-maiden asemaan. Efta-maiden harkintaan olivat lisäksi vaikuttaneet tullisopimuksen mahdollisesti synnyttämät Gatt-vaikkeudet.

Tästä on pääteltävissä, että Neuvostoliittoa kiinnosti Suomen Efta-sopimuksen toimivuus ja se, ettei Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimus vaikuttanut kaupallisiin määräyksiin.

Eryteisesti Neuvostoliitto halusi selvitystä Suomen veto-oikeudesta. Taus-talla oli huoli EEC:n ja Eftan yhteistyöstä ja jopa mahdollisuudesta, että Efta sulautuisi EEC:hen. Suomen Efta-sopimukseen sisältyvät lyhyet irtisanomisajat olikin laadittu juuri tätä mahdollisuutta silmällä pitäen. Efta-sopimuksen toi-nen artikla, joka erosi Lissabonin-luonnoksen toisesta artiklasta, oli askarrut-tanut venäläisiä. Juuri tämä kohta merkitsi etäisyyden lisääntymistä Eftan ja Suomen välillä. Venäläiset halusivat kuitenkin vain vahvistuksen käsitykselleen, että eroavuudet aiheutuivat rakenteellisesta muutoksesta eivätkä vaikuttaisi sopimuksen taloudellisiin ehtoihin. Neuvostoliitto kiinnitti myös huomiota kolmannen artiklan taulukkoon tehtyihin päivämäärämuutoksiin ja viittasi yhteisneuvoston mahdollisuuksiin nopeuttaa taulukon soveltamista. Munkki piti tätä melko teoreettisena mahdollisuutena. Jos tullien poistamista kuiten-kin nopeutettaisiin, tehtäisiin vastaavat muutokset myös Suomen ja Neuvosto-liiton tullisopimukseen. Mitään suuria ongelmakohtia ei esiintynyt ja neuvot-teluja käytiin alusta alkaen myönteisessä ilmapiirissä.¹⁸ Neuvostoliitto tyytyi helposti annettuihin selityksiin.

18 Neuvottelumuistio. Akyk 16/V.

Suomessa esille noussut Honka-liitto ei siis heijastunut Efta-asian käsitteeseen Moskovaan. Jos Neuvostoliitto olisi todella vastustanut Suomen Efta-sopimusta Olavi Hongan vuoksi, olisi keinoja löytynyt. Päinvastoin, Moskova ei halunnut vaikeuttaa Efta-asiassa Kekkosen asemaa Suomessa. Moskova koko Efta-ratkaisun yhtenä ponttimena oli Neuvostoliiton halu tukea Kekkosen aseman kehittämistä Suomessa. Karjalainen olikin keskusteluissaan Zaharovin kanssa esittänyt, että Efta-asiata ei enää saisi viivyttää, sillä asian nopea hoito vahvistaisi Kekkosen ja hänen tukijoittensa asemia eri puolueissa.¹⁹ Näin tapahtui. Viimeinen neuvottelukierros 31.3. - 1.4. Suomen Efta-sopimuksesta sujuikin todella joutuisasti. Neuvostoliitto halusi Suomen Eftaan.

Efta-sopimuksen voimaantulo

Karjalainen esitteli saavutetut Efta-tulokset eduskunnalle 7.4.1961 laajassa puheenvuorossaan. Hän selosti tilannetta aina siitä alkaen kun hallitus oli saanut valtuudet aloittaa neuvottelut Efta-asiasta marraskuussa 1959. Hän selvitteli neuvottelujen kulkua näin:

Vuoden 1960 tammikuusta lähtien Suomen Efta-valtuuskunta neuvotteli eri tilaisuuksissa Pariisissa, Genevessä ja Lissabonissa Efta-maiden edustajien kanssa. Sen tehtävänä oli lähinnä seuraavien tavoitteiden saavuttaminen: 1. taata Suomelle mieluiten kaikki ne edut, jotka alkuperäinen Efta-sopimus suo jäsenilleen, 2. varata Suomelle Efta-sopimuksen edellyttämistä velvoituksista sellaiset helpotukset, että tullisuojan alentaminen kilpailukyvyltään heikoimmilla kotimarkkinoilla voisi tapahtua hitaammin kuin Efta-sopimus yleensä edellyttää, että Suomi voisi häiriintymättä jatkaa bilateraalista kauppansa itäryhmän maiden kanssa ja lähinnä Neuvostoliiton kanssa ja että Suomen maatalous saisi maan epäedullisen maantieteellisen sijainnin vuoksi tarvitsemansa suojan.

Nämä tavoitellut helpotukset saavutettiin. Lisäksi Suomi tavoitteittensa mukaisesti saavutti Eftaan nähden erikoisen oikeudellisen ja institutionaalisen aseman, joka vastasi Suomen kansainvälisen aseman asettamia erikoisvaatimuksia.

Tärkeä poikkeus oli, että määrälliset tuontirajoitukset säilyivät eräiden nestemäisten ja kiinteiden polttoaineiden ja lannoiteteuotteiden osalta. Tämä oli erittäin tärkeä poikkeus, joka mahdollisti maalle ulkomaankaupan ohjaamisen siten, että itäkauppamme voidaan turvata.

Eduskunta hyväksyi Efta-lain äänin 146 - 48. Vain SKDL oli vastaan, niin kuin oli ollut johdonmukaisesti kaiken aikaa.

SKP oli yhteydessä NKP:hen huhtikuussa valmistautuessaan Eftan eduskuntakäsittelyyn. SKP saikin NKP:n keskuskomitealta ohjeita Moskovasta äänestystilannetta varten. Taustalla oli nyt KGB, joka oli samaa mieltä "ystäviemme

19 Rautkallio 1992, s. 26 - 27 ja alaviite 45: tiedot ovat Zaharovin päiväkirjasta.

kanssa Efta-ratkaisusta".²⁰ KGB katsoi olevan tärkeätä, että SKP jatkaisi Eftan vastaista propagointia, mutta hallituskriisiä asialla ei saisi järjestää Suomeen, sillä hallituskriisi olisi edullinen vain oikeistopiireille.

Esillä oli myös mahdollisuus, että SKDL olisi äänestänyt Eftan puolesta, jos hallituskriisi uhkaisi. KGB siis halusi varmuuden siitä, että Suomen Efta-assosiaatio todella tapahtuisi. KGB antoi SKP:lle ohjeeksi selittää tällaista tilannetta:

"Jos SKDL:n on kuitenkin yllä olevista syistä (estääkseen hallituskriisin, JS) äänestettävä puolesta, voitaisiin selittää tätä menettelyä sillä, että kun uusi laki hallituksen toimivallasta tulee säätämään Suomen suhteista Eftaan, tulee se edistämään myös kauppaa Neuvostoliiton ja sosialististen maiden kanssa."²¹

Hallitus esitteli kokonaispakettiin kuuluneen taloudellisen valtalin eduskunnalle yhdessä Efta-sopimuksen ja tullisopimuksen kanssa. Jo vuotta aiemmin hallituksessa oli valmisteltu myös lakia ulkomaankaupan turvaamisesta. Tämä esitettiin tehtäväksi VPJ 67 §:ssä määrättyllä tavalla. Lain perusteluissa hallitus katsoi, että ulkomaankauppapolitiikan menestyksellinen hoitaminen edellytti ehdottomasti, että hallituksella oli mahdollisuudet valvoa kaupallisen sopimusjärjestelmämme rakenteellista tasapainoa. Hallitus tarvitsi sitä varten valtuudet ryhtyä tarpeen vaatiessa ennakolta toimiin. Hallitus katsoi, että vaaraa valtuuksien liialliseen käyttöön ei ollut, sillä tämän estivät jo voimassa olevat sopimukset. Tämä laki hyväksyttiin yhdessä muiden Efta-lakien kanssa.²²

Jäljellä oli enää asian Gatt-käsittely. Tämä oli aloitettu huhtikuussa. Eftasihteeristö ilmoitti Suomelle 8.4.1961 lähettävänsä Gatt-ilmoitusta varten kahdeksan maan puolesta kirjeen Gattin pääsihteerille Eric Wyndham Whitelle. Kirjeessä ilmoitettiin Gattin sihteeristölle, että Helsingissä 27.3.1961 allekirjoitettu sopimus luo Gatt-konvention 24. artiklan mukaisen vapaakauppa-alueen.

Pääsihteeri White laati laajan muistion Suomen tekemien sopimusten Gatt-aspekteista. Siinä hän moitti Neuvostoliiton kanssa tehtyä tullisopimusta. White sanoi pitäneensä erittäin tärkeänä, että Suomi tekisi sopimuksen, jossa olisi rajattu lista tuotteita. Sopimus ei siten johtaisi tuonnin rajoittamattomaan laajentumiseen. Joko Munkki oli käsittänyt tai tulkinnut Whiten aiemmat puheet väärin tai sitten White oli muuttanut kantaansa. Munkin välittämää Gattin pääsihteerin suositusta Neuvostoliiton ja Suomen väliseksi vapaakauppa-alueeksi tai muitakaan suosituksia ei enää ollut muistissa missään.

White arvioi, että Gatt-osapuolet olisivat saattaneet antaa poikkeusluvan (waiver) Suomelle Gatt-konvention 25. artiklan pohjalta, jos Suomen sopimuksessa olisi vain luettelo Efta-kohtelun saavista tuotteita. Suomen ja Neuvostoliiton neuvottelut olivat kuitenkin päättyneet sopimukseen, joka koski

20 NKP, s. 108.

21 Kuten edellinen alaviite.

22 L maan ulkomaankaupan turvaamisesta. Askok. 275/19.5.1961

kaikkea traditionaalista tuontia Neuvostoliitosta. Sopimus edellytti samanaikaista tullien alennusta sekä Neuvostoliitosta että Efta-maista Suomeen tuotaville tuotteille. Sopimus päättyi lauseeseen, jonka mukaan Suomi ei perisi 1.1.1970 jälkeen lainkaan tullia Neuvostoliitosta tuotavista tuotteista. Myönteinen puoli sopimuksessa Whiten mukaan oli se, ettei sopimusta ollut terminologisesti sidottu suosituimmuuteen.

Ilman ehtoja annettava poikkeuslupa tässä tilanteessa olisi ollut mitä harmillisin Gattin integriteetille. Yleinen poikkeuslupa lisäisi Neuvostoliiton ja muiden sosialististen maiden mahdollisuuksia painostaa muita Efta-maita. Tällainen poikkeuslupa veisi myös pohjan väitteiltä, että Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus olisi ristiriidassa Gatt-velvoitteiden kanssa. Suomen tekemä tullisopimus asetti Gattin jäsenmaat kiusalliseen tilanteeseen. White totesi, että yleinen mielipide Gattissa kuitenkin katsoi, että Suomella oli ollut painavia poliittisia syitä sopimuksen tekemiseen. Näin Ison-Britannian ja Yhdysvaltain taustatyö alkoi näkyä.

Gatt-maiden oli siis otettava kantaa Suomen tekemiin sopimuksiin. Sen oli otettava huomioon, että jos sopimusosapuolet vaikenisivat, heikentäisi se muiden Efta-maiden asemaa ehkä vielä vakavammin kuin asian hoitaminen poikkeusluvalla. Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus oli siis käsiteltävä Gattissa. Venäläisillä ei ollut menetettävää, sillä Neuvostoliitto ei ollut Gattin jäsen. Tyydyttävä ratkaisu ei myöskään voinut olla se, että Gatt ottaisi Suomen ja Neuvostoliiton tullisopimuksen vain tiedoksi ja antaisi siten ymmärtää, että jäsenet voivat miten vain mitätöidä Gatt-sopimuksen määräyksiä ilman seuraamuksia.

White arveli, että ratkaisukeino voisi olla huolellisesti valmisteltu debatti, joka johtaisi yhteenvetoon, joka korostaisi tilanteen vakavuutta. Gatt-maat voisivat ottaa huomioon Suomen historian ja maantieteellisen sijainnin. Tästä seuraisi, että Suomen ja Neuvostoliiton välisen sopimuksen hyväksyminen johtaisi hyvin vähäisiin seurauksiin Gatt-maiden ja Neuvostoliiton väliselle kaupalle. Sopijapuolet voisivat myös todeta tilanteen olevan niin vakava, että sitä ei voitaisi sijoittaa Gatt-konvention 25. artiklan piiriin, minkä vuoksi asia voitaisiin tässä vaiheessa jättää käsittelemättä. Näin tilanne olisi vain todettu ja siihen voitaisiin palata myöhemmin. Jollei ratkaisua löytyisi, sopimusosapuolten olisi mietittävä, miten kauan Suomi jatkaisi Gattin jäsenenä.

Näytelmän käsikirjoituksen laatijat olivat ennen kaikkea amerikkalaisia ja he tukivat Suomen Efta-ratkaisua taustalla hyvin merkittävällä tavalla. Kun Yhdysvallat oli Suomen takana, merkitsi se Gattissa Suomen asian hyväksymistä; asian annettaisiin vaipua unholaan pienen kritiikin jälkeen.

Eftan pääsihteeri Figgures kävi Suomessa 4.5.1961 varoittamassa, että Neuvostoliiton kanssa solmittua tullisopimusta ei saanut sotkea Efta-sopimukseen. Jos niin tapahtuisi, saattaisi vaarana olla asian monimutkistuminen. Hän katsoi myös, että Suomen tulisi argumentoinnissaan käyttää mahdollisimman vähän detaljitietoa. Viisainta olisi, että Suomi toteaisi yksinkertaisesti, että sopimuksen solmiminen Neuvostoliiton kanssa oli osoittautunut välttämättömäksi. Mitään sanakäänteitä siitä, että sopimus olisi yleissopimuksen säännösten

mukainen, ei tulisi käyttää. Puheenvuorossa olisi ilmoitettava, että sopimus ei vahingoittaisi Gatt-sopimuspuolten kaupallisia etuja Suomen markkinoilla. Käytännössä asian käsittely tapahtuisi siten, että Efta-sopimus otettaisiin Gattin 18. yleiskokouksen asialuetteloon toukokuussa 1961.

Myös Figures siis ehdotti, että kysymyksen Gatt-käsittely siis lavastettaisiin: jotkut Efta-maat käyttäisivät asiasta puheenvuoron, jossa kiinnitettäisiin huomiota siihen, että Suomen Efta-sopimus täytti Gatt-yleissopimuksen 24. artiklan kuudennen kohdan asettamat vaatimukset. Pyrkimyksenä oli, että esitetyt lausunnot johtaisivat työryhmän asettamista koskevaan esitykseen. Työryhmä tutkisi Efta-sopimusta ja esittäisi raporttinsa saman vuoden marraskuussa pidettävälle 19. yleiskokoukselle. Sitten Suomi pitäisi puheenvuoron, jossa yhtyisi Efta-maihin. Aivan lopussa vasta viitattaisiin Neuvostoliiton kanssa solmittuun sopimukseen ja korostettaisiin sopimuksen vähämerkityksisyyttä käytännön kaupan kannalta. Suomelle korostettiin, että asia oli valmisteltava huolellisesti.²³

Suomen Eftan ja Neuvostoliiton kanssa solmimia sopimuksia käsiteltiinkin ensi kerran Gattin 18. yleiskokouksessa 19.5.1961. Suomi edustautui virkamiestasolla ja halusi pitää kysymystä poliittiselta profiililtaan matalana. Aluksi kokouksen puheenjohtaja totesi Suomen ja Efta-maiden välisen sopimuksen luovan vapaakauppa-alueen Suomen ja Efta-maiden välille ja pyysi sitten Efta-maiden edustajia pitämään asiasta puheenvuoronsa. Englannin valtuuskunnan puheenjohtaja Sir Edgar Cohen käytti ensimmäisen lyhyehkön puheenvuoron. Hän totesi olevansa iloinen siitä, että saattoi esitellä tämän sopimuksen. Sopimuksen mukaan tullit tullaan poistamaan samojen periaatteiden mukaan kuin Efta-konventiossakin. Hän katsoi, että tosiasiallisesti Efta-sopimuksella ulotetaan Efta-määräykset koskemaan myös Suomea.

Suomen edustaja esiintyi toisena puhujana ja selosti Eftan ja Suomen suhteita. Hän ilmoitti samalla ensimmäisen kerran virallisesti Gatt-jäsenmaille Suomen tehneen Neuvostoliiton kanssa sopimuksen tullikysymyksistä.

Yhdysvaltain edustaja Theodore J. Hadraba totesi, että sopimuspuolten tutkittavana oleva Suomen ja Efta-maiden välinen sopimus edusti Yhdysvaltain mielestä merkittävää ja tervetullutta kehitystä ja että Yhdysvaltain hallitus kannatti sitä. Hänen mielestään sopimuksessa oli kuitenkin joitain sellaisia piirteitä, jotka kaipasivat lisätutkimusta, joten hän esitti työryhmän perustamista tutkimaan, oliko sopimus yleissopimuksen mukainen.

Yhdysvaltain edustaja käsitteli Suomen Neuvostoliiton kanssa solmimaa tullisopimusta. Sopimuksesta aiheutui pulmia, jotka olivat Gatt-sopimusosapuolten mitä vakavimman huolen aiheena. Sopimus velvoitti Suomen poistamaan tullit Neuvostoliiton kanssa käymästään kaupasta vuoteen 1970 mennessä, mutta näytti siltä, että Suomella ei ollut aikomusta antaa samaa kohtelua muille kuin Efta-maille. Yhdysvaltain valtuuskunnan mielestä tällainen politiikka oli selvässä ja suorassa ristiriidassa yleissopimuksen oleellisen

23 Figuresin käynti. UM:n muistio. Akyk 16/VII.

periaatteen – nimittäin suosituimmuusperiaatteen kanssa. Jokainen yleissopimuksen määräyksen rikkominen antaisi aiheen vakavaan ja huolelliseen harkintaan.

Suosituimmuusperiaate oli tärkeä sodanjälkeisessä kaupan kehittämisessä. Yhdysvallat painotti kannanotossaan, että ilman suosituimmuusperiaatteen tiukkaa ja tunnontarkkaa noudattamista ei kansainvälisen kaupan esteiden poistaminen olisi mahdollista. Yhdysvallat katsoi, että ellei tätä periaatetta myös tulevaisuudessa tunnontarkasti noudatettaisi, estettäisiin huomattavasti kansainvälisen kaupan jatkuvaa kehitystä multilateraalilla ei-diskriminoivalla pohjalla ja vähennettäisiin oleellisesti yleissopimuksen tehokkuutta.

Amerikkalaiset arvioivat, että Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus merkitsi Gattin suosituimmuusperiaatteen huomattavaa uhmaamista. Vaikka yleissopimuksen säännöistä oli joustavuuden säilyttämiseksi myönnetty poikkeuksia, oli tässä tapauksessa kuitenkin kysymys toimenpiteestä, joka rikkoi suosituimmuusperiaatetta niin paljon, että se tosiasiallisesti oli vastoin koko yleissopimusta. Näin ollen näytti siltä, ettei poikkeuslupamenettely tulisi kysymykseen.

Yhdysvaltain edustaja sanoi lopuksi, että sopimuspuolten johtopäätösten täytyi perustua hyvin huolelliseen ja yksityiskohtaiseen harkintaan. USA:n valtuuskunta toivoi, että sopimuspuolet pitäisivät suotavana lykätä tässä asiassa tapahtuvat toimenpiteet 19. yleiskokoukseen, jotta hallituksilla olisi lisää aikaa arvioida Suomen ja Neuvostoliiton sopimuksen seurausten sisältöä. Suomen toivottiin vakuuttavan, että tällä välin kolmansien maiden kaupallisia etuja ei haitattaisi millään toimenpiteillä.

Ruotsi viittasi puheenvuorossaan uuteen huolestuttavaan tilanteeseen, joka oli syntynyt, kun pohjoismainen tulliunionisuunnitelma oli kaatunut ja muut Pohjoismaat liittyneet Eftaan. Ruotsi ilmaisi tyytyväisyytensä, että tämä tilanne oli Efta-sopimuksen kautta ratkennut.

Asiasta käytettiin useita puheenvuoroja. Australia totesi aluksi havainneensa, että Suomen ja Neuvostoliiton välinen sopimus ei itse asiassa ollut lainkaan asialistalla, mutta että se tuli esille Suomen itsensä pitämässä puheenvuorossa, minkä takia siihen täytyi ottaa kantaa. Australian edustaja kannatti Yhdysvaltain esitystä ja piti työryhmäajatusta hyvänä.

Belgia puhui EEC:n puolesta ja ilmoitti EEC:n seuranneen kiinnostuksella Suomen ja Eftan välisiä neuvotteluja. Se totesi tyytyväisenä, että oli tapahtunut assosiaatio. EEC ymmärsi Suomen pyrkimykset turvata kaupalliset intressinsä. EEC tuki USA:n ehdotusta työryhmän perustamiseksi. Myös EEC:n mielestä Suomen ja Neuvostoliiton välinen tullisopimus, jonka Suomi oli rehellisesti esittänyt, oli vakavassa ristiriidassa Gattin kanssa ja voisi aiheuttaa haitallisia seurauksia osapuolille. Tämän vuoksi oli aiheellista pitää asia esityslistalla. Suomella oli siis Ison-Britannian pohjustama EEC:n tuki puolellaan.²⁴

24 Hallituksen pöytäkirjat C (61) 41/21.3.1961. CAB 129/104.

Kanadan kannanotto seurasi tarkoin EEC:n lausumaa. Päätökseksi tuli, että työryhmä raportoi asiasta 19. yleiskokoukselle.²⁵

Suomen Efta-asia hoidettiin Gattissa tavalla, joka antoi sen vaikutelman, että Suomea olisi kritisoitu voimakkaasti. Tämän menettelytavan tarkoitus oli vain antaa muille Gatt-maille ja erityisesti Efta-maille aseita Neuvostoliittoa ja muita sosialistisia maita vastaan, jos ne ryhtyisivät vaatimaan samoja etuja, joita Suomi oli antanut Neuvostoliitolle. Suomi sai siten hyvin suojelemaan osakseen Gattissa ja niin Suomen Efta-asia alkoi vähitellen päästä pois huomion keskipisteestä. Syksyllä 1961 olivat muut asiat otsikoissa: Suomen tullisopimus Neuvostoliiton kanssa järjestyi alta pois juuri, kun Suomen presidenttikysymys kuumeni kevään ja kesän 1961 aikana. Gatt ei enää puuttunut tullisopimukseen vakavasti vaan Suomen toimet saivat hiljaisen hyväksynnän syksyllä 1961. Gatt hyväksyi Suomen Efta-sopimuksen 19. yleiskokouksessa 13.11. - 9.12.1961.²⁶

Samalla Ison-Britannian huomattavan laajat operaatiot Kansainyhteisömaissa toteutuivat myönteisellä tavalla. Kaikki keskeiset Kansainyhteisömaat, kuten Kanada, Intia, Malesia, Pakistan, Australia ja Uusi Seelanti, suostuivat suunniteltuun Gatt-käsittelyyn. Ison-Britannian operaatioita tuskin huomattiin Suomessa tuolloin.

Neuvostoliitto antoi 30.10.1961 Suomelle nootin, jossa ehdotettiin Suomen ja Neuvostoliiton yllä-sopimuksen pohjalta konsultaatioita kiristyneen kansainvälisen tilanteen johdosta. Kriisien aika jatkui.

25 UM:n muistiot kokouksesta. Akyk 16/VII.

26 UM 113 D 10 II k 2 U.

■ Yhteenveto

Suomen Efta-prosessin pääpiirteet

Ajatus seitsemän maan erillisestä vapaakauppa-alueesta sai alkunsa marraskuussa 1958, jolloin Ranska kaatoi Ison-Britannian ajaman laajan OEEC-pohjaisen vapaakauppa-alueen. Kevät 1959 kului alustavissa keskusteluissa, mutta jo kesäkuussa 1959 Efta-suunnitelma sai selkeän muodon. Iso-Britannia, Ruotsi, Norja, Tanska, Itävalta, Sveitsi ja Portugali perustivat Eftan poliittisesti Saltsjöbadenissa Ruotsissa 20. - 21.7.1959 pidetyssä ministerikokouksessa.

Efta-konventio valmistui marraskuussa 1959, ja konvention allekirjoitusvaihe päättyi Tukholmassa 4.1.1960. Itse konventio astui voimaan 3.5.1960. Tämän jälkeen Gatt käsitteli vielä Efta-konventiota.

Efta syntyi siten hyvin nopeasti. Tämä puolestaan kertoo vain siitä, että edellytykset olivat olemassa: EEC ei halunnut tässä vaiheessa uusia jäseniä. Monet Efta-maat käsittivät kuitenkin Efta-järjestön toimivan ennen kaikkea välivaiheen järjestelynä odottaessa EEC:n ovien avautumista. Iso-Britannia, Tanska ja Norja hakivatkin jo kesällä 1961 EEC:n jäsenyyttä.

Ranskan politiikka oli kaiken kaikkiaan koko asetelman takana. Ranskan ja Ison-Britannian suhdekriisi esti Ison-Britannian pääsyn EEC:hen de Gaullen valtakautena. Tämä tosiasia antoi Eftalle elinmahdollisuuksia.

Efta oli kuitenkin läntisen Euroopan valtavirtauksen eli taloudellisen integraation mukainen järjestelmä, jonka tarkoituksena oli minimoida ne haitat, joita syntyi, kun EEC sulkeutui alussa kuuden maan järjestelmäksi.

Suomen Efta-suhteiden järjestäminen kesti puolestaan noin kaksi vuotta, kesästä 1959 kevääseen 1961. Ajallisesti tämä hanke osui hyvin tarkasti kahden suuren ulkopoliittisen kriisin, yöpakkasten ja noottikriisin, väliin. Myös koko Suomen Efta-prosessi eteni kriittisissä tunnelmissa milloin idässä, milloin lännessä, mutta johti lopulta Suomen kannalta onnelliseen lopputulokseen.

Efta-ajatusten ottaessa ensi askeleitaan marraskuussa 1958 saavuttivat Suomessa yöpakkaset kulminaatiopisteensä. Kekkonen ja Hruštševin tapaamisesta tammikuussa 1959 ehti kulua vain hieman yli neljä kuukautta, kun Kekkonen oli otettava kantaa hyvin nopeasti kehittyneeseen Efta-suunnitelmaan. Suomen hallitus ilmoitti jo 10. - 11.7.1959 Kungälvissä Ruotsissa pidetyssä pohjoismaisessa pääministerikokouksessa, että Suomea kiinnosti järjestää suh-

teensa syntymässä olevaan Eftaan. Suomi oli siten hyvissä ajoin mukana hankkeessa: Kekkonen halusi Suomen Eftaan, joskin täysjäsenyys vaikutti jo heti alussa vaikealta ratkaisulta. Liitännäisjäsenyys nousi esille jo kesällä 1959. Toinen esille tullut vaihtoehto oli erillisen vapaakauppa-alueen muodostaminen Suomen ja tulevan Eftan välille.

Neuvostoliitto reagoi aluksi hyvin jyrkästi Suomea vastaan, ja Kekkonen joutui jo elokuussa perääntymään: hän antoi Neuvostoliitolle vakuutuksen, että Suomi ei menisi mukaan itse järjestöön vaan järjestäisi kaupalliset suhteensa kahdenvälisin järjestelyin eri Efta-maiden kanssa. Tällaisen neuvon 1. varapääministeri Anastas Mikojan antoi Suomen ulkopoliittiselle johdolle myös lokakuussa 1959 Helsingissä. Kreml jäi käsitykseen, että Suomi ei menisi Eftaan.

Hallitus alkoi kuitenkin neuvotella Suomen Efta-suhteesta toiselta pohjalta. Suomi pyrki koko ajan mukaan Efta-järjestöön jollain lailla turvatakseen kaupalliset etunsa ja ollakseen poliittisesti mukana läntisen Euroopan integraatiossa. Neuvotteluja varten hallitus hankki eduskunnan tuen marraskuussa 1959.

Hyvin pian ulkopoliittinen johto valitsi linjakseen liitännäisjäsenyyden. Myös itse Efta-konventioon tuli asiaa koskeva määräys. Syyt olivat poliittisia. Eftan täysjäsenenä Suomi olisi joutunut ottamaan kantaakseen kaikki Efta-konvention velvollisuudet. Ennen kaikkea Suomen neuvostosuhteet asettivat rajoituksia. Täysjäsenenä Suomi ei olisi voinut tehdä tullisopimuksen kaltaista järjestelyä Neuvostoliiton kanssa, vaan olisi joutunut kieltämään Neuvostoliitolta suosituimmuuskohtelun. Se olisi varmasti ollut liikaa Kremlille, joka olisi epäilemättä ryhtynyt vastatoimiin. Tämä olisi voinut olla kohtalokasta Kekkonen asemalle.

Hruštšev teki Kekkoselle selväksi yöpakkasten aikana, että yya-sopimuksen mukaiset konsultaatiot voivat tulla kysymykseen. Tämä olisi voinut olla seurauksena siitä, että Suomi olisi mennyt Eftan täysjäseneksi.

Suomen liitännäisjäsenyys sopimus valmistui toukokuussa 1960. Efta-maat suhtautuivat suopeasti Suomen pyrkimyksiin päästä Eftaan: Suomen pyrkimykset idänkaupan turvaamiseksi huomioitiin. Ongelmaksi muodostui suosituimmuus kysymys. Efta-maat nimittäin päättivät olla antamatta Neuvostoliitolle suosituimman maan asemaa, vaikka kuudella Efta-maalla oli suosituimmuusklauuuli kahdenvälisissä kaupallisissa sopimuksissaan Neuvostoliiton kanssa. Gatt-konventio hyväksyi tällaisen menettelyn, mutta kun Neuvostoliitto ei ollut Gattin jäsen, se ei piitannut näistä määräyksistä.

Neuvostoliitto varoitti Suomea salaisella nootilla toukokuun alussa 1960 Eftasta, eikä suostunut neuvottelemaan Suomen kanssa. Hiljaisuus laskeutui Moskovan ja Helsingin välille. Suomen ja Neuvostoliiton suhteet alkoivat muistuttaa yöpakkasia. Tässä tilanteessa Kekkonen yritti saada enmmistöhallitusta aikaan, mutta epäonnistui.

Saadakseen Kremlin neuvottelemaan Kekkonen esitti kesäkuussa Neuvostoliitolle erillisen vapaakauppa-alueen perustamista maiden välille. Tähän Neuvostoliitto ei reagoinut kesän aikana.

Suomen Efta-neuvottelukumppanit osoittivat hermostumisen merkkejä ke-

sän aikana: olihan Suomi joutunut 1.7. tullimuurin taakse Eftan ensimmäisen 20 prosentin tullinalennuksen tultua voimaan.

Suomen Efta-asia joutui tarkkaan harkintaan Kremlissä. Vastakkain olivat Mikojanin ajama linja, joka olisi estänyt Suomen assosioitumisen Eftaan ja Hruštševin pragmaattinen linja, joka haki Suomen Efta-suhteesta konkreettisia kaupallisia etuja. Harkinta kesti aivan elokuun lopulle 1960, ja lopulta Kreml myöntyi neuvotteluihin.

Hruštšev sopi asiasta Kekkosen kanssa tämän 60-vuotispäivillä Helsingissä 3.9.1960. Samalla he päättivät, että kauppaministerit Karjalainen ja Patolitišev hoitavat suosituimmuskysymystä koskevat neuvottelut.

Nämä neuvottelut päättyivät marraskuussa 1960, ja presidentti Kekkosen Moskovan-vierailun aikana Karjalainen ja Patolitišev allekirjoittivat tullisopimuksen, jolla Suomi myönsi Neuvostoliitolle samat tullinalennukset, jotka Suomi oli saamassa Eftalta. Samalla Karjalainen allekirjoitti salaisen kirjeen, jolla Suomi myönsi Neuvostoliitolle kaikki Efta-edut. Lopulta Neuvostoliitto ei halunnut Kekkosen esittämää vapaakauppa-alueita: Neuvostoliittoa kiinnostivat konkreettiset edut Suomessa, ei ideologispoliittinen eteneminen.

Oliko Karjalaisen allekirjoittama salainen kirje välttämättä tarpeen, on vaikeaa arvioida. On selvää, että Kekkonen tiesi kirjeestä. Karjalainen ei olisi voinut allekirjoittaa sellaista ilman Kekkosen suostumusta, sillä Karjalaisen asema oli tuolloin epänsäinen: hän oli täysin riippuvainen Kekkosesta. Allekirjoittamalla kirjeen Karjalainen kuitenkin sai Kremlin puolelleen. Tällä asialla on ollut suuri merkitys Karjalaisen aseman kehittymiselle.

Efta painosti koko syksyn Suomea, jotta Suomi olisi pysynyt muiden Efta-maiden kanssa Gattin mukaisissa järjestelyissä eli että Suomi ei olisi myöntänyt Neuvostoliitolle yleistä suosituimmuutta. Iso-Britannia ja muut Efta-maat suosittivat vain tarkasti rajattua tuotekohtaista listaa, joka olisi seurannut Efta-kohtelua.

Suomen ratkaisu johti siihen, että kaikki muut Efta-maat paitsi Ruotsi eivät enää hyväksyneet Lissabonin-sopimusluonnosta ratkaisun pohjaksi vaan vaativat uusia neuvotteluja. Suomea haluttiin etäämmäksi Eftan päätöksenteosta, koska pelättiin Neuvostoliiton vaikutusta. Ratkaisuksi muodostui, että hallintomallia muutettiin niin, että Suomi ei enää päässyt mukaan Eftan neuvostoon. Tilalle perustettiin erillinen yhteisneuvosto. Kaupalliset järjestelyt pysyivät ennallaan.

Länsi katsoi kuitenkin, että Suomi oli poliittisista syistä saatava mukaan Eftaan. Länsi arvioi, Yhdysvallat mukaanlukien, että jos Suomi olisi jätetty Eftan ulkopuolelle, olisi se merkinnyt Suomen liukumista Neuvostoliiton syliin ja siirtymistä sosialistiseen leiriin. Niinpä Iso-Britannia käynnisti Yhdysvaltain tuella maailmanlaajuisen operaation, jolla se turvasi Suomen mukaantulon. Ydinkysymys oli, että Gatt hyväksyisi Suomen toimet ja että Efta-integriteetti kestäisi Suomen mukaantulon. Yhdysvaltojen poliittinen tuki mahdollisti näiden päämäärien toteutumisen.

Lopulta Suomen liitännäisjäsenyys toteutui, kun Suomen Efta-sopimus allekirjoitettiin 27.3.1961 ja Suomen eduskunta hyväksyi Eftaa koskevat lait 16.5.1961.

Kekkonen

Presidentti Urho Kekkosella oli suomalaispoliitikoista ylivoimaisesti vaikuttavin rooli Efta-asiassa. Kekkonen lähti ripeästi liikkeelle kesällä 1959, millä oli suuri merkitys asian etenemiselle. Myöskin Kekkosen toimet venäläisiin päin loppukesällä ja syksyllä 1959 selvästi osoittivat hänen määrätietoisuuttaan saada Suomelle poliittinen asema Eftassa ja siten myös läntisen Euroopan integraatiossa. Kekkosen tavoitteet eivät muuttuneet, vaikka hän kokikin nöyryyksen epäonnistuttuaan pyrkimyksessään saada Suomi OEEC:n jäseneksi ja jouduttuaan yöpakkasten aikana kärsimään Hruštševin kovasta kohtelusta. Pidän yöpakkasia aitona kriisitilanteena Suomen ja Neuvostoliiton välillä, jossa ei ollut sijaa näytelmälle.

Kekkonen olikin Efta-asiassa silmiinpistävän passiivinen ulospäin kesästä 1959 kesään 1960, vaikka hallitus hänen johdollaan neuvottelikin Lissabonin-sopimusluonnoksen. Katson passiivisuuden johtuneen ennen kaikkea epäonnistuneen OEEC-jäsenyyshankkeen seurauksista eli yöpakkasista. Eftan synnyttyä Kekkonen halusi vain olla aiempaa paljon varovaisempi.

Kekkonen säikähti Neuvostoliiton voimakasta reaktiota heinäkuussa 1959 Efta-suunnitelman tultua yleiseen tietoisuuteen. Neuvostoliitto piti saada rauhoittumaan nopeasti. Siihen tarkoitukseen sopi Kekkosen antama lupaus olla sitomatta Suomea Efta-järjestykseen, joka tulkittiin Moskovassa osaksi Nato-politiikkaa. Olihan sitä paitsi itse Eftakin vielä silloin vain neuvotteluasteella. Tulkitsen tutkimuksessani Kekkosen lupauksen olla liittymättä Eftaan harhautukseksi, jonka tarkoitus oli hankkia Suomelle aikaa. Suomi kiistämättä eteni ripeästi syksyn 1959 ja kevään 1960 aikana aina sopimusluonnokseen asti, jonka perusteella Suomesta olisi tullut asiallisesti Eftan kahdeksas jäsen.

Suomen Efta-neuvotteluja perusteltiin venäläisille pitkään tarpeella turvata pelkät kaupalliset edut. Tätä vaihtoehtoa itse asiassa ei edes yritetty vaan alusta alkaen Suomi pyrki mukaan itse Efta-järjestykseen. Vasta toukokuussa 1960 Karjalainen ilmoitti Patolitševille, että puhdas kaupallinen linja ei ollut mahdollinen. Harjoitetun kaksoispelin vuoksi kaikki piti hoitaa erittäin salaisesti ja eliminoida kaikki vuotovararat. Neuvostodiplomatia kuitenkin epäili, ja siksi Neuvostoliitto varoitti Suomen hallitusta 4.5.1960.

Kekkosen harhautus elokuussa 1959 oli kuitenkin onnistunut. Sen vuoksi hänen kannatti olla talvi hiljaa ja antaa Karjalaisen neuvotella Efta-sopimus valmiiksi. Samasta syystä Kekkosen ei myöskään kannattanut mennä liian aikaisin Moskovaan, ja niinpä hän kieltäytyi kutsusta vieraillla Moskovassa kevättalvella. Kekkonen oli toki tietoinen, että juoni paljastuisi aikanaan neuvottelujen päätyttyä. Silloin olisi erityisen tarpeellista, että presidentin takana olisi laajapohjainen enemmistöhallitus. Mutta hän ei saanut sellaista aikaan. Kekkoselle olikin suuri pettymys, että edes valmiiksi neuvoteltu Efta-sopimus toukokuussa 1960 ei johtanut enemmistöhallitukseen. Siksi Kekkonen teki riskialttiin esityksen suomalais-neuvostoliittolaisiksi vapaakauppa-alueeksi ja satoi uudelleenvalintansa tuleviin enemmistöhallitussuunnitelmiin, joista hän kertoi Hruštševille 60-vuotisjuhlillaan syyskuun alussa 1960.

Hruštševin olikin aluksi vaikeata suhtautua tilanteeseen, mutta harkinta johti hruštševilaisiin käytännön johtopäätöksiin. Olihan Kekkonen vain puolustanut Suomen selviä etuja: sellaista toimintaa venäläiset joka tapauksessa arvostivat.

Kekkonen passiivisuutta voidaan tarkastella myös Kekkonen ja Karjalaisen keskinäisen suhteen kannalta. On muistettava, että Karjalainen syntyi helmikuussa 1923, joten hän oli aloittaessaan kauppa- ja teollisuusministerinä tammikuussa 1959 vasta 35-vuotias. Hän oli sitä ennen lähes koko työaikansa ollut Kekkonen sihteerinä kaikissa Kekkonen hallituksissa 1950-luvulla. Hän toimi myös talousneuvostossa 1950-luvun loppupuolella sihteerinä ja jäsenenä ja oli monissa kauppapolitiikkaan liittyvissä tehtävissä. Karjalainen sai Suomen Pankin johtokunnan jäsenyyden Kekkonen jälkeen. Karjalainen oli mitä suurimmassa määrin Kekkonen mies ja hänen ministerinimityksensä selittyvät ennen kaikkea Kekkonen tuella.

Kekkonen eli elämänsä vahvoja kausia näihin aikoihin, vielä kauan Eftasian ratkettua. Hän oli voimakas valtopoliitikko. Ei ole ajateltavissa, että Karjalainen olisi tuolloin kyennyt toimimaan Kekkonen tahtoa vastaan, sillä Karjalainen sai asemansa Kekkoselta. Tutkimuksessani olen selvittänyt, että ulkopoliittinen johto oli tiukasti Kekkonen käsissä koko Efta-prosessin ajan.

Kekkonen ja Karjalaisen suhteet olivat hyvät Efta-vaiheen aikana. Kekkosella oli siis hallituksessa oma luottomiehensä, joka toteutti presidentin tahtoa ja siten mahdollisti presidentin pysymisen taustalla, pahimman varalta. Osin varovaisuus näyttää johtuneen myös siitä, että Kekkosella oli aikansa omat epäilynsä Eftan elinmahdollisuuksista, jotka näyttävät perustuneen pitkälti siihen, että Yhdysvallat suhtautui Eftaan varauksellisesti.

Varovaisuuden taustalla oli muitakin syitä: Kekkonen huoli omasta asemastaan vaikutti paljon. Hän toimi pitkälti sen varassa, miten eri toimet vaikuttaisivat hänen uudelleentalintaansa. Kekkonen näki, että Suomen jääminen Eftan ulkopuolelle olisi merkinnyt kielteisiä reaktioita häntä vastaan Suomessa. Saman oivalsi Hruštšev.

Hallitus siis neuvotteli ja sai aikaa sopimusluonnoksen toukokuussa 1960 Eftaan liittymisestä. Karjalaisen mahdollisuudet edetä loppuivat, koska hänen neuvostoliittolaiset neuvottelukumppaninsa eivät kyenneet tekemään asian vaatimaa poliittista päätöstä. Asia täytyi päättää korkeimmalla poliittisella tasolla. Hruštšev kuitenkin kieltäytyi keskustelemasta Karjalaisen kanssa, eikä Karjalainen siten kyennyt saamaan korkeinta neuvostojohtoa neuvottelupöydän ääreen. Se oli presidentin tehtävä. Efta-asia kytkeytyi selvästi presidentti Kekkonen asemaan ja uudelleentalintaan.

Kekkonen selvä länsimieliisyys on kuitenkin tullut esille niin vuosina 1956 - 1958, jolloin Suomen ulkomaankauppaa liberalisoitiin kuin myös Efta-vaiheen aikana vuosina 1959 - 1961.

Karjalainen

Neuvostoliitossa ajateltiin jo Kekkosen seuraajakysymyksiä. Tähän perustui kauppa- ja teollisuusministeri Ahti Karjalaisen aseman kehitys. Karjalaisen myöntyvääisyys Neuvostoliiton etujen huomioonottamisessa meni hyvin pitkälle: hän allekirjoitti salaisen, kaikki Efta-edut Neuvostoliitolle myöntävän paperin, vaikkakin Kekkosen suostumuksella. Tämä oli hyvin merkittävä seikka, jonka pitkän aikavälin vaikutus on arvioitava tarkemmin toisessa yhteydessä.

Karjalainen ei suhtautunut samalla tavalla itään ja länteen. Hän ei pitänyt tärkeinä luottamuksellisia keskustelusuhteita länteen vaan pelkästään itään päin. Tästä oli vain se ikävä seuraus, että itäsuhteiden salailusta saatava huomattava hyöty kun tuli ikään kuin todistetuksi menestyksekkäästi myönteisellä Efta-ratkaisulla. Länsi vastasi samalla tavalla: koska Karjalainen salasi itäasiat, Lontoo salasi Karjalaiselta suunnitelmansa Suomen tukemiseksi. Karjalaisen salailu kärjisti tilannetta jo toukokuusta 1960 alkaen.

Yhteydenpito Kekkosen ja Karjalaisen välillä oli vaivatonta ja paljolti suullista. Karjalaisen nousu maan ehdottomaan poliittiseen eliittiin tapahtui Efta-ratkaisun myötä, joten hänellä oli myös henkilökohtaisia intressejään pelissä. Kekkoselle oli lisäksi tärkeää, että hallituksessa asioita johti oma luottomies. Hän saattoi itse olla taustalla siltä varalta, että asia jumiutuisi pahasti. Kekkonen olisi tuolloin säilyttänyt maksimaalisen toimintavapautensa, vaikka poliittinen vastuu olisi toki langennut hänen kannettavakseen.

Karjalaisen suhteet Neuvostoliittoon kehittyivät edelleen Efta-vaiheen aikana ja hänelle muodostui Suomen hallituspolitiikassa tärkeä rooli: Kekkonen joutui käyttämään Karjalaista hallitusten ulkopoliittisena takuumiehenä. Myös Neuvostoliiton kannalta Karjalainen oli tärkeä mies: hän takasi läsnäolollaan Suomen hallituksissa, että Neuvostoliitto sai Efta-edut.

Karjalaisen rooli hallituksessa oli selvä. Hän oli ainoa valtioneuvoston jäsen, joka hoiti asiaa. On ehkä hieman yllättävää havaita, että asiaa hallituksessa oli hoitamassa vain yksi mies, mutta tämä johtui ennen kaikkea Kekkoses-ta. Kansallisesti elintärkeä Efta-asia hoidettiin siten äärimmäisen pienessä piirissä: poliittisesti asia oli Suomessa Kekkosen ja Karjalaisen käsissä. Kekkonen ei voinut tukeutua moniin henkilöihin, koska silloin hänen olisi ollut vaikeaa kontrolloida monimutkaista Efta-prosessia. Karjalainen ei paljoa puhunut. Lisäksi hän oli tottunut toimimaan Kekkosen kanssa. Myös Karjalaisen neuvostosuhteet olivat Efta-asian hoidossa hyödyllisiä. Karjalainen oli lopulta kuitenkin vain Kekkosen työrukkanen, vaikka hän tekikin hartiavoimin työtä Suomen Efta-suhteiden hyväksi. Karjalainen näkyi julkisuudessa Efta-asiassa paljon, sillä Kekkonen halusi pysytellä näkymättömissä.

Lännen suuntaan Karjalaisen suuri puute oli kykenemättömyys kommunikoida luottamuksellisesti länsimaiden edustajien kanssa. Länsidiplomaatit kovivat Karjalaisen salailevan asioita heiltä. Väärinymmärryksiä sattui myös aivan liikaa.

Neuvostoliitto

Neuvostoliiton rooli oli hyvin merkittävä koko Suomen Efta-prosessin ajan. Oleellinen piirre neuvostojohdon suhtautumisessa oli kaksijakoisuus. Hruštševin ja Mikojanin asenteissa oli merkittävä ero. Tämä on sitäkin merkittävämpää, sillä Mikojan oli aina vuoteen 1960 saakka Hruštševin lähin mies, joskin Kosygin näytti valloittaneen asemia Mikojanin kustannuksella keväällä 1960, sopivasti ennen Suomen Efta-ratkaisua.

Mikojanin vaikutus oli suuri Eftan alkuvaiheissa, ja Neuvostoliiton jyrkkä reagointi kesällä ja syksyllä 1959 selittyikin Mikojanin vaikutuksella. Mikojan vastasi neuvostojohdossa läntisen Euroopan asioista. Vasta kun Hruštšev tuli mukaan Efta-asioihin kesällä 1960, pragmaattisuus voitti. Hruštševin linjan mukaista oli siis yrittää saada Suomesta mahdollisimman paljon irti taloudellisina ja mahdollisesti myös teknologisina etuina. Tämä vastaa Tatjana Androsovan tämän teoksen alussa esiteltyä tutkimustulosta, jossa hän viittasi Bulganinin vaikutukseen neuvostopolitiikassa tässä asiassa. Bulganin painotti taloudellisen yhteistyön merkitystä läntisten markkinatalousmaiden kanssa. Samaa teki Hruštšev. Neuvostoliitto yritti saada lännen teknologisesta paremmuudesta irti mahdollisimman paljon samalla kun se pyrki saamaan ylliotteen maailmanpolitiikasta. Palanen tässä kokonaisuudessa olivat Suomen suhteet Eftaan. Sen sijaan Androsovan väite, että Neuvostoliitosta olisi tullut Eftan ulkojäsen salliessaan Suomen Efta-järjestelyt, on vahvasti liioiteltu, eikä vastaa mitenkään todellisuutta. Neuvostoliiton vaikutus Suomen talouselämään ja ulkomaankaupan jakautumiseen päinvastoin heikkeni merkittävästi Efta-kauden alettua.

Kaikesta huolimatta Mikojanin siipi vastusti loppuun saakka Suomen Efta-assosiaatiota. Mikojan olisi halunnut, että Suomi olisi järjestänyt suhteensa Efta-maihin vain kahdenvälisin kaupallisin sopimuksin. On myös pantava merkille, että Mikojan toi esille syksyllä 1959, että puna-armeija takaa Suomen turvallisuuden. Hän vastusti Suomen aseistautumista. Mikojan siis pyrki sitomaan Suomen hyvin tiukasti kiinni Neuvostoliittoon joka suhteessa.

Hyvin tärkeä asia oli, että Neuvostoliitto sai Efta-edut, minkä Karjalainen vahvisti allekirjoittamallaan salaisella kirjeellä. Jos Kekkonen kaatuisi, saat-taisivat Efta-edut mennä saman tien, sillä Karjalainenkin kaatuisi samalla. Juuri Karjalainen oli henkilökohtaisesti sitoutunut myöntämään Neuvostoliitolle Efta-edut, ei Kekkonen. Jonkun muun presidentin aikana Suomi saattaisi toimia kuin varsinaiset Efta-maat eli kieltää Neuvostoliitolta suosituimman maan kohtelu Gattiin nojaten.

Suomen ja itäryhmän taloudellisten suhteiden heikkeneminen 1950-luvun lopussa ja 1960-luvun alussa oli silmiinpistävä. Vuonna 1960 Suomen tuonti Neuvostoliitosta väheni yli kolme prosenttia vuoteen 1959 verrattuna. Itäblokin osuus Suomen tuonnista romahti samassa ajassa yli neljä prosenttia ja viennistä lähes yhtä paljon. Trendi oli jyrkästi aleneva koko vuoden 1961, jolloin Neuvostoliitto päätti nootista. Vuodesta 1957 pudotusta oli yli kymmenen prosenttia.

Samaan aikaan Suomen kauppa lännen kanssa kasvoi hyvin voimakkaasti ja oli kasvussa koko vuoden 1961. Vuonna 1960 kasvu oli erityisen suurta. Vienti OEEC-maihin kasvoi yli kuusi prosenttia ja tuontikin lähes kuusi. OEEC-maiden osuus Suomen kokonaiskauppavaihdosta oli jo n. 70 prosenttia. Vuodesta 1957 nousua oli noin viisitoista prosenttia.

Vakavin Neuvostoliiton vaikutusvaltaa vahvistanut tekijä juuri ennen Efta-vaihetta oli, että Kekkonen sitoutui yöpakkasten seurauksena nimittämään hallitukseen vain Kremlin hyväksymiä henkilöitä. Tämä liittyi osaltaan Kekkonen omaan vallantahtoon, osin siihen, että näin Kekkonen kykeni torjumaan kommunistien osallistumisen Suomen hallitukseen. Näitä taustoja vasten Neuvostoliitto hyväksyi Kekkonen periaatteellisen länsimielisyyden, varsinkin kun Kreml suhtautui hyvin epäilevästi Suomen omien kommunistien kykyyn edistää sosialismin asiaa Suomessa. Hruštšev ei näytä koskaan harkinneen sotilaallisen väkivallan käyttämistä Suomessa, vaikka hän selvästi eräissä vaiheissa katui Porkkalan palautusta.

Neuvostoliitossa Suomen Eftaan liittyminen oli ensimmäisen luokan poliittinen asia. Voin kuitenkin todeta, että onneakin Suomella on ollut mukana, koska Eftan synty ajoittui siten, ettei Suomessa ollut presidentinvaaleja samaan aikaan.

Noottikriisin aikana asiaa tuskin olisi kyetty hoitamaan. Hruštšev epäilemättä taipui noottiin myös sen vuoksi, ettei kritiikki liian pehmeästä suhtautumisesta Suomeen olisi yltnyt, varsinkin kun Kekkonen häviö seuraavissa presidentinvaaleissa oli mahdollinen. Jos Kekkonen olisi kärsinyt tappion vuoden 1962 vaaleissa, olisi se ollut tappio myös Hruštševille. Olihan Hruštšev tukenut Kekosta voimakkaasti ja myös edistänyt Suomen pysymistä läntisen Euroopan integraatiokehityksessä. Hruštševin asenne herättikin kritiikkiä kovan linjan kommunisteissa. Hruštšev tyytyi lisäksi paljon vähempään kuin Kekkonen tarjosi ja tuki näin merkittävästi Suomen liittymistä läntisen Euroopan integraatiokehitykseen.

Niin kuin olen edellä todennut, KGB toi toukokuussa 1961 esille myös mahdollisuuden, että SKDL äänestäisi Eftan puolesta, jos hallituskriisi uhkaisi. KGB siis halusi varmuuden siitä, että Suomen Efta-assosiaatio todella tapahtuisi. KGB katsoi, että Suomen Efta-ratkaisu edistäisi myös kauppaa Neuvostoliiton ja sosialististen maiden välillä. Taka-ajatuksena on toki saattanut olla, että samalla Neuvostoliitto pääsisi vaikuttamaan Eftan sisälle, mitä Efta-maat pelkäsivät. Mahdollisuus oli kyllä käytännössä ennen kaikkea teoreettinen.

Neuvostoliitolla oli siis paljon etuja valvottavanaan siinä, että Kekkonen ja Karjalainen pysyivät vallassa. Heitä kannatti tukea. Tuen muodoksi valikoitui raskas nootti, sillä tilanne oli niin hälyttävä, ettei vähempi ehkä olisi riittänyt. Lisäksi nootti kertoisi uudelleen kaikille yhden tärkeän viestin: turvallisuuspoliittisesti Kreml katsoi Suomen kuuluvan etupiiriinsä, minkä kaikki sodan jälkeiset Suomen presidentit, Mannerheim, Paasikivi ja Kekkonen, olivat hyväksyneet aikakauden perustekijäksi.

Myös nootikkriisiä tarkasteltaessa Efta-ratkaisu täytyy siis ottaa huomioon. Suomen ja Eftan välinen sopimus oli astunut voimaan vasta kesällä 1961, jolloin nootin suunnittelu oli jo hyvässä vauhdissa. Neuvostoliitto näyttää toistuvasti yrittäneen palauttaa Suomen ruotuun Suomelle menestyksekkäiden vaiheiden jälkeen, jollainen näinä aikoina oli Suomen kiinnittyminen läntisen Euroopan integraatioon Eftan kanssa solmimansa assosiaatiosopimuksen avulla. Neuvostoliitossa oli niitä, jotka dogmaattisin ja sotilaallisin silmin näkivät Efta-sopimuksessa etäännyttämistä Neuvostoliitosta. Hruštševin täytyi ottaa tämä huomioon varjellessaan asemiaan kotoisissa valtataisteluissa.

Lännen rooli

Välitön yöpakkasten seuraus siis oli, että johtavat länsimaat ryhtyivät suunnittelemaan toimia, joiden avulla Kekkonen ja suomalaisia muutoinkin voitaisiin henkisesti tukea kestävämpään paremmin Neuvostoliiton aikaansaamia kriisejä ja muuta painostusta. Yöpakkasten seurauksena Suomi miellettiin lännessä entistä selvemmin osaksi lännen ja kommunismin välistä ideologista taistelua: tässä mielessä Suomea ei kohdeltu puolueettomana maana vaan osana länttä. Myöhemmin tällä yöpakkasten vaikutuksella oli tärkeä merkitys ratkaistaessa Suomen kohtaloa Eftan yhteydessä.

Kekkonen selvästi yritti paikata mainettaan lännessä ripeällä liikkeellelähdöllä Eftan synnyttyä, ja hän onnistuikin siinä. Kuitenkaan yöpakkasten jälkeen hän ei voinut enää katsoa Neuvostoliiton sietokykyä vaan oman aseman valvomisen tuli tärkeäksi. Kuitenkin Hruštšev näki yhtä lailla kuin Kekkonenkin, että jos Suomen assosioituminen Eftaan epäonnistuisi, merkitsisi se joka tapauksessa Kekkonen suosion laskua Suomessa, ei pelkästään puolueetasolla vaan myös äänestäjäkunnan keskuudessa, koska äänestäjien sympatiat olivat arviolta 75 - 80 - prosenttisesti Eftan puolella.

Suomen Efta-ratkaisu oli poliittinen. Länsi tuki Suomen pysymistä länsimaisena demokratiana, halusi edistää Suomen taloudellista vakautta ja Suomen kaupallisten länsisuhteiden edistymistä. Lännen tuki ulottui hyvin pitkälle. Ison-Britannian rooli oli erittäin merkittävä, samoin Yhdysvaltojen.

Kolmas vankka tukija oli Ruotsi. Myös muut Skandinavian maat, Norja ja Tanska toki tukivat, mutta niiden poliittinen merkitys Suomelle oli vähäisempi kuin Ruotsin. Euroopan puolueettomista maista Neuvostoliittoa pelkäsivät eniten Itävalta ja Sveitsi niin kaupallisista syistä kuin muutoinkin.

Presidentti J. F. Kennedy puuttui 16.10.1961 Washingtonissa Kekkonen valtiovierailun aikana joihinkin Efta-ratkaisuihin liittyneisiin kysymyksiin, kuten Suomen ja Neuvostoliiton väliseen tullisopimukseen. Amerikkalaiset olivat kritisoineet suunnitelmiansa mukaisesti sopimusta edellisen toukokuun aikana Gattin yleiskokouksessa. Kennedy totesi Kekkoselle havainneensa, että Suomi noudatti suosituimmuutta kaupallisissa suhteissaan Neuvostoliiton kans-

sa ja että tästä johtuvat vaikeudet varmasti moninkertaistuisivat suhteissa Euroopan talousyhteisöön. Kekkonen vastasi tähän, että Suomella oli suosituimmuusklauusi Neuvostoliiton kanssa jo vuonna 1947 solmitussa kauppasopimuksessa eikä Suomella ollut mahdollisuuksia poiketa tästä. Hän lisäsi toivovansa, että ne vastaväitteet, joita USA oli tehnyt sopimuksen Gatt-käsittelyssä, olisivat vain muodollista laatua.

Kennedy puolestaan kritisoi eräitä nimeltä mainitsemattomia lehtiä, jotka olivat paheksuneet Yhdysvaltojen käyttäytymistä Gatt-neuvottelujen aikana. Hänen mukaansa nämä lehdet olivat aina osoittaneet avaraa ymmärtämystä Neuvostoliittoa kohtaan. Koska tullisopimus kuitenkin oli Gattin vastainen, totesi John F. Kennedy, Yhdysvallat ei voinut olla kiinnittämättä siihen huomiota. Tuskin olisi Suomenkaan neuvotteluasemalle Neuvostoliiton kanssa eduksi, jos Yhdysvallat hyväksyisi ilman vastaväitteitä kaiken, minkä Neuvostoliitto esittäisi Suomelle, totesi presidentti Kennedy. Näin siis Kennedy vahvisti Yhdysvaltain toimineen Suomen puolesta Efta-asian Gatt-käsittelyssä.

Kennedy otti puheeksi myös EEC:n. Kekkonen puolestaan totesi olevan mahdotonta, että Suomi liittyisi Euroopan talousyhteisöön. Vastaavalla tavalla hän näki Ruotsin tilanteen. Tämä liittyi keskusteluun, jonka yhteydessä Kennedy tiedusteli Kekkonen näkemystä siitä, miten Englannin mahdollinen liittyminen EEC:hen vaikuttaisi Suomeen. Jos Englannin liittyminen Euroopan talousyhteisöön johtaisi Eftan hajoamiseen, muodostuisi asemamme Kekkonen mukaan erittäin vaikeaksi. Suomen presidentti totesi:

Voi jo nyt sanoa, että meille asetettaisiin probleemi, joka käytännöllisesti katsoen olisi ratkaisematon.¹

Suomen kannalta olikin erittäin merkittävää, että Iso-Britannia jäi aluksi Euroopan hiili- ja teräsyhteisön ja sitten EEC:n ulkopuolelle. Tämä avasi lopulta Suomelle tien Euroopan integraatiokehitykseen. Jos olisi käynyt toisin eli Iso-Britannia olisi liittynyt jo alussa hiili- ja teräsyhteisöön ja EEC:hen, sillä olisi ollut merkittäviä seurauksia Suomelle. Tutkimukseni pohjalta voin varmuudella sanoa, että liittyminen EEC:hen olisi ollut 1950-luvulla ja 1960-luvun alussa Suomelle mahdoton tehtävä.

Ripeä liikkeellelähtö Efta-asiassa johtui Kekkosesta. Asia huomattiin Efta-maissa. Todelliset lopulliset ratkaisijat eivät kuitenkaan olleet Suomen poliitisia johtajia, vaan ratkaisut teki yhtäältä Nikita Hruštšev, ja toisaalta Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen johdolla hyvin laaja kansainvälinen yhteisö. Niminä on syytä mainita Ison-Britannian poliitikoista Harold Macmillan, Edward Heath ja Reginald Maudling.

Yhdysvaltain tuki kanavoitui ennen kaikkea Douglas C. Dillonin avulla, joka siis Eisenhowerin hallinnossa vastasi varaulkoministerinä läntisen Euroopan asioista ja josta tuli Kennedyn hallintoon valtiovarainministeri. Yh-

1 Kekkonen ja Kennedyn keskustelut Washingtonissa 16.10.1961. UM:n muistio. Akyk 15/I.

dysvaltain poliittinen tuki näkyi ennen kaikkea siinä vaiheessa, kun Suomen tullisopimus tuli julki. John F. Kennedy astui virkaansa 20.1.1961. Niin kuin hänen keskusteluistaan Kekkosen kanssa syksyllä 1961 käy ilmi, Kennedy oli vaikuttanut siihen, että Suomen tekemien sopimusten Gatt-käsittely sujui Dillonin kaavailemalla tavalla. Kekkosen toivomus, että Yhdysvaltain kritiikki olisi vain muodollista laatua, osoittaa, että Kekkonen ei tuntenut ainakaan kunnolla Yhdysvaltain ja Ison-Britannian taustapeliä Suomen hyväksi.

Ilman Yhdysvaltain tukea Gatt-käsittely olisi saattanut olla mahdoton, ja ilman sitä Ison-Britannian olisi ollut paljon vaikeampi ylläpitää Efta-integriteettiä, joka Yhdysvaltain tuella kesti Suomen mukaantulon. Iso-Britannia todella ponnisteli pitääkseen Suomen mukana, mutta ei mihin hintaan tahansa.

Hanhimäen tutkimustulosten mukaan USA:n vaikutus Suomeen oli kauppa-poliittisesti vähäinen Paasikiven aikana. Tilanne siis muuttui Efta-yhteydessä. Kekkosen ensimmäisen presidenttikauden aikana USA:n kiinnostus Suomen aseman kehittämiseen selvästi nousi verrattuna Hanhimäen tutkimustuloksiin ajalta ennen vuotta 1956. Yhdysvaltain vaikutus Suomen (kauppa)poliittisen aseman kehittämiseen oli Kekkosen ensimmäisellä presidenttikaudella merkittävä. Kekkosen saamat vierailukutsut Isoon-Britanniaan, Yhdysvaltoihin ja Kanadaan liittyivät myös Efta-asian ratkaisuun. Nämä vierailut vakiinnuttivat Suomen kansainvälistä puolueettomuuspoliittista asemaa, joten Efta-asialla oli monia myönteisiä vaikutuksia Suomelle.

Hanhimäki on todennut myös, että Suomi menetti yhä enemmän USA:n myötämielisyyttä Kekkosen pitkällä presidenttikaudella.² Ainakaan siis tämän tutkimuksen kattavana aikana näin ei tapahtunut.

Tärkeitä tekijöitä kokonaisuuden ja lännen tuen kannalta olivat Suomen kansan historialliset länsimaiset juuret, länsimainen yhteiskunta- ja talousjärjestelmä, länteen liittyneet kulttuurisuhteet sekä huonot kokemukset idästä. Lännelle Suomi oli merkittävä ideologisen taistelun kohde. Neuvostoliitto taas oli juuri edellisessä sodassa hyökännyt Suomeen, silponut sen, ja se edusti muutenkin valtaosalle suomalaisista vieraita arvoja.

Suomen poliittinen johto eli Kekkonen ei tietenkään elänyt umpiossa. Hänessä näyttää käyneen sisäistä taistelua toisaalta oma vallanhimo ja toisaalta suomalaisille tyypillinen halu kuulua länsimaisten joukkoon, vaikka hän toikin jatkuvasti esille ajatusta Neuvostoliiton voimasta ja johtoasemasta maailmassa. Valtiovierailunsa aikana toukokuussa 1961 Kekkonen totesikin Macmillanille Suomen ja Ison-Britannian kansojen kuuluvan samalle puolelle ideologista raja-aitaa.³ Suomettumisilmiön kannalta Kekkosen vallanhimo oli merkittävä tekijä, sillä venäläiset saattoivat käyttää tätä piirrettä hyväkseen.

Vaikka Yhdysvaltain tuki ulottui hyvin pitkälle, Kekkosenkaan ei tarvinnut

2 Hanhimäki, s. 172,

3 Presidentti Kekkosen eräille eduskuntaryhmille 7.6.1961 antama selonteko matkastaan Isoon-Britanniaan. Läsnä olivat kokoomuksen, RKP:n, SDP:n ja Suomen kansanpuolueen eduskuntaryhmien puheenjohtajat sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja Rafael Paasio. Kokoomuksen eduskuntaryhmän ptk 11.7.1961. Ca 7. Kok.

testata äärimmäiseen rajaan saakka, mihin lännen ymmärrys olisi riittänyt, koska hänen esityksensä suomalais-neuvostoliittolaiseksi vapaakauppa-alueeksi ei toteutunut. Ymmärrys ehkä olisi loppunut, sillä jo toteutunut tullisopimusmalli aiheutti seuraamuksia. Voi olla, että Munkin raportit johtivat Kekkosta harhaan: Gatt-sihteeristö ei suinkaan ollut tämän mallin kannalla.

Suomen yhteydet läntiseen integraatioon alkoivat. Ruotsi oli tyytyväinen, sillä uhkakuva Suomen liukumisesta yhä enemmän Neuvostoliiton valtapiiriin heikkeni. Sama päti sotilaallisiin asetelmiin. Efta-sopimuksen hyödyllisyydestä niin poliittisesti kuin kaupallisesti ei liene Suomessa erimielisyyksiä. Kauppa kasvoi Efta-maihin 1960-luvulla muita alueita nopeammin. Poliittisesti Suomi pääsi mukaan läntiseen integraatioon.

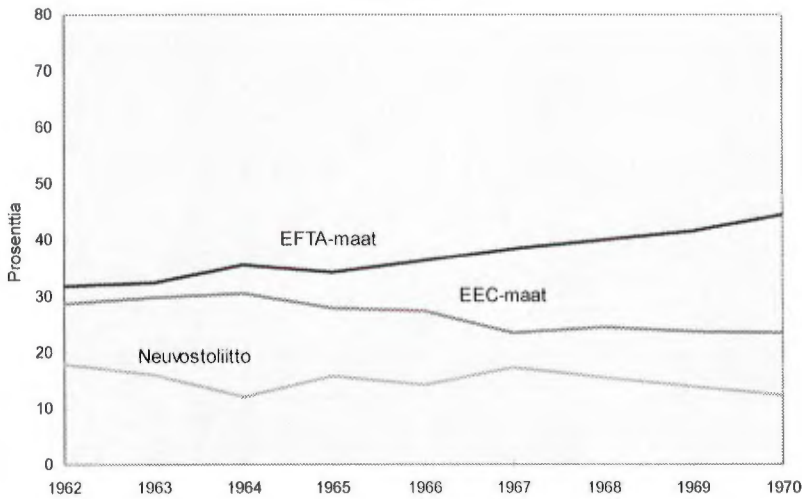
Efta-ratkaisu toimi hyvin tärkeänä poliittisena pohjana Suomen tulevaisuudelle. Tie OEEC/OECD-järjestykseen lyheni selvästi, ja Suomesta tulikin jäsen vuonna 1969. Efta-ratkaisu muodosti perustan myös 1970-luvun alun vapaakauppasopimukselle EEC:n kanssa ja kehitykselle siitä eteenpäin. EEC-ratkaisu 1970-luvun alussa muistuttikin paljon Efta-ratkaisua, joskin se oli helpompi siinä mielessä, että Suomi ei pyrkinyt mukaan EEC:n instituutioihin. Jos Suomi olisi jäänyt Eftan ulkopuolelle, olisi maamme kehitys tulevina vuosikymmeninä länsimaisena markkinatalousmaana epäilemättä ollut vakavasti uhattuna.

Efta-ratkaisun taloudelliset vaikutukset

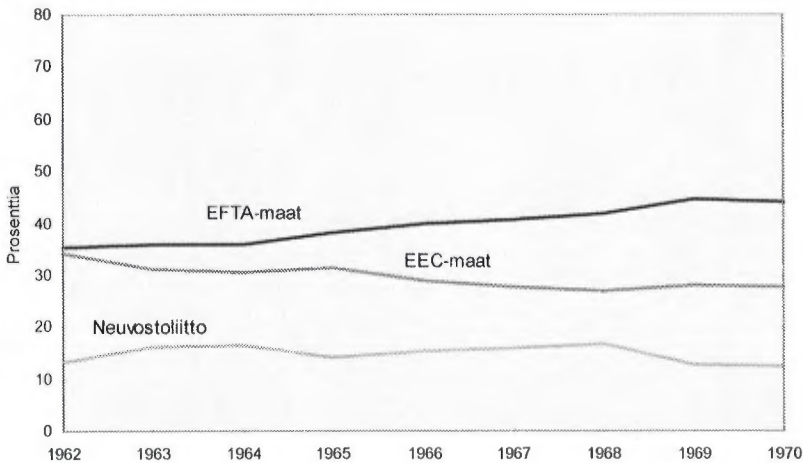
Eftalla oli hyvin merkittävä vaikutus Suomen ulkomaankaupasta riippuvalle kansantaloudelle, varsinkin kun Efta-alueen kauppa kasvoi 1960-luvulla varsin nopeasti. Oleellista oli, että vientiteollisuus säilytti kilpailukykynsä Eftamarkkinoilla. Efta-maiden osuus vuonna 1961 oli 34.7 prosenttia Suomen kokonaisviennistä, suurempi kuin EEC-maiden osuus, joka oli 30.9 prosenttia. Itse asiassa Efta-maiden osuus kasvoi 1960-luvulla nopeammin kuin minkään muun maaryhmittymän kauppa Suomen kanssa. Vuonna 1970 Efta-maihin meni Suomen kokonaisviennistä 44.4 prosenttia. Tuonti Efta-maista oli 44.1 prosenttia kokonaistuonnista. EEC:n osuus oli pysynyt suunnilleen samana. Itäryhmän osuus sen sijaan oli vuonna 1970 pudonnut 16.1 prosenttiin tuonnissa ja 15.7 prosenttiin viennissä. Neuvostoliiton osuus oli tuonnissa 12.4 prosenttia ja viennissä 11.9 prosenttia.

1960-luvusta muodostuikin taloudellisen kasvun vuosikymmen, ja Efta-sopimus vaikutti kasvuun merkittäväällä tavalla. Samalla myös neuvostokauppa säilyi kuitenkin tärkeänä elementtinä Suomen kansantaloudessa, mutta pysyi koko 1960-luvun ajan kohtuullisissa mitoissa, eikä uhannut Eftan myötä syntynyttä poliittista länsisuuntausta. Alussa mainittu Neuvostoliiton tavoite sitoa Suomi taloudellisesti itseensä oli epäonnistunut. Arvioin, että Suomen talouden näin syntynyt pohja vahvisti oleellisesti Suomen poliittista kykyä selviytyä Neuvostoliiton paineesta myöhemmin.

EFTA- ja EEC-maiden sekä Neuvostoliiton osuudet Suomen viennistä
1962 - 1970



EFTA- ja EEC-maiden sekä Neuvostoliiton osuudet Suomen tuonnista
1962 - 1970

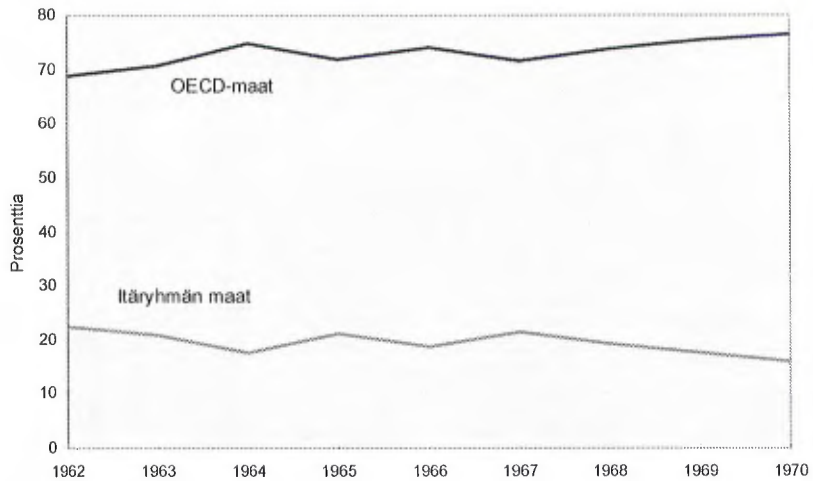


Päätöksenteko ja Efta

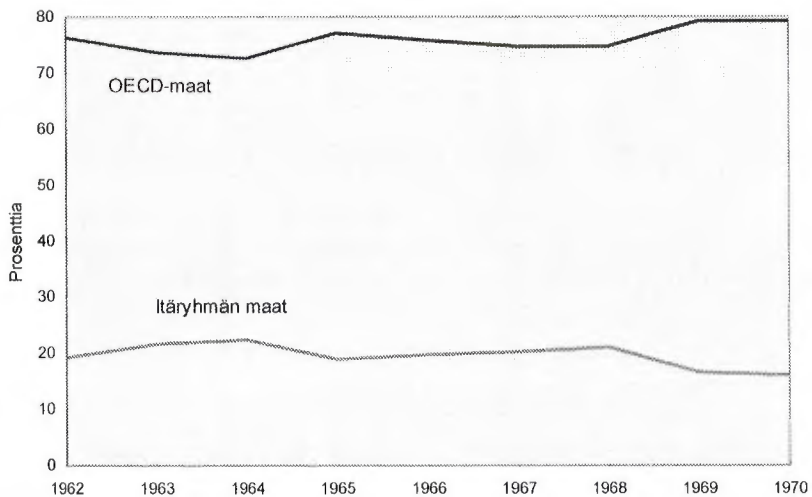
Virallisen päätöksenteon kannalta Efta-asia oli vaikea. Monimutkainen poliittinen asetelma ja siihen liittynyt äärimmäinen salailu eivät sopineet Suomen valtiosäännön edellyttämään päätöksentekomalliin kovinkaan hyvin.

Suomen ulkopoliittinen johto eli presidentti Kekkonen teki maan kannalta elintärkeät poliittiset päätökset Efta-prosessin aikana enimmäkseen virallisen päätöksentekoprosessin ulkopuolella, lähinnä itsekseen. Virallinen päätöksenteko tapahtui jälkikäteen. Hallituskin päätti ohjeista vasta kun toimintamalli

OECD-maiden ja itäryhmän maiden osuudet Suomen viennistä
1962 - 1970



OECD-maiden ja itäryhmän maiden osuudet Suomen tuonnista
1962 - 1970



Kuvioiden 3-6 lähde: Virallinen ulkomaankauppatilasto. Tilastokeskus.

jo oli kirkastunut käytännössä. Muutoin viralliset päätökset kohdistuivat vain pääosin allekirjoitusvaltuuksiin tai valtuuskuntien asettamiseen.

Suomen Efta-prosessiin liittyviä tärkeitä päätöksiä tapahtui paljon myös ulkomailla niin presidentti Kekkonen kuin myös hallituksen kontrollin ulkopuolella. On perusteltua sanoa, että Suomen Efta-assosiaation kannalta merkittävimmät päätökset tapahtuivat ulkomailla, Moskovassa, Lontoossa ja Washingtonissa. Myös muiden Efta-maiden pääkaupungeissa hallitukset tekivät Suo-

men kohtalon kannalta tärkeitä päätöksiä määritellään kantojaan Suomeen.

Näin siis asiallisesti tärkeimmät Suomen tulevaisuutta koskeneet päätökset tehtiin joko ulkomailla, tai Kekkonen teki ne yksin.

Efta ja suomettuminen

Oliko Efta-vaiheella merkitystä ns. suomettumisilmion etenemiselle Suomessa? Efta-ratkaisu näytti Suomesta katsottuna suurelta menestykseltä, ja sitä se tietysti olikin. Onko nyt sitten niin, että Kekkonen ja Karjalainen käsittivät suhteensa Neuvostoliittoon ratkaiseen asian? Kiistämätöntä on, että Kekkonen ei yrittänytkaan suosituimmuskysymyksessä Efta-maiden mukaista ratkaisua, vaan ero tähän oli suuri ja periaatteelliselta kannalta merkittävä.

Suosituimmuskysymys olisi periaatteessa voitu ratkaista muiden Efta-maiden tapaan toteamalla Neuvostoliitolle, että Suomen Gatt-jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden vuoksi suosituimmuus ei olisi enää voimassa, jos Suomi liittyisi vapaakauppajärjestöön. Mitä siitä olisi voinut seurata? Uudet yöpakkaset tai vaateet yya-sopimuksen mukaisten konsultaatioiden aloittamisesta?

Kuitenkin on varsin selvää, että yöpakkasten seurauksena Kekkonen ei enää voinut kokeilla Neuvostoliiton sietokyvyn rajoja; sen suuruusluokan nöyryytys se oli. Toisena pysyvänä seurauksena oli, että Kekkonen hallituksen ministereitä koskevan nimitysvalta kapeutui merkittävästi. Eli tie Neuvostoliiton pysyvälle, joskin ainakin aluksi rajoitetulle vaikutusvallalle Suomessa oli avattu, kunhan vain Kekkonen olisi vallassa. Toisaalta Kekkonen puhui lännen edustajille avoimesti näkemyksistään, ja tällä oli suuri merkitys Suomelle.

Kekkonen oli talven 1959 - 60 hyvin pidättyväinen kontakteissaan venäläisten kanssa. Vasta elokuussa 1960 Kekkonen antautui alttiiksi venäläisten tuelle yhdistäessään uudelleenvalintansa ja Efta-asian. Kekkonen siis suorastaan provosoi venäläiset toimiin uudelleenvalintansa puolesta: tämä avasi tietä suomettumiselle ja venäläisvaikutukselle tässä mielessä

Niin kuin olen edellä todennut, Karjalainen ei suhtautunut samalla tavalla itään ja länteen. Hän ei pitänyt tärkeinä luottamuksellisia keskustelusuhteita länteen vaan pelkästään itään päin. Tätä on syytä pitää suomettumista edistäneenä tekijänä.

Reaalipolitiikassa yya-sopimuksen aiheuttama uhka painoi asioita suomettumisen suuntaan. Sopimus antoi Neuvostoliitolle merkittävän kiristysvälineen, jatkuvasti käytettävissä olevan uhkauksen: ellette tee niin kuin meille sopii, saattaa yya-sopimus tulla sovelletuksi käytäntöön. Yya-sopimus oli ennen kaikkea taustalla vaikuttanut uhka. Suomi kuitenkin kulki koko tutkimukseni käsittelevänä aikana aivan toiseen suuntaan kuin yksikään muu Neuvostoliiton rajanaapuri Euroopassa huolimatta yöpakkasten aiheuttamasta notkahduksesta ja yya-sopimuksesta. Efta-ratkaisu muodosti myös tehokkaan vastavoiman ns. suomettumisilmiolle vahvistamalla Suomen länsisuhteita merkittäväällä, ellei suorastaan ratkaisevalla tavalla.

Efta ja presidentinvaalit

Sisäpoliittisesti Efta-hanke sai laajan tuen, sillä vain kansandemokraatit ja kommunistit olivat vastaan. SKDL:n ryhmässä oli 50 kansanedustajaa.

Merkittävää on, että kansallisesta merkityksestään huolimatta Efta-hanke ei edistänyt Kekkonen sisäpoliittista suosiota puoluetasolla, eikä Kekkonen kyennyt Efta-prosessin aikana saamaan aikaan kaipaamaansa parlamentaarista enemmistöhallitusta.

Efta-prosessin vaikutus sisäpolitiikassa oli kuitenkin sikäli merkittävä, että se maltillisti politiikkaa, niin kuin kokoomuksen puheenjohtaja Jussi Saukko-nen totesi joulukuussa 1960. Tämä johti siihen, että Sukselaisen hallitus istui hyvin pitkään. Opositio ei halunnut vaikeuttaa Efta-prosessin etenemistä hallituskriisillä.

Eftalla ei ollut vaikutusta puolueiden ehdokasasetteluun vuoden 1962 presidentinvaaleja varten. Suurista puolueista sekä kokoomus että SDP katsoivat, että Kekkonen oli syytä vaihtaa toiseen mieheen, vaikka Efta-sopimus syntyi. Tämän on täytynyt merkitä paljon venäläisille, jotka olivat sitoutuneet tukemaan Kekkoa. Kreml oli tottunut Kekkoseen, saavuttanut paljon etuja yöpakkasten seurauksena ja näiden jälkeen. Näitä etuja ei haluttu menettää.

Moskovalle oli siis suuri pettymys, että Efta-asian myönteinen ratkaiseminen ei vahvistanut Kekkonen sisäpoliittista asemaa lainkaan. Honka-liitto päätettiin perustaa Kekkonen kaatamiseksi samoihin aikoihin kuin Suomen Efta-assosiaatio varmistui.

Honka-liiton takana oli merkittäviä poliittisia voimia. Oli jopa odotettavissa, että Kekkonen häviäisi Honka-liitolle, jos se kykenisi keräämään edellisten vaalien kannatuksen ehdokkaansa taakse. Tätä riskiä Moskova ei halunnut ottaa. Neuvostoliiton Suomen-suurlähetystössä mietittiin riittävän tehokasta keinoa vastarinnan murtamiseksi Suomessa. Sellaiseksi valikoitui yya-sopimuksen sotilaallinen konsultaatiopykälä. Vähempi ei ehkä olisi riittänyt Kekkonen vastustajien kaatamiseksi.

Vasta toisen yöpakkaskauden mahdollisuus eli neuvostojohdon pahaenteinen vaikeneminen toukokuussa 1960 ja enemmistöhallitusajatuksen kaatuminen samoihin aikoihin pehmittivät Kekkonen mielestäni valitettavaan avun pyytämiseen Hruštševilta 60-vuotispäivillään syyskuun alussa 1960.

Kekkonen itsekin suunnitteli keväällä 1961 vaalistrategiaansa kovaotteisesti. Heti Efta-asian ratkettua hän kertoi 18.4.1961 Karjalaiselle, Sukselaiselle ja Korsimolle, että hän aikoi hajottaa eduskunnan marraskuussa 1961, jolloin ennaikaiset vaalit olisivat 4. - 5.2.1962 eli kaksi viikkoa valitsijamiesvaalien jälkeen mutta ennen presidentinvaalia.⁵ Kekkonen oli vakavissaan. Oikeusministeriö sai tehtäväkseen arvioida, mikä vaikutus eduskunnan hajottamisella olisi vaaliteknisesti eri ajankohtina. Oikeusministeri Pauli Lehtosuo lähetti presidentille 7.7.1961 selvityksen. Oikeusministeriö suositti, että presidentti tekisi

5 Päiväkirja 18.4.1961. Akyk.

hajotuspäätöksen vasta 2.9. jälkeen.⁶ Tämä ajatus itse asiassa toteutuikin juuri tällä tavalla. Kekkonen siis toteutti suunnitelmansa nootista riippumatta.

Efta liittyi suoraan Kekkonen asemaan. Neuvostoliitto arvioi selvästi, että myönteinen suhtautuminen Suomen Efta-assosiaatioon vahvistaisi Kekkonen asemaa äänestäjäkunnan keskuudessa, mikä arvio varmasti olikin oikea. Puoluetasolla sen sijaan Kekkonen asema ei vahvistunut, niin kuin olen edellä todennut. Siksi ajatukset Neuvostoliitossa suuntautuivat keinoon, joka varmasti tehoaisi. Eftalla oli siten selkeä yhtymäkohtansa Suomen presidentinvaaleihin vuonna 1962 ja sitä edeltäneeseen noottikriisiin.

Virkamiesten rooli

Entä mikä oli ulkoasiainhallinnon osuus Suomen Efta-asian myönteisessä ratkaisemisessa? Kekkonen ja Karjalainen hoitivat asiat usein niin, ettei hallinto tiennyt asioista mitään. Väärinkäsityksiä sattui paljon. Hallinnon tehtävä on auttaa poliittista johtoa pääsemään niihin tavoitteisiin, joita se asettaa. Luova mielikuvitus ja oma-aloitteisuus kuuluvat hyvään hallintoon, kunhan oma-aloitteiset toimet edistävät hallituksen tavoitteita.

Efta-ratkaisun yhteydessä Suomen Lontoon-suurlähettilään Leo Tuomisen toiminta oli heikkoa. Kekkonen olisi pitänyt vaihtaa hänet nopeasti heti Efta-prosessin alettua. Tuominen näytti kuitenkin olleen jotenkin Kekkonen suosiossa. Kekkonen tyypillisiä piirteitä olikin ulkoasiainhallinnossa olleiden omien suosikkiensa varsin sokea tukeminen, mikä selittää Tuomisen asemaa. Myös Suomen Moskovan-suurlähetystö oli paitsiossa, mutta niinhän se oli Kekkonen aikana yleensäkin. Suomen Neuvostoliiton-suhteiden hoito keskityi Helsinkiin, joten siinä mielessä Wuoren toiminta vastasi ajankohdan realiteetteja. Muista suurlähetystöistä Suomen Tukholman-suurlähetystö toimi asiallisesti, samoin muiden Efta-maiden pääkaupungeissa olleet edustajamme.

Ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston päällikön Olavi Munkin toiminta herätti paljon kritiikkiä niin Suomessa kuin ulkomailla. Hän esitti usein poliittisen johdon tavoitteista poikkeavia näkemyksiä neuvotteluissa ja loi siten erityisesti keväällä 1960 liiallista optimismia Efta-maissa siitä, miten Suomi kykenee hoitamaan neuvostosuhteensa asiassa. Marraskuussa 1960 Munkki vuoti poliittisen johdon tavoitteita Genevessä ja aiheutti uuden Efta-maiden painostusvaiheen. Munkinkin ongelma liittyi selvästi kommunikointiin. Väärinkäsityksiä – joko tahallisia tai tahattomia – oli aivan liikaa. Munkin poliittinen taju ei ollut kovin kehittynyt.

Ministeriön poliittisen osaston rooli oli heikko, vaikka Suomen Efta-ratkaisu oli ennen kaikkea poliittinen asia. Suomen neuvotteluvaltuuskunnassa ei ollut poliittisen osaston edustajaa. Ulkopoliittisen johdon harjoittama äärim-

6 Oikeusministeri Lehtosuo:n kirje presidentti Kekkoselle 7.7.1961. UKK 21/94.

milleen viety salailu luonnollisesti heijastui ministeriössä alaisiin ja aiheutti asioiden keskittymistä yksin käsiin myös ulkoministeriössä.

Ylipäätään ulkoasiainministeriössä voimassa ollut jako poliittiseen ja kaupapoliittiseen osastoon ei vastannut aikakauden henkeä, sillä kauppa oli merkittävä poliittinen tekijä niin idän kuin lännen näkökulmasta katsoen. Kaupan rakenteesta ja volyymistä oli poliittisia seurauksia. Ministeriössä ei osattu varautua muutoksiin vaan kriisit tulivat yllättäen. Ministeriössä ei onnistuttu lukemaan poliittista ympäristöä. Munkki olisi selvästi tarvinnut tukea poliittisissa asioissa, vaikka sinänsä oli perusteltua, että kaupapoliittisen osaston johto hoiti neuvottelut.

Ulkoasiainhallinnon länsimyönteisyys kyllä tuki ratkaisun yleislinjaa: ennemminkin ulkopoliittinen johto joutui kampeamaan asetelmia itämyönteisemmiksi kuin mihin hallinto oli oma-aloitteisesti valmis. Suomen karriääridiplomaattien ongelmat eivät kuitenkaan liittyneet tähän vaan muihin seikkoihin. Kokeneita henkilöitä oli vähän käytettävissä. Tavallisen suomalaisen keskivertodiplomaatin yleisote asioihin on muutoinkin pinnallinen. Toiminta suhteutetaan helposti uratoiveisiin. Tähän liittyy piirre, että suomalaiset karriääridiplomaatit raportoivat helposti tavalla, jonka he olettavat miellyttävän poliittista johtoa, mikä siis näkyy tässäkin tutkimuksessa. Tuomisen passiivisuuden takana saattoikin olla henkilökohtainen samastuminen presidenttiin. Kun Tuominen havaitsi Kekkonen vetäytyneen taustalle Efta-asiassa, hän teki samoin.

Mitä vielä tulee varsinaiset Efta-neuvottelut käyneeseen valtuuskuntaan, niin se oli käytännössä yhtä kuin puheenjohtajansa Olavi Munkki. Myös ulkomaankaupan neuvottelukunnan poliittinen rooli jäi vähäiseksi. Sen suurin merkitys oli siinä, että elinkeinoelämä sai äänensä kuuluviin valmisteluissa.

Efta-prosessi oli siihen osallistuneille raskas hoitaa niin henkisesti kuin fyysisesti. Uupumus näkyi joskus asioiden hoidossa. Erityisesti syksy 1960 ja talvi 1961 koettelivat hermoja ja kuntoa.

Loppupäätelmä

Kekkonen toimeenpanema ulkomaankaupan liberalisointi vuonna 1957 ja Suomen Efta-ratkaisu merkitsivät Suomen sitoutumista läntisen Euroopan integraatioon. Suomen talouselämässä läntiset yhteydet voittivat itäiset. Suomen Efta-ratkaisu vahvisti siten myös poliittisesti Suomen kuulumisen länteen ja Suomen pysymisen läntisenä demokratiana. Samalla tämä ratkaisu pohjusti Suomen myöhempiä integraatoratkaisuja.

■ Lyhenteet

Akyk	Ahti Karjalaisen yksityisarkisto
Cab	Ison-Britannian hallituksen pöytäkirjat
COMECON	Keskinäisen taloudellisen avun neuvosto (sos. maat)
EEC	European Economic Community, Euroopan talousyhteisö
Efta	European Free Trade Association, Euroopan vapaakauppajärjestö
EPU	European Payments Union, Euroopan maksuliitto
ERP	European Recovery Program, Euroopan jälleenrakennusohjelma
FO	Foreign Office, Ison-Britannian ulkoasiainministeriö
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ke	kaupallinen edustusto
KGB	Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti, Neuvostoliiton ministeri- neuvoston alainen valtion turvallisuuskomitea
kok	Porvarillisen Työn Arkisto
KTM	Suomen kaupp- ja teollisuusministeriö
MID	Ministerstvo Inostrannih Del, Neuvostoliiton ulkoasiainministeriö
lib	Liberaalinen kansanpuolue
ml	Maalaisliitto
Nato	Pohjois-Atlantin liitto
NKP	Neuvostoliiton Kommunistinen Puolue
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (OEEC:n seuraajajärjestö vuodesta 1961)
OEEC	Organisation of European Economic Co-operation
pe	pysyvä edustusto
PN	Pohjoismaiden neuvosto
ptk	pöytäkirja
Quai	Quai d'Orsay, Ranskan ulkoasiainministeriö
RKP	Ruotsalainen Kansanpuolue
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SEV	Keskinäisen taloudellisen avun neuvosto (sos. maat)
SKP	Suomen Kommunistinen Puolue
sl	suurlähetystö
SNTL	Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liitto (ven.SSSR)
Supo	suojelupoliisi
TA	Työväen Arkisto
TPSL	Työväen ja Pienviljelijöiden Sosialidemokraattinen Liitto
UKK	Urho Kekkosen yksityisarkisto
UM	Suomen ulkoasiainministeriö
Uniscan	United Kingdom and Scandinavian economic group, Ison- Britannian ja Skandinavian maiden yhteistyöryhmä
VL	Varsovan liitto
Vnark	Valtioneuvoston arkisto
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

■ Lähdeluettelo

ARKISTOLÄHTEET:

Arhiv vnesnei politiki Rossiiskoi Federatsii, Venäjän Federaation ulkopoliittikan arkisto (MID) Moskova

Sarja 135 (Suomi), vuodet 1959 - 61

Kansallisarkisto, Helsinki

Ahti Karjalaisen arkisto (Akyk)
K.-A. Fagerholmin kokoelma
Valtioneuvoston pöytäkirjat 1958-61

Keskustan ja maaseudun arkisto (Maal), Helsinki

Maalaisliiton puoluehallituksen ja eduskuntaryhmän kokouspöytäkirjat 1958 - 61.

Ministère des Affaires Etrangères, Les Archives Diplomatiques (Quai), Pariisi

Sarja Eurooppa 1944 - 60, vuodet 1956 - 60.
Suomi, Neuvostoliitto, Ruotsi ja Iso-Britannia.

Porvarillisen Työn Arkisto (Kok), Helsinki

Kokoomuksen puoluehallituksen ja eduskuntaryhmän kokouspöytäkirjat 1958-61.
Ca 6 - 7 ja Cd 6 - 7.

Public Record Office (FO) Foreign and Commonwealth Office, Lontoo

Sarja FO 371, vuodet 1958 - 61
Northern Department ja European Economic Organisation Department
Sarja CAB 129 (Cabinet) vuosilta 1959 - 61

Suojelupoliisin arkisto (Supo), Helsinki

Tiedotuslehtiset vuosilta 1956 - 61.

Henkilömapit:

Aaltonen, A., Brotherus, Karl Henrik (Heikki), Genikhov, V., Karjalainen, A., Kotov, M., Kuusinen, Hertta, Kuusinen, O.-V., Lebedev, V. Z., Pessi, V., Skog, E., Sukseinen, V. J., Tanner, V., Voronin, J., Vladimirov, V., Zaharov, A.

Tasavallan Presidentin Arkistosäätiö, Hovila, Orimattila

Urho Kekkosen arkisto (UKK),

-kirjeenvaihto
-Efta-aineisto
-viikkopäivrit

Työväen Arkisto (TA), Helsinki

K.-A. Fagerholmin kokoelma,
Väinö Leskisen kokoelma,
Rafael Paasion kokoelma,
SDP:n puoluetoimikunnan ja eduskuntaryhmän kokouspöytäkirjat 1958 - 61.

Ulkoasiainministeriön arkisto (UM), Helsinki

3 H Valtiovierailut
5 C Raporttisarja
7 D Maailmanpolitiikka yleensä
12 K Suomen ulkopoliittikka ja ulkopoliittinen asema yleensä
12 L Suomen suhteet muihin maihin
58 Ulkomaankauppa ja ulkomaankauppa-politiikka
73 Vapaakauppa-alueet. Yhteismarkkinat
94 C Ulkoasiainministeriön sanomalehtiasiain-toimiston lehdistökatsaukset
113 GATT
Muistiosarja
Poliittisen osaston muistiot
Ulkoasiainministeriön tiedotukset
Ulkoasiainministeriön tiedotuskiertokirjeet
Ulkoedustuksen tiedotuksia
Kc erittäin salaiset asiakirjat

*Valtioneuvoston arkisto (Vnark),
Helsinki*

Talousneuvosto vuosilta 1944 - 1961

*Valtioneuvoston ulkoasiain-
valiokunta (UM Cae), ulko-
asiainministeriö, Helsinki*

HAASTATTELUT:

Eino Uusitalo
Johannes Virolainen

**PAINETTU ALKU-
PERÄISAINEISTO:**

American Foreign Policy. Current Documents
1961. Department of State Publication
7808. 1965.

Kekkonen, Urho, Kirjeitä myllystäni 1. Toim.
Maarit Tyrkkö ja Keijo Korhonen. Keuruu
1976.

NKP ja Suomi. Toim. V. N. Tsernous ja Hannu
Rautkallio, Keskuskomitean salaisia doku-
menteja 1955 - 1968. Vaasa 1992.

Ulkomaankaupan vuosijulkaisu 1939 - 1961.
Tilastokeskus.

Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja. Ulko-
asiainministeriön julkaisuja. 1956 - 1958.
Helsinki 1959.

Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja. Ulko-
asiainministeriön julkaisuja, vuosin 1959 -
1963. Helsinki 1960 - 1964.

AIKAKAUSIJULKAISUT:

Historiallinen aikakausikirja 1/1984
Timo Soikkanen: Ulko- ja sisäpolitiikan vuo-
rovaikutuksen tutkimus - rakennekokonai-
suuksien soveltamista.

Historiallinen aikakausikirja 1/1996
Tatjana Androsova: Neuvostoliiton ja Suomen
suhteet Urho Kekkosen ensimmäisellä pre-
sidenttikaudella.

LEHDET:

Helsingin Sanomat
Ilta-Sanomat
Kansan Uutiset
Suomen Sosialidemokraatti
Uusi Suomi

KIRJALLISUUS:

Akulov, Albert, Vuodet Tehtaankadulla. Keu-
ruu 1996.

Andrén, Nils ja Landqvist, Åke: Ruotsin puo-
lueettomuuspolitiikka. Helsinki 1965.

Auer, Jaakko ja Sario, Jorma, 75-vuotta Shellis-
tä, Helsinki 1986.

Beyme von, Klaus, The Soviet Union in World
Politics, England 1987.

Bossuat, Gérard, La France, l'aide américaine
et la construction européenne 1944 - 1954.
Tome II, Paris 1992.

Calvocoressi, Peter, World Politics since 1945,
Great Britain 1968.

Camps, Miriam, Britain and the European
Community 1955 - 1963. Oxford Univer-
sity Press, London 1964.

Carr, Edward Hallet, Mitä historia on, Helsin-
ki 1963.

Chapsal, J. et Lancelot, A., La vie politique en
France depuis 1940. Paris 1979.

Drouin, Pierre, L'Europe du Marché Commun,
Julliard 1968.

Dorfman, Gerald A. ja Duignan, Peter J. (edit),
Politics in Western Europe, Stanford 1988.

Efta bygger ett frihandelsområde i Europa.
Utarbetat av Efta-sekretariatet. Geneve
1963.

Encyclopedia of American Foreign Policy,
toim. Alexander DeConde, New York 1978.
Gaddis Smith, The Marshall Plan, s. 535 -
544 ja Paul S. Holbo, Trade and Commerce,
s. 945 - 960.

Etzioni, Amitai, Political Unification. A
comparative Study of Leaders and Forces.
USA, 1965.

Finnish Foreign Policy. Finnish Political
Science Association. Helsinki 1963.

Fischer, Peter, Atomenergie und staatliches
Interesse: die Anfänge der Atompolitik in

- der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1955. Baden - Baden 1994.
- de Gaulle, Charles, Toivon vuodet 1958 - 63. Porvoo 1971.
- Gardner, Richard N. ja Millikan, Max F. (edit), The Global Partnership. USA 1968.
- Grosser, Alfred, The Western Alliance. European - American relations since 1945. Hong Kong 1980.
- Haavisto, Antti, Suomen elintarvikkeiden vapaakaupasta Efta- ja EEC-kauppasopimusten valossa. Pellervon raportteja ja artikkeleita, n:o 98. Espoo 1991.
- Hakalehto, Ilkka (toim.), Suomi kansainvälisen jännityksen maailmassa. Paasikivi-seuran julkaisuja nro 1. Porvoo 1969.
- Hanhimäki, Jussi M., Rinnakkaiseloja patoamassa. Yhdysvallat ja Paasikiven linja 1948 - 1956. Saarijärvi 1996.
- Hentilä, Seppo, Jaettu Saksa, jaettu historia. Kylmä historiasota 1945 - 1990. Tampere 1994.
- Hentilä, Seppo, Saksa - voima Euroopan keskellä. Helsinki 1993.
- Häikiö, Martti, Presidentin valinta. Juva 1993.
- Häikiö, Martti, Puolueeton Suomi puolueellisessa maailmassa. Hämeenlinna 1985.
- Jakobson, Max, Vallanvaihto. Keuruu 1992.
- Jakobson, Max, Veteen piirretty viiva. Keuruu 1980.
- Junnila, Tuure, Noottikriisi tuoreeltaan tulkituna. Porvoo 1962.
- Jussila, Osmo - Hentilä, Seppo ja Nevakivi, Jukka, Suomen poliittinen historia 1809 - 1995. Juva 1995.
- Kalela, Jorma, Argumentaatio ja rekonstruktio tutkimusprosessissa. Turun Yliopisto. Poliittinen historia. Julkaisuja C:43. 1993.
- Kangas, Lasse, Ahti Karjalainen. Tasavallan kakkosena. Tampere 1984.
- Kaplan, Jacob J. and Schleiminger, Günther, The European Payment Union. Financial Diplomacy in the 1950s. Oxford 1989.
- Kare, Kauko: Tähän on tultu. Alea-Kirja. Mikkelä 1967.
- Karjalainen, Ahti, Minun näkökulmastani. Vuosikymmen ulko-, kauppa- ja talouspolitiikkaa. Keuruu 1970.
- Karjalainen, Ahti, Kotimaani omi Suomi. Mietteitä ja muistelmia. Toim. Helena Vehkaoja. Espoo 1981.
- Karjalainen, Ahti - Tarkka, Jukka: Presidentin ministeri. Ahti Karjalaisen ura Urho Kekkonen Suomessa. Keuruu 1989.
- Keskinen, Tuomas, Aika sotia - aika sopia. Väinö Leskinen 1917 - 1972. Helsinki 1978.
- Keskinen, Tuomas, Idänkauppa. Porvoo 1987.
- Koivisto, Mauno, Kaksi kautta I, Muistikuvia ja merkintöjä 1982 - 1994. Juva 1994.
- Krosby, H Peter, Kekkonen linja. Jyväskylä 1974.
- Kultala, Kalle, Kohtalona Kekkonen. Keuruu 1980.
- Kurjensaari, Matti, Syntynyt sivulliseksi. Näkyjä ja näkemyksiä 1960 - 1973. Porvoo 1973.
- Küing, Andres, Mitä Suomessa tapahtuu. Jyväskylä 1976.
- Lehmus, Kalle, Kolme kriisiä. Tapiola 1971.
- Leonhard, Wolfgang, Kreml Stalinin jälkeen, Kiepenhauer & Witsch, Helsinki 1965.
- Lindblom, Olavi, Pitkällä palkilla. Toim. Ilkka Sumu. Helsinki 1981.
- Loikkanen, Jouko, K-linja. Joensuu 1967.
- af Malmborg, Mikael, Den ständaktiga nationalstaten. Sverige och den väst-europeiska integrationen 1945 - 1959. Malmö 1994.
- Mehnert, Klaus, Peking ja Moskova. Porvoo 1964.
- Mikkeli, Heikki, Euroopan idea, Jyväskylä 1994.
- de Montferrand, Bernard, La France et l'Étranger. Paris 1987.
- Monnet, Jean, (Edited by Douglas Brinkley and Clifford Hackett), The Path to European Unity. New York 1991.
- Morgan, Robert, West European Politics since 1945. Lontoo 1972.
- Murto Eero, Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917-1993. Helsinki 1994.
- Mäkinen, Jussi, Keskustelen Kekkonen kans-

- sa. Neljäs vuosisata dialogia. Mikkeli 1974.
- Möller, Jörgen, Europas väg till EG. Porvoo 1992.
- Nevakivi, Jukka, Linnasta linnaan. Eero A. Wuoren poliittinen elämäkerta. Keuruu 1992.
- Nevakivi, Jukka, Miten Kekkonen pääsi valtaan ja Suomi suomettui. Keuruu 1996.
- Nevakivi, Jukka, Ulkoasiainhallinnon historia I 1918 - 1956. Helsinki 1988.
- Nevakivi, Jukka, Ystävistä vihollisiksi. Suomi Englannin politiikassa 1940 - 1941. Helsinki 1976.
- Nevakivi, Jukka, Zhdanov Suomessa, Miksi meitä ei neuvostoliittolaistettu? Keuruu 1995.
- van Oudenaren, John, Détente in Europe - The Soviet Union and the West since 1953. Duke University 1991.
- J.K. Paasikiven päiväkirjat 1944 - 1956. Toim. Yrjö Blomstedt ja Matti Klinge. Juva 1985 ja 1986.
- Pastinen, Ilkka, Yläkerran ylhäisyys, Keuruu 1994.
- Rautkallio, Hannu, Kekkonen ja Moskova. Suomi lännestä nähtynä 1956 - 1962. Jyväskylä 1991.
- Rautkallio, Hannu, Laboratorio Suomi. Kekkonen ja KGB 1944 - 1962, Juva 1996.
- Rautkallio, Hannu, Neuvostovalan asialla. NKP:n vaikutus Suomessa 1960-luvulla. Jyväskylä 1993.
- Rautkallio, Hannu, Novosibirskin lavastus. Noottikriisi 1961. Tammi, Jyväskylä 1992.
- Rautkallio, Hannu, Paasikivi vai Kekkonen. Suomi lännestä nähtynä 1945 - 1956. Helsinki 1990.
- Rumpunen, Kauko I. (toim), Huomautin hyvin täsmällisesti...Tuokiokuvia L.A. Puntilan Suomesta. Keuruu 1995.
- Saarinen, Aarne, Suomalaisen kommunistin kokemuksia. Helsinki 1984.
- Salminen, Esko, Porkkalan palautuksesta noottikriisiin. Lehdistökeskustelu Suomen idänpolitiikasta 1955 -1962. Keuruu 1982.
- Salminen, Pertti, Puolueettomuuden nimeen. Sotilasjohto Kekkonen linjalla ja sen sivussa 1961 - 1966. Jyväskylä 1995.
- Salonen Ahti M., Linjat. Helsinki 1972.
- Saukkonen, Jussi, Vastuun sukupolvi. Vaasa 1973.
- Seppinen, Ilkka, Suomen ulkomaankaupan ehdot 1939 - 1944. Tammisaari 1983.
- Sivonen, Lauri, Viimeinen proletaari, Rafael Paasio. Hämeenlinna 1985.
- Soikkanen, Timo, Kansallinen eheytyminen - myytti vai todellisuus? Ulko- ja sisäpolitiikan linjat ja vuorovaikutus Suomessa vuosina 1933 - 1939. Juva 1984.
- Soikkanen, Timo (toim.), Lähihistoria. Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia. Turun Yliopiston Poliittisen historian laitoksen tutkimuksia I. Turku 1995.
- Stephen, George, Politics and Policy in the European Community. Oxford University Press 1991.
- Suomi, Juhani, Myrrysmies. Urho Kekkonen 1936 - 1944. Keuruu 1986.
- Suomi, Juhani, Vonkamies. Urho Kekkonen 1944 - 1950. Keuruu 1988.
- Suomi, Juhani, Kuningastie. Urho Kekkonen 1950 - 1956. Keuruu 1990.
- Suomi, Juhani, Kriisien aika. Urho Kekkonen 1956 - 1962. Keuruu 1992.
- Suomi, Juhani, Presidentti. Urho Kekkonen 1962 - 1968. Keuruu 1994.
- Tarkka, Jukka, Suomen kylmä sota. Miten viattomuudesta tuli voima. Keuruu 1992.
- Unionin historiikki 1931 - 1991, Kuusikymmentä öljytippaa, Hämeen Kirjapaino Oy 1991.
- Urwin, D. W., The Community of Europe: A History of European Integration since 1945. Singapore 1991.
- Urwin, D. W., Western Europe since 1945, Hong Kong 1981.
- Vihavainen, Timo, Kansakunta rähmällään. Keuruu 1991.
- Virkkunen, Sakari, Korsimo. Kekkonen mies. Keuruu 1976.
- Virolainen, Johannes, Yöpakkasista juhannuspommiin. Keuruu 1982.

Virolainen, Johannes, Vallankäyttö Kekkonen kaudella. Keuruu 1986.

Virolainen, Johannes, Polun varrelta. Merkin-
töjä ja muistikuvia ihmisistä ja tapahtumis-
ta. Keuruu 1993.

Visuri, Pekka, Puolustusvoimat kylmässä so-
dassa. Suomen puolustuspolitiikka 1945 -
1961. Juva 1994.

Visuri, Pekka, Totaalisesta sodasta kriisin-
hallintaan. Puolustusperiaatteiden kehitys
läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa
vuosina 1945 - 85. Keuruu 1989.

Vladimirov, Viktor, Näin se oli.....Muistelmia
ja havaintoja kulissientakaisesta diplo-
maattitoiminnasta Suomessa 1954 - 84.
Keuruu 1993.

Winding, Kjeld, Danmarks Historie. Danmark
1967.

