FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

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

Suuri valiokunta
Eduskunta

1.10.2024

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 Suomen kantoihin.

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 Euroopan komission puheenjohtajan Jean Claude Junckerin (2014-19) linjaus, jonka mukaan EU ei laajentuisi hänen johtaman komission toimikautena, vaan keskittyisi 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. Neljä 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 yhtälailla 20 vuotta sitten tapahtuneeseen isoon 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 lähtökohtana unionin laajentumiselle.

[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

Euroopan vakauden ja turvallisuuden lisäksi laajentuminen vaikuttaa EU:n globaaliin asemaan, joka on laskusuunnassa kiristyneen strategisen kilpailun oloissa. Ensiksi unionin kyky edistää oman mantereensa vakautta, turvallisuutta ja taloudellista hyvinvointia on keskeinen tekijä unionin uskottavuudelle globaalisti. Tutkimuskirjallisuudessa laajentumispolitiikkaa on yleisesti arvioitu unionin menestyksekkäimpänä työkaluna vaikuttaa unionin lähialueiden kehitykseen. Toiseksi 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 vakavia ongelmia on esiintynyt 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 rooliin 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 päätöksenteon tehokkuutta koskeviin ongelmiin voidaan vastata ainakin osittain nykyisen sopimuksen puitteissa.

Hallitusohjelman mukaan Suomi on valmis harkitsemaan määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä ainoastaan 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 ja edistämiseen laajemmin**. Esimerkkinä tästä on tutkimuslaitosten ja myös jäsenvaltioiden piirissä virinnyt

keskustelu, jossa on esitetty laajentumisneuvotteluprosessin virtaviivaistamista laajentamalla määräenemmistöpäätöksen-tekoa sen eri vaiheissa.[2] Suomen EU-vaikuttamisen kannalta mahdollisimman aikainen osallistumien keskusteluun ja komissiossa tehtävään valmisteluun on keskeistä.

Valtioneuvosto kiinnittää perustellusti huomiota tarpeeseen saada komissiolta nopeasti perusteellisemmat sektorikohtaiset laajentumista koskevat vaikutus- ja politiikka-arviot. Komission luvannut toteuttaa nämä heti kautensa alussa, ja tämän jälkeen esittää sektorikohtaisia uudistusehdotuksia sekä monivuotisen rahoituskehysehdotuksen (2028-34).

Kiinnittäisin valiokunnan huomiota siihen, että laajentumisesta ja sen vaikutuksista on käyty varsin vähän yksityiskohtaista keskustelua Euroopan parlamenttivaalien ja uuden komission poliittisten painopisteiden määrittelyn yhteydessä Euroopassa ja Suomessa.

Valtioneuvoston kannat tunnistavat kuitenkin selkeästi EU:n laajentumisen vaikutukset unionin rahoitukseen ja budjettiin sekä keskeisiin politiikkasektoreihin, mukaan lukien koheesiopolitiikka ja yhteinen maatalouspolitiikka. Unionin yleisistä rahoitustarpeista käydään myös vilkasta keskustelua unionin kilpailukyvyn ja turvallisuuden (ml. varautumisen ja puolustusteollisuuden) vahvistamiseen liittyen. Unionin rahoituskeskustelussa on pöydällä rahoituskehyksen kokonaistaso ja tulopuoli (nykyisten omien varojen kasvattaminen, uusien omien varojen perustaminen ja velkainstrumentit). Kesällä toiselle kaudelle valitun komission puheenjohtaja Ursula von der Leyenin 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. Suomen intresseissä on turvata riittävät varat laajentumiseen edistämiseksi ja sen vaikutuksiin varautumiseksi seuraavalla unionin monivuotisella rahoituskaudella (2028-34). Komission esitystä rahoituskehykseksi odotetaan jo kesällä 2025.

Laajentumisen vaikutusten osalta eri politiikkasektoreilla, mukaan lukien budjettivaikutukset, merkittävää on laajentumisen odotettu aikataulu ja mahdollisia uusia jäsenvaltioita koskevat siirtymäajat ja tukikatot. 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

[2] Zweers, W. et. al. (2024): Unblocking decision-making in EU enlargement; https://www.clingendael.org/sites/default/files/PB_Unblocking_decision-making_in_EU_enlargement.pdf

ja sitä seuraavien EU:n viisivuotisten vaalikausien mukanaan tuomia uudistuksia keskeisillä politiikkasektoreilla ja näiden rahoitusvaikutuksia.[3]

Ukrainan kohdalla rahoitustarpeisiin vaikuttaa keskeisesti se, miten sota päättyy ja miten maan jälleenrakennus järjestetään. EU:n roolin on ennakoitu olevan keskeinen myös jälleenrakennuksen rahoituksessa, vaikka Venäjä saataisiin osallistumaan aiheuttamiensa tuhojen korvaamiseen ja kansainvälinen yhteisö rahoituslaitoksineen kantaisi osan rahoitustaakasta. EU:n ja myös muiden rajoittajien näkökulmasta menestyksekäs laajentumispolitiikka tarjoaa työkaluja jälleenrakennukseen kohdistettavien varojen asianmukaisen käytön valvontaan sekä tehokkuuden ja kestävien tulosten edistämiseen.

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.[4] Valtioneuvoston kanta, jonka mukaan asteittaisen lähentymisen ei pidä muodostaa vaihtoehtoa täydelle jäsenyydelle on keskeinen myös motivaation säilymisen kannalta. EU:n tulee osoittaa olevansa sitoutunut laajentumiseen heti, kun vaaditut ehdot täyttyvät kestävällä tavalla. Valtioneuvosto tunnistaa myös asteittaiseen integraatioon liittyvät vaikeat kysymykset, kuten asteittain integroituvan valtion velvollisuuksien ja oikeuksien suhde.

Huomattavaa on myös se, että asteittaisen integraation keskiössä tulee olla EU:n perusarvojen toteutuminen kestävällä tavalla, mukaan lukien oikeusvaltioperiaate. Esimerkiksi integroitumisessa EU:n sisämarkkinoihin riippumattomat tuomioistuimet ja valtion kyky toimeenpanna sisämarkkinalainsäädäntöä ovat keskeisessä asemassa. Perusarvoihin liittyvän asteittaisen integraation ensimmäisen vaiheen toteutumiseen voi kulua kohtalaisen pitkäkin aika, joten menetelmän edistäminen ei välttämättä tarjoa nopeita ratkaisuja laajentumisen edistämiseen tai nopeuttamiseen erityisesti jäsenneuvottelujen alkupuolella.

[3] 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; Lindner, J., Nguyen, T. and Hansum, R. (2023): What does it cost? Financial implications of the next enlargement; https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20231213_LindnerNguyenHansum_Enlargement.pdf
Emerson, M., Lazarević, M., Blockmans, S., Subotić, S. (2021): A Template for Staged Accession to the EU; https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/10/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf