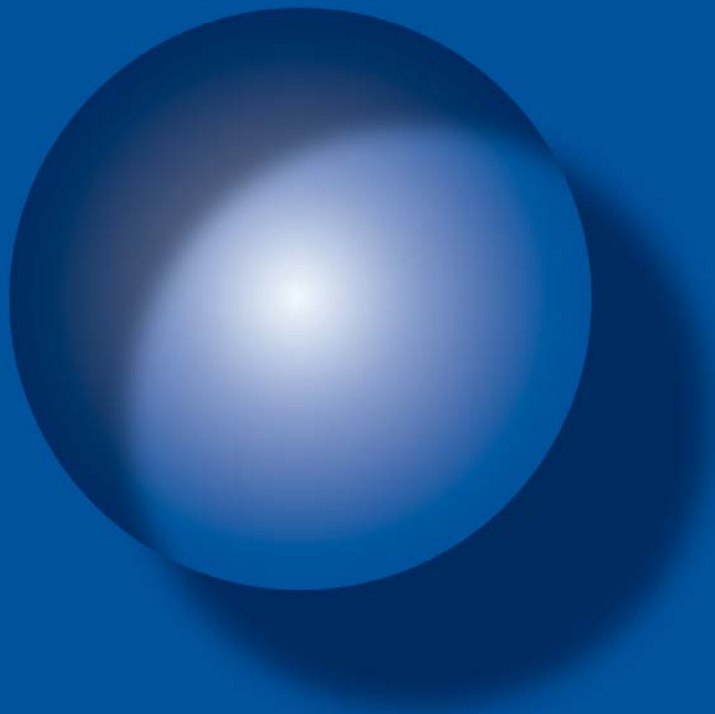


Tärkeintä on osallistuminen

Uudet jäsenmaat mukautuvat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan

Kristi Raik & Teemu Palosaari



Tärkeintä on osallistuminen

Uudet jäsenmaat mukautuvat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan

Kristi Raik &
Teemu Palosaari

Kristi Raik
Ulkopoliittinen instituutti
kristi.raik@upi-fiia.fi

Teemu Palosaari
Helsingin yliopisto
teemu.palosaari@helsinki.fi



Ulkopoliittinen instituutti
Utrikespolitiska institutet
The Finnish Institute of International Affairs 2004
<http://www.upi-fiia.fi>

**Tärkeintä on osallistuminen:
Uudet jäsenmaat mukautuvat
EU:n ulko- ja
turvallisuuspolitiikkaan**

UPI-raportti 10/2004

Raportteja voi tilata
Ulkopoliittisesta instituutista
puh. (09) 4342 0718
erja.kangas@upi-fiia.fi
Raportit ovat saatavilla myös
Ulkopoliittisen instituutin kotisivulla
<http://www.upi-fiia.fi>

Toimitus: Maarika Toivonen
Ulkoasusuunnittelu ja kannen kuva:
Vesa Tuukkanen
Taitto: Maarika Toivonen

Ulkopoliittinen instituutti

Mannerheimintie 15 A
FIN-00260 Helsinki
Puh. (09) 4342 070
Fax (09) 4342 0769
<http://www.upi-fiia.fi>
e-mail: etunimi.sukunimi@upi-fiia.fi

ISBN: 951-769-167-X
ISSN: 1458-994X
Paino: Otamedia Oy, Espoo

Sisällys

Tiivistelmä.....	5
Johdanto: uusien jäsenmaiden hajanainen ja muuttuva joukko	8
Eurooppalaistuvia atlantisteja.....	12
EU:n nousu hakijamaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan agendalle.....	12
"Kova Nato" ja "pehmeä EU".....	15
Integraatio vesittää uusien jäsenmaiden atlantismin	18
Suhde itään erottaa uudet vanhoista.....	23
Itä-länsi-jako pitää pintansa uudessa muodossa.....	23
EU ja Venäjä: kasvava kauppa, kasvavat jännitteet.....	27
Venäjän kutistuva vaikutuspiiri: kipupisteenä Baltia.....	32
Uudet naapurit: EU ja Venäjä törmäyskursilla?.....	34
Suomi uusien ja vanhojen välimaastossa.....	40
Lopuksi.....	44
Liitteet.....	46
Viitteet.....	48
Haluatko tietää lisää?.....	52
Aikaisemmin sarjassa ilmestyneet.....	53

Tiivistelmä

Laajentuminen on herättänyt Euroopan unionissa huolta siitä, muodostuvatko uudet jäsenmaat yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehityksen jarruksi. Tämä raportti osoittaa, että huoli on turha: uusien jäsenmaiden ensisijainen tavoite on kytkeytyä tiiviisti osaksi EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka olisi mahdollisimman yhtenäinen ja toimiva. Vaikka maat eivät kuulu integraation syventämisen innokkaimpiin kannattajiin, ne eivät myöskään halua asettua jarrumiehen rooliin. Tulokkaiden halu olla tasa-arvoisia ja täysivaltaisia jäsenmaita luo niille paineita osallistua aktiivisesti EU:n toimintaan kaikilla integraation alueilla, mukaan lukien yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP). Näin ollen ne esimerkiksi osallistuivat vuonna 2003 käynnistyneisiin EU:n kriisinhallintaoperaatioihin Makedoniassa ja Bosnia-Herzegovinassa ja aikovat antaa panoksensa myös suunnitteilla oleviin EU:n uusiin taistelujokkoihin. Pienten resurssien ja unionin toimintatapojen heikon tuntemuksen vuoksi uusien jäsenmaiden vaikutus YUTP:hen jäänee kuitenkin lähivuosina vähäiseksi.

Raportin toinen keskeinen argumentti on, että suhde Yhdysvaltoihin ei luo jakolinjaa uusien ja vanhojen jäsenmaiden väliin eikä laajentumisella ole merkittävää vaikutusta EU:n ja Yhdysvaltojen suhteisiin. Uudet jäsenmaat ovat eurooppalaisia atlantisteja, joiden arvojen ja etujen mukaista on aktiivinen osallistuminen YUTP:hen. EU:n ja Yhdysvaltojen välejä hiertävät kysymykset loitontavat myös Keski- ja Itä-Euroopan maita (KIE-maita) Yhdysvalloista ja lisäävät Euroopan unionin painoarvoa niiden kansallisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Integraatioon osallistumisella on myös eurooppalaistava vaikutuksensa uusiin tulokkaisiin.

Kolmanneksi raportissa korostetaan, että itälaajentumisen huomattavimmat vaikutukset YUTP:hen ovat idän suunnalla, suhteessa Venäjään ja IVY-alueeseen. Suhde ja suhtautuminen Venäjään erottaa uudet jäsenmaat vanhoista. Idänsuhteiden painoarvo ja ongelmat selittävät sekä transatlanttisen kumppanuuden että vahvan YUTP:n tärkeyttä KIE-maille. Venäjän-suhteet ovat nyt EU:lle entistä merkittävämpiä ja monimutkaisempia, ja sen tarve yhtenäistää ja johdonmukaistaa Venäjän-politiikkaansa on kasvanut. Osa haasteista pohjautuu Euroopan historian käänköpuolen paljastumiseen: EU:n agendalle nousee turvallisuuskysymyksiä, jotka juontuvat toisen maailmansodan ja kylmän sodan perinnöstä. Näihin kuuluvat esimerkiksi Viron ja Latvian venäläisvähemmistöjen tilanne ja maiden puuttuvat rajasopimukset Venäjän kanssa.

Uusien jäsenmaiden tärkeimpiä prioriteetteja EU:n ulkosuhteissa on uuden Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP:n) itäinen ulottuvuus. Maat haluavat torjua idän suunnalta Euroopan unioniin kohdistuvia moninaisia uhkia, kuten poliittisia ja sotilaallisia konflikteja, talouskriisejä, rajat ylittävää rikollisuutta, huumekauppaa, laitonta siirtolaisuutta, ydinmateriaalia ja ympäristöuhkia. Ne haluavat myös viedä omaa oppiaan siirtymäkauden toteuttamisesta muihin postkommunistisiin maihin. Varsinkin Puola ja Baltian maat haluavat tukea IVY-maiden poliittisia ja taloudellisia uudistuksia ja niiden integroitumista länteen. Tämä luo jännitteitä Euroopan unionin ja Venäjän välisiin suhteisiin, sillä Venäjä ja myös uudet EU-maat ovat taipuvaisia näkemään tilanteen EU:n ja Venäjän välisenä taisteluna vaikutuspiireistä.

Uudet jäsenmaat eivät muodosta EU:ssa ryhmää eivätkä nimenomaan halua toimia ryhmänä, vaikka niiden kansainvälisessä asemassa ja kannoissa YUTP:hen onkin yhtäläisyyksiä. Samankaltainen suhde Yhdysvaltoihin on maita yhdistävä tekijä, muttei erota niitä omaksi ryhmäkseen EU:ssa. Samankaltainen suhde Venäjään erottaa uudet jäsenmaat vanhoista, mutta uusien jäsenmaiden välillä on tässä kysymyksessä myös merkittäviä eroja. Kaikille tulokkaille on tärkeää hakea kumppaneita vanhoista jäsenmaista. Uusien joukosta erottuu selkeimmin Puola, joka on laajentuneen unionin yksi kuudesta suuresta jäsenmaasta ja tavoittelee kokoaan vastaavaa vaikutusvaltaa myös YUTP:ssä. Puola on ollut muita

uusia jäsenmaita aktiivisempi EU:n idänsuhteissa, ja sen atlantismi on niihin verrattuna aste-eron voimakkaampaa.

Suomen ja uusien jäsenmaiden asemassa on monia yhtäläisyyksiä, joista päälimmäisinä Venäjän läheisyys ja sijainti Euroopan unionin reunalla. Siksi Suomi voi toimia siltana uusien ja vanhojen jäsenmaiden välillä ja tasapainottaa EU:n suhteita Venäjään. Itäisen ulottuvuuden merkityksen kasvu EU:n ulkosuhteissa tarjoaa Suomelle uusia mahdollisuuksia edistää omia tavoitteitaan idän suunnalla. Jotta Suomi voisi hyötyä laajentumisen tuomista mahdollisuuksista, sen tulisi osallistua aktiivisesti EU:n Venäjän-suhteiden ja itäiseen naapuruuspolitiikan kehittämiseen. Pohjoisen ulottuvuuden (PU) aloite tulisi nyt kytkeä EU:n Venäjän-politiikan ja ENP:n yhteyteen, sillä tulevaisuudessa sille tuskin löytyy elintilaa erillisenä EU-politiikkana.

Johdanto: uusien jäsenmaiden hajanainen ja muuttuva joukko*

Laajentuminen on herättänyt Euroopan unionissa huolta integraation tulevaisuudesta ja unionin yhtenäisyydestä. Yksi keskeisistä huolenaiheista on se, pystyykö laajentunut unioni vahvistamaan kansainvälistä toimijuuttaan. Yhteinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on viimeisen kymmenen vuoden ajan ollut yksi nopeimmin edistyvistä alueista unionin toiminnassa, ja pyrkimys yhteistyön tiivistämiseen tällä alueella on edelleen suuri. Uusien jäsenmaiden¹ on pelätty asettuvan tämän kehityksen jarruksi. Kymmenen uutta tulokasta lisää toki unionin kokoa ja painoarvoa maailmanpolitiikassa, mutta niiden on epäilty tukevan mieluummin Yhdysvaltojen kuin EU:n kansainvälistä toimintaa. Laajentumisen kielteisiin vaikutuksiin lasketaan myös yhteisen päätöksenteon vaikeutuminen, uusien jäsenmaiden vähäiset resurssit sekä niiden rajallinen kiinnostus unionin globaalia toimintaa kohtaan. Myös EU:n Venäjän-suhteiden on arveltu vaikeutuvan laajentumisen myötä, kun uudet jäsenmaat tuovat unionin pöydälle omia idänsuhteitaan hiertävät kysymykset ja historiansa painolastin. Toisaalta voidaan myös väittää, että laajentumista itse asiassa käytetään tekosyynä, jolla vanhat jäsenmaat voivat selittää YUTP:n takkuisuutta ja tehottomuutta.

Ovatko uudet jäsenmaat siis uusi voimavara vai pikemminkin uhka EU:n itsenäisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan edistämiseksi? Ennakkoluuloja riittää, mutta tietoa uusien jäsenmaiden tavoitteista ja panoksista YUTP:n alueella on toistaiseksi varsin vähän. Tämä johtuu osaksi siitä, että maiden EU-linjaukset ovat vasta muotoutumassa. Niiden tarkentumisessa toimivat

* Kiitämme lämpimästi uusien jäsenmaiden suurlähettiläitä ja virkamiehiä, joita haastateltiin raporttia varten maiden EU-edustustoissa Brysselissä sekä Tšekin ja Viron ulkoministeriöissä. Olemme kiitollisia myös UPI:n tutkimusassistentille Jukka-Pekka Strandille erinomaisesta avusta aineiston keräämisessä ja raportin viimeistelyssä sekä muille kollegoille, jotka ovat kommentoineet raportin aiempia versioita.

suunnannäyttäjänä yhtäältä maiden yleinen kansainvälinen asema, historiallinen tausta ja aiemmat suhteet naapureihin ja kumppaneihin, ja toisaalta EU-jäsenyyden tuomat muutokset, kokemukset aiempien tulokkaiden sopetumisesta unioniin ja integraation logiikka. Jälkimmäisten merkitystä ei sovi vähätellä, kuten vaikkapa edellinen, vuoden 1995 laajentuminen todistaa. Myös ennen Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymistä unioniin pelättiin, että uudet jäsenmaat hankaloittaisivat jo ennestään vaikeaa integraation etenemistä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Sotilaallinen liittoutumattomuus erotti silloin uudet jäsenmaat vanhoista, mutta se ei kuitenkaan ole juurikaan rajoittanut kyseisten maiden osallistumista yhteiseen EU-politiikkaan².

Tämä raportti pureutuu uusien jäsenmaiden asemaan yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ennen kaikkea suhteessa kahteen keskeiseen EU-kumppaniin, Yhdysvaltoihin ja Venäjään. Samalla nousee esiin kaksi jakolinjaa, jotka auttavat hahmottamaan jäsenmaiden ulkopoliittisia kantoja: eurooppalaisuus-atlantismi ja itä-länsi. Ensimmäisen jakolinjan on arveltu syrjäyttäneen Euroopan vanhan jaon itään ja länteen: tämän kannan mukaan Euroopan maita jakaa nyt ensisijaisesti niiden suhde ja suhtautuminen Yhdysvaltoihin. Uudet jäsenmaat on tapana luokitella ”atlantisteiksi”, jotka etenkin turvallisuuspolitiikassa asettavat etusijalle Yhdysvallat, erotuksena itsenäisempää ”eurooppalaista” ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kannattavista vanhoista EU-maista. Itäeurooppalaisten on pelätty jopa toimivan Yhdysvaltojen ”Troijan hevosina” EU:ssa.

Raportti osoittaa kuitenkin päinvastaista: uudet jäsenmaat eivät olennaisesti erotu vanhoista, mitä tulee niiden näkemyksiin EU:n ja Yhdysvaltojen suhteesta. Maiden atlantismi on lopulta varsin eurooppalaista. Kumppanuus Yhdysvaltojen kanssa on niille tärkeää, kuten muillekin Euroopan maille. Uusien EU-maiden eurooppalaisuus on kuitenkin syvällä niiden käsityksissä kansainvälisestä järjestyksestä. Arvopohjainen eurooppalaisuus ilmenee uusien maiden kannoissa kysymyksiin, jotka jakavat transatlanttisia kumppaneita, kuten monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö tai voimankäyttö ja sen oikeuttaminen. Unionin jäsenyys lisää entisestään EU:n painoarvoa niiden ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Integraatio eurooppalaistaa.

Idän ja lännen välinen jakolinja sen sijaan määrittää edelleen vahvasti entiseen itäblokkiin kuuluneiden uusien EU-jäsenten

ulkopolitiikkaa, jossa Venäjällä on yhä keskeinen merkitys mahdollisena uhkatekijänä. Tämä erottaa uudet jäsenmaat vanhoista, varsinkin suurista EU-maista, joille Venäjä ei ole yhtä tärkeä eikä sen nähdä uhkaavan omaa turvallisuutta. Suhde Venäjään on keskeinen syy uusien jäsenten atlantismiin, mutta se lopulta myös tukee omalta osaltaan atlantismin sovittamista yhteen vahvan EU:n ulkopoliittikan kanssa. EU:n toivotaan antavan tukea maiden omien idänsuhteiden hoitoon. Uusien jäsenten, etenkin Puolan ja Baltian maiden tärkeimpiä tavoitteita EU:ssa onkin osallistua aktiivisesti unionin Venäjän-suhteiden sekä itäisen naapuruuspolitiikan muotoiluun ja toteuttamiseen.

Vaikka raportissa käsitellään uusia EU-maita ryhmänä, se pyrkii samalla tähdentämään tämän lähestymistavan ongelmallisuutta, osin harhaanjohtavuuttakin. Uudet jäsenmaat eivät nimittäin toimi unionissa ryhmänä, ja niiden painotuksissa on olennaisia eroja. Kaikkein selvimmin uusien jäsenten joukosta erottuvat Kypros ja Malta, jotka eivät kuuluneet entiseen itäblokkiin. Raportissa ei käsitellä lähemmin näitä kahta EU:n välimerellistä ulottuvuutta vahvistanutta maata, vaan keskitytään itäisiin uusiin jäseniin. Jälkimmäisten kohdalla on helppo löytää yhdistäviä tekijöitä muun muassa lähimenneisyydestä ja maantieteellisestä sijainnista. Myöskään nämä maat eivät kuitenkaan muodosta EU:n ulkopoliitikassa yhtenäistä ryhmää. Niiden yhtäläisyyksiä ja eroja tuodaan esiin eri yhteyksissä kautta raportin. Yksi yhteinen piirre, jota on syytä korostaa, on se, että kaikille uusille jäsenille on ensiarvoisen tärkeää hakea kumppaneita vanhoista jäsenmaista. Uusien jäsenmaiden oman sopeutumisen ja myös unionin yhtenäisyyden kannalta tämä on varsin tervetullutta. Yhteistä on myös uusien jäsenten melko pieni koko. Tässä suhteessa kuitenkin hyvin merkittävän poikkeuksen muodostaa Puola, joka on yksi laajentuneen unionin kuudesta suuresta jäsenmaasta. Se onkin jo osoittanut tavoittelevansa kokoaan vastaavaa vaikutusvaltaa muun muassa EU:n idänsuhteissa. Uusien jäsenmaiden väliset erot nousevatkin raportissa kaikkein selkeimmin esiin, kun otetaan tarkempaan käsittelyyn maiden suhteet itäisiin naapureihin.

Raportin viimeisessä luvussa tarkastellaan laajentumisen vaikutuksia YUTP:hen Suomen näkökulmasta. Koska laajentuminen vaikuttaa ennen kaikkea EU:n ulkosuhteiden itäiseen ulottuvuuteen, kyseessä on Suomelle tärkeä asia. Muutokset ovat

etupäässä myönteisiä tai vähintäänkin uusia mahdollisuuksia luovia. Suomi on saanut uusia kumppaneita, joiden kanssa sillä on monia yhteisiä tavoitteita ja huolia. Lisäksi Suomella on erinomaiset edellytykset toimia siltana uusien ja vanhojen jäsenmaiden välillä EU:n idänsuhteiden alueella. Samalla Suomi voi edistää omia tavoitteitaan sillä suunnalla. Suomen alullepaneman EU:n pohjoisen ulottuvuuden elinkelpoisuus riippuu jatkossa pitkälti PU:n sopeutumiskyvystä EU:n Venäjän-suhteiden ja itäisen naapuruuspolitiikan kehitykseen.

Eurooppalaistuvia atlantisteja

EU:n nousu hakijamaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan agendalle

Lähtökohdat sille, millaiseksi uusien jäsenmaiden suhtautuminen yhteiseen eurooppalaiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on muodostunut, voidaan jakaa seuraavasti:

Ensinnäkin Keski- ja Itä-Euroopan hakijamaiden (KIE-maiden) omaksuma ns. kaksoisstrategia (*twin-track strategy*), jonka tavoitteena oli jäsenyys sekä EU:ssa että Natossa, piti sisällään selkeän näkemyksen EU:n ja Naton turvallisuuspoliittisesta roolijaosta ja tärkeysjärjestyksestä: Nato-jäsenyys tarjosi varsinaiset 'kovat' turvallisuustakuut ja EU-jäsenyydellä haluttiin edistää yleistä talouden ja yhteiskunnan kehitystä sekä 'pehmeää' turvallisuutta³. Tämän seikan merkitystä lisää se, että jäsenyyttä molemmissa organisaatioissa tavoiteltiin heti siitä lähtien, kun se itäblokin hajoamisen jälkeen tuli käytännössä mahdolliseksi.

Toisen merkittävän taustatekijän muodostaa yleinen turvallisuuskäsitteen ja -politiikan laajeneminen. Tämä näkyy maiden Berliinin muurin murtumisen jälkeen laatimissa uusissa kansallisissa turvallisuusstrategioissa. Maat omaksuivat vauhdilla ainakin pintapuolisesti uuden modernin termistön, jonka mukaisesti turvallisuuspolitiikkaan kuuluu kovan sotilaallisen turvallisuuden lisäksi myös muita ulottuvuuksia.

Kolmanneksi YUTP:n asemoitumisessa uusien jäsenmaiden agendalle on vaikuttanut yleinen maailmanpolitiikan kehitys – joka on saanut maat myös osallistumaan Yhdysvaltain johtamaan ”terrorisminvastaiseen sotaan”.

Neljäs lähtökohta juontaa lähihistoriasta ja sen painolastista maiden idänsuhteissa. Tähän kytkeytyy myös maiden kansallisen poliittis-hallinnollisen koneiston murtuminen ja uudistaminen.

Kylmän sodan päätyttyä sosialismin ajan rakenteet vanhentuivat hetkessä, ja niiden päivittämisen tarve oli ilmeinen. 1990-luvun alkupuolella itsenäistyneissä valtioissa eli Baltian maissa, Slovakiassa ja Sloveniassa ulko- ja turvallisuuspolitiikan kansallinen koneisto puuttui kokonaan ja sen rakentaminen jouduttiin aloittamaan tyhjästä.

Seuraavassa pohditaan tarkemmin näiden lähtökohtien merkitystä laajentuneen EU:n kannalta.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan rooli Euroopan integraatiossa on muuttunut vuosikymmenien kuluessa: Schumanin julistuksesta on Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten kautta tultu Helsingin yhteisiin joukkotavoitteisiin (*Headline Goal*) ja EU:n turvallisuusstrategiaan. Viidentoista jäsenmaan EU:ssa viime vuosien kehityssuunta on ollut kohti unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimijuuden ja sotilaallisen ulottuvuuden kasvattamista. Kehitys on ollut nopeaa siitä huolimatta, että vanhojen EU-maiden keskuudessakaan ei ole vallinnut yksimielisyyttä varsinkaan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ESDP) kehittämisestä⁴. Osana tätä prosessia unioni on liikkunut kohti voimakkaamman ja tehokkaamman sotilaallisen toimintakyvyn rakentamista. EU-alueen vakauden, talouskasvun ja hyvinvoinnin turvaamisen rinnalle unionin asialistalle on noussut kriisinhallinta EU:n rajojen ulkopuolella, nopean toiminnan joukkojen luominen sekä suunnitelmat yhteisestä puolustuksesta. Sotilaallinen, kova turvallisuus on kasvattanut merkitystään EU:n turvallisuuskäsityksessä, vaikka samalla on jatkuvasti asetettu etusijalle ei-sotilaalliset keinot turvallisuuden edistämisessä. Perusteluja kehitykselle on haettu vaikkapa unionin kansainväliseen rooliin ja toimijuuteen liittyvästä vastuusta, uusista epävakaita lähialueista tai perinteisemmistä integraation lähtökohdista – maanosan rauhasta ja vakaudesta⁵.

Viime vuosina tapahtunut yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostaminen voidaan nähdä osin myös ennakoivana suojelureaktiona, jolla on pyritty turvaamaan integraation eteneminen tällä alueella laajentumisesta huolimatta. Vastaavasti myös vuoden 1995 laajentumisen lähestyessä pyrittiin vahvistamaan YUTP:tä, jotta yhteistyön tiivistyminen ei olisi kärsinyt uusien, siinä tapauksessa sotilaallisesti liittoutumattomien maiden mukaantulosta. Osa edellä esitellyistä lähtökohdista on vienyt uusien jäsenmaiden näkemystä YUTP:stä vastakkaiseen

suuntaan kuin EU:n valtakehitys. Usein esitetty arvio vuoden 2004 laajentumisen turvallisuuspoliittisesta vaikutuksesta unionille onkin ollut, että laajentuminen tuo mukanaan kantoihinsa lukkiutuneen ”atlantistien” joukon, joka estää tai ainakin hidastaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä – puhumattakaan mahdollisuuksista rakentaa EU:n yhteistä puolustusta ja asevoimia. Itälaajentumisen vaikutukset eivät kuitenkaan ole näin yksioikoisia. Lähempi tarkastelu osoittaa, että uusien jäsenmaiden kannat eivät ole erityisemmin ”anti-eurooppalaisia”. Maiden väitetty atlantismi osoittautuu alla uudentyypiseksi, jalostuneeksi – tai vesittyneeksi – atlantismiksi, joka on yhdistettävissä eurooppalaiseen otteeseen. Kantojen eurooppalaistumista tukee myös integraation logiikka ja historia eli kokemukset aiempien tulokkaiden sopeutumisesta unioniin. Aiempien neljän laajentumisen jälkeen uudet jäsenmaat ovat enimmäkseen sulautuneet ja sopeutuneet yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseen⁶. Vuoden 2004 laajentuminen tuskin muodostuu tässä suhteessa poikkeukseksi.

Kylmän sodan päättyessä yhteistä eurooppalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat pohdinnat nousivat hajonneen itäblokin maiden poliittiselle agendalle yllättäen ja nopeasti. Kääntyminen länteen ei lopulta ollutkaan niin yksinkertaista kuin odotettiin, sillä itäblokin kadotessa vahvin länsileiriä yhdistävä tekijä katosi. Paluusta länteen ja ”eurooppalaiseen perheeseen” tulikin hankalaa, koska tuota perhettä ei enää samassa merkityksessä ollut. Länsimaat joutuivat kylmän sodan päätyttyä yllättäen hakemaan uutta perustaa ulko- ja turvallisuuspolitiikalleen ja Nato perustelija olemassaololleen, kun ”itä” ei enää muodostanut yhtenäistä blokkia ja selväpiirteistä uhkaa, jota vastaan piti varautua. Samalla Euroopan integraatio lähti uusille urille. Kylmän sodan suurvaltojen välisessä vastakkainasettelussa Länsi-Euroopalla ei ollut ollut mahdollisuutta eikä tilaa ottaa itsenäisen turvallisuuspoliittisen toimijan roolia, joten integraatio keskittyi pääasiassa talouspolitiikan alalle⁷. Niinpä uusia suuntia ja uusia integraation moottoreita mm. ulko- ja turvallisuuspolitiikasta etsivästä EU:sta tuli hakijamaille liikkuva kohde, mikä monimutkaisti liittymisprosessia ja siihen asennoitumista.

YUTP nousi virallisesti hakijamaiden agendalle jäsenyysneuvotteluissa sekä Euroopan konventissa, joka valmisteli

ehdotuksen EU:n perustuslailliseksi sopimukseksi. Kummallakaan foorumilla YUTP ei muodostunut merkittäväksi kiistakysymykseksi. Tämä selittyi osin sillä, että *hakijamaan* asema on erilainen kuin jäsenmaan: hakijan prioriteettina on jäsenyysneuvottelujen eteneminen sekä unionin lainsäädännön eli *acquis'* omaksuminen, kun taas jäsenmaiden keskinäisiin kiistoihin tai avoimiin kysymyksiin hakijan voi olla viisaampaa olla ottamatta kantaa. YUTP:n alueella yhteistyö on valtaosin hallitustenvälistä eikä varsinaista yhteistä lainsäädäntöä ole. Hakijamailta edellytetään lähinnä jäsenmaiden yhteisten kannanottojen ja toimintojen tukemista ja kansallisten politiikkojen mukauttamista yhteensopivaksi YUTP:n kanssa. Uusien jäsenten tulo ei tällä alueella myöskään aiheuttanut liiemmin budjettirasitteita EU:lle tai liittyville maille. Niinpä asian käsittely jäsenyysneuvotteluissa sujui nopeasti ja mutkitta. Uusien maiden opettaminen talon tavoille alkoi kuitenkin jo jäsenyysprosessin aikana, jolloin YUTP:n kehittämiselle saatiin hakijoiden virallinen tuki. Vasta jäseneksi liittymisen jälkeen alkoi uusien maiden varaukseton suhtautuminen muuttua todellisten kantojen muodostamiseksi, kun YUTP muuttui retoriikasta toiminnaksi. Erotuksena muusta YUTP:stä EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kohdalla tilanne oli monimutkaisempi, mutta tämä ei sanottavasti vaikuttanut jäsenyysneuvotteluihin. Konventissa maiden kantoihin vaikutti havaittavasti niiden Nato-jäsenyys (Puola, Tšekki, Unkari) tai loppusuoralla oleva Naton jäsenyysprosessi (Viro, Latvia, Liettua, Slovakia, Slovenia): kaikkien huolena oli, ettei yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen saisi vaarantaa Natoa⁸. Hakijamaat antoivat kuitenkin tukensa turvallisuus- ja puolustusyhteistyön tiivistämiselle, mutta muistuttivat samalla, ettei tämä korvaa tai uhkaa transatlanttista liittoa.

"Kova Nato" ja "pehmeä EU"

Turvallisuuspolitiikalla laajasti ymmärrettynä oli EU:n näkökulmasta keskeinen rooli itälaajentumisessa: kyseessä oli "rauhan, vakauden ja hyvinvoinnin alueen laajeneminen Euroopassa, mikä lisää kaikkien Euroopan kansojen turval-

lisuutta”⁹. Tämänkertaista laajentumista on verrattu 1980-lukuun, jolloin unioniin liittyivät Kreikka, Espanja ja Portugali. Silloinkin tavoitteena oli ”rauhan, turvallisuuden ja demokratian ulottaminen uusille alueille Euroopassa”¹⁰. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta vertailua vaikeuttaa luonnollisesti YUTP:n ja EU:n turvallisuuskäsityksen kehittyminen ja myös maailmanpolitiikan arkipäivän erilaisuus. Aiempiin laajentumiskierroksiin verrattuna maat liittyvät nyt erilaiseen unioniin aikana, jolloin turvallisuus hahmotetaan eri tavalla kuin ennen.

Edellä mainittu kaksoisstrategia asetti Naton selkeästi etusijalle itäisen Euroopan maiden turvallisuuspolitiikassa. Huolimatta EU:n orastavasta pyrkimyksestä laajentaa merkitystään myös kovan turvallisuuden alalle, EU-jäsenyyden katsottiin parantavan turvallisuutta vain epäsuorasti ja vähemmän merkittäville pehmeän turvallisuuden alueilla. Maiden keskeinen tavoite oli Nato-jäsenyyden antama ”täysi ja uskottava turvallisuustakuu sekä mahdollisuus osallistua kollektiiviseen puolustukseen”¹¹. Naton merkityksestä kertoo se, miten KIE-maiden asevoimien uudistamisessa on seurattu Naton standardeja: esimerkiksi ilma- ja merivoimien, sotilaslogistiikan, koulutusjärjestelmien, aseistuksen ja varusteiden hankinnan yhteydessä korostetaan niiden yhteensopivuutta Naton järjestelmien kanssa. Naton vaatimukset ovat luoneet paineita siirtyä yleisestä asevelvollisuudesta ammattimaiseen palkka-armeijaan ja keskittyä yleismaanpuolustuksen sijasta pienten, hyvin varustettujen erikoisyksikköjen luomiseen¹².

Vaikka KIE-maat toivovat, että Nato Yhdysvaltojen johtamana kantaa päävastuun Euroopan turvallisuudesta myös jatkossa, EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on niille parempi vaihtoehto kuin puolustuksen palaaminen kansalliselle tasolle. Jälkimmäinen vaihtoehto on mahdollinen, mikäli Yhdysvaltojen mielenkiinto Natoa kohtaan, ja sitä myötä Naton merkitys, laskee entisestään. Koska KIE-mailla ei ole varmuutta Yhdysvaltojen suhtautumisesta Naton tulevaisuuteen, ne saattavat nähdä EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan jonkinlaisena hätävarana tai varmistuksena.¹³ YUTP:n tulevaisuuden kannalta merkittävää on myös se, että uudet jäsenmaat ovat monia vanhoja jäsenmaita sopeutuvaisempia radikaaleihinkin askeliin kohti sotilaallisten kapasiteettien yhdistämistä, erikoistumista, eri maiden asevoimien

täydentävyyttä ja yhteishankintoja. Käynnissä olevien kansallisten sotilaallisten reformien lisäksi tämä johtuu toki myös talouden asettamista reunaehdoista: rajalliset resurssit halutaan erikoistumisen ja yhteistyön avulla käyttää mahdollisimman tehokkaasti.¹⁴

Uusien jäsenmaiden suhtautumista YUTP:hen muokkaa myös niiden turvallisuuskäsitysten ja sitä myötä kansallisten turvallisuusstrategioiden modernisointi. Tämä heijastelee yleismaailmallista turvallisuuspolitiikan laajentumistrendiä. Ympäristöturvallisuus, taloudellinen turvallisuus ja yksilötason kansalaisturvallisuus ovat nousseet puhtaasti sotilaallisen ja valtiollisen turvallisuuden rinnalle¹⁵. Tässä suhteessa uusien jäsenmaiden käyttämä termistö ja lähestymistapa ovat samantaisia kuin muillakin EU-mailla. Maiden lähihistorian ja maantieteen vuoksi ne asettavat kuitenkin huomattavan painon perinteiselle alueelliselle puolustukselle, jonka takaamiseen EU:lla ei ainakaan toistaiseksi ole valmiuksia. Vaikka EU pyrkii kehittämään toimintaansa myös sotilaallisen turvallisuuden alueella, Euroopan toimintakyvyn vahvistaminen nyky-suuntauksen mukaan (eli panostaminen kriisinhallintaan EU:n ulkopuolella) ei tuo tässä suhteessa olennaisia muutoksia. Lähihistorian painolasti näkyy myös siinä, että osa uusien jäsenmaiden turvallisuusongelmista juontuu toisen maailmansodan selvittämättömästä perinnöstä, jonka kylmä sota peitti alleen. Virallisesti itäblokin sisällä ei ollut esimerkiksi rajakysymyksiin tai vähemmistöihin liittyviä keskinäisiä vaatimuksia, joten ne ovat päässeet nousemaan esiin vasta nyt.

Laajentumisen tuomia YUTP:n särmiä hioo se, että uusille EU-maille on tärkeää olla integraatioprosessissa mukana täysivaltaisina ja tasa-arvoisina jäsenmaina. Maiden tavoitteena on ollut *täysi* EU-jäsenyys, johon eivät kuulu minkäänlaiset periferiasemat tai mahdollisten ytimien ulkopuolelle jääminen. Vastalääke marginalisoitumiselle on yksinkertainen: aktiivinen osallistuminen kaikkeen EU:n toimintaan, ulko- ja turvallisuuspolitiikka mukaan luettuna. Osoittaakseen tukensa YUTP:lle myös käytännössä hakijamaat lähettivät osallistujia vuonna 2003 käynnistyneisiin EU:n operaatioihin Makedoniassa ja Bosnia-Herzegovinassa (ks. liite 1). Vaikka maiden panos on esimerkiksi Suomeen verrattuna suhteellisen pieni, on mukanaolo symbolisesti merkittävää. Kaikki uudet jäsenmaat aikovat myös antaa

panoksensa suunnitteilla oleviin EU:n uusiin taistelujoukkoihin.

Uudet jäsenmaat eivät kuitenkaan yleisesti ottaen kuulu integraation tiivistämisen innokkaimpiin kannattajiin¹⁶. Niiden kanta yhteistyön syventämiseen YUTP:n alueella tiivistyy hyvin kommenttiin ”*in principle yes, in detail no*” eli yleisellä tasolla YUTP:n kehittämistä tuetaan, mutta rakentavuudella on tapana kadota siinä vaiheessa, kun tuodaan esiin kansallisen päätäntävällän kaventaminen vaikkapa jäsenmaiden veto-oikeuksia poistamalla. Vastaava asenne ei tosin ole vieras ilmiö vanhojenkaan jäsenten keskuudessa.

Integraatio vesittää uusien jäsenmaiden atlantismien

Perinteisesti atlantismilla on ymmärretty suuntautumista Atlantin yli Yhdysvaltoihin eurooppalaisessa ulkopolitiikassa. Tyypiesimerkkinä toimii Iso-Britannia. Atlantistisen suuntauksen vastakkaisena ääripäänä pidetään esimerkiksi Ranskan tapaa korostaa eurooppalaisia arvoja ja ratkaisumalleja sekä yhteisen eurooppalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä itsenäisesti nojaamatta Yhdysvaltojen voimavaroihin. Toisinaan onkin käytetty käsitettä ”gaullismi” kuvaamaan suhtautumistapojen toista ääripäätä¹⁷. Käytännön EU-politiikan tasolla atlantistit puhuvat EU:n ja Naton työnjaon puolesta ja kahden järjestön toimintojen ja välineistön ”duplikaatiota” vastaan, kun puolestaan gaullistit kannattavat EU:n omien, autonomisten turvallisuus- ja sotilaspoliittisten rakenteiden luomista¹⁸. Edelliset katsovat Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen edellyttävän merkittävää panostusta Yhdysvalloilta; jälkimmäiset sitä vastoin luottavat Euroopan omaan kykyyn huolehtia turvallisuudestaan.¹⁹ Keski- ja Itä-Euroopan uudet EU-jäsenmaat – kaikki Naton jäseniä – haluavat säilyttää Yhdysvaltojen ja Naton roolin Euroopan turvallisuuden tukipilareina ja pitävät puolustusrakenteiden duplikaatiota turhana. Voidaanko siis väittää, että ne ovat atlantisteja, jotka kääntävät EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehitystä Yhdysvaltoihin päin ja estävät unionin kansainvälisen toimijuuden vahvistumisen?

Ensiksi on syytä epäillä, onko eurooppalaisen ja atlantistisen

suuntauksen välinen ero YUTP:n kannalta sittenkään merkittävämpi kuin EU-maita yhdistävät näkemykset. YUTP:n vahvistamisen kannalla ovat kaikki jäsenmaat (ja itse asiassa varauksin myös Yhdysvallat). Yhteisymmärrys vallitsee myös jonkinlaisen kumppanuuden säilyttämisestä Yhdysvaltojen kanssa. Vastaavasti näkemykset EU:n kehittämisestä Yhdysvaltojen vastapainoksi kansainvälisessä järjestelmässä ovat varovaisia sen suhteen, että uuden ja vanhan mantereen välille ei muodostuisi vastakkainasettelua. Ymmärrys kansainvälisestä järjestelmästä ei myöskään merkittävällä tavalla jaa jäsenmaita, vaan pikemminkin tuo esiin painotuseroja verrattuna Yhdysvaltoihin. EU:ssa on viime vuosina linjattu eurooppalaista ulkopoliittikkaa ennen kaikkea suhteessa Yhdysvaltoihin, jolloin huomio kohdistuu EU:n ja Yhdysvaltojen välisiin erimielisyyksiin. Nämä koskevat mm. monenkeskistä kansainvälistä yhteistyötä tai voimankäyttöä ja sen oikeuttamista. Vaikka Yhdysvallat onkin korvaamaton kumppani, jonka kanssa eurooppalaisilla on paljon yhteisiä arvoja ja etuja, siitä on tullut myös EU:n kansainvälisen toimijuuden vastapuoli; se tärkein ”toinen”, johon oma toiminta suhteutetaan²⁰.

Uudet EU-maat asettuvat Eurooppaa ja Yhdysvaltoja jakavissa kysymyksissä eurooppalaiselle linjalle, mutta erottavien tekijöiden sijasta he korostavat yhteisiä arvoja ja transatlanttista kumppanuutta. KIE-maiden lähtökohdat ulko- ja turvallisuuspolitiikalle 2000-luvun Euroopassa ovat kuitenkin toisenlaiset kuin perinteisten atlantistien. Niinpä maita ei tule liian yksioikoisesti leimata atlantisteiksi tai Yhdysvaltoja aina kritiikittömästi tukeviksi maiksi. Niiden atlantistista suuntautumista ei pidä kiistää, vaan huomata että niiden atlantismi sisältää tiettyjä erityispiirteitä, joiden vuoksi maita voitaisiinkin kutsua ”eurooppalaistuviksi atlantisteiksi”. Atlantismin ensisijaista perustaa eli tarvetta hankkia turvatakuut Venäjän uhkaa vastaan tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa. Tässä tuomme esiin joitakin sellaisia tekijöitä, jotka viittaavat uusien jäsenmaiden atlantismin eurooppalaistumiseen.

Yksi painava perusta transatlanttisen kumppanuuden korostamiselle on ollut entisen itäblokin maiden kokema kiitollisuudenvelka. Maat ovat halunneet osoittaa Yhdysvalloille kiitollisuutta sen antamasta tuesta kylmän sodan aikana sekä sen panoksesta neuvostojärjestelmän murenemiseen. Siinä missä

monen länsieurooppalaisen maan virallinen tuki KIE-maiden itsenäistymiselle neuvostokauden viimeisinä vuosina oli varsin hataraa ja näkymätöntä, Yhdysvaltojen tuki ja kannustus oli avointa. Maiden toivottaminen pian tervetulleiksi Natoon oli ilmaus tuen konkreettisuudesta myös puolustuspolitiikan alalla. Uusien EU-maiden aktiivinen osallistuminen Yhdysvaltojen johtamaan koalitioon terrorisminvastaisessa sodassa perustuu-kin muun muassa tämän velan takaisinmaksuun. Velka-järjestelyillä on kuitenkin tapana päättyä joskus. Jos Yhdysvallat käynnistäisi uuden operaation terrorisminvastaisessa sodassa jossain päin maailmaa, ei olisi lainkaan itsestään selvää, että KIE-maat osallistuisivat silloiseen ”halukkaiden koalitioon”. Maiden kansalaisten suhtautuminen Yhdysvaltoihin on muuttunut Irakin sodan myötä huomattavasti aiempaa kielteisemmäksi ja vaatimukset vetäytyä Irakista ovat voimistuneet²¹. Monien mielestä kiitollisuudenvelka on jo tullut maksettua.

Samalla käydään keskustelua siitä, mitä Yhdysvaltojen ja Naton turvatakeiden jatkuvuus edellyttää: kuuluuko kumppanuuden hintaan osallistuminen Yhdysvaltain johtamiin operaatioihin jatkossakin? Onko kumppanuus sen hinnan arvoista? Entä turvaisiko sekään Yhdysvaltojen tuen tulevaisuudessa, ottaen huomioon, että Yhdysvaltain ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopiste on suuntautunut maantieteellisesti pois Euroopasta? KIE-maita arveluttaa myös se, tulevatko Yhdysvaltojen suhteet Venäjään jatkossa rakentumaan talouspolitiikalle ja yhteistyölle terrorisminvastaisessa sodassa, mikä saattaisi viedä pohjaa Yhdysvaltain antamilta turvatakuilta. Näiden pohdintojen valossa EU:n Venäjän-politiikan merkitys uusille jäsenmaille korostuu entisestään. Lisäksi uusia EU-maita huolestuttavat muiden Euroopan maiden tapaan Yhdysvaltain politiikan vaikutukset kansainväliseen järjestelmään, kuten kansainvälisen oikeusjärjestelmän ja monenkeskisen yhteistyön heikkeneminen. Uusien EU-maiden näkemys kansainvälisestä järjestyksestä onkin jäänyt hyvin vähälle huomiolle puhuttaessa maiden suhteesta Yhdysvaltoihin ja asemasta YUTP:ssa. Tämä on kuitenkin tekijä, joka määrittää uudet jäsenmaat selkeästi eurooppalaisiksi. Puhe ”uusista” ja ”vanhoista” eurooppalaisista jää vain myrskyksi vesilasissa.

Atlantismin vesittymiseen viittaa myös edellä mainittu aktiivisen ja täysivaltaisen EU-jäsenyyden merkitys uusille

jäsenmaille. Lisäksi on syytä katsoa integraation historiaan – pelko siitä, että Euroopan integraatio uhkaa atlanttista liittoa ei ole ilmionä uusi. Näin ollen tämäkään tekijä ei erota uusia jäsenmaita omaksi, vanhoista erilliseksi ryhmäkseen. Integraation eri vuosikymmeniltä voidaan poimia useita tapauksia, joissa tämä huoli on noussut konkreettisesti esille. Syyt tähän ovat vaihdelleet. Esimerkiksi aivan integraatioprosessin alkuvuosina Hollanti, yksi perustajajäsenistä, pyrki pitämään poliittisen ja taloudellisen integraation erossa toisistaan. Tavoitteena oli välttää Hollannin ajautuminen uudelleen vastaaviin maanosien välisiin valtapeleihin kuin mitä maa koki toisen maailmansodan aikana. 1950-luvulla ideoidun Euroopan puolustusyhteisön (*European Defence Community*, EDC) vastustamisesta Hollanti luopui vasta Yhdysvaltojen näytettyä hankkeelle vihreää valoa.²²

Vaikka laajentumiset ovat tuoneet EY/EU:hun milloin atlantisteja, milloin puolueettomia maita, Euroopan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehityskulku on silti jatkunut. EU:ta käsittelevässä teoriakirjallisuudessa tätä on pidetty osoituksena integraation myötä tapahtuvasta sosiaalistumisesta ja sosiaalisesta oppimisesta²³. Tämä oppiminen – eurooppalais-tuminen – voi toki ainakin osittain tarkoittaa vain pintapuolista ”oikean” retoriikan omaksumista, mutta esimerkiksi hakijamaiden YK-kantojen lähentyminen EU-maiden kantoihin jäsenyyssprosessin aikana on todettu jo useamman laajentumiskierroksen yhteydessä²⁴. Mikäli siis integraatiohistorian opetuksiin tai oletukseen integraation logiikasta on uskomista, jäsenyys eurooppalaistaa uudet tulokkaat myös tällä kertaa.

Huomionarvoinen seikka on myös se, että uusissa jäsenmaissa kansalaismielipide on valmis hyväksymään EU-puolustuksen. Suhtautuminen puolustusasioiden hoitamiseen yhteisesti EU:n kanssa on näissä maissa positiivisempaa kuin vanhoissa jäsenmaissa keskimäärin²⁵. Uudet jäsenmaat myös luovuttavat mielellään atlantistisen YUTP-jarrumiehen tehtävät Isolle-Britannialle. Varsinaista atlantistien leiriä maat eivät Ison-Britannian kanssa muodosta: esimerkiksi Irakin sodan kannatus oli vuonna 2003 Isossa-Britanniassa vahvempaa ja aidompaa kuin uusissa jäsenmaissa, joissa kansalaismielipide oli kriittisempi. Tähän eroon vaikutti varmasti se, että mailla ei ole suurvalta-aseaman perintöä eikä siitä juontuvia kansallisia globaaleja tavoitteita kansainvälisessä politiikassa. Perusteet Irakin sotaan

Tärkeintä on osallistuminen

osallistumiseen löytyvätkin enemmän liittoutumisen velvoitteista ja eduista kuin siitä, että KIE-maat olisivat pitäneet sotaa sinällään oikeana ratkaisuna tai kokeneet, että kyseessä oli suoranaisesti omaan maahan kohdistuva uhka.

Suhde itään erottaa uudet vanhoista

Itä-länsi-jako pitää pintansa uudessa muodossa

Siinä missä jako eurooppalaisiin ja atlantistisiin maihin ei käytännössä erota uusia jäsenmaita omaksi ryhmäkseen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, suhtautuminen Venäjään ja muihin itäisiin naapureihin jakaa EU-maat selvästi uusiin ja vanhoihin. Samalla on kuitenkin syytä tähdentää, että uudet jäsenmaat eivät muodosta tässä(kään) kysymyksessä kovin yhtenäistä ryhmää. Maiden kesken on olennaisia eroja, joiden merkitys kasvaa sitä mukaa kuin tärkein niitä yhdistävä tekijä – epäluulo entistä miehittäjää kohtaan – siirtyy kauemmaksi historiaan. Hieman yksinkertaistaen voidaan sanoa, että mitä itäisempi valtio, sitä hallitsevampi ja ongelmallisempi on Venäjän osuus sen ulkopoliitikassa: kaikkein ongelmallisin suhde Venäjään on Virolla ja Latvialla; suhde Venäjään on hyvin tärkeä myös Liettualle ja Puolalle, mutta vähemmässä määrin muille Visegrad-maille eli Tšekille, Slovakialle ja Unkarille ja vielä vähemmän Slovenialle.

Historiallinen tausta valaisee uusien jäsenmaiden nykyisten Venäjän-suhteiden tilaa sekä auttaa hahmottamaan niiden asemaa EU:n Venäjän-politiikassa. Suhde ja suhtautuminen Venäjään erottaa entiseen itäblokkiin kuuluneet EU-tulokkaat paitsi vanhoista EU-maista myös Yhdysvalloista, jolle kylmän sodan aikaisesta vihollisesta on tullut tärkeä kumppani terrorisminvastaisessa taistelussa. Pienet itäisen Euroopan maat ovat pyrkinet osaksi ”länttä” nimenomaan päästäkseen irti Venäjän vaikutuspiiristä. Niille itä-länsi-jako toimii edelleen yhtenä tärkeänä perusteena määrittää oma paikkansa

kansainvälisessä järjestelmässä. Kahdeksan entisen itäblokin maan joukossa poikkeava tapaus on Slovenia, joka osana entistä Jugoslaviaa ei ollut suoranaisesti Moskovan kontrollin alainen. Myös maantieteellisen sijaintinsa vuoksi Slovenian ulkopoliittikka ja tavoitteet EU:n ulkosuhteissa suuntautuvat ennen kaikkea Balkanin ja Välimeren alueelle eivätkä itään. Niinpä alla kuvatut idänsuhteet onkin rajattava koskemaan muita itäisiä EU-tulokkaita.

Moskovan rautaisen otteen ovat kokeneet kaikkein raskaimmin Baltian maat, jotka liitettiin osaksi Neuvostoliittoa vuonna 1940. Neuvostomiehitys pyyhki Baltian valtiot maailmankartalta puoleksi vuosisadaksi, kunnes niiden itsenäisyys onnistuttiin palauttamaan vuonna 1991. Etenkin Viron ja Latvian Venäjän-suhdetta ovat siitä lähtien sävyttäneet monet ongelmat, joita tarkastellaan lähemmin alla. Visegrad-maat eli Puola, Tšekkoslovakia ja Unkari säilyttivät kylmän sodan aikana muodollisesti itsenäisyytensä, mutta niiden kokemukset totalitaristisesta neuvostojärjestelmästä ovat käytännössä lähes yhtä traumaattiset kuin Baltian maiden. Jo 1980-luvun jälkipuoliskolta lähtien Moskova on kuitenkin suhtautunut myöntyvämmiin niiden irrottautumiseen omasta vaikutuspiiristään. Niinpä niiden integroituminen länteen ei ole vaatinut vastaavanlaista Venäjän vastustuksen voittamista kuin Baltian maiden tapauksessa. Varsinkin Tšekin, Slovakian ja Unkarin ulkopoliittikassa Venäjän merkitys onkin vähentynyt. Tämä selittyy paljolti maantieteellä – maat sijaitsevat Keski-Euroopassa, melko kaukana Venäjän rajasta, eikä Tšekillä ole edes yhteistä rajaa IVY-alueen kanssa.

Sen sijaan Puola, jonka rajanaapureihin kuuluvat Ukraina, Valko-Venäjä ja Venäjän saareke Kaliningrad, panee idänsuhteille huomattavasti enemmän painoa. Venäjän ja EU:n itäisten naapureiden kehityksellä katsotaan olevan suuri merkitys Puolan turvallisuuden ja vakauden kannalta. Aiempi historiallinen kokemus vahvistaa epäluuloa Venäjää, mutta myös muita eurooppalaisia suurvaltoja kohtaan – kahden suuren naapurinsa Venäjän ja Saksan väliin puristettu maa on joutunut vuosisatojen kuluessa toistuvasti alistumaan jomman kumman valtaan tai tullut jaetuksi näiden kesken. Näistä katkerista historiallisista muistoista johtuu se, että puolalaiset vastustavat nykyisin Ranska-Saksa-akselin vahvistumista EU:ssa. Asetelman käänttöpuolena on Puolan muita KIE-maita astetta voimakkaampi atlantismi.

Epäluuloa Ranska-Saksa-akselia kohtaan siivittää pelko, että johtajakaksikko olisi valmis liittoutumaan kansainvälisessä politiikassa Venäjän kanssa Yhdysvaltoja vastaan²⁶. Pelko sai uutta vahvistusta Irakin kriisin aikana, kun näiden kolmen eurooppalaisen suurvallan johtajat esiintyivät näkyvästi yhdessä kritisoidessaan Yhdysvaltojen politiikkaa. Myös muut itäeurooppalaiset seurasivat huolestuneina Ranskan, Saksan ja Venäjän tiivistyvää yhteistyötä, josta antoi näyttöä muun muassa presidentti Chiracin, liittokansleri Schröderin ja presidentti Putinin kolmenkeskinen tapaaminen Pietarissa huhtikuussa 2003. Maat esittivät silloin yhteiset kantansa Irakin kriisiin ja keskustelivat myös EU:n ja Venäjän välisistä suhteista²⁷.

Samaan aikaan KIE-maat vakuuttivat tukeaan Yhdysvalloille. Vaikka transatlanttisen kumppanuuden painottaminen ei sinällään erota uusia jäsenmaita muista eurooppalaisista atlantisteista, ero löytyy perusteluista: itäisen Euroopan maat katsovat lännen yhtenäisyyden vahvistavan niiden omaa paikkaa osana läntistä yhteisöä. ”Länsi” määrittyy tässä katsantokannassa edelleen olennaisesti suhteessa ”itään”, vaikkakin uudet, New Yorkin terrori-iskujen esiin nostamat uhat ovat nousseet läntisen turvallisuuspolitiikan keskiöön. Itärajalla on keskeinen merkitys sekä uusien EU-maiden identiteetin että ulkopoliittikan sisällön määrittelyssä. Jäsenyys EU:ssa ja Natossa on tuonut uusille EU-maille varmuuden siitä, että idän ja lännen välinen raja kulkee nyt niiden itäpuolella, mutta tämä ei vähennä rajan merkitystä. Länsi edustaa vapautta, vakautta ja vaurautta. Länsi myös turvaa demokratian, oikeusvaltion ja markkinatalouden toimimisen. Näiden arvojen toteutumisen taso määrää pitkälti EU:n itärajan ja jakaa Euroopan, vaikka ”itä” ei enää pyrikään rakentamaan kilpailevaa yhteiskuntamallia eikä suoranaisesti uhkaa ”länttä”. Huntingtonin kiistelty näkemys maailman jakautumisesta sivilisaatioihin taikka kulttuureihin tukee itäeurooppalaisten yleistä käsitystä nyky-Euroopasta – ja mikä on laajentuneen EU:n kannalta mielenkiintoinen huomio, Huntingtonin piirtämä raja noudattaa melko tarkkaan unionin nykyistä itärajaa²⁸. Uusille jäsenmaille tämä jakolinja on merkittävämpi kuin vanhoille.

EU:n itäraja saa uusien jäsenten näkökulmasta keskeisen paikan myös unionin kansainvälisen toimijuuden rakentamisessa. Toki terrorismi, massatuhoaseiden leviäminen ja muut maailmanlaajuiset uhat ovat nykyään tärkeällä sijalla myös

niiden turvallisuusagendalla. Voidaan kuitenkin sanoa, että näissä kysymyksissä niiden aktiivisuus johtuu etupäässä tarpeesta vastata läntisten kumppaneiden odotuksiin. Vain osallistumalla globaalien uhkien ja kriisien hallintaan ne voivat todistaa olevansa varteenotettavia kumppaneita ja läntisen yhteisön jäseniä. Oman lähialueen turvallisuus ja suhteet naapureihin ovat sen sijaan luontevammin omaksi koettuja huolia. Tällä alueella uusilla EU-mailla on selkeitä omia intressejä, itse määritellyjä tavoitteita ja myös niiden edistämiseen tarvittavaa asiantuntemusta ja tahtoa – joka tosin ei välttämättä riitä antamaan maille merkittävää vaikutusvaltaa EU:n naapuruuspolitiikassa, johon palataan alla. Kun vanhojen jäsenmaiden kiinnostus varsinkin muita itänaapureita kuin Venäjää kohtaan on heikkoa ja niitä koskeva asiantuntemus vähäistä, uudet jäsenmaat katsovat tehtäväkseen ja velvollisuudekseen edistää tätä asiaa EU:ssa. Näin ne haluavat estää sen, että EU:n itäraja muodostuisi uudeksi Eurooppaa jakavaksi samettiseksi tai jopa rautaiseksi esiripuksi. Itärajan pysyvän merkityksen korostaminen ei siis tarkoita sitä, että uudet EU-maat haluaisivat säilyttää tämän jakolinjan; päinvastoin itänaapureiden sitoutuminen läntisiin arvoihin ja integroituminen Eurooppaan on niille tärkeämpää kuin vanhoille EU-maille. Ne myös tiedostavat paljon voimakkaammin tarpeen tukea toivotun suuntaista kehitystä.

Uudet EU-maat suhtautuvat epäluuloisesti varsinkin Venäjän tulevaisuudennäkymiin. Heidän asenteensa on tunnetusti vanhoja jäsenmaita kriittisempi ja kielteisempi. Virallinen retoriikka on toki yhdenmukaistettu läntisen mallin mukaiseksi: Venäjä on tärkeä kumppani eikä sitä pidetä uhkana omalle turvallisuudelle. Moskovan entisiä satelliitteja arveluttaa kuitenkin Venäjän halu suojella omaa vaikutuspiiriään lähialueilla. Lisäksi Venäjän suuntautuminen presidentti Putinin johdolla kohti autoritaarisempaa hallintoa, lisääntyneet poliittisten vapauksien rajoitukset ja ihmisoikeusloukkaukset Venäjällä sekä Tšetšenian tilanne herättävät näissä maissa enemmän huolta ja kritiikkiä kuin lännempänä. Vaikkei Venäjän katsota uhkaavan EU:ta sotilaallisesti nyt tai lähitulevaisuudessa, epävarmuus Venäjän tulevasta suunnasta pitää itänaapurin edelleen mahdollisten uhkakuvien joukossa.

Vanhat EU-maat ovat usein nähneet itäeurooppalaisten kriittisyyden ja Venäjän-pelon ikävänä historian painolastina ja

moittineet niitä venäläisvastaisuudesta ja jopa vaino-
harhaisuudesta. Uudet, itäiset EU-maat puolestaan ovat pitäneet
omaa käsitystään Venäjästä vanhojen EU-maiden Venäjä-kuvaa
realistisempana. Lännen optimistinen usko Venäjän kehitykseen
kohti länsimaista liberaalia demokratiaa on näyttänyt Neuvosto-
liiton entisten satelliittivaltioiden silmissä naiivilta ja vaaral-
liselta²⁹. Viime vuosina kriittiset äänenpainot ovat lisääntyneet
myös lännessä. Itäisten ja läntisten EU-maiden suhtautumisessa
on kuitenkin edelleen selkeä ero: lännempänä Venäjää ei
(viimeaikaisista muutoksista huolimatta) pidetä uhkana, vaan
kumppanina, mutta Venäjän naapurimaissa kumppanuus kätkee
alleen vahvan huolen Venäjän suurvaltapyrkimyksistä.

EU ja Venäjä: kasvava kauppa, kasvat jännitteet

EU on korostanut rakentavansa suhteitaan Venäjään yhteisten
arvojen pohjalta. EU:n Venäjän-politiikassa on samoja piirteitä
kuin sen suhteissa itäisiin hakijamaihin: kumppanilta edellytetään
EU-normien omaksumista sekä sitoutumista demokratiaan ja
markkinatalouteen³⁰. Tämä on läheisesti kytköksissä EU:n
luonteeseen arvoyhteisönä, jossa integraatio rakentuu jaetuille
demokratian ja ihmisoikeuksien periaatteille. Samat arvot ovat
keskeisellä sijalla myös EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuus-
politiikassa, mikä hämärtää sisä- ja ulkopolitiikan välistä rajaa.
Venäjä on arvojen sijasta painottanut käytännön etuja, toivoen
EU-suhteilta tukea omien poliittisten ja taloudellisten pää-
määriensä edistämiseen. Se ei ole kuitenkaan ollut missään
vaiheessa halukas hyväksymään EU:n puuttumista sen sisäiseen
kehitykseen ja päätöksentekoon, vaan varjelee kiivaasti suvereeni-
suuttaan. EU:n ja Venäjän suhteiden perustavanlaatuisena
haittana onkin se, että kyseessä on kaksi perin erilaista toimijaa:
Venäjä ei voi hyväksyä suvereenisuuden jakamista, joka on yksi
EU:n luonteenomaisimpia piirteitä³¹. Venäjän halu pitää sisä- ja
ulkopolitiikka tiukasti toisistaan erillään on myös hankaloittanut
EU:n ja Venäjän välistä yhteistyötä kansainvälisessä politiikassa,
vaikka ne ovatkin monissa ulkopolitiikan kysymyksissä samoilla
linjoilla³².

EU:lla ei ole kuitenkaan ollut keinoja toteuttaa yhteisille

arvoille ja EU-normeille rakentuvaa suhdetta Venäjään. Laajentumisen logiikka, jonka mukaisesti hakijamaat ovat omaksuneet EU:n arvot ja normit päästäkseen yhteisön jäseneksi, ei ole sovellettavissa Venäjään, joka ei tavoittele unionin täysjäsenyyttä. Puheet yhteisistä arvoista eivät ole johtaneet näiden arvojen johdonmukaiseen edistämiseen. Toisaalta myös tavoiteltu ”strateginen kumppanuus” ja käytännön yhteistyö ovat jääneet melko ohuiksi³³. Suhteiden sekavuutta ja linjattomuutta on lisännyt epäjohdonmukaisuus EU:n jäsenmaiden toiminnassa sekä ristiriidat unionin yhteisen Venäjän-politiikan ja sen rinnalla kulkevien yksittäisten jäsenmaiden Venäjän-suhteiden välillä.

Tarve uudistaa Venäjän-suhteita on tiedostettu EU:ssa jo ennen laajentumista. Komission helmikuussa julkaiseman varsin kriittissävyisen raportin mukaan EU:n Venäjän-suhteissa tarvitaan uutta lähestymistapaa, joka olisi ”tehokas, realistinen, tasapainoinen ja johdonmukainen”³⁴. Raportti korostaa yhteisten eurooppalaisten arvojen varjelemista suhteiden lähtökohtana. Tälle pohjalle olisi rakennettava ”aito strateginen kumppanuus” aiempien poliittisten julistusten ja yksittäisistä asioista rakentuvan agendan tilalle. Komissio ilmaisee huolensa siitä, että Venäjän sitoutuminen yhteisiin arvoihin on heikentynyt, vaikka näkeekin vakauden lisääntymisen Putinin kauden myönteisenä kehityssuuntana. Raportissa tuodaan esiin myös monia erityisesti uusia jäsenmaita koskevia seikkoja, jotka hiertävät EU:n ja Venäjän välistä yhteistyötä. Näitä ovat yleisesti ottaen Venäjän omaksuma ”voimallisempi asenne” useita liittyviä maita ja IVY-maita kohtaan, erimielisyydet koskien kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*) laajentamista koskemaan uusia jäsenmaita, sekä rajasopimukset Latvian ja Viron kanssa, joita Venäjä ei ole ratifioinut (näistä tarkemmin alla).

Uudet jäsenmaat yhtyvät hyvin pitkälti komission esittämään kritiikkiin ja vaativat myös EU:lta realistisempaa ja tiukempaa Venäjän-politiikkaa. Ne ovat moittineet EU:ta selkärangattomuudesta ja liiallisesta myöntyvyydestä Venäjän vaatimuksille. Ne ovat myös monesti ilmaisseet närkästyksensä EU:n kaksoisstandardeja kohtaan: pienemmiltä itäisen Euroopan mailta vaadittuja demokratian ja vähemmistöoikeuksien kriteerejä ei ole sovellettu Venäjään, joka kuitenkin on itse rajusti arvostellut etenkin Baltian maiden vähemmistötilannetta

vedoten läntisiin normeihin (myös tästä lähemmin alla). EU:n itäisten tulokkaiden peräänkuuluttama tiukkuus tarkoittaa ennen kaikkea EU:n linjan selkeää määrittelyä ja sen johdonmukaista noudattamista sen sijaan, että myönnyttäisiin Venäjän vaatimuksiin.

Uusien jäsenten erityisenä huolena on se, että suuret jäsenmaat määräävät EU:n Venäjän-politiikasta piittaamatta pienempien eduista tai vesittävät kahdenkeskisillä Venäjän-suhteillaan unionin yhteisen linjan. Suurten EU-maiden taipumuksesta osoittaa enemmän ymmärtäväsyyttä Venäjän kuin sen pienten länsinaapureiden kantoja kohtaan on viime vuosina saatu monesti näyttöä. Esimerkiksi Ranskan presidentti Jacques Chirac vieraili helmikuussa Unkarissa tarkoituksenaan korjata Irakin kriisin aikana vahingoittuneita suhteita hakijamaihin ja osoittaa tukeaan EU:n laajentumiselle, mutta hän herättikin lausunoillaan (jälleen kerran) närkästystä itäisessä Euroopassa: Chiracin mukaan EU:n tulisi osoittaa enemmän kunnioitusta Venäjän kansallisille eduille ja muun muassa ottaa huomioon sen huoli Baltian venäläisvähemmistön tilanteesta³⁵. EU:n suuret maat ovat myös osoittaneet valmiutta tehdä myönnytyksiä Venäjälle kysymyksissä, jotka koskevat esimerkiksi Kaliningradin asukkaiden kauttakulkua Liettuan läpi ja EU:n ja Venäjän välistä viisumikäytäntöä. Edellinen kysymys ratkaistiin kaikkia asianosaisia tyydyttävällä tavalla jo viime vuonna³⁶; jälkimmäisen osalta Venäjä jatkaa neuvotteluja sekä EU:n että yksittäisten jäsenmaiden kanssa, tavoitteenaan vähittäinen siirtyminen viisumivapauteen. EU-maista muun muassa Ranska ja Saksa ovat ilmaisseet tukensa Venäjän tavoitteille, kun taas Venäjän rajanaapurit – niiden joukossa Suomi – ovat hyvin varauksellisella kannalla. Uusien jäsenmaiden epäluuloa suurvaltojen yhteistyötä kohtaan lisäsi myös Ranskan ja Saksan maaliskuussa (eli pian komission raportin ilmestymisen jälkeen) julkaisema luonnos EU:n ja Venäjän suhteiden tulevasta kehityksestä. Siinä ehdotettiin muun muassa vähittäistä siirtymistä viisumivapauteen sekä Venäjän lisääntyvää osallistumista Euroopan puolustusta koskevaan päätöksentekoon³⁷.

Tällaisissa kysymyksissä itäisen Euroopan maiden päällimmäisenä huolenaiheena ei edes välttämättä ole Venäjän ja EU:n suurvaltojen välisten neuvottelujen sisältö, vaan suurten maiden tapa neuvotella keskenään asioista, jotka koskevat niiden välissä

sijaitsevia pienempiä valtioita, kuulematta näiden kantoja. Siksi itäisen Euroopan maille on tärkeää se, että EU puhuisi Venäjän suuntaan yhteisellä äänellä, jonka sanomaan kaikki jäsenmaat voivat vaikuttaa. EU:n sisäisten erimielisyyksien taustalla on jossain määrin erilainen käsitys Venäjän asemasta Euroopassa: onko kyseessä yksi Euroopan historiallisista suurvalloista, jolle kuuluu itseoikeutettu paikka eurooppalaisissa neuvottelupöydissä, vaiko Neuvostoliiton perillinen, joka kantaa harteillaan syyn totalitarismin kauheuksista.

Varsinkin Venäjän naapurissa sijaitsevat EU-tulokkaat kantavat huolta siitä, kunnioittaako Venäjä demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteita, ja ne vaativat EU:lta rehellisempää ja kriittisempää Venäjän tilanteen arviointia. Näissä maissa suhtaudutaan kuitenkin yleisesti myös skeptisesti EU:n mahdollisuuksiin edistää demokratiaa Venäjällä. Monet uusien EU-maiden edustajat katsovat olevansa realisteja; heidän mukaansa on myönnettävä, ettei Venäjällä ainakaan tällä hetkellä ole yhteiskunnan sisältä kansalaisten taholta nousevaa tahtoa rakentaa länsimaistyyppistä demokratiaa³⁸ ja että Venäjän vakauden tukeminen saattaa olla sen länsinaapureille nyt tärkeämpi tavoite kuin demokratian edistäminen.

Vakauden ja demokratian välisen jännitteen lisäksi tässä nousee esiin arvojen ja talousintressien välinen ristiriita: Venäjä on uusille jäsenmaille melko tärkeä kauppakumppani (katso liite 2), jonka taloudellisen merkityksen arvellaan tulevaisuudessa kasvavan. Yli kaksi kolmasosaa uusien EU-maiden kauppasuhteista suuntautuu kylläkin muihin EU-maihin, ja Venäjän osuus jää lähes kaikissa maissa alle 10 prosenttiin. Venäjän painoarvoa lisää kuitenkin maiden riippuvuus itäisestä energiantuonnista, erityisesti maakaasusta. Uusien jäsenmaiden vienti Venäjälle on vähäisempää kuin tuonti sieltä (vain Liettuan tapauksessa itänaapurin osuus kokonaisviennistä ylittää hieman yli viiteen prosenttiin), mutta vientilukujen toivotaan nousevan Venäjän nykyisen talouskasvun myötä. Vaikka virallisissa kannanotoissa painotetaan EU:n linjan mukaisesti yhteisten arvojen ensisijaista roolia, uusilla jäsenmailla saattaa olla valmiutta katsoa arvokysymyksiä sormien läpi ja edistää käytännön yhteistyötä Venäjän kanssa. Uusien EU-maiden etujen mukaista voisi olla poliittisten arvojen ja talousintressien pitäminen toisistaan erillään. Painopisteen asettaminen taloussuhteisiin olisi myös

Venäjän taloudellisten etujen mukaista, varsinkin kun laajentuneen EU:n osuus Venäjän ulkomaankaupasta on yli 50 prosenttia³⁹. Uudet jäsenmaat ovat Venäjän näkökulmasta merkittävä portti länteen, jonka kautta kulkee kauppa läntisempään Eurooppaan.

Poliittisten arvojen ja talousintressien sekä demokratian ja vakauden edistämisen väliset ristiriidat kaipaavat selkeämpiä ratkaisuja sekä uusien että vanhojen jäsenmaiden ja koko EU:n Venäjän-politiikassa. Nämä jännitteet ovat nyt suurempia kuin koskaan Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen, mikä johtuu laajentumisen myötä kasvaneesta EU:n ja Venäjän taloudellisesta keskinäisriippuvuudesta ja toisaalta arvopohjaisen yhteistyön vesittymisestä Venäjän viime vuosien kehityksen vuoksi.

Uudet jäsenmaat ovat halukkaita osallistumaan aktiivisesti EU:n Venäjän-politiikan muotoiluun ja pitävät omaa Venäjän-tuntemustaan tärkeänä voimavarana, josta voi hyötyä koko EU. Onhan yhdeksi EU-Venäjä-suhteiden ongelmaksi nähty se, etteivät osapuolet puhu samaa kieltä eivätkä aina ymmärrä toistensa ajatusmaailmoja. Itäiset EU-maat ovat epäilemättä taitavampia puhumaan samaa kieltä venäläisten kanssa, eivät pelkästään paremman venäjän kielen taitonsa ansiosta. Heidän kykynsä ja mahdollisuutensa vaikuttaa EU:n Venäjän-suhteisiin ovat kuitenkin rajalliset monesta syystä. Uusilla jäsenmailla ei ole ainakaan vielä tarjota EU:n yhteiseksi linjaksi sopivaa näkemystä Venäjän-suhteiden kehityksestä. Oman painavan rasitteensa muodostavat maiden kahdenkeskiset suhteet Venäjään, joita luonnehtivat molemminpuoliset ennakkoluulot, kielteiset asenteet ja varsinkin Baltian maiden osalta ratkaisemattomat kiistat. Nämä rasitteet ovat nyt tulleet erottamattomaksi osaksi EU:n ja Venäjän välisiä suhteita. Lisäksi on syytä muistuttaa, että kaikkien uusien tulokkaiden toimintaa EU:ssa rajoittaa jäsenyyden alkuvuosina heikko yhteisten instituutioiden ja toimintatapojen tuntemus.

Vaikka EU:n instituutioissa ja vanhoissa jäsenmaissa ollaan usein taipuvaisia näkemään uudet jäsenmaat mieluumminkin unionin Venäjän-suhteiden rasitteena kuin voimavarana, laajentumisella lienee tässä kysymyksessä myös myönteisiä vaikutuksia. Ensiksi paineet kehittää EU:n Venäjän-strategiaa lisääntyvät, kun Venäjän merkitys EU:lle väistämättä kasvaa. Toiseksi uudet jäsenmaat korostavat yhtenäisen Venäjän-

politiikan tarvetta ja ovat itse halukkaat hoitamaan Moskovan-suhteitaan olennaisessa määrin Brysselin kautta. Nykyisenä suuntana näyttäisikin olevan EU:n yhteisen linjan voimistuminen kansallisten politiikkojen rinnalla. Lisäksi jäsenyyden tuoman kokemuksen myötä uusien EU-maiden valmiudet hyödyntää omaa Venäjän-tuntemustaan unionin yhteisen politiikan kehittämisessä tulevat vähitellen paranemaan.

Venäjän kutistuva vaikutuspiiri: kipupisteenä Baltia

Laajentumisen tuomat (pelätyt sekä toteutuneet) vaikeudet EU:n Venäjän-suhteisiin liittyvät useimmiten Baltian maihin, etenkin Viroon ja Latviaan. Juuri balttien on arveltu käyttäytyvän EU:n Venäjän-suhteiden 'häirikköinä', jotka tuovat unioniin omien Venäjän-suhteidensa ongelmat, kuten isot venäläisvähemmistöt⁴⁰ ja puuttuvat rajasopimukset. Venäjän ulkopoliittisiin tavoitteisiin on Neuvostoliiton hajoamisesta lähtien kuulunut vaikutusvallan säilyttäminen "lähiulkomailla" eli lähinnä entisen Neuvostoliiton alueella. Baltian maiden irrottautuminen tästä vaikutuspiiristä on koettu katkerana osoituksena Venäjän kansainvälisen aseman heikkenemisestä. Venäjän strategisten etujen suojeleminen lähialueilla piti pitkään sisällään muun muassa Baltian maiden Nato-jäsenyyden jyrkän vastustuksen. EU:n laajentumista itään Venäjä ei ole missään vaiheessa pitänyt samalla tavalla ongelmallisena kuin entisen itäblokin maiden liittymistä Natoon. Huolimatta asian periaatteellisesta hyväksymisestä Venäjä on kuitenkin käytännössä hankaloittanut maiden liittymistä Euroopan unioniin. EU-komission moittima Venäjän "voimallisempi asenne" liittyviä maita kohtaan on kohdistunut erityisesti Viroon ja Latviaan.

Venäjän silmätikkuna on erityisesti venäläisvähemmistön tilanne: se on toistuvasti kyseenalaistanut Viron ja Latvian EU-jäsenyyssyrkimykset vedoten vähemmistöoikeuksien loukkauksiin näissä maissa, vaikka EU ja muut kansainväliset tarkkailijat eivät olekaan löytäneet näyttöä systemaattisesta vähemmistöjen syrjinnästä. Erityisen terävä kiista syntyi tämän vuoden alussa, kun Venäjä kieltäytyi laajentamasta EU:n ja Venäjän välistä

kumppanuus- ja yhteistyösopimusta sellaisenaan koskemaan kaikkia uusia jäsenmaita. Sopimuksen laajentamisen ehdoksi Venäjä asetti listan vaatimuksia, jotka suojaisivat Venäjän erityisetuja laajentumisen mahdollisilta kielteisiltä vaikutuksilta. EU myöntyi suureen osaan Venäjän vaatimuksista, joista useimmat koskivat kaupankäyntiä. Nämä kirjattiin erilliseen lisäpöytäkirjaan, joka liitettiin sopimukseen laajentumisen alla. Pitkällisten neuvottelujen tuloksena sopimuksesta jätettiin pois viittaus Baltian venäläisvähemmistöjen suojeluun, joka olisi asettanut Viron ja Latvian outoon erityisasemaan ikään kuin EU:n tarkkailuluokalle. Virossa ja Latviassa prosessi herätti pienehkön poliittisen myrskyn, jossa punnittiin maiden kyky puolustaa omia etujaan EU:ssa ja toisaalta EU:n valmius osoittaa solidaarisuutta pieniä rajavaltioitaan kohtaan ja suojella niitä Venäjän hyökkäyksiltä. Neuvottelujen kohteena ollut EU:n ja Venäjän välistä sopimusta venäläisvähemmistön suojelusta verrattiin maiden julkisessa keskustelussa jopa vuonna 1939 solmitun Molotov-Ribbentrop-sopimuksen salaiseen lisäpöytäkirjaan, joka määritteli Saksan ja Venäjän välisen etupiirijaon.

EU-jäsenyys ei tuonut loppua Venäjän taholta tulevalle arvostelulle: tuore esimerkki tästä on Venäjän puolustusministerin Igor Ivanovin heinäkuussa Lontoossa pitämä puhe, jossa hän määritteli Viron ja Latvian ”vaaran lähteiksi”, jotka eivät noudata demokraattisia ja ihmisoikeusnormeja ja lietsovat sotilaallista ja poliittista jännitystä. Virossa ja Latviassa puhe nähtiin osana Venäjän viime aikoina yltynyttä propagandasotaa, jonka tavoitteena on vahingoittaa maiden kansainvälistä mainetta ja asemaa. Presidentti Putin puolestaan on viime aikoina korostanut tarvetta suojella venäläisten oikeuksia IVY-maissa ja Baltiassa, joten venäläisvähemmistöt pysyvät tärkeänä välineenä Venäjän pyrkimyksissä tehostaa vaikutusvaltaansa lähialueilla. Baltian maissa kannetaan huolta myös Venäjän pyrkimyksistä vaikuttaa maiden sisäpolitiikkaan. Epäilykset kasvavasta venäläisvaikutuksesta nousivat huippuunsa viime keväänä, kun Liettuan presidentti Rolandas Paksas erotettiin virasta epäiltynä muun muassa kytköksistä venäläismafiaan⁴¹.

Baltian maiden ja Venäjän väliset ongelmat ovat nyt kiistatta nousseet osaksi EU-Venäjä-suhteiden agenda, mutta baltit eivät halua nähdä itseään häirikön roolissa – mieluumminkin ne

pyrkivät välttämään asettumista tähän rooliin, sillä ne eivät halua vahingoittaa omaa mainettaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan unionissa olemalla ”hankalia” Venäjän suhteen. Venäjän jatkuvat syytökset ja yritykset puuttua venäläisvähemmistön tilanteeseen kuitenkin leimaavat Viron ja Latvian edelleen maiksi, joilla on ongelmia Venäjän kanssa. Viron ja Latvian virallisena linjana on pyrkiä suhteiden parantamiseen ja välttää ongelmien paisuttamista ja kiivaita reaktioita itänaapurin lausuntoihin. Rajasopimusten solmimista Venäjän ja Baltian maiden välillä ei haluta ottaa erityisen näkyvästi esille EU:n kautta, ellei ole todellista syytä odottaa edistystä toiselta osapuolelta. Perustelu tähän on hyvin pragmaattinen: Baltian maat ovat tähän asti pärjänneet hyvin ilman rajasopimusta eikä niillä ole syytä nyt keskittää energiaansa kiistan elvyttämiseen. Niiden jo vuosia sitten omaksuma kanta, jonka mukaan ne ovat tehneet kaiken voitavansa ja nyt pallo on vastapuolella, toimii edelleen nyt kun maat ovat EU:n jäseniä⁴². Maltillisesta virallisesta linjasta huolimatta jäsenyys EU:ssa ja Natossa on rohkaissut Baltiassa esiin myös Venäjän suuntaan kriittisempiä ja ärhökkäämpiä äänenpainoja, jotka ovat koskeneet muun muassa rajasopimuksia ja vaateita neuvostomiehityksen aiheuttamien vahinkojen hyvittämisestä.

Baltian maiden ja Venäjän suhteita hiertävien ongelmien valossa voidaan sanoa, että vaikka balteilla on kenties EU-maista eniten Venäjää koskevaa kokemusta ja asiantuntemusta, niillä on myös huonoimmat edellytykset hyödyntää niitä EU:n Venäjän-politiikassa. Etenkin Viro ja Latvia toivovat EU:lta tukea Venäjän-suhteidensa parantamiseen ja suojaa itänaapurin painostusta ja aiheettomia syytöksiä vastaan. EU onkin toistuvasti vastannut Venäjän syytöksiin toteamalla, että Viro ja Latvia täyttävät EU-jäsenyydelle asetetut poliittiset kriteerit, vähemmistöjen oikeuksien turvaaminen mukaan lukien, ja että ne noudattavat asianomaisia kansainvälisiä normeja.

Uudet naapurit: EU ja Venäjä törmäyskurssilla?

Venäjän päämäärä pysyä alueellisena suurvaltana ja EU:sta erillisenä voimakseksena on selkiintynyt presidentti Putinin

valtakaudella⁴³. Menetettyään otteensa itäisen Keski-Euroopan maista ja Baltiasta, Venäjä pyrkii nyt tiivistämään siteitään IVY-maihin ja näkee EU-integraation mallina IVY-alueen yhteistyölle⁴⁴. Venäjän vaikutuspiirin raja on kuitenkin vakiintumaton ja monet siihen kuuluvat valtiot näkevät houkuttelevana vaihtoehtona EU-jäsenyyden, mikä luo jännitteitä EU:n ja Venäjän välisiin suhteisiin. Nämä jännitteet konkretisoituvat EU:n uuden naapuruuspolitiikan toteuttamisessa.