• KUVAT:

• Tasavallan presidentin arkistosäätiö

• Lehtikuva Oy

• Erkki Raskinen

■ Liitteet

Liite 1

V. J. Sukselaisen II hallitus

45. Hallitus 13.1.1959 14.7.1961

Pääministeri

Vieno Johannes Sukselainen (maal)

13.1.1959 3.7.1961

myös ulkoasiainministeriksi (ks.alas)

Vt. pääministeri

Eemil Vihtori Luukka (maal)

3.7.1961 14.7.1961

(ks.alas)

Pääministerin sijainen ja ulkoasiainministeri

Ralf Johan Gustaf Törngren (rkp)

13.1.1959 kuoli 16.5.1961

Ulkoasiainministeri

Vieno Johannes Sukselainen (maal)

19.5.1961 19.6.1961

Ahti Kalle Samuli Karjalainen (maal)

19.6.1961 14.7.1961

Oikeusministeri

* Antti Juhana Hannikainen (maal)

13.1.1959 14.4.1961

Pauli Lehtosalo (maal)

14.4.1961 14.7.1961

(ks.alas)

Sisäasiainministeri

Eino Palovesi (maal)

13.1.1959 4.2.1960

Eemil Vihtori Luukka (maal)

4.2.1960 14.7.1961

myös päämin.sijaiseksi

19.5.1961 3.7.1961

määr.vt. pääministeriksi

(ks.ylös)

Puolustusministeri

* Leo Kustaa Häppölä (maal)

13.1.1959 14.7.1961

Valtiovarainministeri

Vihtori Wiljam Sarjala (maal)

13.1.1959 14.7.1961

Ministeri valtiovarainministeriössä

Pauli Lehtosalo (maal)

13.1.1959 14.4.1961

(ks.ylös, alas)

myös ministeri kauppa ja teollisuusmin.

siirretty oikeusministeriksi

* Juho Eino Kullervo Niemi (maal)

14.4.1961 14.7.1961

Opetusministeri

* Heikki Päiviö Hosia (maal)

13.1.1959 14.7.1961

Maatalousministeri

* Juho Einari Jaakkola (maal)

13.1.1959 14.7.1961

Ministeri maatalousministeriössä

* Toivo Mikael Antila (maal)

13.1.1959 14.7.1961

Kululaitosten ja yleisten töiden ministeri

Kauno Antero Kleemola (maal)

13.1.1959 14.7.1961

määr. pääministerin sijaiseksi

3.7.1961 14.7.1961

Ministeri kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä

* Arvo Ilmari Korsimo (maal)

13.1.1959 14.7.1961

Kauppa ja teollisuusministeri ja ministeri ulkoasiainministeriössä

Ahti Kalle Samuli Karjalainen (maal)

13.1.1959 19.6.1961

siirretty ulkoasiainministeriksi (ks.ylös)

* Björn Georg Wilhelm Westerlund (maak)

19.6.1961 14.7.1961

Ministeri kauppa ja teollisuusministeriössä

Pauli Lehtosalo (maal)

29.9.1959 14.7.1961

(ks.ylös)

Sosiaaliministeri

Vieno Simonen (maal)

13.1.1959 14.7.1961

Ministeri sosiaaliministeriössä

* Eeli Johannes Erkkilä (maal)

13.1.1959 14.7.1961

18 > 9 ensikertalaista

(Lähde: Valtioneuvoston arkisto)

Liite 2

Saltsjöbadenin ministerikokoukseen 20. - 21.7. 1959 osallistuivat seuraavat seitsikkoministerit:

Tanska: ulkoministeri J. O. Krag ja talousministeri Bertel Dahlgard

Norja: kauppaministeri A. Skaug ja valtiovarainministeri Trygve Bratteli

Portugali: kauppaministeri J. G. Correia de Oliviera

Sveitsi: ulkoministeri Max Petitpierre

Englanti: finanssiministeri Derrick Heathcoat-Amory,
kauppaministeri Sir David Ecclea ja eurooppalaisten
yhteistyökysymysten ministeri Sir Reginald Maudling

Ruotsi: kauppaministeri Gunnar Lange ja maatalousministeri
G. Netzen

Itävalta: ulkoministeri Bruno Kreisky ja kauppaministeri Fritz Bock.

Liite 3

Suomen hallituksen antamat ensimmäiset ohjeet 20.4.1960

Ohjeet EFTA-valtuuskunnalle

A. Erikoisehdot

1. Liittymismuoto

Suomen osallistumismuotona Eftaan voi ajatella Tukholman sopimuksen 41 artiklan 2 momentin mukaista erikoissopimusta. Erikoissopimuksessa määrätäisiin, että Tukholman sopimusta sovelletaan sellaisenaan Suomen ja Eftan välillä lukuunottamatta poikkeuksia, joista on sovittu Suomen ja Eftan välisessä erikoissopimuksessa.

2. Hidastus

Suomi on esittänyt, että Tukholman sopimuksen 3 artiklan mukaan tullien poisto tapahtuisi eräitten tavaroiden osalta, joista tärkeimmät ovat tekstiilit, nahka ja nahkatuotteet ja pienmetallitavara, hitaammassa tahdissa kuin mitä Tukholman sopimuksen 3 artikla edellyttää ja siten, että ensimmäistä 20 %:n alennusta seuraisivat määrätyt vapaavuodet ja että koko suunnitelma viedään läpi 12 vuodessa 10 vuoden sijaan. Tästä Suomen erikoistoivomuksesta on pidettävä kiinni myös tavaraluetteloiden osalta. Jos kuitenkin vastapuoli hyväksyy esityksemme vapaavuosiksi, mutta esittää, että koko ohjelma olisi toteutettava 10 vuodessa loppuvuosien tahtia kiiruhtaen, olisi valtuuskunnan vastaehdotuksena esitettävä, että tällainen hidastus koskisi kaikkia tavaroita eikä erikseen lueteltuja tavaroita. Mikäli vastapuoli ei tähän suostu, asia olisi jätettävä auki loppuneuvottelujen varaan.

3. Maksutaseen ja itäkaupan turvaaminen

Luettelosta niiksi tavaroiksi, joiden osalta Suomi oikeutetaan pitämään kiinni tuontirajoituksista, on pidettävä kiinni. Vastapuolen ehdotus, että tuontisäännöstelyä sovellettaisiin diskriminoivasti, voidaan periaatteessa hyväksyä, mutta tämän määräyksen stilisointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Englannin taholta yksityiskeskusteluissa esitetty toivomus luottamukselliseksi kirjeenvaihdoksi, jossa öljytuotteiden osalta sovittaisiin status quon ylläpitäminen, on torjuttava sillä perusteella, että Hallituksella ei ole valtuuksia ilman eduskuntaa antaa tällaista vakuutusta.

4. Näkymätön maksuliike

Geneven muistioon sisältyvät periaatteet voidaan tältä osin hyväksyä

5. D-listan laajennus

Pidettävä kiinni periaatteesta, että kaikki margariiniraaka-aineet samoin kuin kuivamaitotuotteet tulevat poikkeuslistalle. Muiden elintarviketeollisuuden tuotteiden osalta voitaneen sopia järjestelystä "agreed minutes" puitteissa.

6. E-listan laajennus kalasäilykkeitä voidaan sopia "agreed minutes" puitteissa taikka esittää ne siirrettäviksi tullien hidastuslistalle

7. Jäsenyys neuvostossa

Voidakseen toteuttaa sopimuksen on Suomen saatava paikka neuvostossa ja äänioikeus. Tarvittaessa voidaan veto-oikeuden rajoituksesta sopia siten, että muutoin yksimielinen päätös tulee voimaan muiden kuin Suomen osalta taikka jos päätös on sen luonteinen – esim uusien jäsenten hyväksyminen – ettei tätä rajoitusta voida soveltaa, Suomella on oikeus irtisanoutua Eftasta huomattavasti lyhyemmällä kuin normaalilla 12 kk ajalla. Tämän irtisanoutumissajan ei tarvinne olla lyhyempi kuin 3 kk, mutta ei saa olla pitempi kuin 4 kk

B Yleisehdot

Eftan suhde kolmansiin maihin järjestettävä voimassaolevien bilateraalisten sopimusten pohjalta siten, ettei näiden sopimusten osalta synny tulkinta-erimielisyyksiä, jotka voivat johtaa kauppasotaan. Joka tapauksessa Suomen on pidätettävä itselleen oikeus järjestää tämä asia haluamallaan tavalla, kuitenkin GATT-sopimuksen määräykset huomioonottaen.

Liite 4

Lissabonin-sopimusluonnos

Kolmannen luonnoksen käännös.

EUROOPAN VAPAAKAUPPALIITTO

SALAINEN.
EFTA 88/60
20.5.1960.

Luonnos sopimukseksi,

jolla luodaan Euroopan vapaakauppaliiton jäsen-
valtioiden ja Suomen Tasavallan välinen sopimussuhde.

Itävallan Tasavalta, Tanskan Kuningaskunta, Suomen Tasavalta, Norjan Kuningaskunta, Portugalin Tasavalta, Ruotsin Kuningaskunta, Sveitsin Liittovaltio sekä Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt Kuningaskunta, ottaen huomioon Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention,

haluten luoda Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden ja Suomen Tasavallan välisen sopimussuhteen,

päättäen siten edistää mainitun konvention 2 artiklan tavoitteita,

ottaen huomioon voimassaolevat kansainväliset sopimukset, joiden sopimuspuolia ne ovat,

ovat sopineet seuraavasta:

1 artikla

Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention, jota jäljempänä sanotaan konventioksi, 41 artiklan 2 kappaleen mukaisesti luodaan sopimussuhde Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden, joita jäljempänä sanotaan jäsenvaltioiksi, ja Suomen Tasavallan, jota jäljempänä sanotaan Suomeksi, välille.

2 artikla

1. Mikäli tässä sopimuksessa ei toisin määrätä, konventiota on sovellettava Suomeen niin kuin Suomi olisi jäsenvaltio ja sen alue olisi sellaista aluetta, johon nähden konventiota sovelletaan.

2. Konvention 31, 37 ja 43 artiklaa sovelletaan tähän sopimukseen samalla tavoin kuin niitä sovelletaan konventioon.

3 artikla

1. Konvention 3 artiklaa sovellettaessa on niihin tuotteisiin nähden, jotka on mainittu tämän sopimuksen I liitteessä, sanotun artiklan 2 a kohdassa mainitun aikataulun sijasta sovellettava niitä Suomeen tuotaessa seuraavaa aikataulua:

- 1. päivä heinäkuuta 1960 80 prosenttia
- 1. päivä tammikuuta 1965 60 prosenttia
- 1. päivä tammikuuta 1966 45 prosenttia
- 1. päivä tammikuuta 1967 30 prosenttia
- 1. päivä tammikuuta 1968 20 prosenttia
- 1. päivä tammikuuta 1969 10 prosenttia

2. Neuvosto voi tammikuun 1 päivän 1962 ja heinäkuun 1 päivän 1963 välisenä aikana yksimielisesti päättää, onko tuontitulleja alennettava kaikkien tai joidenkin I liitteessä mainittujen tavaroiden osalta nopeammin kuin mitä artiklan 1 kohdassa edellytetään. Neuvoston on tehtävä päätöksensä Suomen ja jäsenvaltioiden välisen, näiden tavaroiden kaupan kehityksen valossa kiinnittäen asianmukaista huomiota kysymyksessä olevilla teollisuuden aloilla Suomessa ja jäsenvaltioissa vallitsevaan työllisyystilanteeseen.

3. Suomen osalta minkä tahansa tuotteen alkutulli on tulli, jota sovelletaan tuotaessa tätä tuotetta maahan jäsenvaltioista kesäkuun 1 päivänä 1960.

4 artikla

1. Konvention 10 artiklaa ei ole sovellettava mihinkään tämän sopimuksen II liitteessä mainittuihin tuotteisiin niitä Suomeen tuotaessa.

2. Tämän artiklan 1 kohdan määräyksiä on sovellettava siten, että jäsenvaltioissa oleville hankkijoille annetaan mahdollisuus kilpailla muiden hankkijoiden kanssa oikeudenmukaisin ja tasaveroin ehdoin kohtuullisesta osuudesta II liitteessä mainittujen tuotteiden markkinoista Suomessa ottaen huomioon kaupan luonnollisen kehityksen.

3. Niihin tuotteisiin nähden, jotka mainitaan II liitteessä, on sovellettava niitä Suomeen tuotaessa konvention 13-16 artikloita siten kuin jos viittaukset määrällisten rajoitusten poistamiseen tai puuttumiseen korvattaisiin viittauksella tämän artiklan 2 kohtaan.

4. Neuvoston on tarkistettava tämän artiklan määräykset milloin jokin tämän sopimuksen sopimuspuoli sitä pyytää.

5 artikla

1. Näkymättömään maksuliikkeeseen nähden jokainen jäsenvaltio myöntää Suomelle yhtä suojean kohtelun kuin minkä jäsenvaltio myöntää muille jäsenvaltioille konvention 29 artiklassa manittuihin velvoituksiin sisältyvien liberalisointisääntöjen nojalla ja Suomi myöntää, tämän sopimuksen III liitteessä mainituin varaamin, jäsenvaltiolle yhtä suojean kohtelun kuin minkä ne myöntävät Suomelle 1 päivänä toukokuuta 1960.

2. Neuvoston on aika ajoin tarkkailtava tilannetta ja se voi yksimielisellä päätöksellä tehdä sopivaksi harkitsemiaan suosituksia tai päätöksiä muuttaakseen tämän artiklan ja III liitteen määräyksiä.

6 artikla

1. Suomi on edustettuna konvention edellyttämässä neuvostossa, jota jäljempänä tässä sopimuksessa sanotaan neuvostoksi, ja Suomella on yksi ääni.

2. Suomi on oikeutettu äänestämään kaikista päätöksistä ja suosituksista, mutta se seikka, että Suomi äänestää päätöksen tai suosituksen tekemistä vastaan, ei tee pätemättömäksi päätöksiä ja suosituksia, jotka on konvention mukaan tehtävä yksimielisesti.

3. Jos neuvosto tekee päätöksen, joka konvention mukaan on tehtävä yksimielisesti ja Suomi äänestää sitä vastaan, neuvosto voi päättää, että kysymyksessä olevaa päätöstä ei sovelleta Suomeen. Jos neuvosto ei näin päätä, joko Suomi tai neuvoston päätöksen mukaisesti toimivat jäsenvaltiot voivat purkaa tämän sopimuksen ilmoittamalla siitä kirjallisesti Ruotsin hallitukselle, joka antaa asiasta tiedon kaikille muille tämän sopimuksen sopimuspuolille. Ilmoitus päättymisestä tämän kohdan mukaisesti on jätettävä viimeistään kuukauden kuluttua edellä ensiksi mainitun päätöksen tekopäivästä lukien ja päätyminen tulee voimaan kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen.

4. Jos sopimus päättyy tämän artiklan 3 kohdan mukaisesti, neuvosto voi yksimielisesti päättää, että konventiota jatkuvasti sovelletaan, joko kokonaan tai osaksi, jäsenvaltioiden ja Suomen välillä korkeintaan neljän kuukauden ajan päättymisen voimaantulopäivästä lukien.

5. Päätöksiä ja suosituksia, jotka on tehty tämän sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan, 5 artiklan 2 kohdan, tämän artiklan 4 kohdan, 8 artiklan 2 kohdan ja 11 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti, on pidettävä yksimielisesti tehtyinä, ellei jokin tämän sopimuksen sopimuspuoli äänestä vastaan.

7 artikla

Tämä sopimus on allekirjoittajavaltioiden hyväksyttävä ja se tulee voimaan heti kun kaikkien niiden hyväksymiskirjat on talletettu. Hyväksymiskirjat on talletettava Ruotsin hallituksen huostaan, joka ilmoittaa talletuksesta kaikille muille allekirjoittajavaltioille.

8 artikla

1. Valtion, joka yhtyy konventioon, on katsottava samalla yhtyvän tähän sopimukseen.

2. Valtio, joka luo sopimussuhteen jäsenvaltioiden kanssa konvention 41 artiklan 2 kohdan mukaisesti, voi yhtyä tähän sopimukseen, jos neuvosto yksimielisesti niin päättää.

9 artikla

1. 6 artiklan 3 kohdan määräysten estämättä ja huomioonottaen tämän artiklan 2 kohdan määräykset Suomi tai jäsenvaltiot, jotka toimivat neuvoston päätöksen mukaan, voivat purkaa tämän sopimuksen voimassaolon ilmoittamalla siitä kirjallisesti kaksitoista kuukautta aikaisemmin Ruotsin hallitukselle, joka ilmoittaa siitä kaikille muille tämän sopimuksen sopimuspuolille.

2. Jäsenvaltio, joka eroaa konventiosta, lakkaa ipso facto samana päivänä olemasta tämän sopimuksen sopimuspuoli.

10 artikla

1. Suomen suostumusta ei vaadita konvention 44 artiklan mukaisesti päätettyjen konvention muutosten voimaan tulolle.

Tämän sopimuksen 6 artiklan 3 kohdan määräyksiä on sovellettava niin kuin jokainen sellainen muutos olisi päätös, jonka konvention mukaan on oltava yksimielinen.

11 artikla

1. Lukuunottamatta tämän artiklan 2 kohdassa mainittua tapausta on muutos tämän sopimuksen määräyksiin alistettava sopimuspuolten hyväksyttäväksi, jos muutos on hyväksytty neuvoston yksimielisellä päätöksellä, ja se tulee voimaan, jos kaikki tämän sopimuksen sopimuspuolet hyväksyvät sen. Hyväksymiskirjat on talletettava Ruotsin hallituksen huostaan, joka ilmoittaa tallettamisesta kaikille muille tämän sopimuksen sopimuspuolille.

2. Neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä myös muuttaa tätä sopimusta kysymyksen ollessa sellaisista seikoista, joiden suhteen neuvosto päättää muuttaa konvention määräyksiä.

12 artikla

Tätä sopimusta sovelletaan Liechtensteinin ruhtinaskuntaan niin kauan kuin konventiota sovelletaan mainittuun ruhtinaskuntaan 4 päivänä tammikuuta 1960 allekirjoitetun pöytäkirjan mukaisesti.

Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet, asianmukaisesti siihen valtuutettuina, ovat allekirjoittaneet tämän sopimuksen.

Tehtyssa kuun päivänä 1960 yhtenä ainoana englannin ja ranskankielisenä kappaleena, molempien tekstien ollessa yhtä todistusvoimaisia, joka talletetaan Ruotsin hallituksen huostaan, joka lähettää siitä oikeaksi todistetut jäljennökset kaikille muille allekirjoittajavaltioille ja siihen yhtyneille valtioille.

Liite 5

Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välinen sopimus tullikysymyksistä

Suomen Tasavallan Presidentti ja Neuvostotasavaltojen Liiton Korkeimman Neuvoston Puhemiesistö, todeten tyydytyksellä Suomen ja SNT-Liiton välisten kaupallis-taloudellisten suhteiden menestyksellisen kehittymisen vuoden 1948 sopimuksen ystävyydestä, yhteistyöstä ja keskinäisestä avunannosta ja vuoden 1947 kauppasopimuksen pohjalla, ottaen huomioon sopimuspuolten halun edelleenkin kehittää ja vahvistaa näitä suhteita sekä ratkaista sopimusteitse oikeudenmukaisella ja molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla, kuten on esiintuotu 4 päivänä syyskuuta 1960 annetussa suomalais-neuvostoliittolaisessa tiedonannossa, naapurivaltioina olevien Suomen ja SNT-Liiton väliset kaupallis-taloudellisia suhteita koskevat kysymykset, jotka voivat esiintyä siinä tapauksessa, että Suomi tahtoo tehdä erityisen kaupallisen sopimuksen Euroopan vapaakauppaliiton kanssa, ovat päättäneet tehdä tämän sopimuksen ja tässä tarkoituksessa nimittäneet valtuutetuikseen:

Suomen Tasavallan Presidentti Suomen kaupp- ja teollisuusministerin Ahti Karjalaisen,
Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton Korkeimman Neuvoston Puhemiesistö SNTL-Liiton ulkomaankauppaministerin Nikolai Semenovitsh Patolitshevin,
jotka vaihdettuaan oikeiksi ja asianmukaiseen muotoon laadituiksi todetut valtakirjansa, ovat kajoamatta millään lailla ylempänä mainittujen sopimusten määräyksiin, sopineet seuraavasta:

1 artikla

Tavaroista, jotka ovat perinteellisiä tuonnissa SNT-Liitosta Suomeen tai tavaroista, jotka ovat mainitut sopimuspuolten välillä voimassa olevissa kaupallisissa sopimuksissa, ei tulla alempana mainituista päivämääristä alkaen kantaamaan tuontitulleja, jotka ylittävät kunkin päivämäärän kohdalla prosenttimäärän laskien Suomessa 1 päivänä kesäkuuta 1960 voimassa olleista tuontitulleista:

1 päivä tammikuuta 1961	80%
1 päivä tammikuuta 1962	70%
1 päivä heinäkuuta 1963	60%
1 päivä tammikuuta 1964	50%
1 päivä tammikuuta 1966	40%
1 päivä tammikuuta 1967	30%
1 päivä tammikuuta 1968	20%
1 päivä tammikuuta 1969	10%

Tämän sopimuksen 1 liitteessä mainittuihin tavaroihin niitä SNT-Liitosta Suomeen tuotaessa tullaan kuitenkin soveltamaan ylempänä mainitun taulukon sijasta seuraavaa aikataulua:

1 päivä tammikuuta 1961	80%
1 päivä tammikuuta 1965	60%
1 päivä tammikuuta 1966	45%
1 päivä tammikuuta 1967	30%
1 päivä tammikuuta 1968	20%
1 päivä tammikuuta 1969	10%

Tammikuun 1 päivästä 1970 lähtien Suomi ei tule kantamaan tuontitulleja SNT-Liitosta tuotavista tavaroista.

2 artikla

SNT-Liitosta tuotaviin tavaroihin Suomi ei tule soveltamaan muita finanssitulleja kuin niitä, joita Suomi soveltaa mistä muusta kolmannesta maasta tahansa tuotaviin tavaroihin.

Finanssitulleilla tarkoitetaan tulleja, joita kannetaan pääasiallisesti valtion tulojen lisäämiseksi.

3 artikla

Sopimuspuolet tulevat harjoittamaan hallinnollista yhteistyötä tullikysymyksissä tämän sopimuksen määräysten tehokkaan ja joustavan soveltamisen takaamiseksi.

4 artikla

Ottaen huomioon Suomen maatalouden ja kalastuksen aloilla vallitsevat erityiset olosuhteet sopimuspuolet ovat sopineet siitä, että tämän sopimuksen edellä olevia määräyksiä ei sovelleta 2 liitteessä lueteltuihin maataloustuotteisiin eikä 3 liitteessä lueteltuihin kala- ja muihin meren tuotteisiin.

5 artikla

Tämä sopimus on ratifioitava. Ratifioimisasiakirjojen vaihtaminen tapahtuu Helsingissä. Sopimus tulee voimaan ratifioimisasiakirjojen vaihtamispäivästä. Sopimus on voimassa, kunnes sopimuspuolet sopivat sen päättymisestä.

Tehty Moskovassa 24 päivänä marraskuuta 1960 kahtena alkuperäisenä kappaaleena kumpikin suomen ja venäjän kielellä molempien tekstien ollessa yhtä todistusvoimaisia.

Ahti Karjalainen

N. Patolitshev

Liite 6

(Suomennos)

SOPIMUS

jolla luodaan Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välinen sopimussuhde

Suomen Tasavalta toiselta puolen ja Itävallan Tasavalta, Tanskan Kuningaskunta, Norjan Kuningaskunta, Portugalin Tasavalta, Ruotsin Kuningaskunta, Sveitsin Liittovaltio sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt Kuningaskunta toiselta puolen, ottaen huomioon tammikuun 4 päivänä 1960 tehdyn Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention, haluten luoda vapaakauppaliiton Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välille, päättäen siten edistää Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention 2 artiklan tavoitteita, ottaen huomioon voimassaolevat kansainväliset sopimukset, joiden osapuolien ne ovat, ovat sopineet seuraavasta:

1 artikla

Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention, jota jäljempänä sanotaan konventioksi, 41 artiklan 2 kappaleen mukaisesti luodaan sopimussuhde, jota jäljempänä sanotaan tällä sopimuksella luoduksi sopimussuhteeksi, Suomen Tasavallan, jota jäljempänä sanotaan Suomeksi, ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden, joita jäljempänä sanotaan jäsenvaltioiksi, välille.

2 artikla

1. Mikäli tässä sopimuksessa ei toisin määrätä, konvention määräyksiä, lukuunottamatta 1, 32, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43 ja 44 artiklaa, on sovellettava Suomen ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin. Jäljempänä esiintyvät viittaukset sopimukseen on tämän mukaisesti ymmärrettävä viittauksiksi tähän sopimukseen luettuina rinnan konvention määräysten kanssa lukuunottamatta edellämainittuja artikloita.

2. Tässä sopimuksessa esiintyvät viittaukset konventioon, jonka määräyksiä sovelletaan tämän artiklan 1 kappaleen nojalla, on ymmärrettävä viittauksiksi konventiotekstiin kaikkine siihen tämän sopimuksen allekirjoittamispäivään mennessä tehtyine muutoksineen.

3. Euroopan vapaakauppaliiton alueen, sellaisena kuin se aika ajoin voi muuttua

konvention 43 artiklan 1, 2 ja 4-8 kappaleiden soveltamisen vaikutuksesta, katsotaan käsittävän Suomen alueen.

4. Tämän sopimuksen toteuttamiseksi sanat: "neuvosto", "konventio", "liitto" ja "jäsenvaltiot", jotka sisältyvät konvention niihin määräyksiin, joiden soveltamisesta tämän artiklan 1 kappale määrää, korvataan vastaavasti sanoilla: "yhteisneuvosto", "sopimus", "tällä sopimuksella luotu sopimussuhde" ja "tämän sopimuksen osapuolet".

5. Missä kohdassa tahansa konventiossa päivämäärä heinäkuun 1 päivä 1960 esiintyy, korvataan se tämän sopimuksen toteuttamiseksi päivämäärällä heinäkuun 1 päivä 1961.

3 artikla

1. Konvention 3 artiklaa sovellettaessa on niihin tuotteisiin, jotka on mainittu tämän sopimuksen I liitteessä, sanotun artiklan 2 a kohdassa mainitun aikataulun sijasta sovellettava niitä Suomeen tuotaessa seuraavaa aikataulua:

1 päivä heinäkuuta 1961 80 prosenttia
1 päivä tammikuuta 1965 60 prosenttia
1 päivä tammikuuta 1966 45 prosenttia
1 päivä tammikuuta 1967 30 prosenttia
1 päivä tammikuuta 1968 20 prosenttia
1 päivä tammikuuta 1969 10 prosenttia

2. Yhteisneuvosto voi heinäkuun 1 päivän 1961 ja heinäkuun 1 päivän 1963 välisenä aikana päättää, onko tuontitulleja alennettava kaikkien tai joidenkin I liitteessä mainittujen tavaroiden osalta nopeammin kuin tämän artiklan 1 kappaleessa edellytetään. Yhteisneuvoston on tehtävä päätöksensä Suomen ja jäsenvaltioiden välisen, näiden tavaroiden kaupan kehityksen valossa kiinnittäen asianmukaista huomiota kysymyksessä olevilla teollisuudenaloilla Suomessa ja jäsenvaltioissa vallitsevaan työllisyystilanteeseen.

3. Suomen osalta jokaisen tuotteen alkutulli on tulli, jota sovelletaan tuotaessa maahan tätä tuotetta jäsenvaltioista kesäkuun 1 päivänä 1961.

4 artikla

1. Konvention 10 artiklaa ei ole sovellettava mihinkään tämän sopimuksen II liitteessä mainittuihin tuotteisiin niitä Suomeen tuotaessa.

2. Määrällisiä rajoituksia, joita Suomi voi ylläpitää tämän artiklan 1 kappaleen mukaisesti, on sovellettava siten, että jäsenvaltioissa oleville hankkijoille annetaan mahdollisuus kilpailla muiden hankkijoiden kanssa kohtuullisin ja tasave-

roisin ehdoin kohtuullisesta osuudesta II liitteessä mainittujen tuotteiden markkinoista Suomessa ottaen huomioon kaupan luonnollisen kehityksen.

3. Niihin tuotteisiin, jotka mainitaan II liitteessä, on sovellettava niitä Suomeen tuotaessa konvention 13-16 artikloita siten kuin viittaukset määrällisten rajoitusten poistamiseen tai puuttumiseen korvattaisiin viittauksilla tämän artiklan 2 kappaleeseen.

4. Yhteisneuvoston on tarkastettava tämän artiklan määräykset, milloin jokin tämän sopimuksen osapuoli sitä pyytää.

5 artikla

1. Näkymättömään maksuliikkeeseen nähden jokainen jäsenvaltio myöntää Suomelle yhtä suopean kohtelun kuin se myöntää muille jäsenvaltioille konvention 29 artiklassa mainittuihin veloituksiin sisältyvien liberalisointisääntöjen nojalla, ja Suomi myöntää, tämän sopimuksen III liitteessä mainituin varauksin, jäsenvaltioille yhtä suopean kohtelun kuin ne myönsivät Suomelle 1 päivänä toukokuuta 1960.

2. Yhteisneuvoston on aika ajoin tarkkailtava tilannetta ja se voi tehdä sopiviksi harkitsemiaan suosituksia tai päätöksiä muuttaakseen tämän artiklan ja III liitteen määräyksiä.

6 artikla

1. Perustetaan yhteisneuvosto. Jokainen tämän sopimuksen osapuoli on edustettuna yhteisneuvostossa ja sillä on yksi ääni.

2. Yhteisneuvoston toimivaltaan kuuluu:

- a) käyttää niitä valtuuksia ja hoitaa sellaisia toimia kuin tämä sopimus edellyttää,
- b) valvoa tämän sopimuksen soveltamista ja tarkkailla sen toteuttamista,
- c) harkita, onko tämän sopimuksen osapuolten ryhdyttävä enempiin toimenpiteisiin edistääkseen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

3. Käyttäessään toimivaltaansa tämän artiklan 2 kappaleen mukaisesti yhteisneuvosto voi tehdä päätöksiä, jotka velvoittavat kaikkia tämän sopimuksen osapuolia, ja esittää suosituksia tämän sopimuksen osapuolille.

4. Yhteisneuvoston päätösten ja suositusten on oltava yksimielisiä, paitsi milloin tämä sopimus toisin määrää. Päätösten ja suositusten on katsottava olevan yksimielisiä, ellei jokin tämän sopimuksen osapuolista äänestä vastaan. Päätösten

ja suositusten, joihin tarvitaan ääntenenemmistö, on saatava viiden tämän sopimuksen osapuolen kannatus.

5. Jos tämän sopimuksen osapuolten luku muuttuu, yhteisneuvosto voi päättää muuttaa äänimäärää, joka tarvitaan muutoin kuin yksimielisesti tehtävien päätösten ja suositusten aikaansaamiseksi.

6. Konvention edellyttämän neuvoston, jota jäljempänä sanotaan neuvostoksi, yksimielisesti tekemät päätökset, jotka on tehty tämän sopimuksen 2 artiklan nojalla sovellettavien konvention määräysten mukaisesti, on alistettava, ellei neuvosto toisin päättä, yhteisneuvostolle, ja ne tulevat myös Suomea velvoittaviksi, mikäli Suomi ei esitä varaumaa. Niitä on tällöin sovellettava Suomen ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin.

7. Jos neuvoston enemmistöäänin tekemät päätökset, jotka on tehty tämän sopimuksen 2 artiklan nojalla sovellettavien konvention määräysten mukaisesti, alistetaan yhteisneuvostolle jonkin tämän sopimuksen osapuolen pyynnöstä, yhteisneuvosto voi päättää, että neuvoston päätös tulee myös Suomea velvoittavaksi ja että sitä on sovellettava Suomen ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin. Tämän artiklan 4 kappaleen määräyksistä huolimatta yhteisneuvoston tällaiseen päätökseen riittää neljän tämän sopimuksen osapuolen kannatus.

8. Yhteisneuvoston on päätöksellään

a) hyväksyttävä oma työjärjestyksensä, johon voi sisältyä määräys, että menettelytapakysymykset voidaan ratkaista enemmistöpäätöksellä ja

b) vahvistettava Suomen maksujen osuus liiton talousarviosta.

7 artikla

Tämä sopimus on allekirjoittajavaltioiden hyväksyttävä ja se tulee voimaan heti kun kaikkien niiden hyväksymiskirjat on talletettu. Hyväksymiskirjat on talletettava Ruotsin hallituksen huostaan, joka ilmoittaa talletuksesta kaikille muille allekirjoittajavaltioille.

8 artikla

1. Mikä tahansa valtio, joka yhtyy konventioon, yhtyy myös tähän sopimukseen, jos neuvosto niin päättää.

2. Mikä tahansa valtio, joka luo sopimussuhteen jäsenvaltioiden kanssa konvention 41 artiklan 2 kappaleen mukaisesti, voi yhtyä tähän sopimukseen ehdoilla, joista yhteisneuvosto päättää.

9 artikla

1. Suomi, tai jäsenvaltiot, jotka toimivat neuvoston päätöksen mukaisesti, voivat lakkauttaa tämän sopimuksen voimassaolon ilmoittamalla siitä kirjallisesti kolme kuukautta aikaisemmin Ruotsin hallitukselle, joka ilmoittaa siitä kaikille muille tämän sopimuksen osapuolille.

2. Jos tämän sopimus lakkaa olemasta voimassa tämän artiklan 1 kappaleen mukaisesti, yhteisneuvosto voi päättää, että konvention niitä määräyksiä, joita sovelletaan tämän sopimuksen 2 artiklan nojalla, jatkuvasti sovelletaan kokonaan tai osittain Suomen ja jäsenvaltioiden välillä enintään yhdeksän kuukauden ajan siitä päivästä lukien, jolloin tämän sopimuksen voimassaolo lakkaa.

3. Jäsenvaltio, joka eroaa konventiosta, lakkaa ipso facto samana päivänä olemasta tämän sopimuksen osapuoli.

4. Jäsenvaltio voi erota tästä sopimuksesta ilmoittamalla siitä kirjallisesti kolme kuukautta aikaisemmin Ruotsin hallitukselle, joka ilmoittaa tästä muille tämän sopimuksen osapuolille.

10 artikla

Paitsi mitä tämän sopimuksen muissa kohdin on säädetty muutoksista, muutos tämän sopimuksen määräyksiin on alistettava sen osapuolten hyväksyttäväksi, jos se on hyväksytty yhteisneuvoston päätöksellä. Muutos tulee voimaan, jos kaikki tämän sopimuksen osapuolet sen hyväksyvät. Hyväksymiskirjat on talletettava Ruotsin hallituksen huostaan, joka ilmoittaa talletuksesta kaikille tämän sopimuksen osapuolille.

Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet, asianmukaisesti siihen valtuutettuina, ovat allekirjoittaneet tämän sopimuksen.

Tehty Helsingissä maaliskuun 27 päivänä 1961 yhtenä ainoana englannin ja ranskan kielisenä kappaleena, molempien tekstien ollessa yhtä todistusvoimaisia, joka talletetaan Ruotsin hallituksen huostaan, joka lähettää siitä oikeiksi todistetut jäljennökset kaikille muille allekirjoittajavaltioille ja siihen yhtyneille valtioille.

(Allekirjoitukset)

■ Summary

This thesis studies Finland's path to becoming an associate member of the European Free Trade Association (Efta) in March 1961. At the same time Finland became linked with the western European integration process, which started soon after World War II.

Firstly, my thesis gives a background analysis of the development of western European integration in the post-war period starting from Marshall aid and the Finnish decision in July 1947 not to take part in it because of a heavy Soviet pressure.

Jean Monnet and Robert Schuman, the architects of European integration, both tended to emphasize the importance of Germany as a second pillar of cooperation – with France. The consequences of the French – German cooperation, which led to the foundation of the European Coal and Steel Community in 1951, were of paramount importance to Finland as well, not yet in practice but politically. The fact that Great Britain had little interest in this kind of cooperation and stayed out of this development was the key political factor for Finland.

The lesson of the early 1950's was that the right way to proceed was economic cooperation between governments. In 1954 the French Assembly rejected the idea of creating a supranational community for common defence.

In Messina 1955 the participants in the Community, West Germany, France, Italy and the Benelux countries decided to study a deeper form of cooperation. This led to the signing of the treaty of Rome on 25th March 1957.

Great Britain stayed out of the continental cooperation but felt that the foundation of the EEC had to be faced by creating a free trade area consisting of all the members of the Organization for European Economic Cooperation (OEEC). The Macmillan government, which came into office in 1957, was especially active in this respect.

Meanwhile, Nordic cooperation had led to similar thinking: there was a plan to create the Nordic Customs Union. Finland joined the cooperation early in 1956 after having been member of the Nordic Council. However, the interests of all the other Nordic countries were focused on the development of western Europe. The Nordic plan could only play a secondary role.

Post-war Finnish foreign policy was the child of President Juho Kusti Paasikivi, who was in office from 1946 to 1956. The starting point was the difficulties after the war. Stalin had attacked Finland in November 1939 in

order to occupy the whole country. He failed, but a major region of Finland, Karelia, had to be ceded to the Soviet Union. Stalin claimed a much larger area than he could take militarily.

The main reason for the war between Finland and Russia from 1941 to 1944 was the Finnish desire to take back what Stalin had taken. At the same time Finland fought for the same western values against communism as the United States, Great Britain and France did against nazism. It was a historical irony, because the Red Army fighting against Finland was backed and equipped by the United States and Great Britain. Great Britain even felt it necessary to declare war on Finland on 6th December 1941.

President Paasikivi was succeeded by Dr Urho Kekkonen, who was elected president in March 1956. The final vote of the members of the electoral college ended 151 -149 in favour of Dr Kekkonen. So his position in Finnish politics was vulnerable during his first mandate, which ended in 1962. Growing opposition emerged in Finland during this time. The Soviet Union had backed Kekkonen to become the successor to President Paasikivi.

In 1957 Kekkonen started to study seriously the possibility of making Finland a member of the OEEC. He liberalized Finnish foreign trade in September 1957. The liberalization was encouraged by a devaluation of the Finnish currency of 39%. In a few months the outlook of the structure of the Finnish foreign trade was changed drastically. Early 1958 Kekkonen opened a study of the OEEC in order to gain admission for Finland. After the heavy liberalization of imports Finland's chances did increase considerably: the OEEC was pleased to welcome Finland as a member if she wished to become one.

However, a political crisis occurred between Finland and Soviet Union in 1958, making it impossible for Finland to become a member of the OEEC. I have showed in my study that the Soviet Union planned to sabotage all Finnish efforts to join either the OEEC, the large free trade area zone of 17 countries backed especially by Great Britain as well as the Nordic custom area plan. The main reason was Nato. Soviet Union would not let Finland enter organizations where there were Nato countries as members. Thus, Finland had to remain outside, which made the Finnish situation difficult. Total isolation from the western hemisphere, which would have been very dangerous, became a distinct possibility.

Moscow followed with growing irritation Kekkonen's policy of trying Finland to the West. The tension between the two countries increased all through the spring of 1958. Kekkonen made a state visit to the Soviet Union in May 1958. He was attacked aggressively by the first Deputy Prime Minister, Anastas Mikoyan, who accused Finland of not fulfilling its obligations to import as much as had been agreed for 1958. It was true that Finland had difficulties in importing all quotas as agreed. An important field was fuel deliveries.

The first Finnish refinery became operational in September 1957. Up to that date the Soviet Union had delivered almost 90% of the petrol Finland needed. Now, the crude oil needed by the refinery was imported fifty-fifty from the UK and the Soviet Union. The value of imports from the Soviet Union decreased

quickly. And Finnish importeurs started to import from the western world freely after the sudden liberalization of the imports in September 1957. Especially the trade with West Germany increased particularly quickly.

The Soviet Union looked on all this very unfavourable and started diplomatic activities in order to change recent developments. Many kinds of warnings were given by the Russians not to do anything which could harm the good relationship between Helsinki and Moscow. Kekkonen made commercial concessions: the Finnish government bought many kinds of goods in order to maintain an acceptable level of trade with the Russians. Moscow suspected Finland of planning to move westwards: the Kremlin was right.

After the parliamentary elections in July 1958 the Communist Party became the largest faction in the Parliament. The Soviet ambassador made efforts to have the Communists included in the government. He failed. Instead Kekkonen nominated a majority government lead by K. A. Fagerholm (Soc.Dem) consisting of Social Democrats, Conservatives, Agrarians and two other small parties. At the same time of the nomination the Kremlin froze all relations with Finland. Two Social Democrat ministers in particular, Väinö Leskinen and Olavi Lindblom, were mentioned and opposed. The Russians accused them of anti-communist attitudes and refused to cooperate with them.

Mr Kekkonen immediately distanced himself from the government he had just nominated. The Soviet Union opened a war of silence against Finland: the main reason was to end the Finnish orientation towards the West, ensure that only pro-Soviet ministers were included in the government, and secure a growing share of oil imports in Finland and of other goods. Khrushchev achieved almost everything he wanted except for one important thing: Kekkonen did not take Communists into the government. The immediate danger of a Communist takeover was avoided. Khrushchev's pragmatic politics won, but the price was high. The scope of free action for the Finnish foreign policy became narrower.

The Finnish political position next door to the Soviet Union was very delicate. One crisis followed another in those days under Khrushchev. Soviet leadership wanted to keep Finland in a more or less neutral position but was keen to have Kekkonen leading the country. Confidential relations with Soviet leaders were the slogan of President Kekkonen. The Kremlin was interested in keeping Kekkonen in power and supporting him against his adversaries in Finland. After his first election in 1956 Kekkonen was weak as a political leader: he could not even form suitable majority governments during his first mandate. Kekkonen could, however, control the political scene because of the large powers the constitution gave him.

The main problem was the antagonism of the Finnish Social Democratic Party and its leader Väinö Tanner with the Kremlin. Khrushchev simply did not accept Tanner. Of course, the Conservative Party was from an ideological point of view difficult for the Soviet communists to handle but in a different way. The only bourgeois party having good relations with the Soviet Union was the Agrarian Union, more specifically, its "left wing", the so called K -line,

Kekkonen's supporters.

Thus, during these days Kekkonen was obliged to nominate minority governments.

The "night-frost" crisis ended with a change in government in January 1959. President Kekkonen nominated an Agrarian minority government led by Dr V. J. Sukselainen. It was Sukselainen's second government (1959 - 61), which negotiated on Finland's behalf with Efta. It was Dr Ahti Karjalainen, the Minister for Trade and Industry, who was responsible for these negotiations with Efta. The President met Kruschtev in Leningrad in January in 1959 and they agreed on ending the crisis. But the price was high. From that point onwards the Kremlin had a say in Finnish internal affairs and in the composition of future Finnish governments. This was a fact of life for decades in Finland. Kekkonen's pro-western image was suddenly compromised. British diplomacy treated Kekkonen in quite a negative way during this time. Anyhow, after this crisis the western world decided to support Finland in a more active way and to create contacts with her. At the same time, by the end of the Fenno-Soviet crisis, the plans to create a small free trade area of seven countries had developed.

The political crisis of 1958-59 between Finland and the Soviet Union had in some very long-lasting and negative results: it deterred Kekkonen from his open pro-western politics after his election in March 1956. The British conclusion of this crisis was as follows:

But the essential fact about the events of the autumn 1958, in our view, is that they resulted in effect in the acknowledgement by Finland that the Soviet Union has a say in Finnish internal politics and in particular in the composition of the government.

This was a fact with which I agree. The crisis overshadowed Kekkonen's presidency of 25 years.

By chance, in November 1958 General de Gaulle prevented France from negotiating further with Great Britain on the British idea of a large European free trade area. France wanted to concentrate all her efforts on the EEC and on its development. Consequently, seven countries opened discussions to find a way out of this situation. They decided to go on with a limited plan, soon called "the outer-seven". Britain, Sweden, Norway, Denmark, Austria, Switzerland and Portugal decided to create a free trade area, called the European Free Trade Area, Efta. The convention which created Efta was negotiated very quickly. It was ready in November 1959 and came into force in May 1960.

Finland's position became difficult. The Finnish government tried hard to obtain a role in the negotiations but failed. Finland was kept out of all negotiations during the spring and early summer of 1959. Not until May 1959 was Finland given information about the negotiations. The first one to be informed was the Finnish Minister for Trade and Industry, Ahti Karjalainen, by his Swedish colleague, Mr Gunnar Lange. A couple of days later, the Parliamentary-Under-secretary, Mr R. A. Allan, had a meeting with president Kekkonen in Helsinki and informed him of the current plans. The meeting was

arranged because of the crisis in the previous winter between Finland and the Soviet Union. The British Government felt that Finland and Kekkonen needed all kinds of support from the western world; this was the first step towards the strengthening of ties between Finland and the U.K.

Kekkonen expressed his wish that there would be nothing which could hamper Finland from joining the coming arrangements. Mr. Allan agreed with this.

The negotiations to create Efta were started in Saltsjöbaden in Sweden in June 1959. A draft came out, which was accepted by the ministers of the Seven in Saltsjöbaden in July. Finland tried to obtain an observer status in these negotiations but failed. The British government opposed this: it did not want any kind of disturbing elements in the negotiations which could delay the affair. Otherwise HMG was positive: Finland should in some form of cooperation be involved in the work on Efta. The British attitude was often misinterpreted in Finland. But, in fact, the winter crisis of 1958-59 resulted in the becoming somewhat suspicious of President Kekkonen. Even if Kekkonen did not hesitate to open contacts with the future Efta-countries, London expected good results from Kekkonen before further steps could be taken, i.e. inviting Kekkonen on a state visit to the UK.

Anyhow, in Saltsjöbaden, during the decisive ministerial meeting Finland was allowed to follow the proceedings. The Finnish Government announced that Finland was no less interested in Efta than any other Nordic country. The President of the Republic, Urho Kekkonen backed the government. Meanwhile, the Nordic Customs Union collapsed.

The first Soviet reaction to Efta was very negative. Soviet diplomats in Finland turned to Kekkonen asking him to give an assurance that Finland would not join Efta. Pravda, the main organ of the Central Committee of the Soviet Communist Party, warned Finland against taking any steps which could harm Fenno-Soviet relations. Khrushchev cancelled his planned visit to Helsinki as well as to Copenhagen, Oslo and Stockholm. The atmosphere became tense just a few months after the previous crisis.

Kekkonen became very cautious. He gave an assurance to the Russians that Finland would not join any western organizations that had a link with Nato, which Efta in fact had. A few weeks before, however, he had asked the British government to settle the question of Efta in a way which would not hamper Finland joining Efta one way or the other. Kekkonen started a double game: everything, therefore, had to be handled in extreme secrecy. This feature became an element that created later on an atmosphere of misunderstanding, because Kekkonen and his Minister for Foreign Trade, Ahti Karjalainen, kept the Efta-countries uninformed of what had happened with the Russians.

The convention was ready in November 1959. Finland then asked for negotiations to start on finding out how Finland could participate in the work of Efta and thus remain on the market on an equal basis. There was a background idea to this: strengthening Finland's political position in the context of western Europe. Overwhelmingly Finns wanted to strengthen ties with western Europe. The Finnish parliament backed the opening of negotiations with Efta by 143

votes to 49. Only the Communists were against.

Finland and Efta reached an agreement in Lisbon in May 1960, but Finland refused to sign it, because the question of most favoured nation was unsettled with the Soviet Union. Efta countries denied the Soviet Union this favour, and the political pressure on Finland increased. From the summer of 1959 the Kremlin had long had the wrong idea about Kekkonen not letting Finland join the Efta institutions. As I mentioned before, Kekkonen gave this kind of personal commitment in August 1959.

In spite of that, the government quickly negotiated an agreement which would allow Finland to enter Efta as an associate member, in fact as a de facto-member. This shows that Kekkonen tried hard to get Finland into Efta but was worried about his own political position in Finland which remained weak during these years. A new difficult political crisis between Finland and the Soviet Union was about to begin in the summer of 1960, and now President Kekkonen had to take a stand. He suggested to the Kremlin that Finland would create a separate free trade area with the Soviet Union. This idea, when it was soon revealed, was sharply criticized by the British Minister of Commerce, Reginald Maudling.

The Presidium of the Communist Party of the Soviet Union was now involved in the matter: the first reaction in May 1960, after the Lisbon-draft became known, was a total silence, just as in the autumn of 1958. It was alarming. All summer long the question remained open and disputed, but finally Khrushchev's pragmatic political line won, once again. The Soviet Union accepted Finland's aim of entering Efta as an associate member, but required itself all benefits which Finland would give to other Efta-countries. This was against all the rules in force in Efta and in Gatt.

Finally, while in Helsinki for the 60th birthday of President Kekkonen, Khrushchev accepted entering into negotiations with Finland. The positive decision was not unanimous in the Kremlin, but the Soviet Union rejected Kekkonen's idea of establishing a separate free trade area between Finland and the Soviet Union. So, a pragmatic approach won in the Kremlin.

The first Deputy Prime Minister Anastas Mikoyan had tried hard since the beginning of Efta negotiations not to let Finland join the organisation. He recommended that Finland should make separate bilateral commercial agreements with different Efta countries in order to avoid the growing customs burden on Finnish products in the Efta countries rather than become a member of a western organisation. Mikoyan was responsible in the Kremlin for the Soviet policies in western European matters. He was in many ways willing to push Finland much harder than Khrushchev. He was against all strengthening of the Finnish army, for example.

A treaty on customs between Finland and the Soviet Union was signed in November 1959 after hard negotiations. It was made under heavy Efta pressure. As it was against all wishes, the Efta countries had to re-open the Finnish file. Now the matter under consideration was whether Efta would accept Finland into Efta because of its commitment to the Soviet Union.

The British Deputy Foreign Minister, Edward Heath, visited Sweden on 1st December, and had the chance of talking about Finland with his Swedish colleague, Mr Gunnar Lange. The first shock was over, and Sweden decided to go unconditionally with Finnish association following the Lisbon draft. Lange criticized the Finnish negotiators for having misled Finland's Efta-friends during the previous months, but Lange thought it would be a catastrophe if Finland were rejected by Efta. Sweden was worried about her political status as a neutral country. Sweden thought that the Soviet influence on Finland would increase if Finland stayed outside Efta. Even the fear of weak economic development was taken into consideration: in such a case there might be growing support for the Finnish Communist Party in Finland in the future. The only reservation made by Sweden was that Finland should not threaten Efta integrity.

Great Britain shared these points of views. On 9th December HMG decided to continue studying the possibility of Finland becoming associated with Efta on two conditions raised by the Fenno-Soviet agreement: firstly, the member countries of Efta would all continue to withstand Soviet pressure for an extension of their tariff treatment to imports from the Soviet Union, and, secondly, other important countries, including especially the United States and Canada, would be ready to acquiesce in Finland's breach of her obligation under the General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt).

Austria and, a little surprisingly Switzerland, were highly critical. Austria was considered by HMG to be the most vulnerable member to Soviet pressure, but in fact Switzerland made proposals to negotiate a totally new agreement with Finland in which all signs of association with the Efta body were abolished.

Finally, the political argument won in all countries. Great Britain started wide consultations around the world to be sure that Finnish association with Efta would be backed by the non-communist world. The United States was positive and Mr Douglas C. Dillon, the Deputy Secretary of States and responsible for the western European affairs in the U.S. government, accepted Finland to become associate member for political reasons. In concret terms, Dillon promised to support Finland in Gatt. The US attitude was of paramount importance in ensuring the Efta integrity and the positive atmosphere in Gatt. Austria and Switzerland were calmed because of the support of the United States and Great Britain.

The Finnish association was, finally, highly ideologically loaded from the western side. This was important because at the same time Khrushchev's pragmatic politics diminished the impact of ideology from the Russian side. To the Russians it was important to support Kekkonen in his campaign for a second mandate as president for the election in January 1962. Kekkonen himself linked his Efta policy with his re-election in August 1960 when tacitly asking Khrushchev to back his efforts to continue as the President of Finland. The Kremlin started an operation in support of Kekkonen in September 1960. Kekkonen failed to obtain more internal support even though the Efta arrangement was successful. This was one reason for the so called note-crisis in the autumn of 1961.

Finland's Lisbon-draft with Efta was modified a little because of the negative reaction in Efta countries on the institutional side. A separate council was founded in order to avoid political difficulties with Finland. The commercial questions remained intact. However, the agreement meant that Finland became associated with a purely west European organisation. Finland's path to western European integration was very difficult, but finally positive. Anyhow, the agreement between Finland and Efta can be considered to constitute a foundation for the Finnish foreign policy, which aimed at strengthening relations with the western European integration. If Finland had remained outside Efta, it is not clear that Finland would have stayed a democratic western society during all the years the Soviet Union held the status of a superpower.

Great Britain made a big effort – with the support of the United States behind the scenes – to keep Finland in the western hemisphere. Sweden was very positively involved, as were other Nordic countries. In spite of the irritation Kekkonen evoked with his manoeuvres, the West thought that the political consideration of keeping Finland "as western as possible" was overriding. In fact, London made a distinction between Kekkonen and Finland. It is worth noting that at the same time Moscow emphasized the importance of the personal relations with the Finnish president. Finally, all Efta countries accepted Finnish association.

A very marked change occurred in the British politics in August 1960. The British ambassadors in Helsinki and Moscow met Kekkonen in Helsinki. Kekkonen spoke of Russian ascendancy in the world politics in a way which alarmed even the Prime Minister, who urged that HMG should have more to do with Kekkonen in order to convince him that the West was not losing the game with Moscow – quite the contrary. This was the starting point of the preparations for Kekkonen's state visit to London, and consequently to the United States and Canada in 1961. The point was the need to support Finland in its Efta dealings.

Finally, Efta became more important than planned even to London. Because of the deep crisis between Paris and London the negotiations concerning British membership of the EEC had an unsuccessful outcome during the time of de Gaulle. This situation favoured Finland.

■ Henkilöhakemisto

- Adenauer, Konrad 77, 83, 139, 140
 Akulov, Albert 24
 Aleksandrov, Georgi 217
 Alhava, Armas 66
 Alholm, Björn-Olof 287
 Allan, R. A. 92, 93, 94, 96, 99, 107, 169, 170
 Androsova, Tatjana 22, 23, 27, 304
 Aristov, Alerki 217
 Aura, Teuvo 63
 Bahtov, K. K. 231, 232, 233, 234, 236, 244, 247, 290
 Beljajev, Nikolai 181
 de Besche, Hubert 86, 87, 88, 90, 113, 115, 116, 143, 151, 152, 159, 161, 171, 172, 256
 Bevin, Ernest 36
 Bidault, George 36
 Blechingberg 186
 Bock, Fritz 100, 260, 261, 273, 277, 280, 281
 Brentano, Heinrich 140
 Bretherton, R. F. 99
 Brezhnev, Leonid 202, 217, 218
 Brimelow, T. 79
 Brotherus, Heikki 185, 186
 Bulganin, Nikolai 23, 30, 31, 219, 304
 Busk, D. L. 76, 79, 91, 92, 93, 95, 96, 98, 113, 115, 118, 128, 131, 149, 152, 169, 175, 178, 179, 193, 194, 203, 209, 210, 211, 221, 224, 237, 241, 242
 Castrén, Erik 51, 277, 278
 Chauvel, Jean 42
 Clarke, R.W.B. 41, 44
 Cohen, Edgar 238, 266, 285, 286, 295
 Correia de Oliveira, J. G. 267
 Coty, René 76
 Coulson, John 98
 Crawford, 166
 Dillon, Douglas C. 142, 143, 248, 263, 268, 270, 271, 282, 307, 308
 Drozhdov, A. G. 55, 176
 Eden, Anthony 28
 Eisenhower, Dwight 76, 95, 102, 112, 225
 Elisabeth II 224
 Ellis-Reese, Hugh 49
 Enckell, Ralph 39, 52
 Erhard, Ludwig 76, 83, 116, 139
 Erlander, Tage 101
 Fagerholm, K.-A. 17, 22, 31, 32, 47, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 170
 Favorin, Martti 12
 Fedorinov, V. K. 108, 109, 110
 von Fieandt, Rainer 49,63
 Figgures, Frank 285, 287, 294, 295
 Filippov, I. F. 85
 Fleming, Donald 268
 Furtseva, Jekaterina 217
 de Gaulle, Charles 33, 43, 44, 76, 77, 81, 83, 138, 139, 141, 298
 Gerhardsen, Einar 91
 Gore-Booth, Paul 86, 87, 98
 Gripenberg, Georg A. 39
 Gromyko, A. 112, 189, 192, 208, 214, 217, 218, 219
 Gustafsson, Paul 165, 291
 Haavisto, Helge 277
 Hadraba, Theodore J. 295
 Haikala, Eino 158
 Hallama, Jaakko 130, 241, 252
 Hanhimäki, Jussi M. 20, 21, 308
 Hansen, H. C. 126, 127
 Heatcoat-Amory, Derrick 104, 153
 Heath, Edward 237, 238, 242, 255, 259, 264, 265, 271, 307
 Helenius, Veli 280
 Henderson, 262
 Hentilä, Seppo 11, 140
 Hetemäki, Päiviö 70
 Hickerson, John D. 95
 Home, Douglas 224
 Honka, Olavi 35, 274, 292, 313
 Hoyer Millar, Frederick 99
 Hruštšev, N. S. 14, 19, 24, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 52, 60, 61, 62, 69, 71, 72, 73, 81, 85, 98, 101, 102, 110, 112, 122, 123, 124, 131, 134, 164, 170, 176, 181, 188, 189, 192, 197, 198, 199, 201, 203, 204, 206, 208, 209, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 226, 227, 235, 237, 248, 249, 251, 252, 276, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 305, 306, 307, 313
 Humphrey, Hubert 263
 Hynninen, P. J. 51, 52
 Hägglöf, Gunnar 138, 166, 174, 178, 184, 185, 190
 Häikiö, Martti 12, 19, 22
 Häppölä, Leo 146, 157
 Ihamuotila, Veikko 158
 Ignatov, Nikolai 217
 Jackling, Roger 259, 260
 Jakobson, Max 23, 24, 144, 198, 199
 Jalava, Jorma 158

- Jouve, Géraud 39, 61, 74, 127, 130, 194
 Junnila, Tuure 185
 Kaganovitš, Lazar 218
 Kaila, Olli 49, 50, 52, 53, 54, 55, 127, 280
 Karjalainen, Ahti 11, 12, 14, 17, 18, 23, 33, 49, 52, 55, 63, 66, 68, 69, 70, 71, 77, 78, 79, 88, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 120, 121, 124, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 141, 143, 145, 146, 148, 149, 151, 152, 154, 157, 158, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 178, 179, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 197, 198, 199, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 249, 251, 253, 254, 255, 261, 264, 266, 270, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 282, 284, 285, 286, 287, 292, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 309, 312, 313, 314
 Karjalainen Kukka-Maaria 12
 Karjalainen, Päivi 134
 Kekkonen, Matti 12
 Kekkonen, Sylvi 224, 241
 Kekkonen, Urho 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 40, 45, 47, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 85, 86, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 107, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 124, 125, 127, 128, 129, 131, 134, 137, 141, 144, 145, 146, 151, 154, 155, 161, 164, 167, 170, 175, 176, 177, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 230, 231, 232, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 265, 269, 270, 273, 274, 275, 277, 279, 283, 284, 292, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315
 Kennedy, J. F. 35, 141, 142, 276, 306, 307, 308
 Keyworth 126
 Kirilenko, Andrei 217
 Kiritšenko, Aleksei 181
 Kirves, Lauri 158
 Kivekäs, Lauri 68, 197
 Kleemola, Kauno 47, 66, 71, 78, 157
 Kohler, Foy 62
 Korhonen, Gunnar 52, 61, 63, 88, 107, 108, 109, 110, 158
 Korotšenko, Demjan 217
 Korsimo, Arvo 65, 66, 110, 146, 214, 313
 Kosygin, Aleksei 181, 189, 217, 218, 219, 304
 Kovalev, A. G. 217
 Kozlov, Frol 217, 218, 219
 Krag, Jens-Otto 101, 102, 259, 268, 280
 Kreisky, Bruno 100, 260, 261, 267, 273, 277, 280, 281
 Kumygin, Petr 193
 Kuusinen, Hertta 125, 217, 218
 Kuusinen, Otto Wille 65, 217, 218
 Kuuskoski, Reino 63, 68
 Lange, Gunnar 33, 88, 93, 101, 103, 108, 149, 150, 188, 242, 252, 256, 257, 264, 265, 268
 Lange, Halvard 33, 242, 268
 Lares, Osmo 165
 Lebedev, V.Z. 51, 52, 64, 66, 68, 73
 Ledward, Richard 38
 Lehtosuo, Pauli 313
 Leivo-Larsson, Tyyne 206, 207
 Leskinen, Väinö 17, 65, 66, 249
 Levo, Urpo 216
 Liljeström, Valdemar 158
 Lindblom, Olavi 65
 Lloyd, Selwyn 41, 42, 43, 163, 268, 271
 Long, O. 166, 167, 173, 269, 270, 271, 272, 273
 Lunjkov, N. M. 162, 208, 216
 Lübke, Heinrich 280
 Lähteekorva, Pekka 12
 Macmillan, Harold 28, 29, 30, 42, 76, 154, 211, 223, 224, 307, 308
 Makkonen, Veikko 38
 Malenkov, Georgi 218
 Malik, J. A. 217
 Malinin, Mihail 217
 af Malmberg, Mikael 24, 84, 97
 Mannerheim, Carl Gustav 305
 Mansfield, Mike 50, 263
 Mao Tse-Tung 123, 203
 Marshall, George 36
 Mason, Ruotsi. H. 238
 Maudling, Reginald 43, 77, 82, 83, 84, 99, 153, 202, 223, 224, 237, 238, 239, 240, 242, 245, 259, 275, 276, 277, 307
 Mazurov, K. T. 217
 Miettunen, Martti 68
 Mikojan, A. I. 24, 34, 52, 53, 60, 61, 91, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 146, 157, 159, 161, 162, 176, 181, 182, 184, 186, 188, 189, 206, 207, 210, 216, 218, 219, 248, 249, 251, 252, 299, 300, 304
 Miller W. K. 143, 144
 Mollet, Guy 28, 42, 76, 83
 Molotov, V. M. 27, 218
 Monnet, Jean 36, 37
 Montan, Nils 270
 Mordvinov, 133, 134, 233, 234, 245
 Muhitdinov, Nuritdin 217
 Munkki, Olavi 15, 88, 98, 99, 100, 103, 117, 120, 131, 132, 133, 144, 146, 148, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 179, 185, 186, 189, 192, 194, 195, 202, 221, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 238, 240, 241, 244, 245, 247, 248, 252, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 266, 269, 270, 271, 272, 275, 276, 282, 284, 286, 287, 290, 291, 293, 309, 314, 315
 Murto, Eero 78
 Mzavanadze, V. P. 217
 de Murville, Couve 162
 Naulapää, Reijo 12
 Nevakivi, Jukka 11, 14, 18, 19, 21, 22
 Norilo, A. 234, 235, 291
 Nykopp, Johan 151, 158, 262, 263, 269, 270, 271

- Nystén, Holger 158, 169, 170, 172, 190, 206, 240, 269
- Olin, Carl-Erik 158
- O'Neill, Connor 289
- Orkomies, Osmo 127, 281
- van Oudenaren, John 102, 181
- Paasikivi, Juho 18, 20, 21, 26, 27, 37, 38, 55, 63, 65, 75, 77, 305
- Paasio, Rafael 17
- Palmroth, Gunnar 280, 282
- Paloheimo, Olli 240
- Panjuškin, A. S. 217
- Patolišev, N. S. 126, 134, 141, 176, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 199, 202, 207, 217, 219, 226, 234, 235, 243, 245, 246, 247, 248, 264, 291, 300, 301
- Pekkala, Mauno 37
- Pervuhin, Mihail 29, 217, 218
- Pessi, Ville 65
- Petitpierre, Max 267, 281
- Pfimlin, Pierre 76
- Pineau, Christian 42, 43
- Podgorny, Nikolai 181, 189, 217, 218, 219
- Pospelov, Petr 217
- Poljanski, Dmitri 181, 189, 217, 219
- Puškin, G. M. 217
- Raustila, E. O. 115, 116, 117, 132, 138, 149, 150, 151, 158, 189, 190, 243
- Rautkallio, Hannu 20, 211, 212
- Reilly, D. P. 56, 64, 73, 210, 211, 254, 255
- Rossi, Reino 157, 158, 190, 256, 269, 291
- Saburov, Maksin 218
- Salminen, Esko 22, 60
- Salminen, Pertti 22, 182
- Sarjala, Vihtori 78
- Saukkonen, Jussi 64, 70, 273, 274, 313
- Savonkov, Grigori 37
- Schaffner, Hans 82, 100, 261, 281, 282
- Schuman, Robert 36
- Seppälä, R. R. 40, 49, 143, 262, 286, 287
- Sergent, René 49
- Sessions, Edson O. 111, 175, 220
- Simonen Aarre 197
- Skak-Nielsen, Niels 266
- Skog, Emil 47
- Sohlman, Rolf 132
- Spiridonov, Ivan 65, 66, 74, 219
- Stalin, Josif 14, 38, 223
- Stopper, Edwin J. 83, 100, 101
- Streuli, Hans 127
- Sukselainen, V. J. 14, 18, 48, 49, 67, 68, 71, 77, 78, 96, 97, 102, 108, 111, 113, 124, 145, 146, 157, 170, 191, 197, 272, 286, 313
- Suomi, Juhani 11, 20, 102, 110, 113, 128, 197, 198, 211, 213, 216
- Suslov, Mihail 122, 217, 218
- Svenningsen, 258, 259
- Swärd, Bertil 132, 133
- Säippä, Paavo 158
- Söderhjelm, J. O. 51, 63, 68, 240, 284
- Tanner, Väinö 63, 64, 66, 198, 249
- Tarkka, Jukka 20
- Taxell, L. 199
- Tsarapkin, S. K. 217
- Tuominen, Leo 94, 115, 163, 165, 185, 238, 239, 240, 254, 255, 259, 274, 275, 276, 277, 314, 315
- Tuomioja, Sakari 126, 274
- Törngren, Ralph 14, 47, 63, 77, 78, 95, 118, 146, 157, 191, 207, 242, 272, 284, 286
- Ulbricht, Walter 81
- Undén, Östen 39
- Urwin, D. W. 44
- Uusitalo Eino 65
- Valvanne, Hugo 83
- Vasara, R. 70
- Verdier, Abel 194
- Vesanen, Pentti 12
- Vihavainen, Timo 21
- Vilkuna, Kustaa 68
- Vinogradov, V. M. 131, 132, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 290, 291
- Virolainen, Johannes 66, 67, 68, 69, 70, 71, 79
- Visuri, Pekka 22, 28
- Vladimirov, Viktor 24, 68, 69, 70, 71, 111, 202, 203, 206, 213, 218
- Voronin, V. I. 27
- Vorošilov, Kliment 202, 219
- Wahlen, Friedrich 155, 281, 282
- Waris, Klaus 47, 49, 52, 63, 86, 87, 274
- White (ks. Wyndham White)
- Wiherheimo, T. A. 60
- Wilson, Harold 84
- Wormser, Olivier 280
- Wuori, Eero A. 51, 64, 67, 69, 74, 122, 132, 162, 163, 189, 207, 290, 291, 314
- Wyndham White, Eric 116, 194, 195, 228, 234, 287, 293, 294
- Zaharov, Aleksei 72, 73, 79, 111, 171, 176, 182, 184, 193, 198, 199, 201, 202, 203, 208, 214, 215, 216, 290, 292
- Zhdanov, Andrei 19
- Zhenihov, V. V. 110, 198, 199
- Zhukov, Grigori 218
- Zorin, V. 27

