



**TURUN
YLIOPISTO**

Geopoliittisesti haastava kauppasopimus

Suomen EEC-prosessi CIA:n tiedusteluraporttien näkökulmasta 1970-1973

Poliittisen historian
kandidaatintutkielma

Laatija:
Juha Silvennoinen

1.5.2026
Turku

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Kandidaatintutkielma

Oppiaine: Poliittinen historia

Tekijä: Juha Silvennoinen

Otsikko: Geopoliittisesti haastava kauppasopimus – Suomen EEC-prosessi CIA:n tiedusteluraporttien näkökulmasta 1970-1973

Sivumäärä: 32 sivua

Päivämäärä: 1.5.2026

Tutkielma tarkastelee Suomen EEC-vapaakauppasopimukseen johtanutta prosessia vuosina 1970-1973 Yhdysvaltain ulkomaantiedustelupalvelu CIA:n raportoinnin näkökulmasta. Suomi päätyi hakemaan EEC-sopimusta turvatakseen pääsytensä Länsi-Euroopan markkinoille, mutta Suomen geopoliittinen asema ja Neuvostoliiton kielteinen suhtautuminen Suomen länsi-integraatioon vaikeuttivat Suomen EEC-prosessia. Yhdysvallat suhtautuivat Euroopan integraatioon pääosin myönteisesti, mutta etenkin tarkasteluajanjaksolla Nixonin hallinto puuttui myös Euroopan yhteisöjen luomaan taloudelliseen haasteeseen. Yhdysvalloissa Suomen integraatiopyrkimyksiä kuitenkin ymmärrettiin ja pidettiin jopa toivottavana, sillä kylmän sodan kontekstissa Yhdysvaltojen intresseissä oli vähentää Suomen riippuvuutta Neuvostoliitosta.

Tutkimuskysymyksiä ovat: Kuinka laajasti ja missä yhteyksissä Suomen EEC-prosessista raportointiin? Mitä keskeisiä teemoja raportoinnissa nousi esille? Mitä mahdollisia uhkia tai haasteita CIA näki Suomen EEC-prosessissa? Miksi CIA raportoi juuri tietyistä teemoista?

Tutkielmani primääriaineistona on CIA:n raportteja vuosilta 1970–1973, jotka käsittelevät Suomen EEC-prosessia. Raportit koostuvat Central Intelligence Bulletin- ja Weekly Summary- raporteista, minkä lisäksi mukana on CIA:n laatima laaja Finlandization in Action- raportti Suomen ja Neuvostoliiton välisistä suhteista. Metodina on laadullinen sisällönanalyysi sekä kolme historiantutkimuksen perusmenetelmää; lähdekritiikki, kontekstualisointi ja kirjoittamalla tehty päättely.

Tutkielma osoittaa, että CIA tarkasteli Suomen EEC-prosessia pääosin kylmän sodan suurvaltapolitiittisessa kontekstissa. Pääpainona raportoinnissa oli Suomen ja Neuvostoliiton väliset suhteet ja Neuvostoliiton painostus EEC-prosessiin liittyen. CIA tulkitsi Suomen itsenäisen päätöksenteon rajalliseksi, minkä takia Suomi joutui tekemään myönnytyksiä Neuvostoliitolle saadakseen Neuvostoliiton hyväksynnän EEC-sopimukselle. CIA raportoi laajasti Suomen tekemistä aloitteista Neuvostoliiton suuntaan, joilla Suomi pyrki takaamaan Neuvostoliiton hyväksynnän. Myös Kekkonen rooli EEC-prosessissa nostettiin raportoinnissa esiin ja Kekkonen tulkittiin käyttävän luottamuksellisia suhteitaan Neuvostojohtoon hyväkseen niin neuvotteluissaan neuvostojohdon kanssa, kuin sisäpoliittisestikin. Jonkin verran raporteissa mainittiin myös EEC-prosessia jarruttaneista sisäpoliittisista tekijöistä, mutta sisäpoliittinen analyysi jäi ulkopoliittisten teemojen varjoon.

Avainsanat: EEC, CIA, Yhdysvallat, Neuvostoliitto, Kekkonen, integraatio, 1970-luku

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
1.1	Aihe, lähteet ja menetelmä	4
1.2	Yhdysvaltojen suhtautuminen Euroopan integraatioon	6
2	Suomen erityisasema Neuvostoliiton naapurissa EEC-prosessin esteenä	11
2.1	Neuvostoliitto rajoittaa Suomen päätöksentekoa	11
2.2	Suomen vastapalvelukset Neuvostoliitolle EEC-sopimuksen takeeksi	14
3	Kekkonen EEC-sopimuksen takuumiehenä	19
3.1	Korvaamaton Kekkonen idänpolitiikan takuumiehenä	19
3.2	Kekkonen sisäpolitiikan tirehtöörinä	22
4	Sisäpoliittisesti hankala EEC-sopimus	25
4.1	Heikot hallitukset jarruttavat EEC-prosessia	25
4.2	Suojalait ja kommunistit jarruttavat EEC-prosessia	27
5	Johtopäätökset	30
	Lähteet	33

1 Johdanto

Suomen ja Euroopan talousyhteisön (EEC) välinen vapaakauppasopimus 1970-luvulla oli merkittävä osa Suomen länsi-integraatiota kylmän sodan aikana. Suomi halusi turvata omat taloudelliset intressinsä pysymällä mukana Länsi-Euroopan integraatioprosessissa varmistamalla pääsynsä Eurooppaan avautuville markkinoille. Suomen kannalta tilannetta vaikeutti kuitenkin geopolitiittinen asema Neuvostoliiton naapurissa. Neuvostoliiton varjo pakotti Suomen jatkuvasti tutkailemaan itänaapurin mielialoja ja Moskovasta kantautunut painostus kavensi oleellisesti Suomen mahdollisuuksia päättää itsenäisesti omasta kohtalostaan.¹ Suomen tarkoin harkittu tasapainoilu idän ja lännen välillä heijastui myös Suomen EEC-prosessiin, kun Neuvostoliiton vastustus Suomen länsisuuntautumista kohtaan pitkitti EEC-sopimuksen allekirjoittamista yli vuodella.

Länsi-Euroopan integraatio ja sen ohessa Suomen EEC-prosessi kiinnosti myös Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen kiinnostus Euroopan yhdentymistä kohtaan liittyi paljolti maan kylmän sodan pyrkimyksiin vahvistaa läntistä yhteistyötä Neuvostoliiton vaikutusvallan vähentämiseksi.² Perifeerisenä Euroopan pienenä reunavaltiona Suomen Yhdysvalloilta saama huomio oli ymmärrettävästi rajallista, mutta laajemmassa kylmän sodan suurvaltapolitiittisessa kontekstissa Suomen asema herätti mielenkiintoa myös Atlantin toisella puolen. Kiinnostavan Suomen asemasta teki Neuvostoliiton välitön läheisyys ja se, kuinka Suomi onnistui nimellisesti neutraalina valtiona luovimaan Neuvostoliiton painostuksen alla.

1.1 Aihe, lähteet ja menetelmä

Tutkimusaiheena on tutkia Suomen EEC-vapaakauppasopimusprosessia vuosina 1970–1973 Yhdysvaltojen näkökulmasta. Tavoitteenani on tutkia Yhdysvaltojen ulkomaantiedustelupalvelu CIA:n raportteja liittyen Suomen EEC-prosessiin ja analysoida aineiston pohjalta sitä, miten näissä tiedusteluraporteissa aihetta käsiteltiin. Tarkemmin tutkimuksen tarkoituksena on selvittää sitä, kuinka laajasti ja missä yhteyksissä Suomen EEC-prosessista raportoitii. Mitä keskeisiä teemoja raportoinnissa nostettiin esille? Mitä mahdollisia uhkia tai haasteita CIA näki Suomen EEC-prosessissa? Miksi CIA raportoi juuri tietyistä teemoista? Tutkimuksen tarkoituksena ei ole keskittyä yksityiskohtaisesti Suomen EEC-prosessin eri vaiheisiin, vaan nimenomaan tuoda esiin Yhdysvaltojen näkökulma

¹ Aunesluoma 2011, 240–243.

² Paavonen 2008, 33.

tarkastelemalla mitkä asiat Suomen EEC-prosessissa kiinnostivat Yhdysvaltoja, ja taustakirjallisuuteen pohjaten analysoida sitä miksi juuri nämä asiat nousivat esille CIA:n raportoinnissa.

Tutkimuksen primääriaineisto koostuu CIA:n tiedusteluraporteista vuosilta 1970–1973. Olen rajannut aineiston tarkastelun kyseisille vuosille, sillä Suomen EEC-prosessi kokonaisuudessaan ajoittuu tälle ajanjaksolle. EEC-sopimus allekirjoitettiin vuoden 1973 lopulla ja se astui voimaan vuoden 1974 alussa. Etenkin vuodet 1972 ja 1973 korostuvat aineistossa, sillä näille vuosille ajoittuvat kiivaimmat käännteet ja tapahtumat Suomen EEC-prosessiin liittyen. CIA:n raportteja on mielekästä tutkia, sillä tarkastelemani tiedusteluraportit on suunnattu Yhdysvaltojen korkeimmalle johdolle, joten on oletettua, että nämä raportit ovat osaltaan vaikuttaneet Yhdysvaltojen ulkopoliittisiin linjauksiin ja suhtautumiseen esimerkiksi Suomen EEC-prosessia kohtaan. Tarkastelemani raportit koostuvat pääosin päivittäin Yhdysvaltojen korkeimmalle johdolle suunnatuista Central Intelligent Bulletin-tiedusteluraporteista sekä viikoittain julkaistuista Weekly Summary-tiedusteluraporteista. Käytän tutkimuksessa hyödynseni myös CIA:n laatimaa ”Finlandization in action”-tutkimusta vuodelta 1972, jossa CIA tarkastelee erityisesti Suomen geopoliittista asemaa toisen maailmansodan jälkeen, Neuvostoliiton ja Suomen välisiä suhteita sekä Kekkonen roolia.

Primääriaineiston tukena käytän tutkimuskirjallisuutta Suomesta ja ulkomailta, jotka käsittelevät Suomen EEC-prosessia sekä Yhdysvaltojen ulkopoliittikkaa ja suhtautumista Euroopan integraatiokehitykseen. Suomen EEC-prosessia käsittelevä kirjallisuus koostuu Juhana Aunesluoman teoksesta *Vapaakaupan tiellä – Suomen kauppaja ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*, sekä Tapani Paavosen kirjasta *Vapaakauppaintegraation kausi – Suomen suhde Länsi-Euroopan integraatioon FINN-EFTAsta EC-vapaakauppaan*. Yhdysvaltojen näkökulmaa tutkimuksessa taustoittaa Geir Lundestadin kirja *’Empire’ by Integration – The United States and European Integration, 1945–1997*, joka käsittelee yleisesti Yhdysvaltojen suhtautumista Euroopan yhdyntymiseen toisen maailmansodan jälkeen. Lundestadin teoksen lisäksi Yhdysvaltojen näkökulmaa avaa Klaus Larresin teos *A Companion to Europe Since 1945*. Larresin ja Lundestadin kirjojen lisäksi hyödynnän Thi Thuy Hang Nguyenin väitöskirjaa, joka tarkastelee Nixonin hallinnon politiikkaa Euroopan integraatioon liittyen.

Aikaisempi tutkimus on kiinnittänyt huomiota pääosin Yhdysvaltojen yleiseen suhtautumiseen Länsi-Euroopan integraatiota kohtaan. Esimerkiksi Lundestad on tutkinut Yhdysvaltojen suhtautumista Länsi-Euroopan integraatioon osana Yhdysvaltojen geopoliittisia intressejä, mutta tarkastelu rajoittuu enimmäkseen Euroopan yhteisöön ja Britannian jäsenyyteen.³ Yhdysvaltojen suhdetta EFTA-maihin on tutkittu hyvin vähän ja pääosin Britannia-painotteisesti.⁴ Suomen EEC-prosessia on tutkittu kattavasti aiemmin erityisesti Suomen näkökulmasta, mutta Yhdysvaltojen näkökulmaa Suomen EEC-prosessiin ei ole tarkemmin käsitelty aiemmassa tutkimuksessa lyhyitä mainintoja lukuun ottamatta. Tämä tutkimus tuo siten uuden näkökulman aiempaan Suomen EEC-prosessia käsittelevään tutkimukseen tarkastelemalla tapahtumia nimenomaan Yhdysvaltojen silmin.

Menetelmänä tutkielmassa käytän laadullista sisällönanalyysiä ja historiantutkimuksen kolmea perusmenetelmää; kontekstualisointia, lähdekritiikkiä ja kirjoittamalla tapahtuvaa päättelyä. Laadullisen sisällönanalyysin avulla aineistoista etsitään merkityksiä ja eritellään aineistosta esiin nousevia teemoja.⁵ Laadullista sisällönanalyysiä hyödyntäen olen eritellyt CIA:n raportoinnista kolme keskeistä teemaa, joiden mukaan olen jäsennellyt tekstin. Kolme keskeistä teemaa olivat Neuvostoliiton vaikutus Suomen EEC-prosessiin, Kekkosen rooli EEC-prosessissa sekä Suomen sisäpoliittiset haasteet EEC-prosessissa. Kontekstualisoinnilla tarkoitetaan sitä, että tutkimuskohde ja lähteet asetetaan osaksi tutkittavan aikakauden yhteiskuntaa ja kulttuuria, kun taas lähdekritiikkiä käyttämällä tutkija pyrkii ottamaan huomioon kuka lähteen on kirjoittanut, mitä varten lähde on tehty sekä milloin ja missä yhteydessä lähde on syntynyt.⁶ Taustoitan johdantoluvussa Yhdysvaltojen yleistä suhtautumista Euroopan integraatioon kylmän sodan aikana ja analysoin tutkimuskohteena olevia CIA:n raportteja tätä taustaa vasten. CIA:n raportoinnissa näkyi selvästi CIA:n asema läntisenä tiedustelupalveluna kylmän sodan maailmassa. Raportointi oli monin paikoin kymän sodan värittämää ja raportointinäkökulmat kumpusivat pääosin juuri Yhdysvaltojen omista kylmän sodan intresseistä.

1.2 Yhdysvaltojen suhtautuminen Euroopan integraatioon

Koska tämä tutkimus käsittelee nimenomaan Yhdysvaltojen näkökulmaa Suomen EEC-prosessiin, on tarpeen hieman avata Yhdysvaltojen yleistä suhtautumista Euroopan

³ Lundestad 1998.

⁴ Paavonen 2008, 25.

⁵ Tuomi ja Sarajärvi 2018, 103.

⁶ Danielsbacka et al 2022,15.

integraatioon toisen maailmansodan jälkeen. Laajemman kontekstin ymmärtäminen auttaa CIA:n raporttien analysoimista, sillä raportit heijastavat Yhdysvaltojen laajempia strategisia intressejä sekä yleistä suhtautumista Euroopan integraatioon.

Yhdysvaltojen suhtautuminen Euroopan integraatioon toisen maailmansodan jälkeen oli pääosin myönteistä. Kaikki Yhdysvaltojen kylmän sodan aikaiset hallitukset tukivat Länsi-Euroopan integraatiota, mutta tuen voimakkuus sekä Yhdysvaltojen omat intressit Euroopan yhdentymisen tukemiseksi muuttuivat ajan kuluessa.⁷ Vaikka Yhdysvallat suhtautuikin Euroopan integraatioon myönteisesti, integraation oli tapahduttava niin, ettei se ollut ristiriidassa Yhdysvaltojen tavoitteiden kanssa. Toisin sanoen Yhdysvallat ei tukenut Euroopan yhdentymistä altruistisesti Länsi-Euroopan vuoksi, eikä Yhdysvaltojen intresseissä ollut luoda täysin itsenäistä Eurooppaa, vaan Yhdysvaltojen tavoitteena oli kiinnittää integroitunut Länsi-Eurooppa tiiviisti osaksi niin kutsuttua Atlanttista yhteisöä, jossa Yhdysvallat olisi selkeästi johtavassa asemassa.⁸

Yhdysvaltojen keskeisimmät motiivit integraation tukemiselle liittyivät turvallisuuspolitiikkaan. Näistä intresseistä tärkeimmät olivat Neuvostoliiton vaikutusvallan ja kommunismin uhan vähentäminen sekä Länsi-Saksan tiivis integroiminen osaksi Länsi-Eurooppaa. Tämä niin kutsuttu ”double containment”-politiikka, jossa Saksan ja Neuvostoliiton uhkaa pyrittiin hillitsemään, oli osa Yhdysvaltojen lyhyen tähtäimen turvallisuusstrategiaa Euroopassa. Tukemalla Euroopan integraatiota Yhdysvallat pyrki edistämään tätä päämäärää.⁹ Yhdysvaltojen strategian taustalla oli ajatus siitä, että tiivis ja yhtenäinen Länsi-Eurooppa Yhdysvaltojen tuella kykenisi paremmin vastustamaan Neuvostoliiton luomaa ideologista ja sotilaallista uhkaa.¹⁰

Turvallisuuspoliittisten tavoitteiden ohella Yhdysvalloilla oli myös taloudellisia ja institutionaalisia motiiveja. Ajatuksena oli, että yhtenäisempi ja tehokkaampi Eurooppa vähentäisi perinteistä nationalismia ja protektionismia ja avaisi täten Yhdysvalloille enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa Länsi-Eurooppaan. Tähän liittyen Yhdysvallat halusi luoda yhdyistyneen Euroopan ikään kuin amerikkalaista federalistista mallia mukaillen.

Yhdysvaltojen olisi helpompi neuvotella taloudellisista ja poliittisista kysymyksistä länsi-

⁷ Larres 2009, 151.

⁸ Lundestad 1998, 3–4.

⁹ Ibid., 13.

¹⁰ Nguyen 2017, 39.

Euroopan kanssa, kun Eurooppaa edustaisi yksi keskitetty elin.¹¹ Yhdysvaltojen motiivina luoda tehokkaampi ja yhtenäisempi Eurooppa oli myös Yhdysvaltojen taakan vähentäminen. Taloudellisesti kestävämpi Eurooppa ei olisi yhtä riippuvainen Yhdysvaltojen tuesta, minkä lisäksi uudet markkinat Euroopassa avaisivat uusia mahdollisuuksia transatlanttiselle kaupankäynnille.¹²

Vaikka Yhdysvallat tuki Euroopan integraatiota, tuki oli sidottu tiettyihin ehtoihin. Keskeistä Yhdysvalloille oli se, että integroitava Länsi-Eurooppa pysyi poliittisesti ja taloudellisesti sidoksissa Yhdysvaltoihin. Tähän liittyen Yhdysvallat puhui jatkuvasti niin sanotusta Atlanttisesta kehikosta (engl. Atlantic framework), joka tarkoitti sitä, että integroitava Eurooppa pyrittiin sitomaan tiiviisti osaksi Yhdysvaltojen johtamaa Atlanttista yhteisöä. Sitomalla integroitava Länsi-Eurooppa osaksi Atlanttista kehikkoa esimerkiksi Naton, GATT-järjestelyiden ja OECD yhteistyön avulla Yhdysvallat pyrki varmistamaan, ettei Länsi-Euroopasta muodostu liian itsenäistä blokkia, joka ajautuisi kilpailuasetelmaan Yhdysvaltojen kanssa ja voisi pahimmassa tapauksessa luisua kylmän sodan väärälle puolelle.¹³

Yhdysvaltojen suhtautumisessa Euroopan integraatioon voidaan erottaa kaksi vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa, joka kesti noin 1940-luvun lopulta 1960-luvun lopulle, Yhdysvaltojen tuki integraatiolle oli voimakasta eritoten poliittisista syistä. Toisen maailmansodan jälkeen, Euroopan integraation ollessa vasta alkutekijöissään ja Euroopan ollessa raunioina, Yhdysvallat päätti osallistua Euroopan jälleenrakennukseen ja Länsi-Euroopan yhdentymiseen ensin Marshall-avun keinoin ja myöhemmin tukemalla ylikansallisten organisaatioiden kehittymistä. Yhdysvaltojen näkemyksissä vain tiiviisti integroitunut, vakaa ja taloudellisesti luotettava Eurooppa voisi taata rauhanomaisen ja demokraattisen kehityksen.¹⁴

Tätä ensimmäistä vaihetta kuvastaa hyvin se, että Yhdysvaltojen silmissä geopolitiikka nousi prioriteettiasemaan talouskysymysten asemesta. 1950-luvun puolella Yhdysvallat oli valmis ohittamaan Euroopan integraatiosta Yhdysvalloille koituvat taloudelliset haasteet, sillä poliittiset hyödyt integraatiokehityksestä koettiin taloudellisia haittoja suuremmiksi. 1950-luvun kuluessa Yhdysvalloista alkoi kuitenkin kantautua myös kriittisiä äänensävyjä koskien esimerkiksi Euroopan talousyhteisö EEC:n perustamisesta koituvia mahdollisia taloudellisia

¹¹ Lundestad 1998, 14–17.

¹² Larres 2009, 153.

¹³ Lundestad 1998, 40–56.

¹⁴ Larres 2009, 151–153.

haittatekijöitä. Tällöin vielä suhteellisen pieni joukko asiantuntijoita varoitteli EEC:n luomasta kilpailuasetelmasta, jolla saattaisi olla negatiivinen vaikutus Yhdysvaltojen kaupankäyntiin tulevaisuudessa. Kriittisistä puheenvuoroista huolimatta Yhdysvallat jatkoi 1950- ja 60-luvuilla Euroopan integraation tukemista geopolittisiin hyötyihin vedoten.¹⁵

Toinen vaihe Yhdysvaltojen suhtautumisessa Euroopan integraatioon alkoi 1960-luvun lopulla Richard Nixonin presidenttikauden aikana. Suhtautuminen Euroopan integraatioon alkoi vähitellen muuttua, kun aiemmin vähemmistönä olleet kriittiset mielipiteet alkoivat saada yhä enemmän jalansijaa Yhdysvalloissa. Muutoksen taustalla voidaan nähdä monia eri syitä Yhdysvaltojen omista sisäpoliittisista ongelmista maailmanpoliittisiin tapahtumiin. Vaikka Yhdysvallat yhä tuki Euroopan integraatiota, 1970-luvun kuluessa Yhdysvaltojen kiinnostus Eurooppaa kohtaan alkoi hiipua. Tähän on syynä esimerkiksi Nixonin aikana alkanut kylmän sodan liennytysvaihe, Yhdysvaltojen huomion kiinnittyminen Vietnamin sotaan, Watergate-skandaali sekä Yhdysvaltojen omat taloudelliset ongelmat, joiden takia Yhdysvallat alkoi suhtautua yhä kriittisemmin Euroopan yhteisöjen luomaan taloudelliseen haasteeseen.¹⁶ Vaikka Nixonin kaudella Euroopan integraatio nähtiin yhä enemmän taloudellisen kilpailun valossa, Nixon ymmärsi integraatiokehityksen poliittiset hyödyt, kunhan integraatio tapahtuisi Atlantin kehikon puitteissa.¹⁷ Tämä ajanjakso osuu myös yhteen tämän tutkimuksen aikarajauksen kanssa, sillä Suomen EEC-prosessi kaikkine vaiheineen ajoittuu 1970-luvun alkuun.

Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on myös se, että vaikka Yhdysvallat tuki EEC:tä geopolittisiin syihin nojaten, huolimatta sen aiheuttamista taloudellisista haitoista, Yhdysvalloilla ei ollut samanlaista intressiä tukea EFTA:aa. Yhdysvallat suhtautui EFTA:aan alusta alkaen kielteisesti, sillä EFTA:sta ei ollut Yhdysvalloille geopolittistä hyötyä, ainoastaan taloudellista haittaa.¹⁸ Yhdysvaltojen näkökulmasta EEC:n vastapainoksi perustettu EFTA loi kilpailevan blokin Länsi-Eurooppaan ja hajotti täten integraatiokehityksen kahteen eri leiriin. Yhdysvalloille oli tärkeää, että etenkin EFTA-maa Iso-Britannia saataisiin mukaan EEC-integraatioon, sillä Iso-Britannia vahvistaisi EEC:n Atlanttista linkkiä ja täten vahvistaisi jo aiemmin mainittua Atlanttista kehikkoa.¹⁹

¹⁵ Larres 2009, 155–156.

¹⁶ Ibid., 158–161.

¹⁷ Nguyen 2017, 192–193.

¹⁸ Paavonen 2008, 33.

¹⁹ Nguyen 2017, 283.

Suomen kannalta oleellista on se, että Yhdysvallat suhtautui varauksellisesti nimenomaan puolueettomien EFTA-maiden, kuten Suomen, Itävallan, Ruotsin ja Sveitsin, haluamiin erityissuhdesopimukseen EEC:n kanssa. Yhdysvaltojen näkökulmasta EEC:n ja yleisesti Länsi-Euroopan integraation anti oli nimenomaan poliittinen ja puolueettomien EFTA-maiden ja EEC:n väliset puhtaasti taloudelliset sopimukset heikentäisivät tätä poliittista aspektia tuoden vain taloudellista haittaa Yhdysvalloille.²⁰ Kun EFTA-maat neuvottelivat 1970-luvulla EEC:n kanssa, Yhdysvallat osoitti kielteisen kantansa etenkin Sveitsille ja Ruotsille, joiden puolueettomuuden ei nähty olevan samalla tavalla pakon sanelemaa, kuin Suomen ja Itävallan kohdalla. Ruotsin ja Sveitsin haluttiin omaksuvan EEC:n poliittiset ulottuvuudet, kun taas Suomen ja Itävallan puolueettomuutta korostaville pyrkimyksille Yhdysvallat osoitti suurempaa ymmärrystä, johtuen maiden hankalasta geopoliittisesta asemasta.²¹

²⁰ Lundestad 1998, 91–92.

²¹ Paavonen 2008, 33.

2 Suomen erityisasema Neuvostoliiton naapurissa EEC-prosessin esteenä

Suomelle EEC-kysymys tuli ajankohtaiseksi 1960-luvun lopulla, kun tärkeä kauppakumppani, EFTA-maa Iso-Britannia, alkoi liikkua kohti talousyhteisöä. Suomen oli turvattava omat taloudelliset etunsa pysymällä mukana Länsi-Euroopan taloudellisessa integraatiossa. Suomen kannalta EEC-kysymys oli ongelmallinen, sillä yhteisöllä oli taloudellisten tavoitteiden lisäksi myös poliittisia tavoitteita, joihin Suomi ei puolueettomana Neuvostoliiton naapurimaana voinut sitoutua. Neuvostoliiton kielteinen suhtautuminen Suomen EEC-sopimukseen nousikin merkittäväksi ongelmaksi EEC-prosessin aikana.²²

2.1 Neuvostoliitto rajoittaa Suomen päätöksentekoa

Suomen ensimmäinen askel kohti EEC-sopimusta otettiin 6. huhtikuuta 1970, kun Kekkonen toi valtiopäivien avajaisissa julki Suomen tavoitteen neuvotella EEC:n kanssa mahdollisesta kauppasopimuksesta.²³ CIA raportoi aiheesta reilua viikkoa myöhemmin, 14. huhtikuuta, jolloin CIA raportoi Suomen antamasta ilmoituksesta hakea taloudellista erityissopimusta Euroopan yhteisöjen kanssa pieleen menneen NORDEK-hankkeen sijaan. NORDEK-hankkeella CIA viittasi vuosien 1968–70 suunnitelmiin Pohjoismaisesta tulliliitosta ja talousyhteisöstä, joka tähtäsi pitkälle menevään integraatioon pohjoismaiden kesken. NORDEK-hankkeen tavoite etenkin Tanskan ja Norjan osalta oli myös toimia porttina Euroopan yhteisöihin, mistä johtuen Neuvostoliitto suhtautui hankkeeseen varauksella.²⁴ CIA:n raportin mukaan Suomi painotti ilmoituksessaan sitä, että se haluaa ainoastaan ratkaista mahdolliset kaupan- ja talouden haasteet ja että se ei pyri hakemaan jäsenyyttä Euroopan yhteisöihin. CIA arvioi raportissaan, että Suomi joutuu jälleen kerran kohtaamaan Neuvostoliiton epäluulot liittyen Suomen länsisuhteisiin, ja painottamalla matalan tason taloudellisia suhteita EEC:n kanssa, Suomi luultavasti toivoo liennyttävänsä Neuvostoliiton epäluuloja.²⁵

Jo heti ensimmäisestä CIA:n raportista käy ilmi, että CIA:n mielenkiinto Suomen EEC-prosessia kohtaan kumpusi hyvin paljon Suomen geopoliittisesta asemasta ja sen aiheuttamista haasteista Suomen itsenäiselle päätöksenteolle. CIA piti Neuvostoliiton

²² Virta 2022, 367.

²³ Aunesluoma 2011, 243–245.

²⁴ Paavonen 2008, 103–104; 305–306.

²⁵ Central Intelligence Bulletin 14.4.1970. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

kielteistä asennoitumista Suomen länsisuuntautumiseen selvästi haasteena ja samaistikin EEC-prosessin haasteet Suomen aiempiin integraatiohankkeisiin, kuten osittain Neuvostoliiton painostuksesta kariutuneeseen NORDEK-hankkeeseen. Raportin perusteella CIA näki Suomen aseman siinä määrin rajoittuneeksi, että Suomi ei kykene tekemään EEC-ratkaisua itsenäisesti, vaan Suomen on saatava sopimukselle hyväksyntä Neuvostoliitolta.

Suomessa EEC-neuvotteluihin ja Neuvostoliiton asennoitumiseen suhtauduttiin luottavaisin mielin, sillä Suomessa uskottiin aikaisemman, vuonna 1961 solmitun, FINEFTA-sopimuksen tasoittaneen tietä EEC-sopimukselle Neuvostoliiton silmissä. Suomi pyrki tarkoin korostamaan puolueettomuuttaan ja tulevan EEC-sopimuksen puhtaasti taloudellista luonnetta ilman poliittista sitoutumista.²⁶ CIA:n ”Finlandization in action”-raportissa CIA arvioi, että Suomella on taipumus, osittain pakon sanelemana, tulkita turhan optimistisesti Neuvostoliiton signaaleja ja että myönteiset signaalit eivät välttämättä ole merkki Neuvostoliiton lopullisesta hyväksynnästä. CIA nosti esiin Kekkosen vierailun Moskovaan heinäkuussa 1970, jonka jälkeen Kekkonen tulkitsi Neuvostoliiton näyttävän vihreää valoa Suomen EEC-sopimukselle.²⁷ CIA:n arvio Suomen naivistisen optimistisesta asenteesta Neuvostoliiton mielialoja kohtaan oli jotakuinkin osuva, sillä vielä keväällä 1972 Neuvostoliitosta saatujen signaalien perusteella Suomessa todella uskottiin, ettei sopimukselle ole idänpoliittisia esteitä, vaikka pitkin EEC-prosessia ja jo NORDEK-hankkeen kohdalla oli tullut selväksi, että Neuvostoliiton linja oli ailahteleva.²⁸

CIA:n maalaamat uhkakuvat Suomen EEC-prosessia kohtaan nousevat hyvin esille raportissa, joka on päivätty huhtikuun loppuun vuonna 1972. Tällöin EFTA-maat neuvottelivat EEC:n kanssa sopimusehdoista ja etenkin Suomelle tärkeistä paperitulleista. Euroopan yhteisön komissio piti tiukkaa linjaa, kun Suomi pyrki saamaan myönnytyksiä tälle Suomen viennille tärkeälle teollisuudenalalle. CIA:n raportissa mainitaan, että Suomelle myönnytysten saaminen on akuutti huolenaihe ja uhkana on, että Suomi joutuu tulevaisuudessa solmimaan tiiviimmät taloudelliset suhteet Neuvostoliittoon, mikäli Suomi ei saa hyväksyttävää sopimusta aikaan EEC:n kanssa.²⁹ CIA näyttää olleen huolissaan Suomen ajautumisesta

²⁶ Aunesluoma 2011, 246.

²⁷ ”Intelligence Report: ‘Finlandization’ in action: Helsinki’s experience with Moscow”, 93. August 1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

²⁸ Aunesluoma 2011, 261–262.

²⁹ Central Intelligence Bulletin 28.4.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

tiivimmin Neuvostoliiton vaikutuspiiriin ja rivien välistä tulkiten CIA:n intresseissä oli, että Suomi onnistuu saamaan aikaan sopimuksen EEC:n kanssa.

Vaikka CIA näyttääkin pitäneen Suomen EEC-sopimusta toivottavana, CIA:n raportti saman vuoden heinäkuulta nostaa kuitenkin esiin Yhdysvaltojen laajemman huolen EFTA-maiden EEC-sopimuksista. Heinäkuussa 1972, kun EFTA-maiden EEC-sopimukset olivat valmiina parafoitaviksi, CIA raportoi Yhdysvaltojen huolesta Euroopan yhteisöjen laajenemista kohtaan. CIA nosti esiin uusien sopimusten yhteensopivuuden GATT³⁰-järjestelyiden kanssa sekä yhteisön laajenemisen aiheuttaman haitallisen vaikutuksen Yhdysvaltojen kauppaan.³¹ Yhdysvaltojen suhtautuminen Euroopan integraatioon muuttui 1970-luvun taitteessa varautuneemmaksi johtuen juuri Euroopan yhteisöjen aiheuttamasta taloudellisesta haasteesta. Tämä CIA:n raportti korostaa juuri niitä taloudellisia huolenaiheita, joita Yhdysvalloilla oli liittyen Euroopan yhteisöjen laajentumiseen ja EFTA-maiden erityissopimuksiin.

Edellä esitetyissä raporteissa tulee myös ilmi ristiriita Yhdysvaltojen suhtautumisessa EFTA-neutraaleiden EEC-sopimukseen yleisesti ja suhtautumisessa Suomen EEC-sopimukseen. Jos yleisesti Yhdysvalloissa suhtauduttiin puolueettomien EFTA-maiden EEC-sopimukseen varauksella³², CIA näytti pitäneen Suomen EEC-sopimusta ainakin Suomen kannalta toivottavana. Yhdysvallat suhtautui neutraaleista EFTA-maista suopeammin nimenomaan Itävallan ja Suomen EEC-sopimukseen ja ymmärsi näiden maiden geopoliittisesta sijainnista johtuvan erityisaseman.³³ Raportit osoittavatkin, että CIA tarkasteli Suomen EEC-prosessia nimenomaan geopoliittisena kysymyksenä talouspolitiikan asemesta. CIA korosti geopoliittista näkökulmaa luultavasti siksi, että Suomen EEC-sopimus tuki osaltaan Yhdysvaltojen keskeisintä motiivia Euroopan integraatioon liittyen; EEC-sopimus vähentäisi Suomen riippuvuutta Neuvostoliitosta ja auttaisi siten hillitsemään Neuvostoliiton vaikutusvaltaa Euroopassa.

