OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Esikunta, EU- ja kansainväliset asiat
Neuvotteleva virkamies
Marina Venäläinen

29.8.2024

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

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

Valtioneuvosto on määritellyt selvityksessään (E-kirje) tavoitteet koskien komission tiedonannossa esitettyjä laajentumista edeltäviä uudistuksia ja EU-politiikkojen uudelleentarkastelua.

Oikeusministeriö yhtyy E-kirjeessä olevaan valtioneuvoston kantaan. Sen lisäksi oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Tausta

Komissio antoi 20.3.2024 tiedonannon laajentumista edeltävistä uudistuksista ja EU-politiikkojen uudelleentarkastelusta (COM(2024) 146 final). Tiedonannossa tarkastellaan unionin mahdollisen **laajentumisen vaikutuksia yleisellä tasolla** EU:n arvojen, politiikkojen, rahoituksen ja hallinnon näkökulmasta. Lisäksi tiedonannossa tarkastellaan hakijamaiden asteittaisen integraation mahdollisuuksia joihinkin EU:n politiikkoihin tai ohjelmiin jo laajentumisprosessin aikana. Tiedonannon mukaan politiikkojen uudelleen tarkastelujen jälkeen komissio tekee sektorikohtaisia uudistusehdotuksia.

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. Joulukuussa 2023 Eurooppa-neuvosto päätti uusien jäsenyysneuvottelujen aloittamisesta Ukrainan ja Moldovan kanssa ja myönsi Georgialle ehdokasmaan aseman, ja sen jälkeen maaliskuussa 2024 päätti jäsenyysneuvottelujen aloittamisesta Bosnia-Hertsegovinan kanssa.

Von der Leyenin 18.7.2024 esittelemien **uuden komission poliittisten suuntaviivojen (2024-2029)** mukaan komissio tulee valmistelemaan politiikkojen uudelleen tarkasteluja kautensa ensimmäisen 100 päivän aikana ja keskittymään niissä sellaisiin yksittäisiin politiikkasektoreihin kuin **oikeusvaltio**, sisämarkkinat, ruokaturva, puolustus ja turvallisuus, ilmasto ja energia sekä maahantulo.

Laajentumisen metodologia

Jokainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa unionin yhteisiä arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea unionin jäsenyyttä (SEU:n 49 artikla). **Kööpenhaminan kriteereissä** on määritelty jäsenyyskriteerit, joiden mukaan valtiolla on oltava vakaat instituutiot, jotka mm. takaavat demokratian, **oikeusvaltion**, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelun, sekä kyky täyttää jäsenyysvelvoitteet ja erityisesti hyväksyä unionin säännöstö. Laajentuminen edellyttää myös unionin kykyä ottaa vastaan uusia jäseniä.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Komissio uudisti hakijamaiden käytävien liittymisneuvotteluja koskevaa metodologiaa vuonna 2020 (COM(2020)57 final). **Uudistetussa metodologiassa oikeusvaltiorakenteiden** ja demokraattisten instituutioiden kehittämisestä hakijamaissa on tullut keskeistä. Uuden metodologian tavoitteena on uskottavampi ja dynaamisempi laajentumisprosessi ja neuvotteluiden poliittisen ohjauksen lisääminen. Hakijamaiden kanssa käytävien neuvottelujen fokus on tämän metodologian mukaan ensin sen ensimmäisessä temaattisessa osiossa tai klusterissa (yhteensä 6 klusteria), joka on nimeltään **perustavanlaatuiset uudistukset *(fundamentals)***. Tämä osio sisältää mm. neuvotteluluvut 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet) ja 24 (oikeus, vapaus ja turvallisuus) sekä tavoitteita, jotka koskevat demokraattisia instituutioita, julkista hallintoa ja taloutta. Korruptiontorjunta on keskeisiä tähän osioon sisältyviä tavoitteita. Vasta kunkin hakijavaltion saavutettuaan kyseisen klusterin tavoitteet, voidaan neuvotteluissa edetä seuraavaan vaiheeseen.

E-selvityksessä tuodaan tärkeällä tavalla esiin, että oikeusvaltiouudistukset hakijavaltioissa on pidettävä entistäkin keskeisempänä osana tulevaa mahdollista laajentumista. Komissio toteaa laajentumisprosessin olevan edelleen ehdollista ja perustuvan hakijamaiden omiin ansioihin sekä konkreettiseen edistymiseen perustavanlaatuisissa uudistuksissa ja Kööpenhaminan kriteerien täyttämisessä. Myös uuden komission poliittisten suuntaviivojen 2024-2029 mukaan EU:iin liittyminen tulee aina olemaan ansioihin perustuva prosessi, jossa kukin hakijavaltio etenee itsenäisesti kohti kaikkien kriteerien täyttämistä.

Oikeusvaltioperiaate tiedonannossa

Komission tiedonannon mukaan EU:n on pidettävä tiukasti kiinni unionin perussopimusten (SEU 2 artiklan) mukaisista **arvoista**, sellaisista kuin demokratia, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, mukaan lukien vähemmistöjen oikeudet, ja **oikeusvaltio**. Näitä arvoja haastetaan tänä päivänä EU:n ulkopuolella, mutta myös sisällä. Oikeusministeriön näkökulmasta on tärkeää, että tiedonannossa korostetaan, että oikeusvaltioperiaate on unionin keskeisimpiä arvoja. Se varmistaa, että demokratia, tasa-arvo ja perusoikeudet on suojeltu unionissa. Se luo edellytykset vahvojen demokratioiden peruskiville: riippumattomille, oikeudenmukaisille ja hyvin toimiville oikeusjärjestelmille, korruptiontorjunnalle, järjestäytyneen rikollisuuden ja vallan väärinkäyttämisen torjunnalle, ilmaisunvapaudelle, sisältäen median riippumattomuus ja moninaisuus, hyvin toimiville julkishallinnoille sekä kansalaisyhteiskunnalle ja kansalaisten osallisuudelle. Yhteisillä arvoilla on erityinen merkitys oikeudellisen yhteistyön näkökulmasta, koska oikeudellinen yhteistyö unionissa perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

E-selvityksessä korostetaan, että joulukuussa 2023 Eurooppa-neuvosto painotti, että unionin laajentuminen on geostrateginen investointi rauhaan, turvallisuuteen, vakauteen ja vaurauteen. Eurooppa-neuvosto myös korosti, että jäseniksi pyrkivien maiden on tehostettava omia uudistustoimiaan erityisesti oikeusvaltion alalla, ja että EU-politiikkojen on täytettävä tulevaisuuden vaatimukset, oltava kestäviä ja EU:n toimielinten oltava edelleen tehokkaita.

Hallitusohjelman mukaan Suomi suhtautuu avoimesti jäsenyyskriteerit täyttävien maiden liittymiseen EU:n jäseneksi. Kaikkien jäsenehdokkaiden kohdalla Suomi pitää tärkeänä EU:n luotettavuutta ja uskottavuutta neuvottelukumppanina ja korostaa jäsenyyskriteerien täyttymisen tärkeyttä. Hallitus 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) 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)

Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen edistäminen Ukrainassa on hallitukselle tärkeä tavoite. Suomen ja Ukrainan välillä 3.4.2024 solmitun turvallisuusyhteistyötä ja pitkäaikaista tukea koskevan sopimuksen mukaan Suomi jatkaa yhteistyössä EU:n ja sen jäsenvaltioiden kanssa Ukrainan tukemista sen uudistuksissa ja tiellä kohti liittymistä EU:hun. Suomi jatkaa pitkäaikaista tukeaan Ukrainan oikeusvaltion kehittämiselle, jolla varmistetaan, että Ukrainan elpyminen, jälleenrakentaminen ja keskeisten uudistusten toteuttaminen tapahtuvat EU:n sääntöjen ja vaatimusten mukaisesti. Suomi on sopimuksessa myös sitoutunut tehostamaan korruptiontorjunnan alan yhteistyötä Ukrainan kanssa.

Oikeusministeriön näkökulmasta on keskeistä, että E-selvityksessä todetaan, että **korruption vastaiset toimet** ovat komission mukaan keskeisiä hakijamaiden liittymisprosessien onnistumiseksi ja myös EU:n sisällä. Korruption ennalta estäminen ja torjunta ovat kriittisen tärkeitä unionin arvojen ja oikeusvaltion suojelemisen kannalta sekä julkisiin instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ylläpitämisen kannalta. Korruption ennalta estäminen ja torjunta ovat myös vahvan talouden sekä EU-politiikkojen tarkoituksenmukaisen soveltamisen ja EU-rahoituksen asianmukaisen käytön edellytyksiä.

Viime vuosina EU on tärkeällä tavalla tehostanut oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen toteutumisen **seurantaa** EU:ssa muun muassa toteuttamalla vuotuista **oikeusvaltioraportointia**, tekemällä suosituksia jäsenvaltioille sekä kehittämällä ja käyttämällä rikkomusmenettelyjä. Komission puheenjohtaja von der Leyen on EU:n tilaa koskevassa vuoden 2023 puheessaan todennut, että EU:n laajentumisprosessissa edistyneimmät hakijavaltiot on nyt otettu oikeusvaltiokertomuksen raportoinnin piiriin, minkä tarkoituksena on edistää niiden oikeusvaltiouudistuksia. Tällä tavoin hakijavaltiot tulevat tarkastelluksi samalla tavalla kuin EU:n jäsenvaltiotkin, jolloin varmistetaan niiden valmius ja korkeiden standardien ylläpitäminen myös mahdollisen jäsenyyden toteutumisen jälkeen. 24.7.2024 komissio on julkaissut vuoden 2024 oikeusvaltioraportit, jotka koskevat kaikkia 27 jäsenvaltiota ja myös Serbiaa, Montenegroa, Albaniaa ja Pohjois-Makedoniaa.

E-selvityksessä todetaan, että komission mukaan tulisi jatkaa pohtimista, miten EU:n oikeusvaltiovälineitä voitaisiin vahvistaa edelleen, jotta oikeusvaltioperiaatteen johdonmukainen noudattaminen unionissa varmistetaan. Komission poliittisissa suuntaviivoissa 2024-2029 lisäksi todetaan, että komissio rakentaa tiiviimmän linkin oikeusvaltiokertomuksen suositusten ja taloudellisen tuen välille.

Asteittainen integraatio

Myös asteittaisen integraation tietyillä politiikan aloilla, esimerkiksi sisämarkkinoiden alalla, on nähty uudistetussa metodologiassa (2020) olevan tärkeä uusi elementti hakijavaltioiden liittymistä valmisteltaessa.

Selvityksessä todetun mukaan asteittainen integraatio *(gradual integration)* esitetään komission tiedonannossa keskeiseksi osaksi EU:hun pyrkivien maiden valmistamista EU-jäsenyyteen. Lisäksi harkittavaksi ehdotetaan toimielinten kokoonpanojen tarkastelemista ja määräenemmistäpäätöksenteon lisäämistä laajentumista koskevassa päätöksenteossa. Tiedonannossa tuodaan esiin, että EU:n perussopimukset mahdollistavat tietyillä aloilla **hakijavaltioiden eritahtisen etenemisen**. Esimerkkinä

on muun muassa tiiviimpi yhteistyö hakijavaltioiden kanssa jaetun toimivallan alueilla, esimerkiksi Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) puitteissa ja erilaiset opt-in ja opt-out järjestelyt. Lisäksi komission mukaan on tarkasteltava EU:n toimielinten kokoonpanoja, joita on mahdollista muuttaa nykyisten perussopimusten puitteissa. Komissio katsoo, että tällainen yhteistyö hyödyntäen EU:n nykyisen oikeudellisen kehyksen tarjoamia välineitä ja mekanismeja voisi olla osa laajempaa unionia. Samalla on huomioitava, että laajentuminen tarkoittaisi monilla aloilla myös lisätyötä EU:n toimielimille. Laajentumisen vaikutukset kohdistuvat myös oikeusalan EU:n virastoihin ja elimiin, kuten Eurojust.

E-selvityksessä tuodaan esiin konkreettisia asteittaisen integraation edistämisen aloitteita, muun muassa **Länsi-Balkanin kasvusuunnitelma**. Uuden komission poliittisten suuntaviivojen 2024-2029 mukaan komissio tulee tukemaan hakijavaltioita em. Länsi-Balkanin kasvusuunnitelman ja Ukraina-tukivälineen *(Ukraine Facility)* avulla, mikä tule integroimaan näitä valtioita EU:n säännöstön ja sisämarkkinoiden osiin ja tuomaan niitä EU:n rahoitusmahdollisuuksien piiriin. Komission mukaan oikeusvaltio ja perustavanlaatuiset arvot jatkuvat kuitenkin myös jatkossa olemaan EU:n laajentumispolitiikan keskeisimpiä kulmakiviä ja laajentumisprosessin perusta.

E-selvityksen mukaan komission näkökulmasta tulisi tarkastella, miten liittymistä valmistelevia välineitä (esim. *Instrument for PreEnlargement, IPA*) voitaisiin edelleen kehittää, jotta voidaan tehokkaammin tukea jäsenyysvalmisteluja ja osallistumista EU:n ohjelmiin ja välineisiin myös liittymisen jälkeen. Eräät nykyisellä rahoituskaudella hyväksytyt uutuudet (ml. parempi tulossuuntautuneisuus ja ehdollisuus) voisivat komission mukaan innoittaa tulevia liittymistä valmistelevia välineitä. Liittymisen jälkeisiä **suoja- ja seurantamekanismeja**, kuten liittymissopimusten turvalausekkeet (Kroatian sopimus) ja seurantamekanismit (Romanian ja Bulgarian seurantamekanismi, CVM), on kehitetty ja käytetty aiempien laajentumisten yhteydessä. Tiedonannossa komissio keskittyy tulevaa laajentumista edeltäviin uudistustarpeisiin, ei niin ikään liittymisen jälkeisiin uusien jäsenvaltioiden mahdollisten seurantamekanismien kehittämistarpeisiin. EU:n budjetin suojaa on lisätty vuodesta 2021 alkaen sellaisten tapausten varalta, joissa oikeusvaltioperiaatteiden rikkominen vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa EU:n taloudellisiin etuihin. Oikeusvaltioperiaatetta koskevasta ehdollisuudesta annetun asetuksen mukaisia toimenpiteitä voidaan ehdottaa jäsenvaltiolle, jos komissio havaitsee, että oikeusvaltioperiaatteen rikkominen vaikuttaa suoraan tai uhkaa vaikuttaa vakavasti unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin riittävän suoraan.

Kuten selvityksessä todetaan, komission ajatukset eritahtisesta etenemisestä ja toimielinten kokoonpanojen tarkastelusta jäävät tässä vaiheessa hyvin yleiselle tasolle, eikä konkreettisia ehdotuksia esitetä.

Oikeusministeriön näkökulmasta on tärkeää, että komissio esittelisi selkeämmät askelmerkit ja määrittelisi oikeudelliset edellytykset asteittaiselle lähentymiselle. Jatkokeskusteluissa on myös tärkeää perusteellisesti keskustella laajentumisprosessin tuki- ja seurantamekanismeista, joilla hakijavaltioiden etenemiseen EU:n jäsenyysprosessissa voidaan tehokkaasti vaikuttaa ja myös varmistua oikeusvaltiorakenteiden toimivuudesta uusien valtioiden asteittaisen integraation ja myös täysjäsenyyden jälkeen.