

EU:n valmistautuminen laajentumiseen

Kokous

Napsauta tähän ja kirjoita tarvittaessa kokouksen virallinen nimi ja päivämäärä(t).

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Venäjän täysmittaisen hyökkäyssodan myötä Euroopan turvallisuustilanne on merkittävästi heikentynyt ja myös EU:n laajentuminen on siirtynyt uuteen vaiheeseen. Joulukuussa 2023 Eurooppa-neuvosto päätti jäsenyysneuvottelujen aloittamisesta Ukrainan ja Moldovan kanssa ja myönsi Georgialle ehdokasmaan aseman. Maaliskuussa 2024 Eurooppa-neuvosto päätti jäsenyysneuvottelujen aloittamisesta Bosnia-Hertsegovinan kanssa. Aiemmin jäsenyysneuvottelut on käynnistetty Turkin (2005), Montenegron (2012), Serbian (2014) sekä Albanian ja Pohjois-Makedonian (2020) kanssa. Turkin jäsenyysneuvottelut ovat olleet pysähdyksissä vuodesta 2016 lähtien. Kosovo jätti EU-jäsenyyshakemuksen joulukuussa 2022.

Eurooppa-neuvosto korosti kesäkuussa 2022, että kunkin maan edistyminen kohti EU:n jäsenyyttä riippuu sen omista ansioista Kööpenhaminan kriteerien täyttämisen ja EU:n valmiudesta ottaa vastaan uusia jäseniä.

Joulukuussa 2023 Eurooppa-neuvosto painotti EU-johtajien 6.10.2023 antamaan Granadan julistukseen viitaten, että unionin laajentuminen on geostrateginen investointi rauhaan, turvallisuuteen, vakauteen ja vaurauteen. Eurooppa-neuvosto korosti, että laajentumista valmisteltaessa sekä jäseniksi pyrkivien maiden että EU:n on oltava valmiina ja edistettävä työtä rinnakkain. Jäseniksi pyrkivien maiden on tehostettava omia uudistus-toimia erityisesti oikeusvaltion alalla. Samanaikaisesti EU:n on toteutettava tarvittavat sisäiset toimet ja uudistukset, vahvistettava unionin pitkän aikavälin tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi sekä käsiteltävä unionin prioriteetteihin ja politiikkoihin sekä toimintakykyyn liittyviä keskeisiä kysymyksiä. Unionin laajentuessa EU-politiikkojen on täytettävä tulevaisuuden vaatimukset, niitä on rahoitettava kestäväällä tavalla yhteisten arvojen pohjalta ja EU:n toimielinten on toimittava edelleen tehokkaasti.

Keskusteluja aiheesta on tarkoitus jatkaa rinnakkain EU:n strategisen ohjelman 2024–2029 valmistelun kanssa. EU:n strateginen ohjelma sekä etenemissuunnitelma jatkotyölle koskien unionin sisäisiä uudistuksia on tarkoitus hyväksyä 27.–28.6.2024 pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen totesi syyskuussa 2023 unionin tilaa käsittelevässä puheessaan, että komissio alkaa valmistella laajentumista edeltäviä politiikkojen uudelleentarkasteluja, joilla selvitetään, millaisia mukautuksia kullekin politiikan alueelle on tehtävä laajempaa unionia varten.

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 viimeistään heinäkuussa 2025. Vaikka mikään ehdokasmaista ei vielä liittyisikään unioniin vuoden 2027 jälkeisellä rahoituskehyskaudella, EU:n mahdolliseen laajentumiseen on joka tapauksessa varauduttava jo ennakkolisesti.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Michel on suullisesti todennut, että EU:n ja ehdokasmaiden tulisi olla valmiita laajentumiseen vuoteen 2030 mennessä. Meriittipohjaisessa laajentumisprosessissa aikarajoista puhuminen on kuitenkin lähinnä keino yhteisen poliittisen tahtotilan vahvistamiseksi, niin EU:n sisäisen valmistautumisen näkökulmasta kuin hakijamaiden kannustamiseksi nopeampiin uudistuksiin. Komissio on korostanut, että laajentumisen on pysyttävä tiukasti meriittipohjaisena, eikä minkään tulevan liittymisen aikataulua tai järjestystä voida siten ennakoida.

Suomen kanta

Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tavoitteena on globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja.

Suomen avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024–2029 on linjattu valtioneuvoston selvityksessä E 58/2023 vp. Suomen pääprioriteetit EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan ovat Euroopan strategisen kilpailukyyn vahvistaminen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistäminen. Selvitys sisältää myös Suomen avaintavoitteet laajentumista koskien. Suomen kantoja laajentumiseen on linjattu myös valtioneuvoston selvityksissä E50/2023 vp ja E 12/2024 vp.

Suomen näkemyksen mukaan EU:n tulee olla vahvempi geopoliittinen toimija, sillä Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa yhdistettynä kiristyvään suurvaltakilpailuun on muuttanut Euroopan turvallisuusympäristöä nopeasti, merkittävästi ja pitkäkestoisesti. EU:n globaalia toimintakykyä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja kehittää johdonmukaisesti. (E 58/2023 vp)

Suomi korostaa, että nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa laajentumispolitiikka on nähtävä kiinteänä osana EU:n ja hakijamaiden turvallisuuden parantamista. Hakijamaiden omiin ansioihin ja jäsenyySkriteerien täyttämiseen perustuva laajentuminen vahvistaa unionin omaa turvallisuutta, globaalia asemaa sekä taloudellista hyvinvointia ja edistää demokratiaa, oikeusvaltiokehitystä ja perusoikeuksien toteutumista. (E 58/2023 vp)

Suomi katsoo, että EU-jäsenyys on hakijamaille kauaskantoinen strateginen valinta. Hakijamaiden on omaksuttava ja sitouduttava edistämään EU:n yhteisiä arvoja ja yhdenmukaistettava ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjauksensa unionin kanssa. (E 50/2023 vp)

Suomi pitää tärkeänä, että EU on sitoutunut ja luotettava neuvottelukumppani. (E 58/2023 vp).

EU:n laajentumisprosessin uskottavuutta, poliittista ohjausta, dynaamisuutta ja ennustettavuutta tulee lisätä vuonna 2020 uudistetun metodologian tavoitteiden mukaisesti. On tärkeää, että kahdenvälisiä ongelmia ei tuoda osaksi laajentumisprosessia.

Unionin tulee jatkaa tukea hakijamaille lähentymisen vauhdittamiseksi ja jäsenyySkriteerien täyttämiseksi. Suomi korostaa, että asteittaisen lähentymisen tavoitteena tulee säilyä täysjäsenyys ja että otettujen askelten tulee perustua kunkin hakijamaan meriitteihin ja olla tarpeen mukaan peruttavissa. (E 58/2023 vp) Suomi on valmis tarkastelemaan avoimesti mahdollisuuksia edistää hakijamaiden asteittaista lähentymistä EU:n sisämarkkinoille. Komission tulisi kuitenkin esittää selkeämmät askelmerkit ja määritellä oikeudelliset edellytykset tällaiselle asteittaiselle lähentymiselle. Olennaista on, että hakijamaiden oikeudet ja velvollisuudet pysyvät tasapainossa. Komission tavoin Suomi korostaa tarvetta turvata sisämarkkinoiden yhtenäisyys ja toiminta ja varmistaa EU:n säännösten yhdenmukainen tulkinta sekä täytäntöönpanon ja soveltamisen valvonta.

Liittymisprosessin rinnalla unionin tulee edetä tarvittavassa sisäisessä pohjatyössä. Suomen näkemyksen mukaan perussopimusmuutokset eivät ole ennakkoehto uusien jäsenvaltioiden hyväksymiselle unioniin, vaan EU:n toimintaa on uudistettava ja tehostettava ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa. (E 58/2023 vp)

Suomi pitää tärkeänä, että Eurooppa-neuvosto antaa kesäkuussa 2024 ohjausta EU:n sisäisiä uudistuksia koskevalle jatkotyölle. Suomi katsoo, että Euroopan parlamentin vaalien myötä käynnistyvä uusi viisivuotiskausi (2024–2029) ja neuvottelut unionin tulevasta rahoituskehiksestä (2028–2034) luovat tiettyä aikaikkunaa keskustelulle EU-politiikkojen uudistamisesta, myös unionin mahdollista laajentumista silmällä pitäen. Eurooppa-neuvostossa hyväksyttävän etenemissuunnitelman tulisi olla riittävän kunnianhimoinen, mutta samalla sisällöllisesti ja aikataulullisesti realistinen.

Suomi pitää tärkeänä, että jatkokeskustelujen pohjaksi saataisiin mahdollisimman pian komission perusteelliset arviot laajentumisen vaikutuksista keskeisillä politiikan aloilla. Samalla on huomioitava, että hakijamaat ovat keskenään erilaisia ja eri vaiheissa liittymisprosessia, eikä niiden etenemistähtia jäsenyysneuvotteluissa ole mahdollista ennakoita. Komission tulisi päivittää keskeisiä politiikan aloja koskevia vaikutustenarvioiteja kunkin hakijamaan jäsenyysneuvottelujen edetessä muun muassa mahdollisesti tarvittavia siirtymäkausia ja muita järjestelyjä silmällä pitäen.

Suomi tunnistaa tulevan laajentumisen erityisen merkityksen EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa. Suomi korostaa, että tasapainoisen ja globaalia ruokaturvaa tukevan ratkaisun löytäminen nykyarvion mukaan edellyttäisi riittävän pitkiä siirtymäaikoja sekä maataloustukijärjestelmän uudistamista vastaamaan uutta tilannetta. (E 58/2023 vp) Suomi korostaa, että maataloutta on voitava harjoittaa kannattavalla tavalla unionin kaikissa jäsenvaltioissa.

Suomi tunnistaa, että mahdollisten uusien jäsenvaltioiden myötä unioniin tulisi joukko nykyiseen verrattuna huomattavasti vähemmän vauraita jäsenvaltioita ja koheesiopolitiikan maantieteellinen painopiste siirtyisi entistä enemmän itäiseen Eurooppaan. Suomi katsoo, että modernisoitaessa koheesiopolitiikkaa ja sen varojenjakokriteerejä tulisi entisestään painottaa Euroopan unionin ulkoraja-alueiden merkitystä ja niiden tulevaisuuden toimintaedellytyksiä sekä koheesiopolitiikan varojen jakautumista vaikuttavasti. Nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa Suomi korostaa etenkin Itä- ja Pohjois-Suomen merkitystä koko Euroopan turvallisuudelle. (E 58/2023 vp)

Suomi korostaa, että unionin laajentuminen tarkoittaisi nykyistä suurempia sisämarkkinoita ja uusia kasvumahdollisuuksia suomalaisille yrityksille. (E 58/2023 vp)

Suomen ennakkovaikuttamislinjauksia EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehukseen on käsitelty valtioneuvoston selvityksessä E 31/2024 vp.

Demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat unionin kaiken toiminnan perusta. On tärkeää, että perusoikeus- ja demokratiapolitiikan pitkäjänteistä kehitystyötä EU:ssa jatketaan. Oikeusvaltiokysymyksissä Suomi jatkaa pitkäaikaisella toimintalinjallaan ja edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja korruption torjuntaa EU:ssa. (E 58/2023 vp)

Suomi tunnistaa, että jäsenyyssprosessissa on valtioita, joiden oikeusvaltiotilanne, korruption torjunta ja hallinnon kapasiteetti vaativat merkittävää kehittämistä. Toimiva oikeusvaltio, vakaat demokraattiset instituutiot, tehokkaat korruptionvastaiset instituutiot ja toimiva markkinatalous ovat keskeinen jäsenyyden edellytys. Komission tavoin Suomi korostaa, että ehdokasmaiden on neuvottelujen aikana osoitettava noudattavansa oikeusvaltioperiaatetta konkreettisesti ja kestävästi ja että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on varmistettava myös mahdollisen liittymisen jälkeen.

Suomi suhtautuu myönteisesti ehdokasmaiden ottamiseen mukaan EU:n oikeusvaltiokerromukseen ja katsoo, että kokemus EU:n oikeusvaltiovälineistä voi osaltaan edistää ehdokasmaiden sitoutumista yhteisiin arvoihin. Suomi korostaa kuitenkin, että jäsenyysskriteerien täyttymistä ehdokasmaissa tulee arvioida liittymisprosessin mukaisissa erillisissä ja oikeusvaltioreportointia huomattavasti yksityiskohtaisemmissa menettelyissä, joissa oikeusvaltiouudistukset ovat keskiössä ja määrittävät liittymisprosessin tahdin.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:n oikeusvaltiovälineitä kehitetään edelleen, ja korostaa tarvetta hyödyntää EU:n erilaisia oikeusvaltiovälineitä tehokkaasti ja toisiaan täydentävästi. Erityisen tärkeää Suomelle on, että EU:n rahoitus linkitetään jatkossakin tiiviisti oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen, varojen väärinkäytön vastaisiin toimiin ja korruption ehkäisemiseen. (EJ 3/2023 vp, E58/2023 vp, E 31/2024 vp)

Ehdokasmaille kohdennettavan rahoitustuen osalta Suomi korostaa erityisesti tuen vaikuttavuutta ja oikeaa kohdentumista, ennakkollista ehdollisuutta sekä EU-varojen tehokasta valvontaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista. Suomi pitää tärkeänä rahoitusohjelmien ja tukivälineiden päällekkäisyyksien välttämistä ja on avoin tarkastelemaan mahdollisuuksia koota ehdokasmaille kohdistettavaa rahoitustukea yhden välineen alle. (E 31/2024 vp)

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

Suomi katsoo, että onnistunut laajentumiseen valmistautuminen edellyttää myös avointa ja aktiivista viestintää sekä EU-tasolla että jäsenvaltioissa ja hakijamaissa.

Pääasiallinen sisältö

Komissio korostaa, että nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa laajentuminen on unionin oman strategisen edun mukaista. Kontrastina Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa EU edustaa rauhaa ja vaurautta. Komissio katsoo, että laajemmalla unionilla olisi enemmän geopoliittista painoa-arvoa ja vaikutusvaltaa, myös taloudellisena kumppanina. Laajentuminen voisi auttaa vähentämään ulkoisia riippuvuuksia ja parantamaan kriisivarautumista. Se voisi parantaa sisämarkkinoiden kilpailukykyä ja kasvupotentiaalia luoden uusia mitta-kaavaetuja ja mahdollisuuksia EU:n kansalaisille ja yrityksille. Se voisi edistää energiaturvallisuutta, ympäristö-, terveys-, sosiaali- ja kuluttajanormeja sekä globaaleja ilmastotoimia. Komissio katsoo, että hyvin hallittu laajentuminen lujittaisi demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, vakautta, ulkoista ja sisäistä turvallisuutta sekä perusoikeuksien kunnioittamista Euroopassa.

Komissio korostaa, että unionin laajentuminen edellyttää täysimääräistä ja jatkuvaa sitoutumista ennen kaikkea laajentumiskumppaneilta, mutta myös EU:lta itseltään. Laajentumisen on pysyttävä tiukasti meriittipohjaisena. Minkään tulevan liittymisen aikataulua tai järjestystä ei voida siten ennakoida. Ollakseen valmiita jäsenyyteen ehdokasmaiden on tehtävä laajoja poliittisia, institutionaalisia ja toiminnallisia uudistuksia.

Komissio katsoo, että EU:n tulee syventyä samalla kuin se laajenee. Uudistuksia tarvittaisiin muutenkin, mutta laajentumisen myötä ne ovat välttämättömiä. Komissio toteaa, että laajentuminen vaikuttaa väistämättä EU-politiikkoihin, rahoitukseen ja hallintoon. Sillä voi olla myös tahattomia seurauksia. On pohdittava muun muassa EU:n resursseihin ja päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä sekä varmistettava EU:n perusarvojen kunnioittaminen.

Komissio korostaa, että EU:n on tehostettava politiikkojaan edelleen ja ryhdyttävä toimiin laajentumiseen kytkeytyvien mahdollisuuksien ja haasteiden yhteensovittamiseksi. Tämä edellyttää komission mukaan kykyä tunnistaa, määritellä ja ennakoida kehittämisalueita sekä laatia selkeä strategia siitä, miten laajentumisneuvotteluja ja EU:n sisäisiä uudistuksia edistetään rinnakkain.

Komissio toteaa, että aiempien laajentumisten yhteydessä EU-politiikkoja on mukautettu ennen liittymistä. Tiukan liittymisprosessin ja kohdennetun tuen avulla on varmistettu, että ehdokasmaat ovat valmiita liittymiseen. Tarvittaessa on otettu käyttöön myös liittymisen jälkeisiä siirtymäkausia ja seurantamekanismeja.

Komissio korostaa, että aiemmista laajentumisista saatujen kokemusten pohjalta oikeusvaltiouudistukset on pidettävä entistäkin keskeisempänä osana laajentumista. Uudistetussa metodologiassa keskeisimmät uudistukset (oikeusvaltio, demokraattisten instituutioiden toiminta, markkinatalous) on jo nostettu laajentumisprosessin keskiöön.

Uudistetun metodologian sisältämästä asteittaisesta integraatiosta on tullut komission mukaan tärkeä elementti liittymistä valmisteltaessa. Eurooppa-neuvosto on kehottanut edistämään asteittaista integraatiota hakijamaiden omien ansioiden pohjalta ja peruutettavissa olevalla tavalla. Komissio katsoo, että kaikki mahdollisuudet tähän tulisi hyödyntää. Lopullisena tavoitteena tulee kuitenkin säilyä EU-jäsenyys.

Komissio korostaa, että onnistunut laajentuminen edellyttää myös aktiivista kansalaisviestintää laajentumisen strategisesta merkityksestä ja hyödyistä sekä EU:ssa että hakijamaissa.

Komission mukaan laajentuminen tarjoaa myös tilaisuuden yksinkertaistaa sääntöjä ja tarkastella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista, muun muassa pohdintamalla, mitä asioita voitaisiin paremmin käsitellä kansallisella tasolla.

ARVOT

Komissio korostaa, että EU:n on pidettävä tiukasti kiinni SEU 2 artiklan mukaisista arvoista, erityisesti demokratiasta, perusoikeuksien kunnioittamisesta (ml. vähemmistöjen oikeudet) ja oikeusvaltioperiaatteesta. Näiden arvojen on ohjattava syvälle juurrutettavia muutoksia hakijamaissa. Demokraattisten instituutioiden toiminta, perusoikeuksien suojeleminen ja oikeusvaltioperiaate ovat keskeinen osa Kööpenhaminan kriteerejä ja perustavaa laatua oleva ehto EU:hun liittymiselle. Näiden arvojen kestävä kunnioittaminen on varmistettava sekä ennen EU:hun liittymistä ja että sen jälkeen.

Komissio korostaa, että oikeusvaltioperiaate luo edellytykset muun muassa riippumattomille, oikeudenmukaisille ja hyvin toimiville oikeusjärjestelmille, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalle, median moninaisuudelle ja hyvin toimiville julkishallinnoille. Korruption vastaiset toimet ovat keskeisiä.

Komissio toteaa, että laajentumisprosessiin kuuluvan raportoinnin lisäksi edistyneimmät hakijamaat (ensi vaiheessa Serbia, Montenegro, Albania ja Pohjois-Makedonia) otetaan mukaan komission vuotuisen oikeusvaltiokertomukseen. Tavoitteena on vauhdittaa oikeusvaltiouudistuksia edelleen. Lisäksi tulisi pohtia, miten EU:n oikeusvaltiotyökaluja voitaisiin vahvistaa, jotta oikeusvaltioperiaatteen johdonmukainen noudattaminen unionissa varmistetaan.

POLITIIKAT

Komissio korostaa, että laajentuminen vahvistaisi EU:n sisämarkkinoita ja kilpailukykyä muun muassa lisäämällä kauppamahdollisuuksia ja tuottavuutta, vahvistamalla energiaturvallisuutta, vähentämällä kriittisiä riippuvuuksia, vahvistamalla toimitusketjuja, lisäämällä tavaroiden ja palveluiden valikoimaa sekä kuluttajien kannalta positiivista hintakilpailua ja alentamalla rahoitus- ja pankkipalvelujen kustannuksia kuluttajille ja yrityksille. On kuitenkin huolellisesti käsiteltävä myös laajentumiseen liittyviä haasteita ja tahattomia seurauksia, jotta laajentumisen edut materialisoituvat kansalaisille ja yrityksille.

Komissio katsoo, että hakijamaiden asteittainen lähentyminen sisämarkkinoille auttaisi maiden taloudellisia toimijoita integroitumaan vahvemmin eurooppalaisiin arvoketjuihin. Samalla komissio muistuttaa, että sisämarkkinoiden säännösten (acquis) täytäntöönpano ja soveltaminen ovat EU:hun liittymisen ja myös asteittaisen lähentymisen keskiössä. Kyse on yhdestä oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuudesta, eikä vain tiettyjen palojen poimiminen 'à la carte' ole mahdollista. Tässä valossa tulisi komission mukaan pohtia, miten asteittaista pääsyä sisämarkkinoille voitaisiin edistää, huomioiden myös eri alojen erityispiirteet. Komission mukaan tulisi tarkastella muun muassa seuraavia kysymyksiä: Millä osa-alueilla ja millaisilla ehdoilla asteittainen lähentyminen olisi mahdollista? Loisiko sisämarkkinakohtelun asteittainen myöntäminen suoraan täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia ja velvollisuuksia unionin ja hakijamaiden oikeusjärjestykseen? Mitä takeita EU:n säännösten yhdenmukainen tulkinta, soveltaminen ja täytäntöönpano sekä niiden valvonta edellyttäisivät ja miten unioni voisi reagoida, jos hakijamaa ei noudattaisi velvoitteitaan?

Komissio toteaa, että pohjaa tällaiselle asteittaiselle lähentymiselle löytyy hakijamaiden kanssa solmituista vakaus- ja assosiaatiosopimuksista sekä pitkälle menevistä ja laajalaisista vapaakauppa-alueista (DCFTA). Konkreettisia aloitteita ovat muun muassa

Länsi-Balkanin kasvusuunnitelma, Länsi-Balkanin alueellista markkinaa koskeva aloite ja EU-Ukraina Priority Action Plan -aloite (PAP).

Komissio korostaa, että asteittainen lähentyminen sisämarkkinoille edellyttäisi hakijamailta myös hallinnollista kykyä varmistaa sääntöjen yhdenmukainen ja tehokas täytäntöönpano. Hakijamaiden julkisen hallinnon laadun, kapasiteetin ja suorituskyvyn kehittämistä tulisi komission mukaan tukea vahvemmin teknisen tuen välineen, TAIEX:n ja Twinning:n kaltaisten välineiden kautta.

Komissio toteaa, että hakijamaita on jo mukana useissa sisämarkkinoiden kannalta relevantissa EU-ohjelmissa. Komissio jatkaa myös tukea ihmisten, etenkin nuorten, välisille ohjelmille, kuten Erasmus+.

Komissio toteaa, että tarve lähentää hakijamaita sisämarkkinoihin tullaan huomioimaan komission politiikka-arvioissa. Aihetta käsiteltäneen myös Lettan ja Draghin raporteissa sisämarkkinoiden tulevaisuudesta ja EU:n kilpailukyvyn kehittämisestä.

Yhteyksien parantaminen (enhancing connectivity)

Komission mukaan laajentuminen vahvistaisi fyysisiä yhteyksiä Euroopassa, alentaisi logistiikkakustannuksia ja sujuvoittaisi kauppavirtoja tuoden siten konkreettisia taloudellisia hyötyjä kuluttajille ja yrityksille.

Laajennettu eurooppalainen liikennealue tarjoaisi komission mukaan perustan uusille politiikka-aloitteille ja investoinneille, joilla ylläpidettäisiin EU:n globaalia johtajuutta liikennesektorin arvoketjuissa (esim. lentokoneiden, autojen, kuorma-autojen ja liikkuvan kaluston valmistus, kestävien polttoaineiden tuotanto, logistiikka- ja kuljetuspalvelut, ml. sotilaallinen liikkuvuus).

Energiaunionin laajentaminen voisi komission mukaan edesauttaa energiainfrastruktuurien kehittämistä ja vahvistaa energiaturvallisuutta sekä kohtuuhintaisen ja vähähiilisen energian saatavuutta. Komission mukaan useissa hakijamaissa on huomattavaa potentiaalia vähähiiliseen energiaan, mikä voisi vahvistaa EU:n johtoasemaa uusiutuvaan energiaan siirtymisessä.

Komissio toteaa, että digitaalisten sisämarkkinoiden osalta hakijamaita tuetaan digitaalisen vuosikymmenen ohjelman kautta niiden tavoitellessa digitaaloille, infrastruktuureille, yrityksille ja julkisille palveluille asetettuja tavoitteita. Uudet jäsenvaltiot hyötyisivät EU:n edelläkävijän asemasta digialaa ja kyberturvallisuutta koskevan lainsäädännön kehittämisessä. Digitaalisia yhteyksiä voidaan parantaa myös mm. tiivistämällä verkkovierailuyhteistyötä.

Mahdollisten etujen konkretisoiminen edellyttäisi komission mukaan riittäviä yksityisiä ja julkisia investointeja sekä sääntelyn lähentämistä.

Komission mukaan tulevissa politiikka-arvioissa tulisi tältä osin tarkastella:

- teollisuuden läpimurtoinnovaatioita koskevien aloitteiden toteuttamista laajemmalla mittakaavassa IPCEI-hankkeiden tuella (kuten jo toimittu puolijohteiden ja vedyn osalta)
- uusien strategisten kumppanuuksien luomista esimerkiksi raaka-aineiden, akkujen, matkailun, kiertotalouden, koneiden tai avaruuden alalla
- investointituen keskittämistä TEN-E ja TEN-T -verkkojen energia- ja liikenneyhteyksien laajentamisen nopeuttamiseen hakijamaissa

- tarvittavien hallinnollisten valmiuksien kehittämistä hakijamaissa, jotta ne voisivat osallistua tehokkaasti tuleviin rajat ylittäviin ja monialaisiin strategisiin hankkeisiin
- hakijamaiden assosioimista EU:n energianhankintafoorumiin (EU Energy Platform) kaltaisiin uusiin yhteishankintamenettelyihin strategisten kulutushyödykkeiden, kuten vedyn ja kriittisten raaka-aineiden, saatavuuden turvaamiseksi
- uusien digitaalisten tuotteiden ja teknologioiden vastuullista käyttöönottoa rahoitusmarkkinoilla sisämarkkinoiden laajentuessa
- hakijamaiden varhaista mukaanottoa EU:n kyberturvallisuuden vahvistamista koskeviin aktiviteetteihin (esim. EU Cybersecurity Reserve, EU Cybersecurity Agency)
- digitaalisten ratkaisujen laajempaa käyttöönottoa byrokratian vähentämiseksi nykyisissä ja tulevaisuudessa jäsenvaltioissa

Ilmasto- ja ympäristösitoumuksista kiinni pitäminen

Komission mukaan uusien maiden liittyminen EU:n kunnianhimoisiin ilmasto- ja ympäristösitoumuksiin ja -säännöstöön vaikuttaisi positiivisesti ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen vastaisiin toimiin, erityisesti laajentamalla hiilestä irtautumista koskevia EU:n toimia.

Hakijamaissa on komission mukaan merkittävästi potentiaalia mm. uusiutuvien energialähteiden (erityisesti aurinko ja tuuli) ja energiatehokkuuden edistämiseen. Monen hakijamaan kohdalla haasteena ovat kuitenkin merkittävästi saastuttavat teollisuudenalat, heikosti toimivat vesi- ja jätehuollon rakenteet, vahvasti hiileen nojaava sähköntuotanto sekä korkeat kasvihuonekaasupäästöt ja ilmansaasteet. Vihreää siirtymää, erityisesti uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa tulisi kiihdyttää, ja teollisuuden ja rakennusten energiatehokkuutta edistää. Kiertotalouden ja kestäväen kulutuksen, tuotannon ja resurssien käytön edistäminen edellyttää merkittäviä toimia ja investointeja.

Komission mukaan uusien maiden mukaanotto EU:n päästökauppajärjestelmään (ETS) olisi vahva keino edistää niiden talouden vapauttamista hiilestä ja lisätä siirtymään tarvittavaa kansallista rahoitusta.

Komission mukaan tulevaisuudessa politiikka-arvioissa tulisi tältä osin tarkastella:

- päästöoikeuksien kysynnän ja tarjonnan kasvun vaikutusta hiilen hintatasoon.
- parhaita keinoja tukea hakijamaita mukautumaan EU:n ilmastopolitiikkaan ja vihreään teollisuuspolitiikkaan
- laajentumisen mukanaan tuomiin uusiin haasteisiin vastaamista EU:n ilmastopolitiikan ja vihreän teollisuuspolitiikan puitteissa turvaten asetetut tavoitteet ja toimien ennakoitavuus
- tarvitsevatko uudet jäsenvaltiot, ja missä määrin, erityistä taloudellista tukea, jotta varmistettaisiin, että EU täyttää edelleen ilmasto- ja laajemmat ympäristösitoumuksensa
- oikeiden kannustimien luomista ja riittävien yksityisten ja julkisten investointien varmistamista, jotta hakijamaiden teollisuuden vihreä siirtymä hyötyisi eurooppalaisesta kasvua edistävästä liiketoimintaympäristöstä, joka tähtää puhtaiden teknologioiden kehittämiseen ja käyttöön sekä korkeaan energia- ja resurssitehokkuuteen
- edistyksen keskeisiä mahdollistajia, kuten uusiutuvan energian potentiaalin, vihreän innovoinnin ja osaamisen kehittämiseen tarvittavia julkisia ja yksityisiä investointeja

Elintarvikkeiden laadun ja turvallisuuden parantaminen

Komission mukaan laajentumisen keskeisenä haasteena on, miten vahvistetaan EU:n kykyä tukea kestäväää ja kilpailukykyistä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuotantoa huomioiden viljelijöiden ja kalastajien tarpeet nykyisissä ja tulevissa jäsenvaltioissa sekä erilaiset maatalousmallit laajemmassa unionissa.

Tähän haasteeseen on komission mukaan vastattava sisämarkkinoiden yhtenäisyys, yhteinen maatalouspolitiikka (CAP) ja yhteinen kalastuspolitiikka (CFP) säilyttäen ja aiheuttamatta tarpeettomia shokkeja tai vakavia häiriöitä asetettujen poliittisten tavoitteiden saavuttamiselle. Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet säilyvät ennallaan laajentuvassa unionissa.

Komissio toteaa Ukrainan olevan yksi maailman merkittävimmistä ruoantuottajista erityisesti viljamarkkinoilla. Ukrainan liittyminen unioniin parantaisi EU:n elintarviketurvaa ja asemaa globaalissa maatalouskaupassa, mutta sen maataloustuotannon kokoon ja rakenteeseen on kiinnitettävä asianmukaista huomiota.

Laajentumisen pitkän aikavälin vaikutukset maatalouspolitiikan kannattavuuteen ja kestävyteen edellyttävät komission mukaan perusteellista arviointia kiinnittäen huomiota maatalojen kokoon ja rakenteeseen, maatalouden rakenteeseen kussakin taloudessa ja maatalousmallien monimuotoisuuteen sekä pitkän aikavälin sosioekonomisiin ja ympäristöllisiin haasteisiin maataloussektorilla. Olennaista on varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset nykyisten ja tulevien jäsenvaltioiden välillä.

Komission mukaan tulevissa politiikka-arvioissa tulisi tältä osin tarkastella:

- Hakijamaiden kykyä soveltaa suoria maataloustukia koskevaa EU:n lainsäädäntöä ja panna täytäntöön yhteisiä markkinajärjestelyjä eri maataloustuotteiden osalta. Maatalouden ja kalastuksen merkitys maaseudun ja rannikkoalueiden elämänlaadulle, niiden ympäristövaikutukset ja kokonaisvaikutus paikallisyhteisöjen kestäväälle kehitykselle on huomioitava.
- Miten voidaan varmistaa muiden asiaan liittyvien politiikkojen tehokas ja johdonmukainen noudattaminen ja soveltaminen, jotta taataan korkeat turvallisuus- ja laatu-standardit esimerkiksi elintarviketurvallisuuden, terveys- ja kasvinuojelutoimien, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä ympäristön alalla.

