

TAMPEREEN YLIOPISTO

Tuomas Peltola

**MUUTOSTA LÄHENTYMISEN KAUTTA**

Saksan liittotasavallan Etyk-politiikka inhimillisen ulottuvuuden alueella 1975-1978

---

Historian pro gradu -tutkielma

Tampere 2011

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

PELTOLA TUOMAS: Muutosta lähentymisen kautta: Saksan liittotasavallan Etyk-politiikka  
inhimillisen ulottuvuuden alueella 1975-1978

Pro gradu -tutkielma, 112 s., 6 liites.

Historia

Kesäkuu 2011

---

Tässä tutkimuksessa käsittelem Saksan liittotasavallan politiikkaa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (Etyk) niin kutsutun ihmillisen ulottuvuuden alueella. Aikarajauksena on väli Helsingin vuoden 1975 Etyk-huippukokouksesta Belgradin maaliskuussa 1978 päättyneeseen seurantakokoukseen. Ensiksi Helsingin jälkeen palattiin kahdenvälisen diplomatian aikaan ja käytiin tunnusteluja DDR:n ja muiden Varsovan liiton maiden kanssa Etykin päätösten toimeenpanoon liittyen. Vuonna 1977 painopiste palautui takaisin monenkeskiseen diplomatiaan Belgradin seurantakokouksessa ja siihen valmistauduttaessa yhteistyössä Euroopan yhteisö- ja Nato-maiden kanssa. Tutkimukseni päälähteinä käytän Saksan liittotasavallan ulkoasiainministeriön asiakirjoja.

Tutkimuksessani erottelen Bonnin liittohallitukselle keskeiset Etykin ihmillisen ulottuvuuden osa-alueet ja tarkastelen, kuinka niiden toimeenpanoa niin kahdenvälisesti Varsovan liiton maiden kanssa kuin monenkeskisesti Belgradin seurantakokouksessa pyrittiin edistämään. Bonnin Etyk-politiikasta erottuu sekä idänpoliittinen että vahvasti länsiyhteistyöhön kytkeytyvä ulottuvuus. Bonnilla olikin paljon vaikutusvaltaa lännen yhteisen Etyk-politiikan määrittelyssä, mikä näkyi Belgradiin valmistauduttaessa. Johtuen liennytysooliittista näkemyseroista liittohallituksen ja opposition välillä sekä Euroopan kahtiajaosta kärsivien saksalaisten korkeista odotuksista liennytystä kohtaan oli Etyk-politiikalla myös vahva sisäoliittinen ulottuvuus. Siksi julkisuuteen suunnattu retoriikka saattoi olla jotain muuta kuin, mitä ulkoasiainministeriössä tosiasiasa suunniteltiin.

Laajemmassa asiayhteydessä pohdin kuinka Bonnin Etyk-politiikka oli yhteensopiva Willy Brandtin kaudelta peräisiin oleviin idänpoliittisiin strategioihin, joilla pitkällä aikavälillä tavoiteltiin Euroopan ja Saksan kahtiajaon päättymistä. Tätä pohdin myös osana keskustelua siitä, oliko liennytyso staattiseksi vai dynaamiseksi tarkoitettu prosessi: Tavoiteltiinko ylipäänsä muutosta, millaista muutosta tavoiteltiin ja millä aikavälillä? Helsingin päätösasiakirjassa liennytysoo dynaamiset ja staattiset osa-alueet olivat vielä olleet tasapainossa.

Tutkimuksessani osoitan, kuinka Helsingin päätösasiakirja, ja eritoten sen kolmas kori, sopi hyvin Bonnin liittohallituksen idänpoliittisiin tavoitteisiin. Sen avulla voitiin edistää muun muassa ihmiskontakteja, ihmisoikeuksia ja tiedonvälitystä idän ja lännen välillä. Kaikki Etykin 35 osanottajamaata, mukaan lukien Neuvostoliitto, DDR ja Puola, olivat sitoutuneet noudattamaan päätösasiakirjaan kirjattuja päätöksiä esimerkiksi matkustamiseen oikeuttavista asiakirjoista perittävien maksujen kohtuullistamiseen, perheidenyhdistämiseen tähtäävien hakemusten mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn tai matkustusluvanhakijoiden syrjäntäkieltoon liittyen. Nämä olivat tekijöitä, jotka 1970-luvun puolivälissä rajoittivat Bonnille keskeisten ihmiskontaktien kehittymistä idän ja lännen sekä erityisesti kahden Saksan välillä. Ihmisten vapaamman liikkuvuuden edistäminen oli Euroopan kahtiajaosta monella eri tapaa kärsineelle Saksan liittotasavallalle tärkeä tavoite sekä kahdenvälisissä idänsuhteissa että monenkeskisessä Etyk-prosessissa.

Etyk-prosessin dynaaminen vaikutus alkoi korostua pian Helsingin kokouksen jälkeen idän ihmisoikeus- ja toisinaajattelijä-aktivistien vaatiessa Helsingin päätösasiakirjan ihmisoikeusperiaatteen

kunnioittamista. Ihmisoikeudet nousivat ennen syksyllä 1977 alkanutta Belgradin seurantakokousta liennytyksen ja julkisen mielipiteen valokeilaan. Belgradin seurantakokouksessa konkretisoituikin Yhdysvaltain presidentti Carterin vastakkainasetteluja kaihtamattoman ihmisoikeuspolitiikan sekä Bonnin liittohallituksen maltillisen ja kolmannen korin ihmiskontaktien ensisijaisuutta painottavan linjan erot. Bonn joutui ihmisoikeuksien korostumisen seurauksena Belgradin seurantakokouksessa sisäpolitiikan, idänpolitiikan ja länsiyhteistyön aiheuttamien vaatimusten ristipaineeseen.

Liittokansleri Schmidtin näkemyksen mukaan ihmisoikeuksia ei tullut käyttää hallitusten horjuttamiseen vaan tavallisten kansalaisten elinolosuhteiden parantamiseen. Bonn olikin Helsingin jälkeen vaikuttanut siihen, että yli sata tuhatta itäeurooppalaista oli saavuttanut täydet ihmisoikeudet. Näitä olivat muun muassa Neuvostoliitosta, DDR:stä ja Puolasta perheidenyhdistämisten turvin Liittotasavaltaan muuttaneet.

Tutkimuksessani osoitan, kuinka rautaesiripun toisistaan erottamien perheenjäsenten yhteensaataminen, matkustusmahdollisuuksien ja tiedonvälityksien kehittäminen sekä kansalaisten tasolla tapahtuvan rajat ylittävän yhteistyön lisääntyminen Etykin kolmannen korin mukaisesti merkitsivät Bonnin pitkän tähtäimen suunnitelmissa pysyvämpää rauhantilaa sekä itää ja länttä erottavan kuilun madaltumista. Nämä kolmannen korin osa-alueet palvelivat hyvin Bonnin ulkopolitiikan pitkän aikavälin tavoitetta saavuttaa sellainen rauhantila, jossa Saksan kansa saattoi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä.

Etyk-politiikka inhimillisen ulottuvuuden alueella vaati Bonnin liittohallitukselta tasapainoilua: Tarvittiin liennytyksen jatkuvuutta, ennustettavissa olevaa kehitystä, vastavuoroisuutta, stabiili- teettia, sekä tavallisten kansalaisten eduksi koituvia konkreettisia päätöksiä sisäpoliittisen tuen saavuttamiseksi. Pidemmällä aikavälillä Bonn tavoitteli muutosta jatkuvuuden kautta ja uudistuksia suhteiden stabilisoitumisen kautta. Pitkälti tästä johtuen Bonnin Etyk-politiikassa korostuivat vahvasti myös jatkuvuuden ja pysyvyyden elementit. Vain liennytykskehityksen jatkuvuuden varmistamalla voitiin tulevaisuudessa saavuttaa pysyvä rauhantila, jossa muutos ja Saksojen jälleenyhdistyminen olivat mahdollisia.

Asiasanat: kylmä sota, kansainväliset suhteet, ihmisoikeudet, diplomatia, liennytys, Saksan liittotasavalta, 1970-luku.

## SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	1
1.1. Aiheen ja tutkimuskysymysten esittely.....	1
1.2. Aiempi tutkimus, keskeiset käsitteet ja käytetyt lähteet.....	4
2. LIENNYTYKSEN JA ETYK-PROSESSIN.....	9
2.1. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi.....	9
2.2. Bonnin idänpoliittiset strategiat ja Etyk-politiikka ennen Helsinkiä .....	12
3. HELSINGIN PÄÄTÖSASIAKIRJA.....	16
3.1. Dynaaminen vai staattinen liennytys?.....	16
3.2. Saksan liittotasavallan suhtautuminen: ”Historia ei ole vielä sanonut viimeistä sanaansa”.....	20
4. ETYKIN INHIMILLINEN ULOTTUVUUS: TAVALLISET KANSALAISET LIENNYTYKSEN EDUNSAAJIKSI.....	24
4.1. Kolmannen korin viitoittamalla tiellä: Kontakteja ja yhteistyötä yli rajojen kahdenvälisissä idänsuhteissa .....	25
4.1.1. Pienten askelten politiikkaa: Käytännön ongelmia, verkottuvia kontakteja ja erilaisia tulkintoja .....	25
4.1.2. Liittopäivävaalien merkitys.....	31
4.1.3. Perheidenyhdistämisen kehitys kahdenvälisissä idänsuhteissa: Puola ja Romania.....	34
4.1.4. Ongelmia ilmassa: Vapaampi tiedonvälitys ja Radio Free Europe.....	40
4.1.5. Ongelmia ja kontakteja Saksan maaperällä: DDR-suhteet ja Berliini.....	43
4.2. Ihmisoikeuksien korostumisen vaikutus Bonnin Etyk-politiikkaan.....	51
4.2.1. Ihmisoikeusproblematiikasta.....	51
4.2.2. Ihmisoikeudet liennytyskehityksen mittariksi .....	54
5. VALMISTAUTUMINEN BELGRADIN SEURANTAKOKOUKSEEN VUONNA 1977.....	60
5.1. EC ja Nato: Lähtökohdat Belgradiin.....	60
5.2. Bonn: ”Lupaavaa kehitystä emme halua vaarantaa”.....	62
5.3. Valmistelemaan kokouksen anti ja lännen painopistealueet.....	66
6. BELGRADIN SEURANTAKOKOUS 1977-1978.....	72
6.1. Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanon tarkastelu.....	72
6.2. Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanon kehittäminen.....	76
6.3. Moskova pyyhkii pöydän, Bonn yrittää viimeiseen asti.....	80
6.4. Belgrad, askel eteen- vai taaksepäin?.....	90
7. REALISTISTA LIENNYTYSPOLITIIKKAA, JATKUVUUTTA SEKÄ PIENIN ASKELIN TAPAHTUVAA KEHITYSTÄ.....	98
7.1. Tavallisten kansalaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi.....	99
7.2. Saksan kansan yhtenäisyyden saavuttamiseksi.....	102
LÄHDELUETTELO.....	107
Liite 1. Helsingin päätösasiakirjan sisällysluettelo.....	113
Liite 2. Saksan liittotasavallan ulkoasiainministeriö (Auswärtiges Amt): Organisaatiokaavio keskeisin osin helmikuun 1977 tilanteen mukaan.....	114
Liite 3. Perheidenyhdistämiset ja paluumuuttajat idästä Saksan liittotasavaltaan vuosina 1970-1977.....	115
Liite 4. Säännölliset sukulaisvierailut ja henkilökohtaisista tai ammatillisista syistä tapahtuva matkustaminen idästä Saksan liittotasavaltaan vuosina 1974-1976.....	116
Liite 5. Keskeisimmät lyhenteet ja suomennokset.....	117

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Aiheen ja tutkimuskysymysten esittely

*Tämän prosessin tavoitteena on rauhantilan vahvistaminen Euroopassa yhtäläillä kuin ihmisten elämän tekeminen entistä humaanimmaksi. -- Mitä enemmän ihmiset kaikissa valtioissa tulevat osallisiksi liennytyksestä aistiessaan sen tuottamat edut jokapäiväisessä elämässään, sitä vahvemmin tulee tämä prosessi ankkuroitumaan osaksi kansainvälistä politiikkaa. -- Rajojen, joiden loukkaamattomuuden me kaikki tunnustamme, ei ajan myötä pitäisi enää estää ihmisten välisiä kohtaamisia.<sup>1</sup>*

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (Etyk) huippukokous Finlandia-talossa Helsingissä heinä-elokuun vaihteessa vuonna 1975 oli 1960-luvun lopulla käynnistyneen liennytyskehityksen<sup>2</sup> huipentuma. Helsingin kokousta ei ollut tarkoitettu tämän kehityksen päätepisteeksi, vaan siellä allekirjoitetun päätösasiakirjan<sup>3</sup> tuli jatkossa ohjata osanottajavaltioiden<sup>4</sup> keskinäisiä suhteita sekä yhteistyön ja keskinäisen luottamuksen syventymistä. Osanottajavaltiot myös ilmoittivat jatkavansa konferenssin alullepanemaa monenkeskistä tapahtumasarjaa tarkoituksenaan päätösasiakirjan määrittelemien tehtävien täytäntöönpanon arviointi ja kehittäminen. Tätä tehtävää toimittava ensimmäinen Etyk-seurantakokous määrättiin alkavaksi vuonna 1977 Belgradissa.<sup>5</sup> Uusina asioina valtioiden välisten suhteiden agendalle Etyk-prosessi esitteli seurantamekanismin lisäksi ihmis-oikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaatteen sekä sitoumuksia ihmisten välisten yhteyksien kehittämiseksi.<sup>6</sup> Helsingin huippukokouksen jälkeisiin vuosiin kohdistuikin paljon odotuksia, sillä vasta vähitellen huippukokouksen jälkeisissä valtioiden välisissä suhteissa Helsingin normien oli määrä näyttää niiden todellinen merkitys.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> ”Ziel dieses Prozesses ist es den Frieden in Europa sicherer und zugleich das Leben der Menschen humaner zu machen -- Je mehr die Menschen in allen unseren Ländern die Entspannung mittragen, weil sie deren Vorteile im täglichen Leben spüren, um so fester wird dieser Prozess in der internationalen Politik verankert -- Grenzen sollten in einer Zeit, da wir alle ihre Unverletzlichkeit anerkennen, Begegnungen der Menschen nicht abblocken.” Liittotasavallan edustajan Per Fischerin lausunto Belgradin seurantakokouksen yleisistunnossa 11.10.1977. Erklärung des Vertreters der Bundesrepublik Deutschlands, Per Fischer, zu allgemeinen Fragen und zu Sicherheit in der Generaldebatte des KSZE-Folgetreffens in Belgrad, 11.10.1977. EA 1978, D 157.

<sup>2</sup> Englanniksi ”Détente”, saksaksi ”Entspannung”. Se voidaan määritellä kylmän sodan aikaisen idän ja lännen välisen jännityksen lientymiseksi, sisältäen muun muassa rauhantilan vahvistumisen, aseidenriisunnan sekä idän ja lännen välisen yhteistyön kehittymisen. Ks. esim. Loth 2002: ”Overcoming the Cold War: History of Detente, 1950-1991”, 9-10.

<sup>3</sup> Helsinki Final Act. <[http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf)>; Päätösasiakirja 1975. Helsingin päätösasiakirja jakaantui neljään osa-alueeseen, joita nimitettiin yleisesti koreiksi. Sisällöstä lisää: Ks. Liite 1.

<sup>4</sup> Kaikki Euroopan valtiot Albaniaa lukuun ottamatta sekä Yhdysvallat ja Kanada, eli yhteensä 35 maata.

<sup>5</sup> Päätösasiakirja 1975, 89-90.

<sup>6</sup> Donnelly 1993: ”International Human Rights”, 93-95; Snyder 2010: ”The Rise of the Helsinki Network: A Sort of Lifeline for Eastern Europe”, 179-180; Heraclides 1993: ”Security and Co-operation in Europe: Human dimension, 1972-1992”, 38-39.

<sup>7</sup> Ks. esim. Haftendorn 1983: ”Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, 488-489.

Missään muualla ei Euroopan jakautuminen kahteen blokkiin toisen maailmansodan ja sitä seuranneen kylmän sodan vastakkainasettelun seurauksena tuntunut niin voimakkaana kuin kahtiajakautuneessa Saksassa. Konkreettisenä esimerkkinä kylmän sodan jakolinjasta oli Berliinin muuri, joka erotti kaksi eri yhteiskuntajärjestelmää ja samalla myös lukemattomia perheenjäseniä toisistaan. Sodan ratkaisujen seurauksena oli myös huomattavia saksalaisten vähemmistöjen asuttamia alueita jäänyt Eurooppaa jakavan niin kutsutun rautaesiripun itäpuolelle. Lisäksi länsiliittoutuneiden hallintaan jääneen Länsi-Berliinin sijainti keskellä Saksan demokraattista tasavaltaa (DDR) ja rautaesiripun itäpuolella asuneiden saksalaisten rajoitetut kansalaisvapaudet saivat Saksan liittotasavallan<sup>8</sup> poliitikot pohtimaan sekä pitkän että lyhyen tähtäimen ratkaisuja näihin ongelmiin.

Etykin puitteissa tapahtuva liennytyys uusia yhteistyömahdollisuuksia idän ja lännen välillä avaavana ja ennen kaikkea helpotuksia tavallisten ihmisten elämään lupailevana prosessina sopikin varsin hyvin liittohallituksen idänpoliittisiin tavoitteisiin. Liittotasavallalla voidaan sanoa olleen juuri Saksan kivuliaasta kahtiaajaosta johtuen monenkeskisessä Etyk-prosessissa enemmän konkreettista saavutettavaa kuin millään muulla läntisellä osanottajamaalla. Sillä oli yhtäläillä myös enemmän menetettävää. Liittohallituksen ulkopolitiikan eräänlaisia koetinkiviä olivat Berliinin ja Liittotasavallan välisten yhteyksien turvaaminen sekä ennen kaikkea Saksojen jälleenyhdistymismahdollisuuden pitäminen avoinna. Lisäksi Liittotasavallalle oli keskeistä ihmisten välisten yhteyksien kehittäminen Saksojen välillä ja muihin Varsovan liiton maihin.

Tässä tutkimuksessa käsittelen Saksan liittotasavallan Etyk-politiikkaa Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeisenä aikana Etykin niin kutsutun inhimillisen ulottuvuuden alueella. Inhimillinen ulottuvuus käsittää tässä Helsingin päätösasiakirjan periaatejulistuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaatteen sekä ihmisten välisten yhteyksien ja tiedonvälityksen kehittämisen.<sup>9</sup> Päätösasiakirjan rakennetta olen kuvannut liitteessä 1.

---

<sup>8</sup> *DDR* (Deutsche Demokratische Republik) on vakiintunut ja yleisesti käytetty lyhenne, sen sijaan Saksan liittotasavallasta (Bundesrepublik Deutschland) ei yhtä käytettyä lyhennettä suomen kieleen ole jäänyt. Käytän jatkossa tutkimukseni subjektista lähinnä käsitteitä *Liittotasavalta tai liittohallitus* ja jälkimmäisen synonyyminä käsitettä *Bonn*, joka oli Saksan liittotasavallan pääkaupunki.

<sup>9</sup> Etykin inhimillisen ulottuvuuden käsite syntyi varsinaisesti vasta 1980-luvun lopulla, kun Wienin seuranta-kokouksessa Etykin niin kutsuttu kolmas kori sai aiempaa yksityiskohtaisemman sisällön. Heraclides 1993, 2, 38; Reimaa 2005: ”Inhimillinen ulottuvuus eurooppalaisessa turvallisuudessa 1975-1989”, 43-46. Vaikka tätä käsitettä ei siten vielä 1970-luvun puolivälissä yleisesti tunnettu, käytän sitä kuitenkin kuvaamaan niitä Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja sitoumuksia, joilla pyrittiin parantamaan tavallisten kansalaisten elinolosuhteita rautaesiripun molemmin puolin: Helsingin päätösasiakirjan ensimmäisen korin ihmisoikeusperiaate, sekä kolmannen korin seuraavat osa-alueet: Perhesiteisiin pohjautuvat yhteydet, perheiden jälleenyhdistäminen, avioliiton solmiminen eri valtioiden kansalaisten välillä, henkilökohtaisista tai ammatillisista syistä tapahtuva matkustaminen sekä tiedon kulun, saannin ja vaihdon parantaminen. Kolmanteen koriin niin ikään sisällytetyn kulttuuri- ja koulutusyhteistyön olen rajannut tutkimukseni ulkopuolelle. Ks. Päätösasiakirja 1975, 12-13, 61-71; Liite 1.

Luvussa kolme käsittelen lyhyesti Bonnin liittohallituksen suhtautumista Helsingin päätösasiakirjaan: Miten lopputulos oli verrattavissa sen tavoitteisiin Etyk-prosessissa ja millaisia odotuksia esitettiin liennytsprosessin jatkon sekä päätösasiakirjan sitoumusten toimeenpanomahdollisuuksien suhteen? Tätä tarkastelen osana laajempaa keskustelua liennytyksen luonteesta: oliko se dynaamiseksi vai staattiseksi tarkoitettu prosessi? Neljännestä luvusta eteenpäin ja tämän tutkimuksen keskeisimpänä tutkimuskysymyksenä tarkastelen, kuinka Etykin inhimillisen ulottuvuuden eri asioita painotettiin Bonnin Etyk-politiikassa Helsingin huippukokouksen jälkeen ja Belgradin seurantakokouksen aikana. Tässä yhteydessä pohdin, millä tekijöillä liittohallituksen tärkeinä pitämiä asioita perusteltiin ja miten ne sopivat Bonnin pidemmän aikavälin tavoitteisiin.

Tutkimuksen aikarajaukseksi muodostuu siten ajanjakso Etyk-päätösasiakirjan allekirjoittamisesta elokuussa 1975 Belgradin seurantakokouksen päättymiseen maaliskuussa 1978. Jakso jakautuu vielä Helsingin jälkeiseen kahdenvälisen diplomatian aikaan sekä paluuseen monenkeskiseen vaiheeseen Belgradin seurantakokoukseen valmistauduttaessa ja kokouksen aikana. Ensimmäiseen liittyen tarkastelen luvussa neljä, kuinka päätösasiakirjan inhimillisen ulottuvuuden sitoumusten toimeenpanomahdollisuuksia ja ongelmakohtia nostettiin esiin Bonnin kahdenvälisissä idän-suhteissa, joihin luen myös DDR:n kuuluvaksi. Monenkeskiseen vaiheeseen palattaessa vuonna 1977 määriteltiin lännen yhteistyöelimissä yhteisen Etyk-politiikan suuntaviivoja Belgradia varten. Tällöin korostuivat muun muassa eriävät mielipiteet ja näkemykset menettelytavoista ihmisoikeuksiin ja idän painostamiseen liittyen. Tutkimuksen viidennessä luvussa pohdin myös Liittotasavallan vaikutusvaltaa lännen yhteistyöelinten, Naton ja Euroopan yhteisön (EC)<sup>10</sup> sisällä: Kuinka paljon Bonnin liittohallitus kykeni vaikuttamaan lännen yhteisen Belgrad-politiikan määrittelyyn ja saamaan tukea painottamilleen asioilleen? Belgradin varsinaista seurantakokousta käsiteltäessä luvussa kuusi nousevat länsiyhteistyön lisäksi sekä sisä- että idänpoliittiset asiat osaksi monenkeskistä diplomatiaa.

Helsingin päätösasiakirjan kolmannen korin muun muassa perheidenyhdistämissä ja matkustusmahdollisuuksia rautaesiripun ylitse käsitelleillä sitoumuksilla oli läheinen yhtymäkohta todellisuuteen juuri kahtiajakautuneessa Saksassa: Ne tarjosivat helpotuksia tavallisille ihmisille kylmän sodan kahtiajaon aiheuttamiin ongelmiin. Siksi näille annettiin selvästi enemmän painoarvoa Bonnissa

---

<sup>10</sup> Vuoden 1973 jälkeen mukana Benelux-maat, Ranska, Italia, Saksan liittotasavalta, Iso-Britannia, Irlanti ja Tanska. EC-maiden ulkopoliittinen yhteistyö oli käynnistynyt syksyllä 1970 nk. Davignonin-raportin määrittelemien ulkopoliittikan harmonisoimisen ja säännöllisten konsultaatioiden tavoitteen pohjilta. Tämän toteuttamisessa keskeinen elin oli poliittinen komitea, jonka alaisuuteen perustettiin sittemmin mm. EC-maiden Etyk-työryhmä. Etyk olikin eräänlainen testitapaus poliittiselle komitealle ja uudelle ulkopoliittiselle yhteistyölle. Möckli 2008: ”The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security”, 145-149.

kuin vaikkapa Washingtonissa. Liittohallitukselle keskeiset kehitysnäkymät ihmiskontaktien alueella painoivat vaakakupeissa, kun Bonnissa punnittiin vaihtoehtoja liennytyksen jatkon sekä tässä juuri idän ja lännen mielipiteitä suuresti jakaneiden ihmisoikeusasioiden suhteen. Liennytyksen ja ihmiskontaktien kehittymiseen liittyi kiinteästi myös pitkän tähtäimen tavoite jälleenyhdistyneestä Saksasta sekä näiden asioiden vahvat kytkökset sisäpolitiikkaan. Bonnin Etyk-politiikasta onkin erotettavissa sekä idänpoliittinen että länsiyhteistyöhön kytkeytyvä ulottuvuus että sisäpoliittinen ulottuvuus.

Tutkimuksen päätösluvussa pyrin sijoittamaan Bonnin vuosien 1975-1978 Etyk-politiikan osaksi laajempaa asiakokonaisuutta ja pidempää kehityslinjaa: Miten se sopi Bonnin Saksojen yhtenäisyyden tavoitteeseen ja muutosstrategioihin Berliinin muurin rakentamisesta Saksojen yhdistymiseen ulottuvalla aikavälillä? Tässä yhteydessä pohdin myös, millainen oli Bonnin tavoittelema tie sellaiseen rauhantilaan, jossa Saksan kansa saattoi vapaan itsemääräämisoikeutensa turvin saavuttaa jälleen yhtenäisyytensä?

## **1.2. Aiempi tutkimus, keskeiset käsitteet ja käytetyt lähteet**

Tämä tutkimus on sijoitettavissa liennytyksen ajan diplomatian ja poliittisen historian tutkimuskenttään. 2000-luvun aikana on käyty keskustelua yhtäältä liennytyskehityksen ja Etyk-prosessin vaikutuksesta vuosien 1989-1991 vallankumouksille, sekä toisaalta liennytyksen alkuperästä ja lähtökohdista 1960-luvun lopulla. Ensiksi mainitusta kattavan näkemyksen esittää Daniel C. Thomas, jonka tutkimus käsittelee Etykin luomien normien vaikutusta.<sup>11</sup> Liennytyksen alkuperästä keskustelua herätti Jeremi Suri, joka piti liennytystä alun perin poliittisen eliitin konservatiivisena vastareaktiona 1960-luvun lopun sisäpoliittisiin kuohuntoihin ympäri maailmaa.<sup>12</sup>

Surin teoksen ilmestymisen jälkeen onkin pohdittu liennytyksen luonnetta ja tarkoitusperiä: Oliko liennytys alun perin vain staattinen, toisen maailmansodan jälkeisen status quon ja rajojen vahvistamisen myötä sekä sisäistä että ulkoista turvallisuutta lisäämään pyrkinyt prosessi, vaiko dynaaminen ja pidemmällä aikavälillä muutokseen sekä Euroopan kahtiajaon päättymiseen tähdännyt prosessi?<sup>13</sup> Saksan liittotasavallalla oli keskeinen rooli näissä prosesseissa, mutta se jää

<sup>11</sup> Thomas 2001: "The Helsinki Effect: international norms, human rights, and the demise of communism". Thomas selittää Helsingin ihmisoikeusnormien leviämistä (sosialisoitumista) konstruktivistisen ihmisoikeusteorian kautta.

<sup>12</sup> Suri 2003: "Power and Protest: Global revolution and the rise of détente".

<sup>13</sup> Ks. esim. Hanhimäki 2008: "Detente: a three-way discussion. Conservative goals, revolutionary outcomes: the paradox of détente"; Suri 2008b: "Detente and human rights: American and West European perspectives on international change"; Davy 2009: "Helsinki Myths: Setting the record straight on the Final Act of the CSCE"; Niedhart 2008: "Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation".



Thomasin teoksessa suurvaltojen varjoon, ja Surin teoksessa Bonnin intressit tulevat joiltain osin hieman väärin ymmärretyksi. Bonnin idänpolitiikka lähti 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa liikkeelle vallitsevien realiteettien tunnustamisesta ja sitä muotoiltiin Surin konservatiivisen liennytysspolitiikan kriteerien mukaisesti suljettujen ovien takana sekä sisäpoliittisten paineiden alla. Missään vaiheessa Bonn ei kuitenkaan hylännyt Saksojen jälleenyhdistymistavoitettaan, vaikka olikin 1970-luvun alussa valmis tunnustamaan toisen maailmansodan jälkeiset rajat sekä DDR:n toiseksi saksalaiseksi valtioksi.<sup>14</sup> Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen idässä lisäantynyt ihmisoikeus- ja toisinajattelijaliikehdintä osoitti, että muutosta vallitseviin oloihin toivottiin.

Jaetun Saksan muodostamaa ongelmaa, eli niin kutsuttua Saksan-kysymystä, ja Liittotasavallan politiikkaa ongelman ratkaisemiseksi tutkineen brittihistorioitsija Timothy Garton Ashin mukaan Bonnin idänpolitiikka<sup>15</sup> voidaan määritellä pyrkimykseksi yhdistää Saksan-politiikka<sup>16</sup> ja Itä-Euroopan-politiikka<sup>17</sup> saman strategian alle. Strategian perimmäisimpänä tavoitteena oli saavuttaa jälleen yhtenäinen Saksa ja Eurooppa.<sup>18</sup> Saksojen jälleenyhdistyminen<sup>19</sup> oli Bonnille keskeinen kansallinen tavoite. Kansallinen tavoite tai intressi on kuitenkin hankala käsite määritellä, kuten Garton Ash osoittaa: Liittotasavallan tapauksessa voidaan toki suppeammassa merkityksessä puhua vain länsisaksalaisen valtion intresseistä, mutta miten tässä tapauksessa rajattiin Saksan kansa ja sen kansallinen intressi? Käytännössä kansallinen intressi käsitti ainakin DDR:n alueella asuneet kuusi-toista miljoonaa saksalaista sekä yleensä myös muualla Itä-Euroopassa ja Neuvostoliitossa asuneet useat miljoonat etniset saksalaiset.<sup>20</sup> Gottfried Niedhartin mukaan Brandtin kaudella vuosina 1969-1974 liittohallitus yhtäältä hylkäsi aiemman vaatimuksensa siitä, että liittohallitus yksinään edusti

---

<sup>14</sup> Esim. Niedhartin (2008, 41) mukaan Liittotasavallan ulkoasiainsuunnitteluesikunnassa (Planungsstab) syksyllä 1969 liennytyksestä sanottua: ”Moskovan tavoite on vahvistaa status quo, meidän tavoitteemme on muuttaa sitä.” Vrt. Suri 2003, jossa ei tosin käsitellä Etyk-prosessia lainkaan. Vuoden 2008 artikkeleissaan (Suri 2008a; 2008b) Suri kuitenkin tunnustaa Etyk-prosessin dynaamisen merkityksen.

<sup>15</sup> ”Ostpolitik” oli Garton Ashin (1993, 36-37) mukaan saksalainen versio liennytysspolitiikasta. Käsittelemissäni ulkoasiainministeriön asiakirjoissa käytettiin kuitenkin yleisesti liennytysspolitiikasta käsitettä ”Entspannungspolitik”, kun taas idänpolitiikka (Ostpolitik) käsitti suppeammassa merkityksessään lähinnä kahdenväliset suhteet Varsovan liiton maihin. Laajemmassa merkityksessä ”Ostpolitik” oli Niedhartin (2003, 122-123) mukaan vielä laajempi käsite kuin liennytyss, pitäen sisällään sekä muutosstrategiat että kylmän sodan ja toisen maailmansodan painolastin.

<sup>16</sup> ”Deutschlandpolitik” oli DDR:aa ja Berliiniä koskevaa politiikkaa. Garton Ash 1993, 37-38. Periaatteessa liittohallitus pyrki tekemään eron idänpolitiikan ja Saksan-politiikan välille, sillä Saksan-politiikka ei ollut varsinaisesti ulkopoliitiikkaa. DDR kun ei ollut vuoden 1972 perussopimuksen jälkeenkään Bonnin näkemyksen mukaan ulkomaat. Tästä lisää: Garton Ash, 1993, 72; Haftendorn 1983, 398; Pfetsch 1988, 15-16. Saksan-politiikkaa oli pääosin Liittokanslerinviraston (Bundeskanzleramt) sekä ”Saksojen sisäisten suhteiden ministeriön” (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen) alaisuudessa. Ulkoasiainministeriössä (Auswärtiges Amt) oli myös Saksan ja Berliinin asioita ”kokonaisuutena” käsittelevä alaosasto. Ks. Liite 2.

<sup>17</sup> ”Osteuropapolitik” eli suhteet Varsovan liiton maihin DDR:ää lukuun ottamatta. Tähän voidaan lukea myös Neuvostoliiton-politiikka (Russlandpolitik).

<sup>18</sup> Garton Ash 1993: ”In Europe's Name. Germany and the Divided Continent”, 36-38.

<sup>19</sup> Liittotasavallan perustuslain johdanto-osa jo edellytti sitoutumista Saksojen yhdistymisen tavoittelemiseen, kuin myös DDR:n perustuslaki vuoteen 1974 asti. Garton Ash 1993, 134, 189.

<sup>20</sup> Garton Ash 1993, 34.

Saksan kansaa, sillä se oli valmis hyväksymään DDR:n toiseksi saksalaiseksi valtioksi. Toisaalta idänpolitiikan tuli palvella sekä Saksan liittotasavallan että koko Saksan kansan intressejä.<sup>21</sup>

Bonnin idänpoliittisia strategioita, jotka tulee ottaa lähtökohdaksi tutkittaessa liittohallituksen ulkopoliittika ja joilla tähdättiin pitkällä aikavälillä Saksojen jälleenyhdistymiseen, on analysoitu Mannheimin yliopiston tutkimusprojekteissa.<sup>22</sup> Bonnin idänpoliittisiin strategioihin ja Etykpolitiikkaankin liittyi kiinteästi myös turvallisuuspoliittinen puoli.<sup>23</sup> Turvallisuuspoliittiset kysymykset olen kuitenkin rajannut tutkimukseni ulkopuolelle, mikä jossain määrin hankaloittaa Bonnin idänpolitiikan ja sen laajemman merkityksen sisältämien tavoitteiden käsittelemistä kokonaisuutena. Keskittymistä ainoastaan inhimilliseen ulottuvuuteen voidaan kuitenkin perustella sillä, että Belgradin seurantakokousta edeltävänä aikana ja kokouksen kuluessa juuri Etykin inhimilliset asiat nousivat liennytysooliitiikan keskiöön.

Bonnin idänpolitiikka voidaan nähdä suppeammin siis vain Varsovan liiton maihin kohdistuvana politiikkana, tai laajemmin Euroopan ja Saksojen kahtiajaon päättämiseen tähdänneenä strategiana. Saksan-poliittiset asiat olivat liittohallitukselle niin erityinen osa-alue, että niiden esiin nostamista suoraan monenkeskisessä diplomatiassa pyrittiin mahdollisimman pitkälle välttämään. Saksan-kysymys oli silti niinkin keskeisesti Etykin käsittelemien asioiden taustalla, että yhdysvaltalaisen diplomaatin John J. Marescan mukaan kaikki konferenssiin osallistuneet tiesivät Etykin olevan pohjimmiltaan Saksaa käsittelevä kokous, vaikka siitä ei julkisesti puhuttu.<sup>24</sup> Oliver Bangenkin mukaan Bonnin idänpolitiikan strategioihin kuului myös siirtyminen monenkeskiseen vaiheeseen: Idänpolitiikan oli tarkoitus multilateralisoitua konferenssissa, jossa luotaisiin perusteet Saksojen jälleenyhdistymisen mahdollistavalle uudelle eurooppalaiselle turvallisuusjärjestelmälle.<sup>25</sup>

Saksan liittotasavallan Etyk-politiikan määrittelyn tutkimuksessani sekä kahdenväliseksi idänpolitiikaksi että monenkeskiseksi liennytysooliitiikaksi Helsingin päätösasiakirjan inhimillisen ulottuvuuden alueella: Etyk-politiikka kattaa siten ensinnäkin kahdenvälisen diplomatian Varsovan liiton hallitusten suuntaan, toiseksi monenkeskisen tavoitteiden määrittelyn Naton ja EC:n puitteissa

<sup>21</sup> Niedhart 2003: "Ostpolitik: Phases, Short-term Objectives, and Grand Design", 130.

<sup>22</sup> "Detente and Ostpolitik"-ja "The CSCE-Transforming Europe"-projektit: <<http://www.ostpolitik.net/>>. Idänpoliittisten strategioiden ja Etykin yhteyksistä: Bange & Niedhart (toim.) 2008: "Helsinki 1975 and the Transformation of Europe."

<sup>23</sup> Esimerkiksi Bonnin eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän tavoitteeseen keskeisesti sidoksissa olleet ja asevoimien supistamiseen Euroopassa tähdänneet MBFR-neuvottelut irrotettiin Etyk-prosessista jo vuonna 1972. Bonnin intressinä olisi kuitenkin ollut pitää nämä prosessit tiiviisti yhdessä. Ks. esim. Haftendorn 2008: "The link between CSCE and MBFR: two sprouts from one bulb". Bonnin idänpolitiikan turvallisuusulottuvuudesta tarkemmin: Bange 2008: "An Intricate Web. Ostpolitik, the European Security System and German Unification".

<sup>24</sup> Maresca 1987: "To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation", 81.

<sup>25</sup> Bange 2004: "Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions", 14-15.

sekä kolmanneksi monenkeskisen konferenssidiplomatian Belgradin seurantakoukussa. Michael Cotey Morganin mukaan valtioiden Etyk-politiikkaa määrittivät muun muassa kunkin rooli ja valta kansainvälisten suhteiden kentällä, johtajien ja diplomaattien maailmankuva sekä valtion sisäiset poliittiset toimintamallit.<sup>26</sup> Usein erot eri valtioiden suhtautumisessa etenkin ihmisoikeuksiin on ymmärrettävissä juuri näiden tekijöiden kautta. Liittotasavallan kohdalla on huomioitava sen erityinen asema kylmän sodan ja jaetun Euroopan ytimessä sekä sen taloudellinen kompetenssi, joka teki siitä houkuttelevan kauppakumppanin idälle.<sup>27</sup> Sisäisistä poliittista toimintamalleista on huomioitava niin liittokanslerin ja ulkoasiainministeriön jaettu rooli ulkopoliitiikan hoidossa kuin kahden suuren puolueen<sup>28</sup> ja yhden vaa'ankielipuoleen<sup>29</sup> valtakamppailu sisäpolitiikassa.<sup>30</sup> Liittohallituksen merkittävimmät vaikuttajat ulkopoliitiikan linjojen määrittelyssä olivat liittokansleri Helmut Schmidt<sup>31</sup> ja ulkoministeri Hans-Dietrich Genscher<sup>32</sup>.

Esimerkiksi Garton Ash tavoittaa hyvin Saksan poikkeuksellisen kompleksisen tilanteen jaetun Euroopan jaettuna ytimenä. Kuitenkin teoksen varhaisesta julkaisuajankohdasta johtuen, ei siinä ole voitu hyödyntää ulkoasiainministeriön asiakirjoja salassapitorajoitusten vuoksi. Myös Etyk-prosessi jää Garton Ashin teoksessa suhteellisen vähälle huomiolle ehkä juuri asiakirjallisen evidenssin puuttumisesta johtuen.<sup>33</sup> Bange ja Niedhart toteavat Etyk-tutkimuksesta, että se on viime vuosiin saakka ollut lähinnä valtiotieteilijöiden ja diplomaattien temmelyskenttää. Julkaistujen lähdekoelmien ja diplomaattien muistelmien taakse kurkistava historiallinen tutkimus on näihin päiviin saakka ollut vielä lapsenkengissä, joten alkuperäislähteisiin nojaavalle tutkimukselle on selkeästi ollut tilausta.<sup>34</sup> Viime vuosina selvästi yleistynyt Etyk-tutkimus on arkistojen avautuessa ollut siirtymässä Helsinkiin johtaneen prosessin tutkimuksesta vuoden 1975 jälkeiseen aikaan.<sup>35</sup> Ulkopo-

<sup>26</sup> Cotey Morgan 2008: "North America, Atlanticism and the making of the Helsinki Final Act", 25.

<sup>27</sup> Esim. Bange 2004, 8-9; Liittotasavalta oli Neuvostoliiton tärkein läntinen kauppakumppani. Niedhart 2003, 127.

<sup>28</sup> Saksan sosialidemokraattinen puolue (SPD) ja kristillisdemokraatit, mukaan lukien Baijerin sisarpuolue (CDU/CSU).

<sup>29</sup> Vapaat demokraatit (FDP).

<sup>30</sup> Tästä esim. Garton Ash 1993, 38-39.

<sup>31</sup> SPD:n edustaja, liittokanslerina vuosina 1974-1982. Garton Ashin (1993, 86-87) luonnehdinta: perinteinen valtiopäämies, joka luotti vahvasti johtajien kahdenvälisten kontaktien ja huippukokousten voimaan. Oli mukana idänpoliitiikan muotoilussa jo 1960-luvun puolivälissä, mutta Niedhartin (2003, 129) mukaan Schmidt ei ainakaan 1970-luvun alussa täysin kannattanut Egon Bahrin "muutosta lähentymisen kautta"-strategiaa. Schmidtin politiikkaan liittyivät enemmän poliittiseen realismiin pohjautuva "balance of power"-ajattelu ja turvallisuuspoliittisten asioiden painottaminen.

<sup>32</sup> FDP:n edustaja, ulkoministerinä vuosina 1974-1992. Garton Ashin (1993, 85-86) mukaan Genscher itäisessä Saksassa asuneena kantoi Schmidtä enemmän huolta kontaktien lisäämisestä DDR:n suuntaan ja yhdessä muiden liberaalien kanssa painotti erityisesti Yhdysvaltain-suhteiden hoitoa.

<sup>33</sup> Alkuperäislähteiden puutteesta: Garton Ash 1993, 44-46.

<sup>34</sup> Bange & Niedhart 2008: "Introduction", 8.

<sup>35</sup> Helsinkiin johtaneista kehityskuluista: Wenger & Mastny (toim.) 2008: "Origins of the European Security System. Helsinki-process revisited 1965-1975"; Bange & Niedhart 2008 (toim.): "Helsinki 1975 and the Transformation of Europe". Helsingin jälkeistä aikaa koskevaa tutkimusta: Nuti 2009 (toim.): "The Crisis of Detente in Europe, from Helsinki to Gorbachev, 1975-1985"; Villaume & Westad (toim.) 2010: "Perforating the Iron Curtain: European Detente, Transatlantic Relations and the Cold War, 1965-1985". Toukokuussa 2011 julkaistua teosta, Altrichter & Wenker (toim.) "Der KSZE-Prozess: Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990" en ole ennättänyt

liittisissä asiakirjoissa niin Saksassa kuin muuallakin noudatetaan pääasiallisesti 30 vuoden salassapitokäytäntöä. Oman lukunsa Etyk-kirjallisuudessa muodostavat itse prosessissa mukana olleiden diplomaattien kuvaukset tapahtumista.<sup>36</sup> Saksan liittotasavallan diplomaatit eivät juurikaan kirjoittaneet aikalaiskuvauksia Etyk-neuvotteluista. Keskeisten poliitikkojen muistelmateoksiakin alkoi ilmestyä vasta Berliinin muurin murtumisen jälkeen.<sup>37</sup> Tämä kertoo jotain Bonnin idänpolitiikkaan liittyneiden asioiden arkaluontoisuudesta. Muutamia artikkeleita, joita julkaistiin, toistivat vahvasti sitä näkemystä, jota julkisuuteen haluttiin kertoa.<sup>38</sup>

Koska julkinen retoriikka saattoi olla toista, kuin mitä ulkoasiainhallinnon sisällä suunniteltiin ja tavoiteltiin, on Bonnin liittohallituksen Etyk-politiikkaan mahdollista perehtyä syvällisemmin ulkoasiainministeriön asiakirjojen kautta. Tutkimukseni pohjautuu Saksan ulkoasiainministeriön arkiston<sup>39</sup> asiakirjoihin, joita olen tutkinut paikan päällä Berliinissä sekä julkaistujen asiakirjakokoelmien avulla. Keskeinen ja hyvin kattava kokoelma on *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* (AAPD), jota julkaistaan 30 vuoden salassapitorajoitusten umpeutuessa vuosittain kahtena niteenä. Tähän kokoelmaan on kerätty jonkin verran myös Liittokanslerinvirastosta peräisin olevaa asiakirja-aineistoa. Julkisia ulkopoliittisia asiakirjoja, puheita ja artikkeleita on julkaistu jo aikanaan 1970-luvulla *Europa-Archiv* (EA) sarjassa.<sup>40</sup> Julkaistujen asiakirjakokoelmien jättämiä aukkoja etenkin Belgradin seurantakokouksen kohdalla olen pyrkinyt paikkaamaan Saksan ulkoasiainministeriön arkistossa tutkimillani asiakirjoilla.

Liittohallituksen Etyk-politiikkaan keskittymällä voidaan etsiä ulkoasiainhallinnon sisältä tai ulkoasiainministeriön ja liittokanslerin väliltä erilaisia painotuksia ja näkökulmia. Saksan liittotasavallan ulkoasiainministeriön organisaatio- ja hierarkiarakennetta olen selventänyt keskeisin osin liitteen 2 kaaviossa. Huomattava osa tutkimistani asiakirjoista on Bonnin eri edustustojen ja lähettiläiden raportointia ulkoasiainministeriöön, ja tässä juuri liennytyks- ja Etyk-politiikasta

---

saamaan käsiini tätä kirjoitettaessa. Bonnin Etyk-politiikkaa tässä on tutkinut Matthias Peter.

<sup>36</sup> Esim. Maresca 1987; Reimaa 2008: ”Kekkosen katiska: Suomen toiminta Etykissä 1968-1989”.

<sup>37</sup> Olen hyödyntänyt Genscherin (1995) ja Schmidtin (1990) muistelmateoksia lähinnä tapahtumien taustojen selvittämiseen. Muistelmat ovat tämän tutkimuksen kannalta lähdekriittisesti varsin ongelmallisia siksi, että etenkin vuoden 1989 jälkeen tiettyjen päätösten ja tässä tapauksessa muutokseen tähänneiden valintojen alleviivaaminen tiedossa olevan lopputuloksen valossa voidaan nähdä näissä ongelmaksi. Ks. tästä: Garton Ash 1993, 43-44.

<sup>38</sup> Esim. Fischer 1978: ”Das Ergebnis von Belgrad: Das KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozess”.

<sup>39</sup> Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), Berliini.

<sup>40</sup> Tarkemman kokonaiskuvan saamiseksi olisi ollut tarpeen käydä läpi myös esimerkiksi Yhdysvaltain tai Ison-Britannian ulkoasiainhallinnon asiakirjoja. Tässä tutkimuksessa olen kuitenkin keskittynyt pääasiassa liittohallituksen näkemysten ja painotusten analysoimiseen, mihin saksalaisten asiakirjojen antamaa tietoa pidän riittävänä. Julkaistua asiakirja-aineistoa Britanniaasta ja Yhdysvalloista vuoden 1976 jälkeen on tätä kirjoitettaessa vielä hankalasti saatavilla. Yhdysvaltalaisista näkökulmista Belgradin neuvotteluihin olen saanut Radio Free Europe-kirjeenvaihtajien raporteista, joita on julkaistu teoksessa Mastny (toim.) 1986: ”Helsinki, Human Rights and European Security”.

vastanneen alaosaston numero 212 vastaanottamaa raportointia. Merkittävän osan aineistosta muodostavat myös eri osastojen välillä ja ulkoasiainministeriön sisällä kulkeneet erilaiset muistiot ja työpaperit, joissa muotoiltiin liittohallituksen Etyk-politiikan suuntaviivoja. Edellä mainittuihin lukeutuvat myös perheidenyhdistämisistä ja rautaesiripun ylittäviä kontakteja koskevat tilastot, joita käytän argumentointini tukena (ks. liitteet 3 ja 4).

## **2. LIENNYTYKSEN- JA ETYK-PROSESSI**

### **2.1. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi**

Neuvostoliiton ja Varsovan liiton yrityksissä järjestää Euroopan turvallisuuskysymyksiä käsittelevä konferenssi 1950-luvun puolivälistä lähtien oli pitkälti kyse toisen maailmansodan jälkeen avoimeksi jääneiden kysymysten ratkaisemisesta. Varsovan liiton aloitteissa tavoiteltiin alueellisen ja poliittisen status quo:n vahvistamista, kuten DDR:n valtion, ja sitä kautta Saksan jaon tunnustamista, sekä Yhdysvaltain ja Naton vaikutuksen heikentämistä Euroopan alueella. 1960-luvun puolivälissä mukaan tuli myös tavoitteita blokkien välisen yhteistyön kehittämisestä. Idän useat ehdotukset eivät herättäneet juurikaan vastakaikua lännessä. Vuoden 1968 nuorisolevottomuudet ja Tšekkoslovakian miehitys sen sijaan toimivat tässä eräänlaisina vedenjakajina. Liennytyksestä ja eurooppalaisesta turvallisuuskonferenssista tuli varsin nopeasti houkuttelevampia, ja molemmin puolin rautaesirippua oltiin valmiita joustoon ennakkoehdossa. Neuvostoliitto ennen kaikkea halusi nopeasti pois tilanteesta, jonka Prahan kevään murskaaminen oli aiheuttanut.<sup>41</sup>

Maaliskuussa 1969 Varsovan liiton huippukokous esitti Budapestissa julistuksen eurooppalaisen turvallisuuskokouksen koollekutsumisesta, johon molemmat Saksat osallistuisivat suvereenina valtioina. Julistuksessa esiteltiin myös ehdotuksia asialistalle, kuten väkivallankäytön hylkääminen valtioiden välisissä suhteissa, olemassa olevien rajojen loukkaamattomuus ja yhteistyön laajentaminen talouden, kaupan, tieteen, teknologian ja kulttuurin alalla. Budapestin julistuksesta muodostuikin lännen silmissä ensimmäinen vakavasti otettava turvallisuuskonferenssitarjous Varsovan liiton taholta. Siinä ei enää suoralta kädeltä kritisoitu lännen politiikkaa tai pyritty Yhdysvaltojen ja sotilasliittojen roolin vähentämiseen Euroopassa.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Reimaa 2008, 31. Myös Suri (2003) yhdistää vuoden 1968 levottomuudet ympäri maailmaa heti seuraavana vuonna toden teolla käynnistyneeseen liennytykskehitykseen. Etyk-innostuksen lisääntymiseen vaikutti myös Saksan liittotasavallan uusi idänpoliittinen ajattelu. Ks esim. Bange 2004, 14-15.

<sup>42</sup> Thomas 2001, 35-36. Puolueettomuuttaan korostaneen Suomen aloite toukokuussa 1969 ja tarjoutuminen konferenssin mahdolliseksi isäntämaaksi teki konferenssista lännelle vielä hieman houkuttelevamman. Reimaa 2008, 27-39.

Sotilasliittojen välisen kommunikadiplomatian<sup>43</sup> kautta käytyjen tunnustelujen ja Saksan liittotasavallan idänsopimusten<sup>44</sup> poistaessa käytännön esteitä konferenssin tieltä, voitiin marraskuussa 1972 kokoontua Espoon Dipoliin Etykin ensimmäiseen epäviralliseen tapaamiseen. Dipolin konsultatioissa koottiin talven ja kevään 1973 aikana suositus Etykin asialuetteloksi<sup>45</sup>. Konferenssin ensimmäinen virallinen vaihe järjestettiin ulkoministeritasolla Helsingissä vuoden 1973 heinäkuussa, jolloin hiottiin tavoitteita Genevessä syksyllä alkaville neuvotteluille päätösasiakirjan tarkemmasta sisällöstä. Alkuvuoden 1973 aikana oli muotoutunut Etykin kolmen korin alustava sisältö.

Länsimaat, erityisesti Euroopan yhteisö, halusivat saada aikaan konkreettisia helpotuksia myös tavallisten ihmisten elämään rautaesiripun kummallakin puolen. EC-maat profiloituivatkin konferenssin neuvotteluvaiheessa ihmisoikeusperiaatteen sekä ihmisten ja informaation vapaamman liikkuvuuden puolestapuhujina. Etyk-prosessin yksi keskeisimmistä saavutuksista olikin, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaate päättyi Helsingin päätösasiakirjan myötä ensimmäistä kertaa valtioiden välisiä suhteita säätelevien periaatteiden joukkoon, tasavertaisena muun muassa voimakeinojen käytön hylkäämisen periaatteen kanssa.<sup>46</sup> Ihmisoikeusperiaatteen ja ihmisten välisiä yhteyksiä kehittävien suositusten päätyminen Etyk-päätösasiakirjaan oli EC-maille kynnyksikysymys, ja niiden mukanaolo konferenssin asialistalla oli hinta, jonka Neuvostoliitto joutui pitkään havittelemastaan Euroopan turvallisuutta käsittelevästä huippukokouksesta maksamaan.<sup>47</sup>

EC-maat lähtivät liikkeelle siitä, että mikäli Itä-Euroopan maat halusivat normalisoida suhteensa lännen kanssa, oli niiden myös hyväksyttävä ainakin periaatteen tasolla ne normit, jotka kuuluivat yleiseurooppalaiseen identiteettiin.<sup>48</sup> Suri yhdistää inhimillisten asioiden nousun liennytyksen ja Etykin asialistalle myös valtioiden sisäpoliittisiin tekijöihin: Tavalliset kansalaiset odottivat eurooppalaiselta turvallisuudelta muutakin kuin asevarustelun hillitsemistä ja vahvistettuja rajoja.<sup>49</sup> Möcklin mukaan Etyk-prosessi yksimielisyyteen pohjautuvine päätöksentekojärjestelmineen yhtäältä lisäsi EC-maiden tarvetta koordinoida yhteistä ulkopolitiikkaansa, ja toisaalta yhteisön

<sup>43</sup> Idän ja lännen välisistä julkilausumista: Loth 2002, 103-104; Haftendorn 1983, 462-463.

<sup>44</sup> Esimerkiksi Moskovan-sopimuksessa vuonna 1970 Bonn jo tunnusti Euroopan rajojen loukkaamattomuuden, mukaan lukien Puolan länsirajan ja Saksojen sisäisen rajan, mutta liitti yksipuolisesti sopimukseen maininnan, ettei se vaikuttanut Saksan-kysymykseen ja Bonnin tavoitteeseen saavuttaa Saksojen yhtenäisyys. Niedhart 2008, 44. Kriittisimmät ongelmakohdat Berliiniin ja jaettuun Saksaan liittyen ratkaistiin vuoden 1971 Berliinin sopimuksessa ja vuoden 1972 Saksojen välisessä perussopimuksessa. Garton Ash 1993, 72-82.

<sup>45</sup> "Final Recommendations of the Helsinki Consultations"

<[http://www.osce.org/documents/mcs/1973/07/4136\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1973/07/4136_en.pdf)>

<sup>46</sup> Möckli 2008, 145-146; Thomas 2001, 258-259; Heraclides 1993, 38-39; Snyder 2010, 179-180.

<sup>47</sup> Thomas 2001, 51-59; Möckli 2008, 156. Hakkarainen esittää, että ihmisoikeuksien kunnioittamisen päätyminen tasavertaisena periaatteena I koriin oli osin seurausta sen ”näennäisestä vähäpätöisyydestä”. Periaatteen mahdollisille vaikutuksille havahduttiin toden teolla vasta Geneven neuvottelujen aikana. Hakkarainen 2005, 27.

<sup>48</sup> Thomas 2001, 51-59.

