



Vaiheittaista EU:hun liittymistä koskeva malli

Vaiheittaista EU:hun liittymistä koskeva malli – *European Policy Centre* -keskuksen (CEP – Belgrad) ja *Centre for European Policy Studies* -keskuksen (CEPS – Bryssel) laatima ehdotus – pyrkii mahdollistamaan uusien jäsenvaltioiden liittymisen Euroopan unioniin. Tämän vuoksi sillä on kaksi tavoitetta:

- 1) **EU:n laajentumispolitiikan uskottavuuden parantaminen** – ehdotuksella pyritään edistämään poliittista tahtoa toteuttaa olennaisia uudistuksia ehdottamalla liittymisprosessin ajaksi järjestelmää, joka koskisi uudistusten onnistumiseen perustuvia taloudellisia ja institutionaalisia lisäetuja.
- 2) **Sen varmistaminen, ettei laajentuminen horjuta EU:n toimivuutta** – ehdotus uusien jäsenvaltioiden veto-oikeuksien väliaikaiseksi rajoittamiseksi sekä suojalausekkeet liittymisen jälkeisen saavutetusta edistyksestä lipsumisen estämiseksi tai siitä rankaisemiseksi tähtäävät jäsenvaltioiden huoltien lieventämiseen koskien EU:n päätöksentekoprosessin toimivuutta toimittaessa yli 30 jäsenvaltion kanssa.

CEP Belgrad julkaisi ensimmäisen ehdotuksensa asteittaisesta EU-integraatiosta jo vuonna 2018, ja ”Vaiheittaista EU:hun liittymistä koskeva malli” julkaistiin muutamaa vuotta myöhemmin, vuonna 2021. Mallin useisiin tausta-asiakirjoihin perustuen perusteellisesti tarkistettu versio, Template 2.0, julkaistiin vuonna 2023. Ottaen huomioon, että Eurooppa-neuvosto tuki kesäkuussa 2022 ajatusta ”asteittaisesta integraatiosta” laajentumisen viralliseksi lähestymistavaksi, mallin laatijoiden yleisenä tavoitteena on nyt ottaa malli käyttöön käytännössä, jotta ehdotuksen vaikutus voidaan maksimoida ja nykyistä laajentumisvauhtia voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla. Tätä taustaa vasten CEP:n edustajat vierailevat maaliskuun 2024 loppuun mennessä 20:ssä 27:stä jäsenvaltiosta ja keskustelevalat toimeenpano- ja lainsäädäntöelinten sekä ajatushautojen kanssa. Laajentumisen edistämiseen tähtäävä vierailu toteutettiin Suomessa onnistuneesti tammikuun 2024 lopussa.

Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi mallissa ehdotetaan koko liittymisprosessin tehostamista jakamalla se neljään vaiheeseen – kahteen liittymistä edeltävään ja kahteen liittymisen jälkeiseen vaiheeseen.

Liittymistä edeltävät vaiheet: edellytykset ja edut

Vuoden 2020 tarkistettuihin laajentumisen toimintatapoihin perustuva vaiheittainen liittymismalli tuo prosessiin kauan kaivattua ennustettavuutta sitomalla ehdokasmaiden saamat uudet edut liittymistä edeltävänä aikana toteutettujen uudistusten tasoon. Saadakseen vaiheen 1 etuja ehdokasmaan pitäisi saavuttaa keskimäärin kohtalainen valmiustaso kussakin osiossa, kun taas korkeampi, hyvä taso olisi tarpeen vaiheen 2 avokätisempien etujen saamiseksi. Toisin sanoen, mitä korkeampi yleinen valmiusaste on, sitä suurempia etuja ehdokasmaa saa:

- 1) Asteittainen osallistuminen EU:n toimielinten toimintaan eli Eurooppa-neuvoston, Euroopan unionin neuvoston (kaikilla tasoilla), Euroopan parlamentin, komiteamenettelyiden, Euroopan komission asiantuntijaryhmien jne. säännöllisiin kokouksiin. Vaikka ehdokasmaiden virkamiesten pitäisi poistua kokouksista ennen päätöksentekomenettelyä, tällainen osallistuminen instituutioiden toimintaan antaisi heille mahdollisuuden vaihtaa näkemyksiä jäsenvaltioiden virkamiesten kanssa EU:n politiikan keskeisistä kysymyksistä, seurustella EU:ssa toimivien kollegojensa kanssa ja

kehittää vähitellen oman maansa hallinnon valmiuksia kantaa täysjäsenyyden tuomat vastuut. Osallistuminen olisi vaiheessa 1 valikoivaa ja keskittyisi politiikan aloihin, joilla parhaiten noudatetaan EU:n standardeja, mutta vaiheessa 2 se laajennettaisiin yleiselle tasolle eli ulottuisi kaikille politiikan aloille. Tällä hetkellä osallistuminen EU:n toimielinten toimintaan on melko harvinaista ja satunnaista, eikä se perustu ansioihin.

2) Asteittain laajeneva oikeus varainkäyttöön, jonka on suunniteltu vastaavan jäsenvaltioiden käytettävissä olevien varojen käyttöä. Rahoituksen lisääminen liittymistä edeltävänä aikana auttaa kaventamaan ehdokasmaiden ja EU:n keskiarvon välistä sosioekonomista kehityseroa, joka on viime aikoina kasvanut. Lisäksi se rohkaisee kotimaisten hyödyntämisvalmiuksien kehittämistä, vähentää pahantahtoisten ulkopuolisten toimijoiden vaikutusmahdollisuuksia ja samanaikaisesti lisää EU:n taloudellista vaikutusvaltaa ehdokasmaissa. Mallissa ehdotetaan, että kun maat saavuttavat vaiheen 1 jäsenyysoikeustason, ne saavat enintään 40 % rahoituksesta, johon ne jäsenvaltioina olisivat oikeutettuja. Vaiheessa 2 rahoitus nousisi enintään 60 prosenttiin.

Mallissa kunnioitetaan EU:n ”perusasiat ensin” -lähestymistapaa ja painotetaan osion 1 valmiusarviointeja. Toisin sanoen, kun maan odotetaan muissa osioissa saavuttavan keskimäärin kohtalaisen ja hyvän arvosanan kussakin vaiheessa, osiossa 1 jokaisen vaiheen ja osa-alueen on oltava vaaditulla tasolla, jotta maa voi saada nämä edut¹. Malli pyrkii antamaan todellista sisältöä käsitteelle ”edelläkävijä” vaatimalla, että oikeusvaltiokysymyksessä ja muissa siihen liittyvissä kysymyksissä on tapahduttava konkreettisia uudistuksia ennen kuin maa pääsee nauttimaan eduista. Mikä tahansa etu voitaisiin peruuttaa suhteessa siihen, miten pahoin maa lipsuu tehdyistä uudistuksista, mikä lisäisi edelläkävijän aseman menettämiseen liittyviä vaihtoehtokustannuksia. Tämä on jyrkässä ristiriidassa nykytilanteen kanssa, jossa sekä rahoitus että mahdollisuudet vuorovaikutukseen EU:n instituutioiden kanssa ovat suurelta osin riippumattomia siitä, kuinka hyvin maa on valmis puolustamaan EU:n perusarvoja ja soveltamaan sen lainsäädäntöä kansalliseen lainsäädäntönsä².

Vaikka vaiheittaisessa liittymismallissa asetetaan etusijalle horisontaalinen eteneminen kohti jäsenyyttä (jolloin kaikissa osioissa on saavutettava korkeampi keskimääräinen arvosana, jotta maa voi nauttia laajentumisvaiheen eduista), sitä voidaan myös täydentää alakohtaisilla integraatioon perustuvilla lähestymistavoilla. Niihin sisältyy mahdollisuus tiivistää yhdyntymistä EU:n yhteismarkkinoihin (esimerkiksi Länsi-Balkanilla valmistettujen tuotteiden osalta, kun yhdenmukaistaminen tuotteiden hankkimista koskevien EU:n säännöksiin kanssa on toteutettu) ja hyötyä erilaisista EU:n kansalliset rajat ylittävistä ohjelmista, virastoista, liittoutumista ja aloitteista ja samalla syventää yhteistyötä olemassa olevien EU:n ja Länsi-Balkanin yhteistyömuotojen, kuten liikenne- ja energiayhteisöjen, ympäristönsuojelutoimien ja vihreiden kaistojen kautta. Ero mallin horisontaalisen lähestymistavan ja alakohtaisen lähestymistavan välillä on kuitenkin siinä, että jälkimmäinen ei edellytä ehdollisuusperiaatteen järjestelmällistä soveltamista suhteessa laajentumisprosessin ”perusasiat ensin” -menetelmään (demokratian kunnioittaminen, oikeusvaltioperiaate ja oikeussektorin uudistukset). Vaikka alakohtainen lähestymistapa voi edistää talouksien yhdyntymistä EU:n yhteismarkkinoihin, sillä ei odoteta olevan muutosta edistävää tai kannustavaa vaikutusta. Siksi mallin logiikka voi olla linjassa tällaisten ehdotusten kanssa, kunhan ne ovat ansioihin perustuvia eivätkä edellytä uusien kansainvälisten sopimusten neuvottelemista ja

¹ Osio 1 (Perusteet) sisältää luvun 5 – Julkiset hankinnat, luvun 18 – Tilastot, luvun 23 – Oikeuslaitos ja perusoikeudet, luvun 24 – Oikeus, vapaus ja turvallisuus, luvun 32 – Varainhoidon valvonta sekä kolme osa-aluetta: Demokraattisten instituutioiden toiminta, Taloudelliset kriteerit ja Julkishallinnon uudistaminen.

² Länsi-Balkanin uusi kasvusuunnitelma on muuttamassa tätä lähestymistapaa. Euroopan komissio teki sitä koskevan ehdotuksen marraskuussa 2023, ja sitä tarkistetaan parhaillaan neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Se koostuu 2 miljardin euron tuista ja 4 miljardin euron edullisin ehdoin annettavista lainoista, joiden maksuehtona on, että Länsi-Balkanin yhteistyökumppanit täyttävät tietyt sosioekonomiset tavoitteet ja suorittavat tietyt perusteelliset uudistukset.

ratifiointia, mikä suuntaisi tärkeitä hallinnollisia voimavaroja pois päätehtävästä eli EU:n täysjäsenyyttä koskevista neuvotteluista.

Liittymisen jälkeiset vaiheet: kummankin osapuolen etujen suojaaminen

Malli on siinä mielessä ainutlaatuinen, että se vastaa tehokkaasti skeptisten jäsenvaltioiden pelkoon, että EU:sta tulisi toimintakyvytön, kun uusien tulokkaiden määrä – joista jokaisella on neuvostossa veto-oikeus – kasvaa. Mallissa tunnustetaan näiden huolenaikkeiden oikeutus, varsinkin kun Ukraina, Moldova ja Georgia ovat liittyneet EU-jäsenyyden odotushuoneeseen jo olevien Länsi-Balkanin maiden joukkoon, ja siinä ehdotetaan Euroopan unionin uusien jäsenvaltioiden veto-oikeuden väliaikaista rajoittamista Euroopan unionin neuvostossa vaiheessa 3, esimerkiksi jäsenyyden ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Käytännössä tällainen poikkeus vahvistettaisiin oikeudellisesti liittymisasiakirjalla. Kun kaikki osapuolet ovat ratifioineet lain, maa liittyisi unioniin uutena jäsenvaltiona. Sellaisenaan se tuo mukanaan kaikki tavanomaiset jäsenyyteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet lukuun ottamatta oikeutta vastustaa päätöksiä, joissa edellytetään yksimielisyyttä. Vaikka tämä merkitsisi uudenlaista eroa jäsenvaltioiden välillä, tällainen ehdotus kunnioittaisi kuitenkin jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatetta, koska se olisi väliaikainen ja raukeaisi automaattisesti. Jäsenvaltioiden näkökulmasta tällaisesta järjestelystä voi koitua useita etuja:

- 1) Tulevia jäsenvaltioita kannustettaisiin lisäämään liittymistä edeltäviä etuja poliittisena kompromissina ja korvauksena siitä, että niiden veto-oikeutta rajoitettaisiin.
- 2) EU välttäisi skenaarion, jossa ehdokasmaa lopettaa liittymisneuvottelut vain havaitakseen, että sen jäsenyyden eteneminen keskeytyy toistaiseksi, koska EU ei pysty saattamaan sisäisiä uudistuksiaan ja laajentumiseen valmistautumista ajoissa päätökseen.
- 3) Unioni voisi jatkaa uudistumistaan ja samalla ottaa uusia jäseniä.
- 4) Veto-oikeuden rajoitusten automaattinen päättymisen suunnitellun siirtymäkauden jälkeen ylläpitäisi jäsenvaltioissa painetta saattaa EU:n sisäiset uudistukset päätökseen tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Samanaikaisesti malli ehdottaa vankkojen suojalausekkeiden rakentamista mekanismiksi, jolla estetään uusien jäsenvaltioiden lipsuminen saavutetusta edistyksestä liittymisen jälkeen tai jolla rangaistaan siitä. Suojalausekkeitä sovellettiin jo Bulgarian, Romanian ja Kroatian liittyessä EU:hun. Kun nämä lausekkeet ovat tulleet voimaan, niiden perusteella määrätyt toimenpiteet voivat olla voimassa niin kauan kuin ongelmat, jotka johtivat niiden toimeenpanoon, ovat ratkaisematta. Lisäksi niitä voidaan soveltaa komission toimesta tai jäsenvaltion pyynnöstä, jolloin vältetään juuttuminen tilanteeseen, jossa yksi maa estää päätöksiä veto-oikeudellaan. Vaiheittaisessa liittymismallissa ehdotetaan seuraavaa, jotta ne soveltuisivat tuleviin laajentumiskierroksiin:
 - 1) Niiden kestoja pidennetään – aiemmin suunniteltiin, että niitä sovellettaisiin vain kolmen ensimmäisen jäsenyysvuoden aikana, mutta tulevaisuudessa niiden kestoja voitiin pidentää jopa kymmeneen vuoteen, mikä vastaa veto-oikeuden rajoitusten kestoja.
 - 2) Niiden soveltamisalaa laajennetaan – koska niitä on aiemmin sovellettu vain oikeus- ja sisäasioiden sekä sisämarkkinoiden aloilla, niiden soveltamisalaa voitaisiin jatkossa laajentaa muille alueille, mukaan lukien kaikkiin perusarvoihin. Vaihe 3 suojaa myös uusien jäsenvaltioiden etuja. Liittymissopimukseen sisällytetty erityinen hätäjarru suojelisi niiden elintärkeitä kansallisia etuja, jos muiden jäsenvaltioiden yksimielinen päätös vaarantaisi niiden edut, ja ne voisivat viedä asian Eurooppa-neuvostoon, jonka istuntoihin ne voisivat osallistua tasavertaisina jäseninä. Koska veto-oikeutta koskeva tilapäinen poikkeus raukeaisi automaattisesti, näistä maista ei koskaan tulisi ”toisen luokan” jäseniä, ja niistä tulisi kymmenen vuoden kuluessa EU:n normaaleja jäseniä (mallin vaihe 4).