HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Wien 13.9.2024

Asia: E 46/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n valmistautuminen laajentumiseen

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 18.9.2024

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoa keäkuussa päivätystä valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee EU:n valmistautumista laajentumiseen. Selvitys pohjautuu komission maaliskuussa antamaan tiedonantoon laajentumista edeltävistä uudistuksista ja politiikkojen uudelleentarkastelusta COM(2024) 146 final. Komission tiedonanto on jonkinlainen sateenvarjo lukuisia eri politiikanaloja koskeville kannanotoille. Selvityksessä valtioneuvoston kanta nojautuu yhtä lailla sen lukuisissa eri yhteyksissä jo aikaisemin ottamiin kantoihin (esim selvitykset E 58/2023 vp, E50/2023 vp ja E 12/2024 vp). Siksi ei ole aivan selkeää, mihin Suomen kantaa tällä hetkellä ollaan muodostamassa. Laajentumiseen liittyviä kysymyksiä käsiteltiin kesäkuun Eurooppa-neuvostossa osana EU:n strategista agendaa vuosille 2024-2029, joten tältä osin valiokuntakäsittely on joka tapauksessa jälkijunassa.

Kirjelmässä käsitellään lukuisia unionin kehityksen kannalta tärkeitä yleisiä kysymyksiä, kuten unionin tuleva rahoituskehys ja varainkäyttö, instituutioiden toiminnan kehittäminen ja mahdolliset perusopimusmuutokset. Kirjelmässä tuodaan esiin kesäkuun Eurooppa-neuvoston pyrkimys antaa ohjausta EU:n sisäisiä uudistuksia koskevalle jatkotyölle; korostetaan parlamentin uutta viisivuotiskautta (2024–2029) ja neuvotteluja tulevasta rahoituskehyksestä (2028–2034), jotka luovat aikaikkunaa keskustelulle EU-politiikkojen uudistamisesta, myös unionin mahdollista laajentumista silmällä pitäen. Näistä käytävät neuvottelut käytäneen kuitenkin ensisijaisesti muista kuin laajentumista koskevista lähtökohdista, ja niissä Suomellekin lienevät tärkeämpiä muut kuin laajentumista koskevat kysymykset. Lisäksi laajentumisella ja siihen liittyvällä lähentymisprosessilla on vaikutuksia

siihen, missä EU- lainsäädäntöä sovelletaan, ja täten vaikutuksia monien muiden EU-tavoitteiden (kuten ilmasto- ympäristö- ja energiapolitiikka) toteutumiseen.

Keskityn lausunnossani lähinnä niihin oikeudellisiin kysymyksiin, joita olen viime vuosina tutkinut. Osin nojaudun raportissani myös Saksan valtiovarainministeriön pyynnöstä laatimaani laajaan ja heinäkuussa 2024 julkaistuun raporttiin, jossa selvitän EU:n varainkäyttöä ja sen oikeudellisia rajoja.[1] Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Laajentumisen aikataulu ja kriteerit

Valtioneuvoston lähtökohtana on, että nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa laajentumispolitiikka on nähtävä kiinteänä osana EU:n ja hakijamaiden turvallisuuden parantamista. Kirjelmän lukuisissa osissa korostetaan "hakijamaiden omiin ansioihin ja jäsenyyskriteerien täyttämiseen perustuvaa laajentumista", jonka tarkoituksena on "vahvistaa unionin omaa turvallisuutta, globaalia asemaa sekä taloudellista hyvinvointia ja edistää demokratiaa, oikeusvaltiokehitystä ja perusoikeuksien toteutumista". Hakijamaiden on omaksuttava ja sitouduttava edistämään EU:n yhteisiä arvoja. Otettujen askelten tulee perustua kunkin hakijamaan meriitteihin ja olla tarpeen mukaan peruttavissa. Liittymisprosessin rinnalla unionin tulee edetä tarvittavassa sisäisessä pohjatyössä. Keskeisenä valtioneuvoston viestinä on, että sovituista kriteereistä tulee pitää kiinni eikä jonossa saa etuilla. Lähtökohtina nämä toki ovat hyviä. Käytännössä kriteereihin ja niiden tiukkaan soveltamiseen ei kuitenkaan kannata ladata liikaa odotuksia. Kriteerit ovat EU:n laajentumisissa harvoin pitäneet; käytännössä laajentuminen on aina poliittinen kysymys,[2] ja sen toteutumiseen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin tiukka kriteerien ja ennalta sovitun aikataulun noudattaminen. Laajentumisen keskeisenä tavoitteena on kuitenkin aina ollut EU:n ja sen lähialueen poliittisen vakauden lisääminen. Jäsenvaltioilla on myös erilaisia poliittisia sitoumuksia suhteessa jäsenyysprosessin eri vaiheissa oleviin valtioihin.

Valtioneuvoston kirjelmä sisältää mittavasti arvopuhetta. Se korostaa demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta sekä perus- ja ihmisoikeuksia unionin kaiken toiminnan perustana. Se tunnistaa, että jäsenyysprosessissa on valtioita, joiden oikeusvaltiotilanne, korruption torjunta ja hallinnon kapasiteetti vaativat merkittävää kehittämistä. Keskustelun taustalla kummittelevat luonnollisesti kokemukset joidenkin nykyisten jäsenvaltioiden viime vuosina tapahtuneesta luisumisesta, joka ei ole ollut EU:n toimin pysäytettävissä. Yleisesti EU-tutkimuksessa on ryhdytty kiinnittämään huomiota myös siihen, kuinka toimielinten toiminnassa oikeusvaltioperiaate on käsitetty liian kapeasti, lähinnä tuomioistuinten toimintaa koskevana periaatteena.[3] Valtioneuvosto ei erittele, minkälaisena se ymmärtää oikeusvaltioperiaatteen sisällön laajentumiskontekstissa. Se kuitenkin korostaa tarvetta kehittää oikeusvaltiovälineitä sekä tarvetta linkittää EU:n rahoitus jatkossakin oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen, varojen väärinkäytön vastaisiin toimiin ja korruption ehkäisemiseen. (EJ 3/2023 vp, E58/2023 vp, E 31/2024 vp). Nämä ovat toki

[1] Päivi Leino-Sandberg, *Cohesion Policy and the Principle of Subsidiarity - A Legal Analysis (2024).*
[2] Päivi Leino, 'Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity' *Austrian Review of International and European Law* (2003).
[3] Kts tästä esimerkiksi Pieter-Augustijn Van Malleghem, 'Legalism and the European Union's rule of law crisis', European Law Open , Volume 3 , Issue 1 , March 2024 , pp. 50 – 89.

tavoitteina oikeita, mutta niiden käytännön toteuttaminen ontuu, eikä esimerkiksi nk. Oikeusvaltioon liittyvän ehdollisuuden soveltaminen ole saavuttanut sille Suomessa asetettuja tavoitteita.[4] Rahoituksen katkaisemiseen tai takaisinperintään liittyy aina mittavia poliittisia kysymyksiä, jotka eivät ole ratkaistavissa sääntökehikon avulla. Lisäksi esimerkiksi Ukrainan jälleenrakennus ja lähentyminen unioniin tulevat edellyttämään aivan eri mittaluokan korruptiontorjuntaa kuin tähän asti on nähty.

EU:n varainkäyttö

Neuvottelut uusista rahoituskehyksistä käynnistyvät eittämättä lähivuosina. Viime vuosikymmeninä EU:n rahoituksen käytön pääpaino on ollut maatalouspolitiikassa ja koheesiopolitiikassa. Nykyisellä rahoituskehyskaudella eniten rahoitusta saava politiikanala on muodollisesti koheesipolitiikka, koska elpymisvälineen oikeusperustana toimii koheesiopolitiikan joustolauseke (SEUT 175 artiklan 3 kohta). Laajentumisella olisi mittava vaikutus juuri näihin politiikanaloihin.

Ensinnä valtioneuvosto korostaa laajentumisen merkityksen yhteiselle maatalouspolitiikalle ja katsoo tämän edellyttävän pitkiä siirtymäaikoja sekä maataloustukijärjestelmän uudistamista, kuitenkin niin, että maataloutta on voitava harjoittaa kannattavalla tavalla unionin kaikissa jäsenvaltioissa. Toisaalta valtioneuvosto tunnistaa, että mahdollisten uusien jäsenvaltioiden myötä unioniin tulisi joukko nykyiseen verrattuna huomattavasti vähemmän vauraita jäsenvaltioita ja koheesiopolitiikan maantieteellinen painopiste siirtyisi entistä enemmän itäiseen Eurooppaan. Se katsoo, että modernisoitaessa koheesiopolitiikkaa ja sen varojenjakokriteerejä tulisi entisestään painottaa EU:n ulkoraja-alueiden merkitystä ja niiden tulevaisuuden toimintaedellytyksiä sekä koheesiopolitiikan varojen jakautumista vaikuttavasti. Nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa Suomi korostaa etenkin Itä- ja Pohjois-Suomen merkitystä koko Euroopan turvallisuudelle. Näkökulmassa korostuu erityisesti Suomen omien rahoitustarpeiden korostaminen, mutta siinä ei arvioida koheesiopolitiikan tulevaisuutta eikä asemaa laajemmin.

Koheesiopolitiikan uudistamisesta on käyty viime vuosina EU:ssa paljon keskustelua, ja olen itsekin osallistunut tätä koskevaan eurooppalaiseen asiantuntijatyöhön.[5] Keskustelu on yhtäältä liittynyt siihen, kuinka koheesiopolitiikka on menettänyt luonteensa aluepolitiikkana ja käytännössä muodostunut jonkinlaiseksi yleiseksi rahoitusperusteeksi jäsenvaltioiden toiminnan tukemiseksi. Toisaalta on keskusteltu koheesiopolitiikan ja sen vakiintuneiden toimintatapojen tehokkuudesta, ja kolmanneksi myös siitä, onko EU:n nykyisillä jäsenvaltioilla enää edes varsinaista, ainakaan kovin mittavaa tarvetta koheesiorahoitukselle, huomioiden unioniin viimeksi liittyneiden maiden taloudellisen kirimisen muun EU:n tasolle. Unionin laajentuessa todennäköistä on, että nykyisten koheesiopolitiikan kriteerien valossa rahoituksen pääpaino siirtyisi kokonaan uusiin jäsenvaltioihin. Täten rahoituskehysten

[4] Päivi Leino-Sandberg: 'Keisarin uudet vaatteet', Perustuslakiblogi, https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/12/15/paivi-leino-sandberg-keisarin-uudet-vaatteet/ .
[5] The Future of EU Cohesion Final report of the research project: "Ausrichtung der europäischen Strukturpolitik in der nächsten Förderperiode 2028-2034 aus finanzpolitischer Sicht" commissioned by the German Federal Ministry of Finance, saatavilla sivulla https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/EUCohesionPolicyFinalReport_ZEW2024.pdf .

uudistamisessa on keskeisesti kysymys siitä, että EU:n tulisi kiireellisesti miettiä varainkäyttönsä periaatteet kokonaisuutena uudelleen. Elpymispakettiin liittyvien lainojen takaisinmaksu ja nousseet korkokulut rajoittavat jo nyt ja tulevaisuudessa EU:n mahdollisuuksia rahoittaa niitä asioita, joiden rahoittaminen juuri EU-tasolla olisi ratkaisevan tärkeää. Tämä merkitsee eittämättä sitä, että maatalouden ja koheesion rahoittamisen osuus EU-budjetista vähenee. Tähän keskusteluun verrattuna valtioneuvoston näkemykset vaikuttavat vanhanaikaisen tunkkaisilta ja kapeilta.

Ehdokasmaille kohdennettavan rahoitustuen osalta valtioneuvosto korostaa erityisesti tuen vaikuttavuutta ja oikeaa kohdentumista, ennakollista ehdollisuutta sekä EU-varojen tehokasta valvontaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista. Tuen *vaikuttavuudella* viitattaneen tässä yhteydessä 2018 mahdollistettuun mutta elpymisvälineessä täysin omaksuttuun, 'performance-based' rahoitustapaan, jolla rahoitusta myönnetään palkintona tiettyjen etappien tai uudistusten hyväksymisestä riippumatta niiden kuluista, ja ilman vaatimuksia valtioiden omasta osarahoitusosuudesta. Jälkimmäisiä on perinteisesti pidetty tärkeimpinä tapoina varmistaa, että unionin rahoitusta käytetään vastuulliesti ja läpinäkyvästi. Komissio kuitenkin esittää tiedonannossaan, että "Jotkin vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä jo käyttöön otetut uutuudet voivat innoittaa tulevia liittymistä valmistelevia välineitä." Esimerkkinä mainitaan "esim. parempi tulossuuntautuneisuus, mukaan lukien taloudellinen tuki uudistusten toteuttamiseen, politiikan ehdollisuus jne." Komissio näyttää tukevan tätä näkemystä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on kiinnittänyt toistuvasti huomiota siihen, että uudella tavalla määritellyt maksuperusteet heikentävät selkeästi EU:n varainkäytön valvontaa.[6] Vastaava menettely on sisällytetty myös Ukrainaa ja Länsi-Balkania koskeneisiin uusiin välineisiin,[7] mutta sen hyödyistä ja haitoista on käyty niukasti julkista keskustelua. Ihmettelen kuitenkin, mikäli valtioneuvosto pitää tätä toimintatapaa ongelmattomana. EU:n tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin mallin erityiset riskit esimerkiksi Ukrainan kohdalla, huomioiden myös, että Ukrainaa rahoitetaan yhteisvelalla.[8] Vielä tehottomammaksi valvonta kehittyy silloin kun kyse on EU:n ulkopuolisista maista, joiden hallinto voi olla hyvinkin tehotonta ja korruptiossa riittää kitkemistä.

Perussopimusmuutokset

Valtioneuvosto toistaa kirjelmässä jälleen kantansa, jonka mukaan perussopimusmuutokset eivät ole ennakkoehto uusien jäsenvaltioiden hyväksymiselle unioniin, vaan EU:n toimintaa on uudistettava ja tehostettava ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa. Olen

[6] Special report 26/2023: The Recovery and Resilience Facility's performance monitoring framework – Measuring implementation progress but not sufficient to capture performance, https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-26 .

[7] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2024/792, annettu 29 päivänä helmikuuta 2024, Ukrainan tukivälineen perustamisesta; EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2024/1449, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvutukivälineen perustamisesta.

[8] Kts tästä esim. Opinion 03/2023 (pursuant to Articles 212 and 322, TFEU) EN concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Ukraine Facility, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/OP-2023-03/OP-2023-03_EN.pdf

ihmetellyt tätä kantaa useaan kertaan aikaisemminkin. Viime vuosina EU:ssa on tehty useampia vakavasti otettavia ehdotuksia perussopimusten muuttamiseksi.[9] Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin keskusteluun perussopimusten avaamisesta kategorisen kielteisesti. Täten sen kanta on jopa kielteisempi kuin komission. Tiedonannossa komissio toteaa, että vaikka se on "ilmoittanut tukevansa perussopimusten muuttamista, "jos tarvitaan ja siellä missä sitä tarvitaan", se katsoo, että EU:n hallintoa voidaan parantaa nopeasti hyödyntämällä täysimääräisesti nykyisten perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia." Komission lähtökohtana on, että EU:n tulee sekä syentyä että laajentua samaan aikaan. Tämä halutaan kuitenkin ensisijaisesti toteutua perussopimuksia muuttamatta, yhtäältä perusopimuksiin sisältyvien passerellejen ja tiiviimmän yhteistyön kautta, ja toisaalta kehittämällä nykyisten sopimusten "tulkintaa".

Valtioneuvostolta tuntuu jäävän kokonaan huomaamatta se kasvava kehitys, jossa aloilla unioni on kuitenkin viime vuosina aktivoitunut uusilla tavoilla myös kysymyksissä, jotka perussopimukset jättävät kokonaan tai pääosin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Esimerkiksi ilmasto- ja ympäristötoimien yhteydessä on viime vuosina hyväksytty sääntelyä, joka kuuluu sosiaaliturvan ydinalueelle ja kuuluu perussopimusten mukaan jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan.[10] Toisaalta useille eri kansallisen politiikan aloille on suunnattu kansallisella tasolla tehtävää suunnittelua, jota ohjataan ja kannustetaan unionin rahoituksella. Malli tunnetaan nimellä 'governance by planning': komissio johtaa jäsenvaltioiden kansallista päätöksentekoa EU:ssa hyväksyttävien suunnitelmien avulla esimerkiksi koulutuksen ja sosiaaliturvan aloilla. Näillä on vaikutuksia myös kansallisten parlamenttien toimintaan, sillä EU-tason suunnittelu tapahtuu hallitusten ja komission välillä, ja sen nimenomaisena tarkoituksenakin on sitoa kansallinen päätöksenteko etukäteen EU:ssa jo tehtyihin sitoumuksiin,[11] joiden toteuttamista valvotaan ja vauhditetaan EU:n rahoituksen avulla. Tällä on selkeä vaikutus myös toimivaltasuhteisiin ja siihen, miten EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako nykyään käytännössä toimii. Komissio korostaa, kuinka onnistunut EMU-jäsenyys edellyttää taloudellista ja sosiaalista lähentymistä sekä jäsenvaltioiden välisen talous- ja yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tehokasta yhteensovittamista. Näistä jälkimmäinen kuuluu kuitenkin perussopimusten nojalla jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Jos lähtökohtana on, ettei perussopimuksia tulisi avata, realismia on, että EU:n toimielimet laajentavat tehtäviään tulkitsemalla nykyisiä EU:n perussopimuksia uudelleen samalla kun komissio hakee epävirallisempia reittejä suurempaa vaikutusvaltaa niillä aloilla, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan. Ajankohtaisena esimerkkinä tästä toimii viime viikolla julkaistu

[9] O Costa et al, 'Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century' (Report of the Franco-German Working Group on the EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023), www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf; European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL)), <www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html .

[10] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg, (2023). Sosiaaliturvaa energiatehokkuuden sivutuotteena. *Perustuslakiblogi: Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta* .

[11] Kts tästä Päivi Leino-Sandberg & Tapio Raunio (2023). From bad to worse: 'The continuous dilemma facing parliaments in European economic and fiscal governance'. *Government and Opposition*. https://doi.org/10.1017/gov.2023.29 .

Draghin raportti, jossa perussopimukset jälleen venyvät ja paukkuvat.[12] EU:n finanssikriisistä alkanut 'permacrisis' on johtanut kehitykseen, jossa poikkeuslausekkeiden nojalla esitetyt kriisiratkaisut ovat johtaneet teknokraattisten elimien (komissio, EKP) aseman vahvistumiseen parlamenttien aseman kustannnuksella, ja samalla EU-tuomioistuin on marginalisoitunut, osin omankin tulkintakäytäntönsä vuoksi.[13]

Siinä missä perussopimusmuutokset ovat kansallisten parlamenttien käsissä, tulkinnan kautta tehtävien EU:n toimintakentän laajennusten kohdalla valta on toimielimissä ja hallitusten edustajilla. Tämänkaltaiset käytännön muutokset tapahtuvat epävirallisesti ja usein näkymättömissä. Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudet suunnitelmien ja rahoituksen kautta tapahtuvaan vaikuttamiseen ovat heikompia kuin jos kyseessä olisi perinteisempien lainsäädäntökeinojen käyttö.

Laajentumiseen liittyvät kysymykset eivät siksi ole mitenkään ainoa syy pohtia perussopimusten avaamista, ja onkin hyvin mahdollista, ettei perussopimuksia ole tarpeen avata ainoastaan laajentumiseen liittyvien näkökohtien varalta, koska toimielimistä löytyy paljon kekseliäisyyttä luovien oikeudellisen ratkaisujen kehittelemiseen. EU:n tämänhetkisessä yleisessä kehityksessä on kuitenkin paljon esimerkiksi kansallisen tason demokraattisten prosessien ja kansallisten parlamenttien asemaan liittyviä syitä, joiden vuoksi sopimuksia olisi hyvä tarkistaa ja varmistaa, ettei esimerkiksi juuri komission asema luovien ratkaisujen kehittäjänä ja soveltajana kasva liian suureksi ja että sen vallankäyttöä kyetään demokraattisesti arvioimaan ja valvomaan.

[12] Peter Lindseth & Päivi Leino-Sandberg, *Democratizing Draghi: Why the "Competitiveness Report" Demands Treaty Reform, VerfBlog,* 2024/9/12, https://verfassungsblog.de/draghi-report-investment-eu-competition-treaty-reform/, DOI: 10.59704/36728ff8ed7b538d.
[13] Kts tästä Christina Eckes, Päivi Leino-Sandberg ja Anna W Ghavanini (toim.) *The Dynamics of Powers in the European Union* (Bloomsbury/Hart Publishing 2024).