



EUROOPA
KOMISJON

Strasbourg, 6.10.2026
COM(2026) 705 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE,
NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING
REGIOONIDE KOMITEELE**

Ettevalmistused laiemaks liiduks

{SWD(2026) 705 final}

Ettevalmistused laiemaks liiduks

I. Liidu ettevalmistamine laienemiseks

Laienemine muudab Euroopa tugevamaks. See on pikaajaline investeering Euroopa rahusse, julgeolekusse, heaolusse ja tema postistiooni maailmas. See suurendab liidu poliitilist ja majanduslikku kaalu, suutlikkust kaitsta oma huve ja edendada oma väärtusi.

Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu ja laiemad ohud Euroopa julgeolekule on muutnud laienemise geopoliitiliseks vajaduseks. Laienemisprotsessis osalevate riikide integreerimine liitu on Euroopa otsene ja vahetu huvi. Demokraatlikumast, stabiilsemast ja laiemast Euroopast saavad selget kasu ka selle kodanikud. Õigusriigi, demokraatia ja heaolu laiendamisega Euroopas on võimalik tugevdada ühtset turgu, luua uusi kaubandus- ja investeerimisvõimalusi ning toetada majanduskasvu tarbijate ja innovatsiooni lisandumise kaudu. Eurooplaste jaoks tähendab see rohkem töökohti, rohkem ärivõimalusi, paremini ühendatud taristut ja tugevamaid tarneahelaid. Laienemine võimaldab ka parandada energiajulgeolekut, transpordiühendusi ja keskkonnakaitset.

Ühinemisprotsess on endiselt rangelt tulemuspõhine ja eeldab liikmesuseks vajalike reformide rakendamisel püsivaid edusamme. Samal ajal peab liit liikuma edasi enda ettevalmistustega ja jätkama panustamist järkjärgulisse integratsiooni, millest kodanikud ja ettevõtjad saavad käegakatsutavat kasu juba enne ühinemist.

2023. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus kutsus president von der Leyen liitu üles näitama samasugust kindlameelsust kui laienemisprotsessis osalevad riigid, ja teatas laienemiseelse poliitika läbivaatamisest.¹ Samal aastal esitatud Granada deklaratsioonis pandi laienemisprotsessis osalevatele riikidele kohustus suurendada oma reformipüüdlusi ja liidule kohustus teha vajalikud ettevalmistused liidu sees.² Liit peab ka tagama, et tema poliitika, institutsioonid ja rahastamine on laienemisküpsed. Kõik osalised peavad liikuma edasi nii, et liit ja tulevased liikmesriigid oleksid ühinemiseks valmis.

Komisjoni 2024. aasta märtsi teatises esitati see põhimõte tööprogrammi kujul nelja valdkonda lahtikirjutatuna: väärtused, poliitika, eelarve ja juhtimine.³ 2024. aasta juunis võttis Euroopa Ülemkogu vastu tegevuskava sisereformidega seotud edasiseks tööks ja kutsus komisjoni üles esitama põhjalikud poliitikaülevaated, mis sisaldavad nendes neljas valdkonnas tegevuslikke aspekte.⁴ Poliitilistes suunistes aastateks 2024–2029 võttis komisjon kohustuse esitada ettepanekuid, mille abil tugevdada liidu tegutsemissuutlikkust.⁵ Samal ajal esitas Euroopa Parlament oma seisukoha 2023. aasta ettepanekutes aluslepingute reformimise kohta ning

¹ Von der Leyen, Ursula, „2023. aasta kõne Euroopa Liidust – Kohustus ajaloo ees“, Strasbourg, 13. september 2023.

² Euroopa Ülemkogu, Granada deklaratsioon, 6. oktoober 2023.

³ Euroopa Komisjon, Teatis laienemiseelsete reformide ja poliitika läbivaatamise kohta, 2024, COM(2024) 146 final.

⁴ Euroopa Ülemkogu, Euroopa Ülemkogu kohtumine (27. juuni 2024) – Järeldused, EUCO 15/24, 27. juuni 2024.

⁵ Von der Leyen, Ursula, „Euroopa valik – Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjoni koosseisule 2024–2029“, 18. juuli 2024.

2025. aasta raportis ja resolutsioonis laienemisläbirääkimiste institutsiooniliste tagajärgede kohta.⁶

Käesolev teatis on vastus Euroopa Ülemkogu antud volitustele, tugineb parlamendi seisukohale ning selles esitatakse läbivaatamisest tulenevad poliitilised suunised ja kavandatavad meetmed.

Nende meetmetega valmistatakse liidu juhtimist, poliitikat ja eelarvet ette laienemiseks ning tugevdatakse liidu väärtuste ja õigusriigi põhimõtte kaitset.

Tõhustatud järkjärguline integratsioon toetab kandidaatriikide ühinemissettevalmistusi, sest osalemine valitud liidu poliitikavaldkondades enne liikmeks saamist – eeldusel et tingimused on täidetud – aitab suurendada haldussuutlikkust ning toob kodanikele ja ettevõtjatele enne ühinemist käegakatsutavat kasu. Need jõupingutused on osa laiemast kohanemisprotsessist, sest ELi poliitika areneb pidevalt, et kohanduda uute väljakutsete ja muutuva geopoliitilise keskkonnaga. Tulevase laienemise väljavaade on liidu poliitika ja selle edasise arengu üle käimas oleva arutelu lahutamatu osa.

Läbirääkimistes kõige kaugemale jõudnud riikide tegevuskavades nähakse ette selged prioriteedid koos ajakava ja oodatavate tulemustega, et aidata kõige kaugemale jõudnud kandidaatriikidel viia lõpule vajalikud reformid ja suunata tööd nõukogus. Selline selgus aitab ära kasutada laienemise dünaamikat ja valmistuda tugevamaks liiduks.

Ühinemislepingutes sätestatud kaitsemeetmed peaksid tagama, et ühinemisläbirääkimiste käigus võetud kohustuste täitmist jätkatakse, ja pakkuma sihipäraseid õiguskaitsevahendeid tõsiste puuduste korral, mis võivad kahjustada liidu nõuetekohast toimimist. Üheskoos seovad need elemendid liidusisesed ettevalmistused kandidaatriikide edusammudega liikmeks saamise teel.

II. Laienemiseelse poliitika läbivaatamine

Komisjon vaatas läbi kogu liidu poliitika ja valdkonnad, kus laienemine võib mõjutada poliitika kujundamist, rakendamist või rahastamist. Poliitika läbivaatamise tulemused näitavad, et liit suudab suurema liikmeskonnaga toime tulla, kui ta kohandab sihipäraselt kehtivat aluslepingute raamistikku ja ühinemislepinguid.

Lisatud komisjoni talituste töödokumendis on esitatud põhjalik valdkondlik analüüs ja reformisuunised.⁷ Hinnang ei mõjuta tulevaste ühinemiste aega ega järjekorda, sest need sõltuvad sellest, kui kiiresti konkreetne riik ühinemistingimused täidab ja millal kõik lepinguosalisel riigid ühinemislepingu kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega ratifitseerivad. Hinnangus eristatakse laienemiseks vajalikke kohandusi käimasolevatest reformidest, milles juba arvestatakse suurema liidu väljavaadet. Komisjon jätkab oma poliitika kujundamisel laienemisega seotud kaalutluste arvessevõtmist ja teeb vajaduse korral

⁶ Euroopa Parlament, 22. novembri 2023. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi ettepanekute kohta aluslepingute muutmiseks, 2022 (2022/2051(INL)). Euroopa Parlament, 22. oktoobri 2025. aasta resolutsioon ELi laienemisläbirääkimiste institutsiooniliste tagajärgede kohta (2025/2041(INI)).

⁷ SWD(2026) 705.

olemasolevates raamistikes kohandusi. Suuremast liikmeskonnast johtuvad täiendavad nõuded, kui see muudab poliitikaeesmärke või vastutusalade või rahaliste vahendite jaotust, suurendab reguleeritud üksuste arvu, laiendab ühiseid võrgustikke ja infosüsteeme või tekitab märkimisväärse investeerimisvajaduse.

Haldussuutlikkus ja rakendamine on kõige sagedasemad tingimused, mis puudutavad kõiki poliitikavaldkondi nii ELis kui ka laienemisprotsessis osalevates riikides. Enne ühinemist tuleb tugevdada oskusi, regulatiivset ja järelevalvesuutlikkust, koostalitlusvõimelisi süsteeme ja haldusasutustevahelist koostööd. Läbivaatamiste tulemustes tuuakse ka esile kasu, mida saadakse tugevamast järkjärgulisest integratsioonist ühinemisprotsessi ajal, näiteks paraneb tulevaste liikmete haldussuutlikkus.

Praeguse geopoliitilise keskkonna taustal on hädavajalik, et EL kohandaks oma juhtimist ning muudaks otsuste tegemise kiiremaks ja tulemuslikumaks. Aluslepingutest tulenevaid võimalusi täiel määral ära kasutades suudab liit suurendada oma suutlikkust tegutseda, valmistada end ette tulevasteks liikmeteks ja olla üldiselt tulevikumuutusteks valmis.

1. Juhtimine

Lissaboni lepingu eesmärk oli parandada laienenud liidu toimimist ja võtta arvesse edasisi laienemisi. Selle lepinguga laiendati kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist ja seadusandlikku tavamenetlust, võeti nõukogus kasutusele topeltenamuse süsteem, kehtestati Euroopa Parlamendi liikmete maksimaalne arv ja selle koosseisu reguleerivad põhimõtted ning sätestati komisjoni koosseisu käsitlevad normid. Samuti nähti sellega ette mehhanismid, mille kaudu saab otsuste tegemist veelgi kohandada, sealhulgas üleminekuklauslid, ning hõlbustati tõhustatud koostöö kasutamist.

Need sätted loovad liidule tulevaste laienemiste ettevalmistamiseks laia aluse. Komisjon toetab aluslepingute muutmist, kui see on vajalik. Samal ajal peaks liit ära kasutama kõik võimalused, mida pakuvad kehtivad aluslepingud, et tugevdada oma suutlikkust tegutseda ja valmistuda tulevaseks laienemiseks.⁸

Kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamise laiendamine

Aluslepingute kohaselt on kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine üldreegel, kuid mitmes olulises poliitikavaldkonnas kohaldatakse endiselt ühehäälsust.

Üleminekuklauslid võimaldavad Euroopa Ülemkogul või nõukogul aluslepingutes sätestatud tingimustel kasutada ühehäälse hääletamise asemel kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist või seadusandliku erimenetluse asemel tavamenetlust. Selleks on aga vaja ühehäälsel otsust ning teatavatel juhtudel Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide nõusolekut. Ometi on see kõige otsesem viis, kuidas tõhustada otsustamist kehtivate aluslepingute raames.

Nagu on märgitud varasemates teatistes, jätkab komisjon nende kasutamise propageerimist sellistes valdkondades nagu piiravad meetmed (sanktsioonid), inimõigused ning ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviilmissioonid, maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja

⁸ Euroopa Komisjon, Teatis „Visioonist reaalsuseks“, 2022, COM(2022) 404); Euroopa Komisjon, Teatis laienemiseelsete reformide ja poliitika läbivaatamise kohta, 2024, COM(2024) 146.

maksustamise vältimise vastased meetmed, energiapoliitika maksualased meetmed ja sotsiaalkaitse.⁹

Aluslepingud pakuvad suuremat paindlikkust valdkondades, kus kohaldatakse ühehäälsust. Näiteks ühise välis- ja julgeolekupoliitika puhul võivad liikmesriigid kasutada otsuse blokeerimise asemel konstruktiivset hääletamisest hoidumist. Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artikli 31 lõikega 2 lubatakse nõukogul teatavatel asjaoludel teha otsus kvalifitseeritud häälteenamusega, sealhulgas algatuste puhul, mis põhinevad Euroopa Ülemkogu otsusel, millega määratakse kindlaks liidu strateegilised huvid ja eesmärgid, ning otsuste puhul, millega rakendatakse nõukogu otsust, millega määratakse kindlaks liidu meede või seisukoht. Nende sätete pakutavate võimaluste ärakasutamine aluslepingutes sätestatud tingimustel võimaldaks liidul tegutseda kiiremini ja tulemuslikumalt, muu hulgas sanktsioonide ning ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviilmissioonide valdkonnas.

Kvalifitseeritud häälteenamuse laialdasema kasutamisega koos võiks võtta kasutusele asjakohased meetmed oluliste riiklike huvide kaitsmiseks. Liidu õigus- ja poliitilises raamistikus on juba olemas mehhanismid, milles on ühendatud otsustusprotsessi tulemuslikumaks muutmine ja riikide tundlike küsimuste arvessevõtmine:

- **hädapiduri klauslid** võimaldavad liikmesriigil valdkondades, kus aluslepingutes on selline võimalus ette nähtud, suunata kvalifitseeritud häälteenamusega hääletatava küsimuse Euroopa Ülemkogule, kui ta leiab, et kaalul on olulised riiklikud huvid;¹⁰
- **Ioannina kompromiss** nõuab, et kui mitu liikmesriiki on otsuse vastu, peab nõukogu jätkama arutelusid ja püüdma leida rahuldava lahenduse, loomata seejuures vetoõigust.

Nende mehhanismidega on võimalik muuta otsuste tegemine tulemuslikumaks ning võtta samal ajal arvesse liikmesriikide olulisi riiklikke huve. Komisjon on valmis tegema Euroopa Parlamendi ja nõukoguga koostööd asjakohaste ja proportsionaalsete kaitsemeetmete osas, mida võiks üleminekuklauslitega seoses kasutusele võtta, võttes arvesse konkreetset poliitikavaldkonda ja asjaomaseid olulisi riiklikke huve.

Praeguste tavade optimeerimine

Ametlike hääletusreeglite kõrval püüab nõukogu sageli saavutada konsensust ka juhtudel, kui kohaldatakse kvalifitseeritud häälteenamusega hääletust. Konsensus võib tugevdada poliitilist isevastutust, kuid võib ka tegutsemist edasi lükata.

Seepärast kutsub komisjon nõukogu üles kasutama rohkem kvalifitseeritud häälteenamust, kui see on aluslepingutega ette nähtud. Selgemad ajakavad, lahendamata probleemide varasem väljaselgitamine ja õigeaegne ministritele suunamine peaksid hõlbustama kokkuleppele jõudmist ja võimaldama teha otsuseid põhjendamatult viivitusega. Komisjon kutsub nõukogu

⁹ Vt teatiseid „Tugevam tegija rahvusvahelisel tasandil: tõhusam otsuste tegemine ELi ühises välis- ja julgeolekupoliitikas“ – COM(2018) 647; „Tõhusama ja demokraatlikuma otsustusprotsessi poole ELi maksupoliitikas“ – COM(2019) 8; „ELi energia- ja kliimapoliitika tõhusam ja demokraatlikum otsustusprotsess“ – COM(2019) 177, ja „Tõhusam otsustusprotsess sotsiaalpoliitikas: valdkondade määratlemine, milles liikuda kvalifitseeritud häälteenamuse suunas“ – COM(2019) 186.

¹⁰ Vt ELi toimimise lepingu artikkel 48, artikli 82 lõige 3 ja artikli 83 lõige 3.

üles võtma neid eesmärke oma töömeetodites arvesse, austades seejuures täielikult tema institutsioonilist autonoomiat.

Need kaalutlused on eriti olulised rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamisel ja nende sõlmimisel. Segalepingute kasutamine eeldab, et liikmesriigid peavad need ratifitseerima ja liit need sõlmima, mis võib muuta protsessi keerulisemaks ja aeganõudvamaks. Kui lepingu saab sõlmida liit üksi, tuleks vältida segalepingu tarbetut kasutamist, järgides täielikult aluslepingute kohast pädevuste jaotust. Asjakohaste kokkulepetega tuleks tagada liikmesriikide kaasatus, sealhulgas lepingu alusel loodud organite töösse. Samuti peaks nõukogu komisjoni esildatud kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitavate mittesiduvate kokkulepete heakskiitmisel kohaldama otsuseid tehes vaikimisi kvalifitseeritud häälteenamust. Nõukogu praegune konsensus nõudmise tava pöörab tarbetult ELi suutlikkust tegutseda rahvusvahelisel areenil kiiresti ja tulemuslikult.

Sama küsimus tekib ühinemisläbirääkimistel. ELi lepingu artikli 49 kohaselt teeb nõukogu otsuse liikmeks saamise avalduse kohta ühehäälselt. Praktikas ja praeguste läbirääkimisraamistike kohaselt teeb nõukogu ka vaheotsused ühehäälselt. Komisjon soovib nõukogul leppida kokku, et läbirääkimispeatükkide teemaplokkide avamisel ja ühinemisläbirääkimiste käigus muude vaheotsuste tegemisel kasutatakse kvalifitseeritud häälteenamust. Ühinemise tingimuseks jääb ka edaspidi, et nõukogu teeb pärast konsulteerimist komisjoniga ja Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ühehäälselt otsuse ning et ühinemislepingu ratifitseerivad kõik lepinguosalisel riigid kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega.

Edasiliikumine tõhustatud koostöö kaudu

Kui liit tervikuna ei suuda liidu poliitika eesmärke mõistliku aja jooksul saavutada, on aluslepingutes nende eesmärkide saavutamiseks ette nähtud muu viis: tõhustatud koostöö.

Tõhustatud koostöö võimaldab vähemalt üheksast liikmesriigist koosneval rühmal seada konkreetsetes poliitikavaldkonnas sisse tihedam koostöö vastavalt aluslepingutes kehtestatud tingimustele.¹¹

Tõhustatud koostöö on oma kasulikkust juba tõestanud. Tänu sellele on olnud võimalik luua Euroopa Prokuratuur ja anda Ukraina toetuslaenu aastateks 2026–2027. Need näited näitavad, et diferentseeritud integratsiooni abil on võimalik edendada ühiseid Euroopa eesmärke liidu institutsioonilises raamistikus. Euroopa Prokuratuur on ka näide sellest, et edukas koostöö võib aja jooksul meelitada ligi uusi liikmesriike.

Selle kogemuse pinnalt vaatab komisjon läbi menetluses olevad ettepanekud, et teha kindlaks, kus tõhustatud koostöö võiks aidata välja püsivast ummikseisust ning samal ajal võimaldada saavutada koostöö aluseks olevate ettepanekute eesmärgid. Läbivaatamise käigus hinnatakse vastavust aluslepingus kehtestatud tingimustele ja võimalike osalejate valmisolekut.

¹¹ Mehhanism on sätestatud ELi lepingu artikli 20 lõikes 2 ja ELi toimimise lepingu artiklites 326–334.

Institutsioonide ettevalmistamine suuremaks liiduks

Tulemuslik juhtimine eeldab ka seda, et institutsioonid oleksid ka edaspidi otstarbekohased. Aluslepingud ja tulevased ühinemislepingud loovad raamistiku uute liikmesriikide integreerimiseks ja vajalike kohanduste tegemiseks.

Komisjoni puhul on aluslepingutega ette nähtud, et volinike arv on kaks kolmandikku liikmesriikide arvust ja nad valitakse rangelt võrdse rotatsiooni alusel, kui Euroopa Ülemkogu ei otsusta teisiti. Euroopa Ülemkogu on seni säilitanud põhimõtte, et iga liikmesriik on esindatud ühe liikmega,¹² ja komisjon on seda arvesse võttes teinud kohandusi, eelkõige juhtiva asepresidendi rolli kehtestamise kaudu. Mõlemal mudelil on oma eelised. Väiksem kolleegium võimaldab laiemaid vastutusalasid ja muudab koordineerimise lihtsamaks. Praegune mudel annab kolleegiumile vahetu teadmise kogu liidu poliitilisest, majanduslikust ja halduslikust reaalsusest. Aluslepingutes sätestatud väiksema kolleegiumi standardlahendust saab kasutada ka liidu kasvades.

Aluslepingutega piiratakse Euroopa Parlamendi koosseisu 750 parlamendiliikmega (+ president) ning sätestatud on kahanev proportsionaalsus. Euroopa Parlamendi 2024.–2029. aasta ametiaja koosseis jätab veidi ruumi uute liikmesriikide esindajate lisandumiseks aluslepingutes sätestatud ülemmäära piires. Edasised laienemised eeldavad siiski, et kohtade jaotus vaadatakse läbi. Parlament peab leidma tasakaalu uute liikmesriikide esindatuse ja suutlikkuse vahel tulemuslikult toimida. Tema ülesanne on teha ettepanek oma tulevase koosseisu kohta, kusjuures lõpliku otsuse teeb ühehäälselt Euroopa Ülemkogu.¹³

Euroopa Ülemkogu ja nõukogu puhul samaväärset arvulist piirmäära ei ole: iga liikmesriik säilitab oma koha. Suurem liikmeskond suurendab siiski nõudmisi nõukogu koosseisudele ja ettevalmistavatele organitele. Töömeetodeid, koordineerimist ja tegevussuutlikkust tuleb vastavalt kohandada.

Komisjon teeb koostööd Euroopa Parlamendi ja nõukoguga, et määrata kindlaks otsused, mis tuleb enne iga ühinemist vastu võtta. Selle töö eesmärk on ühendada tulemuslik toimimine kodanike ja liikmesriikide asjakohase esindatusega, austades samal ajal iga institutsiooni kohustusi ja menetlusautonoomiat.

Need ettevalmistused puudutavad ka praktilist suutlikkust tegutseda suuremas liidus. Personal ja värbamine, kirjalik ja suuline tõlge, õiguslik läbivaatamine, turvalised digisüsteemid ja koosolekuruumid vajavad kõik eelplaneerimist. Liidu asutustel peavad olema

¹² Euroopa Ülemkogu 28. novembri 2024. aasta otsus (EL) 2024/2997, millega nimetatakse ametisse komisjon. ELi lepingu artikli 17 lõike 5 alusel on Euroopa Ülemkogu 2013. aasta otsuses (otsus 2013/272/EL) sätestatud, et Euroopa Komisjoni liikmete arv vastab ELi liikmesriikide arvule. Artikliga 2 on ette nähtud, et Euroopa Ülemkogu vaatab otsuse läbi enne seda, kui toimunud on üks kahest sündmusest, olenevalt sellest, kumb on varasem: 1) järgmise komisjoni ametisse nimetamine: otsust 2013/272/EL pikendati 2019. aastal (otsus 2019/1989) ja 2024. aastal (otsus 2024/2997), säilitades liikmete suhtarvu 1:1, või 2) kolmekümnenda liikmesriigi ühinemine (kui ELiga ühineb uus riik, mille tagajärjel suureneb liikmesriikide koguarv 30-ni, on Euroopa Ülemkogu õiguslikult kohustatud otsuse läbi vaatama enne, kui esimene laienemisjärgne komisjon ametisse astub).

¹³ Praegune tava on, et iga liikmesriigi kohtade arv (ja seega parlamendiliikmete koguarv igas parlamendikoosseisus) otsustatakse enne iga Euroopa Parlamendi valimisi. Euroopa Ülemkogu taotlusel valmistab Euroopa Parlament praegu ette raportit kohtade jaotuse alalise süsteemi kohta, vt https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-758177_ET.pdf.

eksperditeadmised ja tegevussuutlikkus, et teha koostööd uute riigiasutustega, samal ajal kui liidu delegatsioonid peavad võtma arvesse lisavajadusi, mis tulenevad koordineerimisest ja vajadusest olla välissuhetes esindatud. Komisjon kooskõlastab need ettevalmistused teiste institutsioonide ja asutustega.

Komisjon uurib käimasoleva ulatusliku läbivaatamise käigus põhjalikumalt oma sisemist toimimist. Ka see toetab laienemiseks ettevalmistumist.

Järgmised sammud

Komisjon kavatseb

- selgitada süstemaatiliselt välja poliitikaalgatused, mille puhul tuleks rakendada üleminekuklausleid, ning esitada nõukogule selle kohta soovitusel;
- julgustada kvalifitseeritud häälteenamuse laialdasemat kasutamist, kui aluslepingud seda lubavad;
- vaadata läbi menetluses olevad ettepanekud ja julgustada tõhustatud koostöö kasutamist, kui poliitikaeesmärgid ja õiguslikud eeldused selleks on täidetud;
- teha koostööd Euroopa Parlamendi ja nõukoguga tulevasteks ühinemisteks vajalike institutsiooniliste ja tegevuslike kohanduste osas.

2. Väärtused ja õigusriigi põhimõte

Õigusriigi põhimõtte, põhiõiguste ja demokraatia austamine on liidu liikmesuse ja toimimise alused.¹⁴ Neid aluseid tuleb igas liikmesriigis tulemuslikult kaitsta, et tagada vastastikune usaldus, õiguslane koostöö ja liidu vahendite usaldusväärne haldamine. Sõltumatud kohtud ja tõhusad õiguskaitsevahendid kaitsevad ka kodanike õigusi ja annavad ettevõtjatele kindlustunde, et ühiseid norme kohaldatakse kogu ühtsel turul.

Sellise kaitse tagamiseks peab ühinemisprotsess minema õigusaktide vastavusse viimisest kaugemale. Institutsioonid peavad praktikas töötama tulemuslikult ja reformid peavad jätkuma. Järelevalve, stiimulid ja täitmise tagamine peaksid seetõttu moodustama raamistiku, mille kohaldamist jätkatakse ka pärast ühinemist. See on praeguste ja tulevaste liikmesriikide ühine vastutus: liit peab oma vahendeid kasutama tulemuslikult ning laienemisprotsessis osalevatel riikidel tuleb saavutada enne ühinemist reformide läbiviimisel püsivaid tulemusi.

Õigusriigi põhimõtte kaitsmine enne ja pärast ühinemist

See nõue kajastub põhiküsimuste teemaplokis, mis avatakse esimesena, suletakse viimasena ja määrab läbirääkimiste üldise tempo.¹⁵ Laienemisprotsessis osalevad riigid peavad eelkõige looma toimivad demokraatlikud institutsioonid, sõltumatud ja tulemuslikud kohtusüsteemid, ennetama korruptsiooni ja esitama selle eest süüdistusi, austama põhiõigusi, sealhulgas mittediskrimineerimise põhimõtet, soolist võrdsõiguslikkust ja vähemuste hulka kuuluvate

¹⁴ ELi lepingu artiklid 2 ja 49.

¹⁵ Põhiküsimuste teemaplokk hõlmab põhiväärtusi ja põhimõtteid, millele EL on rajatud. Nende hulka kuulub ELi *acquis*, mis on seotud õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste, demokraatlike institutsioonide toimimise, avaliku halduse reformi ja majanduskriteeriumidega.

isikute õigusi, kaitsma meediavabadust ja meedia mitmekesisust ning säilitama tulemusliku kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi. Lisaks nõutakse 2020. aasta muudetud laienemismetoodikas korruptsioonivastase töö süvalaiendamist ja sellele keskse tähelepanu pööramist asjaomastes peatükkides.¹⁶ Seadusandlikud ja institutsioonilised reformid peavad andma usaldusväärseid tulemusi.

Iga-aastastes laienemisaruannetes hinnatakse nende reformide elluviimisel tehtud edusamme ja valmisolekut täita liikmeks saamise tingimusi. Hindamist täiendavad õigusriigi olukorda käsitlevad aruanded, kaasates mõned kandidaatriigid objektiivsete ja tulemuspõhiste kriteeriumide alusel liikmesriikidega samasse ennetustsükklisse. Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia osalemise eeskujul kaasab komisjon järk-järgult uusi kandidaatriike, kui nad on selleks valmis.

Liidu toetust ja järkjärgulist integratsiooni peaksid suunama laienemispaketi soovitusel. Finantsabi ja juurdepääs teatavatele hüvedele peaksid jääma seotuks mõõdetavate edusammudega, eelkõige eesmärgipõhiste rahastamisvahendite kaudu.¹⁷ Järeelmeetmete abil selgitatakse välja pooleliolevad reformid ja vastutavad asutused, suunatakse tehniline abi tuvastatud rakendamislünkade täitmisele ja hinnatakse tulemusi järgmises aruandlustersükklis. Stiimulid peavad kajastama tõendatud edusamme, sealhulgas asjaomaste institutsioonide sõltumatust ja tulemuslikkust. Seda lähenemisviisi on juba rakendatud Ukraina, Lääne-Balkani ja Moldova eesmärgipõhiste rahastute raames. Järgmises mitmeaastas finantsraamistikus jäävad laienemisprotsessis osalevate partnerite peamiseks rakendusvahendiks eesmärgipõhised kavad, milles maksed on seotud reformide elluviimisega (sealhulgas õigusriigi ja korruptsioonivastase võitluse valdkonnas) ja investeeringutega. Kui kandidaatriikidest on saanud liikmesriigid, siis peavad nad järgima ka riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade asjakohaseid sätteid.

Euroopa Prokuratuur on nüüd *acquis*' osa. See tähendab, et ka uued liikmesriigid peavad alates ühinemiskuupäevast prokuratuuri töös tulemuslikult osalema. Komisjon hindab, kas riikide vajalikud õiguslikud ja tegevuslikud ettevalmistused on läbirääkimiste ajal edenenu, ja võimaluse korral hõlbustab sellesuunalist liikumist. See puudutab eelkõige ettevalmistavaid samme Euroopa prokuröri ja Euroopa delegaatprokuröride ametisse nimetamiseks ning riigisiseste karistusõiguse ja kriminaalmenetluse normide vajalikku ühtlustamist, et Euroopa

¹⁶ Euroopa Komisjon, Teatis „Ühinemisprotsessi tõhustamine – Lääne-Balkani riikide usutavad väljavaated saada ELi liikmeks“, 2020, COM(2020) 57 final.

¹⁷ Praegused ja tulevased rahastamisvahendid hõlmavad järgmist: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 29. veebruari 2024. aasta MÄÄRUS (EL) 2024/792, millega luuakse Ukraina rahastu; EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 14. mai 2024. aasta MÄÄRUS (EL) 2024/1449, millega luuakse Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu; EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 18. märtsi 2025. aasta MÄÄRUS (EL) 2025/535, millega luuakse Moldova Vabariigi reformi- ja kasvurahastu; EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 15. septembri 2021. aasta MÄÄRUS (EL) 2021/1529, millega luuakse ühinemiseelse abi instrument (IPA III); EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 9. juuni 2021. aasta MÄÄRUS (EL) 2021/947, millega luuakse naabrusspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa“, muudetakse otsust nr 466/2014/EL ja tunnistatakse see kehtetuks ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) 2017/1601 ja nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 480/2009.

Prokuratuuril oleks võimalik tulemuslikult teostada oma pädevust uue liikmesriigi territooriumil.

Tagamaks, et nõuete täitmine jätkub, võetakse pärast ühinemist kasutusele kõik liidu õigusriigi tagamise vahendid. Kõigi liikmesriikide õigusriigi olukorda jälgitakse õigusriigi olukorda käsitleva aruande alusel ning vajaduse korral antakse soovitusi edasiste reformide suunamiseks.

Õigusriigi põhimõtte järgimisega seotud probleemide lahendamiseks kasutatavate õiguslike vahendite hulka kuuluvad ka rikkumismenetlused, eelarve tingimuslikkus, stiimulid ja kaitsemeetmed, mis on eelkõige ette nähtud mitmeaastases finantsraamistikus ja ELi lepingu artiklis 7. Menetluste tõhustamine ja parem ajastus eeldab, et õigusriigiga seotud probleemid avastatakse varakult. See on õigusriigi olukorda käsitleva aruande põhieesmärk: sellega luuakse liikmesriikide koostöö ja toetamise tsükkel. Komisjon tugineb ka edaspidi tõenditele, mis saadakse õigusriigi olukorda käsitleva aruande alusel teostatavast järelevalvest, tema soovitude rakendamise jälgimisest, rikkumismenetlustest ja liidu eelarvele avalduvate riskide hindamisest, ning kasutab neid selleks, et püsivad rikkumised varem kindlaks teha. Komisjon jätkab asjaomaste õigusaktide alusel võetud asjakohaste meetmete hindamist kooskõlas nende vastavate õiguslike nõuetega ning tagab, et nende kohaldamine on sidus ja vastastikku täiendav.

ELi lepingu artiklis 7 käsitletakse ilmset ohtu, et rikutakse oluliselt artiklis 2 sätestatud väärtusi, ning sellega antakse liidule õigus peatada liikmesusest tulenevad õigused, sealhulgas hääleõigus nõukogus, kui rikkumine on oluline ja jätkuv. Artikkel 7 peab ka tulevikus säilitama oma keske rolli liidu väärtuste kaitsmisel. Selles sätestatud ranged menetluslikud eeldused – eelkõige neljaviiendikuline häälteenamus ja ühehäälsuse nõue – ning kindlaksmääratud tähtaegade puudumine võivad siiski takistada õigeaegset tegutsemist ja vähendada võimalust sekkuda reaajas tulemuslikult, kui artikli 2 väärtusi on tõsiselt rikutud. Koos parlamendi ja nõukoguga võiks uurida võimalusi, kuidas muuta artikli 7 kohased menetlused tulemuslikumaks, muu hulgas võiks kaaluda tähtaegade kehtestamist. Selliseid küsimusi võiks käsitleda kehtivate aluslepingute kohastes institutsioonidevahelistes kokkulepetes. Komisjon püüab nõukoguga artikli 7 kohaste menetluste üle peetaval aruteludel käsitleda lahendamata küsimusi korrapärasemalt ja võtta kuulamiste suhtes selgemaid järelemeetmeid. IV osas kavandatud ühinemist puudutavate kaitsemeetmetega nähtaks ette täiendavad ajutised vahendid.

Põhiõiguste kaitsmine

Laienemine laiendab põhiõiguste harta pakutavat kaitset uutele liikmesriikidele. Seepärast peavad laienemisprotsessis osalevad riigid valmistuma harta tulemuslikuks kohaldamiseks juba enne ühinemist. See eeldab, et kohtutele ja muudele asjaomastele sõltumatutele asutustele tagatakse nende õiguste kaitse ning neile antakse volitused ja vahendid, mis on vajalikud põhiõiguste kaitsega seotud normide täitmise tagamiseks. Laienemisprotsessis osalevatel riikidel peab olema võimalik tulemuslikult kaitsta põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigusi, sealhulgas mittediskrimineerimise põhimõtet, soolist võrdõiguslikkust ja vähemuste hulka kuuluvate isikute õigusi. Pärast ühinemist tuleb ka neil täita üldist kohustust, mille kohaselt

peavad kõik liikmesriigid ELi eelarve täitmisel tagama Euroopa Liidu põhiõiguste harta järgimise ja austama ELi lepingu artikli 2 väärtusi.

Komisjon tugevdab koostööd laienemisprotsessis osalevate riikide asutuste, Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti ja asjaomaste liidu võrgustike vahel. Järelevalves ja tehnilises abis keskendutakse põhiõiguste, sealhulgas võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise põhimõtte, andmekaitse ja haavatavas olukorras olevate isikute õiguste praktilisele kohaldamisele. Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 19 lõikes 1 on sätestatud, et nõukogu võtab diskrimineerimise vastu võitlemise meetmed vastu ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist.

Komisjon hindab, kas ELi lepingu artikli 48 lõikes 7 sätestatud üldise üleminekuklausli kasutamine võiks hõlbustada otsuste tegemist selles valdkonnas ja tugevdada võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise põhimõtte kaitset, ning vajaduse korral esitab asjakohased soovitusel. Mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekutes sisalduvad kaitsemeetmed, eelkõige riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade määruse kohane harta horisontaalne eeltingimus, on olulised vahendid, mille abil tagada põhiõiguste harta järgimine.

Demokraatia vastupanuvõime tugevdamine

Reformid peavad tugevdama ka vastupanuvõimet ohtudele, millega seisavad silmitsi nii liikmesriigid kui ka laienemisprotsessis osalevad riigid. Välisriigist lähtuvad infomanipulatsioonid ja sekkumised, küberründed ning surve sõltumatule meediale ja kodanikuühiskonnale on piiriülesed. Laienemisprotsessis osalevate riikide haavatavus võib liitu mõjutada juba enne nende ühinemist.

Selleks et tegeleda nende ühiste ohtudega, kaasab komisjon laienemisprotsessis osalevad riigid Euroopa demokraatia kaitsekiibi rakendamisse ja demokraatia kerksuse Euroopa keskuse töösse.¹⁸ Selline koostöö – vajaduse korral koos kõrge esindaja/asepresidendiga – hõlmab valimiste usaldusväärsust, välisriigist lähtuvaid infomanipulatsioone ja sekkumisi, poliitreklaami läbipaistvust, meediavabadust, ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitset, kodanikuühiskonna tegutsemisruumi, meediapädevust, sõltumatu faktikontrolli toetamist ja kodanike osalemist. See koostöö aitab ametiasutustel ja sõltumatutel osalejatel tuvastada ohte, vahetada teavet, parandada oma valmisolekut ja reageerimist ning kaitsta samal ajal väljendusvabadust. Reformid, mis tagavad demokraatia vastupanuvõime, peaksid olema osa ühinemise järelevalvest ning suunama tehnilist ja rahalist toetust. Tihe koostöö enne ühinemist tugevdab liidu kollektiivset vastupanuvõimet.

Järgmised sammud

Komisjon kavatseb

- kaasata õigusriigi olukorda käsitlevasse aruandesse ka teised laienemisprotsessis osalevad riigid, kui nad on selleks valmis;

¹⁸ Euroopa Komisjon, Ühisteatis „Euroopa demokraatia kaitsekiip: tugevate ja vastupanuvõimeliste demokraatlike riikide võimestamine“, 2025, JOIN(2025) 791 final.

- kasutada laienemispaketti, et teha kindlaks pooleliolevad reformid, suunata tehnilist abi ja hinnata rakendamist järgmises aruandlustersükli;
- tugevdada koostööd laienemisprotsessis osalevate riikidega põhiõiguste praktilisel kohaldamisel, pöörata abi andmisel enim tähelepanu täitmise tagamisega tegelevate asutuste sõltumatusele ja suutlikkusele ning tõhusate õiguskaitsevahendite kättesaadavusele;
- jätkata laienemisprotsessis osalevate riikidega Euroopa demokraatia kaitsekiibi, sealhulgas demokraatia kerkuse Euroopa keskuse raames tehtava praktilise koostöö edendamist, muu hulgas ohtude hindamisel, teabevahetuses, sõltumatu meedia toetamisel ja muudes vastastikust huvi pakkuvates valdkondades;
- aidata tihedas koostöös Euroopa Prokuratuuriga riikidel edeneda seoses õigusaktide ja tegevussuutlikkusega, et nad oleksid pärast ühinemist valmis prokuratuuri tegevuses tulemuslikult osalema, ning tehtud edusamme hinnata;
- teha Euroopa Parlamendi ja nõukoguga koostööd seoses ELi lepingu artikli 7 kohaste menetlustega.

3. Poliitika

Kui ametiasutused on usaldusväärsed, tegutsevad tulemuslikult ning järgivad ühiseid norme, saab laienemine tugevdada liidu poliitika mõju selle suurema ulatuse kaudu. Suurem ühtne turg, parem juurdepääs kriitilise tähtsusega toorainetele, nagu haruldased muldmetallid, ja suurem tööstussuutlikkus loovad võimalusi kaubanduseks, investeringuteks ja majanduskasvuks. Tugevamad energia-, transpordi- ja digivõrgud vähendavad sõltuvust ja suurendavad julgeolekut. Ulatuslikum õigus-, politsei- ja kodanikukaitsealane koostöö parandab võimalusi tõkestada piiriülest kuritegevust ja reageerida piiriülestele kriisidele. Tulevaste liikmete võimekus võib tugevdada liidu välistegevust ja kaitsevalmidust.

Kõik see eeldab ühiste normide tulemuslikku rakendamist ja piiriülest koostööd, piisavat haldussuutlikkust ja sihipäraseid investeringuid. Lisatud komisjoni talituste töödokumendis on esitatud laienemisest tulenevate võimaluste ja probleemide, sellest tulenevate poliitikalünkade ja poliitika kohandamise võimaluste üksikasjalik analüüs. Allpool on esitatud peamised valdkondlikud järeldused.

- **Vabadus, turvalisus ja õigus.** Laienemine laiendaks liidu välispiire ning õigus- ja õiguskaitsealast koostööd. See eeldab operatiivkoostööd julgeoleku ja rände haldamise valdkonnas, tulemuslikke ettevalmistusi piiride haldamise ja varjupaiga- ja rändesüsteemide valdkonnas ning usaldusväärset osalemist ühistes infosüsteemides. Valmisolekut tuleb praktikas katsetada ning lisaks sellele on vaja tulemuslikku kohtulikku järelevalvet ning andmekaitse ja põhiõiguste kaitsemeetmeid.
- **Ühtne turg.** Suurem turg avardaks kaubandus- ja investeerimisvõimalusi. Nende realiseerumine sõltub *acquis'* ühetaolisest kohaldamisest, võrreldavast kaitsetasemest ja tulemuslikust normide täitmise tagamisest, muu hulgas turujärelevalve, tolli, konkurentsi

ja riigiabi, rahvatervise, tarbijakaitse ja tooteohutuse valdkonnas. Enne täielikku osalemist peavad kandidaatriikide haldusasutused ja reguleerivad asutused näitama, et neil on täielik ja tulemuslik täitmise tagamise valmisolek. Vajaduse korral võiks töötajate vaba liikumise suhtes ette näha üleminekumeetmed, tänu millele on võimalik pärast ühinemist avada ELi tööturud järk-järgult, nagu varasemate laienemisvoorude puhulgi.

- **Konkurentsivõime ja kaasav majanduskasv.** Laienemine tugevdaks liidu tööstus- ja innovatsioonibaasi ning laiendaks liidu talendireservi. Tihedam integratsioon koos vajalike investeeringute ja prioriteetide seadmisega võib tugevdada strateegilisi tööstussektoreid, Euroopa väärtusahelaid, koostööd teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas ning ELi poliitikat hariduse ja oskuste, küberturvalisuse ja digivaldkonnas. See eeldab täielikku kooskõla liidu majandusjulgeolekualase lähenemisviisiga ning nendes poliitikavaldkondades tulemuslikuks osalemiseks vajaliku investeerimis- ja haldussuutlikkuse tugevdamist. Tolliliiduga integreerumine tekitab erilisi rakendamise ja investeerimisega seotud väljakutseid ning nõuab enne ühinemist ennetava lähenemisviisi kohaldamist.
- **Vähendatud süsinikuheitega majandus ning kestlik ühenduvus.** Tugevam ja suurem EL laiendab ka kohustust vähendada majanduse CO₂ heidet ja minna üle puhtale energiale, mis tagab energiajulgeoleku ning kaitseb samal ajal loodusvarasid ja edendab ringmajandust. See tugevdaks ELi juhtpositsiooni CO₂ heite vähendamisel, puhta tööstuse ja puhta tehnoloogia valdkonnas. Energia- ja transpordivõrkude integreerimine mitmekesistaks tarneid, parandaks piiriüleseid ühendusi ja tugevdaks vastupanuvõimet. See nõuab märkimisväärselt investeeringuid energiavarustuse mitmekesistamisse, toimivatesse süsteemidesse, võrkudevahelistesse ühendustesse ja koridoridesse, ühilduvaid turu- ja tehnilisi eeskirju ning koostööd reguleerivate asutuste, võrguettevõtjate ja naaberliikmesriikide vahel. Samuti tuleb kohandada planeerimis-, järelevalve- ja rakendamisvahendeid, et laienemine toetaks kogu ühinemisprotsessi vältel liidu energia-, kliima- ja keskkonnaeesmärke. Laienemisprotsessis osalevad riigid peavad järk-järgult töötama ELi eesmärkide ja standardite saavutamise nimel nendes kolmes poliitikavaldkonnas.
- **Ühtekuuluvus, põllumajandus ja maaelu areng, toit ja kalandus.** Laienemine suurendaks liidus nii arenguvõimalusi kui ka erinevusi. Investeeringud peaksid toetama lähenemist, ühenduvust ja struktuurireforme, kusjuures eraldised peaksid olema kooskõlas liidu eelarve jaoks kokku lepitud raamistikuga. Riiklikel, piirkondlikel ja kohalikel asutustel peab olema suutlikkus ELi vahendeid tulemuslikult hallata, kontrollida ja rakendada. Tulevased liikmed suurendaksid ka märkimisväärselt põllumajanduslikku tootmist ja tugevdaksid liidu toiduga kindlustatuse potentsiaali. Samal ajal suurendaksid nad survet turgudele ja uutele liikmesriikidele sissetulekutoetuste maksmiseks tuleks leida vahendid. Ettevalmistused peavad tagama toiduohutuse, looma- ja taimetervise, loomade heaolu ning turustus- ja keskkonnastandardite täieliku järgimise. Nende tulemusel peab suurenema suutlikkus hallata põllumajandustoetusi ja ohjata kriise. Kalandus- ja merenduspoliitika nõuab samuti ühiste normide tulemuslikku rakendamist ning piisavat haldus- ja kontrollisuutlikkust. Ukraina puhul õigustavad tema põllumajandussektori

suurus, struktuur ja väga kõrge tootlikkuse tase võimalikke sihipäraseid kokkuleppeid, mis piiraksid märkimisväärselt rahalist toetust ja tundlike põllumajandustoodete turulepääsu, aidates samal ajal Ukrainal taastada juurdepääsu oma varasematele kolmandate riikide eksporditurgudele.

- **Välissuhted, julgeolek ja kaitse.** Tulevased liikmed suurendaksid liidu geopoliitilist kaalu ning tootsid mõnel juhul liidu välistegevusse, kaitsele ja julgeolekusse märkimisväärset operatsioonikogemust ja tööstussuutlikkust. See tähendab, et nad peavad täielikult ja püsivalt järgima ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, sealhulgas sanktsioone. Teatavates laienemisprotsessis osalevates riikides ei ole normide vastavusse viimine selles valdkonnas veel piisav. Ettevalmistuste käigus seotakse kandidaatide võimed kaitsetööstuse koostöö, sõjaväelise liikuvuse ning küber- ja hübriidohtude alase ühistööga.
- **Halduspoliitika.** Tugev halduskoostöö ja -suutlikkus, sealhulgas tugev pettustevastase võitluse raamistik, on ELi normide tulemuslikuks rakendamiseks väga olulised. Jätkuvad lihtsustamispüüdlused, koostalitlusvõimelised IT-süsteemid ning ühinemiseelsed toetus- ja koordineerimisvahendid peaksid aitama laienemisprotsessis osalevatel riikidel ühinemiseks valmistuda.

Järgmised sammud

Komisjon kavatseb

- jätkata ühinemisläbirääkimiste edenedes igas poliitikavaldkonnas vajalike seadusandlike kohanduste, haldusalaste ettevalmistuste ja investeringute kindlaksmääramist, tuginedes läbivaatamise tulemustele ja lisatud komisjoni talituste töödokumendile;
- teha koostööd liikmesriikide haldusasutuste, reguleerivate asutuste ja liidu asutustega, et hinnata nõuete täitmise tagamise suutlikkust ja katsetada ühistes infosüsteemides osalemist juba enne ühinemist;
- valmistada ette riigipõhise toetuse ja üleminekukorra valdkondades, kus läbirääkimiste käigus peaks ilmnenema sellekohane vajadus, muu hulgas sellistes valdkondades nagu põllumajandus, töötajate ja teenuste liikumine ning ühistes süsteemides osalemine (ning täpsustada selle korra eesmärgi, kestuse ja läbivaatamise tingimused);
- võtta vajaduse korral 5. teemaplokiga „Ressursid, põllumajandus ja ühtekuuluvuspoliitika“ seotud ühiste seisukohtade eelnõudes arvesse Ukraina suhtes põllumajanduse valdkonnas kohaldatavat korda.

4. Eelarve

Eelarve peab võimaldama kohandada tegevuspõhimõtteid ja teha investeringuid vastavalt läbivaatamise käigus kindlaks tehtud vajadustele. Liidu eelarvest tuleb toetada reforme ja lähenemist juba enne ühinemist. Eelarve peab võimaldama uute liikmesriikide ühinemist nii, et see ei mõjutaks ELi prioriteete, ning kaitsma liidu finantshuve kogu protsessi vältel. Komisjon on teinud ettepaneku tänapäevase mitmeaastase finantsraamistiku kohta aastateks

2028–2034,¹⁹ mis peaks aitama liidul saavutada oma prioriteete ja eelkõige valmistada liidu tulevaseks laienemiseks. Järgmine mitmeaastane finantsraamistik annab põhivastuse 2024. aasta märtsi teatises²⁰ tõstatatud eelarveküsimustele. ELi välistegevust rahastatakse järgmises mitmeaastases finantsraamistikus instrumendist „Globaalne Euroopa“,²¹ toetades kandidaatriike ja potentsiaalseid kandidaatriike ühinemise suunas liikumisel. Järgmises mitmeaastases finantsraamistikus eraldatakse uutele liikmesriikidele toetust ka riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade²² ja muude programmide, nagu Euroopa Konkurentsivõime Fondi²³ raames.

ELi eelarve sisaldab ka mehhanismi, mille alusel vaadata mitmeaastane finantsraamistik uute liikmesriikide liiduga ühinemise korral läbi.²⁴ Peamine mõju on tõenäoliselt seotud kulutustega põllumajandusele, siseasjadele ja ühtekuuluvuspoliitikale, samuti osamaksetega, mida uued liikmesriigid teevad liidu eelarvesse, võttes arvesse ühinemisläbirääkimistel kokku lepitud ülemineku- või muid kokkuleppeid.

Ühinemissete valmistuste rahastamine

Sellise rahastamiskorra ettevalmistamine algab juba enne ühinemist. Liidu toetus aitab kandidaatriikidel viia ellu reforme, tugevdada haldussuutlikkust ning vähendada majanduslikke, sotsiaalseid ja territoriaalseid erinevusi. Samuti valmistab see neid ette liidu poliitika elluviimiseks ja liidu vahendite haldamiseks pärast ühinemist. Lääne-Balkani ja Moldova majanduskasvu kavades ning Ukraina rahastus on rahaline toetus juba seotud kokkulepitud reformide ja investeeringutega. Väljamaksed sõltuvad kindlaksmääratud tingimuste täitmisest. Sellega premeeritakse edusamme ja suunatakse vahendid selliste reformide tegemisse, mis edendavad lähenemist ja ühinemissete valmistusi.

Saadud kogemust on võetud arvesse instrumendis „Globaalne Euroopa“, mis pakub kandidaatriikide toetamiseks sidusamat ja paindlikumat raamistikku, milles on ühendatud toetused, laenud, eelarvelised tagatised ja tehniline abi. Toetust kohandatakse vastavalt iga riigi vajadustele, ühinemisprotsessis tehtud edusammudele ja liidu strateegilistele huvidele. Laenud ja tagatised võivad võimendada liidu eelarve mõju ning aidata kaasata täiendavaid avaliku ja erasektori investeeringuid.

Eesmärgipõhistes kavades tuleks toetus siduda reformide ja investeeringutega. Samuti peaks nende kavadega valmistada laienemisprotsessis osalevaid riike ette kavandamis-, juhtimis- ja kontrollisüsteemideks, mida kohaldatakse liikmesriikide suhtes. Samal ajal kaasatakse

¹⁹ Euroopa Komisjon, Ettepanek: Nõukogu määrus, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2028–2034, 2025, COM(2025) 571.

²⁰ Euroopa Komisjon, Teatis laienemiseelsete reformide ja poliitika läbivaatamise kohta, 2024, COM(2024) 146 final.

²¹ Euroopa Komisjon, Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse instrument „Globaalne Euroopa“, COM(2025) 551 final.

²² Euroopa Komisjon, Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse, põllumajanduse ja maaelu, kalanduse ja merenduse, heaolu ja turvalisuse fond aastateks 2028–2034 ning muudetakse määrust (EL) 2023/955 ja määrust (EL, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565 final.

²³ Euroopa Komisjon, Ettepanek: Määrus, millega luuakse Euroopa Konkurentsivõime Fond, COM(2025) 555 final.

²⁴ Euroopa Komisjon, Ettepanek: Nõukogu määrus, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2028–2034, COM(2025) 571 final, artikkel 11.

laienemisprotsessis osalevad riigid järk-järgult liidu kulupoliitikasse, vältides sel viisil äkilisi muutusi ühinemise ajal.

Ühinemist toetavate finantspakettide ettevalmistamine

Kui läbirääkimised hakkavad lõpule jõudma, määrab komisjon kindlaks rahastamise ülemineku etapid. Need esitatakse iga riigi ühinemise ajakavale vastavas finantspaketis. Kõigi finantspakettide puhul järgitaks ühesugust lähenemisviisi.

Komisjon esitas 30. juunil 2026 Montenegro finantspaketi, milles seda lähenemisviisi esimest korda kohaldatakse²⁵. Enne ühinemist koostab iga kandidaatriik „Globaalse Euroopa“ kava, pidades silmas kavandatud riikliku ja piirkondliku partnerluse kava nõudeid. Uute liikmesriikide ühinedes integreeritakse nad täielikult riikliku ja piirkondliku partnerluse kavasse. „Globaalse Euroopa“ kavast saab riikliku ja piirkondliku partnerluse kava eraldamata komponent. Seda täiendavad ühtekuuluvuspoliitika, ühise põllumajanduspoliitika, siseasjade ja Interregi valdkonna rahastamispaketid. See tagaks peamiste reformide ja investeeringute rakendamise järjepidevuse, vältiks Montenegro ühinemise kriitilises etapis puudulikku rakendamist ning võimaldaks Montenegrol liidu eelarves täielikult osaleda. Täiendavate kulukohustuste assigneeringutega välditaks praeguste liikmesriikide jaoks ette nähtud rahaliste vahendite vähendamist ning Montenegrole instrumendi „Globaalne Euroopa“ raames juba kättesaadavate vahendite ümberpaigutamine võimaldaks kulusid osaliselt kompenseerida.

Selles esimeses paketis kirjeldatakse meetodit, millega finantsmõju kindlaks teha ja seda läbirääkimiste edenedes arvesse võtta. See ei mõjuta ühinemise aega, mitmeaastase finantsraamistiku ja ühinemisläbirääkimiste tulemusi ega teiste kandidaatriikide hilisemaid võimalikke finantspakette. Esimeses paketis hinnatakse uute liikmesriikide eraldisi ja määratakse kindlaks, kuidas toimub üleminek ühinemiseelselt rahastamiselt liidusisestesse programmidesse kaasamisele. Samuti selgitatakse selles välja finantsmõju mitmeaastasele finantsraamistikule ning käsitletakse omavahendeid, halduskulusid ja mis tahes ajutisi hüvitisi või muid rahastamiskokkuleppeid, nagu ühise põllumajanduspoliitika toetuste ja siseasjade fondide järkjärguline kasutuselevõtt. Kui ühinemine toimub, võib komisjon esitada kokkulepitud ühinemistingimuste alusel ettepaneku vaadata mitmeaastane finantsraamistik läbi, kui see peaks vajalik olema.

Liidu vahendite kaitsmine

Üleminek liiduväliselt rahastamiselt liidusisesele rahastamisele eeldab, et laienemisprotsessis osalevad riigid suudavad hallata liidu vahendeid tulemuslikult ja vastutustundlikult. Neilt oodatakse usaldusväärset avaliku sektori finantsjuhtimist, läbipaistvaid hankeid, tulemuslikku sisekontrolli ja sõltumatut auditit. Samuti peavad nad olema võimelised pettusi, korruptsiooni ja muid õigusnormide rikkumisi ennetama, avastama, uurima ja nende eest süüdistusi esitama, nõudma tagasi alusetult kulutatud summad ning tegema tulemuslikku koostööd komisjoni, Euroopa Prokuratuuri, Euroopa Pettustevastase Ameti ja muude pettusevastases võitluses osalejatega. Kõike seda tuleks enne ühinemist kontrollida ja tõendada.

²⁵ Euroopa Komisjon, Teatis „Montenegroga peetavate ühinemisläbirääkimiste finantspakett“, 2026, COM (2026) 334 final.

Eesmärgipõhiste kavade alusel antav toetus peab sõltuma reformide edenemisest ja riiklike finantskontrolliprotsesside täiustamisest. Kui tingimused ei ole täidetud, näiteks finantsjuhtimises esinevate tõsiste puuduste tõttu, tuleks maksed peatada või neid tuleks vähendada. Ühinemise järelevalve käigus avastatud puuduste kõrvaldamiseks ja riigi haldussuutlikkuse parandamiseks tuleks anda tehnilist abi.

Eespool nimetatud kontrolle hakatakse pärast ühinemist toetama nende vastavas kohaldamisalas liidu eelarvekaitsevahenditega. Auditeid, maksete peatamist, finantskorrektsioone ja sissenõudmisi reguleeritakse finantsmääruse ja konkreetse programmi reeglitega. Liidu õiguse rikkumisi käsitletakse rikkumismenetluste raames. Õigusriigi põhimõtte rikkumiste suhtes, mis kahjustavad või võivad tõsiselt kahjustada liidu eelarvet, kohaldatakse üldist tingimuslikkuse korda.

Järgmised sammud

Komisjon kavatseb

- koostada kavandatava instrumendi „Globaalne Euroopa“ raames eesmärgipõhised riigikavad, mis seovad ühinemisreformid ja investeeringud rahaliste vahendite väljamaksmisega, pöörates erilist tähelepanu põhiküsimustega seotud edusammudele;
- jätkata läbirääkimisi Montenegro finantspaketi üle ja esitada muud riigipõhised paketid siis, kui muud ühinemisläbirääkimised hakkavad lõpule jõudma; täpsustada kulukohustuste assigneeringud, rahastamise üleminekud ja muudatused, mida nendest tulenevalt tuleb mitmeaastases finantsraamistikus teha;
- toetada laienemisprotsessis osalevaid riike tehnilise abi, auditite ja ühinemise järelevalve kaudu, et nad saaksid suurendada oma suutlikkust hallata liidu vahendeid, koguda omavahendeid, avastada, ennetada ja uurida pettusi, korruptsiooni ja muid õigusnormide rikkumisi ja esitada nende eest süüdistusi ning nõuda tagasi alusetult kulutatud summad.

III. Järkjärgulise integratsiooni tugevdamine

Liidu poliitikavaldkonnad on liikmete arvu kasvuks valmistudes läbi vaadatud ning asjakohastele tingimustele vastavad kandidaadid peaksid ühist huvi pakkuvates valdkondades vastastikku kasulikul viisil juba varem osalema hakkama. Järkjärguline integratsioon toetab ELi *acquis*’ rakendamist ning majanduslikku ja sotsiaalset lähenemist ühinemissete valmistuste ajal ning kodanikud ja ettevõtjad saavad tihedamast integratsioonist liiduga samm-sammult üha rohkem kasu. Järkjärguline integratsioon ei asenda, vaid täiendab ja tugevdab ühinemisprotsessi ning seda tuleks kavandada nii, et see aitaks edendada kogu ühinemiskava elluviimist. Samuti suurendab see haldussuutlikkust ja vastastikust usaldust ning aitab ühinemiseks ettevalmistusi teha, olles samal ajal tingimuslik ja tagasipööratav.

1. Sidus, strateegiline ja prognoositav lähenemisviis

Lähenemisviisi aluseks on 2020. aasta muudetud laienemismetoodika²⁶. See on loonud võimaluse tihedamaks integratsiooniks liidu teatavate poliitikavaldkondadega, ühtse turuga ja liidu programmidega ning võimaldanud tuua liikmesusega kaasneva käegakatsutava kasu ja kohustused juba ühinemiseelsesse aega.

Nende võimaluste täielikuks ärakasutamiseks tuleks varasem osalemine korraldada sidusa, tulemuspõhise ja tagasipööratava raamistiku kaudu. Osalemine peab sõltuma ühinemissete valmistuste edenemisest, valmisolekust asjaomaste poliitikavaldkondade tegevuspõhimõtteid rakendada ja strateegilisest kooskõlastamisest liiduga. Kandidaatriigid, kes on saavutanud mõnes poliitikavaldkonnas teatava ettevalmistuste taseme, peaksid saama kasutada ka sellele vastavaid võimalusi. Kandidaatide reformiprioriteetides tuleks juhinduda läbipaistvatest osalemistingimustest.

Ühine raamistik peab olema piisavalt paindlik, et võtta arvesse erinevaid osalemisvõimalusi, mis sõltuvad iga kandidaatriigi ettevalmistuse tasemest ja sellest, millistes sektorites tooks varasem osalemine suurimat vastastikust kasu. Oluline on ka kohaldatav õigusraamistik. Ukraina ja Moldovaga sõlmitud põhjalikud ja laiaulatuslikud vabakaubanduslepingud pakuvad võimalusi, mis erinevad Lääne-Balkani partneritega sõlmitud stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingute raames pakutavatest võimalustest.

Igal juhul eeldab tihedam integratsioon pidevat vastavusseviimist liidu väärtuste, *acquis*' ning nii ELi kui ka liikmesriikide strateegiliste huvidega. Integratsioonivõimaluste avanemine ja nende püsimine peaks sõltuma ELi väärtuste ja põhimõtete austamisest ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika täiel määral järgimisest, sealhulgas sanktsioonide rakendamise vallas. See on ka edaspidi liikmeks saamise peamine tingimus. Osalemist peab toetama suutlikkus tagada asjaomaste kohustuste täitmine ja sellega kaasnevad mehhanismid, mille abil kaitsta liidu õiguse autonoomiat ja ühetaolist tõlgendamist.

Poliitika läbivaatamise tulemustele tuginedes kaardistab komisjon olemasolevad järkjärgulise integratsiooni vahendid poliitikavaldkondade ja laienemisprotsessis osalevate riikide kaupa ning teeb kindlaks, kas teatavates sektorites on võimalik järkjärgulist integratsiooni rakendada. Selleks võib olla vaja teha seadusandlikke kohandusi või võtta haldusmeetmeid. Lõppkokkuvõttes sõltub kõik sellest, kas laienemisprotsessis osalevad riigid otsustavad viia oma õigusaktid liidu õigusega kooskõlla ja rakendada liidu õigust juba enne ühinemist.

2. Tihedam integratsioon enne ühinemist – prioriteedid

Ühtne turg, konkurentsivõime ja majandusjulgeolek

Ühtne turg on majandusliku lähenemise esimene prioriteet. Varasem integratsioon looks liidu ettevõtjatele võimalusi, tugevdaks Euroopa väärtusahelaid ja vähendaks strateegilist sõltuvust. Komisjon teeb kindlaks, millises valdkonnas on õigusaktide vastavusse viimine, sealhulgas sotsiaalõigustikuga, ja nõuete täitmise tagamise suutlikkus piisavad, et võimaldada ulatuslikumat osalemist teadusuuringutes, innovatsioonis ja tööstuskoostöös ning vastavalt ka laialdasemat turulepääsu. Prioriteediks tuleks seada võimalused, millega edendada ühinemissete valmistusi ning mis vastavad ühistele majanduslikele ja strateegilistele

²⁶ Euroopa Komisjon, Teatis „Ühinemisprotsessi tõhustamine – Lääne-Balkani riikide usutavad väljavaated saada ELi liikmeks“, 2020, COM(2020) 57 final.

vajadustele. Seejuures tuleks aluseks võtta ka juba sõlmitud lepingud, mis käsitlevad tihedat majanduslikku integratsiooni ühtse turuga.

Näiteks tuleks valdkondades, kus nõutav vastavusseviimine on saavutatud, edendada tööstustoodete vastavushindamise ja tunnustamise lepinguid.

Raamistik peaks hõlmama ka uusi strateegilisi sektoreid, nagu pooljuhid, kvantitehnoloogia, biotehnoloogia, tehisintellekt ja kosmos. Osalemine sõltub iga programmi reeglitest ja vajaduse korral julgeolekunõuetest.

Sedamööda, kuidas tööstuse ja turu integratsiooni tihendatakse, peaks tegema võimalikuks ka tundlikes sektorites osalemise. See eeldab, et õigusaktid on *acquis*'ga investeeringute taustauuringute, ekspordikontrolli, sanktsioonide rakendamise ja tundlike tehnoloogiate kaitse valdkonnas vastavusse viidud. Nendes valdkondades osalemise nõuete täitmise hindamisel tuleks arvesse võtta strateegilist kooskõlastamist, kriitilist sõltuvust ning suutlikkust juhtida taristu ja tarneahelatega seotud riske. Kui need tingimused ei ole täidetud, tuleks osalemise ulatust kohaldatava vahendi alusel kohandada.

Energeetika, transport ja digiühendused

Tihedam majanduslik integratsioon sõltub ka energia-, transpordi- ja digiühendustest, mis võimaldavad Euroopa võrkudel toimida tõhusalt kõikjal liidus. Järgjärgulist osalemist TEN-T ja TEN-E võrkudes tuleks toetada investeeringutega piiriülestesse ühendustesse, samuti tuleks teha koostööd reguleerivate asutuste, võrguettevõtjate ja naaberliikmesriikide vahel. Prioriteediks on tagada mitmekesisem energiavarustus, vastupidavad transpordimarsruudid ning turvaline ja koostalitlusvõimeline digitaristu²⁷.

Transpordiühendused eeldavad samasugust investeeringute ja tegevusalase koostöö kombineerimist, lisaks tuleks töötada välja ühised tehnilised standardid ja tõhusamad piiriülesed menetlused. Laienemisprotsessis osalevad riigid ja naaberliikmesriigid peaksid tegema kindlaks kitsaskohad ning valmistuma ühiselt taristut ja haldusmenetlusi täiustama. See aitab tagada, et transpordikoridori ühes osas tehtavad investeeringud parandavad kogu marsruudi usaldusväärsust.

Nende võrkude usaldusväärsus sõltub ka turvalisest digitaristust ja küberturvalisusest.

Julgeolek, kaitse ja kerksus

Elutähtsate võrkude kaitsmine ja ühistele ohtudele reageerimine eeldab samuti tihedama julgeoleku- ja kaitsekoostöö tegemist juba enne ühinemist. Prioriteetsed valdkonnad on muu hulgas kaitsetööstuse koostöö, sõjaline liikuvus, küberturvalisus ja hübriidohtudele reageerimine ning vajaduse korral panustamine ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonidesse. Osalemise tingimuseks peaks olema pidev strateegiline kooskõlastamine ja suutlikkus täita asjakohaseid kohustusi.

²⁷ Euroopa Komisjon, Teatis „Kava REPowerEU“, 2022, COM(2022) 230 final.

Kaitsetööstuse koostöö seisukohast pakuvad Euroopa julgeolekumeetmed²⁸ ja Euroopa kaitsetööstuse programm²⁹ võimalusi ühishangeteks ja tihedamaks tööstuskoostööks, sealhulgas Ukrainaga, kooskõlas vastavate osalemis- ja rahastamiskõlblikkuse reeglitega. Ukrainaga koostöös võiks kaitsetööstuse innovatsiooni edendamisel kasutada ära ka Ukraina ühinemist Euroopa Kaitsefondiga ning ühiseid Euroopa ühishuvi pakkuvaid kaitseprojekte, mille abil tugevdada ELi kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi.

Kasu kodanikele ja ettevõtjatele

Tihedam integratsioon peab tooma käegakatsutavat kasu ka Euroopa kodanike ja ettevõtjate igapäevaellu.

Olemasolevatest ELi programmidest saadud kogemused annavad tunnistust lisaväärtusest, mida toob inimeste üksteisele lähendamine ja järkjärgulise integratsiooni edendamine, eelkõige programmide „Loov Euroopa“, „Euroopa horisont“ ja „Erasmus+“ kaudu.

Ka ühtne euromaksete piirkond ja ELi rändlusala näitavad, et ühiste nõuete täitmine toob maksete ja rändluse vallas kasu.

Albaania, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia on alustanud ühtse euromaksete piirkonna kavades osalemist, mis võimaldab tänu kavades osalevatele teenuseosutajatele teha piiriüleseid euromakseid senisest kiiremini.

Ukraina ja Moldova ühinesid ELi rändlusalaga 1. jaanuaril 2026, tänu millele ei pea nende riikide kodanikud ega liidust pärit reisijad enam täiendavaid rändlustasusid maksma.

Nõukogu andis 2026. aasta juunis loa alustada läbirääkimisi, et ELi rändlusalaga saaksid ühineda ka Lääne-Balkani partnerid. See loob võimaluse edasisteks edusammudeks. Komisjon jätkab vajalike kokkulepete sõlmimist ja ettevalmistuste tegemist, seades osalemise tingimuseks regulatiivse ja tegevusvalmisoleku.

Kvalifikatsioonide tunnustamine ning haridus- ja liikuvusprogrammid laiendavad töö-, õppimis- ja teadustöövõimalusi ning tervishoiu- ja elanikkonnakaitsealane koostöö parandab kriisiks valmisolekut. Komisjon toetab ettevalmistusi edasiseks integratsiooniks ning selge teabe andmist kodanikele ja ettevõtjatele.

3. Järkjärguline assotsieerumine liidu institutsioonide ja tööstruktuuridega

Assotsieerumisest tuleneva kasu realiseerimiseks on vaja tihedamat halduskoostööd. Seetõttu peaks osalemine laienema järk-järgult, alates liidu poliitikast ja programmidest ja lõpetades liidu asutustega. See aitab kandidaatriikide haldusasutustel suurendada suutlikkust ning võimaldab liidu institutsioonidel ja asutustel katsetada koostööd tulevaste liikmetega.

Muudetud laienemismetoodikas on juba ette nähtud, et kandidaatriigid osalevad liidu peamistel kohtumistel vaatlejatena. Valdkondades, kus kandidaatriigid on saavutanud vajaliku vastavusseviimise taseme ja rakendamissuutlikkuse, peaks neil olema võimalik osaleda ka liidu

²⁸ Nõukogu 27. mai 2025. aasta määrus (EL) 2025/1106, millega luuakse rahastamisvahend „Euroopa julgeolekumeetmed (SAFE) Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks“.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2025. aasta määrus (EL) 2025/2643, millega luuakse Euroopa kaitsetööstuse programm (EDIP) ja meetmete raamistik kaitseotstarbeliste toodete õigeaegse kättesaadavuse ja tarnimise tagamiseks (EDIPi määrus).

asutustes, võrgustikes ja tegevusstruktuurides. Vaatlejad aitaksid enne ühinemist kaasa poliitika ettevalmistamisele ja tegevusalasele koostööle, kuid ei osaleks liidu otsuste tegemises. Kui kandidaatriikide vaatlejad saavad eksperdirühmades ja asutuste tegevuses rohkem osaleda, võimaldaks see tutvustada nende valitsustele liidu töömeetodeid ja tugevdada nende suutlikkust kohaldada liidu poliitikat³⁰.

Komisjon teeb ettepaneku kehtestada asjakohane teavitamist, konsulteerimist ja vaatlemist käsitlev kord, mida hakatakse kohaldama pärast viimast valitsustevahelist konverentsi, millega viiakse lõpule ühinemisläbirääkimised, aga enne ühinemislepingule allakirjutamist. Komisjon teeb koostööd Euroopa Ülemkogu ja nõukoguga, et määrata kindlaks kord, millega reguleeritakse neid kohtumisi ja ettevalmistavate organite tegevust. See etapp peaks võimaldama ühineval riigil jälgida liidu poliitika arengut, valmistada ette oma seisukohad ja täita ühinemisel oma institutsioonilisi kohustusi, austades samal ajal institutsioonilist autonoomiat ja konfidentsiaalsust.

Pärast allakirjutamist tuleks osalemist veelgi suurendada. Euroopa Parlament võib oma kodukorra kohaselt kutsuda ühineva riigi parlamenti üles määrama vaatlejaid. Komisjon uurib, millised on võimalused struktureeritud poliitiliseks osalemiseks komisjoni asjakohases tegevuses, järgides täielikult aluslepinguid, komisjoni institutsioonilist autonoomiat ja kollegiaalsuse põhimõtet. Kui kandidaatriigid täidavad selles etapis ka ühtse turu õigusaktide nõudeid, olekski ettevalmistused lõpule viidud. Seetõttu tuleks kaaluda, kuidas sellises olukorras olevad kandidaatriigid saaksid juba ühtse turu asjaomastes osades osaleda.

Nendes ettevalmistustes saab kasutada varasemate laienemiste kogemusi. 2004. aastal määrati iga uue liikmesriigi volinik pärast ühinemist tööle mõne ametisoleva voliniku juurde, ilma et neil oleks olnud kuni uue komisjoni ametisse astumiseni eraldi vastutusala. Ühinemiseelne osalemine ei saa siiski anda kolleegiumi liikmeks saamise ega otsustusõigust.

4. Järgjärgulise integratsiooni realiseerimine

Komisjon algatab laienemisprotsessis osalevate partneritega, kes on ühinemisega seotud reformide tegemisel edukad, järgjärgulise integratsiooni teemal iga-aastase dialoogi. Iga dialoogi käigus vaadatakse läbi osalemine järgjärgulise integratsiooni mehhanismides ja tehakse kindlaks täiendavad võimalused. Seejärel selgitatakse välja veel täitmata nõuded ning määratakse kindlaks vastutavad asutused ja järgmises etapis vajalik tehniline või rahaline toetus. Nende meetmete tulemused vaadatakse läbi järgnevate dialoogide käigus.

Sihtotstarbeline osa kavandatava instrumendi „Globaalne Euroopa“ raames antavast toetusest tuleks eraldada dialoogide käigus kindlaks tehtud järgjärgulise integratsiooni vajaduste rahuldamiseks. Sellega toetatakse investeeringuid, haldussuutlikkust, õigusnormide rakendamist ja infosüsteeme, mis on vajalikud selleks, et liidu poliitikas ja programmides tulemuslikult osaleda. Need vajadused tuleks kindlaks määrata riiklikes kavades, milles tuleks ühtlasi kavandada, kuidas rahastada reforme ja ettevalmistusi, millest osalemine sõltub.

³⁰ Näiteks alustas Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Amet hiljuti ELi eelarvetoetuse abil koostööd teatavate laienemisprotsessis osalevate partnerite intellektuaalomandiametitega, et pakkuda neile tuge *acquis*'ga vastavusse viimisel, suutlikkuse suurendamisel ja intellektuaalomandiga seotud ELi *acquis*' täitmise tagamisel.

Rahastamine ja varasem osalemine eeldavad pidevat nõuetele vastavust. Iga järkjärgulise integratsiooni meetme puhul tuleks täpsustada asjakohane *acquis*, osalemistingimused ja järelevalvekord. Osalemisega peab kaasnema pidev vastavusseviimine *acquis* muudatustega, tulemuslik kontroll ja koostöö liidu asutustega.

Kui neid kohustusi ei täideta, peab olema võimalik osalemine tagasi pöörata. Kui see on põhjendatud, tuleks osalemine peatada või lõpetada. Parandusmeetmed peaksid olema proportsionaalsed ja piirduma asjaomase poliitikavaldkonnaga, kui tegemist on sektoripõhise puudusega. Suurem tagasilangus põhialustes või strateegilises kooskõlastamises võib õigustada ulatuslikumat reageerimist kohaldatavate instrumentide alusel. Osalemise peatamise ja taastamise tingimused tuleks eelnevalt kindlaks määrata. Vastavas otsuses tuleks välja tuua, millist rikkumist see puudutab ja millises ulatuses piirangut kohaldatakse, ning määrata kindlaks osalemise taastamiseks vajalikud parandusmeetmed.

Järgmised sammud

Komisjon kavatseb

- esitada liikmesriikidega konsulteerimiseks kaardistamise tulemused ning sidusa, strateegilise ja prognoositava lähenemisviisi, mida järkjärgulise integratsiooni suhtes kohaldada;
- algatada laienemisprotsessis osalevate partneritega, kes on ühinemisega seotud reformide tegemisel edukad, järkjärgulise integratsiooni teemal iga-aastase dialoogi; leppida kokku järelemeetmetes, mida kohaldada täitmata nõuete, täiendavate võimaluste, vastutavate asutuste ja nende täitmiseks vajaliku toetuse suhtes;
- laiendada kooskõlas ühinemise edenemisega osalemist liidu programmides, asutustes, eksperdirühmades ja tegevusstruktuurides; teha kindlaks ülesanded ja haldusettevalmistused, mis on vajalikud tulemuslikuks osalemiseks vastavalt kohaldatavatele normidele;
- teha koostööd Euroopa Parlamendi, Euroopa Ülemkogu ja nõukoguga, et kehtestada pärast viimast valitsustevahelist konverentsi asjakohane teavitamist, konsulteerimist ja vaatlemist käsitlev kord, ning uurida pärast ühinemislepingule allakirjutamist võimalusi institutsioonilist osalemist süvendada;
- määrata kavandatava instrumendi „Globaalne Euroopa“ riiklikes kavades kindlaks järkjärguliseks integratsiooniks vajalikud investeeringud, suutlikkus ja süsteemid;
- kaasata laienemisprotsessis osalevad riigid selliste uute meetmete väljatöötamisse, mille abil kaitsta ELi turgu.

IV. Tulevastes ühinemislepingutes sisalduvad kaitsemeetmed

Läbirääkimiste käigus saavutatud vastavus peab jätkuma ka pärast ühinemist. Liikmesus toob kaasa nii laiemad õigused kui ka kohustused. Nagu läbivaatamise käigus rõhutati, sõltub

laienenud liidu edu sellest, kui tulemuslikult ühiseid norme rakendatakse. Ühinemisprotsessi käigus tagatakse õigusriigi põhimõtte, demokraatia ja põhiõiguste püsiv järgimine ning ühinemislepingutega nähakse ettekaitsemeetmed, mille abil vastavusega seotud tõsiste puudustele korral pärast ühinemist reageerida. Need kaitsemeetmed peaksid täiendama liidu üldisi vahendeid ajutiste ja sihipäraste õiguskaitsevahenditena.

1. Eesmärk ja ühised põhimõtted

Nagu on märgitud 2025. aasta teatises ELi laienemispoliitika kohta,³¹ peaksid tulevased ühinemislepingud sisaldama tugevamaid kaitsemeetmeid, mida rakendada juhul, kui läbirääkimiste käigus eelkõige õigusriigi, demokraatia ja põhiõiguste valdkonnas võetud kohustuste täitmisel esineb tõsiseid tagasilangusi. Komisjon teeb ettepaneku nende kaitsemeetmete ühise raamistiku kohta.

Raamistikus tuleks ette näha selged kaitsemeetmete aktiveerimise alused ja nende kohaldamise tähtsused. Otsused peaksid olema nõuetekohaselt põhjendatud ning põhinema objektiivsetel ja kindlatel tõenditel. Meetmete suhtes tuleks kohaldada kohtulikku kontrolli ja need tuleks korrapäraselt läbi vaadata, ning kui neid õigustavad asjaolud ära langevad, tuleks neid muuta või need tühistada.

Kaitsemeetmed peaksid olema proportsionaalsed leitud puuduste laadi, raskusastme ja mõjuga ega tohiks minna kaugemale sellest, mis on vajalik nende puuduste kõrvaldamiseks. Meetmed peaksid üldjuhul olema suunatud asjaomasele sektorile. Kui puudused on süsteemsed, võib olla põhjendatud ulatuslikum reageerimine asjaomase kaitseklausli raames. Meetmete ulatus ja kohaldamine peaks looma tasakaalu liidu toimimise kaitsmise ja liikmesusest tulenevate õiguste säilitamise vahel.

2. Valdkondlikud kaitsemeetmed ja ühinemiseelne järelevalve

Tulevastes ühinemislepingutes tuleks säilitada kolm varasemate laienemiste käigus välja töötatud poliitilist kaitsemeetet:

- majanduslik kaitseklausel, mida kohaldatakse tõsiste raskuste korral, mis mõjutavad teatavat majandussektorit või geograafilist piirkonda;
- siseturu kaitseklausel, mida kohaldatakse juhul, kui ühinemisläbirääkimiste käigus võetud kohustusi ei täideta, millega kahjustatakse olulisel määral siseturu toimimist või ohustatakse liidu finantshuve või esineb otsene oht, et sellised tagajärjed võivad realiseeruda;
- justiits- ja siseküsimuste kaitseklausel, mida kohaldatakse juhul, kui klausliga hõlmatud *acquis* ülevõtmisel või rakendamisel, sealhulgas õigusala koostöö ja vastastikuse tunnustamise vallas, esineb tõsiseid puudusi või otsene oht, et need võivad tekkida.

Need kaitsemeetmed on oma olemuselt ajutised. Eelmised ühinemislepingud võimaldasid neid kasutada kolm aastat pärast ühinemist. Tulevaste lepingutega tuleks seda ajavahemikku märkimisväärselt pikendada, et anda piisavalt aega rakendamise kohta usaldusväärsete

³¹ Euroopa Komisjon, Teatis ELi laienemispoliitika kohta, 2025, COM(2025) 690 final.

andmete kogumiseks. Leping peaks võimaldama ka kaitsemeetmete aktiveerimise perioodi pikendamist kindlaksmääratud tingimustel, tuginedes komisjoni hinnangule.

Perioodi, mille jooksul võib kaitseklauslile tugineda, tuleks eristada selle klausli alusel vastu võetud meetmete kestusest. Enne kaitsemeetmete aktiveerimise perioodi lõppu vastu võetud meetmete kohaldamist võib jätkata üksnes seni, kuni neid õigustavad tingimused püsivad. Need tuleks korrapäraselt läbi vaadata ja neid tuleks muuta või need tühistada vastavalt ühinemislepingus sätestatud tingimustele.

Kaitsemeetmete kasutamise toetamiseks hindab komisjon alates läbirääkimiste lõpetamisest kuni ühinemiseni kohustuste täitmist ja säilitamist. Ta annab sellest korrapäraselt aru Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Tulevased ühinemislepingud peaksid sisaldama ka üldist järelevalveklauslit allakirjutamise ja ühinemise vaheliseks ajaks. Ühinemiseelne järelevalve peaks kuni ühinemiseni tuginema muu hulgas komisjoni asjaomastele tabelitele ja aruannetele. Järelevalve käigus tuleks puudused varakult välja selgitada ja määrata kindlaks vajalikud parandusmeetmed. Tõsiste probleemide tekkimisel peaks nõukogul olema võimalik võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu asjakohased meetmed, mille fookuses on kõnealused kohustused. Ühinemislepinguga tuleks ette näha, et asjakohaste meetmete üle võib otsustada enne ühinemist ja vajaduse korral võivad need jõustuda alates liikmeks saamise päevast.

Kui järelevalve käigus leitakse, et enne liikmeks saamise päeva on toimunud tagasilangus, mille korrigeerimiseks ei piisaks sihipärastest meetmetest, võiks viimase abinõuna kasutada edasilükkamisklauslit. See võimaldaks ühinemise komisjoni hinnangu alusel edasi lükata. Klausel peaks tuginema objektiivsetele kriteeriumidele ja sellega tuleks kehtestada proportsionaalne edasilükkamisperiood. Otsuste tegemise kord määratakse kindlaks hiljem. Kõnealuse perioodi jooksul hindab komisjon veel kõrvaldamata puudusi uuesti.

3. Institutsiooniline kaitseklausel

Institutsioonilist toimimist või liikmesusest tulenevaid kohustusi mõjutavate rikkumiste vastu on vaja kaitset, mis läheb valdkondlikest kaitsemeetmetest kaugemale. Selleks võiks kasutada ajutist institutsioonilist kaitseklauslit, mille kohaselt käsitleda lojaalse koostöö põhimõtte ja ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtuste tõsiseid rikkumisi. Õigusriigi põhimõtete ja põhiõiguste harta rikkumisi, mis mõjutavad ELi vahendite rakendamist, kavatakse käsitleda horisontaalsete tingimuste alusel, mis kehtestatakse riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade raames, mida kandidaatriigid rakendavad alates liiduga ühinemise päevast. Kogu ELi eelarve suhtes kohaldatakse ka edaspidi tingimuslikkuse määrust.

Sellistele rikkumistele reageerimisel tuleks arvesse võtta nende laadi, raskusastet ja mõju ning eriti raskete juhtumite korral võidakse hääleõigus nõukogus peatada. Meetmete fookuses peaks võimaluse korral olema mõjutatud poliitika; kui tegemist on süsteemsete puudustega, võib põhjendatud olla ka ulatuslikum reageerimine.

Meetmeid võetakse komisjoni ettepaneku või liikmesriikide põhjendatud taotluse alusel. Need loetakse vastuvõetuks, kui nõukogu ei ole neid kindlaksmääratud aja jooksul kvalifitseeritud häälteenamusega tagasi lükanud.

Kaitseklauslit kohaldataks 15 aastat pärast ühinemist. Kõigi meetmete suhtes kohaldataks kohtulikku kontrolli ja nõukogu vaataks need korrapäraselt läbi Meetmed tuleks korrapäraselt läbi vaadata ja kui neid õigustanud probleemid on lahendatud, tuleks neid muuta või need tühistada.

Kaitsemeede täiendaks ELi lepingu artiklit 7, mitte ei asendaks seda. Sellega nähtaks ette ajutine spetsiifiline mehhanism, mida rakendada esimestel ühinemisjärgsetel aastatel erandlikes olukordades. Artikkel 7 säilitaks oma keskse rolli liidu väärtuste kaitsmisel. Kaitsemeetme kasutamine tuleb kooskõlastada muude menetlustega, et reageerimine oleks tulemuslik ja kombineeritud meetmed jääksid proportsionaalseks.

4. Täiendav kord

Schengeni *acquis*' täielikuks kohaldamiseks tuleb pärast vajalike tingimuste kontrollimist võtta vastu eraldi nõukogu otsus. Komisjon teeb ettepaneku võtta eraldi arvesse vastastikuse usalduse seisukohast olulisi õigusriigi tingimusi, nagu kohtusüsteemi, korruptsioonivastaste menetluste, politseitöö ja piirihalduse toimimine. Neid tingimusi tuleks Schengeni *acquis*' rakendamise seisukohast hinnata kohaldatava hindamis- ja otsuste tegemise menetluse kaudu.

Veel üks võimalus puudutab otsustusõiguse kasutamist liikmesuse esimestel aastatel. Uus liikmesriik võtaks kohustuse, et ta ei seisa teatava aja jooksul vastu nõukogu ja Euroopa Ülemkogu otsustele, mis käsitlevad tulevase laienemise ja on seotud kahepoolsete vaidlustega. Selliseid kahepoolseid küsimusi, mis ei ole seotud ühinemiskriteeriumidega, tuleks käsitleda asjakohaste kahepoolsete või rahvusvaheliste mehhanismide kaudu. Asjaomane kohustus määratakse kindlaks ühinemislepingule lisatavas deklaratsioonis.

Läbirääkimistel võib ilmned ka vajadus näha ette üleminekukord, mida kohaldada töötajate ja teenuste vaba liikumise, põllumajanduse, tundlike toodete, rahastamise ning ühistes süsteemides ja võrgustikes osalemise suhtes. Sellise korra fookuses peaks olema kindlaks tehtud riskid, see peaks jääma proportsionaalseks ja ajaliselt piiratuks ning vajaduse korral tuleks see läbi vaadata. Kui objektiivsed asjaolud seda nõuavad ja kandidaatriik sellega nõustub, võib ühinemislepinguga ette näha ka erikorra – näiteks valdkonnapõhised kaitseklauslid, muu hulgas põllumajanduse vallas –, mida kohaldataks tavapärasest üleminekuajast kauem ja mis vaadataks korrapäraselt läbi.

Selleks et läbirääkimistel sellist korda arutada, esitab komisjon liidu seisukohti käsitlevad ettepanekud järgmiste peatükkide kohta: 34. peatükk (Institutsioonid), 35. peatükk (Muud küsimused) ja 33. peatükk (Finants- ja eelarvesätted) ning vajaduse korral asjaomaste valdkondlike peatükkide kohta. Ettepanekud sisaldavad vajalikke aluslepingu sätteid, lisasid ja kohustusi, alustades Montenegro ühinemistingimustega.

Järgmised sammud

Komisjon kavatseb

- teha vajaduse korral ettepaneku ühinemislepingute kaitseklauslite kohta;
- esitada ettepanekuid, mis käsitlevad liidu seisukohti 34. ja 35. peatüki kohta ja sisaldavad muu hulgas ühinemislepingutes eespool nimetatud kaitsemeetmete kohta kavandatavaid sätteid;

- kohaldada seda lähenemisviisi esmalt Montenegro ühinemistingimuste suhtes.

V. Valmisoleku realiseerimine

Käesolevas teatises ja laienemiseelse läbivaatamise järel dustes nähakse ette, kuidas saavutada liidu pikaajalisi eesmärke, ning käsitletakse liidu prioriteetide ja poliitikaga seotud põhiküsimusi ja suutlikkust tegutseda laiema liiduna. Neis määratakse kindlaks, milliseid muudatusi ja reforme peaks EL kaaluma, et muuta oma poliitika- ja juhtimisraamistik tulevikukindlaks ning saada laienemisest vastastikust kasu.

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles jätkama institutsioonilisi ettevalmistusi ja töötama oma vastutusala piires välja poliitikameetmeid. Ta teeb koostööd liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikidega, et siduda ettevalmistused läbirääkimiste edenemisega, laiendada järkjärgulist integratsiooni vastastikust huvi pakkuvates strateegilistes valdkondades ning määrata kindlaks kaitsemeetmed, milles tuleb ühinemislepingutes kokku leppida.

Selleks et kaasata ettevalmistustesse kodanikke ja sidusrühmi, korraldab komisjon praeguste ja tulevaste liikmesriikide kodanike, ettevõtjate, sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna esindajatega dialooge, muu hulgas liidu delegatsioonide võrgustiku kaudu. Arutlusele tulevad sellised teemad nagu laienemisest saadav vastastikune kasu ning vajalikud kohandused ja kaitsemeetmed.

Tuginedes varasemate laienemiste käigus saadud kogemustele, esitab komisjon 2026. aasta laienemisteatises soovituslikud tegevuskavad, milles nähakse ette edasised sammud, mida kavatsetakse läbirääkimistega kõige kaugemale jõudnud riikide – Montenegro, Albaania, Moldova ja Ukraina – ühinemisprotsessis astuda, tingimusel et need riigid säilitavad reformide tempo.

Tegevuskavad ei mõjuta läbirääkimiste tulemust ega kiirust, kuid on nii kandidaatriikidele kui ka nõukogule läbirääkimistel tugipunktiks. Muudetud laienemismetoodika tagab suurema prognoositavuse ja sellele tuginevad tegevuskavad võimaldavad paremini prioriteete seada, järjestust määrata ja protsessi jälgida. Saavutustel põhineva hindamise põhimõtte kohaselt sõltub ühinemisläbirääkimiste tempo ka edaspidi sellest, kas läbirääkimisi pidavad riigid teevad edusamme ja viivad lõpule reformid, mis on vajalikud ELi liikmesuse tingimuste täitmiseks.

Ühinemisprotsess jääb rangeks ja tulemuspõhiseks ning osalemine, kasu ja kohustused on otseses seoses reformide elluviimise, rakendamissuutlikkuse ja strateegilise kooskõlastamisega. Kuid range ja tulemuspõhine protsess ei tähenda, et eurooplased peavad tulemusi kaua ootama. Nii liikmesriikide kui ka laienemisprotsessis osalevate riikide kodanikud ja ettevõtjad peavad tundma protsessi igas etapis, et Euroopa pakub käegakatsutavat kasu.