<sup>49</sup> Suri 2008a, 54-55.

vaikutusmahdollisuuksia itse neuvotteluissa. EC-maiden hyvin koordinoitun Etyk-politiikan ansioiksi voidaan lukea dynaamisen liennytyksen edistäminen ja turvallisuuden käsitteen laajentaminen koskemaan aina ihmisoikeuksia. EC-maiden etuna oli länsieurooppalainen varsin yhtenäinen arvopohja. Nato-maista muun muassa Kreikan, Turkin ja Portugalin oli hankala hyväksyä EC:n painottamia ihmisoikeuksien ja ihmisten vapaamman liikkuvuuden edistämistä.<sup>50</sup> Nixonin ja Kissingerin kaudella Yhdysvaltain suhtautuminen EC-maiden Etyk-politiikkaan oli aluksi varsin kriittistä, sillä eurooppalaiset tavallaan haastoivat uudella dynaamisella turvallisuus-käsityksellään suurvaltojen valta-aseman ja status quo-pohjaisen ajattelun. Tukea Yhdysvalloilta herui oikeastaan vasta Geneven neuvotteluiden loppusuoralla, kun neuvottelut olivat ajautuneet ylitsepääsemättömän tuntuiseen umpikujaan.<sup>51</sup>

EC-maiden Etykiä varten perustamat työryhmät koordinoivat tehokkaasti yhteistä politiikkaa ja valmistelivat useita merkittäviä aloitteita konferenssin asialistalle. Työnjako oli EC-maiden sisällä jaettu pitkälti kansallisten intressien mukaan, mutta tavoitteet olivat kaikille yhteiset. Tehokas politiikan koordinointi antoi kiistatta EC-maille neuvotteluissa etulyöntiaseman, kun ne kykenivät nopeasti ja aikaisessa vaiheessa tuomaan tekstiehdotuksiaan neuvottelupöytään.<sup>52</sup> Kolmannen korin asialistalle oli Etykin ensimmäisen vaiheen keskusteluissa lännen vaatimusten perusteella päätynyt muun muassa perheidenyhdistäminen, kansainvälisten avioliittojen solmiminen, matkustusmahdollisuuksien parantaminen, tiedonvälityksen kehittäminen, journalistien työolosuhteiden parantaminen sekä opetus- ja kulttuurivaihdon laajentaminen.<sup>53</sup> EC-maat pitivät konkreettisia tuloksia kolmannen korin asioissa huipputasolla toteutettavan päätösvaiheen edellytyksenä. Esimerkiksi Ranskan valtuuskunta piti Geneven neuvotteluissa tiukasti kiinni vaatimuksestaan perustaa lukusaleja Moskovaan ranskalaisen lainsäädännön ehdoilla aina vuoden 1974 loppuun saakka. Yhdysvallat ei ollut niinkään kiinnostunut saavutuksista inhimillisten asioiden saralla, vaan pyrki painostamaan liittolaisiaan luopumaan liian pitkälle menevistä tavoitteistaan.<sup>54</sup>

Etykin toinen neuvotteluvaihe käynnistyi Genevessä syksyllä 1973. Varsovan liiton maat tavoittelivat juhlallista ja yleisluontoista julistusta, ja yksityiskohtaisemmista menettelyistä voitiin sen näkemysten mukaan kunkin valtion kohdalla neuvotella kahdenvälisesti konferenssin jälkeen. Neuvostoliitto ilmoitti, ettei se tulisi hyväksymään toisen maan sisäisiin asioihin puuttumista ihmisten ja tiedon vapaamman liikkuvuuden verukkeella. EC-maat tavoittelivat yhteistyökysymyk-

<sup>50</sup> Möckli 2008, 145-150.

<sup>51</sup> Suri 2008a, 56-58; Niedhart 2008, 49.

<sup>52</sup> Möckli 2008, 152-156; Thomas 2001, 50-52.

<sup>53</sup> Reimaa 2008, 64-69; Ferraris 1986, 61-67.

<sup>54</sup> Reimaa 2008, 110, 129.

sissä ja kolmannen korin kohdalla selvästi yksityiskohtaisempaa ja sitovampaa tekstiä. Kolmannesta korista muodostui odotetusti konferenssin ideologinen polttopiste, jossa konsensuksen<sup>55</sup> löytyminen oli työn ja tuskan takana. Kaikkien oli jossain vaiheessa myönnyttävä sen osalta kompromisseihin, jotta lopulta varsin yleisluontoiseksi jäänyt sisältö voitiin Helsingissä allekirjoittaa.<sup>56</sup>

Pitkistä ja vaikeista neuvotteluista huolimatta ihmisoikeudet nostettiin uudeksi normiksi itä-länsi suhteiden agendalle sekä legitiimiksi osaksi kansainvälistä diplomatiataa, ja päätösasiakirjan lopulta heinäkuussa 1975 valmistuneessa kolmannessa korissa osanottajavaltiot lupasivat edistää ihmiskontakteja sekä informaation ja kulttuurin vaihtoa idän ja lännen välillä. Kumpikaan osapuoli ei kyennyt saavuttamaan maksimaalisia tavoitteitaan, mutta sekä idän että lännen edustajat onnistuivat kuitenkin säilyttämään Helsinkiin johtaneissa neuvotteluissa kasvonsa.<sup>57</sup> Vaikka Etyk-prosessia ei tullut pitää synonyymina liennytyksprosessille, Etykistä oli kuitenkin Helsingin kokouksen jälkeen muodostumassa liennytyksen eräänlainen ydin, sillä päätösasiakirjaan oli kirjattu keskeisimmät valtioiden välisten suhteiden osa-alueet.<sup>58</sup>

## **2.2. Bonnin idänpoliittiset strategiat ja Etyk-politiikka ennen Helsinkiä**

Länsi-Berliinin ympärille elokuussa 1961 noussut muuri aiheutti muutoksia länsisaksalaisten ajattelutapaan: Berliinin länsipuolen pormestarina toiminut Willy Brandt painotti seuraavina vuosina puheissaan, että jatkossa tarvittiin mahdollisimman paljon idän ja lännen välistä yhteistyötä ja runsaasti ihmisten välisiä kontakteja. Tämä itä-länsi-kontaktien tarve näkyi sittemmin hyvin myös Helsingin päätösasiakirjassa.<sup>59</sup> Berliinin muurin rakentaminen ennen kaikkea osoitti, että Saksan kysymyksen ratkaiseminen ei voinut olla itä-länsi suhteiden lientymisen edellytyksenä, vaan status quon tunnustamisen oli oltava ensiaskeleksi liennytykselle ja vallitsevien olojen muuttamiselle.<sup>60</sup>

Willy Brandtin ja muun muassa ulkoministeriön suunnitteluesikunnan<sup>61</sup> päällikkönä toimineen Egon Bahrin uusi idänpoliittinen ajattelu muotoutui viimeistään Brandtin ulkoministerikaudella vuosina 1966-1969 ja pantiin käytäntöön tämän toimiessa uuden sosiaali-liberaalin hallituksen

<sup>55</sup> Etykissä noudatettiin yksimielisyyteen pohjautuvaa päätöksentekojärjestelmää. Konsensus voitiin todeta syntyneen, kun puheenjohtajan kysymykseen ”any objections?” ei noussut yhtään puheenvuoropyyntöä. Reimaa 2008, 66.

<sup>56</sup> Reimaa 2008, 77-78, 84; Ferraris 1986, 61-67.

<sup>57</sup> Niedhart 2008, 41.

<sup>58</sup> Van Well 1977, 577-579. Van Well oli Bonnin ulkoasiainministeriön poliittisen osaston päällikkö. Ks. liite 2.

<sup>59</sup> Bange & Niedhart 2008, 5-6. Egon Bahr lausui kuuluisassa puheessaan Tutzingissa vuonna 1963 sanat ”Wandel durch Annäherung” eli muutos oli saavutettavissa vain idän kanssa lähentymisen kautta. Bange 2004, 5-6; Niedhart 2003, 119; Garton Ash 1993, 66-67.

<sup>60</sup> Niedhart 2003, 118-119; Garton Ash 1993, 54-55.

<sup>61</sup> ”Planungsstab” oli ulkoasiainministeriön strategisten linjojen eräänlainen ajatushautomo. Ks. liite 2.



liittokanslerina vuosina 1969-1974. Oliver Bange käyttää idänpolitiikkaa määritellesään osuvaa kolikkovertausta: Kolikon kaksi puolta kuvaavat pitkän tähtäimen strategioita Saksojen yhdistymisen<sup>62</sup> saavuttamiseksi. Kolikon ensimmäinen puoli oli idän kommunistisen järjestelmän heikentäminen altistamalla rautaesiripun toisella puolella asuvat ihmiset lännen arvomaailmalle ja vapauksille. Kolikon toinen puoli taas käsitti koko Euroopan alueen kattavan turvallisuusjärjestelmän luomisen, joka ottaisi huomioon kaikkien valtioiden legitiimit turvallisuusintressit.<sup>63</sup> Naton Harmell-raportti vuonna 1967 oli tässä merkittävä ensiaskel, koska siinä Saksan-kysymys asetettiin itä-länsisuhteiden kehittämisessä keskeiseksi lähtökohdaksi. Siinä niin ikään korostettiin sekä turvallisuus- että liennytysohjelmiten asioiden välistä yhteyttä. Molemmat puolet olivat sittemmin läheisesti yhteydessä myös Etykin asialistaan.<sup>64</sup>

Syksyllä 1969 suunnitteluesikunnan päällikkö Bahr punnitsi Varsovan liiton turvallisuuskonferenssiehdotuksen tarjoamia etuja. Johtopäätös oli, että konferenssi-ohjelma oli hyvin yhteensopiva Brandtin idänpoliittisten strategioiden kanssa. Bahrin mukaan konferenssi tarjosi ensinnäkin mahdollisuuden eurooppalaiseen turvallisuusjärjestelmään tietä pohjustavien ehdotusten esittämiseen, ja sitä kautta Saksojen jälleenyhdistymisen vaatimien turvallisuuspoliittisten edellytysten luomiseen. Toiseksi idän konferenssi-innostusta voitiin käyttää vetoapuna Saksojen välisten suhteiden saamiselle sopimus pohjalle.<sup>65</sup> Saksan- ja Berliinin-kysymyksistä alustavaan sopuun pääseminen oli Bonnille ennakkoehto monenkeskiseen konferenssiin astumiselle.<sup>66</sup> Bonn halusikin aluksi pitää ohjaket omilla käsissään ja hyödyntää monenkeskistä konferenssia vasta varmistuksena sen kahdenvälisiin suhteisiin rakentuvalle idänpolitiikalle.<sup>67</sup> Bonnin idänpoliittiset strategiat laitettiin käytäntöön jo 1970-luvun alun idänsopimusten muodossa niinkin kattavasti, että monenkeskisen Etyk-prosessin käynnistyttyä Liittotasavalta näytteli aluksi siinä Bangen mukaan enää varsin vähäistä roolia.<sup>68</sup> Spohr Readman vastaavasti on sitä mieltä, että Liittotasavalta oli Etyk-neuvottelujen yksi vaikutusvaltaisimmista osanottajista.<sup>69</sup>

Liittotasavallan asema kylmän sodan ytimessä ja herkkä Saksan-kysymys konferenssin keskeisten

---

<sup>62</sup> Bange (2004, 1-2) mukaan Brandt pyrki mm. epäselvien rajakysymysten vuoksi käyttämään ”jälleenyhdistymis”-sanana sijasta pelkkää yhdistymistä tai ”yhteen kasvamista” (zusammenwachsen).

<sup>63</sup> Bange 2004, 1-2. Kolikon ensimmäisen puolen määrittelemään tavoitteeseen pyrittiin lännessä laajemminkin, eikä se siten ollut yksinomaan Brandtin ja kumppaneiden ideoimaa ja tavoittelemaa. Kolikon toinen puoli sen sijaan jossain määrin huolestutti sen liittolaisiakin. Ks. esim. Bange 2008.

<sup>64</sup> Garton Ash 1993, 41.

<sup>65</sup> Bange 2004, 14-15.

<sup>66</sup> Hakkarainen 2008, 170-171.

<sup>67</sup> Haftendorn 1983, 413.

<sup>68</sup> Bange 2004, 14-15.

<sup>69</sup> Spohr Readman 2006, 1077-1078.

asiakohtien taustalla selvästikin vaikutti Bonnin aseman korostumiseen neuvotteluissa, ja juuri siksi sen mielipiteitä kuunneltiin liittolaisten taholta.<sup>70</sup> Bonn kuitenkin noudatti Helsinkiin johtaneissa neuvotteluissa varsin pidättyvää ja varovaista linjaa verrattuna moniin muihin EC-maihin.<sup>71</sup> Tähän vaikuttivat herkäät Saksan-poliittiset asiat, joihin ei haluttu suoraan puuttua monenkeskisellä alustalla. Idänpoliittiset strategiat oli niin ikään pidettävä mahdollisimman pitkälle salassa, jopa siinä määrin, että saksalaisista arkistolähteistä ei Bangen mukaan sisä- ja puoluepoliittisista syistä ole mahdollista hahmottaa strategioiden syvällisempiä suuntaviivoja.<sup>72</sup>

Kehykset Saksan liittotasavallan toiminnalle Etyk-prosessissa muodostuivat siten sen idän- ja Saksan-poliittisista tavoitteista sekä Nato- ja EC-yhteistyöstä. Vaikka Bonn Etyk-neuvotteluissa noudatti varovaista linjaa, Liittotasavalta oli kuitenkin ollut avainasemassa Etyk-prosessin ja liennytyksen etenemisessä. Ensinnäkin idänpolitiikan täytäntöönpanon seurauksena syntyneet idänsopimukset vuosina 1970-1972 poistivat konferenssin toteutumisen tiellä olleet käytännön esteet. Niinkin pian kuin kaksi viikkoa perussopimuksensa solmimisen jälkeen istuivat kahden Saksan valtion edustajat jo vierekkäin Etykin monenkeskisten konsultaatioiden avajaisissa Espoon Dipolissa.<sup>73</sup> Toiseksi Bonn teki selväksi, että sen näkemyksen mukaan Saksojen intressien vastaista päätösasiakirjaa se ei tulisi mistään hinnasta allekirjoittamaan.<sup>74</sup>

Toukokuussa 1972, samaan aikaan kun Nato oli näyttänyt vihreää valoa monenkeskisten konsultaatioiden aloittamiselle, liittohallitus oli määritellyt keskeisimmät tavoitteensa Etyk-prosessia varten. Vaatimuksiksi oli tuolloin asetettu perusteelliset valmistelut ja tiivis yhteistyö lännen sisällä, jotta konferenssissa oli mahdollista saavuttaa konkreettisia tuloksia. Tavoitteena oli mahdollisimman yhdenmukainen ymmärrys idän ja lännen välillä erityisesti valtioiden välisiä suhteita säätelevistä periaatteista. Etykin tuli myös tasoittaa tietä sekä taloudellisen yhteistyön kehittymiselle että informaation ja ihmisten vapaammalle liikkuvuudelle. Kaksipuoleisen strategian mukaisesti painoa annettiin myös rinnakkaiselle aseidenriisuntaprosessille ja korostettiin yhteyttä sotilaallisen ja poliittisen turvallisuuden välillä. Myös Berliinin intressit oli otettava Etyk-prosessissa huomioon.<sup>75</sup>

<sup>70</sup> Ks. esim. Maresca 1987, 81; Niedhart 2008, 44-49.

<sup>71</sup> Hakkarainen 2008, 172-174; Haftendorn 1983, 481; Ferraris 1986, 63.

<sup>72</sup> Bange 2004, 1. Paremmman kuvan Bangen mukaan saakin läntisten kumppaneiden ulkoasiainhallinnoista, joille Bonnin idänpoliittiset strategiat tuli kaupitella. Vaikka esimerkiksi Yhdysvalloissa oltiin varsin hyvin perillä Bonnin suunnitelmista, harmiteltiin sielläkin, että Brandt ei voinut selkeästi tuoda suurta suunnitelmaansa (grand design) esiin, sillä se hankaloittaisi sen täytäntöönpanoa. Niedhart 2003, 121.

<sup>73</sup> Hakkarainen 2008, 167. Vuoden 1972 perussopimuksen myötä maat tunnustivat de facto toisensa, vaihtoivat keskenään edustajia (ei suurlähettiläitä), ja kirjasivat sopimukseen tavoitteita muun muassa Saksojen kahtiajaon aiheuttamien humanitaaristen ongelmien ratkaisemiseksi. Ks. esim. Pfetsch 1988, 14-15.

<sup>74</sup> Niedhart 2008, 48.

<sup>75</sup> Haftendorn 1983, 437-439; Bange 2008, 34-35; AAPD 1975, dok. 191.

Bonnin varovaisuutta kolmannen korin asioissa Geneven neuvotteluissa selittää aika pitkälle se, että tärkein asia liittohallitukselle ennen Helsinkiä oli säilyttää Saksan-kysymys avoimena. Bonnin tavoitelistalla ensimmäisenä ei siten ollut ihmiskontaktien tai ihmisoikeuksien edistäminen, vaan päätösasiakirjan periaatekatalogiin oli rajojen loukkaamattomuuden lisäksi ehdottomasti kirjattava mahdollisuus myös niiden muuttamiseksi. Rajojen rauhanomainen muuttaminen oli Niedhartin mukaan Bonnille kynnyskysymys, jossa Etyk-huippukokouksen toteutuminen ja neuvotteluiden eteneminen riippui jopa pilkun paikasta. Ulkoministeri Genscher painotti muille, ettei liittohallitus tulisi allekirjoittamaan päätösasiakirjaa, jollei rajojen rauhanomainen muuttaminen olisi sen jälkeen mahdollista. Myös liittokansleri Schmidt lupasi Moskovassa loppuvuodesta 1974 pitää matalaa profiilia kolmannen korin asioissa, sillä Bonnin ainoa keskeinen intressi oli saattaa rajojen muuttamisasia tyydyttävästi loppuun.<sup>76</sup>

Liittotasavallan oikeisto-oppositiolle ei kuitenkaan riittänyt rajojen rauhanomaisen muuttamisen kirjaaminen päätösasiakirjan ensimmäisen periaatteen yhteyteen. Kristillisdemokraatit (CDU/CSU) vaativat liittopäivillä vielä heinäkuun lopulla 1975 liittohallitusta pidättäytymään Etyk-päätösasiakirjan allekirjoittamisesta, koska se ei heidän mukaansa edustanut jaetun Saksan intressejä: Muun muassa sen pykälien liian yleisluontoiset muotoilut mahdollistivat eri tulkinnat idässä ja lännessä, mikä tulisi vain lisäämään riitoja liennytyksen sijaan. Myös lännen vaatimus ihmisten ja informaation vapaammasta liikkuvuudesta oli jäänyt päätösasiakirjassa oppositio-puolueiden mukaan puolitiehen. Päätösasiakirja jatkoi opposition mukaan siten jo idänsopimuksista tuttua linjaa, jolla vahvistettiin Moskovan toiveiden mukaisesti Euroopan ja Saksojen kahtiajako: Länsi-Eurooppaa uhkasi Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen myötä suomettuminen.<sup>77</sup>

Kun Helsinkiin kokoonnuttiin heinäkuussa 1975, oli liittohallitus saanut keskeisimmän tavoitteensa, Saksojen jälleenyhdistymismahdollisuuden, Geneven neuvotteluissa turvattua. Tämän varmistaminen, ja samalla muutokseen tähtäävän prosessin jatkon mahdollistaminen idänpoliittisten strategioiden mukaisesti, oli vienyt voimavaroja muiden asioiden ajamiselta, kuten kolmannen korin ihmiskontaktien edistämiseltä. Inhimillisten asioiden ajaminen oli jäänyt muiden länsieurooppalaisten vastuulle, mutta siirryttäessä Helsingin jälkeiseen vaiheeseen voidaan ainakin olettaa, että

<sup>76</sup> Vuonna 1974 ulkoministeriksi nousseen Genscherin myötä Bonnin linja asian suhteen oli tiukentunut. Rajojen rauhanomaisen muuttamisen problematiikasta tarkemmin: Niedhart 2008, 44-49. Bange & Niedhart (2008, 12) tunnustavat myös rajakysymyksen ja kolmannen korin asioiden välisen yhteyden. Rajakysymykset, rauhanomainen muutos ja ihmisten vapaampi liikkuvuus olivat alusta lähtien sidoksissa keskenään ja osa samaa strategiaa.

<sup>77</sup> Schaefer 2008, 124-125; Niedhart 2003, 120-121. Ks. myös Leikas 2004. Garton Ashin (1993, 32) mukaan kristillisdemokraatit oli ainoa merkittävä puolue Länsi-Euroopassa, joka vastusti Helsingin päätösasiakirjaa.

Bonnin liittohallituksella oli nyt enemmän aikaa ja intressejä panostaa myös näihin jälleenyhdistymismahdollisuuksia edistäviin asioihin.

### 3. HELSINGIN PÄÄTÖSASIAKIRJA

#### 3.1. Dynaaminen vai staattinen liennyty?

Helsingin kesän 1975 huippukokouksen ja Etyk-päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen käytiin monisävyistä keskustelua Etykin merkityksestä. Yleinen mielipide näytti olevan, päätösasiakirjan dynaamisista osa-alueista huolimatta, että Etyk oli voitto Neuvostoliitolle ja sinetti Euroopan kahtiajaolle.<sup>78</sup> Helsingin päätösasiakirjaa tulkittiinkin oikeastaan samanlaisista lähtökohdista käsin, kuin minkäläinen käsitys liennytyksen luonteesta missäkin maassa vallitsi. Suurvallat eivät Jeremi Surin määritelmän mukaisessa konservatiivisessa liennytyksäsityksessään<sup>79</sup> jättäneet juuri tilaa Etykin ensimmäistä kertaa kansainvälisten suhteiden agendalle esittelemille inhimillisille asioille. Helsingin päätösasiakirja ei myöskään ollut kansainvälisoikeudellisesti allekirjoittajiaan sitova asiakirja, vaan päätösasiakirjan toimeenpanon arviointia varten järjestettiin seurantakokouksia.

Nixonin ja Fordin kaudella Yhdysvallat näki liennytyksen staattisena, voimasuhteiden pysyvyyteen tähtäävänä prosessina, jota voitiin parhaiten hoitaa kahdenvälisen suhteiden avulla, samoin Neuvostoliitto. Kummankin suurvallan keskeisenä intressinä olivat turvallisuus- ja aseidenriisuntakysymykset, tosin Moskova oli kiinnostunut myös talousyhteistyöstä lännen kanssa. Kummankin etujen mukaista oli säilyttää ja vahvistaa status quo, mihin kuului itä-länsisuhteiden normalisoiminen ilman pyrkimystä saada aikaan muutoksia kummassakaan järjestelmässä. Sen sijaan useat pienet ja keskisuuret valtiot sekä Natossa että Varsovan liitossa näkivät liennytyksen ennemminkin dynaamisena prosessina, jolla tuli olla vaikutusta vallitseviin oloihin, ja jota hoidettaisiin monenkeskisesti. Tähän formaattiin Etyk sopi hyvin. Jotain Etyk-prosessin vähäisestä merkityksestä amerikkalaisille kertoo se, että presidentti Fordin matkaa Helsingin huippukokoukseen allekirjoittamaan päätösasiakirja pidettiin virheenä, eikä siellä allekirjoitetulla päätösasiakirjalla uskottu jatkossa olevan minkäänlaista vaikutusta vallitseviin olosuhteisiin.<sup>80</sup>

Neuvostoliitto ja Varsovan liiton maat painottivat päätösasiakirjan tulkinnoissaan erityisesti

<sup>78</sup> Ks. esim. Vaughan 2009, 13-14; Baudet 2008, 183; Thomas, 97-98; Davy 2009, 1-2; Loth 2002, 7-8.

<sup>79</sup> Konservatiivisessa liennytyksessä korostui Surin määritelmän mukaan ennemmin pyrkimys jatkuvuuteen kuin muutokseen sekä pysyvyyteen reformien sijaan. (Continuity over change - stability over reform). Suri 2003, 211-214.

<sup>80</sup> Thomas 2001, 97.

valtioiden sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatetta, johon oli mahdollista vedota muun muassa toisinajattelijoiden kohteluun ja informaation kontrollointiin liittyvissä kysymyksissä. Thomasin mukaan Moskova pyrki myös välttämään poliittisia ongelmia päätösasiakirjan normien noudattamiseen liittyen pyrkimällä vakuuttamaan kansalaisille sekä idässä että lännessä, että Helsingin päätösasiakirja oli kiistatta kaikin puolin Neuvostoliiton etujen mukainen: Se oli tae idän ja lännen rauhanomaiselle rinnakkainelolle pitkälle tulevaisuuteen. Moskovalle keskeistä näytti siis olevan omien näkökantojen markkinoiminen muille, jotta sille hankalat inhimilliset asiat eivät saisi palstatilaa niin kotona kuin ei muuallakaan. Aluksi Moskova näytti tässä onnistuvan, mistä kertoo ainakin yleinen Etyk-kriittisyys muun muassa Yhdysvalloissa. Neuvostoliiton ja muiden Varsovan liiton valtioiden tulkinnoissa korostettiin, että Etyk oli luonut puitteet itä-länsi-suhteiden kehittymiselle. Ne pohjautuivat kaikkien valtioiden suvereeniuteen, tasa-arvoisuuteen, sisäisiin asioihin puuttumattomuuteen sekä vallitsevien alueellisten ja poliittisten realiteettien kunnioittamiseen. Myös Etykin parantamia taloudellisen ja teknologisen yhteistyön mahdollisuuksia painotettiin.<sup>81</sup>

Myös DDR korosti päätösasiakirjan merkitystä rauhanomaisen rinnakkaiselon mahdollistajana. DDR:n mukaan informaatiovapauden ja inhimillisten yhteyksien verukkeella pyrittiin vain vakoilemaan, sabotoimaan ja aiheuttamaan ideologisia säröjä sen sosialistiseen yhteiskuntaan.<sup>82</sup> Neuvostoliitto ja DDR solmivat lokakuussa 1975 uuden sopimuksen ystävydestä, yhteistyöstä ja molemminpuolisesta avunannosta. Sopimusta oli päivitetty Helsingin päätösasiakirjan seurauksena, ja erityisesti liittohallituksessa huolta herätti siihen kirjattu väite, että päätösasiakirjan periaatteet koskivat vain valtioryhmittymien välisiä suhteita, ei siis valtioiden kahdenvälisiä suhteita.<sup>83</sup>

Bonnin ulkoministeriön osastopäällikkö van Wellin mukaan Neuvostoliitto pyrki aktiivisesti Helsingin jälkeen alleviivaamaan ideologisia eroja ja vahvistamaan Varsovan liiton yhteisen ulkopoliitiikan koordinoitua.<sup>84</sup> Määrittelemällä Helsingissä hyväksytyt periaatteet koskemaan vain valtioryhmien välisiä suhteita Moskova pyrki säilyttämään itsellään aseman Varsovan liiton maiden sisäisten asioiden vartijana. Sillä oli lokakuun 1975 yhteistyösopimuksen myötä käytännössä edelleen valta puuttua Saksojen kahdenvälisen suhteiden kehittymiseen, mikä näkyikin pian

---

<sup>81</sup> Thomas 2001, 93-96.

<sup>82</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl, 24.9.1975. AAPD 1975, dok. 282. Käytän lähdeviitteissä saksankielisiä kuvauksia asiakirjoista niiden alkuperäisessä muodossaan. Viitteen lopussa ilmoitan kokoelman tai arkiston lyhenteen sekä dokumentin (dok.) tai kansion (Bd.) numeron. Liitteeseen 2 olen ulkoministeriön organisaatorakenteen lisäksi kerännyt keskeisten virkanimitysten suomennokset. Keskeisten asiakirjatyyppien suomennokset sekä käytetyt lyhenteet löytyvät liitteestä 5.

<sup>83</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem rumänischen Außenminister Macovescu, 11.7.1976. AAPD 1976, dok. 220; Reimaa 2008, 187-188.

<sup>84</sup> Van Well 1977, 578.

DDR:n ja Neuvostoliiton kannanottojen kiristymisenä koskien Länsi-Berliinin asemaa ja Etykin sitoumusten toimeenpanoa. Moskovassa oltiin huolissaan DDR:n ja Liittotasavallan välisten kontaktien nopeasta kehitymisestä. Bange tulkitsee ystävyyssopimuksen Moskovan osoitukseksi DDR:lle, että sen tuli varoa länteen kasvavan velan ja lisääntyvien ihmiskontaktien haitallisia vaikutuksia.<sup>85</sup> Itä-länsi-suhteiden ilmapiiri oli Helsingin kokouksen jälkeen vähitellen viilentymässä. Liittotasavallan ulkoministeri Genscher totesikin marraskuussa 1975 olevansa pettynyt idän Helsingin jälkeiseen toimintaan: Vääristelemällä vuoden 1971 Berliinin-sopimusta sekä Liittotasavallan ja Länsi-Berliinin välisten yhteyksien vähättelyllä vaarannettiin liennytskehityksen jatkuminen.<sup>86</sup>

Neuvostoliiton tavoitteissa tiukentaa otettaan muista Varsovan liiton hallituksista voidaankin nähdä olleen pitkälti kyse sen pyrkimyksestä puolustaa omaa staattista liennytsnäkemyistä ja tulkintaa päätösasiakirjasta.<sup>87</sup> Varsovan liiton maat eivät suinkaan olleet mikään kovin yhtenäinen ryhmä, vaan niiden Etyk-kannat ja tavoitteet poikkesivat yllättävänkin paljon toisistaan.<sup>88</sup> Neuvostoliiton status quo-politiikkaan voitiin lukea siis päätösasiakirjan sisällön tulkitseminen oman näkemyksen mukaisesti, kuten DDR:n kanssa solmittu sopimus osoitti, ja myös sen julkaisun suoranainen rajoittaminen: Vaikka teksti monessa sanomalehdessä konferenssin jälkeen julkaistiinkin, muun muassa Puolassa painettu erä päätösasiakirjaa vedettiin takaisin Moskovan käskystä ja Tšekkoslovakiassa tuhansien kappaleiden painosta ei laitettu kiertoon lainkaan.<sup>89</sup>

Liittotasavallan lähetystöt tekivät Belgradin seurantakokouksen alla tutkimustyötä päätösasiakirjan saatavuudesta Varsovan liiton maissa. Raporteissa todettiin, ettei päätösasiakirjaa ollut saatavilla Varsovassa, Prahassa, Bukarestissa, Sofiassa, eikä myöskään Belgradissa. Budapestissa sen sijaan löytyi kirjastosta yksi lainattava kappale.<sup>90</sup> Puolan lähetystö raportoi, että päätösasiakirjan teksti oli julkaistu lokakuussa 1975 lehdissä, minkä lisäksi siitä oli otettu 30 000 kappaleen painoserä.<sup>91</sup> Näistä puolet oli jaettu ministeriöihin ja virastoihin, mutta loppuja kappaleita ei sen sijaan ollut enää ainakaan kirjastoissa eikä kirjakaupoissa saatavilla.<sup>92</sup>

<sup>85</sup> Bange 2009, 232-233.

<sup>86</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem jugoslawischen Außenminister Minic, 2.11.1975. AAPD 1975, dok. 329.

<sup>87</sup> Myös akateemikko ja toisinajattelija Saharov kysyi liittohallitukselle osoittamassaan kirjeessä, oliko länsi vielä valmis puolustamaan Belgradin seurantakokouksessa päätösasiakirjan määrittelemiä korkeita periaatteita vai aikoiko se hyväksyä Neuvostoliiton johtajien tulkinnat päätösasiakirjasta? Botschafter Wieck, Moskau, an das Auswärtige Amt, 30.9.1977: "Besuch von Akademiemitglied Sacharow in der Botschaft." AAPD 1977, dok. 270.

<sup>88</sup> Ks. esim. Wenger & Mastny 2008, 5.

<sup>89</sup> Thomas 2001, 119-122.

<sup>90</sup> Drahterlass für KSZE-Delegation, 21.10.1977: "Veröffentlichung der Schlußakte". PAAA, ZA. Bd. 116377.

<sup>91</sup> Vertailun vuoksi todettakoon, että Suomessa päätösasiakirjaa painettiin 44 000 kappaletta. Päätösasiakirja 1975, 3.

<sup>92</sup> Ahrens, Botschaft der Bundesrepublik, Warschau, an das Auswärtige Amt, 19.9.1977: "Veröffentlichung der KSZE-

Helsingin päätösasiakirja kiistatta piti sisällään asioita, jotka menivät huomattavasti status quon tunnustamista ja Neuvostoliiton markkinoimaa staattista näkökantaa pidemmälle. Esimerkiksi päätösasiakirjan kolmatta koria ihmiskontakteineen ja vähitellen idän toisinajattelijaliikkeen aktivoitumisen myötä myös ihmisoikeuksien kunnioittamista, voitiin pitää liennytyksen kehittymisen eräänlaisina mittareina.<sup>93</sup> Liittotasavallan ulkoasiainministeriön raportin perusteella lännen puheenvuoroissa Helsingin huippukokouksen aikana oli painottunut vahvasti läntinen liennytyksen konsepti, jonka mukaan rauhanomainen muutos Euroopassa oli väistämätöntä. Tämä konsepti oli saatu sisällytettyä hyvin Etyk-päätösasiakirjaan rajojen rauhanomaisen muuttamisen mahdollisuutena ja inhimillisen ulottuvuuden sisältämien ihmisten ja ideoiden vapaamman liikkuvuuden sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisen myötä.<sup>94</sup> Raportti pyrki selvästi korostamaan päätösasiakirjan dynaamista luonnetta. Kun puhutaan, että päätösasiakirjan dynaamista puolta ei heti Helsingin jälkeen keskusteluissa noteerattu, lienee kyse enemmän yhdysvaltalaisesta katsantokannasta.<sup>95</sup> Länsieurooppalaiset, jotka inhimilliset asiat Helsingin päätösasiakirjaan olivat esitelleetkin, painottivat kokouksen jälkeisissä arvioissaan päätösasiakirjan ja liennytyksen dynaamisia osa-alueita.

Päätösasiakirjan teksti oli muotoiltu konsensusperiaatteella, mikä oli tehnyt vähänkin konkreettisemmista asioista päättämisen todella hankalaksi.<sup>96</sup> Helsingin päätösasiakirjassa oli kiistatta sekä dynaamisia että staattisia osa-alueita. Läntinen dynaaminen liennytyksen konsepti pyrki pitkällä tähtäimellä vallitsevien olojen muuttamiseen, mutta liikkeelle oli lähdettävä vallitsevien realiteettien tunnustamisesta. Saksan-kysymys oli päätösasiakirjassa säilynyt avoimena, samoin kuin Berliinin asema, joka edelleen pohjautui vuonna 1971 solmittuun neljän vallan väliseen sopimukseen. Kaikki tämä tarkoitti myös sitä, että rajojen rauhanomainen muuttaminen päätösasiakirjan mukaisesti yhteisellä Etyk-päätöksellä vaatisi tulevaisuudessakin kaikkien osanottajavaltioiden konsensuksen, joten niin kauan kuin DDR tai jokin muu valtio idässä tai lännessä ei siihen ollut valmis, ei asiantila tulisi muuttumaan. Edellä mainitut tekijät huomioiden voidaan todeta, että liennytyksen ja Etyk-prosessi myös stabiloivat vallitsevat olosuhteet ainakin joksikin aikaa.

---

Schlußakte". PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>93</sup> Möckli 2008, 154-155.

<sup>94</sup> Unterrichtung des Kabinetts über die dritte Phase der KSZE, 5.8.1975. PAAA, ZA. Bd. 116356.

<sup>95</sup> Ks. esim Davy 2009, 1-2.

<sup>96</sup> Mates 1976, 363-364.

### **3.2. Saksan liittotasavallan suhtautuminen: ”Historia ei ole vielä sanonut viimeistä sanaansa”<sup>97</sup>**

Osastopäällikkönä Liittotasavallan ulkoasiainministeriön suunnitteluesikunnassa toiminut Klaus Blech kirjoitti vuonna 1976 ilmestyneessä artikkelissaan, että dynaamiset ja staattiset osa-alueet olivat Helsingin päätösasiakirjassa hyvin tasapainossa, mikä oli lännen tavoitteiden kannalta varsin hyvä asia. Aluksi nimittäin tarvittiin pysyvyyttä vallitsevan status quon puitteissa, mikä loi lisää turvallisuutta. Vain turvallisuuden lisääntyminen ja ennen muuta konfliktien riskin minimoiminen loivat Blechin mukaan edellytyksiä lännen tavoittelemalle rauhanomaiselle muutokselle.<sup>98</sup> Blechin tulkinnat olivat samassa linjassa Brandtin idänpolitiikan peruseriaatteiden kanssa, joilla tavoiteltiin asteittain tapahtuvaa muutosta, ja jonka lähtökohtana oli ollut jo 1960- ja 1970-lukujen taitteessa vallitsevien realiteettien tunnustaminen. Helsingin päätösasiakirjassa voikin nähdä paljon yhtäläisyyksiä aiemmin solmittujen idänsopimusten kanssa, ja sen voi nähdä hyvin myös osana samaa idänpoliittista jatkumoa.

Bonnin liittohallituksella voidaan sanoa olleen Etyk-prosessissa enemmän panoksia kuin sen liittolaisilla: Ensinnäkin jännityksen lientyminen kylmän sodan ilmapiirissä vaikutti suoraan juuri jaetun Saksan herkkään tilanteeseen.<sup>99</sup> Edistys monenkeskisessä liennytyksessä päätösasiakirjan määrittelemillä alueilla loi myös uudenlaisia mahdollisuuksia Bonnin kahdenvälisille idänsuhteille ja itä-länsi-kontaktien edistämiseksi. Toiseksi Liittotasavallan oikeisto-oppositio oli poikkeustapaus Euroopassa sikäli, että se ei ollut valmis hyväksymään Helsingin päätösasiakirjaa, vaan vaati liittohallitusta pidättäytymään päätösasiakirjan allekirjoittamisesta.<sup>100</sup> Helsingin jälkeisellä liennytyksellä oli siis Saksan- ja idänpolitiikan ohella myös sisäpoliittinen kytkös, mikä Liittotasavallan tapauksessa oli erityisen merkittävä.

Liittohallituksen näkemyksen mukaan liennytyksen suunta sekä Helsingin päätösasiakirjan todellinen merkitys määrittivät vasta pidemmällä aikavälillä osanottajavaltioiden välisissä suhteissa ja konkreettisten tekojen myötä. Siksi ennen kaikkea liennytyksen elinvoimaisuudesta tuli huolehtia.<sup>101</sup> Bonnin mukaan niin kutsutulla Helsingin hengellä oli huippukokouksen

---

<sup>97</sup> Liittokansleri Schmidt 29.10.1975. Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem chinesischen Stellvertretenden Ministerpräsidenten Teng Hsiao-Ping in Peking 29.10.1975. AAPD 1975, dok. 322.

<sup>98</sup> Blech 1976, 263-264.

<sup>99</sup> Tähän liittokansleri Schmidt viittasi puheessaan mm. Helsingin huippukokouksessa sekä kevään 1976 Nato-kokouksessa. Erklärung von Bundeskanzler Schmidt in der Schlusskonferenz der KSZE in Helsinki am 30.7.1975. KSZE, 224; Runderlass des Ministerialdirektors van Well, 24.5.1976. AAPD 1976, dok. 152.

<sup>100</sup> Ks. esim. Schaefer 2008; Leikas 2004.

<sup>101</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrats von Kameke 26.5.1976. AAPD 1976, dok. 159.



jälkeisenä aikana selvästi suurempi merkitys kuin pelkillä Geneven kirjaimilla.<sup>102</sup> Bonn olikin jo Etykin valmisteluvaiheesta lähtien korostanut pitkäjänteisyyttä ja vastakkainasettelujen välttämisen tärkeyttä.<sup>103</sup> Ulkoministeri Genscher joutui toteamaan huhtikuussa 1976, että joidenkin tahojen turhan suuret odotukset Etykiä kohtaan olivat jo tuolloin aiheuttaneet pettymyksiä, vaikka askelia eteenpäin oli otettu. Liennytyshityksen pysähtyminen kokonaan oli kuitenkin vaarallista, sillä se tarkoitti Genscherin mukaan automaattisesti askelia taaksepäin.<sup>104</sup>

Genscher pohti heinäkuussa 1975 Geneven neuvotteluiden vielä ollessa sinettiä vailla siihenastisen prosessin saavutuksia, mitä ilmeisimmin opposition esittämän kritiikin valossa. Liittohallituksen toukokuussa 1972 asettamat tavoitteet oli Genscherin mukaan Geneven neuvotteluvaiheessa täytetty: Tulosten valossa Etykissä ei ollut voittajia eikä häviäjiä, joten päätösasiakirja voitiin hyvillä mielin allekirjoittaa. Genevessä oli saavutettu konkreettisia tuloksia, jotka loivat turvallisuutta ja uudenlaisia yhteistyömahdollisuuksia idän ja lännen välillä. Länsivaltojen oikeuksiin Berliinissä ei ollut kajottu, ja Saksojen jälleenyhdistymismahdollisuus tulevaisuudessa oli turvattu muun muassa Bonnille tärkeän ja ensimmäisen periaatteen yhteyteen kirjatun rajojen rauhanomaisen muuttamisen mahdollisuuden<sup>105</sup> avulla. Sen sijaan suoraan päätösasiakirjan inhimillisiin asioihin Genscher ei tässä raportissa viitannut lainkaan. Hän korosti vain korkeimmalla poliittisella tasolla allekirjoitettavan päätösasiakirjan sitoumusten korkeaa moraalista ja poliittista sitovuutta.<sup>106</sup> Inhimillisten asioiden huomiotta jättämiseen todennäköisesti vaikutti se, että liittohallituksen päätavoite oli Genevessä ollut ovien pitäminen avoinna Saksojen jälleenyhdistymiselle.

Helsingin huippukokous tarjosi päätösasiakirjan juhlallisen allekirjoittamisen ohessa osanottajavaltioiden päämiehille mahdollisuuden kahdenväliseen mielipiteenvaihtoon huipputasolla muun muassa Etyk-prosessin merkityksestä. Keskusteluissaan Neuvostoliiton Leonid Brezhnevin ja DDR:n Erich Honeckerin kanssa liittokansleri Schmidt joutui selittelemään hallituksensa vaikeuksia oikeisto-opposition kanssa. Schmidt pahoitteli useaan otteeseen opposition ja sitä tukevan lehdistön lyhytnäköisyyttä ja painotti, että päätösasiakirjan allekirjoittaminen liittohallituksen mielestä merkitsi tärkeää askelta eteenpäin. Schmidt painotti myös liennytyshityksen jatkuvuutta, sillä tulevaisuudessa oli mahdollista saavuttaa vielä enemmän. Brezhnev yhtyi Schmidtin näkemyksiin

<sup>102</sup> Haftendorn 1983, 488-489.

<sup>103</sup> Hakkarainen 2008, 172-174, 177.

<sup>104</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Außenminister Olszowski, 7.4.1976. AAPD 1976, dok.102.

<sup>105</sup> "Ne (osanottajavaltiot) katsovat, että niiden rajoja voidaan muuttaa kansainvälisen oikeuden mukaisesti rauhanomaisin keinoin ja sopimusteitse." Päätösasiakirja 1975, 9.

<sup>106</sup> Bundesminister Genscher an Staatssekretär Frank, 7.7.1975. AAPD 1975, dok. 191.

liennyysprosessin peruuttamattomuudesta.<sup>107</sup> Honecker sen sijaan kritisoi Bonnin intoa puhua edelleen Saksojen jälleenyhdistymisestä, vaikka kiistatta oli olemassa kaksi saksalaista valtiota, joiden suvereenius oli päätösasiakirjassakin vahvistettu. Honecker kuitenkin toivoi saavutetun Helsingin hengen säilyvän jatkossakin Saksojen kahdenvälisissä suhteissa.<sup>108</sup> Tšekkoslovakian presidentti Husakin kanssa Schmidt otti lyhyesti puheeksi myös kolmannen korin ihmiskontaktien edistämiseen liittyviä asioita. Liittohallituksen mukaan saksalaisperäisten paluumuuttoasiat eivät olleet vielä tyydyttävällä tasolla.<sup>109</sup>

Bonn oli erityisen tyytyväinen siitä, että Yhdysvaltain läsnäolo Euroopassa oli saanut päätösasiakirjan myötä myös Moskovan allekirjoituksen. Liittokansleri Schmidt korosti Pekingin-vierailullaan samana syksynä Yhdysvaltain ja Kanadan osallistumista Etykin kenties merkittävimpana saavutuksena. Myös Euroopan yhteisön asema oli selvästi vahvistunut konferenssin myötä, ja sen tiiviin yhteistyön tuloksena syntyneen kolmannen korin Schmidt toivoi mahdollistavan Itä-Euroopan kansoille parannuksia elämänlaatuun. Schmidt arveli Neuvostoliiton myöntymisen kolmannen korin sitoumuksiin johtuneen ensinnäkin sen tarpeesta saada länsipääomaa ja -teknologiaa sekä toiseksi sen kiristyneistä Pekingin suhteista.<sup>110</sup>

Keskeisin asia oli kuitenkin se, että Saksojen jälleenyhdistyminen oli päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen yhä mahdollista ja Saksan-kysymys säilyi avoimena. Tosin nämä asiat kumoavaa dokumenttia liittohallitus tuskin olisi allekirjoittanutkaan. Kuten puheessaan Helsingin huippukokouksessa,<sup>111</sup> Schmidt muistutti jälleen Pekingissä Bonnin liennyyspolitiikan pitkän tähtäimen tavoitteesta saavuttaa rauhantila, jossa Saksan kansa saattoi vapaan itsemääräämisoikeutensa turvin saavuttaa jälleen yhtenäisyytensä.<sup>112</sup> Schmidt jatkoi, että ”historia ei ollut Saksan-kysymyksessä sanonut vielä viimeistä sanaansa.”<sup>113</sup> Nämä liittokanslerin lausumat kertoivat hyvin siitä, kuinka liittohallitus katsoi kauemmaksi tulevaisuuteen kuin moni muu päätösasiakirjan allekirjoittajavaltio. Se ei niinkään odottanut Etykin johtavan välittömiin tuloksiin. Keskeistä oli, että Saksan-kysymys

<sup>107</sup> Deutsch-sowjetisches Regierungsgespräch in Helsinki, 31.7.1975. AAPD 1975, dok. 234.

<sup>108</sup> Gespräch zwischen Bundeskanzler Schmidt und 1. Sekretär des ZK der SED, Honecker, in Helsinki, 30.7.1975. AAPD 1975, dok. 230; 1.8.1975. AAPD 1975, dok. 236.

<sup>109</sup> Unterrichtung des Bundeskabinetts über bilaterale Gespräche am Rande der KSZE-Gipfelkonferenz in Helsinki, 5.8.1975. PAAA, ZA. Bd. 116356. Ks. myös liite 3.

<sup>110</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem chinesischen Stellvertretenden Ministerpräsidenten Teng Hsiao-Ping in Peking, 29.10.1975. AAPD 1975, dok. 322.

<sup>111</sup> Erklärung von Bundeskanzler Schmidt in der Schlusskonferenz der KSZE in Helsinki am 30.7.1975. KSZE, 224.

<sup>112</sup> Tämä Liittotasavallan ulkopoliittinen peruslause toistettiin yleensä keskeisten puheiden yhteydessä, kuten esim. Genscher YK:n yleiskokouksissa vuosina 1975-1976. AAPD 1975, dok. 287; AAPD 1976, dok. 300. Lause liitettiin yksipuolisesti Bonnin taholta myös vuoden 1970 Moskovan-sopimukseen ja vuoden 1972 Saksojen väliseen perussopimukseen.

<sup>113</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem chinesischen Stellvertretenden Ministerpräsidenten Teng Hsiao-Ping in Peking, 29.10.1975. AAPD 1975, dok. 322.

oli säilynyt avoimena ja ihmiskontakteja niin Saksojen kuin muiden idän valtioiden kesken voitiin Etykin luomissa puitteissa askel askeleelta kehittää.

Saksojen jälleenyhdistyminen on nähtävä joka tapauksessa todella pitkän tähtäimen tavoitteena, mutta sillä voidaan selittää, miksi liennytyksen jatkuvalla kehitymiselle annettiin niin paljon painoarvoa. Tällaisten varsin varovaisten näkökantojen markkinoiminen pikaisia tuloksia odottaville tavallisille kansalaisille saattoi kuitenkin osoittautua sisäpolitiikassa hankalaksi. Vaikka oikeisto-oppositiossa oltiin monesta asiasta liittohallituksen kanssa eri mieltä, ei jälleenyhdistymistä sielläkään pidetty vielä pitkään aikaan mahdollisena: CDU:n ministeripresidentti Kohl totesi Jugoslavian vierailullaan vuonna 1976, että Saksojen jälleenyhdistyminen tuskin olisi realistista vielä useisiin sukupolviin.<sup>114</sup>

Vaikka Bonnin odotukset heti Helsingin jälkeen kohdistuivatkin lähinnä sen omiin idänsuhteisiin ja kahdenvälisiin sopimusmenettelyihin kolmannen korin alueella, nähtiin tiiviin yhteistyön jatkaminen lännen rakenteiden sisällä tärkeänä myös Etykin toimeenpanovaiheessa. Bonn asetti myös odotuksia konferenssin päätösten seurannan<sup>115</sup> suhteen monenkeskisellä alustalla. Liittohallitus siis ikään kuin näki kahdenvälisen diplomatian ennen syksyn 1977 monenkeskiseen vaiheeseen palaamista tukevan ja pohjustavan sen monenkeskisiä tavoitteita jatkossa, yhtä lailla kuin siihenastinen Etyk-prosessi oli luonut paremmat puitteet kahdenvälisen suhteiden edistämiseksi Helsingin jälkeen. Ranska sen sijaan olisi ennemmin kokeillut ensin kahdenvälisissä suhteissa, onko monenkeskiselle jatkolle enää ylipäänsä edellytyksiä.<sup>116</sup> Ranska pelkäsi Etykin monenkeskisestä seurannasta muodostuvan Neuvostoliiton johtama pysyvä neuvotteluelin, mikä vaatisi EC-mailta keskinäisen ulkopoliittisen yhteistyön huomattavaa syventämistä, mikäli ne halusivat pysyä kehityksessä mukana.<sup>117</sup> Liittohallitus oli samoilla linjoilla sikäli, että pysyvän elimen perustaminen ja prosessin institutionalisoiminen olisi haitallista inhimillisten asioiden kannalta. Itä saattaisi silloin kieltäytyä tärkeistä kahdenvälisistä menettelyistä tällä alueella vetoamalla siihen, että asioista olisi sovittava tätä tarkoitusta varten perustetuissa elimissä. Liittohallitus näki Helsingin päätösasiakirjan siten eräänlaisena apuvälineenä omille idänpoliittisille

---

<sup>114</sup> Botschafter von Puttkamer, Belgrad, an das Auswärtige Amt, 4.6.1976. AAPD 1976, dok. 178.

<sup>115</sup> ”Vakuuttuneina siitä, että konferenssin päämäärien saavuttamiseksi osanottajavaltioiden tulee ryhtyä uusiin valtiosisäisiin, kahden- ja monenkeskisiin ponnistuksiin ja jatkaa konferenssin alullepanemaa monenkeskistä tapahtumasarjaa - - ryhtymällä seikkaperäiseen mielipiteenvaihtoon sekä siitä, miten loppuasiakirjojen määräykset on pantu täytäntöön ja konferenssin määrittelemät tehtävät täytetty, että - - järjestämällä tätä tarkoitusta varten edustajien kokouksia- - Ensimmäinen yllämainituista kokouksista pidetään Beogradissa vuonna 1977”.Päätösasiakirja 1975,89-90.

<sup>116</sup> Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 19.9.1975. AAPD 1975, dok. 275.

<sup>117</sup> Reimaa 2008, 140-141.

tavoitteilleen. Tähän tarkoitukseen sopi paremmin riippumattomien ja säännöllisin väliajoin toistuvien seurantakokousten sarja yhdessä kahdenvälisen neuvottelujen kanssa.<sup>118</sup>

Liittotasavallan ulkoasiainministeriössä Helsingin päätössiakirja nähtiin pitkälti sen aiemmin määriteltyjen tavoitteiden mukaisena, ja se oli yhteensopiva myös Brandtin ajalta peräisin olevien idänpoliittisten strategioiden kanssa. Päätössiakirjaa voitiin tulkita myös eräänlaisena testinä Varsovan liiton maiden liennytyshalukkuudelle. Tätä näkökulmaa palvelivat juuri kolmannen korin sitoumukset perheidenyhdistämiseen sekä konferenssin seurantatoimenpiteet, joiden avulla ennen muuta voitiin tarkastella Helsingin päätösten toimeenpanon etenemistä ja varmistaa näin liennytyshäilyksen jatkuvuus. Neuvostoliiton hieman vieroksuva suhtautuminen konferenssin monenkeskiseen seurantaan arveltiin johtuvan siitä, että se pelkäsi joutuvansa lännen painostuksen kohteeksi sille hankalan kolmannen korin täytäntöönpanon osalta.<sup>119</sup>

#### **4. ETYKIN INHIMILLINEN ULOTTUVUUS: TAVALLISET KANSALAISET LIENNYTYKSEN EDUNSAAJIKSI**

Konsensus Etykin inhimillisen ulottuvuuden asioissa ei ollut löytynyt helposti. Pelkästään päätössiakirjan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaatteen muotoilu oli Genevessä vaatinut 56 erillistä neuvotteluistuntoa. Kolmannen korin osalta kaikkia tyydyttävän tekstin löytäminen oli vaatinut peräti 761 istuntoa vajaan kahden vuoden aikana.<sup>120</sup> Geneven vaikeudet huomioiden sekä liennytyksen tulevaisuudennäkymien vähitellen heikentyessä, eivät suuret harppaukset Etykin päätösten toimeenpanon suhteen heti Helsingin jälkeen vaikuttaneet kovin realistisilta. Lisäjännitteitä loi Yhdysvaltain kurssinmuutos ja siirtyminen Jimmy Carterin kaudella räväkemmän ihmisoikeuspolitiikan toteuttajaksi, sekä myös samoihin aikoihin aktivoituneet idän ihmisoikeus- ja toisinajattelijaliikkeet.

Liittotasavallan ulkopoliitiikkaa tutkinut Pfetsch toteaa, että Saksojen välisten suhteiden kehittymistä Brandtin kaudella kuvannut käsite ”pienen askelten politiikka” muuttui 1970-luvun loppupuoliskolla Schmidtin kaudella vieläkin pienempien askelten politiikaksi.<sup>121</sup> Tämä ei ehkä täysin ole yleistettävissä koskemaan Bonnin suhteita muihin Varsovan liiton maihin, sillä huomattavaa edistystäkin tapahtui. Pienen askelten politiikka kuitenkin kuvaa hyvin Bonnin

<sup>118</sup> Ministerialdirektor van Well 4.2.1977: ”Vorbereitung auf das Folgetreffen in Belgrad 1977.” PAAA, ZA. Bd. 132766.

<sup>119</sup> Moskovan suhtautumisesta: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl, 24.9.1975. AAPD 1975, dok. 282.

<sup>120</sup> Thomas 2001, 84-86.

<sup>121</sup> Pfetsch 1988, 221-222.

varovaisen realistista lähestymistapaa liennytyksen edistämiseen ja inhimillisten asioiden käsittelyyn Etykin määrittelemillä alueilla. Jos Washington oli Carterin kaudella valmis harppomaan suuriakin askelia liennytykselle mahdollisesti aiheutuvista vahingoista huolimatta, niin Bonn pyrki varovaisesti, yhä pienemmin askelin etenemällä, välttämään liennytyksen jatkon kannalta haitallisten vastakkainasettelujen syntymistä.

#### **4.1. Kolmannen korin viitoittamalla tiellä: Kontakteja ja yhteistyötä yli rajojen kahdenvälisissä idänsuhteissa**

##### **4.1.1. Pienten askelten politiikkaa: Käytännön ongelmia, verkottuvia kontakteja ja erilaisia tulkintoja**

Etykin kolmannen korin keskeisenä päämääränä oli tuoda tavallisten ihmisten elinoloihin helpotuksia sekä idässä että lännessä. Se oli ollut vastapaino sille, että länsi oli lähtenyt mukaan konferenssiin, jossa myös toisen maailmansodan jälkeen vakiintuneet voimasuhteet ja rajat vahvistettiin. Kolmannella korilla Bonnin liittohallitus pyrki ennen kaikkea päätösasiakirjassa vahvistettujen rajojen läpäisevyyden lisäämiseen. Sen ihmiskontakteja ja informaation vapaampaa liikkumista koskeneet sitoumukset voitiin nähdä eräänlaisina rakennusosina Bonnin ulkopolitiikan tärkeimmässä projektissa: Se tavoitteli sellaista rauhantilaa, jossa Saksan kansa saattoi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä. Rautaesiripun toisistaan erottamien perheenjäsenten yhteensaattaminen, matkustusmahdollisuuksien ja tiedonsaannin parantaminen sekä kansalaisten tasolla tapahtuvan rajat ylittävän yhteistyön lisääntyminen merkitsivät pysyvämpää rauhantilaa ja ennen kaikkea idän ja lännen välisen kuilun madaltumista.

Käytännön tasolla näitä tavoitteita voidaan lähteä tarkastelemaan kolmannen korin käsittelemillä alueilla ilmenneiden ongelmakohtien kautta. Liittotasavallalle keskeinen kolmannen korin piiriin liittynyt tavoite oli toisen maailmansodan jälkeen rautaesiripun itäpuolelle jääneiden saksalaisten vähemmistöjen paluumuuton mahdollistaminen. Esimerkiksi Puolan alueella arveltiin asuvan lähes 150 000 puolansaksalaista, joilla oli mahdollisuus perheidenyhdistämiskäytäntöjen<sup>122</sup> puitteissa muuttaa Liittotasavaltaan. Tämän lisäksi arvioitiin olevan vielä 100 000 saksalaistaustaista, joilla oli kaukaisempia sukulaissuhteita Liittotasavaltaan.<sup>123</sup> Neuvostoliitossa asui erään arvion mukaan noin

<sup>122</sup> "Osantottajavaltiot käsittelevät myönteisessä ja yleisinhimillisessä hengessä sellaisten henkilöiden hakemuksia, jotka haluavat päästä jälleen yhteyteen perheensä jäsenten kanssa -- Ne käsittelevät tällaiset hakemukset mahdollisimman joutuisasti -- Perheiden yhdistämiseen tähtäävät hakemukset, joita ei ole hyväksytty, voidaan uudistaa asianomaisella tasolla, jolloin -- viranomaiset ottavat ne uudelleen harkittavaksi kohtuullisessa ajassa." Päätösasiakirja 1975, 62-63.

<sup>123</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Außenminister Olszowski, 11.6.1976. AAPD 1976, dok. 187.

1,3 miljoonaa saksalaistaustaista,<sup>124</sup> ja Romaniassa noin 120 000.<sup>125</sup> Ymmärrettävästi akuutein tilanne oli Saksojen välillä.

Bonnin huolta koskien Itä-Euroopassa asuvia etnisiä saksalaisia selittää varsin pitkälle sen saksalais-kansallinen intressi, johon kuului myös rautaesiripun itäpuolella asuvien saksalaisten kohtaloista huolehtiminen. Perusteluita löytyy myös Liittotasavallan perustuslaista, joka ensinnäkin velvoitti toimimaan Saksan kansan yhtenäisyyden saavuttamiseksi, sekä toiseksi sen artikla 116 määritteli kriteerit saksalaisuudelle: Saksalainen oli perustuslain mukaan henkilö, jolla oli Saksan kansalaisuus tai, joka oli ilmoittautunut ja hyväksytty vuoden 1937 Saksan valtakunnan rajojen sisällä pakolaiseksi tai karkotetuksi, sekä näiden henkilöiden puoliset ja jälkeläiset. Käytännössä siis entisen Saksan valtakunnan alueilla Itä-Euroopassa asuneet saattoivat ilmoittautua Saksan kansalaisiksi, mikäli pystyivät osoittamaan kuuluvansa kielen tai kulttuurinsa perusteella Saksan kansaan. Liittotasavallassa käytettiin kahta eri kansalais-käsitettä: ”deutsche Staatsangehörige” ja ”deutsche Volkszugehörige”, joista ensimmäinen vastasi lähinnä Saksan kansalaista ja jälkimmäinen ”Saksan kansaan kuuluvaa”.<sup>126</sup> Esimerkiksi kahden Saksan valtion alueella asui Liittotasavallan näkemyksen mukaan Saksan kansalaisia, kun taas esimerkiksi Puolassa Pommerin ja Sleesian tai Romaniassa Transilvanian etnisten saksalaisten asuttamilla alueilla asui Saksan kansaan kuuluvia. Puhuttaessa sadoista tuhansista ihmisistä näin laajamittaisen maastamuuton mahdollistaminen idästä rautaesiripun yli länteen edellytti yleensä mittavia sopimusmenettelyjä ulottuen vähintäänkin talousyhteistyön alueelle. Myös kahdenvälisin sopimuksin syntyneitä paluumuuttojärjestelyjä käsiteltiin ulkoministeriön asiakirjoissa perheidenyhdistämiskäsitteen alla, vaikka kaikissa tapauksissa ei välttämättä ollut kyse läheisistä perhesiteistä.

Toinen keskeinen tavoite Etykin kolmannen korin alueella oli helpottaa rautaesiripun ylitse tapahtuvaa tavallisten ihmisten välistä yhteydenpitoa. Esimerkiksi avioliittojen solmiminen<sup>127</sup> länsisaksalaisten ja rautaesiripun toisella puolella asuvien välillä onnistui ulkoministeriön

---

<sup>124</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit der schwedischen Außenministerin Söder, 15.4.1977. AAPD 1977, dok. 90.

<sup>125</sup> Staatssekretär Schüler, Bundeskanzleramt, an Bundesminister Apel, 27.10.1977. AAPD 1977, dok. 307.

<sup>126</sup> Garton Ash 1993, 234-235. Myös ”paluumuuttaja” on sanana hieman harhaanjohtava. Osa Itä-Euroopan alueelta muuttavista oli sodan aikana itään jääneitä, osa taas oli jo keskiajalla itään siirtyneiden saksalaisten jälkipolvea. Ongelma muistuttaa inkerinsuomalaisten-kysymystä: Presidentti Koivisto oli todennut vuonna 1990, että inkeriläisiä tuli kohdella paluumuuttajina. Inkeriläiset olivat Koiviston mukaan suomalaisia, sillä heidän esi-isänsä olivat Ruotsin vallan toimesta itään siirrettyjä. Tätä voitiin tulkita siten, että tulijoiksi hyväksytyjen paluumuuttajien suomalaiset juuret saattoivat löytyä 1600-luvulta saakka. Hakala 2011.

<sup>127</sup> ”Käsiteltäessä avioliiton solmimisen jälkeen eri osanottajamaista olevien aviopuolisoiden anomuksia, jotka koskevat sitä että he ja avioliiton alaikäiset lapset voivat siirtyä pysyvästi asumaan valtioon, jossa jompikumpi heistä pysyvästi asuu, osanottajavaltiot soveltavat niin ikään perheiden jälleenyhdistämistä koskevia määräyksiä.” Päätösasiakirja 1975, 64.

keräämien tietojen mukaan keskimäärin parin kuukauden käsittelyajalla. Tšekkoslovakian ja Romanian tapauksissa oli esiintynyt eniten ongelmia. Vastaavasti esimerkiksi puolalaisen aviopuolison maastamuuttoluvan saaminen perheenyhdistämisen turvin länteen kesti yleensä kahdesta kuuteen kuukautta. Kysymykseen saattoi joissain tapauksissa tulla vero-oikeudellisista syistä ja koulutukseen käytetyistä investoinneista johtuvia korkeitakin lisäkuluja. Miespuoliset aviopuolisot eivät kuitenkaan saaneet maastamuuttolupaa Tšekkoslovakiassa, Unkarissa ja Bulgariassa. Näissä maissa ja Romaniassa tiedettiin muuttohalukkaiden aviopuolisoiden kokeneen myös syrjintää muun muassa työpaikan menettämisen tai palkan alenemisen muodossa.<sup>128</sup> Moskovan suurlähetystö raportoi, että vuoden 1976 aikana solmittiin 36 avioliittoa länsisaksalaisten ja neuvostoliittolaisten välillä. Maastamuuttoluvan odotusaika perheenyhdistämisen turvin kuitenkin vaihteli muutamasta kuukaudesta yli vuoteen, riippuen paljon neuvostoliittolaisen puolison ammatillisesta asemasta.<sup>129</sup>

Niin kutsutut perhesiteisiin pohjautuneet vierailut ja säännölliset tapaamiset<sup>130</sup> idästä Liittotasavaltaan eivät olleet lisääntyneet samaan tahtiin kuin matkustushalukkaiden määrä, vaikka vierailumäärät olivat Romaniaa lukuun ottamatta kasvavia (ks. liite 4). Erityisesti Puolasta ja Romaniasta olisi ulkoministeriön raportin mukaan ollut niiden alueella asuneen suurehkon saksalaisvähemmistön takia huomattavasti enemmän tulijoita. Neuvostoliitto ja Tšekkoslovakia taas tulkitsivat perhekäsittelyn tiukemmin kuin muut, mikä rajoitti matkustusmahdollisuuksia. Tärkeimmät matkustamista rajoittaneet tekijät olivat kuitenkin hakemusten pitkät käsittelyajat sekä matkustamiseen oikeuttavien asiakirjojen korkea hinta: Esimerkiksi Puolasta länteen matkanneen passi maksoi puolen kuukauden keskimääräisen palkkatulon verran ja Neuvostoliitossa peräti kahden kuukauden keskimääräisen palkkatulon verran. Vastaavasti muihin sosialistisiin maihin matkustamiseen oikeuttava passi maksoi vain noin kymmenesosan länsipassin hinnasta.<sup>131</sup> Matkailuliikenteessä rajanylitysluvut idästä Liittotasavaltaan olivat niin ikään nousussa (ks. liite 4), mutta maiden väkilukuihin verrattuna ei kovin vapaasta liikkuvuudesta voida puhua. Lännestä itään

---

<sup>128</sup> Referat 510 an Referat 212, 14.6.1977: "Korb III, Abschnitt 1c: Eheschliessung zwischen Bürgern verschiedener Staaten", päiv. 17.3.1977. PAAA, ZA. Bd. 132766.

<sup>129</sup> Vermerk aus Moskau, 22.8.1977: "KSZE-Implementierung, Korb III, Kontakte." PAAA, ZA. Bd. 132767. Suurlähetystö pani merkille myös, että Neuvostoliitosta Liittotasavaltaan saapuvien turistien määrä oli lähes kaksinkertaistunut vuodesta 1975 vuoteen 1976.

<sup>130</sup> "asiapaperien ja viisumien valmistelu ja myöntäminen suoritetaan kohtuullisessa ajassa; kiireelliset tapaukset - kuten vakava sairaus tai kuolemantapaus – saavat käsittelyssä etusijan. Osanottajavaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen sen, että virallisista matkustusasiapapereista ja viisumeista perittävät maksut ovat kohtuullisia." Päätösasiakirja 1975, 62.

<sup>131</sup> Referat 510 an Referat 212, 14.6.1977: "Korb III-Abschnitt 1a: Kontakte und Regelmässige Begegnungen (Verwandtenbesuche) auf der Grundlage familiärer Bindungen", päiv. 17.3.1977. PAAA, ZA. Bd. 132766. Neuvostoliiton käytäntönä oli sallia yksi sukulaisivierailu kerran kahden vuoden sisällä. Vermerk aus Moskau, 22.8.1977: "KSZE-Implementierung, Korb III, Kontakte." PAAA, ZA. Bd. 132767.

päin matkaaville hankaluuksia aiheuttivat muun muassa valuutanvaihtomenettelyt ja hotelliyöpymisen pakko.<sup>132</sup>

Matkustuslupa-anomusten määrä DDR:stä Liittotasavaltaan kasvoi suorastaan räjähdysmäisesti Helsingin päätössiakirjan allekirjoittamisen jälkeen.<sup>133</sup> Myös Liittotasavallan YK:n edustusto raportoi, että alkuvuodesta 1977 oli sinne sekä YK:n pääsihteerille ja ihmisoikeuskomitealle koko ajan lisäntyvissä määrin saapunut avunpyyntöjä idästä. Ne koskivat ongelmia perheiden yhdistämisasiossa DDR:ssä, Neuvostoliitossa ja Romaniassa, ja niissä vedottiin Helsingin päätössiakirjan sitoumuksiin.<sup>134</sup> Garton Ashin mukaan DDR:n asenne erityisesti perheiden yhdistämisasiossa oli tiukka.<sup>135</sup> Se pyrki kaikin tavoin hankaloittamaan kansalaistensa asiointimahdollisuuksia Liittotasavallan edustustossa Itä-Berliinissä.<sup>136</sup> Itä-Berliinin pysyvän edustuston raportissa lokakuulta 1977 todettiin itäsaksalaisten matkustusluvan hakijoiden pelkäävän erilaisia syrjäntötoimia ja pitävän jopa vankilatuomiota mahdollisena rangaistuksena.<sup>137</sup>

Edellä käsiteltyjen kolmannen korin ihmiskontaktien eri osa-alueiden voidaan nähdä muodostaneen eräänlaisen verkon, jossa esimerkiksi avioliiton solmiminen rautaesiripun yli saattoi johtaa idässä asuvan puolison perheenyhdistämishakemukseen. Tämän perusteella toteutuneen maastamuuton voidaan puolestaan nähdä lisänneen poismuuttaneen puolison lähiomaisten tarvetta vierailulla lännessä. Myös esimerkiksi kuukausittain Puolasta perheiden yhdistämisten turvin Liittotasavaltaan muuttaneet tuhannet puolansaksalaiset jättivät taakseen joukon lähisukulaisia, joilla oli tarve ja ainakin perhesiteiden myötä periaatteessa mahdollisuus vierailulla lännessä. Tällä tavoin verkottuneet kontaktit alkoivat näkyä tilastoissa Helsingin jälkeisinä vuosina kasvavina perheiden yhdistämisen- ja vierailulukuina idästä rautaesiripun yli länteen (ks. liitteet 3 ja 4). Korkeat matkustuskustannukset, hakemusten pitkät käsittelyajat ja pelko syrjäntötoimenpiteistä pitivät liikkeen vielä kurissa.

Kolikon toinen puoli kahdenvälisissä menettelyissä asiaan liittyen oli Liittotasavallan myöntämät taloudelliset edut eräänlaisena vastapalveluksena perheiden yhdistämisten edistymiselle. Ulkoministeri Genscher esittelikin Sveitsin ulkoministerille oman näkemyksensä kontaktien verkot-

---

<sup>132</sup> Referat 510 an Referat 212, 14.6.1977: "Korb III-Abschnitt 1 d: Reisen aus persönlichen oder beruflichen Gründen", päiv. 17.3.1977. PAAA, ZA. Bd. 132766. Ks. tilastotietoja liitteestä 4.

<sup>133</sup> Thomas 2001, 109.

<sup>134</sup> Botschafter Wechmar, Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, New York, an das Auswärtige Amt, 1.3.1977. PAAA, ZA. Bd. 132766.

<sup>135</sup> Garton Ash 1993, 143-145.

<sup>136</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 27.1.1977. AAPD 1977, dok. 15.

<sup>137</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, Referat 212, 27.1.1978: "Ausreiseverfahren in der DDR", päiv. 4.10.1977. PAAA, ZA. Bd. 116356.



tumisesta: Bonnin tavoitteena oli idän valtioiden sitominen sopimusten verkkoon, josta irrottautumisella olisi väistämättä heti taloudellisia seurauksia.<sup>138</sup> Tätä menettelyä sovellettiinkin ainakin DDR:n, Puolan ja Romanian kanssa. Idän kansalaisten lisääntyvät kontaktit länteen ja sitä kautta lisääntyvä tietoisuus lännen tarjoamista vapauksista oli myös Bonnin pitkän tähtäimen idänpoliittisten strategioiden mukaista.<sup>139</sup>

Mainittavia parannuksia kolmannen korin asioihin ei automaattisesti heti Helsingin jälkeen idässä tehty, vaikka länsimaat, Liittotasavalta etunenässä, odottivat konkreettisia parannuksia juuri tällä osa-alueella. Näiden ongelmien esiinnostaminen ja esteiden alentaminen oli siten jatkossa Bonnille keskeinen tavoite ensin kahdenvälisissä suhteissa ja myöhemmin monenkeskisesti Belgradin seurantakokouksessa. Ihmiskontaktien alueella käytännöt vaihtelivat maittain suurestikin, joten kahdenväliset sopimusmenettelyt, esimerkkinä tästä Liittotasavallan ja Puolan muiden muassa perheidenyhdistämisiä käsitellyt sopimuspaketti, loivat paremmat vaikutusmahdollisuudet. Rajat ylittävän liikkeen ja hakemusten määrän kasvu Helsingin päätössiakirjan allekirjoittamisen jälkeen kertoo taas ainakin siitä, että monenkeskisen Etyk-prosessin sanoma oli idässäkin huomioitu.

Idän ja lännen tulkinnat Etykin kolmannen korin sisällöstä kuitenkin poikkesivat aika lailla toisistaan. Idän hallitukset olivat tietoisia lisääntyvien kontaktien mahdollisesti aiheuttamista vaaroista.<sup>140</sup> Myös päätössiakirjan laveat muotoilut, kuten hakemusten käsitteleminen yleisinhimillisessä hengessä, kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin, jättivät kullekin osanottajavaltiolle paljon tulkinnan varaa. Lisäksi kolmannen korin johdannossa todettiin, että sen sitoumusten toteuttamisen oli tapahduttava kaikkia ensimmäisen korin periaatteita kunnioittaen.<sup>141</sup> Jugoslavian ulkoministeri Minic ohjeistikin ulkoministeri Genscheriä, että päätössiakirjan kaikkia osia piti käsitellä tasapainoisesti eikä korostaa yksipuolisesti esimerkiksi kolmatta koria, kuten lännessä oli usein tapana. Minicin mukaan kolmannen korin asioissa oli saavutettavissa edistystä, mikäli idän valtiot saisivat myönnytyksiä vastaavasti ensimmäisen ja toisen korin asioissa.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem schweizerischen Außenminister Graber in Bern, 23.9.1977. AAPD 1977, dok. 254. Garton Ash (1993, 267-268) on löytänyt samanlaisia lausuntoja, tosin vasta 1980-luvun lopulta: Ulkoministeri Genscher puhui liittopäivillä vuonna 1987, että syventyvän ja molemminpuoliset intressit huomioivan yhteistyön kautta muotoutuu peruuttamaton ja idän järjestelmiä avaava prosessi (system-opening process). Kymmenessä vuodessa eivät tavoitteet olleet siten juurikaan muuttuneet.

<sup>139</sup> Ks. esim. Bange 2004, 1.

<sup>140</sup> Ks. esim. Rey 2008, 71-78; Bange 2009, 232-233.

<sup>141</sup> Päätössiakirja 1975, 61; Ferraris 1986, 64.

<sup>142</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem jugoslawischen Außenminister Minic, 2.11.1975. AAPD 1975, dok. 329. I korissa idän kiinnostuksena oli mm. sisäisiin asioihin puuttumattomuuden kunnioittaminen ja II korissa taloudellis-teknologisen yhteistyön kehittäminen. Ks. Liite 1.

Vuoden 1976 keväällä Genscher toi esiin keskustellessaan Unkarin ulkoministeri Pujan kanssa, että tavallisten ihmisten eri puolilla Eurooppaa tuli saada tuntee tasapuolisesti Helsingin päätösten vaikutukset, minkä takia Bonn antoi painoa päätösasiakirjan inhimillisille asioille. Genscher halusi omien sanojensa mukaan keskittyä keskustelussa Etykiin siksi, että se tuli ratkaisemaan yhdessä Wienissä käytävien asevoimien vähentämistä koskevien neuvotteluiden kanssa Euroopan tulevan kehityksen suunnan.<sup>143</sup> Genscher painotti tuolloin voimakkaasti juuri Etykin kolmannen korin merkitystä. Hän muun muassa mainosti Unkarille kolmannen korin asioiden edistämisen positiivisia vaikutuksia: Esimerkiksi journalistien toimintamahdollisuuksien helpottaminen toisi Unkarille lisää myönteistä näkyvyyttä Liittotasavallan tiedotusvälineissä. Tämä taas saattaisi edesauttaa taloudellisten kontaktien suotuisaa kehittymistä. Varsovan liiton yleisen kannan mukaisesti myös Puja muistutti, että päätösasiakirjan toimeenpanon tuli tapahtua kaikkien osien suhteen tasapuolisesti. Unkarin intressinä oli taloudellisen yhteistyön kehittäminen, minkä tuli tapahtua sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatetta kunnioittaen.<sup>144</sup> Genscher taas harmitteli liennytyskehityksen pysähtymistä Helsingin jälkeen ja totesi, että ennen kaikkea tavallisten kansalaisten tuli saada nähdä, että liennytyskehitys oli jatkuvaa.<sup>145</sup>

Liittotasavallassa valmistauduttiin samaan aikaan jo syksyn 1976 liittopäivävaaleihin. Bonn ei kuitenkaan voinut kovin voimakkaasti vaatia inhimillisten asioiden toimeenpanoa idältä, vaikka sisäpoliittiset tekijät tähän painostivatkin. Idän reaktiot jatkuivat totutun mukaisina, samoin kuin Bonnin huoli Länsi-Berliinin tilanteesta ja liennytyksen jatkuvuudesta. Samaan aikaan, kun ulkoministeri Genscher vieraili Unkarissa, oli liittoneuvoston delegaatio vierailulla Moskovassa. Neuvostoliiton varaulkoministeri Kuznetsov antoi tuolloin varsin jyrkkää palautetta koskien Liittotasavallan toimintaa maiden välisten suhteiden kehittämisessä. Kuznetsovin mukaan Bonn ensinnäkin tietoisesti viivytteli tärkeiden kahdenvälisten sopimusneuvotteluiden kuten kulttuuri-sopimuksen ja teknillistieteellisen yhteistyön kohdalla. Hän huomautti myös, ettei Helsingin päätösasiakirjaa saanut käyttää Neuvostoliittoa vastaan: Kolmannen korin tarkoitus tuli olla keskinäisen luottamuksen lisääminen, ei toisten valtioiden sisäisiin asioihin puuttuminen. Erityisen paljon kritiikkiä sai osakseen Liittotasavallan lehdistö, joka Kuznetsovin mukaan oli aloittanut neuvostovastaisen kampanjan ja levitti Neuvostoliitosta yksipuolisesti toisinajattelijoiden näkemysten mukaista informaatiota. Neuvostovastaisen tiedon levittämisellä yhdessä Etyk-päätösasiakirjan

---

<sup>143</sup> Etyk- ja MBFR-prosessien tulikin Bonnin strategioiden mukaan johtaa uuteen eurooppalaiseen turvallisuusjärjestelmään, jossa Saksan kansa saattoi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä. Ks. esim. Bange 2008.

<sup>144</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem ungarischen Außenminister Puja in Budapest, 29.4.1976. AAPD 1976, dok. 119.

<sup>145</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Ersten Sekretär des ZK der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei, Kadar, in Budapest, 29.4.1976. AAPD 1976, dok. 122.

yksipuolisten tulkintojen kanssa pyrittiin Kuznetsovin käsityksen mukaan saamaan neuvostokansa muuttamaan omaa järjestelmäänsä.<sup>146</sup>

Varaulkoministerin varsin kriittisiin kannanottoihin saattoi olla syynä, että liittoneuvoston delegaation mukana Moskovassa oli myös oppositiopuolueiden (CDU/CSU) edustajia, joiden suhtautuminen liittohallituksen maltillisempaan Etyk-politiikkaan ja idänsuhteiden hoitoon oli tunnetusti varsin kriittistä. Bonnin ja Moskovan välisten sopimusneuvotteluiden etenemistä hidasti tuolloin maiden eriävät mielipiteet Länsi-Berliinin asemasta ja sen mukanaolosta Liittotasavallan solmimissa kahdenvälisissä sopimuksissa.<sup>147</sup>

Jo ulkoministeri Genscherin Moskovan vierailulla loppuvuodesta 1975 oli ollut aistittavissa kiristyneempi ilmapiiri. Neuvostoliiton ja DDR:n välinen yhteistyösopimus oli herättänyt epäilyksiä idän linjan tiukentumisesta ja Genscher oli myös epäsuorasti kritisoinut Neuvostoliittoa sen väitteistä liittohallituksen liennytyshaluttomuudesta. Genscher toivoikin Moskovalta ymmärtämystä Bonnin länsiyhteistyöhön, Euroopan integraatioon, Berliinin-yhteyksien kehittämiseen ja jälleenyhdistymistavoitteeseen pohjautuvaa liennytysoptiikkaa kohtaan. Liittotasavallan intressinä oli välttää vastakkainasettelun syntymistä idän ja lännen välille, eikä liennytyksen tavoitteena suinkaan ollut eri yhteiskuntajärjestelmien yhteensovittaminen.<sup>148</sup> Nato-neuvosto niin ikään harmitteli marraskuussa 1976, että päätösasiakirjan allekirjoittaminen Helsingissä näytti jääneen vain tilapäiseksi liennytysoptiikan huipentumaksi, minkä jälkeen sen dynaamisuus oli takkuavan toimeenpanovaiheen myötä selvästi heikentynyt. Eriyisen huolissaan oltiin julkisessa mielipiteessä kasvavasta tyytymättömyydestä liennytysoptiikkaa kohtaan.<sup>149</sup>

#### 4.1.2. Liittopäivävaalien merkitys

Lokakuun 1976 liittopäivävaaleilla<sup>150</sup> oli vaikutusta sekä liittohallituksen että opposition liennytysoptiikkaan kannanottoihin. Liittohallitusta huoletti liennytysoptiikan pysähtyminen Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen. Oikeisto-oppositio olikin jo ennen Helsingin

<sup>146</sup> Botschafter Sahn, Moskau, an das Auswärtige Amt, 30.4.1976. AAPD 1976, dok. 124.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Ministerialdirektor van Well, z.Z. Moskau, an das Auswärtige Amt 13.11.1975. AAPD 1975, dok. 342.

<sup>149</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt: "Ost-West-Konsultationen im Nato-Rat am 5.11.1976." AAPD 1976, dok. 321.

<sup>150</sup> 3.10.1976 pidetyissä liittopäivävaaleissa istuva sosiaali-liberaali hallituskoalitio (SPD/FDP) saavutti niukan voiton. Äänimäärät jakautuivat seuraavasti: CDU/CSU 48,6% (243 paikkaa), SPD 42,6% (214), FDP 7,9% (39). Pfetsch 1988, 40; AAPD 1976, dok. 298.

huippukokousta ennustanut, että sen näkemysten mukaan jaetun Saksan etujen vastaisen päätösasiakirjan allekirjoittaminen tulee johtamaan vain uusiin konflikteihin. Silloinen tilanne antoi oppositiolle ja sitä tukevalle lehdistölle hyvät lähtökohdat Bonnin Etyk-politiikan kritisointiin.

Vaalien lähestymisellä voidaan joiltain osin selittää liittohallituksen aktivoituminen Etykin inhimillisen ulottuvuuden alueella ennen syksyä 1976. Kolmannen korin asioita otettiin kevään ja kesän aikana kahdenvälisissä keskusteluissa muun muassa DDR:n, Puolan, Romanian ja Unkarin kanssa varsin näkyvästi esiin.<sup>151</sup> Ulkoministeri Genscher myös yllätti monet vaalien alla esittelemällä syyskuun 1976 YK:n yleiskokouksessa puheenvuoronsa yhteydessä idean YK:n yhteyteen perustettavasta riippumattomasta kansainvälisestä ihmisoikeustuomioistuimesta, mikä aiheutti ainakin Moskovassa ärtymystä.<sup>152</sup> Genscher oli tätä ennen harmitellut Neuvostoliiton suurlähettiläälle Etyk-prosessin arvostuksen heikkenemistä kansalaisten keskuudessa paikallaan polkevan liennytyskehityksen takia.<sup>153</sup> Etykin inhimillisten asioiden edun saajina olivat ennen kaikkea tavalliset ihmiset kummallakin puolen rautaesirippua, joten edistys tällä alueella ja Bonnin tapauksessa erityisesti perheidenyhdistämiskysymyksissä tulisi lisäämään sen liennytyspolitiikan nauttimaan arvostusta kansalaisten keskuudessa.

Näytti ilmeiseltä, että liittohallituksen pääsy jatkokaudelle oli Neuvostoliiton ja DDR:n etujen mukaista. Idän valtiot tarvitsivat etenkin taloudellisen yhteistyön jatkumista ja syventymistä Liittotasavallan kanssa, minkä äänekkäästi liittohallituksen idänpolitiikkaa arvostelleiden kristillisdemokraattien valtaannousu olisi voinut katkaista. Tarpeella turvata liittohallitukselle jatkokausi voidaan osin selittää lyhyt suojasään aika idänsuhteissa ennen vaaleja: Syyskuussa 1976 DDR:stä kantautui tietoja suunnitelmista ihmisten välisten kontaktien helpottamisesta. DDR:n tiedettiin suunnittelevan muun muassa eläkeläisten matkustusikärajan laskemista viidellä vuodella.<sup>154</sup> Myös Genscher aavisteli syksyllä, että DDR:n taholta oli näköpiirissä helpotuksia ihmistenvälisiin yhteyksiin liittyen, mutta arveli niiden liittyvän ennemmin DDR:n tarpeeseen puhdistaa ilmaa Belgradin seurantakokouksen lähestyessä.<sup>155</sup> Vaaleja edeltävän kuukauden sujuminen aiempaa

---

<sup>151</sup> Esim. Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Außenminister Olszowski 7.4.1976. AAPD 1976, dok. 102; Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem ungarischen Außenminister Puja in Budapest, 29.4.1976. AAPD 1976, dok. 119 & 122. Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 10.6.1976: "Gespräch mit Politbüroandidat Joachim Hermann über die bilateralen Beziehungen." AAPD 1976, dok. 185; Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem rumänischen Außenminister Macovescu, 11.7.1976. AAPD 1976, dok. 220.

<sup>152</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in New York 27.9.1976. AAPD 1976, dok. 293; Genscher 1995, 328-329.

<sup>153</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Falin, 26.8.1976. AAPD 1976, dok. 271.

<sup>154</sup> Vuonna 1976 yli 65-vuotiaat miehet ja 60-vuotiaat naiset saivat matkustaa DDR:stä ulkomaille käytännössä ilman rajoituksia. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Kinkel, 10.9.1976. AAPD 1976, dok. 282.

<sup>155</sup> Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten in Beesterzwaag, 12.9.1976. AAPD 1976, dok. 283.

selvästi lupaavamman ilmapiirin vallitessa oli kuitenkin todennäköisemmin merkki idän halusta turvata liittohallitukselle jatkokausi. Vaalien jälkeen, hallituskoalition jatkon varmistuttua, etenkin DDR:n asenne jyrkkeni taas selvästi.

Neuvostoliitto toi oikeastaan jo alkuvuodesta 1976 esiin näkemyksensä, että se toivoi istuvalle hallituskoalitiolle jatkoa syksyn vaalien jälkeenkin.<sup>156</sup> Toukokuussa 1976 Neuvostoliitto julkisti 12-kohtaisen selostuksen maiden kahdenvälisen suhteiden tilasta, jonka Bonnin Moskovan suurlähettiläs Sahn tulkitsi varoitukseksi tietyille piireille Liittotasavallassa. Tällä tarkoitettiin mitä todennäköisimmin oikeisto-oppositiota. Selostuksen julkaisukin oli ajoitettu päivää ennen CDU:n puoluekokousta. Selostusta voitiin tulkita siten vaaliapuna liittohallitukselle lokakuun vaaleja silmällä pitäen. Se sisälsi myös tarjouksia Moskovan taholta maiden välisten suhteiden kehittämiseksi ja oli Sahmin tulkinnan mukaan ilmaus Moskovan liennytyshalukkuudesta.<sup>157</sup>

Neuvostoliiton ulkoministeri Gromyko ei myöntänyt julkaisuajankohdalla olleen mitään taka-ajatuksia, vaan selostuksen tarkoituksena oli vain syventää maiden kahdenvälistä yhteistyötä. Sahn ihmetteli, miksi Moskova ei ollut kuitenkaan maininnut Etyk-päätösasiakirjaa selostuksessaan, vaikka sillä oli läheinen yhteys maiden välisten suhteiden kehittymiseen. Sahn oli huolissaan myös Neuvostoliiton muutamasta varsin kriittisestä väitteestä koskien Bonnin liennytysoptiikkaa. Gromyko vastasi tähän, ettei kritiikki ollut kohdistettu liittohallitusta kohtaan. Liittotasavallan suunnalta oli kuulunut liennytyksen vastaisia lausuntoja, mutta Gromyko toivoi liittohallituksen jatkavan maiden välisten suhteiden kehittämiseen tähtäävää linjaa.<sup>158</sup> Oppositio puolueet vastasivat Neuvostoliiton selostukseen omalla vastineellaan, joka apulaisosastopäällikkö Meyer-Landrutin mukaan oli osoitus siitä, kuinka paljon opposition näkemys liennytyksen luonteesta poikkesi kaikkien muiden Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittajamaiden käsityksistä. Selostuksen populistisilla ja 1960-luvun alusta peräsin olevilla kannanotoilla pyrittiin Meyer-Landrutin mukaan vain ajamaan liittohallituksen ohi tulevaisuuden vaaleissa.<sup>159</sup>

Wolfgang Wagnerin näkemyksen mukaan ulkopoliittisten asioiden painoarvo oli vuoden 1976 vaaleissa hieman vähentynyt verrattuna aiempiin vuosiin: Niin Liittotasavallassa kuin Yhdysvalloissa oli samoihin aikoihin tapahtunut käänös sisäänpäin, ja vaaleissa keskityttiin yhä

<sup>156</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 3.2.1976. AAPD 1976, dok. 27.

<sup>157</sup> Botschafter Sahn, Moskau, an das Auswärtige Amt, 26.5.1976: "Erklärung der sowjetischen Regierung vom 22.5." AAPD 1976, dok. 158.

<sup>158</sup> Botschafter Sahn, Moskau, an das Auswärtige Amt, 8.6.1976. AAPD 1976, dok. 180.

<sup>159</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut, 23.6.1976: "Analyse der Erklärung der CDU/CSU vom 22.6.1976." AAPD 1976, dok. 202.

enemmän vain sisäpoliittisiin ongelmakohtiin. Pettymykset idänpoliittisten tavoitteiden hitaasta toteutumisesta vaikuttivat Wagnerin mukaan ulkopolitiikan merkityksen vähenemiseen vaalikamppailussa.<sup>160</sup> Oman tulkintani mukaan liennytysooliittisten asioiden painoarvo puoluepolitiikassa oli jossain määrin vähentynyt 1970-luvun alun idänsopimusten aikaiseen pyörytykseen verrattuna, mutta liennytyksen sisäpoliittinen ulottuvuus säilyi kuitenkin varsin vahvana Helsingin huippukokouksen jälkeisenä aikanakin. Tätä väitettä tukee muun muassa se, että Liittotasavallan parlamentti oli ainoa, jossa käytiin väittelyä hallituksen ja opposition välillä Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen puolesta ja vastaan. Myös syksyllä 1975 allekirjoitetun Puolan-sopimuspaketin ratifiointi johti pitkään ja kiihkeään sisäpoliittisen kädenvääntöön, kuten seuraavassa alaluvussa osoitan. Samoihin aikoihin oppositiopuolueet syyttivät liittohallitusta DDR:n kanssa joulukuussa 1975 solmitun liikennesopimuksen joidenkin osa-alueiden tai mahdollisten suullisten lupauksen salaamisesta.<sup>161</sup> Edellä käsitelty Neuvostoliiton jonkin asteinen puuttuminen Liittotasavallan vaalikamppailuun osoitti myös, että ensinnäkin liittohallituksen ja opposition käsitykset liennytyksen luonteesta olivat vielä varsin kaukana toisistaan, sekä toiseksi syksyn 1976 vaaleilla nähtiin olevan varsin pitkälle ja jopa liennytysokehityksen suuntaan vaikuttavia seurauksia.

#### **4.1.3. Perheidenyhdistämiskehitys kahdenvälisissä idänsuhteissa: Puola ja Romania**

Liittokansleri Schmidt ja Puolan pääsihteeri Gierek pääsivät Helsingin huippukokouksen yhteydessä elokuun ensimmäisen yön tunteina vuonna 1975 sopuun muun muassa maiden välisen taloudellisen ja teknologisen yhteistyön syventämisestä sekä Puolassa asuvien saksalaisten paluumuuttomahdollisuuksista Liittotasavaltaan osana perheidenyhdistämissitoumuksia. Neuvotteluiden tuloksena syntyi joukko sopimuksia liittyen Puolalle myönnettäviin erilaisiin korvauksiin ja lainoihin, joiden arvo oli yhteensä 2,3 miljardia Saksan silloista markkaa. Puolassa asuvien saksalaisten maastamuutosta sovittiin, että noin 120 000-125 000 saksalaista pääsisi neljän vuoden kuluessa muuttamaan Liittotasavaltaan.<sup>162</sup>

Liittotasavallan ja Puolan välistä sopimusta pidettiin esimerkkinä Helsingin huippukokouksen jälkeisistä harvalukuisiksi jääneistä saavutuksista inhimillisten asioiden alueella. Sopimus kohtasi kuitenkin liittopäivillä oikeisto-opposition voimakkaan kritiikin. Sitä pidettiin saksalaisten kannalta epäedullisena, sillä sopimus sisälsi Puolalle myönnettäviä korvauksia ja edullisia lainoja, mutta

<sup>160</sup> Wagner 1976, 763-765.

<sup>161</sup> Liikennesopimuksesta: Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 22.1.1976. AAPD 1976, dok. 16.

<sup>162</sup> Jarzabek 2010, 47; Garton Ash 1993, 237-238; Haftendorn 1983, 487.

kriteerit siitä, ketkä pääsivät muuttamaan, olivat epäselviä. Opposition harjoittama ”kaikki tai ei mitään”- politiikka ei saanut Genscheriltä juuri ymmärrystä, sillä Puolan sopimus oli sellaisenaankin varsin merkittävä edistysaskel liennytskehityksessä ja itä-länsiyhteistyön syventymisessä. Sen tuleminen hylätyksi liittopäivillä olisi ollut Genscherin mielestä suuri vahinko.<sup>163</sup> Lokakuussa 1975 ulkoministerin Puolan vierailun yhteydessä allekirjoitettu sopimuspaketti sai lopulta liittoneuvostonkin hyväksynnän maaliskuussa 1976.<sup>164</sup> Puolan ulkoministeri totesi pian tämän jälkeen, että liennytyksessä ei juuri ollut tapahtunut merkittävää edistystä sitten Helsingin kokouksen, mutta tähän Liittotasavallan ja Puolan välinen sopimus teki poikkeuksen. Puolansaksalaisten paluumuuton helpottamisen lisäksi Puola ilmaisi valmiuttaan myös muihin toimiin kolmannen korin mukaisesti.<sup>165</sup>

Kun kriteerejä perheidenyhdistämisen käsitteen alla tapahtuvalle saksalaisten paluumuutolle määriteltiin, sovellettiin yhä marraskuussa 1970 solmitussa Varsovan sopimuksessa mainittuja ehtoja. Perheenyhdistämisen kriteerit täyttäväiksi tapauksiksi olivat Puolan viranomaiset tuolloin lukeneet omaiset takenevassa ja alenevassa polvessa, avioparit sekä huolellisesti perustelluissa ja tarkoin harkituissa tapauksissa myös sisarukset. Vuonna 1970 Puola arveli nämä kriteerit täyttäviä tapauksia löytyvän muutamia kymmeniä tuhansia.<sup>166</sup> Kuusi vuotta myöhemmin puhuttiin jo yli sadasta tuhannesta mahdollisesta paluumuuttajasta (vrt. liite 3).

Kesäkuussa 1976 ulkoministeri Genscher kuitenkin esitti huolensa Puolan ulkoministerille saksalaisten paluumuuttoasioiden hitaasta liikkeelle lähdöstä. Liian paljon hakemuksia jäi Genscherin mukaan käsittelemättä. Huomattavaa edistystä oli silti tässä vaiheessa kahdenvälisen sopimusmenettelyn myötä jo tapahtunut. Puolan ulkoministerin esittelemien lukujen mukaan toukokuun loppuun mennessä oli hyväksytty 14 281 hakemusta. Määriteltyjen perheidenyhdistämiskriteerien mukaisia tapauksia arveltiin kuitenkin olevan nyt jo lähes 150 000 ja tämän päälle kaukaisempiin sukulaissuhteisiin perustuvia tapauksia noin satatuhatta. Ulkoministeri Olszowski valitteli, että luotettavien arvioiden tekeminen oli hankalaa, sillä Puolan hallitus ei voinut kierrellä ovelta ovelle kyselemässä, kuka haluaa lähteä ja kuka ei.<sup>167</sup>

<sup>163</sup> Genscher 1995, 258-259, 263; Die Welt: “Sechs Stunden Streit: Der Polen Vertrag teilt den Bundestag, 27.11.1975” AAPD 1975, dok. 355, viite 6.

<sup>164</sup> Garton Ashin (1993, 238) mukaan sopimuspaketti ei olisi saanut liittoneuvoston (osavaltioiden edustajien) hyväksyntää ilman Puolan viranomaisten julkisuudessa esittämää vakuutusta, että sopimuksen mukainen paluumuutto tullaan mahdollistamaan. Oppositiolla oli enemmistö liittoneuvostossa.

<sup>165</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Außenminister Olszowski, 7.4.1976. AAPD 1976, dok. 102.

<sup>166</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 23.2.1976. AAPD 1976, dok. 60. Otteet Varsovan sopimuksesta asiakirjan viitteessä 15.

<sup>167</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Außenminister Olszowski, 11.6. AAPD 1976, dok. 187.

Liittotasavallan ulkoasiainministeriön kokoaman tilaston mukaan toteutuneet perheidenyhdistämisluvut jäivät hieman Puolan kesäkuussa esittämistä hakemusten hyväksymismääristä, mutta vuoden 1976 aikana tilastoitiin kaiken kaikkiaan 29 366 toteutunutta perheidenyhdistämistä. Vuoden 1975 aikana oli tilastoitu vain 7 041 tapausta, joten muuttajien määrä oli Helsingin jälkeen nelinkertaistunut. Kuukausittainen tulijamäärä oli myös alati kasvava: Alkuvuodesta 1976 toteutui noin 1500 tapausta kuukautta kohden ja joulukuussa jo 3500.<sup>168</sup> Genscherin muistelmien mukaan Puola lopulta täytti lupauksensa määrärajan puitteissa. Vuoden 1979 loppuun mennessä oli 134 000 puolansaksalaista muuttanut Liittotasavaltaan. Vuonna 1982 luku oli jo lähes 250 000.<sup>169</sup> Tämä luku näytti siis kattavan myös edellä mainitut sata tuhatta kaukaisempien sukulaissitein Liittotasavaltaan sidoksissa olleet puolansaksalaiset.

Genscher otti saksalaisperäisten paluumuuttomahdollisuudet esiin keskustellessaan Etykin päätösten toimeenpanosta myös muun muassa Tšekkoslovakian, Unkarin ja Romanian kanssa. Yhtä kattaville sopimusmenettelyille ei näiden maiden kanssa löytynyt vielä edellytyksiä. Romanian Ceausescu vertasi perheidenyhdistämiskysymystä jokeen: Runsaiden sateiden aikaan vettä virtasi enemmän, kuivalla kaudella vähemmän. Romania pyrki säätelyllä pitämään virtauksen tasaisena, eikä sillä ollut intressejä sillä hetkellä ryhtyä Puolan sopimuksen kaltaisiin toimenpiteisiin.<sup>170</sup>

Romanian kanssa tunnusteluja kuitenkin jatkettiin kulissien takana, ja syksyllä 1977 liittokanslerinviraston sekä sisä- ja ulkoministeriön yhteistyön tuloksena syntyneessä salaisessa työpaperissa punnittiin, kuinka Romanian julkituomat lainatoiveet olisivat yhdistettävissä Romanian saksalaisvähemmistöön kuuluvien paluumuuton helpottamiseen. Maiden välillä oli vuodesta 1973 käyty salaisia neuvotteluja, joissa Romania oli lupautunut kesäkuun 1978 loppuun mennessä sallimaan 40 000 paluumuuttotapausta Liittotasavaltaan. Liitteen 3 taulukosta voidaan nähdä, että kehitys olikin ollut juuri tämän suuntaista. Jo tuolloin liittohallitus oli vastapalveluksena lupautunut maksamaan Romanialle maastamuuttajan koulutustasosta ja työkyvystä riippuvan korvauksen, joka oli ollut keskimäärin 3000 Saksan markkaa (DM) henkeä kohden.<sup>171</sup>

<sup>168</sup> "Familienzusammenführung 1972-1976". PAAA, ZA. Bd. 132766. Helsingin Ety-kokouksen jälkeen toteutuneita perheidenyhdistämistapauksia (elokuu 1975 - joulukuun 1976) Puolasta oli 33 253. Vastaavasti Neuvostoliitosta 12 468, Romaniasta 5 924, Tšekkosloviasta 1 113 ja Unkarista 374. Ks. myös liite 3.

<sup>169</sup> Genscher 1995, 266. Garton Ash (1993, 239) huomauttaa myös, että mitä useampi pääsi lähtemään sitä useampi halusi lähteä, ja tällä kehityskululla oli yhteys myös Puolan syveneviin taloudellisiin ongelmiin. Garton Ash pitää Puolalle myönnettyjä „jumbo lainoja“ eräänlaisena sekoituksena moraalisia, henkilökohtaisia, poliittisia ja taloudellisia motiiveja.

<sup>170</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Ceausescu in Bukarest, 5.12.1975. AAPD 1975, dok. 369.

<sup>171</sup> Staatssekretär Schüller, Bundeskanzleramt, an Bundesminister Apel, 27.10.1977: "Die wesentlichen Punkte des Gemeinsamen Papiers". AAPD 1977, dok. 307.



Vuonna 1977 liittohallitus tavoitteli vielä yli 50 000 paluumuuttajaa kolmen tai viiden vuoden sisällä, sisältäen myös saksalaisia, joilla ei ollut perheidenyhdistämiskriteerien mukaisia siteitä Liittotasavaltaan. Puolan sopimuksessa myös sovelletun halpojen lainojen myöntämisen ja maiden välisen poismuuttajan koulutustasosta riippuvan korvauskäytännön jatkaminen oli liittohallituksenkin intressien mukaista. Suurin ero verrattuna Puolan sopimukseen oli tässä kuitenkin se, että Romania oli valmis vain luottamuksellisiin neuvotteluihin asiasta. Tämä tarkoitti sitä, että sopimusmenettelyn yksityiskohdat olivat salaisia, kuten jo vuonna 1973 asian laita oli ollut. Romanialla ei tosin ollut mitään sitä vastaan, että sille myönnettävistä lainoista puhutaan julkisuudessa, mutta sitoumukset saksalaisten maastamuutosta oli pidettävä salassa. Tämä aiheutti liittohallitukselle erityisesti sisäpoliittisia ongelmia: kuinka perustella julkiselle mielipiteelle ja oppositiolle Romanian myönnettäviä lainoja, kun saksalaisten paluumuuttoasioihin ei voinut asiassa vedota? Toinen epävarmuustekijä oli, kuinka varmistaa Romanian sitoutuminen salaisiin menettelyihin esimerkiksi liennytyksen ilmapiirin heikentyessä.<sup>172</sup>

Saksalaisten paluumuuttoasiat Puolan sopimuksen yhteydessä sekä tunnustelut Romanian kanssa eivät olleet yksin Etyk-prosessin aikaansaannoksia. Puolan kanssa saksalaisten paluumuuttokysymyksistä oli sovittu ensimmäisen kerran jo diplomaattisten suhteiden solmimisen yhteydessä vuonna 1970. Liitteestä 3 voidaan havaita, että perheidenyhdistämistapauksia oli diplomaattisuhteiden perustamisen jälkeen selvästi aiempaa enemmän, minkä jälkeen määrä laski tasaisesti vuoteen 1975. Puolassa vuoden 1970 Varsovan sopimusta olikin pidetty eräänlaisena johdantona myöhemmin sovittaville asioille, kuten muun muassa yhteistyön syventämiselle talouden, tieteen ja kulttuurin alueilla, korvausmenettelyistä sopimiselle Natsi-Saksan miehityksen uhreille, vuoden 1945 jälkeen Puolan kansalaisuuden saaneiden ennen toista maailmansotaa Saksaan maksamien vakuutus- ja eläkemaksujen korvaamiselle sekä Radio Free Europe-lähetysten lakkauttamiselle. Bonnin painottamien saksalaisten paluumuuttoasioiden eteneminen tehtiinkin jo tuolloin riippuvaiseksi sen asenteesta erilaisiin korvauskysymyksiin. Tämä oli liittohallitukselle kovin kiusallinen kytkös, sillä muillakin Itä-Euroopan valtioilla saattoi olla samanlaisia vaatimuksia toisen

---

<sup>172</sup> ”Die wesentlichen Punkte des Gemeinsamen Papiers”. AAPD 1977, dok. 307. Vuosittaiseksi maastamuuton aiheuttamaksi kustannukseksi laskettiin 67 miljoonaa Saksan markkaa (DM). Mikäli odotetut 10 000 tapausta vuotta kohden toteutuisivat, niin korvauksia maksettaisiin keskimäärin 4000 DM/hlö, eli 40 milj. DM/vuosi. Tämän lisäksi lainoja myönnettäisiin 27 milj. DM/vuosi. Vertailukohdaksi voidaan ottaa, että Garton Ashin (1993, 143-146, 658) mukaan Liittotasavalta osti vuosittain DDR:sta 1000-1500 poliittista vankia (nk. ”Freikauf”), ja henkeä kohden maksettu keskimääräinen korvaus näissä tapauksissa nousi 1970-luvun alun 40 000 markasta (DM) n. 95 000 markkaan vuonna 1977. Tähänkin vaikutti henkilön ”pätevyys ja arvo valtiolle.” Esimerkiksi vuonna 1977 ostettiin 1470 poliittista vankia, jolloin menettelyn kokonaiskustannukseksi tuli 142,5 milj. DM/vuosi.

maailmansodan perintönä. Korvausasioista neuvotteleminen kuului Bonnin mukaan rauhan-konferenssiin, jota sodan jälkeen ei ollut pidetty.<sup>173</sup>

Puola esitti myös Etykin ensimmäisen vaiheen yhteydessä Helsingissä kesällä 1973, että sen kansalaisten muutto Liittotasavaltaan aiheuttaisi Puolan taloudelle raskaita tappioita, joten taloudellisista asioista olisi menettelyn yhteydessä ehdottomasti sovittava.<sup>174</sup> Romanian kanssa vastaavasta korvauskäytännöstä olikin salaisesti samoihin aikoihin sovittu.<sup>175</sup> Liittotasavallan ja Romanian välisten diplomaattisuhteiden solmimisen yhteydessä vuonna 1967, tuolloin vielä ulkoministerinä toiminut Brandt oli niin ikään jo ottanut perheidenyhdistämisasiat Romanian kanssa puheeksi. Keväällä 1972 oli avattu Hampuriin ja Sibiuun konsulaatit, joiden tehtävänä oli edesauttaa kehitystä tällä alueella.<sup>176</sup>

Yhteistä edellä käsitellyille sopimusmenettelyille oli se, että liittohallitus lupautui maksamaan korvauksia sekä myöntämään edullisia lainoja, Puola ja Romania vastaavasti mahdollistamaan saksalaisten paluumuuton perheidenyhdistämiskäytäntöjen ja sukulaissiteiden mukaisesti. Taloudelliset kytkökset aiheuttivat molemmissa tapauksissa sisäpoliittisia vaikeuksia: kuinka perustella saksalaisten joutuminen asiassa maksumieheksi? Puolan sopimus uhkasi kaatua sisäpoliittisiin kiistoihin, kun siitä debatoitiin pitkään liittopäivillä.

Vaikka niin vuoden 1975 Puolan sopimuksen kuin Romanian kanssa käytyjen neuvottelujen juuret olivat muualla kuin Etykissä, silti sekä paluumuuttoasiat perheidenyhdistämiseen että myös taloudellisen yhteistyön syventäminen liittyivät läheisesti Etyk-prosessiin, ja ensin mainittu juuri Bonnin painottamiin päätösasiakirjan kolmannen korin ihmisten välisiä yhteyksiä koskeviin sitoumuksiin. Kahdenvälisissä sopimusmenettelyissä oli kyse siten myös Helsingin päätösasiakirjan sitoumusten toimeenpanosta, jonka edellytettiin tapahtuvan valtionsisäisesti, kahdenvälisissä suhteissa sekä monenkeskisesti.<sup>177</sup> Genscher myönsikin myöhemmin presidentti Carterille, että vuoden 1975 jälkeinen perheidenyhdistämiskehitys ei olisi ollut mahdollista ilman Helsingin päätösasiakirjaa.<sup>178</sup> Puolan sopimuksen mahdollistaman kehityksen myötä oli ennen kaikkea mahdollista myös osoittaa liennytyksen vähiin saavutuksiin pettyneille kansalaisille, että

---

<sup>173</sup> Jarzabek 2010, 44-47.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> AAPD 1977, dok. 307.

<sup>176</sup> Ionescu 2008, 132-133.

<sup>177</sup> Ks. esim. Päätösasiakirja 1975, 89-90.

<sup>178</sup> Ministerialdirektor van Well an Ministerialdirektor Kinkel, z.Z Tel Aviv, 16.3.1977: "Gespräche des Herrn Bundesminister in Washington." AAPD 1977, dok 62.

konkreettisia tuloksia oli Helsingin jälkeenkin mahdollista saavuttaa. Sopimuksella oli siten huomattava sisäpoliittinen painoarvo, niin syksyn 1976 liittopäivävaalit huomioiden kuin yleisesti arvioitaessa tavallisten kansalaisten tyytyväisyyttä ja luottamusta Bonnin liennytpolitiikkaa kohtaan.

Liittohallituksen kahdenvälinen idänpolitiikka ja monenkeskinen liennytys olivat myös olleet tiiviissä vuorovaikutussuhteessa keskenään jo Etyk-prosessin alusta lähtien,<sup>179</sup> ja Helsingin jälkeisessä välivaiheessa ennen Belgradin seurantakokousta liennytyksen painopiste palautui jälleen kahdenvälisen suhteiden tasolle. Paluumuuttoasioita kahdenvälisesti keskusteltaessa tuli viittauksista Helsingin päätösasiakirjan kolmanteen koriin yleinen tapa. Nämä seikat huomioiden Etyk-prosessilla ja Helsingin päätösasiakirjalla voidaan siis sanoa olleen vaikutusta Puolan sopimuksen syntymiselle ja perheidenyhdistämisasioiden suotuisalle kehittymiselle Helsingin jälkeen.

Helsingin päätösasiakirjan merkitystä perheidenyhdistämiskehitykselle ei pidä kuitenkaan liioitella. Tosiasiallinen pohjatyö tehtiin jo ennen Helsinkiä kahdenvälisissä neuvotteluissa. Helsingin päätösasiakirjan merkitys edellä kuvatuille prosesseille oli lähinnä siinä, että se antoi liittohallitukselle mahdollisuuden vedota asiassa myös monenkeskisesti sovittuihin ja päätösasiakirjaan kirjattuihin tavoitteisiin muun muassa matkustuskulujen kohtuullistamisesta ja perheidenyhdistämishakemusten käsittelystä. Yhtäläillä tieto päätösasiakirjan sitoumuksista saavutti myös rautaesiripun itäpuolella asuneet saksalaiset, mikä näkyi hakemusmäärien kasvuna. Vaikka siis Helsingin päätösasiakirja ei yksin selitä perheidenyhdistämisen kehitystä, sen sitoumukset toimivat ainakin apuvälineenä Bonnin idänpoliittisten intressien ajamiselle. Näiden asioiden ajamisen voi siten hyvin määritellä Etyk-politiikaksi, sillä tarkoituksena oli päätösasiakirjassa sovittujen sitoumusten toimeenpanon edistäminen.

Kun ihmiskontaktit kahdenvälisen sopimusten myötä sekä jossain määrin myös Helsingin hengessä osoittivat suotuisaa kehitystä, asetti tämä taas vaatimuksia liittohallituksen Etyk-politiikalle Belgradin seurantakokousta silmällä pitäen. Tilanne Belgradin Etyk-seurannan lähestyessä vuonna 1977 oli se, että Puolasta odotettiin toistasataa tuhatta paluumuuttajaa vuosikymmenen loppuun mennessä, Romaniasta odotettiin noin viittäkymmentä tuhatta tulijaa viiden vuoden aikavälillä,<sup>180</sup> samoin kuin sekä Neuvostoliitosta että DDR:stä jopa kymmentä tuhatta tulijaa vuotta kohden.<sup>181</sup>

<sup>179</sup> Hakkarainen 2008, 166-167.

<sup>180</sup> AAPD 1977, dok. 307.

<sup>181</sup> Aufzeichnung des Referats 212, 3.2.1977. AAPD 1977, dok. 21; Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Tito in Belgrad, 27.5.1977. AAPD 1977, dok. 134.

Näitä lukuja rautaesiripun ylittävästä ja idästä länteen päin suuntautuvasta muuttoliikkeestä voidaan pitää kylmän sodan ja Euroopan kahtiajaon aikakaudella varsin merkittävänä. Tätä kehitystä voitiin Belgradissa yhtäältä edesauttaa painottamalla juuri kolmannen korin ihmiskontakteihin liittyvien asioiden toimeenpanon tärkeyttä ja esimerkiksi pyrkimällä yhteisesti sopimaan tarkemmista määrittelyistä koskien päätösasiakirjan ihmiskontakteihin liittyviä sitoumuksia. Toisaalta kehitystä tällä alueella voitiin myös hankaloittaa, mikäli kokouksessa ajauduttaisiin liennytyksen kannalta haitallisiin vastakkainasetteluihin. Heikennyksillä kylmän sodan liennytyksen ilmapiiirissä saattoi olla yllättävänkin nopeasti näkyviä vaikutuksia juuri rajat ylittävään liikkeeseen.

#### 4.1.4. Ongelmia ilmassa: Vapaampi tiedonvälitys ja Radio Free Europe<sup>182</sup>

Kuten ihmisten välisten yhteyksien edistäminen myös kolmannen korin tiedon kulun, saannin ja vaihdon parantaminen<sup>183</sup> oli keskeisellä sijalla Bonnin Etyk-politiikassa.<sup>184</sup> Liittotasavallan tiedotusvälineillä oli paljon vaikutusvaltaa ennen kaikkea DDR:n sekä jossain määrin myös Puolan ja Tšekkoslovakian alueilla. Television merkitys oli koko ajan korostumassa. Liittotasavallan televisiolähetykset kattoivatkin noin 80 prosenttia DDR:n pinta-alasta.<sup>185</sup> Tiedonvälityksen roolia korosti vielä se seikka, että idän toisinajattelijoille lännen mediat olivat lähes ainoa keino saada sanomansa levitykseen myös rautaesiripun itäpuolelle. Näin ollen vapaampi tiedonvälitys oli herkkä osa-alue Bonnin idänsuhteissa ensinnäkin johtuen Liittotasavallan tiedotusvälineiden näkyvyydestä idässä sekä toiseksi sen omien idänpoliittisten intressien haavoittuvuudesta. Etyk-politiikan suunnanmäärittely tällä kolmannen korin osa-alueella oli vähän kuin nuoralla tanssia. Varsovan liiton maiden näkemyksen mukaan länsimaat pyrkivät puuttumaan juuri informaatiovapaudella niiden sisäisiin asioihin sekä saamaan aikaan muutoksia idän valtiolliseen järjestelmään.<sup>186</sup>

<sup>182</sup> Asiakirjoissa käytettiin myös nimeä Radio Liberty/Radio Free Europe, johtuen näiden kahden lähettimen fuusioitumisesta lokakuussa 1976. Referat 212: "RadioFreeEurope/Radio Liberty," 9.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 116355.

<sup>183</sup> "Osanottajavaltiot - - ottavat tavoitteekseen helpottaa kaikenlaisen tiedon vapaampaa ja laajempaa välittämistä, rohkaista yhteistyötä tiedonvälityksen alalla ja tiedon vaihtoa muiden maiden kanssa, sekä parantaa niitä olosuhteita, joissa toisen osanottajavaltion journalistit harjoittavat ammattiaan toisessa osanottajavaltiossa".Päätösasiakirja 1975, 67.

<sup>184</sup> Tätä osa-aluetta Genscher painotti mm. Unkarin vierailullaan: Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem ungarischen Außenminister Puja in Budapest, 29.4.1976. AAPD 1976, dok. 119.

<sup>185</sup> Statement of Lothar Loewe to the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, 23.5.1977. PAAA, ZA. Bd. 116356. DDR:ssä oli 3 milj. televisiovastaanotinta ja televisiolähetysten häirintä ei Loewen mukaan ollut mahdollista. Sen sijaan radiolähetysten häirintä ei ollut vähentynyt Helsingin jälkeen. Silti radiollakin oli vaikutusta idässä: Ennen Radio in American Sector-aseman vuonna 1975 lähettämää rock-musiikin historiaa käsitellyttä ohjelmaa loppuivat ääninauhat DDR:n kaupoista, kun Loewen mukaan sadat tuhannet itäsaksalaiset nuoret nauhoittivat ohjelman. Loewe ei tosin ota kantaa siihen, kuinka paljon ääninauhoja oli DDR:ssä saatavilla. Liittotasavallan medioiden eräänlaista mielipidevaikuttajan roolia idässä painottivat myös Schmidt ja Genscher Yhdysvaltain ulkoministeri Vancelle. AAPD 1977, dok. 82.

<sup>186</sup> Esim. Botschafter Sahn, Moskau, an das Auswärtige Amt, 30.4.1976. AAPD 1976, dok 124; Staatsekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 9.8.1976. AAPD 1976, dok. 260.

Eniten ongelmia liittohallitukselle tuotti sen oppositiota tukevien sanomalehtien<sup>187</sup> kirjoittelun ohella sen omalla maaperällä toimivan yhdysvaltalaisomisteisen Radio Free Europe (RFE) - lähettimen toiminta. RFE lähetti Itä-Euroopan kansoille kohdistettua vahvasti lännen näkemysten mukaista radio-ohjelmaa. Puola oli pitänyt jo aiemmin lähettimen toiminnan lakkauttamista yhtenä ehtona perheidenyhdistämismenettelyistä sopimiselle.<sup>188</sup> RFE oli kahdessa suhteessa Bonnille varsin ongelmallinen: Ensinnäkin Liittotasavalta saattoi identifioitua vasten tahtoaan idässä propagandaksi tulkittujen ohjelmien lähettäjäksi, koska lähetin sijaitsi sen maaperällä. Asialla saattoi olla haitallisia vaikutuksia sen herkille idänsuhteille, ja ongelma nousikin Puolan kanssa usein esiin. Toiseksi Bonnilla ei ollut RFE:n toimintaan tai lähetysten sisältöön minkäänlaista sananvaltaa. Ainoaksi vaikuttamiskanavaksi asiassa jäivät kahdenväliset kontaktit huipputasolla, niin Yhdysvaltain johtoon kuin idän hallituksiin päin. Ulkoministeri Kissinger näytti suhtautuvan asiaan ymmärtäväisemmin,<sup>189</sup> mutta Carterin hallinnon kaudella RFE:n merkitys Yhdysvaltain ihmisoikeuspolitiikan apuvälineenä korostui, mikä näytti olevan erityisesti liittokansleri Schmidtille varsin kiusallista.

Schmidt otti RFE-asian puheeksi kesällä 1976 Puolassa vieraillessaan. Puolan kommunistisen puolueen pääsihteeri Gierek totesi tuolloin, että saattoi toki olla vaarana, että Liittotasavalta identifioitui aiheettomasti tällaisen asiattoman propagandan lähettäjäksi, mutta ei pitänyt kuitenkaan vetää vääriä johtopäätöksiä, mikäli Puolan reaktiot olivat joskus rajuja. Suurimmalle osalle länsipropagandasta puolalaiset Gierekin mukaan vain nauroivat. Schmidt painotti Bonnin pyrkimystä välttää asiassa kaikin tavoin vastakkainasettelujen syntymistä. Taustalla vaikutti todennäköisesti myös pelko samoihin aikoihin lupaavasti edenneen perheidenyhdistämiskehityksen vaarantumisesta tiedonvälityksen ylilyöntien seurauksena. RFE voitiin Schmidin tulkinnan mukaan nähdä jopa jonkinasteisena loukkauksena Liittotasavallan suvereniteettia kohtaan, mutta liittokansleri uskoi sen pysyvän maaperällään niin kauan kuin amerikkalaiset sotilaatkin.<sup>190</sup>

Presidentti Carterin turvallisuuspoliittiselle neuvonantajalle Zbigniew Brzezinskillle Schmidt huomautti syksyllä 1977, että hän oli Kissingerille vuosi sitten ehdottanut lähettimien toiminnan lakkauttamista, eikä tämä ollut väittänyt vastaan. Schmidin mukaan RFE oli jääne miehitysajoilta,

<sup>187</sup> Näitä lehtiä tosin idässä seurasivat lähinnä vain puoluejohtajat. AAPD 1976, dok. 260.

<sup>188</sup> Jarzabek 2010, 44. Puolan sopimus kuitenkin solmittiin lähettimen toiminnan jatkuessa syksyllä 1975.

<sup>189</sup> Schmidt huomautti asiasta ulkoministeri Kissingerille Washingtonissa heinäkuussa 1976. Radio Free Europe oli tuolloin kehottanut puolalaisia kadulle kapinoimaan hintojen nousua vastaan. AAPD 1976, dok. 233. Garton Ashin (1993, 89) mukaan Schmidt ja Kissinger olivat monessa asiassa samalla aaltopituudella, johtuen kummankin balance of power-pohjaisesta ajattelutavasta ja luottamuksesta kahdenvälisten tapaamisten vaikuttavuuteen.

<sup>190</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Ersten Sekretär des ZK der PVAP, Gierek, 11.6.1976. AAPD 1976, dok. 186.

joten se voitiin aivan hyvin ajaa alas. Brzezinskin mukaan Kissingerin aikana Yhdysvaltain kongressi ei ollut vielä kiinnostunut radion toiminnasta. Carterin virkaanastumisen aikoihin näin oli kuitenkin tapahtunut ja lähettimien toiminta oli otettu kongressin valvontaan. Syksyllä 1977 puhuttiinkin lähinnä lähettimien toiminnan tehostamisesta. Tämän perusteena nähtiin läntisten demokraattisten arvojen edistäminen ja tavoitteen edellyttämä tiedon vaihdon parantaminen, joka Helsingin päätösasiakirjassakin oli otettu yhteiseksi tavoitteeksi.<sup>191</sup> Vaughanin mukaan Brzezinski itse oli ollut Carterin maaliskuussa 1977 käynnistämän hankkeen takana, millä Yhdysvallat pyrki lisäämään lähettimien rahoitusta ja tehoa.<sup>192</sup>

Schmidtin itse esittämät lakkautusvaatimukset pois lukien Bonnin ja Washingtonin välillä käytiin loppuvuodesta 1977 lähinnä neuvotteluja lähettimien tehon nostosta kuin niiden alasajosta. Näytti vahvasti siltä, että RFE:n alasajo oli ollut liittokansleri Schmidtille henkilökohtaisesti tärkeä tavoite, mutta ulkoasiainministeriössä ei asiasta oltu niin huolissaan. Toki Varsovan liiton maat, erityisesti Neuvostoliitto ja Tšekkoslovakia, pitivät lähettimien toimintaa Helsingin päätösasiakirjan vastaisena, sillä niiden näkemyksen mukaan sillä tähdättiin idän järjestelmien muuttamiseen. Kritiikki oli Belgradin kokouksen aikaan vielä koko ajan voimistumaan päin.<sup>193</sup> Kuitenkin vuoden 1978 puolella Bonnin ulkoasiainministeriö päätyi kannattamaan lähettimien tehon nostoa, sillä asettuminen asiassa vastahankaan olisi rasittanut tarpeettomasti suhteita Yhdysvaltoihin. Liittotasavallan lähetystöt olivat myös raportoineet, että lähetyksillä oli enemmän positiivisia vaikutuksia idän kansalaisiin. Lisäksi perusteluissa todettiin, että Varsovan liiton kritiikki kohdistui pääasiassa itse lähettimien olemassaoloon, ei sen tehon nostoon.<sup>194</sup>

Schmidtin huoli tiedonvälityksen ylilyöntien aiheuttamista takaiskuista oli kuitenkin aiheellinen. Tiedossa oli tapauksia, jotka olivat osoittaneet, että vapaalla tiedonvälityksellä saattoi olla myös haittapuolensa: Liittotasavallan television kirjeenvaihtajan Lothar Loewen karkottaminen Itä-Berliinistä 22. joulukuuta 1976 DDR:n hallinnon mustamaalaamisesta sekä valtion sisäisiin asioihin puuttumisesta johtuen oli esimerkki vapaan tiedonvälityksen negatiivisista seurauksista.<sup>195</sup> Se kertoi

---

<sup>191</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Brzezinski, 27.9.1977. AAPD 1977, dok. 257. Vaughanin (2009, 19) mukaan Schmidt oli vaatinut lähettimien alasajoa myös Lontoon taloushuippukokouksessa toukokuussa 1977, johon Brzezinski oli vastannut Radio Free Europe'n olevan keskeinen osa Yhdysvaltojen sotilaallista läsnäoloa Saksassa.

<sup>192</sup> Vaughan 2009, 18.

<sup>193</sup> Referat 212, 9.2.1978: "RadioFreeEurope/Radio Liberty". PAAA, ZA. Bd. 116355.

<sup>194</sup> Van Well, Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, an den Chef des Bundeskanzleramts, 15.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 116355.

<sup>195</sup> Loewe oli raportoidessaan DDR:n tiukentuneesta linjasta todennut: "Täällä DDR:ssä lapsikin tietää, että rajavartioiden on ehdoton määräys ampua ihmisiä kuten jäniksiä". ("Hier in der DDR weiß jedes Kind, dass die Grenztruppen den Strikten Befehl haben, auf Menschen wie auf Hasen zu schießen.") AAPD 1976, dok. 376.

myös siitä, että DDR:n johto oli tietoinen Liittotasavallan televisiolähetysten vaikutuksesta sen kansalaisiin. Lisäksi taustalla vaikutti DDR:n selvästi kiristynyt kanta Saksan-kysymykseen liittopäivävaaleja edeltäneen suojasään jälkeen. Liittohallituksen mukaan DDR:n toiminta karkotustapauksessa loukkasi ensinnäkin Etyk-päätösasiakirjan kolmannen korin journalistien työolosuhteita koskenutta kohtaa: Journalistin toimen legitimiin harjoittamiseen kuuluivat Bonnin näkemyksen mukaan myös kriittiset raportoinnit ja subjektiiviset kannanotot. Toiseksi heti tapahtuman jälkeisenä yönä Saksojen välisessä rajaliikenteessä sattuneita viivytyksiä pidettiin maiden välisen liikennesopimuksen vastaisina. Tapaus langetti Bonnin mukaan synkän varjon Saksojen keskinäisten suhteiden ja liennytyksen jatkon ylle Belgradin seurantakokouksen lähestyessä.<sup>196</sup>

Karkotustapaus toi ensinnäkin hyvin esiin Helsingin päätösasiakirjan haavoittuvuuden: Sillä ei ollut oikeudellista sitovuutta ja erityisesti kolmannen korin sitoumusten kovin yleisellä tasolla liikkuneet muotoilut antoivat mahdollisuuden hyvinkin erilaisille tulkinnoille. Toiseksi heti karkotuspäätöksen jälkeen Saksojen välisessä rajaliikenteessä ilmenneet viivytykset osoittivat liittohallituksen usein julkituomien huolten aiheellisuuden: Heikennyksillä liennytyksen ja idänsuhteiden ilmapiirissä oli käytännön tasolla välittömiä seurauksia myös sen herkkään asemaan kylmän sodan ytimessä. Tässä esimerkkitapauksessa seuraukset koskivat Saksojen välisiä liikenneyhteyksiä, ja kärsijöinä olivat tavalliset ihmiset.

#### **4.1.5. Ongelmia ja kontakteja Saksan maaperällä: DDR-suhteet ja Berliini**

Liittohallituksen kannalta varsin problemaattista oli se, että Saksojen keskinäisissä suhteissa Liittotasavalta näytti olevan osapuolista se, joka enemmän halusi liennytyksessä ja inhimillisten asioiden alueella edistystä tapahtuvan. DDR:n intressit sijoittuivat lähinnä Etykin toisen korin taloudellisen yhteistyön alueelle. YK:n yleiskokouksen yhteydessä syyskuussa 1975 ulkoministeri Genscher oli tiedustellut DDR:n ulkoministeri Fischeriltä, miksei tämä ollut maininnut merkittävää kolmatta koria lainkaan eritellessään puheensa yhteydessä Etykin saavutuksia. Neuvostoliiton Gromyko oli näin tehnyt ja vieläpä korostanut kolmannen korin merkitystä idän ja lännen välisen yhteistyön kehityksessä. Fischer totesi DDR:n toki jo käynnistäneen toimenpiteet kolmannen korin osalta ja arveli Genscherillä olevan vain tarve ”pelata kotiinpäin”<sup>197</sup> syytellessään DDR:ää ja puhuessaan Saksojen jälleenyhdistymisestä.<sup>198</sup>

<sup>196</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 23.12.1976. AAPD 1976, dok. 376.

<sup>197</sup> Fischer viitanee tällä Bonnin ongelmiin oikeisto-oppositionsa kanssa.

<sup>198</sup> Ministerialdirektor van Well, z.Z., New York, an das Auswärtige Amt, 26.9.1975. AAPD 1975, dok. 287.

Tällaiset korkeamman tason kahdenväliset kontaktit ulkoministeritasolla olivat Saksojen välisestä erityissuhteesta johtuen varsin harvinaisia. Niitä oli lähinnä monenkeskisten foorumien luomissa puitteissa, kuten YK:ssa ja Etykissä. Käytännössä suhteita pyrittiin hoitamaan enemmän valtiosihteeritasolla ja pysyvien edustustojen välityksellä. Tämä tekee Saksojen suhteiden kehittymisen vertailun Bonnin ja muiden Varsovan liiton maiden väliseen kehitykseen haastavaksi. Toinen haaste on Saksan-politiikan varsin monimutkainen koordinointi: Liittotasavallan vuodesta 1974 eteenpäin Itä-Berliiniin akreditoitu pysyvä edustaja raportoi suoraan liittokanslerille. Vaikka DDR ei ollut Bonnin näkemyksen mukaan ulkomaan, eikä suurlähettiläitä siten ollut perussopimuksen jälkeen vaihdettu, eikä Itä-Berliiniä myöskään pidetty DDR:n pääkaupunkina, konsultoi pysyvä edustaja Günther Gaus kuitenkin myös ulkoministeriötä keskeisissä asioissa. Kolmas haaste on Berliinin-kysymys: Berliiniä koskevia asioita käsiteltiin yhteistyössä siitä vastuussa olevien länsivaltojen kanssa niin kutsutussa Bonnin neljän ryhmässä. Tässä politiikan suuntaviivojen määrittelyssä Bonnin ulkoministeriö oli mukana yhdessä Yhdysvaltain, Iso-Britannian ja Ranskan edustajien kanssa.<sup>199</sup>

Länsi-Berliini erillisenä lännen saarekkeena syvällä idässä oli yksi Bonnin varovaista ja vastakkainasetteluja välttävää liennytysohjelmaa selittävä tekijä. Neljän voittajavallan välinen Berliinin-sopimus vuodelta 1971 toimi Bonnin mukaan ohjekirjana, jonka pohjalta kaupungin yhteyksiä länteen ja sen elinvoimaisuutta voitiin kehittää. Aivan kuten Helsingin päätösasiakirja, jätti Berliinin-sopimuskin paljon tulkinnanvaraa, mikä aiheutti jatkossa monia kiistoja Bonnin Neuvostoliiton- ja DDR:n-suhteissa. Idälle Berliini toimi hyvänä painostusvälineenä, jonka avulla länttä voitiin tarvittaessa hieman ojentaa. Bonn taas pyrki lisäämään hallinnollista läsnäoloaan länsipuolella, joka ei kuitenkaan varsinaisesti ollut hallinnollinen osa Liittotasavaltaa.<sup>200</sup>

Bonnin pyrkimyksenä oli välttää Saksan-poliittisten asioiden käsittelyä monenkeskisillä alustoilla. Herkkien DDR-suhteiden kehittymistä Helsingin jälkeen on tässä kuitenkin käsitelty, koska kehitys monenkeskisessä liennytyksessä, oli se sitten positiivista tai negatiivista, näkyi yleensä

<sup>199</sup> Garton Ash 1993, 130-131. Lähteissä Saksojen erityissuhde näkyy DDR-suhteita koskevien asiakirjojen vähäisenä määränä ulkoasiainministeriön arkistossa. Lisäksi ulkoministeriön keräämiin tilastoihin ei DDR:n osalta lukuja ole yleensä kerätty. Liittokanslerinviraston tai Saksojen sisäisten asioiden ministeriön asiakirjat ovat Bundesarchivin puolella. Asiakirjakokoelmiin (AAPD) on kuitenkin koottu kattavasti Itä-Berliinin pysyvän edustuston raportointia.

<sup>200</sup> Eri tulkinnat Berliinin-asetelmasta ja Länsi-Berliinin mukanaolosta Bonnin solmimissa kahdenvälisissä sopimuksissa estivät useiden sopimusten allekirjoittamisen Liittotasavallan ja Neuvostoliiton välillä. DDR taas tulkitsi Berliinin-sopimuksen ja siten kaupungin erityisstatuksen koskevan vain länsisektoreita, joten se pyrki tekemään Itä-Berliinistä, DDR:n pääkaupungista, yhä tiiviimmin osan DDR:ää. Referat 210 (Lücking), 14.3.1978: ”Berlin zu Beginn des Jahres 1978”. PAAA, ZA. Bd. 116372. Idän Berliinin-tulkintoista tarkemmin: Abrasimov 1981: ”West Berlin: Yesterday and Today”; Lääntistä näkökulmaa: Merrit 1985b: ”Living with the Wall: West-Berlin, 1961-1985”.



konkreettisimmin juuri Saksojen välisissä suhteissa. Berliinin-problematiikkaan ei tässä aiheen kompleksisuuden takia ole mahdollista tarkemmin syventyä. Jatkossa Berliiniä käsitellään osana Saksojen välisiä suhteita. Joka tapauksessa tehokkaimmin tavallisten saksalaisten välisten yhteyksien ja elinolosuhteiden kehittäminen kolmannen korin viitoittamalla tiellä onnistui juuri Saksojen kahdenvälisissä suhteissa. Tähän oli yksinkertainen syy: rautaesiripun ja Berliinin muurin toisistaan erottamia saksalaisia oli kahden Saksan valtion alueella lukumäärällisesti eniten. Tästä kertoo esimerkiksi useiden miljoonien suuruiset vierailuluvut sekä idän että lännen suuntaan.<sup>201</sup> Saksan-poliittiset asiat olivat siten keskeisesti Etykin käsittelemien asioiden taustalla. Bonnin liennytysohjelmaan pitkän tähtäimen tavoitteena niin ikään oli Saksan-kysymyksen ratkaisu, ja liennytyksen elinvoimaisuuden turvaamisella pohjimmiltaan pyrittiin huolehtimaan Saksan-poliittisista intresseistä.

Saksojen suhteet oli vuoden 1972 perussopimuksessa saatu määriteltyä pääpiirteissään paperille, mutta sopimus ei ollut tuonut maiden eriäviä intressejä juurikaan lähemmäksi. Egon Bahrin tiedetään vuoden 1972 sopimuksen solmimisen jälkeen todenneen, että aiemmin Saksoilla ei ollut suhteita lainkaan, mutta sopimuksen jälkeen oli saavutettu ainakin huonot suhteet.<sup>202</sup> Yhtäläillä kuten liittohallitus piti tiukasti kiinni omista Saksan-poliittisista tavoitteistaan, pyrki DDR Bonnin ulkoministeriön apulaisosastopäällikkö Meyer-Landrutin tulkinnan mukaan erityisesti Helsingin jälkeen koko ajan tiukentuvalla asenteellaan kolmannen korin asioissa näyttämään muille valtioille ja omille kansalaisilleen, että se itse kykeni säätelemään Saksojen välisten suhteiden tilaa. Toinen keskeinen DDR:n pyrkimys Helsingin jälkeen oli pitää oma sisäinen kehitys vakaana.<sup>203</sup>

DDR syytti usein erityisesti Liittotasavallan tiedotusvälineitä vihamielisestä suhtautumisesta sitä kohtaan ja maiden välisten suhteiden rasittamisesta. Loppukesästä 1976 DDR:n varaulkoministeri Nier varoitti Liittotasavallan sanomalehdistön kirjoittelun loukkaavan maansa suvereniteettia ja valtioiden sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatetta.<sup>204</sup> Ulkoministeri Genscher, joka Garton Ashin luonnehdinnan mukaan kantoi liittokansleri Schmidtä enemmän huolta DDR-kontaktien kehittymisestä,<sup>205</sup> oli huolissaan DDR:n alati jyrkentyvistä kommentteista. Liittopäivävaalien lähestyessä Genscher totesi, että liennytyksen julkinen arvostus riippui ennen kaikkea siitä, saivatko tavalliset kansalaiset nauttia sen hedelmistä. DDR:n tiukka asenne niin diplomatian kuin käytännön

---

<sup>201</sup> Ks. esim. Garton Ash 1993, 656-659.

<sup>202</sup> Haftendorn 1983, 402.

<sup>203</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut, 3.2.1977. AAPD 1977, dok. 20.

<sup>204</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 9.8.1976. AAPD 1976, dok. 260.

<sup>205</sup> Garton Ash 1993, 85-86.

suhteiden tasolla hyödytti vain liennytyksen ja Etykin vastustajia.<sup>206</sup> DDR:n ulkoministeri Fischer syytti vastaavasti liittohallitusta liennytykskehityksen vaarantamisesta. Erityisesti Bonnin asenne Saksan-kysymyksessä aiheutti DDR:n mukaan esteitä liennytyksen kehittymiselle.<sup>207</sup>

Parannukset, joita Helsingin jälkeen ihmiskontaktien ja Etykin kolmannen korin alueilla tehtiin, olivat lähinnä kosmeettisia.<sup>208</sup> Esimerkiksi liikenneyhteyksiä koskevissa neuvotteluissa, joita käytiin syksyllä 1975, oli Puolan- ja Romanian-sopimusmenettelyjen tapaan pohjatyö tehty jo ennen Helsingin kokousta.<sup>209</sup> Kesällä 1976 Liittotasavallan pysyvä edustaja Gaus ojensi DDR:n edustajalle listan asioista, joissa Bonnin näkemyksen mukaan oli mahdollista saavuttaa konkreettisia parannuksia lyhyellä aikavälillä. 25 kohtaa sisältänyt lista painottui Etykin kolmatta koria sivuten ihmisten välisten yhteyksien kehittämiseen sisältäen esimerkiksi rajaliikenteen kehittämisehdotuksia, kuten parannuksia länsiberliiniläisten vierailuliikenteeseen sekä matkustusmahdollisuuksien helpottamista kiireellisissä perhetilanteissa<sup>210</sup>. Myös kulttuuriyhteistyön kehittämistä ja lehdistön liikkumavaran lisäämistä ehdotettiin.<sup>211</sup> Bonnin avaus ei tuottanut välittömiä seuraamuksia. Liittopäivävaalien jälkeen DDR:n asenne taas jyrkkeni ja käsitellyn aineiston valossa seuraavan kerran listaan palattiin, kun jatkokaudelle valitun liittokansleri Schmidin poliittinen ohjelmajulistus liittopäivillä joulukuussa 1976 aiheutti ilmeisen raskaan pettymyksen DDR:n johdolle.

Vaikka Schmidt julistuksessaan vakuutti hyvien naapuruussuhteiden kehittymiseen tähtäävän idänpolitiikan jatkuvan muuttumattomana, herätti muutama lause negatiivisia reaktioita naapurissa. Schmidt totesi muun muassa, että hyviin naapuruussuhteisiin ei kuulunut ihmisten maasta

<sup>206</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem jugoslawischen Außenminister Minic, in Milocer 27.8.1976. AAPD 1976, dok. 272.

<sup>207</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Außenminister der DDR, Fischer, in New York 8.10.1976. AAPD 1976, dok. 300.

<sup>208</sup> Heti Saksojen välisten konsultaatioiden alettua vuonna 1970 ja tämän jälkeen vuosina 1971-1972 neljän toisen maailmansodan voittajavallan välisten Berliinin-neuvottelujen sekä Saksojen välisten perussopimusneuvotteluiden yhteydessä oli ihmiskontaktien kehittämisen suuntaviivoista jo sovittu. Garton Ash 1993, 129-131. Kehitystä kuvaa hyvin länsiberliiniläisten vierailuluvut Itä-Berliiniin: Vuosina 1963-1966 DDR:n viranomaiset myönsivät ensi kertaa muurin rakentamisen jälkeen vierailulupia länsiberliiniläisille (ainoastaan juhlapyhiksi kerran tai kaksi vuodessa). Joulun pyhien aikaan vierailuja tehtiin n. 1milj. vuosina 1963-1965. Vuosina 1966-1970 myönnettiin ainoastaan lupia kiireellisissä sairaus- ja kuolemantapauksissa, n. 60 000-100 000/vuosi. Idänsopimusten jälkeen länsiberliiniläisten vierailut lisääntyivät huomattavasti: 3,5 milj. (1972), 3 milj. (1973), 2,5 milj. (1974), 3,5 milj. (1975), 3 milj.- 3,5 milj. (1976-1978). Merrit 1985a, 174-179. Tilastojen puutteista ja vaihtelevista tiedonkeräysmetodeista: Garton Ash 1993, 656-657.

<sup>209</sup> Garton Ash 1993, 147-149.

<sup>210</sup> Kiireellisiksi perhetilanteiksi oli vuoden 1972 perussopimuksen yhteydessä luettu lähisukulaisten (isovanhemmat, vanhemmat, lapset, sisarukset) syntymä, avioliitto, vakavat sairaustapaukset, kuolema sekä hopea- ja kultahääpäivät. Garton Ash 1993, 147.

<sup>211</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 10.6.1976: "Gespräch mit Politbüroandidat Joachim Hermann über die bilateralen Beziehungen." AAPD 1976, dok. 185. Tammikuussa 1977 Gaus kertoi Der Spiegel lehden haastattelussa, että Saksojen välisten inhimillisten ongelmien ratkaiseminen onnistui vain pienin yksittäisin toimenpitein kerrallaan, kuten aluksi liikenneyhteyksiä ja teitä parantamalla. 25 kohdan listasta kahdeksaan oli olemassa ratkaisumahdollisuuksia. AAPD 1977, dok. 314, viite 3. Tunnusteluja Saksojen välillä kulttuuriyhteistyön ja liikenneyhteyksien puitteissa jatkettiin syksyllä 1977. AAPD 1977, dok. 219.

poistumisen estämien: ”Meille tuskaa aiheuttaa Saksaa jakava ja ihmisiä toisistaan erottava raja, jolla ammutaan ihmisiä. DDR:n toimet rajalla ovat vailla vertaistaan Euroopassa.”<sup>212</sup> Schmidt toisti lisäksi jo tutuksi tulleet sanat Bonnin liennytysoikeuden perimmäisimmästä päämäärästä: se tavoitteli rauhantilaa, jossa Saksan kansa saattoi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä.<sup>213</sup> DDR:n varaulkoministeri Nierin mukaan Schmidtin puhe muistutti uhkaavasti jo CDU:n poliitikkojen puheita. Bonnin säännöllisesti toistuvat jälleenyhdistymispuheet asettivat Nierin mukaan koko DDR:n valtion olemassaolon vaakalaudalle, mikä oli DDR:n näkemyksen mukaan vastoin Helsingin päätösasiakirjan periaatteita. Gaus yritti nostaa keskustelussa esiin edellä mainitut kohdat, joissa maiden välisiä suhteita voitiin Bonnin näkemyksen mukaan viedä eteenpäin. Nierin mukaan maiden välisissä suhteissa ei ollut edistystä luvassa ennen kuin niitä hoidettiin, kuten kahden suvereenin valtion välillä suhteita yleensä hoidetaan.<sup>214</sup>

Itä-Berliinistä samoihin aikoihin, kiristyneen Saksan-poliittisen ilmapiirin ja DDR-kriittisten lausuntojensa seurauksena, karkotettu televisiotoimittaja Lothar Loewe esitteli näkemyksiään Saksojen suhteista Yhdysvaltain kongressin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökomission<sup>215</sup> vieraana toukokuussa 1977. Hänen esittämiensä lukujen mukaan noin kahdeksan miljoonaa länsisaksalaista oli vuoden 1976 aikana vierailut DDR:n alueella. Näiden useiden miljoonien kontaktien oli Loewen mukaan tarkoitus herättää itäsaksalaisissa kaipuuta paremmasta elämästä ja liikkumisen vapaudesta.<sup>216</sup> Liikkuvuutta tapahtui Loewen mukaan Saksojen välillä myös idästä länteen päin: Vuonna 1976 oli 1,6 miljoonaa itäsaksalaista eläkeläistä ja 40 000 kiireellisen perhetilanteen kriteerit täyttäneitä henkilöä vierailut Liittotasavallan puolella. Tämän lisäksi 4 914 itäsaksalaista oli päässyt perheidenyhdistämismenettelyjen turvin muuttamaan Liittotasavaltaan.<sup>217</sup>

---

<sup>212</sup> „Uns schmerzt die Grenze, die mitten durch Deutschland geht und die Menschen trennt, an der immer wieder auf Menschen geschossen wird. Das Vorgehen der DDR and der Grenze durch Deutschland ist ohne Beispiel in Europa.“ Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, 387-389.

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 22.12.1976. AAPD 1976, dok. 374.

<sup>215</sup> Commission on Security and Cooperation in Europe. Komissio oli erikoistunut Helsingin päätöksiä tarkkailevien ryhmien ja idän toisinajattelijoiden tuottaman tiedon välittämiseen Yhdysvaltain päättäjille. Snyder 2010, 182-184.

<sup>216</sup> Tämä olikin Bangen (2004, 1-2) mukaan Bonnin idänpoliittisten strategioiden yksi tavoite. Liittokansleri Schmidtin mukaan länsisaksalaisten vierailuluvut: 7 milj. (1975) ja 8 milj. (1976). Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance, 31.3.1977. AAPD 1977, dok. 82. Lukujen kohdalla täytyy tosin huomioda, että kyse oli yleensä vierailumäärästä, ei yksittäisistä vierailijoista.

<sup>217</sup> Statement of Lothar Loewe to the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, 23.5.1977. PAAA, ZA. Bd. 116356. Liittokansleri Schmidt arvioi keväällä 1977 DDR:n laskevan vuosittain 10 000-12 000 saksalaista DDR:sta Liittotasavaltaan. AAPD 1977, dok. 134. Perheidenyhdistämislukuja olen koonnut liitteeseen 3. Garton Ashin (1993, 658-659) keräämien lukujen mukaan virallista tietä vuonna 1976 länteen pääsi muuttamaan 10 058 itäsaksalaista. Tämä luku sisältäne perheidenyhdistämisen lisäksi ainakin joukon eläkeläisiä, jotka länsivierailujensa yhteydessä jäivätkin pysyvästi länteen. Tämän lisäksi Liittotasavalta osti tarkasteltavalla aikavälillä poliittisia vankeja n. 1000-1500/vuosi. Vuonna 1976 DDR:sta jonkun toisen valtion kautta pakeni Liittotasavaltaan 3 010 ja Saksojen välisen rajan kautta 610 itäsaksalaista.

Kuten ihmiskontaktien edistämisessä kahdenvälisesti Puolan ja Romanian kanssa, myös DDR-suhteissa Liittotasavalta oli maksajan roolissa. Tämä kattoi niin yhteiset liikenneprojektit kuin poliittisten vankien ostamisen. Kaikista ongelmista ei kuitenkaan rahalla ollut mahdollista selvittää. Saksojen välillä oli eniten rautaesiripun toisistaan erottamia perheenjäseniä, ja Garton Ashin mukaan myös paljon vanhemmistaan eroon joutuneita lapsia. DDR noudatti perheidenyhdistämisisä varsin tiukkaa linjaa. Tätä kuvaa hyvin Honeckerin kertomus Brezhneville vuonna 1974, jonka mukaan kaikki maastamuuttoluvat kulkivat Honeckerin käsien kautta tämän pitäessä huolta tiukan linjan jatkuvuudesta. Honeckerin mukaan monet lapset, joita Bonn yritti saada muuttamaan länteen, olivat tyytyväisiä elämäänsä DDR:ssä, eivätkä halunneet muuttaa pois. Sen sijaan perheidenyhdistämisisillä DDR pystyi hankkiutumaan eroon rikollisista ja haitallisista aineksista.<sup>218</sup> Vaikka Honeckerin kertomus ei liene sanasta sanaan paikkaansa pitävä, ja jaettujen perheiden lukumäärästä en ole saanut tarkkaa tietoa, niin DDR:n tiukasta linjasta kertoo ainakin perheidenyhdistämismäärät suhteutettuna esimerkiksi Puolan vastaaviin lukuihin (ks. liite 3).<sup>219</sup>

Itäsaksalaisten matkustusluvanhakijoiden määrä oli lisääntynyt roimasti Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen. Helsingin kokousta seuranneen vuoden aikana noin 100 000 itäsaksalaista anoi matkustuslupaa Liittotasavaltaan, ja viittaukset Helsingin päätösasiakirjaan olivat hakemuksissa yleisiä.<sup>220</sup> Loewe kertoi Yhdysvaltojen Ety-komissiolle, että sanomalehti Neues Deutschlandin numero, jossa Helsingin päätösasiakirja oli julkaistu, oli myyty nopeasti loppuun. Hän tunsii lukuisia itäsaksalaisia, jotka kulkivat päätösasiakirjan teksti aina taskussaan, ja mikäli joutuivat hankaluuksiin viranomaisten kanssa, vetivät he paperin taskustaan todeten: ”Herra Honecker on allekirjoittanut tämän.”<sup>221</sup>

Itä-Berliinin pysyvän edustuston raportin mukaan syksyllä 1977 länteen matkustamista tai muuttoa koskevat hakemukset hylättiin automaattisesti DDR:n sisäviranomaisten toimesta heti niiden saavuttua. Tämä oli merkki linjan tiukentumisesta. Mikäli luvanhakijat saivat jonkin vastauksen viranomaisilta, oli se yleensä uhkaavaan sävyyn muotoiltu varoitus, että maastapoistumishakemukset olivat lainvastaisia, ja tällaisen toimenpiteen toistamisella olisi oikeudellisia seurauksia. DDR:n viranomaiset olivat myös luopuneet matkustusluvanhakijoiden perusteluiden tai motiivien kuulemiskäytännöstä. Matkustusluvanhakijoiden perheineen tiedettiin kohdanneen myös monen-

<sup>218</sup> Garton Ash 1993, 143-145.

<sup>219</sup> DDR:n lukuja vielä suurensivat todennäköisesti myös idästä pois muuttavat eläkeläiset

<sup>220</sup> Thomas 2001, 109.

<sup>221</sup> Statement of Lothar Loewe to the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, 23.5.1977. PAAA, ZA. Bd. 116356. Loewen kommentteihin tulee suhtautua tietyllä varauksella. Hänen suhtautumisensa DDR:n hallintoa kohtaan tuskin oli kovin puolueeton hänen jouduttuaan karkotetuksi Itä-Berliinistä joulukuussa 1976.

laista syrjintää esimerkiksi työpaikoilla, kouluissa ja asuntojonoissa. Raportin tiedot perustuivat Liittotasavallan Itä-Berliinin edustustossa vierailleiden itäsaksalaisten kertomuksiin.<sup>222</sup> Aiemmin samana vuonna DDR oli syyttänyt Liittotasavallan Itä-Berliinin edustustoa puuttumisesta toiminnallaan maansa sisäisiin asioihin. Valtiosihteeri Gaus arveli tuolloin DDR:n pyrkivän tällaisilla syytöksillä vähentämään itäsaksalaisten vierailuja Liittotasavallan edustustossa ja saamaan samalla vaikeudet perheidenyhdistämisasiossa näyttämään yksin Liittotasavallan syyttä. DDR:n varaulko-ministeri Nier oli Gausille todennut, että syytösten taustalla vaikutti muun muassa vuodenvaihteessa nähtävillä olleet merkit niin kutsuttuun yksinedustusvaatimukseen palaamisesta.<sup>223</sup>

Apulaisosastopäällikkö Meyer-Landrutin raportin mukaan yhtenä keskeisenä syynä Saksojen suhteiden heikentymiseen vuodenvaihteesta alkaen oli DDR:n sisäinen kehitys: Saksojen välinen perussopimus ja Helsingin päätösasiakirja olivat kaikesta huolimatta mahdollistaneet Saksojen välisten ihmiskontaktien lisääntymisen, mikä oli nostanut itäsaksalaisten liennytsodotuksia. Tämä taas tuntui paineena DDR:n hallitusta kohtaan. Muun muassa juuri matkustuslupahakemusten määrän kasvun arveltiin vaikuttaneen DDR:n tiukentuneeseen politiikkaan.<sup>224</sup>

Gaus Liittotasavallan Itä-Berliinin edustustosta kuitenkin huomautti, ettei DDR:ssä ollut kehittynyt samanlaista organisoitua oppositioliikettä, kuten Puolassa ja useissa muissa sosialistisissa maissa, vaan toisinajattelijoiden poliittinen painoarvo oli siellä vielä kovin vähäinen. Pidätyksiä oli kuitenkin loppuvuonna 1976 ollut lisääntyvissä määrin. Gausin mukaan suurin riski Liittotasavallan kannalta katsoen oli, että DDR koki liittohallituksen tähtävän politiikallaan idän oppositiovoimien vahvistumiseen ja DDR:n järjestelmän nakertamiseen sisältä päin, samalla, kun se kaikin tavoin pyrkii pitämään Saksan-kysymyksen avoinna tulevaisuuden ratkaisuja varten. Tämä herättääkin pohtimaan tavoiteltiinko Bonnin salaisilla idänpoliittisilla strategioillaan tällaista, vaiko ennustetavampaa ja viimekädessä ylhäältä tulevaa muutosta?<sup>225</sup> Valtiosihteeri Gaus ainakin korosti sitä, että DDR:n sisäiset ongelmat johtivat aina liikkumavaran kaventumiseen Saksan-politiikassa.<sup>226</sup>

DDR:n sisäisillä tekijöillä ja tässä juuri matkustushalukkaiden lisääntyneellä määrällä oli selitetty sen asenteiden tiukentumista Helsingin jälkeen. Sisäisten levottomuuksien syntymistä DDR:ssä

---

<sup>222</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, Referat 212, 27.1.1978: "Ausreiseverfahren in der DDR", päiv. 4.10.1977. PAAA, ZA. Bd. 116356.

<sup>223</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 27.1.1977. AAPD 1977, dok. 15.

Yksinedustusvaatimuksesta oli luovuttu Brandtin kaudella, kun Bonn oli valmis tunnustamaan DDR:n toiseksi saksalaiseksi valtioksi.

<sup>224</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut, 3.2.1977. AAPD 1977, dok. 20.

<sup>225</sup> Idänpoliittisista strategioista: Bange 2004, 1-2.

<sup>226</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 8.2.1977. AAPD 1977, dok. 25.

voitiin pitää etenkin liittohallituksen lyhyemmän tähtäimen idänpoliittisten tavoitteiden kannalta enemmän haitallisena kuin hyödyllisenä. Prahan vuoden 1968 tapahtumat olivat vielä tuoreessa muistissa. Siksi ei voida epäillä, että Bonn olisi idänpolitiikallaan tietoisesti pyrkinyt rohkaisemaan DDR:n oppositiovoimia, vaan lyhyen tähtäimen Saksan-poliittiset tavoitteet olivat ennemminkin humanitaarisia. Garton Ash on kanssani tässä samoilla linjoilla: Bonnin idänpolitiikka tähtäsi toki pitkällä tähtäimellä idän järjestelmien liberalisoimiseen, mutta kehityksen tuli tapahtua mahdollisimman stabiileissa sekä ennustettavissa olosuhteissa. Uudistusten oli myös viimekädessä tultava ylhäältä puoluejohdon tasolta, ei kansan kapinoinnin seurauksena.<sup>227</sup>

Liittotasavallalle oli siten keskeistä pyrkiä jatkossakin edistämään ihmiskontaktien kehittymistä sekä tavallisten saksalaisten elinolosuhteita Saksojen välillä aiemmin solmittujen sopimusten ja Helsingin päätösasiakirjan pohjalta. Asteittain tapahtuva kehitys oli mahdollista tarjoamalla idän hallituksille vastavuoroisuuden hengessä taloudellisia etuja sekä välttämällä vastakkainasettelujen kärjistymistä. Apulaisosastopäällikkö Meyer-Landrut nostikin ilmoille ajatuksen, että usein julkisuudessa esitettyä tavoitetta rauhantilasta, jossa Saksan kansa voi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä, olisi tarpeen jatkossa käyttää hieman varovaisemmin ja harkitummin. Tämän ulkopoliittisen peruslauseen painottaminen aiheuttikin kitkaa Saksojen välisissä suhteissa. Jälleenyhdistymistavoitteen julkisen painoarvon vähentäminen ei kuitenkaan liene saanut ulkoministeriön ylemmillä portilla tukea, sillä ulkoministeri Genscher oli asiakirjaan käsin merkinnyt kysymysmerkin kyseisen ehdotuksen kohdalle.<sup>228</sup> Wagnerin mukaan ulkoministeri Genscher näyttikin liittokansleri Schmidtiin verrattuna kärkkäämmin puolustavan Bonnin pidemmän aikavälin kansallisia intressejä, mikä näkyi usein julkilausutussa tavoitteessa Saksojen yhtenäisyydestä ja periksiantamattomuudessa koskien Berliinin-kysymystä.<sup>229</sup>

Saksan kansalliseen intressiin kuului rautaesiripun itäpuolella asuvien saksalaisten eduista huolehtiminen. Sen sijaan, että Bonn olisi tavoitellut Saksojen välisissä suhteissa toisinajattelijaj- ja ihmisoikeusliikkeen vahvistumista DDR:ssä sekä Itä-Berliinin hallituksen kaatavia sisäisiä levottomuuksia, se tavoitteli pitkällä aikavälillä viimekädessä ylhäältä päin tulevaa muutosta vakiintuvien kahdenvälisen suhteiden kautta. Tässä mielessä Bonnin idän- ja Saksan-politiikkaa ei voida pidemmällä aikavälillä kuvailla Surin konservatiivisen liennytysolehtiikan määritelmien: ”jatkuvuutta

<sup>227</sup> Garton Ash 1993, 203-204, 367-368. Garton Ashin mukaan Bonn tavoitteli liberaalisaatiota suhteiden vakiintumisen kautta (liberalisation through stabilisation), mistä 1980-luvun lopulle tultaessa ja kansan ottaessa ohjat käsiinsä, oli toteutunut oikeastaan vasta stabilisaatio. Bangen (2004, 1) mukaan esimerkiksi Brandt käytti pitkän tähtäimen tavoitteesta eli jälleenyhdistymisestä ennemmin termiä yhteenkasvaminen (zusammenwachsen).

<sup>228</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut, 3.2.1977. AAPD 1977, dok. 20.

<sup>229</sup> Wagner 1976, 766.

muutoksen sijaan” ja ”pysyvyyttä uudistusten sijaan”.<sup>230</sup> Tulkintani mukaan Bonn tavoitteli ennemmin muutosta jatkuvuuden kautta ja pieniä uudistuksia yksi kerrallaan suhteiden stabilisoitumisen kautta. Pitkälti tästä johtuen Bonnin liennytysohjelmissä korostuivat myös jatkuvuuden ja pysyvyyden elementit. Edistysaskelia liennytysohjelmissä, eli uudistuksia, sekä muutosta pidemmällä aikavälillä kuitenkin tavoiteltiin. Tähän realistiseen sekä pienin ja ennustettavin askelin eteneväksi tarkoitettuun politiikkaan sopi varsin huonosti alkuvuonna 1977 liennytysohjelman keskiöön noussut ihmisoikeusliikehdintä.

## 4.2. Ihmisoikeuksien korostumisen vaikutus Bonnin Etyk-politiikkaan

### 4.2.1. Ihmisoikeusproblematiikasta

Etykin kolmannesta korista muodostui vähitellen eräänlainen synonyymi päätösasiakirjan ihmisoikeusasioille. Kolmatta koria voitiin pitää ainakin joiltain osin päätösasiakirjan ensimmäisen korin ihmisoikeusperiaatteen<sup>231</sup> eräänlaisena käytännön sovelluksena. Etykin kolmas kori sisälsi varsin käytännönläheisiä suosituksia niin perheidenyhdistämishakemusten käsittelyyn, matkustusasiakirjoista perittäviin korvauksiin, kansainvälisten avioliittojen solmimiseen, kuin myös tiedonvälityksen sekä kulttuuri- ja koulutusyhteistyön kehittämiseen liittyen. Kolmannen korin voidaan sanoa siten menneen pidemmälle yksityiskohtiin, kuin mitä ihmisoikeudet periaatteen tasolla määrittivät. Voidaan myös puhua Etykin ihmisoikeuslottuvuudesta, jonka sisältämä ensimmäisen korin ihmisoikeusperiaate, mukaan luettuna siihen soveltuvat kolmannen korin suositukset, ilmensi varsin voimakkaasti läntistä käsitystä ihmisoikeuksien luonteesta: Siinä painotettiin enemmän kansalais- ja poliittisia oikeuksia kuin idän tärkeinä pitämiä taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia.<sup>232</sup> Näistä ideologisista näkemyseroista johtuen päätösasiakirjan ihmisoikeuslottuvuus oli omiaan lisäämään idän ja lännen välisiä vastakkainasetteluja.

<sup>230</sup> ”Continuity over change - stability over reform”. Suri 2003, 211-214.

<sup>231</sup> ”Osanottajavaltiot kunnioittavat ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, mukaan lukien ajatuksen, omantunnon, uskonnon tai vakaumuksen vapaus, jotka kuuluvat kaikille rodusta, sukupuolesta, kielestä tai uskonnosta riippumatta. Ne edistävät ja rohkaisevat käyttämään tehokkaasti kansalaisvapauksia, poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä sekä muita oikeuksia ja vapauksia, jotka kaikki johtuvat ihmisyyden luontaisesta arvosta ja ovat olennaisia hänen vapaalle ja täydelle kehitykselleen.” Päätösasiakirja 1975, 12.

<sup>232</sup> Heraclides 1993, 39. Esimerkiksi Varsovan liiton Bukarestin julistus marraskuussa 1976 määritteli ihmisoikeudet viittaamalla hyvien työ- ja elinolosuhteiden turvaamiseen kaikille, mikä piti sisällään työttömyyden poistamisen ja nuorison kasvattamisen sosialistisen hengen, rauhan ja edistyksen ideaalin mukaan. Ministerialdirigent Meyer-Landrut, an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 30.11.1976. AAPD 1976, dok. 350. Erään tulkinnan mukaan ihmisoikeudet toteutuivat automaattisesti sosialistisissa järjestelmissä. Niiden sisältöön puuttuminen loukkasi idän näkemysten mukaan Helsingin päätösasiakirjan sisäisiin asioihin puuttumattomuuden ja valtioiden täysivaltaisuuden periaatteita. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, 11.11.1977. AAPD 1977, dok. 320.

Monilla liittohallituksen painottamalla kolmannen korin asioilla, kuten perheidenyhdistämisten ja perhetapaamisten kautta tapahtuvalla ihmisten vapaamman liikkuvuuden edistämisellä tai kansainvälisten avioliittojen solmimisella, oli myös yhtymäkohta YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen.<sup>233</sup> Liittohallituksen politiikkaa Etykin kontekstissa tarkasteltaessa on kuitenkin tarkoituksenmukaista tehdä periaatteellinen ero ensimmäisen korin ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteen ja kolmannen korin ihmistenvälisten yhteyksien edistämisen välille. Näin tekivät myös monet Etykissä mukana olleet diplomaatit.<sup>234</sup> Bonnin Etyk-politiikassa tämä ero näkyi käytännönläheisempien ja jälleenyhdistymistavoitetta paremmin tukevien kolmannen korin tavoitteiden korostumisena liennytyksen kannalta haitallisia vastakkainasetteluja aiheuttavan ensimmäisen korin ihmisoikeusperiaatteen kustannuksella. Kun liittohallitus painotti kolmannen korin asioiden toimeenpanoa, tarkoitti se juuri sille keskeisiä ihmisten välisiä yhteyksiä, eikä varsinaisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista Etykin ensimmäisen korin periaatteen mukaisesti.<sup>235</sup> Vaikka osalla kolmannen korin sitoumuksista oli yhtymäkohta ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, sen sitoumukset menivät kuitenkin yleisten ihmisoikeuksien määrittelemää aluetta hieman vielä konkreettisemmalle tasolle, kuten hakemusten käsittelyaikojen tai matkustamiseen oikeuttavista asiakirjoista perittävien maksujen määrittelyyn, joskin Helsingin jälkeen vielä kovin yleisellä tasolla.

Liittohallituksen näkökulmasta katsoen kolmannen korin käytännönläheisillä tavoitteilla oli enemmän merkitystä sen kansallisille intresseille ja idänpoliittisten strategioiden toteuttamiselle kuin ihmisoikeuksien edistämiselle kansainvälisissä suhteissa. Tässä mielessä liittohallituksen ihmisoikeuspolitiikka sopii poliittisen realismin tulkintaan ihmisoikeuksista. Realistit kun korostivat suvereenien valtioiden kansallisten intressien menevän tarpeen vaatiessa ihmisoikeuksien edelle.<sup>236</sup> Liittotasavallan kansallisena intressinä oli lyhyellä aikavälillä parantaa saksalaisten elinolosuhteita rautaesiripun molemmin puolin sekä pidemmällä aikavälillä saavuttaa sellainen rauhantila, jossa

---

<sup>233</sup> 13 artikla: ”Jokaisella on oikeus liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkansa kunkin valtion sisällä. Jokaisella on oikeus lähteä maasta, myös omasta maastaan, ja palata maahansa”; 16. artikla: ”oikeus solmia avioliitto ja perustaa perhe ilman minkäänlaista rodusta, kansalaisuudesta tai uskonnosta johtuvia rajoituksia”. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 2008 (1948), 21-23.

<sup>234</sup> Esimerkiksi Liittotasavallan Belgradin-delegaation johtaja Per Fischer painotti artikkelissaan, että Bonn oli aina tehnyt selkeän eron ihmisoikeuksien ja inhimillisten helpotusten (menschliche Erleichterungen) välille, mikä Belgradin seurantakokouksessa Fischerin mukaan tarkoitti eroa periaatteellisten ”lausumien” ja konkreettisella tasolla ihmisten välisten yhteyksien kehittämisen välillä. Fischer 1978, 223-224. Ks. myös esim. Mellbin 2010, 249-250; Heraclides 1993, 40. Ihmisoikeuksien ja ihmiskontaktien välistä periaatteellista eroa Fischerin tavoin korostaakseni olen tämän pääluvun jakanut kahteen osaan, kolmatta koria käsittelevään (4.1) sekä ihmisoikeuksien roolia Bonnin Etyk-politiikassa käsittelevään osaan (4.2).

<sup>235</sup> Tosin liittokansleri Schmidt muistelmissaan (1990, 451) niputtaa myös ihmisoikeuksien kunnioittamisen ajan yleisen tavan mukaisesti kolmannen korin käsitteen alle, todetessaan ihmisoikeuksien edistämisen olleen yksi Etykin tärkeimmistä saavutuksista.

<sup>236</sup> Ks. esim. Donnelly 1993, 32-33.



Saksan kansa saattoi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä. Tässä kansallisten pyrkimysten ja Bonnin idänpoliittisten strategioiden toteuttamisessa yksi keskeinen osa-alue oli kehittää ihmiskontakteja, jota kolmannen korin perheidenyhdistämisä, kansainvälisten avioliittojen solmimista ja matkustamista rautaesiripun ylitse helpottaneet sitoumukset tukivat. Sen sijaan idän ihmisoikeusasioihin puuttuminen saattoi ennemminkin olla kansallisten tavoitteiden toteutumisen kannalta haitallista.

Periaatteellinen ero ihmisoikeuksien ja ihmiskontaktien välillä Etyk-prosessin kontekstissa tulee hyvin ilmi jo Helsinkiin johtaneita neuvotteluja tarkasteltaessa, jossa päätöisasiakirjan ihmisoikeusperiaatteesta ja kolmannen korin asioista neuvoteltiin eri työryhmissä, sekä Belgradin seuranta-kokoukseen lännen yhteistyöelimissä valmistauduttaessa. Belgradia varten ensimmäisen korin ihmisoikeuksien kunnioittamista sekä kolmannen korin ihmiskontakteja varten sovittiin erillisistä neuvottelutaktiikoista.<sup>237</sup> Konkreettisimmin näiden kahden inhimillisen ulottuvuuden eri osa-alueen ero tulee esiin, kun verrataan Jimmy Carterin Yhdysvaltojen ja Saksan liittotasavallan Etyk-politiikkaa. Vaikka periaatteen tasolla maat vakuuttivat olevansa ihmisoikeuksista samaa mieltä, käytännön politiikan tasolla Liittotasavalta oli Yhdysvaltoihin nähden aivan eri asemassa.<sup>238</sup> Suhtautumisessa ihmisoikeuksiin osana valtioiden Etyk-politiikkaa nouseekin hyvin esiin Cotey Morganin esittelemät eri maiden politiikkaa määrittävät tekijät.<sup>239</sup> Liittokansleri Schmidt esimerkiksi täytti Garton Ashin luonnehdinnan perusteella keskeiset poliittisen realistin tunnusmerkit.<sup>240</sup> Myös maantieteellistä sijaintia voidaan pitää tässä merkittävänä tekijänä.<sup>241</sup>

Ihmisoikeuskysymyksestä muodostui Helga Haftendornin mukaan vähitellen Helsingin kokouksen jälkeisen liennytyshityksen tilan eräänlainen mittari.<sup>242</sup> Kummallakin puolen rautaesirippua vallitsi jossain määrin harhaanjohtavia käsityksiä: Lännessä paikoin uskottiin, että Helsingin päätöisasiakirja ihmisoikeusperiaatteineen tulisi vääjäämättä johtamaan idän järjestelmän liberalisointiin, ja idän johtajat puolestaan uskoivat kykenevänsä helposti pitämään kehityksen hallinnassaan. Lännen individualistista ihmisoikeuskäsitystä ja idän staattista valtiollista järjestelmää ei ollut

<sup>237</sup> Esim. Document GT (77) 25 rev, 14.9.1977: ”Main themes and catalogue of main points for Belgrade”. PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>238</sup> Tätä painotettiin useissa keskustelussa maiden välillä. Esim. Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance, 31.3.1977. AAPD 1977, dok. 82. Bonn teki selväksi myös Moskovalle olevansa ihmisoikeuksien sisältöön liittyen Carterin kanssa yhtä mieltä. Fernschreiben aus Moskau an Bonn AA, 17.9.1977: ”Gespräch MD Blech mit Stellv. AM Kowaljow, 15.9.” PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>239</sup> Cotey Morgan 2008, 25. Eri valtioiden Etyk-politiikkaa määrittivät mm. valtioiden asema kansainvälisten suhteiden kentällä, johtajien ja diplomaattien maailmankuva sekä sisäpoliittiset tekijät.

<sup>240</sup> Garton Ash 1993, 87-88.

<sup>241</sup> Liittotasavallan maantieteellistä sijainnilla esimerkiksi Nato-lähettiläs Pauls perusteli hallituksensa kantaa ihmisoikeuksiin. Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 1.7.1977. AAPD 1977, dok. 170.

<sup>242</sup> Samaan päätelmään päätyivät Nato-maiden edustajat maaliskuussa 1977. Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 18.3.1977. AAPD 1977, dok. 67.

kuitenkaan helppo sovittaa yhteen.<sup>243</sup> Lisäksi Helsingin päätösasiakirjassa sen periaatteiden ja sitoumusten toimeenpano asetettiin seurantakokousten tarkasteltavaksi, mikä käytännössä teki perinteisesti valtioiden sisäisiksi asioiksi mielletyistä ihmisoikeusasioista legitiimin osan kansainvälistä politiikkaa.<sup>244</sup>

#### 4.2.2. Ihmisoikeudet liennytyskehityksen mittariksi

Ilman merkittävää ilmapiirinmuutosta ihmisoikeudet tuskin olisivat nousseet keskeiseksi osaksi kylmän sodan aikaista diplomatiaa. Ihmisoikeuksien merkityksen korostumiseen Helsingin jälkeisinä vuosina vaikutti ensinnäkin se, että Helsingin päätösasiakirjan sanoma kuultiin myös idän toisinajattelijoiden keskuudessa. Toisinajattelijat alkoivatkin pitää aiempaa enemmän yhteyttä lännen hallituksiin ja vaatimaan näiltä puuttumista idän ihmisoikeusloukkauksiin ja Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanon puutteisiin. Tätä tarkoitusta varten syntyi itään myös ihmisoikeus- ja toisinajattelijaryhmiä, kuten toukokuussa 1976 perustettu Moskovan Helsinki-ryhmä. Näiden ryhmien keräämä materiaali idän ihmisoikeustilanteesta kulkeutui nopeasti myös lännen päättäjien ja tiedotusvälineiden tietoon. Tässä Yhdysvaltojen kongressin yhteyteen samoihin aikoihin, kesäkuussa 1976, pitkälti idän toisinajattelijaliikkeen aktiivisen yhteydenpidon seurauksena, perustetulla Ety-komissiolla<sup>245</sup> oli suuri merkitys eräänlaisena linkkinä idän ja lännen välillä.<sup>246</sup>

Toinen keskeinen tekijä ihmisoikeuksien korostumisessa oli juuri Yhdysvaltojen asenteen muutos. Tämä muutos on henkilöitynyt vahvasti marraskuussa 1976 Yhdysvaltain presidentiksi valittuun Jimmy Carteriin, joka ensimmäisinä virkakuukausinaan vaati näkyvästi ihmisoikeuksien kunnioittamista maailmanlaajuisesti ja tapasi henkilökohtaisesti idän toisinajattelijoita.<sup>247</sup> Vielä Etykin valmisteluvaiheessa Nixon ja Kissinger olivat toppuutelleet länsieurooppalaisten intoa nostaa ihmisoikeusasiat neuvottelupöydälle, ja Helsingin jälkeenkin presidentti Fordin hallitus suhtautui varsin välinpitämättömästi päätösasiakirjaan.<sup>248</sup> Yhtenä keskeisenä tekijänä tässä Yhdysvaltain asennemuutoksessa onkin pidetty juuri kongressin yhteyteen perustettua Ety-komissiota.<sup>249</sup>

<sup>243</sup> Haftendorn 1983, 493-495.

<sup>244</sup> Snyder 2010, 179-180; Thomas 2001, 258-259; Päätösasiakirja 1975, 89-90.

<sup>245</sup> Commission on Security and Cooperation in Europe.

<sup>246</sup> Snyder 2010, 182-184; Thomas 2001, 125-129; Savranskaya 2009, 30-31.

<sup>247</sup> Thomas 2001, 136-137.

<sup>248</sup> Vaughan 2009, 12; Kieninger 2010, 114; Thomas 2001, 122-124.

<sup>249</sup> Snyder 2010, 180-181; Thomas 2001, 135-136. Reimaan (2008, 194) mukaan Suomen Washingtonin suurlähetystö tulkitsi Ety-komission perustamisen tapahtuneen Fordin ja Kissingerin toiveiden vastaisesti.

Presidentti Carterin turvallisuuspoliittisena neuvonantajana toimineella Zbigniew Brzezinskillä on myös nähty olleen suuri vaikutus ihmisoikeusasioiden korostumiseen Carterin politiikassa.<sup>250</sup>

Pfetschin mukaan Saksan liittotasavallan suhtautuminen ihmisoikeuskysymykseen säilyi varsin pidättyvänä koko Schmidtin kauden ajan. Carterin tiukempi ihmisoikeuspolitiikka ja Itä-Euroopan toisinajattelijoiden ympärille rakentunut ihmisoikeusliike saivat Bonnilta vain hyvin maltillista tukea.<sup>251</sup> Bonnin varovainen lähestymistapa ihmisoikeuskysymyksiin aiheutti aika ajoin ihmetystä sen liittolaisten joukossa. Esimerkiksi avoimesti inhimillisiä asioita Natossa painottaneen Kanadan ulkoministeri ihmetteli, miksei Bonn ollut ajanut liberaalimpaa linjaa idänsuhteissaan, vaikka sillä oli avainasema ja jopa paremmat painostusmahdollisuudet kuin monella muulla Nato-maalla. Vastauksessaan Kanadan ulkoministerille Genscher toi osuvasti esiin Bonnin liennytykspolitiikan kapean liikkumavaran. Genscher vertasi liennytykskehitystä heiluriin: Mitä suurempia vaatimuksia asetetaan sitä suuremmiksi kasvavat heiluriliikkeen myötä myös mahdolliset takaiskut. Bonnin intressinä oli estää heiluriliikkeen kasvaminen liian suureksi, sillä isot takaiskut saattoivat vaarantaa koko liennytykskehityksen jatkuvuuden.<sup>252</sup>

Genscher perusteli kevään 1976 Nato-ministerikokouksessa liittohallituksen ihmisoikeuspolitiikkaa Saksan herkällä sijainnilla kylmän sodan ytimessä, minkä takia vastoinkäymiset liennytyksessä tuntuivat siellä kaikkein voimakkaimmin: Takaiskut kylmän sodan liennytyksen ilmapiirissä näkyivät väistämättä myös Saksojen välisissä suhteissa. Liennytyks oli Bonnin mukaan prosessi, jolle ei ollut olemassa vaihtoehtoja, ja joka vaatii kaikilta sitoutumista. Kahtiajakautuneena maana Liittotasavallalla oli Genscherin mukaan erityinen intressi turvata liennytykskehityksen jatkuminen.<sup>253</sup> Tämä erityinen intressi oli pitkällä tähtäimellä Saksojen jälleenyhdistyminen. Jotta tavoite pysyi mahdollisuuksien rajoissa, erilaisten tulkintojen myötä syntyviä vastakkainasetteluja, eli niin kutsuttua heiluriliikettä, ei saanut päästää kasvamaan liian suureksi. Siksi Genscher vaati länsimailta realistisempaa politiikkaa jatkoon suhteen: Yhteisesti piti määritellä, mitä liennytyksellä

---

<sup>250</sup> Vaughan 2009, 14-15. Liittotasavallan Washingtonin suurlähettiläs Von Staden näki Brzezinskin vaikutuksen merkittävänä Carterin ulkopoliitiikkaan. Brzezinski oli tuonut mukanaan dynaamisen suuntauksen, jossa korostettiin lännen arvomaailmaa ja haettiin sitä kautta ulkopoliitiikalle sisäpoliittista hyväksyntää. AAPD 1977, dok. 252.

<sup>251</sup> Pfetsch 1988, 221. Schmidt itse edusti juuri balance of power- pohjaista realistista ajattelua kuten Kissingerin, mille Carterin liberaalimpi linja oli vierasta. Ks. esim. Garton Ash 1993, 89. Yhtälailla Bonnin suhtautumista ihmisoikeuksiin määrittivät sen maantieteellinen sijainti ja pitkän tähtäimen idänpoliittiset tavoitteet. Esimerkiksi liberaalimpi Genscher noudatti yhtä varovaista linjaa huolehtien samalla Saksan-poliittisista intresseistä.

<sup>252</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrats von Kameke, 26.5.1976: "Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem kanadischen Außenminister MacEachen." AAPD 1976, dok. 159.

<sup>253</sup> Aufzeichnung des Referats 201, 31.5.1976. AAPD 1976, dok. 166; Runderlass des Ministerialdirektors van Well, 24.5.1976: "Ministerkonferenz der NATO in Oslo 20-21.5.1976." AAPD 1976, dok. 152.

voitiin saavuttaa ja mitä ei. Genscherin mukaan ei kannattanut pyrkiä tekemään kommunisteista demokraatteja, sillä se johtaisi vain lisääntyviin ongelmiin.<sup>254</sup>

Yhdysvaltojen asenteenmuutos ihmisoikeuskysymyksessä tuli Bonnille ainakin jonkin asteisena yllätyksenä, vaikka jo vaalikamppailun aikana merkkejä muutoksesta oli ollut ilmassa. Maaliskuussa 1977 osastopäällikkö Blech totesi, että Carterin myötä Yhdysvaltojen politiikka saattoikin muuttua enemmän kuin mitä oli aluksi kuviteltu. Hän nosti ilmoille kysymyksen Carterin politiikan mahdollisista taustavaikuttajista,<sup>255</sup> sekä huolensa, kuinka tuli käymään vielä Kissingerin aikana hyvin toimineelle Washingtonin ja Bonnin väliselle erityissuhteelle. Bonnin kannalta oli erityisen tärkeää pysyä suurvaltojen välisessä dialogissa mukana. Blech painotti, että Liittotasavallan tuli pyrkiä vaikuttamaan Washingtonin päätöksiin lobbaamalla voimakkaasti omia intressejään niin sen hallituksen ja kongressin kuin mielipidevaikuttajien, kuten tiedotusvälineiden tasolla. Bonnin idänpolitiikan kapean liikkumavaran kannalta Carterin ihmisoikeuspolitiikan suurvaltasuhteille ja liennytykselle mahdollisesti aiheuttamia ongelmia tuli näin pyrkiä minimoimaan.<sup>256</sup> Neuvostoliiton Washingtonin suurlähettiläs Dobrynin totesikin varsin suoraan Liittotasavallan suurlähettiläälle, että ongelmia oli Carterin politiikan seurauksena luvassa.<sup>257</sup>

Ulkoministeri Genscher tapasi presidentti Carterin Washingtonissa maaliskuun puolivälissä ja painotti tälle liennytyksen jatkumisen tärkeyttä. Etykin pohjilta liittopäivillä käydyt debatit ja päätösasiakirjan myötä kiihtynyt saksalaisten paluumuuttokehitys kertoivat Genscherin mukaan Etyk-prosessin erityisestä merkityksestä saksalaisille. Yhdysvaltain ulkoministeri Vancea Genscher muistutti itä-länsisuhteiden ilmapiirin vaikutuksesta suoraan Saksojen välisiin suhteisiin sekä Berliinin asemaan idän ja lännen puristuksessa.<sup>258</sup>

Ulkoministeri Vance vieraili vielä saman kuukauden aikana Bonnissa käytyään välissä Moskovassa. Schmidt ja Genscher selvittelivät tuolloin Vancelle, kuinka periaatteen tasolla liittohallitus oli Yhdysvaltojen kanssa samoilla linjoilla ihmisoikeuspolitiikassa, mutta käytännön toteutuksen

<sup>254</sup> NATO-Ministerratstagung in Brüssel, 9.12.1976. AAPD 1976, dok. 356.

<sup>255</sup> Tarkoittiko Blech tällä Ety-komissiota tai Brzezinskiä, ei käynyt tässä ilmi.

<sup>256</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech 1.3.1977. AAPD 1977, dok. 49. Nato-lähettiläs Pauls huomautti myös, että vaikka maiden näkemykset menettelytavoista ihmisoikeuksien suhteen erosivatkin, niin sisältökysymyksissä vallitsi kuitenkin yksimielisyys. Tästä oli amerikkalaisia muistutettava ja huolehdittava siitä, että Yhdysvaltain tuki Bonnin Saksan-poliittisille pyrkimyksille säilyi jatkossakin. Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 3.5.1977. AAPD 1977, dok. 108.

<sup>257</sup> Aufzeichnung des Botschafters von Staden, Washington, 2.3.1977: "Gespräch mit Botschafter Dobrynin beim Mittagessen." AAPD 1977, dok. 50.

<sup>258</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Carter in Washington, 14.3.1977. AAPD 1977, dok. 59; Ministerialdirektor van Well an Ministerialdirektor Kinkel, z.Z Tel Aviv, 16.3.1977: "Gespräche des Herrn Bundesminister in Washington." AAPD 1977, dok 62.

tasolla Liittotasavalta oli aivan eri asemassa. Schmidt ja Genscher erittelivät tekijöitä, jotka vaikuttivat Bonnin varovaiseen suhtautumiseen tässä asiassa: Liittotasavalta ei halunnut puhumalla ihmisoikeuksista julkisuudessa vaarantaa satojen tuhansien Itä-Euroopassa asuvien saksalaisten kohtaloa. Helsingin jälkeen Liittotasavalta oli vastaanottanut jo 80 000 paluumuuttajaa idästä. Saksojen keskinäisin sopimuksin oli myös mahdollistettu kahdeksan miljoonan länsi-saksalaisen vierailut DDR:n puolelle. Liittotasavallan erityisasemasta johtuen vastakkainasettelujen syntymisellä itä-länsi suhteissa saattoi olla sille ikäviä seurauksia.<sup>259</sup>

Ihmisoikeuksista näytti kuitenkin muodostuneen alkuvuoden 1977 aikana niin lännen diplomaattien keskuudessa kuin julkisessa mielipiteessäkin varsin keskeinen puheenaihe.<sup>260</sup> Nato-maiden edustajat yhtyivät tähän käsitykseen maaliskuun puolivälissä. Useat edustajat korostivat tuolloin, että perinteet, moraalit ja Helsingin päätössiakirja, johon kodifioitujen kansainvälisten suhteiden perussäännöt myös Neuvostoliitto oli allekirjoittanut, velvoittivat länsimaita tukemaan idän toisinajattelijoita. Yhdysvaltojen edustaja painotti, että ihmisoikeuksien kunnioittaminen maailmanlaajuisesti oli Carterin hallituksen ulkopolitiikan kulmakivi. Liittotasavallan edustaja Pauls kuitenkin huomautti, että oli kovin epävarmaa, kuinka paljon lännen puuttumista asiaan Neuvostoliitto oli valmis hyväksymään. Tosipaikan tullen länsimaat eivät Paulsin mukaan voineet tehdä mitään idän toisinajattelijoiden hyväksi.<sup>261</sup>

Jos ihmisoikeuksien korostuminen itä-länsisuhteissa aiheutti päänvaivaa niin Liittotasavallan idänsuhteissa kuin suhteissa Washingtoniin, niin myös sisäpoliittisesti liittohallitus joutui asiassa hankalaan asemaan. Carterin ihmisoikeuspolitiikan tiedettiin nimittäin olevan ainakin Yhdysvalloissa sisäpoliittisesti hyvin myyvä.<sup>262</sup> Kuinka voitiin perustella tavallisille kansalaisille, miksi Bonn ei ollut Carterin Yhdysvaltojen tavoin kiinnostunut ihmisoikeuksien edistämisestä ja idän toisinajattelijoiden tukemisesta? Kyse oli pohjimmiltaan menettelytapojen valinnasta. Näkyvin peruste Bonnin taktiikan valinnalle olikin juuri kehitys ihmiskontaktien alueella, mikä näkyi suoraan tavallisten kansalaisten elämässä. Vetoaminen siihen, että Carterin suosimilla metodeilla

---

<sup>259</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance, 31.3.1977. AAPD 1977, dok. 82.

<sup>260</sup> Tähän osaltaan vaikutti Charta 77-ryhmän perustaminen ja sitä seuranneet pidätykset Tšekkoslovakiassa sekä Moskovan Helsinki-ryhmä-aktiivien Ginzburgin, Orlovin ja Sharanskyn pidätykset talvella 1977. Ks. esim. Donnelly 1993, 95-96; Savranskaya 2009, 35.

<sup>261</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 18.3.1977. AAPD 1977, dok. 67.

<sup>262</sup> Näin asian tulkitsi esimerkiksi Liittotasavallan Kanadan suurlähettiläs. AAPD 1977, dok. 175. Schmidt itse näki Carterin pyrkivän Vietnamin ja Watergaten takaiskujen jälkeen palauttamaan Yhdysvaltojen politiikkaan moraalisempaa otetta. AAPD 1977, dok. 171. Neuvostoliiton Yhdysvaltain suurlähettiläs Dobryninin mukaan Carter rakensi ihmisoikeuskampanjoinnillaan sisäpoliittista konsensusta toisen suurvallan kustannuksella. AAPD 1977, dok. 183.

saattoi olla negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi perheidenyhdistämisasioiden edistymiselle, kosketti ainakin niitä, joilla oli perhe- tai sukulaissiteitä itään.

Liittohallitus ei missään nimessä pyrkinyt irtautumaan Naton ja EC:n yhteisestä rintamasta, joka oli nostanut läntiset arvot ja ihmisoikeudet Etykin ja liennytyksen agendalle. Ei näytä myöskään ilmeiseltä, että Bonn olisi tietoisesti pyrkinyt edesauttamaan tällaisen kuvan välittymistä Moskovan ja Itä-Berliinin suuntaan edistääkseen omia idänpoliittisia intressejään. Esimerkiksi osastopäällikkö Blech totesi syyskuussa 1977 suoraan Neuvostoliiton varaulkoministeri Kovaljoville, että sisältöasioissa koskien ihmisoikeuksia liittohallitus oli amerikkalaisten kanssa täysin samaa mieltä. Ero oli taktiikan valinnassa ja tässäkin suhteessa Bonnin näkemykset olivat saaneet tukea myös amerikkalaisilta.<sup>263</sup> Valtiosihteeriksi Bonnin ulkoasiainministeriössä Belgradin kokouksen alla ylennetty van Well totesi samaan aikaan kirjoittamassaan artikkelissa, että saksalaiset saattoivat ilolla ottaa vastaan amerikkalaisten lisääntyneen kiinnostuksen Etykin inhimillisiä asioita kohtaan, sillä se vain vahvisti Euroopan ja Amerikan välistä poliittis-moraalista liittoa.<sup>264</sup> Johtuen Saksan kivuliaasta kahtiajaosta ja Itä-Euroopasta tuloillaan olevista suurista määristä saksalaisia paluumuuttajia liittohallituksella oli asiassa yksinkertaisesti liian paljon menetettävää, jotta se olisi voinut toimia samalla tavoin kuin Carterin hallitus. Tällä Genscher perusteli muun muassa kieltäytymistään tapaamasta toisinajattelija-kirjailija Vladimir Bukowskia, jonka Carter oli maaliskuussa 1977 henkilökohtaisesti tavannut.<sup>265</sup>

Bonnin varovaisuus ihmisoikeusasioissa antoi silti oikeisto-oppositiolle hyvät lähtökohdat liittohallituksen politiikan kritisoimiseen. Liittotasavallan oppositiopuolueet vaativatkin maaliskuussa 1977 liittohallitukselta selontekoa saksalaisten ihmisoikeuksien tilasta Saksan alueella sekä muualla Itä-Euroopassa. Tämä tulkittiin nopeasti Moskovassa sisäisiin asioihin puuttumiseksi, joka vaaransi maiden välisten suhteiden kehittymisen.<sup>266</sup> Liittohallituskin suhtautui opposition vaatimukseen varsin pidättyvästi. Opposition vaatimukset menivät liittohallituksen näkemyksen mukaan huomattavasti pidemmälle, kuin mitä Helsingin päätösasiakirjassa oli sovittu. Tällaiset toimet saattoivat johtaa tarpeettomien vastakkainasettelujen syntymiseen sekä idänpoliittisten tavoitteiden vaarantumiseen inhimillisten asioiden alueella. Lännen painostusmahdollisuuksia ihmisoikeus-

---

<sup>263</sup> Fernschreiben aus Moskau an Bonn AA, 17.9.1977: "Gespräch MD Blech mit Stellv. AM Kowaljow, 15.9." PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>264</sup> Van Well 1977, 577-578. Van Well käytti termiä "politisch-moralische Verknüpfung."

<sup>265</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance, 31.3.1977. AAPD 1977, dok. 82.

<sup>266</sup> Botschafter Sahn, Moskau, an Bundesminister Genscher, 22.3.1977. AAPD 1977, dok. 71. Oppositionipuolueet nostivat asian uudestaan pöydälle Belgradin seurantakokouksen aikana välikysymyksen muodossa.

asioissa heikensi liittohallituksen raportin mukaan myös se, että Nato-maista Yhdysvallat, Ranska, Kreikka ja Turkki eivät olleet allekirjoittaneet YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta ja Benelux-maat sekä Italia eivät olleet sitä vielä ratifioineet. DDR-suhteiden ongelmakohtia tulikin nostaa esiin ennemmin kahdenvälisesti. Vain sellaisiin asioihin, joissa kahdenvälisiä neuvotteluita ei ollut kesken, ja Helsingin päätösasiakirjan muotoilut olivat riittävän yksiselitteisiä, voitiin liittohallituksen mukaan puuttua monenkeskisellä alustalla.<sup>267</sup>

Ihmisoikeudet, jos mikä, oli osa-alue, jossa tulkintaeroja idän ja lännen välillä löytyi. Sen lisäksi, ettei ihmisoikeusperiaatteen toimeenpanon vaatimisella edistetty Saksojen suhteita, Saksojen välillä Bonnin näkemyksen mukaan vallinneesta erityissuhteesta johtuen Saksojen keskinäisistä asioista neuvottelemista monenkeskisellä ja kansainvälisellä alustalla tuli pyrkiä välttämään. Tämä oli ajankohtainen huomio Belgradin seurantakokouksen lähestyessä, ja samainen pyrkimys oli noussut esiin jo Bonnin kaavaillessa kansainvälistä ihmisoikeustuomioistuinta koskevan idean esittelemistä YK:n yleisistunnossa syksyllä 1976. Muun muassa valtiosihteeri Gaus varoitti tuolloin liittokansleri Schmidtiä, että YK:n puitteissa ihmisoikeusasioiden esiin nostamisessa oli vaarana, että DDR koki Bonnin yrittävän irtaantua sen idänpolitiikan peruseriaateista: Liittotasavalta pyrkisikin hakemaan ratkaisua Saksojen suhteissa ongelmia aiheuttaviin kysymyksiin turvautumalla kahdenvälisten kontaktien sijasta monenkeskiseen kansainväliseen foorumiin. Tällä Gaus arveli voivan olla pitkäkestoisia seurauksia Saksojen välisiin suhteisiin.<sup>268</sup>

Pitkälti samoista Saksan-poliittisista riskeistä johtuen Saksojen välisten asioiden käsittelyä Belgradin seurantakokouksen yhteydessä pyrittiin välttämään.<sup>269</sup> Kolmannen korin sitoumuksilla, kuten perheidenyhdistämisillä, oli kuitenkin kahtiajaetussa Saksassa erittäin vahva yhtymäkohta todellisuuteen ja tavallisten kansalaisten elämään. Vaikka ihmisoikeuksista oltiin Yhdysvaltojen kanssa periaatteen tasolla samaa mieltä, eivät Carterin ihmisoikeuspolitiikan menetelmät olleet sellaisenaan sopivia Bonnin Etyk-politiikkaan. Sen sijaan ihmisoikeuksia voitiin liittohallituksen mukaan edistää erilaisin menetelmin ja keskittymällä konkreettisimpiin asioihin: Liittokansleri Schmidt totesi maailmantaloutta käsitelleessä huippukokouksessa Lontoossa toukokuussa 1977, että liittohallitus oli liennytysoikeuspolitiikallaan vaikuttanut siihen, että 65 000 itäeurooppalaista oli saavuttanut täydet ihmisoikeudet Helsingin Ety-kokouksen jälkeen. Näitä olivat Puolasta,

<sup>267</sup> Ministerialdirektor van Well an Referat 212 und Herrn Bundesminister, 16.3.1977: "Antrag der CDU/CSU Fraktion". PAAA, ZA. Bd. 132766.

<sup>268</sup> Staatssekretär Gaus, Ost-Berlin, an Bundeskanzler Schmidt, 18.8.1976. AAPD 1976, dok. 267. Saksojen välisissä suhteissa alkoikin loppuvuodesta pitkä viileä kausi.

<sup>269</sup> Esimerkiksi Belgradin-delegaation loppuraportissa ei DDR:n toimintaa kokouksessa analysoida kuin muutamalla virkkeellä ja nekin ovat muiden länsimaiden esittämiä arvioita. AAPD 1978, dok. 88.

Neuvostoliitosta, DDR:stä ja muualta Itä-Euroopasta Liittotasavaltaan muuttaneet, ja loppuvuodesta oli tulossa vielä 40 000 paluumuuttajaa lisää. Schmidt totesikin, että ihmisoikeuksia ei tullut käyttää hallitusten horjuttamiseen, vaan tavallisten ihmisten elinolosuhteiden edistämiseen.<sup>270</sup>

## **5. VALMISTAUTUMINEN BELGRADIN SEURANTAKOKOUKSEEN VUONNA 1977**

Bonnin ja Washingtonin eriävissä mielipiteissä koskien ihmisoikeuspolitiikan täytäntöönpanoa oli ollut pohjimmiltaan kyse menettelytapojen valinnasta suhteessa omiin intresseihin. Ihmisoikeuksien nouseminen liennytysoikeuspolitiikan keskiöön alkuvuoden 1977 kuluessa nosti esiin myös kysymyksen: Kuinka paljon itä oli valmis sietämään lännen puuttumista sen sisäisiin asioihin ihmisoikeuksien kautta? Lähestyvä Belgradin Ety-seurantakokous<sup>271</sup> teki tästä taktiikanvalintakysymyksestä samoihin aikoihin ajankohtaisen myös Naton ja EC:n piirissä. Osallistuakseen Geneven neuvottelujen tapaan menestyksekkäästi päätösasiakirjan toimeenpanon tarkasteluun ja liennytyksen suunnanmäärittelyyn oli lännen toimittava myös Belgradissa mahdollisimman yhtenäisessä rintamassa. Tämä tarkoitti, että oli yhdessä määriteltävä, mitä Belgradista tavoiteltiin.

Seuraavassa pohdin, kuinka Bonn pyrki ja onnistui vaikuttamaan lännen yhteisen kannan määrittelyyn Belgradin kokousta varten. Lisähaasteen kokousvalmisteluihin toi julkisen mielipiteen osoittama aiempaa suurempi kiinnostus lähestyvää Belgradin kokousta kohtaan. Yhtäältä lännen sanomalehdet kirjoittivat lisääntyvissä määrin idän ihmisoikeusaktivistien vaatimuksista ja toisaalta idän aktivistien lobbaus lännen hallituksia kohtaan lisääntyi.<sup>272</sup>

### **5.1. EC ja Nato: Lähtökohdat Belgradiin**

Naton joulukuun 1976 kokouksen päätöskommunikeassa Belgradin seurantakokoukselta odotettiin ensinnäkin objektiivista Etykin allekirjoittajavaltioiden tilanteen tarkastelua kaikilla Helsingin päätösasiakirjan määrittelemillä alueilla ja toiseksi Helsingin päätösten toimeenpanoa tehostavien jatkotoimenpiteiden käsittelyä.<sup>273</sup> Kun Naton sisällä maaliskuussa 1977 käytiin mielipiteenvaihtoa itä-länsi-suhteiden tilasta, Bonnin tulkinnan mukaan Yhdysvallat, Iso-Britannia, Alankomaat ja Tanska olivat sillä kannalla, että kynnys idän suututtamiseen ja liennytyksen vaikeutumiseen

<sup>270</sup> Weltwirtschaftsgipfel, London, 7.5.1977. AAPD 1977, dok. 112. Paluumuuttoluvuista tarkemmin liitteessä 3.

<sup>271</sup> Valmisteleva kokous käynnistyi 15.6.1977 ja varsinainen seurantakokous 4.10.1977.

<sup>272</sup> Thomas 2001, 138.

<sup>273</sup> Final Communiqué, 10.12.1976. <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_26949.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26949.htm)>.



ihmisoikeusasioiden myötä oli vielä kovin korkea: Lännen ihmisoikeuspolitiikka pysyi vielä hyvin idän sietokyvyn rajoissa. Britit ehdottivat, että Belgradissa lännen arvomaailmaa kannatti selkeästi pyrkiä tuomaan esiin. Alankomaat toivoi länneltä laskelmoitua painostusta päätösasiakirjan seitsemännen periaatteen eli ihmisoikeuksien toimeenpanemiseksi. Idän toisinajattelija- ja kansalaisoikeusliikkeet eivät useiden Nato-edustajien käsitysten mukaan ehkä Puolaa lukuunottamatta muodostaneet mainittavaa uhkaa Varsovan liiton hallituksille. Liittotasavallan edustajat, Nato-lähettiläs Pauls ja ulkoministeriön apulaisosastopäällikkö Meyer-Landrut, tähdensivät, että vain tasapainoisella politiikalla ja vastakkainasetteluja välttämällä voitiin idän kansalaisten toimintamahdollisuuksia parantaa. Ihmisoikeusasioissa ei kannattanut Bonnin näkemyksen mukaan puuttua yksityiskohtiin, vaan tavoitteena tuli olla päätösasiakirjan toimeenpanoprosessin jatkaminen. Tähän näkemykseen yhtyivät myös Britannian ja Ranskan edustajat.<sup>274</sup>

Thomasin mukaan idän toisinajattelijaliikkeiden tuottamalla informaatiolla ja yhteydenpidolla lännen päättäjiin oli ennen Belgradin kokousta selvästi suurempi vaikutus Yhdysvaltojen politiikkaan kuin länsieurooppalaisten. Länsieurooppalaiset pitivät Etyk-prosessia ja Belgradin kokousta enemmän osana pitkántähtäimen muutosstrategiaa ja prosessia, jolla tavoiteltiin Euroopan kahtiajaon päättymistä.<sup>275</sup> EC-maat toivat oman alustavan hahmotelmansa Belgradin seurannan asialistasta ja tavoitteista Naton poliittisen alakomitean istuntoon maaliskuun lopulla. EC-maat pitivät tärkeänä, että kokous saatiin vietyä loppuun vuoden 1977 puolella, sillä venähtävä kesto saattoi vahingoittaa päätösasiakirjan ja liennytyksen uskottavuutta. Belgradin päätösdokumentin tuli kuitenkin olla enemmän kuin vain julkilausuma: Siihen tuli EC-maiden mielestä kirjata toimeenpanon tarkastelun tulokset, uudet kehitysehdotukset koskien Helsingin päätösasiakirjan sitoumuksia ja ennen kaikkea päätös seurantakokouksien sarjan jatkumisesta. Yhdysvaltain ja Kanadan näkemykset erosivat jonkin verran EC-maiden näkemyksistä koskien asioiden tärkeysjärjestystä, alakomiteoiden määrää ja päätösasiakirjan jäsentelyä toimeenpanon tarkastelua varten.<sup>276</sup>

EC:n ulkoministerit päätyivät Lontoossa huhtikuussa lopputulokseen, jonka mukaan huolimatta siitä, että itä yhä enemmän pyrki huolehtimaan imagostaan lännen silmissä taloudellisen yhteistyön syventymisen toivossa, ja vaikka kontaktit sekä yhteistyö eri tasoilla idän ja lännen välillä olivat Helsingin myötä lisääntyneet, niin toisinajattelijaliikehdinnän ja lännen painostuksen lisääntyessä Neuvostoliitto todennäköisimmin valitsisi itä-länsi-suhteiden heikentymisen kuin lisääntyvän

<sup>274</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 18.3.1977. AAPD 1977, dok. 67. Liittotasavalta oli huolissaan erityisesti Puolan tilanteesta. Tätä selittää käynnissä ollut saksalaisten paluumuuttokehitys. Suhteet Puolaan olivatkin heti DDR-suhteiden jälkeen keskeisimmät ihmiskontaktien kehityksessä.

<sup>275</sup> Thomas 2001, 143-144.

<sup>276</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 23.3.1977. AAPD 1977, dok. 73.

sisäpoliittisen levottomuuden. Siksi EC:n Etyk-työryhmän raportin mukaan Etyk-prosessin jatkuvuudesta oli huolehdittava ja Belgradin päätavoitteena tuli olla Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanon varmistaminen tarpeetonta polemiikkia välttämällä. Ihmisoikeuksien käsittelyn oli tapahduttava ilman haitallisia vastakkainasetteluja ja seuraava seurantakokous tuli sopia Belgradin mallin mukaan parin vuoden päähän.<sup>277</sup> EC:n Etyk-työryhmän tavoitteet olivatkin varsin yhteneviä liittohallituksen painottamien asioiden kanssa.<sup>278</sup> Vaikka EC-maista muun muassa Benelux-maat tavoittelivat tiukempaa asennetta ihmisoikeuskysymyksiä ja itää kohtaan, oli ryhmittymä kuitenkin huomattavasti yhtenäisempi kuin Nato. Ennen kaikkea Bonn näytti saavan tukea Britannialta ja Ranskalta, joiden kanssa yhteydenpito Saksaa ja Berliiniä koskevissa asioissa oli perinteisesti näiden toisen maailmansodan voittajavaltojen vastuusta johtuen ollut tiivistä. Kuten Thomas totesi, oli Yhdysvallat hieman erkaantumassa länsieurooppalaisten Belgrad-kannasta, ja sisäpoliittisilla tekijöillä sekä idän ihmisoikeusaktivistien lisääntyvällä yhteydenpidolla näytti olevan enemmän vaikutusta pohjoisamerikkalaisten politiikkaan.<sup>279</sup>

## **5.2. Bonn: ”Lupaavaa kehitystä emme halua vaarantaa”<sup>280</sup>**

Helmikuun alussa 1977 osastopäällikkö van Well muotoili suuntaviivoja liittohallituksen politiikalle syksyllä alkavaa seurantakokousta varten. Belgradissa oli van Wellin mukaan tarkoitus käydä mielipiteenvaihtoa Helsingin päätösten toimeenpanoprosessista, käsitellä uusia toimeenpanoa tehostavia ehdotuksia päätösasiakirjan eri osa-alueilta sekä päättää seuraavan kokouksen ajankohdasta ja paikasta. Liittohallituksen tuli ennen kaikkea varmistaa, että Helsingin päätösasiakirja säilyi jatkossakin eräänlaisena idän liberalisoimis- sekä liennytyshityksen apuvälineenä, ja pyrkiä parantamaan tämän prosessin dynamiikkaa ilman, että sen jatko vaarantui. Van Wellin mukaan haasteen Etyk-politiikalle muodostivat ensinnäkin idän kahdenvälisissä kontakteissa maalailemat uhkakuvat siitä, että mikäli seurantakokouksesta muodostui valitus- ja kontrollointielin, saattoi se tarkoittaa liennytyshityksen katkeamista Etykin puitteissa. Toinen haaste oli Liittotasavallan julkisen mielipiteen, idän toisinajattelijaliikkeen ja Itä-Euroopassa asuvien miljoonien saksalaisten osoittamat suuret odotukset liittohallituksen politiikkaa kohtaan. Näitä odotuksia liittohallitus ei voinut van Wellin mukaan pettää, muuten Bonnin liennytyshityksen uskottavuus saattoi kärsiä.

<sup>277</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrat I. Klasse Engels, 19.4.1977:”EPZ-Ministertreffen in London 18.4”. AAPD 1977, dok. 94.

<sup>278</sup> Ministerialdirektor Van Well 4.2.1977:”Vorbereitung auf das Folgetreffen in Belgrad 1977”. PAAA, ZA. Bd. 132766.

<sup>279</sup> Thomasin (2001, 145-146) mukaan akateemikko Saharovin lännen hallituksille ennen Belgradia osoittamalla kirjeellä, joka Belgradin kokouksen aikana julkaistiin myös lehdissä, oli suuri vaikutus Yhdysvaltain Belgradin-delegaation ihmisoikeuksia voimakkaasti painottavalle politiikalle.

<sup>280</sup> Liittokansleri Schmidt Yhdysvaltain ulkoministeri Vancelle, 31.3.1977. AAPD 1977, dok. 82.

Siksi idälle oli tehtävä selväksi, että myös sen etujen mukainen liennytskehitys oli mahdollinen vain, mikäli konkreettisia parannuksia inhimillisten asioiden alueella saatiin aikaan.<sup>281</sup>

Johtopäätöksissään van Well suositteli Belgradia varten keskitienpolitiikkaa: pääpainon tuli olla kolmannen korin asioissa sekä idän ja lännen välisten vastakkainasettelujen välttämässä. Ihmisoikeuksien kunnioittamista tuli avoimessa istunnossa painottaa samalla tavalla kuin YK:n puitteissa siihen mennessä. Avauspuheenvuoroissa oli suositeltavampaa painottaa tiedonvälityksen alalla vallitsevia puutteita nimiä kuitenkaan mainitsematta. Suljetuissa työryhmäistunnoissa voitiin ihmisoikeusasioihin puuttua tarkemmin, mutta idän suututtaminen asiassa saattoi tälläkin tasolla van Wellin mukaan johtaa ongelmiin kahdenvälisissä suhteiden tasolla esimerkiksi perheidenyhdistämisasiossa. DDR:n suhteen tuli painottaa Saksojen välistä erityissuhdetta ja suosia kahdenvälisiä neuvotteluja. Kolmannen korin suhteen tuli mainita, että DDR:n, Puolan, Neuvostoliiton ja Tšekkoslovakian kanssa oli eriasteista edistystäkin tapahtunut. Päätösasiakirjan julkaiseminen oli van Wellin mukaan kuitenkin tuottanut näille maille sisäisiä ongelmia, ja lupaavan kehityksen jatkuminen kolmannen korin alueella riippui pitkälle liennytyksessä sekä suurvaltojen välillä vallitsevasta ilmapiiristä. Tähän ilmapiiriin ja siten ihmiskontaktienkin kehittymiselle oli Belgradin kokouksella suuri vaikutus. Van Wellin mukaan uusien ehdotusten, kuten matkustusmaksujen ja valuutanvaihtokulujen alentamisen esittämistä tuli punnita ottamalla huomioon julkisen mielipiteen odotukset ja Helsingin jälkeisten saavutusten turvaaminen.<sup>282</sup>

Liittokansleri Schmidt teki vierailun Belgradiin toukokuun lopulla 1977 ja selosti presidentti Titolle hallituksensa näkökantoja pian kaupungissa alkavaa Ety-seurantakokousta silmällä pitäen sekä omia näkemyksiään presidentti Carterista. Schmidt totesi jälleen, ettei liittohallitus halunnut vaarantaa lupaavaa perheidenyhdistämiskehitystä. Tätä Schmidt oli painottanut presidentti Carterille vähän aikaa sitten Lontoossa, ja arveli tältä puuttuvan vielä kokemusta näissä asioissa.<sup>283</sup> Schmidt myös arveli, että Carterin asenne ihmisoikeusasioissa saattoi olla muuttumassa konstruktivisempaan suuntaan. Schmidt korosti huippukokousten ja niiden mahdollistamien valtiopäämiesten kahdenvälisen keskustelujen vaikuttavuutta: Alkukuusta Carter oli päässyt Lontoon taloushuippukokouksessa intensiivisiin kontakteihin muiden johtajien kanssa ja kuullut muiden valtioiden mielipiteitä. Schmidt oli varma, että nämä Lontoossa käydyt keskustelut muokkasivat kokemattoman Carterin käsityksiä.<sup>284</sup> Schmidt painotti Titolle, että Belgrad ei saanut jäädä

<sup>281</sup> Ministerialdirektor Van Well 4.2.1977: "Vorbereitung auf das Folgetreffen in Belgrad 1977." PAAA, ZA. Bd. 132766.

<sup>282</sup> Ministerialdirektor Van Well 4.2.1977: "Vorbereitung auf das Folgetreffen in Belgrad 1977." PAAA, ZA. Bd. 132766.

<sup>283</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Tito in Belgrad, 27.5.1977. AAPD 1977, dok. 134.

<sup>284</sup> AAPD 1977, dok. 134. Samaan päätelmään päätyi myös osastopäällikkö Ruhfus liittokanslerinvirastosta.

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, 3.6.1977: "Vieraugengespräch mit Präsident Carter,

viimeiseksi Etyk-pysäköiksi. Seuraava kokous parin vuoden sisällä saattoikin liittokanslerin mukaan olla myös huipputasolla toteutettava kokous Helsingin tapaan, mutta julkisesti Schmidt ei halunnut tällaista vielä ehdottaa. Schmidt arveli, että mikäli amerikkalaiset toimivat Belgradissa konstruktivisen hengen mukaisesti, on siitä kiittäminen Lontoon huippukokouksessa käytyjä onnistuneita kahdenvälisiä keskusteluja.<sup>285</sup>

Osastopäällikkö Blechin muistion mukaan Belgradissa ei ollut tarpeen pitää propagandapuheita, joissa tiettyjä asioita nostettiin korostuneesti esiin, vaan työpuheita päätösasiakirjan toimeenpanoon ja prosessin kehitystyöhön liittyen.<sup>286</sup> Blech raportoikin tyytyväisin mielin Lontoon huippukokouksen jälkeen pidetystä Naton kevätkokouksesta, jossa Yhdysvallatkin oli painottanut yhteistyöhenkeä ihmisoikeusasioissa ja alustava konsensus oli löytynyt Belgrad-kantojen harmonisoinnissa.<sup>287</sup> Kanada toi 30. kesäkuuta Nato-neuvoston istuntoon työpaperin, jossa toivottiin liittolaisilta mahdollisimman yhtenäistä määrittelyä ihmisoikeuksien käsittelystä Belgradissa. Nato-lähettiläs Paulsin mukaan keskusteluissa oli päädytty pyrkimykseen välttää vastakkainasettelujen syntymistä ja tähdätä asiallisen neuvotteluilmapiiriin myötä konkreettisiin tuloksiin esimerkiksi kolmannen korin alueella. Pauls olikin apulaisosastopäällikkö Meyer-Landrutin ohjeistamana<sup>288</sup> korostanut, kuinka Liittotasavallan maantieteellinen sijainti sekä liittohallituksen vastuu saksalaisista DDR:n ja Itä-Euroopan alueella yhdessä positiivisten perheidenyhdistämiskokemusten kanssa vaikuttivat Bonnin asennoitumiseen ihmisoikeuskysymykseen osana Etykin seurantaa. Paulsin mukaan orkesterissa ei kaikkien tarvinnut paukuttaa rumpuja, sillä myös hiljaisempia ja melodisempia soittimia tarvittiin. Tärkeintä oli, että kaikki soittivat hyvin yhteen ja kaikki instrumentit olivat keskenään sopusoinnussa.<sup>289</sup>

---

7.5.1977, London.” AAPD 1977, dok. 145. Keskusteluista Carterin kanssa esim. AAPD 1977, dok. 112. Schmidt painotti Carterille Lontoossa muun muassa sitä, että ihmisoikeuksia ei tullut käyttää hallitusten horjuttamiseen vaan tavallisten kansalaisten elinolosuhteiden parantamiseen.

<sup>285</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Tito in Belgrad, 28.5.1977. AAPD 1977, dok. 136; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, z.Z. Belgrad, 28.5.1977. AAPD 1977, dok. 137. Tässä ilmenee hyvin juuri Schmidtin perinteinen kahdenvälisen kontaktien vaikuttavuuteen luottanut ”historiaa tehdään suurmiesten toimesta”- käsitys.

<sup>286</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, z.Z. Belgrad, 28.5.1977. AAPD 1977, dok. 137.

<sup>287</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, 1.6.1977:”Frühjahrstagung der NATO, 10-11.5. AAPD 1977, dok. 141.

<sup>288</sup> Meyer-Landrut oli sähköissään Paulsille todennut, että vaikka yksittäistapaukset ja nimet jätettiin mainitsematta Belgradissa diplomaattisten käytäntöjen mukaisesti, se ei tarkoittanut, etteikö näiden ihmisten hyväksi tehtäisi mitään. Tunnettujen nimien esiin tuominen, jolla Meyer-Landrut viittasi varmaankin tunnettuihin toisinaajattelijoihin, ei tehnyt oikeutta lukemattomille ”nimettömille” kansalaisille idässä, joilta oli esimerkiksi evätty oikeus matkustaa länteen. Liittotasavallan ulkopoliittikaan kuului DDR:n ja Itä-Euroopan alueella asuvien saksalaisten kohtaloista huolehtiminen. Tässä suhteessa Bonn oli liittolaistensa joukossa aivan eri asemassa, ja asiallinen kokousilmapiiri Belgradissa oli edellytys näiden saksalaisten olosuhteiden parantumiselle. Plurez Nr. 2932, 29.6.1977. AAPD 1977, dok. 170, viite 2.

<sup>289</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 1.7.1977. AAPD 1977, dok. 170.

Liittokansleri Schmidt teki heinäkuun puolivälissä valtiovierailun Yhdysvaltoihin. Washingtonin suurlähettiläs von Staden niputti vierailun annin yhteen ja totesi, että keskustelut Carterin ja Brzezinskin kanssa olivat osoittaneet Yhdysvaltojen ottavan politiikassaan edelleenkin vain rajoitetusti huomioon itä-länsi-suhteiden ja Saksojen välisten suhteiden vaatimukset.<sup>290</sup> Neuvostoliiton Yhdysvaltain suurlähettiläs Dobrynin valitteli Liittotasavallan lähettiläälle, että sisäpoliittisen konsensuksen rakentaminen toisen suurvallan kustannuksella Carterin tapaan saattoi toimia tiettyyn rajaan asti, mutta vaarana tässä oli se, että myös Neuvostoliitto joutuisi hakemaan sisäpoliittista konsensusta Yhdysvaltain ja lännen kustannuksella. Tällä voisi olla vakavat seuraukset liennytyksen jatkon kannalta.<sup>291</sup> Tällaiset viestit olivat omiaan lisäämään Bonnin huolta Yhdysvaltojen asennoitumisesta Belgradin kokousta varten.

Neuvostoliitto sen sijaan näytti luottavan Bonnin asiallisen liennytyksipolitiikan jatkumiseen, ja asetti ehkä odotuksia sen suhteen, että liittohallitus onnistuisi pitämään liittolaisensa ruodussa. Ulkoministeri Genscherin Moskovan vierailu kesäkuussa olikin sujunut positiivisen ilmapiirin vallitessa. Neuvostoliiton ulkoministeri Gromyko piti tuolloin tärkeänä, että molemmilla mailla oli samanlainen käsitys liennytykskehityksen jatkumisen tärkeydestä. Liittotasavallan Moskovan suurlähettiläs Wieck painotti, että Moskovassa arvostettiin Bonnin liennytyksipolitiikkaa ja Berliininkysymys oli lähestulkoon ainoa osa-alue, jonka suhteen vallitsi erimielisyyksiä.<sup>292</sup>

Yhdysvaltain Belgradin delegaation johtoon valittu Arthur Goldberg<sup>293</sup> pyrki vakuuttelemaan YK:n yleiskokouksen yhteydessä syyskuun lopulla, että Yhdysvallat tiedosti lännen yhteisen politiikan merkityksen, eikä Carterin hallinto aikonut ajautua vastakkainasettelujen tielle Belgradissa. Seurantakokouksen avauspuheenvuorossa oli kuitenkin Goldbergin näkemyksen mukaan tarpeellista puuttua toimeenpanoprosessin selkeisiin puutteisiin ja muun muassa toimeenpanoa avustavien ryhmien toiminnan hankaloittamiseen.<sup>294</sup> Carterin turvallisuuspoliittinen neuvonantaja Brzezinski

---

<sup>290</sup> Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 18.7.1977. AAPD 1977, dok. 197. Carter oli Schmidtille myöntänyt edenneensä joillain alueilla ehkä liian nopeasti. AAPD 1977, dok. 186. Myös Brzezinski myönsi Schmidtille, että keväällä Carterin hallinto oli turvautunut ehkä turhan hätäisiin ratkaisuihin. Ratkaisut tuli kuitenkin Brzezinskin mukaan nähdä Yhdysvaltain maailmanlaajuisen maineen ja ulkopoliitikalle tarvittavan sisäpoliittisen tuen valossa. AAPD 1977, dok. 257.

<sup>291</sup> Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 11.7.1977. AAPD 1977, dok. 183.

<sup>292</sup> Botschafter Wieck, Moskau, an das Auswärtige Amt, 16.6.1977. AAPD 1977, dok. 157; Botschafter Wieck, Moskau, an das Auswärtige Amt, 16.6.1977. AAPD 1977, dok. 158.

<sup>293</sup> Goldbergin valinta Belgradin-delegaation johtoon heijasteli Yhdysvaltojen hallinnossakin ilmeneviä eri mielipiteitä ihmisoikeuksien korostamiseen liittyen: State Department ja ulkoministeri Vance kannattivat pidättyvämpää linjaa ja nimittivät Etyk-neuvotteluista jo vuosina 1973-1975 vastuussa olleen Albert Shererin Belgradin valmistelukokoukseen Yhdysvaltain delegaation johtoon. Kongressin ja Ety-komission painostuksesta kansalaisoikeuksien parissa uransa aikana kunnostautunut Goldberg korvasi Shererin Yhdysvaltain delegaation johdossa elokuussa 1977. Thomas 2001, 140-141.

<sup>294</sup> Ministerialdirektor Blech, z.Z. New York, an das Auswärtige Amt, 27.9.1977. AAPD 1977, dok. 259.

harmitteli osastopäällikkö van Wellille sitä, että Yhdysvallat oli ollut Helsinkiin johtaneessa prosessissa liian passiivinen. Belgradissa tuli Brzezinskin mukaan Helsingin luomia standardeja korottaa, jotta ihmisoikeusasioita voitiin viedä eteenpäin. Van Well huomautti Brzezinskille, että Belgradin kokouksessa ei saanut muodostua sellaista kuvaa, että Yhdysvallat olisi ihmisoikeusasioissa erityisen aktiivinen, kun taas Liittotasavalta olisi erityisen varovainen. Tällaisen kuvan välittyminen julkiseen mielipiteeseen olisi van Wellin mukaan sisäpoliittisesti vaarallista.<sup>295</sup>

Ulkoasiainministeriön asiakirjoista hahmottuu kevään ja kesän 1977 aikana ensinnäkin tarve realistiselle ja kahdenvälisissä suhteissa aiemmin saavutetut edut turvaavalle politiikalle Belgradin Etyk-seurantaa varten. Toiseksi niistä piirtyy varsin optimistinen kuva lännen tavoitteiden määrittelystä ja yhteisten kantojen harmonisoimisesta. Etenkin Bonnin länsieurooppalaiset liittolaiset ja jossain määrin myös Yhdysvallat näyttivät ottaneen tavoitteidensa määrittelyissä varsin hyvin sen erityiset intressit huomioon. Pahimmassa tapauksessa lännen rivien hajoaminen Belgradissa ihmisoikeusasioissa ja idän painostamisessa pakottaisi myös Bonnin noudattamaan totuttua tiukempaa linjaa, mikäli se ei halunnut leimautua ihmisoikeusasioissa idän myötäilijäksi.

### **5.3. Valmistelevan kokouksen anti ja lännen painopistealueet**

Huolimatta Washingtonin ja Bonnin erilaisista painotuksista ihmisoikeuksien suhteen, Belgradin valmistelukokous<sup>296</sup> oli Liittotasavallan ulkoministeriön mukaan sujunut lupaavasti.<sup>297</sup> Belgradin varsinaisen seurantakokouksen tavoitteista ja työjärjestyksestä oli päästy kesän 1977 aikana asiallisen neuvotteluilmapiirin vallitessa yhteisymmärrykseen. Alkuvaiheen debatti jaettiin kahteen osaan: päätösasiakirjan toimeenpanon tilaa tarkastelemaan ja tulevaisuuteen suuntaavaan mielipiteenvaihtoon. Aluksi tultaisiin pitämään viikon pituinen avoin täysistunto, jossa osanottajamaiden edustajat pitivät avauspuheenvuoronsa. Tätä seuraisi viikon mittainen perusteellisempi istuntokierros suljettujen ovien takana. Tämän jälkeen, erillisissä Etykin kunkin korin aihealueiden mukaan jäsenneytyissä työelimityksissä eri maiden delegaatiot saattoivat nostaa esiin omia erityisiä

<sup>295</sup> Staatssekretär van Well an Bundesminister Genscher, z.Z. New York: "Gespräche mit Brzezinski", 28.9.1977. AAPD 1977, dok. 262.

<sup>296</sup> "valmisteleva kokous pidetään Beogradissa 15. päivänä kesäkuuta 1977. Valmisteleva kokous tulee päättämään ulkoasiainministerien nimeämien edustajien kokouksen ajankohdasta, kestosta, työjärjestyksestä ja muista asiaan kuuluvista muodollisuuksista." Päätösasiakirja 1975, 90. Valmisteleva kokous kokoontui elokuun alkuun saakka.

<sup>297</sup> RFE-kirjeenvaihtajakin raportoi Belgradin valmistelukokouksesta, että Yhdysvaltain delegaatio oli noudattanut varsin varovaista linjaa, ja keskittynyt vain teknisiin yksityiskohtiin syksyn kokousta silmällä pitäen. Michael B. Wall, RFE-correspondent, Belgrade 16.6.1977: "Design to avoid confrontation", teoksessa Mastny (toim.) 1986, 166-167. Valmistelevan kokouksen venyminen miltei kaksi kuukautiseksi johtui Bonnin mukaan idän vaatimuksista lyhyestä, vain neljän viikon mittaisesta seurantakokouksesta ilman tarkempia työryhmäkokoontumisia. Referat 212, 3.3.1978: "KSZE-Folgetreffen". PAAA, ZA. Bd. 116356.

intressejään ja parannusehdotuksiaan. Työelinten raporttien valmistumisen jälkeen, aikaisintaan kahdeksan viikon työskentelyn jälkeen, ryhdyttäisiin kokouksen loppuasiakirjan toimitustyöhön.<sup>298</sup>

Keskeistä liittohallituksen tavoitteiden kannalta oli se, että kokousta ei voinut päättää ennen kuin loppuasiakirja oli valmistunut ja seuraavan seurantakokouksen paikka ja ajankohta oli päätetty. Näin varmistettiin Etyk-prosessiin jatkuminen. Länsi oli tiiviillä yhteistyöllään myös onnistunut torjumaan idän vaatimukset mahdollisimman lyhyestä ja epämuodollisten konsultaatioiden hengessä toteutettavasta kokouksesta. Tarkasti määritelty työjärjestys oli siten lännen tavoitteiden mukainen. Liittohallitus myös korosti, että selkeästi määritellyt työtehtävät vähensivät haitallisten vastakkainasettelujen syntymisen mahdollisuutta.<sup>299</sup> Meyer-Landrutin mukaan yhteistyö yhdysvaltalaisien kanssa oli vastoin lehdistössä esitettyjä mielipiteitä ollut saumatonta. Yleisdebatin rajattu aika mahdollisti taas vetoamisen opposition ja julkisen mielipiteen paineen alla siihen, ettei riskialttiita Saksan- ja Berliinin-poliittisia asioita ehditty näin lyhyessä ajassa ottaa puheeksi.<sup>300</sup> Tätähän liittohallitus viimeiseen asti monenkeskisellä alustalla pyrki välttämään, mutta sen perustelemisessa julkiselle mielipiteelle ja oppositiolle oli oma haasteensa.

Nato-lähettiläs Pauls näki Belgradin kokouksen alla Naton viime hetken valmisteluiden sujuneen kaiken kaikkiaan positiivisessa hengessä: Liittolaiset olivat ilmeisen hyvin ottaneet Bonnin intressit huomioon. Yhdysvaltain Goldbergkin oli epäilyistä huolimatta painottanut delegaationsa välttävän vastakkainasetteluja ja ottavan Belgradissa liittolaistensa toiveet huomioon. Ranska, joka pienen tauon jälkeen myös otti osaa Naton Belgradia käsittelevään istuntoon, oli Paulsin mukaan kokouksen alla ehkä suurin kysymysmerkki: Vaikka Ranska vakuutti, ettei aikonut toimia tuomarina ja valitsevansa sanansa huolella, aikoi se heti alusta alkaen nostaa ihmisoikeusloukkaukset tapetille puuttumalla toisinajattelijaryhmien kohteluun ja mainitsemalla nimiä. Hieman ehkä Liittotasavaltaa varoitellen Ranskan edustaja Richer oli huomauttanut, että julkinen mielipide tuskin osoitti ymmärrystä Belgradissa vaikenevia liittolaisia kohtaan. Osastopäällikkö Meyer-Landrutin huomautus sivistyneestä keskusteluilmapiiiristä menestyksekkäiden neuvotteluiden avaimena sai Paulsin mukaan kaikkien muiden paitsi Ranskan tuen. Vain sekä idän että lännen intressit huomioon

---

<sup>298</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut, 4.8.1977: "Ergebnis des Belgrader KSZE-Vorbereitungstreffens." AAPD 1977, dok. 208; van Well 1977, 579-582; Schlussdokument des Vorbereitungstreffens zum Folgetreffen der KSZE in Belgrad vom 15. Juli bis zum 5. August 1977. EA 1977, D 429- D 434.

<sup>299</sup> Van Well 1977, 579-582.

<sup>300</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut, 4.8.1977: "Ergebnis des Belgrader KSZE-Vorbereitungstreffens." AAPD 1977, dok. 208. Yhteistyön sujumista Yhdysvaltojen kanssa edesauttoi se, että Yhdysvaltojen linja valmistelukokouksessa oli ollut yllättävän varovainen. Mastny 1986, 166-167.

ottavalla asenteella liittohallituksen mukaan voitiin tehdä jotain idän kansalaisten elinolosuhteiden parantamiseksi.<sup>301</sup>

EC-maat olivat jo Helsinkiin johtaneiden neuvotteluiden aikana varsin menestyksekkäästi koordinoineet yhteistä Etyk-politiikkaansa, jonka painopistealueet oli jaettu pitkälti kansallisten intressien mukaan.<sup>302</sup> Ranskakin näytti EC:n piirissä olevan enemmän Bonnin kanssa samoilla linjoilla.<sup>303</sup> EC:n yhteisen ulkopoliittikan määrittelyyn keskittyvissä työryhmissä oli vuoden 1977 aikana valmisteltu ehdotuksia muun muassa päätösasiakirjan toimeenpanon tehostamiseksi. Myös avausviikon aloituspuheenvuoroja koskien jaettiin eri delegaatioiden kesken aiheita, jotta kaikkien ei tarvinnut toistaa samoja asioita. Liittotasavalta sai kuitenkin estettyä Britannian ehdotuksen myös päätösasiakirjan periaatekatalogin jakamisesta delegaatioiden kesken vastuualueisiin. Siinä olisi ollut Bonnin mukaan vaarana yhden delegaation leimautuminen yksin päätösasiakirjan seitsemännen periaatteen eli ihmisoikeuksien puolustajaksi. Toisen ja kolmannen korin aihealueet jaettiin pitkälti kansallisten intressien mukaisesti.<sup>304</sup>

EC:n Etyk-työryhmän suositukset avausistuntoa ja puheenvuoroja varten olivat varsin hyvin linjassa Bonnin tavoitteiden kanssa. Niissä painotettiin Etykin olevan pitkäkestoinen prosessi, jonka tavoitteiden toteutuminen vaati aikaa. Belgrad oli vasta ensimmäinen välietappi. EC-maat kuitenkin tekivät kaikkensa toteuttaakseen Helsingin määrittelemät tavoitteet ja odottivat samaa muilta. Tavoitteiden saavuttaminen edellytti myös sekä hallitusten että tavallisten kansalaisten tasolla tapahtuvaa yhteydenpitoa. Erikseen painotettiin myös liennytskehityksen suoraa yhteyttä Berliinin-asemaan, ja muun muassa Liittotasavallan ja Puolan välisen sopimuspaketin merkitystä liennytykselle. Periaatekatalogin yhteydessä EC-maat painottivat, että sen periaatteet koskivat kaikkien osanottajavaltioiden välisiä suhteita, ei vain eri yhteiskuntajärjestelmät omaavien valtioryhmien välisiä suhteita.<sup>305</sup> Niin ikään ensimmäisen periaatteen kohdalla tuli painottaa, että kaikilla oli oikeus riippumattomaan ulkopoliittikkaan ja rajoja voitiin muuttaa rauhanomaisin keinoin.<sup>306</sup> Ainakin tämän prioriteettilistan perusteella voidaan sanoa, että Liittotasavalta oli onnistunut hyvin tuomaan näkemyksensä esiin EC-maiden tavoitteiden määrittelyssä.

<sup>301</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 29.9.1977. AAPD 1977, dok. 267.

<sup>302</sup> Ks. esim. Möckli 2008, 152.

<sup>303</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrats Schirmer 13.10.1977. AAPD 1977, dok. 282.

<sup>304</sup> Referat 212, 20.9.1977: ”AG KSZE vom 14-15.9/TOP main themes”. PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>305</sup> Vrt. DDR:n ja Neuvostoliiton välinen ystävyys, yhteistyö- ja avunantosopimus lokakuussa 1975, jossa näin väitettiin ja joka Bonnissa aiheutti huolta. Esim. AAPD 1976, dok. 220; Reimaa 2008, 187-188.

<sup>306</sup> Document GT (77) 25 rev, 14.9.1977: ”Main themes and catalogue of main points for Belgrade” PAAA, ZA. Bd. 132767. Ihmisoikeusperiaatteen kohdalla EC-maat painottivat, että ne koskivat niin valtioiden sisäisiä asioita, kahdenvälisiä suhteita kuin monenkeskisiä suhteita.



Kolmannen korin asiat jaettiin EC:n sisällä siten, että Tanska painotti ihmiskontaktien sekä vapaamman liikkuvuuden merkitystä läntiselle liennytyksen konseptille ja yleisesti tällä alueella ilmenneitä ongelmia. Liittotasavallan delegaation vastuualuetta olivat perheiden yhdistämiset, perhesiteiden kautta tapahtuvat säännölliset tapaamiset sekä kansainvälisten avioliittojen solmiminen. Tarkoituksena oli nostaa esiin myös tämän aihealueen ongelmia, kuten hakemusten tarpeettoman pitkät käsittelyajat, matkustamiseen tarvittavien dokumenttien aiheuttamat suuret kustannukset tietyissä valtioissa, matkustus- ja muuttohalukkaiden kokema syrjintä sekä ammatillisesta asemasta tai sukupuolesta johtuva maastamuuttolupien evääminen. Tanskan delegaatio otti hoitaakseen henkilökohtaisista tai ammatillisista syistä tapahtuvan matkustamisen ongelmakohdat. Tiedonvälityksen ongelmat oli Alankomaiden delegaation vastuulla.<sup>307</sup>

Eri delegaatioiden kesken jaettujen vastuualueiden avulla oli myös tarkoitus esitellä EC:n Etyk-työryhmän yhteisesti sopimia uusia tekstiehdotuksia Helsingin päätösasiakirjan osa-alueiden toimeenpanon tehostamiseksi. Bonn halusi kuitenkin korostaa joustavuutta uusien ehdotusten suhteen: vastuualuejako ei sulkenut pois muiden mahdollisuutta ottaa kantaa asiaan. Ehdotusten tuli kuitenkin olla mahdollisimman pitkälle EC-maiden yhteisiä kannanottoja. Ensimmäisen koriin liittyvät ehdotukset esitteli EC:n puheenjohtajamaa yhteistyössä muiden delegaatioiden kanssa.<sup>308</sup>

EC:n Etyk-työryhmän ehdotukset jaettiin kolmeen kategoriaan niiden painoarvon mukaan: Joka tapauksessa ja kaikilla työskentelytasolla esitettäviin, vain työryhmien tasolla esitettäviin, sekä vain taktisten syiden niin vaatiessa esitettäviin. Ensimmäiseen ja tärkeimpään ryhmään kuuluviin ehdotuksiin luettiin muun muassa yksilöiden ja järjestöjen roolin tunnustaminen toimeenpanoprosessin avustamisessa ja tarkkailussa,<sup>309</sup> kiireellisissä perhetilanteissa matkustusluvan myöntäminen viikon määräajan sisällä, perheiden yhdistämisen- ja avioliittohakemusten käsittely kuuden viikon määräajan sisällä ja kielteisistä päätöksistä hakijan riittävä informoiminen,<sup>310</sup> perheiden yhdistämisen- ja avioliittohakemusten ottaminen uudelleen käsittelyyn pikaisesti ja ilman hakijaa tai tämän perhettä koskevia syrjintätoimenpiteitä työpaikoilla tai julkisissa palveluissa,<sup>311</sup> sekä matkustusasiakirjojen kohtuullisten kustannusten määrittely koskemaan korkeintaan virallisten tilastojen mukaista yhden viikon keskimääräistä palkkaa ja kaikkiin osanottajavaltioihin

<sup>307</sup> Document GT (77) 25 rev, 14.9.1977: "Basket III – Human Contacts". PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>308</sup> AG KSZE vom 14-15.9.1977 in Brüssel: "TOP proposals for improving implementation". PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>309</sup> Kaikkien EC-maiden vastuulla.

<sup>310</sup> Britannian delegaation vastuualuetta.

<sup>311</sup> Saksan liittotasavallan delegaation vastuualuetta.

matkustamiseen oikeuttavien passien minimivoimassaoloajan määrittelemine viideksi vuodeksi.<sup>312</sup> Liittotasavallan vastuualueeseen niin ikään kuulunut säännöllisistä perhetapaamisista aiheutuvien kustannusten alentaminen valuutanvaihtomääräyksiä lieventämällä ja hotelliyöpymispakon poistamisella sijoitettiin kuitenkin vasta toiseksi tärkeimpään kategoriaan.<sup>313</sup> Tämän ehdotuksen Liittotasavallan delegaatio pyrki nostamaan vielä tärkeimpien ehdotusten joukkoon. Samoin viittaukset ihmisoikeusperiaatteeseen tuli Bonnin mukaan poistaa yksilöiden ja järjestöjen roolia korostavasta ehdotuksesta.<sup>314</sup>

Toimeenpanoa tehostavien uusien ehdotusten listalla oli keskeisesti Bonnin intresseihin liittyviä ja idässä asuvien kansalaisten olosuhteita kohentavia tavoitteita, kuten määräaikojen määrittäminen hakemusten käsittelylle ja matkustusasiakirjojen kustannusten merkittävä alentaminen. Vastaavasti valuutanvaihto- ja hotelliyöpymiskäytäntöihin vaikuttamalla Bonn yhdessä muiden EC-maiden kanssa pyrki helpottamaan lännestä itään päin suuntautuvia vierailuja.

Konkreettisten ehdotusten esittämisessä oli kuitenkin aina omat riskinsä, ja idän toiminta valmisteleavassa kokouksessa oli jo osoittanut sen pyrkivän välttämään kaikin tavoin keskustelua toimeenpanoprosessin syventämisestä. Tällainen vaihe oli kuitenkin seurantakokouksen työjärjestykseen kirjattu. Viittaukset suoraan ensimmäisen korin ihmisoikeusperiaatteeseen Bonn halusi joka tapauksessa lännen ehdotuksista poistaa, ja kolmatta koria koskevista uusista ehdotuksista vallitsi Bonnin ulkoasiainministeriön sisällä eriäviä mielipiteitä: Esimerkiksi Neuvostoliiton-suhteisiin keskittynyt alaosasto oli ennen EC:n Etyk-työryhmän kokoontumista suosittanut, että perheidenyhdistämisasioiden ilmenneitä ongelmia tuli nostaa esiin, mutta uudet tekstiehdotukset kolmanteen koriin eivät olleet tarpeellisia, sillä kolmannen korin muotoilut olivat tämän asian suhteen jo riittävän tarkkoja. Paremmiin asioita voitiin edistää painottamalla lupaavasti edenneiden menettelyjen jatkamista ja kehittämistä.<sup>315</sup> Itä-Euroopan alaosasto painotti myös perheidenyhdistämisasioiden kahdenvälisen suhteiden tason ensisijaisuutta. Matkustusmahdollisuuksien helpottaminen monenkeskisellä alustalla onnistui alaosaston näkemysten mukaan perheidenyhdistämisasioiden helpommin.<sup>316</sup>

---

<sup>312</sup> Tanskan delegaation vastuualuetta. Lisäksi Alankomaat ja Italia esittelivät tiedonvälityksen kehittämiseen liittyviä ehdotuksia.

<sup>313</sup> GT (77) 45 Rev. A, 15.9.1977: "Proposals for improving implementation". PAAA, ZA. Bd. 132767. Mainittujen ehdotusten lisäksi Ranskan vastuulla oli journalistien karkottamisen kieltäminen uutisointien perusteella. Belgian ehdotus ihmisoikeusperiaatteen toimeenpanon tehostamiseksi jätettiin vielä harkittavaksi sekä radiolähetysten häirinnän kieltämisen ehdottajasta päätettäisiin myöhemmin.

<sup>314</sup> AG KSZE vom 14-15.9.1977 in Brüssel: "TOP proposals for improving implementation." PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>315</sup> Referat 213 (Kühn) an das Referat 212, 25.8.1977. PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>316</sup> Referat 214 (Finke-Osiander) an das Referat 212, 29.8.1977. PAAA, ZA. Bd. 132767.

Kahdenvälisin sopimuksin olikin edistystä juuri perheidenyhdistämisten alueella ennen ja jälkeen Helsingin saavutettu. Se oli myös osa-alue, joka kosketti pääasiassa vain Liittotasavaltaa. Tällä osa-alueella oli siten monenkeskisesti mahdollista puuttua lähinnä luvanhakijoiden kohtaamiin syrjintätoimiin sekä pyrkiä asteittaan alentamaan hakemusten käsittelyaikoja ja -kustannuksia. Näiden tavoitteiden toteutumista voitiin edesauttaa toimimalla tiiviissä yhteistyössä EC:n Etyk-työryhmien sisällä. Sen sijaan idässä asuvien saksalaisten länteenmuuton mahdollistamiseksi vaadittiin paljon muitakin toimenpiteitä, kuten Liittotasavallan kahdenväliset menettelyt muun muassa Puolan ja Romanian kanssa olivat osoittaneet. Samanlaiseen vastavuoroisuuteen yltäminen Belgradin monenkeskisissä istunnoissa vaikutti liennytyksen ja suurvaltasuhteiden ilmapiirin huomioiden varsin epätodennäköiseltä. Näytti myöskin siltä, ettei Bonn halunnut olla yksin etulinjassa ihmiskontaktien toimeenpanon kehittämisessä, vaan se halusi toimia tiiviissä yhteistyössä muiden EC-maiden kanssa. Liittotasavallan vastuualue hakemusten uudelleen käsittelyssä ja syrjintätoimenpiteiden kieltämisessä ei ollut aivan niin konkreettinen tai kunnianhimoinen kuin Britannian ja Tanskan delegaatioiden vastuulle kuuluneet hakemusten käsittelyaikojen sekä matkustusasiakirjoista perittävien kohtuullisten kustannusten määrittäminen.

Herääkin epäily, pyrkikö Bonn ikään kuin piiloutumaan yhteisessä rintamassa toimivien EC-maiden selän taakse: Korostamalla EC-maiden yhteistä politiikkaa se oli mukana edistämässä konkreettisia ja saksalaisille tärkeitä kolmannen korin asioita, mutta esittelyvastuu rohkeimmissa ehdotuksissa siirrettiin muille EC-maille. Uusien ja pidemmälle menevien tekstiehdotusten esiin nostamisesta oli ollut havaittavissa eriäviä mielipiteitä ulkoministeriön sisällä.<sup>317</sup> Näyttikin vahvasti siltä, että konkreettisten tulosten saavuttaminen monenkeskisessä Ety-seurantakokouksessa oli toissijaista kolmannen korin alueella jo saavutettujen etujen turvaamiseen ja kahdenvälisen sopimusmenettelyjen kehittämiseen nähden. Kolikon toinen puoli oli taas Bonnin Etyk-politiikan julkisuuskuva. Julkinen mielipide ja tavalliset saksalaiset olivat asettaneet suuria odotuksia Belgradin seurantakokousta kohtaan ja kokouksen päättyminen ilman konkreettisia tuloksia saattoi olla Bonnin liennytys- ja Etyk- politiikan julkisen arvostuksen kannalta haitallista.

---

<sup>317</sup> Alaosastojen 213 ja 214 lisäksi myös osastopäällikkö van Well oli korostanut uusien ehdotusten suhteen harkintaa: Tilannetta tuli punnitta julkisen mielipiteen odotuksiin ja Helsingin jälkeisen kehityksen turvaamiseen nähden. Ministerialdirektor Van Well 4.2.1977: "Vorbereitung auf das Folgetreffen in Belgrad 1977." PAAA, ZA. Bd. 132766.

## 6. BELGRADIN SEURANTAKOKOUS 1977-1978

Kaksi vuotta Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen Etykin osanottajavaltioiden ulkoministerien nimittämät edustajat delegaatioineen kokoontuivat Jugoslavian pääkaupunkiin Belgradiin, jossa tarkoituksena oli käydä mielipiteenvaihtoa Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanon tilasta ja keskustelua toimeenpanoa tehostavien uusien tekstiehdotusten pohjalta. Vaikka kaksi vuotta oli varsin lyhyt aika perusteelliseen arvion tekemiseen prosessin saavutuksista, Liittotasavallan ulkoministeriön poliittisen osaston päällikön van Wellin mukaan välitilin päätöksestä oli ennen kokousta tulossa pääpiirteissään kuitenkin positiivinen: Ennen kaikkea Helsingin jälkeen oli ollut mahdollista vahvistaa ja syventää saksalaisten<sup>318</sup> välisiä kontakteja, lisätä perheidenyhdistämiä Neuvostoliitosta, Puolasta ja Romaniasta (ks. liite 3), sekä avata uusia mahdollisuuksia tarjoava Saksojen välinen neuvottelukierros<sup>319</sup>. Belgradissa tuli van Wellin mukaan rakentavassa ilmapiirissä käydä keskustelua siitä, mitä oli saavutettu, missä oli vielä puutteita ja miten toimeenpanoprosessia voitiin vielä kehittää.<sup>320</sup>

Vaikka valmisteleva kokous oli sujunut lupaavan ilmapiirin vallitessa, ei yleinen kansainvälinen poliittinen tilanne ollut kehuttava. Strategisten aseiden vähentämistä koskevat SALT-neuvottelut polkivat paikoillaan samoin kuin Wienissä käytävät asevoimien vähentämistä Euroopassa koskevat MBFR-neuvottelut. Asevarustelukilpailua ei ollut onnistuttu rajoittamaan ja lisäjännitettä loi Yhdysvaltain presidentti Carterin ihmisoikeuksien kunnioittamista painottava politiikka sekä idän toisinajattelijoiden pidätykset.<sup>321</sup>

### 6.1. Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanon tarkastelu

Belgradin seurantakokouksen ensimmäisen viikon ohjelmassa olivat osanottajavaltioiden edustajien avauspuheet. Liittotasavallan avauspuheenvuorossa van Well toi esiin Bonnin tulkinnan Helsingin päätösasiakirjasta esimerkkinä valtioiden välisiä suhteita koskevan ajattelun muutoksesta, toiveensa asiallisesta ilmapiiristä Belgradin välitilinpäätöstä varten ja muistutti ihmiskontaktien erityisestä merkityksestä Liittotasavallalle. Keskeisinä näkökohtina van Well painotti erityisesti liennytyksen jatkuvuutta, länsiyhteistyön merkitystä Bonnille, sotilaallisen ja poliittisen liennytyksen välistä

<sup>318</sup> Van Well käytti ilmaisua "die Kontakte zwischen den Menschen in Deutschland", jolla tarkoitettiin niin DDR:n kuin Liittotasavallan alueella asuvien saksalaisten välisiä yhteyksiä.

<sup>319</sup> Saksojen välillä oli aloitettu syksyllä 1977 tunnustelut koskien kulttuuriyhteistyön syventämistä ja "käytännön tason humanitaarisia asioita" valtiosihteerin Gausin 25-kohdan listan pohjalta. Tunnusteluja jatkettiin Belgradin seurantakokouksen aikana. Staatsekretär Gaus, Ost-Berlin, an das Auswärtige Amt, 3.11.1977. AAPD 1977, dok. 314.

<sup>320</sup> Van Well 1977, 577-579.

<sup>321</sup> Ks. esim. Reimaa 2008, 203.

yhteyttä, Berliinin asemaa idän ja lännen välisten kohtaamisten keskipisteenä sekä muistutti tavallisten kansalaisten suurista odotuksista liennytyistä ja Belgradin kokousta kohtaan. Myös ihmisoikeuksien kunnioittamisen van Well otti esiin tärkeänä kansainvälisiä suhteita edistävänä tekijänä. Van Well huomautti myös, etteivät aiemmat idänsopimukset eikä myöskään Helsingin päätösasiakirja olleet esteenä Liittotasavallan sellaiseen rauhantilaan tähtäävälle politiikalle, jossa Saksan kansa saattoi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä.<sup>322</sup>

Toisen kokousviikon suljetuissa istunnoissa otettiin yksityiskohtaisemmin kantaa Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanoprosessin edistymiseen sen eri korien alueilla. Liittotasavallan delegaation johtaja Per Fischer<sup>323</sup> painotti kolmannen korin kohdalla delegaationsa tällä alueella puuttuvan merkittäviin ongelmiin, jotka yhä koskettivat useita miljoonia ihmisiä Euroopassa. Fischer puuttui perheidenyhdistämisten osalta myös mielenkiintoiseen tiedotusvälineissä esillä olleeseen väitteeseen, jonka mukaan Liittotasavalta pyrki menettelyillään tällä alueella värväämään vain lisää työvoimaa taloutensa tarpeisiin. Näin ei suinkaan ollut Fischerin mukaan asian laita, vaan tavoitteena oli toisistaan erotettujen perheenjäsenten muodostaman huomattavan humanitaarisen ongelman ratkaiseminen. Fischer myös viittasi tässä yhteydessä yleisiin ihmisoikeuksiin, joihin kuului asuinpaikan valitseminen vapaasti.<sup>324</sup> Tämä olikin ensimmäinen kerta käsittelemäni aineiston valossa, kun Liittotasavalta yhdisti ihmiskontaktien edistämiseen liittyvät asiat suoraan ihmisoikeuksiin, ei tosin tässäkään tapauksessa varsinaisesti Helsingin päätösasiakirjan seitsemännen eli ihmisoikeusperiaatteen täytäntöönpanoon. Tähän saattoi vaikuttaa toisen viikon istuntojen käyminen suljettujen ovien takana sekä ennen kaikkea Bonnin pyrkimys välttää sellaisen kuvan välittymistä julkisuuteen, että nimenomaan Yhdysvallat, toisin kuin Liittotasavalta, aktiivisesti vaati ihmisoikeuksien kunnioittamista. Vaikka toisen viikon istunnot käytiin suljetuin ovin, niiden sisällöstä oli kuitenkin tarkoitus raportoida tiedotusvälineille.<sup>325</sup>

---

<sup>322</sup> Erklärung des Vertreters der Bundesrepublik Deutschland, Günther van Well, am 5. Oktober 1977. EA 1978, D62-D66. Yhdysvaltojen edustaja Goldberg otti esiin muiden muassa ihmisoikeusperiaatteeseen liittyvän kansalaisten oikeuden tietää omista oikeuksistaan, ja sen yhteydessä painotti sekä idän toisinajattelijaryhmien että Yhdysvaltojen Ety-komission merkitystä tämän tavoitteen toteuttajana. Goldberg painotti niin ikään delegaationsa pyrkimystä välttää kaikin tavoin vastakkainasettelujen syntymistä Neuvostoliiton kanssa. EA 1978, D86-D87.

<sup>323</sup> Fischer nimitettiin kesällä 1977 delegaation johtoon kokeneen von Grollin tilalle. Erään luonnehdinnan mukaan hän oli Egon Bahrin kanssa samaa mieltä eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän tavoitteesta. Aufzeichnung des Ministerialdirektor Meyer-Landrut, 22.7.1977. AAPD 1977, dok. 203.

<sup>324</sup> Erklärung des Vertreters der Bundesrepublik Deutschlands, Per Fischer, zum Themenbereich humanitäre Fragen am 13. Oktober 1977. EA 1978, D 168-D 169.

<sup>325</sup> Tästä valtiosihteerin van Well oli kokouksen alla ulkoministeri Genscheriä varoittanutkin. Bonnin leimaantumisen passiiviseksi ihmisoikeusasioissa olisi sen liennytyöpolitiikan uskottavuuden kannalta haitallista. Staatsekretär van Well an Bundesminister Genscher, z.Z. New York: ”Gespräche mit Brzezinski”, 28.9.1977. AAPD 1977, dok. 262.

Fischer painotti kolmatta koria käsittelevässä puheessaan perheidenyhdistämisten olevan liittohallitukselle lähimpänä sydäntä, mutta muillakin kolmannen korin alueilla oli kysymys tärkeistä tavallisten kansalaisten elämään liittyvistä asioista. Matkustamiseen oikeuttavien asiakirjojen hinta, joka joissain valtioissa vastasi peräti kahden kuukauden keskimääräisiä ansioita, oli yksi esimerkki näistä. Fischer nosti esiin myös esimerkin nuorten aikuisten pahimmissa tapauksissa neljän vuoden mittaisiksi pitkittyneistä odotusajoista koskien avioliittojen solmimista yli valtiorajojen. Hän esitti myös EC:n piirissä ennalta sovitun ehdotuksen pakollisten valuutanvaihtomäärien alentamisesta ja hotelliyöpymispakon poistamisesta perhe- ja sukulaissiteiden myötä tapahtuvissa matkustamistapauksissa. Fischer kaiken kaikkiaan otti yllättävänkin suoraan kantaa idän kansalaisten kohtaamiin ongelmiin koskien matkustuslupien hankkimista pitkien käsittelyaikojen ja korkeiden kustannusten takia sekä tapauksiin, joissa perheiden matkustaminen yhdessä oli tehty mahdottomaksi. Myös tiedonvälityksen alueella Fischer toi ilmi pettymyksensä kehitykseen, sillä vaikka journalistien toimintamahdollisuuksiin oli tehty pieniä parannuksia, raskauttavimpina rikkomuksina Helsingin päätösasiakirjaa kohtaan hän mainitsi Liittotasavallan toimittajiin kohdistuneet muutamat karkotuspäätökset. Puheenvuoronsa lopuksi Fischer jatkoi vielä yllättävän tiukkaa linjaa painottaen yksilöiden ja kansalaisjärjestöjen roolia Helsingin päätösasiakirjan sitoumusten toimeenpanon tarkkailussa ja siteeraten loppuun kirkkojen yhteistä julkilausumaa, jossa painotettiin ihmisoikeuksien ja uskonnonvapauden merkitystä.<sup>326</sup>

Liittotasavallan delegaatio ei Fischerin puheen perusteella missään nimessä varonut ottamasta kantaa kiistanalaisiin kysymyksiin, vaan puuttui esimerkiksi epäinhimillisiin odotusaikoihin avioliittihakemuksissa ja toimittajiensa karkotustapauksiin eikä varonut myöskään yksilöiden aseman ja ihmisoikeuksien painottamista. Samana päivänä Nato-maat olivat käyneet keskusteluja inhimillisten asioiden tiimoilta. Fischer oli päivän puheenjohtajana toimiessaan painottanut, että kaikkien tuli tasapuolisesti osoittaa kiinnostusta ihmisoikeusasioihin. Liennytysoprosessia, joka pidemmällä aikavälillä saattoi johtaa asioiden tilan muuttumiseen, ei saanut kuitenkaan tässä vaiheessa vaarantaa. Yhdysvaltojen edustaja Goldberg oli edellispäivänä ilmaissut aikovansa puuttua voimakkaammin Neuvostoliiton ihmisoikeusloukkauksiin, sillä koko Amerikka odotti hänen mukaansa toimia asian suhteen, muuten kokouksesta muodostuisi farssi. Fischer oli painottanut, ettei istunnossa tullut kriittisessä sävyssä mainita valtioiden tai yksittäisten henkilöiden nimiä. Tähän Nato-maat olivat jo keväällä yhteisesti sitoutuneet, sillä ajautuminen riitelyyn ihmisoikeusasioissa ei edistänyt kenenkään asiaa, ja vähiten juuri idän kansalaisten asemaa. Fischerin mukaan

---

<sup>326</sup> Erklärung des Vertreters der Bundesrepublik Deutschlands, Per Fischer, zum Themenbereich humanitäre Fragen am 13. Oktober 1977. EA 1978, D 169-D 170.

Goldberg oli myöntynyt pidättäytymään tässä vaiheessa nimien mainitsemiselta, mutta lukuja ja negatiivisia esimerkkejä hän aikoi nostaa esiin.<sup>327</sup> Näin teki Fischerkin puhuessaan 13. lokakuuta.

Bonnin tiukentunutta asennetta kolmatta koria käsittelevässä istunnossa voidaan ainakin jossain määrin selittää pyrkimyksellä kulkea lännen yhteisen linjan mukana. Kun mediassa esitettiin kritiikkiä Naton liian pehmeästä asenteesta, ja Yhdysvallatkin esitteli konkreettisia esimerkkejä toimeenpanon puutteista, ei Liittotasavalta voinut olla hiljaa ainakaan sille tärkeiden asioiden kohdalla. Tämä oli Bonnin Etyk-politiikan uskottavuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää. Kokouksen myöhemmässä vaiheessa osastopäällikkö Blech pohti vastausta kysymykseen, miten ja mihin Bonnin äänensävy kokouksessa tuli suhteuttaa. Blech päätyi suosittelemaan joko tärkeimpien liittolaisten äänensävyä mukailevia tai valtiosihteeri van Wellin avauspuheenvuoron linjoilla liikkuvia painotuksia.<sup>328</sup> Bonn pyrkiin juuri Naton sisällä huolehtimaan, etteivät sen liittolaiset menneet liian pitkälle muistuttamalla vastakkainasettelujen kärjistymisen vaarallisuudesta. Ylilyöntien karsiminen helpotti siten sen omien kannanottojen muotoilua ja tärkeiden tavoitteiden toteuttamista.

Liittotasavallan Moskovan suurlähettiläs kuitenkin arveli, että Bonnin osin pakonsanelema ja aiempaa tiukkasävyisempi politiikka Belgradin seurantakokouksessa oli jossain määrin jo rasittanut sen Neuvostoliiton-suhteita.<sup>329</sup> Asenteet olivat niin ikään kärjistymässä Belgradissa loka-marraskuun vaihteessa. RFE-raportin mukaan ranskalaiset ampuivat ihmisoikeuksien osalta ensimmäisen laukauksen: Ranskan edustaja Beauchaud luki lokakuun viimeisen päivän istunnossa pitkän listan ihmisoikeusloukkauksia mainiten suoraan suurimman osan niistä tapahtuneen Neuvostoliitossa ja Tšekkoslovakiassa. Vastaavia puheenvuoroja kuultiin saman viikon aikana erityisesti Yhdysvaltojen taholta siinä määrin, että Neuvostoliiton delegaation johtaja Vorontsov joutui varoittamaan länsimaita, että tällaisilla menettelyillä saatettiin vaarantaa koko kokouksen jatkuminen.<sup>330</sup>

Osastopäällikkö Blechin mukaan toimeenpanoa tarkasteleva debatti ei ollut kuitenkaan ensimmäisen kuukauden aikana aiheuttanut varteenotettavaa vaaraa kokouksen jatkumiselle. Blech

<sup>327</sup> Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 13.10.1977. AAPD 1977, dok. 283.

Fischer oli huolissaan Goldbergin asenteen muuttumisesta, johon todennäköisesti vaikutti Yhdysvaltojen lehdistön esittämä kritiikki Nato-maiden liian varovaista taktiikkaa kohtaan. Akateemikko Saharovin vetoamus ihmisoikeuksiin liittyen oli myös julkaistu sanomalehdissä 6.10, millä Thomasin (2001, 145-146) mukaan oli vaikutus Goldbergiin.

<sup>328</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, 19.1.1978. AAPD 1978, dok. 15.

<sup>329</sup> Botschafter Wieck, Moskau, an das Auswärtige Amt, 11.11.1977: "Perspektiven für den Breschnew-Besuch." AAPD 1977, dok. 321. Wieck harmitteli, että useista yrityksistä huolimatta ei Brezhnevin vuoden vaihteeseen suunnitellun merkittävän Liittotasavallan-vierailun ajankohtaa ollut onnistuttu lyömään lukkoon.

<sup>330</sup> Michel B.Wall, RFE-correspondent, Belgrade, 2.11.1977: "Overreaction to Goldberg". Teoksessa Mastny (toim.) 1986, 167-169.

piti silti yllättävänä sitä, kuinka paljon Neuvostoliitto oli valmis ottamaan vastaan kritiikkiä ihmisoikeusperiaatteen ja kolmannen korin toimeenpanon osalta. Tässä mielessä toimeenpanodebatti oli Blechin mukaan ollut varsin menestyksekkäs. Marraskuun alussa siirryttiin toimeenpanoa tehostavien uusien ehdotusten käsittelyyn, ja Blech uskoi loppuvuoden aikana olevan mahdollista saavuttaa tavallisten kansalaisten eduksi koituvia konkreettisia edistysaskelia. Tätä hän piti tärkeänä, jotta tiedotusvälineet ja tavalliset kansalaiset ymmärtäisivät liennytyksen merkityksen.<sup>331</sup>

## 6.2. Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanon kehittäminen

Suunnitelmien mukaisesti EC-maat esittelivät ehdotuksensa toimeenpanoprosessin kehittämiseksi marraskuun neljänteen päivään mennessä. Osastopäällikkö Blech harmitteli, että uusia tekstiehdotuksia ilmaantui tämänkin jälkeen koko ajan lisää idän taholta. Suurinta osaa ehdotuksista ei ollut mitenkään mahdollista saada kirjattua kokouksen loppuasiakirjaan jo Etykin konsensusperiaatteesta johtuen. Joka tapauksessa Blechin mukaan marraskuun alussa oli varmaa, että mikäli tuloksia liittohallitukselle tärkeiden ihmiskontaktien alueella haluttiin saada aikaan, oli valmistauduttava pitkään ja vaativaan neuvotteluprosessiin, joka mitä todennäköisimmin jatkuisi vielä seuraavan vuoden puolella. EC-maiden sisällä oli kuitenkin jatkon suhteen eriäviä mielipiteitä jo muodostumassa. Ranska ja Alankomaat olivat valmiita luopumaan uusien ehdotusten kirjaamisesta loppuasiakirjaan, jotta kokous saataisiin ajallaan päätetyksi. Bonn oli EC:n Etyk-työryhmässä korostanut, että lännen oli tiiviin yhteistyön avulla pyrittävä saamaan tärkeimmät tekstiehdotukset kirjattua loppuasiakirjaan. Sen näkemyksen mukaan vielä oli liian aikaista luovuttaa asian suhteen.<sup>332</sup>

EC:n poliittinen komitea kokoontui marraskuun puolivälissä Brysselissä, ja osastopäällikkö Blech painotti tuolloin, että Belgradin tavoitteena tuli olla sisältöpitoisen loppuasiakirjan saavuttaminen, mutta lukumäärältään jo sataa lähentelevien uusien ehdotusten määrää tuli rajata. Britannia oli myös valmis rajoittamaan idän painostamista ihmisoikeuksien osalta, sillä Yhdysvaltain nähtiin Goldbergin johdolla menneen asiassa turhan pitkälle.<sup>333</sup> Naton ulkoministerikokouksessa joulukuun

<sup>331</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, 11.11.1977. AAPD 1977, dok. 320.

<sup>332</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, 11.11.1977: "Überblick über die bisher eingereichten Vorschläge für das Schlussdokument". AAPD 1977, dok. 320. EC-työryhmäistunnosta (14.11) dokumentin viitteessä nro. 18. RFE-kirjeenvaihtajan mukaan itä pyrki toiseen koriin suuntautuvalla ehdotustulvallaan vastaamaan lännen inhimillisiin asioihin painottuviin ehdotuksiin. "Barter discussed", 3.11.1977, teoksessa Mastny (toim.) 1986, 167-168.

Neuvostoliiton Vorontsov myönsi yhteisellä päivällisellä Fischerin kanssa, että aivan kuten länsi oli pettynyt idän useisiin ehdotuksiin oli itäkin yhtäläillä ollut pettynyt lännen taholta tullessiin lukuisiin tekstiehdotuksiin. Fischerin mukaan 20 uutta tekstiehdotusta olisi mahdollista kirjata loppuasiakirjaan, Vorontsovin mukaan korkeintaan 10.

Delegationsbericht nr. 136, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 14.11.1977. PAAA, ZA. Bd. 116377.

<sup>333</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrat I. Klasse von der Gablenz, 18.11.1977: "EPZ 16-17.11 in Brüssel." AAPD 1977, dok. 328.



alussa oli havaittavissa jossain määrin eriäviä mielipiteitä. Kun Yhdysvallat ja Ranska painottivat Belgradissa käytyä ihmisoikeuskeskustelua jo askeleena eteenpäin liennytyshityksessä, muun muassa Britannia ja Liittotasavalta olivat varovaisemmalla kannalla: pelkkä avoin keskustelu ihmisoikeuksista oli toki positiivista, mutta kokouksen tuli saada jotain konkreettistakin aikaan.<sup>334</sup> Fischer oli Belgradissa luvannut Britannian Hibbertille tukea toimeenpanoprosessin puutteita myös ihmisoikeuksien osalta alleviivaavaa tekstiehdotusta, kun vastavuoroisesti Britannia antoi tukensa Bonnin painottamille konkreettisille ehdotuksille erityisesti kolmannen korin asioiden alueella.<sup>335</sup>

EC-maiden kolmatta koria koskevat ehdotukset esiteltiin konkreettisina tekstiehdotuksina marraskuun puolivälissä, mutta ne eivät juuri saaneet tukea Varsovan liiton mailta. Matkustusasiakirjojen kustannuksiin liittyen Tšekkoslovakian edustaja toi esiin, että asiakirjojen hinta maastamuuttotapauksissa ei lähimainkaan kattanut niistä valtiolle aiheutuvia kuluja muun muassa poismuuttajien koulutukseen käytetyistä suurista investoinneista johtuen. Idän valtiot vetosivat myös siihen, että oli hyödytöntä alentaa vain viisumien kustannuksia, jos muun muassa hotellien ja terveystalveluiden hinnat säilyivät lännessä yhä korkeina. Säännöllisten perhetapaamisten helpottamiseen ja useampiin matkoihin oikeuttaviin viisumeihin tähdännyt ehdotus kohtasi vielä voimakkaamman kritiikin: Idän mukaan sillä naamioitiin lännen pyrkimys muuttaa idän valtiollista järjestelmää. Bonnin ehdotus perheidenyhdistämisen- ja avioliittotapakemusten käsittelystä ei ollut idän mielestä tarpeellinen, sillä Helsingin päätöisasiakirjan teksti oli asian suhteen riittävä ja sitä noudatettiin. Neuvostoliiton edustaja perusteli miespuolisten aviopuolisoiden maastamuuttolupahakemusten hylkäämisiä kansainvälisten avioliittojen yhteydessä sillä, että Neuvostoliittoon oli jäänyt neljä miljoonaa leskeä toisen maailmansodan seurauksena. DDR:n edustaja viittasi avioliittotapakemusten ilmenneisiin ongelmiin: Avioliittoja solmittiin DDR:n mukaan usein ainoastaan länteen pakenemisen ja taloudellisen edun tavoittelun nimissä.<sup>336</sup>

Yhdysvaltain Goldberg ei ollut tyytyväinen EC-maiden tekstiehdotuksiin, sillä niissä ei käsitelty ihmisoikeusproblematiikkaa kokonaisuutena. Goldberg toikin 24. marraskuuta Nato-maiden käsittelyyn oman tekstiehdotuksensa ihmisoikeuksien kunnioittamiseen liittyen. Fischer oli Goldbergia varoittanut, että tämän kaavailema ehdotus saattaisi vallitsevissa olosuhteissa hankaloittaa muiden konkreettisten tekstiehdotusten toteutumismahdollisuuksia. Goldberg vastasi Fischerille, että hänen delegaationsa ei ollut tehnyt ainuttakaan omaa ehdotusta Belgradissa. Tästä

<sup>334</sup> Vortragenden Legationsrat I. Klasse Dannenbring, z.Z. Brüssel, an das Auswärtige Amt, 8.12.1977. AAPD 1977, dok 359. Valtiosihteeri van Well toimi kokouksessa sairastuneen Genschlerin sijaisena. Van Well painotti puheessaan jälleen tavallisia kansalaisia ja Berliiniä Etyk-prosessin edunsaajina.

<sup>335</sup> Delegationsbericht nr. 209, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 7.12.1977. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>336</sup> Delegationsbericht nr. 156, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 18.11.1977. PAAA, ZA. Bd. 116377.

se oli saanut kovaa kritiikkiä osakseen, joten nyt Yhdysvaltain oli pakko tarttua härkää sarvista.<sup>337</sup> Bonnin ulkoministeriön apulaisosastopäällikkö Meyer-Landrutin kirjoittaman raportin mukaan neuvottelutaktisista syistä Bonn ei voinut asettua Yhdysvaltoja vastaan tässä asiassa, mutta sen tuli yhdessä muiden EC-maiden kanssa huomauttaa Goldbergille sen ehdotuksen puutteista. Yhdysvaltain tekstiehdotuksen ongelma oli Bonnin mukaan siinä, että se esitteli turhan sinisilmäisesti lännen liberalistisen ihmisoikeuskäsityksen mukaisia väittämiä, mikä johtaisi idän vastavetoon ja jälleen uuteen debattiin Etykin periaatteiden sisällöstä. Yhdysvaltojen asemaa debatussa heikensi ennen kaikkea se, ettei se ollut vielä ratifioinut kumpaakaan YK:n ihmisoikeuksia koskevaa yleissopimusta.<sup>338</sup> Asiassa kävikin, kuten Meyer-Landrut oli ennakoanut: Goldbergin tekstiehdotus esitettiin 2. joulukuuta, mihin Varsovan liiton maat vastasivat omilla ihmisoikeusehdotuksillaan. Niissä painotettiin idän ihmisoikeuskäsityksiin keskeisesti liittyviä oikeutta työhön ja sukupuolten välistä tasa-arvoa, sekä niiden puuttumista Helsingin päätösasiakirjasta ja vedottiin YK:n kansainvälisten yleissopimusten ratifioimisen puolesta.<sup>339</sup>

Joulukuun ajan käytiin lähinnä idän ja lännen delegaatioiden välistä kiistelyä loppuasiakirjan toimitustyöhön siirtymisen aikataulusta ja kokouksen seuraavan vaiheen tavoitteista. Idän valtiot Neuvostoliiton johdolla tavoittelivat lyhyttä, vain yleisiä poliittisia huomioita sisältävää loppuasiakirjaa, ja syyttivät länttä toimitustyön aloituksen viivästymisestä. Idälle olisi riittänyt yksi toimitustyöhön keskittyvä alakomitea, kun taas länsimaat vaativat tehokkaampaa pää- ja alakomiteoihin jaettavaa toimitusprosessia. Mielipiteenvaihdon pitkittymiseen oli johtanut loppuasiakirjan toimitustyöhön liittyvien erimielisyyksien lisäksi Yhdysvaltojen periksiantamaton asenne. Sen mukaan ihmisoikeusloukkauksia ei ollut käsitelty idän vastustuksesta johtuen vielä riittävästi. Yhdysvaltain taktiikkaa kuvaa hyvin Goldbergin antama haastattelu RFE-kirjeenvaihtajalle: Goldbergin mukaan jatkuvalla rummutuksella ihmisoikeuksien alueella tuli enemmän tai myöhemmin olemaan vaikutusta Itä-Euroopan tilanteeseen.<sup>340</sup> Fischerin mukaan Goldberg oli joulukuun alussa entisestään terävöittänyt ihmisoikeuskampanjointiaan. Konkreettisten päätösten aikaansaaminen tuli syytösten vakavoituessa koko ajan epätodennäköisemmäksi. Fischerin mukaan Belgradissa konkretisoitui valitettavalla tavalla suurvaltojen ja länsieurooppalaisten väliset

<sup>337</sup> Delegationsbericht nr. 172, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 24.11.1977. PAAA, ZA. Bd. 116377.

<sup>338</sup> Ministerialdirigent Meyer-Landrut für KSZE-Delegation, Belgrad, 18.11.1977: "US-Vorschlag zu Prinzip 7". PAAA, ZA. Bd. 116377.

<sup>339</sup> Delegationsbericht nr. 195, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 3.12.1977. PAAA, ZA. Bd. 116377.

<sup>340</sup> Michael B. Wall, RFE-Correspondent (Belgrade), 4.11.1977: "Drumbeat on Human Rights". Teoksessa Mastny (toim.) 1986, 170-171.

intressierot: Yhdysvalloilla kuin ei myöskään Neuvostoliitolla ollut vallitsevassa tilanteessa intressinä konkreettisten edistysaskelien saavuttaminen.<sup>341</sup>

Mielipiteenvaihto Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanon kehittämisestä kolmannen korin osalta päättyi 16. joulukuuta seurantakokouksen jäädessä kuukauden pituiselle joulutauolle. Kolmannen korin työryhmässä ei ollut onnistuttu keskustelemaan sisältöpitoisesti ihmiskontaktien kehittämiseen liittyvistä asioista. Varsovan liiton maista ainoastaan Puola oli osoittanut jonkin asteista valmiutta konkreettisiin keskusteluihin tällä osa-alueella, mistä idän kollegat olivat sittemmin sitä kritisoineet. Lännen ehdotukset menivät idän mielestä liian pitkälle Helsingin päätösasiakirjan tekstiin nähden. Koska muita ehdotuksia ei asian suhteen ollut esitetty, ei syvällisempää keskustelua voitu asiasta käydä.<sup>342</sup> Idän haluttomuus saada konkreettisia päätöksiä aikaan ilmeni hieman yllättävästi myös toisen korin taloudellista ja teknologista yhteistyötä koskevien ehdotusten kohdalla. Ainoastaan Romania olisi ollut idän puolelta halukas neuvottelemaan tämän aihealueen asioista.<sup>343</sup> Fischerin mukaan loppuvuodesta 1977 oli käynyt selväksi, että Liittotasavalta todennäköisesti joutuisi jatkossa tavoitteistaan tinkimään.<sup>344</sup>

DDR:n Bonnin edustuston pääsihteeri Deveaux oli joulukuun alussa huomauttanut lähetystöneuvos Joetzelle, että Liittotasavalta oli Belgradissa turhan voimakkaasti ottanut kantaa Saksan-poliittisiin asioihin muun muassa jo avauspuheiden yhteydessä. Hän pelkäsi, että Liittotasavallan opposition esittämä kritiikki Bonnin Etyk-politiikkaa kohtaan saattaisi johtaa yhä tiukentuvaan linjaan Belgradissa. Kolmannen korin asioista Deveaux huomautti, että Varsovan liiton maat eivät tulleet painostuksen alla myöntymään yhtään mihinkään.<sup>345</sup> Liittotasavallan oppositiopuolueet olivat lisääntyvissä määrin kritisoineet liittohallituksen Etyk-politiikkaa.<sup>346</sup> Lisääntyvät sisäpoliittiset

<sup>341</sup> Delegationsbericht nr. 228, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 12.12.1977:”Zusammenfassung Sitzungswoche 5.-9.12”. PAAA, ZA. Bd. 115108. Ennen joulua Belgradissa päästiin lopulta yksimielisyyteen siitä, että loppuasiakirjan toimitustyötä varten perustettiin kaksi pää- ja kolme alatoimitusryhmää. AAPD 1977, dok. 373.

<sup>342</sup> Delegationsbericht nr. 252, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 17.12.1977:”AO-H, 14-16.12, Beendigung der Tätigkeit”. PAAA, ZA. Bd. 115108. Kanadan delegaatio oli pyrkinyt hankkimaan toisinajattelija- ja Moskovan Helsinki-ryhmä-aktiiville Anatoli Sharanskyille maastamuuttolupaa Kanadaan, jossa hänellä oli sukulaisia. Kanadan edustaja oli Neuvostoliiton Vorontsovilta myöhemmin kuullut ja luottamuksellisesti Fischerille kertonut, että Sharansky odotti lyhyen ajan sisällä ainakin viiden vuoden vankilatuomio. Tapahtuisiko tämä Belgradin kokouksen aikana oli epäselvää. Delgationsbericht nr. 255, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 17.12.1977. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>343</sup> Delegationsbericht nr. 269, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 21.12.1977. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>344</sup> Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 21.12.1977. AAPD 1977, dok. 373. Fischer antoi myös kiitosta EC-maiden yhteistyölle, jonka avulla oli onnistuttu estämään jonkin verran Yhdysvaltojen irtautumisia lännen yhteisestä kannasta.

<sup>345</sup> Referat 212 (VLR Joetze):”Gespräch mit Herrn Devaux, Mitglied der Ständigen Vertretung der DDR in Bonn”, 2.12.1977. PAAA, ZA. Bd. 116377.

<sup>346</sup> Oppositiopuolueet (CDU/CSU) esittivät liittopäivillä 7.12.1977 välikysymyksen koskien saksalaisten ihmisoikeuksien tilaa ja asian käsittelyä Belgradin seurantakokouksessa (Die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in Osteuropa und ihre Erörterung auf dem KSZE-Überprüfungstreffen in Belgrad). Liittohallituksen kirjallinen vastaus annettiin 8. maaliskuuta 1978 ja liittopäivillä aiheesta debatoitiin kesäkuussa 1978. AAPD 1978, dok.

paineet olivatkin yksi varsin todennäköinen syy sille, miksi Bonn koko ajan määrätietoemmin pyrki saavuttamaan konkreettisia tuloksia Belgradissa sekä ottamaan rohkeammin kantaa kolmannen korin asioihin. Belgradin neuvottelujen päättyminen tuloksettomina ja riitaisina asettaisivat synkän varjon Bonnin Etyk-politiikan uskottavuuden ohella myös liennytyksen jatkon ja kahdenvälisen idänsuhteiden kehittymisen ylle.

Idän valtioista Puola ja Romania olivat loppuvuonna osoittaneet eniten neuvotteluvalmiutta. Tässä mielenkiintoista on se, että maat olivat kahdenvälisen suhteiden tasolla tehneet jo Liittotasavallan kanssa eräänlaista pohjatyötä sekä ihmiskontaktien että taloudellisen yhteistyön edistämisen alueella: Itä-Euroopan saksalaisia pääsi muuttamaan länteen ja Saksan markkoja virtasi itään (ks. liite 3). Neuvotteluiden lukkiutuminen Belgradissa osoitti ainakin sen, että samanlaiseen vastavuoroisuuteen yltäminen monenkeskisellä alustalla ei onnistunut yhtä helposti kuin kahdenvälisissä suhteissa. Erityisesti suurvalloilla ei tuntunut olevan juuri intressejä konkreettisista asioista sopimiselle.

### **6.3. Moskova pyyhkii pöydän, Bonn yrittää viimeiseen asti**

Ennen Belgradin seurantakokouksen toisen vaiheen alkua 17. tammikuuta 1978, EC-maat olivat sopineet yhteisistä tavoitteista jatkoa varten. Etusijalla oli asiapitoisen loppuasiakirjan aikaansaaminen siitakin huolimatta, että kokous tulisi pitkittymään. Eräänlaiseksi välietapiksi määriteltiin helmikuun puoliväli, jolloin tuli punnita, oliko sisältöpitoiselle loppuasiakirjalle vielä edellytyksiä. Osastopäällikkö Blech oli painottanut, että Liittotasavallalle oli sisäpoliittisesti ensiarvoisen tärkeää saavuttaa Belgradissa konkreettisia tuloksia, jotka koituisivat tavallisten ihmisten ja ennen kaikkea rautaesiripun itäpuolella asuvien saksalaisten eduksi. Tähän mennessä muut EC-maat olivat Blechin mukaan Liittotasavallan tavoitteita lojaalisti tukeneet. Tanska uutena EC:n puheenjohtajanaan oli käynyt keskusteluja Yhdysvaltain Goldbergin kanssa. Goldberg oli vakuuttanut delegaationsa tavoittelevan asiapitoista loppuasiakirjaa, tosin sillä ehdolla, että siihen sisällytettäisiin riittävät maininnat ihmisoikeuksista ja toimeenpanoa tarkkailevien ryhmien oikeuksista. Mikäli lännen olisi tyytyminen lyhyeen loppuasiakirjaan, täytyi Goldbergin mukaan julkisuuteen painottaa, että kokouksen tärkein osa-alue oli ollut alun toimeenpanodebatti ihmisoikeuskeskusteluineen.<sup>347</sup>

---

84, viitteet 26-27.

<sup>347</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, 19.1.1977: "Stand der westlichen Meinungsbildung über die in der Schlussphase auftretenden Fragen". AAPD 1978, dok. 15. Andersen-Goldberg keskustelu (13.1) dokumentin viitteessä 5.

Blech aavisteli, että liittolaisten tuki Bonnin tavoitteille saattoi olla vähentymässä: Yhdysvallat oli jo tavoitteensa saavuttanut, joten sen tukea Bonnin tavoitteille ei ollut odotettavissa. Blech suositteli tiiviin länsiyhteistyön lisäksi tiivistä yhteydenpitoa ja intressien lobbaamista Neuvostoliiton suuntaan. Tämän lisäksi oli vielä varmistettava, että Belgradin kokouksen päättyessä umpikujaan, lännen kolmannen korin alueella esittelemien konkreettisten parannusehdotusten käsittelyä tuli voida jatkaa Madridissa, jossa järjestettävästä seuraavasta seurantakokouksesta oltiin pääsemässä yksimielisyyteen.<sup>348</sup>

Vuoden 1978 neuvotteluiden avaus olikin varsin dramaattinen. Neuvostoliitto toi ensimmäiseen istuntoon oman ehdotuksensa seurantakokouksen loppuasiakirjaksi. Ehdotus Fischerin mukaan johti neuvottelut heti vakavaan kriisiin: Neuvostoliitto pyyhki pöydän lähes kaikista aiemmista tekstiehdotuksista. Lännen tukemista ehdotuksista mukana oli ainoastaan seuraavan seurantakokouksen järjestäminen vuonna 1980 Madridissa. Neuvostoliiton mukaan liennytyksen henkeen kuului vain sellaisen asiakirjan hyväksyminen, jonka kaikista kohdista sekä itä että länsi olivat yhtämieltä. Belgradin ansioksi oli luettavissa ainoastaan hyödyllisen mielipiteenvaihdon mahdollistaminen.<sup>349</sup> Fischer painotti vastauksessaan voimakkaasti sisältöpitoisen loppuasiakirjan tarvetta liennytyskehityksen jatkuvuuden sekä julkisen mielipiteen tuen varmistamiseksi. Vaarana Fischerin mukaan oli, että Belgradin kokous leimautuu julkisuudessa fiaskoksi. Yhdysvallat Goldbergin johdolla piti edelleen kiinni vaatimuksestaan sisällyttää maininta ihmisoikeuksista ja toimeenpanoa tarkastelevien ryhmien oikeuksista loppuasiakirjaan.<sup>350</sup>

Fischer puuttui samaisessa istunnossa myös varsin suoraan, tosin nimiä mainitsematta, Saksojen suhteisiin yksittäisten asioiden tasolla. Hän mainitsi, että eräs osanottajavaltio rikkoi Helsingin päätösasiakirjan sitoumuksia vaikeuttamalla tarkoituksella Liittotasavallan kansalaisten matkustusmahdollisuuksia. Vastaavasti myös tiedonvälityksen alueella oli samaisessa valtiossa selkeitä rikkomuksia tapahtunut. DDR:n edustaja oli vastannut heti, että matkustuslupien evääminen kuului täysivaltaisten valtioiden oikeuksiin, samoin kuin valtioiden johtajien kunnianloukkaaminen<sup>351</sup> oli kaikkialla rangaistava teko.<sup>352</sup>

<sup>348</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, 19.1.1977. AAPD 1978, dok. 15.

<sup>349</sup> Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 20.1.1978. AAPD 1978, dok. 16.

<sup>350</sup> Delegationsbericht nr. 283, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 17.1.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>351</sup> Fischer ei ottanut raportissaan kantaa siihen, liittyikö tämä huomautus toimittaja Loewen karkotustapaukseen. Sen sijaan hän oli ottanut puheeksi länsisaksalaisen Der Spiegel-lehden toimiston sulkemisen Itä-Berliinissä. Saksojen suhteissa oli ollut taas vuodenvaihteessa tapaus, jossa tällä kertaa Spiegel-lehden ylilyönnin seurauksena sen toimiston sulkemisen ohella odotusajat rajanylityspaikoilla olivat pidentyneet ja matkustus- ja kulkulupia evätty. DDR:n mukaan Liittotasavallassa suunniteltiin propagandaohjelmaa kesän 1953 Itä-Berliinin kansannousun 25-vuotispäivän kunniaksi. Gespräche von StM Wischniewski in Ost-Berlin am 28.1.1978. AAPD 1978, dok. 37.

<sup>352</sup> Delegationsbericht nr. 283, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 17.1.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

Fischer piti Neuvostoliiton täyskäännöstä jossain määrin yllättävänä, sillä joulukuussa se oli vielä panostanut uusien ehdotusten esittelemiseen.<sup>353</sup> Moskovan loppuasiakirjaehdotus oli Fischerin mukaan ilmeisen kiireessä tehty, eikä siitä oltu luultavasti konsultoitu sen liittolaisia.<sup>354</sup> Bonnin mukaan lännen ei missään nimessä kannattanut vielä luovuttaa. Naton ja lännen puolueettomien maiden välillä sovittiinkin erityisistä neuvottelujärjestelyistä, joissa puolueettomien maiden oli tarkoitus toimia eräänlaisina välittäjinä idän suuntaan. Fischer otti vastuulleen Naton piirissä ihmis-kontakteihin liittyvät ehdotukset.<sup>355</sup>

Länsi näytti luottavan siihen, että Neuvostoliitto tulee viime minuuteilla vastaan ja myöntyy kompromisseihin.<sup>356</sup> Tilanne oli kuitenkin kovin erilainen verrattuna Geneven neuvottelujen loppuvaiheeseen vuonna 1975. Tuolloin itä oli ollut eräänlaisessa demendeur-asemassa, sillä status quon vahvistaminen monenkeskisesti ja huipputasolla Helsingissä oli ollut Neuvostoliitolle ja Brezhneville henkilökohtaisesti tärkeä tavoite.<sup>357</sup> Nyt Neuvostoliitolle riitti hyvin loppuasiakirja, jossa todettiin vain, että hyödyllistä mielipiteenvaihtoa oli käyty ja seurantakokousten sarjan jatkumisesta kahden vuoden kuluttua oli sovittu. Länsi olikin Belgradin neuvottelujen loppuvaiheessa anojan asemassa. Myös Yhdysvallat oli oikeastaan saavuttanut keskeisimmän tavoitteensa: Se oli nostanut idän ihmisoikeusloukkaukset pöydälle ja pakottanut Neuvostoliiton keskustelemaan asiasta. Vaikka länsimaat vakuuttivat yksissä tuumin tavoittelevansa kaikesta huolimatta yhä konkreettisia tuloksia Belgradista, oli tuki Bonnin tavoitteille vähenemään päin.

Aikapaineikin tuntui Bonnia vastaan: Neuvostoliitto ilmoitti kolmannen korin tekstien toimitusryhmässä, että loppuasiakirjasta tuli olla konsensus helmikuun kymmenenteen päivään mennessä saavutettuna, ja toimitustyön pohjaksi tuli ottaa Neuvostoliiton 17. tammikuuta esittelemä riisuttu ehdotusteksti. Länsimaat kritisoivat voimakkaasti idän ”aikagiljotiinia” ja painottivat, että työjärjestyksen mukaisesti seurantakokousta ei voitu päättää ennen kuin loppuasiakirjan teksti oli valmistunut.<sup>358</sup>

---

<sup>353</sup> Tosin esimerkiksi RFE-kirjeenvaihtaja epäili idän ehdotustulvan tähänneen juuri lännen inhimillisiä asioita koskevien ehdotusten blokkaukseen. Mastny 1986 (toim.), 167-168. Vorontsov oli marraskuun alussa Fischerille todennut, että korkeintaan kymmenen uutta ehdotusta oli toteutettavissa. Db. nr. 136. PAAA, ZA. Bd. 116377.

<sup>354</sup> Varsovan liiton maat eivät juuri ehdotusta kommentoineet ja Romanian delegaatio sanoi lähettävänsä ehdotuksen ensin Bukarestiin tarkastettavaksi. Delegationsbericht nr. 286, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 18.1.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>355</sup> Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 20.1.1978. AAPD 1978, dok. 16.

<sup>356</sup> Tätä valtiosihteeri van Well oli EC:n poliittisen komitean istunnossa painottanut 12.1.1978. AAPD 1978, dok. 15.

<sup>357</sup> Ks. esim. Rey 2008, 65.

<sup>358</sup> Delegationsbericht nr. 285, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 17.1.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

Bonn yritti kahdenvälisin kontaktein saada aikaan myönnytyksiä Moskovan taholta. Neuvostoliiton delegaation johtaja Vorontsov oli Fischerille kuitenkin kertonut tietävänsä, että EC-maatkin olivat tarpeen vaatiessa valmiita hyväksymään lyhyen ja julistuksenomaisen loppuasiakirjan, ja sysäämään syyn Neuvostoliiton niskoilte. Vorontsovin mukaan Neuvostoliitolla oli lännen syytöksiä varten vastaukset mietittynä.<sup>359</sup> Kahdenkeskisellä päivällisellä Vorontsov oli Fischerille kertonut, että Yhdysvaltojen hyökkäävä neuvottelutaktiikka oli johtanut siihen, ettei hänen delegaatiollaan ollut minkäänlaisia mahdollisuuksia taipua enää myönnytyksiin. Neuvostoliitto ei tullut hyväksymään loppuasiakirjaan mainintoja toimeenpanon puutteista, ihmisoikeusperiaatteesta eikä helpotuksista kolmannen korin ihmiskontaktien alueella. Vorontsov perusteli kantaansa sillä, että jos Neuvostoliitto nyt antoi periksi, antoi se samalla sellaisen vaikutelman lännelle, että painostamalla oli seuraavissakin kokouksissa mahdollista puristaa Neuvostoliittoa myönnytyksiä. Belgrad olikin Vorontsovin mukaan tulevia seurantakokouksia silmällä pitäen opetus tietyille länsimaille siitä, kuinka monenkeskisellä tasolla tuli käyttäytyä. Fischerin huomioon liennytskehityksen vaarantumisesta Belgradin epäonnistumisen seurauksena Vorontsov huomautti, ettei Belgradilla ollut vaikutusta kahdenväliseen liennytspolitiikkaan. Fischerin mukaan Vorontsov oli kierrellen kertonut Moskovan olevan valmis Belgradin jälkeen tulemaan vastaan kolmannen korin alueella kahdenvälisissä asioissa. Kolmen kuukauden määräaika hakemusten käsittelyyn ja ulkomailta tulevien sanomalehtien määrän kolminkertaistaminen saattoivat tulla Vorontsovin mukaan kysymykseen.<sup>360</sup>

Luovuttaminen ei Moskovan tarjouksista huolimatta ollut Bonnille vielä vaihtoehto. Kokouksen päättyminen ilman konkreettisia tuloksia nähtiin niin yleisen liennytskehityksen kuin Bonnin Etykpolitiikan julkisuuskuvan kannalta haitallisena. Ensimmäisen seurantakokouksen päättyminen tuloksettomana antaisi myös huonot lähtökohdat seuraavia kokouksia silmällä pitäen. Liennytskehityksen ilmapiirin heikentyminen myös saattoi vaikuttaa negatiivisesti meneillään oleviin kahdenkeskisiin prosesseihin muun muassa ihmiskontaktien alueella. Samoihin aikoihin käytiin kahdenvälisiä tunnusteluja muun muassa DDR:n sekä Romanian kanssa, ja saksalaisia paluumuuttajia saapui Puolasta koko ajan lisääntyvissä määrin.<sup>361</sup> Bonn luotti puolueettomien maiden mahdollisuuksiin toimia Belgradissa välittäjinä idän suuntaan. Neuvostoliiton taholta oli saatu tietoa, että korkeitaan

<sup>359</sup> Drahtbericht nr. 51, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 23.1.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>360</sup> Vorontsov painotti myös tulevan Brezhnevin Liittotasavallan-vierailun tarjoamia mahdollisuuksia. Delegationsbericht nr. 305, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 23.1.1978: "Unterhaltung mit sowjetischem Chefdelegierten am 20.1". PAAA, ZA. Bd. 115108. EC-maiden yhteisessä ehdotuksessa perheidenyhdistämis- ja avioliittohakemusten käsittelyajaksi oli alun perin esitetty 6 viikkoa. GT (77) 45 Rev. A, 15.9.1977: "Proposals for improving implementation". PAAA, ZA. Bd. 132767. Ulkomaisten sanomalehtien määränlisäyksestä oli vihjailtu jo joulukuussa 1977, mistä osastopäällikkö Blech oli huomauttanut, että kymmenen ulkomaisen kommunistisen lehden päälle kaksikymmentä uutta ei ollut kovin suuri myönnytys. AAPD 1978, dok. 24, viite 8.

<sup>361</sup> Tilastotietoja liitteissä 3 ja 4.

yksi neuvottelukierros oli puolueettomien maiden välittämänä mahdollista käydä. Fischer oli tyytyväinen Itävallan kanssa sujuneeseen yhteistyöhön ihmiskontaktien alueella. Itävalta oli ottanut vastuulleen tämän osa-alueen ehdotusten välitystoimenpiteet idän suuntaan.<sup>362</sup>

EC-maat sopivat salaisesti ja suullisesti yhteisistä suuntaviivoista Belgradin loppurutistusta varten Liittotasavallan suurlähetystön tiloissa Belgradissa. Kolmannen korin asioiden kohdalla lähtökohdaksi määriteltiin liennytyskehitykseen kohdistuvien takaiskujen eliminoiminen. Vasta sen jälkeen voitiin yrittää vielä uusien ehdotusten sisällyttämistä loppuasiakirjaan, joskin tässä etusijalla tuli olla humanitaarinen näkökulma eikä liberalisoimisvaikutusten edistäminen. Tällä tarkoitettiin, että idästä länteen päin suuntautuvan matkustamisen tuli olla etusijalla. Perheidenyhdistämishakemusten kohdalla edes jokin määräaika käsittelyä varten oli EC-maiden mukaan parempi vaihtoehto kuin pysyttäytyminen Helsingin päätösasiakirjan tekstissä. Noin kuuden kuukauden määräaika avioliittihakemusten käsittelylle nähtiin mahdollisena.<sup>363</sup> Keskeisiksi tavoitteiksi oli otettava lisäksi kansalaisten esteetön pääsy ulkomaanlähetystöihin ja syrjintätoimenpiteiden kieltäminen matkustuslupa-asioissa. Bonnin vaikutus näiden tavoitteiden taustalla oli ilmeinen, sillä ne kaikki liittyivät läheisesti sen omiin käytännön kokemuksiin ja intresseihin kolmannen korin alueella. Kaikkia ehdotuksia eivät sen EC-liittolaiset tukeneet enää loppuvaiheessa: Valuutanvaihto- ja hotellivarausmääräyksiin liittyvää ehdotusta ei nähty tässä vaiheessa enää tarkoituksenmukaisena pitää esillä, samoin kuin kiireellisissä perhetapauksissa matkustusluvan myöntäminen viikon sisällä sijoitettiin prioriteettilistan häntäpäähän.<sup>364</sup>

Helmikuun ensimmäisinä viikkoina tuli Belgradin kokouksen kohtalo ratkeamaan. Mikäli edellytyksiä sisältöpitoiselle loppuasiakirjalle ei löytynyt, oli jossain vaiheessa tyytyminen EC-maiden yhteisen päätöksen mukaisesti lyhyeen julistuksenomaiseen loppuasiakirjaan. Ainakin Etyk-prosessin jatkuminen tuli varmistaa. Tässä oli Fischerin mukaan ongelmana se, että säilyttääkseen kasvonsa lännen oli vieritettävä vastuu kokouksen epäonnistumisesta Neuvostoliiton niskoille. Kokouksen päättyessä syytöksiin Neuvostoliiton myöntymisen kahdenvälisesti lupaillemiinsa myönnytyksiin kolmannen korin alueella oli varsin epätodennäköistä. Fischer ehdottikin, että vielä tuli pyrkiä ulkoministeriön kautta mahdollisimman korkealla tasolla kontakteihin ainakin

<sup>362</sup> Delegationsbericht nr. 295, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 19.1.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>363</sup> EC:n alkuperäinen ehdotus käsitti kuuden viikon määräajan. GT (77) 45 Rev. A, 15.9.1977: "Proposals for improving implementation". PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>364</sup> Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 30.1.1978: "Westliche Essentialia". AAPD 1978, dok. 25. Tiedonvälityksen alueella prioriteettina oli journalistien toimintamahdollisuuksien kehittäminen. Ranska oli irtaantumassa muiden EC-maiden kannasta, ja olisi ollut tyytyväinen lyhyeenkin loppuasiakirjaan.



Neuvostoliiton suurlähettilään Falinin kanssa ja tähdentää, että jos myönnytyksiä oli tulossa, niitä oli tultava ennen Belgradin kokouksen päätöstä.<sup>365</sup>

Tukea yritettiin hankkia myös Yhdysvaltojen taholta. Fischerin ja Yhdysvaltain delegaation johtajan Goldbergin kahdenkeskisessä keskustelussa ei onnistuttu kuitenkaan löytämään yhteistä säveltä: Goldberg syytti länsieurooppalaisia liiallisesta heikkoudesta Neuvostoliiton painostuksen alla. Tähän Fischer vastasi, ettei Belgradissa ollut kyse siitä, kuka oli vahvin, vaan neuvottelutaktisesti järkevien menettelytapojen noudattamisesta, jotta voitiin Neuvostoliiton taholta saada myönnytyksiä. Goldbergin mukaan tällainen taktiikka oli amerikkalaisten silmissä nöyrytmistä Neuvostoliiton tahtoon. Fischer tulkitsi keskustelun annin osoitukseksi siitä, että Yhdysvallat pyrki Belgradin näyttämöllä käydyllä suurvaltojen välisellä ”ihmisoikeuskaksintaistelullaan” osoittamaan strategisten aseiden rajoittamista (SALT) koskevia neuvotteluja silmällä pitäen sekä kotimaansa epäilijöille että Neuvostoliitolle vahvuuttaan ja periksiantamattomuuttaan.<sup>366</sup>

Yhdysvaltain ulkoministeri Vance antoi tukensa helmikuun puolivälin lähestyessä vielä yhdelle yritykselle sisältöpitöisen loppuasiakirjan puolesta ja lupasi neuvotella asiasta Goldbergin ja Neuvostoliiton suurlähettiläs Dobryninin kanssa.<sup>367</sup> Puolueettomien maiden välitysehdotukset eivät olleet tuottaneet toivottuja tuloksia ja niiden eteneminen oli pysähtynyt Neuvostoliiton ja usein myös DDR:n vastustukseen, muiden Varsovan liiton maiden pidättäytyessä keskusteluista. Fischerin kolmannen korin toimitusryhmässä esiin nostaman ehdotuksen perheidenyhdistämis- ja avioliittohakemusten käsittelystä edes jonkin tietyn määräajan sisällä Neuvostoliitto ja DDR hylkäsivät heti kättelyssä.<sup>368</sup> Fischerin tulkinnan mukaan kuitenkin kaiken kaikkiaan 29 osanottajavaltiota, mukaan lukien länsimaat, puolueettomat ja osa Varsovan liiton maista, olivat yhä sisältöpainotteisen loppuasiakirjan kannalla. Länsimaat suunnittelivat vielä yhteisen loppuasiakirjaehdotuksen esittelemistä puolueettomien maiden tekstien pohjalta. Lännen piirissä jouduttiin kuitenkin Fischerin mukaan tasapainoilemaan tinkimättömien amerikkalaisten ja lyhyeen loppuasiakirjaan tyytyväisten ranskalaisten välillä.<sup>369</sup>

<sup>365</sup> Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 30.1.1978. AAPD 1978, dok. 24.

<sup>366</sup> Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 1.2.1978: ”Gespräch mit Botschafter Goldberg”. AAPD 1978, dok. 28. Goldbergin ja Vorontsovin kiistely ihmisoikeuksista oli Fischerin mukaan häirinnyt edelleen toimitusryhmien työtä tammi-helmikuun vaihteessa.

<sup>367</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance in New York, 12.2.1978. AAPD 1978, dok. 43.

<sup>368</sup> Puolueettomien maiden kolmannen korin ehdotukset olivat Vorontsovin mukaan epätasapainossa, koska niissä korostuivat lännen näkemykset. Delegationsbericht nr. 354, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 6.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108. Idän DDR:n nimissä tehty vastaehdotus 10.2 ei ollut lännen mielestä hyväksyttävä, sillä siinä muun muassa tiedonvälityksen alueella Helsingin päätössiakirjan sitoumuksia pyrittiin muuttamaan idän kannalta parempaan suuntaan. Delegationsbericht nr. 366, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 10.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>369</sup> Delegationsbericht nr. 371, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 13.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

Näytti vahvasti siltä, että lännen viime hetkille suunnittelema loppuasiakirjaehdotus olikin tarkoitettu vain osoitukseksi julkiselle mielipiteelle länsimaiden periksiantamattomuudesta. Tilanne helmikuun puolivälissä oli kuitenkin se, että ainakaan Neuvostoliitto, DDR ja Tšekkoslovakia eivät olleet valmiita minkäänlaisten konkreettisten asioiden sisällyttämiseen loppuasiakirjaan. Myös Yhdysvallat ja Ranska näyttivät jo luovuttaneen asian suhteen. Bonnin taistelu eturintamassa ja viimeiseen asti sisältöpitoisen loppuasiakirjan puolesta oli jossain määrin siis vain julkisuuspeliä. Toki huolissaan oltiin myös liennytyksen ja Etyk-prosessin jatkosta, mikäli Belgradin seuranta-kokous päättyi tuloksettomana.

EC-maiden ministerikokouksessa Kööpenhaminassa 14. helmikuuta sovittiin vielä viimehetken linjoista Belgradin loppurutistusta varten. Lännen enemmistön periksiantamaton asenne näytti säilyvän vielä muuttumattomana, ja liennytyskehityksen kannalta EC-maat näkivät tärkeänä esittää vielä uuden loppuasiakirjaehdotuksen. Ranskan delegaation irtaantuminen yhteisestä kannasta herätti huolta.<sup>370</sup> Kööpenhaminassa oli myös jo sovittu yhteisistä linjoista loppupuheenvuoroja ja lehdistön informoimista varten. Niissä jo selkeästi valmistauduttiin kokouksen todennäköiseen päättymiseen ilman konkreettisia tuloksia. EC-maat tulisivat tässä tapauksessa painottamaan, ettei kokouksen lyhyeksi jäänyt loppuasiakirja vastannut sisällöltään Belgradissa käytyjä neuvotteluita, jotka olivat pääpiirteissään olleet hyödyllisiä. Pettymys oli, ettei sisältöpitoisesta loppuasiakirjasta ollut päästy yksimielisyyteen. Joka tapauksessa EC-maiden mielestä kehittyvän Etyk-prosessin ja Helsingin päätössiakirjan vaikutus apuvälineenä yhteiskuntien rauhanomaiselle kehittämiselle säilyi muuttumattomana. Lisäksi kommentteissa tuli pahoitella Neuvostoliiton ja sen liittolaisten haluttomuutta hyväksyä kuvausta toimeenpanoprosessin tilasta tai toimeenpanoa tehostavia tekstiehdotuksia muun muassa ihmisoikeuksien ja inhimillisten asioiden alueella. Lännen esittelemiä ehdotuksia tuli niin ikään tuoda esiin ja korostaa lännen yhteistyön toimivuutta.<sup>371</sup>

Lännen viimeinen pitkä ja sisältöpitoinen loppuasiakirjaehdotus esiteltiin lopulta 21. helmikuuta. Siinä, kuten sen pohjana käytetyissä puolueettomien maiden ehdotuksissa, ehdotettiin edelleen

---

<sup>370</sup> Ranska aikoi esittää oman kompromissiehdotuksensa. EC:n rivien hajoaminen nähtiin ”skandaalina” ja se saattoi vaikeuttaa lännen yhteistyötä myöhemmin Madridin kokouksessa. Runderlass des Vortragenden Legationsrat I. Klasse Engels, 15.2.1978: ”EPZ-Ministertreffen am 14.2.1978 in Kopenhagen”. AAPD 1978, dok. 50. Ranskan irtiottoa voitaneen joiltain osin selittää parlamenttivaaleilla, jotka siellä järjestettiin maaliskuussa 1978. Presidentti Giscardin ohjeistamana Ranska esitteli 17.2 oman loppuasiakirjaehdotuksensa, jossa ei Fischerin mukaan huomioitu lännen kannalta tärkeitä asioita (mm. ihmiskontakteja) riittävästi, jotta kaikki olisivat voineet sitä tukea. Delegationsbericht nr. 394, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 17.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>371</sup> Delegationsbericht nr. 397, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 20.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

muun muassa konkreettisia määräaikoja<sup>372</sup> kolmannen korin hakemusten käsittelyyn sekä matkustusasiakirjojen kustannusten alentamista keskimääräisen viikkotulon tasolle.<sup>373</sup> Vallitsevan tilanteen ja idän aiemmat reaktiot esimerkiksi puolueettomien maiden vastaaviin ehdotuksiin huomioiden lännen ehdotusta voitiin tulkita lähinnä julkiselle mielipiteelle tarkoitettuna viestinä: Länsi halusi näyttää muulle maailmalle, ja Bonn myös oppositiolleen, että konkreettisista asioista neuvoteltiin Belgradissa aivan loppumetreille asti, mutta idän vastustuksesta johtuen niistä ei päästy yksimielisyyteen. Kulissien takana Nato-maat pääsivät heti seuraavana päivänä alustavaan yhteisymmärrykseen loppuasiakirjatekstistä ilman mainintaa ihmisoikeuksista tai -kontakteista, mutta tällainen ehdotus tuli jättää puolueettomien maiden ehdotettavaksi. Fischerin mukaan missään nimessä ei saanut syntyä sellaista vaikutelmaa, että länsi antoi neuvotteluissa periksi ja oli valmis tyytymään lyhyeen asiakirjaan.<sup>374</sup>

Osastopäällikkö Blech viestitti Bonnista 23. helmikuuta, että Liittotasavallan delegaation olisi tarpeen tehdä vielä yksi aloite, sillä Liittotasavallan julkisessa mielipiteessä lisääntyi koko ajan vaikutelma siitä, että lyhyt julistusluontoinen loppuasiakirja olisi selkeä takaisku liennytyksessä. Koska saksalaisilla oli erityinen intressi liennytyshakemusten jatkumiselle ja Bonnin delegaation toiminta Belgradissa oli kaikilta osanottajilta saanut arvostusta osakseen, oli Blechin mukaan yritettävä viimeiseen asti. Liittotasavallassa ei myöskään ollut vaalivuosi meneillään, joten Bonnilla ei voitu syyttää sisäpoliittisesta pelistä.<sup>375</sup> Sisäpoliittisilla tekijöillä todennäköisesti oli kuitenkin iso merkitys Bonnin sitkeän asenteen taustalla. Uusia tekstiehdotuksia tai konkreettisia päätöksiä ei kuitenkaan enää tässä vaiheessa tavoiteltu, vaan Bonnin tavoitteena oli sisällyttää Naton alustavasti jo hyväksymään lyhyeen loppuasiakirjamalliin totuudenmukainen kuvaus siitä, mitä kokouksen eri vaiheissa oli tapahtunut. Moskovan suurlähettilään raportista saa myös sellaisen kuvan, että ulkoministeri Genscher olisi ollut tämän viime hetken hankkeen takana.<sup>376</sup>

Valtiosihteeri van Well oli samaan aikaan Neuvostoliiton suurlähettiläs Falinille puhunut juuri sellaisen loppuasiakirjan puolesta, joka mahdollisimman totuudenmukaisesti heijastaisi käytyjä

---

<sup>372</sup> Perhesiteiden perusteella tapahtuvia säännöllisiä tapaamisia koskevissa hakemuksissa yhden kuukauden sisällä, kii-reellisissä perhetilanteissa viikon sisällä sekä perheidenyhdistämis- ja avioliittihakemuksissa kolmen kuukauden sisällä.

<sup>373</sup> Dok.CSCE/BM/75/ 21.2.1978. EA 1978, D 243-D 244. Ehdotuksen esittelivät yhdessä Belgian, Saksan liittotasavallan, Tanskan, Kreikan, Irlannin, Islannin, Italian, Kanadan, Luxemburgin, Alankomaiden, Norjan, Portugalin, Turkin, Ison-Britannian ja Yhdysvaltain delegaatiot. Fischerin mukaan ehdotus oli valmisteltu pitkälti Saksan liittotasavallan johdolla. Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22.3.1978. AAPD 1978, dok. 88.

<sup>374</sup> Delegationsbericht nr. 406, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 22.2.1978. PAAA, B 2, Bd. 223 (mf.).

<sup>375</sup> Ministerialdirektor Blech an die KSZE-Delegation in Belgrad, 23.2.1978. AAPD 1978, dok. 60. Ranskassa oli vaalitulossa maaliskuussa 1978, mitä Blech ei tässä mainitse, mutta todennäköisesti vaaleilla oli vaikutusta Ranskan irtiottoon Belgradissa.

<sup>376</sup> Botschafter Wieck, Moskau, an Bonn AA, 23.2.1978. PAAA, B 2, Bd. 223 (mf).

neuvottelija, myös ihmisoikeuksien ja ihmiskontaktien osalta. Falin oli kuitenkin todennut, että huolimatta Neuvostoliiton suurista ponnistuksista sisältöpitoisen loppuasiakirjan puolesta, muutamat länsimaat olivat ihmisoikeus-, ihmiskontakti- ja tiedonvälitysehdotuksillaan rikkoneet Helsingissä saavutetun tasapainon idän ja lännen intressien välillä. Falinin mukaan kokouksen loppuvaiheessa ei ollut tarpeen enää alkaa uudelleen käsitellä alkuvaiheen vastakkainasetteluja.<sup>377</sup> Blech, kuten van Well, lähti liikkeelle siitä, että Liittotasavallan delegaation tuli nyt konkreettisten päätösten käytyä mahdolliseksi yrittää saada loppuasiakirjaan ainakin yhteenveto Belgradissa käydyistä keskusteluista. Bonnin aloite asiassa yhtäältä osoittaisi julkiselle mielipiteelle, että viimeiseen asti yritettiin, mutta toisaalta vaarana oli, että jälleen yksi tulokseton yritys lisäisi vaikutelmaa siitä, että liennytyshetimit oli todellisessa vaarassa.<sup>378</sup> Fischerin mukaan lännen viimehetken ehdotuksilla voitiin julkisen mielipiteen ja idän toisinajattelijoiden ymmärryksen lisäksi varmistaa myös lännen vaatimusten säilyminen asialistalla Madridissa vuonna 1980 järjestettävää seuraavaa kokousta silmällä pitäen.<sup>379</sup>

Fischer esitteli Blechin ohjeiden mukaisesti aluksi Nato-liittolaisilleen Bonnin suunnitelmat tekstistä, jossa tasapainon vuoksi mainittiin ihmisoikeuksista ja kontakteista käydyin keskustelun ohella myös sisäisiin asioihin puuttumattomuudesta, aseiden riisunnasta ja kulttuuriyhteistyöstä käytyjä keskusteluita. Nato-kumppanit eivät kuitenkaan uskoneet Bonnin tekstillä olevan mahdollisuuksia vallitsevissa olosuhteissa. Fischer oli ennalta kertonut myös Neuvostoliiton Vorontsoville Liittotasavallan tavoitteista, mihin tämän vastaus oli ollut negatiivinen.<sup>380</sup> Näytti siis ilmeiseltä, että Neuvostoliitto ei tulisi hyväksymään edes Bonnin tavoittelemaa mainintaa siitä, että keskusteluita ihmisoikeuksista ja ihmisten välisistä yhteyksistä oli Belgradissa käyty. Yhdysvalloissa lisääntynyt kritiikki Belgradin neuvottelujen laahustamista kohtaan sai Goldbergin vaatimaan Naton lyhyen loppuasiakirjaehdotuksen esittelemistä lännen omissa nimissä mahdollisimman pikaisesti. Fischerin helmikuun viimeisen päivän raportin mukaan vielä kuitenkin kannatti odottaa ja katsoa, myöntyisikö Neuvostoliitto sittenkin Bonnin kaavailemiin lisäyksiin.<sup>381</sup>

Bonnin kahdenvälisissä idänsuhteissa hyvin toiminut taloudellisten ja inhimillisten asioiden linkittäminen ei ollut yhtä hyvin sovellettavissa käytäntöön monenkeskisessä seurantakokouksessa.

<sup>377</sup> Plurez 925: Ministerialdirektor Blech an Referat 212, 23.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 116377.

<sup>378</sup> Ministerialdirektor Blech an die KSZE-Delegation in Belgrad, 23.2.1978. AAPD 1978, dok. 60.

<sup>379</sup> Delegationsbericht nr. 413, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 24.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>380</sup> Delegationsbericht nr. 412, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 24.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>381</sup> Delegationsbericht nr. 419, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 28.2.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108. Fischer antoi kuitenkin rivien välistä ymmärtää, että aika alkoi olla lopussa ja yhä useampi sen liittolaisista oli konferenssin päättämisen kannalla.

Kun kokouksen loppuvaiheessa sitä yritettiin, olivat eri maiden intressit jo niin kaukana toisistaan, ettei neuvottelut johtaneet mihinkään. Eräs toisen korin alueelle liittynyt tarjous Neuvostoliiton suuntaan oli myöntymisen korkeantason ympäristö- ja energiakokoukseen, mikäli idän valtiot tulisivat vastaan kolmannen korin asioissa. Bonn oli liittolaisilleen usein painottanut myös vastapuolen intressien huomioimista, ja tässäkin tapauksessa pitkälti Bonnin vaikutuksesta olivat EC-maat muuttaneet alun perin kielteistä suhtautumistaan Brezhnevin ympäristö- ja energiaehdotukseen.<sup>382</sup> Neuvostoliiton asenne säilyi tammikuun 17. päivän ehdotuksen jälkeen muuttumattomana, kun taas Puola olisi ollut valmis uusiin päätöksiin: Puolan Bonnin suurlähettiläs Platkowski harmitteli helmikuun lopulla valtiosihteeri van Wellille kokouksen pattitilannetta. Platkowskiin mukaan tarvittiin konkreettisia, mutta realistisissa rajoissa pysyviä uusia päätöksiä. Van Well oli myös pettynyt kokouksen kulkuun ja toivoi, ettei sillä olisi haitallisia vaikutuksia kahdenväliseen yhteistyöhön, johon kumpikin maa oli kuluneina vuosina paljon investoinut.<sup>383</sup>

Liittotasavallalle kokouksen päättäminen ilman sisältöpitoista loppuasiakirjaa näytti olevan kaikista osanottajamaista vaikeinta. Tätä voidaan selittää Etyk-prosessin erityisellä merkityksellä Euroopan kahtiajajoista kärsiville saksalaisille. Julkisen mielipiteen odotukset olivat korkealla, ja tätä oppositiopuolueet pyrkivät hyödyntämään sisäpolitiikassa. Myös Bonnin tärkeät sopimuskumppanit idässä, kuten Puola, olivat toivoneet edistysaskelia myös monenkeskisellä alustalla. Yhä useampi osanottajavaltio oli kuitenkin valmis päättämään Belgradin neuvottelut lyhyeen loppuasiakirjaan, jossa sovittiin vain Etyk-prosessin jatkumisesta.

Tanskan delegaation johtaja Skjold Mellbin muistelee, että Goldberg oli pian Neuvostoliiton tammikuun lopun asiakirjaehdotuksen jälkeen lähestynyt häntä sekä Neuvostoliiton Vorontsovia suunnitelmalla kokouksen loppuun viemiseksi. Goldberg kaavaili, että sekä Yhdysvallat että Neuvostoliitto hyväksyisivät Tanskan EC:n puheenjohtajamaana tekemän loppuasiakirjaehdotuksen, jossa korostettaisiin vain liennytyksen ja Helsingissä alkaneen prosessin jatkumisen tärkeyttä sekä vahvistettaisiin seuraavan kokouksen ajankohta ja paikka. Goldberg ja Vorontsov olivat ilmeisesti tästä jo aiemmin keskenään sopineet ja Mellbinin mukaan myös muut EC-maat hyväksyivät hänen heille esittelemät Goldbergin suunnitelmat.<sup>384</sup>

---

<sup>382</sup> Referat 212, 14.4.1978: ”Stand der Ost-West-Beziehungen nach Belgrad”. PAAA, ZA. Bd. 116361. Osastopäällikkö Blech suositteli korien välisen neuvottelun (cross-bargaining) huolellista suunnittelua Madridin kokousta varten. AAPD 1978, dok. 88, viite 18.

<sup>383</sup> Referat 214 an das Referat 212, 27.2.1978: ”Gespräch des polnischen Botschafters Platkowski bei StS van Well am 23.2.1978”. PAAA, ZA. Bd. 116359.

<sup>384</sup> Mellbin 2010, 250-251. Puolueettomien maiden päiden kääntämiseksi kolmikko Goldberg, Vorontsov ja Mellbin joutuivat tekemään keskenään yhteistyötä.

Liittotasavallan suhtautumisesta Goldbergin suunnitelmaan Mellbin ei kuitenkaan mainitse mitään, eikä ulkoministeriön asiakirjoista löytynyt suoria viitteitä suunnitelman käsittelemisestä. Todennäköisesti suunnitelma oli lyöty lukkoon jo EC-maiden Kööpenhaminan ministerikokouksessa helmikuun puolivälissä. Nato-maat hyväksyivät lyhyen loppuasiakirjatekstin 22. helmikuuta. Tämä tukee sitä vaikutelmaa, että Bonnin johdolla valmisteltu lännen viimeinen sisältöpitoinen tekstiehdotus 21. helmikuuta sekä ilmeisesti ulkoministeri Genscherin aloitteesta suunniteltu totuudenmukaisen neuvottelukuvauksen sisällyttäminen lyhyeen loppuasiakirjatekstiin olivat julkisuuspelejä vahinkojen minimoimiseksi julkisen mielipiteen ja opposition silmien edessä. Jossain määrin tämä oli myös Bonnin sitkeää taistelua muiden länsiliittolaisten enemmistöä vastaan.

Joka tapauksessa Goldbergin, Vorontsovin ja Mellbinin keskenään neuvottelema sopimus oli myös Liittotasavallan delegaation tiedossa, sillä 3. maaliskuuta Fischer raportoi lyhyessä sähköisessä Tanskan esitellessä aiemman sopimuksen mukaisesti lännen loppuasiakirjaehdotuksen, jota kaikki länsimaat sekä myös Varsovan liiton maat näyttivät tukevan.<sup>385</sup> Muutamista lähinnä kosmeettisista korjausehdotuksista ja Maltan vaatimuksesta ottaa Välimeren asiat paremmin huomioon loppuasiakirjan toimittaminen lopulliseen muotoonsa kesti 8. päivään maaliskuuta asti. Belgradin seurantakokous saatiin päätöksen 9. maaliskuuta, kun osanottajavaltioiden edustajat vetivät neuvotteluiden annin yhteen loppupuheenvuoroissaan.

#### **6.4. Belgrad, askel eteen- vai taaksepäin?**

Belgradin seurantakokouksen lopulta lyhyen julkilausuman tasolle jäänyt loppuasiakirja vahvisti Etyk-prosessin jatkumisen vuoden 1980 lopulla Madridissa ja siinä vahvistettiin myös osanottajavaltioiden pyrkimys jatkaa edelleen Helsingin päätösasiakirjan kaikkien sitoumusten toimeenpanoa.<sup>386</sup> Kokouksen päätöspuheenvuorossaan 9. maaliskuuta Liittotasavallan edustaja van Well totesi muun muassa, ettei loppuasiakirja vastannut useiden miljoonien kansalaisten ja julkisen mielipiteen ennakko-odotuksia. Ennen kaikkea Saksan kahtiajaon aiheuttamien lukuisten humanitaaristen ongelmien kanssa painiskeleva liittohallitus olisi toivonut kokoukselta konkreettisempia tuloksia. Liittotasavallan delegaatiota ei van Wellin mukaan kuitenkaan voitu

<sup>385</sup> Delegationsbericht nr. 425, Botschafter Fischer, Belgrad, an Bonn AA, 3.3.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

<sup>386</sup> Osanottajavaltiot tunnustivat asiakirjassa myös, että käyty mielipiteenvaihto oli erilaisista näkemyksistä huolimatta ollut hyödyllinen vaihe Etykin tavoitteiden toteuttamisessa. Noin sadasta enemmän tai vähemmän huolella valmistellusta uudesta ehdotuksesta todettiin vain, että ”konsensusta ei saavutettu lukuisten kokouksessa esiteltyjen ehdotusten osalta”. Concluding document of the Belgrade meeting 1977 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-Operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the Follow Up of the Conference, 8.3.1978, <<http://www.osce.org/mc/40865>>.

syyttää yrittämisen puutteesta. Se oli yhdessä liittolaistensa kanssa tehnyt kokouksen aikana konkreettisia esimerkkiehdotuksia siitä, kuinka esimerkiksi kolmannen korin toimeenpanoa voitiin tulevaisuudessa kehittää.<sup>387</sup> Kokouksen toimeenpanoa tarkasteleva alkuvaihe oli Bonnin mukaan vielä sujunut lupaavasti, mutta loppuvaihe ei vastannut odotuksia.<sup>388</sup> Lyhyellä tähtämellä ja EC-maiden yhteisesti määrittelemiін tavoitteisiin nähden Belgradin seurantakokousta voitiin pitää jonkin asteisena pettymyksenä.

Ulkoministeri Genscher oli aiemmin varoittanut, että paikalleen pysähtyminen tarkoitti automaattisesti liennytyksessä askelia taaksepäin.<sup>389</sup> Monenkeskinen liennytys olikin suurvaltojen heikentyneistä väleistä johtuen jonkin asteisissa ongelmissa, mikä oli näkynyt myös Belgradin kiivaissa neuvotteluissa.<sup>390</sup> Etyk-prosessin jatkumisesta oli Belgradissa kuitenkin sovittu, ja Helsingin päätössiakirjan merkitys eräänlaisena ohjekirjana itä-länsisuhteiden kehityksessä säilyi Belgradin loppuasiakirjankin mukaan muuttumattomana. Yhtäläillä voitiin olettaa, että myös Helsingin päätössiakirjalle annettu arvo osana lännen muutosstrategioita säilyi, mikäli vain liennytysprosessi säilyi elinvoimaisena. Van Well korostikin päätössanoissaan, että kokouksen mahdollistama pitkäjänteisyyttä vaativan prosessin jatkuminen tuki Liittotasavallan tavoitetta saavuttaa rauhantila, jossa Saksan kansa vapaan itsemääräämisoikeutensa turvin saattoi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä.<sup>391</sup> Eurooppalainen liennytys oli ainakin säästynyt suurvaltasuhteiden kaltaiselta ilmapiirin heikentymiseltä, mutta isommat edistysaskeleet eivät ilman suurvaltojen yhteistä panosta olleet jatkossa mahdollisia.<sup>392</sup> Askelia taaksepäin ei Genscherin maalailemista uhkakuvista huolimatta ainakaan eurooppalaisessa liennytyksessä tai Bonnin idänsuhteissa otettu. Ennemmin voitiin puhua pienen pienestä askeleesta eteenpäin, jonka voitiin olettaa sopineen van Wellin jälleen edellä määrittelemään pienin askelin etenevään ja siten Bonnin pitkän tähtäimen tavoitteiden mukaiseen liennytyspolitiikkaan.

Bonnin Etyk-politiikan niin kutsuttu länsiyhteistyön ulottuvuus oli ollut Belgradissa erityisen vahva. EC-maat olivat kokouksen ajan kokoontuneet joka aamu tunnin mittaiseen tapaamiseen,

<sup>387</sup> Erklärung des Vertreters der Bundesrepublik Deutschland, Günther van Well, am 9. März 1978. EA 1978, D223-D225.

<sup>388</sup> Vermerk (Referat 212), 27.2.1978: "Behandlung von Korb III auf dem Belgrader Treffen". PAAA, ZA. Bd. 116375.

<sup>389</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Aussenminister Olszowski, 7.4.1976. AAPD 1976, dok.102.

<sup>390</sup> Esimerkiksi Sveitsin edustajan mukaan kokouksen lopputulos kuvasti hyvin suurvaltojen sen hetkisten suhteiden tilaa. RFE-kirjeenvaihtaja muotoili arvionsa vielä negatiivisempaan sävyyn: "Mikä alkoi 3. lokakuuta suurten odotusten vallitessa, oli päättymässä nollatulokseen ilmapiirin muistuttaessa farssia". Ian MacDonald, RFE-Correspondent (Belgrade), 8.3.1978: "The Weary Consensus". Teoksessa Mastny (toim.) 1986, 180.

<sup>391</sup> Erklärung des Vertreters der Bundesrepublik Deutschland, Günther van Well, am 9. März 1978. EA 1978, D 223 – D 225.

<sup>392</sup> Haftendorn 1983, 501.

jossa oli sovittu yhteisistä linjoista päivän aiheisiin.<sup>393</sup> Jossain määrin Bonn piiloutui Belgradia ennen ja sen aikana EC:n selän taakse. Siksi Bonnin oma linja jäi kahta viimeistä kuukautta lukuun ottamatta hieman näkymättömäksi. Kyse oli toki myös neuvottelutaktiikasta: Arvopohjaltaan yhtenäinen EC oli jo ennen Helsinkiä osoittanut, mihin se tiiviillä yhteistyöllään kykeni. EC-maiden syyskuussa 1977 muotoilemat kolmatta koria koskevat uudet ehdotukset toimeenpanon kehittämiseksi esitettiin yhteisessä rintamassa. Ehdotuksissa tavoiteltiin helpotuksia ennen kaikkea Bonnille kahdenvälisissä idänsuhteissa tutuksi tulleisiin humanitaarisiin ongelmiin. Neuvottelutaktisista syistä ja lännen solidaarisuuden nimissä Bonn joutui tukemaan myös riskialttiita ehdotuksia, joilla ei ollut sen näkemyksen mukaan mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi. Belgradin jälkeen Fischer ei ollut täysin tyytyväinen lännen strategiaan uusien ehdotusten kohdalla: Bonnille tärkeät asiat oli jaettu turhan pieniin osa-alueisiin. Tulevia seurantakokouksia varten ainakin uusien ehdotusten lukumäärää tuli Fischerin mukaan selvästi alentaa, ja keskittyä vain olennaisimpiin osa-alueisiin.<sup>394</sup>

Ulkoasiainministeriössä valmistellun loppuraportin mukaan ei ollut varmaa, olisiko Neuvostoliitto missään kokouksen vaiheessa ollut valmis neuvottelemaan konkreettisista kolmannen korin parannusehdotuksista. Siten ei ollut olemassa selvää näyttöä senkään väitteen puolesta, että länsi oli omalla käytöksellään raunioittanut tällaiset mahdollisuudet.<sup>395</sup> Syyttävällä sormella oli Bonnin delegaation raporteissa kokouksen aikana osoitettu Yhdysvaltain Goldbergia sekä jossain määrin myös Ranskan delegaatiota.<sup>396</sup> Neuvostoliiton Vorontsov oli useaan otteeseen Fischerille huomauttanut, että juuri Goldbergin hyökkäävä ja diplomaattisia käytäntöjä rikkonut ihmisoikeuskampanjointi oli johtanut siihen, ettei Neuvostoliitto voinut missään olosuhteissa keskustella kompromisseista kolmannen korin tai ihmisoikeuksien alueella.<sup>397</sup> Julkisuudessa ei kuitenkaan syytöksiä Bonnin taholta Yhdysvaltojen delegaatiota kohtaan esitetty, vaikka yleisesti tiedossa oli, että jonkin asteisia näkemyseroja niin delegaatioiden kuin korkeammankin johdon välillä vallitsi. Päinvastoin Bonn pyrki huolehtimaan, ettei se jäisi inhimillisten asioiden alueella liiaksi aktiivisen

<sup>393</sup> Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22.3.1978: "Allgemeiner Erfahrungsbericht". AAPD 1978, dok. 88.

<sup>394</sup> Ehdotuksia, joilla Fischerin mielestä ei alunalkaenkaan ollut mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi: Britannian ajama yksilöiden ja järjestöjen roolin tunnustaminen toimeenpanossa sekä Yhdysvaltojen ajama ihmisoikeusehdotus. Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22.3.1978: "Allgemeiner Erfahrungsbericht". AAPD 1978, dok. 88.

<sup>395</sup> Vermerk (Referat 212), 27.2.1978: "Behandlung von Korb III auf dem Belgrader Treffen. PAAA, ZA. Bd. 116375. Olihan Neuvostoliitto jo valmisteleavassa kokouksessa tavoitellut mahdollisimman lyhyttä ja epämuodollisten konsultaatioiden hengessä toteutettua seurantakokousta ilman konkreettisia päätöksiä.

<sup>396</sup> Fischerin mukaan Goldberg pyrki tekemään Belgradin kokouksesta "julkisuuteen suunnatun näyttämön presidentti Carterin ihmisoikeuskampanjalle", mikä oli idän asenteen ohella toinen keskeinen syy kokouksen epäonnistumiselle. Ranskan ailahtelevuutta selittivät sisäpoliittiset syyt. Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22.3.1978: "Allgemeiner Erfahrungsbericht". AAPD 1978, dok. 88.

<sup>397</sup> Esim. Delegationsbericht nr. 305, 23.1.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.



Yhdysvaltojen varjoon.<sup>398</sup> Syy neuvotteluiden lukkiutumisesta ja laihasta lopputuloksesta vieritettiin julkisuudessa yksinomaan Neuvostoliiton niskoilille.<sup>399</sup>

Voidaankin epäillä, kuinka tosissaan Bonn oli ylipäänsä tavoitellut Helsingin päätösasiakirjaan nähden pidemmälle ja konkreettisemmalle tasolle menevien ehdotusten kirjaamista Belgradin loppuasiakirjaan. Osa pyrkimyksistä olikin vain julkisuuspeliä, jollaisena juuri Yhdysvaltain Belgradin-politiikkaa pidettiin Bonnin ulkoministeriössä. Bonnin Etyk-politiikan sisäpoliittinen ulottuvuus nousi merkittävään rooliin Belgradin kokouksen aikana. Euroopan kahtiajaosta pahimmin kärsineet saksalaiset odottivat seurantakokoukselta konkreettisia tuloksia, etenkin kun Etykin inhimilliset asiat olivat nousseet vuoden 1977 aikana julkisen mielipiteen valokeilaan.<sup>400</sup>

Liittotasavallan oppositiopuolueet olivat tehneet joulukuussa 1977 välikysymyksen saksalaisten ihmisoikeuksien tilasta ja aihealueen käsittelystä Belgradin kokouksessa. Tällä oli ainakin jossain määrin vaikutusta Bonnin periksiantamattomaan asenteeseen kokouksen kahden viimeisen kuukauden aikana: Lännän viimeiset loppuasiakirjaehdotukset muotoiltiin pitkälti Bonnin johdolla ja vuoden 1978 ensimmäisessä istunnossa Liittotasavallan edustaja Fischer puuttui myös varsin suoraan Saksojen välisiin ongelmiin perheidenyhdistämisten ja journalistien toimintamahdollisuuksien alueella.<sup>401</sup>

Belgradin neuvotteluissa Bonn pyrki sisäpoliittisten paineiden alla välttämään viimeiseen asti sellaisen kuvan välittymistä julkisuuteen, että länsi antoi neuvotteluissa periksi: Liittotasavalta näytti länsimaista pisimpään vastustavan lyhyen loppuasiakirjaehdotuksen esittämistä länsimaiden nimissä, vaikka jopa Neuvostoliitto, Yhdysvallat ja EC:n puheenjohtajamaa Tanska olivat tällaisesta

---

<sup>398</sup> Äänenpainot pyrittiin suhteuttamaan tärkeimpien liittolaisten vastaaviin. Bonn ei voinut olla liian passiivinen ihmisoikeuksien suhteen. Hankaluuksia aiheutti Yhdysvaltojen panostaminen oman Belgradin-politiikkansa julkisuuskuvaan: Jokaisesta Goldbergin kannanotosta raportoitiin Yhdysvaltain tietopalvelun (USIS) kautta muun muassa kaikille Bonnin liittopäiväedustajille, mikä johti liittopäivillä ajan myötä lisääntyviin tiedusteluihin siitä, miksi Yhdysvallat oli niin aktiivinen Bonnin pysyessä hiljaisena. Referat 212, 14.4.1978: ”Stand der Ost-West-Beziehungen nach Belgrad”. PAAA, ZA. Bd. 116361.

<sup>399</sup> Tästä EC-maat olivat Kööpenhaminassa helmikuun puolivälissä yhteisesti sopineet. Esimerkiksi Europa-Archiv-sarjassa huhtikuussa 1978 julkaistussa Belgrad-artikkelissa Fischer totesi konferenssin laihojen tulosten johtuneen siitä, että Neuvostoliitto ei pitänyt arvossa lännen ihmisoikeuksien kunnioittamista koskevia vaatimuksia. Fischer 1978, 221. Fischerin artikkelissa pyrittiin selvästi korostamaan Bonnin roolia neuvotteluissa ihmisoikeuksien alueella. Tähän vaikuttivat sisäpoliittiset paineet: Bonn suunnitteli alun perin artikkelin julkaisun liittopäivillä käydyin ihmisoikeus- ja Belgrad-debatin jälkeen, mutta oppositiopuolueet (CDU/SCU) siirsivät debatin kesälle 1978, jolloin artikkeli tarjosi oppositiolle materiaalia keskusteluun. Botschafter Fischer, Bonn, an das Auswärtige Amt, Referat 212, 18.4.1978. PAAA, ZA. Bd. 116356.

<sup>400</sup> Tätä perustelua Bonn käyttikin ennen Belgradin kokousta, kun se yritti taivutella liittolaisiaan vastakkainasetteluja välttävän linjan kannalle, sekä uudelleen kokouksen loppuvaiheessa, kun Bonnin delegaatio viimeiseen saakka taisteli sisältöpitoisen loppuasiakirjan puolesta. Tiedotusvälineiden roolista: Thomas 2001, 143-144.

<sup>401</sup> Delegationsbericht nr. 283, 17.1.1978. PAAA, ZA. Bd. 115108.

ratkaisusta keskenään sopineet. Bonn pyrki viimeiseen asti kahdenvälisen kontaktien kautta taivuttelemaan Moskovaa myöntymään edes mainintaan ihmisoikeuksista ja -kontakteista käydyistä keskusteluista. Tähän Vorontsovin ja Falinin vastaukset olivat poikkeuksetta olleet kielteisiä.

Bonnin periksiantamaton politiikka kokouksen loppuvaiheessa herätti jonkin verran kritiikkiä aina Neuvostoliiton korkeimman johdon piirissä. Ainakin tällaisia huhuja oli Belgradin käytäviltä kantautunut Liittotasavallan delegaation korviin. Lähetystöneuvos Lücking suositteli painottamaan neuvostoliittolaisille sitä, että Bonn oli valinnut muun muassa julkisen mielipiteen vaatimukseen nähden varsin pidättäytyvän linjan, vaikka sisäpoliittisen tilanteen huomioiden olisi toisenlainen linja ollut järkevämpi. Lücking myös korosti, että Bonnin ajamat uudet ehdotukset ihmiskontaktien alueella helpottivat Helsingin päätösasiakirjan toimeenpanoa konkretisoimalla siinä sovittuja asioita: Helsingissä oli sovittu, että osanottajavaltiot ryhtyvät tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen matkustusasiakirjoista perittävien maksujen olevan kohtuullisia. Kohtuullisuuden määrittelemisen koskemaan yhden viikon keskimääräistä palkkatuloa olisi helpottanut tämän sitoumuksen tulkintaa ja samalla sen toimeenpanoa.<sup>402</sup>

Lokakuun 1977 toimeenpanodebatin ja marraskuun ensimmäisten parannusehdotusten esittämisen jälkeen oli Bonnin delegaation raportin mukaan vielä pidetty edistysaskelia mahdollisina.<sup>403</sup> Joulukuun lopulla idän kieltäytyminen neuvotteluista Bonnille tärkeiden asioiden alueella sai kuitenkin Fischerin toteamaan, että tavoitteista jouduttiin todennäköisesti tinkimään.<sup>404</sup> Tammikuun 17. päivä pöydän aiemmista ehdotuksista tyhjentänyt Neuvostoliiton loppuasiakirjaehdotus johtikin neuvottelut toivottoman tuntuiseen umpisolmuun. Länsimaiden rivit olivat samoihin aikoihin myös hajoamassa Yhdysvaltojen keskittyessä edelleen ihmisoikeuskampanjointiin ja Ranskan liputtaessa lyhyemmän loppuasiakirjan puolesta. Tämä lienee ensimmäinen merkittävä takaisku Bonnin tavoitteille. Toinen ja todennäköisesti lopullinen isku tuli, kun helmikuun puoliväliin mennessä ei ollut onnistuttu aukaisemaan umpisolmua Bonnin ja puolueettomien maiden välitysehdotuksista huolimatta. Kokouksen päättäminen lyhyeen julkilausumaan lienee saanut tässä vaiheessa jo enemmistön hyväksynnän. Bonnin johdolla valmistelulla viimeisellä loppuasiakirjaehdotuksella konkreettisine kehitysehdotuksineen voitiin nähdä olleen lähinnä vain Bonnin kannalta sisäpoliittista merkitystä. Toki myös siihen pyrittiin vaikuttamaan, että tärkeät kolmannen korin asiat säilyivät viimeiseen asti puheenaiheena Madridin kokousta silmällä pitäen.

<sup>402</sup> VLR Lücking an Belgrad (KSZE-Delegation), 27.1.1978: "Argumentation gegenüber der SU zum Belgrader Folgetreffen". PAAA, ZA. Bd. 116361.

<sup>403</sup> Vermerk (Referat 212), 27.2.1978: "Behandlung von Korb III auf dem Belgrader Treffen". PAAA, ZA. Bd. 116375.

<sup>404</sup> AAPD 1977, dok 373.

Liittotasavallan delegaatio selkeästi lisäsi työpanostaan tammi-helmikuun vaihteessa ja otti eräänlaisen johtajan roolin EC-maiden joukossa. Kun realistiset mahdollisuudet sisältöpitoiseen loppuasiakirjaan heikentyivät, saattoi Bonn myös ottaa uskaliaammin kantaa inhimillisiin ja Saksojen välisiin asioihin. Mielenkiintoinen asia oli Puolan ja Romanian valmius neuvotella loppuun asti. Bonn yhdessä näiden tärkeiden sopimuskumppaniensa kanssa muodostikin puolueettomien maiden ohella ainoan ryhmittymän, jolla riitti loppuun asti intressejä neuvotella konkreettisista päätöksistä.

Huomattavaa osaa Bonnin viimehetken ponnisteluista voitiin pitää siis oppositiolle ja tiedotusvälineille suunnattuna toimintana. Liittotasavallan lehdistössä negatiivisimpaan sävyyn Belgradin kokouksen lopputulosta arvioi Die Zeit, joka piti kokousta askeleena taaksepäin liennytyshityksessä ja eräs lehden otsikko leimasi kokouksen räikeäksi epäonnistumiseksi. Lehdistössä esitetyt arviot olivat ulkoministeriön raportin mukaan kuitenkin pääpiirteissään positiivisia, vaikka kokouksen loppuasiakirjaa pidettiin yleisesti vähemmän tyydyttävänä ja laihana lopputuloksena.<sup>405</sup> Belgradin lopputulosta ei voitu pitää Bonnin kannalta kuitenkaan huonona. Fischer muistuttikin, että Helsingissä alkanut rauhanomaisen muutoksen prosessi oli luonteeltaan pitkäkestoinen.<sup>406</sup> Samoin Genscher korosti EC-maiden ulkoministerikokouksessa, että pettymykseen ei ollut aihetta, vaikka odotukset olivatkin olleet korkeammalla. Belgradin lopputulos oli Genscherin mukaan realistinen, ja tärkeintä oli Helsingin jälkeisen kehityksen saama monenkeskinen vahvistus.<sup>407</sup>

Etyk-prosessin jatkuminen oli Bonnin kannalta tärkein asia, sillä se mahdollisti pienien edistysaskelien ottamisen jatkossakin. Eräässä ulkoministeriön huhtikuun 1978 lopulla päivätyssä Belgrad-yhteenvedossa todettiin, ettei liennytyks ollut kokenut Belgradissa takaiskua, ja vastakkainasetteluista huolimatta kehitys ihmiskontaktien alueella jatkui ennallaan.<sup>408</sup> Belgradin seuranta-kokouksen päättymistä ilman konkreettisia uusia päätöksiä ei tämän asian valossa voitu pitää

---

<sup>405</sup> Referat 212, 31.3.1978: "Übersicht über Presseecho zum Ergebnis der Belgrader Treffens". PAAA, ZA. Bd. 116375. Lehdistökatsauksesta puuttuivat kuitenkin oikeistolaisen Axel Springer-kustantamon lehdet.

<sup>406</sup> Fischer 1978, 229.

<sup>407</sup> Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels, 11.4.1978: "Zum 10. Europäischen Rat 7-8.4.1978, Kopenhagen". AAPD 1978, dok. 113. Nato-lähettiläs Paulsin raportin mukaan edellä mainitut arviot allekirjoitettiin myös Nato-edustajien keskuudessa, sekä tunnustettiin, että ihmisoikeusperiaatetta oli Belgradissa liiaksi painotettu kolmannen korin käytännön asioiden kustannuksella. Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 28.4.1978: "NATO-Konsultation mit Delegationsleitern und Experten am 27.4". AAPD 1978, dok. 133.

<sup>408</sup> Referat 212, 17.4.1978: "Stand der Ost-West-Beziehungen nach Belgrad". PAAA, ZA. Bd. 116361. Mahdollisia takaiskuja saattoi raportin mukaan kuitenkin vielä ilmetä joko jo sovittujen helpotusten perumisen muodossa ihmiskontaktien alueella tai toisinajattelijoihin kohdistuvana ajojahtina. Jälkimmäiseen Bonnin ei kannattanut raportin mukaan reagoida. Ihmiskontaktit asetettiin jälleen etusijalle. Thomasin (2001, 209) mukaan Moskovan Helsinki-ryhmän aktiiveja tuomittiinkin heti Belgradin jälkeen pitkiin vankeusrangaistuksiin Neuvostoliitossa.

erityisen suurena pettymyksenä Bonnille: Esimerkiksi jo ennen kokouksen alkua oli Bonnin ulkoasiainministeriössä jossain määrin kyseenalaistettu uusien tekstiehdotusten tarpeellisuus vedoten muun muassa kahdenvälisen menettelyjen ensisijaisuuteen ja Helsingin päätösasiakirjan tekstin riittävyteen.<sup>409</sup> Osastopäällikkö van Wellin alkuvuodesta 1977 Belgradia varten määrittelemät tavoitteet<sup>410</sup> oli pääpiirteissään saavutettu: Vaikka ajaututtiin vastakkainasetteluihin, se ei ollut silti katkaissut Etyk-prosessia, Helsingin päätösasiakirja säilyi apuvälineenä idän liberalisointikehityksessä ja perheidenyhdistämiskehitys idästä näytti jatkuvan. Bonn oli myös pyrkinyt ylläpitämään van Wellin painottamaa Etyk-politiikan uskottavuutta kokouksen loppuvaiheessa.

Bonnin tavoitteiden pääpaino ihmiskontaktien alueella lieneekin ollut kahdenvälisen idänsuhteiden tasolla. Saksan-poliittisten asioiden käsittelyä oli alunalkaen tarkoitus mahdollisimman pitkälle välttää monenkeskisissä neuvotteluissa, ja Puolan ja Romanian kanssa oli lupaavaa kehitystä kolmannen korin asioiden alueella jo ennen kokousta saavutettu. Puolan ja Romanian valmius neuvotteluihin Belgradissa osoitti myös, että mikäli kahdenväliset suhteet oli kunnossa, heijastui se myös monenkeskiselle tasolle. Samoin kävi asian ollessa toisin päin, kuten Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton yhteenotto Belgradissa osoitti. Brezhnevin kauan odotettu Liittotasavallan vierailu oli myös toteutumassa toukokuussa 1978, mikä tarjosi tilaisuuden liittokansleri Schmidtin usein painottamille kahdenvälisille neuvotteluille huipputasolla ja Belgradin neuvotteluissa mahdollisesti syntyneiden väärinkäsitysten korjaamiselle.<sup>411</sup>

Bonnin säännöllisesti painottama vastakkainasettelujen välttämisen vaatimus pohjautui juuri sen herkkien kahdenvälisen idänsuhteiden asettamiin reunaehtoihin. Tässä mielessä Bonnin Etyk-politiikka oli Belgradissa ollut tasapainoilua idänpoliittisten ja sisäpoliittisten vaatimusten välillä, ja samalla sen täytyi vielä pysytellä lännen yhteisen rintaman mukana. Tämän takia Bonn olikin nähnyt vaivaa alkuvuodesta 1977 asti pyrkiessään vakuuttelemaan ja perustelevaan liittolaisilleen vastakkainasettelujen välttämisen merkitystä.

Perheidenyhdistämiskehitys jatkui Puolasta Belgradin jälkeenkin suotuisana kahdenvälisen sopimusten viitoittamalla tiellä.<sup>412</sup> Romanian kanssa päästiin loppuvuoden 1977 tunnustelujen

---

<sup>409</sup> Esim. Referat 214 an Referat 212, 29.8.1977. PAAA, ZA. Bd. 132767.

<sup>410</sup> Van Well 4.2.1977: "Vorbereitung auf das Folgetreffen in Belgrad 1977." PAAA, ZA. Bd. 132766.

<sup>411</sup> Huhuja liikkui, että Neuvostoliitossa oltiin pettynyttä Bonnin Etyk-politiikkaan. VLR Lücking an Belgrad (KSZE-Delegation), 27.1.1978: "Argumentation gegenüber der SU zum Belgrader Folgetreffen". PAAA, ZA. Bd. 116361.

