



HELSINGIN YLIOPISTO

Brysselin tukijoukko?

Suomen EY-edustuston rooli Euroopan talousalueen perustamisessa 1988–1990

Historian maisteriohjelma

Maisterintutkielma

Laatija:

Markus Sairanen

Ohjaaja:

Professori Laura Kolbe

6.3.2025

Helsinki

Tiivistelmä

Tiedekunta: Humanistinen tiedekunta

Koulutusohjelma: Historian maisteriohjelma

Opintosuunta: Suomenkielinen historia

Tekijä: Markus Sairanen

Työn nimi: Brysselin tukijoukko? Suomen EY-edustuston rooli Euroopan talousalueen perustamisessa 1988–1990

Työn laji: Maisterintutkielma

Kuukausi ja vuosi: Maaliskuu 2025

Sivumäärä: 79

Avainsanat: EY-edustusto, Suomi, Efta, Eta, diplomatian historia, integraatiohistoria

Ohjaaja tai ohjaajat: Professori Laura Kolbe

Säilytyspaikka: -

Muita tietoja: -

Tiivistelmä:

Tutkielma käsittelee vuonna 1985 erillisenä edustustona toimintansa aloittaneen Suomen Euroopan yhteisöjen (EY) edustuston roolia Euroopan talousalueen (Eta) perustamisessa virallisia sopimusneuvotteluja edeltäneessä vaiheessa vuosina 1988–1990. Tämän Eta-järjestelyn tavoitteena oli mahdollistaa Euroopan vapaakauppaliiton (Efta) jäsenmaiden osallistuminen EY:n sisämarkkinoille ja laajemminkin EY:n tiivistyvään yhteistyöhön ilman, että niiden tarvitsi liittyä EY:n jäseniksi.

EY-edustuston roolia selvitetään Eta-prosessia koskevan tapaustutkimuksen kautta hyödyntäen pääasiallisena lähdeaineistona Ulkoministeriön arkiston asiakirjoja. Vaikka edustuston toimintaa suoraan kuvaavaa aineistoa ei ole juurikaan arkistoitu, Eta-hanketta koskevat kansiot mahdollistavat sen toiminnan tarkastelun yhtenäisen aineiston avulla useamman vuoden ajanjaksolta aikakauden merkittävimmän integraatiopoliittisen kysymyksen kontekstissa. Tutkielmalle tärkein aineistoryhmä on EY-edustustosta Helsinkiin lähetetyt sähköiset ja kirjeet, joissa kuvataan diplomaattien käymiä Eta-prosessiin liittyneitä keskusteluja ja välitetään heidän hankkimiaan tietoja.

Tutkielma täydentää tutkimusaukkoa Suomen diplomatian ja integraatiohistoriassa, sillä keskeisestä asemastaan huolimatta EY-edustustoa ei ole käsitelty aiemmassa historiankirjoituksessa. Myös Eta-prosessia koskeva historiantutkimus on keskittynyt politiikan ja poliitikkojen näkökulmaan. Ulkoasiainhallinnon näkökulmasta historiantutkimuksessa on tuotu esille lähinnä vanhempien virkamiesten ja presidentti Koiviston esikunnan näkökulmaa.

Tutkielman perusteella EY-edustuston roolia voisi luonnehtia Brysselin tukijoukoksi, joka hoiti päivittäisiä suhteita Suomen, EY:n ja Efta-maiden välillä paikan päällä integraatiomyllerryksen keskiössä Brysselissä. Edustusto piti yhteyttä EY:n toimielimiin seuraten Etaa koskevia mielialoja ja hankkeen käytännön etenemistä sekä selostaen ajoittain Suomen ja Eftan kantoja. Vähintään yhtä tärkeä osa edustuston toiminnasta oli yhteistyö muiden Efta-maiden edustustojen kanssa. Brysselin Efta-diplomaatit vaihtoivat tiiviisti tietoja ja mielipiteitä myös keskenään. Samalla diplomaattien tiivis yhteistyö mahdollisti muiden Efta-maiden tarkkailun. EY-edustuston sähköisissä keskeistä olikin Efta-kumppanien kantojen ja mielialojen kuvaaminen. Näin EY-edustuston diplomaattien henkilökohtaiset suhteet, tapaamiset ja keskustelut muodostivat pohjan EY:n ja Eftan välisten suhteiden hoitamiselle, jonka hedelmänä Eta-sopimus pystyttiin solmimaan.

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
1.1	Tutkielman kysymyksenasettelu	4
1.2	Aineisto, menetelmä ja tutkielman rakenne	6
2	Kohti Eta-Suomea	13
2.1	Suomen taloudelliset länsisuhteet kylmän sodan Euroopassa	13
2.2	Liennytyksen myötä Etaan	17
2.3	Suomen EY-edustusto Eta-prosessin toimijakentässä	22
3	Vuosi 1988: EY-edustusto seuraa kehittyvää ajatusta Etasta	27
3.1	Diplomaatit huolehtivat Bangemann-kokouksen seurannasta	27
3.2	Delorsin ajatus kolmannesta tiestä diplomaattien silmin	29
3.3	Kymmenen kohdan listasta puitesopimukseen	33
4	Vuosi 1989: EY-edustusto selvitysluontoisten keskustelujen sivussa	40
4.1	Efta vastaa Delorsille Oslon ja Brysselin kokouksissa	40
4.2	Diplomaatit virkamiestason keskustelujen varjossa	45
4.3	Luxemburgin prosessi ja julkisuus huolettavat Brysselissä	50
4.4	Diplomaatit seuraavat päätöstä Etan jatkosta	53
5	Kevät 1990: EY-edustusto neuvotteluihin siirtymisen tukena	58
5.1	Virkamiestason keskustelut jatkuvat ja parlamentti tuohtuu komissioon	58
5.2	Komission mandaattiehdotus jumiutuu	63
5.3	Neuvottelut voidaan aloittaa, mutta onko Etan aika ohi?	68
6	Päätelmät	72
	Lähteet	75

1 Johdanto

1.1 Tutkielman kysymyksenasettelu

Suomen integraatio läntiseen Eurooppaan eteni kiihtyvällä tahdilla 1980-luvun loppupuolella. Vuonna 1985 Euroopan vapaakauppaliiton (engl. *European Free Trade Association*, Efta) täysjäseneksi liittynyt maa pyrki muiden Efta-maiden kanssa osaksi Euroopan yhteisöjen (EY) kehitteillä olleita sisämarkkinoita. Sisämarkkinahankkeen oli määrä vapauttaa tavaroiden, henkilöiden, pääoman ja palveluiden liikkuvuus EY-maiden alueella vuoden 1992 loppuun mennessä. Hankkeen myötä EY:n sisäinen taloudellinen yhdentyminen uhkasi jättää Efta-maat syrjään Länsi-Euroopan taloudellisesta kehityksestä, elleivät Efta-maat pääsisi osallistumaan sisämarkkinoihin tavalla tai toisella. Tätä varten Efta-maat ryhtyivät kehittämään yhdessä EY:n kanssa Euroopan talousalueeksi (Eta)¹ muodostunutta järjestelyä, jonka oli tarkoitus mahdollistaa Efta-maiden osallistuminen sisämarkkinoille ilman EY-jäsenyyttä.²

Etan valmistelua hoitivat lukemattomat käsiparit. Näiden joukossa oli Brysseliin, Euroopan yhdentymismyllerryksen maantieteelliseen keskiöön, sijoitettu joukko suomalaisia diplomaatteja, joiden asemapaikkana toimi Suomen EY-edustusto.³ Vaikka Suomen länsi-integraation syventyminen 1980-luvun puolivälistä alkaen nosti EY-edustuston yhä tärkeämpään rooliin Suomen ulkosuhteiden hoidossa, sen toiminnasta on kirjoitettu vain vähän.⁴ Tämä tutkielma valottaa vähälle huomiolle jääneen edustuston toimintaa vastaamalla tutkimuskysymykseen, millainen oli Suomen EY-edustuston rooli Etan perustaneen valtiosopimuksen valmistelussa vuosina 1988–1990 (jäljempänä Eta-prosessi). Tutkielman tarkastelemana ajanjaksona Efta-maat kävivät Euroopan yhteisöjen komission kanssa (lyhyemmin komissio) epävirallisia keskusteluja siitä, millä tavalla Eftan ja EY:n välistä

¹ Tutkielmassa käytetään kielellisen yhdenmukaisuuden vuoksi termiä Eta viittaamaan aikalaisaineistossa esiintyvään termiin *European Economic Space* eli EES. Tämä ranskankielistä vastinettaan (*l'espace économique européen*) mukailnut termi korvautui myöhemmin termillä *European Economic Area* eli EEA. Suomenkielisissä asiateksteissä termistä käytettiin 1980-luvulla tyypillisesti käännöstä *eurooppalainen talousalue* (ks. esim. Efta 1987, s. 107).

² Ks. esim. Aunesluoma 2011, s. 410–411.

³ Anna-Leena Syrjänen, ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto*, 1989/3, ss. 12–15, s. 13.

⁴ Mainittavia edustuston toimintaa kuvaavia julkaisuja ovat suurlähettiläs Erkki Liikasen toimitettu päiväkirja (Liikanen 1995) sekä *Hallinto*-lehdessä julkaistu suurlähettiläs Blomquistin haastattelu (Anna-Leena Syrjänen, ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto* 1989/3 12–15).

yhteistyötä voitaisiin syventää. Näiden keskustelujen lopputuloksena Efta- ja EY-maat aloittivat viralliset neuvottelut Etan perustamisesta kesällä 1990. Etan avulla Efta-maiden oli tarkoitus päästä osallistumaan EY:n sisämarkkinoille sekä pystyä syventämään yhteistyötään useilla muilla EY:n toiminnan aloilla. Tämän vastapainoksi Efta-maat sitoutuivat noudattamaan yhteistyöaloja koskenutta EY-lainsäädäntöä.⁵

Tutkielma käsittelee useita Suomen diplomatian ja integraatiohistorian kannalta vähemmälle huomiolle jääneitä seikkoja. Ensimmäiseksi tutkielma tuo esiin diplomaattien roolin Eta-prosessissa.⁶ Aiempi tutkimus on keskittynyt pääasiassa politiikan ja poliitikkojen näkökulmiin. Esillä ovat olleet niin presidentti Mauno Koiviston kuin keskeisimpien ministereiden ja muiden poliitikkojen roolit ja näkökulmat.⁷ Myös eduskunnan ja kansanedustajien, puolueiden sekä muiden politiikan taustavaikuttajien, kuten etujärjestöjen roolit, ovat olleet tutkimuksessa esillä. Hallinnon osalta huomio on keskittynyt poliitikkoja lähellä olleisiin johtaviin virkamiehiin. Mainittavia esimerkkejä ovat Ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston alivaltiosihteeri Paavo Kaarlehto, osastopäällikkö Veli Sundbäck ja apulaisosastopäällikkö Antti Satuli sekä presidentin kansliapäällikkö Jaakko Kalela.⁸ Toiseksi tutkielma tarkastelee suomalaisten diplomaattien toimintaa Efta-maan edustajina Eta-hankkeen valmistelussa. Tämä poikkeaa etenkin aikalaismuistelijoiden ja toimitettujen henkilökuvien näkökulmasta, joissa Etan perustamiseen liittyneet kehityskulut ovat jääneet tärkeämmäksi koetun Euroopan unionin (EU) jäsenyyteen valmistautumisen varjoon.⁹ Tämä heijastaa myös laajempaa Euroopan integraatiohistorian painotusta, joka on keskittynyt EY:n ja EU:n tutkimukseen jättäen muut integraatiojärjestöt vähemmälle huomiolle.¹⁰

⁵ Ks. esim. Griffiths 2014, s. 302.

⁶ EY-suurlähettiläästä sekä hänen asemapaikkanaan toimineesta edustustosta esiintyy kuitenkin yksittäisiä mainintoja (esim. Ovaska 2023, s. 444 ja 449–450; Aunesluoma 2011, s. 242 ja 461–462). Maininnan arvoista on, että Suomen EY-edustustoa ei ole käsitelty Ulkoasiainhallinnon historia-teossarjassa. Ks. Soikkanen 2008.

⁷ Ks. esim. Aunesluoma 2011; Kallentautio 2005; Seppinen 2001.

⁸ Edellä mainittujen ohessa ks. Ovaska 2023, erityisesti s. 432–459.

⁹ Muistelmista ks. esim. Liikanen 1995 (erityisesti s. 12) sekä Kuosmanen 2001 (erityisesti s. 5.). Lyhyemmistä muistelmista toimitetuissa teoksissa ks. esim. Blomqvistin, Salolaisen, Sundbäckin ja Kuosmanen luvut Alexander Stubbin (2006) toimittamassa teoksessa *Marginaalista ytimeen*. Henkilökuvista ks. Paavo Kaarlehdon henkilökuva Mansalan ja Suomen (2003) teoksessa *Suomalainen diplomaatti*.

¹⁰ Historiografiasta ks. Broad ja Kansikas 2020, s. 3–17; Griffiths 2014, s. 293. Erityisesti Eftaa käsittelevästä historiantutkimuksesta ks. Rye 2017, s. 5.

Kysymyksenasettelu ohjaa tutkielman huomion Suomen EY-edustuston käytännön toimintaan Eta-prosessin yhteydessä. Tutkielma keskittyy kuitenkin vain kahteen kolmesta EY-edustuston päätehtävästä: EY:n kehityksen seuraamiseen sekä Efta–EY-yhteistyön hoitamiseen. EY-edustuston toiminnasta tutkielman rajauksen ulkopuolelle jää Suomen ja EY:n välisten valtiosopimusten hallinnointi, sillä tämä teema ei tule esille Eta-prosessin yhteydessä.¹¹ Lisäksi tutkielman ulkopuolelle rajautuu suomalaisten vierailijoiden vastaanottaminen, joka kiihtyi Suomen länsisuuntauksen voimistuessa 1980-luvun lopulla.¹² Vaikka teeman käsittely sopisi tutkielman rajaukseen, sitä koskevaa tietoa ei ole saatavissa käytetyistä lähdeaineistosta. Eta-prosessiin kuulumattomista EY-edustuston tehtävistä tutkielma käsittelee niin sanottua Luxemburgin prosessia siinä määrin, kun se kietoutuu Etan perustamiseen.¹³

Tutkielman aikarajaus perustuu ensisijaisesti arkistoaineiston saatavuuteen. Kuitenkin aikarajaus heijastaa myös Eta-prosessin etenemisvaiheita sekä laajemmin Euroopan integraation ja kylmän sodan lopun tapahtumakulkuja. Aikarajaus alkaa vuonna 1988 helmikuussa järjestetystä Efta–EY-ministerikokouksesta (ns. Bangemann-kokous),¹⁴ jonka jälkeen Etan perustamiseen johtanut prosessi vauhdittui. Tutkielman aikarajaus päättyy varsinaisten Eta-neuvotteluiden avaamiseen kesällä 1990, jonka jälkeisestä ajasta ei ole käytettävissä samanlaista yhtenäistä EY-edustuston toimintaa kuvaavaa arkistoaineistoa kuin edeltävien vuosien ajalta.

1.2 Aineisto, menetelmä ja tutkielman rakenne

Tutkielma perustuu pääasiassa arkistoaineistoon, jonka tulkintaa tuetaan aikalaiskirjallisuudella sekä muistelmaj- ja asiakirja-aineistolla. Aineiston avulla selvitetään, millä tavoin ja millaisissa toimijaverkostoissa EY-edustuston diplomaatit toimivat Eta-prosessin aikana. Aineistoa lähestytään historiantutkimukselle tyypillisin lähdekritiikin ja kontekstualisoinnin keinoin. Lähdekritiikillä tarkoitetaan

¹¹ Anna-Leena Syrjänen, ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto*, 1989/3, ss. 12–15, s. 13, s. 13.

¹² Kuosmanen 2001, s. 5; Anna-Leena Syrjänen, ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto*, 1989/3, ss. 12–15, s. 15.

¹³ Luxemburgin prosessista ks. jäljempänä luku 2.2.

¹⁴ Bangemann kokouksesta ks. jäljempänä luku 2.2.

historiallisista lähteistä ilmenevän tiedon laadun ja luotettavuuden arviointia.¹⁵ Lähdekritiikki koostuu ulkoisesta lähdekritiikistä, jolla viitataan lähdeaineiston aitouden arviointiin, sekä sisäisestä lähdekritiikistä, jolla pyritään selvittämään lähteen laatijan tavoitteet ja niiden vaikutus lähteen sisältöön. Näitä seikkoja arvioimalla selvitetään, millaista tietoa menneestä lähdeaineisto tarjoaa.¹⁶

Kontekstualisoinnissa alkuperäisaineiston asetetaan asiayhteyteensä, jolloin aineistoa voidaan tulkita muodostumisajankohtansa merkityksessä.¹⁷

Kontekstualisointia varten tässä tutkielmassa eri lähdeaineistoja luetaan rinnakkain sekä tulkitaan aiemman historiantutkimuksen ja lähitieteiden tutkimuksen valossa.

Tutkielman pääasiallisena aineistona on Ulkoministeriön arkiston Eta-neuvotteluja koskevat kansiot.¹⁸ Näihin kansioihin on koottu Etan perustamista koskevien tunnustelevien keskusteluihin sekä varsinaisiin sopimusneuvotteluihin liittyneitä asiakirjoja vuosilta 1988–1991. Aineisto koostuu pääosin EY-edustuston sekä Brysselin ja Geneven suurlähetystöjen lähettämistä sähköistä¹⁹ ja kirjeistä.²⁰ Kansiot sisältävät myös ulkoasiainministeriön Helsingissä laatimia asiakirjoja, kuten kauppapoliittisen osaston muistioita, jotka osaltaan valottavat Eta-hankkeen etenemistä.²¹ Useimmiten edustustojen lähettämässä asiakirjoissa selostetaan diplomaattien käymiä keskusteluja,²² EY:n toimielimien istuntojen kulkua,²³ toimielimien laatimia asiakirjoja²⁴ tai tiedotusvälineiden julkaisuja.²⁵ Samoja

¹⁵ Thurén 2005, s. 9–10.

¹⁶ Tosh 2006, s. 93–103; Thurén 2005, s. 13.

¹⁷ Tosh 2006, s. 137.

¹⁸ Ulkoministeriön arkisto (UMA), 37.13, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988–1990.

¹⁹ Esim. Suomen EY-edustuston sähkö, ”EFTA-EC-yhteistyö; uudet yhteistyömuodot”, 19.4.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13.

²⁰ Ks. esim. suurlähettiläs Blomqvistin Hyvä veli -kirje alivaltiosihteerille Kaarlehdolle, otsikoimaton, 6.4.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

²¹ Esim. Apulaisosastopäällikkö Antti Satulin muistio, ”Ajankohtaiset EFTA-EC-kysymykset: keskustelut Suomen (Sundbäck, Satuli) ja Ruotsin (Dinkelspiel, Belfrage) välillä 22.12.1988”, 30.12.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

²² Ks. esim. Suomen EY-edustuston sähkö, ”EFTA-EC-yhteistyö; uudet yhteistyömuodot”, 19.4.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

²³ Ks. esim. Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyön tulevaisuudennäkymiä Bangemann-kokouksen jälkeen”, 23.2.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

²⁴ Ks. esim. EY-edustuston sanoma, ”EFTA-EY-yhteistyö: Oslo-Bryssel-prosessi”, 28.11.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²⁵ Ks. esim. EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö / Euroopan pääkirjoitus 6.4.1990”, 6.4.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

Brysselistä lähetettyjä sähköitä on koottu myös Tasavallan presidentin kanslian III arkistoon. Kanslian arkistosta ei kuitenkaan esiinny tutkielman kannalta merkityksellisiä Brysselistä lähetettyjä asiakirjoja, joita ei ole toimitettu Ulkoasiainministeriön kautta.²⁶

Tutkielmassa pyritään tuomaan esiin yksittäisiä Brysselissä toimineita henkilöitä nimeltä aina, kun se on aineiston puitteissa mahdollista. Kuitenkin valitettavan usein Brysselistä lähetettyjä sähköitä ei ole allekirjoitettu, jolloin niiden laatija jää epäselväksi. Aineiston alkupäässä sähköitä on pääasiassa allekirjoittanut suurlähettiläs Leif Blomqvist, kun taas muut sähköet ovat jääneet nimettömiksi.²⁷ Myöhemmissä sähköissä allekirjoittaminen on yleisempää. Esimerkiksi vuonna 1990 sähköitä ovat allekirjoittaneet muutkin edustuston karriäärivirkamiehet kuten ulkoasiainneuvos Heikki Viertiö²⁸ sekä ulkoasiainsihteerit Nina Vaskunlahti²⁹ ja Antti Kuosmanen.³⁰ Toinen yksittäisten henkilöiden tunnistamista vaikeuttava seikka on, että usein sähköissä henkilöitä esitellään ainoastaan heidän rooliensa kautta. On esimerkiksi yleistä, että diplomaattien kokouksiin osallistujiin viitataan aseman mukaan termillä ”päälliköt” (eli Efta-maiden suurlähettiläät) tai kansalaisuuden mukaan kuten ”islantilaiset”.³¹

Aineiston haasteena on sen hajanaisuus ja yhtenäisen kokonaiskuvan puute. Aineiston muodostavat sähköet sisältävät lähinnä kuvauksia yksittäisistä tapahtumista kuten kokouksista ja lounaskeskusteluista. Kokoavia katsauksia

²⁶ Ks. Kansallisarkisto (KA), Tasavallan presidentin kanslian III arkisto (TPK III), Ulkopoliittinen arkisto JAC:36–37 Ulkoministeriön muistiot EY, ETA (Tammi–huhtikuu 1990 ja Touko–Elokuu 1990). Arkistoluetteloiden perusteella Etaa koskevia asiakirjoja on koottu omaksi ryhmäkseen vasta vuodesta 1990 alkaen. TPK:n III arkistoon viitataan tässä tutkielmassa vain täydentävästi, kun tekstiä kirjoitettaessa hallussa on ollut ainoastaan asiakirjakopio kyseisestä arkistosta. Presidentti Mauno Koiviston henkilökohtaista arkistoa ei hyödynnetä tutkielmassa arkiston käyttörajoituksen vuoksi.

²⁷ Ks. esim. Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyö: Brysselin EFTA-suurlähettiläiden keskustelut apulaispääjohtaja Giolan kanssa 3.10.2988”, 5.10.1988, s. 2–5, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/37.13, UMA.

²⁸ EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; EES-mandaattiluonnoksen käsittely komissiossa 27.4.1990”, 30.4.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁹ EY-edustuston avosanoma, ”Euroopan parlamentti; REX-komitean näkemykset EES:stä”, 28.3.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

³⁰ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; EES-neuvottelujen aikataulu”, 9.4.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

³¹ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC; Luxemburgin prosessi”, 14.7.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

aineistossa on vain vähän.³² Aineisto ei sisällä esimerkiksi poliittisia raportteja, joita EY-edustusto ei vaikuta laatineen lainkaan. Siksi tutkielmassa esitetty tapahtumien kuvaus on pitkälti yksittäisten keskustelujen kuvausten pohjalta luotu rekonstruktio. Aineiston hajanaisuutta lisää se, että EY-edustuston diplomaatit ovat lähettäneet sähköitä Helsinkiin niin EY-edustuston kuin Brysselin suurlähetystön sekä toisinaan muidenkin edustustojen nimissä.³³ Tässä tutkielmassa EY-edustustoon ja sen diplomaattien toimintaan liittyviksi sähköiksi on tulkittu lähetyspaikasta riippumatta kaikki sähköet, jotka sisältönsä puolesta liittyvät edustuston toimintaan. Huomioon on otettu muun muassa allekirjoittajan nimi ja sähköessä mainitut henkilöt. Aineisto ei myöskään kuvaa täydellisesti EY-edustuston toimintaa, sillä siihen on koottu ainoastaan Eta-prosessin kannalta merkityksellisiä asiakirjoja. Näistä puutteista huolimatta kattavuus on tutkimuskysymyksen kannalta riittävä. EY-edustuston käytännön toimintaa kuvaavana lähteenä aineisto on saturoitunut, sillä siinä kuvattu edustuston toiminta, kuten säännölliset Efta-maiden diplomaattien kokoukset tai yhteydenpito EY:n eri toimijoihin, muodostavat kokonaisuuden, jossa samankaltaiset havainnot toistuvat.

Ulkoministeriön arkiston asiakirja-aineisto kuvaa diplomaattien keskinäistä vuorovaikutusta lähinnä suomalaisesta näkökulmasta, mikä eroaa todennäköisesti muiden Efta-maiden ja EY:n toimielinten edustajien näkemyksistä. Esimerkiksi aineistoon sisältyvät kuvaukset diplomaattien käymistä keskusteluista ovat suomenkielisiä tiivistelmiä ja tulkintoja tapahtumista, eivätkä kuvaa suoraan käytyjä keskusteluja.³⁴ Aineiston näkökulmallinen ja tulkinnallinen rajoittuneisuus ei kuitenkaan estä vastaamasta tutkielman tutkimuskysymykseen, sillä tutkielman päähuomio koskee Suomen EY-edustuston toimintaa yksittäisiä keskusteluja

³² Ks. esim. yksittäistä tapaamista kuvaava Suomen EY-edustuston sähkö, ”EFTA-EC-yhteistyö; uudet yhteistyömuodot”, 19.4.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA. Ks. esim. sähköttä laajemmasta selostuksesta suurlähettiläs Blomqvistin Hyvä veli -kirje alivaltiosihteeri Kaarlehdolle, 6.4.1988, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

³³ Ks. esim. Suomen Brysselin suurlähetystön salasanoma, ”EFTA-EC yhteistyö; lounaskeskustelut ulkosuhdekomissaari Andriessenin ja Efta-suurlähettiläiden välillä 16.1.1989”, 18.1.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA; Suomen Euroopan neuvoston pysyvän edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; debatti EY:n parlamentissa 4.4.1990”, 5.4.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

³⁴ Ks. esim. Suomen Brysselin suurlähetystön salasanoma, ”EFTA-EC yhteistyö; lounaskeskustelut ulkosuhdekomissaari Andriessenin ja Efta-suurlähettiläiden välillä 16.1.1989”, 18.1.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

yleisemmällä tasolla. Aineisto kuvaa riittävällä luotettavuudella ja tarkkuudella keiden kanssa, missä tilaisuuksissa ja minkälaisista asioista EY-edustuston diplomaatit keskustelivat.

Arkistoaineiston lisäksi tutkielmassa hyödynnetään erilaisia täydentäviä aineistoja. Tutkimuskysymyksen kannalta erityisen maininnan arvoinen yksittäinen lähde on vuosina 1985–1990 Suomen EY-suurlähettiläänä toimineen Leif Blomqvistin haastattelu Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen julkaisemassa *Hallinto-lehdessä*.³⁵ Vuonna 1989 julkaistussa kolmisivuisessa haastattelussa Blomqvist selostaa EY-edustuston perustamista, sen tehtäväkenttää ja siellä toiminutta henkilöstöä. Lyhyt haastattelu kuvaa EY-edustuston toiminnan pääpiirteitä ja se on osaltaan auttanut jäsentämään edustuston toimintakentän kuvausta. Samoin haastattelusta ilmenevät tiedot vahvistavat päätelmää arkistoaineiston saturoitumisesta, sillä haastattelusta ei ilmene arkistoaineistossa esiintymättömiä havaintoja edustuston toiminnasta.

Täydentävänä aineistona tutkielma hyödyntää myös julkaistuja muistelmia ja haastatteluja, joissa Eta-hankkeeseen osallistuneet aikalaiset kertovat tapahtumista omista näkökulmistaan. Tutkielma kuitenkin hyödyntää kotimaisia muistelmia vain vähän, koska suomalaisten diplomaattien ja virkamiesten muistelmat eivät juurikaan sisällä tutkielman kannalta hedelmällistä tietoa.³⁶ Myöskään ulkoasiainministerit Kalevi Sorsa (1987–1989) ja Pertti Paasio (1989–1991) tai ulkomaankauppaministeri Pertti Salolainen (1987–1991) eivät ole julkaisseet yksityiskohtaisia muistelmia tapahtumista.³⁷ Presidentti Koivisto on kirjoittanut muistelmiinsa jakson Eta- ja EU-neuvotteluista, mutta muistelmissa ei juurikaan käsitellä Brysselin diplomaattien roolia.³⁸

Suomalaisista poiketen muutama ulkomainen Eta-prosessissa merkittävässä roolissa ollut henkilö on myöhemmin muistellut Etan perustamista. Tässä tutkielmassa

³⁵ Anna-Leena Syrjänen, ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto*, 1989/3, ss. 12–15.

³⁶ Blomqvist 2006; Kuosmanen 2001; Liikanen 1995. Ks. myös Sundbäck julkaisussa *Efta* 2009 (s. 40–41 ja 26–29).

³⁷ Ks. esim. Paasio 1996. Teoksessa Paasio kirjoittaa Eta-neuvotteluista vain vähäisesti ja yksityiskohditta. Tästä poiketen ks. Paasio 1996 (s. 75), jossa kuvaillaan lyhyesti Tanskan ulkoministeri Elleman-Jensenin suhtautumista Eta-hankkeeseen.

³⁸ Koivisto 2023, s. 517–560. Muistelmissaan Koivisto mainitsee nimeltä ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä lähinnä virkamiestason edustajia, kuten alivaltiosihteeri Paavo Kaarlehdon ja osastopäällikkö Veli Sundbäckin. Myöhemmin EY-lähettiläänä toiminut Erkki Liikanen mainitaan muutaman kerran EU-jäsenyysneuvottelujen yhteydessä (ks. s. 554 ja 559). Koivisto ei mainitse kertaakaan aiempaa EY-lähettilästä Leif Blomqvistia.

hyödynnetään Ruotsin EY-pääneuvottelija Ulf Dinkelspielin muistelmia sekä komission ulkosuhdedirektoraatissa virkamiehenä palvelleen Eric Hayesin haastattelua ja lyhyttä julkaisua.³⁹ Vaikka Dinkelspiel ei toiminut Brysselissä diplomaattina Eta-neuvottelujen aikaan, hänen muistelmansa ja näkökulmansa ovat olleet erityisen arvokkaita Eta-hankkeen tapahtumien kontekstualisoinnissa. Komissiossa palvellut Eric Hayes puolestaan työskenteli läheisesti Suomen ja muiden Efta-maiden diplomaattien kanssa, minkä vuoksi hänen kertomansa tiedot tarjoavat arvokkaan näkökulman Brysselin tapahtumiin. Muistelmat on kirjoitettu noin 20 vuotta tapahtumien jälkeen, minkä vuoksi ne sisältävät todennäköisesti epätarkkuuksia jo pelkästään ajan kulumisen vuoksi. Ne sisältävät myös muistelmille tyypillisesti itsekehua ja -sensuuria.⁴⁰ Lisäksi Hayes on perehtynyt Dinkelspielin muistelmiin ja Suomen Ulkoministeriön arkistoon, mikä on osaltaan vaikuttanut hänen esitykseensä tapahtumista.⁴¹

Tutkielmassa on hyödynnetty myös muuta sekalaista tukevaa aineistoa. Kontekstualisoinnin kannalta tärkeitä alkuperäisaineistoja ovat Eftan toimintakertomukset ja niihin liitetyt ministeritapaamisten päätösasiakirjat.⁴² Eftan toimintakertomuksissa on kuvattu Eta-prosessin etenemistä vuosi kerrallaan, mikä on osaltaan auttanut prosessin päälinjojen hahmottelemisessa. Toimintakertomukset sisältävät myös tietoa Eftan yleisestä toiminnasta, kuten puheenjohtajuuskausien ajoittumisesta. Ministerikokousten päätösasiakirjat kertovat puolestaan Eta-prosessin käännekohdissa tehdyistä poliittisista päätöksistä. Nämä asiakirjat kuitenkin kuvaavat vain kokousten päätöksiä, eikä niiden aikana käytyjä varsinaisia keskusteluja. Muuna tukevana aineistona on hyödynnetty valtiokalentereita sekä EY:n osoitteistoja, joiden avulla on selvitetty yksittäisten aineistossa mainittujen henkilöiden tehtävänimikkeitä kunakin vuonna.⁴³ Ulkopoliittisen toimintakentän toimijoiden ja prosessien kuvaamisessa on hyödynnetty aikalaisaineistoina *Nugentin* ja *Nousiaisen* oppikirjoja.⁴⁴ Lisäksi tutkielmassa on hyödynnetty Efta-sihteeristössä

³⁹ Hayes 2011; Dinkelspiel 2009; Eric Hayesin haastattelu 11.10.2016, haastattelija Haakon Andreas Ikonomou, Historical Archives of the European Union.

⁴⁰ Muistelma-aineiston heikkouksista ja vahvuuksista ks. Miettunen 2014, s. 169–175.

⁴¹ Ks. esim. Hayes 2011, s. 19.

⁴² Efta 1989; Efta 1990; Efta 1991.

⁴³ Suomen valtiokalenterit 1988–1990; Euroopan komissio 1988–1990.

⁴⁴ Nousiainen 1991; Nugent 1989.

työskennelleiden *Gstöhlinin*, *Norbergin* ja *Johanssonin* akateemisissa julkaisuissa esitettyjä kuvauksia Eta-neuvotteluista ja sen esivaiheista.⁴⁵

Tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta. Johdannon jälkeisessä taustoitusluvussa (luku 2) selostetaan EY-edustuston toiminnan ymmärtämisen kannalta tarpeellinen tausta Eftan ja EY:n välisten suhteiden kehityksestä sekä Suomen suhteista näihin kahteen integraatiojärjestöön. Samoin tässä taustoitusluvussa selostetaan 1980-luvun lopun Suomen, Eftan ja EY:n välisten suhteiden hoidon toimijakenttää. Luvuissa 3–6 käsitellään pääosin kronologisesti Eta-prosessin etenemistä diplomaattien näkökulmasta arkistoaineistoa hyödyntäen. Lukujako perustuu prosessin eri vaiheisiin, joissa diplomaattien rooli muuttui prosessin edetessä vaiheesta toiseen. Tutkielman viimeinen pääluku vastaa tutkimuskysymyksiin aiemmissä käsittelyluvuissa tehtyjen havaintojen pohjalta.

⁴⁵ Aikalaiskuvauksista ks. Norberg ja Johansson 2015 sekä Gstöhl 1994. Norberg ja Johansson ovat Eta-prosessin aikana Efta-sihteeristössä palvelleita ruotsalaisia juristeja, jotka ovat julkaisseet kuvauksena Eta-prosessin kulusta ensimmäisen kerran vuonna 1994 (Norberg ym. 1994). Gstöhl on liechtensteinilainen politiikantutkija, joka palveli Efta-sihteeristössä Eta-prosessin aikana (ks. Gstöhl 1994, s. 366).

2 Kohti Eta-Suomea

2.1 Suomen taloudelliset länsisuhteet kylmän sodan Euroopassa

Toisen maailmansodan jälkeen Suomen ulkopolitiikka oli sopeutettava uuteen kansainväliseen järjestykseen, jota leimasi 1940-luvun lopulta alkaen kylmän sodan aikainen Euroopan kahtiajako.⁴⁶ Vuosikymmenen loppuun mennessä Eurooppa oli jakautunut kilpaileviin itäiseen ja läntiseen leiriin, jotka erosivat toisistaan taloudellisten ja yhteiskunnallisten järjestelmiensä osalta. Siinä missä Yhdysvaltojen johtaman läntisen leirin valtioiden yhteiskunnat perustuivat demokratiaan ja markkinatalouteen, Neuvostoliiton etupiiriksi jääneen itäisen leirin valtioiden yhteiskunnat rakentuivat sosialismin ja autoritaarisen hallinnon varaan.⁴⁷ Euroopan kahtiajako heijastui myös valtioiden välisiin suhteisiin. Kylmän sodan aikana Itä- ja Länsi-Eurooppaan muodostuivat erilliset yhteistyörakenteet. Näistä kenties tunnetuimpia ovat puolustusliitot Nato ja Varsovan liitto, mutta vastaava jako ilmeni myös taloudellisen yhdentymisen saralla. Kylmän sodan aikana keskeisiksi taloudellisen yhdentymisen järjestöiksi muodostuivat Länsi-Euroopassa EY ja Efta sekä Itä-Euroopassa Keskinäisen taloudellisen avun neuvosto (SEV, ven. *Sovet Ekonomitšeskoi Vzaimopomoštši*).⁴⁸

Kylmän sodan aikana Suomi pyrki identifioitumaan kumpaankaan leiriin kuulumattomaksi puolueettomaksi maaksi muun muassa Itävallan, Ruotsin ja Sveitsin ohella.⁴⁹ Puolueettomuuden tavoittelusta huolimatta Suomi jäi tosiasiallisesti toisen maailmansodan jälkeen Neuvostoliiton etupiiriin. Tämä rajoitti merkittävästi sitä, kuinka Suomi pystyi järjestämään ulkosuhteensa. Juho Kusti Paasikiven pääministeri- presidenttikausien (1944–1945 ja 1946–1956) myötä maan ulkopolitiikka ryhdyttiin alistamaan Neuvostoliiton suhteiden sallimiin rajoihin. Tämä hankaloitti suhteiden hoitamista läntiseen Eurooppaan, sillä usein Neuvostoliitto piti epäilyttävänä etupiirinsä maiden lähentymistä länsimaiden kanssa.⁵⁰ Haasteista huolimatta länsisuhteiden hoitaminen oli Suomelle tärkeää jo kylmän sodan alusta asti, sillä suurin osa Suomen ulkomaankaupasta suuntautui

⁴⁶ Aunesluoma 2011, s. 80–82.

⁴⁷ Jaon syntymisestä ks. esim. Dinan 2004, s. 13–20.

⁴⁸ Ks. Anderson 2014, s. 257–258; Messenger 2014, s. 35–57; Aunesluoma 2011, s. 85–87 ja 189–191.

⁴⁹ Kallenautio 2005, s. 267–268.

⁵⁰ Kylmän sodan alusta ks. Aunesluoma 2011, s. 80–82. Myöhemminä esimerkkeinä ks. Aunesluoma 2011, s. 193 ja 261–262.

länteen. Siksi kilpailukykyisten kaupaneehtojen, kuten tullimaksujen, varmistaminen Länsi-Euroopan maiden ja integraatiojärjestöjen kanssa oli keskeistä suomalaisen vientiteollisuuden kannalta. Suomen kauppapolitiikan haasteeksi muodostuikin taloudellisten ulkosuhteiden kehittäminen Länsi-Eurooppaan siten, ettei Neuvostoliiton suhteita vaarannettaisi.⁵¹

Läntisen Euroopan kauppaja- ja integraatiopoliittista tilannetta monimutkaisti sen jakautuminen kahteen ryhmittymään 1950- ja 1960-lukujen taitteessa. Länsi-Euroopan maiden keskinäiset jännitteet johtivat kahden kilpailevan taloudellisen integraatiojärjestön, EY:n ja Eftan, perustamiseen. Järjestöt erosivat toisistaan jäsenpohjaltaan sekä yhdentymisen tavoitteiden ja keinojen osalta. EY:lle ominaista oli pieni kuuden valtion — Ranskan, Belgian, Alankomaiden, Luxemburgin, Italian ja Länsi-Saksan — muodostama jäsenpohja, ylikansalliset toimielimet ja tiivis integraatio, joka tähtäsi alati syventyvään taloudelliseen ja poliittiseen yhdentymiseen.⁵² Aluksi yhteisöt koostuivat yksin vuonna 1954 perustetusta Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä, sillä sen ohessa perustettavaksi tarkoitetut poliittinen yhteisö ja puolustusyhteisö osoittautuivat jäsenvaltioissa poliittisesti mahdottomiksi hyväksyä.⁵³ Varsinaiseksi yhdentymisen moottoriksi tuli vuonna 1957 perustettu, taloudellista yhdentymistä ajanut Euroopan talousyhteisö. Sen keskiössä oli yhtenäismarkkinoiden ja tulliliiton perustaminen. Samalla maat perustivat erillisen, siviilidyndinvoimaan keskittyneen Euroopan atomienergiayhteisön Euratomin.⁵⁴

Eftan perustamisen taustalla oli Iso-Britannia jättäytyminen pois EY:n tiiviistä ja ylikansallisia piirteitä omanneesta integraatiosta järjestön perustamisvaiheessa. EY-jäsenyyden sijaan Iso-Britannia ajoi laajemman vapaakauppa-alueen perustamista. Suunnitelma kuitenkin kariutui, sillä sen perustaminen ei saanut tukea kaikista EY-maista. Lopulta Iso-Britannia perusti vuonna 1960 yhdessä kuuden muun eurooppalaisen markkinatalousmaan — Portugalin, Itävallan, Sveitsin, Ruotsin, Tanskan ja Norjan — kanssa vapaakauppaa edistäneen järjestön Eftan.⁵⁵ Järjestön

⁵¹ Aunesluoma 2011, s. 81–82, 88–89, 210–211, 253–256, 384–387 ja 410–413; Kallenautio 2005, 109–110, 330–333 ja 454–460.

⁵² Dinan 2004, s. 46–47.

⁵³ *Ibid.*, s. 57–62.

⁵⁴ Kallenautio 2005, s. 81; Dinan 2004, s. 76–77.

⁵⁵ Aunesluoma 2011, s. 190–191; Kallenautio 2005, s. 81–82 ja 105.

toiminnan alkuvaiheen tavoitteena oli jäsenmaiden sisäisten tullimaksujen ja kaupan määrällisten rajoitusten poistaminen muiden kuin maa- ja kalataloustuotteiden kaupassa. Näihin tavoitteisiin Efta pyrki hallitustenvälisellä yhteistyöllä ilman ylikansallisia toimielimiä ja mahdollisimman laajasti yksimielisyyteen perustuneella päätöksenteolla.⁵⁶

Länsi-Euroopan integraatio kehittyi jatkuvasti kylmän sodan aikana. EY:n ja Eftan jäsenpohjat muuttuivat toistuvasti ja etenkin EY:n sisäinen integraatio syveni ajan kuluessa. Kehityksen käännekohtien yhteydessä Suomen oli järjestettävä länsisuhteensa muuttuneiden olosuhteiden mukaisiksi. Näitä integraatiopoliittisia ratkaisuja on kuvattu ohjanneen kylmän sodan aikana kaksi imperatiivia: taloudellinen imperatiivi ja poliittinen imperatiivi. Taloudellisen imperatiivin mukaan Suomi ei voinut jättäytyä pois taloudellisesta yhdentymisestä, johon Suomen keskeiset kilpailijamaat ja kauppakumppanit osallistuisivat. Toisaalta poliittinen imperatiivi esti Suomea tekemästä sellaisia integraatoratkaisuja, jotka vaaransivat Suomen puolueettomuuspolitiikan uskottavuuden. Puolueettomuuspolitiikan kannalta ongelmallisia olivat etenkin ylikansallinen päätöksenteko ja poliittiset sitoumukset. Lisäksi suhdejärjestelyjen oli oltava sopusoinnussa Suomen Neuvostoliiton suhteiden vaatimusten kanssa.⁵⁷ Käytännössä Suomen poliittinen johto pyrki käyttämään mahdollisimman laajasti Neuvostoliiton suhteiden salliman liikkumatilan länsisuhteiden kehittämiseen.⁵⁸ Tältä osin Suomen kylmänsodan kauppaja- ja integraatiopoliittikkaa ohjasi presidentti Urho Kekkosen maksimiksi nimetty oppi, jonka mukaan hyvät ja luottamukselliset suhteet Neuvostoliittoon mahdollistivat tiiviit taloudelliset suhteet länteen.⁵⁹

Mainitut periaatteet ohjasivat Suomen ratkaisuja jo EY:n ja Eftan perustamisen yhteydessä 1950- ja 1960-lukujen taitteessa. Keskeisten pohjoismaisten kauppakumppanien ja Iso-Britannian osallistuessa kaupan vapauttamiseen Eftan piirissä, oli Suomen tärkeää päästä osallistumaan järjestelyyn. Myös Efta-maiden piirissä oli myötämielisyyttä Suomen mukaan ottamiseksi, mutta Neuvostoliitto vastusti Suomen Efta-jäsenyyttä. Tästä huolimatta Presidentti Kekkonen ja

⁵⁶ Aunesluoma 2011, s. 190–191; Kallenautio 2005, s. 109.

⁵⁷ Rehn 1993, s. 188.

⁵⁸ Aunesluoma 2011, mm. s. 81–82, 193–194, 246, 261–279, 387–390, 413 ja 418–419; Kallenautio 2005, s. 84–87, 106, 111–112 ja 330; Seppinen 2001, s. 308–321, 330 ja 578–580.

⁵⁹ Ovaska 2023, s. 457; Kallenautio 2005, s. 290–291.

pääministeri Ahti Karjalainen saivat suostuteltua Neuvostoliiton johdon hyväksymään Suomen liitännäisjäsenyyden Eftassa. Liitännäisjäsenyys kytkettiin Kekkonen valta-aseman ja Suomen ulkopolitiikan vakiinnuttamiseen sekä vastaavien kaupallisten etujen myöntämiseen Neuvostoliitolle. Sopimus Suomen Efta-liitännäisjäsenyydestä allekirjoitettiin maaliskuussa 1961.⁶⁰ Idänsuhteiden kannalta järjestely tasapainotettiin tarjoamalla Neuvostoliitolle vastaavat kaupalliset edut kuin Efta-maille. Järjestely perusti vapaakauppa-alueen Suomen ja Efta-maiden välille ilman varsinaista jäsenyyttä Eftassa. Käytännössä Eftan liitännäis- ja täysjäsenyyden ero oli lopulta vähäinen. Eftan sisäistä vapaakauppa-aluetta sekä Suomen ja Eftan välistä vapaakauppa-aluetta koskivat lähes samanlaiset säännöt. Vaikka vapaakauppa-alueille oli perustettu erilliset hallintoelimet, niiden kokoukset ryhdyttiin vuodesta 1968 alkaen järjestämään samanaikaisesti.⁶¹

Seuraavan kerran Suomen integraatoratkaisut tulivat tarkasteltavaksi 1970-luvulla. Vuosia kestäneiden neuvotteluiden jälkeen kolme Efta-maata – Iso-Britannia, Tanska ja Norja – sekä Irlanti sopivat EY:hyn liittymisestä vuonna 1973. Muutos järjestöjen jäsenpohjassa loi tarpeen järjestellä uudelleen EY:n ja Efta-maiden välisiä suhteita. Siksi EY avasi 1970-luvun alussa kahdenväliset vapaakauppaneuvottelut kunkin jäljelle jääneen Efta-maan kanssa, Suomi mukaan lukien. Lopulta myös Norja neuvotteli muiden Efta-maiden tavoin vapaakauppasopimuksen EY-jäsenyyden tultua hylätyksi kansanäänestyksessä.⁶² Suomessa vapaakauppasopimuksen hyväksymistä monimutkaisti Suomen ulkopoliittiselle johdolle aluksi yllätyksenä tullut Neuvostoliiton vastustus. Erinäisten ulko- ja sisäpoliittisten vaiheiden jälkeen presidentti Kekkonen ja pääministeri Kalevi Sorsa saivat jälleen kerran suostuteltua Neuvostoliiton johdon sopimuksen kannalle joulukuussa 1972. Virallisesti Suomeen ja EY:n välinen vapaakauppasopimus allekirjoitettiin ja hyväksyttiin syksyllä 1973.⁶³ Sopimus sisälsi tullien ja tuontirajoitusten asteittaisen poistamisen Suomen ja EY:n välisessä kaupassa. Neuvostoliiton tuen varmistamiseksi sopimus tuli osaksi niin sanottua kauppapoliittista kokonaisratkaisua, jossa EY-vapaakauppasopimuksen

⁶⁰ Aunesluoma 2011, s. 191–211; Kallenautio 2005, s. 105–114; Seppinen 2001, s. 335–435.

⁶¹ Aunesluoma 2011, s. 210–211; Kallenautio 2005, s. 113–115; Seppinen 2001, s. 410–439. Liitännäisjäsenyyden toiminnasta ks. Norberg ja Johansson 2015, s. 10–11.

⁶² Norberg ja Johansson 2015, s. 14–15; Dinan 2004, s. 135–145; Seppinen 2001, s. 526.

⁶³ Aunesluoma 2011, s. 240–279; Kallenautio 2005, s. 329–352; Seppinen 2001, s. 526–600.

ohessa järjestettiin kauppasuhteita Itä-Euroopan maihin. Neuvostoliitolle myös tarjottiin vastaavat kaupalliset edut kuin EY-maille.⁶⁴

2.2 Liennytyksen myötä Etaan

Aiempien integraatoratkaisujen tavoin Eta-sopimuksen solmimiseen johtanut kehityskulku alkoi Länsi-Euroopan integraation siirtymisestä uuteen vaiheeseen. EY:ssä integraation syventyminen oli hiljentynyt 1970-luvun jälkipuolella. Taloudellisessa matalasuhdanteessa EY jäi sulattelemaan yhteisöjen laajentumista ja jo alulle pantuja integraatiohankkeita.⁶⁵ Tilanne muuttui 1980-luvulla, jolloin kansainvälinen taloudellinen kilpailu ja teknologinen kehitys toivat uutta puhtia EY:n sisäisen integraation syventämiseen. Ensimerkki tästä oli vuoden 1984 Euroopan parlamentin luonnos Euroopan unionin perustamisesta. Seuraavana vuonna komission puheenjohtajaksi valittu Jacques Delors asetti EY:n tavoitteeksi saattaa sisämarkkinat valmiiksi vuoden 1992 loppuun mennessä. Tämän myötä EY:n sisäinen yhdentyminen muuttui perinteisestä tariffien ja kaupanesteiden poistamisesta koostuneesta kauppapolitiikasta laajemmaksi taloudelliseksi ja yhteiskunnalliseksi yhdentymiseksi.⁶⁶

Käytännössä integraation syventyminen merkitsi laajempaa jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista ja vahvistuvaa talouspolitiikan koordinaatiota. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden tehostamisen lisäksi toimintaohjelma kattoi henkilöiden, palveluiden ja pääoman liikkumisen vapauttamisen. Integraatio syveni muillakin politiikan aloilla kuten ympäristöpolitiikan ja alueellisten kehityserojen tasaamiseen tähdänneen koheesiopolitiikan piirissä. Uudistusten toimeenpanoa varten hyväksyttiin vuonna 1986 EY:n perustamissopimusten ensimmäinen laaja muutossopimus, Euroopan yhtenäisasiakirja. Sopimus helpotti EY:n päätöksentekoa poistamalla useilta aloilta päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksen sekä vahvensi parlamentin asemaa lainsäätämisyksikössä. Yhtenäisasiakirjan tuomien

⁶⁴ Norberg ja Johansson 2015, s. 14–15; Aunesluoma 2011, s. 252–256 ja 272–276; Kallenautio 2005, s. 352–353; Seppinen 2001, s. 598–600.

⁶⁵ Aunesluoma 2011, s. 381–382.

⁶⁶ Aunesluoma 2011, s. 383–384; Kallenautio 2005, s. 453; Dinan 2004, s. 205–206; Seppinen 2001, s. 410.

uudistusten myötä komissio ryhtyi ajamaan uudistusohjelmaansa tuomalla joukoittain lainsäädäntöhankkeita parlamentin ja neuvoston päätettäväksi.⁶⁷

Kehitys EY:ssä sai Efta-maat, Suomi mukaan lukien, tarkastelemaan uudelleen integraatoratkaisujaan 1980-luvun kuluessa. EY:n markkina-alueen ulkopuolelle jääminen uhkasi Efta-maiden yritysten kaupallista kilpailuasemaa, mikä loi painetta suhteiden kehittämiseksi.⁶⁸ Osapuolet pyrkivät hakemaan ratkaisuja tilanteeseen vuonna 1984 Luxemburgissa järjestetyssä ministerikokouksessa. Kokouksen päätteeksi hyväksytystä Luxemburgin julistuksesta tuli yksi Eftan perustamiseen johtaneen kehityskulun alkupiste. Julistuksessa asetettiin tavoitteeksi yhteisen eurooppalaisen talousalueen perustaminen. Tätä varten julistus sisälsi listan osapuolten välisen yhteistyön alueista, joiden piirissä yhteistyötä ryhdyttiin kehittämään epävirallisten keskustelujen kautta. Luxemburgin julistuksen myötä Eftan ja EY:n välinen suhde keskittyikin vapaakauppa-alueen kehittämisen sijaan yhteismarkkinoiden luomiseen. Samalla Efta-maat ryhtyivät hoitamaan ensimmäistä kertaa suhteitaan EY:hyn monenkeskiseltä pohjalta.⁶⁹

Eftan ja EY:n välisen yhteistyön syveneminen loi jälleen tarpeen tarkastella uudelleen Suomen integraatoratkaisuja. Liitännäisjäsenyys vaikeutti Suomen etujen ajamista Efta–EY-yhteistyössä, eikä erityisjärjestely myöskään helpottanut Eftan asemaa neuvotteluissa EY:n kanssa. Siksi Eftan puolelta painostettiin 1980-luvun alkuvuosina Suomea liittymään järjestön täysjäseneksi. Myös Suomen ulkopoliittisessa johdossa oli kiinnostusta tätä kohtaan, mutta jäsenyyden hakeminen jäi odottamaan sopivaa poliittista tilannetta. Lopulta presidentti Koivisto ryhtyi ajamaan aktiivisesti jäsenyyden hankkimista syksyllä 1984. Jäsenhakemus jätettiin seuraavana vuonna ja Suomesta tuli Eftan täysjäsen vuoden 1986 alusta alkaen. Tämän jälkeen järjestön jäsenpohja muodostui Suomen ohella Ruotsista, Norjasta, Islannista, Itävallasta ja Sveitsistä.⁷⁰

Efta-jäsenyyden heijastaman vahvistuneen länsisuuntauksen taustalla oli myös 1980-luvun loppupuolen liennytskausi suurvaltojen välisissä suhteissa. Vuosikymmenen

⁶⁷ Dinan 2004, s. 206–222.

⁶⁸ Kallenautio 2005, s. 454; Seppinen 2001, s. 694–697.

⁶⁹ Norberg ja Johansson 2015, s. 4 ja 15–16; Aunesluoma 2011, s. 386–387; Kallenautio 2005, s. 454; Seppinen 2001, s. 693–694.

⁷⁰ Ovaska 2023, s. 252, 259–266; Aunesluoma 2011, s. 388–391; Kallenautio 2005, s. 455–456; Seppinen 2001, s. 694–697.

edetessä niin Neuvostoliiton kyky kuin halu rajoittaa etupiirinsä maita kehittämästä taloudellisia suhteitaan Länsi-Eurooppaan heikkeni. Neuvostotalouden heiketessä Neuvostoliitto ryhtyi itsekin parantamaan suhteitaan Länsi-Euroopan maihin ja integraatiojärjestöihin. Vuonna 1985 Neuvostoliiton johtoon noussut Mihail Gorbatšov pyrki edesauttamaan taloudellisten ongelmien ratkaisemista vähentämällä itä- ja länsileirien välistä vastakkainasettelua ja kehittämään niiden välistä taloudellista yhteistyötä.⁷¹ Idän ja lännen välisten suhteiden parantuminen vapautti samalla Suomelle liikkumatilaa länsisuhteiden kehittämisessä. Tämä näkyi myös neuvostojohdon kannoissa. Gorbatšov ilmaisi lokakuussa 1987 presidentti Koivistolle, ettei Neuvostoliitolla ollut ongelmaa siinä, että Suomi kehittäisi taloudellisia suhteitaan Euroopassa. Puolestaan lokakuun 1989 Suomen vierailun aikana Gorbatšov tunnusti Suomen puolueettomuuden ja lisäksi totesi lehdistötilaisuudessa, että jokaisella maalla tulisi olla oikeus päättää itse EY-jäsenyyden hakemisesta.⁷²

Suomen länsisuhteiden kehittämisen rajoitteeksi muodostui 1980-luvun puolivälistä alkaen Neuvostoliiton vastustuksen sijaan omaehtoisempi puolueettomuuspolitiikan varjelu. Suomen ulkopoliittisessa johdossa ei enää Efta- ja Eta-ratkaisujen yhteydessä pyritty hankkimaan Neuvostoliiton etukäteistä suostumusta integraatoratkaisuille. Vaikka presidentti Koiviston johdolla Neuvostoliittoa informoitiin päätöksistä, neuvostojohdon myönteistä kantaa ei jääty odottamaan ennen ratkaisujen tekemistä.⁷³ Sen sijaan puolueettomuuspolitiikka oli sisäistetty syvällisesti maan poliittisessa johdossa. Vielä Berliinin muurin murtumiseen asti marraskuussa 1989 Länsi-Euroopassa karsastettiin puolueettomien maiden mahdollisuutta liittyä EY:n jäseniksi, eikä tätä Suomessakaan pidetty mahdollisena. Etan kehittämistä ei sen sijaan koettu Suomessa puolueettomuuspolitiikkaan soveltumattomaksi, kunhan ylikansalliselta päätöksenteolta voitiin välttyä.⁷⁴

Käytännön tasolla Etan luomiseen tähdännyt Luxemburgin prosessi johti 1980-luvun loppupuolella yksittäisten alakohtaisten sopimusten solmimiseen muun muassa

⁷¹ Ovaska 2023, s. 436–437, 440–442; Anderson 2014, s. 263–264.

⁷² Ovaska 2023, s. 441 ja 447–454; Aunesluoma 2011, s. 406–407; Kallenautio 2005, s. 486–487.

⁷³ Ovaska 2023, s. 264 ja 452; Aunesluoma 2011, s. 387–388 ja 417–418; Kallenautio 2005, s. 455 ja 459. Seppinen kuitenkin esittää Koiviston toimintatavoista toisenlaisen tulkinnan, joka korostaa päätöksenteon alistamista Neuvostoliitolla vielä Efta-ratkaisun yhteydessä (Seppinen 2001, s. 695–696).

⁷⁴ Ovaska 2023, s. 451–453 ja 458; Aunesluoma 2011, s. 404–406, 413 ja 418; Seppinen 2001, s. 738.

teknisten kaupanesteiden ja koulutuksen aloilla. Niin Efta kuin EY olivat tyytymättömiä yhteistyön syvenemisen nopeuteen. Erityisesti Efta-maat pelkäsivät EY:n sisämarkkinahankkeen etenemisen sysäävän heidät syrjään yhdentymiskehityksestä. Lisäksi samaan aikaan monet Itä-Euroopan maat ryhtyivät solmimaan yhteistyösopimuksia EY:n kanssa, mikä lisäsi Eftan painetta kehittää suhteitaan EY:hyn. Osapuolet kokoontuivat jälleen vuoden 1988 alussa Brysseliin ministerikokoukseen keskustelemaan yhteistyön tehostamisesta. Tätä kokousta ryhdyttiin kutsumaan EY-puolen isäntänsä Länsi-Saksan talousministeri Martin Bangemannin mukaan Bangemann-kokoukseksi.⁷⁵

Bangemann-kokous sai liikkeelle Luxemburgin prosessin tehostamiseen tähdänneen kehityskulun. Kuitenkin vuoden 1988 loppuun mennessä komissiossa oli selvää, että Luxemburgin prosessin mukainen ala- ja tapauskohtainen yhteistyö ei tuottaisi tyydyttäviä tuloksia. Epätyydyttävä yhteistyö Eftan ja EY:n välillä oli saanut myös useat Efta-maat, erityisesti Itävallan, harkitsemaan EY-jäsenyyden hakemista. EY:ssä ja etenkin komissiossa taas jäsenhakemukset haluttiin välttää kunnes sisämarkkinahanke saataisiin valmiiksi. Tilanteen ratkaisemiseksi komission puheenjohtaja Jacques Delors esitti tammikuussa 1989 koko sisämarkkinat ja muitakin yhteistyöaloja kattavan laajan puitesopimuksen solmimista Eftan ja EY:n välille. Avauksen johdosta Eftan ja EY:n välillä käytiin talousalueen perustamista koskevat epäviralliset keskustelut sekä varsinaiset sopimusneuvottelut vuosien 1989–1992 aikana.⁷⁶

Delorsin avauksen jälkeen Eta-prosessi eteni useiden vaiheiden kautta. Efta- ja EY-maat esittivät myönteiset kannat Delorsin avaukseen ministerikokouksissa maaliskuu- ja huhtikuussa 1989. Tämän jälkeen osapuolet aloittivat loppukevällä 1989 virkamiestasolla käydyt selvitysluontoiset keskustelut, joiden aikana osapuolet selvittivät Eftan mahdollista sisältöä. Virkamiestason keskustelujen päättyttyä syksyllä 1989 Eftan ja EY:n yhteinen ministerikokous antoi hyväksyntänsä virallisten Eta-neuvottelujen avaamiselle lyhyen virkamiestason valmistelevien keskustelujen jälkeen. Valmistelevat keskustelut päättyivät maaliskuussa 1990, jonka jälkeen osapuolet valmistautuivat neuvottelujen aloittamiseen saman vuoden kesällä. Itse neuvottelut olivat osapuolille haastavat ja uhkasivat ajoittain jopa kariutua.

⁷⁵ Norberg ja Johansson 2015, s. 17–20; Aunesluoma 2011, s. 410–411; Kallenautio 2005, s. 457–458.

⁷⁶ Norberg ja Johansson 2015, s. 20–21; Dinan 2004, s. 223.

Neuvottelut saatiin kuitenkin päätökseen vuoden 1991 lopussa. Vielä tämänkin jälkeen sopimus koki yllättävän vastoinkäymisen, kun Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi sopimuksen EY-oikeuden vastaiseksi. Eta-sopimuksen osia jouduttiin laatimaan uudelleen ja sopimus allekirjoitettiin vasta keväällä 1992. Vielä allekirjoitettuakin sopimusta jouduttiin muuttamaan, kun Sveitsi hylkäsi sopimuksen ratifioinnin kansanäänestyksessä. Lopulta Eta tuli voimaan vuoden 1994 alussa.⁷⁷

Eta-sopimuksen lopullinen sisältö oli hyvin laaja, mutta se tiivistyy kahteen kokonaisuuteen: Etan puitteisiin sekä sen asiasisällön. Järjestelyn puitteet kattoivat talousalueen oikeudelliset ja rakenteelliset perusratkaisut. Niihin kuuluivat sopimusmääräykset yhteisestä päätöksenteosta, sopimuksen toimeenpanon valvonnasta sekä riitojen ratkaisusta. Puolestaan asiasisällöltään Eta-kattoi EY:n sisämarkkinoiden neljän perusvapauden toteutumisen. Etan asiasisältöön kuuluivat myös sisämarkkinoiden toiminnan kannalta välttämättömät, läpileikkaavat politiikka-alat, kuten kilpailu- ja valtiontukisäännöt sekä ympäristösääntely. Sisämarkkinoiden lisäksi Etan piiriin otettiin niin sanottu reuna-alueen yhteistyö muilla osapuolia hyödyttäneillä aloilla, joihin lukeutui esimerkiksi yhteistyö tutkimus- ja koulutuspolitiikan aloilla. Käytännössä järjestely perustui EY:n lainsäädännön ulottamiseen Efta-maihin rajallisin siirtymäajoin ja poikkeuksin.⁷⁸

Eta-sopimus jäi viime kädessä välivaiheeksi Suomen matkalla EU:n jäseneksi, sillä Suomi oli jättänyt jäsenhakemuksen EU:hun maaliskuussa 1992, muutama kuukausi ennen Eta-sopimuksen allekirjoittamista. Suomen Eta-ratkaisun lopullinen merkitys olikin päästä mahdollisimman nopeasti osaksi EU:n sisämarkkinoita jo ennen mahdollisen EU-jäsenyyden alkua.⁷⁹ Lopulta Suomi osallistua Etaan Eftan jäsenenä vain yhden vuoden ajan, sillä Suomi liittyi EU:n jäseneksi vuoden 1995 tammikuussa. Silti Eta-sopimus on edelleen voimassa ja määrittää osaltaan Suomen suhteita Norjaan, Islantiin ja Eftaan myöhemmin liittyneeseen Liechtensteiniin, jotka eivät ole sittemmin liittyneet EU:n jäsenvaltioiksi.⁸⁰

⁷⁷ Norberg ja Johansson 2015, s. 17–32; Aunesluoma 2011, s. 416–432; Kallenautio 2005, s. 457–472; Gstöhl 1995, s. 337–349.

⁷⁸ Griffiths 2014, s. 303; Seppinen 2001, s. 789–790.

⁷⁹ Aunesluoma 2011, s. 432 ja 464; Kallenautio 2005, s. 469–471; Seppinen 2001, s. 792.

⁸⁰ Norberg ja Johansson 2015, s. 32–33.

2.3 Suomen EY-edustusto Eta-prosessin toimijakentässä

Efta-maat hoitivat niin keskinäisiä suhteitaan kuin suhteitaan EY:hyn useilla eri tasolla, jotka voidaan jaotella diplomaattiseen, virkamies- ja poliittiseen tasoon. Suomen EY-edustusto sijoittui näistä arkipäiväisimmälle, diplomaattisen vuorovaikutuksen tasolle. Jokaisella Efta-maalla oli merkittävät diplomaattiedustustot Brysselissä, jossa sijaitsivat kunkin Efta-maan EY-edustustot ja erilliset Brysselin suurlähetystöt.⁸¹ Suomella oli ollut Brysselin suurlähetystöön sijoitettu EY-suurlähettiläs jo vuodesta 1964 alkaen, mutta Suomen Efta-täysjäsenyyden myötä tästä Brysselin lähetystöstä erotettiin muiden Efta-maiden mallin mukaisesti erillinen EY-edustusto, jolla oli oma päällikkönsä ja virkamiehistönsä. Kuitenkin molempia edustustoja palveli yhteinen toimistohenkilökunta.⁸² Myös Eftalla oli erillinen toimisto Brysselissä, mutta järjestön päämaja, sihteeristö ja jäsenmaiden pysyvät Efta-edustustot sijaitsivat Genevessä.⁸³

Suomen EY-edustuston tehtävänä oli seurata EY:n kehitystä, hallinnoida Suomen ja EY:n välisiä vapaakauppasopimuksia sekä osallistua Efta–EY-yhteistyöhön. Edustustossa työskenteli niin ulkoministeriön karriäärivirkamiehiä kuin eri hallinnonalojen erityisasiantuntijoita, jotka tarjosivat erityisalojen asiantuntemusta esimerkiksi tulli- tai maa- ja metsätalousasioita hoidettaessa.⁸⁴ Käsiteltävänä ajanjaksona edustuston henkilöstö muuttui jonkin verran. Vuonna 1988 Suurlähettiläs Leif Blomqvistin lisäksi edustustossa palveli ministerineuvos Antero Viertiö, lähetystöneuvos Eikka Kosonen ja ulkoasiainsihteeri Hanna Lehtinen.⁸⁵ Seuraavana vuonna edustuston vahvuuteen liittyivät ulkoasiainsihteerit Antti Kuosmanen ja Nina Vaskunlahti. Hanna Lehtinen ja Eikka Kosonen puolestaan siirtyivät muihin tehtäviin.⁸⁶ Lisäksi vuosien 1988–1990 aikana edustustoon oli

⁸¹ Anna-Leena Syrjänen, ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto*, 1989/3, ss. 12–15, s. 12.

⁸² *Ibid.*, s. 13.

⁸³ Efta 1987, s. 47; Efta 1989, s. 52.

⁸⁴ Anna-Leena Syrjänen, ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto*, 1989/3, ss. 12–15, s. 13–14.

⁸⁵ Valtiokalenteri 1988, s. 150–151. Valtiokalenterista poiketen arkistoaineistossa Lehtisen tehtävänimike vaihtuu vuoden edetessä ulkoasiainsihteeriksi. Ks. Hanna Lehtisen kirje Ulkoasiainministeriöön, ”ECn parlamentti; kysymykset Suomi/EC- ja EFTA/EC-suhteista”, 15.4.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

⁸⁶ Valtiokalenteri 1989, s. 97 ja 159.

sijoitettuna useampi avustaja, erikoisavustaja ja muuta erikoisalojen henkilöstä. Henkilöstön kokonaismäärä kasvoi tänä ajanjaksona viidestä yhdeksän.⁸⁷

Tehtäviensä hoitamiseksi EY-edustusto hankki tietoa ja välitti sitä Helsinkiin ulkoasiainministeriöön, joka jakoi edustuston hankkimaa tietoa edelleen poliitikoille ja muualle hallintoon. Toisinaan EY-edustusto jakoi tietoa suoraan eri tahoille niin hallinnossa kuin sen ulkopuolella. Tietonsa EY-edustusto hankki useasta lähteestä. Keskeisessä roolissa olivat henkilökohtaiset yhteydet EY:n toimielinten virkamiehiin sekä yhteydenpito muiden Efta-maiden Brysselin edustustoihin. EY:n ajankohtaisia asioita seurattiin myös lehdistön kautta ja lisäksi EY:n toimielimet pitivät edustustoa ajan tasalla toimittamalla sille runsaasti erilaisia asiakirjoja.⁸⁸

Diplomaattisen tason ulkopoliitiikan hoito tapahtui virkamiestason ja poliittisen tason alaisuudessa ja niiltä saatujen virikkeiden varassa. Ulkopoliittinen päätösvalta ja johtajuus olivat poliittisen tason toimijoilla eli yleisimmin valtionjohtajilla, hallituksilla ja vähemmissä määrin parlamenteilla.⁸⁹ EY:ssä järjestönä vastaavan tason toimijat olivat komissio, ministerineuvosto ja parlamentti.⁹⁰ Suomessa Eta-prosessin kannalta keskeisimmissä johtorooleissa olivat presidentti Mauno Koivisto sekä ulkomaankauppaministeri Pertti Salolainen.⁹¹ Eduskunta oli Etan valmistelussa presidenttiä ja hallitusta etäämpänä, mutta kansanedustajia pidettiin paremmin informoituna kuin aiempien integraatoratkaisujen yhteydessä.⁹²

Eftan piirissä poliittisen tason toimijat tapasivat säännöllisesti kansainvälisissä kokouksissa. Eftan neuvosto kokoontui ministerikokoonpanossa muutaman kerran vuodessa puolivuositain vaihtuneen puheenjohtajamaan johdolla. Luxemburgin prosessin myötä näiden ministerikokousten yhteydessä ryhdyttiin pitämään myös säännönmukaisesti Efta-maiden ministerien ja EY:n komission jäsenten välisiä tapaamisia.⁹³ Eta-prosessin virkamies- ja diplomaattitason työhön virikkeitä tuottivat

⁸⁷ Muut henkilöt olivat ulkoasiainsihteerit, erikoisavustaja Esko Vesa (1988–1990); finanssineuvos Reino Hjerpe (1989–1990), tulliasiansihteerit Kari Aarnio, avustaja Juha Virtanen (1990) ja tilapäinen lehdistösihteerit Risto Makkonen (1990). Ks. Valtiokalenteri 1988, s. 150–151; Valtiokalenteri 1989, s. 158; Valtiokalenteri 1990, s. 160.

⁸⁸ Anna-Leena Syrjänen, ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto*, 1989/3, ss. 12–15, s. 14–15.

⁸⁹ Nousiainen 1991, s. 389–402.

⁹⁰ Nugent 1989, s. 82–85 ja 114.

⁹¹ Aunesluoma 2011, s. 410–432.

⁹² *Ibid.*, s. 415–416.

⁹³ Norberg ja Johansson 2016, s. 17.

useat Efta- ja EY-maiden ministerien yhteiskokoukset, joissa sovittiin poliittisella tasolla Eta-prosessin jatkovaiheista ja käsiteltiin virkamiestasolla ilmenneitä haasteita. Tyypillisesti kokouksiin osallistuivat ulkomaankauppa- tai ulkoministerit.⁹⁴

Virkamiestason tehtävänä oli kauppapolitiikan suunnittelu ja neuvottelujen käynti poliittisen tason ohjauksessa. Tätä työtä tehtiin niin ministeriöissä kuin kansainvälisissä tapaamisissa. Luxemburgin prosessin myötä komission ja Efta-maiden korkean tason virkamiehet olivat ryhtyneet kokoontumaan vähintään kaksi kertaa vuodessa järjestettyyn korkean tason kontaktiryhmään, jonka tehtävä oli huolehtia yhteistyön kehittämisen käytännön toteutuksesta.⁹⁵ Eta-prosessissa vastaavan tason elimiksi perustettiin korkean tason ohjausryhmä, jota avustivat lukuisat alakohtaiset työryhmät.⁹⁶ Suomea virkamiestason kokouksissa edustivat Ulkoasianministeriön kauppapoliittisen osaston osastopäällikkö Veli Sundbäck sekä apulaisosastopäällikkö Antti Satuli.⁹⁷ Helsingissä virkamiestason työtä eri ministeriöiden ja viranomaisten välillä koordinoi lisäksi ulkoministeriön alaisuudessa toiminut Efta–EY-seurantakunta, joka vahvisti Suomen neuvottelukannat ja ratkaisi niitä koskevia erimielisyyksiä.⁹⁸

Brysselissä Suomen EY-edustusto piti yhteyttä etenkin komissioon, jonka rooli ja tehtäväkenttä olivat kirjavia. Komissio oli osaltaan vastuussa EY:n politiikka- ja lainsäädäntöaloitteista, budjetin hallinnoinnista, EY-lainsäädännön noudattamisen valvonnasta ja sille oli jopa siirretty rajoitetusti lainsäädäntövaltaa.⁹⁹ Varsinainen komissiota koostui jäsenmaiden neljän vuoden toimikausiksi nimittämästä komissaarien kollegiosta.¹⁰⁰ Komission korkea-arvoisin jäsen oli sen puheenjohtaja, joka johti ja koordinoi komission toimintaa. Tätä tehtävää hoiti 1980- ja 1990-lukujen taitteessa ranskalainen Jacques Delors.¹⁰¹ Muut 17 komissaaria keskittyivät kullekin komissaarille henkilökohtaisesti nimettyyn tehtäväkenttään. EY-edustustolle

⁹⁴ Esim. Efta-neuvoston julkilausuma, ”Ministerial meeting of the EFTA Council Tampere, 14 and 15 June 1988”, 15.6.1988, Efta 1989, s. 34–36; Ministerikokouksen julkilausuma, ”Informal Ministerial Meeting between the European Community and its Member States and the Member States of EFTA, Brussels, 20 March 1989”, 20.3.1989, Efta 1990, s. 39–40, kohta 1.

⁹⁵ Norberg ja Johansson 2016, s. 17.

⁹⁶ *Ibid.*, 2016, s. 23–26.

⁹⁷ Aunesluoma 2011, s. 415.

⁹⁸ *Ibid.*, s. 414.

⁹⁹ Nugent 1989, s. 62–82.

¹⁰⁰ *Ibid.*, s. 55–56.

¹⁰¹ Euroopan komissio 1988, s. 7.

läheisin komission jäsen oli EY:n ulkosuhteisiin keskittynyt ulkosuhdekomissaari.¹⁰² Tässä tehtävässä toimi vuoteen 1988 asti belgialainen Willy de Clercq ja vuodesta 1989 alkaen alankomaalainen Frans Andriessen.¹⁰³

Komissaarien ohessa komissio koostui laajasta virkamieskunnasta. Komissaareja lähimpänä olivat komissaarien virkamieskabinetit. Tyypillisesti kuusihenkisen kabinetin huolehti komissaarien tiedottamisesta ajankohtaisista asioista sekä huolehti osaltaan yhteydenpidosta sidosryhmien edustajiin.¹⁰⁴ Komissaarien alaisuuteen sijoittui myös komission virkamieshallinto, joka jakaantui pääostoihin ja niiden alaisiin osastoihin.¹⁰⁵ Suomen EY-edustustolle merkittävin osasto oli ulkosuhdepääosasto, joka toimi ulkosuhdekomissaarin alaisuudessa. Sen tehtävänä oli pitää EY:hyn akkreditoituneet diplomaattiedustustot ajan tasalla yhteisöjen ajankohtaisista asioista. Tätä varten komissio jakoi edustustoille asiakirjoja ja ylläpiti henkilökohtaisia kontakteja komission virkamiesten ja diplomaattien välillä.¹⁰⁶

Komission ohella Suomen EY-edustusto seurasi ja piti yhteyttä EY:n poliittisiin päätöksentekotoimielimiin eli ministerineuvostoon ja parlamenttiin.

Ministerineuvosto oli EY:n jäsenmaita edustanut toimielin, jonka keskeisin tehtävä oli hyväksyä komission esityksestä EY:n lait sekä valtiosopimukset.¹⁰⁷

Ministerineuvoston varsinainen päätöksentekuelin oli jäsenvaltioiden ministerien kokous, joka kokoontui useissa eri kokoonpanoissa riippuen käsiteltävästä asiasta. Työtä johti puolen vuoden välein vaihtunut puheenjohtajamaa, joka vastasi neuvoston työn agendasta, kokousten koolle kutumisesta sekä jäsenvaltioiden kantojen koordinoinnista. Lisäksi neuvoston puheenjohtajamaa edusti neuvoston yhteistä kantaa muille toimielimille ja EY:n ulkopuolisille valtioille.¹⁰⁸

Ministerineuvoston työtä avusti pysyvien edustajien komitea Coreper (ransk. *Comité des représentants permanents*), joka valmisteli ministerineuvoston päätökset.

Komitea koostui nimensä mukaisesti pysyvistä edustajista, jotka olivat jäsenmaiden

¹⁰² Nugent 1989, s. 57–58 ja 62.

¹⁰³ Euroopan komissio 1988, s. 7; Euroopan komissio 1989, s. 7.

¹⁰⁴ Nugent 1989, s. 58.

¹⁰⁵ *Ibid.*, s. 59–63.

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 82–85.

¹⁰⁷ *Ibid.*, s. 89–90.

¹⁰⁸ *Ibid.*, s. 91–94.

suurlähettiläisiin rinnastuvia EY:hyn akkreditoituja diplomaatteja.¹⁰⁹ Neuvoston hallinnollista työtä hoiti pääsihteerin johtama neuvoston sihteeristö.¹¹⁰

Neuvoston lisäksi jäsenmaiden edustajat kokoontuivat huippukokoukseen eli Eurooppa-neuvostoon, johon jäsenvaltioiden valtion- tai hallituksen päämiehet sekä ulkoministerit, komission edustajat ja johtavat virkamiehet kokoontuivat keskustelemaan Eurooppa-politiikkaan ja kansainväliseen politiikkaan liittyneistä ajankohtaisista aiheista. Eurooppa-neuvoston alkuperäinen tarkoitus oli keskittyä Eurooppa-politiikan suuntaviivoihin, mutta käytännössä agendalle nousivat myös yksittäiset vaikeat poliittiset kysymykset. Eurooppa-neuvostolla ei kuitenkaan ollut virallista roolia päätöksenteossa, eikä se tehnyt sitovia päätöksiä.¹¹¹

Euroopan parlamentti toimi ministerineuvoston ohella toisena EY:n päätöksentekuelimenä, mutta sen asema päätöksenteossa oli ministerineuvostoa heikompi. Vielä vuoteen 1987 asti parlamentin rooli lainsäädäntömenettelyssä rajoittui useimmiten pelkän lausunnon esittämiseen, kun taas lopulliset päätökset muotoiltiin ministerineuvostossa. Vuonna 1987 hyväksytyn Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä parlamentin toimivaltaa lainsäädännön ja kansainvälisten suhteiden alalla laajennettiin. Tämä oli Eta-hankkeelle merkittävää, sillä uudistuksen jälkeen Eta-sopimuksen kaltaisen kansainvälisen sopimuksen hyväksyminen EY:ssä edellytti ratifointia eli hyväksymistä parlamentissa.¹¹² Parlamentin jäsenet koostuivat EY-maista vaaleilla valituista edustajista, jotka järjestäytyivät parlamentissa poliittisten taustojensa mukaisesti löyhiin eurooppalaisiin poliittisiin ryhmiin. Suomen EY-edustusto seurasi erityisesti EY:n ja Eftan välisiä suhteita käsitelleen parlamentin taloudellisten ulkosuhteiden komitean (lyhyemmin ulkosuhdekomitea) työskentelyä. Ulkosuhdekomitea laati raportteja, joiden pohjalta parlamentin täysistunto kävi keskustelua ja hyväksyi päätöslauselmia Eftan ja EY:n välisistä suhteista.¹¹³

¹⁰⁹ *Ibid.*, s. 94–97.

¹¹⁰ *Ibid.*, s. 98–99.

¹¹¹ *Ibid.*, s. 166–178.

¹¹² *Ibid.*, s. 110–114.

¹¹³ *Ibid.*, s. 120–141.

3 Vuosi 1988: EY-edustusto seuraa kehittyvää ajatusta Etasta

3.1 Diplomaatit huolehtivat Bangemann-kokouksen seurannasta

Etan kehittämisen vauhdituttua kevään 1988 Bangemann-kokouksen jälkeen Suomen EY-edustuston diplomaatit keskittyivät EY-suurlähettiläs Leif Blomqvistin johdolla seuraamaan eri tahojen näkemyksiä Eftan ja EY:n välisten suhteiden kehittämisestä. Vielä keväällä 1988 ajatus Etasta ei ollut vielä muotoutunut valmiiksi, vaan eri tahojen näkemykset suhteiden kehityssuunnista olivat kirjavia. Niin komission jäsenillä, europarlamentaarikoilla kuin Efta- ja EY-maidenkin edustajillakin oli omat näkemyksensä Etan kehittämistä.¹¹⁴ Vuoden 1988 aikana diplomaatit seurasivat näitä teemoja kahden päälinjan kautta. Näistä ensimmäinen oli virallinen Bangemann-kokouksen jatkotoimenpiteiden hoitaminen, joka nivoutui Luxemburgin prosessin edistämiseen ja kehittämiseen. Vuoden edetessä diplomaattien huomio kohdistui enenevässä määrin komission piirissä valmisteilla olleisiin suunnitelmiin laajemmasta Eftan ja EY:n suhteiden kehittämisestä, joka kulminoitui Jacques Delorsin esitykseen laajan Eta-puitesopimuksen solmimisesta tammikuussa 1989.¹¹⁵

Vielä alkuvuonna 1988 Suomen EY-edustuston päähuomion vei Bangemann-kokouksen seuranta. Kokouksen päätösasiakirjassa Etaa koskeneet kaavailut keskittyivät EY:n ja Eftan välisten alakohtaisten kaupanesteiden purkamiseen kahden- tai monenkeskisten valtiosopimusten ja tiedonvaihdon avulla. Tämän edistämiseksi ministerikokous oli sopinut toimenpide-ehdotusten esittämisestä Tampereella järjestettävässä Efta-maiden ministerien ja ulkosuhdekomissaari Willy de Clercqin välisessä tapaamisessa. Tätä varten Luxemburgin prosessin alaisen korkean virkamiestason yhteistyöryhmän oli määrä laatia kesään mennessä lista ehdotuksista suhteiden kehittämisestä.¹¹⁶ Suomen EY-edustuston käytännön työ liittyi juuri tähän tulevan Tampereen kokouksen valmisteluun, johon oman lisänsä toi Suomen rooli Efta-puheenjohtajamaana alkuvuonna 1988. Brysselin edustustot osallistuivat Efta-puheenjohtajana toimineen ulkomaankauppaministeri Pertti

¹¹⁴ Eri tahojen kannoista ks. Dinkelspiel 2009, s. 109–115.

¹¹⁵ Ks. Efta 1989, s. 6–7; Aunesluoma 2011, s. 432; Aunesluoma 2020, s. 155–156; Norberg ja Johansson 2016, s. 2021.

¹¹⁶ Ministerikokouksen julkilausuma, “Ministerial meeting between the European Community, its Member States, and the EFTA States, on the Internal Market, Brussels, 2 February 1988, Joint Declaration”, 2.2.1988, Efta 1989, s. 31–33, kohdat 4–5.

Salolaisen ja ulkosuhdekomissaari de Clercqin välisen yhteydenpidon hoitamiseen muun muassa kommentoimalla kirjeluonnoksia ja välittämällä kirjeitä komissiolle.¹¹⁷

Kokousvalmistelujen ohessa Brysselin EY-edustustossa seurattiin eri tahojen kantoja Eftan ja EY-maiden suhteiden syventämisestä. Vielä alkuvuonna 1988 EY-edustuston sähköistä välittyi kuva, jonka perusteella useampikin taho oli haluton kehittämään suhteita tehostettua sektorikohtaista yhteistyötä pidemmälle. Epäileväistä suhtautumista ilmeni parlamentin ulkosuhdekomiteassa. Parlamentaarikot olivat keskustelleet itävaltalaisen ajamasta järjestelystä, niin sanotusta *global approachista*, joka olisi mahdollistanut EY:n ulkopuolisten valtioiden osallistumisen sisämarkkinoille. Ulkosuhdekomiteassa esitetyt kannat ajatukseen olivat olleet korostuneen kielteisiä. Myöskään kokouksessa läsnä ollut ulkosuhdekomissaari de Clercq ei pitänyt sisämarkkinoille osallistumista mahdollisena ilman EY-jäsenyyttä.¹¹⁸

Kevään mittaan Brysselin Efta-maiden suurlähettiläiden keskinäisissä keskusteluissa nousivat esille toistuvasti havainnot EY:n jäsenmaiden edustajien innostuksesta tiivistää Eftan ja EY:n välisiä suhteita. Aihetta käsiteltiin yleisimmin niin sanotuissa päällikkökokouksissa. Näissä pääsääntöisesti kuukausittain järjestetyissä kokouksissa Efta-maiden Brysselin edustustojen suurlähettiläät keskustelivat kulloinkin ajankohtaiseksi katsomistaan aiheista vaihtaen ja arvioiden haltuunsa saamiaan tietoja ja edustamiensa maiden näkökantoja. Suurlähettiläiden lisäksi päällikkökokouksissa olivat tyypillisesti läsnä edustustojen varapäälliköt eli sijaiset, Eftan pääsihteri ja Brysselin Efta-toimiston edustaja.¹¹⁹

¹¹⁷ Ulkoasianministeriön kirje Brysselin suurlähetystölle, ”EC:n sisäinen kehitys: huippukokous 11–12.2.1988, ministeri Salolaisen kirje komissaari de Clercqille”, 24.3.1988; ulkoasianministeriön avosanoma Brysselin suurlähetystölle, ”EC; huippukokous 11–12.2.88; komissaari de Clercqin kirje”, 22.3.1988; EY-edustuston kirje ulkoasianministeriölle, ”ulkosuhdekomissaarin Willy de Clercqin kirje ulkomaankauppaministeri Salolaiselle”, 9.3.1988; ulkoasianministeriön avosanoma EY-edustustolle, ”EFTA/EC-yhteistyö; Tampereen kokous” 15.4.1988; Brysselin suurlähetystön avosanoma ulkoasianministeriölle, otsikoimaton, 15.4.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹¹⁸ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyön tulevaisuudennäkymiä Bangemann-kokouksen jälkeen”, 23.2.1988, s. 2–3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹¹⁹ Ks. EY-edustuston avosanoma, ”Efta-EY-yhteistyö/Brysselin edustustot”, 26.1.1990, s. 2–3; EY-edustuston avosanoma, ”EFTA, päällikkökokous”, 11.1.1990, s. 1 EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

Kevään 1988 päällikkökokouksissa Efta-maiden suurlähettiläitä keskustelivat useamman kerran kreikkalaisten ja espanjalaisten komission virkamiesten esittämistä ajatuksista yhteistyön kehittämiseksi. Virkamiehet olivat lähestyneet Efta-maiden diplomaatteja epävirallisesti kertoen, että kyseisten maiden hallituksissa oli halukkuutta järjestää uudet ministerikokoukset tulevilla EY:n ministerineuvoston puheenjohtajuuskausillaan.¹²⁰ Efta-suurlähettiläät pitivät ehdotuksia lähtökohtaisesti kannatettavina, mutta epäilivät niiden tarkoituksen olleen kyseisten EY-maiden etujen ajaminen heille tärkeillä politiikka-aloilla. Kreikkalaisten epäiltiin ajaneen etujaan kauttakululiikenteen järjestelyjen alalla, kun taas espanjalaisten uskottiin tavoitelleen koheesiopolitiikan – eli avustusten maksamisen vähemmän taloudellisesti kehittyneiden EY-maiden hyväksi – kytkemistä osaksi Eftan ja EY:n välistä suhderyöstelyä.¹²¹

Päällikkökokouksissa suurlähettiläät eivät olleet valmiita vastaamaan suoraan Kreikan ja Espanjan ehdotuksiin, mutta kokousten järjestämistä edistettiin myöhemmin saman vuoden aikana.¹²² Kreikan toivomaa ministerikokousta ei tosin lopulta järjestetty, mutta vuoden kuluessa komissio aloitti kauttakululiikennettä koskeneet keskustelut Itävallan ja Sveitsin kanssa.¹²³ Espanjan ajama ministerikokous puolestaan toteutui ja kytkeytyi osaksi Delorsin puitesopimusaloitteeseen vastaamiseen keväällä 1989 (ks. jäljempänä luku 3.3).¹²⁴

3.2 Delorsin ajatus kolmannesta tiestä diplomaattien silmin

Keväällä 1988 Brysselissä alkoi voimistua keskustelu uudenaikaisesta yhteistyöstä Eftan ja EY:n välillä. Keskustelun taustalla oli erityisesti komission puheenjohtaja Jacques Delors. Hän hahmotteli EY:n suhteiden kehittämistä naapurialueensa valtioihin uudessa ulkopoliittisessa tilanteessa, jossa EY:n suhteet Neuvostoliittoon ja Itä-

¹²⁰ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyön tulevaisuudennäkymiä Bangemann-kokouksen jälkeen”, 23.2.1988, s. 2–3; EY-edustuston salasanoma, ”EFTA/EC-ministerikokous Espanjan puheenjohtajuuskaudella”, 7.12.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA. Ks. myös Dinkelspiel 2009, s. 108–109.

