

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n valmistautuminen laajentumiseen

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskuntaan on saapunut valtioneuvoston selvitys EU:n valmistautumisesta laajentumiseen (E 46/2024 vp).

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ohjelmajohtaja Juha Jokela, Ulkopoliittinen instituutti
- lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, valtioneuvoston kanslia
- EU-erityisasiantuntija Heli Siivola, valtioneuvoston kanslia
- lähetystöneuvos Elina Poikonen, ulkoministeriö
- neuvotteleva virkamies Marina Venäläinen, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg, Helsingin yliopisto
- akatemiaturkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto, Eurooppa-tutkimuksen keskus
- johtaja Tuija Brax, Helsingin yliopiston oikeusvaltiokeskus
- professori Jukka Snell, Turun yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Suuren valiokunnan työjaosto on kuullut:

- tutkimusprofessori Jyrki Niemi, Luonnonvarakeskus
- EU-asioiden päällikkö Ulla Karvo, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Juha Ruippo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2024 vp

VALTIONEUVOSTON SELVITYS / JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 20.3.2024 tiedonannon laajentumista edeltävistä uudistuksista ja politiikkojen uudelleentarkastelusta. Tiedonannossa tarkastellaan unionin laajentumisen vaikutuksia hyvin yleisellä tasolla EU:n arvojen, politiikkojen, rahoituksen ja hallinnon näkökulmasta. Lisäksi tiedonannossa tarkastellaan asteittaisen integraation mahdollisuuksia eli hakijamaiden mahdollisuuksia osallistua joihinkin EU:n politiikkoihin tai ohjelmiin jo laajentumisprosessin aikana, ja tuodaan esille esimerkkejä jo olemassa olevista yhteistyömalleista hakijamaiden ja unionin välillä. Komission mukaan tiedonanto luo pohjaa perusteellisemmille politiikka-arvioille, jotka komissio toteuttaa vuoden 2025 alussa. Näiden perusteellisempien politiikka-arvioiden tulosten pohjalta seuraavana vaiheena olisivat komission sektorikohtaiset uudistusehdotukset ja tulevaa monivuotista rahoituskehystä koskeva komission ehdotus, jota odotetaan kesällä 2025. Vaikka mikään ehdokasmaista ei vielä liittyisikään unioniin vuoden 2027 jälkeisellä rahoituskehyskaudella, EU:n mahdolliseen laajentumiseen on joka tapauksessa varauduttava jo ennakkollisesti.

Komission puheenjohtaja von der Leyenin 18.7.2024 esittelemien uuden komission poliittisten suuntaviivojen (2024-2029) mukaan komissio tulee valmistelemaan EU:n politiikkojen uudelleen tarkastelua kautensa ensimmäisen 100 päivän aikana ja keskittymään niissä sellaisiin yksittäisiin politiikkasektoreihin kuin oikeusvaltio, sisämarkkinat, ruokaturva, puolustus ja turvallisuus, ilmasto ja energia sekä maahanmuutto.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta ilmenee E-selvityksestä E-46/2024 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Suuri valiokunta katsoo, että onnistunut EU:n laajentuminen vahvistaisi EU:n omaa turvallisuutta, globaalia asemaa sekä taloudellista hyvinvointia ja edistäisi demokratiaa, oikeusvaltiokehitystä ja perusoikeuksien toteutumista. Tämänhetkinen geopoliittinen tilanne Euroopassa korostaa laajentumisen merkitystä entisestään (SuVL 3/2024 vp, SuVL 13/2023 vp).

(2) Suuri valiokunta katsoo laajentumisprosessin onnistumisen edellyttävän sitä, että jäsenyyssuhteista (nk. Kööpenhaminan kriteerit) pidetään kiinni. Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että kukin hakijamaa etenee omin ansioin ja maita kohdellaan tasapuolisesti (SuVL 13/2023 vp).

(3) Suuri valiokunta katsoo, että vakaa oikeusvaltio, demokraattiset instituutiot, tehokas korruptiontorjunta ja toimiva markkinatalous ovat keskeisiä EU-jäsenyyden edellytyksiä. Suuri valiokunta pitää nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa myös tärkeänä sitä, että hakijamaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikka on linjassa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa (SuVL 3/2024 vp, SuVL 13/2023 vp).

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2024 vp

(4) Suuri valiokunta katsoo, että Euroopan unionin on oltava laajentumisprosessissa hakijamaille luotettava kumppani. Sen on pystyttävä tarjoamaan jäsenyyssprosessissa mukana oleville maille uskottava näkymä EU-jäsenyyteen edellyttäen, että ne ovat sitoutuneet täyttämään asetetut ehdot (SuVL 13/2023 vp).

(5) Suuri valiokunta katsoo, että laajentumisneuvotteluissa tulisi pystyä etenemään meriittipohjaisesti neuvotteluluvusta seuraavaan tilanteissa, joissa hakijamaa täyttää asetetut kriteerit. Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komissio ehdottaa tiedonannossaan, että tarkasteltaisiin mahdollisuutta valtuuttaa neuvosto päättämään määräenemmistöllä tietyistä laajentumisprosessin välivaiheista, vaikka neuvottelulukujen päättämisestä ja uusien jäsenten liittymisestä päätettäisiin jatkossakin yksimielisesti. Myös asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että laajentumisprosessin haasteena on se, että neuvotteluprosessi sisältää lukuisia yksimielisyyttä vaativia vaiheita.

(6) Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi ja koko EU jatkavat tukea hakijamaille lähentymisen vauhdittamiseksi ja jäsenyysskriteerien täyttämiseksi (SuVL 3/2024 vp). Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, kuinka hyvin Ukraina on pystynyt etenemään uudistuksissa keskellä Venäjän hyökkäyssotaa. Suuri valiokunta kiinnittää huomiota Venäjän vaikutusyrityksiin ja hybridioperaatioihin hakijamaissa, esimerkiksi Moldovassa EU-kansanäänestyksen ja presidentinvaalien yhteydessä. EU:n ja sen jäsenmaiden tulee tukea hakijamaita demokraattisten instituutioiden ja menettelyiden vahvistamisessa ja muussa hybridiuhkien torjumiseen liittyvässä työssä.

(7) Suuri valiokunta pitää asteittaista lähentymistä kannatettavana lähestymistapana, jotta hakijamaiden ja heidän kansalaistensa motivaatio jäsenyyden edellyttämien uudistusten tekemiseen säilyisi (SuVL 3/2024 vp, SuVL 13/2023 vp). Suuri valiokunta on valtioneuvoston tavoin valmis tarkastelemaan mahdollisuuksia edistää hakijamaiden asteittaista lähentymistä EU:n sisämarkkinoille.

(8) Asteittaisen etenemisen tulisi perustua Eurooppa-neuvoston linjaamalla tavalla hakijamaiden omin ansioihin ja sen tulisi olla tarvittaessa peruutettavissa. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että asteittaisessa lähentymisessä on olennaista, että hakijamaiden oikeudet ja velvollisuudet pysyvät tasapainossa. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että sisämarkkinoille integroitumisen onnistumisen edellytyksenä on oikeusvaltioperiaatteen riittävä toteutuminen, jotta esimerkiksi tuomioistuimet voivat toimia riippumattomina ja viranomaiset voivat asianmukaisesti toimeenpanna sisämarkkinalainsäädäntöä. Oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen on edellytys myös yritysten halulle investoida ja tehdä kauppaa hakijamaiden kanssa.

Unionin arvot

(9) Komissio korostaa tiedonannossaan, että aiemmista laajentumisista saatujen kokemusten pohjalta oikeusvaltiouudistukset on pidettävä entistään keskeisempänä osana laajentumista. Suuri valiokunta pitää tätä kannatettavana.

(10) Suuri valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdokasmaiden on neuvottelujen aikana osoitettava noudattavansa oikeusvaltioperiaatetta konkreettisesti, ja kestävästi ja että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on varmistettava myös mahdollisen liittymisen jälkeen. Oikeus-

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2024 vp

valtiota, perusoikeuksia ja demokraattisia instituutioita koskevista jäsenyyskriteereistä ei tulisi laajentumisprosessissa joustaa.

(11) Suuri valiokunta pitää myönteisenä sitä, että komissio on tänä vuonna ottanut liittymisneuvotteluissa pisimmälle edenneet hakijamaat mukaan arvioitaviksi vuosittaiseen oikeusvaltiokerptomukseensa. Samalla valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että jäsenyyskriteerien täyttymistä ehdokasmaissa tulee arvioida myös liittymisprosessin mukaisissa erillisissä ja oikeusvaltioraportointia huomattavasti yksityiskohtaisemmissa menettelyissä. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että hakijamailla on vielä paljon työtä tehtävänä oikeusvaltioperiaatetta ja korruption torjuntaa koskevien laajentumisen edellytysten täyttämiseksi. EU:n tulee tukea tätä työtä. Suuri valiokunta pitää hyvänä, että Suomi saadun selvityksen mukaan osaltaan tukee esimerkiksi Ukrainaa oikeusvaltion kehittämisessä ja on sitoutunut myös tehostamaan korruptiontorjunnan alan yhteistyötä Ukrainan kanssa.

(12) Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että EU:n oikeusvaltiovälineitä kehitetään edelleen ja niitä käytetään tehokkaasti ja toisiaan täydentävästi. Tähän tulisi miettiä konkreettisia keinoja.

(13) Suuri valiokunta tukee valtioneuvoston kantaa siitä, että EU:n rahoituksen saaminen kytetään jatkossakin tiiviisti oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen, varojen väärinkäytön vastaisiin toimiin ja korruption ehkäisemiseen (SuVL 5/2024 vp, SuVL 3/2024 vp). Asiantuntijakuulemisissa esitettiin, että oikeusvaltioehdollisuus otettaisiin vielä nykyistä laajemmin käyttöön unionin rahoituksessa.

(14) Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että selkeät oikeusvaltioehdollisuuden kriteerit sisältyvät myös kaikkiin niihin rahoitusinstrumentteihin, joilla hakijamaita tuetaan prosessin aikana.

Unionin politiikat ja rahoitus

(15) Laajentuminen merkitsee muutostarpeita unionin politiikkoihin, erityisesti maatalous- ja koheesiopolitiikkaan. Myös unionin budjettiin kohdistuu uudistus- ja kasvattamispainetta laajentumisen vuoksi. Suuri valiokunta on käsitellyt näkemyksiään maatalous- ja koheesiopolitiikan tulevien vuosien tavoitteista ja budjetista myös laajentumisen näkökulmasta lausunnoissaan Suomen EU-avaintavoitteista (SuVL 3/2024 vp) ja tuleviin rahoituskehyksiin ennakko vaikuttamisesta (SuVL 5/2024 vp).

(16) Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka mikään ehdokasmaista ei vielä liityisikään unioniin vuoden 2027 jälkeisellä rahoituskehyskaudella, tuleviin rahoituskehyksiin odotetaan sisältyvän nykyistä huomattavasti merkittävämpää rahoitustukea ehdokasmaille. Kuten suuri valiokunta on todennut aiemmin, tulevissa rahoituskehyksissä on turvattava riittävät resurssit laajentumisen tarpeita varten ottaen huomioon, että laajentuminen on EU:n strateginen intressi (SuVL 5/2024 vp).

(17) Suuri valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin hakijamaille annettavan tuen vaikuttavuutta ja oikeaa kohdentumista, ennakollista ehdollisuutta sekä EU-varojen tehokasta valvontaa

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2024 vp

ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista. Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hakijamaille annettava tuki on sekä avustus- että lainamuotoista.

(18) Koheesiopolitiikan osalta suuri valiokunta toteaa edellä mainittuihin lausuntoihinsa viitaten, että laajentumisen myötä koheesiopolitiikan painopiste siirtyisi entistä enemmän itäiseen Eurooppaan. Koheesiopolitiikkaa modernisoitaessa ja sen varojenjakokriteereitä uudistettaessa Suomen tulisi painottaa Euroopan unionin ulkoraja-alueiden merkitystä ja niiden tulevaisuuden toimintaedellytyksiä sekä koheesiopolitiikan varojen jakautumista vaikuttavasti. Nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa Suomen tulisi korostaa Itä- ja Pohjois-Suomen merkitystä koko Euroopan turvallisuudelle ja tavoitella EU-rahoitusta sulkeutuneen itärajan haittavaikutusten lieventämiseen (SuVL 5/2024 vp ja SuVL 3/2024 vp).

(19) Suuri valiokunta pitää myös – osana rahoituskehyskokonaisuuden edellyttämää priorisointia – tarkoituksenmukaisena koheesiorahoituksen suhteellisen osuuden alentamista rahoituskehyksissä. Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomi on koheesiopolitiikassa merkittävä nettomaksaja (SuVL 5/2024 vp).

(20) Maatalouden osalta suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että laajentuminen edellyttäisi riittävän pitkiä siirtymäaikoja sekä maataloustukijärjestelmän uudistamista vastaamaan uutta tilannetta (SuVL 3/2024 vp). Suuri valiokunta kiinnittää asian osalta valtioneuvoston huomiota maa- ja metsätalousvaliokunnan yksityiskohtaisiin huomioihin (MmVL 17/2024 vp). Suuri valiokunta katsoo maa- ja metsätalousvaliokunnan tavoin, että Suomen ennakkovaikuttamisessa tulee huolehtia siitä, että EU:n laajentumisen vaikutuksia tarkastellaan sekä yleisesti yhteisen maatalouspolitiikan että erityisesti pohjoiseen ruoantuotannon kannalta. Maataloutta tulee voida harjoittaa ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästi koko EU:n alueella.

(21) Suuri valiokunta näkee tukien enimmäismäärien rajaamisen ja siirtymisen EU:n kokonaan rahoittamista suorista tuista osarahoitteisiin tukijärjestelmiin mahdollisina elementteinä tukijärjestelmän uudistamisessa. Uudistukset eivät saisi kuitenkaan vaarantaa Suomen maataloustukien saantoa ja tilojen kehitystä (SuVL 5/2024 vp).

(22) Nykyisin noin 75 prosenttia EU:n maataloustuista muodostuu viljelijöille maksettavista suorista pinta-alaperusteisista tuista, eikä tukisääntelyyn liity tilakohtaisia enimmäismääriä. Moni hakijamaista on maatalousvaltainen ja maatalousalueiden osuus maiden pinta-alasta on suuri. Ukrainan maatalousyritysten peltoala on keskimäärin noin 500 hehtaaria eli huomattavasti suurempi kuin nykyisissä jäsenmaissa. Maatalousyritysten keskimääräinen pinta-ala EU:ssa on noin 17 hehtaaria ja Suomessa noin 54 hehtaaria.

(23) Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että tukien rajaamiseen tilojen koon perusteella liittyisi jäsenmaiden välisten erojen takia käytännön ongelmia ja mahdollisesti odottamattomia vaikutuksia maatalouden rakennekehitykseen. Tukirajojen valvonta ei välttämättä myöskään ole yksinkertaista. Olisi kuitenkin perusteltua selvittää tukien rajaamismahdollisuutta. Nykyinen pinta-aloihin perustuva suorien tukien järjestelmä ei voisi laajentumisen jälkeen jatkua nykyisellään.

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2024 vp

(24) Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että laajentumisprosessia ja unionin politiikkojen kehittämistarpeita arvioidaan myös Suomen ja EU:n kilpailukyvyn näkökulmasta. Asiantuntijakuulemisissa monet toivat esiin, että samalla kun EU:n budjettiin kohdistuu paineita, laajentuminen kasvattaisi huomattavasti EU:n sisämarkkinoita ja toisi siten uusia kasvumahdollisuuksia eurooppalaisille ja suomalaisille yrityksille. Laajemmat sisämarkkinat olisivat mahdollisuus myös työvoiman saatavuuden ja osaajien liikkuvuuden edistämisen näkökulmasta.

(25) Sisämarkkinoiden toimivuuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta on tärkeää, että uusissa jäsenmaissa tuotetut tuotteet noudattaisivat EU-lainsäädännön vaatimuksia. Suuri valiokunta pitää maa- ja metsätalousvaliokunnan tavoin tärkeänä, että esimerkiksi maatalouden osalta laajentumisneuvotteluissa korostetaan elintarviketurvallisuuteen, eläinten hyvinvointiin ja ympäristöön liittyviä vaatimuksia samoin kuin työntekijöiden oikeuksiin liittyvien EU-lainsäädännön vaatimusten huomioon ottamista ja valvontaa.

(26) Komissio toteaa tiedonannossaan, että uusien maiden liittyminen EU:n kunnianhimoisiin ilmasto- ja ympäristösitoumuksiin ja -säännöstöön vaikuttaisi positiivisesti ilmastomuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen vastaisiin toimiin, erityisesti laajentamalla hiilestä irtautumista koskevia EU:n toimia. Suuri valiokunta pitää hyvänä, että komissio nostaa ympäristö- ja ilmastositoumusten täyttämisen yhtenä laajentumisen yhteydessä erityisesti tarkasteltavana kysymyksenä. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei ilmasto- ja ympäristölainsäädännön kriteereistä tingitä uusissa jäsenmaissa.

Unionin päätöksenteko

(27) Suuri valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että liittymisprosessin rinnalla unionin tulee edetä tarvittavassa sisäisessä työssä laajentumiseen valmistautumiseksi. Valiokunta pitää hyvin tärkeänä kysymystä siitä, miten turvataan laajentuneen unionin tehokas toiminta ja päätöksentekokyky (SuVL 3/2024 vp).

(28) Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että perussopimusmuutokset eivät ole ennakkoehto uusien jäsenvaltioiden hyväksymiselle unioniin, vaan EU:n toimintaa on uudistettava ja tehostettava ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa. Esimerkiksi määränemistöpäätöksiin siirtyminen on mahdollista uusilla aloilla myös nykyisten perussopimusten puitteissa niin kutsuttujen siirtymälausekkeiden nojalla (SuVL 3/2024 vp).

(29) Valiokunnan kuulemisissa useampi asiantuntija piti tärkeänä varautua keskusteluun määränemistöpäätöksenteon lisäämisestä. Mitä enemmän ja mitä heterogeenisempia jäsenmaita sen vaikeampaa on saavuttaa yksimielisyyttä. Päätöksenteon tehostaminen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa nähtiin tarpeelliseksi, jotta unioni voisi vahvistaa asemaansa geopoliittisena toimijana.

(30) Suuri valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin erityisesti perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia tehostaa päätöksentekoa yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Kannanmuodostus on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla nykyisin välillä liian hidasta ja lopputulokset vesittyvät ajoittain. Yksimielisyysvaatimus voi myös lisätä kolmansien maiden pyrkimyksiä vai-

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2024 vp

kuttaa EU:n jäsenvaltioihin ja sitä kautta EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon. Olisi tarpeen etsiä keinoja, joilla tällainen kehityskulku pysäytetään (SuVL 3/2024 vp).

(31) Komission tiedonannossa kannustetaan hyödyntämään perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia lisätä määräenemmistöpäätösten ja rakentavan pidättäytymisen käyttöä päätöksenteon tehostamiseksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Suuri valiokunta kannattaa myös ajatusta lisätä rakentavan pidättäytymisen käyttöä (SuVL 3/2024 vp). Suuri valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että perussopimukset antavat myös mahdollisuuden jäsenmaalle vastustaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla määräenemmistöpäätöstä elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että mahdollisen määräenemmistöpäätöksenteon laajentamisen yhteydessä voitaisiin tutkia, millaisia vastaavan kaltaisia hätäjarrumekanismeja voitaisiin luoda veto-oikeudesta luopumisen vastapainoksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2024 vp

Helsingissä 27.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Autto kok

1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps

2. varapuheenjohtaja Miapetra Kumpula-Natri sd

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Juho Eerola ps

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Elisa Gebhard sd

jäsen Timo Harakka sd

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Terhi Koulumies kok

jäsen Mika Lintilä kesk

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Jouni Ovaska kesk

jäsen Susanne Päivärinta kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

varajäsen Jani Mäkelä ps

varajäsen Martin Paasi kok

varajäsen Mikko Polvinen ps

varajäsen Mika Riipi kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Männistö