<sup>412</sup> Kuukausittainen tulijamäärä Puolasta oli alkuvuoden 1978 aikana ollut edelleen hieman kasvussa: Tammikuun ja elokuun välisenä aikana oli 23 706 puolansaksalaista saapunut Liittotasavaltaan. Referat 212, 8.9.1978:

"Familienzusammenführung und Repatriierung: Zahlen für die Zeit seit 1970". PAAA, ZA. Bd. 116356.

pohjilta vuoden 1978 aikana sopimukseen saksalaisten paluumuutosta, minkä seurauksena Romaniasta saapui aina 1980-luvun lopulle saakka vuosittain noin 10 000 – 15 000 saksalaista paluumuuttajaa.<sup>413</sup> Myös DDR:stä saapui vuoden 1978 aikana laillista reittiä hieman vuotta 1977 enemmän muuttajia Liittotasavaltaan.<sup>414</sup> Neuvostoliitto oli tehnyt pieniä parannuksia matkustuslupa-asioiden suhteen jo Belgradin kokouksen aikana. Brezhnevin Liittotasavallan-vierailun yhteydessä toukokuun 1978 alussa liittokansleri Schmidt antoi Brezhneville kiitosta ilmapiiristä, jossa keskusteluja ihmiskontaktien edistämisestä oli valtiovierailun yhteydessä maiden välillä käyty. Vierailun yhteydessä osastopäällikkö Ruhfus liittokanslerinvirastosta oli ojentanut listan tapauksista, joiden osalta liittohallitus toivoi pikaista ratkaisua perheidenyhdistämisasiossa.<sup>415</sup>

Bonnin kahdenvälisen idänsuhteiden tasolla ei huomattavaa heikennystä näytä Belgradin seurauksena tapahtuneen, vaikka Bonnin pelkäämiltä vastakkainasetteluilta ei kokouksessa vältytty. DDR:n Bonnin edustuston pääsihteeri Deveaux ihmettelikin, miksi Bonn oli tuonut julki pettymyksensä Belgradin tuloksiin niin voimakkaasti. Deveaux ikään kuin lohdutellen muistutti lähetystöneuvos Joetzea, että Etyk-prosessi oli tuonut merkittäviä humanitaarisia parannuksia Saksojen välisiin suhteisiin, eikä sen teho ollut Belgradissa lainkaan vähentynyt. Joetze huomautti, ettei Liittotasavalta voinut luopua liennytnäkemyksestään, jonka mukaan yksittäisen ihmisen tuli olla prosessin edunsaaja. Tätä taustaa vasten Belgrad oli selvä pettymys. Bonn aiheutti liennytnäköpoliittisella peruslauseellaan<sup>416</sup> Deveaux'n mukaan koko ajan ongelmia maiden kahdenvälisissä suhteissa, vaikka tällä osa alueella oli paljon tehtävissä tavallisten kansalaisten hyväksi, mihin lähetystöneuvos Joetze vastasi: ”Periaatteistamme emme voi luopua. Liennytys on kauaskantoinen prosessi, jota tulee kärsivällisesti ja pitkäjänteisesti viedä eteenpäin.”<sup>417</sup> Belgradin arviointeihin liittyen Joetze jatkoi: ”DDR:n johdon tulisi ennen kaikkea nähdä myös se, mitä Saksan liittotasavallan delegaatio voimakkaasta mediapaineesta huolimatta ei ollut ottanut Belgradissa puheeksi, kuten (Berliinin) muuria tai tunnettujen toisinajattelijoiden kohtelua.”<sup>418</sup>

---

<sup>413</sup> Garton Ash 1993, 238, 661.

<sup>414</sup> Garton Ash 1993, 658-659.

<sup>415</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KpdSU, Breschnew, auf Schloss Gymnich, 5.5.1978. AAPD 1978, dok. 136.

<sup>416</sup> Tavoite rauhantilasta, jossa Saksan kansa voi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä, toistettiin jälleen sekä Belgradin kokouksen avaus- että loppupuheenvuoron yhteydessä. EA 1978, D 62-D 66, D 223-D 225.

<sup>417</sup> ”Von dem Grundsatz können wir nicht abgehen. Die Entspannung ein langfristiger Prozess sei, der mit Geduld und Ausdauer verfolgt werden müsse.” Vermerk (VLR Joetze), 23.3.1978: ”Gespräch mit Herrn Deveaux, I. Sekretär der DDR-Vertretung, über die Bewertung des Belgrader Folgetreffens”. PAAA, ZA. Bd. 116356.

<sup>418</sup> ”Die DDR-regierung solle vor allem auch das sehen, was die Delegation der Bundesrepublik Deutschland trotz stärksten Mediendrucks nicht erwähnt habe, Mauer, Behandlung der namhaften Dissidenten.” Ibid.

## 7. REALISTISTA LIENNYTYSPOLITIIKKAA, JATKUVUUTTA SEKÄ PIENIN ASKELIN TAPAHTUVAA KEHITYSTÄ

*Mielestäni tehokkain tapa on jatkaa meidän yleistä liennytysspolitiikkaamme. - - Mitä enemmän tätä politiikkaa harjoitamme sitä enemmän voimme jatkossa odottaa heidän yhteiskuntansa avautumista. - -  
Kaksi miestä vain huutamassa toisilleen ei tule johtamaan tilanteen parantumiseen.<sup>419</sup>*

Helsingin päätösasiakirjasta Bonnin liittohallitus sai hyvän ohjekirjan, jonka avulla voitiin edistää ihmiskontakteja, ihmisoikeuksia ja tiedonvälitystä idän ja lännen välillä. Kaikki Etykin 35 osanottajamaata, mukaan lukien Neuvostoliitto, DDR ja Puola, olivat sitoutuneet noudattamaan päätösasiakirjaan kirjattuja päätöksiä esimerkiksi matkustamiseen oikeuttavista asiakirjoista perittävien maksujen kohtuullistamiseen, perheidenyhdistämiseen tähtäävien hakemusten mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn tai matkustusluvanhakijoiden syrjäntäkieltoon liittyen. Nämä olivat tekijöitä, jotka 1970-luvun puolivälissä rajoittivat ihmiskontaktien lisääntymistä idän ja lännen välillä. Ihmisten vapaamman liikkuvuuden edistäminen oli ennen kaikkea Euroopan kahtiajaosta monella tapaa kärsineelle Saksan liittotasavallalle tärkeä tavoite sekä kahdenvälisissä idänsuhteissa että monenkeskisessä Etyk-prosessissa. Sillä oli keskeinen rooli myös Bonnin idänpoliittisissa strategioissa, joita sovellettiin Etykin kontekstissa.

Seuraavassa esittelen keskeisimmät tutkimustulokseni kahteen osa-alueeseen jaoteltuina: Ensinnäkin Liittotasavalta tavoitteli Etyk-politiikallaan tavallisten kansalaisten eduksi koituvia edistysaskelia. Toiseksi ja pidemmällä aikavälillä se tavoitteli Saksan kansan yhtenäisyyttä. Tätä varsin monitulkintaista tavoitetta pohdin tässä tutkimuksessa esitettyjen havaintojen pohjilta osana pidemmän aikavälin kehityskaarta sekä otan osaa keskusteluun liennytyksen ja tavoitellun muutoksen luonteesta. Helsingin päätösasiakirjan kolmas kori liittyi keskeisesti sekä lyhyemmän että pidemmän aikavälin tavoitteisiin. Rautaesiripun toisistaan erottamien perheenjäsenten yhteen-saattamisella tai rautaesiripun ylittävää matkustamista ja sukulaisvierailuja helpottamalla voitiin ajan kuluessa itää ja länttä tuoda lähemmäksi toisiaan. Eri tasoilla lisääntyvä yhteistyö sekä idän ja lännen välinen lähentyminen merkitsivät samalla myös pysyvämpää rauhantilaa. Tällaisen kehityksen uskottiin ajan myötä tuovan Saksojen jälleenyhdistymismahdollisuuden lähemmäksi.

---

<sup>419</sup> ”I think the most effective way is pursue our general policies of detente. - - The more we pursue these policies the more we can expect a further opening up of their society. - - Two guys just shouting at each other will not lead to an improvement of the situation.” Liittokansleri Schmidtin vastaus ABC:n toimittajan kysymykseen tehokkaimmasta keinosta edistää ihmisoikeusasioita Neuvostoliiton-suhteissa. Nsp I 17.7.1978:”Bundeskanzler Schmidt erklärte in einem ABC-Interview, die Fortsetzung des Entspannungspolitik sei das beste Mittel zur Sicherung der Menschenrechte in der Sowjetunion”. PAAA, ZA. Bd. 116372.

## 7.1. Tavallisten kansalaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi

Bonnin liittohallitus korosti tavallisia kansalaisia liennytyshityksen tärkeimpinä edunsaajina. Tämä näkyi keskittymisenä konkreettisiin ja tavallisten kansalaisten jokapäiväisessä elämässä näkyviin asioihin sellaisten osa-alueiden kustannuksella, jotka idän ja lännen ideologisista eroista johtuen olivat omiaan aiheuttamaan vastakkainasetteluja. Keskeistä Bonnille oli säilyttää liennytyksen elinvoimaisuus, sillä juuri se mahdollisti askel askeleelta idän ja lännen lähentymisen ja niitä erottavan kuilun kaventumisen. Kolmannen korin ihmisten välisten yhteyksien kehittämistä käsitelleet kohdat nousivatkin Bonnin Etyk-politiikassa keskeiseen rooliin jo ennen vuotta 1975 ja voimakkaammin vielä Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen.

Elokuun 1975 ja vuoden 1978 elokuun välisellä kolmen vuoden ajanjaksolla saapui esimerkiksi Puolasta ja Romaniasta kahdenvälisesti sovittujen menettelyjen turvin kaiken kaikkiaan lähes 115 000 saksalaisperäistä paluumuuttajaa Liittotasavaltaan.<sup>420</sup> Luvut sekä perheidenyhdistämistilastojen että sukulaisvierailu- ja matkustamistilastojen mukaan olivat kaikilla näillä kolmannen korin määrittelemillä osa-alueilla olleet kokonaisuudessaan Helsingin jälkeen kasvussa (ks. liitteet 3 ja 4). Tässä varsin merkittävässä rautaesiripun ylittävän liikkeen kehityksessä oli kyse myös kontaktien verkottumisesta: Esimerkiksi muutto rautaesiripun yli länteen johti jatkossa myös sukulaisvierailujen ja matkustamisen lisääntymiseen. Myös usein ihmiskontaktien kanssa käsi kädessä kulkeneet taloudelliset kytkökset tekivät kahdenvälisistä sopimusmenettelyistä tällä alueella varsin pysyviä. Talousongelmien kanssa kamppailleille Varsovan liiton maille ei ollut kannattavaa irtisanoutua kahdenvälisistä sopimusmenettelyistä, joten Saksan markkoja virtasi yhä enemmän lännestä itään ja saksalaisia paluumuuttajia idästä länteen. Kahdenvälisillä sopimusmenettelyillä saavutettiin muun muassa Puolan ja Romanian kanssa huomattavia tuloksia.

Lupaava kehitys ihmisten välisten yhteyksien alueella ei myöskään näyttänyt taittuvan, vaikka Belgradin seurantakokouksessa ei EC-maiden tavoitteista huolimatta onnistuttu saavuttamaan pidemmälle meneviä ratkaisumalleja idän ja lännen välisten kontaktien kehittymistä hidastaviin tekijöihin. Bonnin motiiveja Helsingin päätösasiakirjaan nähden pidemmälle meneviä uusia päätöksiä kohtaan Belgradin kokouksessa voidaan joiltain osin kyseenalaistaa: Vaikka EC-maat yhteisessä rintamassa tavoittelivat Saksojen jaon aiheuttamiin humanitaarisiin ongelmiin vaikuttavia uusia päätöksiä, jatkui Bonnin linja Belgradissa aluksi varsin varovaisena moneen muuhun länsimaahan verrattuna. Bonn aktivoitui oikeastaan vasta neuvottelujen ajautuessa umpikujaan

---

<sup>420</sup> Puolasta n. 90 000 ja Romaniasta n. 24 200. PAAA, ZA. Bd. 116356.

vuoden 1978 puolella ja se tavoitteli länsimaista pisimpään sisältöpitoista loppuasiakirjaa. Bonnin rohkeamman Etyk-politiikan taustalla vaikuttivat sisäpoliittiset paineet: Se halusi välttää ainakin sellaisen kuvan välittymistä julkisuuteen, että länsi joutui antamaan neuvotteluissa periksi.

Vaikka Helsingin päätösasiakirjan vaikutusta suotuisaan kehitykseen ihmiskontaktien alueella usein tuotiin esiin, näytti kuitenkin ilmeiseltä, että kahdenväliset sopimusmenettelyt olivat tehokkaampi tapa ja Bonnille myös ensisijainen keino saavuttaa kehitystä tällä osa-alueella. Siksi Belgradin kokouksen päättyminen ilman konkreettisia edistysaskelia ei ollut Bonnille niin suuri pettymys kuin mitä julkisuudessa annettiin ymmärtää. Monenkeskinen Etyk-prosessi oli tuottanut ihmiskontaktien ja tiedonvälityksen kehittämistä varten ohjekirjan, jota voitiin myös käyttää apuvälineenä idässä asteittain tapahtuvassa liberalisointikehityksessä. Etykin toimeenpanoprosessin ja seuranta-kokousten sarjan jatkuminen olivat saaneet vahvistuksen myös muuten lyhyeksi jääneessä Belgradin kokouksen loppuasiakirjassa. Vastavuoroisuus ja kytkökset talousyhteistyön alueelle onnistuivat kuitenkin joustavimmin kahdenvälisten suhteiden tasolla. Siksi oli ymmärrettävää, että liittohallituksen katseet oli suunnattu siihen suuntaan. Eniten tällaisia molemminpuoliset intressit mahdollisimman pitkälle huomioivia kytköksiä harjoitettiin Saksojen välillä.

Ei ole viitteitä siitä, että Bonnin liittohallitus olisi ainakaan 1970-luvun loppupuoliskolla tavoitellut DDR:n oppositiovoimien vahvistumista tai sen hallituksen kaatavia mielenosoituksia. Päinvastoin Bonnin ulkoministeriössä tuotiin usein esiin se, että DDR:n sisäiset ongelmat johtivat vain liikkumavaran kaventumiseen Saksan-politiikassa. Tavallisten saksalaisten etujen turvaamiseen kuului liittohallituksen näkemyksen mukaan myös DDR:n alueella asuvien saksalaisten elinolosuhteista huolehtiminen. Bonn uskoi, että tämä onnistui paremmin kahdenvälisiä suhteita hiljalleen ja vakaisissa oloissa kehittämällä, kuin ennalta-arvaamattomien oppositioliikkeiden ja levottomuuksien kautta. Saksojen välillä tehtiin 1970-luvun puolivälin jälkeen vuosittain lähes kymmenen miljoonaa vierailua tavallisten kansalaisten tasolla. Ero kymmenen vuotta aiempaan tilanteeseen oli huomattava. DDR:n sisäisten ongelmien lisääntyminen tai Saksojen välisten suhteiden heikentyminen saattoivat johtaa vierailuliikenteen estymiseen, jolloin miljoonat tavalliset saksalaiset olisivat kärsijän roolissa. Tästä muistuttivat muun muassa tiedonvälityksen alueella aina silloin tällöin sattuneiden ylilyöntien aiheuttamat katkokset Saksojen sisäisen rajan ylittävään liikenteeseen.

Saksan ja Euroopan kahtiajaon aiheuttamia humanitaarisia ongelmia voitiin Bonnin näkemyksen mukaan tehokkaimmin lieventää etenemällä pienin askelin, vastakkainasetteluja vältellen sekä molemminpuoliset intressit huomioon ottamalla. Näistä asioista kiinnipitäminen onnistui



helpommin kahdenvälisissä idänsuhteissa. Belgradin kiivaiden ihmisoikeusväittelyiden sävyttämä kokous oli antanut viitteitä siitä, kuinka Bonnin liittolaiset eivät aina riittävästi huomioineet sen herkkiä idänpoliittisia intressejä. Vahvan kansallisen intressin viitoittamana liittohallitus ajoikin nimenomaan saksalaisten, eli Saksan kansalaisten ja Saksan kansaan kuuluvien etuja. Kansallisten tavoitteiden ajaminen oli tärkeämpää kuin ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatiminen maailmanlaajuisesti Carterin Yhdysvaltojen tavoin.

Liittokansleri Schmidt toi Bonnin politiikkaan Brandtiin kauteen verrattuna vielä enemmän poliittista realismia, mikä näkyi keskittymisenä vahvemmin konkreettisiin inhimillisiin asioihin jossain määrin pidemmän aikavälin tavoitteiden kustannuksella. Schmidtin perinteinen luottamus valtiopäämiesten kahdenvälisten kontaktien voimaan näkyi valtiovierailujen korkeana määränä. Hän toi myös kulissien takana esiin toiveensa uudesta huipputasolla järjestettävästä Etykokouksesta. Ulkoministeri Genscher näytti huolehtivan enemmän sekä Saksojen pitkän tähtäimen jälleenyhdistymistavoitteen näkyvyydestä julkisuudessa että kontaktien kehittymisestä Saksojen välillä. Genscherin johtama ulkoasiainministeriö näytti kantavan myös enemmän huolta Yhdysvaltain-suhteista, mikä näkyi esimerkiksi myöntymisenä kompromissiin Radio Free European tehon nostoon liittyen ennen liittokansleri Schmidtiä sekä neuvottelutaktisia syitä painottaen Yhdysvaltain myötäilyä Belgradin neuvotteluissa. Hyvin maiden välisiä näkemyseroja juuri ihmisoikeuspolitiikan suhteen kuvasi liittokansleri Schmidtin toteamus siitä, että ihmisoikeuksia ei tullut käyttää hallitusten horjuttamiseen vaan tavallisten kansalaisten elinolosuhteiden edistämiseen.

Juuri Belgradin seurantakokouksen alla ja sen kuluessa korostunut ihmisoikeuskysymys sai liittohallitukselta vain hyvin varovaista tukea. Bonn joutui pitkälti ihmisoikeuksien korostumisen seurauksena Belgradin seurantakokouksessa sisäpolitiikan, idänpolitiikan ja länsiyhteistyön aiheuttamien vaatimusten ristipaineeseen. Julkisen mielipiteen ja oikeisto-opposition silmissä se ei voinut näyttää liian varovaiselta ihmisoikeuksien ja Saksan-poliittisten asioiden suhteen. Tavoitteet ja äänenpainot tuli kokouksessa suhteuttaa muiden länsiliittolaisten vastaaviin, ja samalla tuli huolehtia, ettei kahdenvälisen idänsuhteiden alueella saavutettua lupaavaa kehitystä vaaranneta Belgradin poleemisiksi käyneissä neuvotteluissa.

Saksan liittotasavallan Etyk-politiikkaa tämän tutkimuksen käsittelemällä aikavälillä voidaankin hyvin kuvailla pienten askelten politiikaksi, jonka edunsaajina olivat ennen kaikkea tavalliset kansalaiset molemmin puolin rautaesirippua, ja jossa oli mukana vahva annos poliittista realismia sekä kansallista intressiä. Bonn pyrki Etyk-politiikallaan pidemmällä aikavälillä tuomaan idän ja

lännen lähemmäksi toisiaan, ja sitä kautta luomaan edellytyksiä muutoksille ja Saksan-kysymyksen ratkaisulle tulevaisuudessa. Bonnin Etyk-politiikka inhimillisen ulottuvuuden alueella vaati tasapainoilua: Tarvittiin liennytyksen jatkuvuutta, ennustettavissa olevaa kehitystä, vastavuoroisuutta, stabiliteettia, sekä tavallisten kansalaisten eduksi koituvia konkreettisia päätöksiä sisäpoliittisen tuen saavuttamiseksi.

## **7.2. Saksan kansan yhtenäisyyden saavuttamiseksi**

Pidemmillä aikavälillä Bonn tavoitteli muutosta jatkuvuuden kautta ja uudistuksia suhteiden stabiloitumisen myötä. Pitkälti tästä johtuen Bonnin Etyk-politiikassa korostuivat vahvasti myös jatkuvuuden ja pysyvyyden elementit. Vain liennytyskehityksen jatkuvuuden avulla voitiin saavuttaa vakaa rauhantila, jossa uudistukset ja Saksojen jälleenyhdistyminen olivat mahdollisia. Bonnin tavoite rauhantilasta, jossa Saksan kansa vapaan itsemääräämisoikeutensa turvin saattoi jälleen saavuttaa yhtenäisyytensä, oli kuitenkin varsin monitulkintainen. Tavoite toistettiin kaikkien keskeisten ulkopoliittisten puheiden yhteydessä, kuten esimerkiksi Helsingin ja Belgradin Etykokouksissa. DDR huomautti toistuvasti, että lause aiheutti tarpeetonta kitkaa Saksojen välissä suhteissa. Tämä olikin varsin ymmärrettävää, sillä voitiinhan Bonnin nähdä tavoitelleen tällä Saksojen yhtenäisyyden tavoitteellaan pohjimmiltaan Saksojen jälleenyhdistymistä, vaikka Saksan kansan valtiollista yhtenäisyyttä ei siinä painotettu.

Mielenkiintoinen kysymys onkin, johtiko Etykin puitteissa ja pienin askelin etenevä kehitys lopulta sellaiseen rauhantilaan, jossa Saksan kansa saattoi saavuttaa yhtenäisyytensä? Muutoksen tavoittelemisen ja sen painottamisen liennytys- ja Etyk-politiikassa ei kuitenkaan aina tarkoittanut Saksojen jälleenyhdistymistä: On pidettävä mielessä, että 1970-luvun puolivälissä jälleenyhdistymisen ei uskottu olevan mahdollista vuosikymmeniin, ja uudella idänpolitiikallaan Brandt oli käytännössä tunnustanut Saksojen jaon olevan ainakin vallitsevissa olosuhteissa pysyväisluontoista. Muutos, jota lännen dynaaminen liennytysnäkemys painotti, piti sisällään tavoitteen muutoksista Varsovan liiton maiden harjoittamaan ulko- ja sisäpolitiikkaan sekä uudistuksista idän yhteiskuntajärjestelmiin jonkin asteisen liberalisaation muodossa. Ainakaan lyhyellä aikavälillä lännen muutosstrategiat eivät suoraan tähdänneet idän ja lännen yhteiskuntajärjestelmien yhteensovittamiseen tai idän järjestelmän alasajoon.

1970-luvun puolivälin jälkeen vallinneissa olosuhteissa ainakaan Bonnin näkökulmasta ei ollut realistista odottaa suuria muutoksia vähään aikaan. Bonnin tavoittelema Saksan kansan

yhtenäisyysskin oli saavutettavissa ilman, että toinen saksalainen valtio nielaisee toisen. Rautaesiripun toisistaan erottamien perheenjäsenten yhteensaattaminen ja ihmisten vapaampi liikkuvuus käytännön esteitä asteittain alentamalla palvelivat juuri Saksan kansan yhtenäisyyden tavoitetta sekä lyhyellä että pidemmällä tähtäimellä.

Saksan kansan yhtenäisyyden tavoitteessa voitiin myös nähdä heijastumia yhä toisen maailmansodan jälkeisiin osin ratkaisemattomiin rajakysymyksiin. Helsingin päätösasiakirjaan oli kirjattu rajojen rauhanomaisen muuttamisen mahdollisuus, joka oli ollut Bonnille tärkein tavoite Helsinkiin johtaneissa neuvotteluissa. Alueliitosvaatimukset Puolalle ja Tšekkoslovakialle menetettyjä saksalaisten vähemmistöjen asuttamia alueita kohtaan olivat vielä 1950- ja 1960-luvuilla Liittotasavallan sisäpolitiikassa olleet varsin näkyvästi esillä. Idänsopimukset ja idän saksalaisvähemmistöjen länteenmuuton edistäminen olivat sittemmin näitä vaatimuksia huomattavasti vaimentaneet.<sup>421</sup>

Itä-Euroopassa asuvien etnisten saksalaisten niin kutsutun paluumuuton turvaaminen palveli yhtäläillä Saksan kansan yhtenäisyyden tavoitetta. Se oli samalla liittokansleri Schmidtin sanoin tehokkainta ihmisoikeuspolitiikkaa: Liittotasavaltaan idästä rautaesiripun yli muuttaneet sadat tuhannet etniset saksalaiset saavuttivat tällä tavoin täydet ihmisoikeudet. Sen sijaan Yhdysvaltain Belgradin kokouksessa noudattama tinkimätön ihmisoikeuspolitiikka ei lyhyellä tähtäimellä johtanut näkyviin tuloksiin, mutta se ei näyttänyt myöskään negatiivisesti vaikuttaneen saksalaisten paluumuuttokehitykseen tarkastelulla aikavälillä. Herkillä idänsuhteillaan liittohallitus oli perustellut vastakkainasettelujen välttämisen ja hyvän neuvotteluilmapiiirin tärkeyttä. Pian ihmisoikeusväittelyiden sävyttämän Belgradin seurantakokouksen päättymisen jälkeen idässä kuitenkin tuomittiin toisinajattelijoita pitkiin vankeusrangaistuksiin.<sup>422</sup>

Kysymys tavoitellun muutoksen luonteesta ja tiestä Saksan kansan yhtenäisyyden saavuttamiseen on varsin monimutkainen. Jossain määrin voidaan kyseenalaistaa se, oliko tavoitteena viimekädessä kahden Saksan valtion yhdistyminen. Saksan kansan yhtenäisyyden saavuttamiselle ja Euroopan kahtiajaon päättymiselle oli useita vaihtoehtoja. Vuosien 1989-1990 tapahtumien jälkeen on helppo

---

<sup>421</sup> Huolta sekä idässä että lännessä aiheutti esimerkiksi epäily, että jos tavoiteltiin sekä Saksan kansan että valtioiden yhdistymistä, tavoiteltiinko sitä vuoden 1937 valtakunnan rajojen mukaan. Esimerkiksi Liittotasavallan perustuslakituomioistuimen päätöksessä Saksojen välistä perussopimusta koskien vuonna 1973 todettiin epäsuorasti, että lainkirjaimen mukaan Saksan valtakunta vuoden 1937 rajojen mukaisesti oli vielä olemassa. Ahosen mukaan kysymys Oder- ja Neisse-jokien muodostamasta linjasta Saksan itärajana herätti monenlaista politikointia ja epäilyksiä vielä Saksojen yhdistymiskeskustelujen aikana vuonna 1990. Ahonen 2003, 255, 262-263.

<sup>422</sup> Juri Orlov sai seitsemän vuoden ja Anatoli Sharansky kolmentoista vuoden vankilatuomion. Thomas 2001, 209.

päätyä vetämään suora yhteys Brandtin idänpolitiikan, Helsingin päätösasiakirjan ja Saksojen jälleenyhdistymisen välille. Historiallinen jatkumo ei ole tässä kuitenkaan näin yksinkertainen.

Kysymys siitä, tavoitteliko Bonn idänpolitiikallaan muutosta vallitseviin oloihin ja päämäärätietoisesti Euroopan kylmän sodan aikaisen kahtiajaon päättymistä, on askarruttanut monia tutkijoita: Timothy Garton Ash ja Petri Hakkarainen ovat keskenään samoilla linjoilla ja korostavat, että liennytyksen niin kutsuttu jatkuvuuselementti korostui Bonnin liennytyksipolitiikassa muutoselementin kustannuksella. Garton Ashin mukaan Bonn tavoitteli idän järjestelmien liberalisaatiota idänsuhteiden vakiintumisen kautta. Tästä oli kuitenkin 1980-luvun lopulle tultaessa ja kansanottaessa ohjat käsiinsä toteutunut vasta suhteiden stabilisaatio ilman minkäänlaisia viitteitä muutoksesta.<sup>423</sup> Hakkaraisen mukaan ainakin Etyk-prosessin alkuvaiheen aikana liittohallituksen tavoitteena oli vain tehdä kylmän sodan kahtiajaosta siedettävämpi asiantila, ja ainakin lyhyellä tähtämällä liennytys normalisoi Euroopan ja Saksojen kahtiajaon ilman selkeitä viitteitä siitä, että asiantila olisi muuttumassa tulevaisuudessa. Hakkarainen yhtyy Jeremi Surin esittelemään näkemykseen, että liennytyksessä korostui jatkuvuus muutoksen sijaan ja pysyvyys uudistusten sijaan.<sup>424</sup> Tämä staattinen liennytyksinäkemys näytti olevan varsin yleinen idänsopimusten ja Etykin varhaisvaiheen aikana vuosina 1969-1975, jota myös Suri ja Hakkarainen tutkimuksissaan käsittelevät.

Tämän tutkimuksen aikavälillä, eli Helsingin Etyk-huippukokouksen jälkeen, dynaaminen liennytyksinäkemys kuitenkin varsin lyhyellä aikavälillä jätti taakseen staattisen liennytyksinäkemysnäkökulman. Helsingin päätösasiakirjan vastaanotto idän toisinajattelijapiirien keskuudessa jossain määrin yllätti sekä idän että lännen johtajat. Päätösasiakirjan dynaamiset osa-alueet, kuten ihmisoikeusperiaate, nousivat Belgradin seurantakokouksen alkuun mennessä liennytyksipolitiikassa sekä julkisessa mielipiteessä yhdeksi keskeiseksi puheenaiheeksi. Aktiivisesti lännen suuntaan verkottunut idän toisinajattelijaliikehdintä muodosti jo rohkeimpien arvioijien mielessä varteenotettavan uhan osalle Varsovan liiton hallituksista. Idän ihmisoikeusaktiiveilla oli myös vahva liittolainen, presidentti Carterin johtama Yhdysvallat, joka vuodesta 1977 eteenpäin pyrki luomaan kuvaa itsestään ihmisoikeuksien kunnioittamisen suojelijana maailmanlaajuisesti. Ihmisoikeusimagon kohentamiseen tarjosi hyvät puitteet muun muassa tiedotusvälineissä paljon huomiota saavuttanut Belgradin seurantakokous. Helsinkiin johtaneissa neuvotteluissa oli saavutettu tasapaino dynaamisen ja staattisen liennytyksinäkemysnäkökulman välillä. Päätösasiakirjan dynaamisen puolen korostuminen Helsingin jälkeen ja eritoten juuri Belgradin seurantakokouksessa

<sup>423</sup> Muutoksen odotettiin tapahtuvan DDR:n johdon toimesta ennustettavissa olosuhteissa. Garton Ash 1993, 203-204, 367-368.

<sup>424</sup> Hakkarainen 2008, 178. Ks. myös Suri 2003, 211-214.

rikkoi tämän Helsingissä vaivoin saavutetun idän ja lännen intressien välisen tasapainon. Pitkälti tästä johtuen ei Belgradissa saavutettu konsensusta Etykin inhimillistä ulottuvuutta kehittävästä uusista ehdotuksista.

Liennytyksen dynaamisen ulottuvuuden korostuminen nopeasti Helsingin päätösasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen oli jossain määrin yllättävää. Yhtäältä tarkasteltuna EC-maat mukaan lukien myös Saksan liittotasavalta olivat ottaneet lähtökohdaksi asteittaisen muutosten aikaansaamisen idän järjestelmiin suostuessaan mukaan alun perin Neuvostoliiton tavoittelemaan konferenssiin. Oman tulkintani mukaan Bonnin liittohallitus tavoitteli pidemmällä aikavälillä muutosta jatkuvuuden kautta ja uudistuksia suhteiden stabiloitumisen myötä. Myös Bange ja Niedhart lähtevät siitä, että muutosta juuri Saksojen ja Euroopan kahtiajaon päättämiseksi pidemmällä tähtäimellä tavoiteltiin.<sup>425</sup> Toisaalta Bonnin tavoitteiden kannalta toisinajattelijaliikehdinnän laajentuminen ja mahdollisten levottomuuksien puhkeaminen Itä-Euroopassa oli vaarallista. Ennemminkin liittohallitus korosti sekä idän että lännen hallitusten intressien huomioimista ja kahdenvälisen suhteiden asteittaista kehittämistä. Pidemmällä aikavälillä muutosta kiistatta tavoiteltiin muun muassa lisääntyvien ja verkottuvien ihmiskontaktien kautta. Lyhyemmällä ja pelkästään tämän tutkimuksen aikavälillä asiaa tarkasteltuna Bonnin liennytyks- ja Etyk-politiikka sopii myös Surin esittelemään konservatiivisen liennytykspolitiikan määritelmään.

Saksan liittotasavalta oli monessa suhteessa erityisasemassa muihin länsimaihin verrattuna. Euroopan kahtiajako aiheutti sille huomattavia humanitaarisia ongelmia. Brandtin ja Bahrin ideoimilla idänpoliittisilla strategioilla Bonn pyrki aluksi lähentymään idän valtioiden kanssa. Tätä tavoitetta palvelivat ensinnä suhteiden solmiminen Varsovan liiton maihin sekä molemminpuolisten intressien huomioiminen, ja sen jälkeen ihmisten välisten kontaktien kehittäminen asteittain eri tasoilla. Samanlaista metodia liittohallitus sovelsi siis myös Etyk-prosessissa. Bonnin Etyk-politiikka voidaan nähdä siten osana samaa idänpoliittista jatkumoa. Tällainen pienin askelin etenevä muutos lähentymisen kautta teki kylmän sodan kahtiajaon vähitellen ainakin siedettävämmäksi. Se ei tosin yksinään riittänyt yhdistämään jaettuja valtioita: Toinen keskeinen ulottuvuus jo Brandtin ja Bahrin idänpoliittisissa strategioissa oli ollut turvallisuuspoliittisten asioiden huomioiminen.

Tämän tutkimuksen näkökulma on liian suppea pidemmälle menevien johtopäätösten tekemiselle. Tarkemman kokonaiskuvan saamiseksi lisää huomiota tulisi kiinnittää juuri turvallisuuspoliittisten

---

<sup>425</sup> Ks. esim. Niedhart 2003; Bange 2004.

asioiden sekä taloudellisten kytkösten rooliin Bonnin Etyk-politiikassa. Ulottamalla aikaväliä arkistojen avautuessa 1980-luvun puolelle olisi tässäkin pohdittuihin kysymyksiin saatavissa tarkempaa ja monipuolisempaa näkökulmaa. Madridin seurantakokouksen aikana esimerkiksi Puolan-kriisin voidaan olettaa aiheuttaneen huomattavia ongelmia Bonnin idänpoliittisille tavoitteille ja länsiyhteistyöhön nojaavalle Etyk-politiikalle sisäpoliittisista haasteista puhumattakaan.

Maalittomaan tasapeliin päättyneen Belgradin seurantakokouksen loppuasiakirjaan kirjattiin kaikista erimielisyyksistä huolimatta seuraavan kokouksen alkamisajankohdaksi syksy 1980 ja paikaksi Madrid. Ensimmäisen välietapin jälkeen Etyk-prosessi säilytti suurvaltojen välisen liennytyksen heikentymisestä huolimatta elinvoimaisuutensa ja jatkuvuutensa. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna Etykin ankkuroitumisella kiinteäksi osaksi eurooppalaista liennytystä inhimillisine asioineen ja seurantamekanismeineen oli kiistatta vaikutus 1980-luvun lopulla rautaesiripun itäpuolella käynnistyneelle vallankumousten sarjalle.

Euroopan turvallisuutta- ja yhteistyötä käsitellyt konferenssi eteni Madridin kautta Wieniin, jossa 1980-luvun lopulla jo hieman ennakoitiin tulevaa.<sup>426</sup> Etyk-prosessi oli siten läheisesti mukana Euroopassa vuosikymmenen lopulla tapahtuneissa muutoksissa. Thomasin teorian mukaan Helsingissä luodut normit sosialisoituivat ajan kuluessa muun muassa idän toisinajattelijaliikkeen ja Etyk-seurantakokousten myötä lopulta osaksi Gorbatshevinkin 1980-luvun loppupuoliskolla Neuvostoliitossa käynnistämää uudistuspolitiikkaa.<sup>427</sup> Oman tulkintani mukaan tämä olisi ollut juuri sitä, mitä Brandt ja Bahr idänpolitiikallaan alun alkaen tavoittelivat myös Saksan-kysymyksen suhteen. Tällainen ylhäältä päin tuleva muutos, jota muun muassa Brandt nimitti Saksojen yhteenkasvamiseksi, ei kuitenkaan ennättänyt toteutua: DDR:n johdon jyrkkä kieltäytyminen Gorbatshevinkin mukaisista uudistuksista purkautui kansalaisten turhautumisen muodossa DDR:n kaduilla: Tavallisten kansalaisten alhaalta päin toteuttama vallanvaihdos tuli yllätyksenä Bonnissakin, ja sitä seurannut Saksojen nopea yhdistyminen yllätti vieläkin useammat. Sattumalla lienee ollut viimekädessä tässä nopeassa yhdistymiskehityksessä suurempi rooli kuin päämäärätietoisella politiikalla ja huolella suunnitelluilla strategioilla, mutta Bonnin idän- ja Etyk-politiikan aikaansaamien ihmiskontaktien ja niiden verkottumisen merkitystä ei missään nimessä pidä tässä väheksyä: Idän ja lännen lähentymisellä oli kiistatta vaikutusta tässä muutosprosessissa, mutta muutos lopulta tapahtui eri tavalla kuin Bonnissa oli suunniteltu.

---

<sup>426</sup> Madridin ja Wienin seurantakokouksista: Reimaa 2008, 220-264, 287-320.

<sup>427</sup> Thomas 2001, 3-7, 278-279.

# LÄHDELUETTELO

## I ALKUPERÄISLÄHTEET

### A) Arkistolähteet

*Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), Berlin.*

B 2:

Kansio (Bd.):

223 (Mf.).

Zwischenarchiv (ZA):

Kansiot (Bd.):

115108, 116355, 116356, 116359, 116361, 116372, 116375, 116377, 132766, 132767.

### B) Julkaistut lähteet

*Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1975, II. (2006).*  
Oldenbourg, München.

*Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1976, I-II. (2007).*  
Oldenbourg, München.

*Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1977, I-II. (2008).*  
Oldenbourg, München.

*Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1978, I. (2009).*  
Oldenbourg, München.

*Concluding document of the Belgrade meeting 1977 of representatives of the participating states of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 8.3.1978, (1978).*

<<http://www.osce.org/mc/40865>> Luettu 20.4.2011.

“Confrontation in Belgrade“. Teoksessa Mastny, Vojtech (toim.) (1986), *Helsinki, Human Rights and European Security. Analysis and Documentation*, 166-185. Duke University Press, Durham.

*Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt (1979).*  
Carl Hanser Verlag, München.

*Europa-Archiv (EA) (1976-1978).* Verlag für Internationale Politik GmbH, Bonn.

*Final Recommendations of the Helsinki Consultations (1973).*

<[http://www.osce.org/documents/mcs/1973/07/4136\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1973/07/4136_en.pdf)> Luettu 16.4.2010.

*Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi. Päätösasiakirja (1975).* Valtion painatuskeskus, Helsinki.

*Helsinki Final Act* (1975). <[http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf)> Luettu 16.4.2010.

*Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus* (2008). Suomen YK-liitto, Helsinki.

*NATO: Final Communiqué, 9-10.12.1976* (1976).

<[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_26949.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26949.htm)> Luettu 16.4.2010.

*Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Dokumente zum KSZE-Prozess (einschließlich der KVAE)*. (KSZE) (1984). Auswärtiges Amt, Bonn.

## **C) Aikalaiskirjallisuus**

Abrasimov, Pyotr (1981), *West Berlin: Yesterday and Today*. Verlag Zeit im Bild, Dresden.

Blech, Klaus (1976), "Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte". Teoksessa *Europa-Archiv: Beiträge und Berichte 1976*, 257-270. Verlag für Internationale Politik GmbH, Bonn.

Fischer, Per (1978), "Das Ergebnis von Belgrad: Das KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozess". Teoksessa *Europa-Archiv: Beiträge und Berichte 1978*, 221-230. Verlag für Internationale Politik GmbH, Bonn.

Mates, Leo (1976), "Europa nach der KSZE". Teoksessa *Europa-Archiv: Beiträge und Berichte 1976*, 357-366. Verlag für Internationale Politik GmbH, Bonn.

Van Well, Günther (1977), "Belgrad 1977: Das KSZE-Folgetreffen und seine Bedeutung für den Entspannungsprozess". Teoksessa *Europa-Archiv: Beiträge und Berichte 1977*, 577-585. Verlag für Internationale Politik GmbH, Bonn.

Wagner, Wolfgang (1976), "Deutsche Wendung nach innen: Die Bundesrepublik nach der Wahl vom 3. Oktober 1976". Teoksessa *Europa-Archiv: Beiträge und Berichte 1976*, 763-766. Verlag für Internationale Politik GmbH, Bonn.

## **II TUTKIMUSKIRJALLISUUS**

Ahonen, Pertti (2003), *After the Expulsion: West Germany and the Eastern Europe 1945-1990*. Oxford University Press, Oxford.

Bange, Oliver (2004), "Ostpolitik as a source of intra-block tensions". Paperi esitetty: Lemnitzer Centre for NATO Studies, Ohio State University.

<<http://www.ostpolitik.net/ostpolitik/publications/download/article11.pdf>>. Luettu 31.3.2011.

Bange, Oliver (2008), "An Intricate Web: Ostpolitik, the European Security System and German Unification". Teoksessa Bange, Oliver & Niedhart, Gottfried (toim.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, 23-38. Berghahn Books, New York.



Bange, Oliver & Niedhart Gottfried (2008), "Introduction". Teoksessa Bange et al., *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, 1-22. Berghahn Books, New York.

Bange, Oliver (2009), "Keeping detente alive: inner-German relations under Helmut Schmidt und Erich Honecker, 1974-1982". Teoksessa Nuti, Leopoldo (toim.), *The Crisis of Detente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, 230-243. Routledge, London.

Baudet, Floribert (2008), "It was Cold War and we wanted to win: Human rights, "détente", and the CSCE". Teoksessa Wenger, Andreas; Mastny, Vojtech & Nuenlist, Christian (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 183-199. Routledge, London.

Cotey Morgan, Michael (2008), "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act". Teoksessa Wenger et al. (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 25-45. Routledge, London.

Davy, Richard (2009), "Helsinki Myths: setting the record straight on the Final Act of the CSCE 1975". *Cold War History*, vol. 9, nro. 1, 2009, 1-22.

Donnelly, Jack (1993), *International Human Rights. Dilemmas in World Politics*. Westview Press, Oxford.

Ferraris, Luigi V. (1986), "Human Contacts and the Spread of Information". Teoksessa Mastny, Vojtech (toim.), *Helsinki, Human Rights and European Security. Analysis and Documentation*, 61-67. Duke University Press, Durham.

Garton Ash, Timothy (1993), *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*. Jonathan Cape, London.

Genscher, Hans-Dietrich (1995), *Erinnerungen*. Siedler, Berlin.

Haftendorn, Helga (1983), *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Haftendorn, Helga (2008), "The link between CSCE and MBFR: two sprouts from one bulb". Teoksessa Wenger et al. (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 237-259. Routledge, London.

Hakala, Pekka (2011), "Inkeriläisten tarina kosketti". *Helsingin Sanomat*, 6.2.2011, D 1.

Hakkarainen, Petri (2005), "Inhimillisen ulottuvuuden vaatimaton alku: ihmisoikeudet ja vapaa liikkuvuus Etykin varhaisessa valmisteluvaiheessa". Teoksessa *Inhimillisemmän Euroopan puolesta: Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*, 21-27. Like, Helsinki.

Hakkarainen, Petri (2008), "From linkage to freer movement: The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and Deutschlandpolitik". Teoksessa Wenger et al. (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 164-183. Routledge, London.

- Hanhimäki, Jussi M. (2008), "Detente: a three-way discussion. Conservative goals, revolutionary outcomes: the paradox of détente". *Cold War History* vol. 8, nro. 4, 2008, 503–512.
- Heraclides, Alexis (1993), *Security and Co-Operation in Europe: Human Dimension, 1972-92*. Frank Cass, London.
- Ionescu, Mihail E. (2008), "Romania, Ostpolitik and the CSCE, 1967-1975". Teoksessa Bange et al. (toim.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, 129-143. Berghahn Books, New York.
- Jarzabek, Wanda (2010), "Polish reactions to the West German Ostpolitik and East-West Detente, 1966-1978". Teoksessa Villaume, Poul & Westad, Odd Arne (toim.), *Perforating the Iron Curtain. European Detente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, 57-78. Museum Tusculanum Press, Copenhagen.
- Kieninger, Stephan (2010), "Transformation versus Staus Quo: The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years". Teoksessa Villaume et. al. *Perforating the Iron Curtain. European Detente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, 101-122. Museum Tusculanum Press, Copenhagen.
- Leikas, Tanja (2004), *Yhteistyössä vai omalla tiellä? Miksi Saksan liittotasavallan oppositio halusi kaataa Etykin päätöslauselman? Poliittisen historian pro gradu -tutkielma*. Helsingin yliopisto.
- Loth, Wilfried (2002), *Overcoming the Cold War: A History of Detente, 1950-1991*. Palgrave, Basingstoke.
- Maresca, John J. (1987), *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation, 1973-1975*. Duke University Press, Durham.
- Mellbin, Skjold G. (2010), "Appendix: From Helsinki to Belgrade". Teoksessa Villaume et al. (toim.) *Perforating the Iron Curtain. European Detente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, 243-251. Museum Tusculanum Press, Copenhagen.
- Merrit, Richard L. (1985a), "Interpersonal Transactions across the Wall". Teoksessa Merrit, Richard L. & Merrit Anna J. (toim.), *Living with the Wall: West Berlin, 1961-1985*, 166-184. Duke University Press, Durham.
- Merrit, Richard L. (1985b), "Living with the Wall". Teoksessa Merrit et al. (toim.), *Living with the Wall: West Berlin, 1961-1985*, 191-219. Duke University Press, Durham.
- Möckli, Daniel (2008), "The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security". Teoksessa Wenger et al. (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 145-164. Routledge, London.
- Niedhart, Gottfried (2003), "Ostpolitik: Phases, Short-term Objectives, and Grand Design". Teoksessa *Bulletin, Supplement 1*. German Historical Institute, Washington, DC. <[http://www.ghi-dc.org/files/publications/bu\\_supp/supp1/supp-01\\_118.pdf](http://www.ghi-dc.org/files/publications/bu_supp/supp1/supp-01_118.pdf)> Luettu 31.3.2011.
- Niedhart, Gottfried (2008), "Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation". Teoksessa Bange et al., *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, 39-52. Berghahn Books, New York.

- Pfetsch, Frank R. (1988), *West Germany: Internal structures and external relations: foreign policy of the Federal Republic of Germany*. Praeger, New York.
- Reimaa, Markku (2005), ”Inhimillinen ulottuvuus eurooppalaisessa turvallisuudessa 1975-1989”. Teoksessa *Inhimillisemmän Euroopan puolesta: Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*, 35-47. Like, Helsinki.
- Reimaa, Markku (2008), *Kekkosen katiska: Suomen toiminta Etykissä 1968-1989*. Edita Prima, Helsinki.
- Rey, Marie-Pierre (2008), “The USSR and the Helsinki process, 1969-75: optimism, doubt, or defiance?” Teoksessa Wenger ym. (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 65-83. Routledge, London.
- Savranskaya, Svetlana (2009), "Human rights movement in the USSR after the signing of the Helsinki Final Act, and the reaction of Soviet authorities". Teoksessa Nuti, Leopoldo (toim.), *The Crisis of Detente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, 26-41. Routledge, London.
- Schaefer, Bernd (2008), ”Europe must not become Greater Finland. Opponents of the CSCE – the German CDU/CSU and China”. Teoksessa Wenger et al. (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 124-143. Routledge, London.
- Schmidt, Helmut (1990), *Menschen und Mächte. 2. Die Deutschen und ihre Nachbarn*. Siedler, Berlin.
- Snyder, Sarah B. (2010), "The Rise of the Helsinki Network: "A Sort of Lifeline" for Eastern Europe." Teoksessa Villaume et al. *Perforating the Iron Curtain. European Detente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, 179-194. Museum Tusulanum Press, Copenhagen.
- Spohr Readman, Kristina (2006), “National Interests and the Power of Language: West German Diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975”. *The Journal of Strategic Studies*, vol. 29, nro. 6, 2006, 1077 – 1120.
- Suri, Jeremi (2003), *Power and Protest: Global revolution and the rise of détente*. Harvard University Press, Cambridge.
- Suri, Jeremi (2008a), “Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969-75”. Teoksessa Wenger et al. (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 45-64. Routledge, London.
- Suri, Jeremi (2008b), “Detente and human rights: American and West European perspectives on international change”. *Cold War History*, vol. 8, nro. 4, 2008, 527–545.
- Thomas, Daniel C. (2001), *The Helsinki Effect: international norms, human rights, and the demise of communism*. Princeton University Press, Princeton.
- Vaughan, Patrick G. (2009), "Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act". Teoksessa Nuti, Leopoldo (toim.), *The Crisis of Detente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, 13-25. Routledge, London.

Wenger, Andreas & Mastny, Vojtech (2008), "New perspectives on the origins of the CSCE process". Teoksessa Wenger et al. (toim.), *Origins of the European Security System: The Helsinki process revisited, 1965-1975*, 3-23. Routledge, London.

## Liite 1. Helsingin päätösasiakirjan sisällysluettelo

- I EUROOPAN TURVALLISUUTEEN LIITTYVÄT KYSYMYKSET
  - a) Osanottajavaltioiden välisiä suhteita ohjaavien periaatteiden julistus
    - I. Täysivaltainen tasa-arvoisuus, täysivaltaisuuteen sisältyvien oikeuksien kunnioittaminen
    - II. Pidättyminen voimakeinoilla uhkaamisesta ja niiden käytöstä
    - III. Rajojen loukkaamattomuus
    - IV. Valtioiden alueellinen koskemattomuus
    - V. Riitojen rauhanomainen ratkaiseminen
    - VI. Puuttumattomuus sisäisiin asioihin
    - VII. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen, mukaanluettuna ajatuksen, omantunnon, uskonnon tai vakaumuksen vapaus**
    - VIII. Kansojen oikeuksien samanarvoisuus ja niiden itsemääräämisoikeus
    - IX. Valtioiden välinen yhteistyö
    - X. Kansainvälisen oikeuden velvoitteiden täyttäminen hyvässä uskossa
  - b) Luottamusta lisääviä toimia ja eräitä turvallisuuteen ja aseistariisuntaan liittyviä näkökohtia koskeva asiakirja
- II YHTEISTYÖ TALOUDEN, TIETEEN JA TEKNOLOGIAN SEKÄ YMPÄRISTÖNSUOJELUN ALOILLA
  - 1. Kauppa
  - 2. Tieteellinen yhteistyö ja yhteiset hankkeet
  - 3. Kauppaa ja teollista yhteistyötä koskevia yhteisiä säännöksiä
  - 4. Tiede ja teknologia
  - 5. Ympäristönsuojelu
  - 6. Yhteistyö muilla aloilla
- III YHTEISTYÖ INHIMILLISEN TOIMINNAN ERI ALOILLA
  - 1. Ihmisten väliset yhteydet**
  - 2. Tiedonvälitys**
  - 3. Yhteistyö ja vaihtotoiminta kulttuurin alalla
  - 4. Yhteistyö ja vaihtotoiminta kasvatuksen alalla
- IV KONFERENSSIN SEURANTA

Lähde: Päätösasiakirja 1975, 111-112. (Inhimillisen ulottuvuuden lihavointi tekijän)

**Liite 2. Saksan liittotasavallan ulkoasiainministeriö (Auswärtiges Amt):  
Organisaatiokaavio keskeisin osin helmikuun 1977 tilanteen mukaan**

**ULKOASIAINMINISTERI**  
*Hans-Dietrich Genscher*

**SUUNNITTELUESIKUNTA**

(Planungsstab)  
Osastopäällikkö (Ministerialdirektor)  
*Blech*

**VALTIOSIHTTEERIT:**

(Staatsekretär)  
*Hermes, Gehlhoff*

**1 KESKUSOSASTO**

(Zentralabteilung)  
Osastopäällikkö *Hoppe*

**2 POLIITTINEN OSASTO**

(Politische Abteilung)  
Osastopäällikkö  
*van Well*

**3 POLIITTINEN OSASTO**

Osastopäällikkö *Lahn*

**21 ALAOSASTO (Unterabteilung)**

Apulaisosastopäällikkö  
(Ministerialdirigent)  
*Meyer-Landrut*

**4 ULKOMAANKAUPPOLIITTIKKA,  
KEHITYSPOLIITTIKKA, EUROOPAN  
TALOUDELLINEN YHDENTYMINEN**

Osastot (Referat):

**210: Ulkopoliittiset kysymykset  
Berliiniä ja Saksaa kokonaisuutena  
koskien**

Lähetystöneuvos (Legationsrat)  
*Lücking*

**5 OIKEUDELLINEN OSASTO**

**212: Yleiset itä-länsi suhteet,  
mukaan lukien Etyk (KSZE)**

Lähetystöneuvos *Von Groll*

**213: Neuvostoliitto**

Lähetystöneuvos *Kühn*

**214: Puola, Tšekkoslovakia,  
Unkari, Romania, Jugoslavia,  
Bulgaria, Albania**

Lähetystöneuvos *Finke-Osiander*

Lähde: Organisationsplan des Auswärtigen Amtes vom Februar 1977. AAPD 1977, Bd. II.

**Liite 3. Perheidenyhdistämiset ja paluumuuttajat idästä Saksan liittotasavaltaan vuosina 1970-1977**

<b>Vuosi</b>	<b>N-liitto</b>	<b>Puola</b>	<b>Tsekkoslovakia</b>	<b>Unkari</b>	<b>Romania</b>	<b>Jugoslavia</b>	<b>DDR</b>	<b>Yhteensä</b>
1970	340	5 626	4 249	517	6 521	1 372	12 472	31 097
1971	1 145	25 243	2 359	519	2 849	1 159	11 565	44 839
1972	3 426	13 476	903	520	4 376	884	11 672	35 257
1973	4 494	8 903	527	442	7 589	783	8 677	31 415
1974	6 541	7 827	387	423	8 487	647	7 928	32 240
1975	5 985	7 041	518	277	5 079	419	10 274	29 593
1976	9 704	29 366	849	233	3 764	250	10 058	54 224
1977	9 274	32 860	611	187	10 993	237	8 041	62 203

Lähteet: Referat 212, 8.9.1978:”Familienzusammenführung und Repatriierung: Zahlen für die Zeit seit 1970 (Sozial-liberale Koalition, zwei Monate in 1969 nicht mitgerechnet) bis Ende August 1978”. PAAA, ZA. Bd. 116356; DDR:n tiedot: Garton Ash 1993, 658-659.

**Liite 4. Säännölliset sukulaisvierailut ja henkilökohtaisista tai ammatillisista syistä tapahtuva matkustaminen idästä Saksan liittotasavaltaan vuosina 1974-1976**

	1974		1975		1976	
	<u>SV</u>	<u>M</u>	<u>SV</u>	<u>M</u>	<u>SV</u>	<u>M</u>
<b>Neuvostoliitto</b>	680	20 300	870	18 930	1 180	23 040
<b>Puola</b>	34 440	122 060	40 000	128 384	48 530	158 430
<b>Tsekkoslovakia</b>	19 720	72 680	25 410	85 150	24 920	93 830
<b>Unkari</b>	14 030	79 180	16 700	83 870	15 620	86 860
<b>Romania</b>	10 310	31 700	4 400	18 710	4 840	19 650
<b>Bulgaria</b>	1 420	10 320	1 260	12 175	1 230	12 476
Yhteensä	80 600	336 240	88 640	347 219	96 320	394 286
Sukulaisvierailut ja matkustaminen yht.	416 840		435 859		490 606	

SV = Kontaktit ja säännölliset sukulaisvierailut perhesiteiden perusteella Liittotasavaltaan

M = Henkilökohtaisista tai ammatillisista syistä tapahtuva matkustaminen Liittotasavaltaan

Lähteet: Referat 510 an Referat 212, 14.6.1977: "Korb III-Abschnitt 1a: Kontakte und Regelmässige Begegnungen (Verwandtenbesuche) auf der Grundlage familiärer Bindungen", päiv. 17.3.1977. PAAA, ZA. Bd. 132766; Referat 510 an Referat 212, 14.6.1977: "Korb III-Abschnitt 1d: Reisen aus persönlichen oder beruflichen Gründen", päiv. 17.3.1977. PAAA, ZA. Bd. 132766.



## Liite 5. Keskeisimmät lyhenteet ja suomennokset

AAPD	<i>Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland.</i> Ulkopoliittisia asiakirjoja sisältävä lähdekokoelma.
Aufzeichnung	Muistio, muistiinpano.
Bericht	Ilmoitus, tiedoksianto, kertomus, raportti.
Botschafter	Suurlähettiläs, lähettiläs.
CDU	<i>Christlich-Demokratische Union.</i> Kristillisdemokraattinen unionipuolue Saksan liittotasavallassa.
CSU	<i>Christlich-Soziale Union.</i> Kristillis-sosiaalinen unioni. Baijerilainen puolue. Yhdessä CDU:n kanssa käytetään nimitystä kristillisdemokraatit.
DDR	<i>Deutsche Demokratische Republik.</i> Saksan demokraattinen tasavalta.
Drahterlass	Sähkösanoma
EA	<i>Europa-Archiv.</i> Ulkopoliitiikkaan liittyvä sarjajulkaisu, joka koostui ulkopoliittisista lausunnoista ja asiakirjoista sekä ulkopoliittisia aiheita käsittelevistä artikkeleista.
EC	<i>European Community.</i> Euroopan yhteisö. (saks. EG – Europäische Gemeinschaft)
Erklärung	Julistus, selostus, lausunto, tiedoksianto.
Etyk	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi. Helsingin vuoden 1975 huippukokoukseen viitataan tekstissä yleisesti termillä <i>Helsinki</i> .
FDP	<i>Freie Demokratische Partei.</i> Vapaat demokraatit. Puolue Saksan liittotasavallassa.
Gespräch	Keskustelu, puhe.
KSZE	<i>Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.</i> Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi (Etyk). Englannissa käytetään lyhennettä CSCE.
MBFR	<i>Mutual and Balanced Force Reduction.</i> Aseidenriisuntaa koskevat neuvottelut.
Nato	<i>North Atlantic Treaty Organisation.</i> Pohjois-Atlantin liitto.
PAAA	<i>Politisches Archiv des Auswärtigen Amts.</i> Saksan ulkoasiainministeriön arkisto.

RFE	<i>Radio Free Europe</i> . Yhdysvaltain rahoittama radio- ja viestintäorganisaatio.
Runderlass	Kiertokirje, kiertävä sanoma.
SALT	<i>Strategic Arms Limitation Talks</i> . Strategisten aseiden rajoittamista koskevat neuvottelut.
SED	<i>Sozialistische Einheitspartei Deutschlands</i> . Saksan sosialistinen yhtenäisyyspuolue, DDR:n hallitseva puolue.
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> . Saksan sosialidemokraattinen puolue.
USIS	<i>United States Information Service</i> . Yhdysvaltain tietopalvelu.
Vermerk	Muistiinpano, huomautus.