Edellytysten luominen sosiaaliselle, taloudelliselle ja alueelliselle lähentymiselle

Komission mukaan talous- ja rahaliiton (EMU) laajentaminen uusiin jäsenvaltioihin tukisi koko EU:n taloudellista resilienssiä helpottamalla monipuolisten rajat ylittävien arvoketjujen syntymistä. Se myös vahvistaisi EU:n ja euron roolia maailmantaloudessa. Onnistunut yhdentyminen talous- ja rahaliittoon edellyttää kuitenkin taloudellista ja sosiaalista lähentymistä sekä jäsenvaltioiden välisen talous- ja yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tehokasta yhteensovittamista.

Komissio muistuttaa, että EU:n säännöstössä ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa vahvistetut työntekijöiden suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset muodostavat perustan sosiaaliselle lähentymiselle ja vakaille työmarkkinasuhteille. Keskeisessä asemassa ovat toimivat työmarkkinoiden rakenteet ja instituutiot, tehokas sosiaaliturvajärjestelmä ja vahva työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu.

Komissio toteaa laajentumisen vaikuttavan merkittävästi EU:n koheesiopolitiikkaan. Koheesiopolitiikalla on edistetty ja laajennettu yhtenäismarkkinoiden etuja, kavennettu alueellisia eroja sekä edistetty jäsenvaltioiden ja alueiden sosioekonomista lähentymistä.

Komission mukaan koheesipolitiikan tavoitteet säilyvät ennallaan laajemmassa unionissa. Hakijamaiden täytäntöönpanoviranomaisten ja edunsaajien rajalliset hallinnolliset valmiudet asettavat kuitenkin haasteita investointien hyödyntämiselle ja laadulle. Näitä valmiuksia tulisi parantaa teknisellä avulla, siirtymäkausilla ja muilla toimenpiteillä, kuten koulutuksella, jotta jatkossakin voidaan edistää ylöspäin suuntautuvaa sosioekonomista ja alueellista lähentymistä ja varmistaa unionin taloudellisten etujen suojaaminen.

Aiempien laajentumisten tavoin koheesipolitiikan tulevaisuutta on komission mukaan pohdittava perusteellisesti.

EU:n verolainsäädännön laajentaminen uusiin maihin edistäisi komission mukaan kansalaisten ja yritysten rajat ylittävää toimintaa ja kauppaa ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Komissio katsoo, että neuvoston yksimielisyysvaatimus verotusasioissa tulee hankaloittamaan toimintaa laajemmassa unionissa. Komissio kehottaa harkitsemaan määräenemistöpäätöksentekoa verotusasioissa ja joillakin sosiaalipolitiikan osa-alueilla.

Komission mukaan tulevissa politiikka-arvioissa tulisi tältä osin tarkastella:

- Taloudellista, sosiaalista ja alueellista lähentymistä koskeviin haasteisiin vastaamiseksi tulisi pohtia muun muassa, miten lainsäädännölliset ja täytäntöönpanon valvontaan liittyvät puutteet saadaan kurottua umpeen (esim. talous- ja finanssipolitiikka, vapaa liikkuvuus, sosiaaliturvan yhteensovittaminen, työoikeus, kuluttajan suoja, työterveys ja työturvallisuus).
- Vapaan liikkuvuuden periaatteen turvaamisen ohella tulisi tarkastella tarvittavia lisätoimia sosiaalisen polkumyynnin tai aivovuodon ja väestökadon riskien vähentämiseksi. Tulevien jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolten olisi hyvä osallistua varhaisessa vaiheessa voimassa olevan lainsäädännön mukauttamiseen ja uusien sääntöjen antamiseen ja valvontaan.

Vahvat turvallisuussitoumukset, muuttoliike ja rajaturvallisuus

Komissio katsoo, että laajentuminen kasvattaisi EU:n globaalia painoarvoa. Tämä edellyttää kykyä toimia yhtenäisesti, nopeasti ja päättäväisesti. Laajemmassa unionissa voi olla ainakin aluksi entistä moninaisempia ulko- ja turvallisuuspoliittisia intressejä. Tarvitaan pitkäjänteistä työtä vahvan yhteisen vision, intressien ja prioriteettien työstämiseksi jäsenvaltioiden kesken. Hakijamaiden yhtyminen YUTP-kantoihin luo osaltaan pohjaa tälle.

Komissio pitää tärkeänä, että laajentunut unioni säilyy avoimena, resilientinä ja taloudellisesti menestyvänä globaalina toimijana ja luotettavana kumppanina. EU:n on kyettävä puolustamaan arvojaan ja edistämään avointa strategista autonomiaa ja vakautta samalla kun se ajaa omia intressejään. EU:n yhtenäisyys ja nopea päätöksenteko ovat olennaisia. Uudet jäsenvaltiot hyötyisivät EU:n yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) ja avunantolausekkeen (SEU 42(7) artikla) mukaisista turvallisuussitoumuksista. Komissio katsoo, että laajentumiseen mennessä EU:n puolustusulottuvuutta on vahvistettu merkittävästi. Käynnissä olevan yhteistyön pohjalta tulisi edistää hakijamaiden osallistumista turvallisuutta ja puolustusta koskeviin EU-aloitteisiin, kuten pysyvän rakenteellisen yhteistyön tai Euroopan puolustusviraston puitteissa käynnistetyt hankkeet ja sotilaallista liikkuvuutta koskevat ohjelmat sekä kapasiteetin kehittäminen hybridiuhkisiin, ulkomaiseen vaikuttamiseen (FIMI) ja kyberturvallisuuteen varautumiseksi. Tulisi tarkastella myös hakijamaiden mahdollisuuksia osallistua EU:n puolustusteollisuuden vahvistamista koskeviin ohjelmiin. Komissio toteaa, että Ukrainaa on jo tarkoitettu Euroopan puolustusteollisessa ohjelmassa mahdollisimman pitkälti samoin kuin jäsenvaltioita. Hakijamaat voisivat hyötyä myös muun muassa EU:n rauhanrahastosta (EPF).

Komissio korostaa, että laajentumisen mukana unioniin ei tule tuoda ratkaisemattomia, kahdenvälisiä kiistoja. Hyvien naapuruussuhteiden kehittäminen ja hakijamaiden tukeminen EU:n suunnalta on tärkeää. Se katsoo myös, että tarvittaisiin erityisjärjestelyjä varmistamaan, ettei unioniin liittymässä oleva maa pysty estämään muiden hakijamaiden liittymistä unioniin.

Laajentumisen myötä uusien jäsenvaltioiden ulkorajoista tulee EU:n ulkorajoja. Komissio korostaa, että ulkorajojen tehokkaan ja vahvan valvonnan on oltava osa liittymisprosessia. Haasteita voivat aiheuttaa mm. järjestäytyneet ja rajat ylittävät rikollisuus, huumekauppa, laittoman maahantulon ehkäisy, ihmiskauppa ja ihmisten salakuljetus sekä maahanmuuttajien välineellistäminen poliittisiin tarkoituksiin.

Komissio korostaa, että sisäinen turvallisuus ja erityisesti terrorismin sekä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tehokas ennaltaehkäisy ja torjunta ovat toimivan demokratian ja perusoikeuksien vapaan toteutumisen edellytys. Tiiviimpi yhteinen toiminta sisäisen turvallisuuden edistämiseksi on keskeinen edellytys onnistuneelle laajentumiselle.

Komissio toteaa, että täysimääräinen liittyminen Schengen-alueeseen ilman sisärajavallontaa edellyttää Schengenin säännösten täysimääräistä täytäntöönpanoa sekä sen liitännäistoimenpiteitä johdonmukaisen ja tehokkaan turvallisuuspolitiikan sekä maahanmuutto- ja rajaturvallisuuden alalla. On pohdittava käytännön keinoja tämän johdonmukaisuuden varmistamiseksi laajentuneessa unionissa.

Komissio katsoo, että laajempi unioni pystyy paremmin soveltamaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeen hallintaan sekä osallistumaan muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevan globaalin vastuun jakamiseen. Länsi-Balkanin alue, joka tällä hetkellä on kauttakulkumaa EU:hun, on jo nyt keskeinen kumppani muuttoliikkeen hallinnassa ja maahanmuuttajien salakuljetukseen puuttumisessa.

Komission mukaan tulevissa politiikka-arvioissa tulisi tältä osin tarkastella:

- EU:n ulkoista uskottavuutta ja toimintakykyä. Komissio katsoo, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) yksimielisyysvaatimuksen myötä vaarana on liian hidas, reaktiivinen ja defensiivinen toiminta ja EU:n päätöksenteon altistaminen ulkopuoliselle vaikuttamiselle. Tiedonannossa kannustetaan hyödyntämään perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia lisätä määräenemmistöpäätösten ja rakentavan pidättäytymisen käyttöä päätöksenteon tehostamiseksi YUTP:n alalla.
- Tiedonannossa huomioidaan, että yhdenmukaisen rajavalvonnan saralla huomiota on kiinnitettävä paitsi lainsäädännön vastaavuuteen ja täytäntöönpanoon, myös operatiivisten kyvykkyyksien kehittämiseen EU:n ulkorajoilla niin tavaroiden kuin henkilöiden valvonnan osalta. Oikeus- ja sisäasioiden virastot tekevät jo laajasti yhteistyötä hakijamaiden kanssa.

RAHOITUS

Komissio korostaa, että laajentumisen taloudelliset vaikutukset riippuvat muun muassa sen ajoituksesta ja laajuudesta – mitä ei voi ansioihin perustuvissa liittymisneuvotteluissa etukäteen arvioida – sekä liittymishetkellä voimassa olevasta EU-säännöstöstä.

Komissio toteaa, että laajentuminen on joka tapauksessa yksi huomioitava osatekijä EU:n seuraavaa monivuotista rahoituskehystä (MFF) valmisteltaessa. Laajentumiseen liittyvät menot ja tulot tulee voida tarvittaessa sisällyttää tulevaan rahoituskehukseen.

Komissio korostaa, että tulevaan rahoituskehukseen kohdistuu laajentumisen ohella myös huomattavia muita paineita, kuten globaali epävakaus, merkittävät turvallisuusuhat, haas-

tava taloudellinen tilanne ja tarve hillitä kansallisia julkisen talouden menoja. EU:n politiikkoja ja budjetin meno-ohjelmia olisi tarpeen tarkastella uudelleen laajentumiskehityksestä huolimatta. Laajentuminen antaa kuitenkin osaltaan mahdollisuuden tarkastella uudelleen keskeisten politiikka/menoalojen taloudellista kestävyyttä ja modernisointia (ml. maatalous ja maaseudun kehittäminen, koheesiopolitiikka, yhteenliitettävyyys, muuttoliike ja rajaturvallisuus), ja se tulisi ottaa huomioon tulevia EU:n meno-ohjelmia laadittaessa.

Lisäksi tulisi tarkastella, miten liittymistä valmistelevia välineitä (esim. Instrument for Pre-Enlargement, IPA) voitaisiin hienosäätää, jotta voidaan tehokkaammin tukea jäsenyysvalmisteluja ja osallistumista EU:n ohjelmiin ja välineisiin liittymisen jälkeen. Komission mukaan eräät nykyisellä rahoituskaudella hyväksytyt uutuudet (ml. parempi tulossuuntautuneisuus ja ehdollisuus) voisivat innoittaa tulevia liittymistä valmistelevia välineitä.

Komissio katsoo laajentumiseen valmistautumisen edellyttävän myös EU:n omien varojen järjestelmän uudistamista. Tämä on komission mukaan uskottavin tapa hoitaa muun muassa elpymisvälineen lainojen maksu ja ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoitus sekä pehmentää kansallisiin maksuosuuksiin kohdistuvia paineita.

Lisäksi tulisi komission mukaan pohtia muun muassa uusien jäsenvaltioiden maksuosuuksia sekä sisämarkkinoille osallistuvien kolmansien maiden maksuosuuksia.

Komissio toteaa, että liittymisestä aiheutuvien budjettivaikutusten tasoittamiseksi tietyissä politiikoissa EU:lla on jo vakiintunut työkalupakki, johon sisältyy mm. erilaiset enimmäisrajoitukset, siirtymäajat ja asteittainen rahoitus sekä hätäjarrut ja turvaverkot nykyisille jäsenvaltioille.

Komissio muistuttaa, että tulevat jäsenvaltiot voivat hyötyä myös mm. Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston rahoituksesta sekä Team Europe -aloitteista. Kansainvälistä tukea Ukrainan elpymiselle ja jälleenrakennukselle on tarkasteltava erikseen omana kokonaisuutenaan.

HALLINTO

Komissio toistaa olevansa valmis tukemaan perussopimusmuutoksia 'jos ja siltä osin kuin niille on tarvetta'. Komissio kuitenkin katsoo, että EU:n hallintoa voitaisiin pikaisesti parantaa hyödyntämällä täysimääräisesti EU:n nykyisten perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia.

Komissio muistuttaa, että nykyiset perussopimukset mahdollistaisivat muun muassa neuvoston siirtymisen yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksiin keskeisillä aloilla. Komissio teki vuosina 2018 ja 2019 ehdotuksia näiden siirtymälausekkeiden hyödyntämisestä tietyillä ulkopolitiikan, veropolitiikan, sosiaalipolitiikan sekä energia- ja ilmastopolitiikan osa-alueilla, mutta asiassa ei edetty. Siirtymälausekkeiden käyttöönottoa voisi komission mukaan edistää kehittämällä asianmukaisia ja oikeasuhteisia suojatoimia, joilla varmistettaisiin jäsenvaltioiden strategisten kansallisten intressien huomioiminen määräenemmistöpäätöksenteossa.

