Valtioneuvoston kanslia Neuvostoraportti EU/5/2023-VNK-91

Siivola Heli 17.10.2023

Epävirallinen eurooppaministerikokous 27.-28.9.2023; Neuvostoraportti

Kokous

Epävirallinen eurooppaministerikokous 27.-28.9.2023

Puheenjohtajavaltio Espanjan järjestämässä epävirallisessa eurooppaministerikokouksessa jatkettiin alustavaa keskustelua unionin mahdollisen laajentumisen vaikutuksista EU:n eri politiikanaloille, rahoitukseen ja toimielimiin. Lisäksi keskusteltiin keinoista vauhdittaa ehdokasmaiden asteittaista lähentymistä EU:hun. Asteittainen integraatio sisältyy vuonna 2020 uudistetun laajentumispolitiikan metodologian välineisiin.

Kokouksen lounasaiheena oli EU:n avoimen strategisen autonomian vahvistaminen. Keskustelu aiheesta jatkuu Eurooppa-neuvoston jäsenten epävirallisessa kokouksessa Granadassa 6.10.2023.

Suomea edusti kokouksessa eurooppaministeri Anders Adlercreutz.

Puheenjohtaja (Espanjan ulkoministeri José Manuel Albares) korosti kokouksen avausistunnossa laajentumispolitiikan kasvanutta merkitystä. Kyse on geopoliittisesta realiteetista. Keskustelun sävy on muuttunut. Enää ei puhuta siitä, tuleeko laajentumista vai ei, vaan miten ja koska. Samalla on tärkeää varmistaa unionin tehokas toiminta ja säilyttää EU arvoyhteisönä. On vastattava lukuisiin monimutkaisiin kysymyksiin, kuten miten päätöksiä tulisi tehdä jatkossa. Sisämarkkinoiden toiminta tulee varmistaa kaikkien neljän vapauden osalta. Oikeusvaltioperiaate on avainasemassa.

Komissio (laajentumiskomissaari Várhelyi) painotti, että laajentumisen onnistunut toteuttaminen on keskeinen poliittinen prioriteetti. Laajentuminen tulee nähdä investointina Euroopan rauhaan, turvallisuuteen ja vaurauteen pitkällä aikavälillä. Ehdokasmaat on onnistuneesti integroitava EU:hun kaikilla sektoreilla unionin yhteisten sääntöjen ja arvojen pohjalta. Kyse on ansioihin perustuvasta (merit-based) prosessista. Ehdokasmaiden oma suoriutuminen määrittää etenemistä. Samalla on pohdittava, miten EU itse voi valmistautua laajentumiseen. On rakennettava unionin vahvuuksien varaan. Laajentumisprosessissa ja EU:n sisäisessä valmistautumisessa on kyse kahdesta eri keskustelusta, jotka etenevät rinnakkain.

Ministerit jakautuivat kokouksen aikana kolmeen pienryhmään, joista ensimmäisessä keskusteltiin laajentumisen vaikutuksista EU:n politiikanaloille ja rahoitukseen, toisessa laajentumisen vaikutuksista EU:n toimielimiin ja kolmannessa ns. asteittaisesta integraatiosta (gradual integration) eli keinoista vauhdittaa ehdokasmaiden uudistuksia ja asteittaista lähentymisestä unioniin. Yhteenvedot ryhmien keskusteluista esiteltiin ennen kokouksen päättänyttä lounasta.

Ryhmä 1: EU:n politiikanalat ja rahoitus

Tuleva puheenjohtajavaltio Belgia (kevätkausi 2024) totesi, että ryhmässä oltiin yleisellä tasolla yhtä mieltä siitä, että oikeusvaltioperiaate on kaiken kulmakivi, että eteneminen laajentumisprosessissa perustuu ehdokasmaan omiin ansioihin ja että ehdokasmaiden uudistuksia ja EU:n sisäistä valmistautumiskeskustelua tulisi viedä eteenpäin rinnakkain.

Ryhmän keskustelussa korostettiin, että kun ehdokasmaat ovat valmiita, myös EU:n tulee pitää kiinni sitoumuksistaan. Kansalaisten ja kansallisten parlamenttien ottamista mukaan keskusteluun hyvissä ajoin pidettiin tärkeänä.

Komission arviota tarvittavista uudistuksista ja eri politiikanalojen tarkastelusta (kevätkaudella 2024 annettava tiedonanto) pidettiin tarpeellisena. Keskustelussa korostettiin tarvetta varmistaa sisämarkkinoiden toiminta ja panostaa EU:n kilpailukykyyn jatkossakin. Laajentumisen budjettivaikutusten katsottiin edellyttävän huolellista arviointia ja analyysiä. Esille nostettiin erityisesti vaikutukset maatalouspolitiikkaan ja koheesiopolitiikkaan. Toisaalta pidettiin tärkeänä puhua myös siitä, mitkä olisivat kustannukset, jos EU ei laajenisi. Nykytilanteessa laajentuminen nähdään pitkälti välttämättömyytenä, myös turvallisuussyistä.

Ryhmä 2: EU:n toimielimet

Ryhmän puheenjohtajana toiminut puheenjohtajavaltio Espanja totesi Euroopan parlamentin valmistelevan ehdotuksia EU:n perussopimusten muuttamisesta. Jäsenvaltiot eivät ole kuitenkaan pitäneet perussopimusmuutoksia tällä hetkellä ajankohtaisina.

Ryhmän keskusteluissa esitettiin erilaisia näkemyksiä siitä, ovatko institutionaaliset uudistukset tarpeellisia nykyisten perussopimusten puitteissa. Myös aikataulusta esitettiin erilaisia näkemyksiä (tulisiko sisäisen uudistuskeskustelun edetä rinnakkain laajentumisprosessin kanssa vai voitaisiinko se viedä päätökseen vasta laajentumisen jälkeen). Moni korosti, ettei EU:n sisäisiä institutionaalisia uudistuksia tai niiden keskeneräisyyttä tulisi käyttää tekosyynä laajentumisen lykkäämiselle.

Ryhmässä nostettiin esille kysymys määräenemmistöpäätösten lisäämisestä neuvostossa aloilla, joilla vielä edellytetään yksimielisyyttä. Moni jäsenvaltio on edelleen vastahakoinen laajentamaan määräenemmistöpäätöksiä tietyillä aloilla, esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tulisi myös tarkastella, millaisia ’turvaverkkoja’ tarvittaisiin ennen määräenemmistöpäätöksiin siirtymistä.

Omaa edustajaa komissiossa pidettiin tärkeänä. Euroopan parlamentin paikkajakoa on tarkasteltava laajentumisen myötä uudelleen.

Ryhmässä korostettiin myös tarvetta tarkastella laajentumisen budjettivaikutuksia. Lisäksi pidettiin tärkeänä miettiä, ovatko nykyiset työkalut oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi riittäviä.

Ryhmä 3: Asteittainen integraatio (gradual integration)

Pienryhmän puheenjohtajana toimi Unkari (tuleva puheenjohtajavaltio syyskaudella 2024).

Komissio viittasi Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2022 esittämään kehotukseen edistää EU:n ja Länsi-Balkanin alueen asteittaista yhdentymistä laajentumisprosessin aikana ja kertoi vastaavansa tähän kehotukseen pian Länsi-Balkanin uudella kasvusuunnitelmalla. Asteittainen yhdentyminen on yksi keväällä 2020 uudistetun laajentumismetodologian työkaluista. Kyse ei ole jostakin, jota tarjotaan jäsenyyden sijasta, vaan jostakin, jonka on tarkoitus edistää jäsenyyden saavuttamista. Komissio korosti tarvetta huomioida aiempien laajentumisten opetukset ja valmistella ehdokasmaita paremmin jäsenyyttä varten. Tavoitteena on edistää ehdokasmaiden lähentymistä EU:n sisämarkkinoihin asteittain. Samalla kurottaisiin umpeen kehityseroja EU:n ja ehdokasmaiden välillä.

Komissio korosti, että eteneminen asteittaisessa yhdentymisessä perustuisi ehdokasmaiden omaan tahtoon ja edistykseen uudistusten toteuttamisessa. Parhaimmillaan kyse voisi olla nopeutetusta integraatiosta. Tämä riippuu kuitenkin siitä, miten ehdokasmaat etenevät tarvittavissa uudistuksissa. Oikeusvaltiouudistukset ovat keskeisessä asemassa. Olennaista on myös edistyminen Länsi-Balkanin sisäisessä taloudellisessa integraatiossa ja alueellisten markkinoiden kehittämisessä.

Tarpeesta edistää asteittaista yhdentymistä ja kannustaa ehdokasmaita uudistuksiin oltiin ryhmän keskustelussa yhtä mieltä yleisellä tasolla. Yhteistyö on tärkeää esimerkiksi energian, liikenteen ja turvallisuuden (ml. hybridi- ja kyberuhat) alalla. Tulisi hyödyntää olemassa olevat välineet ja tarkastella mahdollisia uusia. Kun ehdokasmaa etenee uudistuksissa, voitaisiin tarjota jotain lisää. Yksityiskohtien todettiin kuitenkin olevan hankalampia. On mietittävä, mikä on käytännössä mahdollista, ja kunnioitettava esimerkiksi EU:n sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä ja neuvoston päätöksenteon itsenäisyyttä. Johdonmukaisuus on tärkeää, ja sääntöjen on oltava samat kaikille.

Keskustelussa korostettiin, että asteittaisen yhdentymisen tulisi edistää ja mahdollisuuksien mukaan nopeuttaa prosessia kohti varsinaista jäsenyyttä. Ratkaisevaa on ehdokasmaiden poliittinen tahto edistää tarvittavia uudistuksia. Ehdollisuuksista, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen suhteen, on pidettävä kiinni. Ehdokasmaita on myös tuettava yhteisten arvojen toteuttamiseksi käytännössä. Ehdokasmaiden mukautumista yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan pidettiin tärkeänä.

***

Puheenjohtajavaltio Espanja korosti kokouksen päätteeksi tarvetta valmistella joulukuun Eurooppaneuvoston keskustelu aiheesta huolellisesti. Espanja tarkastelee, miten voisi tätä osaltaan neuvoston puheenjohtajavaltiona edistää. Yksityiskohtaisempaa keskustelua EU:n sisäisestä valmistautumisesta voidaan käydä sen jälkeen, kun komissio on antanut tiedonantonsa (kevätkaudella 2024).

Tuleva puheenjohtajavaltio Belgia totesi olevansa valmis viemään keskustelua eteenpäin omalla puheenjohtajakaudellaan.

Suomen edustajat
Ministeri Adlercreutz, EU-erityisasiantuntija Heli Siivola ja erityisavustaja Crista Grönroos

Asiakirjat

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite