EU-POLITIIKAN
ASIANTUNTIJAPANEELI

EU:n laajentuminen etenee – mitkä kysymykset nousevat ratkaiseviksi?

1. Tausta

Julkinen huomio keskittyy parhaillaan Yhdysvaltain välivaaleihin, joiden tuloksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia myös Eurooppaan. Samalla on syytä kiinnittää huomiota EU:n omiin strategisiin tavoitteisiin, joista laajentuminen on noussut jälleen keskeiseksi. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on korostanut laajentumisen geopoliittista merkitystä, mutta laajentuminen tarjoaa myös taloudellisia hyötyjä niin uusille kuin nykyisille jäsenmaille. IMF:n vuonna 2025 julkaiseman työpaperin mukaan vuoden 2004 laajentuminen kasvatti uusien jäsenmaiden bruttokansantuotetta (BKT) asukasta kohden keskimäärin 27 prosenttia, ja vaikutus nousi tarkastelujakson lopussa yli 40 prosenttiin. Myös vanhat jäsenmaat hyötyivät laajentumisesta: niiden BKT asukasta kohden oli tarkastelujakson lopussa arviolta 6,7 prosenttia korkeampi kuin ilman laajentumista.

Euroopan komissio julkaisee tänään 4.11. vuotuisen laajentumispakettinsa ja etenemissuunnitelmat neljälle neuvotteluissa pisimmälle edenneelle ehdokasmaalle: Montenegrolle, Albanialle, Moldovalle ja Ukrainalle. Samaan aikaan EU valmistelee Montenegron kanssa ensimmäistä liittymissopimusta sitten Kroatian liittymisen vuonna 2013. Etenemissuunnitelmat ovat komission mukaan ehdollisia, ja perustuvat siihen, että ehdokasmaat jatkavat uudistuksiaan nykyisellä tahdilla. Samaan aikaan EU pyrkii uudistamaan myös itseään ottamaan vastaan lisää jäsenmaita.

Komission 6.10. julkaiseman Preparing for a wider Union -tiedonannon keskeisin johtopäätös on, että “unioni voi ottaa vastaan lisää jäseniä *tekemällä kohdennettuja mukautuksia nykyisten perussopimusten puitteissa ja liittymissopimusten avulla*”. Sen neljä päävälinettä ovat: 1) määräenemmistöpäätösten laajentaminen, 2) ehdokasmaiden asteittainen osallistaminen EU-politiikkaan, 3) budjettimekanismit sekä 4) aiempaa vahvemmat institutionaaliset suojatoimet. Jäsenmaat käyvät seuraavaksi puheenjohtajamaan johdolla keskustelun komission ehdotuksista.

2. Prosessi

Jokainen askel kohti jäsenyyttä edellyttää tällä hetkellä kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntää. Neuvosto päättää liittymishakemuksesta yksimielisesti EU:n perussopimuksen artiklan 49 nojalla, ja käytäntö on johtanut myös jokaisen neuvottelukokonaisuuden avaamisen ja lukujen sulkemisen hyväksyntään yksimielisyydellä. Myös liittymissopimus on ratifioitava jokaisessa jäsenvaltiossa kunkin kansallisen lain mukaisesti – esimerkiksi Ranskassa kansanäänestyksellä tai molempien kamarien kolmen viidesosan enemmistöllä. Neuvottelujen päättäminen ei siten itsestään johda uuden jäsenmaan liittymiseen, vaan on edelleen altis jäsenmaiden poliittisille suunnanmuutoksille.

Tiedonannossa muutettaisi järjestelyitä kolmella tavalla. Ensinnäkin komissio suosittelee välipäätöksien ja neuvottelulukujen avaamista määräenemmistöllä, vaikka liittyminen vaatisi edelleen yksimielisyyden ja kansalliset ratifioinnit. Toiseksi, edistyneimmät ehdokasmaat saisivat etenemissuunnitelmat, jotka eivät komission mukaan kuitenkaan ennakoisi neuvottelujen lopputulosta tai etenemisvauhtia. Viimeiseksi, neuvottelujen päättymisen ja liittymisen välisestä ajasta muodostuisi oma vaihe, johon EU:n tarkkailijajäsenyyden lisäksi otettaisiin mukaan komission seuranta (ks. kohta 4.) ja liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen tiiviimpi osallistuminen EU:n toimintaan ilman äänivaltaa.

3. Ehdotetut uudistukset

EU:n laajentuminen perustuu edelleen Kööpenhaminan kriteereihin ja kunkin ehdokasmaan etenemiseen omien ansioidensa pohjalta. Jäsenyysprosessia on kuitenkin jo aiemmin uudistettu muun muassa vuoden 2020 laajentumismetodologialla, ja nyt komissio on esittänyt tiedonannossaan uusia tiukennuksia. Niillä pyritään varmistamaan EU:n päätöksenteko- ja toimintakyky, sisämarkkinoiden häiriötön toiminta sekä demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen myös laajentumisen jälkeen. Lisäksi oikeusvaltioperiaatteen noudattamista pyritään vahvistamaan EU:n tulevassa rahoituskehyksessä. Lokakuussa julkaistun jäsenmaiden budjettineuvotteluja pohjustavan asiakirjan (13922/26) mukaan rahoituskehykseen on tarkoitus sisällyttää vahvat suojatoimet oikeusvaltioperiaatteen ja EU:n perusoikeuskirjan noudattamisen varmistamiseksi.

EU:n rahoitus sidottaisiin edelleen toteutettuihin uudistuksiin, minkä lisäksi sitä voitaisiin vähentää tai keskeyttää. Lisäksi ehdokasmailta vaadittaisiin täydellistä yhdenmukaistumista EU:n ulkopolitiikan kanssa sanktioita myöten. Ehdokasmaat, jotka täyttävät ehdot, voisivat liittyä osaan sisämarkkinoista ja EU:n ohjelmiin jo ennen liittymistä ehdollisesti ja peruutettavasti. Samalla EU:n tiivistyvä yhteistyö unionin ulkopuolelle jäävien kumppanimaiden kanssa nostaa esiin kysymyksen siitä, miten täysjäsenyys, asteittainen yhdentyminen ja muut tiiviin yhteistyön muodot tulevaisuudessa suhteutuvat toisiinsa. Laajempaa poliittista yhteistyötä edustaa esimerkiksi Euroopan poliittinen yhteisö (EPC), joka kokoaa EU-maiden ja muiden Euroopan maiden johtajat yhteen kahdesti vuodessa keskustelemaan yhteisistä strategisista kysymyksistä.

EU:n omissa uudistuksissa komissio suosittelee passerelle-lausekkeiden aktivointia, jolloin yksimielisyysvaatimus korvattaisiin yhteisestä päätöksestä määräenemmistöpäätöksellä esimerkiksi seuraavilla aloilla: pakotteet, siviilikriisinhallinta, veropetokset, energiaverotus ja sosiaaliturva. Suurimmat institutionaaliset kysymykset jäävät vielä avoimiksi: keskusteltu pienempi komissaarikollegio on komission mukaan edelleen mahdollinen, ja järjestely, jossa jokaisella jäsenvaltiolla on yksi komissaari, on määrä tarkistaa ennen seuraavan komission nimittämistä.

Rahoituskysymyksissä komission ehdotus rahoituskehykseksi vuosille 2028–2034 sisältää liittymisiä koskevan tarkistusmekanismin, ja Montenegron rahoituspakettiin esitetään lisämäärärahoja, jotta nykyisten jäsenvaltioiden rahoitusta ei vähennettäisi. Komissio ehdottaa myös tulevien jäsenmaiden valmistelevan Montenegron tapaan Global Europen alaiset rahankäyttösuunnitelmansa, jotka muodostaisivat pohjan niiden NRPP:ille (kansallinen ja alueellinen kumppanuussuunnitelma) maiden liittyessä uusiksi jäsenvaltioiksi uuden rahoituskehyksen aikana. Ukrainan osalta komissio ennakoi järjestelyjä, jotka rajoittaisivat maalle myönnettäviä maataloustukia ja herkkien maataloustuotteiden sisämarkkinoille pääsyä vastineeksi nopeammasta jäsenmaastatuksesta.

4. Suojatoimet

Aiemmissa liittymissopimuksissa taloutta, sisämarkkinoita sekä oikeus- ja sisäasioita koskevat suojalausekkeet olivat yleensä voimassa kolme vuotta liittymisen jälkeen. Komissio ehdottaa näihin laajempaa ja pidempiaikaista järjestelmää. Ennen liittymistä seurantalauseke kattaisi allekirjoittamisen ja voimaantulon välisen ajanjakson, jolloin neuvosto voisi komission ehdotuksesta hyväksyä toimenpiteitä, jotka tulisivat voimaan jäsenyyden ensimmäisenä päivänä. Viimesijaisena keinona lykkäyslauseke mahdollistaisi itse liittymisen lykkäämisen vielä määrittelemättömällä päätöksentekotavalla: tällainen vuoden lykkäys oli komission esityksestä käytössä jo Romanian ja Bulgarian liittymissopimuksissa.