¹²¹ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyön tulevaisuudennäkymiä Bangemann-kokouksen jälkeen”, 23.2.1988, s. 2–3; Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA-EC yhteistyö; Espanjan puheenjohtajuus, koheesio”, 4.5.1988, s. 1 ja 3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Efta 1989, s. 18.

¹²⁴ Ks. Dinkelspiel 2009, s. 108–109. Ks. myös EY-edustuston salasanoma, ”EFTA/EC-ministerikokous Espanjan puheenjohtajuuskaudella”, 7.12.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

Euroopan maihin olivat lämmenneet ja Efta-maiden halukkuus liittyä EY:n jäseneksi kasvanut.¹²⁵ Näistä pohdinnoista kehittyi vuoden mittaan ajatus uudenlaisen vaihtoehdon tarjoamisesta Efta-maille EY-suhteiden järjestämiseksi. Tämän Delorsin kolmanneksi tieksi nimetyn järjestelyn ajatus oli, että EY-jäsenyyden tai sektorikohtaisen yhteistyön sijasta Efta-maille voitiin tarjota mahdollisuutta osallistua sisämarkkinoille ja muille sopiville EY:n toiminnan aloille ilman EY-jäsenyyttä. Vuoden 1988 kevään mittaan Delors työsti näitä ajatuksia johtamansa komission piirissä. Hän piti yhteyttä myös Efta-maiden suuntaan eri kanavien kautta, joista yksi oli keskustelut Brysselin Efta-diplomaattien kanssa.¹²⁶

Suomen EY-edustustossa Delorsin ajatusten kehittymistä seurasi suurlähettiläs Leif Blomqvist. Hän laati pääsiäisen 1988 aikaan havaintojensa perusteella ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston alivaltiosihteeri Paavo Kaarlehdolle kirjeen, jossa käsiteltiin laajasti Delorsin ajatusta Eftan ja EY:n välisten suhteiden kehittämistä sekä mahdollisen Eta-puitesopimuksen solmimisesta.¹²⁷ Kyseinen kirje on ensimmäinen ulkoministeriön arkiston Eta-kansioihin talletettu asiakirja, jossa käsitellään laajasti mahdollisuutta tällaisen sopimuksen solmimiseen. Kirjeessä Blomqvist kertoi kuulleensa useilta tahoilta komission ryhtyneen kevään mittaan pohtimaan EY:n ulkosuhteiden kehittämistä.¹²⁸

Blomqvistin arvion mukaan suhteiden kehittämisen taustalla oli kaksi pääsyötä. Ensimmäiseksi hän nosti esille, että EY:n laajentumispaineet uhkasivat häiritä EY:n sisäistä kehitystä. Tällä Blomqvist viittasi erityisesti Itävaltaan, jonka hän arvioi olleen jo pian valmis hakemaan EY-jäsenyyttä. Toisaalta Blomqvist pohti Delorsin ajatelleen, että lähentymispyrkimysten torjumisen olleen epäviisasta, mikä painosti EY:tä kehittämään paremmin Efta-maiden tarpeita palvelevan mallin Eftan ja EY:n välisten suhteiden järjestämiselle.¹²⁹ Toiseksi Blomqvist arvioi Neuvostoliiton ja EY:n suhteiden lämpenemisen ajaneen myös Eftan ja EY:n välisten suhteiden kehitystä. Hänen mukaansa Neuvostoliiton edustajat olivat ilmaisseet halukkuutensa neuvotella yhteistyön aloittamisesta komission kanssa käymissään keskusteluissa, joita

¹²⁵ Dupont 1998, s. 18–20; Aunesluoma 2020, s. 153–154.

¹²⁶ Suurlähettiläs Blomqvistin Hyvä veli -kirje alivaltiosihteeri Kaarlehdolle, otsikoimaton, 6.4.1988, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*, s. 1.

¹²⁹ *Ibid.*, s. 2.

Blomqvist kuvasi erittäin alustaviksi. Neuvottelut olisivat saattaneet johtaa laaja-alaisen, kaikki Luxemburgin julistuksen yhteistyöalat sisältäneen kahdenvälisen valtiosopimuksen solmimiseen. Blomqvist huomautti kirjeessään, että sopimuksen syntyessä Efta olisi joutunut muodollisesti Neuvostoliittoa heikompaan asemaan, sillä Eftan ja EY:n välinen yhteistyö olisi jäänyt valtiosopimuksen sijaan ministeritasolla annetun julistuksen varaan.¹³⁰

Blomqvist arvioi kirjeessään, että ulkosuhteiden kehityksen vuoksi EY:llä oli tarve tarjota Eftan ja EY:n yhteistyölle uudenlainen vaihtoehto, kolmas tie, joka olisi ollut sisällöltään välimuoto Luxemburgin julistukselle pohjautuvan yhteistyön ja EY-jäsenyyden välillä. Tällainen uusi yhteistyömalli olisi voinut kattaa kauppapolitiikan lisäksi kaikki muutkin EY:n politiikan alat. Blomqvistin arvio mahdollisen sopimuksen muodosta oli vielä täsmentymätön. Selvää oli ainoastaan se, että järjestely perustuisi yhteen tai useampaan valtiosopimukseen. Blomqvist arvioi mahdollisten sopimusten voineen olla hyvinkin seikkaperäisiä ja kattaneen sekä yhteistyön sisällön että sen puitteet.¹³¹ Kokonaisuutena Blomqvist arvioi kirjeessään, että ajatus oli Suomen etujen mukainen ja sopi Suomen ulkopolitiikan kehyyksiin, kunhan järjestelyssä ei kajottaisi Suomen puolueettomuuteen tai päätöksentekovaltaa siirrettäisi pois kansalliselta tasolta. Blomqvist suosittikin, että Suomen kannattaisi edistää aktiivisesti Delorsin kolmatta tietä.¹³²

Blomqvist sai tukea esittämilleen havainnoille toukokuun alussa, kun Norjan suurlähettiläs Eivinn Berg järjesti lounaan, johon osallistuivat puheenjohtaja Delors ja Efta-maiden suurlähettiläät. Lounaalla Delors esitteli huhtikuun viimeisenä päivänä pidettyä komissaarien keskustelutilaisuutta EY:n ulkosuhteiden kehittämisestä.¹³³ Komissaarit olivat keskustelleet, kuinka EY:n ulkopolitiikkaa tulisi kehittää seuraavan, vuodenvaihteessa 1989 toimintansa aloittavan komission toimikauden aikana. Erityisesti he olivat pohtineet EY:n suhteita Eftaan ja Välimeren alueen maihin. Keskusteluissa oli noussut esille kaksi mahdollista tapaa

¹³⁰ *Ibid.*, s. 3.

¹³¹ *Ibid.*, s. 4.

¹³² *Ibid.*, s. 5.

¹³³ *Ibid.*, s. 1.

lähialueidensa ulkosuhteiden hoitamiseksi. EY saattoi joko tiivistää yhteistyötään lähialueensa maihin tai mahdollistaa EY:n laajentuminen.¹³⁴

Blomqvist raportoi kirjeitse alivaltiosihteeri Kaarlehdolle havainnoistaan. Lounaskeskustelut vahvistivat Blomqvistin arvion siitä, että komissio halusi keskittyä seuraavat vuodet sisäiseen kehitykseensä ja tätä varten välttää uudet jäsenhakemukset tarjoamalla Efta-maille mahdollisuuden osallistua sisämarkkinoille uudenlaisen järjestelyn kautta. Blomqvistin mukaan Delors oli lounastapaamisen aikana vihjannut tarpeesta kehittää Eftan ja EY:n välisissä suhteita tekemällä ”kvalitatiivinen hyppäys” ja ”hakea uusia yhteistyön muotoja”.¹³⁵ Lounastapaamisessa Delors ei kuitenkaan ollut avannut ajatuksiensa sisältöä tarkemmin. Suurlähettiläät saivat uutta tietoa lähinnä Delorsin ajatuksista kaavailemansa järjestelyn päätöksentekojärjestelmästä, jonka Delors ajatteli pystyvän kattamaan jopa Efta- ja EY-maiden yhteisen esiintymisen Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa.¹³⁶

Kirjeessään Blomqvist arvioi, että Delors ei ollut vielä varmistanut laajaa tukea suunnitelmilleen ja että komission sisälläkin hänen ajatuksensa olivat uudistusmielisimmästä päästä. Delorsista poiketen keskeiset komissaarit, erityisesti ulkosuhdekomissaari Willy de Clercq ja sisämarkkinakomissaari lordi Arthur Cockfield, kannattivat enemmän Luxemburgin prosessin mukaista askel askeleelta edennyttä yhteistyötä. Kirjettään varten Blomqvist oli tiedustellut myös EY:n ministerineuvoston pääsihteeri Niels Ersbøllin mielipiteitä Delorsin ajatuksista. Ersbøll suhtautui ajatuksiin skeptisesti todeten, että silloinen Luxemburgin prosessiin perustuva yhteistyöpohja oli riittävä, eivätkä kiinteämmät rakenteet itsessään ratkaisseet yhteistyön ongelmia.¹³⁷

Lounastapaamisen loppupuolella Delors selosti Efta-suurlähettiläille komission ulkosuhteiden kehitystyön jatkovaiheita, joista vastasi komissioon perustettu suppea työryhmä. Vaikuttamismahdollisuuksistaan kiinnostuneena Sveitsin suurlähettiläs Benedikt von Tschärner tiedusteli Delorsilta, olisivatko Efta-maatkin voineet

¹³⁴ Euroopan komission lehdistötiedote, "Séminaire de réflexion de la commission à Corsendonc, le samedi 30 Avril 1988", 2.5.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹³⁵ Suurlähettiläs Blomqvistin Hyvä veli -kirje osastopäällikkö Paavo Kaarlehdolle, otsikoimaton, 4.5.1988, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹³⁶ *Ibid.*, s. 3.

¹³⁷ *Ibid.*, s. 4.

osallistua komission pohdintoihin. Blomqvistin mukaan Delors oli vastannut Sveitsin suurlähettilään kysymykseen empivän myöntävästi todeten, että Efta-maat voitaisiin kytkeä pohdintoihin jossain vaiheessa.¹³⁸ Arkistoaineiston perusteella suomalaiset diplomaatit kuitenkin tyytyivät tässä vaiheessa pelkästään seuraamaan puitesopimusta koskeneiden ajatusten kehittymistä. Tämä erosi ainakin joidenkin Efta-maiden lähestymistavasta. Etenkin Ruotsin edustajat osallistuivat suomalaisia aktiivisemmin järjestelyn suunnitteluun. Ruotsin EY-pääneuvottelija Ulf Dinkelspielin on kertonut muistelmissaan, että ruotsalaiset pitivät komissioon tiivistä yhteyttä puitesopimusajatuksen kehittämässä jo vuoden 1988 aikana. Muistelmien mukaan tähän yhteydenpitoon osallistui myös Ruotsin EY-suurlähettiläs Stig Brattström.¹³⁹ Ulkoministeriön arkiston asiakirjoissa ei ole kuitenkaan lainkaan mainintoja siitä, että ruotsalaiset olisivat jakaneet tietoja yhteydenpidostaan komissioon, mikä viittaisi siihen, ettei aiheesta keskusteltu suomalaisten diplomaattien kanssa.

3.3 Kymmenen kohdan listasta puitesopimukseen

Poliittisen tason työ Etan edistämiseksi jatkui kesäkuun 15. päivänä Tampereella pidetyssä, ulkomaankauppaministeri Pertti Salolaisen isännöimässä Efta-ministerien ja ulkosuhdekomissaari de Clercqin välisessä tapaamisessa. Kokouksen pääpaino oli Luxemburgin prosessin mukaisessa askel kerrallaan edenneessä yhteistyössä, eikä kokouksen päätösasiakirjoihin otettu mainintaa uudentyyppisestä suhdejärjestelystä.¹⁴⁰ Ennen Tampereen kokousta komissiosta oli kerrottu Efta-maiden edustajille, että EY:n uusi lähialuepolitiikka ja mahdollinen Efta-maille tarjottava vaihtoehto EY-jäsenyydelle olivat vasta valmisteluvaiheessa, eikä niitä voitu käsitellä virallisesti vielä Tampereen kokouksen yhteydessä.¹⁴¹ Sen sijaan kokouksen julkilausumassa Etan kehittämisen seuraavaksi vaiheeksi asetettiin

¹³⁸ *Ibid.*, s. 3–4.

¹³⁹ Vrt. Dinkelspiel 2009, s. 118–119.

¹⁴⁰ Ministerikokouksen julkilausuma, "Meeting between EFTA ministers and the EC Commission, Tampere, Finland, 15 June 1988", 15.6.1989, Efta 1989, s. 37–40.

¹⁴¹ EY-edustuston avosanoma, "muistiinpanoni 20.5. lounaan jälkeen pienemmässä piirissä käydystä keskustelusta Tampereen jälkeistä yhteistyötä koskevista näkymistä", 22.5.1988, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

mahdollisten yhteistyöalojen kartoittaminen korostaen, että yhteistyön syventämistä ei lähtökohtaisesti suljeta pois millään alalla.¹⁴²

Tampereen kokousta on pidetty Luxemburgin prosessin käännekohtana, jossa osapuolten usko Eftan ja EY:n välisen sektorikohtaisen yhteistyön menestykseen saavutti lakipisteensä. Vaikka osapuolet pääsivät sopuun monista teknisistä kysymyksistä ja tunnistivat mahdollisia uusia yhteistyöaloja, sektorikohtaisen yhteistyön syventämisen jatkaminen osoittautui kokouksen jälkeen ongelmalliseksi. EY ei voinut sallia Eftan valikoivan yhteistyön syventämisestä itselleen mieleisillä aloilla ja olla hyväksymättä yhteistyötä toisilla aloilla. Tämä johtui siitä, että EY:n eri alojen politiikkojen tehokas toteutuminen edellytti usein politiikka-alat ylittävien laajojen säännöskokonaisuuksien soveltamista, jolloin yhteistyön sivuuttaminen yhdellä alalla johti ongelmiin toisella alalla.¹⁴³

Efta-maiden ulkoasianhallinnoissa keskityttiin kesän ja syksyn ajan Tampereen kokouksen päätösten työstämiseen, jotta marraskuisessa Geneven ministerikokouksessa pystyttäisiin hyväksymään lista politiikka-aloista, joiden piirissä Eftan ja EY:n välistä yhteistyötä olisi voitu syventää. Keskusteluja käytiin niin Brysselissä, Genevessä kuin pääkaupungeissakin.¹⁴⁴ Syksyyn mennessä Tampereen kokouksessa sovittu tavoite mahdollisimman laajasta yhteistyöstä oli konkretisoitunut Wienin Eftan sisäisessä korkean virkamiestason edustajien kokouksessa hyväksytyksi kymmenen kohdan listaksi, jossa lueteltiin mahdollisia uusia yhteistyön aloja.¹⁴⁵

¹⁴² Ministerikokouksen julkilausuma, "Meeting between EFTA ministers and the EC Commission, Tampere, Finland, 15 June 1988", 15.6.1988, Efta 1989, s. 37–40, kohta 8.

¹⁴³ Norberg ja Johansson 2016, s. 20.

¹⁴⁴ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, "EFTA/EC-yhteistyö; Efta-päällikkökokous Brysselissä 8.7.1988", 12.7.1988, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹⁴⁵ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, "EFTA/EC-yhteistyö; Brysselin päällikkökokous 22.9.1988", 22.9.1988, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA. Listassa sisältämät yhteistyöalat olivat seuraavat: tekniset direktiivit, rahoituspalvelut, liikenne, uudet teknologiat ja palvelut, pääomien liikkuvuus, koulutus- ja siihen liittyvät asiat, ympäristö, sosiaalinen ulottuvuus, kuluttajansuoja sekä yhtiöoikeus. Ks. Brysselin suurlähetystön avosanoma, "EFTA/EC-yhteistyö: Brysselin EFTA-suurlähettiläiden keskustelut apulaispääjohtaja Giolan kanssa 3.10.2988", 5.10.1988, s. 2–5, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

Kymmenen kohdan listan valmistuttua Brysselin Efta-diplomaatit pyrkivät hankkimaan sille tukea komissiosta.¹⁴⁶ Tuen saaminen oli kuitenkin vaikeaa, mikä heijasti Luxemburgin julistukseen pohjautuneen yhteistyön käyttövoiman ehtymistä. Aluksi komission ulkosuhdeosaston virkamiehet eivät olleet valmiita edistämään listan hyväksymistä. Komission edustajat perustelivat kantaansa sillä, että silloisten komissaarien toimikausi oli päättymässä vuoden vaihteessa, eikä siksi komissiossa oltu valmiita antamaan vahvoja sitoumuksia Eftan ehdotusten tueksi. Komission virkamiesten suhtautuminen kääntyi kuitenkin myönteisemmäksi lokakuun toisella viikolla, jolloin he suostuivat edistämään listan asioita rutiininomaisesti ministerineuvostossa Luxemburgin prosessin mukaisessa menettelyssä.¹⁴⁷

Kymmenen kohdan listan työstämisen ohessa ajatus puitesopimuksen solmimisesta nousi jälleen esille lokakuun lopussa. Tällöin Suomen EY-edustusto lähetti Helsinkiin sähkeen suurlähettiläs Blomqvistin ja komission ulkosuhdepääosaston Efta-toimiston Herman de Langen välisistä keskusteluista. Keskusteluissa oli ilmennyt, että Itävallan edustajat olivat aiempaa voimakkaammin ilmaisseet komissiolle aikomuksensa hakea EY-jäsenyyttä tulevan vuoden aikana.¹⁴⁸ Samoin De Lange oli kertonut Blomqvistille, että Delors oli ryhtynyt jälleen pohtimaan Eftan ja EY:n suhteiden kehittämistä ja olleen aikeissa puhua asiasta parlamentin sosialistien ja sosiaalidemokraattien puheenjohtajien tapaamisessa Länsi-Berliinissä marraskuussa. De Lange oli kertonut myös, että ulkosuhdedirektoraatti oli kytketty mukaan uudentyyppisen yhteistyöjärjestelyn suunnitteluun, sillä Delors oli pyytänyt pääosastoa kehittämään ajatuksia tulevasta yhteistyöpohjasta. Asiaa ei ollut vielä pohdittu virkamiestasolla, minkä vuoksi De Lange kertoikin, että Efta-toimistossa harjoitettiin kiireellä ”luovaa ajatustyötä”.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyö, Brysselin päällikkökokous 22.9.1988”, 22.9.1988, s. 1–2; Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA-EC-yhteistyö; uusia aloja koskevat keskustelut Brysselin EFTA-suurlähettiläiden ja komission varapääjohtaja Giolan välillä 3.10.1988”, 30.9.1988, s. 1–4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹⁴⁷ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyö: Brysselin EFTA-suurlähettiläiden keskustelut apulaispääjohtaja Giolan kanssa 3.10.1988”, 5.10.1988, s. 1–2; Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EC-Efta yhteistyö; Brysselin edustustojen sijaisten kokous komission De Langen kanssa 12.10.1988/Efta-päälliköiden kokous 13.10.1988”, 13.10.1988, s. 2–5, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹⁴⁸ EY-edustuston salasanoma, ”KPR: EC-komission EFTA-toimiston päällikkö Itävallan jäsenyysaikeista sekä uutta EFTA-yhteistyöpohjaa koskevista kaavailuista”, 26.10.1988, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹⁴⁹ *Ibid.*, s. 2.

Ajatus puitesopimuksesta sai jälleen uutta vauhtia marraskuun lopussa järjestetyn Efta-maiden Geneven ministerikokouksen aikana. Vaikka aihetta ei mainittu päätösasiakirjassa, kokouksen puheenvuoroissa oli ilmennyt merkkejä yhä laajemmasta suunnanmuutoksesta uuden suhdejärjestelyn suunnittelussa komission piirissä. Jopa aiemmin Luxemburgin prosessiin perustuvaa lähestymistapaa kannattanut ulkosuhdekomissaari de Clercq totesi puheessaan, että muutos EY:n ja Eftan suhteissa oli näköpiirissä. Samalla hän pohti mahdollisuutta sopia puitesopimus ja jopa tulliliitto Eftan ja EY:n välille.¹⁵⁰

Vieläkin merkittävämmiin suunnanmuutoksesta kielivät Geneven kokouksen kulisseissa käydyt keskustelut. Komission ulkosuhdedirektooraatin Efta-toimiston Eric Hayes oli esitellyt Efta-sihteeristön edustajille ajatuksiaan puitesopimuksen solmimisesta Eftan ja EY:n välille. Hänen ajatuksensa koostui puitesopimuksesta, jonka piirissä olisi voitu neuvotella alakohtaisia sopimuksia kaikilla osapuolten haluamilla yhteistyöaloilla. Hayesin ajattelussa sopimuksen tavoitteena oli saattaa Eftan ja EY:n suhde poliittista julistusta vakaammalle pohjalle ja edesauttaa Eftan yhtenäisyyttä.¹⁵¹ Hayes pyysi Efta-maiden edustajien keskustelemaan ajatuksesta ja ilmaisevansa mahdollinen myönteinen kantansa seuraavana keväänä Efta-maiden Oslon huippukokouksen yhteydessä, jossa Efta-maiden hallitusten johtajien oli määrä arvioida maiden integraatiopolitiikan tulevaisuutta.¹⁵²

Muistelmissaan Hayes on kuvannut esityksiään hyvin alustaviksi ja henkilökohtaisiksi pohdinnoiksi.¹⁵³ Silti Efta-sihteeristön edustajat innostuivat välittömästi Hayesin ajatuksista, ja Eftan pääsihteeri Georg Reisch otti ajatukset esille Efta-maiden lähetystöjen päällikkökokouksissa niin Genevessä, Brysselissä kuin Pariisissa.¹⁵⁴ Brysselin suurlähettiläät keskustelivat tilaisuudessa reaktioistaan Hayesin ehdotukseen. Suurlähettiläät olivat huomattavasti Reischia varautuneempia.

¹⁵⁰ Ministerikokouksen julkilausuma, "Meeting between EFTA Ministers and the EC Commission, Geneva, 29 November 1988", 29.11.1988, Efta 1989, s. 48–51; Hayes 2011, s. 19–20.

¹⁵¹ Efta-sihteeristön muistio, "EFTA-EC relations: the institutional framework", ei päivämäärää, s. 1, liitetty Suomen Brysselin suurlähetystön salasanomaan, "EFTA/EC-ministerikokous Espanjan puheenjohtajuuskaudella", 7.12.1988, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹⁵² *Ibid.*; Norberg ja Johansson 2016, s. 21. Ks. myös Aunesluoma 2020, s. 155–156.

¹⁵³ Hayes 2011, s. 19–20; Hayes 2011; Eric Hayesin haastattelu 11.10.2016, haastattelija Haakon Andreas Ikonomou, HAEU, s. 8.

¹⁵⁴ Apulaisosastopäällikkö Antti Satulin muistio, "Ajankohtaiset EFTA-EC-kysymykset: keskustelut Suomen (Sundbäck, Satuli) ja Ruotsin (Dinkelspiel, Belfrage) välillä 22.12.1988", 30.12.1988, s. 4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA. Ks. myös Hayes 2011, s. 19–20.

Blomqvist raportoi Sveitsiläisten yhdistäneen Hayesin ajatuksen Delorsin aiemmin esittelemään uuteen naapurisuuspolitiikkaan, mutta ei uskonut Efta-maiden olleen valmiita vastaamaan avaukseen ennen, kuin komissio oli päättänyt omasta lähestymistavastaan. Norjalaiset ilmaisivat ehdotuksen olleen laajakantoinen ja seurauksiltaan moninainen, mutta kuitenkin jonkinlainen vastaus Efta-maiden toivomuksiin Etan perustamisesta. Itävaltalaiset taas olisivat kaivanneet enemmän yksityiskohtia avauksen asiasisällöstä. Suomen puolelta avauksen arvioitiin olleen suunnattu Itävallan EY-jäsenyystoiveita vastaan. Blomqvistin esittämä Suomen kanta kuitenkin oli, että avaukseen oli vastattava, jotta keskusteluja jatkaminen Eftan ja EY:n välisten suhteiden syventämisestä olisi mahdollista.¹⁵⁵

Vuoden vaihteeseen mennessä Hayesin aloite oli ajautunut vastatuuleen. Itävallan edustajat olivat ottaneet ajatuksen esille komission kanssa käymissään keskusteluissa, minkä seurauksena komissio oli irtisanoutunut Hayesin ehdotuksesta. Suomen ulkoministeriössä apulaisosastopäällikkö Satuli analysoi tilannetta vuoden toiseksi viimeiselle päivälle päivätyssä muistiossa arvelleen, että aloite oli tarkoitettu koepalloksi. Helsingissä tilanteen päätettiin antaa rauhoittua jonkin aikaa ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Satuli ohjeisti muun muassa Brysselin diplomaatteja toimimaan ”ikään kuin mitään tällaista ajatusta [puitesopimuksesta] ei komission taholta olisi koskaan esitettykään”.¹⁵⁶ Sinänsä ulkoasiainministeriössä ajatusta pidettiin kannatettavana. Suomen ja Ruotsin ulkoasiainministeriöiden korkeiden virkamiesten välisissä keskusteluissa oli tultu siihen lopputulokseen, että Efta voisi ottaa vielä asian esille ja antaa aloitteesta signaalin EY:lle maaliskuussa pidettävässä Eftan huippukokouksessa.¹⁵⁷

Vuoden vaihteessa kuva puitesopimusaloitteen tilanteesta oli epäselvä. Suomessa epäselvyyttä pahensi se, että Suomen ulkoasiainhallinto ei saanut kontaktiansa avulla haltuunsa kaikkea tietoa puitesopimuksen valmistelusta. Vaikka itävaltalaisilta saadun tiedon perusteella Hayesin esitys oli vedetty takaisin, komissiossa ajatusta puitesopimuksesta ei ollut hylätty. Komission puheenjohtaja Delors ja hänen

¹⁵⁵ Suomen Brysselin suurlähetystön salasanoma, ”EFTA/EC; ajatus puitesopimuksesta”, 7.12.1988, s. 1–3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹⁵⁶ Apulaisosastopäällikkö Antti Satulin muistio, ”Ajankohtaiset EFTA-EC-kysymykset: keskustelut Suomen (Sundbäck, Satuli) ja Ruotsin (Dinkelspiel, Belfrage) välillä 22.12.1988”, 30.12.1988, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988 37.13, UMA.

¹⁵⁷ *Ibid.*, s. 2–4. Eric Hayes ei ole kommentoinut julkaisuissaan tai haastatteluissaan aloitteen takaisin vetämistä.

kabinettinsa olivat kehitelleet syksyn ajan ja etenkin vuoden vaihteen lähestyessä omaa ehdotustaan puitesopimuksesta. Delorsin kabinetti piti aiheen tiimoilta yhteyttä Norjan, Ruotsin ja Itävallan pääministereihin Euroopan sosialistiverkoston kautta, mutta aiheesta ei keskusteltu Brysselin diplomaattien kanssa.¹⁵⁸

Tieto Delorsin pohdinnoista kulkeutui suomalaisille viimeistään vuoden vaihteen jälkeen tammikuun alussa pidetyssä Eftan korkean virkamiestason edustajien kokouksessa. Tapaamisessa norjalaiset jakoivat tiedon siitä, että puheenjohtaja Delors saattoi puhua puitesopimuksesta tulevassa virkaanastujaispuheessaan.¹⁵⁹ Tässä parlamentille esitettävässä puheessa Delorsin oli määrä esitellä vuodenvaihteessa toimintansa aloittaneen Delorsin toisen komission poliittisia suuntaviivoja.¹⁶⁰ Puheen sisällön tiedustelu tuli EY-edustuston tehtäväksi. Brysselin Efta-suurlähettiläät pyrkivät selvittämään sen sisältöä vielä puhetta edeltäneenä päivänä, kun suurlähettiläät tapasivat epävirallisesti uuden ulkosuhdekomissaari Frans Andriessenin. Tapaamisessa Andriessen ei ollut keskustellut kovinkaan avoimesti Efta-suhteiden tulevaisuudennäkymistä ja Delorsin tulevaa puhetta hän kuvaili yleisluontoiseksi.¹⁶¹ Aiheen tiimoilta käyty keskustelu tarjosi kuitenkin Suomen Blomqvistille ja Ruotsin Brattströmille tilaisuuden korostaa mahdollisen puitesopimuksen tärkeyttä kummallekin maalle.¹⁶²

Delorsin tammikuun 17. päivän puheessaan esittämät avaukset menivät huomattavasti pidemmälle kuin mitä ulkosuhdekomissaari Andriessen oli edeltävänä päivänä arvioinut Efta-suurlähettiläille. Puheessaan Delors esitti Eftan ja EY:n välisten suhteiden kehittämistä uudenlaisen järjestelyn pohjalta, jossa yhteistyö perustuisi yhteisiin toimielimiin, päätöksentekoon sekä riidanratkaisu- ja hallintoelimiin. Delorsin näkemyksen mukaan uusi järjestely olisi voinut kattaa Eftan osallistumisen EY:n sisämarkkinoille. Samoin Delors piti mahdollisena tulliliiton perustamista sekä yhteistyön laajentamista taloudellisten, sosiaalisten, kulttuuristen

¹⁵⁸ Frisvold 2017, s. 93–94; Hayes 2016, s. 11; Dinkelspiel 2009, s. 118–119.

¹⁵⁹ Osastopäällikkö Veli Sundbäckin muistio, ”EFTA-EC; mahdollinen uusi puitejärjestely”, 11.1.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

¹⁶⁰ Esim. Norberg ja Johansson 2015, s. 21; Aunesluoma 2011, s. 412; Hayes 2011, s. 20.

¹⁶¹ Suomen Brysselin suurlähetystön salasanoma, ”EFTA-EC-yhteistyö, lounaskeskustelut ulkosuhdekomissaari Andriessenin ja Efta-suurlähettiläiden välillä 16.1.1989”, 18.1.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

¹⁶² *Ibid.*, s. 2–3.

ja finanssisuhteiden aloilla. Uudenlaisen yhteistyön onnistumiseksi Delors ilmaisi edellyttävänsä Efta-maiden vahvistavan keskinäistä yhteistyötään Efta-järjestön piirissä sekä sitoutumaan yhteisiin sääntöihin EY:n kanssa.¹⁶³

Vaikka Delorsin avaus meni huomattavasti pidemmälle kuin Eftan piirissä odotettiin, ei yllätyksellisyyttä voida pitää EY-edustuston diplomaattien epäonnistumisena. Muutama päivä puheen pitämisen jälkeen suurlähettiläs Blomqvist sai tietää ulkosuhdepääosaston virkamiehiltä, että puhe oli valmisteltu pääasiassa Delorsin omien ajatusten pohjalta, eikä ulkosuhdepääosaston näkemyksiä ollut juurikaan huomioitu. Siksi Andriessen tai komission virkamiehet eivät olleet kyenneet valottamaan puheen tulevaa sisältöä. Delors ei myöskään ollut pyrkinyt etukäteen varmistamaan avaukselleen laajaa tukea EY- tai Efta-maista. Näiden seikkojen vuoksi diplomaattien verkostojen avulla ei ollut mahdollista päästä käsiksi tietoon puheen sisällöstä.¹⁶⁴ Joka tapauksessa virkaanastujaispuhe siirsi Eftan kehittämisen uuteen vaiheeseen, jossa Efta- ja EY-maiden tuli selvittää ja ilmaista kantansa Delorsin avaukseen.

¹⁶³ Delors 1989, s. 15–18; Norberg ja Johansson 2015, s. 21–22.

¹⁶⁴ Suomen Brysselin suurlähetystön salasanoma, ”Ulkosuhdekomissaari Andriessen Wienissä”, 20.1.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA. Kirjallisuudessa Ovaska 2023, s. 448.

4 Vuosi 1989: EY-edustusto selvitysluontoisten keskustelujen sivussa

4.1 Efta vastaa Delorsille Oslon ja Brysselin kokouksissa

Delorsin virkaanastujaispuheen jälkeen Etan kehittäminen sai uuden prosessimaisen muodon. Niin Efta- kuin EY-maidenkin oli ensin muodostettava kantansa Delorsin avaukseen ja ilmaistava se sopivassa tilaisuudessa. Efta-maat päätyivät nopeasti kannattamaan ajatusta puitesopimuksesta, vaikka aluksi Efta-maiden reaktio oli hajanainen. Lähtökohtaisesti Norjan ja Itävallan suhtautuminen avaukseen oli varautunut, kun taas Ruotsi, Suomi ja Islanti pitivät Delorsin ehdotusta erittäin myönteisenä.¹⁶⁵ Tilaisuuden Efta-maiden kannan ilmaisemiseen poliittisella tasolla tarjosi Oslon maaliskuussa pidetty Efta-maiden huippukokous. Tätä seurasi Brysselin Efta–EY-ministerikokous, jossa myös EY-maat esittivät myönteisen vastauksen Delorsin avaukselle. Mielipiteiden ilmaisun jälkeen osapuolet ryhtyivät selvittämään, kuinka Delorsin esityksestä muodostettaisiin sopimus. Kesän ja syksyn 1989 aikana osapuolet etsivät ratkaisua tähän kysymykseen ryhtymällä virkamiestason selvitysluontoisiin keskusteluihin, eli eräänlaisiin esineuvotteluihin, tulevien virallisten sopimusneuvottelujen sisällöstä. Vuoden lopussa epävirallisten keskustelujen tulos palasi poliittisen tason harkintaan, jolloin komissio sekä EY- ja Efta-maiden hallitukset arvioivat edellytyksiä varsinaisten neuvottelujen aloittamiseksi. Osapuolten yhteinen myönteinen kanta neuvottelujen aloittamiseen vahvistettiin EY:n ja Eftan yhteisessä ministerikokouksessa joulukuussa 1989.¹⁶⁶

Vuoden kuluessa EY-edustuston rooli vaihteli Efta-prosessin vaiheiden mukaan. Ennen selvitysluontoisten keskustelujen aloittamista Suomen EY-edustuston rooli oli koordinoita toimia Delorsin avaukseen vastaamiseksi. Askelmerkit tähän olivat selvillä jo muutamassa viikossa. Puheessaan Delors oli vihjannut Efta-maille heidän kannattavan keskustella esittämistään ajatuksista 15. maaliskuuta pidettävän Oslon huippukokouksen yhteydessä.¹⁶⁷ Tämä sopi Efta-maille, jotka olivat jo kuukausia harkinneet kokouksen käyttämistä integraatiopoliittisten vaihtoehtojensa

¹⁶⁵ Aunesluoma 2020, s. 154–155.

¹⁶⁶ Kirjallisuudessa esim. Norberg ja Johansson 2015, s. 21–25; Aunesluoma 2011, s. 413 ja 416–419; Gstöhl 1994, s. 337–339. Ks. myös Efta 1989, s. 8–12.

¹⁶⁷ Delors 1989, s. 18.

punnintaan.¹⁶⁸ EY:n jäsenmaiden puolelta vastaus Delorsin avaukseen oli tarkoitus antaa viisi päivää myöhemmin 20. maaliskuuta Brysselissä järjestettävässä epävirallisessa Efta–EY-ministerikokouksessa, jota Espanjan oli kaavaillut edellisen vuoden keväästä alkaen.¹⁶⁹ Efta-maiden Oslon huippukokouksessa annettu vastaus valmisteltiin Genevessä ja Efta-maiden pääkaupungeissa, kun taas Brysselin Efta-edustustojen tehtävänä oli valmistella Brysselin kokousta. Brysselin diplomaattien rooli Oslon ministerikokouksen valmistelussa rajoittui Geneven avustamiseen hankkimalla tietoja ja tarjoamalla neuvoja.¹⁷⁰

Kokousten valmistelua käsiteltiin Brysselin päällikkökokouksessa 10. helmikuuta. Käytännön järjestelyistä sopimisen ohessa suurlähettiläät keskustelivat erilaisista vaihtoehtoista Delorsin avaukseen vastaamiseksi.¹⁷¹ Keskustelua herätti se, kuinka yksityiskohtainen vastauksen kannattaisi olla. Varovaisia kantoja esittivät Sveitsin suurlähettiläs von Tscharner, Itävallan suurlähettiläs Wolte sekä Suomen suurlähettiläs Blomqvist. Sekä Suomen että Itävallan suurlähettiläät kannattivat yleisluontoisen myönteisen vastauksen antamista, sillä EY:n jäsenmaiden kannat Delorsin avaukseen eivät olleet vielä selviä. Vielä varovaisemmin avaukseen suhtautunut Sveitsin suurlähettiläs von Tscharnerin puolestaan halusi erottaa selvästi yhteistyön sisältöä ja puitteita koskevat lausumat. Von Tscharnerin esittämä kanta oli, että Sveitsille vaikeat järjestelyn puitteita koskeneet kysymykset jätettäisiin vielä selvitettäväksi diplomaattitasolle, kun taas sisältökysymykset olivat jo kypsät virkamiestason keskusteluihin.¹⁷² Rohkeammalla kannalla olleen Ruotsin suurlähettiläs Brattström ei pitänyt sisällön ja puitteiden erottamista realistisena, sillä ne vaikuttivat toisiinsa. Hän toivoi Efta-maiden ottavan aktiivisen roolin, jotta komissio pystyisi hankkimaan EY:n jäsenmailta tuen Etan perustamiselle.¹⁷³

Brysselissä Efta-maiden suurlähettiläät alustivat maaliskuussa Oslon ja Brysselin kokouksia tapaamalla komission edustajia. Tapaamisissa tiedusteltiin komission ja jäsenvaltioiden kantoja Eftan ja EY:n välisistä suhteista sekä sitä, millä tavoin

¹⁶⁸ Norberg ja Johansson 2015, s. 21.

¹⁶⁹ Ks. EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EC-yhteistyö; Efta-päälliköiden kokous Brysselissä 10.2.1988” 10.2.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

¹⁷⁰ *Ibid.*, s. 1–3.

¹⁷¹ *Ibid.*, s. 2 ja 4–5.

¹⁷² *Ibid.*, s. 3–4.

¹⁷³ *Ibid.*, s. 2.

Delorsin aloitteeseen kannattaisi vastata. Näissä merkeissä suurlähettiläät tapasivat maaliskuun alussa komission varapuheenjohtajaksi siirtyneen saksalaisen Martin Bangemannin sekä tanskalaisen varapuheenjohtajan Henning Christophersenin. Bangemannilla oli vaikeuksia vastata suurlähettiläiden tiedusteluihin siitä, kuinka yksityiskohtaiseksi Delorsille annettava vastaus kannattaisi muotoilla, mutta lopulta hän suositti jättämään vastauksen melko yleisluontoiselle tasolle. Puolestaan komissaari Christophersen kertoi, että komissiossa ei ollut vielä yksimielisyyttä Efta–EY-suhteiden kehittämistä, eivätkä EY:n jäsenmaidenkaan kannat Delorsin avaukseen olleet vielä kypsyneet.¹⁷⁴

Kokousvalmistelujen lähestyessä loppuaan suurlähettiläs Blomqvist teki ensimmäisen virallisen vierailunsa ulkosuhdekomissaari Andriessenin luokse. Muodollisuuksien ohella osapuolet vaihtoivat näkemyksiään Etan valmistelusta ja Delorsin avaukseen annettavista vasauksista. Blomqvist esitteli Andriessenille Oslon huippukokouksen päätelmäluonnosta ja vastavuoroisesti Andriessen selosti komission tavoitetta saada EY:n jäsenvaltiot antamaan yleisluontoisen myönteisin vastauksen Delorsin avaukseen. Tapaamisessa keskusteltiin myös Etan sisältökysymyksistä kuten mahdollisuudesta luoda Eftan ja EY:n välinen tulliliitto. Tälle oli kannatusta sekä komissiossa että osassa Efta-maista, mutta Suomelle ajatus oli vaikea. Siksi Blomqvist käytti tilaisuuden perustellakseen Andriessenille tulliliiton ongelmallisuutta, mihin Andriessen vastasi todeten, ettei henkilökohtaisesti uskonut tulliliiton toteutuvan.¹⁷⁵

Efta-maat vastasivat Delorsin avaukseen suunnitellusti 15. maaliskuuta pidetyssä Oslon huippukokouksessa. Kokouksen julkilausumassa Eftan valtionpäämiehet ilmoittivat selvästi mutta yleisluontoisesti ”vastaavansa myönteisesti Delorsin avaukseen ja julistavansa valmiutensa etsiä yhdessä EY:n kanssa keinoja saavuttaa entistä rakenteellisempi yhteistyö, joka sisältäisi yhteisen päätöksentekojärjestelmän

¹⁷⁴ EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EC; varapääjohtaja Bangeman Efta-päälliköiden kuukausilounaalla 2.3.1989”, 3.3.1989, s. 1–2; EY-edustuston salasanoma, ”KR – Varapuheenjohtaja Andriessenin näkemykset EFTA/EC-suhteiden vahvistamisyhtymyksistä”, 10.3.1989, s. 3–4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

¹⁷⁵ EY-edustuston salasanoma, ”KR – Varapuheenjohtaja Andriessenin näkemykset EFTA/EC-suhteiden vahvistamisyhtymyksistä”, 10.3.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

sekä hallinnolliset instituutiot”.¹⁷⁶ Julkilausuman mukaan Efta-maat odottivat uudelta järjestelyltä neljän perusvapauden mahdollisimman laajaa toteuttamista sekä yhteistyön syventämistä sisämarkkinoita laajemmin muillakin politiikan aloilla. Näitä täydentäisi vahva valvontajärjestelmä ja yhteinen riidanratkaisumekanismi. Delorsin vaatimukseen Eftan sisäisestä vahvistamisesta valtionpäämiehet vastasivat sitoutumalla Eftan sisäisen päätöksenteon ja yhteisen neuvottelukyvyn vahvistamiseen.¹⁷⁷ Myös EY:n jäsenmaat antoivat suunnitellusti hyväksyntänsä Delorsin avaukselle viisi päivää myöhemmin Brysselissä pidetyssä Eftan ja EY:n yhteisessä ministerikokouksessa. EY-maiden antama vastaus oli niukkasanainen mutta myönteinen. Jatkotoimista julistuksen lopussa todettiin, että komissio ja Efta-maat aloittaisivat pian tunnustelevat keskustelut Etasta ja että Efta- ja EY-maat järjestävät uuden ministerikokouksen ennen vuoden loppua.¹⁷⁸

Brysselin ministerikokouksen jälkeen Efta-maat ryhtyivät muotoilemaan hahmotelmia mahdollisen puitesopimuksen sisällöstä. Tässä Brysselin edustustojen rooli rajoittui Geneven edustuston haltuun saamien ja Helsinkiin jakamiensa luonnosten kommentointiin.¹⁷⁹ Sen sijaan Brysselin edustustojen päätehtäväksi tuli huolehtia komission kanssa käytävien virkamiestason keskustelujen aloittamisesta.¹⁸⁰ Keskustelujen päälinjat sovittiin korkealla poliittisella tasolla Norjan pääministeri Brundtlandin ja ulkosuhdekomissaari Andriessenin välisessä tapaamisessa, mistä Norjan suurlähettiläs tiedotti kollegoitaan Brysselin päällikkökokouksessa 18. huhtikuuta. Andriessen ja Brundtland olivat sopineet, että tunnustelevissa keskusteluissa selvitettäisiin ensin, millainen asiasisältö Etalle voitaisiin sopia, minkä jälkeen oli määrä selvittää järjestelyn puitteet. Tätä varten Andriessen halusi kutsua korkean tason virkamiesten kokouksen selvittämään mahdollisuuksia yhteistyön

¹⁷⁶ Päämieskokouksen julkilausuma, “Meeting of EFTA heads of Government, Oslo, 14 and 15 March 1989”, 15.3.1989, Efta 1990, s. 35–38.

¹⁷⁷ *Ibid.*, kohdat 7–19.

¹⁷⁸ Ministerikokouksen julkilausuma, “Informal Ministerial Meeting between the European Community and its Member States and the Member States of EFTA, Brussels, 20 March 1989”, 20.3.1989, Efta 1990, s. 39–40, kohdat 4–6. Ks. myös Norberg ja Johansson 2015, s. 22.

¹⁷⁹ Geneven pysyvän edustuston salasanoma, ”EFTA-EC -suhteiden kehittäminen Oslon ja Brysselin jälkeen”, 12.4.1989; Geneven pysyvän edustuston salasanoma, ”EFTA-EC -suhteiden kehittäminen Oslon ja Brysselin jälkeen”, 14.4.1989; Geneven pysyvän edustuston salasanoma, ”EFTA-EC; mahdollinen kehyssojimus”, 19.4.1989; EY-edustuston salasanoma toimistopäällikkö Eikka Kososelle, otsikoimaton, 4.4.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sojimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

¹⁸⁰ Ulkoasiainministeriön avosanoma, ”Efta-EC-yhteistyön nykyvaihe – keskusteluohjeet”, 5.4.1989, s. 3 (kohta 10), EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sojimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

toteuttamiselle neljän perusvapauden alalla, jonka jälkeen keskusteluja jatkettaisiin neljässä alakohtaisessa työryhmässä.¹⁸¹

Päällikkökokouksessa suurlähettiläät keskustelivat näkemyksistään virkamiestason keskustelujen järjestämisestä. Suurlähettiläät suhtautuivat esitettyyn neuvottelujärjestelyyn lähtökohtaisen myönteisesti. Erimielisyyksiä herätti, montako työryhmää keskustelujen organisointiin tarvittaisiin sekä pitäisikö keskusteluissa keskittyä ensin järjestelyn asiiasältöön vai sen puitteisiin, vai pitäisikö kenties molemmista aiheista keskustella samanaikaisesti.¹⁸² Asiasta käydyn väittelyn kuitenkin katkaisi komissiosta puhelimitse saapunut tieto siitä, että komissio halusi ensimmäisen korkean tason virkamieskokouksen järjestettävän jo 10 päivän kuluttua, 28. huhtikuuta. Lyhyen keskustelun päätteeksi suurlähettiläät päättivät vastata pyyntöön myönteisesti sillä varauksella, että asia piti vielä varmistaa pääkaupungeista.¹⁸³

Päällikkökokouksen keskustelut eivät rajoittuneet vain käytännönjärjestelyjen selvittämiseen, vaan keskustelu muodostui myös neuvonkäynniksi Etan luonteesta ja neuvottelujen päämääristä. Suurlähettiläät esittivät toisilleen eriäviä näkemyksiä tulevan yhteistyön luonteesta ja muodosta. Sveitsi halusi kevyen puitesopimuksen, jota täydennettäisiin myöhemmin sektorikohtaisilla sopimuksilla. Islanti kipuili neljän perusvapauden toteuttamisen kanssa. Norjalaiset puolestaan ajoivat neljän perusvapauden mahdollisimman laajaa ulottamista Efta-maihin.¹⁸⁴ Kokouksen edetessä erimielisyydet herättivät keskustelun yhteisen kannan muodostamisen tarpeellisuudesta. Norjan suurlähettiläs Berg huomautti, että Efta-maiden neuvottelukannat eivät voisi perustua pienimpään yhteiseen nimittäjään, sillä monissa asioissa maiden välinen yhteisymmärrys oli vähäinen, mikä olisi muodostanut riskin erimielisyyksien käyttämisestä Efta-maita vastaan neuvotteluissa. Lopulta Eftan sisäistä yhtenäisyyttä koskeneesta keskustelusta nousi esille kaksi leiriä. Sveitsi ja Islanti korostivat omia kansallisia lähtökohtiaan, kun taas

¹⁸¹ EY-edustuston sanoma, ”EFTA-EC-yhteistyö; uudet kehitysmuodot”, 14.4.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

¹⁸² *Ibid.*, s. 3–6.

¹⁸³ *Ibid.*, s. 6.

¹⁸⁴ *Ibid.*, s. 4–5.

Suomi, Ruotsi ja Norja ajoivat pienintä yhteistä nimittäjää pidemmälle menevää yhteistä kantaa.¹⁸⁵

Virkamiestason keskustelujen alkamisen lähestyessä Blomqvist käytti suurlähettilään vaikutusvaltaansa laatimalla kirjeen osastopäällikkö Veli Sundbackille, jossa hän kokosi yhteen havaintojensa ja käymiensä keskustelujen pohjalta eri Efta-maiden näkökantoja Etasta. Hän myös antoi suosituksia siitä, kuinka Suomen kannattaisi hänen mielestään toimia selvitysluontoisten keskustelujen aikana. Blomqvist neuvoi perustamaan Suomen kannan riittävän asiapitoiseen ja velvoittavaan järjestelyyn sekä Efta-maiden yhteisen edun pohjalle.¹⁸⁶ Kirje jaettiin lopulta hyvin laajalle, sillä Sundbäck välitti sen koko ulkopoliittiselle johdolle tasavallan presidenttiä, hallitusta ja eduskuntaa myöten.¹⁸⁷

4.2 Diplomaatit virkamiestason keskustelujen varjossa

Virkamiestason selvitysluontoisten keskustelujen alkaminen siirsi diplomaatit syrjemmäksi Eta-prosessin keskiöstä. Selvitysluontoiset keskustelut käytiin Brysselissä niin sanotun korkean tason ohjausryhmän (engl. *High Level Steering Group*, HLSG) johdolla. Tämä Efta-maiden ja komission korkean aseman virkamiehistä koostunut ohjausryhmä aloitti työnsä huhtikuun lopulla tavoitteenaan tunnustella osapuolten näkemyksiä Etan sisällöstä ja puitteista.¹⁸⁸ Keskustelujen tuloksena laadittiin vuoden 1989 lokakuun puolivälissä raportti, joka annettiin osapuolten ulkopoliittisten päättäjien arvioitavaksi ja jonka tulokset käsiteltiin vuoden lopussa Efta–EY-ministerikokouksessa. HLSG:n alaisuudessa toimi viisi työryhmää, joissa osapuolten edustajat keskustelivat tarkemmin eri aihealueiden erityiskysymyksistä. Ensimmäiset kolme työryhmää käsittelivät EY:n neljää perusvapautta. Neljäs työryhmä poikkileikkaavia kysymyksiä sekä yhteistyön reuna-alueita, joihin kuuluivat esimerkiksi ympäristö-, koulutus- ja sosiaalipolitiikan alan

¹⁸⁵ *Ibid.*, s. 3–6.

¹⁸⁶ *Ibid.*; Suurlähettiläs Blomqvistin Hyvä veli -kirje ulkoasianministeriön osastopäällikkö Veli Sundbäckille, ”EFTA-EC-yhteistyön uusi vaihe”, 11.5.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

¹⁸⁷ Ulkoasianministeriön kauppapoliittisen osaston lähetekirje, ”EFTA-EC-yhteistyön uusi vaihe”, 15.5.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

¹⁸⁸ Kauppapoliittisen osaston muistio, ”Efta-EC-suhteiden järjestely; aikataulu ja tavoitteet”, 3.5.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

yhteistyö. Viides työryhmä keskittyi Etan puitteisiin eli oikeudellisiin ja institutionaalisiin kysymyksiin.¹⁸⁹

HLSG:n ja työryhmien työ jakautui kahteen vaiheeseen, joista ensimmäinen kesti vuoden 1989 heinäkuun loppuun. Sen aikana neljä ensimmäistä työryhmää selvittivät puitesopimuksen asiasisältöä. Ensimmäisen vaiheen keskustelujen päätyttyä HLSG totesi osapuolilla olleen riittävät valmiudet neljän perusvapauden toteuttaminen Eta-alueella sekä yhteistyön syventämiselle reuna-alueilla. Etan sisällön kannalta merkittävä oli, että Efta-maat pitivät mahdollisena EY-lainsäädännön ottamisen Etan pohjaksi.¹⁹⁰ Tunnustelevien keskustelujen toinen vaihe alkoi syyskuussa ja keskittyi viidennen työryhmän aihepiiriin. Toisen vaiheen keskustelut olivat huomattavasti ensimmäisen vaiheen keskusteluja vaikeampia, eikä niiden keskiössä olleista Etan institutionaalista järjestelyistä päästy yksimielisyyteen. Erimielisyyksiä tuotti erityisesti se, millä tavoin Efta-maat tulisi päästää osallistumaan heitä koskevien päätösten valmisteluun ja päätöksentekoon EY:ssä sekä kuinka Etaa koskevia riitoja ratkova tuomioistuin toteutettaisiin. Vaihe päättyi 20. lokakuuta pidettyyn HLSG:n kokoukseen, jossa hyväksyttiin yhteinen raportti virkamiestason keskustelujen lopputuloksesta. Raportissa Etan asiasisältö oli jo pitkälti määritelty, mutta yhteistyön puitteiden osalta raportti tyytyi erimielisyyksien tunnustamiseen ja erilaisten vaihtoehtojen hahmottelemiseen.¹⁹¹

Selvitysluontoisten keskustelujen aikana Suomen EY-edustusto seurasi Eta-keskustelujen ympärillä vallinnutta tunnelmaa. Keskustelujen alkuvaiheessa edustustosta välittyi kuva, jonka perusteella EY:n piirissä suhtauduttiin suopeasti Eta-hankkeeseen. Tämä ilmeni muun muassa kesäkuun alussa edustuston haltuunsa saamista luottamuksellisista muistiinpanoista, jotka koskivat EY:n huhtikuisen ulkoministerikokouksen keskusteluja. Kokouksessa puheenjohtaja Delors oli pyrkinyt saamaan tukea Eta-hankkeelle EY:n jäsenmailta. Suurlähettiläs Blomqvist analysoi muistiinpanojen ilmentäneen, että Efta-suhteiden kehittäminen oli noussut keskeiseen asemaan EY:n jäsenmaissa ja että Delorsin tammikuiseen avaukseen

¹⁸⁹ Efta 1990, s. 9; Gstöhl 1994, s. 338–339.

¹⁹⁰ Ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston muistio, ”EFTA-EC Yhteistyö, Keskustelujen nykyvaihe ja näkymät erityisesti Suomen kannalta”, 16.8.1989, s. 1–3.

¹⁹¹ *Ibid.*; Ulkomaankauppaministeri Pertti Salolaisen muistio, ”Efta-EC-yhteistyö; tilannekatsaus”, 31.10.1989; Apulaisosastopäällikkö Antti Satulin muistio, ”Efta-EC selvitysluontoiset keskustelut; ohjausryhmän johtopäätökset”, 29.10.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA. Ks. kirjallisuudessa Gstöhl 1994, s. 338–339.

suhtauduttiin vakavasti ainakin väliaikaisena ratkaisuna EY:n ja Eftan välisten suhteiden järjestämiselle.¹⁹²

Edes odotettu — ja myös pelätty — Itävallan 17. heinäkuuta jättämä EY-jäsenhakemus ei särkeinyt EY-edustustosta välittyntä kuvaa positiivisesta tunnelmasta. Jäsenhakemus ei tullut Efta-maille tai komissiolle yllätyksenä, sillä Itävallan jäsenpyrkimykset olivat olleet tiedossa jo pitkään. Vaikka Itävallan hallituspuolueet tekivät lopullinen päätöksensä jäsenhakemuksen jättämisestä vasta loppukevällä 1989, Itävallan ulkoministeri Alois Mock oli ilmoittanut Efta-maiden vastinpareilleen jäsenyyden tavoittelemisesta jo vuotta aiemmin junamatkalla Tampereen huippukokoukseen.¹⁹³ Jäsenhakemuksen jättämistä oli kommentoitu julkisuudessakin joitain viikkoja ennen virallista jäsenhakemuksen luovuttamista ja Itävalta oli tiedottanut Efta-maita aikeistaan muutama päivä ennen hakemuksen jättämistä. Itävallan ratkaisu oli kuitenkin kolaus Eftan yhtenäisyydelle ja Etan uskottavuudelle EY-jäsenyyden vaihtoehtona.¹⁹⁴ Tästä huolimatta EY-edustuston ulkoasiainministeriöön lähettämässä sähköisessä Itävallan jäsenhakemusta käsitellään hyvin vähän. Asiasta keskusteltiin heinäkuun päällikkökokouksessa, jolloin Islannin suurlähettiläs esiteli kollegoilleen ulkosuhdekomissaari Andriessenin ja ulkoministeri Hannibalsonin käymiä keskusteluja. Tällöin Hannibalson raportoi Andriessenin suhtautuneen jäsenhakemukseen rauhoittelevasti, sillä hänen mielestään jäsenhakemus vain vahvisti Eta-hanketta.¹⁹⁵ Lopulta Itävallan jäsenhakemus ei järkyttänyt Eta-hankkeen etenemistä ja epäilykset Itävallan omistautumisesta Eta-hankkeelle olivat hälvenneet syksyyn mennessä.¹⁹⁶

Heinäkuun edetessä EY-edustusto alkoi raportoimaan komissiossa orastavista epäilyksistä Efta-maiden sitoutumisesta virkamiestason keskusteluissa esittämiinsä kantoihin. Asia oli esillä komission toimistopäällikkö Ewigin ja Efta-suurlähettiläiden

¹⁹² Osastopäällikkö Veli Sundbäckin muistio, ”EFTA-EC -suhteet – EC:n johdon luottamukselliset keskustelut 15.-16.04.1989” (sekä muistioon liitetty suurlähettiläs Blomqvistin kirje, 7.6.1989), 18.6.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

¹⁹³ Kuosmanen 2001, s. 5; Gehler 2020, s. 402–410.

¹⁹⁴ Suomen OECD-edustuston sanoma, ”KP-R Itävallan EC-jäsenyyshakemus”, 11.7.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA. Kirjallisuudessa ks. esim. Aunesluoma 2011, s. 417; Dinkelspiel 2009, s. 113–114; Hayes 2011, s. 16.

¹⁹⁵ Suomen EY-edustuston sanoma, ”EFTA-EC-yhteistyö; ministeri Hannibalsonin keskustelut Brysselissä 3.-4.7.1989”, 5.7.1989, s. 3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

¹⁹⁶ Dinkelspiel 2009, s. 124.

sijaisten 17. heinäkuuta pitämässä tapaamisessa, jossa pohjustettiin tulevaa HLSG:n kokousta. Kokouksessa Ewig pyysi Efta-maita esittämään HLSG:ssä ja myöhemmin loppuvuoden ministerikokouksessa poliittiset vakuutukset siitä, että Efta-maat olivat sitoutuneita työryhmissä esittämiinsä kantoihin. Blomqvist tulkitsi näiden pyyntöjen taustalla olleen komission epäilykset Efta-maiden kantojen pitävyydestä.¹⁹⁷

Elokuisen kesätauon jälkeen tunnustelevat keskustelut siirtyivät Etan puitteisiin. Diplomaatit olivat tunnustelleet aihetta aiemminkin, mutta virkamiestason keskustelujen siirryttyä käsittelemään järjestelyn puitteita aihe nousi etusijalle myös EY-edustuston sähkeissä.¹⁹⁸ Viidennen työryhmän käsittelemät kysymykset olivat aiempia vaikeampia, mikä EY-edustuston havaintojen perusteella vakavoitti Etaa koskeneita mielialoja EY:n keskuudessa.¹⁹⁹ Efta-suurlähettiläät keskustelivat näkemyksistään ilmapiiriä kiristäneistä seikoista syyskuun alun päällikkökokouksessa. Suurlähettiläät arvioivat EY-jäsenmaiden epäilleen Eftan yhtenäisyyttä, mikä kyseenalaisti Efta-maiden uskottavuuden yhteistyökumppaneina. Suurlähettiläät arvioivat myös, että EY-jäsenmaissa Eta-hanketta ei tunnettu hyvin ja että EY-maiden piirissä oli jopa tietoista ymmärtämättömyyttä Efta-maiden kantoja kohtaan. Suurlähettiläät uskoivat, että EY-jäsenmaat odottivat HLSG-keskusteluihin perustuvan komission Eta-raportin valmistumista ennen tarkempaa perehtymistä Eta-hankkeeseen. Tämän vuoksi suurlähettiläät pitivät suositeltavana, että Etaa koskevat kysymykset selvitetään mahdollisimman perusteellisesti Efta-maiden kesken sekä komission kanssa ennen HLSG:n työn päättymistä.²⁰⁰

Komissiosta tehtyjen havaintojen perusteella suurlähettiläät arvioivat, että vähemmän Etaan perehtyneet komission jäsenet pitivät hanketta kaupankäyntinä, jossa Efta-maat maksoivat sisältökysymyksissä saamansa hyödyn sitoutumalla EY:n

¹⁹⁷ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA-EC; toimistopäällikkö Ewigin arvioita”, 18.7.1989, s. 1–2; EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC; yleisnäkyviä Oslo-Bryssel-prosessissa”, 25.7.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

¹⁹⁸ EY-edustuston sanoma, ”EFTA-EC-yhteistyö; ministeri Hannibalsonin keskustelut Brysselissä 3.-4.7.1989”, 6.7.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

¹⁹⁹ Suomen EY-edustuston salasanoma, ”Efta-EC-yhteistyö; päällikkökokous Brysselissä 7.9.1989”, 8.9.1989, s. 1–4; Suomen Brysselin suurlähetystön sanoma, ”Efta-EC-yhteistyö, arvioita Delors-prosessin nykytilanteesta”, 22.9.1989, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²⁰⁰ Suomen EY-edustuston salasanoma, ”Efta-EC-yhteistyö; päällikkökokous Brysselissä 7.9.1989”, 8.9.1989, s. 3–4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

lainsäädäntöön. Kokouksessa Efta-suurlähettiläät vastustivat tällaista näkemystä. Suurlähettiläs Brattström muotoili Ruotsin kannan olleen, että oikeudellisten sitoumuksien vastapainona Efta-maiden tuli päästä osallistumaan päätöksentekoon.²⁰¹ Kaikesta huolimatta suurlähettiläät uskoivat komission sitoutuneen Eta-hankkeeseen. Suomen ja Norjan edustajat arvioivat, että komissio oli käyttänyt jo niin paljon poliittista pääomaa, että hankkeen epäonnistuminen ei ollut enää mahdollista.²⁰²

Syksyllä HLSG:n päätöskokouksen lähestyessä ilmapiiri kiristyi entisestään ja komission ulkosuhdedirektoraaatin virkamiehet pyrkivät vaikuttamaan Efta-maiden kantoihin myös Brysselin diplomaattien kautta. Osapuolet vaihtoivat mielipiteitä Eftan päätöksentekomallista Efta-suurlähettiläiden sijaisten ja komission virkamiesten yhteisellä lounaalla 10. lokakuuta. Lounaalla komission Efta-toimiston Klaus Ewig suostutteli Efta-maita ja etenkin Sveitsiä hyväksymään komission kannan päätöksenteosta.²⁰³ Komissio ajoi niin sanottua kahden pilarin mallia, jossa Eftaa koskeva lainsäädäntö laadittaisiin ja hyväksyttäisiin ensin EY:ssä, minkä jälkeen Efta-maat hyväksyisivät osaltaan EY:n tekemät päätökset. Komission toivomassa mallissa yhteinen päätöksenteko olisi lähinnä muodollisuus. Efta-maat pääsisivät vaikuttamaan lainsäädännön sisältöön sen valmisteluvaiheessa mutta ilman varsinaista päätöksentekovaltaa. Efta-maat puolestaan halusivat enemmän vaikutusvaltaa Eta-lainsäädännön valmistelussa ja esittivät mallia, jossa päätökset uusien lakien säätämisestä tehtäisiin ensin yhteisesti Eta-neuvostossa ja sen jälkeen hyväksyttäisiin erikseen sekä EY:ssä että Eftassa.²⁰⁴ Lounaalla Ewig korosti, ettei komissio voinut hyväksyä Eftan esittämää mallia. Tilaisuudesta laatimassaan sähkeessä ulkoasiainneuvos Heikki Viertiö kuvailikin Ewigin käyttäneen viestinsä vahvistamiseksi ”koko inhimillisen kanssakäymisen perusskaalan” kattaen taivuttelun, imartelun, uhkailun ja lopulta kiristyksenkin.²⁰⁵

²⁰¹ *Ibid.*, s. 3–4.

²⁰² *Ibid.*, s. 1–2.

²⁰³ EY-edustuston salasanoma, ”Efta-EC-yhteistyö; lounaskeskustelut komission Ewigin ja Hayesin sekä Efta-sijaisten välillä Brysselissä 10.10.1989”, 11.10.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²⁰⁴ *Ibid.*, s. 1–2.

²⁰⁵ *Ibid.*, s. 3.

4.3 Luxemburgin prosessi ja julkisuus huolettavat Brysselissä

Selvitysluontoisten keskustelujen tunnelmien tunnustelun ohella EY-edustusto jatkoi Luxemburgin prosessin arkista edistämistä. Efta-maiden pyrkimyksenä oli jatkaa Luxemburgin prosessia ainakin siihen asti, kunnes puitesopimus saataisiin valmiiksi. Efta-maat kuitenkin pelkäsivät Luxemburgin prosessin jäävän Eta-prosessin jalkoihin.²⁰⁶ Poliittisella tasolla Efta-maiden ministerit ja ulkosuhdekomissaari Andriessen olivat päättäneet Luxemburgin prosessin jatkamisesta Kristiansandin ministerikokouksen yhteydessä pidetyssä tapaamisessa.²⁰⁷ Tästä huolimatta selvitysluontoisten keskustelujen käynnistyttyä Brysselissä ilmeni nopeasti, että komission resurssit eivät riittäneet yhtäaikaaisesti puitesopimuksen valmisteluun ja Luxemburgin prosessin edistämiseen.²⁰⁸

Tilanteen parantamiseksi Efta-suurlähettiläiden sijaiset tapasivat komission aloitteesta ulkosuhdepääosaston varapääjohtaja Gianluigi Giolan 18. heinäkuuta. Tapaamisessa osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että Luxemburgin prosessia tulisi jatkaa, mutta resurssipulan vuoksi siinä tulisi keskittyä vain kaikista tärkeimpiin yhteistyön aloihin kuten ympäristöalan sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan yhteistyöhön.²⁰⁹ Seuraavana päivänä Efta-suurlähettiläät arvioivat tapaamista päällikkökokouksessa pettynein tunnelmin. Norjan suurlähettilään Bergin mielestä Giolan suhtautuminen oli signaali komission halusta jättää Luxemburgin prosessi taka-alalle. Islannin suurlähettiläs Benediktsson harkitsi jopa virallisen kirjeen lähettämistä Eftan kannan ajamiseksi, mutta kokouksessa ajatuksesta lopulta luovuttiin. Ruotsin suurlähettiläs Brattströmin mielestä taas Giolan kanssa pidetty

²⁰⁶ Ks. esim. osastopäällikkö Veli Sundbackin muistio, ”EFTA-EC-yhteistyö; aikataulunäkymiä”, 10.3.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

²⁰⁷ Ministerikokouksen julkilausuma, ”Meeting between EFTA Ministers and Mr Henning Christophersen, Vice-President of the EC Commission, Kristiansand, 14 June 1989”, 14.6.1989, Efta 1990, s. 45–49, kohta 5.

²⁰⁸ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC; Luxemburgin prosessi”, 14.7.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²⁰⁹ EY edustuston avosanoma ulkoasiainministeriölle, ”EFTA-EC; Luxemburgin seuranta; stock taking -kokous”, 5.7.1989, s. 1; Eftan Brysselin toimiston muistio, ”Meeting of EFTA Ambassadors with Deputy Director-General Giola, 18 July 1989”, 18.7.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

kokous oli kaikesta huolimatta ollut tuloksiltaan positiivinen, sillä komissio oli sen johdosta saanut luettelon yhteistyön prioriteeteista.²¹⁰

Luxenburgin prosessin tilanne ei kohentunut syksyn kuluessa ja asia oli jälleen esillä lokakuun lopun sijaiskokouksessa. Nyt sijaisille oli selvää, että Luxemburgin prosessi oli jäänyt Eta-prosessin varjoon ja että yhteistyöalojen yhä tiukempi priorisointi olisi välttämätöntä.²¹¹ Käytännössä Luxemburgin prosessi pysähtyi syksyn edetessä yksittäisiä prioriteettialoja lukuun ottamatta. Lopulta joulukuun ensimmäisen päivän päällikkökokouksessa Eftan pääsihteeri Reisch välitti suurlähettiläille tiedon, jonka mukaan komissio oli ehdottanut tunnusteluja Luxemburgin prosessin lopettamiseksi.²¹² Efta-maat eivät kuitenkaan olleet vielä tähän valmiita ja pyrkivät jatkamaan prosessia vielä Eta-neuvotteluiden ohessa siirtäen sen sisältöä asteittain Eta-neuvottelujen piiriin. Luxemburgin prosessia jatkettiin vielä vuoteen 1991 asti tuottaen tuloksia joillain yhteistyön osa-alueilla, kuten turismin, koulutuksen sekä tutkimus- ja kehityspolitiikan aloilla.²¹³

Siinä missä selvitysluontoisten keskustelujen alkaminen sai Luxemburgin prosessin näivettymään, virkamiestason keskustelut innostivat median kiinnittämään huomiota Eta-hankkeeseen. Aiemmin Efta-maissa julkinen kiinnostus EY-suhteita kohtaan oli ollut vähäistä, mutta tilanne oli alkanut muuttumaan EY:n ja Eftan suhteiden lähennyttyä. Kun vielä vuonna 1986 ulkosuhdekomissaari Willy de Clercqin Suomen vierailun lehdistötilaisuus houkutteli isäntien nolostukseksi paikalle vain muutaman toimittajan, vuonna 1988 Tampereen Efta-ministerikokouksen lehdistötilaisuus oli jo ääriään myöten täynnä.²¹⁴ Vuoden 1989 syksyllä myös Efta-maiden Brysselin edustustot alkoivat kipuilla kasvavan mediapaineen alla.

²¹⁰ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA-EC; Luxemburgin prosessi”, 24.7.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²¹¹ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyö; Sijais- ja päällikkökokoukset 31.10.1989”, 6.11.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²¹² EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY-yhteistyö; Luxemburgin prosessi/Oslo-Bryssel-prosessi”, 1.12.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²¹³ Efta 1991, s. 27–34; Efta 1992, s. 31–32.

²¹⁴ Kuosmanen 2001, s. 4–5.

Brysselin suurlähettiläiden keskuudessa mediahuomion lisääntymisen otti ensimmäisenä esille Norjan suurlähettiläs Berg syyskuun 7. päivän päällikkökokouksessa. Berg kertoi kollegoilleen norjalaisten toimittajien määrän kasvaneen Brysselissä ja että toimittajat olivat alkaneet lähestymään häntä jopa aggressiivisesti. Berg epäili ilmiön pian leviävän koskemaan suurlähettiläskollegojaan sekä komissiota. Myös muiden Efta-maiden edustajat tunnistivat ilmiön, mutta se, millaiseksi asia koettiin, vaihteli maittain. Vaikeasta suhtautumisestaan Eta-hankkeeseen tunnetun Sveitsin edustajat harmittelivat, että tiedotusvälineistä saatava kuvan perusteella prosessi ei edennyt liian nopeasti ja pitkälle. Tästä poiketen ruotsalaiset pelkäsivät ylioptimistisen kuvan välittymistä. Ensivaiheessa suurlähettiläät päättivät reagoida tilanteeseen jatkamalla jo käytäntönä ollutta varovaista tiedotuslinjaa, sillä selvitysluontoisista keskusteluista ei ollut uutisoitavaa ennen vuodenvaihdetta. Lisäksi Norjan edustajat ehdottivat, että tiedotusvälineitä voitaisiin hyödyntää koordinoitusti Eftan etujen ajamiseksi.²¹⁵

Efta-maiden pääkaupungeissa tiedotuskysymykseen tartuttiin nopeasti ja asiaa käsiteltiin jo muutaman päivän kuluttua Efta-maiden sisäisessä HLSG-kokouksessa. Kokous päätti valmistella yhteisen tiedotuslinjan ja ottaa tilapäiseksi ohjeistukseksi Efta-puhemiehen käyttämät puheohjeet heinäkuussa pidetyssä HLSG-kokouksessa.²¹⁶ Suomessa uuden tiedotuslinjan mukaiset ohjeet lähetettiin EY-pääkaupunkien edustustoille 18. syyskuuta.²¹⁷ Brysselin Efta-suurlähettiläät käsitelivät tiedotuslinjaa vielä 21. syyskuuta pidetyssä päällikkökokouksessa Islannin aloitteesta. Islannin suurlähettiläs Benediktsson kertoi kollegoilleen olleensa puheohjeiden jakamisesta huolimatta huolissaan tiedotuksesta. Hän pelkäsi, että Etasta ryhdyttäisiin uutisoimaan laajasti luetun tietotoimisto *Europen* julkaisuissa, minkä seurauksena Brysseliin sijoitettuja kirjeenvaihtajia tulisi alkaa tiedottamaan prosessin etenemisestä.²¹⁸

²¹⁵ EY-edustuston salasanoma, ”Efta-EC-yhteistyö; päällikkökokous Brysselissä 7.9.1989”, 8.9.1989, s. 2–3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²¹⁶ Toimistopäällikkö Eikka Kososen muistio, ”EFTA-EC-neuvotteluihin liittyvä tiedottaminen”, 18.9.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²¹⁷ Ulkoasianministeriön salasanoma, ”Efta-EC-yhteistyö; tiedottaminen”, 18.9.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²¹⁸ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”Efta-EC-yhteistyö; arvioita Delors-prosessin nykytilanteesta”, 22.9.1989, s. 3–4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

Tiedottamisen formalisoituminen jatkui syksyn mittaan. Genevessä Efta-maat laativat yhteisesti muistion, joka sisälsi suurlähettiläille tarkoitettuja keskusteluohjeita. Ohjeet pyrkivät pitämään tiedotuksen niukkana ja passiivisena. Efta-maiden sanoman yhtenäisyyden varmistamiseksi muistio ohjasi sanamuodoiltaan pyöreään viestintään ja neuvoi keskittymään ainoastaan työryhmien tulosten pääkohtiin.²¹⁹ Yhtenäiselle tiedotuslinjalle oli myös tarvetta, sillä Brysselin tietotoimistot kiinnostuivat syksyn mittaan Etasta. Suomen EY-edustuston lehdistöseurannassa raportoitiin pitkin syksyä artikkeleista, jotka käsittelivät tunnustelevien keskustelujen etenemistä. Artikkeleita julkaisivat tietotoimistot *Europe* sekä *European Report*, jotka saivat ajoittain haltuunsa yksityiskohtaisiakin tietoja työryhmissä käydyistä keskusteluista.²²⁰

4.4 Diplomaatit seuraavat päätöstä Etan jatkosta

Virkamiestason selvitysluontoisten keskustelujen päätyttyä diplomaatit palasivat takaisin Eta-prosessin keskiöön. Tässä vaiheessa EY-edustuston tehtäväksi tuli seurata HLSG:n päätelmien jatkokäsittelyä EY:n toimielimissä. Päätelmien pohjalta komissio laati raportin, joka esiteltiin ministerineuvostolle Eta-hankkeen jatkosta päättämiseksi. Komission sisällä ulkosuhdepääosasto laati ensin raportin luonnoksen, joka käsiteltiin sitten komissaarien kabineteissa ja lopuksi hyväksyttiin komissaarien kokouksessa 22. marraskuuta. Lopullinen päätös Etan jatkosta tehtiin Eftan ja EY:n yhteisessä ministerikokouksessa joulukuun puolivälissä.²²¹

Efta-suurlähettiläät kuuluivat komissaarien ensireaktiosta HLSG:n raportista Islannin suurlähettiläältä, joka raportoi kollegoilleen loka-marraskuun taitteessa

²¹⁹ Geneven suurlähetystön avosanoma, ”EFTA-EC -yhteistyö; tiedottaminen”, 16.10.1989, s. 1–2; ulkoasiainministeriön avosanoma, ”EFTA-EC -yhteistyö; tiedottaminen”, 17.10.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²²⁰ EY-edustuston avosanoma, ”Efta-EC-yhteistyö; Delors-prosessi”, 5.10.1989, s. 1–2; EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC; Oslo-Bryssel-prosessi”, 8.11.1989, s. 1–3; Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EC ja kehitys Euroopassa; Europan pääkirjoitus 15.11.1989 (Efta-EC-suhteet)”, 15.11.1989, s. 1–3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²²¹ Ks. esim. EY-edustuston avosanoma, ”Efta-EC-suhteet”, 14.11.1989, s. 1; EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC; komission raportti neuvostolle Oslo-Bryssel-prosessin jatkamisesta”, 15.11.1989, s. 1; Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA-EC; Oslo-Bryssel-prosessi”, 21.11.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

ulkoministeri Hannibalsonin ja ulkosuhdekomissaari Andriessenin tapaamisesta.²²² Kuitenkin pääasiassa EY-edustusto sai tietonsa raportin käsittelystä komission virkamiehiltä, jotka pitivät tiiviisti yhteyttä Efta-maiden diplomaatteihin. Tietoa jaettiin raportin valmistelusta ulkosuhdedirektoraatissa kuin myös sen käsittelystä komissaarien kabineteissa.²²³ Komissaarien hyväksyttyä raportin EY-edustusto seurasi ulkosuhdekomissaari Andriessen pitämää lehdistötilaisuutta ja välitti Helsinkiin raportista laaditun lehdistötiedotteen.²²⁴ Virallisen Eta-raportin komissio jakoi Efta-maiden edustajille seuraavana päivänä. Sisällöltään raportti oli odotettu: komissio suositteli virallisten neuvottelujen avaamista lyhyen virkamiestason jatkokeskusteluvaiheen jälkeen.²²⁵

Komission virkamiehet avustivat EY-edustustoa seuraamaan myös raportin käsittelyä ministerineuvostossa, jossa EY:n jäsenmaat antoivat yhteisen kannanoton Eta-hankkeen jatkamisesta komission laatiman raportin pohjalta.²²⁶ Komission virkamiehet jakoivat Efta-diplomaateille tietoa niin asian valmistelusta kuin sen käsittelystä itse kokouspäivänä.²²⁷ Ministerineuvoston kokousta seuranneena aamuna komission Efta-toimiston Giola selosti vielä Efta-suurlähettiläille raportin käsittelyn kulkua ja jakoi neuvoston asiaa koskeneet päätelmät. Keskusteluista raportoitiin Helsinkiin etenkin jäsenmaiden esittämistä reaktioista sekä ministerineuvoston kanta Eta-prosessin etenemisen aikataulusta.²²⁸

²²² EY-edustuston avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyö; Sijais- ja päällikkökokoukset 31.10.1989” 6.11.1989, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²²³ EY-edustuston avosanoma 14.11.1989, ”Efta-EC-suhteet”, s. 1; EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC; komission raportti neuvostolle Oslo-Bryssel-prosessin jatkamisesta”, 15.11.1989, s. 1; EY-edustuston sanoma, ”EFTA-EC; komission raportti Oslo-Bryssel-prosessista”, 23.11.1989, s. 1–2; Suomen Brysselin suurlähetystön sanoma ulkoasiainministeriölle, ”EFTA-EC; Oslo-Bryssel-prosessi”, 21.11.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²²⁴ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC-suhteet; Andriessenin lehdistötilaisuus Strasbourgissa 22.11.1989”, 22.11.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²²⁵ EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EC -yhteistyö/Oslo-Bryssel -prosessi; komission raportti jäsenmaille”, 23.11.1989, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Apulaisosastopäällikkö Antti Satulin muistiinpanot, ”EES; EY:n komission raportin käsittely EY:n neuvostossa 27.11”, 28.11.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²²⁸ EY-edustuston sanoma, ”EFTA-EY-yhteistyö: Oslo-Bryssel-prosessi”, 28.11.1989, s. 1–4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

Vaikka komission Eta-raportti käsiteltiin ongelmitta, Efta-maiden keskuudessa Eta-hankkeen jatkosta päättämiseen toi jännitystä Itä-Euroopan mullistusten kiihtyminen syksyllä 1989. Käynnissä ollut itäblokin kommunistihallintojen romahtaminen eteni kiihtyvässä tahdissa päätyen marraskuussa Berliinin muurin murtumiseen.²²⁹ Juuri Berliinin muurin murtuminen sai Brysselin Efta-diplomaatit huolestumaan Itä-Euroopan kehityksen seurauksista Efta–EY-suhteille ja Etan tulevaisuudelle. Brysselin diplomaattien keskuudessa Itä-Euroopan tilanteen kärjistymisen pelättiin vievän EY:n huomion pois Efta-suhteiden kehittämisestä. Marraskuun aikana Suomen EY-edustusto raportoikin Itä-Euroopan tilanteen hoitaminen vieneen komission aikaa ja resursseja, mikä verotti Efta–EY-yhteistyölle käytössä olleita rajallisia voimavaroja.²³⁰ Lisäksi edustuston parlamenttiseurannasta raportoitiin, että ainakin osa parlamentaarikoista piti Itä-Euroopan kysymyksiä Efta-suhteiden kehittämistä tärkeämpinä.²³¹

Marraskuun loppupuolella Efta-maiden edustajat ottivat Itä-Euroopan tilannetta koskeneet huolensa esille komission edustajien kanssa. Tilaisuuden keskustelulle tarjosi ulkosuhdepääosaston pääjohtaja Horst Krenzlerin ja Efta-suurlähettiläiden välinen tapaaminen 20. marraskuuta. Asian otti esille Islannin suurlähettiläs Benediktsson, joka kysyi, oliko Efta jäämässä komission tärkeysjärjestyksessä Itä-Euroopan taakse. Krenzler pyrki lievittämään huolia toteamalla, että EY:n suunnitelmat ja aikataulut Etan suhteen eivät olleet muuttuneet.²³² Lopulta Berliinin muurin romahtamisen aiheuttama järkytys väistyi nopeasti. Joulukuun 1. päivänä komissaari Pandolfi vieraili suurlähettiläs Blomqvistin kutsumana Efta-suurlähettiläiden lounastapaamisella. Tällöin Pandolfi vakuutti suurlähettiläille, että Itä-Euroopan tilanteen kehitys edellytti pikemminkin Eftan ja EY:n suhteiden tiivistämistä kuin Efta-suhteiden syrjään asettamista.²³³ Joulukuun 5. päivän

²²⁹ van Ham 2016, s. 144 ja 159–164.

²³⁰ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC; Luxemburgin julistuksen seuranta; Islannin High Officialsin käynti varapääjohtaja Giolan luona 7.11.1989”, 9.11.1989, s. 4; EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EC; tilannetietoja 19.12.1989 ministerikokouksen edellä”, 23.11.1989, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²³¹ EY-edustuston avosanoma, ”Euroopan parlamentti”, 28.11.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²³² Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”EFTA-EC; Oslo-Bryssel-prosessi”, 21.11.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²³³ EY-edustuston salasanoma, ”Efta-EY-yhteistyö muuttuvassa Euroopassa; komissaari Pandolfin ajatuksia Efta-maiden päällikkölounaalla Brysselissä 1.12.1989”, 4.12.1989, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

päällikkökokouksessa Efta-suurlähettiläät olivat jo yhtä mieltä siitä, että EY:n esittämien poliittisten kannanottojen valossa Itä-Euroopan tapahtumat olivat lähinnä muuttaneet poliittista ilmapiiriä Eta-hankkeen kannalta suotuisammaksi.²³⁴

Joulukuussa Eftan ja EY:n ministeritason edustajat kokoontuivat Brysseliin antamaan Eftan ja EY:n yhteisen virallisen poliittisen tason hyväksynnän Eta-neuvottelujen avaamiselle. Efta-maiden tavoitteena oli aloittaa ja viedä loppuun viralliset sopimusneuvottelut mahdollisimman nopeasti.²³⁵ Komissio taas oli esittänyt kantansa virallisten neuvottelujen aloittamisesta jo HLSG:n avauskokouksessa. Tällöin pääjohtaja Krenzler oli kertonut komission odottavan vuoden lopun ministerikokouksen antavan poliittisen tason siunauksen neuvottelujen aloittamiselle, mutta epävirallisten keskustelujen jatkuvan tämän jälkeen vielä muutaman kuukauden ajan. Tänä aikana komissio valmistelisi virallista neuvottelumandaattia eli ministerineuvoston valtuutusta ja ohjeistusta sopimusneuvotteluita varten.²³⁶ Sittenmin kesällä Suomen EY-edustusto oli saanut Islannin suurlähettilään kautta vahvistuksen Krenzlerin esittämälle kannalle myös ulkosuhdekomissaari Andriessenilta.²³⁷

Efta-maissa ei kuitenkaan ollut hylätty toivoa neuvottelujen nopeasta aloittamisesta, mikä näkyi syksyn mittaan myös Brysselin Efta-edustustojen päällikkökokouksissa. Vaikka syyskuun 7. päivän päällikkökokouksessa neuvottelujen avaamiseen loppuvuoden ministerikokouksessa ei juurikaan uskottu, norjalaiset kertoivat kollegoilleen arvioineensa, että komissio voisi saada jo tammikuussa osittaisen neuvottelumandaatin neuvotteluille kypsillä osa-alueilla.²³⁸ Toisaalta marraskuun 16. päivän päällikkökokouksessa islantilaiset ja sveitsiläiset jakoivat tietoja, joiden

²³⁴ EY-edustuston salasanoma, ”Efta-EY-yhteistyö muuttuvassa Euroopassa. Päällikkökokouksen arvioiteja viimeaikaisten huipputapaamisten valossa”, 5.12.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²³⁵ Osastopäällikkö Veli Sundbäckin muistio, ”Näkymiä vuodenvaihteessa 1989/90”, 9.1.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²³⁶ Osastopäällikkö Veli Sundbäckin muistio, ”Efta-EC-suhteiden järjestely; aikataulu ja tavoitteet”, 3.5.1989, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA. Neuvottelumandaatista ks. Nugent 1989, s. 233.

²³⁷ EY-edustuston sähkö, ”EFTA-EC-yhteistyö; ministeri Hannibalsonin keskustelut Brysselissä 3.-4.7.1989”, 6.7.1989, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

²³⁸ Suomen EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EC-yhteistyö; päällikkökokous Brysselissä 7.9.1989”, 8.7.1989, s. 1–2; Suomen Brysselin suurlähetystön sanoma, ”Efta-EC-yhteistyö; arvioita Delors-prosessin nykytilanteesta”, 22.9.1989, s. 3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

mukaan tuleva EY:n ministerineuvoston puheenjohtajamaa Irlanti saattoi lykätä neuvottelujen avaamisen puheenjohtajuuskautensa yli vuoden 1990 loppupuolelle. Tämän seurauksena ruotsalaiset pohtivat mahdollisuutta nopeuttaa neuvottelujen avaamista hyödyntämällä silloisen puheenjohtajamaa Ranskan halukkuutta edistä päätöksiä Eftan ja EY:n suhteiden kehittämisestä.²³⁹

Efta-maat sopivat sisäisessä ministerikokouksessaan 11.–12. joulukuuta yhteisen kannan, jonka mukaan Efta–EY-ministerikokouksessa tulisi ajaa nopeaa aikataulua virallisille neuvotteluille. Suunnitelman mukaan Eta-prosessia jatkettaisiin vauhtia menettämättä lyhyellä tunnustelevalle vaiheella, jonka jälkeen neuvottelut aloitettaisiin aikaisin vuoden 1990 aikana. Sopimuksen päälinjojen oli määrä olla hahmoteltuina viimeistään kesällä ja sopimus oli tarkoitus saada valmiiksi vuoden loppuun mennessä.²⁴⁰ Tämä kanta ei kuitenkaan menestynyt joulukuun 19. päivän Efta–EY-ministerikokouksessa. Ministerikokouksen julkilausuma antoi poliittisen siunauksen aloittaa neuvottelut Eta-sopimuksesta mahdollisimman aikaisin vuoden 1990-aikana. Muilta osin EY ei hyväksynyt Efta-maiden esittämää aikataulua. Selvää oli vain se, että epäviralliset keskustelut jatkuisivat vuoden vaihteen jälkeen ja neuvottelut aloitettaisiin myöhemmin vuoden kuluessa.²⁴¹

²³⁹ Suomen EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EC; tilannetietoja 19.12.1989 ministerikokouksen edellä”, 23.11.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

²⁴⁰ Ministerikokouksen julkilausuma, ”Meeting of the EFTA Council at Ministerial level, Geneva, 11 and 12 December 1989”, 12.12.1989, EFTA 1990, s. 50–52, kohta 5. Ks. myös Osastopäällikkö Veli Sundbäckin muistio, ”Näkymiä vuodenvaihteessa 1989/90”, 9.1.1990; EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY-yhteistyö; järjestelyt uuden neuvottelutilanteen alkaessa”, 6.12.1989, s. 4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–31.5.1989 37.13, UMA.

²⁴¹ Ministerikokouksen julkilausuma, ”Meeting between EFTA Ministers and the EC Commission, Brussels 19 December 1989”, 19.12.1989, EFTA 1990, s. 54–56.

