FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela, ohjelmajohtaja
Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Maa- ja metsätalousvaliokunta
Eduskunta 13.9.2024

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

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selvityksestä. Tarkastelen selvitystä Ulkopoliittisen instituutin EU ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelman painopisteiden valossa keskittyen yleisesti EU:n laajentumiseen ja siihen liittyviin poliittisiin prosesseihin ja osin myös mahdollisiin taloudellisiin vaikutuksiin.

Yleisesti selvityksestä

EU:n laajentuminen on palannut unionin poliittisen agendalle nopeasti yli kymmenen vuotta kestäneen laajentumistauon jälkeen. Länsi-Balkanin maiden kanssa käynnissä olevissa neuvotteluissa on edistetty hitaasti, ja neuvottelut Turkin kanssa pysähtyivät vuonna 2016. Laajentumisen esteenä on ollut yhtäältä ehdokasmaiden hidas eteneminen kestävien reformien toteuttamisessa. Toisaalta ehdokasmaiden motivaatioon on katsottu vaikuttaneen EU:n haluttomuus tosiasiallisesti ottaa uusia jäseniä. Jäsenmaiden nuivan suhtautumisen rinnalla tähän on vaikuttanut Jean Claude Junckerin johtaman komission (2014-19) linjaus, jonka mukaan EU ei laajene kyseisen komission toimikautena, vaan keskittyy sisäisten ongelmien ratkaisemiseen ja EU:n vahvistamiseen. Laajentumisen sijaan unioni on kutistunut Ison-Britannian EU-eron myötä vuonna 2020.

Vuonna 2022 käynnistynyt Venäjän täysimittainen hyökkäyssota Ukrainassa palautti EU:n laajentumisen nopeasti unionin poliittisen agendan keskiöön. Kolme kuukautta hyökkäyksen jälkeen EU myönsi ehdokasmaa-aseman Ukrainalle ja Moldovalle, ja niin sanotun jäsenyysperspektiivin Georgialle. Joulukuussa 2023 EU:n jäsenmaat päättivät avata jäsenyysneuvottelut Ukrainan ja Moldovan kanssa, ja myöntää ehdokasmaa-aseman Georgialle. Uusien neuvottelujen avaamisen on katsottu säteilevän myös Länsi-Balkanilla käynnissä oleviin neuvotteluihin.

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Laajentumisen paluuta radikaalisti muuttuneessa turvallisuusympäristössä on luonnehdittu geopoliittiseksi välttämättömyydeksi ja keskeiseksi keinoksi edistää Euroopan vakautta ja turvallisuutta. Näkemyksen taustalla vaikuttaa arvio siitä, että unionin harjoittama itäinen naapuruuspolitiikka ei ollut riittävä väline halukkaiden maiden sitomiseksi Euroopan integraatioon ja Euroopan vakauden edistämiseksi. Unioniin lähentymistä tavoitelleiden valtioiden on tulkittu jääneen harmaalle vyöhykkeelle unionin ja Venäjän väliin, ja tämän on katsottu heikentäneen kyseisten valtioiden turvallisuuspoliittista asemaa. Lisäksi lähentymisen EU:hun (muun muassa poliittisten assosiaatiosopimusten ja pitkälle menevien kauppasopimusten puitteissa) ilman mahdollisuutta täysjäsenyyteen on arvioitu altistaneen valtioita Venäjän vaikuttamistoimille ja aggressioille.

Geopoliittisen välttämättömyyden rinnalla, uutta merkittävää laajentumista raamittaa 20 vuotta sitten tapahtuneeseen ison itälaajentumiseen kytketty tavoite syvällisestä transformaatiosta.[1] Kylmän sodan päättymistä seurannut suuri itälaajentuminen kytkettiin osaksi entisen itäisen Euroopan taloudellista ja yhteiskunnallista murrosta, siirtymää kohti markkinataloutta ja liberaalia demokratiaa. Samalla unionin piti muuttua, jotta se pystyi kasvattamaan jäsenvaltioidensa määrää merkittävästi. Amsterdamin (1997) sopimusprosessi aloitti niin sanotun EU:n perustuslaillisen vuosikymmenen, joka päättyi Lissabonin sopimuksen (2009) mukanaan tuomiin uudistuksiin. Nyt käsillä olevan laajentumisen keskiössä on niin ikään ehdokasmaita koskevat laaja-alaiset uudistusvaatimukset ja myös tarve uudistaa unionia, jonka jäsenvaltioiden määrä voi nousta yli kolmenkymmenenviiden.

Valtioneuvoston selvitys käsittelee suhteellisen kattavasti nyt käynnissä olevan merkittävän laajentumisen perusteita, mahdollisuuksia ja haasteita, sekä aikataulua, ja esittää Suomen kannan EU:n tekemiin laajentumista koskeviin päätöksiin ja komission laajentumista koskevaan tiedonantoon. Selvityksestä käy selkeästi ilmi yhtäältä laajentumisen keskeinen asema EU:n poliittisella agendalla tulevina vuosina ja vuosikymmeninä, ja toisaalta laajentumisen laaja-alaiset vaikutukset sekä unioniin että ehdokasmaihin.

Arvioita Suomen kannasta

Valtioneuvosto kytkee EU:n laajentumisen selkeästi osaksi Suomen tavoitetta vahvasta ja toimintakykyisestä unionista, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja. Pidän valtioneuvoston kantaa keskeisenä ja perusteltuna.

Euroopan vakauden ja turvallisuuden lisäksi laajentuminen vaikuttaa EU:n globaaliin asemaan, joka on laskusuunnassa kiristyneen strategisen kilpailun oloissa. Unionin kyky edistää oman

[1] Karjalainen, Tyyne 2023: EU enlargement in wartime Europe: Three dimensions and scenarios, https://www.fiia.fi/julkaisu/eu-enlargement-in-wartime-europe

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

mantereensa vakautta, turvallisuutta ja taloudellista hyvinvointia on keskeinen tekijä unionin uskottavuudelle globaalisti. Laajentumispolitiikkaa pidetään unionin menestyksekkäimpänä työkaluna vaikuttaa unionin lähialueen kehitykseen. Lisäksi laajentuminen avaa mahdollisuuden laajentaa ja kehittää unionin sisämarkkinoita, jotka supistuivat merkittävästi Britannian EU-eron myötä. Sisämarkkinoiden laajentamiseen liittyvä taloudellinen dynamiikka lisää unionin taloudellista vetovoimaa lähialueilla ja globaalisti.

Valtioneuvoston kanta tunnistaa myös laajentumiseen liittyvät keskeiset haasteet. Suuren itälaajentumisen jälkeen liberaaliin demokratiaan ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä ongelmia on esiintynyt erityisesti 2004 unioniin liittyneissä jäsenvaltioissa. Ongelmiin puuttumisen yhteydessä on havahduttu tehokkaiden ohjauskeinojen puutteeseen. Tämän takia unionissa on kehitetty pehmeämpiä oikeusvaltiokehityksen arviointiin perustuvia työkaluja sekä kovempia EU-rahoituksen ehdollisuuteen liittyviä välineitä.

Tätä taustaa vasten sekä komission että Suomen hallituksen kanta, joka korostaa laajentumisen meriittiperusteisuutta ja painottaa syvällisiä ja pysyviä reformeja ehdokasmaissa on perusteltu. Käynnissä olevaan laajentumiseen liittyvän asiantuntija- ja tutkimuskeskustelun valossa, reformien tosiasiallisien vaikutusten ja pysyvyyden arvioinnissa huomiota on kiinnitetty erityisesti kansalaisyhteiskunnan huomioimiseen uudistushankkeissa ja niiden arvioinnissa. Lisäksi laajentuvan unionin on edelleen kehitettävä mekanismeja, joilla turvataan unionin perusarvojen toteutuminen jäsenvaltioissa. Tämä saattaa edellyttää myös perussopimusten tarkastelua, esim. SEU 7 artiklan kohdalla.

Komission tiedonannon mukaan komissio on avoin perussopimusten tarkastelulle, mikäli tähän on tarvetta. Nykytilanteessa jäsenvaltioiden piirissä sopimusten avaamiselle ei löydy riittävää kannatusta. Keskustelussa on muistutettu, että jo Lissabonin sopimuksessa on pyritty varautumaan EU:n laajentumisen jatkumiseen ja siksi esimerkiksi EU:n päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin voidaan vastata ainakin osittain nykyisen sopimuksen puitteissa.

Hallitusohjelman mukaan Suomi on valmis harkitsemaan määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tarkkaan rajatuilla osa-alueilla. Näkisin, että määräenemmistöpäätöksenteon laajentaminen tulee olemaan lähivuosina ja vuosikymmeninä EU:n agendalla laajemminkin ja siksi Suomen hallituksen olisi hyvä kiinnittää huomiota EU:n päätöksenteon tehokkuuden arviointiin laajemmin. EU-vaikuttamisen kannalta mahdollisimman aikainen osallistumien jäsenvaltioiden piirissä käytävään keskusteluun ja komissiossa tehtävään valmisteluun on keskeistä.

Valtioneuvoston kanta tunnistaa myös selkeästi EU:n laajentumisen vaikutukset unionin rahoitukseen ja budjettiin sekä keskeisiin politiikkasektoreihin, mukaan lukien yhteinen maatalouspolitiikka. Komission tiedonannon valossa odotuksena on, että eri politiikkaosa-

alueita koskevat vaikutusarvioinnit ja uuden monivuotisen rahoituskehyksen (2028-34) valmistelu ovat korkealla komission agendalla keväällä 2025. Unionin rahoitustarpeesta käydään myös vilkasta keskustelua unionin kilpailukykyyn liittyen kiristyvän globaalin strategisen kilpailun maailmassa. Unionin rahoituskeskustelussa on pöydällä rahoituskehyksen kokonaistaso ja tulopuoli (nykyisten omien varojen kasvattaminen, uusien omien varojen luominen ja velkainstrumentit). Komission puheenjohtajan näkemyksen mukaan, ensiksi on sovittava yhteisistä poliittisista päämääristä ja vasta tämän jälkeen niiden toimeenpanon rahoituksesta. Koska laajentumisesta on jo sovittu yhtenä EU:n keskeisenä päämääränä, siihen liittyvät rahoitustarpeet ja -vaikutukset ovat keskeisiä kysymyksiä lähitulevaisuudessa.

Laajentumisen vaikutusten osalta eri politiikkasektoreilla, mukaan lukien budjettivaikutukset, merkittävää on laajentumisen odotettu aikataulu ja mahdollisia uusia jäsenvaltioita koskevat siirtymäajat. Vaikka unioniin liittyisi uusia jäsenvaltioita seuraavan rahoituskehyksen aikana, siirtymäajat voivat vaimentaa liittymisestä johtuvia budjettivaikutuksia. Lisäksi niin sanotut staattiset laskelmat uusien jäsenvaltioiden vaikutuksesta EU:n budjettiin nykyisten politiikkojen ja niiden rahoituksen suhteen esimerkiksi maatalouspolitiikassa ja koheesiopolitiikassa eivät huomioi mahdollisia dynaamisia vaikutuksia, esimerkiksi alkavan ja sitä seuraavien EU:n viisivuotisten vaalikausien mukanaan tuomia uudistuksia keskeisillä politiikkasektoreilla.[2] Ukrainan kohdalla rahoitustarpeisiin vaikuttaa keskeisesti maan jälleenrakennuksen rahoitus.

Valtioneuvosto ja komissio suhtautuvat avoimesti niin sanotun asteittaisen lähentymisen (tai integroitumisen) edelleen edistämiseen. Aihepiiriin liittyvässä viimeaikaisessa tutkimuksessa on esitetty, että asteittainen integraatio voi edesauttaa uudistusmotivaation säilymistä neuvotteluja käyvissä ehdokasmaissa tilanteessa, jossa täysjäsenyyden ehtojen täysimääräisen toteutumisen ennakoidaan kestävän pitkään. Valtioneuvoston kanta, jonka mukaan asteittainen lähentymisen ei pidä muodostaa vaihtoehtoa täydelle jäsenyydelle on keskeinen myös motivaation säilymisen kannalta. EU:n tulee osoittaa olevansa sitoutunut laajentumiseen heti, kun ehdot täyttyvät. Asteittaiseen integraatioon liittyy myös vaikeita kysymyksiä, esimerkiksi integroituvan maan velvollisuuksien ja oikeuksien suhteeseen. Asteittaisessa integraatiossa on myös huomioita EU:n perusarvojen, mukaan lukien oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen. Esimerkiksi sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta riippumattomat tuomioistuimet ovat keskeisessä asemassa.

[2] Emerson, Michael 2023: The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf