

Laienemise mõju jõuvahekordadele Euroopa Liidu Nõukogus



PIRET EHIN

Tartu Ülikooli võrdleva
poliitika professor

Kuidas mõjutab Euroopa Liidu edasine laienemine jõudude tasakaalu ELi Nõukogus? Milliseks kujuneb tasakaal suurte ja väikeste, vanade ja uute, ida- ja lääne-, põhja- ja lõunapoolsete liikmesriikide vahel erinevate laienemissenaariumite korral?

Järgnev tekst annab lühiülevaate analüüsist, mis põhineb Riigikantslei tellimusel valminud hääletuskalkulaatoril, mis võimaldab mudeldada Nõukogu hääletusprotsesse kuni kümne riigi liitumise korral. Analüüsi terviktekst (Ehin, 2025) on kättesaadav Rootsi Euroopa Liidu Poliitikauuringute Instituudi (SIEPS) kodulehel.¹

¹ Ehin, P. The impact of enlargement on the balance of power in the Council. Swedish Institute for European Policy Studies (2025, märts). <https://sieps.se/en/publications/2025/the-impact-of-enlargement-on-the-balance-of-power-in-the-council/>

Euroopa Liidu laienemispoliitika on Venemaa agressiooni tõttu Ukrainas taas hoo sisse saanud ning see on elavdanud arutelusid institutsionaalsete küsimuste üle. Arutelude keskmes on erinevate laienemissenaariumite mõju jõuvahekordadele ja otsustusprotsessidele ELi institutsioonides ning küsimus, kas ja milliseid reforme on vaja, et liitu laienemiseks ette valmistada. Pakutud on lahendusi, mis ulatuvad tagasihoidlikest menetluslikest muudatustest kuni ambitsioonikate ettepanekuteni avada aluslepingud läbirääkimisteks.

Eriti oluline on laienemise mõju Nõukogu otsustusprotsessidele. Nõukogu on üks kahest peamisest seadusandjast, kes hääletab ELi õigusaktide ja eelarve üle. Valdav osa Nõukogu seadusandlikest otsustest võetakse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega (KHE): ettepanek kiidetakse heaks, kui poolt hääletab vähemalt 55% liikmesriikidest, kes esindavad vähemalt 65% ELi rahvastikust. Kuigi Nõukogus langetatakse enamik otsuseid konsensuslikult, ilma formaalse hääletuseta, raamib KHE siiski läbirääkimisi ja kauplemist: osalejad jälgivad koalitsioonide kujunemist, millel on potentsiaal otsuseid kas

vastu võtta või blokeerida (Heisenberg, 2005; Smeets, 2015; Van Aken, 2012). Uute riikide liitumine – eriti rahvarohkete nagu Ukraina – muudaks jõuvahekordi, mis kujundavad hääletamist, läbirääkimisi ja kompromisse Nõukogus.

Uuringu eesmärk oli analüüsida võimaliku laienemise mõju jõuvahekordadele ja otsustamisele Nõukogus. Kandidaadistaatus on antud üheksale riigile: viiele Lääne-Balkani riigile (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia), nn assotsiatsioonikolmikule (Ukraina, Moldova ja Gruusia; viimasega on läbirääkimised alates 2024. aastast peatatud) ning Türgile (kõnelused on alates 2019. aastast külmutatud). Lisaks on Kosovo tunnistanud potentsiaalseks kandidaatriigiks. Kuigi liitumiste ajastus, ulatus ja järjekord on teadmata, keskendub analüüs kolmele stsenaariumile:

- ▶ assotsiatsioonikolmiku (Ukraina, Moldova, Gruusia) liitumine (EL30);
- ▶ kuue Lääne-Balkani riigi liitumine (EL33);
- ▶ mõlema grupi liitumine (EL36).

Järgnevalt vaadeldakse, kuidas muutub Nõukogus jõudude tasakaal suurte ja väikeste, vanade ja uute, ida- ja lääne-, põhja- ja lõunapoolsete liikmesriikide vahel erinevate laienemise stsenaariumite korral (EL30, EL33, EL36). Need jaotused ei ole üheselt määratletavad, ent neid kasutatakse Nõukogu hääletusmustrite analüüsis sageli (nt Hosli, 1995; Mattila, 2008; Johansson jt, 2023). Oluline on rõhutada, et sinne analüüs keskendub formaalsetele kaaludele, mis erinevatel riikidel rühmadel Nõukogus oleks. See ei hinda tõenäosust, et need rühmad eelistavad samu poliitikaid või hääletavad tegelikult koos, mööndes, et Nõukogu koalitsioonid on muutlikud ja sageli teemapõhised.

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU ROLL JA OTSUSTUSREEGLID

Nõukogu on üks peamistest ELi otsustuskogudest. Valitsustevahelise

institutsioonina väljendab ta liikmesriikide valitsuste seisukohti, peab läbirääkimisi ning võtab vastu ELi õigusakte ja eelarve. Samuti koordineerib Nõukogu poliitikaid erinevates valdkondades, kujundab ja viib ellu liidu välis- ja julgeolekupoliitikat ning sõlmib ELi nimel rahvusvahelisi lepinguid. Nõukogu on üks juriidiline isik, kuid koguneb kümnes eri koosseisus, kuhu kuuluvad vastava valdkonna ministrid kõigist 27 liikmesriigist.

Valdav osa olulisest ELi seadusandlusest võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse alusel: komisjoni ettepanek peab saama nii Nõukogu kui ka Euroopa Parlamendi heakskiidu. Maastrichti leping (1992) tõi selle korra kasutusele; Lissaboni lepinguga (2009) sai sellest peamine menetlus liidu ainupädevuse ja jagatud pädevuse valdkondades. Teoreetiliselt võib toimuda kuni kolm lugemist, kuid praktikas võetakse üle 85% õigusaktidest vastu juba esimesel lugemisel – seda suuresti tänu kolmepoolsete kohtumiste (triloogide) laialdasele kasutamisele. Iga eelnõu läbib Nõukogus kolm tasandit: liikmesriikide ekspertidest ja ametnikest koosnevad töögrupid, alaliste esindajate komitee (COREPER) ning ministrite kohtumine.

Nõukogus on kasutusel neli erinevat hääletusreeglit:

Kvalifitseeritud häälteenamus: otsus sünnib, kui seda toetab vähemalt 55% liikmesriikidest, kes esindavad vähemalt 65% ELi rahvastikust (nn topeltenamuse reegel).

Ühehäälsus on nõutav teatud poliitiliselt tundlikes valdkondades (nt ühine välis- ja julgeolekupoliitika, ELi kodakondsus, uute liikmete vastuvõtt). Otsus on vastu võetud, kui ükski liikmesriik ei hääleta vastu.

Tugevdatud kvalifitseeritud häälteenamus: otsus on vastu võetud, kui poolt hääletab vähemalt 72% liikmesriike, mis esindavad vähemalt 65% ELi rahvastikust. Seda reeglit kasutatakse juhul, kui

ettepanek ei tule Komisjonilt ega välis- ja julgeolekupoliitika kõrgelt esindajalt.

Lihtenamust (otsus on vastu võetud, kui seda toetab üle poole liikmesriikidest) kasutatakse peamiselt protseduurilistes ja tehnilistes küsimustes.

Kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamisel moodustavad **blokeeriva vähemuse** vähemalt neli riiki, mis esindavad üle 35% ELi rahvastikust.

VARASEMATE LAIENEMISTE JA BREXITI MÕJU JÕUVAHEKORDADELE NÕUKOGUS

Alates Euroopa ühenduste loomisest (1958) on toimunud seitse laienemisvoor. Enamikule eelnesid lepingumuudatused, mis pidid liidu „laienemiskõlblikuks“ tegema. Kuni 1. novembrini 2014 põhines Nõukogu hääletus kaalutud häältel (ingl *weighted votes*), mida jaotati elanike arvu järgi. Rooma lepingu algskeemis oli Prantsusmaal, Saksamaal ja Itaalia neli, Belgial ja Madalmaadel kaks ning Luksemburgil üks hääli; kvalifitseeritud häälteenamuse kvorum oli 12/17 (70,6%). Uute riikide liitumise ja mitmete lepingumuudatuste tulemusel kasvas häälte koguarv 17lt (1958) 352le (2013), samal ajal laienes KHE kasutus üha uutesse poliitikaaldkondadesse. 2004. aasta idasuunalise laienemise eel kardeti ümmikseisu Nõukogus ning Nice'i lepingus sisalduvaid reforme peeti ebapiisavaks.

Need hirmud osutusid alusetuks: uuringud näitavad, et idalaienemine ei halvanud otsustamist Nõukogus (Mattila, 2009; Warntjen, 2017), küll aga muutusid läbirääkimised pikemaks ja keerulisemaks (Hagemann & De Clerck-Sachsse, 2007). Lissaboni lepinguga sätestatud topeltenamuse süsteem (otsus on vastu võetud, kui poolt hääletab vähemalt 55 liikmesriikidest, mis esindavad vähemalt 65% ELi rahvastikust) jõustus 1. novembril 2014. Seega on kõik seitse senist laienemist toimunud vana häältekaalu korra järgi.

Olulisima muutuse Nõukogu jõu-
vahekordades alates topeltenamuse

kehtestamisest tingis Brexit.

Ühendkuningriigi lahkumine suurendas teiste suurriikide (eriti Prantsusmaa) mõju ja vähendas väikeriikide kaalu (Kóczy, 2021; Grech, 2021). Ühendkuningriigi hääletusjõud jagunes peamiselt Saksamaa, Prantsusmaa, Hispaania, Poola ja Itaalia vahel (Gábor, 2020).

ARUTELUD NÕUKOGU HÄÄLETUSMEHHANISMIDE MUUTMISE ÜLE

ELi laienemise tagasitulek on elavdanud vaidlust „laiendamise“ ja „süvendamise“ seoste üle. Laienemiseväljavaade, geopoliitilised nihked, piiriülesed kriisid ja sisemised pinged on tõstnud taas päevakorda lepingureformi.

*Nõukogu otsustamise
kontekstis keskendub
arutelu eeskätt
vajadusele loobuda
ühehäälsuse nõudest
ühises välis- ja
julgeolekupoliitikas ning
liikuda kvalifitseeritud
häälteenamuse või mõne
superenamuse vormi
suunas.*

Nõukogu otsustamise kontekstis keskendub arutelu eeskätt vajadusele loobuda ühehäälsuse nõudest ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ning liikuda kvalifitseeritud häälteenamuse või mõne superenamuse vormi suunas (vt ka Ehin jt, 2022). Venemaale sanktsioonide kehtestamise vaeviline teekond on senisest selgmini paljastanud ühehäälsuse otsustamise kitsaskohad: otsused on jäänud venima või on neid lahjendatud, et rahuldada

üksikute liikmesriikide erihuve. Uute liikmete liitumine muudaks konsensuse saavutamise veel keerulisemaks.

Üha enam väidetakse, et 30 või enama liikmega liit ei saa olla tõhus välispoliitiline tegutseja, kui igal liikmel on vetoõigus. Kuigi kvalifitseeritud häälteenamusele saab üle minna Ülemkogu ühehäälsel otsusega, aluslepinguid muutmata, puudub selleks poliitiline konsensus. Paljud liikmesriigid, eriti väiksemad ja uuemad, kardavad olulistes küsimustes vähemusse jääda ega soovi vetoõigusest loobuda.

Kuidas võita väikeste ja keskmise suurusega riikide toetus olukorras, kus igasugune aluslepingute muutmine nõuab kõigi liikmesriikide üksmeelt?

Lisaks ühehäälsuse nõudest loobumisele on välja pakutud terve rida Nõukogule keskenduvaid reformiettepanekuid, sh roteeruvast eesistumisest loobumine, eesistujate kolmikute asendamine „kvintettidega“, seadusandliku tavamenetluse laiendamine täiendavatesse valdkondadesse, kvalifitseeritud häälteenamuse ümberdefineerimine ja täiendavate võimaluste loomine diferentseeritud integratsiooniks. Sellised muudatused nõuaksid lepingute avamist läbirääkimisteks. Paljud liikmesriigid on aluslepingute muutmise vastu, kuna see protsess on poliitiliselt riskantne, aeganõudev ja võib avada uksed ettearvamatutele nõudmistele, mis

ohustaks senist institutsionaalset tasekaalu ja liikmesriikide vahel saavutatud kompromisse.

Mitmed varasemad analüüsid on jõudnud järeldusele, et aruteludes, mis keskenduvad Nõukogu otsustusmehhanismide reformimisele, on keskne küsimus, kuidas võita väikeste ja keskmise suurusega riikide toetus olukorras, kus igasugune aluslepingute muutmine nõuab kõigi liikmesriikide üksmeelt. Suurriigid, kes soovivad loobuda ühehäälsusest, peavad tõenäoliselt pakkuma väikeriikidele tasu ja garantiisid – näiteks KHE ümberkalibreerimist, eriti tundlikes valdkondades superenamuse nõude kehtestamist, blokeeriva vähemuse definitsiooni muutmist ning senisest paremaid võimalusi diferentseeritud integratsiooniks (Costa jt, 2023). Ilma veenvate pakkumisteta väiksematele liikmesriikidele on ulatuslik hääletusreeglite reform ebatõenäoline ning laienemine võib toimuda ilma sügavama integratsioonita – seda enam, et õiguslikult ei ole lepingute muutmine edasise laienemise eeltingimus.

Kuna pole selge, kas ja kuidas Nõukogu hääletusreegleid edaspidi muudetakse, on mõistlik mudeldada laienemise mõjusid eeldusel, et Lissaboni reeglid jäävad kehtima.

EDASISE LAIENEMISE MÕJU NÕUKOGU OTSUSTUSPROTSESSIDELE

Käesolevas analüüsis kasutatakse EL30+ hääletuskalkulaatorit (Ehin & Eelma, 2023)², et hinnata Nõukogu jõuvahekordade muutusi pärast võimalikku laienemist. See veebipõhine tööriist võimaldab mudeldada ELi Nõukogu hääletusi kandidaatriikide (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Gruusia, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Türgi, Ukraina) ja potentsiaalse kandidaatriigi (Kosovo) liitumise korral nelja erineva hääletusreegli lõikes. Kalkulaatori

2 Hääletuskalkulaator valmis Riigikantselei tellimusel ja toel.

	EL27	Assotsiatsiooni- kolmik (EL30)	Lääne-Balkan (EL33)	Täielik laienemine (EL36)
Asutajaliikmed (6): FR, DE, IT, NL, BE, LU	22,22% liikmesriikidest 53,86% rahvastikust	20% liikmesriikidest 48,78% rahvastikust	18,18% liikmesriikidest 51,88% rahvastikust	16,67% liikmesriikidest 47,1% rahvastikust
1973–1995 liitunud riigid (8): IE, DK, EL, ES, PT, AT, SE, FI	29,63% liikmesriikidest 23,47% rahvastikust	26,67% liikmesriikidest 21,23% rahvastikust	24,24% liikmesriikidest 21,61% rahvastikust	22,22% liikmesriikidest 20,52% rahvastikust
2004–2013 liitunud riigid (13): BG, EE, HR, CY, LT, LV, MT, PL, RO, SK, SI, CZ, HU	48,15% liikmesriikidest 22,67% rahvastikust	43,33% liikmesriikidest 20,51% rahvastikust	39,39% liikmesriikidest 21,83% rahvastikust	36,11% liikmesriikidest 19,82% rahvastikust
Assotsiatsiooni- kolmik (3): UA, MD, GE	–	10% liikmesriikidest 9,53% rahvastikust	–	8,33% liikmesriikidest 9,21% rahvastikust
Lääne-Balkan (6): AL, BA, ME, MK, RS, XK	–	–	18,18% liikmesriikidest 3,69% rahvastikust	16,67% liikmesriikidest 3,35% rahvastikust
Assotsiatsiooni- kolmik ja Lääne- Balkan (9)	–	–	–	25% liikmesriikidest 12,56% rahvastikust

TABEL 1. Uued ja vanad: EL27, EL30, EL33 ja EL36 võrdlus.

Märkus: punasega varjutatud lahtrid: blokeeriva vähemuse kriteerium on täidetud.

Allikas: arvutused EU30+ hääletuskalkulaatori (Ehin & Eelma, 2023) põhjal

sisendandmeteks on liikmes- ja kandidaat-riikide rahvaarv 1. jaanuari 2023 seisuga (Eurostat) ning Lissaboni lepingus sätestatud hääletusreeglid.

Analüüs keskendub kolmele stsenaariumile³:

1. Assotsiatsioonikolmik – Ukraina, Moldova ja Gruusia liitumine (EL30).
 2. Lääne-Balkan – kuue riigi liitumine (EL33).
 3. Kombineeritud – assotsiatsioonikolmik + Lääne-Balkan (EL36).
- Järgnev analüüs keskendub küsimusele,

kuidas laienemine mõjutab tasakaalu vanade ja uute, suurte ja väikeste, ida- ja lääne- ning põhja- ja lõunapoolsete liikmesriikide vahel ELi Nõukogus.

UUED JA VANAD

Tabel 1 grupeerib riigid liitumisaasta alusel ning näitab iga rühma osakaalu liikmesriikide koguarvust ja ELi rahvastikust nii praeguses, 27 liikmega liidus kui ka kolme erineva laienemisstsenaariumi korral.

ELi asutajaliikmete (Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Holland, Belgia, Luksemburg) osakaal ELi rahvastikust väheneb märgatavalt iga laienemisstsenaariumi korral, mis hõlmab Ukraina

3 Arvestades, et Türgi liikmesus on kaugem väljavaade, ei hinnata analüüsis Türgi liitumise mõju.

	EL27	Assotsiatsiooni- kolmik (EL30)	Lääne-Balkan (EL33)	Täielik laiene- mine (EL36)
Alla 5 miljoni: EL27 (8): MT, LU, CY, EE, LV, LT, SI, HR EL30 (+2): GE, MD EL33 (+5): AL, BA, ME, MK, XK EL36 (+7): GE, MD, AL, BA, ME, MK, XK	8 riiki 29,63% liikmesriikidest 3,17% rahvastikust	10 riiki 33,33% liikmesriikidest 4,13% rahvastikust	13 riiki 39,39% liikmesriikidest 5,3% rahvastikust	15 riiki 41,67% liikmesriikidest 6,03% rahvastikust
5–10 miljonit: EL27 (7): IE, SK, FI, DK, BG, AT, HU EL33, EL36 (+1): RS	7 riiki 25,93% liikmesriikidest 10,54% rahvastikust	7 riiki 23,33% liikmesriikidest 9,54% rahvastikust	8 riiki 24,24% liikmesriikidest 11,58% rahvastikust	8 riiki 22,22% liikmesriikidest 10,52% rahvastikust
10–15 miljonit: EL27 (5): EL, PT, SE, CZ, BE EL30, EL33, EL36 (+0)	5 riiki 18,52% liikmesriikidest 1,04% rahvastikust	5 riiki 16,67% liikmesriikidest 10,89% rahvastikust	5 riiki 15,15% liikmesriikidest 11,59% rahvastikust	5 riiki 13,89% liikmesriikidest 10,52% rahvastikust
15–20 miljonit: EL27 (2): NL, RO EL30, EL33, EL36 (+0)	2 riiki 7,41% liikmesriikidest 8,22% rahvastikust	2 riiki 6,67% liikmesriikidest 7,44% rahvastikust	2 riiki 6,06% liikmesriikidest 7,92% rahvastikust	2 riiki 5,56% liikmesriikidest 7,19% rahvastikust
Üle 20 miljoni: EL27 (5): DE, IT, FR, PL, ES EL30, EL36 (+1): UA EL33 (+0)	5 riiki 18,52% liikmesriikidest 66,04% rahvastikust	6 riiki 20% liikmesriikidest 68,01% rahvastikust	5 riiki 15,15% liikmesriikidest 63,6% rahvastikust	6 riiki 16,67% liikmesriikidest 65,74% rahvastikust

TABEL 2. Väikesed ja suured: EL27, EL30, EL33 ja EL36 võrdlus.

Märkus: kollasega varjutatud lahtrid: KHE kriteeriumid on osaliselt täidetud: rahvastiku osakaalu nõue (vähemalt 65% ELi rahvastikust) on täidetud, kuid riikide osakaalu nõue (vähemalt 55% liikmesriikidest) mitte; blokeeriva vähemuse kriteerium on samuti täidetud. Punasega varjutatud lahtrid: blokeeriva vähemuse kriteerium on täidetud.

Allikas: arvutused EU30+ hääletuskalkulaatori (Ehin & Eelma, 2023) põhjal

liitumist. Siiski säilitavad asutajaliikmed kõigi kolme stsenaariumi korral võime otsuseid blokeerida, sest nende ühine rahvastikuosakaal ületab 35%. KHE riikide osakaalu kriteeriumi (vähemalt 55%) täitmiseks vajavad kuus asutajariiki EL36s 14 partnerit (EL27s üheksat). KHE

rahvastikukriteeriumi (vähemalt 65%) täitmiseks on neil EL36s vaja vähemalt kolme partnerit (nt Poola, Ukraina ja Rumeenia), EL27s kahte.

Kõigi kolme laienemisstsenaariumi korral kaotavad aastatel 2004–2013 liitunud riigid võime otsuseid blokeerida.

EL27s moodustasid nad 48,15% liikmesriikidest ning ilma nendeta ei ole KHE riikide osakaalu kriteerium (vähemalt 55%) täidetav. Blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajavad nad ükskõik millise laienemissenaariumi korral vähemalt kahte rahvarohket partnerit (nt Ukraina ja Hispaania).

„Uued“ ja „väga uued“ (st edaspidi liituvad) liikmesriigid saaksid koos hääletades EL36s otsuseid blokeerida, arvestades nende osakaalu kõigist liikmesriikidest (61,11%). „Väga uute“ liikmesriikide rühm vajab EL36s blokeeriva vähemuse moodustamiseks vähemalt kahte väga rahvarohket partnerit (nt Prantsusmaa ja Itaalia).

Väikesed ja suured

Tabel 2 näitab muutusi suurte ja väikeste riikide arvus ja osakaalus kolme laienemissenaariumi korral. Kuna selget piiri „väikeste“ ja „suurte“ vahel ei ole, jaotab tabel riigid elanikkonna suuruse alusel viide rühma. Kõik kandidaatriigid peale Ukraina on pigem „väikesed“ (kuues kandidaatriigis on elanikke alla kolme miljoni; Gruusias ning Bosnias ja Hertsegoviinas 3–4 miljonit; Serbias 6,7 miljonit).

Laienemine suurendab märgatavalt väikeriikide arvu ja osakaalu liidus. Alla kümne miljoni elanikuga riigid moodustaks EL36s 63,89% liikmesriikidest (EL27s 55,56%), kuid nende elanikkond moodustaks vaid 16,55% EL36 kogurahvastikust. KHE rahvastikukriteeriumi täitmiseks vajaks alla kümne miljoni elanikuga riigid EL36s vähemalt nelja suurt partnerit (nt Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia ja Hispaania või Ukraina), blokeeriva vähemuse moodustamiseks aga vähemalt kahte partnerit (nt Saksamaa ja Portugal).

Alla 15 miljoni elanikuga riigid moodustaks EL36s 77,78% liikmesriikidest ja 27,07% rahvastikust. KHE rahvastikukriteeriumi täitmiseks on neil EL36s vaja vähemalt kolme partnerit (nt Saksamaa, Prantsusmaa ja Hispaania). Blokeeriva vähemuse moodustamiseks peaks seda

rühma toetama vähemalt üks Ukrainaga võrreldava rahvaarvuga riik.

Kolme suurima riigi (Saksamaa, Itaalia, Prantsusmaa) ühine rahvastikuosakaal on EL36s 41,2% (EL27s 47,12%). Blokeeriva vähemuse moodustamiseks vajavad nad endiselt vähemalt ühte täiendavat partnerit. KHE rahvastikukriteeriumi täitmiseks on neil vaja vähemalt kolme partnerit (nt Hispaania, Ukraina ja Poola), kuid riikide osakaalu kriteeriumi täitmiseks peab koalitsioonis olema vähemalt 20 liiget (EL27s 15).

„Väga uute“ liikmesriikide rühm vajab blokeeriva vähemuse moodustamiseks vähemalt kahte väga rahvarohket partnerit (nt Prantsusmaa ja Itaalia).

„Suurte“ liikmesriikide (üle 30 miljoni elanikuga riigid) arv kasvab Ukraina liitumisel viielt kuuele. EL27s ning EL30 ja EL36 laienemissenaariumite korral täidab see rühm KHE rahvastikukriteeriumi, kuid mitte riikide osakaalu kriteeriumi; samas saab rühm kõigi kolme laienemissenaariumi korral otsuseid blokeerida.

Ida ja lääs

Kuna „ida“ ja „lääs“ on pigem geopolitilised kui geograafilised mõisted, esitab tabel 3 andmed postkommunistlike riikide, Nõukogude Liidu endiste

	EL27	Assotsiatsiooni- kolmik (EL30)	Lääne-Balkan (EL33)	Täielik laiene- mine (EL36)
Postkommu- nistlikud riigid: EL27 (11): BG, EE, HR, LT, LV, PL, RO, SK, SI, CZ, HU EL30 (+3): UA, GE, MD EL33 (+6): AL, BA, ME, MK, RS, XK EL36 (+9): UA, GE, MD, AL, BA, ME, MK, RS, XK	11 riiki 40,74% liikmesriikidest 22,34% rahvastikust	14 riiki 46,67% liikmesriikidest 29,75% rahvastikust	17 riiki 51,52% liikmesriikidest 25,21% rahvastikust	20 riiki 55,56% liikmesriikidest 32,1% rahvastikust
Endised Nõukogude Liidu vabariigid: EL27 (3): EE, LV, LT EL30 (+3): UA, GE, MD EL33 (+0) EL36 (+3): UA, GE, MD	3 riiki 11,11% liikmesriikidest 1,36% rahvastikust	6 riiki 20% liikmesriikidest 10,76% rahvastikust	3 riiki 9,09% liikmesriikidest 1,31% rahvastikust	6 riiki 16,67% liikmesriikidest 10,4% rahvastikust
Venemaa või Valgevenega maismaapiiri jagavad riigid: EL27 (5): EE, LV, LT, FI, PL EL30 (+2): UA, GE EL33 (+0) EL36 (+2): UA, GE	5 riiki 18,52% liikmesriikidest 10,8% rahvastikust	7 riiki 23,33% liikmesriikidest 18,8% rahvastikust	5 riiki 15,15% liikmesriikidest 10,4% rahvastikust	7 riiki 19,44% liikmesriikidest 18,17% rahvastikust

TABEL 3. Ida ja lääs: EL27, EL30, EL33 ja EL36 võrdlus.

Märkus: kollasega varjutatud lahtrites on KHE kriteeriumid osaliselt täidetud, st riikide osakaalu nõue (vähemalt 55% liikmesriikidest) on täidetud, kuid rahvastikukriteerium (vähemalt 65%) mitte; blokeeriva vähemuse kriteerium on samuti täidetud. Punasega varjutatud lahtrites on blokeeriva vähemuse kriteerium täidetud.

Allikas: arvutused EU30+ hääletuskalkulaatori (Ehin & Eelma, 2023) põhjal

vabariikide ning Venemaa või Valgevenega maismaapiiri jagavate riikide arvu ja osakaalu kohta.

Laienemine suurendaks märgatavalt postkommunistlike riikide kaalu ELis. EL33s ja EL36s moodustaksid nad enamus. Kõigi kolme laienemissenaarimi korral saaksid postkommunistlikud riigid otsuseid blokeerida. EL36s täidavad postkommunistlikud riigid KHE riikide osakaalu kriteeriumi (vähemalt 55%), kuid

mitte rahvastikukriteeriumi. Nõutava rahvastiku osakaalu saavutamiseks on vaja vähemalt kolme täiendavat partnerit (nt Saksamaa, Itaalia ja Hispaania).

Assotsiatsioonikolmiku liitumine kahekordistaks endiste Nõukogude Liidu vabariikide arvu ELis. Venemaa või Valgevenega maismaapiiri jagavate riikide osakaal tõuseks EL30s peaaegu veerandini. EL36s vajaks see rühm blokeeriva vähemuse kujundamiseks vähemalt kahte

	EL27	Assotsiatsiooni- kolmik (EL30)	Lääne-Balkan (EL33)	Täielik laiene- mine (EL36)
Põhja-Euroopa¹: EL27 (7): EE, LV, LT, IE, SE, FI, DK EL30, EL33, EL36 (+0)	7 riiki 25,93% liikmesriikidest 7,43% rahvastikust	7 riiki 23,33% liikmesriikidest 6,72% rahvastikust	7 riiki 21,21% liikmesriikidest 7,16% rahvastikust	7 riiki 19,44% liikmesriikidest 6,5% rahvastikust
Lõuna-Euroopa¹: EL27 (8): ES, HR, IT, EL, CY, MT, PT, SL EL30 (+0) EL33, EL36 (+6): AL, BA, ME, MK, RS, XK	8 riiki 29,63% liikmesriikidest 30,15% rahvastikust	8 riiki 26,67% liikmesriikidest 27,28% rahvastikust	14 riiki 42,42% liikmesriikidest 32,73% rahvastikust	14 riiki 38,89% liikmesriikidest 29,71% rahvastikust
Läänemere riigid: EL27 (8): EE, LV, LT, SE, FI, DK, DE, PL EL30, EL33, EL36 (+0)	8 riiki 29,63% liikmesriikidest 33,28% rahvastikust	8 riiki 26,67% liikmesriikidest 30,11% rahvastikust	8 riiki 24,24% liikmesriikidest 32,06% rahvastikust	8 riiki 22,22% liikmesriikidest 29,1% rahvastikust
Vahemere riigid: EL27 (8): ES, HR, FR, IT, EL, CY, MT, SL EL30 (+0) EL33, EL36 (+3): AL, BA, ME	8 riiki 29,63% liikmesriikidest 43% rahvastikust	8 riiki 26,67% liikmesriikidest 38,9% rahvastikust	11 riiki 33,33% liikmesriikidest 42,89% rahvastikust	11 riiki 30,56% liikmesriikidest 38,94% rahvastikust
Musta mere riigid: EL27 (2): BG, RO EL30, EL36 (+3): UA, GE, MD EL33 (+0)	2 riiki 7,41% liikmesriikidest 5,69% rahvastikust	5 riiki 16,67% liikmesriikidest 14,68% rahvastikust	2 riiki 6,06% liikmesriikidest 5,48% rahvastikust	5 riiki 13,89% liikmesriikidest 14,19% rahvastikust

TABEL 4. Põhi ja lõuna: EL27, EL30, EL33 ja EL36 võrdlus.

⁴Klassifikatsioon ÜRO geoskeemi järgi (2024); Kosovo on lisatud Lõuna-Euroopa riikide rühma.

Märkus: punasega varjutatud lahtrites on täidetud blokeeriva vähemuse kriteerium.

Allikas: arvutused EU30+ hääletuskalkulaatori (Ehin & Eelma, 2023) põhjal

täiendavat partnerit (nt Saksamaa ja Horvaatia).

Põhi ja lõuna

Euroopas on „põhja“ ja „lõuna“ piir vaieldav. Tabel 4 esitab andmed kuue riigirühma kohta⁴.

Laienemise tulemusel väheneks Põhja-Euroopa, Balti-Põhjala ja Läänemere riikide osakaal nii riikide arvu kui ka rahvastiku mõttes. EL27s ja kõigi kolme laienemistsenaariumi puhul on Läänemere riikidel märkimisväärne potentsiaal blokeeriva

vähemuse moodustamiseks, sest rühma kuuluvad nii Saksamaa kui ka Poola. Selleks, et otsuseid blokeerida, on vaja veel ainult ühte partnerit.

Lääne-Balkani riikide liitumisel kasvab Lõuna-Euroopa riikide osakaal liikmesriikide hulgas märgatavalt, kuid nende osakaal ELi rahvastikust muutub vähe, eriti, kui liitub ka Ukraina (vt tabel 4).

Vahemere riikide arv suureneb kolme võrra, kui Lääne-Balkani riigid liituvad, kuid Vahemere riikide osakaal ELi rahvastikus on EL36s praeguse liiduga võrreldes

nelja protsendipunkti võrra väiksem. Vahemere riikide rühm täidab blokeeriva vähemuse nõuded nii EL27s kui ka kõigi kolme laienemisstsenaariumi korral.

Musta mere riikide kaal kasvab oluliselt Ukraina, Gruusia ja Moldova liitumisel: EL36s moodustavad nad 13,89% liikmesriikidest ja 14,19% ELi rahvastikust. Blokeeriva vähemuse moodustamiseks EL30s või EL36s on neil riikidel vaja vähemalt kahte täiendavat, rahvarohket partnerit (nt Prantsusmaa ja Hispaania).

JÄRELDUSED JA PÕHISÕNUMID

Analüüs keskendus Euroopa Liidu Nõukogu otsustusprotsessidele laienemise kontekstis. Oluline on rõhutada, et vaadeldi üksnes riigirühmade formaalset kaalu Nõukogus. Ei hinnatud, kas need riigid ka tegelikult koos hääletaksid. Koalitsioonide moodustamine ja püsimine sõltub paljudest teguritest, sh valimistulemustest ja sellest, millised erakonnad valitsuse moodustavad; samuti on koalitsioonid tugevalt teemapõhised (vt ka Høyland & Hansen, 2014). Seepärast hoidub analüüs poliitikakujundamist puudutavate järelduste tegemisest.

Uurimuse peamine panus on näidata, millistel riikide rühmadel on kehtivate reeglite järgi võime otsuseid vastu võtta või blokeerida. Peamised järeldused jõuvahekordade muutumise kohta on järgmised:

- Ühehäälsus muutub 30 või enama liikmega liidus 27ga võrreldes oluliselt raskemini saavutatavaks – mitte ainult liikmete arvu, vaid ka suurenenud mitmekesisuse tõttu. Laienemine suurendab survet ühehäälsusest loobumiseks, eriti välis- ja julgeolekupoliitikas, kus kaalul on liidu välispoliitiline tõhusus.
- Väikeriikide osakaal kasvab kõigi kolme stsenaariumi korral. Alla kümne miljoni elanikuga riike oleks EL36s peaaegu kaks kolmandikku (EL27s umbes 56%), ent nende

osakaal rahvastikust jääks alla 17%. Väikeriikide omavahelised koalitsioonid ei täida KHE rahvastikunõuet, mistõttu tuleb neil enda poolele võita rahvarohkeid partnereid. Kuid ka suurriigid vajavad väikeriike, et täita riikide osakaalu kriteerium. Kolmel suurimal liikmesriigil võib KHE-koalitsiooni kokkupanek EL36s olla isegi lihtsam kui EL27s, kuna võimalikke partnereid on rohkem (33 vs 24).

- Suurimad riigid (Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia) kaotavad laienemise korral kaalu, kuid säilitavad blokeerimisvõime. Need riigid täidavad kõigi kolme stsenaariumi korral blokeeriva vähemuse rahvastikunõude (vähemalt 35%). Kuna blokeeriv vähemus peab koosnema vähemalt neljast liikmest, piisab neile otsuste blokeerimiseks ühest lisapartnerist – olgu see väike või suur. Kvalifitseeritud häälteenamuse saavutamiseks EL36s vajavad kolm suurimat siiski 17 väiksema liikmesriigi toetust (EL27s 12). Seega on suurtel lihtne otsuseid blokeerida, kuid õigusakti vastuvõtmiseks on vaja paljude väikeriikide toetust.
- Ukraina liitumist hõlmav laienemine (EL30, EL36) suurendaks oluliselt Ida-Euroopa kaalu Nõukogus. Suurriike oleks siis kokku kuus; Poola ja Ukraina moodustaks neist kolmandiku ning annaks kahe peale kokku umbes 15% EL36 rahvastikust.
- ELi asutajaliikmete suhteline kaal väheneb, kuid „algne kuukik“ säilitab blokeerimisvõime kõigi kolme laienemisstsenaariumi korral.
- Aastail 2004–2013 liitunud riigid kaotavad blokeerimisvõime kõigi laienemisstsenaariumite korral, kuid koostöös „väga uute“ liikmetega saavad nad ettepanekuid blokeerida.
- Postkommunistlike riikide osakaal kasvab tuntavalt. EL33s ja EL36s moodustavad nad enamuse

liikmesriikidest. Kui EL27s postkommunistlikel riikidel blokeerimisvõimet ei ole, siis kõigi kolme laienemistsenaariumi korral nad saaksid selle.

- Assotsiatsioonikolmiku liitumine kahekordistaks endiste Nõukogude Liidu vabariikide arvu ELis ning suurendaks Venemaa või Valgevenega piirnevate riikide kaalu.
- Põhja-Euroopa kaal laienemise korral väheneb, Lõuna-Euroopa oma suureneb. Läänemere ruumi mõju nõrgeneb; Lääne-Balkani liitumine tugevdab Vahemere blokki, assotsiatsioonikolmiku liitumine kasvatab Musta mere maade rolli. Vahemeremaade rühm saab otsuseid blokeerida nii EL27s kui ka kõigi kolme laienemistsenaariumi korral.
- Laienemine suurendab suurriikide võimet moodustada blokeerivaid vähemusi. Erinevad kolme suurriigi

kombinatsioonid, kuhu kuuluvad Saksamaa, Prantsusmaa või Itaalia ning veel üks riik (nt Saksamaa-Itaalia-Ukraina), täidavad rahvastikunõude; otsuste blokeerimiseks on vaja vaid ühte lisaliiget, olgu see kui tahes väike. Suuremas liidus on potentsiaalseid partnereid rohkem.

Kokkuvõttes andis siin esitatud ülevaade esmase pildi sellest, kuidas võimalik laienemine võiks mõjutada jõuvahekordi Nõukogus. Kuigi laienemise täpne ulatus ja ajastus on praegu teadmata, võimaldab EL30+ hääletuskalkulaator mudeldada konkreetseid laienemistsenaariume kohe, kui need hakkavad kuju võtma. Seetõttu on tegu kasuliku ja paindliku avalikult kättesaadava tööriistaga, mis võimaldab jooksvalt hinnata laienemise mõju Nõukogu hääletusmehhanismidele ja koalitsioonide kujunemisele sedamööda, kuidas laienemisprotsess tegelikult edeneb.

KASUTATUD ALLIKAD

- COSTA, O., SCHWARZER, D., BERÈS, P., GRESSANI, G., MARTI, G., MAYER, F., NGUYEN, T., VON ONDARZA, N., RUSSACK, S., TEKIN, F., VALLÉE, S. & VERGER, C. (2023, september). Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. – <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>
- EHIN, P. (2025, märts). The impact of enlargement on the balance of power in the Council. Swedish Institute for European Policy Studies. – <https://sieps.se/en/publications/2025/the-impact-of-enlargement-on-the-balance-of-power-in-the-council/>
- EHIN, P. & EELMA, T. (2023). EL30+ hääletuskalkulaator. Tartu Ülikool. – <https://euvote.ut.ee>
- EHIN, P., AASA, B., VILSON, M. & AAVIK, A.-L. (2022). Kvalifitseeritud hääletenamus Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikas: poolt- ja vastuargumendid. Riigikogu väliskomisjoni tellimusel valminud uuring, Tartu Ülikool. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2022/05/KHE-l%C3%B5pparuanne-30.05.22.pdf>
- GÁBOR, J. (2020). Impact of Brexit on Voting Power in Council of the European Union. Open Political Science, 3: 192–197.
- GRECH, P. D. (2021). Power in the Council of the EU: Organizing Theory, a New Index, and Brexit. Social Choice and Welfare, 56(2): 223–258.
- HAGEMANN, S. & DE CLERCK-SACHSSE, J. (2007). Decision-Making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts. Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS). – <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1430.pdf>
- HEISENBERG, D. (2005). The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council. European Journal of Political Research, 44(1): 65–90.
- HOSLI, M. O. (1995). The Balance between Small and Large: Effects of a Double-Majority System on Voting Power in the European Union. International Studies Quarterly, 39(3): 351–370.
- HØYLAND, B. & HANSEN, V. W. (2014). Issue-Specific Policy Positions and Voting in the Council. European Union Politics, 15(1): 59–81.
- JOHANSSON, M., LARSSON, O., LINDAHL, R. & NAURIN, D. (2023). Cooperation in the Council of the EU: Explaining Network Relations among Member States. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). – <https://sieps.se/en/publications/2023/cooperation-in-the-council-of-the-eu-explaining-network-relations-among-member-states/>
- KÓCZY, Á. L. (2021). Brexit and Power in the Council of the European Union. Games 12(2): 51.
- MATTILA, M. (2008). Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement. Unveiling the Council of the European

Union: Games Governments Play in Brussels. D. Naurin & H. Wallace (toim), 23–35. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

MATTILA, M. (2009). Roll Call Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 Enlargement. *European Journal of Political Research* 48(6): 840–857.

SMEETS, S. (2015). *Negotiations in the EU Council of Ministers: All Must Have Prizes*. Colchester: ECPR Press.

VAN AKEN, W. (2012). Voting in the Council of the European Union: Contested Decision-Making in the EU Council of Ministers (1995–2010). Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS 2012: 2). – https://www.sieps.se/en/publications/2012/voting-in-the-council-of-the-european-union-20122/Sieps_2012_2.pdf

WARNTJEN, A. (2017). Do Votes Matter? Voting Weights and the Success Probability of Member State Requests in the Council of the European Union. *Journal of European Integration*, 39(6): 673–687.

ÜRO (2024). Geographic Regions. UN M49 Standard. – <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>