Liittymisen jälkeen talouden, sisämarkkinoiden sekä oikeus- ja sisäasioiden suojalausekkeita voitaisiin soveltaa merkittävästi kolmea vuotta pidempään. Uusi esitys olisi 15 vuotta sovellettava institutionaalinen suojalauseke vakaviin EU:n arvojen tai vilpittömän yhteistyön rikkomuksiin. Erityisen vakavissa tapauksissa uuden jäsenmaan äänioikeus neuvostossa voitaisiin pidättää. Suojatoimenpiteet katsottaisiin hyväksytyiksi, ellei neuvosto hylkäisi niitä määräenemmistöllä. Komissio esittää äänioikeuden pidättämistä väliaikaisena täydennyksenä 7 artiklaan, jossa nykyisen jäsenvaltion äänioikeuden keskeyttäminen edellyttää ensin Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä. Muita ehdotuksia ovat Schengen-jäsenyyden oikeusvaltioehdot, määräaikainen sitoumus olla estämättä tulevia laajentumisia sekä maatalouden tavanomaista pidemmät siirtymäjärjestelyt. Ensimmäisenä näistä neuvoteltaisiin Montenegron kanssa.

5. Paneelin arvio: kolme keskeistä kysymystä

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on tehnyt EU:n laajentumisesta entistä selvemmin strategisen välttämättömyyden. Kyse ei ole vain uusien jäsenmaiden ottamisesta vastaan, vaan myös Euroopan turvallisuudesta ja geopoliittisesta asemasta. Laajentuminen tarjoaa myös taloudellisia mahdollisuuksia: sisämarkkinoiden laajeneminen sekä kaupan ja investointien lisääntyminen voivat vahvistaa kasvua niin nykyisissä kuin tulevissa jäsenmaissa. Geopoliittinen välttämättömyys ei kuitenkaan poista jäsenyyskriteerien merkitystä: laajentumisen on jatkossakin perustuttava ehdokasmaiden uudistusten etenemiseen ja omiin ansioihin. Samalla EU:n on turvattava oma päätöksenteko- ja toimintakykynsä.

Komission on tarkoitus esittää 4.11. laajentumisen tiekartat osana laajentumispakettia, jotka tulevat esittämään aikataulutavoitteen neuvottelujen etenemiselle, mutta varsinainen eteneminen riippuu ehdokasmaiden uudistustyön etenemisestä, jäsenmaiden poliittisesta tahdosta ja politiikan tulevista käänteistä. Esitämmekin kolme pointtia, jotka ansaitsisivat vuosilukuja enemmän huomiota:

Syntyykö kaksitasoinen jäsenyys? EU:n laajentuminen on strategisesti tärkeää, ja siksi tarvitsemme ratkaisuja, joilla pitkään jatkuneita jäsenyysprosesseja voidaan viedä eteenpäin. Komission ehdottamilla suojamekanismeilla pyritään turvaamaan EU:n päätöksentekokyky, sisämarkkinoiden häiriötön toiminta sekä demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen myös laajentumisen jälkeen. Aiempaa vahvemmat suojatoimet voivat helpottaa laajentumisen poliittista hyväksymistä ja vauhdittaa ehdokasmaiden etenemistä kohti jäsenyyttä. Samalla ne herättävät kysymyksiä uusien ja nykyisten jäsenmaiden yhdenvertaisuudesta sekä järjestelyjen mahdollisesta pysyvyydestä. Ehdotusten toteuttaminen edellyttäisi myös ehdokasmaiden suostumusta.

Uudistuuko EU itse samassa tahdissa? Uusia jäsenmaita koskevat vaatimukset kirjattaisiin oikeudellisesti liittymissopimuksiin. Nykyisille jäsenmaille ehdotetut asiat – passerelle-käyttö, enemmistöpäätökset välivaiheista ja toimielinten koko – riippuvat niiden omasta yksimielisestä sopimisesta. Suomi on pitkään kannattanut määräenemmistöpäätösten laajentamista EU:n päätöksentekokyvyn vahvistamiseksi. Koska perussopimusten muuttamista ei nykyisessä poliittisessa tilanteessa pidetä realistisena, korostuu mahdollisuus siirtyä määräenemmistöpäätöksiin nykyisten sopimusten sallimilla passerelle-lausekkeilla. Niiden käyttöönotto edellyttää kuitenkin jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Laajentumisen tukeminen ja EU:n päätöksenteon uudistaminen liittyvät siten erottamattomasti toisiinsa. Päätöksenteon uudistamisesta tarvittaisiin Suomessa nykyistä enemmän keskustelua.

Eteneekö EU jatkossa eri tahtiin? Komissio nostaa eriytyvän integraation yhdeksi mahdolliseksi tavaksi edistää EU:n toimintakykyä laajentumisen yhteydessä. Se tarkoittaisi, että osa jäsenmaista voisi syventää yhteistyötään muita pidemmälle tai nopeammin. Mahdollisuus on olemassa jo nykyisten perussopimusten puitteissa, mutta laajentuminen voi lisätä sen merkitystä. Suomelle tämä nostaisi esiin strategisen kysymyksen: pyrkisikö Suomi osallistumaan kaikkiin tiivistyvän yhteistyön ydinryhmiin vai hyväksyisikö se jäämisen joidenkin ulkopuolelle? Linjasta olisi syytä keskustella jo ennen seuraavan hallituskauden EU-poliittisia valintoja.

EU-POLITIIKAN
ASIANTUNTIJAPANEELI

EU-politiikan asiantuntijapaneelista

EU-politiikan asiantuntijapaneelin tehtävänä on vahvistaa suomalaisen Eurooppa-poliittisen keskustelun laatua tuottamalla riippumatonta ja asiantuntijavetoista arviointia, kontekstointia sekä taustoitusta ajankohtaisista EU-kysymyksistä.

Paneelin jäseninä toimivat:



Markku Keinänen
pysyvä edustaja
EU:ssa 2021-2024



Marja Rislakki
pysyvä edustaja
EU:ssa 2017-2021



Jan Store
pysyvä edustaja
EU:ssa 2008-2013



Päivi Wood
Head of EU Affairs



Reijo Kemppinen
pääjohtaja
EU:n neuvosto
2010-2022



Vesa Vihriälä
valtiotieteen tohtori



Allan Rosas
EU:n tuomioistuimen
tuomari 2002-2019



Pieta Päivänen
Eurooppanuorten
puheenjohtaja

Paneelin toiminnasta vastaa Eurooppalainen Suomi ry. Paneeli laatii median käyttöön taustamuistioita ja antaa pyydettäessä kommentteja medialle ajankohtaisista EU-asioista. Muistiot ja lisätietoja paneelin toiminnasta löydät sivulta www.eupaneeli.fi.

Yhteystiedot

eupaneeli@eurooppalainensuomi.fi
+358 50 551 8853
www.eupaneeli.fi

Factsheet: Liittymisprosessi ja hakijoiden nykytilanne

	VAIHE	PÄÄTÖKSENTEKO-TAPA	EHDOKASMAIDEN TILANNE NYT
	Hakemus	Neuvostossa, yksimielinen päätös	**Kosovo:** jäsenhakemus jätetty 2022, 5 EU-maata ei tunnusta itsenäisyyttä **Armenia:** ilmoittanut jättävänsä jäsenhakemuksen lähiaikoina **Islanti:** kansanäänestys hylkäsi 2009–2013 neuvottelujen jatkamisen elokuussa 2026
	Ehdokasstatuksen saaminen	yksimielisesti	**Bosnia ja Hertsegovina:** ehdokasstatus myönnetty 2022, neuvotteluiden avaamisesta päätetty **Georgia:** ehdokasstatus myönnetty 12/2023; pysähdyksissä vuodesta 2024
	Neuvottelujen avaaminen	yksimielisesti	**Pohjois-Makedonia:** neuvottelut avattu 7/2022
JÄSENYYSNEUVOTTELUT	Neuvottelukokonaisuuksien avaaminen: 6 kokonaisuutta, 33 neuvottelulukua	yksimielisyys kokonaisuuskohtaisesti **Komissio ehdottaa määräenemmistö-päätöstä**	**Montenegro:** kaikki 33 lukua avattu **Albania:** kaikki kokonaisuudet avattu **Ukraina:** 4 kokonaisuutta avattu **Moldova:** 4 kokonaisuutta avattu **Serbia:** 22 lukua avattu **Turkki:** 16 lukua avattu, neuvosto jäädytti keskustelut 2018
	33 neuvotteluluvun sulkeminen	yksimielisyys lukukohtaisesti	**Montenegro**: 21 lukua alustavasti suljettu **Albania:** 4 lukua suljettu **Serbia:** 2 lukua suljettu **Turkki:** 1 luku suljettu, neuvosto jäädytti keskustelut 2018
	Liittymissopimuksen laatiminen ja allekirjoittaminen	Yksimielisyys & parlamentin hyväksyntä	**Montenegro**: liittymissopimusta luonnosteltu 5/2026 alkaen
	Liittymissopimuksen ratifiointikierros; maasta tulee EU:n tarkkailijajäsen **Komissio esittää tiiviimpää osallistumista EU:n toimintaan tarkkailija-jäsenyyden lisäksi**	Kaikki jäsenmaat, kunkin jäsenmaan lakien mukaan	
	EU:n jäsenyys	Sovittuna päivämääränä kaikkien jäsenmaiden ratifioitua liittymissopimuksen	Viimeisimpänä Kroatia 2013

EU-POLITIIKAN
ASIANTUNTIJAPANEELI