Euroopan naapuruuspolitiikan valmistelu sai alkunsa vuonna 2001, kun EU:ssa tiedostettiin tarve valmistautua laajentumisen mukanaan tuomiin haasteisiin tulevissa uusissa naapurimaissa. Komission uutta naapuruuspolitiikkaa linjaava raportti valmistui maaliskuussa 2003 ja siihen pohjautuva tarkempi strategiapaperi toukokuussa 2004. Jälkimmäisessä määritellään yleiset periaatteet ja tavoitteet, joiden pohjalta unioni laatii yhteistyössä naapureidensa kanssa kahdenkeskiset kunkin maan olosuhteiden mukaan räätälöidyt toimintasuunnitelmat. EU:n tavoitteena on tiivistää suhteita naapureihinsa muun muassa talousintegraation keinoin tarjoamatta maille kuitenkaan mahdollisuutta unionin täysjäsenyyteen. Strategia kattaa kaiken kaikkiaan 16 maata, joista seitsemän on IVY-maita eli Venäjän lisäksi Valko-Venäjä, Ukraina, Moldova sekä Etelä-Kaukasuksen maat Armenia, Azerbaidžan ja Georgia.

Uusien jäsenmaiden mielenkiinto kohdistuu IVY-alueeseen, erityisesti läntisiin IVY-maihin. Tähän on useita syitä. Ensiksi, itänaapureiden tilanne vaikuttaa suoraan omaan turvallisuuteen. Idästä kohdistuvat uhat ovat moninaisia, mukaan lukien poliittiset ja sotilaalliset konfliktit, talouskriisit, rajat ylittävä rikollisuus, huumekauppa, laitton siirtolaisuus, ydinmateriaali ja ympäristöuhat. Uhkien joukossa on siis sekä kovan että pehmeän turvallisuuden kysymyksiä, mutta kaiken kaikkiaan niiden torjumisessa ei ole paljoakaan apua Naton antamasta sotilaallisesta turvallisuustakuusta. EU:n tuki idästä kohdistuvien uhkien hallinnassa ja ehkäisemisessä on näin ollen uusille jäsenmaille hyvin tarpeellinen, jopa välttämätön. Monien uhkien lähteinä ovat poliittinen epävakaus, huono hallinto, köyhyys ja EU:n itärajaa pitkin kulkeva elintasokuilu⁴⁵, joten niiden torjumiseksi tarvitaan laajaa tukea yhteiskuntien kehitykselle. Uusien jäsenmaiden on omiin kokemuksiinsa nojautuen syytä uskoa, että pitkällä tähtäimellä paras keino turvallisuuden ja

vakauden edistämiseen on eurooppalaisiin arvoihin pohjautuva integraatio.

Toinen keskeinen syy kannattaa EU:n aktiivista naapuruuspolitiikkaa liittyy laajempaan valtapiirien muodostumiseen: uusissa jäsenmaissa naapuruuspolitiikka nähdään yksiselitteisesti vastatoimena Venäjän kontrollipyrkimyksille. EU ja IVY ovat tässä katsantokannassa toisensa pois sulkevia, keskenään kilpailevia vaihtoehtoja. Tämä vastaa Venäjän käsitystä EU:n kanssa pelattavasta nollasummapelistä. Myös Yhdysvaltojen strategisena tavoitteena on estää Venäjän ylivalta IVY-alueella, mikä helposti tukee käsitystä valtapiirien kilpailusta. (USA:n virallisen kannan mukaan tosin IVY-maiden hyvät suhteet Venäjään ja integroituminen euroatlanttisiin rakenteisiin eivät sulje toisiaan pois⁴⁶.) EU:n ja Venäjän välistä vastakkainasettelua ei ainakaan lievennä se, että naapuruuspolitiikan innokkaimpia puolestapuhujia EU:ssa ovat nyt entisen itäblokin maat. Irtauduttuaan itse Venäjän valtapiiristä ja selvittyään menestyksellä siirtymästä demokratiaan ja markkinatalouteen uudet EU-maat ovat nyt innokkaita viemään omaa oppiaan muille entisen itäblokin maille. Pelissä on vahvaa symboliikkaa ja neuvostokaudelta ja kauempaakin historiasta periytyvää solidaarisuutta pienten Venäjän alistamien kansakuntien kesken.

Uusien jäsenten kokemukset poliittisten ja taloudellisten uudistusten toteuttamisesta ja EU-normien omaksumisesta ovatkin arvokkaita muille postkommunistisille valtioille. Lisäksi uusien EU-maiden vahvuuksia naapuruuspolitiikan toteuttamisessa ovat kohdemaiden hyvä tuntemus ja läheiset kontaktit niihin. Uudet jäsenmaat haluavat valjastaa oman kokemuksensa ja asiantuntemuksensa demokratian ja talouskehityksen edistämiseen naapurimaissa, jotka painivat edelleen paljolti samanlaisten ongelmien parissa kuin uudet EU-maat oman siirtymäkautensa aikana. Tässä on huomioitava maiden erilainen asenne Venäjää ja muita naapurimaita kohtaan: EU:n mahdollisuuksia edistää demokratiaa Venäjällä saatetaan pitää heikkoina, mutta muiden naapurimaiden osalta ollaan huomattavasti optimistisempia. Naapureille suunnattu apu on symbolisesti merkittävää myös sen vuoksi, että se osoittaa avun antajien saavuttaneen suhteellisen korkean kehitystason, mikä velvoittaa tukemaan huonommassa asemassa olevia. Uusien EU-maiden harjoittama kehitysyhteistyö, joka on tullut osaksi niiden

ulkopolitiikkaa pitkälti EU:n vaatimuksesta, kohdistuukin olennaisilta osin IVY-maihin ja entisen Jugoslavian alueelle. Kehitysavun suuntaaminen tutuille itänaapureille on luontevaa ja mielekästä, mutta kertoo myös uusien jäsenmaiden ulkopoliitiikan kapea-alaisuudesta.

Kaikkein aktiivisin ja aloitteellisin itäisen naapuruuspolitiikan puolestapuhuja on pitkään ollut Puola⁴⁷. Jo vuonna 1998 pitämässään Puolan EU-jäsenyysneuvottelujen avajaispuheessa maan silloinen ulkoministeri Bronislaw Geremek ehdotti EU:n itäisen ulottuvuuden politiikan luomista. Puolalaisten analyytikojen mukaan EU:lla on korvaamaton merkitys Puolan idänsuhteille: ”Puolan turvallisuusintressejä idässä ... toteutetaan joko osana EU:n itäistä politiikkaa, jonka kehittämiseen Puola osallistuu, tai niitä ei toteuteta lainkaan”⁴⁸. Puola on korostanut EU:n erillisen idänpolitiikan tarpeellisuutta ja suhtautunut kriittisesti unionin ratkaisuun yhdistää kaikki naapurimaat yhteisen naapuruuspolitiikan kehikkoon. EU:ssa puolestaan on kritisoitu Puolan ehdotuksia siitä, että ne keskittyvät liian kapeasti omien kansallisten etujen ajamiseen. Itänaapureiden merkitystä maan turvallisuuden kannalta tähdentää esimerkiksi Puolan turvallisuusstrategia vuodelta 2000, joka viittaa maan naapurimaihin Ukrainaan ja Valko-Venäjään ”alueena, jossa on huomattavia sotilaspotentiaalien keskittymiä”, ja jossa poliittinen epävakaus, talouden romahdus ja sisäiset kriisit edellyttävät kansainvälisiä sitoumuksia aseistuksen valvonnassa. Strategiassa todetaan myös joukkotuhohoaseisiin liittyvä kasvava riski.⁴⁹ Puolan mielenkiintoa itänaapureitaan kohtaan vahvistavat omalta osaltaan historialliset ja kulttuuriset siteet sekä huomattavan kokoiset puolalaisvähemmistöt Ukrainassa (arviolta 400 000–700 000) ja Valko-Venäjällä (lähes 400 000)⁵⁰.

Puolalle on erityisen tärkeää Ukrainan riippumattomuus ja suuntautuminen länteen, sillä Puola pitää Ukrainaa puskurina Venäjää vastaan. Jos Ukraina hylkäisi ”eurooppalaisen valinnan” ja tiivistäisi sen sijaan siteitään Venäjään, tämä heikentäisi puolalaisten käsityksen mukaan huomattavasti heidän turvallisuuttaan. Puola on tukenut Ukrainan vaatimuksia EU:n ”avoimen oven” politiikasta, joka asettaisi tulevaisuuden tavoitteeksi Ukrainan täysjäsenyyden. Samaa linjaa olisi Puolan mukaan sovellettava myös Moldovaan. Tämä ei tarkoita suoranaista jäsenyyden tukemista, vaan maiden olisi ensin

annettava vahvaa näyttöä kyvystään täyttää jäsenyyskriteerit. Avoimen oven periaatteen puolesta puhuu se, että EU ei tarjoa nyt itäisille naapureilleen tarpeeksi houkuttelevaa ”porkkanaa” palkinnoksi uudistusten toteuttamisesta. Naapuruuspolitiikan keskeisiin välineisiin kuuluu ehdollistaminen eli naapurimaille tarjottujen etujen ehtona on sitoutuminen yhteisiin arvoihin ja EU:n kanssa sovittuihin uudistuksiin. Ehdollistaminen voi kuitenkin olla tehokasta ainoastaan, mikäli siihen liittyy uskottavia palkkioita ja/tai rangaistuksia⁵¹. EU:ssa vallitseva kanta on kuitenkin tällä hetkellä se, että unionin kyky laajentua on jo nyt kovalla koetuksella eikä EU pysty tarjoamaan jäsenyysoptiota IVY-maille. Puolan kanta on saanut jonkin verran tukea muilta uusilta jäsenmailta, mutta niille asia ei ole yhtä merkittävä kuin Puolalle eivätkä ne mielellään asetu EU:n vallitsevaa linjaa vastaan. Itäisten naapurimaiden tukeminen sekä kahdenkeskisten suhteiden että mahdollisuuksien mukaan EU:n kautta on kuitenkin uusi merkittävä painopiste niiden ulkopoliitikassa. Maiden painotukset vaihtelevat: esimerkiksi Viron mielenkiinto kohdistuu ensisijaisesti Ukrainaan ja Georgiaan, Liettua pyrkii ymmärrettävästi tukemaan etenkin lähi-naapureitaan Valko-Venäjää ja Kaliningradin aluetta ja myös Slovakia on asettanut prioriteetiksi Valko-Venäjän. Tšekki, Slovakia, Unkari ja etenkin Slovenia painottavat myös tukea Balkanin alueelle.

Uusissa jäsenmaissa korostetaan tarvetta edistää naapurisuhteita sekä poliittisella, taloudellisella että kansalaisyhteiskunnan tasolla. Yksi alue, jolla uudet jäsenmaat voivat antaa olennaisen panoksen EU:n naapuruuspolitiikkaan, on kansalaisjärjestöjen ja paikallisten toimijoiden tukeminen ja kansalaistason yhteyksien tiivistäminen EU:n itärajan yli. Kansalaisyhteiskunnalla on ollut merkittävä rooli uusien EU-maiden demokratisaatiassa, ja niiden kokemukset ovat hyödyllisiä itäisille naapurimaille. Uusien jäsenmaiden kansalaisjärjestöissä tunnetaan muiden siirtymäkauden vaikeuksien lisäksi myös ulkopuoliseen apuun liittyvät ongelmat, kuten ulkoisten mallien ja ehtojen joustamaton soveltaminen ja liiallinen riippuvuus avunantajista⁵², ja osataan toivon mukaan välttää niiden toistamista naapuruuspolitiikassa. Järjestöjen aktiivisuudesta naapuruuspolitiikan alueella on jo rohkaisevaa näyttöä⁵³. Kansalaisyhteiskunnan tasolla annettava tuki on

erityisen merkittävä Valko-Venäjän tapauksessa. Autoritaarisen hallintonsa vuoksi Valko-Venäjä ei voi toistaiseksi osallistua täysimääräisesti EU:n naapuruuspolitiikkaan, mutta sen kansalaisyhteiskunnan tukeminen on jossain määrin mahdollista. Se onkin yksi harvoja keinoja, joilla EU voi luoda Valko-Venäjälle demokratisoitumispaineita. Kansalaistoiminnan tukemisen puolesta puhuu myös se, että tällä alueella voidaan saavuttaa edistystä hyvin pienin varoin verrattuna vaikkapa infrastruktuurin kehittämiseen vaadittaviin resursseihin.

Vaikka uusilla jäsenmailla on joitakin hyviä edellytyksiä omaksua aktiivinen rooli EU:n naapuruuspolitiikassa, tälle on myös useita esteitä. Ensiksi maiden resurssit ovat hyvin vähäiset ja näin ollen ne toivovat aloitteilleen rahoitusta EU:n kassasta. Tilanteessa, jossa unionin budjetti uhkaa revetä muihin laajentumisen aiheuttamiin kustannuksiin, tämä ei onnistu helposti. Toiseksi uusien jäsenten visio naapuruuspolitiikan toteuttamisesta ja niiden omasta osuudesta siinä on vielä selkiintymätön. Konkreettisten toimintamuotojen suunnittelu on kuitenkin työn alla. Siinä muodostaa oman haasteensa maiden keskinäinen koordinaatio. Kolmanneksi maiden asema EU:n ja Venäjän vaikutuspiirien rajalla ja niiden halu laajentaa EU:n vaikutuspiiriä ärsyttää Venäjää. Neljänneksi on jälleen kerran todettava, että uusien jäsenmaiden vaikutusmahdollisuuksia rajoittaa oppipojan asema unionissa. Lisäksi sekä unionin että uusien jäsenmaiden asialistalla on monia tärkeämpiä asioita, jotka eivät jätä paljoa tilaa naapuruuspolitiikalle. Näihin kuuluvat EU:n sisäiset uudistukset, uusien jäsenten sisäänajo ja unionin seuraava laajentuminen. Uudet jäsenmaat saattavat kuitenkin tulevaisuudessa asettua aktiivisesti tukemaan EU:n laajentumista joihinkin IVY-maihin, mikäli ne kehittyvät tulevana vuosina EU:n normien ja jäsenyyskriteerien suuntaisesti – edellyttäen myös, että 25 jäsenmaan unioni osoittautuu sinä aikana toimintakykyiseksi.

Suomi uusien ja vanhojen välimaastossa

Uusien jäsenmaiden kannoissa EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on kenties yllättäväkin paljon yhtäläisyyksiä Suomen kantojen kanssa. Ensiksi maita yhdistää samankaltainen, melko kaksijakoinen perusasenne YUTP:hen. Yhtäältä pidetään hyvin tärkeänä aktiivista osallistumista, mutta toisaalta ollaan huolissaan siitä, ovatko omat vaikutusmahdollisuudet riittävät. Tästä seuraa myös ristiriitainen suhtautuminen yhteistyön syventämiseen: yhtäältä tämä katsotaan pienempien jäsenmaiden ja koko EU:n eduksi, mutta toisaalta haluttaisiin suojella kansallista suvereenisuutta. Yhteisen politiikan jarruksi ei haluta asettua, vaan päinvastoin mielellään korostetaan halua toimia aktiivisesti ja rakentavasti yhteistyön edistäjänä.

Tärkeimpiä yhtäläisyyksiä luovia tekijöitä ovat maantieteellinen sijainti Venäjän naapuruudessa sekä historiallinen kokemus, jota värittää taistelu kansallisesta itsemääräämisoikeudesta. Suomi tietenkin erottuu uusista jäsenistä maana, joka on pärjännyt tässä taistelussa paremmin ja jonka nykyisiä suhteita Venäjään voidaan luonnehtia erinomaisiksi. Oman historiansa ja asemansa vuoksi Suomella on kuitenkin muita vanhoja jäsenmaita enemmän ymmärtämystä uusien jäsenmaiden huolia ja ongelmia kohtaan. Suomelle on tärkeää, että uusien maiden Venäjän-suhteita hiertäviin ongelmiin haetaan myönteisiä ratkaisuja, mahdollisuuksien mukaan EU:n kautta. Myös laajentumisen tuomat paineet kehittää yhtenäisempää EU:n Venäjän-politiikkaa ovat Suomen kannalta tervetulleita. Itäisiä EU-maita (Suomi mukaan lukien) yhdistää lisäksi se, että niille on muita jäsenmaita tärkeämpää tukea Venäjän vakaata ja

demokraattista kehitystä sekä edistää kauppasuhteita itään. Itäiset kauppasuhteet ovat Suomelle jopa tärkeämpiä kuin monille uusille jäsenmaille (ks. liite 2). Yhteinen on myös haaste sovittaa nämä keskenään jossain määrin jännitteiset tavoitteet yhteen eli edistää uskottavasti sekä demokratiaa että taloussiteitä.

EU:n uudessa naapuruuspolitiikassa Suomi on uusien jäsenmaiden tavoin kiinnostunut aktiivisesta roolista sen itäisen ulottuvuuden toteuttamisessa. Maiden keskinäinen koordinaatio ja yhteistyö on tässä hyvin tarpeellista. Yhteistyötä uhkaa varjostaa kilpailuasetelma, jossa jokainen jäsenmaa tavoittelee mahdollisimman suurta pottia EU:n kassasta omien projektiansa toteuttamiseen naapurimaissa. Lisäksi Suomessa on nähty uusi itäinen ulottuvuus kilpailijana ja jopa uhkana 1990-luvun lopulla Suomen aloitteesta käynnistyneelle pohjoiselle ulottuvuudelle (PU)⁵⁴. Vaikka uudet EU-maat ovat hanakasti kiistäneet tällaisen vaaran, huoli lienee perusteltu sikäli, että pohjoisen ulottuvuuden näkyvyys ja suhteellinen merkitys väistämättä pienenee, kun uusi itäraja tuo mittavia uusia haasteita EU:n ulkopolitiikalle.

Suomen mahdollisuudet edistää niitä päämääriä, joita varten pohjoinen ulottuvuus on luotu, eivät kuitenkaan välttämättä huonone – varsinkin muiden kuin aivan pohjoisimpien, arktisten alueiden osalta ne voivat päinvastoin parantua. Pohjoisen ulottuvuuden tavoitteet (kuten kaupan ja investointien edistäminen, infrastruktuurin kehittäminen, rikollisuuden vastainen taistelu, ympäristönsuojelu ja ydinturvallisuuden parantaminen) voidaan periaatteessa ongelmitta sovittaa osaksi uutta itäistä naapuruuspolitiikkaa. Toisaalta ne kytkeytyvät EU:n Venäjän-suhteisiin, jotka muodostavat oman kokonaisuutensa ENP:n rinnalla. Suomella ei ole syytä tehdä pohjoisen ulottuvuuden puolustamisesta itsetarkoitusta, eikä PU:n säilyttäminen erillään EU:n Venäjän-suhteista ja naapuruuspolitiikasta ole välttämättä kovin mielekästä. Sen sijaan pitäisi pyrkiä hyödyntämään laajentumisen tuomia uusia mahdollisuuksia PU:n agendan edistämiseen. Pohjoinen ulottuvuus voidaan nähdä ENP:n edelläkävijänä, joka toimii uuden itäisen naapuruuspolitiikan esikuvana. Suomen kannalta on tervetullutta myös se, että Itämerestä on tullut laajentumisen myötä lähes kokonaan EU:n ympäröimä. Tämä muutos edistää alueellista yhteistyötä EU:n puitteissa ja antaa lisää painoarvoa luoteisen Venäjän kehityksen tukemiselle⁵⁵.

Suomen kannalta merkityksellistä on, että kaikkiaan kahdeksan kymmenestä uudesta jäsenmaasta kuuluu Natoon. Laajentumisen jälkeen sotilaallisesti liittoutumattomien/ puolueettomien EU-maiden joukko koostuu Maltasta, Kyproksesta, Itävallasta, Irlannista, Ruotsista ja Suomesta. Kysymys kuuluukin, onko kyseessä marginalisoituvien ja ”albanisoituvien” maiden outo ryhmä vailla merkitystä vaiko maaryhmä, joka on eurooppalaisen turvallisuuspolitiikan erikoisluonteen tae? Jälkimmäistä vaihtoehtoa voisi perustella sillä, että Natoon kuulumattomat EU-maat ovat symbolisesti tärkeä seikka, joka erottaa YUTP:n Natosta – ja täten tukee omaehtoisen eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittymistä.

Toisaalta on syytä korostaa, että Suomella on samantapainen suhtautuminen Yhdysvaltoihin kuin uusilla jäsenmailla, mikä selittyy jälleen hyvin pitkälti maantieteellisellä sijainnilla ja historialla. Kaikki EU:n itärajalta sijaitsevat maat – Suomi mukaan lukien – ovat eurooppalaisia atlantisteja, jotka haluavat varjella hyviä suhteita Yhdysvaltoihin ja toivovat sen jatkossakin sitoutuvan Euroopan turvallisuuteen. Myös varauksellinen kanta EU:n omaan puolustukseen yhdistää maita, joskin Suomi perustelee varauksellisuuttaan ensisijaisesti sotilaallisella liittoutumattomuudella. Voitaneen sanoa, että liittoutumattomuus erottavana tekijänä jää yhdistävien tekijöiden varjoon, varsinkin jatkossa, kun EU:n painoarvo uusien jäsenmaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikassa todennäköisesti kasvaa ja Suomen liittoutumattomuus ”ohenee”.

Sekä EU:n Venäjän-politiikan että itäisen naapurisuuspolitiikan kehittämisessä Suomella on hyvät edellytykset toimia siltana uusien ja vanhojen jäsenmaiden välillä ja tasapainottaa suhteita Venäjään. Hyvin haasteellinen tehtävä Suomelle on naapurisuuspolitiikan edistäminen tavalla, joka vähentäisi EU:n ja Venäjän välistä vastakkainasettelua. On siis etsittävä keinoja tukea EU:n itänaapureiden demokratiaa, talouskehitystä ja länsisuhteita tavalla, jota Venäjä ei koe uhaksi omalle asemalleen. Venäjän kantojen ottaminen huomioon ja EU:n tavoitteiden edistäminen samanaikaisesti voi osoittautua hyvinkin vaikeaksi yhtälöksi, jonka ratkaisemiseen kuitenkin juuri Suomella Venäjän hyvänä naapurina on ainutlaatuiset edellytykset. Valtapiirien kilpailun sijasta on haettava käytännön sisältöä ”kaikkien osapuolten

yhteisille eduille”, joita EU:n retoriikassa väsymättömästi toistellaan, eli vakauden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin kasvulle EU:n naapurustossa.

Uusissa EU-maissa Suomea pidetään luontevana kumppanina ja usein myös esimerkkinä uudesta jäsenmaasta, joka on sopeutunut ja menestynyt unionissa hyvin. Pohjoinen ulottuvuus nähdään malliesimerkkinä siitä, miten pieni, syrjäinen jäsenmaa voi tuoda oman aloitteensa EU:n agendalle ja edistää kansallisia etujaan unionin puitteissa. Uudet jäsenmaat ovat halukkaita oppimaan Suomen kokemuksesta PU:n toteuttamisessa – korostaen samalla, että eivät halua kilpailla PU:n kanssa. Suomen luontevimpia kumppaneita ovat tietenkin Baltian maat, joiden kanssa se on pitkään tehnyt läheistä yhteistyötä monilla alueilla. Muut uudet EU-maat ovat Suomelle tuntemattomampia, mutta yhteyksiä on syytä tiivistää myös niihin. Suomen ja uusien jäsenmaiden voimavarojen yhdistäminen voikin tuottaa hyvää tulosta EU:n idänsuhteissa, jos Suomen EU-kokemus ja hyvät Venäjän-suhteet yhdistetään uusien jäsenmaiden omista poliittisista ja taloudellisista uudistuksistaan hankkimiin tuoreisiin kokemuksiin sekä itäisten EU-naapureiden tuntemukseen.

Lopuksi

Vanhan EU:n epäilyksien valossa todistustaakka on nyt uusilla jäsenmailla. Nämä haluavat todistaa olevansa hyviä eurooppalaisia ja täysarvoisia jäsenmaita kaikilla EU:n toimialueilla, mukaan lukien YUTP. Siksi tärkeintä on osallistuminen: vain antamalla tukensa ja panoksensa YUTP:lle uudet tulokkaat voivat hankkia kaipaamaansa arvostusta ja vaikutusvaltaa tällä alueella. Niiden kyky muokata YUTP:tä jäänee kuitenkin lähivuosina vähäiseksi, mikä johtuu muun muassa uusien jäsenten oppipojan asemasta ja pienistä resursseista.

Raportista voidaan päätellä, että laajentuminen ei tuo olennaisia muutoksia EU:n ja Yhdysvaltojen välisiin suhteisiin. Sen sijaan laajentumisella on huomattavia vaikutuksia EU:n idänsuhteiden alueella. Uudet jäsenmaat tarvitsevat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ennen kaikkea saadakseen tukea suhteissaan Venäjään ja muihin IVY-maihin. Unionin yhteinen ääni ja johdonmukainen linja suhteessa Venäjään ovat nyt entistäkin tarpeellisempia, kun otetaan huomioon uusien jäsenten EU:n Venäjän-suhteisiin tuomat ongelmat ja jännitteet. EU:n on pyrittävä tasapainottamaan Venäjän alueellisia valta-yrkimyksiä, jotka kohdistuvat ennen kaikkea IVY-alueeseen, mutta heijastuvat myös Venäjän Baltian-politiikkaan.

Yksi laajentumisen kauaskantoisimpia seurauksia lienee se, että Euroopan integraatio ulottautuu entistä pidemmälle itään. Vaikka EU:n laajentuminen IVY-alueelle ei ole tällä hetkellä ajankohtainen, paineet tarjota jäsenyyden mahdollisuutta uusille itänaapureille kasvavat. Mikäli läntisten IVY-maiden (ensisijaisesti Ukrainan ja Moldovan) kehitys tuo niitä jatkossa lähemmäksi EU:n jäsenyyskriteerejä, uusien jäsenmaiden voidaan

odottaa asettuvan seuraavan itälaajentumisen kannalle – edellyttäen myös, että 25 jäsenmaan unioni osoittautuu lähivuosina toimintakykyiseksi. EU:n tulisi joka tapauksessa itäisessä naapuruuspolitiikassaan pyrkiä hyödyntämään uusien jäsentensä asiantuntemusta ja niiden siirtymäkauden kokemuksia. Uusien jäsenmaiden on puolestaan tehtävä töitä sen eteen, että niiden asiantuntemus tulisi käyttöön EU:n idänsuhteissa. Tämä edellyttää niiltä aloitteellisuutta, konkreettisten toimintamuotojen suunnittelua sekä kansallisten etujen yhteensovittamista koko EU:n päämäärien kanssa.

Liitteet

Liite 1. Uusien itäisten jäsenmaiden ja Suomen osallistuminen EU-operaatioihin.

	Concordia (FYROM)	EUPM (Bosnia ja Herzegovina)	Proxima (FYROM)	Yhteensä
Latvia	2	4	0	6
Liettua	1	2	1	4
Puola	17	12	3	32
Slovakia	1	5	0	6
Slovenia	1	4	5	10
Tšekki	2	6	4	12
Unkari	2	5	5	12
Viro	1	2	0	3
Suomi	9	23	8	40
Koko operaation osallistujamäärä	400	500	200	1100

<i>Concordia</i>	EU:n sotilaallinen operaatio FYROM:issa
<i>EUPM</i>	EU:n poliisioperaatio Bosnia ja Hertsegovinassa
<i>FYROM</i>	Former Yugoslav Republic of Macedonia (Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia)
<i>Proxima</i>	EU:n poliisioperaatio FYROM:issa

Liite 2. Uusien itäisten jäsenmaiden, Suomen ja EU:n kauppasuhteet Venäjään (tiedot vuodelta 2002 ellei toisin mainita).

	Osuus kokonaisviennistä (%)	Osuus kokonaisuonnista (%)
Latvia	4,6	8,8
Liettua	5,7	22,2
Puola	3,2	8,0
Slovakia	1,0	12,5
Slovenia	2,9	2,3
Tšekki	1,3	4,5
Unkari	1,3	6,1
Viro (2003)	3,9	8,6
Suomi	6,6	9,9
EU15	2,1	4,5
EU25 (2003)	4,4	7,6

Lähteet: *CIA World Factbook* 2004; Polish Official Statistics, <http://www.stat.gov.pl/english/index.htm>; Statistical Office of the Slovak republic, <http://www.statistics.sk/webdata/english/srcis03a/fot.htm>; Statistical Office of the Republic of Slovenia, http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=24&leto=2003&jezik=en; Czech Statistical Office, <http://www.stat.gov.pl/english/index.htm>; Hungarian Central Statistical Office, http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,127104&_dad=portal&_schema=PORTAL; Statistical Office of Estonia, www.stat.ee; *Suomen tilastollinen vuosikirja 2003*; Euroopan komissio, http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/eco_trade.htm

Viitteet

¹ Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro liittyivät Euroopan unioniin toukokuussa 2004.

² Ks. Suomen osalta Tapio Raunio & Teija Tiilikainen *Finland in the European Union* (London: Frank Cass, 2003), 129. EU:n perustuslakineuvotteluissa Irlanti, Itävalta, Ruotsi ja Suomi tosin puuttuivat nk. turvatakuulausekkeen muotoiluun liittoutumattomien maiden näkökulmasta, mikä johti kyseisen artiklan ”pehmeämpään” muotoiluun.

³ Maltan ja Kyproksen Nato-suhde on monimutkaisempi: Malta on puolueeton maa, joka on lisäksi perunut hakeutumisensa Naton rauhankumppanuusohjelmaan (*Partnership for Peace*, PfP). Kyproksen tilanteeseen vaikuttaa saaren jako, sen eteläosan EU-jäsenyys, Turkin joukkojen ja YK:n rauhanturvaajien läsnäolo sekä ongelmat Kreikan (Naton ja EU:n jäsen) ja Turkin (Naton jäsen ja EU:n hakijamaa) väleissä. On myös merkkejä saaren pyrkimisestä kohti demilitarisoidun alueen asemaa.

⁴ Virstanpylväinä tässä kehityksessä on pidetty mm. St. Malon yhteisjulistusta (1998), Kölnin Eurooppa-neuvostoa (1999), Helsingin yhteistä joukkotavoitetta (Helsinki Headline Goal, 1999), Petersbergin tehtävien sisällyttämistä sopimukseen Euroopan unionista (1999), uusien toimielimien perustamista (poliittinen ja turvallisuuskomitea, sotilaallinen komitea ja sotilasesikunta), EU:n ensimmäistä sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota Makedoniassa ja EU:n turvallisuusstrategian laatimista (2003).

⁵ Preben Bonnén, *Towards a Common European Security and Defence Policy* (Hamburg: LIT Verlag 2003). EU:n ”militarisointi” on herättänyt myös kriittistä keskustelua siitä, missä määrin nykyinen YUTP:n kehitys vastaa integraation alkuperäisiä ideaaleja. Ks. Pertti Joenniemi, ”EU – rauhanprojektista sotilasyhteisöksi” *Kosmopolis*, 32:2 (2000): 85-92; Karen E. Smith, ”The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?”, *The International Spectator*, 35:2 (2000): 11-28.

⁶ Poikkeuksen muodostaa Tanska (liittyi 1973), joka on hankkinut itselleen erityisjärjestelyt (ns. opt out) turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeissa asioissa.

⁷ Desmond Dinan, *Ever Closer Union?* (London: Macmillan 1994), 130.

⁸ Fraser Cameron & Antoinette Primatarova, ”Enlargement, CFSP and the Convention – The Role of the Accession States” (EPIN Working Paper No.5, June 2003, saatavissa internetistä http://www.epin.org/pdf/CFSP_cameron_primatarova.pdf)

⁹ ”The extension of the zone of peace, stability and prosperity in Europe will enhance the security of all its peoples.” European Commission, <http://europa.eu.int/comm/enlargement>

¹⁰ Romano Prodi, *Europe as I see it* (Cambridge: Polity 2000).

¹¹ ”Full and credible guarantee of security and the possibility to participate in collective defence” (Polish White Paper, Ministry of National Defence 2001).

¹² Ks. Puolan, Unkarin ja Tsekin asevoimien uudistuksesta Jess Pilegaard, ”Defence Reforms in Central Europe”, *European Security*, 12:2 (2003): 122-135. Suunnitelmat kohti asevelvollisuuden poistamista ja palkka-armeijaa ovat edenneet pisimmälle Latviassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Tšekissä ja Unkarissa. Aikatavoitteet vaihtelevat: Tšekissä asevelvollisuus on tarkoitus lopettaa jo vuoden 2004 loppuun mennessä,

Unkarissa vuonna 2005; Latvian tavoitteena on täysi ammattiarmeija 2006; Slovakiassa taas ammattimainen taistelujoukko vuoteen 2006 mennessä on osa pitkän tähtäimen suunnitelmaa (vuoteen 2010) asevoimien uudistamisessa. <http://www.nationmaster.com/>

¹³ Stefan Fröhlich, ”Euro-Atlantic Enlargement and Its Implications”, teoksessa Andreas Maurer, Kai-Olaf Lang & Eugene Whitlock (toim.), *New Stimulus or Integration Backlash? EU Enlargement and Transatlantic Relations* (Berlin: German Institute for International and Security Affairs 2004), 29-35.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ks. kansainvälisen politiikan tutkimuksen teoreettisesta keskustelusta Barry Buzan, Ole Wæver & Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998).

¹⁶ Uusien jäsenmaiden kesken on eroja tässäkin suhteessa: Viro edustaa joukon euroskeptisintä laitaa, kun taas esimerkiksi Unkari suhtautuu integraation tiivistämiseen huomattavasti myönteisemmin.

¹⁷ Esimerkiksi Kai-Olaf Lang ”Regeneration or Degeneration? EU Enlargement and the Future of Transatlantic Relations”, teoksessa Andreas Maurer, Kai-Olaf Lang & Eugene Whitlock (toim.) *New Stimulus or Integration Backlash? EU Enlargement and Transatlantic Relations* (Berlin: German Institute for International and Security Affairs 2004).

¹⁸ Tästä keskustelusta ks. Hanna Ojanen, *EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua*, UPI-raportti 3/2003 (Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2003). http://www.upi-fiia.fi/julkaisut/upi_raportit/raportit/upi_raportti32003.pdf

¹⁹ Eri konteksteissa atlantismilla voi olla myös muita merkityksiä. Esimerkiksi ”atlantismien lopulla” voidaan viitata ajatukseen vanhan ja uuden mantereen, Euroopan ja Yhdysvaltojen, välille kasvavasta kuilusta. Ks. Esim. Ivo Daalder, ”The End of Atlanticism”, *Survival*, 45:2 (2003): 147-166. Venäläisessä tai kiinalaisessa keskustelussa termillä on taas omat erilaiset merkityksensä – vastakkain saatetaan asettaa termit ”euraasialaisuus” ja ”atlantismi”.

²⁰ Selkein osoitus siitä on vuonna 2003 valmisteltu EU:n turvallisuusstrategia, joka syntyi paljolti tarpeesta reagoida Yhdysvaltojen toimiin.

²¹ Gallup International -tutkimusaitoksen tekemien kyselyjen mukaan KIE-maiden kansalaisten enemmistö ei ole missään vaiheessa tukenut maiden osallistumista Irakin operaatioon. Puolalaisten suhtautuminen Yhdysvaltojen toimiin Irakissa on ollut jonkin verran muita KIE-maita myönteisempää, mutta sielläkään kansan enemmistö ei ole kannattanut omien joukkojen osallistumista. (<http://www.gallup-international.com/>) Kasvanutta vastustusta osoittaa se, että Puolassa on hiljattain kerätty pitkiä kansalaisadresseja Irakista vetäytymisen puolesta.

²² Ben Tonra, *Europeanisation of National Foreign Policy* (Aldershot: Ashgate 2001), 61.

²³ Jeffrey T. Checkel, ”Social Construction and Integration”, *Journal of European Public Policy*, 4:6 (1998): 545-560.

²⁴ Paul Luif, *EU Cohesion in the UN General Assembly*, EU-ISS Occasional Paper No. 49 (2003).

²⁵ Eurobarometri 2003.4: Public Opinion in Candidate Countries. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2003/cceb2003.4_full_report.pdf

²⁶ Ks. esim. Jacek Rostowski, ”Spain and Poland should stand firm on voting”, *Financial Times* 26.05.04.

²⁷ *EUobserver* 14.04.2003.

²⁸ Ks. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996):26-27. Suomenkielisessä painoksessa

Tärkeintä on osallistuminen

käytetään 'sivilisaation' sijasta käsitettä 'kulttuuri' (ks. Samuel P. Huntington *Kulttuurien kamppailu ja uusi maailmanjärjestys*. Helsinki: Terra Cognita 2003). Viron entinen ulkoministeri, nykyinen Euroopan parlamentin jäsen Toomas Hendrik Ilves viittaa Huntingtonin jakolinjaan perustellessaan tarvetta uudelle EU:n naapuruuspolitiikalle, ks. T. H. Ilves, "The Grand Enlargement and the Great Wall of Europe", *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2003*, 181-200, 182.

²⁹ Esimerkiksi Robert Cooperin (Director General for External and Politico-Military Affairs, Council of the European Union) mukaan "Russia has largely given up its empire, joining the rest of Europe as a post-imperial state. /.../ Russia seems to have abandoned its imperialist gains and its imperialist ambitions." ("Venäjä on lähes täysin luopunut imperiumistaan liittyen muuhun Eurooppaan post-imperialistisena valtiona. /.../ Venäjä vaikuttaa luopuneen imperialistisista päämääristään sekä ambitioistaan."), ks. Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century* (London: Atlantic Books 2003): 54.

³⁰ Nämä lähtökohdat on määritelty EU:n ja Venäjän välisessä kumppanuus- ja yhteistyösopimuksessa vuodelta 1997, joka on tärkein suhteita säätelevä asiakirja.

³¹ Dov Lynch, "Russia's Strategic Partnership with Europe", *Washington Quarterly* 27:2 (2004): 99-118, 112.

³² Forsbergin mukaan kansainvälisen politiikan kysymyksissä EU:n ja Venäjän välillä vallitsee huomattava arvoperusteinen kuilu vain ihmisoikeuksien alueella. Tuomas Forsberg, "The EU-Russia Security Partnership: Why the Opportunity was Missed?", *European Foreign Affairs Review* 9 (2004): 247-267, 263.

³³ Ks. Hiski Haukkala, "A Problematic 'Strategic Partnership'" julkaisussa Dov Lynch (toim.), *EU-Russian security dimensions* (Paris: EU ISS Occasional Paper 46, July 2003).

³⁴ European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia", COM(2004) 106, 09/02/04. http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russia_docs/com04_106_en.pdf

³⁵ *Helsingin Sanomat* 25.02.2004, "Chirac hyvitteli Venäjää".

³⁶ EU:n ja Venäjän huippukokouksessa marraskuussa 2002 sovittiin yksinkertaistetusta lupamenettelystä, joka mahdollistaa helpon kauttakulun Kaliningradin ja kanta-Venäjän välillä. Sopimuksen toteuttamisen yksityiskohdista käytiin sen jälkeen kiivaita neuvotteluja, joissa Liettua puolusti oikeuttaan kontrolloida kauttakulkua alueensa läpi. Sopimus astui täytäntöön heinäkuussa 2003 ja se on toiminut tyydyttävästi.

³⁷ *Euobserver* 15.03.2004, "Franco-German plan sees visa free travel for Russians".

³⁸ Tällaista käsitystä tukevat useat mielipidetutkimukset, ks. Richard Pipes, "Flight from Freedom: What Russians Think and Want", *Foreign Affairs* 83:3 (2004): 9-15.

³⁹ Euroopan komissio, http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/eco_trade.htm.

⁴⁰ Kaikkein suurin venäläisvähemmistö on Latviassa, missä se muodostaa n. 29% väestöstä. Etnisten latvialaisten osuus väestöstä on vain n. 59%; muita suuria vähemmistöryhmiä ovat valkovenäläiset, ukrainalaiset ja puolalaiset. Viron väestöstä n. 26% on venäläisiä ja 68% etnisiä virolaisia. Lähes puolet sekä Viron että Latvian venäläisväestöstä on toistaiseksi saanut asuinmaansa kansalaisuuden, lähes yhtä suuri määrä on vailla kansalaisuutta ja loput ovat Venäjän kansalaisia. Liettuaassa vähemmistötilanne ei ole aiheuttanut ongelmia: venäjänkieliset muodostavat vain n. 7 % väestöstä ja valtaosalla heistä on Liettuan kansalaisuus.

⁴¹ Paksas sai syytteen perustuslain ja virkavalan rikkomisesta; oikeudenkäynti jatkuu edelleen. Kesäkuussa järjestetyt presidentinvaalit voitti Valdas Adamkus, joka toimi presidenttinä myös vuosina 1998-2002. Presidenttikriisin hoitaminen perustuslain mukaisesti on nähtävä osoituksena Liettuan demokratian elinvoimaisuudesta.

⁴² Venäjän edustajat ovat väittäneet odottavansa "hyvän tahdon elettä" balteilta,

täsmentämättä kuitenkin toivomuksiaan (*Postimes* 2.7.2004, duuman ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajan lausunto).

⁴³ Dmitri Trenin, ”Russia and Global Security Norms”, *Washington Quarterly* 27:2(2004): 63-77, 77.

⁴⁴ Lynch, ”Russia’s Strategic Partnership with Europe”, 104.

⁴⁵ Tässä kohden poikkeuksen muodostaa Valko-Venäjä, jossa henkeä kohden laskettu BKT on suunnilleen Latvian tasoa, ks. Hiski Haukkala & Arkady Moshes, *Beyond ”Big Bang”: The Challenges of the EU’s Neighbourhood Policy in the East* (FIIA Report 9/2004): 22.

⁴⁶ Michael Baun, ”EU Neighbourhood Policy and Transatlantic Relations: Focus on ”Wider Europe””, teoksessa Andreas Maurer, Kai-Olaf Lang & Eugene Whitlock (toim.), *New Stimulus or Integration Backlash? EU Enlargement and Transatlantic Relations* (Berlin: German Institute for International and Security Affairs 2004): 63-70, 64.

⁴⁷ Puolalaisten näkemyksiä EU:n idänpolitiikasta hahmotellaan tarkemmin muun muassa Puolan ulkoministeriön vuonna 2003 julkistamassa ”non-paperissa”.

⁴⁸ Andrzej Harasimowicz & Przemyslaw Zurawski vel Grajewski, ”Costs and Benefits of Poland’s Accession to the EU in the Area of the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy”, teoksessa *Costs and Benefits of Poland’s Membership in the European Union* (useita tekijöitä), (Natolin European Centre: Warsaw 2003): 204-217, 215.

⁴⁹ Security Strategy of the Republic of Poland. Adopted on 4 January 2000, <http://www.poland-embassy.si/eng/politics/strategy.htm>

⁵⁰ Ukrainassa on lisäksi huomattava unkarilaisvähemmistö (noin 160 000). Katarzyna Pelczynska-Nalecz, Alexander Duleba, László Póti & Vladimir Votápek, *Eastern Policy of the EU: the Visegrad Countries’ Perspective* (Centre for Eastern Studies: Warsaw, February 2003), http://www.osw.waw.pl/pub/punkt/0301/PUNKT_WIDZENIA4.pdf

⁵¹ Useat tutkimukset viittaavat siihen, että myönteinen ehdollistaminen tuottaa parempia tuloksia kuin kielteinen eli toisin sanoen porkkana toimii paremmin kuin keppi. Ehdollistamispolitiikan tehokkuudesta on ylipäätään vähän näyttöä, mutta mahdollisuus päästä EU:n jäseneksi näyttäisi olevan tehokkaimpia ehdollistamisen välineitä. Ks. EU:n ehdollistamispolitiikasta Karen E. Smith, ”The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?”, *European Foreign Affairs Review* 3:2(1998): 253–74.

⁵² Ks. Robert Youngs, ”European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On”, *European Foreign Affairs Review* 6:3(2001): 355–373; J.R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe* (New York: Palgrave for St. Martin’s Griffin, 2001).

⁵³ Esimerkkeinä mainittakoon Puolan Stefan Batory-säätiön projekti ”The Enlarged EU and Ukraine: New Relations”, ks. http://www.batory.org.pl/doc/final_rep.pdf ja Viron Eurooppa-liikkeen projekti ”Idavärav”, ks. <http://www.euroopaliikumine.ee/news.html?id=148>).

⁵⁴ Hiski Haukkala, *Kohti ulottuvuuksien unionia. Itälaajentumisen vaikutukset pohjoiselle ulottuvuudelle* (UPI-raportti 2/2002) (Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2002). http://www.upi-fia.fi/julkaisut/upi_raportti/raportit/upi_raportti22002.pdf

⁵⁵ Ks. EU:n ja Naton laajentumisen vaikutuksista Itämeren alueelle *Cooperation and Conflict* 39:3 (2004), special issue on Baltic Sea politics, vierailevina toimittajina Christopher S. Browning & Pertti Joenniemi.

Hyviä ja monipuolisia yleisesityksiä laajentumisesta ovat Heather Grabben *The Constellations of Europe: How enlargement will transform the EU* (Lontoo: Centre for European Reform, huhtikuu 2004) ja Marise Cremonan (ed.) *The Enlargement of the European Union* (Oxford University Press, 2003). Tuore suomenkielinen perusteos laajentumisesta on Peter Ekholmin *Tiivistettyä ja hajautuva Euroopan unioni* (Helsinki: Edita, 2003).

Laaja analyysi EU:n politiikasta lähialueilla, mukaan lukien suhteet hakijamaihin ja uusiin itäisiin naapureihin, löytyy teoksesta Roland Dannreuther (toim.), *European Union foreign and security policy: towards a neighbourhood strategy* (London: Routledge, 2004).

Hakijamaiden kantoja EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa valaisee Fraser Cameronin ja Antoinette Primatarovan kirjoitus "Enlargement, CFSP and the Convention – The Role of the Accession States" (EPIN Working Paper No.5, June 2003, saatavissa internetistä http://www.epin.org/pdf/CFSP_cameron_primatarova.pdf). Raportti pohjautuu Euroopan tulevaisuuskonventissa käytyihin keskusteluihin ja esittää siten kattavan yleiskuvan hakijamaiden asemasta ja prioriteeteista. Laajentumisen vaikutuksia EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan tarkastellaan erityisesti transatlanttisten suhteiden näkökulmasta kokoelmassa Andreas Maurer, Kai-Olaf Lang & Eugene Whitlock (toim.), *New Stimulus or Integration Backlash? EU Enlargement and Transatlantic Relations* (Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2004, saatavissa osoitteesta http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=947&PHPSESSID=943cfb9a168ab94a0fcb37ef93f5138e). EU:n naapurisuuspolitiikan erityisiä haasteita Valko-Venäjän, Ukrainan ja Moldovan tapauksissa käsitellään ansiokkaasti raportissa Hiski Haukkala & Arkady Moshes, *Beyond "Big Bang": The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East* (FIIA Report 9/2004, saatavissa internetistä http://www.upi-fiia.fi/julkaisut/upi_raportti/raportit/FIIA%20Report%20092004.pdf).

Uusien jäsenmaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan auttavat perehtymään maiden viimeisimmät turvallisuusstrategioita linjaavat asiakirjat:

Latvia, National Security Concept 2002, <http://www.am.gov.lv/en/nato/basic/>;

Liettua, Programme of the Government of the Republic of Lithuania for 2001-2004, http://www.urm.lt/data/2/EF8475732_vyriaus-e.htm;

Puola, The National Security Strategy of the Republic of Poland (22 July 2003), <http://www.polishembassy.ca/files/THE%20NATIONAL%20SECURITY%20STRATEGY%20OF%20THE%20REPUBLIC%20OF%20POLAND.pdf>;

Slovakia, Annual National Programme of Preparation of the Slovak Republic for NATO Membership for the year 2004, http://www.foreign.gov.sk/files/ANP_2004_en.doc;

Slovenia, Annual National Programme of the Republic of Slovenia for the Implementation of the Membership Action Plan 2003 - 2004 (Executive Summary), <http://nato.gov.si/eng/documents/action-plan-2003-2004/>;

Tšekki, Security Strategy of the Czech Republic, <http://www.mzv.cz/wwwo/mzv/default.asp?id=24118&ido=7567&idj=2&amb=1&prsl=true&poccl=1>;

Unkari, The National Security Strategy of the Republic of Hungary (31 March 2004), http://www.mfa.gov.hu/Kulugyminiszterium/EN/Ministry/Departments/NATO/National_Security_Strategy.htm;

Viro, National Security Concept of the Republic of Estonia 2004, http://www.vm.ee/eng/kat_177/4665.html.

EU:n vuonna 2003 hyväksymä turvallisuusstrategia löytyy sivulta <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

Aikaisemmin sarjassa ilmestyneet:

Christer Pursiainen & Sinikukka Saari: *Et tu Brute! Suomen Nato-optio ja Venäjä*. UPI-raportti 1/2002.

Christer Pursiainen & Sinikukka Saari: *Et tu Brute! Finland's NATO Option and Russia*. FIIA Report 1/2002.

Hiski Haukkala: *Kohti ulottuvuuksien unionia. Itälaajentumisen vaikutukset pohjoiselle ulottuvuudelle*. UPI-raportti 2/2002.

Hiski Haukkala: *Towards a Union of Dimensions. The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*. FIIA Report 2/2002.

Hanna Ojanen: *EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua*. UPI-raportti 3/2003.

Arkady Moshes: *Ukraine in tomorrow's Europe*. FIIA Report 4/2003.

Arkady Moshes (ed.): *Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union*. Special FIIA - Carnegie Moscow Center Report 2003.

Soile Kauranen & Henri Vogt: *Piilopoliittisuudesta poliittisuuteen. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ja Euroopan unionin yhteistyön kehitys*. UPI-raportti 5/2003.

Hanna Ojanen (ed.): *Neutrality and non-alignment in Europe today*. FIIA Report 6/2003.

Toby Archer: *Kansainvälinen terrorismi ja Suomi*. UPI-raportti 7/2004.

Toby Archer: *International Terrorism and Finland*. FIIA Report 7/2004.

Linda Jakobson: *Taiwanin kiistanalainen asema. Tulevaisuudennäkymät ja niiden vaikutukset EU-Kiina-suhteisiin*. UPI-raportti 8/2004.

Hiski Haukkala & Arkady Moshes: *Beyond "Big Band": The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East*. FIIA Report 9/2004.