Suomen ja Itävallan erityisasema nousee esiin elokuun lopussa vuonna 1972, kun CIA raportoi Neuvostoliiton hyväksyneen Itävallan EEC-sopimuksen. CIA mainitsee Neuvostoliiton hyväksyneen Itävallan sopimuksen sillä ehdolla, että Itävalta lisää taloudellista yhteistyötä sen kanssa. Lisäksi Neuvostoliitto muistutti Itävaltaa tämän velvollisuudesta

³⁰ GATT: General Agreement on Tariffs and Trade; kansainvälinen sopimus tullitariffien ja muiden kaupankäynnin esteiden vähentämiseksi.

³¹ Weekly Summary 21.7.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

³² Lundestad 1998, 79.

³³ Paavonen 2008, 85–86.

puolueettomuuden suhteen. Suomen osalta CIA arvioi, että Itävallan saama hyväksyntä saattaa tarkoittaa, että Neuvostoliitto on valmiimpi hyväksymään myös Suomen EEC-sopimuksen. Toisaalta CIA näki, että Neuvostoliiton suurempi vipuvarsi Suomeen saattaa merkitä sitä, että Neuvostoliitto vaatii Suomelta Itävaltaa enemmän myönnytyksiä EEC-sopimuksen hyväksymiseksi.³⁴ CIA:n voi tulkita nähneen Suomen puolueettomista maista eniten Neuvostoliiton vaikutuspiiriin kuuluvana.

Suomen liikkumatila olikin huomattavasti rajoittuneempi, kuin muiden puolueettomien maiden, johtuen Suomen YYA-sopimuksen velvoitteesta olla liittymättä Neuvostoliiton vastaisiin ryhmittymiin. Neuvostoliiton silmissä EEC oli juuri tällainen ryhmittymä ja Neuvostoliitto kytkikin EEC:n tiiviisti osaksi Natoa ja Yhdysvaltojen johtamaa läntistä yhteisöä. Puolueettomien maiden ajautuminen osaksi tätä yhteisöä vaarantaisi Neuvostoliiton silmissä näiden puolueettomuuden.³⁵ Kuten CIA edellä esitettyssä raportissa arvioi, Suomi todella joutui käymään kauppaa Neuvostoliiton kanssa EEC-sopimuksesta.

2.2 Suomen vastapalvelukset Neuvostoliitolle EEC-sopimuksen takeeksi

Suomen EEC-prosessiin liittyy olennaisesti se, että Suomi joutui tekemään vastapalveluksia Neuvostoliitolle hankkiakseen itänaapurin hyväksynnän vapaakauppasopimukselle. Pehmittääkseen Neuvostoliiton kielteisiä kantoja, Suomi oli jo vuonna 1970 tehnyt aloitteen idänkaupan kehittämiseksi. Aloitteeseen, jolla pyrittiin tasapainottamaan tulevaa EEC-sopimusta, liittyi myös neuvotteluiden aloittaminen sosialististen maiden talousyhteisö SEV:n kanssa taloudellisesta yhteistyöstä.³⁶

CIA raportoi Suomen SEV-aloitteesta, kun ulkoministeriön delegaatio matkusti helmikuun alussa 1972 Moskovaan keskustelemaan mahdollisesta yhteistyöstä SEV:n kanssa. CIA muun muassa mainitsee, että kyseinen aloite on ensimmäinen tällainen aloite ei-kommunistiselta maalta. Lisäksi CIA nostaa esille Kekkonen julkisen kieltäytymisen EEC:n tarjoamasta sopimuksesta sen huonojen ehtojen vuoksi. CIA arvioi, että kieltäytymisestä huolimatta Suomi ei näe SEV-yhteistyötä vaihtoehtona EEC-sopimukselle, vaan Suomen SEV-aloitteen motiivina on ainoastaan pehmittää Neuvostoliiton kielteistä asennetta Suomen EEC-sopimusta kohtaan.³⁷ Jälleen kerran CIA tarkasteli Suomen EEC-prosessin käännteitä kylmän

³⁴ Central Intelligence Bulletin 25.8.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

³⁵ Paavola 2008, 39; 122.

³⁶ Aunesluoma 2011, 254.

³⁷ Central Intelligence Bulletin 16.2.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

sodan ideologisesta näkökulmasta. Suomen aloitetta pidettiin selvästi taktisena liikkeenä Suomen osalta ja Suomen toimia tarkasteltiin Neuvostoliiton painostuksen yhteydessä. Mielenkiintoinen on myös maininta Suomen aloitteesta ”ensimmäisenä ei-kommunistisena maana”. Tämä kuvastaa hyvin CIA:n ja Yhdysvaltojen kylmän sodan aikaista maailmankuvaa, jossa Suomi, kylmän sodan blokkijaossa asettui ikään kuin harmaalle vyöhykkeelle. Ei-kommunistisena maana Suomi kuului länteen, mutta toisaalta Neuvostoliiton vipuvarsi teki Suomesta erityistapauksen ja eristi Suomen osittain lännen leiristä.

CIA esitti useita syitä Suomen ”flirttailulle” SEV:n suuntaan. CIA muun muassa ehdotti, että aloitteen taustalla saattaisi olla Suomen juoni saada myönnytyksiä EEC:ltä antamalla olettaa, että muussa tapauksessa Suomi on pakotettu kääntymään itään. Tämän johtopäätöksen CIA tekee sen pohjalta, että Suomen tekemä SEV-aloite tuli välittömästi sen jälkeen, kun EEC oli helmikuussa antanut ehdotuksensa Suomen EEC-sopimuksesta, jonka Kekkonen hylkäsi sopimuksen huonoihin ehtoihin vedoten.³⁸ Tämän raportin perusteella voi tulkita, että CIA näki Suomen myös aloitteellisena osapuolena, joka kykeni luovimaan strategisilla valinnoillaan idän ja lännen välissä. Suomen tilannetta ei nähty pelkästään huonossa valossa, vaan Suomen nähtiin käyttävän Neuvostoliiton painostusta hyväksi Suomen pyrkiessä saamaan parempia myönnytyksiä EEC:ltä.

Toinen syy Suomen SEV-aloitteelle saattoi CIA:n mukaan liittyä siihen, että Suomi pyrki vaimentamaan maan sisäistä kritiikkiä EEC-sopimusta kohtaan esittämällä, että hallitus katsoo kaikki mahdolliset vaihtoehdot. CIA nosti esiin etenkin Suomen kommunistisen puolueen, joka vastusti Suomen EEC-kytköksiä. Viimeisenä CIA mainitsee jo aiemmin esitetyn syyn, jonka mukaan Suomi pyrki tasapainottamaan EEC-sopimusta idänkaupan järjestelyillä, jotta Neuvostoliitto saataisiin hyväksymään Suomen EEC-sopimus.³⁹

Suomi solmi SEV:n kanssa yhteistyösopimuksen toukokuussa 1973 ensimmäisenä markkinatalousmaana. SEV-sopimus yhdistyi lopulta niin sanottuun kauppapoliittiseen kokonaisratkaisuun, jossa Suomi pyrki laajemmin edistämään kaupankäyntiä Neuvostoliiton ja Itä-Euroopan sosialististen maiden kanssa. Aunesluoma on arvioinut, että Suomen ja sosialististen maiden välisillä sopimuksilla ei ollut paljoakaan taloudellisia vaikutuksia.

³⁸ “Intelligence Report: ‘Finlandization’ in action: Helsinki’s experience with Moscow”, 83. August 1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

³⁹ “Intelligence Report: ‘Finlandization’ in action: Helsinki’s experience with Moscow”, 84. August 1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

Sopimuksilla pyrittiin tasapainottamaan EEC-sopimusta mielikuvien tasolla ja täten sopimukset kuvasivat Suomen integraatiopoliittista erityisasemaa.⁴⁰ Myös CIA:n raportoinnissa SEV-aloite yhdistettiin vahvasti Suomen pyrkimyksiin tasapainottaa EEC-sopimusta sen sijaan, että SEV-aloite olisi nähty todellisena taloudellisena vaihtoehtona länsi-integraatiolle.

Toinen merkittävä aloite, jolla Suomi pyrki saamaan Neuvostoliiton tuen EEC-sopimukselle, liittyi Suomen aloitteeseen solmia diplomaattisuhteet molempien Saksojen kanssa. Syyskuussa 1971 Kekkonen ilmoitti Suomen aloitteesta ja Suomen hallitus lähetti Länsi- ja Itä-Saksojen hallituksille muistion, jossa kerrottiin Suomen tavoitteista. Suomen tekemässä aloitteessa sopimus Saksojen kanssa sisältäisi molempien Saksojen diplomaattisen tunnustamisen lisäksi tunnustuksen Suomen puolueettomuudesta. Sopimus sisältäisi myös lausekkeen, jossa tuomitaan voimankäytöllä uhkailu, minkä lisäksi keskusteltaisiin Saksan toisen maailmansodan sotakorvauksista Suomelle.⁴¹

CIA raportoi Suomen tekemästä Saksa-aloitteesta noin viikkoa myöhemmin, 17. syyskuuta 1972. CIA liitti raportissaan välittömästi aloitteen osaksi Suomen EEC-prosessia. CIA uskoi, että aloitteen taustalla oli ”Helsingin” tavoite saada Neuvostoliitto kallistumaan Suomen EEC-sopimuksen kannalle. Mielenkiintoista on, että CIA ei arvioinut aloitteeseen liittyvän Neuvostoliiton painostusta, vaan aloitteen katsotaan kummunneen täysin suomalaisista intresseistä.⁴² Länsi-Saksa ei kuitenkaan ottanut Suomen aloitetta innolla vastaan ja koska Suomi oli ilmoittanut keskustelewansa molempien Saksojen kanssa ainoastaan samanaikaisesti, Länsi-Saksa kykeni estämään aloitteen etenemisen.

Vasta lähes vuotta myöhemmin Suomen aloite alkoi ottaa tuulta alleen, kun heinäkuussa 1972 Suomi esitti aloitteen uudelleen. Uusi aloite kattoi vain diplomaattisuhteiden solmimisen ilman mainintoja Suomen puolueettomuudesta tai sotakorvauksista.⁴³ Länsi-Saksa ei edelleenkään suhtautunut aloitteeseen myönteisesti ja CIA arvioi, että Suomi ei ole valmis etenemään aloitteen kanssa, mikäli Länsi-Saksaa ei saada mukaan. CIA:n mukaan Suomi ei ole valmis uhraamaan puolueettomuuttaan vain ollakseen ensimmäinen länsimaa, joka tunnustaa Itä-Saksan. CIA uskoi, että Saksan kysymyksestä saattaa joka tapauksessa tulla pelinappula Suomen ja Neuvostoliiton välisissä tarkoin tasapainotetuissa

⁴⁰ Aunesluoma 2011, 272–276.

⁴¹ Hentilä 2003, 127–129.

⁴² Weekly Summary 17.9.1971. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁴³ Hentilä 2003, 160–161.

