

Transnationalisaatio, ryhmäintressit ja Suomen EU-neuvottelut

TIMO KIVIMÄKI

ABSTRACT
Transnationalisation,
Group Interests and
Finland's Negotiations
with European Union

Finland's membership negotiations with the EU were not a matter in which there was a higher normative code to refer to in all areas of disagreement. Arguments for positions could not be based on any unambiguous "international law of membership negotiations". Neither did the negotiations take place in a vacuum of norms, where only power could be used as an argument. Instead, the negotiators tried to utilize different sources of normative justification, and the final criterion for the convincingness of an argument was its audience, the community where the argument was presented. Since fragments of the EC/EU and Finnish political administration worked relatively apart from each other and acted as separate professional communities, it seems understandable that the normative and factual bases of arguments differed from one professional culture to another. As a practical implication of this, different arguments managed to convince different professional communities. This study analyses the implications the existence professional groups had on negotiations on agricultural issues by focusing concerning on the roles of the groups of agricultural experts, general bureaucrats and politicians. On the basis of the analysis it can be concluded that professional cultures served as bridges across the negotiation table, but also caused problems, especially in regards to political accountability of political negotiations.

Vaikka valtioiden väliset neuvottelut sijoittuvat perinteisen kansainvälisen politiikan tutkimuksen keskiöön, erillistä neuvotteluiden teoriaa on systemaattisemmin kehitelty vasta 1960-luvun loppupuolelta saakka. Ehdottomana klassikkona tutkimuksen alkuajoilta voidaan pitää Fred Iklen vuonna 1968 kirjoittamaa *How Nations Negotiate* -teosta.

Neuvottelututkimuksen alkuajoista kansainväliset neuvottelut ovat muuttuneet kansainvälisen politiikan muutoksen myötä monimuotoisemmiksi. Maailmanpolitiikan transnationalisoitumisen vuoksi enää ei neuvotella pelkästään valtioiden välisistä suhteista. Neuvottelijoiden lojaalisuus ja näkemykset tavoitteista

monimutkaisissa, erilaisia asiantuntijoita vaativissa neuvotteluissa eivät myöskään enää selity valtiokeskeisesti. Päinvastoin kysymyksissä, jotka koskevat eri valtioiden yrityksiä, kansalaisia, elinkeinoaloja ja ammattiryhmiä, neuvotteluihin vaikuttavat asiantuntijaryhmät edustavat varsin selkeästi paitsi maataan, myös esimerkiksi ammattiryhmäänsä, puoluettaan ja hallinnonalaansa. Kun sitten valtioiden välisissä neuvotteluissa on "rintamalinjojen" molemmin puolin samaan ammattiryhmään tai puolueeseen kuuluvia neuvottelijoita, saattaa käydä niin, että sopuratkaisuja syntyy ajoittain helpommin muodollisten vastapuolten kuin valtioiden sisäisten puolue- tai ammattiryhmärajojen yli.

Kansainvälisiä neuvotteluprosesseja tutkiva, Itävallan IIASA:an (International Institute for Advanced Systems Analysis) ankkuroituva hanke (Processes of International Negotiations-Projects, PIN) on alkanut systemaattisesti tutkia ilmiötä, jossa ammattiryhmien valtioiden yli ulottuva solidaarisuus ja ymmärtämys vaikuttaa kansainvälisiin neuvotteluihin. Osana tätä hanketta tutkitaan myös Suomen EU-neuvottelua. Ammattiryhmien identiteetin merkitystä ei ole syytä liioitella, mutta silti voidaan ammattilisten kulttuurien tarkastelulla nähdä olevan selkeä anti neuvotteluprosessien ja ratkaisujen selittämisessä ja ymmärtämisessä (Kivimäki, tulossa). Julkisuudessa Suomen EU-neuvottelua esiteltiinkin perinteisin kansallisin käsittein: puhuttiin Suomen tavoitteista eikä ulkoministeriön tai maatalousasiantuntijoiden tavoitteista. Ammattiryhmäperspektiivi tarjoaa kuitenkin tähän tavanomaiseen tarkasteluun vivahteita, joiden avulla on mahdollista luoda kokonaisempi kuva, ei pelkästään EU-jäsenyysneuvotteluista vaan laajemmin Suomen jäsenyyteen liittyvästä, jatkuvasta neuvotteluprosessista.

1. Neuvottelut

Jäsenyysneuvottelujen voidaan katsoa alkaneen jo ennen jäsenyysshakemuksen jättämistä (2.3.1992) ja jatkuneen eräiden yksityiskohtien hiomisella vielä jäsenyyden alettua 1.1.1995. Varsinainen tärkeimpiin jäsenyyssehtoperiaatteisiin liittyvä poliittinen kädenvääntö (formula-vaihe, Berman & Zartman 1982) alkoi 1.2.1993 ja päättyi 13 kuukautta myöhemmin. Poliittisesti tärkeimmät myönnytykset puolin ja toisin sijoituivat tämän vaiheen viimeisiin päiviin ja tunteihin. Sitä ennen käydyt neuvottelut olivat jonkinlaisia esineuvotteluita ja liittyivät asetelmien tunnusteluun, lähtökohtatulkintojen muodostamiseen ja "myymiseen" sekä yleisen edullisen neuvotteluilmapiiirin luomiseen (esineuvotteluvaihe, Zartman & Berman 1982). Poliittisten neuvottelujen loppumisen jälkeen käytiin vielä yksityiskohtiin ja sovellutuksiin liittyvä neuvottelu (1.3. 1994-31.12.1994, yksityiskohdavaikhe, Berman & Zartman 1982).

Neuvottelut keskittyivät voimakkaasti maatalous- ja aluepoliittisiin jäsenyyssehtoihin. Tämä johtui luonnollisesti siitä, että ETA-neuvotteluissa oltiin jo ehditty sopia kaikista muis-

ta tärkeistä yhdentymisen kysymyksistä paitsi maataloudesta ja ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (Salolainen, neuvottelujen avajaispuheenvuorossaan 1.2.1993). Koska ulko- ja turvallisuuspolitiikassa EU:n positio ei ollut valmis (näistä kysymyksistähän neuvotellaan vasta nyt), EY/EU ei voinut vaatia Suomelta eikä Suomi EY/EU:lta mitään konkreettista turvallisuuteen liittyvää. Siksi silloinen suurlähettiläämme EY/EU:ssa, Erkki Liikanen, saattoikin Brysselin päiväkirjassaan todeta, että 80 prosenttia neuvottelun ongelmista liittyi maatalouspolitiikkaan (Liikanen 1995, 148). Maatalous- ja aluepolitiikan kysymyksiin tullaan siten keskittymään myös tässä kirjoituksessa.

Jäsenyysneuvottelut eivät selvästikään tapahduneet puhtaasti kansainvälisen lain normittamassa ympäristössä. Neuvottelijat eivät voineet vedota yksiselitteisesti tulkittavaan ristiriidattomaan "Lakiin Jäsenyysneuvotteluista". Toisaalta neuvotteluita ei luonnehtinut myöskään puhdas voimapolitiittinen logiikka, jossa valta olisi toiminut ainoana oikeuttajana ja argumenttina. Sen sijaan neuvottelijat joutuivat hyödyntämään erilaisia argumentteja, jotka perustuivat erilaisiin oikeutuksen perustoihin.

Voiman ja yksiselitteisen normiston sijasta lopullinen argumenttien uskottavuuden kriteeri oli yleisö (neuvottelijat hyvin laajasti ymmärtäen), jolle argumentteja esitettiin. Koska neuvottelujen ja ylipäänsä funktionaalisten kysymysten hallinto Suomen ulkopoliitikassa ja EY/EU:ssa oli pitkälti fragmentoitunutta, vaikutti luonnolliselta, että eri asia-alueilla oli erilaisia, ammattiryhmien muodostamia yhteisöjä, jotka tulkitsivat neuvottelujen ja yleisemmin politiikan todellisuutta omalla ammattisanastollaan, oman tehtävänsä, asemansa, yhteisöllisen historiansa ja ammattiasiantuntemuksensa perspektiivistä.¹ Yhtä luonnollista tällöin oli myös, että eri neuvotteluissa vaikuttavien ammattiryhmien käsitykset argumenttien hyväksyttävyyden faktuaalisista ja normatiivisista perustoista erosivat toisistaan: ammattiyhteisöjen neuvottelujen "esisopimukset" erosivat toisistaan (ks. esisopimuksen käsite Perelman ja Olbrechts-Tyteca 1968; Perelman 1963).

¹ Vrt. Millerin ja Fishin käsite "interpretative community" (Miller 1993, 81; Fish 1986) ja Cooperin käsite "discourse community" (Cooper 1989).

Neuvottelujen kannalta ammattiryhmien eroilla on se käytännöllinen merkitys, että erilaiset argumentit vakuuttavat eri ammattiryhmiä. Siten "rintamalinjat" Suomen ja EY/EU:n välillä eivät olleet suorat, vaan eri kysymyksissä eri ammattiryhmät edistivät sopua oman "rintamansa" sisällä "vastapuolen" argumentteja puolustamalla ja oikeuttaen.

Se että kansainväliset neuvottelut eivät ole puhtaasti voimapolitiikkaa eivätkä yksiselitteisten normien ohjaamaa, vaan totuus ja oikeudenmukaisuus vaihtelevat yhteisöstä toiseen, ei kuitenkaan ole neuvottelujen kannalta pelkäämistään hyvä asia. Ammattikulttuurien lisäksi todennäköisesti huomattavasti voimakkaampana kansainvälisissä neuvotteluissa ja Suomen EU-jäsenyysneuvotteluissa vaikuttivat myös kansallisten kulttuurien tulkintaerot, jotka itse asiassa rakensivat koko rintamalinjajaon ja vastakainasettelun neuvottelussa.

2. Neuvottelun lähtökohdat ja ratkaisut

Suomen jäsenyysneuvottelujen ongelmakysymyksissä, maataloudessa ja aluepolitiikassa, asetelmia luonnehti osapuolten tavoitteiden ja keinojen samansuuntaisuus, mutta olosuhteiden erilaisuus (EY Komissio 1992; Haavisto 1996). Maatalouspolitiikan keinojen suhteen tilanne kuitenkin oli, että Suomen maatalous oli tottunut suojelemaan kotimarkkinoitaan eurooppalaiselta kilpailulta samoin keinoin kun Eurooppa globaalilta. Suomen ottaminen mukaan eurooppalaiseen järjestelmään oli siis yhtä mahdollista olemassaolevien tavoitteiden puitteisissa kuin Euroopan maatalouden integroiminen vapaaseen globaalitalouteen. EY:n alue- ja etenkin maatalouspolitiikan julkilausuttujen tavoitteiden toteutuminen Suomen olosuhteissa oli mahdollista ainoastaan selkeästi uudenslaisin instrumentein. Siten kiistaksi nousi pitäisi-kö muuttaa tavoitteita vai kenties alue- ja maatalouspolitiikan instrumentteja, ja jos lisäinstrumentteja luotaisiin suomalaisen viljelijän elintason ja toimeentulon turvaksi, tulisivatko kustannukset säilyttää yhteisölle/unionille vai suomalaisille veronmaksajille (tai ruuan kuluttajille). Selkeästi yhteisistä periaatteellisista linjauksista huolimatta yhteisön/unionin ja Suomen intressit erosivat voimakkaasti. Konkreettisesti keskeiset kiistakysymykset voitiin jakaa

kolmeen. Ensinnäkin kiisteltiin siitä, mikä tulisi olemaan suomalaisen alue- ja maatalouspolitiikan pysyvän EU/EY-tuen määrä ja luonne. Toiseksi väiteltiin Suomen luvista kansalliseen maatalous- ja aluepolitiiseen tukeen. Pysyvämpien järjestelyjen lisäksi kiistan kohteena olivat siirtymäjärjestelyt.²

Pysyvän tuen suhteen EY pyrki pitämään tiukemmin kiinni olemassaolevista tukimekanismeista, kun taas Suomi kannatti tavoitteista kiinnipitämistä. EY kannatti uusien instrumenttien kohdentamista pikemminkin alue- kuin maatalouspolitiikkaan (Komissio 1992; Ministerineuvosto 8.2. 1994), kun taas Suomi näki nimenomaan maatalouden erityisongelmat polttavina (Liikanen 1995, 155; Haavisto 1996; Härmälä 1996). Neuvottelujen lopputuloksena Suomi (ja Ruotsi) sai kokonaan uuden mekanismin pohjoisen aluepolitiikan pysyväksi tueksi (tavoite 6) ja useita varsin erikoisia poikkeuksia EU:n maatalouspolitiikan mekanismeihin sovellutukseen. Kansallisten epäedullisten alueiden tuotantotukiin Suomi onnistui saamaan poikkeuksen, jonka mukaan, toisin kuin muilla jäsenmailla, Suomella on oikeus saada tässä kategoriassa tukea 85 prosentille (eikä 50 prosentille) peltopinta-alasta. Lisäksi tuki maksetaan Suomelle edullisesti ns. vuoristotukena. Myös maatalouden ympäristötuissa Suomen poikkeukselliset tuotanto-olosuhteet antoivat oikeuden väljempään tulkintaan.

Tukien ja tuotantokiintiöiden määrissä oli suunnattomia erimielisyyksiä (Ministerineuvosto 8.2. 1994; Liikanen 1995, 126; Haavisto, kesäkuu 1993; Härmälä 18.3. 1993; Aho 9.3. 1993; Väyrynen 1996a ja b; Salolainen 1.2. 1993). Yleisesti voitaneen todeta, että tukitasot löytyivät lähempää EY:n kuin Suomen alkuperäisiä positioita. Tarkat tukien ja kiintiöiden määrät on kirjattuna esimerkiksi Ulkoasiainministeriön julkaisussa *Suomen EU-jäsenyys* (1994).

² Korkein EY/EU:n auktoriteetti laajentumiskysymyksissä oli tietysti neuvostolla, jonka kanssa Suomi teki liittymissopimuksensa. Kuitenkin kansallisten tukien kysymyksessä EY/EU:n valta ei ollut neuvostolla vaan komissiolla. Teknisesti ottaen kansallisen tuen kysymykset eivät siten olisi kuuluneet neuvoston kanssa neuvoteltaviin kysymyksiin, mutta koska niiden merkitys kokonaisuuden kannalta oli suuri, Suomi halusi kytkeä kysymykset jäsenyysneuvotteluihin.

Tavoitteiden ristiriita Suomen ja EY/EU:n välillä		
Kiista / osapuoli	Suomi	EY / EU
EU:n tuki	maksimaalinen, kattava, pysyvä, maatalouteen kohdentava	minimaalinen, pohjoisille alueille kohdentava, aluepoliittisin instrumentein toteutettava, väliaikainen
Kansallinen tuki	kuten edellä, osuus kokonaistuesta minimaalinen	kuten edellä, osuus kokonaistuesta maksimaalinen
Siirtymävaihe	Tuottajahinnoissa 12 vuoden siirtymä, jota EU ja Suomi tukee	Suora siirtymä tarkoin rajatuin siirtymätuin

Kansallisen maatalous- ja aluepoliittisen tuen kysymyksissä EY:n alkuperäinen positio oli, että kansallinen tuki tulisi olemaan minimaalista, väliaikaista ja EY/EU-tukea kompensoivaa sekä pohjoisille alueille kohdennettua (62. leveyspiirin yläpuolelle, Komissio 1992). Suomen tavoitteen mukaan mikään EY:n esittämistä rajoitteista ei ollut hyväksyttävissä (Härmälä 18.3. 1993; Aho 9.3. 1993). EU:n maatalouden tukitason jäätyä odotettua alhaisemmaksi paineet kansalliselle tuelle tulivat suuriksi. Kansallisen tuen kohdennuksessa EU tuli jonkin verran vastaan, mutta pysyvän kansallisen tuen suhteen suureksi ongelmaksi jäi eteläisen Suomen maatalous (etenkin vilja- ja eräiden muiden tuotteiden tuotanto). Kaikelle kansalliselle tuelle on olemassa tarkat säännöt (se ei voi lisätä tuotantoa, sen täytyy olla suhteessa peltoalaan ja karjan määriin jne.) ja kansalliset tuet tulee hyväksyttävä vuosittain EU:n komissiossa (Ulkoasiainministeriö 1994). Ainut kysymys missä Suomi joutuu venyttämään sopimuksen tulkintaa selvitäkseen, liittyy sopimuskohtaan, jossa määritellään oikeus lisätuikiin vakavan tuotantoa kohtaavan uhan tilanteessa. Kuinka pysyvästi ja laajasti vakavan uhan voi tulkita, herätti jo ennen Suomen jäsenyyttä (sopimisen jälkeen) kiistaa komission ja Suomen hallituksen välillä.

Siirtymäkysymyksissä keskeiset ongelmat

olivat vapaat maatalousmarkkinat ja yhteiset tuottajahinnat. Suomi kannatti Espanjan, Kreikan ja Portugalin liittymisen yhteydessä luotua siirtymäjärjestelmää (ACA), jossa hinnat laskevat lineaarisesti 12 vuoden ajan kohti EU:n tasoa. Sopimus kuitenkin syntyi EY/EU:n tavoitteen mukaisesti suorana siirtymänä, johon sisällytettiin sekä oikeus kansallisiin että unionin siirtymätuikiin.

Lyhyesti neuvottelutavoitteiden ristiriidan voi kuvata sivun yläreunassa olevalla taulukolla.

Kaikkiaan neuvotteluratkaisua voidaan pitää varsin onnistuneena: Suomesta tuli unionin jäsen, kuten oltiin toivottu, neuvotteluihin ei sisällynyt odottamattomia poliittisia kustannuksia ja aikataulussakin pysyttiin. Kaikki EU:n jäsenvaltiot, europarlamentti, Suomen eduskunta, uusi presidentti ja Suomen kansa hyväksyivät sopimusehdot. Neuvotteluprosessi ei liioin luonut pysyviä säröjä Suomen ja EU:n maiden välille. Toisaalta voidaan kuitenkin myös huomata, että valtaosa suomalaisista viljelijöistä hylkäsi sopimusehdot, kuten teki myös MTK:oon siirtynyt maatalousneuvottelijamme. Erkki Liikasen mukaan myös neuvottelujen vastapuoli, EU:n ministerineuvoston puheenjohtajana toiminut Kreikan ulkoministeri Theodore Pangalos oli neuvottelujen jälkeen todennut, että laajentuminen oli ollut virhe ja ettei

hän enää koskaan halunnut kuulla mitään Suomen maataloudesta (Liikanen 1995, 202; Kaisalo 1995, 90).

3. Ammattiryhmät Suomen jäsenyysneuvotteluissa

Suomen jäsenyysneuvotteluissa on hahmotettavissa ainakin kolmentyyppisiä ammatillisia ryhmiä ja perspektiivejä. Ryhmät eivät ole homogeenisia, mutta silti niiden voidaan nähdä edustavan ryhmäperusteista, jokseenkin yhtenäistä, toisista ryhmistä eroavaa neuvottelujen tulkintaa. Ryhmät olivat aluepolitiikan ja maatalouden asiantuntijat, yleishallintovirkamiehet ja poliitikot. Maatalous ja aluepolitiikan asiantuntijaryhmäksi saattoi hahmottaa Suomen puolelta maatalouskysymysten pääneuvottelijan Esa Härmälän, joka alunperin toimi neuvotteluissa pääministerin avustajana ja hänen viralliset ja epäviralliset avustajansa/neuvojansa/painostajansa. EU:n puolelta maatalousasiantuntijoiden ja -virkamiesten ryhmä löytyi lähinnä maatalouskomissaari René Steichenin kabinetista ja DG VI:sta. Komission ja yleisvirkamiehistö tuli muualta komissiosta, COREPER:sta, komission asettamasta neuvotteluihin erikoistuneesta tukiryhmästä ja Euroopan valtioiden diplomaattikunnasta. Vastaavasti Suomen yleisvirkamieskunta koostui neuvotteluprosessia palvelevista laki- ja taloushallinnon virkamiehistä ja diplomaateista. Suomen suurlähettiläs EY:ssä Erkki Liikanen ja yksityiskohtavaihetta johtanut virkamiesneuvottelija Niilo Jääskinen edustivat useimmissa kysymyksissä selkeästi yleisvirkamiehistön asenteita. Neuvotteluissa vaikuttanut poliitikkojen ryhmä sen sijaan voidaan määritellä ryhmänä, joka sai mandaattinsa kansalta ja jonka pysyminen virassa oli suoranaisesti riippuvainen poliittisista suhdanteista. Presidentti ja hänen neuvotteluja johtamaan asettamansa ministeriryhmä edustivat Suomen puolella selkeimmin tätä ryhmää kun taas EY/EU:n puolella ryhmän kuuluivat ministerineuvoston ja jäsenvaltioiden poliitikot.

Eri ammattiryhmät toimivat neuvotteluissa yhtäaikaaisesti, vaikkakin voitaneen sanoa, että poliitikkojen vastuu kompromisseista korostui formulavaiheen viimeisinä päivinä (helmikuun lopulla 1994). Maatalousasiantuntijoiden ja korkeimpien virkamiesten tärkeimmät vaikutta-

misen hetket olivat valmisteluvaiheessa vuoden 1993 puolella, vaikkakin erityisesti lakiasioihin perehtyneiden yleisvirkamiesten päärooli sijoittui yksityiskohtavaiheeseen formulavaiheen jälkeen.

3.1. Maatalous- ja aluepolitiikan asiantuntijat

Maatalouden ja aluepolitiikan asiantuntijoiden selkein ulkoinen tuntomerkki oli tietysti yhteinen tekninen sanasto ja kieli sekä kyky ymmärtää maatalouden ja maatalous- ja aluepolitiikan teknisiä kysymyksiä. Ryhmä ei ollut koulutustaustaltaan homogeeninen eivätkä jäsenet tunnustaneet erityistä me-henkeä tai sympatiaa toisiaan kohtaan neuvottelupöydässä. Silti ryhmän jäsenten oli helppo löytää yhteisiä kantoja siitä, kuinka poliittisella tasolla sovitut toimintalinjat ja päätökset toteutettaisiin käytännössä (Härmälä 1996).

Kiinnostavaa maatalous- ja aluepolitiikan asiantuntijoiden tilanteessa oli myös tietynlainen symmetrinen asema suhteessa tiettyihin integraation ja vapaan kaupan periaatteisiin: yleiset periaatteet eivät koskettaneet ryhmää samalla tavalla kuin maatalouden ja syrjäisten alueiden käytännölliset ja tekniset ongelmat. Yleisten periaatteiden sijasta käytännölliset realiteetit olivat käyttökelpoisia argumentoinnin perusteita (Härmälä 1996; Liikanen 1995).

