

Itäisen kumppanuuden loppu?

Euroopan naapuruuspolitiikan tulevaisuus syksyllä 2023

Milla Kärkkäinen

Kandidaatintutkielma, 10 op

Valtio-oppi

Turun yliopisto

Kevät 2024

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

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

KÄRKKÄINEN MILLA: Itäisen kumppanuuden loppu? Euroopan naapuruuspolitiikan tulevaisuus syksyllä 2023

Kandidaatin tutkielma, 27 sivua

Valtio-oppi

Kesäkuu 2024

Euroopan naapuruuspolitiikka, ENP, luotiin 2000-luvun alussa yhdistämään EU:n kahdenväliset ulkosuhteet yhden ohjelman alle. Ohjelmaa on ehditty uudistaa useamman kerran, mutta suurin murros sen tähänastisessa historiassa tapahtui vuonna 2022, kun naapurimaat Ukraina, Moldova ja Georgia hakivat Euroopan unionin jäsenyyttä. Murroksen jälkeen naapuruuspolitiikka on entistä enemmän laajentumis- ja ulkopolitiikan välissä, ja sen tulevaisuus yhä epävarmempi.

Tämä kandidaattitutkielma tarkastelee naapuruuspolitiikan mahdollisia tulevaisuudennäkymiä kolmen EU-johtajan syksyllä 2023 pitämien puheiden kautta, joita analysoidaan Ian Mannersin 2000-luvun alussa tunnetuksi tehdyn Normative Power Approachin avulla. Manners on väittänyt Euroopan unionin olevan kansainvälisellä kentällä ennen kaikkea normatiivisen vallan käyttäjä. Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, ovatko Mannersin ideat enää sovellettavissa tämän päivän ENP:hen. Valittujen puheiden sisältöä eritellään Reinhart Koselleckin kokemustilan ja odotushorisontin käsitteiden avulla

Tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että puheiden tasolla normatiivisen vallan soveltaminen ENP:hen on edelleen mahdollista ja jopa mielekäästä. EU-johtajat puhuvat paljon EU:n arvoista ja niiden tärkeydestä yhteistyölle, ja puheissa nousevat esille kaikki Mannersin luomat kategoriat vaikutusvallan analysoimiseksi. Puheiden erittelyn jälkeen voidaan sanoa, että EU:n johto keskittyy puheissaan vahvasti tulevaisuuteen ja sen mahdollisuuksiin, sillä vain Ursula von der Leyen viittaa puheissaan menneisyyden kokemuksiin. Tämän voidaan ajatella johtuvan unionin nykyhetken poikkeuksellisesta tilanteesta, jollaista se ei ole aiemmin kokenut.

Avainsanat: Euroopan naapuruuspolitiikka, normatiivinen valta, Euroopan unioni

SISÄLLYS

| | |
|----------------------------------------------------------------|----|
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 2 EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIIKKA | 2 |
| 2.1 Euroopan naapuruuspolitiikan muutokset 2011-2021 | 4 |
| 2.2 Euroopan naapuruuspolitiikan muutos 2022-2023 | 5 |
| 3 NORMATIIVINEN VALTA, KOKEMUSTILA JA ODOTUSHORISONTTI | 7 |
| 4 EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIIKKA EU-PUHEISSA SYKSYLLÄ 2023 | 11 |
| 4.1 Sosiaalistaminen | 14 |
| 4.2 Omistajuus | 17 |
| 4.3 Ehdollisuus | 20 |
| PÄÄTELMÄT | 24 |
| LÄHDELUETTELO | 27 |

1 JOHDANTO

Euroopan naapuruuspolitiikka (ENP) on 2000-luvun alusta hallinnut Euroopan unionin ulkosuhteita sen lähimpiin naapurivaltioihin (Euroopan komissio 2022) niin idässä kuin etelässäkin. Naapuruston käsite on muuttunut historian saatossa jokaisen laajentumiskierroksen jälkeen, ja nykyisessä muodossaan se käsittää kuusitoista Pohjois-Afrikan, Lähi-idän, Itä-Euroopan ja Kaukasuksen valtiota. Nykyinen naapurustokäsitys syntyi vuoden 2004 laajentumisen yhteydessä, jolloin esimerkiksi Puola, Unkari ja Baltian maat liittyivät unioniin. Valmistautuakseen seuraavana vuonna tapahtuvaan laajentumiseen Euroopan komissio ehdotti vuonna 2003 unionin kahdenvälisen naapuruussuhteiden yhdistämistä yhden käytännön (engl. *policy*) alle, jonka tarkoituksena olisi turvata vakaus EU:n ulkorajoilla. Toisin kuin aiemmin uusi ohjelma ei enää tarjoaisi naapurivaltioille liittymismahdollisuutta Euroopan unioniin, vaan mahdollistaisi läheisen yhteistyön unionin kanssa. (Wesselink & Boschman 2017)

Tämä tutkimus pyrkii tarkastelemaan naapuruuspolitiikan tulevaisuudennäkymiä syksyllä 2023. Analyysin kohteena ovat kolmen Euroopan unionin johtavan poliitikon vuoden 2023 syksyllä pitämät puheet, ja analysoinnissa apuna käytetään niin Normative Power Approach –teoriaa kuin Reinhart Koselleckin kokemustilan ja odotushorisontin käsitteitä. Vaikka tutkimuksen keskeinen kysymys liittyy naapuruuspolitiikan tulevaisuuteen, on mielekästä käydä läpi myös naapuruuspolitiikan synty ja sen kehityskulku ymmärtääkseen 2020-luvun kehityksen merkityksen, sillä ENP:n luomisesta kuluneiden kahdenkymmenen vuoden aikana niin naapurusto kuin Euroopan unionikin ovat kokeneet monia muutoksia. Vallankumoukset, erilaiset kriisit ja sodat ovat mullistaneet naapurustoa. Unioni on saanut ja menettänyt jäseniä ja sen rakennetta on uudistettu. Myöhemmissä luvuissa huomataan, että kaikki nämä muutokset ovat jättäneet jälkensä naapuruuspolitiikkaan. Naapuruuspolitiikan suuri murros tapahtui kuitenkin kesällä 2022, kun Ukraina, Moldova ja Georgia, kolme naapuruuspolitiikan jäsentä, jättivät hakemuksensa liittyäkseen EU:hun - ja Eurooppa-neuvosto hyväksyi ne, vastoin naapuruuspolitiikan peruseriaatetta. Voidaankin pohtia, kuuluuko ENP nykyisin EU:n laajentumis- vai ulkopoliitiikkaan, vai kuuluuko se kumpaankaan?

2 EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIikka

Euroopan naapuruuspolitiikka luotiin vuonna 2003, jolloin Euroopan unioni oli valmistautumassa historiansa suurimpaan laajentumiseen (Wesselink & Boschman 2017), sillä vuonna 2004 kymmenen uutta valtiota, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro, tulitisiin hyväksymään EU:n jäsenmaiksi (Euroopan parlamentti 2023a). Uuden naapuruuspolitiikan yksi tehtävistä olisi joulukuussa 2003 hyväksytyyn Euroopan turvallisuusstrategian tukeminen. Strategian päätavoitteisiin kuului turvallisuuden takaaminen unionin naapurustossa. Yhdistämällä EU:n ja naapureiden kahdenväliset suhteet yhdeksi yhtenäiseksi politiikaksi ja luomalla sen avulla unionin ympärille kehän vakaita, vauraita ja EU:ta kohtaan ystävällismielisiä maita, ENP auttaisi turvallisuusstrategiaa saavuttamaan tavoitteensa. (Whitman & Wolff 2010, 3.)

Vuoden 2004 uusista jäsenmaista kahdeksan sijaitsi Keski- tai Itä-Euroopassa ja kaksi Välimeren alueella. Euroopan unionin laajentuessa raja EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välillä venyi maanosan ulkoreunoille, jolloin myös EU:n naapuruston käsite venyi käsittämään Euroopan itäreunan valtiot, jotka itsenäistyvät Neuvostoliiton hajotessa, sekä Kaukasuksen, Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän valtiot. (Whitman & Wolff 2010, 3.) Euroopan naapuruuspolitiikka kohdistettiin kuuteentoista valtioon edellä mainituilta alueilta. Eteläisen naapuruston kumppaneita ovat Egypti, Israel, Jordania, Libanon, Libya, Marokko, Palestiina, Syyria ja Tunisia, kun taas Armenia, Azerbaidžan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä valittiin itäisen naapuruston kumppaneiksi. Myös Venäjälle tarjottiin mahdollisuutta osallistua ENP:n toimintaan, mutta tarjousta seuranneissa neuvotteluissa EU:n Venäjä-suhteille päädyttiin luomaan oma ohjelmansa. (Wesselink & Boschman 2017.) ENP:n toimialan ulkopuolelle jätettiin kaikki potentiaaliset EU-jäsenmaat, joihin tuolloin kuului mm. Romania ja läntisen Balkanin valtiot. Tämä rajanveto oli käytännössä ilmoitus siitä, ettei ENP ole reitti Euroopan unionin jäsenmaaksi, (Whitman & Wolff 2010, 5.) vaikka jo tuolloin itäisen Euroopan ja eteläisen Kaukasuksen maat, kuten tässä tutkielmassa käsiteltävät Ukraina, Moldova ja Georgia, olisivat halunneet EU:n antavan niille jonkinlaisen mahdollisuuden edetä jäsenmaiksi. Barbara Lippert

väittää vuoden 2007 artikkelissaan, ‘The EU Neighbourhood Policy – Profile, Potential, Perspective’, tämän johtuneen Ranskan, Italian ja Benelux-maiden vastustuksesta, jota tuki muiden vanhojen jäsenmaiden välinpitämättömyys. (Lippert ym. 2007.)

Yhteistyö naapuruston kanssa ei kuitenkaan alkanut vasta vuonna 2003, vaan EU:lla on pitkä historia etenkin eteläisen naapuruston maiden kanssa. Itäisten naapureiden kanssa yhteistyö taas on alkanut eteläiseen naapurustoon verrattuna paljon myöhemmin. Tästä huolimatta Euroopan naapuruuspolitiikka luotiin yhtenäiseksi, johdonmukaiseksi ja kaikki naapurimaat kattavaksi ohjelmaksi. (Lippert ym. 2007.) Sen tavoitteena on edistää poliittista ja taloudellista yhteistyötä EU:n *acquis*’n omaksumisen kautta (Wesselink & Boschman 2017). *Acquis* on EU-jäsenmaita sitovia oikeuksia ja velvollisuuksia sisältävä kokoelma, joka jokaisen ehdokasmaan tulee omaksua kansalliseen lainsäädäntöönsä, ennen kuin ne voivat liittyä EU:hun (EUR-lex 2022). Lähentämällä kansallista lainsäädäntöään EU-standardeihin esimerkiksi rajaturvallisuuden, ihmisoikeuksien tai demokratian alueilla naapuruston maat palkittaisiin pääsyyllä EU:n sisämarkkinoille.

Jo vuonna 2006 EU totesi arvioinnissaan kehityksen demokratian ja ihmisoikeuksien parissa olleen ollut “hidasta ja umpimähkäistä” (Wesselink & Boschman 2017). Hitauden syyksi arviointi määritteli ENP:n rakenteen, joka ei epäselvyydessään pystynyt motivoimaan kumppanimaita tarpeeksi, jotta maat ryhtyisivät kalliisiin uudistuksiin. EU yritti tehostaa naapuruuspolitiikan toimintaa erilaisilla uudistuksilla, kuten syvemmillä sopimuksilla, vapaan liikkuvuuden korostamisella ja uuden rahoitusmekanismin kehittämällä. Kun nämäkään uudistukset eivät onnistuneet tukemaan kehitystä, EU päätti vuonna 2008 tuoda takaisin alueellisen yhteistyön konseptin, jonka ENP:n oli pitänyt vuonna 2004 korvata. Näin syntyi ensin Välimeren unioni (2008) vastaamaan eteläisen naapuruston alueellisiin ongelmiin ja vuotta myöhemmin Itäinen kumppanuus tekemään saman itäisessä naapurustossa. (Wesselink & Boschman 2017.)

Kun Itäinen kumppanuus (Eastern Partnership, EaP) luotiin ENP:n itäisen naapuruston alueelliseksi yhteistyöohjelmaksi vuonna 2009, se ei suinkaan ollut ensimmäinen laatuaan. Ensimmäiset alueelliset alakohtaiset ohjelmat syntyivät pian ENP:n toimeenpanon jälkeen ja niistä tärkeimmät keskittyivät energiapolitiikkaan. Vuonna 2007 ENP:n alaisuuteen perustettiin Black Sea Synergy -ohjelma, jonka tehtävänä oli muodostaa perusta Mustanmeren alueen yhteisten ongelmien ratkaisuun ja kannustaa yhteistyötä alueen sisällä. Itäinen kumppanuus rakennettiin näiden ohjelmien päälle, ja toi mukanaan 350 miljoonaa euroa lisätukea alueelle. Uutta Itäisessä kumppanuudessa oli esimerkiksi kansalaisyhteiskuntien alueellisen yhteistyön tukeminen. Lisävastuksesta ja joidenkin maiden edistyksestä huolimatta tutkijat eivät ole nähneet alueellisen yhteistyön tuottaneen suuria tuloksia itäisessä naapurustossa. (Wesselink & Boschman 2017.)

2.1 Euroopan naapuruuspolitiikan muutokset 2011-2015

Vaikka ENP:tä uudistettiin useaan otteeseen koko 2000-luvun alun ajan, yksikään uudistuksista ei onnistunut saamaan naapuruuspolitiikkaa tuottamaan merkittäviä tuloksia. Edistystä oli tapahtunut vähemmän merkittävillä alueilla: yhteneväisyyttä EU-lakien kanssa oli saavutettu esimerkiksi rajavalvonnan, hallintouudistuksien ja energiapolitiikan saralla. Naapuruuspolitiikan avulla ei ollut kuitenkaan saatu aikaan naapuruston demokratisoitumista tai niitä syviä poliittisia muutoksia, joiden edistämiseksi naapuruuspolitiikka luotiin. (Dekanozishvili 2020.) Tätä heikkoutta korostivat erityisesti arabikevään aiheuttamat, vuodesta 2011 eteenpäin tapahtuneet muutokset Euroopan unionin eteläisessä naapurustossa. Poliittisten uudistusten ajaminen naapurivaltioissa oli ollut yksi ENP:n tärkeimmistä tavoitteista koko sen olemassaolon ajan, mutta kun radikaaleja muutoksia Lähi-idässä vihdoinkin tapahtui, ei niillä ollut mitään tekemistä ENP:n kanssa. Ne jopa onnistuivat yllättämään Euroopan komission. (Wesselink & Boschman 2017.)

Vuotta 2011 voidaankin pitää ENP:n kannalta historiallisena vuotena, sillä siitä eteenpäin ENP on joutunut vastaamaan jatkuviin muutoksiin naapurustossa. Vuonna 2011 syttynyt Syyrian

sisällissota ja sen aiheuttama pakolaiskriisi niin Euroopan unionin sisällä kuin sen naapurustossakin aloittivat kriisikierteen. Lähi-idän kriisiä seurasi Itä-Ukrainan konflikti ja Krimin niemimaan miehitys vuonna 2014, jotka johtivat EU:n Venäjä-suhteiden kriisiytymiseen. Naapurialueiden sotien lisäksi terrorismin uhan kasvu etenkin vuoden 2015 Pariisin terrori-iskujen jälkeen vaikutti ENP:n toimintaan. Kriisien seurauksena monien ENP-maiden talous ja poliittinen tilanne kärsivät, mikä taas johti vaatimuksiin nostaa turvallisuus suurempaan rooliin ENP:n sisällä. (Wesselink & Boschman 2017.)

ENP:tä onkin edellämainituista syistä uudistettu kahdesti viidessä vuodessa, vuosina 2011 ja 2015. Arabikevään jälkeen demokratisointi korvasi vakauden ja hyvinvoinnin ENP:n keskeisenä tavoitteena, mutta vain hetkeksi. Kun ENP:tä uudistettiin vuonna 2015 Venäjän miehitettyä Krimin niemimaan, vakauden luomisesta tuli jälleen tärkein tavoite, ja sitä tukemaan nostettiin turvallisuuden edistäminen. (Dekanozishvili 2020.) Kesäkuussa 2021 Itäisen kumppanuuden aktiivisten jäsenten määrä laski yhdellä, kun Valko-Venäjä keskeytti osallistumisensa naapurisuuspolitiikkaan. Päätöksen taustalla ovat Valko-Venäjällä elokuussa 2020 pidetyt presidentinvaalit, joita ei voitu pitää vapaina tai reiluina, ja valkovenäläisten virkamiesten väkivallan käyttö tulosta protestoivia kansalaisia vastaan. EU ei ole tunnustanut vaalien tuloksia, ja protestien hajottamisen jälkeen se asetti pakotteita Valko-Venäjää vastaan. Viimeisten vuosien aikana EU on asettanut lisäpakotteita esimerkiksi Valko-Venäjän hybridihyökkäysten ja Venäjän sotatoimiin osallistumisen takia. (Eurooppa-neuvosto 2024.)

2.2 Euroopan naapurisuuspolitiikan muutos 2022-2023

Monista uudistuksista huolimatta Euroopan naapurisuuspolitiikkaa on usein kuvailtu tehottomaksi. Kritiikki on kohdistunut etenkin siihen, ettei ENP:n osallistujamaiden ole ollut mahdollista nousta naapurimaasta EU-jäsenyyden ehdokasmaaksi. (Dekanozishvili 2020.) Etenkin vanhat jäsenmaat, kuten Ranska, Italia ja Benelux-maat vastustivat EU:n laajentumista itäeurooppalaisiin naapurimaihin, minkä takia naapurisuuspolitiikasta tehtiin EU-laajentumisesta erillinen ohjelma (Lippert ym. 2007). EU:n asenne mahdollista itäistä laajentumista kohtaan

kuitenkin muuttui keväällä 2022 Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. Vain neljä päivää hyökkäyssodan alkamisen jälkeen Ukrainan presidentti Volodymyr Zelenskyi jätti maan jäsenyyshakemuksen EU:lle, ja Georgia ja Moldova seurasivat Ukrainan esimerkkiä muutama päivä myöhemmin. (Ahamad Madatali & Jansen 2022.) Kesäkuussa, kolme kuukautta hakemuksien jättämisen jälkeen, Eurooppa-neuvosto päätti myöntää Ukrainalle ja Moldovalle ehdokasmaan aseman ja ilmaisi olevansa valmis myöntämään saman aseman Georgialle, kunhan se ottaa käsittelyyn komission asettamat prioriteetit (Eurooppa-neuvosto 2022).

Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS) julkaisi heinäkuussa 2022 artikkelin ‘Peace and Security in 2022: EU Association Agreements with Georgia, Moldova, and Ukraine – The roads to EU membership’, jossa se analysoi EU:n suhteita ehdokasmaihin ja arvioi liittymisprosessin tulevaisuutta. EPRS on Euroopan parlamentin sisäinen tutkimuspalvelu, joka tekee “riippumattomia, puolueettomia ja luotettavia analyyseja ja tutkimustietoja” parlamentin jäsenten ja valiokuntien pyynnöstä EU:n toiminnasta (Euroopan parlamentti 2023b), ja näin ollen avaa EU:n sisäistä näkökulmaa laajentumisprosessiin sekä ENP:n muutokseen. Artikkelitoteaa, että kaikki kolme maata ovat edistyneet vuonna 2014 allekirjoitettujen assosiaatiosopimusten ja Itäisen kumppanuuden Post-2020-agendan asettamissa reformeissa. Assosiaatiosopimukset sisältävät ison osan aiemmin mainitusta EU:n *acquis’ta*, ja voivatkin tämän takia toimia perustana liittymisprosessin aloittamiselle, sillä niissä maat ovat sitoutuneet esimerkiksi demokratian ja markkinatalouden ylläpitoon sekä kansainvälisten ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Itäistä kumppanuutta vuodesta 2020 eteenpäin ohjanneen agendan tärkeimmät tavoitteet taas liittyvät oikeusvaltioperiaatteen, suvaitsevaisuuden ja kestävä kehityksen edistämiseen. 2000-luvun liittymisneuvottelut ovat kestäneet yleensä kuudesta kahdeksaan vuotta, ja artikkeli korostaakin, että Ukraina, Moldova ja Georgia eivät todennäköisesti tule etenemään prosessissa yhtä matkaa, vaan liittymisprosessin nopeus tulee riippumaan siitä, kuinka nopeasti valtiot pystyvät omaksumaan EU:n liittymiskriteerit, eli ns. Kööpenhaminan kriteerit. (Ahamad Madatali & Jansen 2022.)

Vuoden 2023 syksyllä näiden kolmen maan liittymisprosessit kuitenkin nytkähtivät eteenpäin, Ukraina ja Moldova kaksikkona edellä ja Georgia yhden askeleen jäljessä. Komissio esitteli 8.

päivä marraskuuta uuden laajentumispakettinsa, joka sisältää raportit jokaisen ehdokasmaan kehityksistä viimeisen vuoden aikana sekä ehdotuksia ja ohjeistusta EU:lta (Euroopan komissio 2023b). Paketissa komissio kuitenkin myös suosittelee maiden edistyksen perusteella jäsenyysneuvottelujen avaamista Ukrainalle ja Moldovalle sekä ehdokasmaan aseman myöntämistä Georgialle. Eurooppa-neuvosto hyväksyi nämä ehdotukset 14.-15. joulukuuta järjestetyssä kokouksessaan, jolloin myös Georgia siirtyi virallisesti naapurimaasta laajentumisprosessin jäseneksi. Näin Itäinen kumppanuus kutistui kahdenkymmenen vuoden takaisesta kuuden valtion naapurisuusohjelmasta enää kahden valtion ohjelmaksi, jonka alla tehdään yhteistyötä myös Valko-Venäjän ei-valtiollisten toimijoiden kanssa. (Eurooppa-neuvosto 2024.)

Georgian pyrkimyksiä EU-jäseneksi ovat kuitenkin varjostaneet Georgian hallituksen ja kansalaisten keskinäiset jännitteet. Maaliskuussa 2023 Georgian hallitus esitteli lakialoitteen, jonka mukaan kansalaisjärjestöjen tulisi julistautua ulkomaalaisiksi agenteiksi, jos ne saavat yli 20 prosenttia rahoituksestaan ulkomailta. Esimerkiksi ranskalaislehti Le Monden mukaan laki on inspiroitunut Venäjän samankaltaisesta lainsäädännöstä, joka on hävittänyt melkein kaikki demokratiamieliset kansalaisjärjestöt. Kasvavan paineen alla Georgian hallitus, jota johtaa venäläismielinen Georgianlainen unelma -puolue, veti lopulta lakiesityksen takaisin, mutta toi sen uudelleen parlamentin harkintaan keväällä 2024. (Le Monde 2024.) Lain uudelleen esittely johti laajoihin protesteihin Tbilisissä, ja esimerkiksi Helsingin Sanomat uutisoi EU:n todenneen lain voimaantulon vaikuttavan kielteisesti Georgian jäsenyysneuvottelujen etenemiseen (Helsingin Sanomat 2024). Protesteista ja EU-paineesta huolimatta laki tuli voimaan toukokuussa 2024 (BBC 2024).

3 NORMATIIVINEN VALTA, KOKEMUSTILA JA ODOTUSHORISONTTI

Tämän tutkimuksen teoreettinen näkökulma on Normative Power Approach (NPA). Teorianan Normative Power Approach sai alkunsa Ian Mannersin artikkelista ‘Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?’, joka julkaistiin *Journal of Common Market Studies* -lehdessä vuonna

2002, eli vasta parikymmentä vuotta sitten. NPA on osa kriittistä teoriaa (Critical Social Theory, CST) ja keskittyy tarkastelemaan normatiivisuutta ja valtaa kansainvälisissä, alueellisissa ja monikansallisissa toimijoissa (Manners 2024). Artikkelin julkaisuajankohtana Euroopan naapuruuspolitiikkaa ei ollut vielä luotu, vaan artikkeli keskittyy Euroopan unioniin kokonaisuutena. Manners näkee EU:n normatiivisena valtana (normative power), eli toimijana, jolla on ideologista tai mielipiteisiin liittyvää valtaa. Artikkelissaan Manners ei kiellä muiden teorioiden, kuten liberalismiin tai realismiin, relevanssia EU:n tutkimisessa. Sen sijaan Manners väittää, että ilman EU:n normatiivisen puolen huomioonottoa nämä analyysit jäävät ontoiksi. (Manners 2002.)

Euroopan unionin normatiivisen puolen tärkeys näkyy Mannersin mukaan esimerkiksi EU:n politiikassa, joka vaatii kumppanimailta demokratian edistämistä ja ajaa ihmisoikeuksien toteutumista maailmanlaajuisesti. Tämä vaatimus on perustuksiltaan normatiivinen, ja erottaa näin EU:n muista kansainvälisen kentän toimijoista. EU:ta ei Mannersin mukaan voi aukottomasti syyttää myöskään omien normiensä imperialistisesta edistämisestä, sillä sen ajamat normit ovat vahvemmin ankkuroituja niin Euroopan ihmisoikeussopimukseen kuin YK:n ihmisoikeusjulistukseen kuin muiden kansainvälisen kentän toimijoiden. Konkreettisesti tämä tiukempi sitoutuminen ihmisoikeuskysymyksiin on näkynyt esimerkiksi EU:n normatiivisten aloitteiden, kuten kuolemanrangaistuksen kansainvälisen kiellon, jota EU ajoi 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa, keräämänä vastustuksena muista kehittyneistä OECD-maista, kuten Yhdysvalloista ja Japanista. Euroopan unioni siis pyrkii Mannersin mukaan määrittelemään uudestaan sen, mikä ymmärretään normaalina kansainvälisissä suhteissa, vaikka se suututtaisikin sen tärkeät kumppanimaat. (Manners 2002.)

Manners ehdottaa Richard G. Whitmanin ja Stefan Wolffin editoiman kirjan *The European Neighbourhood Policy in Perspective – Context Implementation and Impact* luvussa ‘As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy’ Normative Power Approachin olevanärkevin teoria myös Euroopan naapuruuspolitiikan tutkimiseen. Manners huomauttaa ENP-tutkimuskentän olevan vielä verrattain uusi ja laajuutensa takia hankala tutkimuskohde: ENP:n käsittämä alue on sekä maantieteellisesti laaja että kielellisesti

monipuolinen, sen toiminnassa on mukana laaja verkosto niin EU:n sisäisiä kuin ulkopuolisiakin toimijoita ja politiikkana se ei sijoitu yksiselitteisesti EU-laajentumisen tai ulkopoliitiikan piiriin (Manners 2010). Vaikka 2020-luvun kehityskulku on saanut EU:n tarjoamaan liittymisoikeutta joillekin ENP-valtioille, suurimmalla osalla naapuruuspolitiikkaan osallistuvista valtioista ei ole tällä hetkellä minkäänlaisia liittymisnäkyviä. Voitaisiinkin sanoa, että ENP on nyt enemmän kuin koskaan laajentumisen ja ulkopoliitiikan väliinputoaja. Manners lainaa Barbara Lippertiä kuvaillessaan Euroopan naapuruuspolitiikka sanoin 'ei käsitteenä valmis tai toimintana vakaa', ja lisää itse, ettei näe tämän muuttuvan hetkeen (Manners 2010). Kuten ollaan voitu havaita, sopii tämä kuvaus Euroopan naapuruuspolitiikkaan edelleen erittäin hyvin.

Whitmanin ja Wolffin kirjan luvussa Manners analysoi ENP:n ideationaalisia Aspekteja, sillä normatiivinen valta on pohjimmiltaan ideologista valtaa tai mielipiteen valtaa (Manners 2002). Manners jakaa ENP:n kolmeen analysoitavaan osioon: 1) EU:n normatiivisiin periaatteisiin, jotka ohjaavat naapuruuspolitiikkaa, 2) EU:n normatiiviseen toimintaan naapuruuspolitiikan puitteissa ja 3) EU:n normatiiviseen vaikutukseen naapuruuspolitiikan kautta (Manners 2010). Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena on ymmärtää naapuruuspolitiikan ja naapurivaltioiden kehitys nykyiseen pisteeseensä ja pohtia naapuruuspolitiikan tulevaisuuden mahdollisuuksia, tarkastellaan naapuruuspolitiikkaa kolmannen osion, eli vaikutusvallan kautta.

Manners analysoi normatiivista vaikutusvaltaa kolmen käsitteen avulla: sosiaalistaminen, omistajuus ja ehdollisuus. Ensimmäinen käsite, sosiaalistaminen, voi tarkoittaa jonkin tekemistä yhteiskuntakelpoiseksi tai sopeuttamista sosiaaliseen ympäristöön (Kielitoimiston sanakirja 2022). Tämän tutkimuksen kontekstissa sosiaalistamisella tarkoitetaan jälkimmäistä määrittelyä. Mannersin mukaan Euroopan naapuruuspolitiikka tulisi nähdä pitkäaikaisena sosiaalistamisprosessina, lyhytaikaisen utilitaristisen laskelmoinnin sijaan. Näkemystään hän perustelee EU:n sitoutumisella esimerkiksi naapuruuksuhteiden ja hyvän hallinnon kehittämiseen monissa sopimuksissa, kuten vuoden 2003 Euroopan turvallisuusstrategiassa ja vuoden 2007 Lissabonin sopimuksessa. Mannersin mukaan sopimus pohjainen naapuruuksuhteiden institutionalisointi kertoo ENP:n olevan aikataulullisesti rajoittamaton prosessi. Koska ENP:llä ei ole päättymispäivämäärää, EU:lla on aikaa tarkastella toimintansa vaikutusta naapurustoon.

Kaksi muuta käsitettä, omistajuus ja ehdollisuus, ovat tämän tarkastelun keskiössä. Paikallinen omistajuus, eli se, että naapurimaiden kansalaiset tuntevat pystyvänsä vaikuttamaan politiikan sisältöön, on ENP:lle tärkeää, jotta naapurit tuntevat itsensä voimaantuneiksi, kun taas ehdollisuus, positiivisen ehdollistamisen merkityksessä, on tärkeää, jotta naapureilla on kannustimia toteuttaa naapuruuspolitiikan ajamia uudistuksia. Käsitteet eivät ole Mannersin tekaisemia, vaan esimerkiksi yhteisomistajuuden käsite löytyy vuoden 2004 ENP-strategia-artikkelista, ja ENP:n palkitsemisstrategia korvasi aiempien naapuruussuhteiden sanktioprosessin. (Manners 2010.)

Manners ei kuitenkaan näe ENP:n täysin onnistuneen missään osa-alueessa, vaan kritisoi sitä etenkin omistajuuden ja sosiaalistamisen yksipuoleisuudesta. Jo tuolloin oli nähtävissä, että kehitys kohti ENP:n tavoittelemia demokraattisia ja vakaita naapureita eteni itäisessä naapurustossa nopeammin kuin eteläisessä. Mannersin mukaan tämä epätasainen sosiaalistaminen johtui suuremmasta voimattomuuden tunteesta eteläisessä naapurustossa, sillä paikalliset toimijat kokivat EU:n tyrkyttävän normeja ENP:n kautta ja näin rajoittavan paikallisten itsemääräämisoikeutta. Samanaikaisesti eteläisen naapuruston valtionjohto on Mannersin mukaan haluton lähtemään mukaan prosessiin, joka saattaisi haastaa heidän valtansa, kuten demokratian edistäminen tulisi tekemään. (Manners 2010.) Vuosi Whitmanin ja Wolffin kirjan julkaisun jälkeen arabikevät ravistutti eteläistä naapurustoa, minkä aiheuttamia muutoksia Euroopan naapuruuspolitiikkaan käsiteltiin alaluvussa 2.1.

Normative Power Approachin lisäksi tämä tutkimus ammentaa Reinhart Koselleckin kokemustilan ja odotushorisontin käsitteistä, jotka Koselleck esittelee kirjansa *Futures Past - On the Semantics of Historical Time* kappaleessa “‘Space of Experience’ and ‘Horizon of Expectation’: Two Historical Categories”. Erottamalla menneisyyden ja tulevaisuuden, eli kokemuksen ja odotuksen, Koselleck pyrkii määrittelemään historiallisen ajan konseptin (Koselleck, 1985). Tässä tutkielmassa Koselleckin käsitteitä käytetään kuitenkin metodinomaisesti puheiden tarkasteluun ja arvioimiseen. Menneet kokemukset ja tulevaisuuden odotukset toimivat Koselleckin mukaan vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja ohjailevat näin yksilöiden toimintaa. (Koselleck 1985.) Tähän tutkimukseen valituista puheista pyritään

löytämään ne menneet kokemukset ja tulevat odotukset, jotka ohjailivat EU-johtajien toimintaa syksyllä 2023, samalla tarkastellen sitä, kuinka hyvin ne sopivat NPA:n, eli Mannersin, käsityksiin EU:sta normatiivisena toimijana. Seuraavassa luvussa esitellään ensin käytetyt puheet, minkä jälkeen niiden sisältö jaotellaan tässä luvussa esiteltyjen Mannersin kategorioiden kautta, aloittaen sosiaalistamisesta ja päättyen ehdollisuuteen. Lukujen sisällä kommentit eritellään vielä kokemustilan ja odotushorisontin käsitteitä apuna käyttäen. Tämä tutkimus pyrkii havainnollistamaan ENP:n sijaintia Euroopan unionin politiikan sisällä: onko ENP osa laajentumis- vai ulkopolitiikkaa?

4 VISIOITA EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIIKASTA SYKSYLLÄ 2023

Tutkimusajankohtaa voidaan kuvailla poikkeuksellisena juuri laajentumisen ja naapuruuston kannalta katsottuna. Naapurustoa järjestyttivät syksyllä 2023 niin luonnonkatastrofit, kuten Marokon maanjäristykset ja Libyan tulvat, kuin Israelin ja Palestiinan tilanteen kriisiytyminen lokakuun terrori-iskujen jälkeen. Nämä useat päällekkäiset kriisit muuttivat EU:n syksyn prioriteetteja ja rasittivat sen budjettia. Etenkin Israelin ja Palestiinan, kahden ENP-jäsenen, väliset sotilasoperaatiot näkyivät vahvasti EU-johtajien puheissa. Syksy oli tapahtumarikas myös laajentumispolitiikan osalta. Marraskuussa EU hyväksyi vuosittaisen laajentumispakettinsa, jonka yhteydessä komissio ilmaisi valmiutensa siirtyä eteenpäin Ukrainan, Moldovan ja Georgian jäsenyyssprosesseissa. Tämän lisäksi laajentumispaketti sisälsi kasvupaketin Länsi-Balkanin valtioille. Länsi-Balkanin maiden kehitys ja kasvupaketti mainitaan moneen kertaan syksyn puheissa, myös niissä, jotka valittiin käsiteltäviksi tähän tutkimukseen. Niin Israel ja Palestiina kuin Länsi-Balkanin on rajattu tämän tutkimuksen näkökulman ulkopuolelle.

Länsi-Balkanin maita koskevia puheita ei käsitellä tässä tutkimuksessa, sillä se oli jo ENP:n luomisajankohtana osa laajentumisprosessia, eikä täten yksikään alueen maista kuulu naapuruuspolitiikan piiriin. Poikkeuksena ovat ne puheet, joista voidaan löytää yhtymäkohtia tai samanlaisuuksia niihin naapuruuspolitiikan maihin, jotka ovat siirtyneet naapureista ehdokasmaiksi. Lähi-itää ja Pohjois-Afrikkaa, ja kaikkia alueen kriisejä, ei myöskään käsitellä

tässä tutkimuksessa, sillä, kuten aiemmista luvuista on voinut huomata, naapuruuspolitiikan kaksi aluetta, itäinen ja eteläinen, ovat erkaantuneet vahvasti kehityskuluissaan. Samalla, kun eteläisen naapuruston tilanne on pitkälti sama kuin kymmenen vuotta aiemmin, on itäinen naapurusto kokenut suuria muutoksia. Kysymykset naapuruuspolitiikan tulevaisuudesta tai jopa sen lopusta koskevatkin pelkästään sen itäistä ulottuvuutta. Näiden näkökulmien valossa tämä tutkimus rajoittuukin tarkastelemaan vain itäistä naapurustoa. Itäistä naapurustoa kuohutti jäsenyysprosessien lisäksi Azerbaidžanin hyökkäys Vuoristo-Karabahin alueelle, mikä johti Azerbaidžanin ja Armenian välien kriisiytymiseen. Konflikti näkyy etenkin Eurooppa-neuvoston presidentin, Charles Michelin syksyn puheissa, mutta, kuten Israelin ja Palestiinan konfliktissa, myöskään tätä ei käsitellä naapuruston ongelmana, vaan irrallisena naapuruuspolitiikasta. Näin ollen myöskään Azerbaidžanin ja Armenian konfliktia ei käsitellä tässä tutkimuksessa.

Tämän tutkimuksen aineistona on käytetty Euroopan unionin johtavien poliitikkojen puheita syksyiltä 2023. Tutkimukseen valittiin puheita ja puheenvuoroja kolmelta EU-johtajalta: Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyenilta, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Micheliltä sekä komission laajentumis- ja naapuruussuhteista vastaavalta komissaari Olivér Várhelyilta. Suurin osa puheista on etsitty Euroopan komission Uutishuone-sivustolta (engl. Press Corner), josta löytyy komission tiedotuspalvelun julkaisemat asiakirjat. Aineistohaku rajattiin syyskuun ensimmäisestä päivästä joulukuun viimeiseen päivään ja hakusanoiksi valikoituivat neighbourhood, enlargement ja European Neighbourhood Policy. Charles Michelin puheita ei arkistoida Uutishuone-sivustolle, vaan ne löytyvät Eurooppa-neuvoston verkkosivuilta, uutisten ja median alla olevalta ‘Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan puheet ja lausunnot’ -sivustolta. Edellämainituilta sivustoilta löytyneiden puheiden ja puheenvuorojen lisäksi aineistoon sisällytettiin Ursula von der Leyenin syyskuussa Euroopan parlamentissa pitämä Unionin tila –puhe. Vaikka osa puheista oli Euroopan unionin standardin mukaan käännetty suomeksi, on tutkimuksessa käytetty kaikkien puheiden alkuperäisversioita. Suurin osa puheista oli englanniksi, mutta osiin sisältyi myös ranskan- ja saksankielisiä osioita. Kaikki tutkimuksen käännökset ovat tekijän omia.

Tutkimuksessa käytetyt puheet ja puheenvuorot on annettu eri tilaisuuksissa: Euroopan parlamentin täysistunnossa, EU-suurlähettiläiden konferenssissa, kansalaisyhteiskuntafoorumin avajaistilaisuudessa sekä viidessä eri lehdistötilaisuudessa. Tilaisuudet esitellään seuraavaksi kronologisessa järjestyksessä. Ensimmäinen käsiteltävä puhe on Ursula von der Leyenin pitämä Unionin tila –puhe, joka pidettiin 13. syyskuuta Strasbourgissa Euroopan parlamentin täysistunnossa. Unionin tila on vuosittain pidettävä puhe, jossa komission puheenjohtaja kertoo kuluneen vuoden tapahtumat ja esittelee seuraavan vuoden tavoitteet unionin kehitykselle (Euroopan komissio 2023a). Vuoden 2023 puhe on von der Leyenin komission viimeinen, sillä sen kausi päättyy vuoden 2024 kesäkuussa järjestettäviin europarlamenttivaaleihin. Von der Leyen ei mainitse 29-sivuisessa puheessaan kertaakaan itse ENP:tä, naapuruston tai naapuriuden käsitettä, mutta puheesta löytyy kohtia, jotka käsittelevät naapurivaltioiden tapahtumia ja niiden kanssa tapahtuvaa tulevaa yhteistyötä.

Komissaari Várhelyi piti seuraavan käsiteltävän puheen 28. syyskuuta Euroopan unionin neuvoston yleisten asioiden neuvoston epävirallisen ministerikokouksen jälkeisessä lehdistötilaisuudessa. Epäviralliset ministerikokoukset ovat neuvoston puheenjohtajamaan järjestämiä, ja ne keskittyvät yleensä tiettyyn aiheeseen (Euroopan unionin neuvosto 2023). Vuonna 2023 neuvoston puheenjohtajamaana toimi Espanja, joka kutsui jäsenmaiden ulkoministerit Murciaan keskustelemaan unionin mahdollisen laajentumisen seurauksista sekä Avoimesta strategisesta autonomiasta (Eurooppa-neuvoston Espanjan puheenjohtajuus 2023), joka on EU:n uusi kauppastrategia (Ulkopoliittinen instituutti 2021). Várhelyi kuvaili lehdistötilaisuudessa, että kokouksessa käytiin ensimmäinen vakava ja syvälinen keskustelu laajentumisen realiteeteista. (Euroopan komissio 2023c)

Ursula von der Leyen avasi 6. marraskuuta Brysselissä EU-suurlähettiläiden konferenssin, joka tarjoaa osallistujille ja puhujille vuosittaisen mahdollisuuden avoimeen keskusteluun “ulkoisista toiminnoista, globaaleista kehityskuluista ja EU:n strategisesta näkemyksestä” (Euroopan ulkosuhdehallinto 2023). Myös Charles Michel piti puheen samaisessa tilaisuudessa, ja molempia puheita käsitellään tässä tutkimuksessa. Kaksi päivää suurlähettiläiden konferenssin jälkeen, 8. marraskuuta, von der Leyen antoi komission lehdistötilaisuudessa lausunnon sinä

päivänä hyväksytystä EU:n laajentumispaketista ja Länsi-Balkanin uudesta kasvupaketista. Reilun viikon päästä suurlähettiläiden konferenssista, 15. marraskuuta, komissaari Várhelyi piti yhden avauspuheenvuoroista Itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin vuosittaisessa kokouksessa Brysselissä. Itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumi (Eastern Partnership Civil Society Forum, EaP CSF) on kansalaisjärjestö, joka pyrkii edistämään kansalaisyhteiskuntien osallistumista Itäisen kumppanuuden toimintaan ja ajamaan uudistuksia ja demokratisoitumista Itäisen kumppanuuden maissa. Konferenssin avauspuhe on syksyn ainoa, joka keskittyy ainoastaan naapurustoon.

Marraskuun 21. päivä, Ukrainan Maidan-vallankumouksen kymmenvuotispäivänä Charles Michel piti kaksi puhetta Kiovassa järjestetyissä lehdistötilaisuuksissa, jossa hän tapasi sekä Ukrainan presidentti Volodymyr Zelenskyin että Moldovan presidentti Maia Sandun. Viimeinen tilaisuus, jota käsitellään tässä tutkimuksessa, on 15. joulukuuta pidetty Ursula von der Leyenin, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Michelin ja väistyvän puheenjohtajanaan, Espanjan, pääministeri Pedro Sánchezin yhteinen lehdistötilaisuus. Lehdistötilaisuudessa von der Leyen ja Michel kommentoivat 14.-15. joulukuuta järjestetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen tärkeimpiä päätöksiä. Yhteensä tässä tutkimuksessa käsitellään siis kymmentä puhetta.

4.1 Sosiaalistaminen

Sosiaalistamisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sopeuttamista sosiaaliseen ympäristöön, ja näin ollen käsitellyistä puheista ja puheenvuoroista etsittiin viittauksia naapurimaiden yhteiskuntien sovittamisesta EU:hun, sen politiikkaan ja arvoihin. EU:n laajentumisen kohdalla sosiaalistamisen ja ehdollisuuden kategoriat ovat samankaltaisia, sillä laajentumisen ehtona on juuri sosiaalistuminen eli mukautuminen EU:n politiikkaan ja arvoihin. Tässä tutkimuksessa nämä kategoriat on erotettu niin, että ehdollisuuden kategoriaan kuuluvat kommentit EU:n vaatimista kehitysasteista laajentumisprosessin etenemiseksi tässä hetkessä, kun taas sosiaalistamisen alle kuuluvat kommentit joko sosiaalistamisesta itsestään tai ilman aikajanaa tapahtuvasta sosiaalistamisesta, jonka tavoitteena on kuitenkin laajentumisen edistäminen.

Kokemustilan vaikutusta, eli menneisyyttä, puheissaan käsittelee lähinnä Ursula von der Leyen. Esimerkiksi laajentumispaketin julkistustilaisuudessa hän viittaa aiempiin laajentumiskertoihin sanoen: “ -- suuria etuja sekä liittyville maille että unionille -- [laajentuminen] on vahva vipu menestyksen ja sen kautta vakauden lisäämiseen näissä maissa.”¹ Von der Leyenilla on siis odotus, että unionin laajentuminen Länsi-Balkanille, Ukrainaan, Moldovaan ja Georgiaan tulisi vakauttamaan näitä maita, ja tämä odotus pohjautuu von der Leyenin aiempiin kokemuksiin laajentumisista. Tämä odotus on päältäpäin melko rationaalinen: aiempien laajentumiskertojen maat, Suomi mukaan lukien, ovat enimmäkseen vakaita ja demokraattisia. Toisaalta nykyinen laajentumiskerta poikkeaa aiemmista siinä, että yksi ehdokasmaista on sotatilassa, toinen on joutunut sodan sijaiskärsijäksi ja kolmannessa kansa ja hallinto ovat erimielisiä eurooppalaistumisen ja demokratisoitumisen suunnasta ja nopeudesta. Voidaankin pohtia, onko mikään aiemmista laajentumiskerroista hyvä verrokki nykyiselle, tai kuinka hyvin menneiden laajentumisien perusteella voidaan ennustaa tulevan laajentumisen vaikutuksia?

Jos kokemustilan läsnäolo puheissa on vähäistä, löytyy odotushorisontista runsaasti esimerkkejä. Kaikki kolme valittua EU-johtajaa käsittelevät puheissaan laajentumisen tulevaisuutta ja prosessiodotuksiaan. Esimerkiksi esitellessään laajentumispakettia Murciassa komissaari Várhelyi sanoo sen sisältävän “nopeutetun integraation välineen”², eli Länsi-Balkanin kasvupaketin, jonka avulla voidaan luoda oikeat olosuhteet uusien jäsenien ottamiseksi mukaan unioniin. (Euroopan komissio. 2023c) Voidaankin ajatella, että jos kasvupaketin arvioidaan auttavan Länsi-Balkanin ehdokasmaita saavuttamaan EU:n niille asettamat tavoitteet, tullaan myös uusille ehdokasmaille tulevaisuudessa laatimaan samankaltaiset paketit, jotka perustuvat samoille ‘pilareille’ kuin Länsi-Balkaninkin. Nämä pilarit ovat 1) kannustimien luominen sosioekonomisten uudistuksien tekemiselle, 2) asteittainen integraatio EU:n sisämarkkinoille, 3) oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian vahvempi tukeminen ja 4) taloudellisten ja sosiaalisten erojen vähentämisen mahdollistaminen (Euroopan komissio. 2023c). Jos ENP nähdään

¹ “ -- there are enormous benefits both for those countries which access the European Union and the European Union itself -- this is a powerful lever to increase prosperity and therefore stability in these countries.”

² “the mean for an accelerated integration”

Mannersin mukaisesti pitkäaikaisena sosiaalistamisprosessina, sosioekonomiset uudistukset sekä demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen tukeminen, eli pilarit yksi ja kolme, ovat täysin NPA:n mukaisia.

Ursula von der Leyen taas toteaa marraskuisessa puheessaan EU-suurlähettiläille:

“-- paras tapa antaa Ukrainalle vakautta ja menestystä keski- ja pitkällä aikavälillä on, tietenkin, jäsenyys Euroopan unionissa ... Vahvistaakseen Ukrainan demokratiaa vielä enemmän - Eurooppa on vastaus ... Maailmassa, jossa koolla ja painolla on väliä, on selvästi Euroopan geostrategisissä intresseissä täydentää unionimme. Ajatelkaa, yli 500 miljoonaa ihmistä elämässä vapaassa, demokraattisessa ja menestyvässä unionissa.”³
(Euroopan komissio 2023d.)

Von der Leyenin kommentti painottaa tarvetta sosiaalistamiselle, tässä tapauksessa demokratian vahvistamiselle, linjaamatta kuitenkaan tarkkoja toimia tai aikajanaa uudistuksille. Myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Michel toistaa joulukuun Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen samoja ajatusmaailmoja kuin von der Leyen viitatessaan laajentumisen etenemiseen sanoen: “-- me olemme täysin varmoja siitä, että laajentuminen on sijoitus rauhaan, turvallisuuteen ja menestykseen.”⁴ (Eurooppa-neuvosto 2023a) Puheensa lopussa von der Leyen korostaa, että Euroopan pitää toimia yhtenäisesti ja sovittaa yhteiset intressit yhteisiin arvoihin sopiviksi. Hänen mukaansa Euroopan suurin voimavara on sen käytössä olevien resurssien moninaisuus: apu, kauppa, sanktiot ja investoinnit. Von der Leyen toistaa aiempaa tematiikkaansa päättämällä puheensa sanomalla: “Maailmassa, jossa painolla on merkitystä, meidän tulee laittaa unionimme täysi voima palvelemaan arvojamme: rauhaa, turvallisuutta ja hyvinvointia”⁵ (Euroopan komissio 2023d.)

³ “-- the best way to give Ukraine stability and prosperity in the mid and long term is, of course, Membership in the European Union ... To strengthen Ukraine’s democracy even further - Europe is the answer ... In a world where size and weight matter, it is clearly in Europe’s geostrategic interests to complete our Union. Just think about it, with over 500 million people living in a free, democratic and prosperous Union.”

⁴ “-- we are absolutely convinced that enlargement is an investment in peace, in security and in prosperity.”

⁵ “In a world where size and weight does matter, we must put the full force of our Union at the service of our values: peace, security and prosperity.”

Samanlaisia ajatuksia heijastellaan Charles Michelin EU-suurlähettiläille pitämässä puheessa, jossa hän hahmottelee vaikutusvaltaisemman EU:n tulevaisuutta sanoen yhden tavoitteista olevan: “-- DNA:mme rakennuspalikoiden, demokratian arvojen, perus- ja ihmisoikeuksien, edistäminen.”⁶ (Eurooppa-neuvosto 2023b) Näiden kahden lausunnon voidaan nähdä tarkoittavan sitä, että sosiaalistamisen tulisi von der Leyenin ja Michelin mukaan olla kaiken EU:n toiminnan ytimessä, tukien Mannersin esittämiä väitteitä. Ensinnäkin heidän mielestään Euroopan unionin tulee toimia arvojensa pohjalta, eli normatiivisesti, ja toiseksi sosiaalistaminen on sen puitteissa todellakin pitkäaikainen, tai jopa loputon, prosessi.

4.2 Omistajuus

Käsitykset naapuruuspolitiikan omistajuudesta eroavat suuresti eteläisen ja itäisen naapuruston välillä. Jo 2000-luvun lopussa voitiin sanoa, että omistajuuden yksipuoleisuus on ongelma eteläisessä naapurustossa, kun taas “-- kansalaisyhteiskunta- ja demokratiamielisillä liikkeillä ENP-idän kumppanimaissa on taipumus olla voimaantuneempia omistajuudessaan”⁷ (Manners 2010, p. 43-44). Voidaankin olettaa, että koska idän kumppanimaat ovat jo aiemmin tunteneet omistajuutta naapuruuspolitiikan viitekehyksen sisällä tapahtuneista muutoksista, ei omistajuuden kokemuksta vahvistavia kohtia tulla löytämään runsaasti valituista puheista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö omistajuuteen viittaavia kommentteja löytyisi ollenkaan. Aiempi voimaantuminen ei myöskään tarkoita sitä, etteikö EU:n tulisi kiinnittää huomiota omistajuuden kokemuksen tukemiseen itäisessä naapurustossa, vaan, kuten Michel EU-suurlähettiläille pitämässään puheessa varoittaa, holhoaminen, ylimielisyys ja kaksoisstandardien asettaminen ovat ansoja, joihin EU ei saa astua, sillä uskottavuus on helppoa menettää (Eurooppa-neuvosto 2023b).

Toisaalta 2000-lukua ovat leimanneet kasvaneet erot EU-näkemyksistä: samanaikaisesti osa eurooppalaisista vaatii läheisempää yhteistyötä, kun taas osan kansasta on vallannut

⁶ “-- promoting the building blocks of our DNA: the values of democracy, fundamental freedoms and human rights.”

⁷ “-- civil-society/pro-democracy movements in ENP-East partners have tended to be more empowered through processes of ownership.”

euroskeptisyys, joka kulmineitui vuonna 2016 Brexitiin, eli Iso-Britannian eroon Euroopan unionista. Nämä kehityskulut kyseenalaistavat unionin kansalaisten kokeman omistajuuden tunteen Eurooppa-projektista ja sen suunnasta. Voidaan pohtia, aloittiko Ursula von der Leyen tämän omistajuuden puutteen vaikuttamana Unionin tila -puheensa sanoen:

“Tämän päivän unionimme heijastaa niiden visiota, jotka unelmoivat paremmasta tulevaisuudesta toisen maailmansodan jälkeen. -- He uskoivat, että Eurooppa oli vastaus historian kutsuun. Puhuessani uudelle sukupolvelle nuoria ihmisiä, näen saman vision parempaa tulevaisuutta varten. Saman palavan halun rakentaa jotain parempaa. Saman uskon, että epävarmassa maailmassa Euroopan tulee taas kerran vastata historian kutsuun. Ja se meidän tulee tehdä yhdessä.”⁸

Avaussanoissaan von der Leyen korostaa EU:n alkua jopa utopistisena visiona sodan runtelemassa Euroopassa. Historia kutsui, kuten von der Leyen sen puheessaan ilmaisi, EU:n perustajamaat rakentamaan parempaa tulevaisuutta. 2020-luvun Eurooppa ei ehkä ole täydellinen verrokki 1940-luvun Euroopalle, mutta nykyhetkestä voidaan löytää tarpeeksi samankaltaisuutta oikeuttaakseen von der Leyenin kokemustilan käyttö: pandemia vaati ihmishenkiä ja rasitti valtioiden talouksia, Venäjä on taas lännen vihollinen, ja maailma epävarma. Von der Leyen rinnastaa menneisyyden ja nykyisyyden, ja osoittaa niiden avulla tien ulos ongelmista: vastaaminen historian kutsuun yhdessä, eli osallistuminen unionin tulevaisuuden rakentamiseen.

Omistajuuden tulevaisuutta käsittelevät kommentit taas voidaan jakaa kahteen kategoriaan: Georgian EU:n jäsenyyslakuprosessiin sekä naapuruuspolitiikan tulevaisuuteen liittyviin kommentteihin. Esimerkiksi Ursula von der Leyen korostaa sekä Unionin tila -puheessaan että EU:n laajentumispakettiin liittyvässä lausunnossaan georgialaisten ihmisten vahvaa halua liittyä Euroopan unioniin. Unionin tila -puheessaan hän taas toteaa ensin Ukrainan, Länsi-Balkanin valtioiden ja Moldovan tulevaisuuden olevan “meidän unionissamme”, ja jatkaa: “Ja minä tiedän, kuinka tärkeää EU-perspektiivi on niin monille ihmisille Georgiassa.”⁹ (Euroopan

⁸ “Our Union today reflects the vision of those who dreamt of a better future after World War II. -- They believed that Europe was the answer to the call of history. When I speak to the new generation of young people, I see that same vision for a better future. That same burning desire to build something better. That same belief that in a world of uncertainty, Europe once again must answer the call of history. And that is what we must do together.”

⁹ “And I know just how important the EU perspective is for so many people in Georgia.”

komissio 2023e) Melkein kaksi kuukautta myöhemmin julkistustilaisuudessa laajentumispaketille, jossa komissio puoltaa ehdokasmaan statuksen antamista Georgialle, von der Leyen toteaa Collegen, eli 27 komissaarin muodostaman komission poliittisen johdon, “tukevan täysin [Georgian] kansalaisten ylivoimaisen enemmistön aitoa pyrkimystä liittyä Euroopan unioniin”¹⁰ (Euroopan komissio 2023f). Von der Leyen jatkaa kehottaen georgialaisia viranomaisia suurempaan kanssakäymiseen opposition ja kansalaisyhteiskunnan kanssa kansalliseen etuun liittyvissä aiheissa. (Euroopan komissio 2023f)

Naapuruuspolitiikan tulevaisuutta omistajuuden kautta taas käsittelee komissaari Várhelyi avauspuheenvuorossaan kansalaisyhteiskuntafoorumissa. Puhe on valituista ainoa, joka käsittelee pelkästään naapurustoa, ja vielä tarkemmin juuri itäistä naapurustoa. Myös puheen kohdeyleisö puoltaa omistajuuden käsittelemistä, sillä ruohonjuuritason kansalaisyhteiskunta-aktiivit ovat Mannersin mukaan juuri niitä, joiden tulee kokea omistajuutta muutoksista, jotta valtiojohto heidän paineensa alla sitoutuu uudistumaan (Manners 2010, p. 44). Várhelyi kuvailee Itäistä kumppanuutta puheessaan sanoen: “Itäinen kumppanuus on nyt kasvavassa määrin moninopeuksinen kehys, mutta alueellinen yhteistyö on silti yhtä tärkeää kuin aina ennenkin, kun me jatkamme yhteisten ongelmien käsittelyä kollektiivisesti”¹¹ (Euroopan komissio 2023g). Tässä lauseessa omistajuuden kannalta tärkeintä on loppuosa. Yhteisten ongelmien käsittely yhdessä, korostaa samanaikaisesti sekä EU:n läheisyyttä itäisiin naapureihin, että molemminpuolisen panostuksen tärkeyttä ongelmien ratkaisemisessa.

Puheensa loppusanoissa Várhelyi toteaa: “-- Itäisen kumppanuuden menestys riippuu myös kansalaisyhteiskunnan kriittisestä roolista. Te käänätte sanat teoiksi, synnyttätte muutoksia ja pidätte vallan vastuussa”¹² (Euroopan komissio 2023g). Tämä kommentti kiteyttää Mannersin ajatuksen kansalaisyhteiskunnan tärkeydestä sosiaalistamisen onnistumiselle. Ilman kansalaisyhteiskunnan aktiivista toimintaa, esimerkiksi Ukrainan vuoden 2014 vallankumousta

¹⁰ “ fully supports the genuine aspirations of the overwhelming majority of its citizens to join the European Union.”

¹¹ “The Eastern Partnership is now increasingly a multi-speed framework, yet regional cooperation remains as important as ever as we continue to address common challenges collectively.”

¹² “-- the success of the Eastern Partnership also depends on the critical role of civil society. You translate the words into action, bring about change, and hold power to account.”

tai Georgian eurooppamyönteisiä protesteja, jäsenyyshakemuksiin johtaneet kehityskulut eivät olisi päässeet alkamaan yhdessäkään uudessa ehdokasmaassa. Toisaalta Georgian tapauksessa kansalaisyhteiskunnan aktiivisuus ei ole, ainakaan vielä, johtanut EU:n sosiaalistamisen kautta ajamiin normien juurtumiseen, kuten kevään 2024 tapahtumista on voitu huomata.

4.3 Ehdollisuus

Ehdollisuuden kategoriaan sopivia kommentteja löytyi enemmän kuin muihin käsitteisiin. Puheissaan laajentumisen ehdollisuutta korostavat etenkin Ursula von der Leyen ja Charles Michel, mutta myös Várhelyin puheista voi löytää ehdollisuutta käsitteleviä kommentteja. Kaikki kolme viittaavat niin konkreettisempiin ehtoihin, kuten oikeusvaltioperiaatteeseen ja perusoikeuksiin, kuin myös abstraktimpiin konsepteihin, kuten rauhaan ja vapauteen. Konkreettisia toimia painottavia kommentteja löytyi niin Unionin tila -puheesta kuin komissaari Várhelyin epävirallisen ministerikokouksen jälkeisestä lehdistötilaisuuspuheenvuorosta. Von der Leyen korostaa, että: “-- oikeusvaltioperiaate ja perusoikeudet tulevat aina olemaan unionimme perusta - nykyisissä ja tulevissa jäsenmaissa”¹³ (Euroopan komissio 2023e), ja ilmoittaa EU:n tukevan uudistusprosesseja avaamalla Oikeusvaltiokertomuksen niille ehdokasmaille, jotka ovat edistyneet uudistuksissaan nopeimmin. (Euroopan komissio 2023e)

Oikeusvaltiokertomuksien (Rule of Law Reports) avulla EU on aiemmin seurannut oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä muutoksia jäsenvaltioissa. Ne ovat osa Oikeusvaltiomekanismia, eli EU-toimielinten ja jäsenvaltioiden vuosittaista vuoropuhelua, joka pyrkii edistämään yhteistyötä oikeusvaltioasioissa ja ehkäisemään ongelmien syntymistä tai syvenemistä (Euroopan komissio 2020). Puheensa loppupuolella von der Leyen korostaa vielä kerran: “Liittyminen perustuu ansioihin - ja komissio tulee aina puolustamaan tätä ehtoa”¹⁴ (Euroopan komissio 2023c). Komissaari Várhelyi toistaa Murciassa von der Leyenin aiempia kommentteja, lisäten: “kuten tänäänkin on varmistettu, laajentuminen on edelleen ansioihin

¹³ “-- the rule of law and fundamental right will always be the foundation of our Union - in current and future Member States.”

¹⁴ “Accession is merit-based - and the Commission will always defend this principle”

perustuva prosessi. Ansioihin perustuva tarkoittaa sitä, että meidän ehdokasmaidemme, meidän kumppaniemme täytyy myös täyttää kaikki kriteerit tullakseen jäseniksi.”¹⁵ (Euroopan komissio 2023c.)

Laajentumispaketin julkistustilaisuudessa, melkein kaksi kuukautta syyskuisen Unionin tila-puheen jälkeen, von der Leyen ilmoittaa komission suosittelleen liittymisneuvottelujen avaamista Ukrainan ja Moldovan kohdalla. Hänen mukaansa molemmat ovat toteuttaneet tarpeeksi EU:n asettamia uudistuksia: Ukraina on von der Leyenin mukaan “saanut valmiiksi ... yli 90 prosenttia tarvittavista toimenpiteistä”¹⁶ ja Moldova taas “on sitoutunut merkittäviin uudistuspyrkimykseen”¹⁷ (Euroopan komissio 2023f). Georgiasta von der Leyen taas sanoo, että edistystä on tapahtunut monilla alueilla, mutta positiivisten edistysaskeleiden valossa komissio suosittelee ehdokasmaan statuksen antamista Georgialle “siinä ymmärryksessä, että [Georgian] hallitus ryhtyy tärkeisiin uudistustoimenpiteisiin”¹⁸ (Euroopan komissio 2023f). Vielä näidenkin von der Leyenin kommenttien jälkeen Charles Michel korostaa Kiovassa pitämässä puheissaan edistyksen tärkeyttä, sanoen että jäsenyys on vaativa ja “paikoin turhauttava” prosessi, mutta työn on jatkuttava, etenkin oikeusvaltioperiaatteen parissa (Eurooppa-neuvosto 2023c). Puheissaan Michel kuitenkin toteaa Ukrainan ja Moldovan kansalaisilla olevan “kirkas ja kukoistava” tulevaisuus EU:ssa (Eurooppa-neuvosto 2023d), ja nimeää jopa vuoden 2030 liittymisvuodeksi, johon mennessä sekä EU:n että Ukrainan ja Moldovan tulisi olla valmiita laajentumiseen (Eurooppa-neuvosto 2023c).

Von der Leyen ja Várhelyi käsittelevät yleensä ehdokasmaille asetettuja laajentumisen ehtoja ja laajentumisen hyödyllisyyttä unionille yhdessä haluten vakuuttaa yleisönsä laajentumisen kannattavuudesta ja riskittömyydestä. Esimerkiksi Várhelyi korostaa laajentumisen tärkeyttä unionille toteamalla Murcian ministerikokouksen jälkeen, että Euroopan unionin pitkäaikainen rauha, vakaus ja turvallisuus riippuu laajentumisen onnistumisesta. Várhelyi korosti puheessaan

¹⁵ “as it has been confirmed also today, that enlargement continues to be a merit-based process. Merit-based, meaning that our candidate countries, our partners also have to deliver on all the criteria to become a member.”

¹⁶ “-- has completed...over 90% of the necessary steps”

¹⁷ “-- has undertaken significant reform efforts”

¹⁸ “-- on the understanding that the government takes important reform steps.”

näiden uusien jäsenien tulevan EU:n “välittömästä naapurustosta”¹⁹ (Euroopan komissio 2023c), mutta vaikka hän ei tarkenna puheessaan, mitä hän välittömällä naapurustolla tarkoittaa, on se hänen kommenttinsa perusteella selkeä ehto jäsenyydelle. Uusista ehdokasmaista Ukraina ja Moldova ovat Puolan, Slovakian, Unkarin ja Romanian rajanaapureina maantieteellisesti EU:n välittömästä naapurustosta. Mustameri taas samanaikaisesti erottaa Kaukasuksella sijaitsevan Georgian manner-Euroopasta ja yhdistää sen EU:n jäsenmaiden ja toisten Mustanmeren rannikkomaiden Romanian ja Bulgarian kanssa. Voidaankin pohtia, saisivatko myös Azerbaidžan ja Armenia halutessaan, uudistusprosessien kautta, ehdokasmaan statuksen?

Toisaalta, jos Georgia, joka sijaitsee Mustanmeren toisella puolella, yli 1000 kilometrin päässä, on EU:n välittömässä naapurustossa, miksi ei myös esimerkiksi Tunisia, joka sijaitsee alle 400 kilometrin päässä Italiasta, Välimeren toisella puolella, olisi myös osa välitöntä naapurustoa? Jos välitön naapurusto tulkitaan maantieteellisenä käsitteenä, melkein jokainen ENP-jäsenmaa olisi oikeutettu ehdokasmaan asemaan. Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella, että Várhelyi halusi kiinnittää huomiota uusien ehdokasmaiden kulttuurilliseen läheisyyteen Euroopan unionin jäsenmaiden kautta, esimerkiksi siinä, että kaikki kolme ovat enimmäkseen kristinuskoisia, erottaen nämä eteläisen naapuruston lähinnä islaminuskoisista maista.

Von der Leyen taas toteaa Unionin tila -puheessaan:

“-- meillä ei ole varaa unohtaa kanssaeurooppalaisiamme. Maailmassa, jossa koolla ja painolla on merkitystä, on selvästi Euroopan strategisissa ja turvallisuuspoliittisissa intresseissä täydentää unionimme. Mutta politiikan ja geopolitiikan ulkopuolella, meidän tulee nähdä, mitä on vaakalaudalla. Meidän täytyy pystyä luomaan kuva onnistuneesta laajentumisesta. Unioni täydennettynä 500 miljoonalla ihmisellä, jotka asuvat vapaassa, demokraattisessa ja menestyvässä unionissa.”²⁰ (Euroopan komissio 2023e).

¹⁹ “immediate neighbourhood”

²⁰ “-- we cannot afford to leave our fellow Europeans behind. In a world where size and weight matters, it is clearly in Europe's strategic and security interests to complete our Union. But beyond the politics and geopolitics of it, we need to picture what is at stake. We need to set out a vision for a successful enlargement. A Union complete with over 500 million people living in a free, democratic and prosperous Union.”

Voidaan nähdä, että kommentissa korostuu samanaikaisesti laajentumisen tärkeys EU:lle, mutta myöskin se, ettei uusia jäsenvaltioita tulla ottamaan unioniin vain strategisten syiden perusteella, vaan niiden pitää todistaa olevansa sekä vapaita ja demokraattisia maita että myös taloudellisesti vakaita. Von der Leyenin varovaisesta suhtautumisesta laajentumiseen voidaan löytää kaikuja menneistä kokemuksista, niin vuonna 2008 alkaneesta eurokriisistä kuin populismin ja nationalismin nousun aiheuttamista vaikeuksista. Nämä kokemukset, miljardien takuumaksut uudempien jäsenvaltioiden talouksien pelastamiseksi ja EU-päätöksenteon jumiutuminen esimerkiksi Unkarin kaltaisten valtioiden politiikan takia, ovat vaikuttaneet von der Leyenin komission odotuksiin tulevasta laajentumisesta. Menneisyytensä takia EU varoo nyt, 2020-luvulla, aiempien virheidensä toistamista, toisaalta tietämättä, mitä tulevaisuus ilman laajentumista toisi tullessaan, sillä kuten Michel suurlähettiläille pitämässä puheessaan sanoo, laajentumisella on nyt aiempaa suurempi geopoliittinen ulottuvuus, joka tulee ottaa huomioon (Eurooppa-neuvosto 2023b).

Kaikki käsitellyt kommentit heijastelevat sekä sitä, että EU on vakavissaan laajentumisen suhteen, mutta myös vahvaa ehdollisuutta, joka laajentumisprosessiin on liitetty. Kuten on huomattu, ovat sosiaalistaminen ja ehdollisuus naapuruuspolitiikan tapauksessa hyvin lähellä toisiaan, ja jopa vaikeita erotella. Mannersin mukaan positiivinen ehdollisuus on, paikallisen omistajuuden lisäksi, tärkeä tapa, jolla EU voi edistää naapuruston sosiaalistamisen etenemistä. Vuonna 2010 julkaistussa luvussaan Manners toteaa EU:n ottaneen opiksi muista toimintatavoistaan, ja siirtyneen ENP:ssä 2000-luvulla negatiivisen ehdollisuuden toimista, eli sanktioista, positiivisen ehdollisuuden toimiin, eli hyvän käytöksen palkitsemiseen, ja näin aktiivisempaan kanssakäymiseen naapuruston kanssa (Manners 2010). Voidaan ajatella, että 2010- ja 2020-luvuilla EU on sekä lisännyt positiivista ehdollisuutta että palannut jossain määrin takaisin negatiivisen ehdollisuuden toimiin. Laajentumisneuvottelut, ehdollisuuden 'kultainen porkkana', kuten Manners niitä kuvailee, on avattu naapuruston maille, mutta samanaikaisesti EU on asettanut pakotteita naapuruston maille, kuten Valko-Venäjälle, Libyalle ja Syyrialle.

PÄÄTELMÄT

Tämä kandidaatintutkielma on pyrkinyt tarkastelemaan Normative Power Approachin käytön mielekkyyttä nykypäivän naapuruuspolitiikan analysoimisessa. Tutkimusaineiston analyysin perusteella voidaan sanoa, että ainakin puheiden tasolla NPA:n käsitykset normien edistämisestä ja vallasta sopivat ENP:n tarkasteluun. Mannersin luomat käsittelykategoriat, sosiaalistaminen, omistajuus ja ehdollisuus, tulevat kaikki esiin naapuruston kannalta kolmen tärkeimmän EU-päättäjän, komission puheenjohtajan, naapurustosta vastaavan komissaarin ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, lausunnoissa. Kaikki kolme korostavat unionin arvojen ja niiden jakamisen tärkeyttä EU:n ulkopoliitikassa, mikä kieliä halusta olla, joko kylmän realistisen vallan sijaan tai lisäksi, normatiivinen valta kansainvälisten suhteiden kentällä. Vaikka kaikkiin kategorioihin löytyi esimerkkejä valituista puheista, ehdollisuuden kategoria muodostui kaikista suurimmaksi. Tämä on loogista, sillä syksyn 2023 puheet keskittyivät vahvasti laajentumisneuvottelujen etenemiseen, ja EU-johtajat korostivat puheissaan niitä ehtoja, jotka uusien ehdokasmaiden, Ukrainan, Moldovan ja Georgian, tulee täyttää.

Euroopan naapuruuspolitiikka on muuttunut paljon ja moneen kertaan viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Ian Manners esitteli vuonna 2010 Normative Power Approachin ratkaisuna ohjelman tutkimiselle, vedoten voimapolitiikan ja utilitaristisen ehdollisuuden painottamisen ongelmiin. Näistä jälkimmäisen Manners tuomitsee puutteellisena juuri siksi, etteivät ENP-maat tule ikinä ansaitsemaan suurinta palkkiota uudistuksistaan: EU-jäsenyyttä. Kuten tiedetään, vuonna 2022 Euroopan unioni mursi tämän periaatteen. Tästä huolimatta käsitellyistä puheista voidaan todeta, että NPA sopii edelleen naapuruuspolitiikan tarkasteluun, sillä EU toimii edelleen arvopohjaisesti, vaikka se saattaisi olla sen geopoliittisten intressien vastaista. Esimerkiksi Georgian tilanne keväällä 2024 todisti, että vaikka olisi EU:n geopoliittisissa intresseissä laajentaa vaikutusvaltansa piiriä Kaukasukselle ottamalla Georgia jäsenekseen, ei EU tule tekemään sitä ilman yhteistä arvopohjaa.

Mannersin NPA:n lisäksi tämä tutkimus hyödynsi Reinhart Koselleckin kokemustilan ja odotushorisontin käsitteitä, jotka yksinkertaistettuna kuvaavat menneisyyden ja tulevaisuuden vuorovaikutusta. Tämä tutkimus tarkasteli kymmentä puhetta, joista saattoi löytää viittauksia menneeseen ja tulevaan, joskin jälkimmäiseen niistä paljon enemmän. Analyysin perusteella voidaan todeta, että ainakin syksyllä 2023 EU-johtajilla oli huomattavasti enemmän odotuksia tulevaisuudelta kuin kokemuksia menneestä, sillä vain Ursula von der Leyenin puheista voitiin kaivaa esiin viittauksia unionin historiaan. Tätä epäsymmetriaa käsiteltiin jo aiemmin huomauttamalla, että unioni on tällä hetkellä poikkeuksellisessa tilanteessa, johon ei välttämättä löydy esimerkkiä sen yli seitsenkymmenvuotisesta historiasta.

Syksyn 2023 aikana käsitellyt kolme ENP-maata, Ukraina, Moldova ja Georgia, vahvistivat asemaansa entisinä naapureina, nykyisinä laajentumisen ehdokasmaina. Niiden lähestyvän liittymisen jälkeen itäisen naapuruston kumppanimaiksi jäävät enää Azerbaidžan, Armenia ja Valko-Venäjä, joista jälkimmäisen kanssa ei tällä hetkellä tehdä yhteistyötä sen autoritäärisen järjestelmän ja Venäjä-kytkösten takia. Armenia ja Azerbaidžan taas ovat osapuolia jo mainitussa Vuoristo-Karabahin konfliktissa, jonka ei ennusteta loppuvan lähiaikoina. Silloinkin kun joku EU-johtajista mainitsee konfliktin puheissaan, ei sitä käsitellä naapuruuspolitiikan ongelmana, vaan irrallisena konfliktina. Eteläisen naapuruston valtiot taas tuskin ovat vielä taloudellisesti tai poliittisesti niin vakaita, että EU harkitsisi vakavissaan niiden liittymismahdollisuutta. Toisaalta, kuten keväällä 2024 on voitu huomata, on myöskin nykyisellä ehdokasmaalla, Georgialla, ongelmia samaisella alueella.

Käsitellyissä puheissa kuitenkin toistuivat sanat ja sanaparit kuten ‘unionin valmiiksi saattaminen’, ‘lähinaapurusto’ ja ‘kanssaeurooppalaiset’. Voidaan ajatella, että edellämainittujen sanojen ja sanaparien käyttö kielii johtajien halusta kertoa muille ENP-maille implisiittisesti, ettei Ukrainalle, Moldovalle ja Georgialle annettua mahdollisuutta tulla antamaan muille. Tämän perusteella voidaan todeta, ettei naapuruuspolitiikka ole vielä kuollut ohjelma: eteläinen naapurusto nähdään edelleen vahvasti pelkkänä naapurustona, tai korkeintaan EU:n ystävinä. Itäisen kumppanuuden tulevaisuus taas on epäselvempi. Voi olla, että ohjelma muuttuu kahden kumppanimaan rauhanprojektiksi, tai se voidaan lakkauttaa kokonaan. On myös mahdollista, että

naapuruuspolitiikassa palataan alkuperäiseen malliin, jossa kaikki kumppanimaat olivat saman ohjelman alla, ja maantieteellinen eriytyminen lakkaa, sillä esimerkiksi Azerbaidžan jakaa naapurimaan, eli Turkin, Syyrian kanssa, joka taas kuuluu Välimeren unioniin. Kaikki nämä seikat huomioon ottaen ei voida sanoa, että ENP kuului syksyllä 2023 yksiselitteisesti joko laajentumis- tai ulkopolitiikan piiriin. Se on ohjelmana murrosvaiheessa, ja vain tulevaisuus näyttää, palaako ENP Ukrainan, Moldovan ja Georgian mahdollisten EU-liittymisien jälkeen pelkäksi naapuruuspolitiikan ohjelmaksi, vai jatketaanko liittymismahdollisuuden tarjoamista muille maille niiden omaksuessa tarpeeksi EU:n normeja.

Ursula von der Leyen peilaa Unionin tila -puheessaan mahdollista tulevaa laajentumista kahdenkymmenen vuoden takaiseen laajentumiseen, josta ENP sai alkunsa. Hän kutsuu liittymispäivää 'Euroopan tervetulojen päiväksi' ja toteaa:

“Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana olemme nähneet taloudellisia menestystarinoita, jotka ovat parantaneet miljoonien ihmisten elämiä. Haluan meidän katsovan eteenpäin kohti seuraavaa Euroopan tervetulojen päivää ja seuraavia taloudellisia menestystarinoita. Tiedämme, että tämä ei ole helppo tie. Liittyminen on meriitteihin perustuva prosessi - ja komissio tulee aina puolustamaan tätä periaatetta. Se vaatii kovaa työtä ja johtajuutta. Mutta [liittymisprosessissa] on edistytty.”²¹ (Euroopan komissio 2023e).

Von der Leyenin lausahdus tuo esiin konkreettisesti ja suorasanaisesti, kuinka Euroopan unionin menneet kokemukset vaikuttavat sen nykypäivän politiikkaan, aivan kuten Koselleck kirjassaan teorisoi. Vuoden 2023 syksyllä Euroopan unioni oli, kaikista vioistaan ja menetetyistä jäsenistään huolimatta, verrattain tasapainoinen ja menestyvä yhteisö, joka on pystynyt pakon edessä toimimaan yhdessä. Voidaankin jäädä pohtimaan, olisiko EU ollut niin valmis myöntämään Ukrainalle, Moldovalle ja Georgialle mahdollisuutta nousta naapureista jäseniksi, jos aiemmat laajentumiset olisivat onnistuneet huomommin?

²¹ “And in the 20 years since we have seen an economic success story which has improved the lives of millions. I want us to look forward to the next European Day of Welcomes and the next economic success stories. We know this is not an easy road. Accession is merit-based – and the Commission will always defend this principle. It takes hard work and leadership. But there is already a lot of progress.”

TUTKIMUSAINEISTO

Eurooppa-neuvosto. (2023a) *Remarks by President Charles Michel following the European Council meeting of 14 and 15 December 2023* [Käyty 11.5.2024] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/15/remarks-by-president-charles-michel-following-the-european-council-meeting-of-14-and-15-december-2023/>

Eurooppa-neuvosto. (2023b) *Speech by President Charles Michel at the EU Ambassadors Conference 2023* [Käyty 11.5.2024] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/06/speech-by-president-charles-michel-at-the-eu-ambassadors-conference-2023/>

Eurooppa-neuvosto. (2023c) *Remarks by President Charles Michel following his meeting with President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy and President of Moldova Maia Sandu* [Käyty 11.5.2024] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/21/remarks-by-president-charles-michel-following-his-meeting-with-president-of-ukraine-volodymyr-zelenskyy-and-president-of-moldova-maia-sandu/>

Eurooppa-neuvosto. (2023d) *Statement by President Charles Michel on the 10th anniversary of the Maidan Revolution* [Käyty 11.5.2024] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/21/statement-by-president-charles-michel-on-the-10th-anniversary-of-the-maidan-revolution/>

Euroopan komissio. (2023c) *Commissioner Várhelyi's press statement at the informal meeting of General Affairs Ministers in Murcia*. [Käyty 13.2.2024] URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_4690

Euroopan komissio. (2023d) *Speech by President von der Leyen at the EU Ambassadors Conference 2023*. [Käyty 13.2.2024] URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5581

Euroopan komissio. (2023e) *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*. [Käyty 13.2.2024] URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_23_4426

Euroopan komissio. (2023f) *Statement by President von der Leyen on the 2023 Enlargement Package and the new Growth Plan for the Western Balkans*. [Käyty 13.2.2024] URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_5641

Euroopan komissio. (2023g) *Mr Olivér Várhelyi addresses the participants of the Eastern Partnership Civil Society Forum Annual Assembly*. [Käyty 13.2.2024] URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5822

LÄHTEET

Ahamad Madatali, Hannah ja Jansen, Talander. (2022) ‘Peace and Security in 2022: EU Association Agreements with Georgia, Moldova and Ukraine – The roads to EU membership’ *Ex-Post Evaluation Unit*, ERPS – European Parliamentary Research Service

Dekanozishvili, Mariam. (2020) ‘The European Union’s credibility–expectations gap in its European neighbourhood policy: perspectives from Georgia and Ukraine’, *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(2), pp. 289–305.

Eurooppa-neuvoston Espanjan puheenjohtajuus. (2023) *Informal ministerial meeting on General Affairs* [Käyty 11.5.2024] URL: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/informal-meeting-of-the-general-affairs-council-289/>

EUR-lex. (2022) *Acquis* [Käyty 25.11.2023] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:acquis>

Eurooppa-neuvosto. (2022) *Eurooppa-neuvoston päätelmät Ukrainasta, Ukrainan, Moldovan tasavallan ja Georgian jäsenyyshakemuksista sekä Länsi-Balkanista ja ulkosuhteista 23.6.2022*. [Käyty 19.11.2023] URL: <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/>

Eurooppa-neuvosto (2024) *EU relations with Belarus*. Käyty 13.2.2024] URL:
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/belarus/>

Euroopan komissio. (2020) *Oikeusvaltiomekanismi*. [Käyty 13.2.2024] URL:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_fi

Euroopan komissio. (2022) *Belarus* [Käyty 11.5.2024] URL:
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/belarus_en

Euroopan komissio. (2022) *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR): European Neighbourhood Policy*. [Käyty 13.2.2024] URL:
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy_en

Euroopan komissio. (2023a) *Unionin tila –puheet*. [Käyty 13.2.2024] URL:
https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_fi

Euroopan komissio. (2023b) *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR) - Strategy and Reports*. [Käyty 13.2.2024] URL:
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/strategy-and-reports_en

Euroopan parlamentti. (2023a) *The Enlargement of the Union*. [Käyty 19.11.2023] URL:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/167/the-enlargement-of-the-union>

Euroopan parlamentti. (2023b) *Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS)*. [Käyty 13.2.2024] URL:
<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/stay-informed/research-and-analysis>

Euroopan ulkosuhdehallinto. (2023) *EU Ambassadors' Conference 6.-10. November 2023* [Käyty 11.5.2024] URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-conference-2023_en

Euroopan unionin neuvosto. (2023) *Yleisten asioiden neuvoston epävirallinen kokous, 27.-29. syyskuuta 2023* [Käyty 11.5.2024] URL:
<https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/gac/2023/09/27-28/>

Helsingin Sanomat. (2024) *EU arvostelee Georgian lakia ulkomaisista agenteista, pääministeri ei peräänny* [Käyty 24.5.2024] URL: <https://www.hs.fi/maailma/art-2000010367653.html>

Kielitoimiston sanakirja. (2022) *Sosiaalista*. [Käyty 13.2.2024] URL: <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/sosiaalista?searchMode=all>

Le Monde. (2024) *Georgia at the heart of Russia-EU confrontation* [Käyty 24.5.2024] URL: https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2024/05/02/georgia-at-the-heart-of-russia-eu-confrontation_6670184_23.html#

Lippert, Barbara ym. (2007) 'The Neighbourhood Policy of the European Union: The EU Neighbourhood Policy – Profile, Potential, Perspective', *Intereconomics*, 42(4), pp. 180-187

Koselleck, Reinhart. (1985) *Futures Past - On the Semantics of Historical Time*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts and London England

Manners, Ian. (2002) 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235-58

Manners, Ian. (2010) 'As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy' Teoksessa Whitman R.G., Wolff, S. (toim.), pp. 29-44. *The European Neighbourhood Policy in Perspective – Context Implementation and Impact*. Palgrave Macmillan. Basingstoke/New York

Manners, Ian. (2024) 'Arrival of Normative Power in Planetary Politics', *Journal of Common Market Studies*, 62(3), pp. 825-844.

Ulkopoliittinen instiutti. (2021) *Avoin strateginen autonomia: EU:n uuden kauppaja- investointipolitiikan monitulkintainen perusta* [Käyty 13.2.2024] URL: <https://www.fiia.fi/julkaisu/avoin-strateginen-autonomia>

Wesselink, Edzard ja Boschma, Ron. (2017) 'European Neighbourhood Policy: History, Structure and Implemented Policy Measures', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 108(1), pp. 4–20.

Whitman, Richard G. ja Wolff, Stefan. (2010) 'Much Ado About Nothing? The European Neighbourhood Policy in Context' Teoksessa Whitman R.G., Wolff, S. (toim.), pp. 3-23. *The European Neighbourhood Policy in Perspective – Context Implementation and Impact*. Palgrave Macmillan. Basingstoke/New York