5 Kevät 1990: EY-edustusto neuvotteluihin siirtymisen tukena

5.1 Virkamiestason keskustelut jatkuvat ja parlamentti tuohtuu komissioon

Keväällä 1990 Eta-prosessi eteni virallisia neuvotteluja valmistelleeseen vaiheeseen. Edellisvuoden tavoin prosessi jatkui virkamiestason keskusteluilla. Tässä vaiheessa osapuolet kartoittivat Etan pohjan muodostavaa EY-lainsäädäntöä sekä sen soveltamisesta aiheutuvia ongelmia. Samoin tavoitteena oli tunnistaa, mitä poikkeuksia ja siirtymäaikoja Efta-maat tarvitsisivat EY-lainsäädännön soveltamiseen. Lainsäädäntökysymysten lisäksi alkuvuoden tunnustelemissa keskusteluissa jatkettiin Etan puitteiden määrittelyä. Virkamiestason keskustelut käynnistyivät tammikuussa ja jatkuivat maaliskuuhun asti, jonka jälkeen Eta-prosessi eteni päätöksentekoon virallisten neuvottelujen avaamisesta. Tässä vaiheessa komissio luonnosteli ja hyväksytti ministerineuvostossa neuvottelumandaatin varsinaisia sopimusneuvotteluita varten. Samalla myös Euroopan parlamentti pyrki vaikuttamaan tuleviin neuvotteluihin komissiota painostamalla. Vaikka neuvottelujen avaaminen ei edellyttänyt parlamentin kuulemistä, sopimuksen lopullinen voimaantulo edellytti parlamentin hyväksyntää, mikä toi parlamentaarikkojen kannoille poliittista painoarvoa.²⁴²

Virkamiestason keskustelujen jatkuessa diplomaatit jäivät jälleen virkamiesten varjoon vuoden ensimmäisten kuukausien ajaksi. Samoin kuin edellisenä syksynä EY-edustuston tehtäväksi jäi valmistelevien keskustelujen tukeminen niiden ulkopuolelta. Muun ohessa Brysselin Efta-suurlähettiläät tapasivat puheenjohtaja Delorsin tammikuussa, jolloin Delors selosti kantojaan Etan puitteista.²⁴³ Aikataulusta Delors kertoi, että komissio pyrki löytämään ratkaisuja avoimiin kiistakysymyksiin kahden kuukauden kuluessa. Puolestaan virallisen neuvottelumandaatin laatiminen alkaisi nopeasti yhteisymmärryksen saavuttamisen

²⁴² Gstöhl 1994, s. 339–340; Efta 1991, s. 7; Nugent 1989, 84–85, 114 ja 232–233; Osastopäällikkö Veli Sundbäckin muistio, ”Näkymiä vuodenvaihteessa 1989/90” 9.1.1990, s. 1–2; EY-edustuston avosanoma, ”Efta-EY-yhteistyö/Brysselin edustustot”, 26.1.1990, s. 2–3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁴³ EY-edustuston salasanoma, ”EY-komission puheenjohtaja EFTA-päälliköiden lounasvierana”, 22.1.1990, s. 1–6, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

jälkeen. Tapaamisesta Helsinkiin raportoinut Blomqvist kuvasi aikataulun olleen Eftan luoman paineen hyödyntämistä heitä itseään vastaan.²⁴⁴

Valmistelevat keskustelut etenivät tahmeasti. Sujuvoittaakseen virkamiestason keskusteluja Brysselin Efta-suurlähettiläiden sijaiset tapasivat komission Efta-toimiston päällikön Van der Passin ja Eric Hayesin epävirallisella lounaalla.²⁴⁵ Tapaamisen tavoitteena oli vaihtaa mielipiteitä eräistä virkamiestason keskustelujen asiakysymyksistä ja samalla parantaa työryhmien toimintaa vapauttamalla keskustelujen tunnelmaa.²⁴⁶ Tapaamisen aikana Sveitsin edustaja provosoi Van der Pasia. Tilaisuudesta laatimassaan sähkössä ulkoasiainneuvos Viertiö kuvaili keskustelun yltyneen lopulta kiivaaksi ja jääneen tuloksettomaksi mutta silti olleen kovasti Van der Pasin mieleen. Tapaamisen päätteeksi Van der Pas ehdottikin keskustelujen jatkamisesta samassa kokoonpanossa, jossa työryhmäkeskusteluista poiketen Efta ei puhunut yhdellä äänellä.²⁴⁷ Arkistoaineiston perusteella diplomaatit eivät kuitenkaan jatkaneet keskusteluja epävirallisessa kokoonpanossa komission kanssa ennen HLSG:n työn päättymistä.

Maaliskuun alussa EY-edustusto välitti Helsinkiin ruotsalaisilta ja norjalaisilta saadun tiedon, jonka mukaan ulkosuhdekomissaari Andriessen oli aikeissa lopettaa virkamiestason keskustelut, sillä ne eivät hänen mielestään tuottaneet tuloksia. Sen sijaan komissio oli valmis ryhtymään valmistelemaan virallisten neuvottelujen avaamista.²⁴⁸ Valmistelevat keskustelut päätettiinkin 20. maaliskuuta pidetyssä HLSG:n kokouksessa, jossa virkamiehet totesivat, että Eta-sopimuksen sisältöä oli selvitetty riittävästi neuvottelujen aloittamista varten.²⁴⁹

Virallisten neuvottelujen avaamista varjosti Euroopan parlamentin suhtautumisen hapaneminen komissiota ja Eta-hanketta kohtaan. Suomen EY-edustusto seurasi komission ja parlamentin välistä kinastelua lehdistö- ja parlamenttiseurannan kautta

²⁴⁴ Suomen Brysselin suurlähetystön salasanoma, ”KPR- EY-komission puheenjohtaja EFTA-päälliköiden lounasvierana”, 23.1.1990, erit. s. 3, Ulkoministeriön muistiot, EY, ETA Tammi-huhtikuu 1990 Jac:36, Ulkopoliittinen arkisto, TPK III, KA.

²⁴⁵ EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; yleisarvioita HLSG-kokouksen 20.-29.2. [sic] valossa”, 26.2.1990, s. 3–6, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁴⁶ *Ibid.*, s. 6.

²⁴⁷ *Ibid.*, s. 5–6.

²⁴⁸ EY-edustuston salasanoma, ”Norjan kauppaministeri Kullmann Fiven ja ulkosuhdekomissaari Andriessenin tapaaminen”, 9.3.1990, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁴⁹ Efta 1991, s. 7.

sekä komission virkamiehiltä saatujen tietojen avulla. Efta-maiden Brysselin edustustot olivat tiivistäneet yhteistä parlamentin seurantaansa jo edellisenä syksynä parlamentin merkityksen korostuttua Eta-hankkeen kannalta. Tällöin Efta-maiden suurlähettiläät olivat sopineet, että Efta-maiden edustustojen parlamenttisuhteista vastanneet virkamiehet alkaisivat pitämään yhteisiä kokouksia tietojen vaihtamiseksi.²⁵⁰

Jo vuoden 1989 syksyllä Efta-maiden Brysselin edustustot olivat huomanneet parlamentin ulkosuhdekomiteassa esiintyneen kriittisiä näkemyksiä Eta-hankkeesta. Ulkosuhdekomitean suhtautuminen oli noussut esille marraskuussa Efta-edustustojen parlamenttikysymyksistä vastanneiden virkamiesten kokouksessa. Diplomaattien vaihtamien tietojen perusteella monet ulkosuhdekomitean parlamentaarikot vastustivat Efta-maiden haluamia poikkeuksia ja siirtymäaikoja EY-lainsäädäntöön. Myös monet Etan puitteiden yksityiskohdat aiheuttivat närää parlamentaarikkojen keskuudessa. Lisäksi parlamentaarikoita huolettivat parlamentin heikot mahdollisuudet keskustella Eta-hankkeesta ja vaikuttaa sen sisältöön.²⁵¹ Toisaalta diplomaattien havaintojen mukaan Eta-hanke ei ollut korkealla parlamentin prioriteettilistalla eikä parlamentissa Eftan ja EY:n välisiä suhteita tunnettu hyvin.²⁵²

Virallisesti parlamentti oli lausunut suhtautumisestaan Eta-hankkeeseen joulukuun 20. päivänä hyväksytyssä päätöslauselmassa. Parlamentti oli ilmaissut tukevansa yhteisen talousalueen perustamista, mutta toisaalta esitti myös huolia sen yksityiskohdista ja asian valmistelusta. Parlamentin kanta heijasti samoja huolia ja vaatimuksia, joista EY-edustusto oli syksyn mittaan raportoinut. EY-edustuston päätöslauselmasta laatimassa sähkössä nostettiin muun ohessa esille, että

²⁵⁰ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA/EC-yhteistyö; Sijais- ja päällikkökokoukset 31.10.1989”, 6.11.1989, s. 2–3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²⁵¹ Suomen Brysselin suurlähetystön avosanoma, ”Euroopan parlamentti; REX-komitea”, 15.11.1989, s. 1–3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²⁵² EY-edustuston avosanoma, ”Euroopan parlamentti”, 28.11.1989, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

parlamentti korosti vaikutusvaltaansa muistuttaen sopimuksen lopullisen voimaantumisen edellyttävän parlamentin hyväksyntää.²⁵³

Keväällä 1990 Euroopan parlamentin ulkosuhdevaliokunnassa keskusteltiin runsaasti Eta-hankkeesta. EY-edustuston parlamenttiseuranta raportoi, että ulkosuhdevaliokuntaa vaivasivat edelleen samat huolet kuin syksyllä, mutta kevään mittaan Etaa koskevat epäilykset olivat voimistuneet entisestään. Suomen EY-edustustossa parlamentaarikkojen esittämän kritiikin tulkittiin kohdistuneen myös komissioon, jota parlamentaarikot syyttivät Etan salaisesta valmistelusta ja parlamentin pitämisestä tietopimennossa.²⁵⁴ Ruotsalaisten diplomaattien jakamien tietojen mukaan parlamentin suhtautuminen Etaan heikkeni entisestään HLSG:n loppuraportin vuodettua parlamentaarikoille.²⁵⁵ EY-edustuston diplomaatit olivat pyytäneet myös komission virkamiehiltä arvioita parlamentin mielialoista. Komission edustajat pyrkivät rauhoittamaan diplomaattien tulkintoja huomauttamalla, että kritiikki oli normaalia, sillä komission kritisointi kuului parlamentin rooliin. Rauhoittelusta huolimatta edustusto arvioi, että parlamentaarikot aikoivat keskustella Etasta pitkään ja ankarasti eivätkä antaisi helpolla periksi Etan puitteita koskevista kannoistaan.²⁵⁶

Maaliskuun ja huhtikuun aikana EY-edustuston lehdistöseurannassa pantiin merkille, että parlamentin ulkosuhdekomitean ja komission välinen kiistely innoitti tietotoimisto *Europen* julkaisemaan skandaalihakuisia pääkirjoituksia Etasta. Maaliskuun lopussa tietotoimiston perustaja-omistaja ja Eftaan vihamielisesti suhtautunut Emanuele Gazzo kirjoitti pääkirjoituksen otsikolla ”Onko Efta nielaisemassa yhteisön”. Sensaatiohakuisessa artikkelissa maalattiin kuvaa kansalaisilta salaa käydyistä Eta-neuvotteluista, joissa Efta-maat pyrkivät alistamaan EY:n yhteiseen konsensuksella tehtävään päätöksentekoon, mikä väistämättä

²⁵³ EY-suurlähetystön avosanoma, ”EY-EFTA; europarlamentin päätöslauselma”, 20.12.1989, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.6.–31.12.1989 37.13, UMA.

²⁵⁴ EY-edustuston avosanoma, ”Ministeri Gradinin käynti REX-komiteassa”, 6.3.1990, s. 1–4; EY-edustuston avosanoma, ”Euroopan parlamentti; REX-komitean näkemykset EES:stä”, 28.3.1990, s. 1–3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁵⁵ EY-edustuston avosanoma, ”Euroopan parlamentti; REX-komitean näkemykset EES:stä”, 28.3.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁵⁶ EY-edustuston avosanoma, ”Ministeri Gradinin käynti REX-komiteassa”, 6.3.1990, s. 1–4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

hidastaisi EY:n sisäistä kehitystä. Gazzo näki tilanteen pelastajaksi parlamentin, joka oli saanut vihiä salaisista neuvotteluista ja vaatinut selvitystä ulkosuhdekomissaari Andriessenilta.²⁵⁷ Gazzon pääkirjoitukset eivät jääneet yhteen julkaisuun.

Andriessenin annettua parlamentaarikkojen vaatiman selvityksen Eta-prosessista Gazzo kirjoitti pääkirjoituksen otsikolla ”Sopimus on mahdollinen, mutta muitakin ratkaisuja on”.²⁵⁸

EY-edustuston ulkoasiainsihteri Antti Kuosmanen välitti tekstit Helsinkiin kommenttiensa kera. Ensimmäisen pääkirjoituksen yhteydessä Kuosmanen huomautti, että tekstillä oli erityistä merkitystä *Europessa* julkaistuna pääkirjoituksena, sillä tietotoimiston julkaisua luettiin laajalti EY-instituutioissa. Kuosmanen mukaan Brysselissä vitsailtiin, että komission virkamiehet jopa saivat tietonsa julkaisusta, johon hän lisäsi, että jotkut saivat siitä kenties mielipiteensäkin.²⁵⁹

Huhtikuun alussa Euroopan parlamentti kokoontui Strasbourgissa täysistuntoon, johon kuului täysistuntokeskustelu Efta–EY-suhteista sekä äänestys aihetta koskevasta päätöslauselmasta. Ulkoasiainsihteri Kuosmanen seurasi täysistuntoa paikan päällä. Samalla hän tapasi parlamentin ulkosuhdekomitean ja pohjoismaita varten asetetun delegaation jäseniä tiedustellen heidän kantojansa ja selostaen Eftan näkökulmia. Kuosmanen raportoi Helsinkiin keskustelujen jättäneen positiivisen vaikutelman. Hän kuitenkin piti parlamentaarikkojen tuntemusta Etasta heikkona.²⁶⁰ Täysistuntokeskustelun perusteella Kuosmanen raportoi, että parlamentissa ei ollut ulkosuhdekomitean ulkopuolella kiinnostusta Eta-hanketta kohtaan. Tätä hän kuvasi kertomalla, kuinka Eta-keskustelua edeltänyt äänestys Saksojen yhdistymisestä oli houkutellut paikalle runsain määrin parlamentaarikoita, mutta aiheen vaihduttua Efta-suhteisiin istuntosali oli tyhjentyneet. Andriessen oli saanut tästä tilaisuuden

²⁵⁷ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; EUROPE-tietotoimiston käsitys EES:stä”, 28.3.1990, s. 4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁵⁸ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö / Europan pääkirjoitus 6.4.1990”, 6.4.1990, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁵⁹ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; EUROPE-tietotoimiston käsitys EES:stä”, 28.3.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁶⁰ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; keskusteluja EY:n parlamentin jäsenten kanssa”, 6.4.1990, s. 1 ja 4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

näpäyttää parlamentaarikoita huomauttamalla, että toisaalta parlamentaarikot valittivat tiedon puutetta ja toisaalta eivät halunneet olla paikalla tietoa jaettaessa.²⁶¹ Draamasta huolimatta parlamentti hyväksyi äänestyksessä Eftan ja EY:n välisiä suhteita koskeneen päätöslauselman, jossa parlamentti vahvisti tukensa Etan perustamiselle.²⁶²

5.2 Komission mandaattiehdotus jumiutuu

Viralliset Eta-neuvottelut oli tarkoitus avata nopealla aikataululla virkamiestason keskustelujen päätyttyä. Eta-maat ilmaisivat halunsa avata neuvottelut pikaisesti Geneven ministerikokouksessa 3. huhtikuuta.²⁶³ Samoin komissio oli vielä maaliskuussa suunnitellut mandaattiehdotuksen laatimista nopealla aikataululla pyrkien saamaan ministerineuvostolta hyväksynnän neuvottelujen aloittamiselle lähikuukausien aikana.²⁶⁴ Huhtikuun kuluessa Suomen EY-edustustossa seurattiin komission sisäistä mandaattiehdotuksen valmistelua, joka vaikutti etenevän sujuvasti. Huhtikuun 6. päivänä pidetyssä sijaiskokouksessa jaettujen tietojen mukaan komission oli tarkoitus hyväksyä mandaattiluonnos jo neljän päivän kuluttua huhtikuun 10. päivänä. Ministerineuvoston taas oli määrä käsitellä asiaa toukokuun alun kokouksessa.²⁶⁵ Kolme päivää myöhemmin tilanne oli muuttunut täysin. Komissio tiedotti huhtikuun 9. päivänä Suomen EY-edustustolle mandaattiehdotuksen käsittelyn viivästyneen. Komission Eric Hayes kertoi EY-edustustolle viivästymisen johtuneen siitä, että seuraavan päivän kokous ei olisi ollut päätösvaltainen komissaarien poissaolojen vuoksi. Hayesin mukaan päätös oli mahdollisesti lykkäytymässä huhtikuun loppuun asti ja EY-edustusto arvioi

²⁶¹ Suomen Euroopan neuvoston pysyvän edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; debatti EY:n parlamentissa 4.4.1990”, 5.4.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁶² Euroopan parlamentin julkilausuma, ”Resolution on relations between EEC and EFTA”, 7.5.1990, Official Journal of the European Communities, 1990 C113, s. 173.

²⁶³ Message to the EC on the Negotiation of an EES treaty adopted by EFTA Ministers, Geneve, 3 April 1990, Efta 1991, s. 49–51, kohdat 2 ja 17.

²⁶⁴ EY-edustuston salasanoma, ”Norjan kauppaministeri Kullmann Fiven ja ulkosuhdekomissaari Andriessenin tapaaminen”, 9.3.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁶⁵ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; aikatauluja”, 6.4.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

Helsinkiin lähetetyssä sähkössä, että päätös venyisi yhä todennäköisemmin kesäkuun puolelle.²⁶⁶

Samanaikaisesti mandaatin valmistelun viivästyessä EY-edustusto raportoi kiristyneestä tunnelmasta Eta-hankkeen ympärillä. Tunnelman kiristyminen ilmeni huhtikuun puolivälissä niin parlamentissa kuin Islannin ulkoministeri Hannibalsonin Brysselin vierailun aikana. Huhtikuun puolivälin ulkosuhdekomitean kokouksessa osa parlamentaarikoista oli jälleen arvostellut kaavailuja Etan puitteita. Osa piti Etaa Itä-Euroopan mullistusten vuoksi kokonaan ajastaan jälkeen jääneenä ja osa taas ajatteli sen sopivan ratkaisuksi Itä-Euroopan valtioiden integroimiseksi länteen. Kokouksen lopputuloksena komitea oli päättänyt muokata osia Eta-raportistaan ja keskustella asiasta täysistunnossa.²⁶⁷

Samana päivänä parlamentin ulkosuhdekomitean kokouksen kanssa Islannin ulkoministeri Jón Baldvin Hannibalson vieraili Brysselissä, jossa hän tapasi parlamentin ulkosuhdekomitean puheenjohtajaksi siirtyneen Willy de Clercqin sekä komission puheenjohtaja Delorsin. Tapaamisten jälkeen Hannibalson selosti käymiänsä keskusteluja Efta-suurlähettiläille. De Clercq oli kertonut Hannibalsonille saapuneensa tapaamiseen kamalaksi kuvaamastaan ulkosuhdekomitean kokouksesta, jossa oli keskusteltu liian pitkästä listasta Eftan vaatimia poikkeuksia sekä sen näkemyksistä Etan puitteista, joita parlamentti ei voinut hyväksyä. Islantilaiset olivat pyrkineet selostamaan, että osa parlamentin huolenaiheista perustui väärinymmärryksiin, mikä ei kuitenkaan saanut de Clercqiä suhtautumaan hankkeeseen yhtään positiivisemmin. Lopuksi de Clercq oli kertonut, että parlamentti, neuvosto ja komissio olivat sopineet, että mandaattiehdotusta ei hyväksyttäisi ennen kuin parlamentti oli käsitellyt asian täysistunnossa.²⁶⁸ Delors puolestaan oli esittänyt Eftalle vaatimukset poikkeusten vähentämisestä, luopumista päätösten yhteisestä valmistelusta sekä Eftan yhteisö rakenteen vahvistamisesta

²⁶⁶ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; EES-neuvottelujen aikataulu”, 9.4.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁶⁷ EY-edustuston avosanoma, ”KPRT – Euroopan parlamentin taloudellisten ulkosuhteiden komitean EES-keskustelu”, 19.4.1990, s. 1–5, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁶⁸ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; yleisilanne, Islannin pääministerin keskustelut puheenjohtaja Delorsin ja EY:n parlamentin ulkosuhdekomitean puheenjohtajan Willy de Clercqin kanssa”, 14.4.1990, s. 3–4, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

ennen neuvottelujen aloittamista. Samalla Delors oli ilmoittanut, ettei uusia jäsenhakemuksia haluttaisi ennen vuotta 1993 eikä vähään aikaan sen jälkeenkään.²⁶⁹

Efta-suurlähettiläät arvioivat Hannibalsonin käymiä keskusteluja päällikkökokouksessa. EY-edustuston tilaisuudesta laatiman sähkeen perusteella Efta-maiden reaktiot vaihtelivat. Islantilaiset arvioivat, että mandaattiehdotusta valmisteltaisiin kesäkuuhun asti. Itävallan ja Norjan edustajat pelkäsivät jopa neuvotteluiden jatkon puolesta. Norjan suurlähettiläs Berg esittikin, että Delorsille pitäisi antaa signaali hänen vaatimuksiinsa myöntymisestä. Sveitsin, Ruotsin ja Suomen näkemys taas oli, että Delors pyrki saamaan Efta-maat luopumaan osasta tavoitteistaan jo ennen neuvottelujen alkamista. Suurlähettiläs Blomqvist tulkitsi tilannetta myös komission pyrkimyksenä pönkittämään neuvotteluasemiaan parlamenttia vastaan. Lisäksi Suomen ja Ruotsin puolelta tuotiin esille, että uudet vaatimukset saattoivat johtua henkilökohtaisista mielipiteistä, sillä Eta-prosessin johto komissiossa oli siirtynyt ulkosuhdekomissaari Andriessenilta Delorsille.²⁷⁰

Seuraavassa, 17. huhtikuuta pidetyssä, päällikkökokouksessa Efta-suurlähettiläät olivat varmoja siitä, että komission mandaattiehdotuksen hyväksyminen ei ollut viivästynyt vain muodollisuuksien vuoksi. Niin islantilaiset, ruotsalaiset, sveitsiläiset kuin itävaltalaisienkin kertoivat saaneensa vihiä siitä, että komissio oli sisäisesti erimielinen tai vähintään epävarma ehdotuksen sisällöstä. Tietojen mukaan muutama komission jäsen, ainakin Bangemann ja Christophersen, olivat pyytäneet, että mandaattia ei käsiteltäisi heidän poissa ollessaan. Viitteitä oli myös siitä, että Delors ei ollut tyytyväinen mandaattiehdotukseen. Suurlähettiläät epäilivät ongelmien lähteen olleen, että ulkosuhdekomissaari Andriessenin kabinetti ei ollut esitellyt tarpeeksi huolellisesti Eta-hanketta muiden komissaarien kabineteille.²⁷¹

Tunnelma mandaattiehdotuksen ympärillä muuttui optimistisemmäksi komission seuraavan kokouksen lähestyessä. Efta-suurlähettiläät jakoivat 25. huhtikuuta pidetyssä päällikkökokouksessa komissaareilta ja heidän kabineteista saamiensa tietoja, joiden perusteella mandaattiehdotus oli tarkoitus hyväksyä seuraavassa

²⁶⁹ *Ibid.*, s. 1–3.

²⁷⁰ *Ibid.*, s. 1, 3–4.

²⁷¹ EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY; yleistilanne; EY:n neuvottelumandaatti; virallinen syy neuvottelumandaatin käsittelyn lykkäytymiseen quorumin puuttuminen 10.4.1990”, 18.4.1990, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

kokouksessa. Ruotsalaisten saamien tietojen mukaan ehdotus oli laadittu sisällöltään yleisluontoiseksi aiemmin ilmenneiden ongelmien vuoksi. Yksityiskohtien niukkuuden tavoitteena oli välttää HLSG:n päätelmien sisällön korostamista, jotta ehdotus ei rasittaisi komission jo valmiiksi kireitä suhteita parlamenttiin.²⁷²

Optimistisista odotuksista huolimatta mandaattiehdotusta ei hyväksytty kokouspäivänä 27. huhtikuuta. EY-edustusto tiedotti osastopäällikkö Satulia asiasta puhelimitse ruotsalaisilta saatujen tietojen perusteella. Ruotsalaisten välittämä virallinen selitys oli, että mandaattiehdotusta ei ehditty käsitellä ennen, kuin komissaarien täytyi poistua Dublinin huippukokoukseen. Ruotsalaisten mukaan tämä ei kuitenkaan ollut ainoa syy viivästykselle. Komissiolähteistä saadun tiedon mukaan komissaarit olivat keskustelleet mandaattiehdotuksesta kiivaasti ja kritisoineet voimakkaasti sen epäselvyyttä ja väljyyttä. Samoin parlamentin esittämät epäilykset olivat olleet esillä. Lopulta Delors oli joutunut päättämään kiivastuneen keskustelun, sillä johtopäätöksiä ei saatu aikaiseksi.²⁷³

EY-edustusto raportoi komission kokouksen jälkeisistä tunnelmista myös kirjallisesti eri lähteistä saatujen tietojen pohjalta. Ulkosuhdekomissaari Andriessen sekä Delorsin kabinettipäällikkö Pascal Lamy olivat lohdutelleet ruotsalaisia valamalla uskoa mandaattiehdotuksen hyväksymiseen seuraavassa kokouksessa. Komission ulkosuhdeosaston virkamiehet puolestaan olivat kertoneet, etteivät uskoneet tunnustelevien keskustelujen uudelleen avaamiseen.²⁷⁴ Puheenjohtaja Delors oli henkilökohtaisesti ilmaissut Ruotsin suurlähettiläs Brattsrömille, että mandaattiehdotus etenisi, kunhan Efta karsisi vaatimuksiaan poikkeuksista ja vahvistaisi yhteisörakennettaan. Efta-suurlähettiläät pitivät näitä Delorsin ehdotuksia uutena tarjouksena, mutta keskustelujen uudelleenavaamiseen he eivät uskoneet. He päättivät olla ryhtymättä toimiin mandaattiehdotuksen hyväksymisen edistämiseksi, sillä he pelkäsivät komissaarien lobbaamisen vain pahentavan tilannetta.²⁷⁵

²⁷² EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; EES-sopimusta koskeva komission neuvottelumandaatti ja neuvottelujen käynnistäminen”, 25.4.1990, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁷³ EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; EES-mandaattiluonnoksen käsittely komissiossa 27.4.1990”, 30.4.1990, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

²⁷⁴ *Ibid.*, s. 2–4.

²⁷⁵ *Ibid.*, s. 2–5.

Ongelmat mandaattiehdotuksen hyväksymisessä alkoivat ratketa 28. huhtikuuta pidetyn EY:n Dublinin huippukokouksen jälkeen. Huippukokouksessa jäsenmaiden edustajat halusivat edistää Eta-neuvottelujen aloittamista. Tätä varten kokouksen päätösasiakirjaan kirjattiin, että EY:n jäsenmaat työskentelisivät aktiivisesti Eta-sopimuksen varhaisen solmimisen puolesta.²⁷⁶ Huippukokouksen jälkeen Brysselin Efta-suurlähettiläät tapasivat epävirallisella lounaalla ministerineuvoston pääsihteeri Ersbøllin sekä puheenjohtajamaa Irlannin pysyvän edustajan Campbellin. He kertoivat suurlähettiläille, että päätösasiakirjan kirjaus oli tehty pitkälti jäsenmaiden aloitteesta ja että jäsenmaat haluaisivat avata viralliset Eta-neuvottelut vielä Irlannin puheenjohtajuuskauden aikana.²⁷⁷ Tapaamisessa läsnä ollut ulkoasiansihteeri Kuosmanen raportoi, että lounaskeskustelut onnistuivat edistämään EY:n ymmärrystä Eftan vaatimista poikkeuksista, sillä aiemmat erimielisyydet olivat osittain johtuneet Eftan tavoitteita koskeneista väärinymmärryksistä. EY:n piirissä HLSG:n alaisten työryhmien laatimat poikkeuslistat oli tulkittu Eftan vaatimiksi poikkeuksiksi, kun taas Eftan puolella listojen ajateltiin kuvaavan mahdollisia ongelmia, joista tulisi keskustella myöhemmin.²⁷⁸

EY:n jäsenmaiden myönteisen kannan innoittamana Efta-maat sopivat, että komissiota lobattaisiin mandaattiehdotuksen hyväksymiseksi. Suunnitelma oli, että Delorsille toimitettaisiin Ruotsin pääministeri Ingvar Carlssonin nimissä laadittu kirje komission seuraavaa kokousta edeltävänä päivänä. Suurlähettiläs Brattströmin oli tarkoitus viedä kirje henkilökohtaisesti Delorsille ja samalla vastata suullisesti hänen aiemmin esittämiinsä epäilyksiin. Operaatio kuitenkin epäonnistui, sillä kirjeen sisältö vuosi ruotsalaiselle ja norjalaiselle lehdistölle, minkä vuoksi kirje luovutettiin Delorsin kabinetille jo 4. huhtikuuta.²⁷⁹ Tästä huolimatta Brattströmin vieraili Delorsin luona 7. huhtikuuta.²⁸⁰

²⁷⁶ Eurooppa-neuvoston päätelmät, "Special Meeting of the European Council, 28 April 1990, Presidency Conclusions", 28.4.1990, European Council 1990, kohta 6(v).

²⁷⁷ EY-edustuston avosanoma, "EFTA-EY -suhteet; lounaskeskustelut EFTA-päälliköiden sekä Irlannin tšekäläisen EY-suurlähettiläs Campbellin ja neuvoston pääsihteeri Ersbøllin välillä 30.4.1990", 2.5.1990, s. 1 ja 3, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁷⁸ *Ibid.*, s. 1–2.

²⁷⁹ EY-edustuston sanoma, "EFTA-EY -yhteistyö/yleistilanne", 4.5.1990, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁸⁰ EY-edustuston salasanoma, "Pääministeri Carlssonin viesti puheenjohtaja Delorsille", 7.5.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

Brattström raportoi suurlähettiläskollegoilleen Delorsin kanssa käymistään keskusteluista toimittamalla heille kopiot Delorsille osoitetusta kirjeestä sekä tapaamista koskeneista muistiinpanoista.²⁸¹ Brattström oli selostanut Eftan ja EY:n väärinymmärrystä poikkeuslistoista ja korostanut, että Efta tavoitteli vain kansallisten etujen kannalta välttämättömiin poikkeuksia. Samoin Brattström ja Delors olivat vaihtaneet mielipiteitä Eftan yhteisörakenteen vahvistamisesta ja Etan päätöksentekojärjestelmästä. Delors oli ollut tyytyväinen esitettyihin selostuksiin ja kertonut, ettei hän aikonut tehdä Eftan vahvistamisesta edellytystä neuvottelujen aloittamiseksi.²⁸²

Lopulta komissio hyväksyi mandaattiehdotuksen toukokuun 8. päivän kokouksessa. Suomen EY-edustusto pyrki välittämään ehdotuksen mahdollisimman nopeasti Helsinkiin, mutta kyseisenä päivänä edustusto sai vain tiedon siitä, että ehdotus oli hyväksytty ilman merkittäviä muutoksia ja ilman äänestystä.²⁸³

Mandaattiehdotuksen edustusto sai haltuunsa vasta seuraavana päivänä.²⁸⁴

Ulkoasiainsihteri Kuosmanen laati kauppapoliittisen osaston käyttöön vielä analyysin mandaattiehdotuksesta 10. huhtikuuta. Analyysin mukaan ehdotus ei ollut yllättävä ottaen huomioon asiasta edeltävinä viikkoina käydyt keskustelut.

Kuosmanen kuvaili mandaattiehdotusta sisällöltään kovaksi mutta jättäneen myös tilaa neuvotteluille.²⁸⁵

5.3 Neuvottelut voidaan aloittaa, mutta onko Etan aika ohi?

EY-edustusto seurasi touko- ja kesäkuussa parlamentin mandaattiehdotuksesta käymää keskustelua sekä mandaatin lopullista hyväksymistä neuvostossa.

Parlamentin oli määrä esittää kantansa Etasta 12. kesäkuuta pidetyssä täysistuntoäänestyksessä. EY-edustuston saamien tietojen perusteella päätöstä

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*, s. 5–7. Ks. myös EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; komission mandaattiesitys EES-neuvotteluja varten”, 8.5.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁸³ EY-edustuston salasanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; komission mandaattiesitys EES-neuvotteluja varten”, 8.5.1990, s. 2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁸⁴ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; EES-neuvottelut; komission mandaattiehdotus”, 9.5.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁸⁵ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; EES ja EY parlamentti”, 10.5.1990, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

edeltäneissä parlamenttiryhmiensä sisäisissä keskusteluissa ei enää touko-kesäkuun vaihteessa noussut esille uusia kiistakysymyksiä. Huolenaiheet liittyivät jo aiemmin esiin tulleisiin teemoihin EY-lainsäädännön soveltamisesta, päätöksenteosta ja Eftan sisäisestä vahvistamisesta.²⁸⁶ Parlamentin päätöslauselmaaänestyksen lähestyessä EY-edustuston ulkoasiainsihteri Nina Vaskunlahti seurasi parlamentaarikoiden käymiä keskusteluja ulkosuhdekomiteassa ja parlamentin täysistunnossa. Ulkosuhdekomitean keskusteluista Vaskunlahti raportoi Etan puhututtaneen runsaasti, mutta hän arvioi ulkosuhdekomitean kannan kääntyneen Eftalle myönteiseksi.²⁸⁷ Puolestaan täysistuntokeskustelujen perusteella hän arvioi, että Efta-suhteet eivät enää kesäkuussa säväyttäneet samalla tapaa parlamentissa kuin keväällä, vaikka kevään aikana esille tuodut huolet nousivat edelleen esille.²⁸⁸ Lopulta kesäkuussa hyväksytyssä päätöslauselmassa parlamentti antoi tukensa Eta-hankkeen jatkamiselle aiempia huolia heijastanein varauksin.²⁸⁹

Neuvostossa Eta-hankeeseen suhtauduttiin suopeasti, eikä siellä mandaattiehdotuksen käsittely ajautunut ongelmiin. EY-edustustossa ehdotuksen käsittelyä seurattiin ruotsalaisten järjestämien katsausten sekä komission virkamiehiltä ja lehdistöstä saatujen tietojen avulla. Sijaiskokouksessa 31. toukokuuta ruotsalaiset raportoivat kollegoilleen, että mandaattia oli käsitelty valmistelevissa työryhmissä ja että asia oli siirtymässä ministerineuvoston kokouksia valmistelleen Coreperin käsiteltäväksi. Keskustelua olivat herättäneet päätöksentekoa, instituutioita, poikkeuksia ja Efta-maiden yhtenäisyyttä koskeneet kysymykset. Keskustelua herättivät myös monet Etan asiasisältöön liittyneet seikat muun muassa maatalouden, kalastuksen ja liikenteen alalla. Toisaalta komission Efta-toimiston apulaispäällikkö Van der Pas oli arvioinut, että neuvoston kannat olivat monelta osin Efta-maille myönteisiä.²⁹⁰ Lehdistöseurannan kautta EY-edustusto sai täydentäviä

²⁸⁶ *Ibid.*, s. 1–3.

²⁸⁷ EY-edustuston avosanoma, ”Euroopan parlamentti; Irlannin ulkoministerin puhe”, 1.6.1990, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁸⁸ *Ibid.*, s. 1–3.

²⁸⁹ Euroopan parlamentin julkilausuma, ”Resolution on economic and trade relations between European Community and the EFTA countries”, 7.5.1990, Official Journal of the European Communities, 1990 C113, s. 51–53.

²⁹⁰ EY-edustuston sanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; EES-mandaattiluonnoksen käsittely neuvostossa”, 1.6.1990, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

tietoa mandaatin käsittelystä.²⁹¹ *Europessa* 2. kesäkuuta julkaistussa artikkelissa arvioitiin neuvoston hyväksyvän mandaatin kesäkuun 18.–19. päivän kokouksessa. Toisaalta artikkelissa epäiltiin, että mandaatti olisi sisällöltään osittainen neuvottelujen avausmandaatti, jota täydennettäisiin neuvottelujen kuluessa.²⁹²

Neuvosto hyväksyi mandaatin 18. kesäkuuta. Efta-sihteeristö sai seuraavana päivänä haltuunsa Coreperin valmisteleman version mandaattiehdotuksesta, joka välitettiin Suomen EY-edustustolle ja sieltä edelleen Helsinkiin. Ruotsalaiset tiedottivat Efta-maiden edustajia ministerineuvoston päätöksestä samana päivänä pidetyssä kokouksessa, jossa he kertoivat tanskalaisilta saamiensa tietojen perusteella, millaiseksi lopullinen neuvottelumandaatti muodostui.²⁹³ Lopullinen mandaatti välitettiin Helsinkiin ja toimitettiin suomeksi käännettynä hallitukselle 20. kesäkuuta.²⁹⁴ Virallisten neuvottelujen avauskokous järjestettiin samana päivänä.²⁹⁵

Vaikka hanke oli saavuttanut tärkeän merkkipaalun, Brysselissä mielialat Etan tulevaisuudesta olivat jo muuttuneet epäileväiseksi. Edustuston havaintojen mukaan monet parlamentaarikot olivat epäilleet hankkeen ajankohtaisuutta pitkin kevättä.²⁹⁶ Samoin suurlähettiläs Blomqvist raportoi toukokuussa, että komission usko hankkeeseen oli lopahtanut. Asia oli ilmennyt toukokuun puolivälissä pidetyllä pohjoismaiden Brysselin edustustojen päälliköiden lounaalla, johon oli osallistunut myös tanskalainen komission varapuheenjohtaja Christophersen. Hänen mukaansa komissiossa Eta-hankkeen eteneminen oli otettu vastaan helpottuneissa tunnelmissa, mutta Etan onnistumiseen ei enää uskottu. Hänen arvionsa mukaan prosessi

²⁹¹ *Ibid.*, s. 1–2; EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö; EES-hanketta koskeva komission mandaattiesitys”, 10.5.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁹² EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY; EES-tilanne”, 11.6.1990, s. 1–2, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁹³ EY-edustuston avosanoma, ”EFTA-EY -yhteistyö/EES-neuvottelujen mandaatti”, 19.6.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁹⁴ Ulkoasiainministeriön lähete, otsikoimaton, 20.6.1990, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁹⁵ *Efta* 1991, s. 7.

²⁹⁶ EY-edustuston avosanoma, ”KPRT – Euroopan parlamentin taloudellisten ulkosuhteiden komitean EES-keskustelu”, 19.4.1990, s. 1–5, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.1.–30.4.1990 37.13, UMA.

kuitenkin jatkaisi etenemistä, koska se oli edennyt jo niin pitkälle, ettei sitä voinut enää lopettaa.²⁹⁷

Efta-suurlähettiläät keskustelivat keskenään Etan tulevaisuudesta toukokuun 15. päivän päällikkökokouksessa. Tilaisuudessa norjalaiset ja islantilaiset kertoivat saaneensa vihiä siitä, että Saksan kiinnostus Etaa kohtaa oli heikennyt. Taustalla oli Neuvostoliiton valta-aseman luhistumisen ja Itä-Euroopan tilanteen nopean kehittymisen vuoksi alkanut keskustelu EY:n laajentumisesta. Myös ruotsalaiset kertoivat komissaari Bangemannin kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta, että Delorsin ja Andriessenin suhtautuminen Etaan oli muuttunut. Missä vielä 1980-luvun lopussa Delors piti Etaa pysyvänä vaihtoehtona EY-jäsenyydelle, ei hän enää uskonut sen tarjoavan kestävästä ratkaisua suhteiden järjestämiselle. Bangemann ajatteli Etan tarjoavan ratkaisun suhteiden järjestämiselle 5–10 vuodeksi ja Andriessen puolestaan muutamaksi vuodeksi. Etaan turvautumisen sijaan Bangemann uskoi, että useat Efta-maat jättäisivät jäsenhakemuksen seuraavien vuosien aikana.²⁹⁸ Suurlähettiläät arvioivat EY:tä ja Etaa kohtaa muodostuneen epävarmuutta useasta muustakin syystä. Sveitsiläiset ajattelivat EY:n sisäisen agendan muodostuvan liian raskaaksi. Norjalaiset ja ruotsalaiset puolestaan uskoivat Eftan Etaa koskevien vaatimusten menneen liian pitkälle, mikä näkyi EY:n puolella varauksellisina asenteina ja rajoittuneena mandaattiehdotuksena. Kaikesta huolimatta suurlähettiläät arvioivat lopulta, että ajatusta Etasta oli parasta kannattaa, sillä Eta-neuvottelujen epäonnistuessa Efta-mailla ei olisi ollut ”enää pöydällä mitään”.²⁹⁹

²⁹⁷ Suomen Euroopan neuvoston pysyvän edustuston salasanoma, ”Kiinnostus EES neuvotteluja kohtaan on heikentynyt EY-komissiossa ja eräissä EY-maissa”, 16.5.1990, s. 1, EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988/998 1.5.1990–31.12.1991 37.13, UMA.

²⁹⁸ *Ibid.*, s. 2.

²⁹⁹ *Ibid.*, s. 3.

6 Päätelmät

Vaikka Etan-merkitys pienei nopeasti Eta-prosessin edettyä virallisiin neuvotteluihin, Etan jäädessä Suomelle lopulta vain EU-jäsenyyttä edeltäneeksi siirtymävaiheen integraatoratkaisuksi, oli Etan valmistelulla suuri merkitys Efta-maiden välisiin suhteisiin. Historiankirjoituksessa on tuotu esille, kuinka Etan perustaminen edellytti Efta-maita totuttautua ennennäkemättömän laajaan yhteistyön koordinointiin niin EY:n kuin muiden Efta-maiden kanssa. Jo Luxemburgin prosessin alkaminen vuoden 1984 ministerikokouksen seurauksena oli saanut Efta-maat koordinoimaan vahvemmin keskinäistä yhteistyötään, jotta Eftan ja EY:n yhteistyön syventämistä pystyttiin edistämään yhdessä komission kanssa. Eta-prosessi pakotti Efta-maat toimimaan yhä koordinoitummin yhteisiä kantoja valmisteltaessa ja esittäessä. Brysselissä suhteiden tiivistäminen Efta-maiden kesken sekä EY:n suuntaan ilmeni EY-edustuston tiiviissä yhteydenpidossa toisten Efta-maiden diplomaatteihin sekä EY:n toimielinten edustajiin.

Eta-prosessin aikana Suomen EY-edustuston keskeinen tehtävä oli pitää yhteyttä EY:n toimielimiin Eta-hanketta koskeneiden kantojen ja mielialojen seuraamiseksi. Erityisen tiivistä yhteyttä pidettiin avainasemassa olleeseen komissioon, mutta edustusto seurasi myös parlamenttia ja ministerineuvostoa. Seurattavat asiakysymykset vaihtelivat prosessin vaiheiden mukaan. Vuoden 1988 aikana diplomaatit seurasivat, millaiseksi ajatus Etasta oli muodostumassa. Delorsin tammikuun 1989 avauksen jälkeen edustuston rooliksi tuli varsinaisen virkamies- ja poliittisen tason neuvottelujen sekä päätöksenteon tukeminen seuraamalla yleisesti Etaa koskevia mielialoja. EY-edustuston rooli oli erityisen vahva Eta-prosessin nivelvaiheissa loppuvuonna 1989 ja keväällä 1990, jolloin virkamiestason työnä laaditut raportit siirtyivät poliittisen tason harkintaan. Tällöin edustusto seurasi EY-tason poliittisten toimielinten, erityisesti parlamentin ja neuvoston, reaktioita virkamiestasolla käytyjen keskustelujen lopputuloksista.

EY:n toimielinten seurannassa suhteet komission virkamiehiin olivat erityisen tärkeitä. Komission edustajien kanssa käydyt keskustelut valottivat komission suhtautumista Eta-hankkeeseen ja sen yksityiskohtiin. Tärkeitä olivat myös komission jakamat tiedot ministerineuvoston ja sen valmisteluelinten käymistä keskusteluista, joita Efta-diplomaatit eivät voineet tarkkailla suoraan. Komission

rooli tärkeänä yhteystahona Efta-diplomaateille heijastaakin sitä, että Eta valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä Eftan ja EY:n välillä, vaikkakin prosessi eteni usein komission vetämänä.

EY-edustuston oli mahdollista seurata julkisesti kokoontuneen parlamentin kantoja ilman komission myötävaikutusta, tosin edustusto kuuli usein myös komission arvioita parlamentin ja neuvoston kannoista. Eta-prosessissa parlamentin rooli oli aiempia integraatoratkaisuja korostuneempi, sillä Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä kansainvälisten sopimusten hyväksyminen EY:ssä edellytti parlamentin suostumusta. Parlamentin kasvaneen merkityksen takia Suomen EY-edustusto yhdessä muiden Efta-edustustojen kanssa päättivät tiivistää parlamentin seuranta-aikaa syksyllä 1989, minkä jälkeen Efta-diplomaatit seurasivat tiiviisti ulkosuhdekomitean näkemyksiä Eta-prosessista. Tämä korostui erityisesti virallisiin neuvotteluihin siirtymistä edeltäneessä vaiheessa, jolloin parlamentti painosti voimakkaasti komissiota ottamaan huomioon kantansa neuvottelumandaatin valmistelussa.

EY-edustuston diplomaatit pyrkivät mahdollisuuksien mukaan vaikuttamaan EY:n kantoihin. Tilanteen tullen diplomaatit selostivat niin Suomen kansallisia kuin Eftan yhteisiä kantoja komissaareille ja komission virkamiehille, parlamentaarikoille sekä EY:n jäsenvaltioiden edustajille. Vastavuoroisesti myös EY:n edustajat pyrkivät vaikuttamaan Eftan kantoihin lähettämällä ajoittain viestejä Brysselin diplomaattien kautta. Kuitenkaan suomalaiset diplomaatit eivät asiakirja-aineiston perusteella harjoittaneet yhtä aktiivista vaikuttamistyötä kuin esimerkiksi ruotsalaiset, jotka pitivät aktiivista yhteyttä Delorsin kabinettiin Eta-puitesopimuksen tiimoilta jo vuoden 1988 aikana. Varsinainen vaikuttaminen Eftan määrittelyyn kanavoitiinkin virkamiestason keskustelujen ja poliittisen tason päätösten kautta.

Suomen EY-edustusto ei työskennellyt yksin, vaan Efta-maiden Brysselin edustustot toimivat Eta-prosessin ajan tiiviissä yhteistyössä. Yksi keskeisimmistä yhteistyön foorumeista olivat päällikkö- ja sijaiskokoukset, joissa Efta-maiden Brysselin edustustojen päälliköt, heidän sijaisensa sekä Eftan pääsihteeri ja sihteeristön edustajat kokoontuivat säännöllisesti. Näissä kokouksissa diplomaatit jakoivat kollegoilleen tietoa muun ohessa EY:n edustajien kanssa käydyistä keskusteluista ja poliittikkojen tekemistä vierailuista. Erityisesti Eftan puheenjohtajamaan edustajat raportoivat kollegoilleen puheenjohtajamaan ominaisuudessa käydyistä keskusteluista. Tiedon jakamisen ohessa päällikkö- ja sijaiskokoukset tarjosivat

tilaisuuden arvioida ja keskustella eri Efta-maiden näkemyksistä Eta-prosessin viimeisimmistä kehityskuluista. Toisaalta jokainen Efta-maa vartioi tarkasti omia etujaan, eikä aina kaikkea tietoa jaettu avoimesti. Kokoukset olivat foorumeita, joissa Efta-maiden edustajat yhtäältä toivat esille kantojaan ja toisaalta tarkkailivat toistensa pyrkimyksiä ja kipukohtia. Efta-maiden yhteistyötä leimasikin yhtenäisyyden varmistamisen ohessa keskinäinen epäluottamus ja tarve tarkkailla sitä, pystyisivätkö muut osapuolet sitoutumaan Etan perustamiseen vai jättäytyisivätkö ne Etan ulkopuolelle tai hakisivat EY-jäsenyyttä.

EY-edustusto raportoi tyypillisesti haltuunsa saamista tiedoista ja havainnoista ulkoasiainministeriön kauppapoliittiselle osastolle. Tiedot käsiteltiin kauppapoliittisella osastolla, josta niitä toimitettiin eteenpäin ulkopoliittiselle johdolle ja muualle hallintoon. EY-edustusto toimitti tietoa suoraan presidentille, valtioneuvostolle ja eduskunnalle edustuston vain poikkeuksellisen merkittävistä aiheista, kuten Itävallan jäsenhakemuksen etenemisestä. Raportoinnin ohella EY-edustustolla ja erityisesti sen suurlähettiläällä oli neuvoa antava rooli. Eta-prosessin alkuvaiheessa suurlähettiläs Blomqvist laati omasta aloitteestaan laajasti ulkoasiainhallinnolle jaettuja tilannekatsauksia EY:n ja Eftan välisten suhteiden kehityskuluista, joissa suurlähettiläs esitti myös toimenpidesuosituksia. Lisäksi EY-edustustolta pyydettiin kommentteja ja neuvoja Geneven pysyvästä edustustosta.

Kokonaisuutena Suomen EY-edustuston roolia voisi kuvata Brysselin tukijoukoksi. Pysyvä edustus Brysselissä tarjosi mahdollisuuden pitää jatkuvaa yhteyttä EY:n edustajiin ja seurata heidän toimintaansa läheltä. Siinä missä tärkeämmät keskustelut Etan edistämiseksi käytiin virkamies- ja poliittisella tasolla, EY-edustusto huolehti jatkuvasta tiedonkulusta Brysselin, Geneven ja Helsingin välillä. Tämä rooli korostui silloin, kun virkamiestason keskusteluja ei käyty. Samalla edustusto piti huolta siitä, että Efta-maat tunsivat toistensa kannat ja kipukohdat ja pystyivät koordinoimaan toimintaansa, mikä loi osaltaan pohjaa Eftan yhtenäisyydelle Eta-prosessin edetessä. Tällä tapaa diplomaattien henkilökohtaiset suhteet, tapaamiset ja keskustelut muodostivat pohjaa EY- ja Efta-valtioiden välisten suhteiden hoitamiselle, jonka hedelmänä Eta-sopimus pystyttiin solmimaan.

Lähteet

Arkistolähteet

Kansallisarkisto (KA), Helsinki

Tasavallan presidentin kanslian III arkisto (TPK III)

Ulkopoliittinen arkisto

Ulkoministeriön muistiot, EY, ETA 1990

Ulkoministeriön arkisto (UMA), Helsinki

EY - EFTA, Euroopan talousalue ETA, yleistä (neuvottelut ja sopimus) 1988–1990

Painetut lähteet

Blomqvist, Leif. "Suomen asema Brysselin näkökulmasta 1980-luvulla: muisti- ja mielikuvia." Teoksessa *Kun Suomi kääntyi*, toimittanut Terhi Suominen, s. 27–31. Turku: Schuman-seura 2006.

Delors, Jacques. "Statement on the broad lines of Commission policy". *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/89, s. 7–19. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1989.

Dinkelspiel, Ulf. *Den motvillige europén : Sveriges väg till Europa*. Tukholma: Atlantis 2009.

Efta. *Euroopan vapaakauppaliitto, EFTA*. Kolmas painos. Geneve: Efta-sihteeristö 1987.

Efta. *1988 – Twenty-eighth Annual Report of the European Free Trade Association*. Geneve: Efta 1989.

Efta. *1989 – Twenty-ninth Annual Report of the European Free Trade Association*. Geneve: Efta 1990.

Efta. *1990 – Thirtieth Annual Report of the European Free Trade Association*. Geneve: Efta 1991.

Efta. *1991 Thirty-first Annual Report of the European Free Trade Association*. Geneve: Efta 1992.

Efta. *European Economic Area 1994–2009*. Geneve: Efta 2009.

Euroopan komissio. *Official directory of European Commission and agencies*.

European Commission Luxembourg: Office for Official Publications of the

- European Communities 1988–1990. Saatavilla osoitteesta
<<https://op.europa.eu/en/web/who-is-who/archive>> (viitattu 6.3.2025)
- Euroopan komissio. *Organigramme de la Commission des Communautés européennes*. Office for Official Publications of the European Communities 1990. Saatavilla osoitteesta <<https://op.europa.eu/s/zYKg>> (viitattu 6.3.2025)
- Euroopan parlamentti. “Resolution on relations between EEC and EFTA, Official Journal of the European Communities”. *Official Journal of the European Communities*, 1990 C 175, 16.7.1990, s. 51–53.
- Euroopan parlamentti. “Resolution on economic and trade relations between the European Community and the EFTA countries” *Official Journal of the European Communities*, 1990 C 113, 7.5.1990, s. 172–173.
- Eurooppa-neuvosto. *Special Meeting of the European Council, 28 April 1990, Presidency Conclusions*. Saatavilla osoitteesta
<<https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1992-1975/>> (viitattu 6.3.2025)
- Gstöhl, Sieglinde. ”EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration”. *Cooperation and Conflict*, 29, no 4 (1994), s. 333–366.
- Hayes, Eric. *From cold war to common currency: A personal perspective on Finland and the EU*. Finnish Foreign Policy Papers 01. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs 2011.
- Koivisto, Mauno. *Historian Tekijät*. Helsinki: Tammi 2023.
- Kuosmanen, Antti. *Finland’s journey to the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration 2001.
- Liikanen, Erkki. *Brysselin päiväkirjat*. Helsinki: Otava 1995.
- Norberg, Sven ja Martin Johansson. ”The History of the EEA Agreement and the First Twenty Years of Its Existence”. Teoksessa *The Handbook of EEA Law*, toimittanut Carl Braudenbacher, s. 3–42. Cham: Springer 2015.
- Norberg, Sven, Karin Hökborg, Martin Johansson, Dan Eliasson ja Lucien Dedichen. *EG-rätten i EES: En kommentar till EES-avtalet*. Stockholm: CE Fritzes 1994. (Norberg ym. 1994)
- Nousiainen, Jaakko. *Suomen poliittinen järjestelmä*. Juva: WSOY 1991.
- Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Community*. Basingstoke: Macmillan 1989.
- Paasio, Pertti. *Minä ja Mr Murphy*. Jyväskylä: Gummerus 1996.

Stubb, Alexander (toim.). *Marginaalista ytimeen: Suomi Euroopan Unionissa 1989–2003*. Helsinki: Tammi 2006.

Suomen valtiokalenteri. Helsinki: Helsingin yliopisto 1988–1990.

Syrjänen, Anna-Leena. ”Suomen edustusto Euroopan yhteisössä” *Hallinto* 1989/3, s. 12–15.

Haastattelut

Eric Hayesin haastattelu 11.10.2016, EY-komission Efta- ja pohjoismaiden suhteista vastannut ulkosuhdepääosaston virkamies. Haastattelija Haakon Adreas Ikonomou. Historical archives of the European Union.

Tutkimuskirjallisuus

Anderson, Jeffrey J. ”The European Union, the Soviet Union, and the End of the Cold War”. Teoksessa *Origins and Evolution of the European Union*, toinen painos, toimittanut Desmond Dinan, s. 35–59. Oxford: Oxford University Press 2014.

Aunesluoma, Juhana. *Vapaakaupan tiellä : Suomen kauppaja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2011.

Aunesluoma, Juhana. ”Less than Membership but More than Association: Establishing the European Economic Area, 1989–1993”. Teoksessa *European Integration Beyond Brussels: Unity in East and West Europe Since 1945*, toimittaneet Matthew Broad ja Suvi Kansikas, s. 141–147. Chav: Palgrave Macmillan 2020.

Broad, Matthew ja Suvi Kansikas. ”Recasting the History and Politics of European Integration ‘Beyond Brussels’”. Teoksessa *European Integration Beyond Brussels: Unity in East and West Europe Since 1945*, toimittaneet Matthew Broad ja Suvi Kansikas, s. 1–22. Chav: Palgrave Macmillan 2020.

Dinan, Desmond. *Europe recast: a history of European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2004.

Dupont, Cédric. ”The Failure of the Next-Best Solution: EC-EFTA Institutional Relationships and the European Economic Area”. Teoksessa *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*, toimittanut Vinod K. Aggarwal, s. 120–160. New York: Cornell University Press 1998. Viitattu rinnakkaistallenteeseen osoitteesta

<https://www.researchgate.net/publication/264870154_The_Failure_of_the_Nest-Best_Solution_EC-EFTA_Institutional_Relationships_and_the_European_Economic_AreaT_P_1> (viitattu 6.3.2025)

Frisvold, Paal. *Towards Europe: the Story of a Reluctant Norway*. Bryssel: P.I.E-Peter Lang 2017.

Gehler, Michael. "Austria's application as Precursor of EFTA Member States in Times of Reshaping Europe 1984/85–1989". Teoksessa *Reshaping Europe: Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984–1989*, toimittaneet Michael Gehler ja Wilfried Loth, s. 393–420. Publications of the European Union Liaison Committee of Historians, volume 20. Baden-Baden: Nomos 2020.

Griffiths, Richard. "EFTA and European Integration, 1973–1994: Vindication or Marginalisation?" Teoksessa *'Thank you M. Monnet' – Essays on the History of European Integration*, s. 293–307. Leiden: Leiden University Press 2014.

Kallenaatio, Jorma. *Suomi kylmän rauhan maailmassa – Suomen ulkopolitiikka Porkkalan palautuksesta 1955 Euroopan unionin jäsenyyteen 1995*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2005.

Korhonen, Olli. *Integraatiomyönteisten etujärjestöjen linjat ja toiminta ennen Suomen EU-jäsenyyttä*. Turun yliopiston julkaisuja – Sarja C osa. Turku: Turun yliopisto 2017.

Mansala, Arto ja Juhani Suomi. *Suomalainen diplomaatti: muotokuvia muistista ja arkistojen kätköistä*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2003.

Messenger, David A. "Dividing Europe: The Cold War European Integration" Teoksessa *Origins and Evolution of the European Union*, toinen painos, toimittanut Desmond Dinan, s. 35–59. Oxford: Oxford University Press 2014.

Miettunen, Katja-Maria. "Muistelu historiantutkimuksen haasteena ja mahdollisuutena". Teoksessa *Muisti*, toimittaneet Jani Hakkarainen, Mirja Hartimo ja Jaana Virta. Acta Philosophica Tamperensia vol. 6. Tampere: Suomen yliopistopaino 2014.

Ovaska, Juho. *Hiljainen Käännös – Suomen ulkopolitiikan ja ulkopoliittisen päätöksenteon murrokset vuosina 1982–1992*. Turun yliopiston julkaisuja – Annales Universitatis Turkuensis Sarja B osa 604. Turku: Turun yliopisto 2023.

- Rehn, Olli. ”Odottavasta ennakoivaan integraatiopolitiikkaan? – Suomen integraatiopolitiikka kylmän sodan aikana ja sen käännekohdassa 1989–1992”. Teoksessa *Johdatus Suomen ulkopoliitiikkaan – Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*, toimittaneet Tuomas Forsberg ja Tapani Vaahtoranta, s. 166–231. Ulkopoliittinen instituutti 1993.
- Rye, Lise. ”Integration from the Outside. The EC and EFTA from 1960 to the 1995 enlargement”. Teoksessa *European Enlargement Across Rounds and Beyond Borders*, toimittaneet Haakon A. Ikonomou, Aurélie Andry ja Rebekka Byberg. Lontoo: Routledge 2017. Viitattu rinnakkaistallenteeseen osoitteesta <https://www.researchgate.net/publication/317880600_Integration_From_The_Outside_The_EC_and_EFTA_from_1960_to_the_1995_Enlargement> (viitattu 6.3.2025)
- Seppinen, Jukka. *Mahdottomasta mahdollinen: Suomen tie Euroopan unioniin*. Ajatus: Jyväskylä 2001.
- Soikkanen, Timo. *Presidentin ministeriö: ulkoasiainhallinto ja ulkopoliitiikan hoito Kekkonen kaudella. II, Uudistumisen, ristiriitojen ja menestyksen vuodet 1970–81*. Helsinki: Otava 2008
- Thurén, Torsten. *Källkritik*. Tukholma: Liber 2005.
- Tosh, John. *The Pursuit of History: aims, methods and new directions in the study of modern history*. Lontoo: Pearson 2006.
- van Ham, Peter. *The EC, Eastern Europe and European Unity: Discord, Collaboration and Integration Since 1947*. London: Bloomsbury Publishing 2016.