Maatalousasiantuntijoiden ryhmän valta jäsenyysneuvotteluissa perustui pääasiassa maatalouskysymysten keskeytyneen ja vaikeutuneen. Toisaalta EY/EU:n toiminnassa, ainakin budjetitietoisuudella mitattuna, maataloudella ja aluepolitiikalla oli tärkeä merkitys. Suomen kannalta puolestaan maatalous ja aluepolitiikka nähtiin neuvottelujen ainoana ongelmakohtana, ja siksi siihen tuli panostaa (Väyrynen 1996b; Haavisto 1996; Härmälä 1996). Valtaa korosti myös maatalouden ja aluepolitiikan teknisyys ja monimutkaisuus: tieto oli valtaa. EY/EU:n sisällä maatalousasiantuntijoiden valta perustui pitkälle maatalouspolitiikan päätöksenteon ylikansalliseen ja byrokraattiseen luonteeseen. Valtaosa maatalouspolitiikkaan liittyvästä vallastahan käytetään komissiosta ja sen maatalouskabinetissa sekä DG VI:ssa (Väyrynen 1996b).

Suomen puolella maatalousasiantuntijoiden roolia lisäsi tietysti myös hallituksen kokoon-

pano ja keskustan asema sekä eduskunnassa että hallituksessa. Etenkin pääministerin ja ulkoministerien (Väyrynen ja Haavisto) sitoutuminen maatalousetujen puolesta lisäsi maatalousasiantuntijoiden valtaa. Samanaikaisesti tietysti etenkin Haaviston ulkoministeriys rajoitti asiantuntijaperspektiivistä neuvotteluja seuraavien valtaa: asiantuntijan valta olisi tietysti ollut suurempi, jos ministeri olisi ollut ohjattavissa (Härmälä 1996).

Aluepolitiikan ja maatalouden virkamiesten ja asiantuntijoiden valta oli kuitenkin siinä mielessä rajoittunutta, että maatalousintresseistä riippumatta Suomi tarvitsi läheisiä taloudellisia suhteita Länsi-Eurooppaan. Tämä lähtökohhta oli tullut entistä selvemäksi elinkeinoalojen voimasuhteiden muututtua Neuvostoliiton markkinoiden romahdettua. Kun maatalouden erityisintressit olivat vielä 1980-luvulla olleet sovitettavissa idänkaupasta riippuvan taloudellisen toiminnan intressien kanssa (perinteiset idänkaupan alat, kuten metalli, eivät tarvinneet Länsi-Euroopan markkinoita), 1990-luvun länteen suuntautuva teollisuus (etenkin paperi) tarvitsi vapaita taloudellisia suhteita juuri niille markkinoille, jotka olivat maataloudelle suurin uhka³. Siten maatalousasiantuntijoiden vaalimat maatalouden erityisintressit joutuivat mukautumaan uusiin taloudellisiin realiteetteihin riippumatta mikä puolue oli hallitusvastuussa (Härmälä 1996).

Maatalousasiantuntijaryhmän mahdollisuudet toimia transnationaalisena siltana rintamalinjojen yli oli rajallinen huolimatta siitä, että ryhmällä oli yhteinen huoli maatalouspolitiikan rationaalisesta hallinnosta. Suomalaiset maatalousasiantuntijat tunsivat suomalaisen järjestelmän rationaalisuusehdot, kun taas Euroopan maatalousasiantuntijat olivat sitoutuneita rationaalisuusajatteluun EY/EU:n yhteisen maatalouspolitiikan järjestelmän sisällä. Tämä huolien samanlaisuus ja symmetrisyys ei siis johtanut ryhmän sisällä yhteisiin tavoitteisiin ja yhteistyöhön vaan pikemminkin konflikteihin: kaikki Suomen kansallisen maatalous- ja aluepolitiikan erilaisuudet EU:n jäsenvaltioiden

maatalouspolitiikkaan verrattuna heijastuivat selvimmin omista maataloushallinnon käytännöistä kiinnipitävien maatalousasiantuntijoiden kiistoissa. Koska Suomen maatalousvirkamiehet ja asiantuntijat olivat vähiten halukkaita muuttamaan omaa järjestelmäänsä, he olivat myös halukkaimpia vaatimaan poikkeuksia EY/EU:n järjestelmässä. Siksi maatalousneuvottelijoiden keskuudessa katsottiin yleisesti, että syvimmät ristiriidat jäsenyysneuvotteluissa repivät nimenomaan maatalousasiantuntijoiden rivejä (Härmälä 1996; Jääskinen 1996).

Maatalousasiantuntijoiden ryhmän yhteisellä tulkinnalla rationaalisesta maataloushallinnosta oli kuitenkin jonkin verran merkitystä yhteisymmärrykseen pääsyssä. Suomalaiset maatalousneuvottelijat kokivat, että teknisissä kysymyksissä oli syytä ajoittain puolustaa EY/EU:n maataloushallinnon ajatuksia "omassa leirissä" (Härmälä 1996). Maatalousasiantuntijoiden ryhmän muodostama silta neuvottelupöydän yli salli todennäköisesti kuitenkin enemmän ajatusten ja argumenttien liikennettä Suomesta Eurooppaan kuin päinvastoin. Eurooppalaisen maatalousasiantuntijan ja -virkamiehen perspektiivistä Suomen maatalouden kannalta ongelmallisella integraation yleisellä logiikalla ei ollut samaa painoarvoa kuin erityisesti maatalouteen liittyvillä ongelmilla. Suomen kannalta ongelmallista kuitenkin oli, ettei Suomen kokoinen maa saattanut aiheuttaa merkittäviä ongelmia yleiselle eurooppalaiselle maataloushallinnon järjestykselle (Härmälä 1996). Tuottajahintoihin liittyvässä siirtymäkausikiistassa eurooppalaisen maataloushallinnon "maatalousspesifi" argumentaatiologiikka ohjasi transnationaalista maatalousasiantuntijoiden ryhmää yhteiseen kantaan: suora siirtymä merkitsi markkinahäiriöiden riskiä ja siksi maatalouskomissaari René Steichen, hänen kabinetinsa ja maatalouspolitiikan kysymyksiin keskittyvä DG VI kannattivat Suomen esitystä pitkästä hintasopeutuksesta (Härmälä 1996; Haavisto 1996). Suomalaisneuvottelijoiden mukaan ajatus pitkästä hintasiirtymästä "myytiin" Euroopan maataloushallinnolle viittaamalla Portugalin ja Espanjan liittymisjärjestelyjen myönteisiin kokemuksiin (Härmälä 1996; Jääskinen 1996). Ulkoministeri Haaviston mielestä Euroopan maataloushallinnon myöntövyys siirtymäkysymyksissä johtui myös yleisestä myönteis-

³ Yksityiskohtaisempi analyysi Suomen integraatiopolitiikan muuttumisen taloudellisista taustoista ks. Kivimäki 1995.

syydestä suomalaisen maatalouden säilymisen suhteen (Haavisto 1996). EY/EU:n maatalousasiantuntijajoukkoa ja maataloushallintoa oli lisäksi helpompi suostutella viittaamalla Portugalin ja Espanjan liittymisjärjestelyjen esimerkeihin, koska tälle virkamiesjoukolle nämä esimerkit olivat viimeinen laajentumiseen liittyvä neuvottelukokemus. Maatalouskysymyksethän olivat sivussa ETA-neuvotteluissa, joissa siirtymäkysymyksiinkin liittyvät olosuhteet ja periaatteet olivat muuttuneet. Siksi Espanjan ja Portugalin kokemuksilla oli vähemmän arvoa komission yleisvirkamiesten ja poliitikkojen keskuudessa, eikä maatalousasiantuntijoiden kannattama pitkä hintasiirtymä siten saanut kannatusta näissä piireissä (Jääskinen 1996; Liikanen 1995, 153-154, 182).

