



Unionin tuomioistuin juhlii 10 valtion Euroopan unioniin liittymisen 20-vuotispäivää: Euroopan uusi perustuslaillinen hetki

Euroopan unioniin liittyi 1.5.2004 kymmenen uutta jäsenvaltiota: Tšekki, Viro, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Slovakia ja Slovenia. Tämä oli laajin yksittäinen laajentuminen sekä asukkaiden että maiden määrän suhteen. Lisäksi tämä liittyminen toi EU:n yhteiseen oikeudelliseen tilaan suuren määrän erilaisia kansallisia historioita, oikeuskulttuureja ja perinteitä. Kun otetaan huomioon yhtäältä EU:n vuoteen 2004 mennessä saavuttama integraation aste ja toisaalta kymmenen uuden jäsenvaltion edustama moninaisuus, kyseisen hetken merkityksellisyyttä ei voida liikaa korostaa. On kohtuullista todeta, että vuoden 2004 laajentuminen oli itsessään perustuslaillinen hetki – paradigman muutos – joka yhdisti Itä- ja Länsi-Euroopan yhteiseksi perustuslailliseksi hankkeeksi. Euroopan unioni levitti arvojaan ja periaatteitaan Euroopan sellaisiin osiin, joiden historia oli erityisen monitahoinen. Kun kymmenen uutta jäsenvaltiota tuli EU:hun päättäväisesti ja toivoen vapautta, oikeudenmukaisuutta ja menestystä, merkittävät haasteet koettelivat tätä päättäväisyyttä.

Euroopan unioni perustuu jäsenvaltioiden lojaaliin yhteistyöhön ja EU-oikeuden etusijaan. Se tunnustaa myös kansallisten perinteiden moninaisuuden merkityksellisyyden yhteiselle hankkeelle. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto-osan 6 kappaleessa ilmaistaan halu ”syventää [kansojen] välistä yhteisvastuullisuutta niiden historiaa, kulttuuria ja perinteitä kunnioittaen”.

Tässä konferenssissa juhlitaan vuoden 2004 laajentumisen 20-vuotispäivää tarkastelemalla sen merkitystä EU:n integraatiohankkeen edistämisessä. Onko se vaikuttanut EU-oikeuden vahvistumiseen sekä tiettyjen EU:n toimivaltaan kuuluvien alojen yksityiskohtaisempaan sääntelyyn? Vai onko se päinvastoin asettanut EU-oikeuden soveltamiselle uusia esteitä? Mitä 20 vuoden jälkeen on opittu EU:n integraatiohankkeen laajentamisesta ja syventämisestä? Onko laajin yksittäinen laajentuminen onnistumisineen ja haasteineen tuonut mukanaan vahvemman Euroopan kansalaisten unionin?

Tässä tarkoituksessa konferenssissa tarkastellaan kolmea eri aihetta.

Ensimmäinen istunto. EU:n laajimman yksittäisen laajentumisen tarina

Berliinin muurin murtumisen jälkeen Euroopassa puhalsivat uudet tuulet. Lähes välittömästi useat itäiset ja eteläiset valtiot, ja erityisesti ne, jotka oli vapautettu totalitarismin kahleista, ilmaisivat halunsa liittyä yhteisiin sisämarkkinoihin, jotka perustuvat EY:n neljään taloudelliseen vapauteen ja vapaaseen kilpailuun. Euroopan unionin (tuolloin yhteisön) laajentumiseen valmistautuen Kööpenhaminassa vuonna 1993 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti tietyt arviointiperusteet (niin kutsutut Kööpenhaminan arviointiperusteet), jotka jäseniksi haluavien valtioiden on täytettävä, ja niitä vahvistettiin Madridissa vuonna 1995 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa. Tästä sai alkunsa yksi Euroopan suurimmista uudistusprosesseista – valtava rakennustyömaa –, jossa hakijavaltiot sitoutuivat saavuttamaan seuraavat tavoitteet: ”1) vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelun; 2) toimiva markkinatalous ja kyky selviytyä kilpailupaineista ja markkinavoimista EU:ssa ja 3) kyky täyttää ja panna tehokkaasti täytäntöön jäsenyydestä seuraavat velvoitteet, muun muassa poliittiset sekä talous- ja rahaliittoa koskevat tavoitteet”.

Hakijavaltioiden lainsäädäntöön ja instituutioihin liittyvän valtavan työn lisäksi tämä uudistusprosessi edellytti myös perustavanlaatuista muutosta kyseessä olevien kansojen ajattelussa ja kulttuurissa. Unionin tuomioistuin yksilöi 20 vuotta myöhemmin asiassa C-896/19, *Repubblika*,¹ periaatteen, jonka mukaan valtioiden olisi vältettävä taantumista oikeusvaltion periaatteen kunnioittamisessa. Tässä istunnossa katsotaan taaksepäin kulunutta 20 vuotta ja tarkastellaan vuoden 2004 laajentumisen monitahoisia haasteita ja kymmenen uuden jäsenvaltion myötävaikutusta EU-oikeuden kehittymiseen, missä korostuu sen merkitys, että yhteisten arvojen suojeleminen asetetaan keskiöön Euroopan integraatiohankkeen jokaisella askeleella.

Toinen istunto. Yhteisistä eurooppalaisista arvoista

Toiseksi konferenssissa tarkastellaan vuoden 2004 laajentumisen vaikutusta siihen, että EU:sta on tullut ”arvojen unioni”. Kaikki Euroopan kansalaiset jakavat SEU 2 artiklassa vahvistetut arvot ja pitävät niitä arvossa, sillä ne muodostavat heidän yhteisen perintönsä. Ne kuuluvat ”[EU:n] suoranaiseen identiteettiin yhteisenä oikeusjärjestyksenä”.² Tätä identiteettiä ei ole rakennettu pelkästään sisällyttämällä tähän oikeusjärjestykseen kansallisen identiteetin perinteisiä osatekijöitä,

¹ Tuomio 20.4.2021, [Repubblika](#), C-896/19, EU:C:2021:311, 64 kohta.

² Tuomio 16.2.2022, *Unkari v. parlamentti ja neuvosto*, C-156/21, EU:C:2022:97, 23 2 kohta.

kuten kieltä, historiaa ja perinnettä. Eurooppalaiset puhuvat eri kieliä ja heillä on erilaisia uskomuksia ja ajatuksia siitä, mitä perhe merkitsee, ja silti me eurooppalaiset tunnemme kuuluvamme arvojen yhteisöön. Tämänhetkinen EU perustuu eurooppalaisten yhteisymmärrykseen siitä, että kulloinkin poliittinen enemmistö ei voi syrjiä vähemmistöön kuuluvia, että meidän hallintomme on perustuttava lakiin eikä ihmisiin ja että meillä on oltava henkilökohtainen itsemääräämisoikeus ilman julkisen vallan ohjausta.

Toisessa paneelikeskustelussa on näin ollen tarkoitus tarkastella SEU 2 artiklassa vahvistettuja arvoja pohtimalla seuraavia kysymyksiä: Mikä on näiden arvojen oikeudellinen luonne? Missä suhteessa nämä arvot ovat EU-oikeuden rakenteellisiin periaatteisiin, kuten etusija-, luottamus- ja tehokkuusperiaatteeseen ja lojaalin yhteistyön periaatteeseen? Mikä on EU-tuomioistuinten ja kansallisten lainkäyttöelinten rooli näiden arvojen täytäntöön panemisessa? Sallivatko arvot kansalliset eroavaisuudet? Kuinka EU:n arvot ja velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä vaikuttavat toisiinsa?

Kolmas istunto. EU:n taloudellinen sääntely

Kolmanneksi Kööpenhaminan arviointiperusteissa korostettu taloudellinen integraatio oli uusille jäsenvaltioille sekä tavoite että haaste. Uusien jäsenvaltioiden ja muun EU:n talouksien lähentymisen ja EU:n taloudellisen sääntelyn noudattamisen takaaminen oli todellakin erityisen tärkeää poliittisen lähentymisen edistämiseksi ja edellytti huomattavia uudistuksia.

Jäsenyydestä johtuvat taloudelliset ja rahoitukselliset edut kannustivat moniin näistä uudistuksista sekä aineellisella että institutionaalisella tasolla. Yhtäältä EU:n rahastoilla oli kriittinen rooli kyseisissä uudistuksissa, ja oikeuden eri aloilla uudistuksiin liitettiin ehdollisuusmekanismeja sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot noudattavat ”pelisääntöjä” ja oikeusvaltioperiaatetta. Toisaalta uusien jäsenvaltioiden piti soveltaa kilpailuoikeutta ja alakohtaista sääntelyä (erityisesti verkkotoimialalla ja pankkialalla) usein uudella hajautetulla tavalla – kuten esimerkiksi asetuksessa 1/2003 säädetään kilpailuoikeuden alalla – mikä edellytti toimivaltuuksien myöntämistä uusille kansallisille kilpailuviranomaisille tai sääntelyviranomaisille.

Tätä taustaa vasten kolmannessa istunnossa, joka jakautuu kolmeen pääasialliseen alateemaan, tutkitaan, miten EU-oikeudessa on 20 viime vuoden aikana EU-tuomioistuinten valvonnassa taattu EU:n ja erityisesti uusien jäsenvaltioiden kansallisten talouksien yhtenäisyys ja yhdenmukaisuus, pohtimalla seuraavia kysymyksiä:

- EU:n rahastojen osalta, miten rakennetukien myöntämiselle asetetut edellytykset auttoivat

saavuttamaan uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden välisen yhdenmukaisuuden ja solidaarisuuden? Miten uudet jäsenvaltiot noudattivat velvollisuuttaan taistella petoksia ja korruptiota vastaan?

- EU:n taloudellisen sääntelyn osalta, mikä vaikutus kilpailuoikeudella ja valtiontukioikeudella oli uusien jäsenvaltioiden talouksien modernisoimisessa ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien luomisessa sisämarkkinoilla? Mitä toimenpiteitä oli toteutettava itsenäisten ja toimintakykyisten kansallisten kilpailuviranomaisten tai sääntelyviranomaisten luomiseksi? Miten komission ja kansallisten viranomaisten yhteistyö toteutuu 20 vuoden kokemuksella ja mitkä ovat nykyisiä haasteita? Missä laajuudessa EU:n tuomioistuimet valvovat oikeudellisesti kansallisten kilpailuviranomaisten tai sääntelyviranomaisten toimintaa ja päätöksiä?
- Horisontaalisesti katsoen, mikä on ollut EU:n tuomioistuinten rooli ennakkoratkaisuasioissa tai suorien kanteiden yhteydessä (tukia, kilpailua ja taloudellista sääntelyä koskevissa asioissa) takaamassa sitä, että komissio, kansalliset tuomioistuimet ja kansalliset sääntelyviranomaiset tekevät tehokasta yhteistyötä ylittämättä omia toimivaltuuksiaan?