Lausunto Eduskunnan Suurelle valiokunnalle

Timo Miettinen, dosentti, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
PL 9
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Aika: keskiviikko 2.10.2024 klo 13.00 Paikka: valiokuntahuone PFA 06, Pikkuparlamentti (sisäänkäynti: Arkadiankatu 3)

Asia: E 46/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n valmistautuminen laajentumiseen
https://www.eduskunta.fi/pdf/E+46/2024

Kiitän mahdollisuudesta kommentoida EU:n laajentumiseen liittyvää tiedonantoa.

Taustaa

EU on ollut historiallisesti järjestö, joka on kasvanut alkuperäisen kuuden jäsenmaan kerhosta vähitellen nykyiseen muotoonsa 27 jäsenmaan poliittiseksi yhteisöksi. Edellinen merkittävä laajentuminen tapahtui vuonna 2004, kun jäseniksi tulivat Kypros sekä joukko Itä-Euroopan maita: Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro. Itälaajeneminen jatkui vuonna 2007 Bulgarian ja Romanian liityttyä EU:hun. Vuonna 2013 jäseneksi tuli Kroatia. Sen jälkeen uusia jäseniä ei ole otettu.

Neuvotteluja on viime vuosina käyty erityisesti Länsi-Balkanin valtioiden kanssa, joista ehdokasmaiksi on hyväksytty Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia. Myös Turkki on edelleen muodollisesti ehdokasmaa, joskin sen halu ajaa jäsenyyttä eteenpäin on heikentynyt merkittävästi 2000-luvun aikana.

Eurooppa-neuvosto suositti Ukrainan ja Moldovan ottamista virallisiksi ehdokasmaiksi vuoden 2022 kesäkuun huippukokouksessa. Vuoden 2023 lopussa Eurooppa-neuvosto päätti avata neuvottelut molempien kanssa. Se antoi myös Georgialle ehdokasmaan statuksen.

EU ja Ukraina ovatkin tiivistäneet välejään viime vuosina: EU on antanut ukrainalaisille tuotteille tullivapauden Ukrainaa on pyritty myös integroimaan eurooppalaisiin energiamarkkinoihin. EU-maat ovat myös sitoutuneet tukemaan Ukrainan jälleenrakentamista sekä kahdenvälisesti että keskitetysti: vuoden 2023 lopulla sopuun päästiin 50 miljardin tukipaketista osana 2021–27 budjettikauden puolivälitarkastelua.

Miksi EU laajentuu?

Historiallisesti EU:n laajentuminen on perustunut useaan motiiviin**: talouteen, turvallisuuteen, demokratian ja oikeusvaltion vahvistamiseen.** EU:n itsensä näkökulmasta laajentuminen on nähty paitsi sisämarkkinoiden ja taloudellisen vallan kasvattamisen välineenä, myös keinona edistää rauhaa ja vakautta lähialueilla. Niin sanottu "demokraattinen konsolidaatio" oli erityisesti sotilasdiktatuureista kärsineiden Espanjan, Portugalin ja Kreikan jäsenyysprosessin taustalla, mutta sen voidaan sanoa tarjonneen myös oikeutuksen 2000-luvun alun itälaajenemiselle.

2010-luku oli laajentumisen näkökulmasta pysähtyneisyyden aikaa. EU:n sisäiset kriisit veivät huomattavasti aikaa ja energiaa, ja Brexitin myötä virta näytti kulkevan pikemminkin toiseen suuntaan. Vuonna 2019 Ranska ja Alankomaat jarruttelivat Albanian ja Pohjois-Makedonian jäsenyysprosessia vedoten erimielisyyksiin keskeisillä päätöksenteon alueilla. Myös itäisen Euroopan oikeusvaltiokehitys on nostanut esiin huolen siitä, pystyykö unioni todella kitkemään korruptiota tai

valvomaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Koska uudet jäsenmaakandidaatit ovat useimmiten keskimääräistä EU-maata köyhempiä, on uusilla jäsenmailla myös vaikutus esimerkiksi maataloustukiin tai maiden nettomaksaja-asemaan.

Kyse on myös alueellisista erityiskysymyksistä ja ulkopolitiikasta. Länsi-Balkanin poliittinen tilanne on yhä tulehtunut, ja sisäiset jännitteet vaikeuttavat edelleen esimerkiksi Bosnia ja Hertsegovinan jäsenyyspolkua. **Jäsenyyden näkökulmasta paras tilanne on tällä hetkellä Montenegrolla,** jolla on mahdollisuus viedä neuvottelut päätökseen vuoteen 2030 mennessä. **Sen sijaan Serbia on eriyttänyt omaa ulkopolitiikkaansa EU:n yhteisestä linjasta**: maa on lähentynyt Venäjän kanssa ja presidentti Aleksandar Vučićin halu käydä neuvotteluja EU:n kanssa on laskenut.

Laajentuminen ei ole enää vain tapa vahvistaa demokratiaa jäsenkandidaattien sisällä, vaan kyse on uudella tavalla **geopoliittisesta välttämättömyydestä**: epäonnistuminen voisi johtaa Venäjän tai Kiinan vaikutusvallan vahvistumiseen Euroopan kannalta kriittisillä alueilla.

Suurimmat odotukset kohdistuvat tällä hetkellä kuitenkin Ukrainaan. Presidentti Zelenskyin päätös hakea EU-jäsenyyttä vain neljä päivää Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen oli yksi osoitus EU-jäsenyyteen kohdistuvien odotusten merkityksestä. Zelenskyin hallinnolle EU-jäsenyys on näyttäytynyt keskeisenä välineenä integroitua länteen.

Huomioitavaa Suomen kantaan

1. Laajentumisprosessin yhteydessä valtioneuvoston kanta korostaa mielestäni oikein **meriittiperusteisuutta**: jäsenmaiden on edettävä reformeissaan ennen kuin ne voidaan ottaa jäseneksi. **Asian kääntöpuolena on kuitenkin neuvotteluprosesseihin liittyvä yksimielisyyden vaatimus:** EU:n on käytävä läpi 35 asiakokonaisuutta eli chapteria, joiden avaaminen ja sulkeminen vaatii kaikkien jäsenmaiden hyväksynnän. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa yksittäisillä mailla on huomattavaa sananvaltaa jäsenyysprosessissa.

   2000-luvun alussa Kypros jarrutti huomattavasti Turkin jäsenyysprosessia, ja Kreikan ja

Makedonian (nyk. Pohjois-Makedonia) nimikiista merkitsi sekin neuvotteluprosessin hidastumista. Pitäisin tästä syystä tärkeänä, että liittymisneuvottelujen rinnalla pidettäisiin myös aidosti huolta meriittiperusteisen lähestymistavan toteutumisesta ja siitä, **etteivät yksittäiset maat torppaa prosessia tai käytä sitä kiristääkseen tiettyjä etuja**.

2. **Laajentuminen nostaa väistämättä esiin kysymyksen EU:n rakenteiden uudistamisesta**. Uudistustarpeet ovat kahtalaisia: ne koskevat yhtäältä EU:n rahankäyttöä sekä toisaalta päätöksenteon rakenteita. Pystyykö nykymuotoinen unioni instituutioineen toimimaan esimerkiksi 35 jäsenmaan yhteisönä? Miten EU-budjettia tulisi kohdentaa jatkossa? Tarvitseeko jokainen jäsenmaa oman komissaarinsa?

   Esteet eivät ole mahdottomia. Maatalouspolitiikassa on hyvin kuviteltavissa vaihtoehto, jossa Ukrainan sitominen EU:n maatalousmarkkinoihin tehdään asteittaisesti ja hyödyntäen esimerkiksi tukikattoja. Yleisesti pitäisin keskeisenä, että EU:n laajentuminen kytkettäisiin pitkällä aikavälillä myös rahoituksen uudistamiseen: **EU:n yhteisessä rahoituksessa pitäisi korostaa aidosti unionin tason julkishyödykkeitä**.

3. Yksi kysymys liittyy unionin yhteiseen ulkopolitiikkaan. Jos unioni haluaa olla vahva geopoliittinen toimija, on sen uudistettava ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoaan tavalla, joka mahdollistaa yksittäisten maiden veto-oikeudesta luopumisen. **Mielestäni tässä kohtaa hallitusohjelman kanta rajoittaa Suomen liikkumatilaa tarpeettomasti.**

4. Suomi on rajannut pois myös perussopimusten uudistumistarpeen. Perussopimusten uudistaminen ei toki ole itseisarvo**. Se voisi olla kuitenkin väline**, jonka kautta EU pystyisi uudistamaan päätöksenteon rakenteita ja saisi vahvempia välineitä esimerkiksi oikeusvaltiokehityksen valvontaan.

Kunnioittavasti

Timo Miettinen, akatemiatutkija

Eurooppa-tutkimuksen keskus

Helsingin yliopisto