3.2. Yleisvirkamiehet

EY/EU:n yleisvirkamiesten valta jäsenyysneuvotteluissa perustui pitkälti siihen, että maatalouskysymysten hallinnointi oli keskittynyt voimakkaasti, ei pelkästään maatalouskomissaarille ja hänen alaisilleen, vaan myös yleisemmin komissiolle. Suomen puolella yleisvirkamiesten valta perustui vahvasti tarpeeseen ymmärtää neuvottelumekanismien ja EY/EU:n päätöksenteon ja normiston yksityiskohtia. Yleisesti suomalaisneuvottelijat näkivät EY/EU:n virkamiehistön vallan eurooppalaisessa neuvottelurakenteessa suurempana kuin suomalaisten virkamiesten vallan omalla puolellaan.

Koska diplomaateilla ja yleisvirkamiehillä ei ollut tiukasti jommalle kummalle puolelle sitoutuvia ammatti-intressejä, tämä transnationaalinen ryhmä nähtiin ainakin maatalousvirkamiesten ja -asiantuntijoiden ryhmässä välittäjäryhmänä ja yhteisymmärryksen kanavana. Tämä virkamiesten rooli kompromissien tuottamisessa lisäsi myös ammattiryhmän merkitystä ja valtaa neuvotteluissa vaikkakin suomalaisten poliitikkojen piirissä usein suomalaisten virkamiesten pehmeys nähtiin myös ongelmana.⁴

Hallintokäytäntöjen tuntemuksen ohella yleisvirkamiesten ryhmän tunnusmerkkinä oli muita ryhmiä suurempi sitoutuminen hallinnon yleiseen rationaalisuuteen ja haluttomuus hallintokäytäntöjä ja hallinnon yleisiä rationaaleja muuttaviin ratkaisuihin. EY/EU:n virkamie-

histön ”konservatiivisuus” rationalisoitiin usein sillä, että ratkaisut, jotka poikkeavat totutuista mekanismeista saattavat antaa syyn jäsenvaltioille omiin poikkeusvaatimuksiin ja lopulta koko järjestelmä on vaarassa lisääntyvien poikkeuksien vuoksi (Haavisto 1996). Siksi hallinnon näkökulma jäsenyysneuvotteluihin oli, että jäseniksi tullaan olemassaolevin säännöin (Jääskinen 1996).

Yleisemmin virkamiehistö halusi välttää sellaiset jäsenyyssovimuksen kohdat, jotka voisivat aiheuttaa ongelmia omalla hallinnonalallaan, jolloin yhteiseksi piirteeksi yleisvirkamiehille voidaan nähdä halu vaalia integraation yleisiä hallinnollisia periaatteita (jotka siis vaikuttivat lähes kaikilla hallinnonaloilla; Jääskinen 1996). Tässä suhteessa yleisvirkamiesten perpektiivi näytti eroavan maatalouskysymyksissä maatalousvirkamiesten ja maatalousasiantuntijoiden perspektiivistä: maatalouden erityisongelmat jäivät yleisvirkamiesten laskelmissa toiselle sijalle aina kun ne olivat ristiriidassa integraation yleisten periaatteiden kanssa. Tästä selkeimpänä esimerkkinä voidaan pitää Liikasen (yleisvirkamies) ja maatalousasiantuntijoiden välistä tulkintaeroa pohjoismaisen yhteistyön merkityksestä Suomen neuvotteluille.

Maatalousasiantuntijoiden mielestä Ruotsi auttoi Suomea suunnattomasti neuvottelemalla erilaisista maatalouspolitiikan yksityiskohdista – yksityiskohdista, joihin Suomella ei suurempien ongelmien vuoksi ollut mahdollisuutta keskittyä. Maatalousvirkamiesten mielestä Ruotsin neuvotteluvoitot yksityiskohdissa mahdollistivat Suomen etuja (Suomenhan täytyi tietysti saada samanlainen kohtelu kuin Ruotsin), joista Suomen ei itse tarvinnut taistella (Härmälä 1996). Liikasen mielestä taas Ruotsin takertuminen yksityiskohtiin hidasti neuvotteluajankäyttöä ja vaikeutti siten yleisen tehtävän - jäsenyyden neuvottelemisen - toteuttamista (Liikanen 1995, 168-169).

Yleisvirkamiehistön ryhmässä oli alaryhmiä, joilla oli myös selkeä yhteenkuuluvuuden tun-

⁴ Haastatteluissa kävi eksplisiittisesti ilmi eräiden poliitikkojen ärtymys sitä kohtaan, että suomalainen virkamiehistö pyrkii kastroimaan komission virkamiehille tarkoitettuja lausuntoja vastaamaan paremmin virkamiesten odotuksia, tulkintoja ja toiveita (erityisesti Väyrynen 1996b).

ne. Vaikka esimerkiksi diplomaattien koulutustausta oli varsin heterogeeninen, Erkki Liikane ja useat haastateltavat kertoivat tämän ryhmän tiedostaneen selkeästi oman, muista erillisen ryhmäidentiteetin. Samoin taloustieteilijöiden ryhmä toimi varsin selkeästi omana alaryhmänään mahdollistaen läheisen yhteistyön ulkoministeriön kauppapoliittisen osaston ja esimerkiksi DG I:n välillä (Härmälä 1996; Jääskinen 1996). Lisäksi Ahvenanmaan asemaan liittyvissä kysymyksissä oikeustieteilijöiden alaryhmäsolidaarisuus toimi haastateltavien mielestä selvästi siltana neuvottelupöydän yli (Haavisto 1996).

Virkamiehistön yhteiset tulkinnat tarjosivat ajoittain Suomelle mahdollisuuden argumenttiensa salakuljettamiseen EY/EU:n puolelle. Kenties merkittävämpää oli kuitenkin ryhmän jonkinlaisen kvasi-identiteetin vaikutus neuvotteluilmapiiirille. Liikane kuvailee Brysselin päiväkirjassaan, kuinka maatalouskomissaari René Steichenin rehellisyys oli kyseenalaistettu suomalaisessa lehdistössä ja kansallismielisissä poliittisissa lausunnoissa ja kuinka hyökkäyksistä oli aiheutunut kompromisseille äärimmäisen vaikea ilmapiiri. Vasta kun Liikane lähestyi Steichenia virkamieskollegana kritisoiden poliittisesti motivoituneita lausuntoja, voitiin neuvottelujen luktotilanteita lähestyä ongelma-ratkaisu -näkökulmasta (pikemmin kuin konfliktilähtökohdasta) ja tilanne alkoi liikkua Suomelle myönteiseen suuntaan (Liikane 1995, 242).⁵

Virkamiesyhteisöperusteiset totuudet, normit ja tulkinnat aiheuttivat Suomelle myös suunnatonta päänvaivaa neuvotteluissa. Esimerkiksi virkamiehistön sitoutuneisuus integraation yleisiin rationaaleihin ja hallinnollisiin käytäntöihin (jotka muodostavat EY/EU:n virkamiehistön yhteisen position ytimen) teki komissiosta

varsin joustamattoman neuvotteluosapuolen Suomen maatalouden erityistarpeiden suhteen. Esimerkiksi Suomen kansallisten tukitoimien suhteen asetelma jäykistyi komissiossa, jossa Suomea syytettiin maatalouden uudelleen kansallistamisesta. Integraation yleiseen logiikkaan liittyvät hallinnolliset käytännöt maatalouspolitiikassa olivat ristiriidassa laajamittaisten kansallisten tukitoimien kanssa. Siksi, riippumatta maatalouden tarpeista, komissiolla oli intressi vastustaa esimerkiksi erityisen vaikeiden rakennemuutosten varalle säädettyjen tilapäisten kansallisten tukitoimien käytön laajentamista (Jääskinen 1996; Liikane 1995, 231).

Samanlainen ongelma syntyi kysymyksessä tuotantohintojen siirtymistä. Mikäli maataloustuotteilla olisi useita hintoja EU:n sisällä, tarvittaisiin tuonnin ja viennin valvontaa. Tämä puolestaan olisi ristiriidassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden keskeisen periaatteen kanssa ja edellyttäisi tämän kanssa ristiriitaisia hallintokäytäntöjä (rajavalvontaa). Myös pysyvien EY/EU-tukien suhteen yleishallinto edusti Suomen tavoitteiden kannalta vaikeaa kantaa. Yleisvirkamiehistön sitoutuminen olemassaoleviin tukinstrumentteihin vaikeutti erityisolosuhteiden huomioonottamista. Poikkeuksia oli helpompi sallia aluepolitiikassa, koska aluepolitiikan luonne on aluespesifi, mutta maatalouspolitiikassa yleiset integroituneen eurooppalaisen työnjaon periaatteet olivat pyhiä. Suomen kansallisten intressien näkökulmasta EY/EU:n yleisvirkamiesten asenne oli suurin este maatalouspoliittisten neuvottelujen onnistumisen tiellä (Väyrynen 1996a; Haavisto 1996).

Vaikuttaa siltä, että yleisvirkamiesten ammattiryhmäsidonnaiset tavoitteet ja tulkinnat neuvottelujen todellisuudesta toimivat tehokkaammin EY/EU:n argumenttien markkinoinnissa Suomessa kuin päinvastaiseen suuntaan. Samalla kun suomalaiset poliitikot kokivat EY/EU-byrokratian pahimpana vastuksenaan, esimerkiksi Erkki Liikasen rooli koettiin todennäköisesti EY/EU:n puolella varsin rakentavana. Brysselin päiväkirjoissa Liikane kuvaa yhteensä 65 tilannetta, joissa hänen ja jonkun toisen suomalaisneuvottelijan näkemykset tai tavoitteet olivat erilaisia. Peräti 59 tapauksessa Liikane puolusti EY/EU:n hallinnollisia rationaaleja ja oli erimielisyydessä lähempänä EY/EU:n kantaa kuin toinen suomalaisneuvottelija. Esi-

⁵ René Steichen oli tietysti tässä tilanteessa samanaikaisesti maatalousasiantuntija ja yleisvirkamies. Samoin esimerkiksi Erkki Liikane eräät toimet neuvotteluissa viittasivat hänen taustaansa poliitikkona ja Heikki Haaviston toimet motivoituivat toisinaan hänen pitkäaikaisesta maatalousasiantuntijataustastaan lähtien. Haaviston asema erosi muiden poliitikkojen asemasta myös siten, ettei hänellä ollut uransa kannalta tarvetta säilyttää koko kansan keskuudessa poliittista suosiotaan.

merkiksi välittömän hintasopeutuksen kysymyksessä Liikasen rooliksi tuli puolustaa Suomeen päin ajatusta, jonka mukaan EY/EU:lle oli mahdotonta hyväksyä siirtymäkaudeksi tarvittava rajavalvonta, koska se oli vastoin EU:n hallinnollisia periaatteita (Jääskinen 1996; Liikanen 1995, 187). Liikasen näkemysten taustalla oli toki myös poliittiset lähtökohdat (suomalaisten ruoan kuluttajien intressit) sekä kenties myös henkilökohtaiset ambitiont komission suunnalla. Joka tapauksessa näyttäisi selvältä, että myös Liikasen hallinnollinen orientoituminen jäsenneuvotteluihin toimi osapuolia lähentävänä siltana, jota myöten EY/EU:n argumentteja ja näkemyksiä voitiin tuoda Suomeen.

3.3. Poliitikot

Perimmäinen poliitikkojen vallan lähde EY/EU-neuvotteluissa oli luonnollisesti demokraattinen perustuslaki, joka määrittelee edustuksellisen demokratian poliittisen vallankäytön kuuluvan kansan valitsemille poliitikoille. Maatalous- ja aluepolitiikan kysymyksissä poliitikkojen valtaa korosti erityisesti neuvottelukysymysten vaikeus ja poliittinen kiistanalaisuus (Haavisto 1996).

Samalla tavoin kuin maatalous- ja yleisvirkamiesten tulkinnat kumpusivat hallinnollisista rationaliteeteista, poliitikot antoivat neuvottelukysymyksille merkityksiä poliittisista realiteeteista lähtien. Siksi poliittisesta perspektiivistä katsottuna pitkät siirtymäajat (korkeat ruoan hinnat) ja kansallinen tuki (verot) saattoivat merkitä etenkin hallituksen kokoomuspoliitikoille vallan muuta kuin esimerkiksi maatalousasiantuntijoille. Myös päähallituspuolueen vastuu äänestäjäkunnastaan saattoi toimia argumenttina nimenomaan EY/EU:n poliitikoihin nähden, jopa siten, että ministerin vaaliin tuotannon kannalta tärkeissä asioissa EU:n ministerineuvostolla näytti olevan selvästi enemmän ymmärtämystä kuin esimerkiksi komissiolla, puhumattakaan maatalouskabinetista (Liikanen 1995, 194). Poliittista tukea saatiin odottaa myös kysymyksissä, joita Suomen kansan voitiin ennakoida pitävän tärkeinä EU-kansaanäestyksessä (Haavisto 1996). Ministerineuvoston poliittinen ote mahdollisti suomalaisille poliitikoille mm. eräiden hallinnollisesti erikoisten poikkeusten sallimisen (Haa-

visto 1996). Esimerkiksi epäsuotuisten alueiden tuen laajentaminen EY/EU:n käytännöstä poiketen 85 prosenttiin peltopinta-alasta sekä tuen maksaminen vuoristotukena olivat hallinnollisesti epärationaliaalisia, mutta hallituksen sisäpoliittisen tilanteen huomioon ottaen poliittisesti rationaalisia myönnytyksiä.

Paitsi Suomen sisäpolitiikka, myös EY/EU:n jäsenvaltioiden hyväksyntä asetti perustan poliitikkojen argumenteille neuvotteluissa. Taipuminen siirtymäkausiin ja kansallisiin tukiin liittyvissä kysymyksissä saattoi hyvinkin olla poliittisesti viisasta, säästettiin sillä EU:n rahaa ja siten tehtiin laajentuminen etenkin köyhille EU-maille helpommin hyväksyttäväksi (Haavisto 1996). Tätä käytettiin tuloksekkaasti argumenttina EY/EU:n poliitikkojen kanssa käydyissä neuvotteluissa. On siis ymmärrettävää, että molemmissa kysymyksissä Suomi sai nimenomaan EU:n jäsenvaltioiden poliitikoilta eniten sympatiaa (Liikanen 1995, 187).

Liittymissopimuksen poliittiseen hyväksyttävyyteen liittyvien realiteettien lisäksi poliitikkojen argumentit perustuivat myös valtapoliittisiin laskelmiin. Useiden Suomen johtavien neuvottelijoiden mielestä viimehetkien kompromissit EY/EU:n puolella johtuivat Saksan halusta auttaa pohjoismaat mukaan Euroopan Unioniin. Tämä puolestaan johtui Saksan halusta korostaa EU:n pohjoista ulottuvuutta, jossa Saksan oma rooli olisi luonnollisesti ainoana pohjoisen Euroopan suurvaltana dominoiva (Härmälä 1996; Haavisto 1996). Saksan ja erityisesti ulkoministeri Klaus Kinkelin mahdollisuus myötävaikuttaa sopimuksen syntyyn perustui teknisesti tosiasiaan, että Saksan ministerineuvoston varapuheenjohtajana oli muodollisestikin mahdollista ottaa jumiutunut tilanne haltuunsa (Härmälä 1996; Haavisto 1996; Liikanen 1995, 201-202). Valtapolitiikka federalismi vs. konfederalismi -kysymyksessä vaikutti eräiden neuvottelijoiden mielestä argumenttina Ison-Britannian myönteisyyteen Suomen neuvottelu-ehdojen suhteen. Koska Suomen odotettiin tukevan englantilaisten johtamaa konfederalistista integraatiokehitystä eräiden muiden EY/EU:n valtioiden federalistisia pyrkimyksiä vastaan, Iso-Britanniassa oli aluepoliittisen komissaarinsa kautta intressi etsiä mahdollisuuksia Suomelle hyväksyttävän ratkaisun löytämiseksi (Väyrynen 1996a ja b). Aluepolitiikassa

myös EU:n Venäjän-suhteisiin liittyvät valtapoliittiset argumentit toimivat Suomen eduksi. Suomen itärajan säilyminen asuttuna oli tärkeä asia EU:n Venäjään suuntautuvan yhteistyön ja turvallisuuspolitiikan kannalta (Haavisto 1996).

Poliitikkojen yhteinen tapa nähdä neuvottelut poliittisten realiteettien ehdollistamana pelinä toimi selkeästi siltana neuvottelupäydän yli varsinaisten (formulavaiheen) neuvottelujen viimeisinä hetkinä. Vaikka tämä silta näyttikin kuljettavan argumentteja ensisijaisesti Suomesta Eurooppaan, voitiin aika-ajoin nähdä vastakaissauntaistakin liikennettä. Esimerkiksi Suomelle maksettavan aluetuen toteuttaminen uuden aluepoliittisen tavoitteen (pohjoisten alueiden tavoite 6) muodossa sen sijaan että Suomen alueita luettaisiin tavoite 1:n (köyhille alueille maksettava rakennetuki) piiriin sai aluksi suomalaisten virkamiehien tuomion (Liikanen 1995, 185).⁶ Koska poliitikkojen oli kuitenkin helpompi ymmärtää, etteivät Välimeren maat halunneet vesittää ensimmäistä tavoitetta väljemmillä kriteereillä ja että Välimeren valtioiden tuki oli sopimukselle poliittinen välttämättömyys, pohjoisten alueiden tavoite 6 otettiin poliitikkojen keskuudessa ilolla vastaan (Haavisto 1996; Väyrynen 1996b).

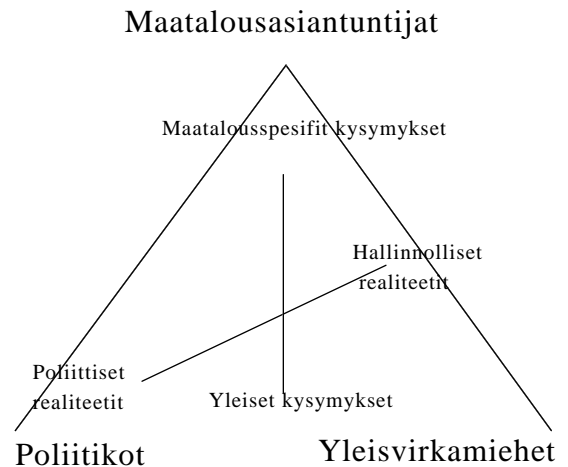
4. Ammatilliset kulttuurit kansainvälisten neuvottelujen edistäjinä ja esteinä

Suomen EU-jäsenyysneuvottelujen tarkastelu erilaisten ammatillisten yhteisöjen perspektiivistä paljastaa, että transnationaaliset ammatityhteisöt saattavat toimia siltoina neuvottelurintamien yli. Samalla on kuitenkin syytä varoa liioittelemasta ammattiryhmien merkitystä neuvotteluissa. Kaikki haastatellut neuvottelijat painottivat, että mahdollisista ammattiryh-

mien välisistä rintamalinjoista huolimatta päärintamalinja kulki edelleen Suomen ja EY/EU välillä.

Näyttäisi siltä, että ammattiryhmien koheesio jäsenyysneuvotteluissa perustui ensisijaisesti jokaisen ammattiryhmän yhteiseen tapaan määritellä neuvottelutehtävä sekä yhtenäiseen käsitykseen siitä, miten neuvottelukysymyksiä painotetaan ja tulkitaan. Poliittisten realiteettien perspektiivistä neuvottelut näyttivät varsin erilaisilta kuin hallinnollisten tai maataloudellisten realiteettien perspektiivistä. Toiseksi ammattiryhmien samanlaisuus perustui yhteiseen erikoisasiantuntemukseen ja joihinkin samanlaisuuksiin ammattiryhmän asemassa eri yhteiskunnissa. Minkään pääryhmän yhtenäisyys ei näyttänyt perustuvan koulutukselliseen yhtenäisyyteen eikä näkyvissä ollut myöskään kovin selvää tietoista kollektiivista ammattiryhmäidentiteettiä tai transnationaalista me-henkeä. Pikemminkin ammatillinen transnationaalinen ryhmittymisen tarjosi neuvotteluissa ongelmaratkaisuja siksi, että eri argumenttien kanssa saattoi vastapuolta lähestyä erilaisten ammattiryhmien kautta. Tämän kuvaamiseksi olen visualisoinut eri ammattiryhmien argumenttiperustoja (ks. kuvio alla).

Kuviossa näkyy kuinka poliitikkojen ja yleisvirkamiesten argumenteissa, toisin kuin maatalouden asiantuntijoilla, yleiset kysymykset priorisoidaan maatalousspesifien kysymysten edelle. Samalla tavoin maatalouden asiantuntijat ja yleisvirkamiehet tulkitsivat neuvotteluita hal-



⁶ Liikasen haluttomuus hyväksyä tavoite 1:n korvaaminen uudella aluepoliittisella tavoitteella saattoi toki johtua myös siitä, ettei tavoite 6:n tukitasoja määritelty alunperin selkeästi yhtä korkeiksi kuin tavoite 1:n, sekä siitä, ettei tavoite 6:n juridinen sitovuus ollut samalla tasolla kuin vakiintuneen tavoite 1:n. Lisäksi Liikasen poliittinen kanta saattoi vaikuttaa: tavoite 6:n tukitasosta vähennetään epäsuotuisten alueiden maataloustuki, jolloin useilla alueilla tavoite 6:n piiriin kuuluvat köyhien pohjoisten teollisuusalueiden tukitasot tipuvat huomattavasti verrattuna järjestelyyn, jossa tuki maksettaisiin tavoite 1:n piirissä (Jääskinen 1996).

linnollisten realiteettien näkökulmasta, kun taas poliitikoille poliittiset realiteetit määrittävät neuvottelun merkitykset.