”ystävällismielisissä” suhteissa. Vaikka CIA arvioi, että Suomi ei tule solmimaan yksipuolisesti suhteita Itä-Saksan kanssa ilman Länsi-Saksaa, CIA uskoi, että Suomen mahdollisuudet EEC-sopimuksen solmimiseksi saattaisivat parantua, mikäli Suomi näin tekisi.⁴⁴

CIA selvästi ymmärsi, että Suomen Saksa-aloite oli pitkälti strateginen avaus. Keino, jolla pyrittiin saavuttamaan laajempi päämäärä, Neuvostoliiton hyväksyntä EEC-sopimukselle. Myös CIA:n käyttämä ”pelinappula”-vertaus osoittaa, että CIA:n silmissä Saksa-aloite toimi puhtaasti kaupankäyntivälineenä, kun Suomi pyrki ”ostamaan” Neuvostoliitolta tuen EEC-sopimukselle. Se, että CIA ei epäillyt asiassa Neuvostoliiton painostusta viittaa siihen, että CIA näki myös Saksa-aloitteen kohdalla Suomen aktiivisena osapuolena Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa. Suomi pyrki omalla strategisella toiminnallaan vaikuttamaan Neuvostoliiton kantoihin.

Saksa-aloitteen osalta tilanne eteni mielenkiintoisella tavalla, kun Suomi päätti syyskuussa 1972 lopulta parafoida Itä-Saksan kanssa sopimuksen diplomaattisuhteista ilman Länsi-Saksaa.⁴⁵ Tämä oli selvä muutos Suomen aikaisempaan politiikkaan, jonka mukaan asiassa tuli edetä yhtäaikaisesti molempien Saksojen kanssa. Myös CIA pisti asian merkille, sillä 7. syyskuuta 1972 CIA raportoi sopimuksen parafoinnista mainiten, että Suomen ratkaisu tarkoittaa muutosta aikaisempaan linjaan.⁴⁶ Mielenkiintoista on myös se, että tämän raportin yhteydessä CIA epäilee Neuvostoliiton painostusta, kun aiemmin Saksa-aloitteen yhteydessä painostusta ei epäilty. CIA:n tulkinta Neuvostoliiton painostuksesta on yhtenäinen myös Yhdysvaltojen ulkoministeriön tulkinnan kanssa, jonka mukaan yksi Suomen aloitteen julkilausumattomista motiiveista oli saada aikaan EEC-sopimus. Hentilän mukaan Yhdysvaltain ulkoministeriössä arveltiin, että Neuvostoliitto on ilmoittanut Suomelle Itä-Saksan tunnustamisen EEC-sopimuksen hinnaksi.⁴⁷ CIA luultavasti epäili tässä yhteydessä Neuvostoliiton painostusta siksi, että Suomen tasapuolisuuspolitiikka suhteessa molempiin Saksoihin oli muuttunut niin äkisti ja Suomi päätti edetä asiassa yksipuolisesti Itä-Saksan kanssa.

Suomi ei kuitenkaan ratifioinut Itä-Saksan kanssa parafoitua sopimusta, sillä Länsi-Saksa lopulta aloitti neuvottelut Suomen kanssa vielä saman vuoden marraskuussa ja Suomi tunnusti

⁴⁴ Weekly Summary 28.7.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁴⁵ Hentilä 2003, 161–162.

⁴⁶ Central Intelligence Bulletin 7.9.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁴⁷ Hentilä 2003, 164.

molemmat Saksat yksipuolisesti marraskuun lopussa 1972. Varsinaiset sopimukset diplomaattisuhteista allekirjoitettiin vuoden 1973 puolella.⁴⁸ CIA raportoi näistä käänteistä vielä kolmesti. 20. syyskuuta 1972 CIA raportoi Suomen päätöksestä lykätä Itä-Saksan kanssa parafoidun sopimuksen allekirjoittamista.⁴⁹ 25. lokakuuta 1972 CIA raportoi Länsi-Saksan olevan valmis neuvottelemaan Suomen kanssa sopimuksesta.⁵⁰ Viimeinen raportti liittyen Saksan kysymykseen löytyy 25. marraskuuta 1972, jolloin CIA mainitsi Suomen tunnustaneen molemmat Saksat ja ensimmäisenä länsimaana Itä-Saksan.⁵¹ Näissä viimeisimmissä raporteissa ei ole kuitenkaan mainintoja liittyen Suomen EEC-prosessiin.

CIA raportoi kaikkiaan Suomen Saksa-aloitteesta melko laajasti, mikä saattaa johtua siitä, että Suomen aloite oli myös kylmän sodan suurvaltapolitiisessa kontekstissa Yhdysvalloille mielenkiintoinen. Aloite osuu ajallisesti yhteen Nixonin hallinnon liennytysspolitiikan, sekä Länsi-Saksan aloittaman idänpolitiikan kanssa, minkä seurauksena ”Saksan kysymys” oli ajankohtainen.⁵² Länsi-Saksan tiivis integroiminen osaksi läntistä yhteisöä ja Yhdysvaltojen johtamaa Atlantin kehikkoa oli yksi Yhdysvaltojen merkittävimpiä integraatiopoliittisia tavoitteita Euroopassa ja Länsi-Saksan idänpolitiikka nosti esille huolen siitä, että Länsi-Saksa ajautuisi liiaksi itään.⁵³ Suomen aloite liittyi osaksi tätä laajempaa suurvaltapolitiittista kehikkoa ja Suomen aloitteella nähtiin varmasti olevan strategista merkitystä kylmän sodan kannalta. Itä-Saksan tunnustaminen oli myös pitkään ollut Neuvostoliitolle tärkeä tavoite, joten Suomen tekemä Saksa-aloite yhdistettiin CIA:n raportoinnissa loogisesti osaksi Suomen ja Neuvostoliiton välisiä suhteita, Neuvostoliiton painostusta ja EEC-prosessia.

⁴⁸ Hentilä 2003, 178–182.

⁴⁹ Central Intelligence Bulletin 20.9.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁵⁰ Central Intelligence Bulletin 25.10.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁵¹ Central Intelligence Bulletin 25.11.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁵² Judt 2005, 500–501.

⁵³ Lundestad 1998, 22–28.

3 Kekkonen EEC-sopimuksen takuumiehenä

Kekkosella oli keskeinen rooli EEC-sopimusprosessissa. Hänen asemansa idänsuhteiden takaajana korostui EEC-prosessin edetessä, kun kävi yhä selvemmäksi, että sopimuksen toteutuminen kytkeytyi hänen jatkoonsa tasavallan johdossa. Kekkonen hyödynsi EEC-prosessissa luottamuksellisia suhteitaan Neuvostoliittoon sekä ulkopoliittisesti, että sisäpoliittisesti.⁵⁴

3.1 Korvaamaton Kekkonen idänpolitiikan takuumiehenä

Tutkimissani CIA:n aineistoissa Kekkonen rooli EEC-prosessissa nousi selvästi esiin, mikä oli oletettavissa, kun ottaa huomioon Kekkonen merkittävän aseman Suomen sen aikaisen ulkopoliitiikan ja erityisesti idänsuhteiden hoitamisessa. Myös Yhdysvalloissa Kekkonen rooli tiedettiin, ja Kekkoseseen oli pyritty vaikuttamaan läntisten tiedustelupalveluiden tahoilta jo 1950-luvun lopulta lähtien.⁵⁵ Suhtautuminen Kekkoseseen vaihteli Yhdysvalloissa ja etenkin 1960-luvun alkupuolella noottikriisin ja KGB-agentti Anatoli Golitsynin tapauksen vuoksi amerikkalaisten luottamus Kekkoseseen oli koetuksella. Noottikriisin jälkeen, luottamuspulasta huolimatta, Yhdysvalloissa kuitenkin arvioitiin, että Kekkonen rooli oli tärkein yksittäinen tekijä Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa.⁵⁶ Luottamuspula Kekkoseseen johtui pitkälti siitä, että Yhdysvalloissa Kekkonen nähtiin olevan liian kallellaan Neuvostoliittoon päin ja Neuvostoliiton nähtiin vaikuttavan liiaksi Kekkonen näkemyksiin ja valintoihin.

1970-luvulle tultaessa amerikkalaisten näkemykset Kekkosesta ja Kekkonen ulkopoliitiikasta olivat muuttuneet ymmärtäväisempään suuntaan. Vuoden 1970 Kekkonen Yhdysvaltojen vierailun päätteeksi presidentti Nixon kehui Suomen ulkopoliitiikkaa, ja amerikkalaiset osoittivat selvää luottamusta Kekkoseseen ja hänen kykyihinsä hoitaa suhteita Neuvostoliittoon.⁵⁷ Kekkonen luottamusta Yhdysvaltojen silmissä oli lisännyt Kekkonen harjoittama aktiivinen puolueettomuuspolitiikka ja toiminta idän ja lännen välisenä sillanrakentajana 1960- ja 70-luvuilla.⁵⁸

Merkittävin tekijä, minkä takia CIA raportoi EEC-prosessin yhteydessä Kekkosesta, liittyy Kekkonen rooliin Suomen idänsuhteiden luottomiehenä. CIA arvioi, että Kekkonen on luonut

⁵⁴ Aunesluoma 2011, 268.

⁵⁵ Virta 2022, 171–181.

⁵⁶ Ibid., 312–313, 316–317.

⁵⁷ Ibid., 371.

⁵⁸ Ibid., 368.

maineensa sille, että hän henkilökohtaisesti kykenee asioimaan Neuvostoliiton kanssa ja että Suomen ja Neuvostoliiton tehokkain kommunikaatiokanava kulki juuri Kekkonen ja neuvostojohdon säännöllisten korkean tason tapaamisten kautta.⁵⁹ CIA raportoikin useaan otteeseen Kekkonen matkoista Neuvostoliittoon sekä neuvostojohtajien matkoista Suomeen, joiden aikana Kekkonen pyrki edistämään EEC-sopimusta. Muun muassa maaliskuussa 1972 CIA raportoi Kekkonen matkasta Moskovaan. CIA:n mukaan Kekkonen pyrki matkallaan luultavasti vakuuttamaan neuvostojohtoa siitä, ettei EEC-sopimus vaaranna Suomen puolueettomuutta.⁶⁰

Puolueettomuuskysymys oli Kekkoselle olennainen, sillä Suomen lämmenneiden länsisuhteiden vuoksi Neuvostoliitto ei aikaisemmasta poiketen suostunut 1970-luvun alussa tunnustamaan Suomen puolueettomuuspolitiikkaa.⁶¹ Tästä johtuen Suomi, Kekkonen johdolla, oli pakotettu aktiivisesti hakemaan tunnustusta omalle puolueettomuudelleen etenkin Neuvostoliiton suunnalta. Käsittelin edellisessä luvussa konkreettisia aloitteita, joilla Suomi pyrki osoittamaan Neuvostoliitolle puolueettomuuspolitiikan jatkuvuuden ja CIA uskoi Kekkonen käyttäneen näitä aloitteita hyväksi idänmatkoillaan. Joulukuulle 1972 päivätty CIA:n raportti nosti esille Kekkonen matkan Moskovaan muutamaa viikkoa aiemmin. CIA uskoi, että Kekkosella on taskussaan hyviä argumentteja EEC-sopimuksen puolesta, sillä Suomi oli aktiivisesti edellisinä vuosina ajanut Neuvostoliitolle tärkeitä projekteja; ETYK-kokousta ja Itä-Saksan tunnustamista. Lisäksi CIA nosti esille Suomen SEV-aloitteen ja sen, että Kekkonen voi vedota itseensä puolueettomuuden takuumiehenä varmistamalla jatkokautensa presidenttinä.⁶² CIA:n näkemys Kekkonen matkasta osoittaa jälleen sen, miten Suomen ja tässä tapauksessa Kekkonen nähtiin käyvän kauppaa EEC-sopimuksesta Neuvostoliiton kanssa. Kauppatavarana ei ollut vain Suomen Neuvostoliittoa mielistelevät aloitteet, vaan valuuttana oli myös Kekkonen henkilökohtaiset luottamukselliset suhteet neuvostojohtoon.

Ehkä merkittävin tekijä, millä Kekkonen henkilökohtaiset suhteet Neuvostoliittoon liitettiin osaksi EEC-prosessia, oli aloite Kekkonen presidenttikauden jatkamisesta poikkeuslailla. Syksyn 1972 aikana, kun Neuvostoliitto jarrutteli heinäkuussa parafoidun EEC-sopimuksen allekirjoittamista, alkoi itänaapurista kantautua tietoja, joiden mukaan Neuvostoliitto saattaisi

⁵⁹ "Intelligence Report: 'Finlandization' in action: Helsinki's experience with Moscow", 84. August 1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁶⁰ Weekly Summary 3.3.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁶¹ Virta 2022, 262–263.

⁶² Weekly Summary 29.12.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

olla valmis hyväksymään Suomen EEC-sopimuksen, mikäli Kekkonen jatkaa virassaan.⁶³ Suomessa alkoikin syksyn 1972 mittaan kehittyä poliittinen paketti, jossa Kekkonen uudelleenvalinta yhdistettiin osaksi EEC-prosessia.⁶⁴

CIA raportoi Kekkonen virkakauden jatkamisesta, kun hallitus oli hyväksynyt poikkeuslain tammikuun lopulla 1973. CIA arvioi raportissaan, että poikkeuslaki mahdollistaa Suomen EEC-prosessin etenemisen. CIA mainitsi myös poikkeuslain vastustajista, jotka kokevat poikkeuslain olevan häpeilemätöntä myönnytyspolitiikkaa Neuvostoliiton suuntaan.⁶⁵ Poikkeuslain vastustajilla CIA mitä ilmeisimmin viittaa tapaukseen, jossa 34 tunnettua suomalaista julkaisi joulukuun 1972 lopulla avoimen kirjeen, jossa vedottiin demokraattisiin menettelytapoihin tulevissa presidentinvaaleissa.⁶⁶ Edellä esitetyn raportin mielenkiintoisin maininta on CIA:n arvio siitä, että EEC-sopimuksen ja Kekkonen virkakauden selvä yhteys heikentää Suomen puolueettomuutta. Toisaalta CIA kuitenkin näki, että ratkaisu Kekkonen virkakauden pidentämisestä parantaa Suomen mahdollisuuksia ylläpitää taloudellisia suhteita Länsi-Eurooppaan sitten, kun Kekkonen joskus poistuu virastaan.⁶⁷ Maininta Suomen puolueettomuuden heikentymisestä viittaa siihen, että CIA tulkitsi Neuvostoliiton liiallisen miellyttämisen johtaneen siihen, että Suomi on ajautunut yhä tiiviimmin Neuvostoliiton vaikutuspiiriin. Viimeinen maininta osoittaa kuitenkin CIA:n ymmärtävän Suomen ratkaisua pidemmällä aikavälillä.

CIA:n näkemykset Suomen puolueettomuuden heikentymisestä ja Kekkonen halusta miellyttää Neuvostoliittoa tulevat hyvin esiin CIA:n raportissa, jossa käsitellään Neuvostoliiton presidentin Nikolai Podgornyn vierailua Suomeen huhtikuussa 1973. Podgorny oli Helsingissä juhlistamassa YYA-sopimuksen juhlavuotta ja CIA kuvaili Kekkonen juhlallisuuksissa pitämää puhetta nöyristeleväksi ja mainitsi puheen herättäneen kritiikkiä Suomessa. Raportin yhteydessä CIA mainitsi, ettei EEC-sopimuksesta julkisesti puhuttu, mutta luultavasti Kekkonen oli keskustellut asiasta Podgornyn kanssa, sillä Neuvostoliiton varaukset EEC-sopimusta kohtaan eivät ole vähentyneet.⁶⁸

Mikko Virta on esittänyt väitöskirjassaan, että lännessä ymmärrettiin Suomen pyrkivän käyttämään Neuvostoliittoon suunnattuja aloitteita hyväkseen rakentaessaan suhteita länteen.

⁶³ Aunesluoma 2011, 268–269.

⁶⁴ Paavonen 2008, 219.

⁶⁵ Weekly Summary 26.1.1973. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁶⁶ Aunesluoma 2011, 271.

⁶⁷ Weekly Summary 26.1.1973. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁶⁸ Weekly Summary. 13.4.1973. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

Virran mukaan Kekkonen osasi hyödyntää näitä aloitteita vipuvartena neuvotellessaan Neuvostoliiton kanssa ja lännessä Kekkonen toimille annettiin arvoa.⁶⁹ Edellä esitetyt CIA:n raportit tukevat tätä väitettä, sillä CIA näytti ymmärtävän Suomen ja Kekkonen strategiaa esimerkiksi poikkeuslain suhteen. Vaikka lyhyellä aikavälillä poikkeuslaki saattoi CIA:n silmissä vaikuttaa Suomen puolueettomuuteen heikentävällä tavalla, CIA näki strategian pitkän aikavälin hyödyt, mikäli poikkeuslaki mahdollistaisi Suomen EEC-sopimuksen ja sitoisi Suomen täten tiiviimmin länteen.

Samaan aikaan poikkeuslain laatimisen aikaan tapahtui niin kutsuttu Zavidovo-vuoto, jossa Kekkonen ja neuvostojohdon välisiä luottamuksellisia keskusteluja vuodettiin julkisuuteen loppuvuodesta 1972. Vuodetuissa muistioissa oli muun muassa mainintoja Neuvostoliiton kielteisistä asenteista EEC-sopimusta kohtaan, sekä Kekkonen neuvostojohdolle antama henkilökohtainen lupaus siitä, ettei EEC-sopimus vaaranna Suomen puolueettomuutta.⁷⁰ Vaikka Zavidovo-vuodosta kehkeytyi suuri kohu Suomessa, en löytänyt asiaan liittyen merkittäviä mainintoja CIA:n raporteista. Vuoto aiheutti aluksi luottamuskriisin Suomen ja Neuvostoliiton välillä, mutta kohu jäi lopulta pitkälti sisäpoliittiseksi.⁷¹ Tämä saattaa selittää sen, miksi CIA ei nähnyt tarvetta raportoida asiasta. Kohu ei lopulta vaikuttanut ratkaisevalla tavalla Suomen ja Neuvostoliiton välisiin suhteisiin, jonka kautta CIA pitkälti tarkasteli Suomen EEC-prosessia.

3.2 Kekkonen sisäpolitiikan tirehtöörinä

Kekkonen rooli ja vaikutusvalta ulottui vahvasti myös Suomen sisäpolitiikkaan. Kekkonen vipuvarsi sisäpoliittiseen päätöksentekoon liittyi paljolti Kekkonen luottamukselliseen rooliin idänsuhteiden takuumiehenä. EEC-sopimuksen kohdalla Kekkonen pyrkiin poistamaan sopimuksen sisäpoliittisia esteitä juuri vetoamalla omiin luottamuksellisiin neuvostosuhteisiinsa. Etenkin edellä mainittu Kekkonen presidenttikauden jatkaminen nousi välineeksi, jolla Kekkonen pyrki murtamaan EEC-sopimuksen sisäpoliittisen lukon.

Loppuvuodesta 1972 EEC-sopimuksen ympärillä leijui harmaita pilviä, kun sopimuksen allekirjoitus oli viivästynyt Neuvostoliiton painostuksen ja sisäpoliittisten erimielisyyksien johdosta. Joulukuun alussa CIA raportoi, että Kekkonen ei ole vielä puuttunut EEC-sopimuksen sisäpoliittiseen kamppailuun, mutta puolueiden välinen lukko saattaa pakottaa

⁶⁹ Virta 2022, 406.

⁷⁰ Aunesluoma 2011, 269–271.

⁷¹ Paavonen 2008, 219.

Kekkosen tekemään sisäpoliittisen väliintulon. CIA arvioi, että Kekkosen väliintulo saattaisi saada EEC-prosessin taas liikkeelle. Kekkosen väliintuloa puoltaisi CIA:n mukaan se, että Kekkonen on taistellut liian paljon EEC-sopimuksen puolesta antaakseen sopimuksen kariutua sisäpoliittisiin erimielisyyksiin.⁷²

Muutamaa viikkoa myöhemmin, joulukuun puolivälissä 1972, CIA:n arvio Kekkosen väliintulosta kävi toteen. Kun poikkeuslain valmistelut Kekkosen uudelleenvalinnan puolesta olivat hyvää vauhtia käynnissä Kekkonen yllättäen ilmoitti, ettei hän enää kokenut olevansa velvoitettu jatkamaan virassa. Samaan aikaan EEC-prosessia jarruttivat Neuvostoliiton vastustuksen lisäksi myös sisäpoliittiset erimielisyydet ja CIA arvioikin 16. joulukuuta laaditussa raportissa, että Kekkosen eroilmoituksen taustalla saattoi olla Kekkosen tavoite avata puolueiden välinen lukko EEC-sopimukseen liittyen. CIA mainitsi, että harvat ”Helsingissä” uskovat Kekkosen olevan tosissaan erouhkauksensa kanssa ja CIA uskoikin, että Kekkonen jatkaa lähes varmasti virassaan. CIA:n mukaan uhkaus oli luultavasti vain sisäpoliittinen painostuskeino, sillä Kekkonen haluaa EEC-kysymyksen ratkaistuksi ennen Moskovan vierailuaan joulukuun lopulla.⁷³ Toisessa CIA:n raportissa mainittiin, että kaikki puolueet kommunisteja lukuun ottamatta ovat EEC-sopimuksen kannalla, joten Kekkosen uhkaus saattaa saada puolueet asettamaan sivuun erimielisyytensä. Puolueissa tiedetään, että Kekkosen ero tekisi EEC-sopimuksesta vähemmän hyväksyttävän Neuvostoliiton silmissä.⁷⁴

Aunesluoman mukaan loppuvuodesta 1972, viimeistään edellä mainitun Zavidovo-vuodon jälkeen, oli yhä ilmeisempää, että ainoastaan Kekkosen valinta jatkokaudelle saattoi pelastaa sen, mitä oli pelastettavissa EEC-sopimuksesta.⁷⁵ Tämä kuvastaa Kekkosen merkittävää roolia EEC-prosessissa ja edellä esitettyjen raporttien perusteella voi tulkita, että myös CIA näki Kekkosen olevan viimekädessä Suomen EEC-prosessin ratkaiseva lenkki. CIA näki, että Kekkonen kykeni poistamaan EEC-sopimuksen sisäpoliittiset ja ulkopoliittiset esteet vetoamalla omaan korvaamattomuuteensa idänsuhteiden takuumiehenä. Ilman poikkeuslakia ja Kekkosen luottamuksellisia idänsuhteita Neuvostoliitto ei luultavasti olisi antanut hyväksyntää EEC-sopimuksen solmimiselle.⁷⁶ Tätä taustaa vasten Kekkosen voi nähdä viimekädessä ratkaisevana lenkinä EEC-sopimukselle.

⁷² Central Intelligence Bulletin 2.12.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁷³ Central Intelligence Bulletin 16.12.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁷⁴ Weekly Summary 29.12.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁷⁵ Aunesluoma 2011, 271.

⁷⁶ Ibid., 269.

CIA ei näytä raportoineen Kekkosen sisäpoliittisista toimista yhtä laajasti kuin Kekkosen ulkopoliittisista neuvotteluista Neuvostoliiton kanssa, ja sisäpoliittisetkin toimet yhdistettiin usein Kekkosen luottamuksellisiin idänsuhteisiin. Tämä kuvastaa hyvin jo aiemmin esitettyä tulkintaa siitä, että CIA:n pääasiallinen kiinnostus Suomen EEC-prosessia kohtaan liittyi juuri Suomen geopoliittiseen asemaan ja Suomen idänsuhteisiin. CIA ymmärsi Kekkosen merkityksen idänsuhteiden luottomiehenä ja näki Kekkosen roolin tärkeimpänä yksittäisenä tekijänä EEC-prosessissa.

4 Sisäpoliittisesti hankala EEC-sopimus

Edellä on tullut ilmi, että CIA tarkasteli Suomen EEC-prosessia pitkälti Neuvostoliiton painostuksen kautta kylmän sodan geopolittisessä kontekstissa. CIA kuitenkin raportoi myös EEC-sopimuksen aiheuttamasta sisäpoliittisesta kuohunnasta ja yhtenä teemana CIA:n raportoinnissa nousee esiin Suomen hallitusratkaisut.

4.1 Heikot hallitukset jarruttavat EEC-prosessia

Suomen sisäpoliittisella kentällä EEC-sopimukselle löytyi vahvaa kannatusta. Etenkin elinkeinoelämän järjestöt ja oikeisto tukivat varauksettomasti sopimusta, mutta myös Keskusta ja SDP kokivat EEC-sopimuksen välttämättömäksi. SDP ja Keskusta tosin toivat esiin myös varauksellisia näkemyksiä sopimuksen haitallisista vaikutuksista, joita saattaisi ilmetä liittyen esimerkiksi idänsuhteisiin. Sopimusta vastustivat kommunistit ja SKDL, mutta myös sosiaalidemokraattien vasemmistosiivestä löytyi EEC-sopimuksen vastustajia.⁷⁷ Sopimukseen ei suhtauduttu poliittisissa piireissä puhtaasti talouskysymyksenä, vaan sekä EEC-integraation vastustajat että puoltajat tarkastelivat kysymystä omien ideologisten linssien läpi. Kannattajat argumentoivat kilpailukyvyyn säilymisen puolesta, kun taas vastustajat varoittelivat kapitalistisesta maailmanjärjestyksestä ja ylikansallisista organisaatioista. Tämän seurauksena poliittinen ilmapiiri EEC-prosessin ympärillä oli jännittynyt.⁷⁸

CIA raportoi sisäpolitiikan osalta erityisesti Suomen hallitusratkaisuista. Tammikuun alussa vuonna 1972 käytiin Suomessa eduskuntavaalit, joista CIA raportoi 6. tammikuuta mainiten, että hallituksen muodostamisessa saattaa mennä useita kuukausia. CIA mainitsi myös, että kommunistien mukaan ottaminen hallitukseen on ratkaisematta ja että Neuvostoliittoa saattaisi miellyttää, mikäli kommunistit otettaisiin hallitukseen. CIA arvioi, että kommunistit saattaisivat olla pienempi ”uhka” hallituksen sisällä kuin oppositiossa.⁷⁹ CIA raportoi vaaleista uudelleen saman vuoden maaliskuussa, jolloin Kekkonen oli saanut kasaan SDP:n johtaman vähemmistöhallituksen. CIA arvioi, että tämä Rafael Paasion johtama vähemmistöhallitus ei luultavasti pysty tekemään kovia päätöksiä, eikä ole pitkäikäinen.⁸⁰ Kovilla päätöksillä CIA mitä ilmeisimmin viittasi ainakin osittain EEC-prosessiin. CIA näytti

⁷⁷ Paavonen 2008, 224–225.

⁷⁸ Aunesluoma 2011, 257.

⁷⁹ Central Intelligence Bulletin 6.1.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁸⁰ Central Intelligence Bulletin 3.3.1972. CIA’s Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

tulkitsevan, että poliittisesti hankala EEC-päätös on liian suuri pala sosiaalidemokraattiselle vähemmistöhallitukselle ja vaatii tuekseen laajemman hallituspohjan.

CIA:n tulkinta olikin oikea, sillä sosiaalidemokraateilla ei ollut haluja viedä ulkopoliittisesti hyvin arkaa ja Neuvostosuhteisiin vaikuttavaa EEC-sopimusta yksin loppuun. Jo vähemmistöhallitusta muodostettaessa helmikuussa 1972 Paasio oli ollut sitä mieltä, että sopimuksen läpiviemiseksi tarvitaan ”leveäharteisempi” hallitus. Sosiaalidemokraatit eivät halunneet rikkoa suhteitaan Neuvostoliittoon, varsinkaan kun Neuvostoliiton hyväksyntä sopimukselle ei ollut keväällä 1972 kiveen hakattu.⁸¹ Myös CIA:n arvio Paasion hallituksen lyhytikäisyydestä osui kohdalleen, sillä jo saman vuoden heinäkuussa vähemmistöhallitus antoi eroanomuksensa. Julkisuudessa eroanomusta perusteltiin juuri sillä, ettei vähemmistöhallitus kokenut nauttivansa tarpeeksi laajaa kannatusta näin merkittävän päätöksen tekemiseksi, mutta todellisuudessa hallituksen eroamiseen vaikuttivat myös muut sisäpoliittiset kiistat. Lisäksi Kekkonen oli jo päättänyt lykätä EEC-sopimuksen allekirjoitusta Neuvostoliiton painostuksen johdosta.⁸²

CIA raportoi Paasion hallituksen erosta heinäkuun lopulla 1972 mainiten, että vähemmistöhallitus eroaa mieluummin, kuin ottaa vastuun EEC-sopimuksen solmimisesta. CIA arvioi myös, että hallituksen eropäätös ja siitä johtuva EEC-prosessin pitkittyminen mitä luultavimmin miellyttivät Neuvostoliittoa, joka edelleen suhtautui kielteisesti Suomen EEC-sopimukseen.⁸³ Myös sisäpoliittisten kysymysten kohdalla CIA näytti nostavan esiin Neuvostoliiton roolin EEC-prosessissa, mikä vahvistaa edelleen käsitystä siitä, että CIA:n pääasiallinen kiinnostus Suomen EEC-prosessia kohtaan liittyi ulkopoliittisiin tekijöihin, erityisesti Suomen asemaan Neuvostoliiton naapurissa.

Syyskuussa 1972 saatiin usean kuukauden neuvotteluiden jälkeen kokoon Kalevi Sorsan johtama punamultaenemmistöhallitus, joka istui EEC-prosessin loppuun saakka.⁸⁴ CIA raportoi uudesta hallituksesta tuoreeltaan arvioiden hallitusta heikoksi. Tämän lisäksi CIA analysoi uutta hallitusohjelmaa, nostamalla esiin hallituksen kaavailemat taloudelliset toimet, joilla hallitus pyrki estämään inflaatiota ja muita talouden häiriöitä Suomen liikkua kohti EEC-sopimusta. CIA mainitsee myös hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet lisätä kaupankäyntiä ja yhteistyötä Neuvostoliiton ja Itä-Euroopan maiden kanssa. Raportin lopussa

⁸¹ Aunesluoma 2011, 258–260.

⁸² Paavonen 2008, 217–218.

⁸³ Central Intelligence Bulletin 20.7.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁸⁴ Aunesluoma 2011, 268.

CIA huomioi, ettei hallitusohjelmassa ole mainintaa EEC-sopimuksen allekirjoittamisesta, jonka CIA arveli johtuvan siitä, että Sorsan hallitus ottaa ulkopoliittiset ohjeet suoraan Kekkoselta.⁸⁵ Viimeinen maininta Kekkosesta korostaa edelleen CIA:n tulkintaa Kekkosien suuresta roolista EEC-prosessissa.

Vaikka CIA arvioi Sorsan punamultahallitusta alun alkaen heikoksi, syksyn 1972 kunnallisvaalien jälkeen CIA osoitti raportoinnissaan suurempaa luottamusta hallitusta kohtaan. CIA raportoi lokakuussa käytyjen kunnallisvaalien jälkeen, että kaikki hallituspuolueet vahvistivat asemiaan, mikä luultavasti vähentää hallituskriisin todennäköisyyttä. CIA arvioi, että hallituksen saama tuki kunnallisvaaleissa antaa hallitukselle mahdollisuuden ratkaista EEC-kysymyksen.⁸⁶

4.2 Suojalait ja kommunistit jarruttavat EEC-prosessia

Hallitusratkaisuiden lisäksi CIA raportoi myös konkreettisista EEC-prosessia jarruttaneista sisäpoliittisista tekijöistä. Näitä olivat esimerkiksi kommunistien osoittama aktiivinen vastustus EEC-sopimusta kohtaan sekä etenkin sosiaalidemokraattien vaatimat suojalait, jotka puolue asetti EEC-sopimuksen hyväksymisen sisäpoliittiseksi hinnaksi.

Kesällä 1972 sosiaalidemokraattien puoluekokous asetti EEC-sopimuksen ehdoksi niin kutsutut suojalait, joiden oli tarkoitus lieventää EEC-sopimuksesta mahdollisesti aiheutuvia taloudellisia haittavaikutuksia. Joulukuussa 1972 Sorsan hallitus antoi eduskunnalle esityksen suojalaeista. Ongelmaksi muodostui kuitenkin kommunistien kova vastustus. SKDL vastusti suojalakeja, sillä puolueessa uskottiin SDP:n hylkäävän EEC-sopimuksen, mikäli suojalakeja ei saada säädettyä. SKDL:n kansanedustajamäärä riitti juuri ja juuri siihen, että suojalait jätettiin lepäämään eduskuntaäänestyksen jälkeen syyskuussa 1973.⁸⁷

CIA raportoi suojalaeista ja SKDL:n vastustuksesta kesäkuussa 1973. CIA mainitsi kommunistien jälleen kerran viivyttäneen EEC-sopimuksen allekirjoittamista, kun SKDL onnistui blokkamaan suojalakien voimaantulon. CIA arvioi, että SDP:n hallituskumppanit saattavat painostaa SDP:tä allekirjoittamaan EEC-sopimuksen ilman suojalakeja. Tämä saattaisi kuitenkin CIA:n mukaan aiheuttaa jännitteitä hallituksen sisällä. CIA analysoi myös kommunistien sisäisiä jakolinjoja mainiten, että SKDL on sisäisesti jakautunut, mutta se on

⁸⁵ Central Intelligence Bulletin 6.9.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁸⁶ Central Intelligence Bulletin 5.10.1972. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁸⁷ Paavonen 2008, 246–247.

yhtenäinen EEC-sopimuksen vastustamisessa.⁸⁸ CIA:n arvio hallituskumppaneiden painostuksesta ja mahdollisista jännitteistä hallituksessa ei välttämättä osu täysin kohdilleen sillä SDP:llä oli suojalakikysymyksessä täysi tuki Kekkoselta. Kekkonen oli ilmoittanut, että hän antaa luvan EEC-sopimuksen allekirjoitukselle vasta, kun suojalait on hyväksytty. Tämän seurauksena myös muut porvarilliset puolueet kallistuivat kannattamaan suojalakeja. Oikeistopuolueet ja elinkeinoelämän johtajat eivät halunneet ottaa riskiä EEC-sopimuksen kariutumisesta, mikäli Kekkonen estäisi allekirjoituksen suojalakien puuttumisen vuoksi.⁸⁹

Vielä samalla viikolla CIA raportoi aiheesta uudelleen mainiten, että kommunistien ”tempu” juuri ennen eduskunnan kesätaukoa viivästyttää EEC-sopimuksen solmimista ainakin syksyyn, ellei SDP:tä saada suostuteltua unohtamaan suojalait. CIA mainitsi, että kaikki muut puolueet SDP:tä lukuun ottamatta olisivat valmiita allekirjoittamaan sopimuksen mitä pikimmiten ja ratkaisemaan suojalakikysymyksen myöhemmin. CIA arvioi myös tässä raportissa, että SDP tulee luultavasti saamaan painetta muilta puolueilta tulevina viikkoina.⁹⁰ SDP lopulta antautuikin suojalakikysymyksessä, sillä keskeisimmät suojalait säädettiin kokonaisuudessaan vasta EEC-sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen.⁹¹

Kaikkiaan CIA:n raportointi EEC-sopimukseen liittyvistä sisäpoliittisista tekijöistä ei ollut kovinkaan kattavaa, mikä selittyy pitkälti sillä, että CIA näki ulkopoliittiset tekijät merkityksellisemmiksi EEC-kysymyksessä. Sisäpoliittiset teemat yhdistettiin monin paikoin osaksi Neuvostoliiton painostusta, eli tässäkin yhteydessä Suomen geopoliittinen asema nousee suurimmaksi tekijäksi CIA:n raportoinnissa. Sisäpoliittisista tekijöistä CIA:ta näytti kiinnostavan eniten kommunistien toiminta EEC-sopimuksen jarruttamisessa. Kommunistit olivat CIA:lle luonnollinen raportoinnin kohde kylmän sodan kontekstissa.

Viimeinen CIA:n raportti ennen EEC-sopimuksen allekirjoittamista on päivätty 2. lokakuuta 1973. Tällöin CIA mainitsi, että sopimusta vastustaneet kommunistit on eristetty sisäisesti. CIA arveli, että ainoastaan Neuvostoliiton viime hetken veto voi enää estää sopimuksen allekirjoittamisen.⁹² Vaikka Neuvostoliiton kielteiset asenteet Suomen EEC-sopimusta kohtaan eivät koskaan kokonaan hävinneet, Kekkonen katsoi itänaapurin asenteiden siinä määrin pehmenneen viimeistään lokakuussa 1973, että hän saattoi antaa eduskunnalle

⁸⁸ Central Intelligence Bulletin 5.6.1973. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁸⁹ Paavonen 2008, 233.

⁹⁰ Weekly Summary 8.6.1973. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

⁹¹ Paavonen 2008, 248.

⁹² Central Intelligence Bulletin 2.10.1973. CIA's Freedom of Information Act Electronical Reading Room.

valtuudet sopimuksen allekirjoittamiseksi.⁹³ Eduskunta hyväksyi marraskuussa 1973 EEC-sopimuksen äänin 141–36 ja Kekkonen ratifioi sopimuksen tämän jälkeen. 23.11.1973 vaihdettiin Brysselissä ratifiointiasiakirjat ja sopimus astui voimaan vuoden 1974 alussa.⁹⁴

⁹³ Aunesluoma 2011, 278–279.

⁹⁴ Paavonen 2008, 244–245.

5 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa olen tutkinut Suomen EEC-prosessia vuosina 1970–1973 Yhdysvaltojen ulkomaantiedustelupalvelu CIA:n raportoinnin näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää miten CIA raportoi Suomen EEC-prosessista, mitä teemoja CIA nosti raportoinnissa esiin ja kuinka laajasti CIA aiheesta raportoi. Lisäksi olen pohtinut syitä sille, miksi CIA raportoi juuri tietyistä teemoista. Näiden lähteiden pohjalta CIA tarkasteli Suomen EEC-prosessia pääosin kylmän sodan suurvaltapolitiittisena kysymyksenä, ei niinkään puhtaasti talouspolitiittisena kysymyksenä.

Raportoinnin pohjalta keskeisimmäksi teemaksi nousi Suomen hankala geopoliittinen asema Neuvostoliiton naapurissa ja siitä johtunut Neuvostoliiton painostus Suomen länsi-integraatiota kohtaan. CIA raportoi kattavasti Neuvostoliiton painostuksesta EEC-prosessin aikana ja piti Suomen itsenäistä päätöksentekoa rajoittuneena. Neuvostoliiton vipuvarsi Suomen ulkopoliittisiin ratkaisuihin pakotti Suomen hakemaan hyväksyntää Neuvostoliitolta. CIA:n raportoinnin perusteella voi tulkita, että se koki uhaksi Suomen ajautumisen tiiviimmin Neuvostoliiton vaikutuspiiriin, mikäli Suomi ei saisi solmittua EEC-sopimusta. Tästä johtuen CIA mitä ilmeisimmin piti Suomen sopimusta toivottavana, vaikka raportoinnissa nouseekin esiin Yhdysvaltojen laajempi huoli EEC:n laajentumisen aiheuttamista taloudellisista haasteista Yhdysvalloille. CIA piti Suomen EEC-sopimusta toivottavana luultavasti myös sen takia, että Suomen liittäminen tiiviimmin länteen palvelisi Yhdysvaltojen laajempia kylmän sodan strategisia intressejä liittyen kommunismin ja Neuvostoliiton hillitsemiseen.

Liittyen Neuvostoliiton painostukseen, raportoinnissa nousi vahvasti esiin Suomen tekemät myönnytykset Neuvostoliitolle. Suomi pyrki näillä myönnytyksillä vakuuttamaan Neuvostoliitolle puolueettomuutensa tasapainottamalla EEC-sopimusta esimerkiksi idänkaupan ratkaisuilla ja ajamalla Neuvostoliitolle myönteisiä aloitteita. CIA:n raportoinnissa nousi esille etenkin Suomen SEV-aloite, jolla Suomi pyrki lisäämään kaupankäyntiä Itä-Euroopan maiden kanssa vastapainoksi länsikaupan kasvuille. Toinen merkittävä aloite, joka nousi raportoinnissa keskeiseksi, oli Suomen tekemä aloite molempien Saksojen diplomaattisesta tunnustamisesta. Molempien aloitteiden kohdalla CIA näki Suomen käyvän aloitteilla kauppaa Neuvostoliiton kanssa EEC-sopimuksesta. Tulkintani mukaan CIA näki Suomen myös aloitteellisena osapuolena, joka pyrki tekemillään strategisilla aloitteilla vaikuttamaan sekä Neuvostoliiton että EEC:n kantoihin. Etenkin Saksa-aloitteesta raportoitiin

laajasti varmasti myös siksi, että aloite oli Yhdysvalloille mielenkiintoinen ja ajankohtainen kylmän sodan suurvaltapoliittisessa kontekstissa.

Toinen keskeinen teema raportoinnissa Neuvostoliiton painostuksen ohella liittyi Kekkosen toimintaan EEC-prosessissa. CIA oli jo 1960-luvulla kuvannut Kekkosta tärkeimmäksi yksittäiseksi tekijäksi Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa, joten Kekkosen rooli ymmärrettävästi korostui CIA:n raportoinnissa. Kekkosen luottamukselliset neuvostosuhteet nähtiin EEC-sopimuksen syntymisen kannalta olennaisiksi ja CIA raportoi esimerkiksi Kekkosen matkoista Neuvostoliittoon, joiden aikana Kekkonen pyrki varmistamaan Neuvostoliiton hyväksynnän sopimukselle. Ehkä merkittävin Kekkoseen liittyvä raportointi koski Kekkosen presidenttikauden jatkamiseksi säädettyä poikkeuslakia. Poikkeuslaki säädettiin, sillä Kekkosen asema idänsuhteiden takuumiehenä asetettiin takuiksi EEC-sopimukselle. CIA arvioi, että poikkeuslain ja EEC-sopimuksen selvä yhteys heikentää Suomen puolueettomuutta, mutta CIA näytti ymmärtävän Suomen strategian pitkän aikavälin hyödyt. Jos poikkeuslaki mahdollistaisi EEC-sopimuksen, Suomi asettuisi tiiviimmin länteen.

Kolmas teema CIA:n raportoinnissa liittyi EEC-prosessin sisäpoliittiseen kamppailuun. CIA raportoi esimerkiksi Suomen hallitusratkaisusta. Rafael Paasion vuoden 1972 vähemmistöhallitusta CIA arvioi liian heikoksi. CIA arvioissa Paasion vähemmistöhallitus nähtiin kyvyttömäksi ottamaan vastuun poliittisesti arkaluontoisesta EEC-sopimuksesta. Syksyllä 1972 valtaan astunutta Kalevi Sorsan hallitusta CIA kuvaili niin ikään heikoksi, mutta saman syksyn kunnallisvaalien tulos vahvisti Sorsan hallituksen nauttimaan mandaattia, minkä CIA arvioi antavan hallitukselle mahdollisuuden allekirjoittaa EEC-sopimuksen. Sisäpolitiikan osalta CIA raportoi myös SDP:n vaatimista suojalajeista ja kommunistien toiminnasta, jotka jarruttivat EEC-prosessia. Etenkin kommunistien toiminnasta oli useita mainintoja, mikä selittyy CIA:n ja yleisesti Yhdysvaltojen kylmän sodan kommunisminvastaisuudella. Sisäpoliittisista tekijöistä ei kuitenkaan raportoitu kovinkaan kattavasti, johtuen siitä, että CIA tarkasteli EEC-prosessia pääosin kylmän sodan suurvaltapoliittisessa kontekstissa, jolloin Suomen geopoliittinen asema ja Neuvostoliiton toiminta nousivat raportointia määrittäviksi tekijöiksi.

Tämä tutkimus on tuonut uuden näkökulman aiempaan Suomen integraatiohistoriaa käsittelevään tutkimukseen tarkastelemalla Suomen EEC-prosessia Yhdysvaltojen näkökulmasta. Aiempi Suomen EEC-prosessia koskeva tutkimus on keskittynyt pääosin kuvaamaan asioita Suomen näkökulmasta, mutta tämä tutkimuksen näkökulma kytkee

Suomen EEC-prosessin tiiviimmin osaksi laajempaa kansainvälistä kehikkoa. CIA:n raportteja tutkimalla voidaan myös valottaa sitä, millaisen tiedon valossa Yhdysvaltojen korkein johto teki johtopäätöksiä Suomeen liittyen. Jatkotutkimuksen kannalta voisi olla mielekästä laajentaa tutkimus koskemaan kaikkia puolueettomia EFTA-maita. Suomen osalta tutkimusta voisi jatkaa esimerkiksi tutkimalla CIA:n raportteja EEC-sopimuksen voimaantulon jälkeisiltä vuosilta ja analysoida sitä, miten CIA koki Suomen aseman muuttuneen EEC-sopimuksen johdosta.

Lähteet

Alkuperäislähteet

CIA's Freedom of Information Act Electronic Reading Room

< <https://www.cia.gov/readingroom/home>>

Tutkimuskirjallisuus

- Aunesluoma, Juhana. *Vapaakaupan tiellä: Suomen kauppa ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy, 2011.
- Danielsbacka, Mirkka, Matti O. Hannikainen ja Tuomas Tepora. *Avaimia menneisyyteen: Opas historiantutkimuksen menetelmiin*. Helsinki Gaudeamus, 2022.
- Hentilä, Seppo. *Kaksi Saksaa ja Suomi: Saksan kysymys Suomen puolueettomuuspolitiikan haasteena*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2003.
- Judt, Tony. *Postwar: A History of Europe Since 1945*. New York: The Penguin Press, 2005.
- Larres, Klaus. *A companion to Europe since 1945*. Malden: Wiley-Blackwell, 2009.
- Lundestad, Geir. *'Empire' by Integration: The United States and European Integration, 1945–1997*. New York: Oxford University Press, 1998.
- Nguyen, Thi Thuy Hang. *U.S. Policy towards European Integration, 1969-1974: A New Understanding*. Melbourne: RMIT University, 2017. Väitöskirja.
<<https://doi.org/10.25439/rmt.27590415>>
- Paavonen, Tapani. *Vapaakauppaintegraation kausi: Suomen suhde Länsi-Euroopan integraatioon FINN-EFTAsta EC-vapaakauppaan*. Helsinki: Hakapaino Oy, 2008.
- Tuomi, Jouni ja Anneli Sarajärvi. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi, 2018.
- Virta, Mikko. *Salainen kanava länteen: Urho Kekkonen ja lännen tiedustelu kylmässä propagandasodassa*. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2022. Poliittisen historian väitöskirja. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-7062-0>>