

# *Kieltolaki-Suomen kauppasopimus Ranskan kanssa 1921*

*Magnus Lemberg*

Vuonna 1919 voimaan tulleen kieltolain vaikutus muodostui kauaskantoisemmaksi kuin ehkä alun perin oli ennakoitu. Itsenäisen Suomen toimeentulolle elintärkeä ulkomaankauppa suuntautui useimpiin alkoholia tuotaviin Euroopan maihin. Erityisesti ulko- ja kauppapoliittisista syistä Ranskan asema korostui. Vuonna 1921 Ranskan kanssa solmittu kauppasopimus oli itsenäisen Suomen ensimmäinen. Sen syntyminen oli taloudellisen pakotilanteen sanelema. Lisäksi sillä oli suuntaantava merkitys kauppasopimuspolitiikkamme avaajana.

Ensimmäisen maailmansodan päättyminen merkitsi huomattavaa Euroopan olojen muuttamista myös taloudellisesti. Itsenäisten valtioiden lukumäärä nousi Versailles'n rauhan myötä seitsemällä eli kahteenkymmeneentoiseen. Hiljattain käydyn sodan luoma epäluottamuksen ilmapiiri korosti pidennettyjen tullirajojen merkitystä. Sen lisäksi sodan aiheuttama heikkoudentila kavensi kaupankäynnin edellytyksiä konkreettisessakin mielessä. Maailmansota ja sen seurausvaikutukset merkitsivät Suomen kohdalla erittäin huomattavaa rakenteellista muutosta Venäjänkaupan tyrehtymisen myötä. Vielä vuonna 1916 suuntautui yli 90 % Suomen viennistä Venäjälle, jonka tarpeet sodan kestäessä olivat mittaamattomat.

Toisen merkittävän ongelman Suomen ulkomaankaupan kannalta muodosti Suomen elinkeinoelämän rakenteen yksipuolisuus. Koska Suomen vienti koostui yli 80-prosenttisesti jalostetusta ja jalostamattomasta puutarasta, saattoivat maailmanmarkkinoiden suhdanneheilahtelut todella ravisuttaa maamme.

Hallitusmuodon vahvistaminen heinäkuussa 1919 oli tärkeä myös ulkomaankaupan organisaation kehittämistä ajatellen. Tasavallan presidentti, eduskunta, valtioneuvosto ja ul-

koasiainministeriö olivat keskeisiä elimiä myös kauppapoliittisia kysymyksiä käsiteltäessä.

Ulkoasiainministeriön yhteyteen asetettiin eräänlaiseksi apuelimeksi joulukuussa 1919 pysyvä kauppasopimuskomitea (Paasivirta 1968, 207). Komitea sai tehtäväkseen valmistella ja tehdä ”ehdotuksia Suomen ja ulkomaal-  
tojen, ensi sijassa Ranskan, väliseksi kauppasopimuksiksi ...”.

Ranskan nimenomainen mainitseminen voidaan katsoa senaikaisten ulkopoliittisten reaktioiden oivaltamiseksi maailmansodan jälkeisenä aikana. Ranska ei tähän aikaan suinkaan ollut Suomen kauppakumppaneista merkittävin vaan sijoittui vasta neljännelle tilalle Englannin, Saksan ja Ruotsin jälkeen vertailtaessa viennin ja tuonnin yhteen laskettua arvoa (SVT I A. Suomen kauppa ulkomaisten kanssa 1919—1920). Vienti Ranskaan oli vuonna 1919 8,1 % kokonaisviennistä, seuraavana vuonna se laski 7,8 %:iin. Mainittakoon, että kauppa Ranskan kanssa oli vahvasti vientivoittoista.

Suomen ollessa autonominen osa Venäjän valtakuntaa sovelsi Ranska minimituloja Suomesta tuotuihin hyödykkeisiin Ranskan ja Venäjän vuonna 1906 tekemän kauppasopimuksen määräysten mukaisesti. Suomen itsenäistyttyä jäivät minimituloit voimaan sopimuksettomasta tilasta huolimatta (Sainio 1980). Vuoden 1921 alusta tilanne muuttui jyrkästi. Silloin Ranskan tullikamarit rupesivat kantamaan Suomesta tuoduista tavaroista tullia yleisen tariffin mukaisesti. Kun tämän lisäksi yleisen tariffin määrä korotettiin minimituloihin verrattuna nelinkertaiseksi, kävi kauppasopimusneuvottelujen tarve ilmeiseksi (Korpela 1966, 22—23). Suomen Pariisin-pääkonsulaatista lähetettiin välittömästi Helsinkiin sähke, jossa vaadittiin pikaista kauppasopimusneuvotteluihin ryhtymistä, koska uusi tariffi ”koskee kipeästi vientiämme”.

Saamiensa ohjeiden mukaisesti kauppasopimuskomitea ryhtyi sopimuksen valmisteluun. Kokouksessaan 27. 1. 1921 komitea toteasi Suomen pyrkivän puutavaran, pahvin, paperin, selluloosan ja puumassan minimitulleihin. Vastavuoroisesti oltiin valmiita myöntämään Ranskalle joitakin tullihelpotuksia, lähinnä tekstiilien ja kulutustavaroiden osalta. Lisäksi komiteassa oltiin sitä mieltä, että Suomen olisi varauduttava siihen mahdollisuuteen, että Ranskasta jouduttaisiin tuomaan vuotuinen minimimäärä alkoholijuomia. Tämä myönnytys oli merkityksellinen ennen kaikkea sen takia, että viininviljelymaiden tiedettiin periaatteessa olevan haluttomia käymään kauppaneuvotteluja kieltolakimaiden kanssa (Korpela 1966, 24—25).

Komitean seuraavissa kokouksissa käsiteltiin paljonkin juuri tätä kysymystä. Niinpä komitean puheenjohtaja Alfred Normén korosti 3. 4. 1921 pitävänsä käsittämättömänä, että Ranska ylipäänsä olisi valmis hyväksymään Suomen kieltolakia. Lausunnossaan 16. 4. 1921 komitea suhtautuikin epäilevästi kauppasopimukseen pääsemiseen. Toisaalta todettiin kylläkin, että Ranskan hallitus oli virallisesti ilmoittanut olevansa valmis neuvotteluihin kauppasopimuksesta Suomen kanssa. Mutta toisaalta pidettiin ”erittäin todennäköisenä, että kysymys kieltolaista muodostuu neuvottelujen keskeiseksi ja vaikeimmaksi kysymykseksi ja että varsinaista kauppasopimusta kieltolakia muuttamatta tuskin saadaan aikaan” (UM 58 Da). Komitea jopa ehdotti hallituksen esityksen antamista kieltolain muuttamiseksi. Pessimistisistä näkemyksistä huolimatta komitea esitti kuitenkin kantanaan, ”että niitä vähäisiäkin mahdollisuuksia, joita sopimuksen aikaansaamiseksi on, olisi käytettävä ja neuvotteluihin ryhdyttävä”.

Huhtikuun 18. päivänä 1921 presidentti asetti valtuuskunnan neuvotteluja varten. Puheenjohtajaksi nimitettiin ministeri Carl Enckell ja varapuheenjohtajaksi pääkonsuli Mauro Nordberg. Muiksi jäseniksi tulivat osastopäällikkö Aksel Åström ja entinen ministeri Hjalmar J. Procopé (UM 58 Da). Muutamaa päivää myöhemmin nimitettiin lisäksi vuorineuvos Arthur Lagerlöf kauppavaltuuskunnan jäseneksi.

Kieltolaki hankaloitti siis suuresti kauppaneuvottelujen aloittamista viinintuottajamaan Ranskan kanssa. Muutoksen aikaansaamiseksi yritettiin eduskunnassa saada kieltolaki keskustelun alaiseksi.

Huhtikuun 4. päiväksi oli ruotsalaisen eduskuntaryhmän puheenjohtaja kutsunut ryhmän ylimääräiseen kokoukseen, ”koska joidenkin ryhmän jäsenten aikomus tehdä aloite kieltolain kumoamiseksi oli herättänyt arveluja” (Ruotsalaisen eduskuntaryhmän pöytäkirja, Svenska centralarkivet). Kokoukseen oli antanut aihetta edustaja Axel Palmgren, joka ilmoitti, että hän yksityisesti aikoi tehdä aloitteen asiassa. Hän korosti kuitenkin, ettei ryhmän tarvinnut tuntea itseään sidotuksi aloitteeseen. Palmgren oli toiminut vuodesta 1918 lähtien Suomen Työnantajain Keskusliiton toimitusjohtajana. Samassa kokouksessa ilmoittivat edustajat John Österholm ja Ernst von Born, että he omasta puolestaan aikoivat tehdä yhteisen aloitteen kieltolain muuttamiseksi. Olosuhteet itäisellä Uudellamaalla muodostivat lähtökohdan näille aloitteille. Perusteluissa viitattiin yhä yleistyneempään salakujetukseen, josta aiheutui huomattavaa haittaa.

Palmgrenin ja Österholmin anomusesityksissä (Vp 1921, Liitteet IV, s. 125) viitattiin kieltolain ulkomaankaupalle aiheuttamiin haittoihin. Ennen kaikkea Palmgrenin aloitteessa korostettiin tätä seikkaa. Niinpä väitettiin, että Ranskan 3. 4. 1921 suorittama puutavaran ja paperin tullin korotus ”on suoranaista seurauksena Suomessa voimassaolevasta alkoholipitoisten juomien täyskiellosta...”. Aloitteen perustelut päättyvät seuraavaan toteamukseen: ”Vihdoin ei myöskään saa olla ottamatta huomioon, että kauppasopimuksien teko, muutamien aikaisemmin tänne viinejä ja alkoholipitoisia juomia tuoneiden maiden kanssa tulee ilmeisesti käymään varsin vaikeaksi, jos meidän maamme kieltolain johdosta sulkee pääsyn näiltä tavaroilta.”

Aloitteen ponnassa vaadittiin kieltolain purkamista ja korvaamista tarkoituksenmukaisella raittiutta edistävällä, säännöstelevällä väkijuomalailla. Tällöin myös valtakunnan taloudelliset edut olisi otettava asianmukai-

sesti huomioon.

Vielä voidaan mainita edustaja Georg Schaumanin aloite (Vp 1921, Liitteet IV, s. 125) ”tutkimuksen toimittamisesta ns. kielto-lain vaikutuksista”. Perustelut eivät liittyneet ulkomaankauppaan.

Eduskunnan täysistunnossa 19. 4. 1921 tulivat kaikki kolme aloitetta käsiteltäviksi valiokuntaan lähettämistä varten. Edustaja Palmgren viittasi puheenvuorossaan lähestyviin neuvotteluihin Ranskan kanssa. Valtiovarain huolestuttava tila muodosti hänen näkemyksensä lähtökohdan. Tilanteen korjaaminen edellytti verotaakan lisäämistä, joka puolestaan vaati viennin kasvua. Kun nyt ryhdytään kauppaneuvotteluihin Ranskan kanssa, on kysymyksessä etujen vaihto suosituimmuusasemaan perustuen. Tämä käy Palmgrenin mukaan mahdottomaksi, ”jos me brutaalisti suljemme pois sellaiset tavarat, jotka ovat Ranskan merkittäviä vientiartikkeleita. Näihin kuuluvat viinit ja alkoholipitoiset juomat . . . neuvottelijoittemme asema ei todella muodostune kadehdittavaksi, jos heidän on kannatettava kielto lakia” (Vp 1921, P I, s. 82).

Palmgren ei käsityksineen kuitenkaan jäännyt vastausta vaille. Edustaja Väinö Voionmaa (sd.) kiisti ponnekkaaksi väittämän kielto lain vaikutuksesta kauppasopimuksen tekoon Ranskan kanssa. Voionmaa, joka oli kauppasopimuskomitean jäsen, saattoi puheenvuorossaan nojata komitealle saapuneeseen informaatioon, josta hän lainasi sopivia kohtia. Voionmaa vastusti aloitteiden lähettämistä valiokuntaan, koska jatkokäsittelyllä ”annetaan hyviä aseita meidän kauppavihollisillemme ja meidän kielto lakimme vihollisille”. Voionmaa myös kehotti hallitusta huolehtimaan siitä, että Suomen neuvottelijat ”saavat sellaiset evästyksset, että heidän on tukevasti seistävä Suomen kielto lain kannalla ja että ei voida ottaa kysymykseen sen lain muuttamista tämän kauppasopimuksen tähden” (Vp 1921, P I, s. 189—190). Palmgrenin ja Voionmaan puheenvuorot synnyttivät vilkkaan keskustelun. Se johti äänestykseen, jossa eduskunta 100 äänellä 50:tä vastaan kieltäytyi lähettämästä Österholmin aloitetta valiokuntaan. Välittömästi tämän jälkeen suoritetun Palmgrenin aloitetta koskevan äänestyksen tuloksesta ilmoitettiin ei-äänien olevan voi-

tolla (Vp 1921, P I, s. 218).

Voidaan kysyä, mihin tähdättiin aloitteilla alkoholilainsäädännön kumoamiseksi ja muuttamiseksi Ranskan kanssa käytävien kauppasopimusneuvottelujen aattona. Eduskunnan valtaenemmistön kielto lakiyöstävällisyydestä ei ole voinut olla epäilystäkään. Voidaan pitää todennäköisenä, että aloitteen tekijät laskivat aloitteiden jatkokäsittelyn varaan (Vp 1921, P I, s. 186, ed. von Bornin puheenvuoro).

Koska mitä suuremmalla todennäköisyydellä oli odotettavissa, että kielto laki Ranskan taholta tulisiin ottamaan esille yhtenä pääkysymyksenä, olisi eittämättä tuntunut helpottavalta osoittaa kielto lain kumoamiseen tähtäävien aloitteiden olevan käsittelyn alaisina Suomen eduskunnassa. Mutta nyt oli kielto lain vankka kannatus kerta kaikkiaan osoittanut, ettei muutoksia ollut odotettavissa. Suomen neuvotteluvaltuuskunnan kannalta aloitteiden nopea ja tehokas tyrmääminen tuskin oli tervetullut. Voidaan toisaalta väittää, että eduskunnan selvä kanta selkeytti tilannetta sulkemalla kielto lain muutokset mahdollisten spekulatioiden ulkopuolelle.

## NEUVOTTELUT ALKAVAT

Sunnuntaina 8. toukokuuta 1921 saapuivat Suomesta matkustaneet valtuuskunnan jäsenet Pariisiin, ja kaksi päivää myöhemmin kokoonnuttiin ensimmäiseen kokoukseen. Presidentin 2. 5. vahvistamat ohjeet (UM 58 B) olivat neuvottelujen lähtökohtana. Tavoitteena oli turvata Suomen päävientiarikkeille mahdollisimman edullinen kohtelu. Edellytyksenä oli kuitenkin, ”että k i e l t o l a i n k u m o a m i s e s t a t a i m u u t t a m i s e s t a e i o l e n e u v o t e l t a v a”. Eduskunnan tuore kannanotto oli varmasti selkeyttänyt ohjeiden muotoa.

Ennen 18. 5. alkavia varsinaisia neuvotteluja Suomen valtuuskunta kokoontui kuusi kertaa. Tällöin kartoitettiin Ranskan tullilainsäädännön ja päätöksentekoprosessin merkitystä pyrittäessä tavoiteltujen etuisuuksien saavuttamiseen (UM 58 Fb). Näillä lähinnä Procopén laatimilla selvityksillä pystyttiin lisäksi luomaan kuva ranskalaisten mahdollisesti tekemien myönnytysten takarajasta. Niin ikään voitiin todeta olevan mahdollista saa-

vuttaa nopeita tuloksia, koska Ranskan kansalliskokous saattoi hyväksyä sopimuksen jälkikäteen.

Suomen valtuuskunnan kokouksessa 14. 5. voitiin todeta tunnustelujen osoittaneen, että ranskalaiset pyrkivät nopeisiin ratkaisuihin. Kuitenkin oli jo käynyt ilmi, että Ranska edellytti tyydyttävää ratkaisua alkoholin viennistä Suomeen. Tällöin oli Suomen taholta todettu, että kieltolaki oli Suomen sisäinen asia, josta ei voitu keskustella (UM 58 Fb). Ensimmäinen virallinen neuvottelukokous pidettiin 18. 5. Niin kuin oli ennakoitavissa, korostui ranskalaisten vaatimus alkoholin tuonnista Suomeen alusta alkaen. Eri kysymysten valmistelua varten asetettiin alakomitea, jonka työhön Suomen puolelta osallistuiivat Nordberg, Lagerlöf ja Procopé. Alakomitean kokoontuessa seuraavana päivänä kävi ilmi, että Suomen alkoholilainsäädäntö saattoi muodostaa ylitsepääsemättömän esteen neuvotteluille. ” . . . kauppasopimuksella, joka sulkee pois alkoholipitoisten juomien vientimahdollisuuden ei ole toiveita tulla kamareissa ratifioiduksi”, julisti Ranskan päävaltuutettu Daniel Serruys. Tämän lisäksi saivat suomalaiset kuulla kieltolaista ja sen haittapuolista pitkän esityksen, joka sisälsi kaikki ne perustelut, jotka on 20-luvulta meidän päiviimme saakka tuotu esiin alkoholipoliittisessa keskustelussa. Ei auttanut vaikka suomalaiset korostivat kieltolaille olevan ”vieläkin epäilemättä takanaan väestön suuren enemmistön kannatus. Tämän vuoksi ei nykyään ole mitään mahdollisuutta olemassa saada tämän lain säätämää kieltä kumotuksi” (UM 58 Fb).

Ranskalaisten toistettua vielä kerran omat perustelunsa Procopé esitti ehdotuksen, jonka mukaan Ranskalle myönnettäisiin Suomeen laillisesti (lääketieteellistä, teknistä ja tieteellistä tarkoitusta varten) tuotavan alkoholin suhteen asema, ”joka käytännöllisesti katsoen vastaa monopoli-asemaa”. Tämä esitys näytti avaavan ovet jatkoneuvotteluille, ja ranskalaiset rupesivat vaatimaan vuosittaisen alkoholintuontikiintiön vahvistamista. Neuvotteluja käytiin pääasiassa seuraavista Ranskan vaatimuksista:

- alkoholin tuonti Suomeen
- tullinalennukset tietyille kulutustarvikkeille

— suosituimmuusaseman saavuttaminen.

Tavoitellut puutavaran ja puunjalostustarvikkeiden minimitulit olivat Suomen vaatimuksista keskeisimpiä. Siitä huolimatta, että oli saavutettu periaatteellinen yksimielisyys alkoholin laillisen maahantuonnin sitomisesta Ranskaan, varjosti kieltolaki jatkuvasti neuvottelujen kulkua. Eräeseen 28. 5. 1921 päivätyyn allekirjoittamattomaan muistioon on sisällytetty seuraava kommentti: ”Ranskalaiset neuvottelijat miltei jokaisen vaatimuksensa yhteydessä korostavat, että heille on tärkeää saada se läpi *erikoisesti* sen tähden, että voivat paremmin puolustaa eduskunnassaan sopimuksen tekoa kieltolakimaan kanssa.” Oli ilmeistä, että Suomen neuvottelijoiden kohtaamat vaikeudet olivat heijastuksia viinintuottajien ja teollisuuden huomattavasta vaikutusvallasta Ranskan elinkeinoelämässä ja politiikassa. Ennen kaikkea Ranskan ylivoima ilmeni vaatimuksessa suosituimmuusasemasta ilman vastavuoroisuutta.

Suomen vaatimusten läpivieminen osoittautui erittäin hankalaksi. Neuvotteluvaltuuskuntien yhteisessä kokouksessa 25. 5. Serruys väitti kohdanneensa ankaraa vastarintaa Ranskan paperintuottajien taholta. Tästä johtuen hän pystyi lupaamaan ainoastaan 30—40 % tullinalennusta (maksimi- ja minimitulien välisestä erosta). Suomalaiset pitivät tarjoutta riittämättömänä ja viittasivat vallitsevien laskusuhdanteiden tuotantoa heikentävään vaikutukseen. Koska lisäksi tiedettiin muiden paperia tuottavien Skandinavian maiden saavuttaneen suurempia etuisuuksia, herätti suomalaisten keskuudessa ihmetystä, miksi Suomen olisi tyytyminen vähempään. Tällöin ranskalaiset viittasivat Suomen markan heikkoon asemaan. Väite oli paikkansapitävä, koska Suomen paperinvienti Englantiin oli näihin aikoihin tästä syystä uhanalainen.

Enckellin, Procopén ja Serruys’n käymien yksityisten neuvottelujen jälkeen saatiin kuitenkin korjaus tilanteeseen: ranskalaiset korottivat tarjoutaan tavoiteltuun minimitulimäärään asti jotakuinkin kaikkia paperilautuja koskevaksi. Huolimatta neuvottelujen kohtaamista vaikeuksista näytti yleinen optimismi olleen vallalla. Toukokuun 25. päivänä ranskalaiset luovuttivat valmiin sopimusehdotuksen suomalaisten tarkastettavaksi. Eh-

dotukseen tutustumisen sekä Enckellin, Procopén ja Serruys'n välillä käytyjen neuvottelujen jälkeen päätti Suomen valtuuskunta 31. 5. pyytää Helsingistä valtuuksia suostua ranskalaisten esittämiin vaatimuksiin. Tällöin voitiin viitata saavutettuihin neuvottelutuloksiin paperin minimitulien kohdalla. Tulos olisi merkittävä myös siltä kannalta, että siihen voitiin viitata tulevissa kauppaneuvotteluissa. Vaikka sopimuksen ääriiviivat alkoivatkin hahmottua, jatkuivat neuvottelut — Helsingin valtuutusta odoteltaessa — monesta yksityiskohdasta. Niinpä ranskalaiset vaativat, välttääkseen alkoholikaupan keskittymisen harvojen käsiin, että alkoholia Suomeen kauppaavat henkilöt saisivat oikeuden itse hakea sopivia asiakkaita Suomesta. Procopé korosti tässä yhteydessä jälleen kerran, että mahdollisuudet kieltolain muuttamiseksi olivat ole-mattomat. Ongelma ratkaistiin kompromissilla, jonka mukaan ranskalaisille viejille tarjottiin mahdollisuus keskinäiseen kilpailuun. Sosiaaliministeriö valvoisi eri tuotteiden esitelyä suomalaisille ostajille. Ulkoasiainministeriölle osoitetussa sähkössä kauppavaltuuskunta korosti, että kyseinen järjestely olisi varsin kohtuullinen hinta kieltolain koske-mattomuudesta.

Suomen valtuuskunnan kokouksessa 3. 6. oli läsnä myös senaattori Otto Stenroth. Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajana hän oli Suomen taloudellisen tilanteen varsin pätevä huomioitsija. Hän korosti pontevasti nopean neuvottelutuloksen välttämättömyyttä. Stenroth "lausui nyt katsovansa tekeillä olevan kauppasopimuksen merkityksen suuresti riippuvan siitä voidaanko se saattaa nopeasti voimaan. Taloudellinen tilanne Suomessa on nykyään sellainen, että viennin ehdottomasti tulisi päästä alkamaan". Stenroth viittasi ylisuuriin puutavara- ja paperituotevarastoihin, jotka uhkasivat johtaa tuotannon-supistuksiin ja työttömyyteen.

Stenrothin esitys teki valtuuskunnan jäseniin huomattavan vaikutuksen, ja sen koettiin ilmeisesti edustavan kotoisten päättäjien mielipiteitä. Procopé oli kuitenkin eri mieltä. Hän "ei katsonut voivansa olla niin vakuutettu asian onnellisesta ratkaisusta. Tunnettua nimitäin oli, että kauppasopimuskomitea piti erittäin jyrkästi kiinni maahantuonnin rajoitta-

misen välttämättömyydestä ja oli se vuoksi ehdottomasti vastaan tuontitullien ja varsinkin ylellisyystullien tuntuvampaa alentumista". Procopé ehdotti, että joku kauppavaltuuskunnan jäsenistä matkustaisi Helsinkiin tekemään selkoa tilanteesta.

## UUSIA OHJEITA HELSINGISTÄ

Kesäkuun 5. päivänä tuli Procopén ehdotukseen vastaus, jossa todettiin, että informaatiomatkaa ei pidetty tarpeellisena. Vastaus itse pääkysymykseen, neuvottelutulokseen, antoi sitä vastoin odottaa itseään. Vasta 10. 6. Helsingistä saapui pitkä sähkö (UM 58 Fb), joka kerralla tyrmäsi kaikki toiveet nopeasta sopimukseen pääsemisestä. Siinä todettiin yksiselitteisesti, että mitkään 100 %:n tullinalennukset (maksimi- ja minimitulien välisestä erosta) eivät voineet tulla kysymykseen. Maksimaaliset myönnytykset, joihin suomalaisilla oli lupa suostua, vahvistettiin 75 %:ksi. Valmiiksi neuvoteltu sopimusehdotus perustui jo osittain 100 %:n myönnytyksiin, joten uudet ohjeet merkitsivät tuntuvaa takaiskua neuvottelujen kululle. Ehdotettuun järjestelyyn alkoholikysymyksen ratkaisemiseksi saatiin kuitenkin hyväksyminen. Suomen valtuuskunnan ei nyt auttanut muu kuin tinkiä jo sovitusta tullimääristä. Pöytäkirjat sisältävätkin monenlaista argumentointia muuttuneen kannan perustelemiseksi.

Suomalaisille neuvottelijoille tilanne oli kiusallinen. Kesäkuun 13. päivän sähkösanoma Helsinkiin on varsin puhuva: "Tinkiminen jaostossa ohjeiden mukaan tehnyt erittäin epäedullisen vaikutuksen. Huomenna täysistunto, jossa liennemme pakoitettut myönnytyksiin saavuttamiemme tulosten säilyttämiseksi. Ranskalaiset nyt ilmoittavat antavansa fanerille ainoastaan 50 %." Kuvaavaa tunnelmalle on seuraava Procopén 17. 6. Rafael Erichille kirjoittama kommentti (Rafael Erichin kokoukset VA, kansio V-5): " Jo kaksi viikkoa sitten oli meillä — vasta puolen kuukauden tehokkaiden neuvottelujen jälkeen — sopimus periaatteessa valmiina. Olemme saavuttaneet kaikki ne tullinalennukset, joita toivoimme, tarvitsematta suostua vaikeisiin myönnytyksiin. Mutta viisaat täällä kotona rupesivat tinkimään niistä ylellisyystulleja koskevista

eduista, jotka ranskalaiset olivat vaatineet. Tuloksena on, ettei sopimusta olla onnistuttu päättämään, ja että on olemassa suuri vaara, ettei siitä muodostu meille niin edullista kuin olimme ajatelleet. Voit kuvitella, että erinäisiä kertoja olen ollut vihainen.”

Oli luonnollista, että uudet ohjeet herättivät ärtymystä ja aiheuttivat lisätyötä ja lykkäyksiä. Procopén pelko neuvotteluasemien huonontumisesta ei toteutunut. Tuloksena oli kuitenkin, että suomalaiset joutuivat käymään neuvotteluja monesta jo sovitusta (lähinnä elintarvikkeita ja ylellisyysartikkeleita koskevasta) asiasta. Huomionarvoista kylläkin tässä onnistuttiin ilman, että ranskalaiset ryhtyivät vastatoimiin. Mutta Helsingistä tulleiden ohjeiden mielekkyys on myös nähtävä niiden aiheuttaman noin kuukauden lykkäyksen valossa. On vaikeata punnita etuja ja haittapuolia keskenään. On ilmeistä, että Suomen vientiteollisuus olisi tervehtinyt tyydytyksellä nopeampaa neuvottelutulosta. Suomen Ranskan-viennin arvo oli 1. 1.—30. 6. 1921 17 miljoonaa markkaa; se oli edellisellä vuonna 58,6 miljoonaa markkaa (HE 48/21, Vp 1921). Vaikka otetaan huomioon suhdanteiden yleinen heikkeneminen vuoteen 1921 siirryttäessä, ovat esitetyt luvut varsin puhuvia. Onkin laskettu, että Ranskan-vienti aleni kaksi kertaa enemmän kuin vienti kokonaisuudessaan (Vp 1921, P I, s. 704). Tätä taustaa vastaan voidaan Helsingistä lähetettyjen lisäohjeiden positiivista merkitystä pitää kyseenalaisena siitä huolimatta, että niiden aiheuttamat lisäneuvottelut sinänsä olivat tulokselliset.

Asko Korpela korostaa (Korpela 1966, 17), ilman lähempiä perusteluja, että ”Suomen vuonna 1921 Viron ja Ranskan kanssa tekemä kauppasopimuksia on pidetty Suomelle epäedullisina”. Neuvottelijoiden kokemattomuus oli mahdollisesti myötävaikuttanut tähän tulokseen, ”varsinkin ehkä jälkimmäisessä tapauksessa”. Väittämää voidaan kenties pitää kohtuullisena, kun otetaan huomioon, että kysymyksessä oli Suomen ensimmäinen kauppasopimus. Kuitenkin lopputuloksen arvioiminen on mitä suurimmassa määrin arvostelukysymys. Carl Enckell, Suomen valtuuskunnan puheenjohtaja, toteaa (UM 58 B) yleisenä huomionaan mm.: ”Haluan yleisenä luonnehdintana rajoittua sen seikan korosta-

miseen, että valtuuskunnan tehtävä on ollut työntäyteinen ja että kaikki valtuuskunnan jäsenet kykyjensä mukaan, mahdollisimman tunnontarkasti ovat pyrkineet täyttämään vastuunalaista tehtävänsä. Pyrkimyksemme jouduttaa sopimusta ei ole ollut vähäinen, ja vertailut esimerkiksi norjalaisiin neuvotteluihin ovat osoittaneet, että tämä pyrkimys ei ole ollut turha.”

Enckellin viittaus Norjan samanaikaisesti käymiin neuvotteluihin liittyy siihen tosiseikkaan, että Norja aloitettuaan neuvottelunsa Ranskan kanssa ennen suomalaisia ei ollut pystynyt saattamaan neuvottelujansa loppuun ennen Suomen ja Ranskan välisen kauppasopimuksen syntymistä. Lisäksi kieltolakimaa Norja joutui hyväksymään vuosittain vahvistettavat kiintiöt alkoholin maahantuonnille. Tällaisen myönnytyksen Suomi oli onnistuneesti pystynyt välttämään.<sup>1</sup> Kun kauppasopimus esiteltiin eduskunnassa 8. 11. 1921 ulkoasiainvaliokuntaan lähettämistä varten, oli Procopé ainoa, joka käytti puheenvuoron (Vp 1921, P I, s. 701—708). Perusteellisessa katsauksessaan hän punnitsi sopimuksen etuja ja haittoja. Hän korosti, että sopimus oli voitu tehdä tulliautonomiaan kajoamatta (ranskalaiset olivat suosituimmuusvaatimuksensa vaihtoehdoksi ehdottaneet kiinteitä tulleja, mikä olisi merkinnyt tulliautonomian menettämistä tullien määrän jouduttua sidotuksi määrätylle tasolle). Toinen ehkä merkittävämpi saavutus oli sopimuksen solmiminen kieltolakia kumoamatta tai muuttamatta. Tärkeintä oli itse neuvottelujen päätavoite: minimitulien saavuttaminen Suomen päävientiarikkeille.

Suomen Ranskalle tekemät myönnytykset eivät suinkaan olleet merkityksettömiä. Ns. ylellisyystavaratullien alentaminen oli vaikutukseltaan melko vähäinen. Procopén mukaan näiden hyödykkeiden osuus kokonaistuonnista oli 3—4 prosenttia. Ranskan tosiasiallinen alkoholimonopoli Suomen-tuontiin nähden oli sitä vastoin merkittävä myönnytys.

---

<sup>1</sup>Sopimuksen 6. artiklan mukaan ”Suomi sitoutuu ostamaan Ranskasta kaikki viinit ja kaikki alkoholipitoiset juomat, jotka ovat välttämättömiä laillista kulutusta varten, lukuun ottamatta sellaisia erikoislajeja, joita Ranskassa ei voida tuottaa.”

Eräässä toisessa yhteydessä kauppapolitiikkaan erikoistunut Procopé käsitteli niitä vaikeuksia, jotka liittyivät kauppasopimusten solmimiseen viinintuottajamaiden kanssa: ”Tässä niinkuin monessa muussa mielessä muodostaa kieltolaki yhden merkittävimmistä esteistä kauppayhteyksiemme järkiperaiselle hoitamiselle ulkomaiden kanssa” (J. H. Vennolan kokoelmat, kansio 2 VA. Procopén muistio syyskuussa 1921).

Ilman enempiä kommentteja sopimus läpäisi eduskunnan ja hyväksyttiin kolmannessa käsittelyssä 20. 12. 1921 (Vp 1921, P II, s. 1510). Ratifiointi tapahtui 12. 4. 1922. Ranska sitä vastoin piti Suomea kauan jännityksessä. Siitä huolimatta, että sopimus asetusteitse oli tullut voimaan jo 20. 7. 1921, lopullinen ratifiointiasiakirjojen vaihto tapahtui vasta huhtikuussa 1924. Tämä johtui Ranskan kansalliskokouksen kiireettömyydestä asiain käsittelyssä. Näin pitkälle venyneellä viivytyksellä oli omat riskinsä. Niinpä eräät Suomessa esiintyneet reaktiot Ranskan suorittamaan Ruhrin-alueen miehitykseen vuonna 1923 olivat vähällä mitätöidä kauppasopimuksen myönteisen käsittelyn Ranskan kansalliskokouksessa.

Kieltolain kumouduttua ja laillisen alkoholimyynnin päästyä alkuun huhtikuussa 1932 mureni yksi kauppasopimuksen peruspilareista. Muuttuneissa oloissa ei Ranskan erikoisasema Suomen laillisessa alkoholintuonnissa enää ollut perusteltu. Suomen ulkoasiainministeriö lähetti 1. 6. 1932 asiaa koskevan kirjeen Oy Alkoholiliikkeen johtokunnalle. Siinä ministeriö ilmoitti mielipiteenään, ettei Alkoholiliikkeen enää viini- ja väkijuomaostoissaan tarvinnut ottaa huomioon ”Suomen-Ranskan kauppasopimuksen 6 artiklassa Ranskalle myönnettyä etuoikeutta” (Oy Alko Ab:n johtokunnan ja hallintoneuvoston arkisto).

Alkoholiliike ja ulkoasiainministeriö olivat kuitenkin kiiruhtaneet tapahtumien edelle. Eduskunta hyväksyi kolmannessa käsittelyssä täydentävän kauppasopimuksen vasta 2. 5. 1933, jolloin vuoden 1921 sopimuksen 6. artikla poistettiin (VP 1932, P III, s. 2964). Sopimus oli tosin tullut väliaikaisesti voimaan jo 15. 3. 1933 (HE 136/1932 VP 1932 A III).

Käsiteltäessä lakiehdotusta luonnehti ulko-

ministeri Antti Hackzell vuoden 1921 sopimusta seuraavasti: ”... sopimus oli vuosikautia Suomen kauppasopimuspolitiikan kulmakivi, se oli kaukonäköisen politiikan tulos ja se on ollut perustana ja suurena apuna Suomen järjestäessä kauppapoliittisia suhteitaan muihin maihin” (VP 1932, P III, s. 2959). On luonnollista, ettei Hackzell halunnut arvostella edeltäjiensä työtä. Siitä huolimatta voidaan objektiivisinkin perustein yhtyä hänen arviointiinsa, jos kriteeriksi valitaan vuoden 1921 kauppasopimuksen kesto. Tämä itsenäisen Suomen ensimmäinen kauppasopimus on nimittäin soveltuvien osin edelleen voimassa. Tosin sitä on paikkailtu lisäsopimuksin vuosina 1933, 1939 ja 1950. Lisäksi tuli Suomen ja Euroopan talousyhteisön välinen vapaakauppasopimus voimaan vuoden 1973 alusta. Alkuperäistä Ranskan kanssa solmittua kauppasopimusta ei kuitenkaan ole peruutettu.

## LÄHTEET

### Arkistot

Oy Alko Ab:n johtokunnan ja hallintoneuvoston arkisto

Rafael Erichin kokoelmat

Svenska centralarkivet: Ruotsalaisen eduskuntaryhmän pöytäkirjat 1921

Ulkoasiainministeriön arkisto: UM 58 Da. Kauppasopimuskomitea yleensä

Ulkoasiainministeriön arkisto: UM 58 Fb. Kauppasopimusneuvottelut v. 1919—1921 ja kauppasopimus 13. 7. 1921

Valtionarkisto

J. H. Vennolan kokoelmat.

### Kirjallisuus

Eduskunnan asiakirjat, pöytäkirjat ja liitteet 1921 ja 1932

Korpela, Asko: Suomen kauppasopimusneuvottelut. Liiketaloudellinen tutkimuslaitos. Monisteita 16, 1966

Paasivirta, Juhani: Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliitiikan hoito. Porvoo 1968

Sainio, Toivo: Vårt äldsta handelsavtal är fortfarande i kraft. Hufvudstadsbladet 26. 5. 1980

Suomen Virallinen Tilasto (SVT) I A. Suomen kauppa ulkomaiden kanssa 1919—1920.

## *English Summary*

*Magnus Lemberg: Kieltolaki-Suomen kauppasopimus Ranskan kanssa 1921 (Fenno-French Trade Agreement During the Time of Finnish Prohibition in 1921)*

The impact of the Prohibition Act enacted by Parliament in 1919 extended into foreign trade. The strength of the Act was weighed in 1921 when Finland, after France had raised her customs tariffs many times over, was compelled to enter into trade negotiations with France. A trade agreement committee, set up to work under the Ministry for Foreign Affairs, was convinced that an amendment to, or even repeal of, the Prohibition Act was a prerequisite for concluding an agreement.

The directives issued by a trade commission headed by Carl Enckell (who was named Minister in April 1921) were, however, explicit. An agreement on lowered tariffs imposed on Finland's main export articles, i. e. wood and paper products, was to be signed without reference to the Prohibition Act. A clear parliamentary stand in favour of the Prohibition Act taken only two weeks earlier may have contributed to the formulation of these directives.

From the outset, trade negotiations begun on May

18th in Paris seemed to lead to a stalemate because of French efforts to safeguard their exports of alcoholic beverages. The details of a trade agreement could not be considered until Finland had granted France near monopoly rights on legal imports of alcoholic beverages (for medical, technical and scientific use). In achieving her objective of minimum tariffs on wood and paper products, Finland was forced to considerably reduce customs tariffs — mainly on foodstuffs.

When the Finnish trade delegation submitted the preliminary negotiation results for approval, instead of receiving the affirmative stand expected, the delegation received further instructions leading to more embarrassing demands concerning tariff levels already granted to the French. The next round of negotiations was beneficial as such to Finland. A reversal was experienced when implementation of an agreement of vital importance to the Finnish exports industry was delayed a month. This first trade agreement concluded by an independent Finland was signed on 13. 7. 1921, and it came into force by order of statute a week later.

*Alkoholipolitiikka Vol. 47: 154—161, 1982*