

VÄLIMEREN UNIONI – ajankohtaiskatsaus

- Välimeren unionin (VU) toiminta ei ole luonnistunut toivotulla tavalla vuoden 2008 käynnistämisen jälkeen, etupäässä Lähi-idän tilanteen sekä Israelin ja arabiryhmän suhteiden huonontumisen johdosta. Poliittisen tason kontaktit jäissä eikä esim. ulkoministerikokouksia ole enää järjestetty.
- Sihteeristönsä (Barcelona) kautta VU pyrkii edelleen toimimaan katalysaattorina valtioiden, rahoituslaitosten ja yksityisen sektorin yhteisissä hankkeissa. Gazan vesiprojekti (suolan poisto merivedestä) on tällä hetkellä suurisuuntaisin hanke.
- Välimeripolitiikalle haetaan EU-maissa myös uutta ajattelua ja rantavaltioiden suora yhteistyö vahvistumassa (mm. 5+5 dialogin maiden huippukokous Maltalla). Myös Arabiliton ja EU:n ulkoministerikokous syksyllä 2012 vahvisti poliittisia kontakteja ja käytännön yhteistyötä.

Välimeren unioni (VU), [ent. Barcelonan prosessi] aloitettiin v 2008 ja sillä luotiin uudet rakenteet EU:n jäsenvaltioiden ja Välimeren alueen maiden ja kansojen yhteistyölle (huippukokoukset, umi-kokoukset, sihteeristö jne). VU oli jatkoa Barcelonan prosessille, joka alkoi v. 1995 ja jossa Suomikin siten oli mukana jo alun pitäen.

Alussa Euro-Välimeri verkosto kattoi EU:n suhteet kahdeksaan arabivaltioon (Algeria, Egypti, Israel, Jordania, Libanon, Marokko, Syyria, Tunisia) Turkkiin sekä Palestiinalaishallintoon, mutta myöhemmin mukaan ovat liittyneet myös Albania, Kroatia, Bosnia-Hertsegovina, Montenegro ja Monaco. Nykyisin VU:ssa on 43 jäsentä. Libya on toistaiseksi vielä tarkkailijastatuksella, Syyrian osallistuminen on jäädytetty.

Suomessa on laajalti pidetty hyödyllisenä luoda EU-Välimeri -yhteistyön kautta uudenlaista kosketuspintaa Välimeren etelä- ja itärantojen valtioihin ja niiden kansalaisiin. TP Tarja Halonen osallistui perustavaan ulkoministerikokoukseen v. 1995 ja huippukokouksiin v. 2005 ja 2008.

Prosessin syntyvaiheissa Barcelonan julistuksessa (1995) jo todettiin, että prosessin keskeisin tavoite on luoda Välimeren alueesta yhteinen "rauhan, turvallisuuden ja hyvinvoinnin vyöhyke". Myös vuoden 2008 Pariisin huippukokouksessa vahvistettiin, että yhteistyö rakentuu poliittisen, taloudellisen sekä kulttuurisen ja sivistyksellisen ulottuvuuden pilareille. Käytännössä pääpaino on asettunut pyrkimykseen uusien, taloudellisesti kannattavien projektien luomiseen sihteeristön avulla.

EU-Välimeri -kumppanuus on luonut merkittävän, jopa ainutlaatuisen luottamusta lisäävän keskustelufoorummin EU:n ja Välimeren rantavaltioiden välille, onhan sekä Palestiinalaishallinto että myös Israel siinä mukana. Suomen osalta voidaan korostaa, että EU-Välimeri -yhteistyön merkitys on erityisen tärkeä pienille ja kaukana Välimerestä oleville maille. Etelän suurille EU-maille poliittinen, taloudellinen ja muu yhteiskunnallinen kosketuspinta Välimeren alueella on itsestään selvyyttä.

Välimeren unionin toiminta kuitenkin halvaantui v. 2009 Israelin ja arabimaiden suhteiden kärjistymisen johdosta. VU:n sääntömääräisiä huippu- ja ulkoministerikokouksia ei ole voitu enää järjestää. Myös päivittäisen toiminnan kannalta tärkeiden sektoriministerikokousten pitäminen on vaikeutunut kun ns. miehitettyjen alueiden ongelmat nousevat esille. Tilanne oli siis ongelmallinen jo ennen vuonna 2011 alkanutta arabimaiden liikehdintää mutta uusien, etenkin islamilaisten voimien esiin nousu muutti poliittista todellisuutta useissa VU-maissa.

Poliittisista ongelmista huolimatta EU:n Välimeri-yhteistyön merkitys ei ole suinkaan vähentynyt, pikemminkin vain kasvanut. Arabikevään tapahtumat sekä sen myötä syntyneet uudet haasteet antavat oman lisänsä. Mikäli EU:n ote hallitusten välisessä yhteistyössä heikkenisi, palataan helposti aikaan, jolloin suhteita hoidettiin etupäässä bilateraalaisesti ja jossa suurilla Etelä-Euroopan mailla oli parhaat asemat ja resurssit. Tällöin komissiostakin tulee helposti kansallisten prioriteettien toimeenpanija. Siksi EU-koordinoinnin tukeminen on suuressa määrin juuri pienten pohjoisten jäsenmaiden edun mukaista.

Poliittisesta takalukosta huolimatta on VU toiminut virkamiestasolla ja sen näkyvyyttä on lisännyt sihteeristön perustaminen Barcelonaan v. 2010. EU:n komissio rahoittaa VU:n sihteeristön toimintaa eteläisen naapuruston kumppanuusinstrumentin (ENPI) kautta maksaen puolet sihteeristön budjetista. Muita rahoittajia ovat (vapaaehtoisuus pohjalla) Espanja, Ranska ja Espanja sekä eräät pienemmät EU-maat, näiden joukossa ei pohjoismaita.

VU:n sihteeristö pyrkii toimimaan tuloshakuisesti ja saamaan jäsenvaltiot, rahoituslaitokset, Euroopan investointipankin (EIB) ja yksityissektorin mukaan yhteistyöhön. Sihteeristön päätehtävänä on valmistella uusia, elinkelpoisia energia-, ympäristö- liikenne-, kuljetus- ja pelastuspalvelualan liittyviä yhteistyöprojekteja, joista kourallinen on jo lähtenyt liikkeelle.

Esim. valmisteilla olevan suurimittaisen Saharan uusiutuvan energiaohjelman käynnistämisen koordinaatiokokoukset ovat sihteeristön tärkeitä leipätyötä, samaten Gazan alueen veden suolanpoistohanke, jonka rahoituksesta jo yli puolet on koossa. Ajankohta on kuitenkin huono yksityissektorin hankkeille mihin myös alueen jatkuva poliittinen epävakaus vaikuttaa.

VU liittyy myös Euroopan naapuruuspolitiikkaan sen eteläisenä dimensiona. Komission "Eteläinen Välimeri-tiedonannossa" kehoitetaan pyrkimään "tuoreella ajattelulla" yhdistämään Barcelonan prosessin ja Välimeren unionin vahvuuksia. VU:n rooli on kuitenkin toimia ennen kaikkea katalysaattorina taloudellisten projektien kehittämisessä, myös työllisyyden edistämistä silmällä pitäen.

Huhtikuussa VU:n parlamenttien puhemiehet kokoontuivat Euroopan parlamentin puhemiehen Schulzin kutsusta Marseillessa Anna Lindhin säätiön toisen foorumin yhteydessä.

VU:n tärkeimmät tapahtumat vuonna 2013 ovat seuraavat suunnitellut sektoriministerikokoukset: 11.–12.9.2013 Pariisissa naisten oikeuksia käsittelevä kokous, marraskuussa liikenneministeri- ja energiaministeri kokous ja joulukuun ensimmäisellä viikolla kauppaministerikokous. Viimeksi mainitut kokoukset tarkoitus järjestää Brysselissä.

Suomen ajankohtaisia tavoitteita Välimeren unionin (VU) suhteen

VU ei ole toiminut odotetusti, mutta siitä huolimatta on Suomen edun mukaista tukea Välimeren unionia ja siten EU:n keskeistä roolia Euro-Välimerisuhteiden moottorina.

Maaliskuussa 2012 valittu VU:n marokkolainen pääsihteeri Fathallah Sijilmassi on antanut uuden alun Välimeren unionin toiminnalle ja saanut kiitosta. Suomi rohkaisee sihteeristöä esittämään konkreettisia, toteuttamiskelpoisia projekteja, joihin on saatavilla myös yksityistä rahoitusta.

Viime vuosina Euro-Välimeri -yhteistyön alkuperäisestä ohjelmasta on paljon hyödyllisiä toimintoja näivettyneet pois, kuten ihmisoikeus- ja demokratiasektorit. Siksi ei-hallitustenvälisiä toimijoita, kuten esim. kulttuurien välistä dialogia edistävää Anna Lindhin säätiön toimintaa tulisi vahvistaa.

EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIikka; ETELÄINEN NAAPURUSTO

Euroopan unionilla on kattava yhteistyöverkosto eteläisen naapuruston valtioiden kanssa. Sen perustana on useimmiten assosiaatiosopimus. Yhteistyön laajuus ja syvyys vaihtelevat suuresti, samoin kumppanimaiden valmiudet ja halukkuus yhdentymiseen. EU vastasi vuonna 2011 ns. arabikevään haasteeseen muokkaamalla naapuruuspolitiikkaansa niin, että se tukee selkeämmin demokratiaa ja sosiaalisesti oikeudenmukaista talouskehitystä. Toimeenpanossa pyritään lisäämään mahdollisuuksia reagoida sekä myönteiseen että kielteiseen kehitykseen kumppanimaissa. Lyhytaikaiseksi tarkoitettun rahallisen transitiotuen lisäksi myönteistä kehitystä tuetaan syventämällä taloudellista yhteistyötä sekä edistämällä ihmisten liikkuvuutta ja kanssakäymistä EU:n ja kumppanimaiden kesken.

Euroopan unionilla on kattava yhteistyöverkosto eteläisen naapuruston (Välimeren etelä- ja itärannan valtiot Marokosta Libanoniin ml. Jordania) kanssa. Yhteistyön syvyys ja laajuus kuitenkin vaihtelee huomattavasti. Marokon taloudellinen integroituminen on pisimmällä. Libyan kanssa puolestaan ei ole vielä päästy edes perussopimukseen. EU:n pyrkimyksenä on ollut rakentaa mahdollisimman kattavaa yhteistyötä kaikkien potentiaalisten kumppaneiden kanssa. Niiden kyky ja halukkuus sitoutua yhteistyöhön on vaihdellut. Myös unionin yksittäisten jäsenmaiden suhteet kumppanimaihin ovat luonnollisesti vaikuttaneet yhteistyön kehittymiseen.

EU:n ja kumppanimaiden yhteistyö perustuu tyypillisesti assosiaatiosopimukselle ja muille, usein kaupan vapauttamista käsitteleville sopimuksille. Sen käytännön toteutusta varten on rakennettu joukko teknisen tason instituutioita. Poliittista tasoa edustaa yleensä kerran vuodessa kokoontuva, ministereistä koostuva assosiaationeuvosto. EU on pitänyt tärkeänä tarkastella suhteitaan naapurustoonsa kokonaisuutena. Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) toimeenpanoa varten on luotu joukko välineitä, jotka täydentävät kahdenvälistä yhteistyötä, kuten Euroopan naapuruuspolitiikan toimeenpanoväline (European Neighborhood Policy Instrument, ENPI), jota ollaan uudistamassa. Unionin yritykset järjestää ministeritason kokouksia kaikkien kumppanimaiden kanssa eivät ole onnistuneet. Vaikka EU:n näkökulmasta ne kuuluvat tiettyyn kokonaisuuteen, maiden omasta näkökulmasta yhdistäviä tekijöitä on vaikea löytää. Korkean virkamiestason kokoontumiset ovat kuitenkin säännöllisiä (European Neighborhood Policy Instrument (ENPI) Senior Officials -kokoukset).

Tunisiasta joulukuussa 2010 liikkeelle lähtenyt yhteiskunnallinen liikehdintä tuli EU:lle yllätyksenä. Unionin yhteistyötä syrjäytettyjen autoritaaristen hallintojen kanssa arvosteltiin voimakkaasti sekä kumppanimaissa että Euroopassa. Samaan aikaan EU:n odotettiin tarjoavan mittavaa tukea vallanvaihdoksen läpikäyneille maille, joiden uudet johtajat vanhojen arvojen nimeen kuin unionikin. Odotukset tuen määrään, laadun ja aikataulun suhteen olivat osin epärealistisia.

EU reagoi tilanteeseen nopeasti. Unionin tukea eteläisen naapuruston uudistuksille linjannut, korkean edustajan ja komission tiedonanto demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävästä kumppanuudesta ("A Partnership for democracy and shared prosperity") julkaistiin maaliskuussa 2011 ja korkean edustajan ja komission tiedonanto Euroopan naapuruuspolitiikan uudistamisesta toukokuussa 2011. Neuvoston tuki linjauksille vahvistettiin kevään 2011 ulkoasiainneuvostojen istunnoissa ja Eurooppa-neuvoston maaliskuun 2011 istunnossa. Linjausten mukaan tukea suunnataan erityisesti niille, jotka ovat valmiita demokraattisiin uudistuksiin (more for more -periaate). Maiden talouskehityksen edistämiseksi kiinnitetään erityistä huomiota sosiaalisen ja alueellisen epätasa-arvon vähentämiseen. Naapuruuspolitiikan tavoitteita edistetään myös tukemalla kumppanimaiden keskinäistä yhteistyötä esimerkiksi Maghrebien alueella.

Euroopan naapuruuspolitiikka on luotu pitkäaikaista yhteistyötä varten. Reagointi 'arabikevään' tapahtumiin vaati sen täydentämistä transitiotuella sekä EU:n muiden instrumenttien käyttöä. Transitiotuki käynnistyi heti keväällä 2011. Se on keskittynyt pitkälti vaalitukeen ja vaalien valvontaan. Unionin vaalivalvontamissio osallistui Algerian toukokuun 2012 parlamenttivaalien tarkkailuun.

Egyptissä väliaikainen hallinto torjui ulkovaltojen vaalitarkkailun; presidentti Mohamed Morsin hallinto on kuitenkin kutsunut EU:n mission tarkkailemaan seuraavia parlamenttivaaleja, jotka järjestettäneen vuoden 2013 lopulla. EU kannustaa eteläisen naapuruston maita toteuttamaan demokraattisia uudistuksia kiinnittäen huomiota erityisesti oikeusvaltioperiaatteeseen, ihmisoikeuksiin ja naisten asemaan. EU:n rahoitusta eteläisille kumppaneille on kasvatettu 540 miljoonalla eurolla ns. SPRING-paketissa, joka käynnistyi vuonna 2011.

Taloudellisen yhteistyön selkärangaksi ovat ENP:n ja käynnissä olevien kauppasopimusneuvottelujen ohella nousemassa neuvottelut syvistä ja laajoista vapaakauppasopimuksista (DCFTAs) Marokon, Tunisian, Egyptin ja Jordanian kanssa. Neuvottelut Marokon kanssa on aloitettu. Tunisia ei ole edennyt aivan yhtä pitkälle. Jordanian ja Egyptin osalta selvitetään neuvotteluedellytyksiä. EU on lisäksi järjestänyt ns. Task Force –kokoukset Tunisian (syyskuussa 2011), Jordanian (helmikuussa 2012) ja Egyptin (marraskuussa 2012) kanssa. Kokousten tarkoituksena on tuoda yhteen kumppanimaa ja keskeiset eurooppalaiset ja muut yhteistyötahot. Task Force-kokouksien asema yhteistyön kokonaisuudessa ei ole kaikilta osin selvä.

Uuden kumppanuuden kolmas ulottuvuus on ihmisten liikkuvuuden helpottaminen uusien liikkuvuuskumppanuuksien puitteissa. Tässä yhteydessä keskustellaan mm. viisumihelpotuksista sekä toisaalta kumppanimaiden liikkuvuuteen liittyvien toimintojen, kuten rajavalvonnan, kehittämisestä. EU on kasvattanut rahoitusta yliopisto-opiskelijoiden vaihtoon ja korkeakoulujen väliseen yhteistyöhön tarkoitetuille ohjelmille (Erasmus Mundus, Tempus). Marokossa on ollut vahvin poliittinen tahto edetä liikkuvuuskumppanuutta käsittelevissä neuvotteluissa; yhteinen julistus kumppanuudesta hyväksyttiin maaliskuussa 2013. Tunisian kanssa edistys on ollut hitaampaa. Egypti on tähän mennessä kieltäytynyt kumppanuusneuvotteluista.

Neuvosto, komissio ja Euroopan parlamentti neuvottelevat parhaillaan naapuruuspolitiikan toimeenpanovälinettä (European Neighborhood Instrument) käsittelevästä asetuksesta (regulation). Asetus valmistunee vuoden 2013 loppuun mennessä. Komissio ja ulkosuhdehallinto esittivät arviot naapuruuspolitiikan toimeenpanon etenemisestä kumppanimaisissa maaliskuussa 2013.. Ulkoasiainneuvoston on määrä keskustella yhteistyöstä kesällä 2013.

ENP:n toimeenpanovälineen (ENPI, jatkossa ENI) lisäksi EU on hyödyntänyt muita välineitä (esim. vakausinstrumentti) eteläisen naapuruston transition tukemisessa. Myös muut eurooppalaiset instituutiot ovat aktiivisia. Euroopan investointipankki on laajentanut toimintaansa ja sen resursseja on lisätty eteläisessä naapurustossa. Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki EBRD on ottanut yhteistyökumppaneikseen Marokon, Tunisian, Egyptin ja Jordanian. EU tukee tätä kehitystä ja pyrkii osaltaan varmistamaan myös tukijoiden keskinäisen koordinaation.

'Arabikevään' on toivottu avaavan uusia toimintamahdollisuuksia myös mm. Barcelonan prosessia jatkavalle Välimeren unionille. Sen rinnalle on noussut mm. EU:n ja Arabiliiton yhteistyö – osapuolet kokoontuivat ulkoministeritasolla 13.11.2012 Kairossa – sekä ns. 5+5 –yhteistyö, jonka puitteissa Maghrebien maat (Mauritania, Marokko, Algeria, Tunisia, Libya) ovat kokoontuneet eteläisten EU-maiden (Portugali, Espanja, Ranska, Italia, Malta) kanssa keskustelemaan suhteiden tiivistämisestä

Korkea edustaja Catherine Ashtonin kesällä 2011 nimittämä eteläisen naapuruston erityisedustaja Bernardino Leon on korostanut, että EU:n tulee ottaa yhteistyössä huomioon kunkin kumppanimaan erityispiirteet. Yhteistyön tulee olla ennustettavaa ja kumppanimaan omistajuus on taattava. Samaan aikaan on varmistettava se, unioni kykenee reagoimaan riittävän nopeasti myönteisiin ja kielteisiin kehityskulkuihin. Asiaa puidaan tällä hetkellä sekä keskusteltaessa EU:n tulevista rahoituskehityksistä että käsiteltäessä naapuruuspolitiikan toimeenpanovälineen käyttöä ohjaavaa asetusta ja yksittäisten kumppanimaiden yhteistyöohjelmia.

Eteläisen naapuruston kehityksellä on huomattavia taloudellisia ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia EU:iin. Unionin alueella asuu miljoonia eteläisistä kumppanimaista lähtöisin olevia ihmisiä. Alueen mailla on keskeinen rooli EU:n energiaturvallisuudelle. Ne ovat huomattava ja kasvava markkina-alue eurooppalaisille yrityksille. Demokraattinen, vakaa ja taloudellisesti hyvinvoiva Välimeren alue onkin erityisen tärkeä tavoite juuri Euroopalle. Monet kumppanimaat ovat perinteisesti olleet sidoksissa EU:n jäsenmaihin. 'Arabikevään' seurauksena tämä ei ole enää itsestään selvää. Näin ollen mahdollisimman

tiivis ja kattava yhteistyö on perusteltua. Viime kädessä sen eteneminen riippuu kuitenkin kumppanimaiden sisäisestä kehityksestä. On todennäköistä, että yhteiskunnallinen kuohunta tulee jatkumaan Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maissa vielä pitkään.

EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIikka; Vuoden 2012 edistymiskertomukset ja EU:n itäinen kumppanuus

Euroopan naapuruuspolitiikan edistymiskertomusten mukaan vuosi 2012 oli haastava poliittisen epävakauden ja vaikeiden sosioekonomisten olosuhteiden vuoksi. Kumppanimaiden edistyminen poliittisten uudistusten toteuttamisessa on ollut epätasaista, eikä kehitys kohti syvää ja kestävä demokratiaa ole kaikilta osin suoraviivaista. Tämän vuoksi ENP-paketissa todetaan, että EU:n toimia on eriytettävä nykyistä enemmän kunkin maan tarpeiden ja toiveiden mukaisesti.

Itäisen kumppanuuden (IK) huippukokous järjestetään Vilnassa 28.-29.11.2013. Tuleva vuosi on itäisen kumppanuuden kannalta tärkeä. EU:n keskeisiä tavoitteita huippukokouksessa ovat Moldovan, Georgian ja Armenian assosiaatiosopimusneuvottelujen päättämiset ja Ukrainan kanssa neuvotellun sopimuksen mahdollinen allekirjoittaminen, sekä edistyminen viisumivapauskysymyksissä.

Euroopan naapuruuspolitiikka – vuoden 2012 edistymiskertomukset

Euroopan naapuruuspolitiikka (ENP, European Neighbourhood Policy) luotiin vuonna 2004 EU-laajentumisen jälkeen. ENP tukee poliittisia ja taloudellisia uudistuksia kuudessatoista EU:n naapurivaltiossa tavoitteenaan rauhan, vakauden ja taloudellisen hyvinvoinnin edistäminen koko alueella. ENP:n ei ole tarkoitus johtaa EU:n laajentumiseen, eikä se tarjoa osallistuville maille jäsenyysperspektiiviä. Pyrkimyksenä on vahvistaa demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltiota, hyvää hallintoa ja sosiaalista kehitystä naapurivaltiossa sitoutumalla yhteisiin arvoihin.

ENP:tä rahoitetaan eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden instrumentti ENPI:stä. Vuodesta 2014 alkaen ENPI korvataan uudella, politiikkaohjausta korostavalla Euroopan naapuruusinstrumentti ENI:llä, jolla pyritään eriyttämiseen, joustavuuteen, tiukempaan ehdollistamiseen sekä parhaiten suoriutuvien maiden kannustamiseen. Meneillään olevissa ENI-asetuksen neuvotteluissa Suomi on kannattanut ehdollisuuden vahvistamista ja painottanut rajat ylittävän yhteistyön joustavia menettelytapoja. Suomi pitää myös tärkeänä, että naapuruuspolitiikan rahoituksen painopistettä pyritään tasapainottamaan etelän ja idän välillä kumppanimaiden vastaanottokyvyn mukaan.

Arabikevään seurauksena naapuruuspolitiikka on yhä selvemmin jakautunut etelään ja itään. Tapahtumat vauhdittivat myös ENP:n uudistamista keväällä 2011. Uuden politiikan pääpaino on ”syvän ja kestävä demokratian” vahvistamisessa, kestävässä taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä sekä alueellisen kumppanuuden tehostamisessa. ENP rahoitusta lisättiin 1,2 mrd. eurolla, mikä nosti kokonaissumman 7 mrd. euroon ja maakohtaista tarveharkintaa lisättiin ”more-for-more” –periaatteella. Tästä 670 miljoonaa euroa kanavoidaan kahden katto-ohjelman kautta: Välimeren eteläpuolisille maille tarkoitettu SPRING-ohjelma (540 milj. euroa) ja itäisille naapurimaille tarkoitettu EaPIC-ohjelma (130 milj. euroa). Molemmissa ohjelmissa keskitytään edistämään demokratiaan siirtymistä ja instituutioiden kehittämistä, ja niillä tuetaan kestävä ja osallistavaa kasvua. Näistä ohjelmista myönnetty varat on kohdennettu demokraattisista uudistuksista kertovan selkeän näytön perusteella.

Euroopan naapuruuspolitiikkaa koskevien vuoden 2012 maa- ja aluekohtaisista edistymiskertomuksien mukaan monella yhteistyöalalla on saavutettu rohkaisevia tuloksia, vaikka vuosi 2012 olikin haastava poliittisen epävakauden ja vaikeiden sosioekonomisten olosuhteiden vuoksi. Kumppanimaiden edistyminen poliittisten uudistusten toteuttamisessa on ollut epätasaista, eikä kehitys kohti syvää ja kestävä demokratiaa ole kaikilta osin suoraviivaista. EU:n talouskriisistä huolimatta avustusten ja lainojen muodossa naapurialueille myönnettyt resurssit ovat kasvaneet. Johtopäätöksenä kuitenkin on, että EU:n tarjoaman tuen täytäntöönpanon alalla on vielä paljon tehtävää. Eri kumppanimaiden uudistukset etenevät eri tahtiin ja eri suuntiin. Tämän vuoksi ENP-paketissa todetaan, että EU:n toimia on eriytettävä nykyistä enemmän kunkin maan tarpeiden ja toiveiden mukaisesti.

Maakohtaisista edistymiskertomuksista selviää, että EU:n eteläisissä naapurimaissa toteutetut demokraattiset uudistukset ovat edenneet vaihtelevasti. Egyptissä, Algeriassa ja Libyassa pidettiin

demokraattiset vaalit. Huolenaiheina ovat edelleen kokoontumis-, yhdistymis- ja sananvapauden sekä tiedotusvälineiden vapauden toteutuminen monissa kumppanimaisissa, erityisesti Egyptissä ja Algeriassa. Perustuslakiuudistukset etenevät hitaasti. EU on perustanut työryhmiä Tunisiaa, Jordaniaa ja Egyptiä varten parantamaan EU:n, sen jäsenvaltioiden ja kansainvälisten rahoituslaitosten myöntämän rahoitustuen koordinoitua.

EU:n itäisten naapurien kehitys kulkee yhä suuremmissa määrin eri suuntiin. Moldova, Georgia ja Armenia jatkoivat demokraattisia uudistuksia ja Georgiassa ja Armeniassa järjestettiin vaalit, jotka olivat yleisesti ottaen kansainvälisten normien mukaiset. Ukrainan parlamenttivaaleissa tilanne oli sekavampi, sillä niihin liittyi lukuisia puutteita eikä toteutuksessa tällä kertaa saavutettu aiempaa tasoa. Azerbaidžhanin on ryhdyttävä merkittäviin lisätoimiin, jotta se täyttäisi demokratiaan, kuten vaaliprosessiin, liittyvät sitoumuksensa. Valko-Venäjän parlamenttivaaleja arvioitiin epädemokraattisiksi. Kampanjointia rajoitettiin monin tavoin ja vaaliprosessi kärsi läpinäkyvyyden puutteesta.

Useimmissa kumppanimaisissa on käynnissä poliittinen siirtymäkausi. Muodostumassa olevalla kansalaisyhteiskunnalla on jatkuvasti tärkeämpi tehtävä demokratian ja hyvän hallinnon kehittämisen kannalta. Kertomuksista käy kuitenkin ilmi, että joissakin kumppanimaisissa viranomaiset puuttuvat edelleen kansalaisjärjestöiden toimintaan. EU on jatkanut tukeaan järjestöille kansalaisyhteiskuntaa tukevan naapuruuspolitiikan välineen kautta. Viime vuonna perustettiin eurooppalainen demokratia rahasto antamaan nopeaa ja joustavaa tukea demokraattisten uudistusten hyväksi työskenteleville tahoille.

Itäinen kumppanuus

Euroopan naapuruuspolitiikan itäpuolen muodostaa EU:n itäinen kumppanuus (lyhenne IK, Eastern Partnership, EaP). Kuusi itäistä kumppania ovat Armenia, Azerbaidžhan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä. Itäinen kumppanuus perustettiin Puolan ja Ruotsin aloitteesta Prahassa huippukokouksessa toukokuussa 2009 ja sen tavoitteena on kumppanimaiden poliittinen assosiaatio ja taloudellinen integraatio EU:iin.

Itäisen kumppanuuden huippukokous järjestetään Vilnassa 28.-29.11.2013. Tuleva vuosi on itäisen kumppanuuden kannalta tärkeä ja Vilnasta voidaan saada merkittäviä tuloksia. Pisimmälle edenneiden kumppanimaiden (Ukraina, Moldova, Georgia ja Armenia) huippukokoukseen kohdistuvat odotukset ovat korkealla. Vilnan huippukokouksen valmistelut aloitettiin 18.2 ulkoasiainneuvoston keskustelun ja IK:sta hyväksytyjen päätelmien myötä. Huippukokouksen valmisteluja jatketaan pitämällä aihe UAN:n asialistalla vähintään joka toinen kuukausi. Huippukokouksesta on myös tarkoitus keskustella heinäkuun lopulla Brysselissä järjestettävässä itäisen kumppanuuden ulkoministerikokouksessa. EU:n keskeisiä tavoitteita huippukokouksessa ovat Moldovan, Georgian ja Armenian assosiaatiosopimusneuvottelujen päättäminen ja Ukrainan kanssa neuvotellun sopimuksen mahdollinen allekirjoittaminen sekä edistyminen viisumivapauskysymyksissä. Assosiaatiosopimusten keskeisin osa on vapaakauppa-alueen perustaminen (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA). Neuvottelut Moldovan ja Georgian kanssa etenevät hyvin. Merkittävimmät jäljellä olevat kysymykset liittyvät EU-perspektiivin kirjaamiseen sopimuksen johdantoon sekä DCFTA-neuvotteluihin. Armenian kanssa neuvottelut on saatu lähestulkoon valmiiksi.

Ukrainan assosiaatiosopimuksen teksti on valmis, mutta maan demokratiatilanne on heikentynyt ja eteneminen reformeissa on epätasaista. EU on joulukuussa 2012 pidetyssä ulkoasiainneuvoston kokouksessa linjannut, että tavoitteena on EU-Ukraina sopimuksen allekirjoittaminen heti kun siihen on valmius, mutta tämä edellyttää että Ukraina toimeenpanee joukon reformeja ja korjaa valikoivaan oikeudenkäyttöön sekä vaaleihin ja vaalijärjestelmän toimivuuteen liittyvät ongelmat. Poliittinen tilanne on Ukrainassa ollut viime syksyn jälkeen sekava ja parlamentin työ on keskeytetty kolmeen otteeseen, mikä hidastaa EU:n edellyttämien toimien etenemistä. Merkittävä myönteinen edistysaskel on presidentti Janukovitšin 7.4 antama päätös vangittuna olleiden oppositiopolitiikkojen, ent. sisäministeri Lutsenkon sekä ent. ympäristöministeri Filiptskin vapauttamisesta. Lisänäyttöjä uudistuksista vaaditaan kuitenkin kaikilla EU:n edellyttämällä osa-alueilla.

Neuvotteluja käydään myös Azerbaidžhanin kanssa, mutta ne etenevät hitaasti, koska Azerbaidžhan on asettanut ensisijaiseksi tavoitteekseen solmia strategisen kumppanuus EU:n kanssa assosiaation sijasta (neuvottelut eivät kata vapaakauppaa koska AZ ei ole WTO:n jäsen). Valko-Venäjän huonon ihmisoikeustilanteen takia EU ei käy maan kanssa kahdenvälisiä sopimusneuvotteluja.

EU käy viisumivapausdialogia (kaksivaiheinen toimintaohjelma) Moldovan, Ukrainan ja Georgian kanssa ja liikkuvuuden edistämiseksi ollaan pisimmällä Moldovan kanssa, joka on edennyt jo toimintaohjelman toiseen vaiheeseen. Vaikka edistys on EU:nkin arvion mukaan ollut hyvää, Moldovan ohjelmaa tuskin saadaan päätökseen Vilnaan mennessä (toimintaohjelman päätyttyä EU:n neuvosto päättää viisumivapaudesta, se ei johda automaattisesti viisumivapauteen). Ukraina katsoo itse olevansa valmis siirtymään toimintaohjelman toiseen vaiheeseen, vaikka se ei ole toteuttanut kaikkia EU:n edellyttämiä vaatimuksia tässä suhteessa. Georgian viisumivapausuudistusohjelman on valmistunut ja Georgia on aloittanut teknisen työn tavoitteenaan saattaa suunnitelman ensimmäinen toimintavaihe päätökseen Vilnaan mennessä. Viisumihelpotussopimukset ovat voimassa Ukrainan, Moldovan ja Georgian kanssa, ja niistä neuvotellaan Azerbaidžhanin kanssa. EU-Armenia viisumihelpotussopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2012 ja se astuu voimaan samanaikaisesti takaisinottosopimuksen kanssa, joka allekirjoitettiin 19.4. EU on tarjonnut viisumihelpotusneuvottelujen aloittamista myös Valko-Venäjälle, mutta toistaiseksi maa on kieltäytynyt neuvottelujen aloittamisesta. Moldovalla ja Georgialla on selvä näkemys EU-jäsenyyden tavoittelusta ja toivovat, että EU tarjoaisi niille lähentymisen sijasta EU-jäsenyysperspektiivin. EU-jäsenyysperspektiivi motivoisi kansalaisia jatkamaan uudistuksia. Myös Ukraina puhuu EU-perspektiivin puolesta, mutta maan kunnianhimo EU:ta kohtaan on laimentunut maan tasapainoilla EU:n ja Venäjän edistämisen Euraasian talousintegraation välillä.

EU:n jäsenmaiden parissa itäistä kumppanuutta vahvimmin tukevat (lähinnä vuonna 2004 ja 2007 liittyneet jäsenmaat) katsovat, että kumppanimaille olisi annettava selkeä EU-perspektiivi. Useat jäsenmaat ovat kuitenkin ottaneet varovaisemman kannan ja eivät hyväksy EU-perspektiivimuotoiluja itäisen kumppanuuden asiakirjoissa tai sopimusteksteissä. Suomi on korostanut, että IK ei ole EU-jäsenyyteen johtava politiikka ja se on pidettävä erillään laajentumiskeskustelusta, vaikka Suomi on EU-laajentumiseen myönteisesti suhtautuva maa. Vilnan itäisen kumppanuuden huippukokousta ja assosiaatiosopimusneuvotteluja ei tule myöskään nähdä itäisen kumppanuuden päätepisteenä. Edellytykset suhteiden syventämiselle tulevaisuudessa riippuvat assosiaatiosopimusten toimeenpanon etenemisestä ja yhteisten arvojen noudattamisesta kumppanimaissa.

Erot kumppanimaiden välillä ovat kasvaneet ja sen vuoksi eriyttämisen periaate ja räätälöidyt ratkaisut tulevat korostumaan entisestään. Viimeisimmät viestit kumppanimaista ovat huolestuttavia. Georgian presidentin ja pääministerin välit ovat heikot ja tilanne on kireä. Hyvää edistystä EU-agendalla tehneen Moldovan hallitus hajosi 5.3 ja ex-hallituspuolueiden riitaannuttua ei sisäpoliittisesta kriisistä ole nähtävissä helppoa ulospääsyä. Uusien vaalien todennäköisyys on kasvussa. Tämä voi vaikuttaa assosiaatiosopimusneuvottelujen edistymiseen. Armeniassa ja Azerbaidžhanissa on vaalivuosi ja Vuoristo-Karabahin tilanne on herkkä, mutta toistaiseksi konfliktin eskaloitumiselta on välttytty. Ukrainan edistys ja tahtotila eivät vakuuta. Valko-Venäjä on ajautunut kumppanuuden sivuraiteelle eikä maa ole tehnyt myönteisiä uudistuksia EU:n toiveista huolimatta. Maassa on edelleen yhdeksän poliittista vankia. Ulkoministeri Makein viisumikiellon jäädyttämisestä keskustellaan EU:ssa ja EU-maat hyväksyivät huhtikuussa Makein kutsumisen heinäkuun itäistä kumppanuutta käsittelevään ulkoministerikokoukseen Brysseliin. Suomi kannattaa viisumikiellon toimeenpanon jäädyttämistä vuoropuhelun edistämiseksi.