Vaikka ammatilliset ryhmät vaikuttivat Suomen jäsenyysneuvotteluissa, neuvotteluihin ja etenkin neuvottelijoiden ajatuksiin tutustuminen paljasti eräitä *ceteris paribus*-ehtoja tällaiselle vaikutukselle. Ensimmäinen näistä on historiallinen. Useimmat haastateltavat, etenkin Suomen Neuvostoliiton politiikassa mukana olleet, kokivat vaikeaksi tarkastella jäsenyysneuvotteluja funktionaalisesta, valtioiden välisyyden ohittavasta näkökulmasta (Väyrynen 1996b). Eri alojen edustajien erimielisyyksistä huolimatta Suomi haluttiin nähdä monoliittisena neuvottelijana. Funktionaalinen maailmanpolitiikka ja asiantuntijavaltaisuus kansainvälisissä neuvotteluissa näyttäisi olevan niin uusi asia, ettei diplomatian ja ulkoasianhallinnon kieli ja mieli ole täysin mukautunut tilanteeseen. Voidaan siis arvella, että ammattiryhmien vaikutuksen analyysi on hedelmällistä kansainvälisten neuvottelujen tutkimuksessa vasta aikana, jolloin muutos funktionaalisempaan maailmanpolitiikkaan on jo tapahtunut.

Toinen rajoitus ammattiryhmien vaikutuksessa liittyy poliittiseen kultuuriin. Mikäli vertaamme nyt tarkasteltuja neuvotteluja esimerkiksi Suomen Neuvostoliiton kanssa käymiin neuvotteluihin, voidaan välittömästi huomata, että idänpolitiikan kulttuurissa ammattiryhmillä on huomattavasti yksittäisiä henkilöitä pienempi merkitys. Ammattiryhmävaikutus näyttäisi siten suurelta osin rajoittuvan länsimaiseen asiaorientoituneeseen neuvottelukulttuuriin, eikä esimerkiksi Neuvostoliiton tai vaikkapa eräiden Aasian valtioiden ihmissuhdekeskeiseen neuvottelukulttuuriin.

Vaikka transnationaaliset ammattiryhmät toimivatkin toisinaan ongelmanratkaisua helpottavina siltoina neuvottelupöydän yli, aiheuttavat ne toisinaan myös ongelmia. Ammattikulttuurien vaikutuksen hyväksikäyttäminen ei suinkaan ole neuvottelun voitonjaon suhteen neutraali, tekninen keino. Päinvastoin tarkastelluissa neuvotteluissakin paljastui kuinka eri ammattiryhmien vaikutus edisti kompromisseja epätasaisesti eri neuvotteluosapuolten välillä. Mikäli Suomi olisi tehokkaammin voinut mobilisoida poliitikkojen vaikutusta ja karsia virkamieskunnan vaikutusta, olisi neuvottelutulos

kenties ollut parempi Suomen alkuperäisten tavoitteiden kannalta. Ammattiryhmien vaikutus voi siis johtaa keinotekoiseen ja epäoikeudenmukaiseen voitonjakosuhteeseen kansainvälisissä neuvotteluissa. Edelleen mikäli kompromissit, ja siten sopimuksen sisältö, saadaan aikaan mobilisoimalla transnationaalaisia ryhmäintressejä ja ammattiryhmien yli rajojen suuntautuvaa lojaalisuutta, ja tätä ongelmaratkaisumallia pidetään poliittisesti neutraalina, puhtaasti rationaalisenä toimintana, saatamme helposti "hukata" politiikan ja poliittiset arvot kansainvälisestä neuvottelusta. Ajatellaan, että ei ole kansan asia päättää mikä on poliittisesti ja hallinnollisesti rationaalista tai maatalouden kannalta järkevää. Mikäli kansainvälisen neuvottelun argumentit nojaavat näihin ryhmäperusteisiin tulkintoihin ja arvoihin, ulkopoliittika pysyy vielä Paasikiven ja Kekkonenkin jälkeen politiikan ja demokratian ulkopuolella.

LÄHTEET

- Aho, Esko (1993): *Hallituksen selvitys eduskunnalle*, 9.3.1993. Ulkoasiainministeriö, Eurooppa tiedotus, Helsinki.
- Berman, Maureen R. & I. William Zartman (1982): *The Practical Negotiator*. Yale University Press, New Haven.
- Burke, Kenneth (1965): *Performance and Change: An Anatomy of Purpose*. Bobbs-Merrill, Indianapolis, Indiana.
- Cooper, Marilyn M. (1989): Why Are We Talking about Discursive Communities. Teoksessa Marilyn M. Cooper & Michael Holzman (eds.): *Writing as Social Action*. Boynton/Cook, Heineman, Portsmouth, New Hampshire.
- Fish, Stanley (1986): Change. *South Atlantic Quarterly* 86, s. 423-444, Sitautti teoksesta Theresa Enos & Stuart C. Brown (toim.): *Defining the New Rhetorics*. Sage, Newbury Park.
- Haavisto, Heikki (1996): *Haastattelu 11.4. 1996*.
- Härmälä, Esa (1993): *Maataloustavoitteet 18.3. 1993*. Ulkoasiainministeriö, Eurooppa tiedotus, Helsinki.
- Härmälä, Esa (1996): *Haastattelu 4.4.1996*.
- Jääskinen, Niilo (1996): *Haastattelu 17.4. 1996*.
- Kairisalo, Eeva (1995): Chronology of Finnish Foreign Policies. Teoksessa *Yearbook of Finnish Foreign Policy 1995*. Ulkopoliittinen instituutti, Helsinki.
- Kivimäki, Timo (1995): Finland. Teoksessa Wolfgang Wessel (ed.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/5*. Europa Union Verlag, Bonn.
- Kivimäki, Timo (tulossa): Professional Cultures and Finland's Membership Negotiations with the EU. Teoksessa Gunnar Sjöstedt (Forthcoming): *Professional Cultures and International Negotiation*.

- Komission selvitys Suomen jäsenhakemuksesta 4.11.1992.* Ulkoasiainministeriö, Eurooppa tiedotus, Helsinki.
- Liikanen, Erkki (1995): *Brysselin Päiväkirjat 1990-1994.* Otava, Helsinki.
- Miller, Carolyn R. (1993): *Rhetoric and Community: The Problem of the One and the Many.* Teoksessa Theresa Enos & Stuart C. Brown (eds.): *Defining the New Rhetorics.* Sage, Newbury Park.
- Perelman, Chaim (1963): *The Idea of Justice and the Problem of Argument.* Routledge and Kegan Paul, London.
- Perelman, Chaim & Olbrechts-Tyteca, Lucie (1968): *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation.* University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
- Ministerineuvoston raportti Suomen jäsenyydestä 8.2.1994.* Ulkoasiainministeriö, Eurooppa tiedotus, Helsinki.
- Salolainen, Pertti (1993): *Avauspuheenvuoro 1.2.1993.* Ulkoasiainministeriö, Eurooppa tiedotus, Helsinki.
- Suomen lausunto neuvotteluiden tilasta 8.7.1993.* Ulkoasiainministeriö, Eurooppa tiedotus, Helsinki.
- Uimonen, Risto (1995): *Nuori Pääministeri.* WSOY, Helsinki.
- Ulkoministerin yhteenveto maatalousneuvottelun tavoitteista, kesäkuu 1993* Ulkoasiainministeriö, Eurooppa tiedotus, Helsinki.
- Ulkoasiainministeriö 1996. *Euroopan Unionin Jäsenyys. 146/1994.* Ulkoasiainministeriö, Eurooppa tiedotus, Helsinki.
- Väyrynen, Paavo (1996a): *Suomi Euroopan neuvottelurakenteessa.* Luento Lapin yliopistossa 26.1. 1996.
- Väyrynen, Paavo (1996b): *Useita haastatteluja ja keskusteluja keväällä 1996.*