Jukka Snell

17.9.2024

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

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

Minulta on pyydetty lausuntoa asiassa. Arvioin erityisesti laajentumiseen liittyviä keskeisiä ongelmia ja valtioneuvoston selvityksessä niihin esitettyjä kannanottoja. Painotan lausunnossani EU:n päätöksentekoon kohdistuvia kysymyksiä, sillä niiden osalta valtioneuvoston selvitys on puutteellinen ja ristiriitainen.

EU:n laajentumisen kontekstina on yleisempi geopoliittinen muutos. Venäjän hyökkäyssodan jälkeen laajentuminen on nähty keskeisenä turvallisuustekijänä. Ei ole EU:n tai sen jäsenvaltioiden intressissä, että sen ja Venäjän välissä avautuu eräänlainen harmaa vyöhyke. Laajentuminen on siis geostrateginen prioriteetti.

Laajentumiseen liittyy kuitenkin kolme keskeistä ongelmaa. Niistä ensimmäinen on EU:n budjetti. Mikäli EU:n koheesiopolitiikka ja maataloustuet jatkuisivat entisellään, suuri valtaosa EU:n myöntämistä tuista todennäköisesti kohdistuisi uusiin jäsenvaltioihin. Tämä tulee vaatimaan merkittäviä muutoksia. Valtioneuvoston selvityksessä pääasiallisesti vain viitataan toiseen selvitykseen (E 31/2024 vp), joten jätän tässä asian maininnan asteelle.

Toinen ongelma on oikeusvaltioperiaatteen takaaminen. Vuoden 2004 laajentuminen opetti, että uudet jäsenvaltiot voivat väliaikaisesti täyttää EU:n asettamat kriteerit, mutta saattavat laajentumisen toteuduttua ottaa takapakkia. EU:n vaikutusvalta uusiin jäsenvaltioihin on vahvimmillaan ennen niiden liittymistä ja vähenee olennaisesti liittymisen jälkeen. Tältä osin valtioneuvoston selvitys huomioi ongelman. Se myös toteaa, että: ”Suomi pitää tärkeänä, että EU:n oikeusvaltiovälineitä kehitetään edelleen, ja korostaa tarvetta hyödyntää EU:n erilaisia oikeusvaltiovälineitä tehokkaasti ja toisiaan täydentävästi.” Tältä osin olisi tarkoituksenmukaista lisätä konkretiaa. EU:lla on liuta erilaisia mekanismeja ja dialogeja, mutta ne eivät ole osoittautuneet erityisen tehokkaiksi esimerkiksi Unkarin oikeusvaltiotilannetta parantamaan. Olisi ollut hyödyllistä, jos selvityksessä olisi otettu tarkemmin kantaa siihen, mitä muutoksia tarvitaan. Voitaisiinko esimerkiksi SEU 7 artiklan yksimielisyysvaatimusta höllentää tai asetusta[1] yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi laajentaa?

Kolmas ongelma on EU:n päätöksenteko. Tässä valtioneuvoston selvitys on puutteellinen ja ristiriitainen. Siinä ainoastaan todetaan:

[1] Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16.12.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092 (EUVL 2020, L 433I, s. 1).

> Suomi pyrkii vahvistamaan EU:n päätöksentekokykyä. Hallitusohjelman mukaan määräenemmistöpäätösten lisääminen on mahdollista vain rajatuilla ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueilla. Suomi korostaa perussopimusten jo tarjoamia mahdollisuuksia tehostaa päätöksentekoa yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Laajentumisen tuoma ongelma EU:n päätöksenteolle on yksinkertainen: mitä enemmän jäsenvaltioita, sitä vaikeampaa yksimielisyyden saavuttaminen. Puhtaan matemaattisesti jäsenvaltioiden määrän lisääntyminen kasvattaa eksponentiaalisesti todennäköisyyttä sille, että ainakin yksi jäsenvaltio käyttää veto-oikeuttaan tilanteessa, jossa vaaditaan kaikkien yksimielisyyttä. Tämä voi entisestään korostua, mikäli unioniin heterogeenisyys lisääntyy, eli jos siihen liittyy uusia jäsenvaltioita, joiden intressit poikkeavat EU:n valtavirrasta. Laajentuminen siis olennaisesti heikentää EU:n päätöksentekokykyä kaikilla alueilla, joilla vaaditaan yksimielisyyttä.

Yksimielisyysvaatimuksen haitallisesta vaikutuksesta EU:n päätöksentekoon on jo pitkä kokemus. Esimerkiksi 1960-luvun puolivälin Luxembourgin kompromissi, joka piti yllä jäsenvaltioiden veto-oikeutta, hidasti ratkaisevasti integraation etenemistä aina 1980-luvun loppupuolelle saakka. Sisämarkkinoiden vaatima veroharmonisointi on osoittautunut käytännössä hyvin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi yksimielisyysvaatimuksen takia. Viime aikoina yksimielisyysvaatimus on värittänyt EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa erityisesti Unkarin veto-oikeuden vuoksi.

EU:n perussopimusmuutokset ovat jo pitkään yhdistäneet laajentumisen ja enemmistöpäätösten lisäämisen. Viimeksi Lissabonin sopimus vähensi alueita, joilla vaaditaan yksimielisyyttä, tarkoituksenaan varmistaa päätöksenteon tehokkuus laajentuneessa EU:ssa. On vaikea nähdä, että EU kykenisi olennaisesti laajentumaan ilman, että sen päätöksentekoa muutettaisiin yleisemmin. Tämän poissulkeminen valtioneuvoston selvityksessä on lyhytnäköistä. Laajentuvan EU:n päätöksentekokyvyn säilyttäminen, sen vahvistamisesta puhumattakaan, edellyttää määräenemmistöpäätösten lisäämistä. Jos muutoksia ei tehdä, päätöksentekokyky automaattisesti heikkenee.

Suomen tulisi nähdäkseni hyväksyä se tosiasia, että EU:n laajentuminen, päätöksentekokyky ja yksimielisyysvaatimukset ovat mahdoton kolmio. Vain kaksi niistä voidaan saavuttaa samanaikaisesti. Tämän johdosta ei ole tarkoituksenmukaista kaivautua yksimielisyyspoteroon, kuten selvityksessä on tehty. Sen sijaan olisi hyödyllistä pohtia, miten yksimielisyysvaatimuksesta voitaisiin luopua laajemmin ilman, että elintärkeät kansalliset intressit vaarantuvat. Esitän alla muutaman esimerkinomaisen huomion.

Ensinnäkin olisi hyödyllistä selvittää, mitkä kysymykset ovat todella konstitutionaalisia ja ehdottomasti vaativat yksimielisyyttä. Esimerkinomaisesti voisi ehkä mainita uusien jäsenvaltioiden hyväksymisen ja perussopimusten muuttamisen. Tämän kovan ytimen ulkopuolella olisi hyvä pohtia, onko ehdottoman välttämätöntä, että esimerkiksi SEU 7 artiklan oikeusvaltiomekanismi vaatii yksimielisyyttä ja päteekö sama EU:n budjettiin ja veroharmonisointiin. Yksimielisyysvaatimusten seurauksena SEU 7 artikla on jo nyt tehoton, EU:n budjetti jäykkä ja verosääntely erittäin vaikeaa. Laajentumisen jälkeen päätöksenteko muuttuisi vielä hankalammaksi. Entäpä vaikka SEUT 81(3) artiklan perheoikeudelliset toimenpiteet tai SEUT 192(2) artiklan kaavoitusta, vesivaroja, maankäyttöä tai energialähteitä koskevat toimenpiteet – miksi näihin on mahdotonta ulottaa määräenemmistöpäätöksentekoa? Entä itse laajentuminen – onko välttämätöntä, että jokaisen neuvotteluluvun avaaminen ja sulkeminen edellyttää yksimielisyyttä?

Toiseksi olisi hyödyllistä pohtia, minkälaisia mekanismeja voitaisiin kehittää keskeisten kansallisten etujen suojelemiseksi, jos määräenemmistöpäätöksiä lisätään. Esimerkkejä on jo nyt. SEU 31(2) artikla antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden vastustaa määräenemmistöpäätöstä elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella. SEUT 82(3) artikla taas tarjoaa hätäjarrun rikosoikeuden alueella. Sen perusteella jäsenvaltio voi keskeyttää lainsäädäntömenettelyn, jos se vaikuttaisi

sen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin. On siis täysin mahdollista rakentaa hätäjarrumekanismeja, jotka suojelevat elintärkeitä kansallisia etuja tapauskohtaisesti ilman jokaisen jäsenvaltion veto-oikeutta.

Tässä yhteydessä on tärkeää huomioida, miten yksimielisyysvaatimuksesta voidaan luopua. Usein tämä vaatii perussopimusten muuttamista. Se voi kuitenkin pääosin tapahtua SEU 48(7) artiklan mukaisessa yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä, joka on olennaisesti kevyempi kuin tavanomainen perussopimusten muuttamismenettely.

Yhteenvetona voi siis todeta, että valtioneuvoston selvitys on lyhyesti huomioinut laajentumisen taustan ja keskeiset ongelmat. Se on kuitenkin ristiriitainen ja puutteellinen yksimielisyysvaatimuksen osalta. EU:ta ei voi laajentaa sen päätöksentekokykyä vaarantamatta ilman nykyistä yleisempää siirtymistä määräenemmistöpäätöksiin. Laajempi, mutta toimintakyvytön EU ei liene Suomen tai Euroopan geostrategisessa intressissä. Asiaa olisi hyödyllistä lähestyä nyansoidummin, analysoiden tarkasti, millä alueilla yksimielisen päätöksenteon säilyttäminen on todella välttämätöntä ja minkälaisia hätäjarrumekanismeja voitaisiin luoda elintärkeiden kansallisten etujen suojelemiseksi, jos tietyllä alueella luovutaan yksimielisyysvaatimuksesta.

Turussa, 17. syyskuuta 2024,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto