

Työne Karjalainen, tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

EU-EHDOKAS UKRAINA JA 27 PORTINVARTIJAA

KOHTI PRAGMAATTISEMPAA EU:N LAAJENTUMISPOLITIIKKAA

Ukrainan kannattaa EU-strategiassaan priorisoida tulevina vuosina hyviä kahdenvälisiä suhteita EU-jäsenmaihin – sota-ajan yksimielisyyden jälkeen ne voivat asettua jäsenyyssprosessissa poikkitelein. Uudet jäsenyyshakemukset haastavat EU:n yhtenäisyyttä, mutta moninopeuksinen integraatio on EU:n tulevaisuutta uusista ehdokasmaista riippumatta.

Ukraina on tavoitellut lähentymistä EU:n kanssa vakaasti, vaikkakin hitaasti, vuosien 2013–2014 Euromaidanin tapahtumista alkaen. Presidentti Volodymyr Zelenskyin helmikuussa 2022 allekirjoittama EU-jäsenhakemus on sille luontevaa jatkumoa. Ukrainan hakemus voi kuitenkin olla käännekohta EU:n laajentumispolitiikalle, jota ovat leimanneet jäsenyyssprosessien hidas eteneminen ja toisaalta jäsenmaiden varauksellisuus laajenemista kohtaan. Seurauksena hakijamaiden usko tulevaisuuteen EU:ssa on kärsinyt, ja laajenemispolitiikan yhteinen suunta on hämärtynyt.

Reaktionä Ukrainan jäsenhakemukseen on kuultu vaatimuksia nopeutetusta jäsenyyssprosessista. Toisaalta on korostettu, ettei nopeaa väylää unioniin

ole olemassa, vaan Ukrainaa on tuettava nyt vaihtoehtoisin keinoin. Jotkut vastustavat Ukrainan jäsenyyttä niin EU:ssa kuin Natosakin vedoten vastakkainasettelun välttämiseen Venäjän kanssa. Tätä yleisempi huoli liittyy hakijamaan valmiuteen tulla EU-jäseneksi, minkä vuoksi kriteerien täyttymistä ja kärsivällisyyttä korostetaan. EU:n laajentumista ylipäätään vastustetaan, koska uusien jäsenmaiden myötä unioni muuttuu entistä kirjavammaksi, mikä tekee EU-päätöksenteosta entistä hankalampaa. Vastustajien mukaan EU:n pitäisi ennemmin syventää yhteistyötä nykyisten jäsenten kesken kuin jatkaa laajentumista.

Nämä haasteet ovat EU:ssa kuitenkin vanhempia kuin Ukrainan

jäsenhakemus – niinpä niihin on jo ehditty myös etsiä ratkaisuja. Jäsenmaat ovat kiertäneet päätöksenteon jumeja joustavien yhteistyömuotojen avulla EU-yhteistyön alkuajoista lähtien. Moninopeuksinen integraatio useilla politiikan alueilla on EU:n tulevaisuutta uusista ehdokasmaista riippumatta, jotta halukkaat ja kykenevät jäsenmaat voivat syventää yhteistyötään tietyillä politiikka-aloilla, toisten mahdollisesti seurattessa perässä. Sisäiset haasteet, kuten Brexit ja Unkarin ja Puolan demokratiakehitys, ovat ruokkineet tätä kehityssuuntaa, vaikka toisaalta on tultu lopputulokseen, että juuri demokratiarvojen ja oikeusvaltioperiaatteen kohdalla eritahtisuus ei tule kysymykseen. Eriytymistä on tapahtunut

myös toiseen suuntaan, kun esimerkiksi EU-jäsenmaa Bulgaria on suljettu Schengen-alueen ulkopuolelle siksi aikaa, kunnes tietyt ehdot täyttyvät.

Ei olekaan yllättävää, että ratkaisuksi Ukrainan kysymykseen on ehdotettu jäsenyyssprosessin vaiheistamista sekä uusia yhteistyön ”saarekkeita” EU:n kylkeen. Ukrainalaisille esimerkiksi Ranskan presidentti Emmanuel Macronin ehdottama poliittinen yhteisö tuskin kelpaa EU-jäsenyyden korvikkeeksi. Asteittainen jäsenyys sen sijaan tarjoaisi ratkaisun, joka palkitsee ehdokasmaata uudistusten etenemisestä integraation palasilla, samalla kun se huomioi EU:n sisäisiä haavoittuvuuksia ja huolia laajentumiseen liittyen.

Yhteen ongelmaan eriytyvä integraatio ei tarjoa ratkaisua: jäsenmaiden määrä on lopulta ratkaistava yksimielisesti. 23. kesäkuuta jäsenmaat päättivät Eurooppa-neuvoston kokouksessa jäsenyyssäkymän avaamisesta Ukrainan lisäksi Moldovalle ja Georgialle, joista kaksi ensimmäistä on nyt virallisesti ehdokasmaita. Aiemmin ”assosiaatiotriona” tunnetun kolmikön EU-polku tulee jatkossakin olemaan täysin riippuvainen 27 nykyisen EU-maan

yksimielisistä päätöksistä. Viimeaikaiset kokemukset Länsi-Balkanin integraatioprosessista eivät ennusta hyvää. Esimerkiksi Pohjois-Makedonian polku EU:hun on tyssännyt toistuvasti jäsenmaiden vastustukseen.

Oppitunti tästä Ukrainalle ja kahdelle muulle uudelle hakijamaalle on, että jäsenyyssprosessin aikana on rakennettava vahvat ja toimivat kahdenväliset siteet kaikkiin EU:n jäsenmaihin sen lisäksi, että työskennellään teknisten jäsenyysehtojen täyttämiseksi. EU-jäsenmaat eivät ole vain portinvartijoita unioniin, vaan niistä voi olla myös hyötyä matkan aikana niin poliittisen kuin taloudellisenkin tuen muodossa. Materiaalituki Ukrainalle on ollut elintärkeää Venäjän hyökkäyssodan aikana, mutta investointeja Euroopasta tarvitaan myös sodan jälkeen. EU:hun kohdistuu jo odotuksia Ukrainan jälleenrakentamisessa, mutta esimerkiksi EU:n uusi infrastruktuuri-investointeihin sopiva Global Gateway -ohjelma on suurilta osin jäsenmaiden rahoituksen varassa.

EU:n laajentumispolitiikkaa ohjaa ajatus, että niin EU-jäsenyys kuin jäsenyyssprosessi itsessään tukevat vakautta, demokratiaa ja rauhaa Euroopassa. Viime aikoina

on korostettu, että selkeä jäsenyyssäkymä myös luo turvaa maille, joiden asemaa epämääräisempi kumppanuussuhde ja geopoliittinen kilpailu heikentävät. Ukrainan EU-jäsenyyttä on käytännössä edistetty jo tovi vuonna 2014 solmitun assosiaatiosopimuksen puitteissa, vaikka sopimus ei virallisesti luvannutkaan maalle jäsenyyssäkymiä.

Uudistukset ovat Ukrainassa edenneet vaihtelevasti. Huolta aiheuttavat esimerkiksi korruptio, taloudellinen kehitys ja demokraattisten instituutioiden vakaus. Tähänastiset haasteet uudistuksissa osoittavat, että konkreettinen eteneminen jäsenyysspolulla tulee vaatimaan Ukrainalta valtavia ponnistuksia. Jäsenyyssprosessiin kuuluva ehdollisuus tarjoaa EU:lle voimakkaan vipuvarren Ukrainan kehityksen tukemiseksi. Assosiaatiosopimukset eivät ole tyypillisesti tarjonneet riittävää kannustetta uudistuksille, mutta liittymisprosessi on erityisen suotuisa vaihe naapuruston maiden kehityksen tukemiselle. Kyseessä on myös taistelu aikaa vastaan; urakkaan lähdetään tilanteessa, jossa limbotila pitkittää haavoittuvaisuutta Venäjän aggressiolle./