Komission mukaan voitaisiin myös tarkastella mahdollisuutta valtuuttaa neuvosto päättämään määräenemmistöllä tietyistä laajentumisprosessin välivaiheista. Neuvottelulukujen päättäminen olisi jatkossakin tehtävä kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä, samoin kuin lopullinen päätös uuden jäsenen liittymisestä unioniin.

Komissio toteaa, että perussopimukset mahdollistavat tietyillä aloilla myös jäsenvaltioiden eritahtisen etenemisen. Esimerkkejä tästä ovat muun muassa tiiviimpi yhteistyö (esim. Euroopan syyttäjävirosto, EPPO), erilaiset opt-in ja opt-out järjestelyt sekä pysyvä raken-

teellinen yhteistyö puolustuksen alalla. Komissio katsoo, että tällainen 'eriyttäminen' hyödyntäen EU:n nykyisen oikeudellisen kehyksen tarjoamia välineitä ja mekanismeja voisi olla osa laajempaa unionia. Komissio korostaa, että kaikkien jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava EU:n keskeisiä politiikkoja, periaatteita ja arvoja.

Lisäksi on komission mukaan tarkasteltava EU:n toimielinten kokoonpanoja, joita on mahdollista muuttaa nykyisten perussopimusten puitteissa. Samalla on huomioitava, että laajentuminen tarkoittaisi monilla aloilla myös lisätyötä EU:n toimielimille. Laajentumisen vaikutukset kohdistuvat myös EU:n virastoihin ja elimiin (esim. Europol, Frontex, Eurojust, Euroopan valvontaviranomaiset) sekä verkostoihin (esim. Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto, Erasmus+ -ohjelman kansalliset toimistot).

Komission ajatukset eritahtisesta etenemisestä ja toimielinten kokoonpanojen tarkastelusta jäävät tässä vaiheessa hyvin yleiselle tasolle, eikä konkreettisia ehdotuksia esitetä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, eikä sillä ole oikeusperustaa.

EU:n perussopimusten mukaisesti Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komissio esitteli tiedonantonsa Euroopan parlamentin täysistunnossa 25.4.2024.

Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi 29.2.2024 parlamentin ulkoasiainvaliokunnassa (AFET) ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa (AFCO) valmistellun mietinnön EU-integraation syventämisestä tulevaa laajentumista ajatellen (P9_TA(2024)0120). Raportoijina olivat Petras Auštrevičius (AFET, Renew Europe) ja Pedro Silva Pereira (AFCO, S&D).

Euroopan parlamentti on esittänyt myös erittäin kunnianhimoisia ehdotuksia EU:n perussopimusten muuttamisesta (P9_TA(2023)0427). Euroopan parlamentin AFCO-valiokunta hyväksyi perussopimusmuutoksia koskevan mietintöluonnoksen 25.10.2023 ja julkaisi sen 7.11.2023. Parlamentin täysistunto teki luonnokseen useita muutoksia ja hyväksyi mietinnön 22.11.2023 niukalla äänten enemmistöllä: 305 puolesta, 276 vastaan ja 29 tyhjää. Mietintöön liittyvän päätöslauselman hyväksymistä kannatti vain 291 edustajaa (274 vastaan, 44 tyhjää). Parlamentissa on 705 edustajaa.

Neuvosto teki 18.12.2023 päätöksen parlamentin ehdotusten toimittamisesta Eurooppa-neuvostolle. Eurooppa-neuvosto ei ole toistaiseksi käsitellyt ehdotuksia. Perussopimuksissa ei ole asetettu aikarajoja perussopimusten muuttamista koskevien ehdotusten käsitteilylle Eurooppa-neuvostossa.

Perussopimusten avaamiseen Eurooppa-neuvostossa tarvittava jäsenvaltioiden enemmistö ei vaikuta todennäköiseltä lähitulevaisuudessa. Perussopimusten muutosprosessi voidaan käynnistää jäsenvaltioiden yksinkertaisella enemmistöllä, mutta sen päättäminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ja muutosten ratifiointia kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden kesken on laaja yhteisymmärrys siitä, että perussopimuksia ei tulisi avata ilman jäsenvaltioiden yhteistä tahtotilaa ja selkeää yhteistä visiota tavoiteltavista muutoksista. Valtioneuvosto ei pidä realistisena, että tällainen yhteinen tahtotila voitaisiin saavuttaa parlamentin ehdotusten pohjalta. (Ks. tarkemmin E 79/2022 vp – EJ 9/2023 vp).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 19.6.2024.

EU-asioiden komitean kirjallinen menettely 6.–8.5.2024

EU-asioiden komitea (sijaistaso) 25.4.2024.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Komission tiedonannossa ei tässä vaiheessa arvioida laajentumisen taloudellisia vaikutuksia. Komissio toteaa, että laajentumisen tarkka taloudellinen vaikutus riippuu ensisijaisesti sen ajoituksesta ja laajuudesta, ansioihin perustuvien liittymisneuvottelujen tuloksesta sekä liittymisajankohtana sovellettavasta EU:n säännöstöstä. Komission mukaan laajentuminen olisi joka tapauksessa otettava huomioon seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevissa pohdinnoissa, esimerkiksi luomalla tarvittava oikeusperusta, jotta EU:n laajentumiseen liittyviä menoja ja tuloja voidaan sisällyttää tarvittaessa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle laajentumista edeltävistä uudistuksista ja politiikkojen uudelleentarkastelusta, COM(2024) 146 final, 20.3.2024.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNEUS / EU-erityisasiantuntija Heli Siivola, p. 0295 160 476.
VNEUS / EU-erityisasiantuntija Tapio Rantanen, p. 0295 160 223.
VNEUS / Lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, p. 0295 160 335.
UM, EUR-20 / Lähetystöneuvos Elina Poikonen, p. 0295 350 399.
UM, EUR-40 / Yksikön päällikkö Miia Lahti, p. 0295 350 543.
UM, EUR-40 / Lähetystöneuvos Heli Hyypiä, p. 0295 350 878.
UM, POL-30 / Yksikön päällikkö Lauri Hirvonen, p. 0295 350 063.
OM / Neuvotteleva virkamies Marina Venäläinen, p. 0295 150 236.
OM / EU-erityisasiantuntija Jussi Mäkinen, p. 0295 150 528.

VAHVA-tunnus

EU/538/2024

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite